



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Sylvy Šiškeové a soudců Tomáše Kocourka a Karla Šimky v právní věci žalobce: **Děti Země – Klub za udržitelnou dopravu**, se sídlem Körnerova 219/2, Brno, zast. JUDr. Petrou Humlíčkovou, Ph.D., advokátkou se sídlem Vodičkova 704/36, Praha 1, proti žalovanému: **Krajský úřad Olomouckého kraje**, se sídlem Jeremenkova 40a, Olomouc, za účasti osob zúčastněných na řízení: **I) Ředitelství silnic a dálnic s. p.**, se sídlem Čerčanská 2023/12, Praha 4, zast. JUDr. Martinem Janouškem, advokátem se sídlem Na Pankráci 1683/127, Praha 4, **II) „Voda z Tetčic z. s.“**, se sídlem Hybešova 178, Tetčice, a **III) Krajina Dluhonice z. s.**, se sídlem U Zbrojnice 46/3, Přerov, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 8. 3. 2023, č. j. KUOK 29680/2023, o kasačních stížnostech žalobce, žalovaného a osoby zúčastněné na řízení **I)** proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 20. 11. 2024, č. j. 39 A 4/2023-288,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost žalobce **se z a m í t á .**
- II.** Kasační stížnost žalovaného **se z a m í t á .**
- III.** Kasační stížnost osoby zúčastněné na řízení **I)** **se z a m í t á .**
- IV.** Žalovaný **je p o v i n e n** uhradit žalobci náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti žalovaného ve výši 2 535 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupkyně žalobce JUDr. Petry Humlíčkové, Ph.D., advokátky.
- V.** Osoba zúčastněná na řízení **I)** **je p o v i n n a** uhradit žalobci náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti osoby zúčastněné na řízení **I)** ve výši 2 535 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupkyně žalobce JUDr. Petry Humlíčkové, Ph.D., advokátky.

- VI. Žalovaný ani osoby zúčastněné na řízení **nemají právo** na náhradu nákladů řízení o kasačních stížnostech žalovaného a osoby zúčastněné na řízení I).
- VII. Žádný z účastníků ani osoby zúčastněné na řízení **nemají právo** na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti žalobce.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Magistrát města Olomouce (stavební úřad) rozhodnutím ze dne 24. 11. 2021, č. j. MOL/273389/2021/OS/PK/Pav, povolil k žádosti Ředitelství silnic a dálnic s. p. [dále „stavebník“; v tomto řízení vystupuje jako osoba zúčastněná na řízení I) a je jedním ze stěžovatelů v řízení o kasační stížnosti] stavbu *Dálnice D1, stavba 0136 Říkovice-Přerov* v rozsahu dvaceti stavebních objektů. Žalovaný rozhodnutím označeným v záhlaví částečně změnil rozhodnutí stavebního úřadu a ve zbytku odvolání zamítl.

[2] Proti rozhodnutí žalovaného se žalobce (dále „spolek“; v řízení o kasační stížnosti vystupuje jako jeden ze stěžovatelů) bránil u Krajského soudu v Ostravě, který žalobu rozsudkem ze dne 25. 4. 2024, č. j. 39 A 4/2023-219, zamítl. Nejvyšší správní soud (NSS) rozsudkem ze dne 23. 8. 2024, č. j. 2 As 120/2024-84, ke kasační stížnosti spolku tento rozsudek zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení. Krajský soud dospěl v nyní napadeném rozsudku k závěru, že žaloba je částečně důvodná. Výrokem I proto zrušil napadené rozhodnutí žalovaného v části, kterou žalovaný potvrdil rozhodnutí stavebního úřadu ve vztahu ke stavebním objektům SO 121, SO 143 a SO 145, a věc v tomto rozsahu vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Výrokem II žalobu ve zbytku zamítl a výrokem III rozhodl o nákladech řízení tak, že náklady řízení nepřiznal ani spolku, který měl v řízení částečný úspěch.

[3] Krajský soud vyšel z toho, že námitky týkající se náhradní výsadby nejsou mimoběžné s předmětem stavebního řízení. Dotčený orgán totiž v koordinovaném závazném stanovisku ze dne 20. 10. 2020 při posuzování dopadů stavby na krajinný ráz vycházel také z technických zpráv k objektům SO 801 a SO 804 (rozsudek NSS č. j. 2 As 120/2024-84, bod 27). Dále krajský soud posoudil, zda správní orgány dostatečně zohlednily návrhy spolku na zmírnění vlivu dálnice na krajinný ráz, resp. zda dostatečně odůvodnily odmítnutí jeho požadavků. Zjistil, že žalovaný na tyto návrhy (zejména na požadavek výsadby dřevin v nepravidelných shlucích) konkrétně nereagoval. Krajský soud dospěl k závěru, že nedostatek v odůvodnění napadeného rozhodnutí má v této části vliv na jeho zákonnost. Shledal však, že se návrhy na doplnění podmínek dopadu na krajinný ráz týkají pouze tří stavebních objektů. Spolek sice uvedl, že dotčených dvacet stavebních objektů tvoří nedílnou součást dálnice, která by bez nich nebyla plně funkční. Na základě toho však nelze dovodit, že by se požadavky spolku týkaly všech polních cest, cyklostezek či účelové silnice. Jádro žalobní argumentace směřuje primárně vůči zásahu tělesa dálnice do krajinného rázu. Podle krajského soudu není sporné, že se projekt SO 801 Vegetační úpravy

pokračování

týká výsadby dřevin na samotném tělese dálnice a na stavebních objektech SO 121, SO 143 a SO 145.

[4] Námitku, že žalovaný vydal napadené rozhodnutí po skončení platnosti závazného stanoviska podle zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ze dne 15. 10. 2020, krajský soud neshledal důvodnou. Při jednání provedl důkaz sdělením odboru životního prostředí Magistrátu města Olomouce ze dne 24. 1. 2024 (vodoprávní úřad), podle něhož nedošlo ke změnám poměrů, jež by vyžadovaly změnu závazného stanoviska ze dne 15. 10. 2020. Krajský soud dále provedl důkaz stanoviskem Povodí Moravy ze dne 18. 1. 2024, podle něhož je z hlediska zájmů daných platným Národním plánem povodí Dunaje a Plánem dílčího povodí Moravy a přítoků Váhu, jakož i z hlediska dalších zájmů podle vodního zákona, projednáváný záměr možný.

[5] Krajský soud uzavřel, že od vydání závazného stanoviska (15. 10. 2020) do vydání napadeného rozhodnutí (8. 3. 2023) nenastaly okolnosti, které by vyžadovaly jeho změnu. Krajský soud nepřisvědčil spolku, podle něhož závěry vodoprávního úřadu ze dne 24. 1. 2024 postrádají věcnou i časovou souvislost. Podle vodoprávního úřadu totiž nedošlo ke změnám poměrů v území po skončení platnosti stanoviska ze dne 15. 10. 2020. Bylo by proto nadbytečné vyjadřovat se k tomu, zda ke změnám nedošlo v době jeho platnosti.

[6] O nákladech řízení rozhodl krajský soud tak, že na ně nemá právo žádný z účastníků. Shledal totiž, že v převažující části žaloby spolek úspěšný nebyl.

II. Kasační stížnosti a vyjádření k nim

II. A. Kasační stížnost spolku a jeho doplnění kasační stížnosti

[7] Spolek se v kasační stížnosti brání proti tomu, že mu krajský soud nepřiznal náklady řízení, ačkoli byl ve věci částečně úspěšný. Úspěšnost žalob proti povolení dálnice nelze posuzovat podle vztahu žalobních bodů k jednotlivým stavebním objektům.

[8] Spolek rovněž nesouhlasí s pouze částečným zrušením napadeného rozhodnutí. Výstavba může pokračovat, zatímco se teprve bude rozhodovat o zmírnění vlivů dálnice na krajinný ráz. Zrušení celého napadeného rozhodnutí by správní orgány přinutilo rozhodnout rychleji. Dálnice bude zprovozněna v prosinci 2025, ale k souběžné výsadbě dřevin ve shlucích alespoň na stavebních objektech SO 121, SO 143 a SO 145 nedojde, a to v důsledku nečinnosti správních orgánů či jiného šikanózního postupu proti angažované veřejnosti. Tím se opět prokazuje odtrženost správního soudnictví od reality. Spolek podrobně popsal nečinnost ve správním řízení probíhající po zrušujícím rozsudku Krajského soudu v Ostravě – pobočky v Olomouci ze dne 15. 11. 2023, č. j. 65 A 57/2023-80. NSS by měl posoudit účelnost a logičnost výroku I napadeného rozsudku, který je rizikově návodný k tomu, aby se dálnice postavila a zprovoznila dříve, než se rozhodne o opatřeních zmírňujících její dopad na krajinný ráz.

[9] Podle spolku jsou právní názory NSS, podle nichž lze chybějící doklad o souladu stavby s vodním zákonem vyřešit až v řízení před soudem, překvapivé. Soudní řízení se pak

stává „druhou“ odvolací fází stavebního řízení. Spolek žádá o předložení této otázky k rozhodnutí rozšířenému senátu.

[10] Podle spolku nemůže mít dokazování sdělením vodoprávního úřadu a stanoviskem Povodí Moravy vydanými asi 9 měsíců po podání žaloby relevantní souvislost s jeho žalobním bodem týkajícím se závazného stanoviska podle vodního zákona ze dne 15. 10. 2020, platného do 15. 10. 2022. Po tomto datu byl žalovaný povinen odvolací řízení přerušit a vyzvat stavebníka, aby předložil nové závazné stanovisko nebo vyjádření o prodloužení jeho platnosti. Pouze tak se mohl spolek ještě v odvolacím řízení vyjádřit k závěrům správních orgánů. To by zásadně ovlivnilo jeho strategii při formulaci žaloby; související žalobní bod by buď neuplatnil, nebo by jej jinak formuloval. Rozhodnutí žalovaného je zatíženo podstatnou vadou a porušuje hmotná i procesní práva spolku. Chybí zajištění ochrany vod platným závazným stanoviskem. Spolek neměl možnost se s ním seznámit a žádat jeho přezkum podle § 149 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád.

[11] Soudy se opakovaně snaží předefinovat stěžovatelův žalobní bod týkající se závazného stanoviska, jenž není polemikou se sdělením vodoprávního úřadu ani stanoviskem Povodí Moravy. Nelze vyloučit, že se správní orgány námitkami o absenci platných závazných stanovisek nebudou v odvolacím řízení zabývat (stejně jako v tomto sporu) a řešení ponechají na případné soudní řízení. Sdělení vydávaná během soudního řízení posuzují stav až po několika měsících či letech, a navíc pouze formalisticky. Jde tedy o spekulaci odporující § 2 odst. 4 a § 3 správního řádu. Je přitom nutné upřednostnit pravidla a procesy před účelovým věcným prosazováním politické vůle, aby měl spolek možnost účinně hájit veřejný zájem (nález Ústavního soudu ze dne 4. 12. 2024, sp. zn. Pl. ÚS 41/23).

[12] Dne 11. 3. 2025 spolek doplnil kasační stížnost. Namítl, že krajský soud nahradil uvážení správních orgánů vlastními názory a bez odborných znalostí svévolně hodnotil, kde se budou dřeviny na dálnici sázet. Krajský soud z výroku napadeného rozhodnutí vyčlenil tři stavební objekty z celkových dvaceti a spolku nepřiznal náklady řízení. Spolek však prokázal nepřezkoumatelnost rozhodnutí žalovaného a s tímto žalobním bodem byl plně úspěšný. Výrok I napadeného rozsudku je „pseudovýrokem“ odporujícím dosavadní soudní praxi i zákonu č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále „s. ř. s.“). Podle spolku lze zrušit pouze výrok či výroky.

[13] Krajský soud měl zohlednit, že podle rozhodnutí žalovaného se požadavky spolku týkají způsobu uložení náhradní výsadby v řízení o kácení dřevin. Proto měl zrušit celé napadené rozhodnutí a spolku přiznat náklady řízení. Spolek usiluje o zmírnění vlivů celé dálnice na krajinný ráz, nikoli o zmírnění vlivů dvaceti silničních stavebních objektů, což vyplývá i z koordinovaného závazného stanoviska ze dne 26. 10. 2020. Vliv na krajinný ráz mohou mít i další stavební objekty. To však má zkoumat dotčený orgán, a ne krajský soud. Žalobní bod se netýkal toho, u jakých stavebních objektů se mají sázet dřeviny; to podrobně neuvádí koordinované závazné stanovisko ze dne 26. 10. 2020 ani stavební povolení. Krajský soud účelově přehlíží, že výsadba dřevin se neprovádí přímo na stavbě, tzn. na betonové či asfaltové vozovce dálnice, ale na určených pozemcích v okolí. Spolek nesouhlasí ani se závěrem, že výsadbu nelze provést „do zprovoznění dálnice“, neboť povolených

pokračování

dvacet silničních stavebních objektů není dálnicí. Krajský soud svévolně změnil související žalobní bod a provedl hodnocení namísto dotčeného orgánu. Závěr krajského soudu znemožní soudní ochranu environmentálních spolků, jež by v žalobě musely formulovat pseudovýrok či podvýrok s cílem získat v případě úspěchu náklady řízení. Spolek žádá, aby také tuto otázku posoudil rozšířený senát.

[14] Spolek opětovně vyjádřil nesouhlas s rozhodnutím krajského soudu o nákladech řízení. Zprovoznění dálnice dříve, než správní orgány rozhodnou o opatřeních pro zmírnění dopadu dálnice na krajinný ráz, nespovídá o naplňování principů Úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí, uzavřené v Aarhusu dne 25. 6. 1998, vyhlášené pod č. 124/2004 Sb. m. s. (Aarhuská úmluva). Výrok III napadeného rozsudku lze chápat jako účelové zastrahování spolků. K tomu spolek pro ilustraci odkázal na rozsudky, v nichž mu správní soudy přiznaly plnou výši nákladů řízení, neboť nepočítaly úspěšnost podle vztahu k jednotlivým stavebním objektům.

[15] Spolek také znovu shrnul průběh řízení o kácení dřevin (řízení před a po vydání již citovaného rozsudku Krajského soudu v Ostravě – pobočky v Olomouci č. j. 65 A 57/2023-80). Připomněl, že návrh spolku Krajina Dluhonice, z. s. [nyní osoby zúčastněné na řízení III)] na rychlejší provedení náhradní výsadby dosud nebyl dořešen. Stavebník postupuje neekonomicky a lhostejně k životnímu prostředí. Spolek odkázal na články z médií, podle nichž se stavebník snaží dálnici zprovoznit dříve, než skončí soudní řízení a než správní orgán rozhodne o požadavcích spolku na zmírnění dopadu dálnice na krajinný ráz. Také zopakoval svá kasační tvrzení a argumentaci obsaženou ve vyjádření ke kasačním stížnostem žalovaného a stavebníka.

II. B. Vyjádření ke kasační stížnosti spolku

[16] Stavebník ve vyjádření ke kasační stížnosti spolku uvedl, že námitka týkající se závazného stanoviska ze dne 15. 10. 2020, jakož i celá kasační stížnost, jsou obstrukční. Stavebník zajistil podklady dokládající neexistenci změny poměrů v území. Z nich plyne, že stavba z hlediska ochrany vod negativně neovlivní životní prostředí. Platnost závazného stanoviska ze dne 15. 10. 2020 na to nemá faktický vliv. Jde pouze o formální nedostatek, jenž nemůže způsobit nezákonnost napadeného rozhodnutí (rozsudek NSS ze dne 12. 8. 2024, č. j. 6 As 125/2024-76, body 38 a 39). Krajský soud v souladu se závazným právním názorem NSS provedl dokazování listinami předloženými stavebníkem. Dospěl k závěru, že neplatnost závazného stanoviska ze dne 15. 10. 2020 byla zcela zhojena. V území nenastaly změny, jež by vyžadovaly aktualizaci či nahrazení tohoto závazného stanoviska. Nedošlo tedy (a ani nemohlo dojít) k dotčení či porušení práv účastníků ani širší veřejnosti, což mj. spolek ani netvrdí, neboť se aspektům ochrany životního prostředí ve své argumentaci nevěnuje.

[17] Stavebník upozornil na to, že spolek v kasační stížnosti tvrdí, že pokud by dotčené dokumenty znal již v řízení před správními orgány, mohl se proti nim bránit. Jednání před

krajským soudem, při němž byly tyto podklady provedeny jako důkaz, se však spolek nezúčastnil, ačkoli se tam mohl k provedeným důkazům i celé věci vyjádřit.

[18] Stavebník dále nesouhlasí s tvrzením spolku, že sdělení a stanovisko, obě vydaná v lednu 2024, nemají souvislost s posuzovanou věcí. Naopak z nich vyplývá, že zánik platnosti závazného stanoviska ze dne 15. 10. 2020 nemohl mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí. Nadřízený dotčený orgán přezkoumal závazné stanovisko ze dne 15. 10. 2020 a potvrdil jeho zákonnost a věcnou správnost. Spolkem zmíněná věcná a časová souvislost s obdobím mezi 15. 10. 2022 až 16. 12. 2022 (den podání žaloby spolku) je zavádějící. Z obou důkazů předložených v opakovaném řízení před krajským soudem vyplývá, že vodoprávní úřad hodnotil období od 15. 10. 2022 do doby vydání svého sdělení, tj. do ledna 2024. Tvrzení spolku o retroaktivitě tohoto posouzení není podle stavebníka podstatné. Jedná se o doložení stálosti poměrů v území, jímž došlo k nápravě procesní vady správního řízení. Spolek nezpochybňuje obsah podkladů a argumentuje pouze procesní stránkou věci. Jeho požadavku na vydání nového závazného stanoviska nelze podle sdělení vodoprávního úřadu ze dne 24. 1. 2024 vyhovět. Vydáním navazujících stavebních povolení byl totiž souhlas vydaný formou závazného stanoviska zkonsumován pravomocnými rozhodnutími.

[19] Spolek navíc uvedené námitky uplatňuje u NSS opakovaně. Prakticky totožně se vyjadřoval již v řízení vedeném pod sp. zn. 2 As 120/2024. Krajský soud se plně řídil závazným právním názorem kasačního soudu, což nezpochybňuje ani spolek. Kasační námitka spolku je tak nejen nedůvodná, ale i nepřípustná podle § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s.

[20] Stavebník dále souhlasí s posouzením otázky nákladů řízení ze strany krajského soudu. Spolek byl úspěšný pouze v minimálním rozsahu žaloby. Krajský soud nepochybil, pokud přihlédl k jeho většinovému neúspěchu ve věci. Tato kasační námitka je navíc nepřípustná podle § 104 odst. 2 s. ř. s., neboť uvedené ustanovení vylučuje otázku náhrady nákladů řízení z kasačního přezkumu. Tuto výlukou nelze obejít podáním nedůvodné kasační stížnosti ve věci samé, která současně napadne i výrok o nákladech řízení (rozsudek NSS ze dne 12. 6. 2007, č. j. 2 Afs 190/2006-228, a usnesení rozšířeného senátu ze dne 1. 6. 2010, č. j. 7 Afs 1/2007-64, č. 2116/2010 Sb. NSS). Spolek napadá rozsudek krajského soudu z totožného věcného důvodu, který již uplatnil v první kasační stížnosti; současně nenapadá postup krajského soudu v rozporu se závazným právním názorem NSS. Kasační stížnost je tak nepřípustná, a proto je nepřípustná i kasační námitka směřující proti výroku o nákladech řízení.

[21] Žalovaný se ve vyjádření ke kasační stížnosti spolku ztotožnil s vyjádřením stavebníka. Doplnil, že procesní strategie spolku může být důvodem zvláštního zřetele hodným, na jehož základě soud úspěšnému účastníku náhradu nákladů řízení nepřizná (rozsudek NSS ze dne 4. 12. 2019, č. j. 10 As 241/2019-36). Řízení ve správním soudnictví má sloužit k ochraně veřejných subjektivních práv fyzických a právnických osob (§ 2 s. ř. s.), nikoli k obstrukcím liniových staveb.

[22] Osoba zúčastněná na řízení II) ve vyjádření ke kasační stížnosti spolku uvedla, že krajský soud porušil dispoziční zásadu stavebníka, který žádal o povolení dvaceti stavebních objektů, tím, že do výroku I napadeného rozsudku zahrnul pouze tři stavební objekty.

pokračování

Dálnice je umístěna jako celek, ale povolována je po jednotlivých stavebních objektech z důvodů rozdílných kompetencí pro povolení stavebních objektů podle jejich účelu. Osoba zúčastněná na řízení II) se ztotožnila s námitkou spolku, že dálnice bude zprovozněna dříve, než se rozhodne o požadavcích na zmírnění jejího dopadu na krajinný ráz. Také nesouhlasí s obecnou praxí, podle níž jsou dálnice formálně ve zkušebním provozu, ale fakticky jsou plně zprovozněny bez vegetačních úprav. Postupy státní správy, zejména pokud je investorem stát, vytvářejí v řízení pragmatické prostředí, v němž je účast environmentálních spolků pouze formální záležitostí (rozsudek NSS ze dne 26. 6. 2024, č. j. 6 As 166/2023-64). Krajský soud nepřiznal spolku náklady řízení, aby jej odradil od ochrany environmentálních zájmů v soudním řízení.

[23] Osoba zúčastněná na řízení II) souhlasí také s argumentací spolku ve vztahu k závaznému stanovisku podle vodního zákona a podporuje předložení této otázky rozšířenému senátu. Rozhodnutí žalovaného považuje v tomto ohledu za nepřezkoumatelné. Krajský soud vyšel z presumpce správnosti jím provedených důkazů, čímž závažně pochybil. Požadavek, aby dotčený orgán vydal nové závazné stanovisko, třeba i totožného obsahu, není bezúčelným formalismem. Pouze ve správním řízení může kterýkoli účastník prokázat nesprávnost nového podkladu. Možnost obrany v soudním řízení klade na účastníky zvýšené nároky a nepřiměřeně je zatěžuje. Řešení správního problému mimo správní řízení je nezákonné.

[24] Osoba zúčastněná na řízení II) také nesouhlasí s hodnocením důkazů ze strany krajského soudu. Z jeho rozsudku neplyne, jak a proč důkazy vznikly a kdo je předložil. Navíc časově předcházely právnímu názoru NSS vyslovenému v rozsudku č. j. 2 As 120/2024-84, což lze označit za zvláštní. Podmínky závazného stanoviska ze dne 15. 10. 2020 byly vázány na stav v území ke dni vydání podkladů závazného stanoviska (8. 10. 2019), s předpokladem, že tento stav bude nezměněn až do 15. 10. 2022. Výstavba dálnice byla zahájena dne 20. 12. 2022. Nelze tak souhlasit se závěrem vodoprávního úřadu ze dne 24. 1. 2024, podle něhož se stav v území od 8. 10. 2019 nezměnil. Byla totiž započata realizace některých stavebních objektů, které již neplatné závazné stanovisko zmiňuje. Pokud vůbec, důkazem mohlo být pouze případné nové závazné stanovisko jako náhrada za závazné stanovisko již neplatné, nikoli však pouze předložené sdělení.

[25] Osoba zúčastněná na řízení III) se ke kasační stížnosti spolku (ani ke zbylým kasačním stížnostem) nevyjádřila.

II. C. Kasační stížnost žalovaného

[26] Žalovaný podal kasační stížnost proti výroku I napadeného rozsudku. Krajský soud podle něj nesprávně posoudil opožděnost námitek spolku ohledně ochrany krajinného rázu, jakož i absurditu požadavků na osázení tělesa dálnice u stavebních objektů SO 121, SO 143 a SO 145. Ochrana krajinného rázu spadá do fáze územního, nikoli stavebního řízení (rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 28. 11. 2017, č. j. 9 A 75/2015-436, či rozsudky NSS ze dne 15. 12. 2011, č. j. 1 As 133/2011-127, a ze dne 28. 7. 2010, č. j. 5 As 77/2009-118).

[27] Podle žalovaného projekt SO 801 Vegetační úpravy vhodně navrhuje osázení dálničního tělesa a navazujících objektů. Druhová skladba je navržena převážně geograficky původními dřevinami, řešena je i péče o výsadby včetně nahrazování uhynulých dřevin. Ve vegetačních úpravách dálnice je uvedena i výsadba keřových skupin po obou stranách celé trasy. Spolek požaduje nepravidelné shluky dřevin. Mimoto je navrženo vysazení 784 ks stromů. Násypy budou zatravněny. Tam, kde prostorové podmínky nedovolují výsadbu dřevin, je navrženo založení trávobylinných trávníků. Celá koncepce vegetačních úprav cílí na maximální využití ploch pro výsadbu v souladu s právními předpisy. Námitku týkající se motýlí směsi spolek uplatnil až ve stavebním řízení. Ač jde nad rámec řešené problematiky krajinného rázu, návrh vegetačních úprav dálnice ji částečně uspokojuje, neboť i složení trávobylinných trávníků přispěje ke zvýšení biodiverzity. K požadavku spolku na výsadbu pouze geograficky místních druhů žalovaný uvedl, že tento trend byl již překonán změnou klimatických podmínek a zkušenostmi s výsadbou dřevin v nepříznivých podmínkách. Proto byl v koordinovaném závazném stanovisku ze dne 26. 10. 2020 výčet dřevin vhodných pro výsadbu rozšířen.

[28] Žalovaný považuje zrušení svého rozhodnutí, pokud jde o stavební objekty SO 121, SO 143 a SO 145, za přepjatý formalismus. Požadavky spolku na výsadbu nepostačují jako rušící důvod. Spolek navíc navrhuje zvýšenou péči pouze po dobu následujících pěti let, zatímco koordinované závazné stanovisko ze dne 26. 10. 2020 stanoví, že osázení bude udržováno po celou dobu existence protihlukových staveb. Spolek neuvedl zásadní rozdíl z hlediska ochrany přírody mezi motýlí směsí a trávobylinným trávníkem, jenž rovněž obsahuje kvetoucí traviny a mohou jej navštěvovat také motýli, ani nevysvětlil rozdíl mezi vysazováním dřevin ve shlucích či v řadách. Pro splnění podmínek ochrany přírody a krajiny je podle žalovaného podstatné, že napadené rozhodnutí obsahuje osázení tělesa dálnice. Při výsadbě je navíc třeba přihlížet i ke změně klimatických podmínek.

II. D. Kasační stížnost stavebníka

[29] Také stavebník podal kasační stížnost proti výroku I napadeného rozsudku. Krajský soud z rozsudku NSS č. j. 2 As 120/2024-84 dovodil povinnost zabývat se tím, zda žalovaný dostatečně odůvodnil odmítnutí požadavků spolku, výlučně ve stavebním řízení. Nelze však pominout souvislost s územním řízením, v němž byla otázka krajinného rázu řešena. Na to stavebník upozorňoval již v opakovaném řízení před krajským soudem i ve vyjádření k první kasační stížnosti. Ochrana krajinného rázu náleží do fáze územního, nikoli stavebního řízení. Námitky spolku jsou tak opožděné (rozsudek NSS ze dne 30. 6. 2016, č. j. 5 As 233/2015-47). NSS v rozsudku č. j. 2 As 120/2024-84 pouze označil odkaz krajského soudu na řízení o kácení dřevin za nedostatečný. Neuvedl však, že by se krajský soud neměl zabývat opožděností námitek.

[30] Správní orgány se vlivem dálnice na krajinný ráz detailně zabývaly v územním řízení. Podle závazného stanoviska Magistrátu města Olomouce ze dne 8. 8. 2019 nebude mít záměr větší dopady na krajinný ráz vzhledem k jeho blízkosti k osídleným útvarům. Toto závazné stanovisko vycházelo z dřívějších souhlasů dotčených orgánů týkajících se dopadů záměru do krajinného rázu vydaných k původní žádosti stavebníka o vydání územního rozhodnutí k záměru již v roce 2004, které jsou stále platné a závazné (souhlasy Magistrátu města

pokračování

Přerova ze dne 29. 11. 2004, č. j. ŽP 4158/04-Eh, a ze dne 1. 12. 2004, č. j. ŽP 4159/04-Eh). Zákon neumožňuje řešit totožnou problematiku v územním řízení a následně též v řízení stavebním (rozsudky NSS ze dne 18. 12. 2008, č. j. 1 Ao 4/2008-110, či ze dne 23. 9. 2010, č. j. 5 As 56/2009-63). Spolek přitom v územním řízení uvedl, že ke stanoveným podmínkám k ochraně krajinného rázu nemá připomínky (rozhodnutí o změně územního rozhodnutí č. j. KUOK 40737/2021, s. 149).

[31] Podle stavebníka je námitka spolku v napadeném rozhodnutí vypořádána sice stručně, ale dostatečně. Z hlediska zmírnění dopadů do krajinného rázu není rozhodující, jaké traviny budou vysety a jak budou u stavebních objektů SO 121, SO 143 a SO 145 vysázeny stromy či keře. Žalovaný přezkoumatelně odůvodnil, proč nedoplnil podmínky požadované spolkem.

[32] Podle stavebníka je nutné rozlišovat mezi hlavním tělesem dálnice a doprovodnými stavbami. Ty nemají (oproti hlavní trase) významný dopad na krajinný ráz, neboť jde zpravidla o stavby již reálně existující. Doprovodné stavby tak ve skutečnosti budou zpravidla pouze přeloženy v řádech desítek metrů z důvodu vedení hlavního tělesa dálnice, což nemůže výrazně ovlivnit krajinný ráz. Dopady těchto změn byly řešeny již v územním řízení. Ze strany spolku jde o další obstrukční námitku.

II. E. Vyjádření ke kasačním stížnostem žalovaného a stavebníka

[33] Spolek se vyjádřil současně ke kasačním stížnostem žalovaného i stavebníka. NSS v rozsudku č. j. 2 As 120/2024-84 souhlasil se spolkem, že rozhodnutí žalovaného a stanovisko nadřízeného Krajského úřadu Olomouckého kraje ze dne 11. 1. 2022 postrádají přezkoumatelné a racionální odůvodnění způsobu zmírnění vlivu dálnice na krajinný ráz. Oba správní orgány vadně tvrdily, že se návrhy spolku týkají kácení dřevin a uložení náhradní výsadby. Krajský soud v nyní napadeném rozsudku shledal, že se správní orgány řádně nezabývaly požadavky spolku ke zmírnění vlivů dálnice na krajinný ráz, neboť je zamítly s odkazem na řízení o kácení dřevin, čímž bylo napadené rozhodnutí zatíženo nepřezkoumatelností. Krajský soud zároveň překročil rámec žalobních námitek spolku, neboť měl rozhodnutí žalovaného zrušit jako celek, nikoli jen zčásti.

[34] Kasační námitky žalovaného a stavebníka jsou opožděné, neboť překračují žalobní body uplatněné spolkem. Žalovaný a stavebník měli svou argumentaci uplatnit ve správním řízení, nikoli až před soudem. Námitky spolku se týkají stavebního řízení, nikoli řízení územního. Navrhují totiž jiný způsob zmírnění vlivů dálnice na krajinný ráz (kde a jak mají být dřeviny sázené) a neřeší, zda má ke zmírnění zásahu vůbec dojít (např. výsadbou dřevin). Správní orgány nevysvětlily, proč nelze uložit dva nové požadavky podle návrhů spolku, ani netvrdily, že měl spolek tyto požadavky předložit již v územním řízení.

[35] Stavebník zatajuje svou pasivitu během odvolacího řízení od cca 27. 12. 2021 do 8. 3. 2023 a odmítá akceptovat § 12 odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, podle něhož se vlivy na krajinný ráz hodnotí i při povolování staveb, a také odmítá, že oba požadavky na zmírnění vlivů stavby na krajinný ráz jsou reálné a uskutečnitelné. Procesem EIA a odbornými podklady bylo prokázáno, že stavba má

škodlivý vliv na krajinný ráz. K jejímu umístění proto bylo vydáno závazné stanovisko podle § 12 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny. Zároveň bylo k povolení stavby vydáno koordinované závazné stanovisko ze dne 26. 10. 2020, které stanoví podmínky pro zmírnění dopadu stavby na krajinný ráz. Spolek oba požadavky předložil správně ve stavebním řízení, zvláště pokud projekt SO 801 Vegetační úpravy byl zhotovený až v prosinci 2020, tj. 4 měsíce po podání žádosti o vydání rozhodnutí o povolení dvaceti stavebních objektů, 14,5 roku po vydání územního rozhodnutí v červenci 2006 a půl roku po vydání rozhodnutí o jeho dílčí změně v červnu 2020. V územním řízení se neřeší detaily (prostorový způsob výsadby dřevin, termín výsadby, délka zvýšené péče). Posuzuje se hlavně ochrana území pro plánovanou stavbu, která může být také členěná na různé stavební objekty.

[36] Spolek se domnívá, že cílem žalovaného a stavebníka je zprovoznit dálnici dříve, než se ve správním řízení rozhodne o výsadbě dřevin. Postup stavebníka je neekonomický a nezohledňuje ochranu přírody a krajiny.

[37] Osoba zúčastněná na řízení II) ve vyjádření ke kasačním stížnostem žalovaného a stavebníka namítla, že žalovaný až v kasační stížnosti argumentuje možností spolku uplatnit své námitky v územním řízení. Zároveň se ve stavebním řízení řešilo také upřesnění vegetačních úprav, což má vliv na krajinný ráz. Nejde jen o počet stromů a keřů (ty mohou být dány již v územním řízení), ale o jejich druhy a způsob výsadby či o použití druhu travin k výsevu mezi ně. Není zřejmé, proč žalovaný argumentuje závaznými stanovisky z období umístění dálnice, pokud jde o otázku živé přírody a měnících se klimatických podmínek. Osoba zúčastněná na řízení II) v dalším vyjádření ke kasačním stížnostem ze dne 5. 2. 2025 odkázala na rozsudek NSS ze dne 29. 1. 2025, č. j. 2 As 371/2023-34, podle něhož nesmí být doplnění či nahrazení rozhodovacích důvodů správního rozhodnutí ze strany soudu nepředvídatelné.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

III. A. Přípustnost kasačních stížností

[38] NSS nejprve posoudil, zda jsou kasační stížnosti přípustné ve smyslu § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s., neboť se jedná o opakované kasační stížnosti v téže věci po zrušení prvního rozhodnutí krajského soudu. První kasační stížnost podal spolek, nyní rozsudek krajského soudu napadá spolek, žalovaný i stavebník.

[39] Kasační stížnost proti druhému rozsudku krajského soudu je přípustná, pokud se NSS v prvním rozsudku nemohl vyjádřit k meritu věci, tedy například tehdy, vytkl-li krajskému soudu procesní pochybení, nedostatečně zjištěný skutkový stav či shledal, že je jeho rozhodnutí nepřezkoumatelné. Odmítnout v takové situaci kasační stížnost by znamenalo odmítnout věcný přezkum rozhodnutí z pohledu aplikace hmotného práva (nález Ústavního soudu ze dne 8. 6. 2005, sp. zn. IV. ÚS 136/05, či usnesení rozšířeného senátu ze dne 22. 3. 2011, č. j. 1 As 79/2009-165, č. 2365/2011 Sb. NSS, bod 24). Přípustná je kasační stížnost i tehdy, změní-li se v dalším řízení před krajským soudem skutkový stav z důvodu dokazování provedeného krajským soudem a kasační námitky směřují k nově nastolenému skutkovému stavu (usnesení rozšířeného senátu č. j. 1 As 79/2009-165, bod 28). Kasační

pokračování

stížnost je také přípustná, hodnotil-li krajský soud nově zjištěné skutečnosti v souladu s názorem NSS vyjádřeným ve zrušovacím rozsudku obecně a *obiter dictum* (usnesení rozšířeného senátu ze dne 8. 7. 2008, č. j. 9 Afs 59/2007-56, č. 1723/2008 Sb. NSS, či rozsudek NSS ze dne 25. 5. 2009, č. j. 8 As 25/2009-66).

[40] Právě k těmto situacím došlo v projednávané věci. Ve vztahu k námitce absence platnosti závazného stanoviska na ochranu povrchových vod bylo v opakovaném řízení u krajského soudu doplněno dokazování, neboť neobstál původní závěr krajského soudu, že bylo povinností spolku prokázat, zda v daném území došlo od vydání závazného stanoviska ke změně poměrů. K této skutečnosti krajský soud nově prováděl dokazování. NSS se otázkou, zda ke změně poměrů v daném území došlo či zda má vada v podobě uplynutí platnosti závazného stanoviska podle vodního zákona skutečně vliv na zákonnost rozhodnutí, může nyní zabývat poprvé.

[41] V případě posouzení námitek zohlednění návrhu spolku na zmírnění dopadů na krajinný ráz byl krajský soud vázán závazným právním názorem NSS. Nyní spolek směřuje své kasační námitky proti tomu, že krajský soud zrušil pouze část výroku napadeného rozhodnutí žalovaného. NSS se zákonnosti postupu krajského soudu ohledně zrušení pouze části výroku napadeného rozhodnutí žalovaného bude také věnovat poprvé.

[42] Podle kasačních námitek žalovaného a stavebníka měl krajský soud zohlednit, že spolek měl své návrhy uplatnit již v územním, nikoli ve stavebním řízení. Rovněž tuto otázku NSS posoudí poprvé. Kasační námitky stěžovatelů proto nejsou opakované, jedná se o přípustné námitky.

[43] Jinak je tomu ovšem u námítka směřující proti dříve vyslovenému závaznému právnímu názoru NSS. Spolek nesouhlasí se závěrem vysloveným v rozsudku č. j. 2 As 120/2024-84, podle něhož lze za podmínky, že nedošlo ke změně poměrů v území, považovat vypršení platnosti závazného stanoviska před vydáním konečného rozhodnutí ve věci za vadu bez vlivu na zákonnost rozhodnutí. Navrhuje proto kasačnímu soudu, aby věc předložil k posouzení rozšířenému senátu. Tato námitka je nepřipustná, neboť směřuje proti dříve vyslovenému závaznému právnímu názoru NSS. Tuto překážku nelze překonat ani předložením věci rozšířenému senátu.

[44] NSS je v řízení o opakované kasační stížnosti vázán závazným právním názorem, který sám v téže věci vyslovil v předchozím zrušujícím rozsudku, neboť i přípustnost opakované kasační stížnosti je omezena na důvody, které NSS v téže věci dosud nevyřešil [§ 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s.]. Změny původně vysloveného právního názoru se senát, který o nové kasační stížnosti rozhoduje, nemůže domoci ani předložením věci rozšířenému senátu postupem podle § 17 s. ř. s. (usnesení rozšířeného senátu ze dne 8. 7. 2008, č. j. 9 Afs 59/2007-56, č. 1723/2008 Sb. NSS, ze dne 22. 10. 2019, č. j. 4 As 3/2018-50, č. 4015/2020 Sb. NSS, či ze dne 23. 2. 2022, č. j. 1 Azs 16/2021-50, č. 4321/2022 Sb. NSS). Závazným právním názorem vysloveným v rozsudku 2 As 120/2024-84 je nyní vázán i sám kasační soud, a nemůže proto usilovat o jeho změnu předložením věci rozšířenému senátu, a to ani v případě návrhu ze strany spolku (rozsudek NSS ze dne 19. 3. 2025, č. j. 6 As 3/2025-62).

[45] Kasační stížnosti jsou tedy přípustné a projednatelné. Kasační stížnosti nejsou důvodné.

III. B. Platnost závazného stanoviska ze dne 15. 10. 2020

[46] Krajský soud provedl v opakovaném řízení dokazování ohledně otázky, zda se změnilы poměry v území, a není tak možné vycházet ze závazného stanoviska podle vodního zákona. Zjistil, že se poměry nezměnily, a proto námitku týkající se neplatnosti závazného stanoviska podle vodního zákona shledal nedůvodnou. Spolek navrhuje věc předložit rozšířenému senátu, neboť je přesvědčen, že krajský soud nemůže takové dokazování provádět, a tuto otázku mají zodpovědět správní orgány. Spolek také nesouhlasí s tím, jak krajský soud hodnotil důkazy.

[47] NSS v rozsudku č. j. 6 As 3/2025-62 uvedl, že krajský soud dospěl na základě provedených důkazů k jednoznačnému závěru, že od doby vydání závazného stanoviska do doby vydání rozhodnutí o odvolání nedošlo k žádným změnám představujícím změnu poměrů v území z hlediska vodního zákona, které by potenciálně vyžadovaly změnu závazného stanoviska na ochranu povrchových vod ze dne 15. 10. 2020. Krajský soud postupoval v intencích dřívějších závěrů NSS uvedených ve zrušujícím rozsudku. Byť z provedeného dokazování vyplynulo, že ke změnám poměrů nedošlo od konce platnosti závazného stanoviska až do vydání rozhodnutí o odvolání, krajský soud dovodil, že z absence změn lze implicitně předpokládat, že ke změně poměrů nedošlo ani v době platnosti závazného stanoviska.

[48] NSS se zabýval i otázkou, zda byl v řízení před krajským soudem skutečně proveden důkaz stanoviskem dotčeného orgánu, pokud závazné stanovisko ze dne 15. 10. 2020 vydal Magistrát města Přerova. Z obsahu sdělení Magistrátu města Olomouce vyplývá, že mu byla věc postoupena z důvodu existence rizika systémové podjatosti úředních osob. Lze uzavřít, že Magistrát města Olomouce v řízení vystupoval v pozici dotčeného orgánu, a jeho sdělení předložené v řízení před krajským soudem splňuje požadavky formulované v dřívějším rozsudku NSS.

[49] Argumentace spolku zpochybňující věcnou a časovou souvislost sdělení Magistrátu města Olomouce je proto nedůvodná. Sdělení z časového hlediska pojednává o rozhodné době, byť bylo vydáno až po rozhodnutí o odvolání, současně je vydal přímo dotčený orgán, jak NSS ve svém závazném právním názoru požadoval. Spolek v kasační stížnosti nesouhlasil s absencí platného závazného stanoviska na ochranu povrchových vod. Těžiště jeho argumentace však spočívalo v polemice se závazným právním názorem NSS, což je nepřípustné, jak již soud uváděl výše. Spolek nezpochybnil obsah či průkaznost provedených důkazů ani závěr krajského soudu, že v daném území ke změně poměrů nedošlo.

[50] NSS tedy ve shodě s krajským soudem uzavírá, že v dotčeném území nedošlo v době od vydání závazného stanoviska na ochranu povrchových vod do vydání rozhodnutí o odvolání ke změně poměrů, jež by odůvodňovala vydání nového závazného stanoviska.

pokračování

Lze tak vyloučit, že by vada rozhodnutí o odvolání spočívající v tom, že v okamžiku jeho vydání již uplynula doba platnosti závazného stanoviska na ochranu povrchových vod (omezená z důvodů možné změny poměrů), měla vliv na zákonnost rozhodnutí o odvolání.

III. C. Požadavky spolku ke zmírnění vlivu dálnice na krajinný ráz

[51] Krajský soud shledal žalobu částečně důvodnou z důvodu nevypořádání požadavků spolku týkajících se zásahů stavby do krajinného rázu. Proto výrokem I svého rozsudku zrušil rozhodnutí žalovaného, pokud jde o potvrzení rozhodnutí stavebního úřadu ve vztahu ke třem stavebním objektům. Proti tomuto výroku směřovali své kasační námitky všichni stěžovatelé.

III. C. 1. Spolek mohl své námitky uplatnit ve stavebním řízení

[52] NSS se nejprve zabýval argumentací žalovaného a stavebníka. Podle nich spadají námitky spolku týkající se zmírnění vlivu dálnice na krajinný ráz do územního, nikoli stavebního řízení, a byly proto opožděné. Spolek se brání tím, že taková tvrzení nemohou žalovaný ani stavebník uplatnit až v řízení o kasační stížnosti, pokud takto neargumentovali ve správním řízení.

[53] Kasační soud upozorňuje na to, že argumentace žalovaného (potažmo stavebníka) byla původně založena na tom, že spolek měl požadavky na zmírnění dopadů na krajinný ráz uplatnit v řízení podle § 8 a § 9 zákona o ochraně přírody a krajiny. To však NSS v rozsudku č. j. 2 As 120/2024-84 vyloučil. Argumentace, že námitky spolku spadají do územního, a nikoli stavebního řízení, je podle kasačního soudu reakcí na výklad citovaného rozsudku krajským soudem.

[54] Žalovaný i stavebník tvrdí, že vliv stavby na krajinný ráz byl posouzen již v územním řízení. Odkázali na závazné stanovisko Magistrátu města Olomouce ze dne 8. 8. 2019, podle něhož nebude mít záměr s ohledem na svou blízkost k osídleným útvarům větší dopady na krajinný ráz. Závazné stanovisko vycházelo z dřívějších souhlasů dotčeného orgánu ze dne 29. 11. 2004 a ze dne 1. 12. 2004, vydaných k původní žádosti stavebníka o vydání územního rozhodnutí k záměru již v roce 2004, jež jsou stále platná a závazná. Spolek se v územním řízení vyjádřil tak, že ke stanoveným podmínkám k ochraně krajinného rázu nemá připomínky (rozhodnutí o změně územního rozhodnutí, č. j. KUOK 40737/2021, s. 149). Je však přesvědčen, že své požadavky správně předložil ve stavebním řízení, obzvlášť pokud byl projekt SO 801 Vegetační úpravy zhotoven až v prosinci 2020. V územním řízení se totiž neřeší takový detail, jako je prostorový způsob výsadby dřevin, termín výsadby ani délka zvýšené péče.

[55] Podle § 114 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., stavební zákon, ve znění účinném do 31. 12. 2023, platilo, že *k námitkám účastníků řízení, které byly nebo mohly být uplatněny při územním řízení, při pořizování územně plánovací dokumentace nebo při vydání územního opatření o stavební uzávěře anebo územního opatření o asanaci území, se nepřiblíží.*

[56] NSS vyšel při posouzení této námitky z kontextu celé věci. Stavba dálnice byla povolena v několika stavebních řízeních. Samotné těleso dálnice (53 stavebních objektů)

bylo povoleno rozhodnutím Ministerstva dopravy ze dne 30. 7. 2021, které ministr dopravy rozhodnutím ze dne 5. 12. 2022 částečně změnil a ve zbytku potvrdil. Krajský soud v Ostravě žalobu proti rozhodnutí ministra dopravy zamítl rozsudkem ze dne 1. 2. 2024, č. j. 38 A 8/2022-125. Kasační stížnost proti tomuto rozsudku odmítl NSS usnesením ze dne 26. 6. 2024, č. j. 8 As 96/2024-96.

[57] Dvacet stavebních objektů, jež jsou předmětem žádosti o povolení stavby v projednávané věci, představují v rámci souboru stavebního záměru *Dálnice D1, stavba 0136 Říkovice-Přerov* stavbu vedlejší. Svým účelem užívání a umístěním souvisí se stavbou hlavní (dálnicí), zabezpečují užitelnost a doplňují její účel užívání. Konkrétně se jedná o přeložky silnic II. třídy a veřejně přístupných účelových komunikací (rozhodnutí žalovaného, s. 13).

[58] NSS nemá pochyb o tom, že dopad stavby na krajinný ráz byl řešen v územním i ve stavebním řízení. Koordinované závazné stanovisko ze dne 26. 10. 2020 bylo podkladovým rozhodnutím nejen v projednávané věci, ale také v ostatních stavebních řízeních. Magistrát města Přerova v něm vyslovil souhlas podle § 12 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny ve vztahu k dokumentaci pro stavební řízení. Dotčený orgán stanovil podmínky zásahů do krajinného rázu a v šestém bodě uvedl, že tyto podmínky stanoví pouze pro stavební objekty, na něž se vztahuje změna územního rozhodnutí, tzn. rozhodnutí Magistrátu města Olomouce ze dne 19. 11. 2019, č. j. SMOL/240886/2019/OS/US/Sem. Tento postup potvrdil také nadřízený dotčený orgán (s. 9 koordinovaného závazného stanoviska Krajského úřadu Olomouckého kraje ze dne 11. 1. 2022, č. j. KUOK 126579/2021). Toto územní rozhodnutí se týká stavebních objektů, které byly následně předmětem různých stavebních řízení. Ve vztahu k nyní projednávané věci se územní rozhodnutí ze dne 19. 11. 2019 týká následujících čtrnácti stavebních objektů zahrnutých zároveň do napadeného rozhodnutí žalovaného: SO 115, SO 121, SO 142, SO 143, SO 144, SO 147, SO 148, SO 149, SO 150, SO 153, SO 154, SO 157, SO 158 a SO 171. Z toho plyne, že souhlas se zásahem do krajinného rázu se týká všech dvaceti stavebních objektů, ale podmínky stanovené koordinovaným závazným stanoviskem ze dne 26. 10. 2020 se ve smyslu jeho části 1. bodu 6 týkají pouze čtrnácti uvedených stavebních objektů povolovaných v projednávané věci.

[59] Dotčené orgány posuzují dopad stavby na krajinný ráz ve vztahu k celé umísťované stavbě. Podmínky pro zmírnění dopadu na krajinný ráz (které spolek v řízení o povolení stavby požadoval změnit) se pak mohou týkat konkrétních stavebních objektů. I ve stavebním řízení mohou vyjít najevo nové dopady záměru na krajinný ráz, a to až v souvislosti s dokumentací pro stavební řízení; v takovém případě je vyloučeno jejich posouzení již v územním řízení. Nadále však platí, že zásadně se posuzuje dopad na krajinný ráz již v územním řízení. Ve stavebním řízení lze ve smyslu § 114 odst. 2 stavebního zákona uplatnit pouze ty námitky ve vztahu ke krajinnému rázu, které směřují k dokumentaci pro stavební povolení. Podstatné je, že dotčený orgán v koordinovaném závazném stanovisku ze dne 26. 10. 2020 posuzoval dopad na krajinný ráz ve vztahu k dokumentaci pro stavební řízení. Právě v tomto rozsahu mohl spolek požadovat úpravu podmínek pro zmírnění dopadu dálnice na krajinný ráz a žalovaný byl povinen se s těmito požadavky vypořádat. Žalovaný i stavebník se tedy mýlí, pokud tvrdí, že spolek mohl a měl své námitky uplatnit již v územním řízení.

III. C. 2. Výrok II rozhodnutí žalovaného byl dělitelný

[60] NSS považoval za nezbytné zabývat se tím, zda byl krajský soud oprávněn zrušit rozhodnutí žalovaného pouze ve vztahu ke třem stavebním objektům. Spolek s takovým postupem nesouhlasí a v kasační stížnosti se obsáhle zabývá jeho možnými důsledky. Tvrdí, že hrozí zprovoznění dálnice dříve, než správní orgány rozhodnou o podmínkách jejího dopadu na krajinný ráz.

[61] Možnost krajského soudu zrušit pouze část napadeného rozhodnutí je dána tehdy, pokud jsou napadené výroky dělitelné, tedy na sobě nezávislé. Judikatura NSS *a priori* nevylučuje, aby soud zrušil jen některý z výroků žalobou napadeného rozhodnutí nebo část některého z nich (rozsudek ze dne 15. 1. 2020, č. j. 4 Afs 366/2019-51, či usnesení ze dne 17. 7. 2018, č. j. 5 Afs 83/2017-103). Soud pak může, je-li to potřebné, zrušit pouze část takového dělitelného výroku rozhodnutí, nikoli nezbytně výrok celý. Záleží na tom, zda se nezákonnost rozhodnutí žalovaného či vada řízení, které předcházelo jeho vydání, promítá do všech výroků napadeného rozhodnutí, nebo pouze do části, o které bylo souhrnně rozhodnuto jedním výrokem, resp. jednou skupinou výroků (rozsudek NSS ze dne 12. 9. 2024, č. j. 6 As 178/2023-58, bod 19). Dělitelnost výroku rozhodnutí žalovaného závisí nejen na výroku samotném, ale rovněž na oddělitelnosti posouzení skutkových a právních otázek, tedy na odůvodnění rozhodnutí ve vztahu k tomuto výroku, resp. některé jeho části (rozsudky NSS ze dne 20. 9. 2022, č. j. 4 Afs 306/2020-70, bod 42, nebo ze dne 29. 11. 2023, č. j. 6 Afs 268/2022-41, bod 19). Je tedy nutné zohledňovat vazby a vzájemné souvislosti předmětu jednoho výroku správního rozhodnutí.

[62] Žalovaný výrokem I napadeného rozhodnutí zamítl odvolání účastníků řízení (odlišných od spolku) pro opožděnost. Výrokem II žalovaný částečně změnil rozhodnutí stavebního úřadu a ve zbytku je potvrdil. Krajský soud nyní zrušil rozhodnutí žalovaného v té části výroku II, kterou žalovaný potvrdil rozhodnutí stavebního úřadu, pokud jde o stavební objekty SO 121, SO 143 a SO 145. Odůvodnil to tím, že jádro žalobní argumentace směřuje vůči zásahu tělesa dálnice do krajinného rázu. Ve spojení s tím, jak spolek formuloval své požadavky na zmírnění dopadu stavby na krajinný ráz [zejména u požadavku (ii), kde výslovně uvedl „do zprovoznění dálnice“], vyplývá, že se požadavky týkají pouze stavebních objektů SO 121, SO 143 a SO 145, resp. že se zbývajících stavebních objektů netýkají. Podle krajského soudu bylo mezi účastníky nesporné, že projekt SO 801 Vegetační úpravy se týká pouze výsadby dřevin na tělese dálnice a výše zmíněných třech stavebních objektech. Spolek podle krajského soudu konkrétní souvislost zbývajících povolovaných objektů s SO 801 ani SO 804 nenamítl ani neprokázal. Proto neměl postup žalovaného vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí jako celku. Krajský soud tedy shledal námitku spolku pouze částečně důvodnou.

[63] Pro zodpovězení otázky, zda je výrok II rozhodnutí žalovaného dělitelný, zkoumal NSS vzájemnou souvislost mezi dvaceti stavebními objekty, jež byly předmětem nyní posuzovaného stavebního povolení. Podmínky k dopadům na krajinný ráz se vztahují ke stavebním objektům, které jsou předmětem územního rozhodnutí ze dne 19. 11. 2019. Tyto stavební objekty byly dále předmětem různých stavebních řízení. Již z těchto okolností

plyne vnitřní dělitelnost výroku II rozhodnutí žalovaného. Stavební objekty SO 121, SO 143 a SO 145 nemají vliv na stavbu a provoz ostatních sedmnácti stavebních objektů, které byly povoleny v témže stavebním řízení. Užší vztah mají k samotnému tělesu dálnice, které bylo povoleno ministerstvem dopravy (viz bod [56]) a není předmětem tohoto řízení, zatímco na ostatních stavebních objektech povolovaných v nyní přezkoumávaném stavebním řízení jsou *de facto* nezávislé.

[64] NSS tedy shledal, že skutkové okolnosti v posuzované věci umožňují oddělitelné posouzení, byť o nich žalovaný rozhodl jediným výrokiem. Krajský soud byl tedy oprávněn zrušit pouze část výroku rozhodnutí žalovaného o odvolání.

[65] Spolek namítá, že tento postup umožní nečinnost správních orgánů příslušných k rozhodnutí o opatřeních ke zmírnění dopadů dálnice na krajinný ráz, zatímco stavba bude v mezidobí zprovozněna i bez nich. NSS k tomu uvádí, že předmětem tohoto řízení není a ani nemůže být hypotetická budoucí nečinnost správních orgánů. K ochraně před nečinností správních orgánů slouží primárně prostředky podle § 80 správního řádu, případně žaloba na ochranu proti nečinnosti správního orgánu (§ 79 a násl. s. ř. s.).

[66] Kasační soud zdůrazňuje, že akcentoval mimořádné okolnosti, které nastaly v projednávané věci a umožnily přijmout závěr o dělitelnosti výroku II rozhodnutí žalovaného. Jak již bylo uvedeno, předmětem stavebního povolení bylo dvacet na sobě nezávislých stavebních objektů, z nichž tři jsou závislé na stavebních objektech povolovaných v jiném stavebním řízení. To, že ohledně tří stavebních objektů bylo rozhodnutí žalovaného zrušeno, však neovlivní realizaci zbylých sedmnácti stavebních objektů povolovaných v témže stavebním řízení. Právě tyto specifické okolnosti jsou předpokladem dělitelnosti výroku II napadeného rozhodnutí žalovaného. Z tohoto důvodu zrušení pouze části výroku II napadeného rozhodnutí ze strany krajského soudu nepřinese ony praktické negativní dopady, na které poukazoval spolek a osoba zúčastněná na řízení II). Samotné těleso dálnice totiž bylo pravomocně povoleno jiným rozhodnutím a není předmětem řízení v této věci (bod [56] tohoto rozsudku).

III. C. 3. Vypořádání požadavků spolku bylo částečně nepřezkoumatelné

[67] NSS v rozsudku č. j. 2 As 120/2024-84 uvedl, že dotčený orgán v koordinovaném závazném stanovisku ze dne 26. 10. 2020 podle § 12 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny vycházel z řízení o povolení kácení dřevin. Jeho předmětem jsou mj. SO 801 Vegetační úpravy a SO 804 Náhradní výsadba. Také na základě těchto podkladů formuloval dotčený orgán své podmínky v souhlasu. Souhlas udělil ve vztahu k projektové dokumentaci pro stavební řízení. V tomto rozsahu tedy mohl spolek uplatnit své požadavky. Na věci nic nemění to, že dotčený orgán vycházel z projektu SO 801 Vegetační úpravy, který je předmětem řízení o kácení dřevin. Stavební úřad stanovil ve stavebním povolení podmínku vymezenou v koordinovaném závazném stanovisku ze dne 26. 10. 2020 tak, že *„výsadba vhodných dřevin bude provedena minimálně v rozsahu vegetačních úprav, případné úpravy tohoto návrhu (...) budou předem projednány s příslušným orgánem ochrany přírody“*. Otázkou je, zda správní orgány přezkoumatelně vypořádaly odmítnutí požadavků spolku na zmírnění dopadu na krajinný ráz, nikoli to, jaké podmínky (jejich obsah) přijal dotčený orgán.

pokračování

[68] Pro možnost zpochybnění podmínek ke zmírnění dopadu dálnice na krajinný ráz je určující rozsah, ve kterém tento možný dopad posuzoval dotčený orgán v koordinovaném závazném stanovisku ze dne 26. 10. 2020. Dotčený orgán stanovil podmínky ve vztahu ke stavebním objektům zahrnutým do územního rozhodnutí ze dne 19. 11. 2019, které se týkalo mj. čtrnácti stavebních objektů povolovaných v projednávané věci. Samotný souhlas ve smyslu § 12 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny ale dotčený orgán udělil ve vztahu k dokumentaci pro stavební řízení, tj. ke všem dvaceti stavebním objektům.

[69] Krajský soud dospěl k závěru, že požadavky spolku se týkají těchto tří stavebních objektů: SO 121 Přeložka silnice II/436 Bochoř – Přerov, SO 143 Polní cesta v km 77,170 a SO 145 Polní cesta v km 78,630. Tento závěr vycházel z úvahy, že jádro žalobní argumentace směřuje primárně vůči zásahu tělesa dálnice do krajinného rázu. Podle krajského soudu nebylo sporné, že projekt SO 801 Vegetační úpravy se týká výsadby dřevin na tělese dálnice a na zmíněných třech stavebních objektech. Z tohoto dokumentu plyne, že se v rámci stavebních objektů SO 121, SO 143 a SO 145 má provést výsadba dřevin.

[70] NSS posoudil povahu požadavků spolku týkajících se dopadu na krajinný ráz. Spolek v odvolání požadoval doplnit dvě nové podmínky do bodu 26 stavebního povolení, jenž stanoví podmínky podle koordinovaného závazného stanoviska ze dne 26. 10. 2020. Šlo o výsazení dřevin v nepravidelných shlucích včetně výsazení tzv. motýlí směsi mezi dřevinami pro zvýšení biodiverzity a provedení tohoto opatření do zprovoznění dálnice se zvýšenou péčí o tyto dřeviny po dobu následujících pěti let. Spolek ve správním řízení, řízení o žalobě ani v řízení o kasační stížnosti nepožadoval, aby výsadba proběhla ve větším rozsahu než „*v rozsahu návrhu vegetačních úprav*“, resp. nespecifikoval prostorově, na kterých stavebních objektech má k výsadbě dojít. Z formulace jeho požadavků lze tedy dovodit, že spolek navrhoval úpravy právě ve vztahu k vegetačním úpravám. Z dvaceti stavebních objektů, na něž se vztahuje koordinované závazné stanovisko ze dne 26. 10. 2020, jsou předmětem projektu SO 801 Vegetační úpravy tři stavební objekty: SO 121 Přeložka silnice II/436 Bochoř – Přerov, SO 143 Polní cesta v km 77,170 a SO 145 Polní cesta v km 78,630. NSS tak dospěl ke shodnému závěru jako krajský soud, tedy že spolek uplatňoval své požadavky na úpravu podmínek pro zmírnění dopadů na krajinný ráz ve vztahu k těmto třem stavebním objektům.

[71] NSS dodává, že tento závěr není v rozporu s jeho judikaturou, podle níž je třeba požadavky na zmírnění dopadu záměru na krajinný ráz uplatnit již v územním řízení, nikoli až v řízení stavebním. Podle judikatury je nutné se zabývat povahou námitek a tím, zda směřují proti projektové dokumentaci, způsobu provádění stavby či užívání stavby, nebo proti požadavkům dotčených orgánů. Námitky, které směřují do podkladů pro územní rozhodnutí nebo problematiky v něm řešené, účastník ve smyslu § 114 odst. 2 stavebního zákona nemůže účinně uplatnit v řízení stavebním. NSS však v bodě [59] tohoto rozsudku vysvětlil, že námitky spolku, spočívající v návrzích na úpravu podmínek koordinovaného závazného stanoviska, směřují proti požadavkům dotčeného orgánu přijatým až ve stavebním řízení. Spolek tedy mohl uplatnit své námitky ve stavebním řízení.

[72] Krajský úřad Olomouckého kraje koordinovaným závazným stanoviskem ze dne 11. 1. 2022 přezkoumával také souhlas se zásahem do krajinného rázu. Návrhy spolku na zmírnění dopadu záměru na krajinný ráz zamítl, neboť požadavek na vysetí motýlí směsi překračoval problematiku krajinného rázu. K výsadbě v nepravidelných shlucích odkázal na řízení podle § 8 a § 9 zákona o ochraně přírody a krajiny, v jehož rámci lze uložit nejen rozsah, ale i formu a prostorové umístění náhradních výsadeb. Dále dotčený orgán uvedl, že doplnění formulace *do zprovoznění stavby* je nadbytečné, neboť všechny podmínky stavebního povolení musí být splněny do kolaudace a zprovoznění stavby. Orgán ochrany přírody stanovil dobu na udržování osázení po dobu existence stavby, tedy na dobu delší než pět let. Doplnění slova *péče* o přívlastek *zvýšená* považoval dotčený orgán za nadbytečné; nadto jde o neurčitý právní pojem. Již označení *péče* obnáší souhrn všech úkonů nezbytných pro zajištění prospívání vysazených rostlin a udržování těchto exemplářů na jejich stanovišti. Tyto závěry převzal do napadeného rozhodnutí také žalovaný.

[73] Krajský soud v nyní napadeném rozsudku v souladu se závazným právním názorem NSS konstatoval, že požadavky spolku nebyly takovým odůvodněním přezkoumatelně vypořádány, neboť se vztahují k dopadům na krajinný ráz řešeným (také) v tomto stavebním řízení. Krajský soud tedy nepochybil, pokud dospěl k závěru, že žalobní námitka spolku je důvodná.

[74] Krajský soud uzavřel, že žalovaný konkrétně nereagoval na požadavky spolku, zejména pokud jde o výsadbu v nepravidelných shlucích, což má v této části vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí. Shledal však, že se toto pochybení týká pouze tří stavebních objektů. Dotčených dvacet stavebních objektů sice tvoří nedílnou součást dálnice, která by bez nich nebyla plně funkční. Přesto nelze dovodit, že se požadavky spolku týkaly všech polních cest, cyklostezky či účelové silnice. Jádrem žalobní argumentace směřuje primárně vůči zásahu *tělesa dálnice* do krajinného rázu. Podle krajského soudu není sporné, že se projekt SO 801 Vegetační úpravy týká výsadby dřevin právě na tělese dálnice a dále na stavebních objektech SO 121, SO 143 a SO 145. S tímto posouzením kasační soud souhlasí.

III. D. Náklady řízení před krajským soudem

[75] Spolek dále nesouhlasí s tím, že mu krajský soud nepřiznal náhradu nákladů řízení, ačkoli byl částečně úspěšný. Spolek požadoval předložení také této otázky rozšířenému senátu NSS. Podle NSS nejsou splněny podmínky pro předložení věci rozšířenému senátu ve smyslu § 17 odst. 1 s. ř. s. NSS má totiž za to, že lze vycházet z jeho ustálené judikatury k otázce částečného úspěchu v soudním řízení. Spolek nadto ani blíže nevysvětlil důvody, pro které by otázka nepřiznání nákladů řízení při zanedbatelném částečném neúspěchu žalobce měla být rozšířenému senátu předložena.

[76] NSS nejprve posoudil, zda je kasační námitka proti výroku o nákladech řízení před krajským soudem přípustná. Podle usnesení rozšířeného senátu č. j. 7 Afs 1/2007-64 není přezkum výroku o nákladech řízení absolutně vyloučen; naopak je možný, pokud NSS věcně přezkoumává výrok o věci samé. Jelikož některé kasační námitky spolku byly přípustné (ačkoli nebyly důvodné), byla přípustná i kasační stížnost směřující do výroku o nákladech řízení.

pokračování

[77] Podle § 60 odst. 1 s. ř. s., *nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Měl-li úspěch jen částečný, přizná mu soud právo na náhradu poměrné části nákladů.*

[78] Krajský soud výrok o nákladech řízení odůvodnil tím, že měl-li spolek úspěch jen částečný, přizná mu soud právo na náhradu poměrné části nákladů. Argumentaci spolku krajský soud shledal důvodnou pouze ve vztahu ke třem z dvaceti stavebních objektů. Ve zbývajících převažujících částech žaloby spolek úspěšný nebyl, proto krajský soud dospěl k závěru, že procesně úspěšný byl žalovaný.

[79] Částečný úspěch ve věci připadá v řízení před krajským soudem v úvahu v situaci, kdy má napadené správní rozhodnutí několik dělitelných výroků, soud žalobě vyhověl pouze ve vztahu k některému z nich a ve zbytku žalobu zamítne. To se vztahuje i na situace, kdy je jeden výrok správního rozhodnutí dělitelný podle předmětu, k němuž se vztahuje (body [61] až [64] tohoto rozsudku). Při určení míry úspěchu ve věci je pak nutné vycházet z celkového kontextu řízení tak, aby rozhodnutí o nákladech řízení spravedlivě odráželo průběh a výsledek sporu.

[80] Výrok II nyní napadeného rozhodnutí žalovaného je materiálně dělitelný podle toho, ke kterému ze stavebních objektů se vztahuje. Krajský soud byl proto povinen v situaci, kdy spolek uspěl s žalobními body, které zpochybňovaly vypořádání jeho požadavků na zmírnění krajinného rázu pouze k těm stavebním objektům, ke kterým se vztahují vegetační úpravy, omezit svůj rušící výrok jen na dotčené části výroku II rozhodnutí žalovaného a ve zbylé části ponechat napadené rozhodnutí nedotčené. V tomto případě tedy skutečně šlo o částečný úspěch žalobce a žalovaného v téže věci a bylo nutné poměřit vzájemný úspěch účastníků (přiměřeně rozsudek NSS ze dne 23. 1. 2025, č. j. 6 Afs 299/2023-65).

[81] Kasační soud posoudil celkový kontext řízení a výsledek sporu a ztotožnil se s krajským soudem, že úspěch spolku byl ve věci zanedbatelný. Spolek totiž uplatnil množství žalobních námitek a částečně úspěšný byl pouze s jednou z nich. Krajský soud vyhodnotil, že byl s touto námitkou úspěšný ve vztahu ke třem z dvaceti stavebních objektů, což lze v celkovém kontextu projednávané věci považovat za zanedbatelný úspěch (rozsudek NSS ze dne 11. 9. 2024, č. j. 2 Afs 121/2023-45). Na tomto závěru nic nemění ani to, že spolek namítal nepřezkoumatelnost rozhodnutí žalovaného. Spolek totiž věděl, jakých stavebních objektů se podmínky pro zmírnění dopadů na krajinný ráz týkají, a bylo na něm, jakou argumentační strategii zvolí (přiměřeně rozsudek NSS ze dne 30. 12. 2024, č. j. 2 Afs 393/2023-97, bod 8).

[82] NSS tedy neshledal pochybení v rozhodnutí krajského soudu o nákladech řízení. Závěrem doplňuje, že § 60 odst. 7 s. ř. s., na nějž poukázal žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti, krajský soud neaplikoval, tedy neshledal, že by procesní strategie spolku byla důvodem hodným zvláštního zřetele pro nepřiznání nákladů řízení.

IV. Závěr a náklady řízení

[83] NSS tedy zamítl kasační stížnost spolku, žalovaného i stavebníka jako nedůvodné (§ 110 odst. 1 věta poslední s. ř. s.).

[84] Spolek v řízení o své kasační stížnosti nebyl úspěšný, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. V tomto řízení úspěšnému žalovanému nevznikly náklady nad rámec běžné úřední činnosti. Stavebník jako osoba zúčastněná na řízení I) ani osoby zúčastněné na řízení II) a III) nemají právo na náhradu nákladů řízení o této kasační stížnosti podle § 60 odst. 5 ve spojení s § 120 s. ř. s.

[85] V řízení o svých kasačních stížnostech nebyli úspěšní ani žalovaný a stavebník, kteří nemají právo na náhradu nákladů řízení; toto právo naopak náleží úspěšnému spolku (§ 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s.). NSS přiznal zástupkyni spolku odměnu za jeden úkon právní služby spočívající ve společném vyjádření ke kasačním stížnostem žalovaného a stavebníka (§ 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátní tarif, ve znění účinném od 1. 1. 2025]. Výše odměny za jeden úkon právní služby činí 4 620 Kč (§ 9 odst. 5 a § 7 bod 5 advokátního tarifu) spolu s paušální náhradou hotových výdajů ve výši 450 Kč podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu. Zástupkyně spolku není plátkyní daně z přidané hodnoty, náklady řízení proto činí 5 070 Kč. NSS uložil žalovanému i stavebníkovi uhradit vždy 50 % z této částky, tedy 2 535 Kč, a to ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupkyně spolku (§ 149 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve spojení s § 64 s. ř. s.).

[86] Osoby zúčastněné na řízení II) a III) nemají právo na náhradu nákladů řízení o kasačních stížnostech žalovaného a stavebníka (§ 60 odst. 5 ve spojení s § 120 s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 31. března 2025

Sylva Šiškeová
předsedkyně senátu