



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Filipa Dienstbiera, soudce zpravodaje Václava Štencla a soudkyně Veroniky Juříčkové v právní věci žalobce: **Krajina pro život, z. s.**, sídlem Bohumila Kavky 933, Průhonice, zastoupený JUDr. Petrou Humlíčkovou, advokátkou, sídlem Vodičkova 704/36, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**, sídlem Vršovická 1442/65, Praha 10, **za účasti: I)** Středočeský kraj, sídlem Zborovská 81/11, Praha 5, zastoupený JUDr. Jiřím Hartmannem, advokátem, sídlem, Sokolovská 49/5, Praha 8, **II)** hlavní město Praha, sídlem Mariánské náměstí 2, Praha 1, zastoupené JUDr. Tomášem Hlaváčkem, advokátem, sídlem Kořenského 1107/15, Praha 5, **III)** obec Průhonice, sídlem Květnové náměstí 73, Průhonice, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 7. 11. 2022, č. j. MZP/2022/510/1429, o kasačních stížnostech osob zúčastněných na řízení I) a II) proti rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 26. 1. 2024, č. j. 61 A 30/2022-151,

t a k t o :

- I. Řízení o kasační stížnosti osoby zúčastněné na řízení II **se zastavuje**.
- II. Kasační stížnost osoby zúčastněné na řízení I **se zamítá**.
- III. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti osoby zúčastněné na řízení II.
- IV. Žalovaný a osoby zúčastněné na řízení I a II **nemají** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti osoby zúčastněné na řízení I.
- V. Osoba zúčastněná na řízení I **je povinna** zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení o své kasační stížnosti ve výši 15 270 Kč do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupkyně žalobce JUDr. Petry Humlíčkové, advokátky.

- VI. Osoba zúčastněná na řízení III **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasačních stížnostech.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení případu

[1] Krajský úřad Jihočeského kraje rozhodnutím ze dne 16. 6. 2022, č. j. KUJCK 76356/2022, povolil podle § 56 odst. 1 a 2 písm. c) zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny výjimky ze zákazů stanovených v § 50 odst. 2 téhož zákona ve vztahu k celkem 18 druhům živočichů pro účely realizace stavebního záměru „*Vestecská spojka II. Etapa včetně napojení na D1*“ (dále též „*Vestecská spojka*“) a stanovil k tomu několik podmínek. Žalovaný následně na základě odvolání žalobce a dalších účastníků řízení v záhlaví uvedeným rozhodnutím částečně změnil rozhodnutí krajského úřadu (především upřesnil některé z podmínek) a ve zbytku prvostupňové rozhodnutí potvrdil.

[2] Rozhodnutí žalovaného napadl žalobce správní žalobou, na jejímž základě Krajský soud v Českých Budějovicích v záhlaví označeným rozsudkem rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Shledal totiž hned několik pochybení správních orgánů. Především podle něj nedostatečně vymezily veřejný zájem na realizaci záměru, nezkoumaly existenci jiného uspokojivého řešení (nulové varianty) a neprokázaly splnění podmínky, že nedojde k ovlivnění dosažení či udržení příznivého stavu ohroženého druhu z hlediska jeho ochrany. Krajský soud dospěl dále k závěru, že nelze vycházet z dříve provedeného posouzení EIA. Důvodnými shledal i některé námitky směřující proti podmínkám rozhodnutí o výjimce. Konkrétně správním orgánům vytkl, že nevymezily, jaké podmínky (kvalifikaci) má splňovat osoba zpracovávající biologický průzkum. Jako příliš obecnou a nevymahatelnou shledal také podmínku provádění ekologického dozoru. Ve zbytku neshledal žalobní námitky důvodnými.

II. Kasační stížnosti

[3] Osoba zúčastněná na řízení I podala proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost, v níž namítá, že veřejný zájem byl dostatečně individualizován a odlišen od zájmů individuálních a kolektivních. Veřejným zájmem je samotná výstavba Vestecské spojky, která je součástí územně plánovací dokumentace (Zásad územního rozvoje Středočeského kraje), jejíž zákonnost byla přezkoumána správním soudem. S její výstavbou počítá i územní plán Hlavního města Prahy a Zásady územního rozvoje Hlavního města Prahy a je také v souladu s Politikou územního rozvoje České republiky. Důvody pro její vymezení jsou v územně plánovací dokumentaci dostatečně vymezeny pro účely individualizace veřejného zájmu. Osoba zúčastněná na řízení I ve správním řízení rovněž uvedla konkrétní důvody vedoucí k závěru o její potřebnosti, které žalovaný v napadeném rozhodnutí rekapituloval. Na prvním místě žalovaný uvedl dopravní účel spočívající ve svedení průjezdní dopravy ze zastavěného území na sběrnou komunikaci vedenou mimo zastavěné území s větším standardem bezpečnostních opatření. Krajský soud nehodnotí individualizaci veřejného zájmu, nýbrž jeho intenzitu. Již samotné zakotvení stavby do územně plánovací

pokračování

dokumentace obsahující zdůvodnění záměru je postačující pro závěr, že zájem na výstavbě je zájmem veřejným. Je-li správní soud při přezkumu územního plánu vázán určitou zdrženlivostí, pak ještě větší zdrženlivostí musí být vázán při přezkumu rozhodnutí o povolení výjimky. Krajský soud popírá základní principy územního plánování. Upřednostnění politické vůle tvořené na úrovni vyššího územního celku před nesouhlasným stanoviskem politické reprezentace obce je v souladu se zákonem a je ústavně konformní. Krajský soud dále vybočil z mezí soudního přezkumu, jestliže si aťhovoval pravomoc rozhodnout o nutnosti a potřebnosti Vestecké spojky, ačkoliv se jedná o politickou otázku příslušející rozhodnout obcím a krajům v jejich samostatné působnosti. Žalovaný byl vázán Zásadami územního rozvoje Středočeského kraje.

[4] Osoba zúčastněná na řízení I dále namítá, že krajský soud vybočil z mezí soudního přezkumu i v otázce existence jiného uspokojivého řešení. Soudu nepřísluší svými úvahami, které jsou laické a zavádějící, nahrazovat odborný názor správního orgánu. V řízení o povolení výjimky není žalovaný ani oprávněn zkoumat nezbytnost realizace dopravní stavby, která byla zahrnuta do zásad územního rozvoje. Úvaha o existenci jiného uspokojivého řešení se již odehrává v mezích schválené územně plánovací dokumentace. I v případě otázky ovlivnění či udržení příznivého stavu ohroženého druhu krajský soud překročil pravomoci, jestliže úvahy správního orgánu nahradil úvahou vlastní (laickou). Východisko, dle něhož již samotný výskyt jedinců patřících do populace zvláště chráněných druhů živočichů a ohrožení těchto jedinců na životě při celkově malé početnosti populace brání povolení výjimky, je nesprávné. Jako silně ohrožené druhy jsou ve vyhlášce č. 395/1992 Sb. uváděny i dnes zcela běžné a minimálně ohrožené druhy. Některé z těchto druhů žijí v dotčeném území v malých počtech proto, že toto území neposkytuje pro jejich život vhodné podmínky (tj. nízké počty nejsou důsledkem vzácnosti druhu). Zkoumání míry negativního vlivu zásahu přísluší biologickému hodnocení. Z něj vyplývá, že nebylo zjištěno takové ohrožení zvláště chráněných druhů živočichů, které by bránilo výstavbě Vestecké spojky.

[5] Podle osoby zúčastněné na řízení I krajský soud nesprávně posoudil správnost stanoviska EIA. Argumentace krajského soudu se mýlí s důvody napadeného rozhodnutí. Žalovaný využil stanovisko jako podklad při hodnocení charakteru dopravy na Vestecké spojnici. Ve vztahu k dotčení fauny jím neargumentoval. Krajský soud vybočil i z toho, jak svůj žalobní bod vymezil žalobce; ten brojil proti tomu, že záměr neprošel posouzením EIA, neboť dříve zpracované stanovisko EIA pozbylo platnosti. Nejedná se zde o závazný podklad, takže přezkum jeho zákonnosti krajskému soudu nepřísluší. Nadto záměr prošel procesem posuzování vlivů na životní prostředí a stanoviska EIA byla a jsou platná. Osoba zúčastněná na řízení I rozporuje také závěry krajského soudu týkající se nezákonnosti některých podmínek. I zde se jedná o správní úvahu, avšak krajský soud si nepoložil otázku, zda lze takto koncipované podmínky považovat za překročení mezí správního uvážení či dokonce jeho zneužití. Na podmínkách není nic neurčitěho ani nevymahatelného. Hodnocení vlivu zásahu na chráněné zájmy se zpracovává postupem podle § 67 zákona o ochraně přírody a krajiny, musí mít náležitosti stanovené vyhláškou č. 142/2018 Sb. a zpracovává je autorizovaná osoba. Proto není třeba stanovovat žádné požadavky na její kvalifikaci. Přesvědčení soudu, že by podmínka měla být koncipována podrobněji, případně jinak, nemůže mít za následek nesprávnost či dokonce nezákonnost rozhodnutí o povolení výjimky. Na závěr osoba zúčastněná na řízení I namítá, že napadený rozsudek je neslučitelný s jejím ústavně zaručeným právem na samosprávu. Zásah zde spočívá v potlačení politické

vůle kraje vyjadřující veřejný zájem v Zásadách územního rozvoje Středočeského kraje a jejím nahrazení subjektivní úvahou soudu. Tento zásah nesleduje žádný legitimní cíl a nemůže obstát v testu proporcionality. Napadený rozsudek porušuje dělbu moci.

[6] Proti rozsudku podala kasační stížnost také osoba zúčastněná na řízení II, nicméně přes výzvu soudu nezaplatila soudní poplatek, a v následujícím podání proto avizovala, že je srozuměna s tím, že řízení o její kasační stížnosti bude zastaveno.

III. Další podání účastníků a osob zúčastněných na řízení

[7] Osoba zúčastněná na řízení II vyjadřuje souhlas s kasační stížností osoby zúčastněné na řízení I a její argumenty dále rozvíjí. Zdůrazňuje, že krajský soud konstatoval, že rozhodnutí žalovaného je přezkoumatelné a že mu jsou pochopitelné důvody, pro které byla výjimka povolena. Správní orgán je autonomní v tom, co označí za veřejný zájem, pokud respektuje některé zásadní mantinely. Veřejný zájem se může překrývat se zájmem kolektivním nebo soukromým. Zda jiný veřejný zájem převažuje nad zájmem na ochraně některých druhů, je věcí úvahy správního orgánu. Tato úvaha je zčásti politickou úvahou, byť povinně odůvodněnou, a soud nemá právo ji nahrazovat. Nepatřičný je již důraz soudu na to, že veřejný zájem má řešit nějaký problém. Úvaha o převaze toho či onoho veřejného zájmu není právní, ale politická, mimo soudní kognici. Pokud je orgánem oprávněným činit konečné rozhodnutí ministerstvo, nelze z politického postoje obce činit něco jako „závazné politické stanovisko“. Napadené rozhodnutí souvisí s politickou odpovědností. Pokud se veřejnosti rozhodnutí nelíbí, může dosáhnout změny politické situace. Přenesení konečné kompetence na soud představuje rezignaci na politickou odpovědnost a spoléhání se na úsudek soudu, který ovšem také může být různý. Napadený rozsudek je v rozporu s čl. 2 odst. 1 Ústavy, protože hrubě překračuje hranice dělby moci.

[8] Žalovaný ve svém vyjádření uvádí, že s názory krajského soudu nesouhlasí. Má za to, že existenci veřejného zájmu posoudil dostatečně. Na základě rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 3. 12. 2020, č. j. 55 A 70/2019-183, učinil závěr o potřebnosti Vestecké spojky, což je jen jeden z důvodů závěru o veřejném zájmu. Žalovanému nepřísluší zkoumat, proč byla Vestecká spojka zařazena do Zásad územního rozvoje Středočeského kraje. Argumentace krajského soudu je rozporná. Žalovaný se shoduje s osobou zúčastněnou na řízení I také v otázce jiného uspokojivého řešení. Je vázán předmětem žádosti a posuzuje, zda se záměr může naplnit i bez zásahu do přirozeného vývoje zvláště chráněných druhů nebo s menšími zásahy. Pokud existuje na stavbě veřejný zájem, nelze zvažovat, zda je variantou zcela jiná stavba – Pražský okruh, který ani nemůže plnit roli, kterou má plnit podle žadatele Vestecká spojka. Krajský soud se odvolává na § 50 odst. 4 zákona o ochraně přírody a krajiny, který dopadá jen na specifické situace, mezi které výstavba nové dopravní stavby nepatří. Biologické hodnocení konstatovalo, že nedojde k usmrcení významnější části populací chráněných druhů. Žalovaný ani nerozumí, jakým právním názorem jej soud zavázal. Úvaha, že výjimku u jedinců silně a kriticky ohrožených druhů ani nelze povolit, popírá smysl výjimek. Závěr, že nelze vycházet z dříve provedeného posouzení EIA, je nesprávný. Žalovaný jím argumentoval ohledně charakteru dopravy na Vestecké spojnici. Co se týče dotčení fauny, posouzení EIA nebylo využito způsobem, jaký krajský soud dovozuje. Podmínky byly nastaveny v souladu s ustálenou správní praxí. Požadavky na osobu provádějící biologický průzkum není potřeba nad rámec právní úpravy stanovovat a požadavky na osobu provádějící ekologický dozor jsou stanoveny určitě.

pokračování

[9] Žalobce ve svém vyjádření poukazuje na to, že osoba zúčastněná na řízení I pravomoc krajského soudu nezpochybňovala a ve svých vyjádřeních žádné argumenty žalobce nenavrhl vyloučit z posuzování soudem. Pouhá přítomnost záměru v územně plánovací dokumentaci nepředstavuje prokázání převažujícího veřejného zájmu. Osoba zúčastněná na řízení I nevysvětluje, proč je projednávání tak důležitého záměru s takto vydatnou politickou podporou prokazatelně ponecháváno v režii majitelů pozemků, kteří budou z jeho realizace profitovat. Politické rozhodnutí nemůže být prostředkem překlenutí absence odůvodněné úvahy správního orgánu. Obecné tvrzení o odlehčení Vídeňské ulici nebylo podpořeno konkrétním dopravním modelem. Rozdíl mezi stavem se záměrem a bez záměru v roce 2030 představuje na Vídeňské ulici zanedbatelných 100 vozidel denně z téměř 30 tisíc. To, že se Vestecké spojky nedotýká vedení tranzitní dopravy je také nepodloženou deklarací. Osoba zúčastněná na řízení I nemá jasnou představu o samotném smyslu záměru, jeho přínosu a povaze tvrzeného veřejného zájmu. Obecné tvrzení o veřejném zájmu nemá oporu v dokumentaci nebo realitě. Osoba zúčastněná na řízení I nepředložila vlastní dopravní studie, je postupováno podle smlouvy developera a Ředitelství silnic a dálnic, záměr bude generovat novou dopravní zátěž v řádu desítek tisíc vozidel denně a „EXIT 4 D1 a dopravní připojení Západní komerční zóny Průhonice“ jsou dimenzovány tak, jak to odpovídá jejich názvu, nikoli jak by odpovídalo napojení silnice II. třídy na D1. V rozsudku č. j. 55 A 70/2019-183 bylo sice řešeno vrácení „Vestecké spojky“ do Zásad územního rozvoje Středočeského kraje, ovšem ve významně odlišném rozsahu – jako silnice II. třídy. Dopravní připojení komerčních zón a k tomu náležitě (pře)dimenzovaný Exit 4 postrádají znaky veřejného zájmu. Přípustnost dle územně plánovací dokumentace, ani to, že se jedná o dopravní stavbu, automaticky neznamená, že se jedná o záměr ve veřejném zájmu. Napadený rozsudek vůbec neřeší otázku potřebnosti výstavby Vestecké spojky. Správní orgány ani soudy nejsou politickými dokumenty vázány. Přestože je žadatelem útvar podřízený orgánu veřejné správy, nelze ignorovat dlouhodobé klientelistické vazby funkcionářů Středočeského kraje a jím řízených organizací na tzv. politické podnikatele i čistě kriminální struktury. Žalovaný argumentací rozsudkem č. j. 55 A 70/2019-183 nad rámec argumentace žadatele překročil pravomoci odvolacího orgánu. Zastupitelnost Vestecké spojky a Pražského okruhu vyplývá z procesu přípravy Pražského okruhu. Okruh řešených námitek v rozsudku č. j. 55 A 70/2019-183 byl odlišný. Krajský soud neposuzoval zákonnost hodnocení EIA. V době vydání žalobou napadeného rozhodnutí ale neexistovalo závazné stanovisko k ověření změn záměru. Tvrzení o vyloučení tranzitní dopravy je nepravdivé. K realizaci směřuje varianta, která je od verze projednané v procesu EIA významně vzdálená, a provedená hodnocení EIA jsou irelevantní. Žalobce dále poukazuje na nejednoznačnost podmínek a nepřezkoumatelnost závěrů žalovaného k nim. K námitce porušení práva na samosprávu dodává, že politická vůle nemůže zacházet za meze stanovené zákonem.

[10] Ve svých dalších podáních osoby zúčastněné na řízení I a II a žalobce vzájemně reagují na svá vyjádření, opakují své stěžejní argumenty a setrvávají na svých stanoviscích.

IV. Posouzení Nejvyšším správním soudem

IV.1 Kasační stížnost osoby zúčastněné na řízení II

[11] V souladu s § 4 odst. 1 písm. d) zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, je s podáním kasační stížnosti spojen vznik poplatkové povinnosti, není-li navrhovatel či věc,

kteřé se návrh týká, od soudního poplatku osvobozen podle § 11 tohoto zákona. Podle položky č. 19 sazebníku soudních poplatků, který je přílohou uvedeného zákona, je kasační stížnost zpoplatněna částkou 5 000 Kč.

[12] Podle § 9 odst. 1 zákona o soudních poplatcích platí, že nebyl-li poplatek za řízení splatný podáním návrhu na zahájení řízení, odvolání, dovolání nebo kasační stížnosti zaplacen, soud vyzve poplatníka k jeho zaplacení ve lhůtě, kterou mu určí v délce alespoň 15 dnů; výjimečně může soud určit lhůtu kratší. Po marném uplynutí této lhůty soud řízení zastaví. K zaplacení poplatku po marném uplynutí lhůty se nepřihlíží. Dle odst. 3 téhož ustanovení zákona soud poplatníka ve výzvě poučí o tom, že řízení zastaví, jestliže poplatek nebude ve stanovené lhůtě zaplacen.

[13] Vzhledem k tomu, že osoba zúčastněná na řízení II nezaplatila soudní poplatek současně s podáním kasační stížnosti, Nejvyšší správní soud ji usnesením ze dne 28. 2. 2024, č. j. 6 As 26/2024-17, vyzval k jeho zaplacení ve lhůtě 15 dnů ode dne doručení usnesení a zároveň ji poučil o následcích spojených s jeho nezaplacením. Usnesení bylo zástupci osoby zúčastněné na řízení II doručeno do datové schránky zástupce dne 7. 3. 2024. Lhůta k zaplacení soudního poplatku v délce 15 dnů od doručení usnesení [prodloužená dle § 40 odst. 3 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“)] tak marně uplynula dne 14. 3. 2024.

[14] Podle § 47 písm. c) s. ř. s., aplikovaného na základě § 120 s. ř. s., soud řízení usnesením zastaví, stanoví-li tak tento nebo zvláštní zákon. Z § 9 odst. 1 zákona o soudních poplatcích vyplývá, že soud řízení zastaví po marném uplynutí lhůty, kterou určí poplatníkovi k zaplacení soudního poplatku; k zaplacení poplatku po marném uplynutí lhůty se nepřihlíží.

[15] Vzhledem k tomu, že osoba zúčastněná na řízení II nezaplatila soudní poplatek ve stanovené lhůtě, Nejvyšší správní soud podle § 47 písm. c) s. ř. s. ve spojení s § 9 odst. 1 zákona o soudních poplatcích řízení o její kasační stížnosti zastavil.

IV.2 Kasační stížnost osoby zúčastněné na řízení I

[16] Nejvyšší správní soud kasační stížnost osoby zúčastněné na řízení I posoudil a dospěl k závěru, že není důvodná.

[17] Jádrem sporu je posouzení naplnění podmínek pro povolení výjimky dle § 56 odst. 1 a 2 písm. c) zákona o ochraně přírody a krajiny. Tento zákon obecně chrání zvláště chráněné druhy živočichů, jimi užívaná sídla a jejich biotop a zakazuje škodlivě zasahovat do jejich přirozeného vývoje, mimo jiné je rušit, chytat, přemisťovat, poškozovat, usmrcovat či ničit, což se vztahuje i na jejich vývojová stádia nebo jimi užívaná sídla (§ 50). V § 56 odst. 2 písm. c) umožňuje povolit výjimku z uvedených zákazů mimo jiné *v zájmu veřejného zdraví nebo veřejné bezpečnosti nebo z jiných naléhavých důvodů převažujícího veřejného zájmu, včetně důvodů sociálního a ekonomického charakteru*, avšak jen tehdy, pokud *neexistuje jiné uspokojivé řešení a povolovaná činnost neovlivní dosažení či udržení příznivého stavu druhu z hlediska ochrany* (§ 56 odst. 1 věta druhá).

pokračování

[18] Má-li být důvodem pro povolení výjimky jiný naléhavý důvod převažujícího veřejného zájmu, je nutno posoudit 1) existenci veřejného zájmu, 2) jeho převahu nad zájem ochrany přírody, 3) neexistenci jiného uspokojivého řešení, a 4) to, zda provozované činnosti neovlivní dosažení či udržení příznivého stavu ohroženého druhu z hlediska jeho ochrany.

IV.2.a) Překročení mezí soudního přezkumu

[19] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkami, že krajský soud překročil meze soudního přezkumu. Osoba zúčastněná na řízení I toto překročení spatřuje ve dvou relativně samostatných otázkách. Zaprvé si podle ní krajský soud osoboval pravomoc rozhodovat o potřebnosti výstavby Vestecké spojky, ačkoliv se jedná o politickou otázku příslušející rozhodnout obcím a krajům v jejich samostatné působnosti. Zadruhé podle ní krajský soud nahradil odborný názor správního orgánu vyslovený v rámci jeho diskreční pravomoci vlastním laickým názorem, a to při posuzování 1) existence jiného uspokojivého řešení a 2) možnosti ovlivnění dosažení či udržení příznivého stavu ohroženého druhu.

[20] Pokud jde o první otázku, je nutno předeslat, že osoba zúčastněná na řízení I na podporu svých úvah odkazuje na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 6. 2011, č. j. 7 Ao 2/2011-127, ze dne 7. 10. 2011, č. j. 6 Ao 5/2011-43, nebo ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007-73, které ovšem spornou problematiku (přezkum rozhodnutí o výjimce) vůbec neřeší (v daných případech byla posuzována otázka rozsahu soudního přezkumu územně plánovací dokumentace, ke kterému v nyní posuzované věci nedochází). Vedle toho odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 5. 2013, č. j. 6 As 65/2012-161, který se sice týká alespoň otázky související, ovšem neřeší podstatu namítaného problému. Nejvyšší správní soud totiž v tomto rozsudku pouze zdůraznil, že „*zásada ochrany veřejného zájmu neznamená, že by správní orgány měly veřejný zájem, přesněji řečeno veřejné zájmy, samy formulovat, to je zásadně úkolem moci zákonodárné. Úkolem správních orgánů je při aplikaci zákonů, které jednotlivé veřejné zájmy definují, v jednotlivých případech takto obecně formulované veřejné zájmy konkretizovat.*“ Z těchto úvah však rozhodně neplyne, že by správní soudy nebyly oprávněny přezkoumat, zda správním orgánem formulovaný zájem je skutečně zájmem veřejným a zda převáží nad zájmy jinými.

[21] Nejvyšší správní soud naopak například v rozsudku ze dne 28. 5. 2025, č. j. 6 As 355/2023-41, vyslovil závěry, které jsou s názorem osoby zúčastněné na řízení I zjevně neslučitelné. Zdůraznil zejména, že pouhé vymezení záměru v územně plánovací dokumentaci jako veřejně prospěšné stavby pro závěr o existenci veřejného zájmu dle § 56 odst. 2 písm. c) zákona o ochraně přírody a krajiny nestačí. Nejvyšší správní soud i v citovaném rozsudku č. j. 6 As 65/2012-161 vycházel z toho, že veřejný zájem ve smyslu tohoto ustanovení musí být náležitě konkretizován správním orgánem při rozhodování o povolení výjimky a toto vymezení podléhá soudnímu přezkumu. Správní soudy jsou oprávněny vyhodnotit, zda byl závěr o existenci veřejného zájmu řádně odůvodněn a založen na dostatečných podkladech. Nejvyšší správní soud také výslovně uvedl, že „*mezi výsledky politické činnosti a pojmem veřejného zájmu nelze bez dalšího klást rovnítko*“ (rozsudky ze dne 19. 12. 2014, č. j. 5 As 10/2013-38, a ze dne 28. 5. 2025, č. j. 6 As 355/2023-41).

[22] Krajský soud svými úvahami uvedenými v odstavcích 194 až 195 napadeného rozsudku nijak nevybočil z takto vymezeného rámce soudního přezkumu. Pouze

konstatoval, že správní orgány musí veřejný zájem vymezit dostatečně konkrétně, aby byl odlišitelný od zájmu soukromého a aby soud mohl přezkoumat, zda má skutečně povahu veřejného zájmu, tj. zda má tento závěr oporu v podkladech rozhodnutí a zda se například nejedná o stavbu, která je pouze formálně označena jako veřejně prospěšná.

[23] Není ani pravdou, že by si krajský soud osoboval pravomoc rozhodovat o nutnosti a potřebnosti výstavby Vestecké spojky. O této otázce krajský soud vůbec nerozhodoval. Posuzoval pouze to, zda ob stojí závěr žalovaného, že existují naléhavé důvody převažujícího veřejného zájmu a zároveň neexistuje jiné uspokojivé řešení. Při přezkumu takového závěru je pochopitelně nutné zabývat se všemi námitkami, které zpochybňují existenci veřejného zájmu, jeho převahu a naléhavost či neexistenci jiných řešení. Pro všechny tyto otázky je přitom namístě zkoumat, nakolik je záměr pro uspokojení tvrzeného veřejného zájmu potřebný. Krajský soud přitom zkoumal právě tuto otázku, nikoliv to, zda by měla být Vestecká spojka realizována, v jaké podobě či trase.

[24] S uvedeným je spojena také námitka zásahu do práva na samosprávu, kterou Nejvyšší správní soud taktéž nepovažuje za důvodnou. Krajský soud nevyslovil závěr, že by politická vůle vyjádřená v Zásadách územního rozvoje Středočeského kraje byla irelevantní. Zakotvení záměru v zásadách územního rozvoje, zvláště je-li záměr označen jako veřejně prospěšná stavba, je významnou indicií existence veřejného zájmu relevantního pro účely § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny. Není však pro účely posouzení splnění podmínek podle tohoto ustanovení sama o sobě postačující. Jelikož zde dochází ke střetu více veřejných zájmů, které je nutno poměřovat, je potřeba veřejný zájem na realizaci záměru pro účely řízení o povolení výjimky konkretizovat a doložit do takové míry, aby bylo možné uzavřít, že se jedná skutečně o veřejný zájem naléhavý a převažující. Odkazy osoby zúčastněné na řízení I na judikaturu, která se vůbec netýká poměrování veřejných zájmů, nemohou být proto v nyní posuzované věci relevantní (jde např. o rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 12. 2023, č. j. 9 As 111/2023-63, nebo ze dne 31. 1. 2007, č. j. 8 As 25/2005-119). Jak uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 10. 5. 2013, č. j. 6 As 65/2012-161, veřejný zájem je kategorie, která má u každého rozhodnutí svůj konkrétní obsah, jenž je spojen s okolnostmi řešeného případu. A jediné u takto konkrétně vymezeného veřejného zájmu lze hodnotit splnění podmínek vymezených ve shora citovaném ustanovení.

[25] Pokud zde lze hovořit o zásahu do práva na samosprávu, pak nejde o zásah ze strany krajského soudu, nýbrž přímo ze strany zákonodárce zakotvením § 56 odst. 2 písm. c) do zákona o ochraně přírody a krajiny. O souladu tohoto ustanovení s ústavním pořádkem (včetně přiměřenosti zásahu do práva na samosprávu) přitom Nejvyšší správní soud nemá pochybnosti. Nutno poznamenat, že ani případné nepovolení výjimky nutně neznamená, že by došlo k úplnému potlačení vůle realizovat určitý záměr. Takové rozhodnutí je nutno hodnotit pouze jako informaci, že tuto vůli nelze realizovat způsobem nebo z důvodů, které byly prezentovány v žádosti o povolení výjimky. Skutečnost, že „*obecné rozhodnutí o distribuci zátěže v rámci určitého území [...] je politickou diskrecí konkrétního zastupitelského orgánu územní samosprávy*“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 6 Ao 6/2010-103), neznamená, že by tato diskrece neměla žádné zákonné mantinely a že by příslušné rozhodnutí mělo následně automaticky převážet nad ostatními zákonnými požadavky, jimiž je realizace konkrétního záměru podmíněna. Takto bezbřezě nelze právo na samosprávu pojímat.

pokračování

[26] Nejvyšší správní soud se dále zabýval otázkou, zda krajský soud nepřekročil meze soudního přezkumu tím, že dle tvrzení osoby zúčastněné na řízení I nahradil odborný názor správního orgánu vyslovený v rámci jeho diskreční pravomoci vlastním laickým názorem.

[27] Povolení nebo nepovolení výjimky je věcí správního uvážení orgánu ochrany přírody, neboť na kladné rozhodnutí není právní nárok (např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 7. 2004, č. j. 7 A 139/2001-67, č. 379/2004 Sb. NSS, ze dne 3. 5. 2022, č. j. 1 As 347/2021-91, nebo ze dne 3. 5. 2022, č. j. 1 As 347/2021-91). V řízeních o žádosti o výjimku je proto nezbytné vycházet z individuálních podmínek každého jednotlivého případu, které jsou založeny na určitých skutkových okolnostech (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 2. 2015, č. j. 8 As 91/2014-37).

[28] Soudní přezkum správního uvážení pak nemá vést k tomu, že by soud nahrazoval správní orgán v jeho odborné dozorové kompetenci, respektive že by nahrazoval správní uvážení uvážením soudním (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 12. 2003, č. j. 5 A 139/2002-46, č. 416/2002 Sb. NSS). Rolí soudu je toliko ověřit, zda při jeho použití nebyly překročeny zákonné meze ani nebylo zneužito (§ 78 odst. 1 s. ř. s.). Jak uvedl rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 30. 9. 2015, č. j. 9 Ads 83/2014-46 (č. 3324/2016 Sb. NSS), součástí přezkoumání správního uvážení je i posouzení, zda je správní uvážení logickým vyústěním řádného hodnocení skutkových zjištění.

[29] Je však nutno rozlišovat samotné správní uvážení orgánu ochrany přírody při povolování výjimky od splnění zákonných podmínek pro to, aby vůbec mohl své správní uvážení využít. Takovými podmínkami jsou v nyní projednávané věci především podmínky vymezené v § 56 odst. 1 větě druhé a odst. 2 písm. c) zákona o ochraně přírody a krajiny (viz odstavec [18] tohoto rozsudku). Závěr správního orgánu o splnění těchto podmínek přitom podléhá přezkumu ze strany správních soudů v plné jurisdikci. Skutečnost, že tyto podmínky v tomto případě spočívají v naplnění neurčitých právních pojmů (naléhavý důvod, převažující veřejný zájem nebo jiné uspokojivé řešení), neznamená, že by měl být závěr o jejich naplnění výsledkem správního uvážení. Jak uvedl rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 22. 4. 2014, č. j. 8 As 37/2011-154 (č. 3073/2014 Sb. NSS), „u neurčitých právních pojmů se zajisté také vyskytuje určitá míra „uvážení“ správního orgánu, ta se ovšem zaměřuje na skutkovou podstatu a její vyhodnocení.“ Na rozdíl od správního uvážení je výsledkem takového posouzení závěr, který nemá alternativu a který je plně a meritorně přezkoumatelný soudem (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 1. 2015, č. j. 1 Azs 200/2014-27).

[30] Nelze proto obecně přisvědčit osobě zúčastněné na řízení I v tom, že by krajský soud při přezkoumávání splnění zákonných podmínek pro povolení výjimky překročil meze pro soudní přezkum správního uvážení, neboť závěry žalovaného vyslovené k těmto podmínkám nebyly výsledkem správního uvážení. Nejvyšší správní soud však ve světle uplatněných námitek přistoupil k posouzení, zda krajský soud obecně nevybočil ze zákonných mantinelů pro soudní přezkum správního rozhodnutí. Dospěl přitom k závěru, že krajský soud se tohoto pochybení dopustil, ovšem pouze v části, v níž hodnotil splnění podmínky neovlivnění dosažení či udržení příznivého stavu ohroženého druhu z hlediska jeho ochrany. Krajský soud totiž v této části konstatováním striktního pravidla pro splnění této podmínky u silně a kriticky ohrožených druhů zákonné kritérium nepřipustně zúžil.

Závěry správních orgánů tak podrobil přezkumu nad rámec zákona. Jakkoliv byl krajský soud k takovému závěru veden na první pohled logickou úvahou, souhlasí Nejvyšší správní soud s osobou zúčastněnou na řízení I, že se jedná o úvahu laickou a příliš zjednodušující.

[31] Krajský soud vyšel z toho, že při povolování výjimek u silně a kriticky ohrožených druhů je namístě zvláště šetrný přístup. Tuto úvahu podporuje i znění § 50 odst. 4 zákona o ochraně přírody a krajiny, které nasvědčuje silnější ochraně těchto kategorií ohrožených druhů. Potud se jedná ze strany krajského soudu o obecné závěry plynoucí z výkladu právní úpravy a Nejvyšší správní soud s takovýmto výkladem souhlasí. Lze souhlasit také s obecnou úvahou krajského soudu, že neovlivnění dosažení či udržení příznivého stavu ohroženého druhu z hlediska jeho ochrany nelze bez dalšího dovozovat pouze z toho, že populace daného druhu není rozsáhlá.

[32] Krajský soud však na to navázal dalšími úvahami, které mohou pomíjet skutečnosti, jež jsou z odborného hlediska relevantní. Zejména vyslovil obecný závěr, že zásah do biotopů silně nebo kriticky ohrožených druhů nebo usmrcení jedinců těchto druhů není možné považovat za zanedbatelný vliv. Intenzita ovlivnění dosažení či udržení příznivého stavu ohroženého druhu z hlediska jeho ochrany však nezávisí pouze na kategorizaci ohroženého druhu dle přílohy č. III vyhlášky ministerstva životního prostředí č. 395/1992 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona České národní rady č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny. Zaprvé, větší význam pro hodnocení konkrétního dopadu má reálný stav populace daného druhu a prognóza jeho vývoje než daná kategorizace, která nemusí odpovídat reálnému aktuálnímu stupni ohrožení druhu. Zadruhé, nízký počet jedinců daného druhu v posuzovaném území může být důsledkem nevhodných podmínek v tomto území, ačkoli v jiných lokalitách má daný druh příznivější podmínky, a vyskytuje se v nich proto v podstatně větší míře. V takovém případě nutně nemusí zásah do biotopů či usmrcení jedinců představovat zanedbatelné ovlivnění dosažení či udržení příznivého stavu ohroženého druhu z hlediska jeho ochrany. Zatřetí, vliv realizace záměru na silně a kriticky ohrožené druhy může být zmírněn či eliminován podmínkami, za nichž je výjimka udělena.

[33] Neplatí tedy zjednodušující závěr krajského soudu, že zásah do biotopů silně nebo kriticky ohrožených druhů nebo usmrcení jedinců těchto druhů nemůže *a priori* představovat zanedbatelný vliv. Za této situace pak nelze akceptovat ani navazující hodnocení krajského soudu, že v daném případě lze zásah vnímat jako významný z důvodu, že silně a kriticky ohrožených druhů je v posuzovaném území řada a jejich dotčení není pouze teoretické. Ani tento závěr krajského soudu nezohledňuje všechny skutečnosti, které mohou být z odborného hlediska relevantní.

[34] Právě proto, že možné ovlivnění dosažení či udržení příznivého stavu ohroženého druhu z hlediska jeho ochrany může být závislé na řadě faktorů (týkajících se samotného ohroženého druhu, dotčené lokality, konkrétního záměru a způsobu jeho realizace, či v neposlední řadě vlivu jednotlivých podmínek pro udělení výjimky), je svěřeno hodnocení této otázky správnímu orgánu vybavenému odborným aparátem způsobilým k hodnocení těchto komplexních odborných otázek. Pro tyto účely navíc disponuje odborným podkladem, kterým je biologické hodnocení. A jelikož takové ovlivnění může nabývat nejrůznější intenzity, není zákonem stanovena přesná hranice, kdy již není tato zákonná podmínka splněna. Jestliže krajský soud takovou hranici v případě silně a kriticky

pokračování

ohrožených druhů konstatoval, nepřipustně zúžil kritérium neovlivnění dosažení či udržení příznivého stavu ohroženého druhu z hlediska jeho ochrany.

[35] Ve zbytku se však již krajský soud pravidel pro soudní přezkum držel. Nestanovil nad rámec zákona žádná dodatečná kritéria. Nevyslovil na základě vlastního uvážení závěr, že výjimku nelze v daném případě udělit. Důvodem pro zrušení napadeného rozhodnutí nebyl závěr krajského soudu o tom, že v daném případě neexistuje na realizaci záměru veřejný zájem, že takový veřejný zájem nepřevažuje nad zájmem ochrany přírody nebo že prokazatelně existuje jiné uspokojivé řešení.

[36] Krajský soud pouze poukázal na to, že 1) dodržení zákonných mezí správního uvážení nelze v úplnosti posoudit proto, že správní orgány nevymezily veřejný zájem dostatečně konkrétně, 2) správní orgány nezkoumaly možnost nulové varianty, která by (teoreticky) mohla být jiným uspokojivým řešením, 3) stanovisko EIA není v dané věci použitelné, 4) dvě podmínky nebyly stanoveny dostatečně konkrétně. Takto vyslovené závěry nijak nevybočují z pravidel pro přezkum správních rozhodnutí, a to ani v případě přezkumu závěrů o naplnění neurčitých právních pojmů, ani v případě přezkumu následně využitého správního uvážení. Žádný z uvedených závěrů nepředstavuje nahrazení správního uvážení uvážením soudním.

[37] Poukazuje-li osoba zúčastněná na řízení I konkrétně na úvahu krajského soudu o vzájemné zastupitelnosti Pražského okruhu a Vestecké spojky, pak se podle názoru Nejvyššího správního soudu v tomto případě nejedná o vlastní úvahu krajského soudu o tom, jaké řešení je v daném případě jediné správné. Krajský soud pouze poukazoval na to, že v posuzované věci se *prima facie* nabízí alternativa (jiné uspokojivé řešení), a správní orgány ji proto měly posuzovat. Zda se skutečně jedná o jiné uspokojivé řešení, přísluší v první řadě posoudit správním orgánům a krajský soud je pro další řízení vlastním hodnocením této otázky nezavázal.

[38] V obecné rovině proto lze uzavřít, že krajský soud přistoupil k přezkumu žalobou napadeného rozhodnutí s jedinou výjimkou (hodnocení podmínky neovlivnění dosažení či udržení příznivého stavu ohroženého druhu z hlediska jeho ochrany) způsobem souladným jak se zákonem, tak s principem dělby moci a právem na samosprávu a nepřekročil meze soudního přezkumu.

IV.2.b) Nepoužitelnost stanoviska EIA

[39] Osoba zúčastněná na řízení I dále namítá, že závěr krajského soudu týkající se použitelnosti stanoviska EIA jde jednak nad rámec žalobních bodů, jednak nad rámec okolností, které mají vliv na zákonnost žalobou napadeného rozhodnutí.

[40] Nejvyšší správní soud předně souhlasí s tím, že závěr o nepoužitelnosti stanoviska EIA nemůže mít vliv na zákonnost žalobou napadeného rozhodnutí. Žalobou napadené rozhodnutí ostatně nestálo na opačném závěru. Na druhou stranu krajský soud ani výslovně neuvedl, že tato skutečnost je jedním z důvodů zrušení napadeného rozhodnutí. Sice své úvahy uvedl slovy: „*důvodnou je též námitka*“, nicméně ve skutečnosti v následujících odstavcích nepopisuje žádnou konkrétní nezákonnost, kterou by trpělo napadené rozhodnutí, a „pouze“ dospívá k závěru, že stanovisko EIA je pro posouzení nynější věci

nepoužitelné, neboť neobsahuje relevantní závěry, na které by bylo možné v řízení o výjimce dle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny navazovat.

[41] Ačkoliv tedy krajský soud v tomto případě hovoří o důvodnosti námitky, ve skutečnosti nedospěl k závěru o nezákonnosti žalobou napadeného rozhodnutí. Jeho úvahy tak lze spíše vnímat jako úvahy přímo navazující na předchozí dvě části rozsudku, v nichž se zabýval otázkami existence veřejného zájmu na stavbě Vestecké spojky a existence jiného uspokojivého řešení. Pasáž, v níž pojednává o stanovisku EIA, je tak pouze dovětkem, že pro posouzení předchozích dvou otázek nelze vycházet ani ze stanoviska EIA, neboť to pro tyto účely žádné relevantní informace neobsahuje. V tomto směru pak jeho úvahy nevybočují z rámce žalobních bodů, neboť žalobce mimo jiné namítal, že veřejný zájem na realizaci záměru nebyl prokázán (strana 14 žaloby) nebo že *„hodnocení EIA neopravňuje k tvrzení, že trasa vedení byla již uspokojivě vyřešena“* nebo že *byla prokázána neexistence jiného uspokojivého řešení.*“

[42] Krajskému soudu by tedy bylo možné vytknout pouze použití slovního spojení poukazujícího na důvodnost žalobní námitky, které může budit dojem, že krajský soud zde shledává jeden z důvodů pro zrušení žalobou napadeného rozhodnutí. Podle obsahu celé pasáže týkající se použitelnosti stanoviska EIA je však nutno konstatovat, že se v tomto případě o samostatný zrušovací důvod nejedná.

[43] Osoba zúčastněná na řízení I dále poukazuje ve shodě s krajským soudem na to, že stanovisko EIA zde není závazným podkladem (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 2. 2020, č. j. 10 As 289/2019-55), a proto podle ní krajský soud nemůže přezkoumat jeho zákonnost v režimu § 75 odst. 2 s. ř. s. Pomíjí však, že krajský soud nezkoumal zákonnost stanoviska EIA, toliko jeho použitelnost jako podkladu pro posouzení splnění zákonných podmínek pro udělení výjimky dle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny.

[44] Proti závěru o nepoužitelnosti stanoviska EIA z obsahových důvodů osoba zúčastněná na řízení I staví pouze obecnou námitku, že krajský soud nepřípustně nahrazuje posouzení odborných otázek správním orgánem svým vlastním názorem, aniž je sám vybaven potřebnými odbornými znalostmi. S takto obecně formulovanou námitkou však nelze souhlasit. Krajskému soudu přísluší posoudit, zda skutková zjištění, které správní orgán činí, z určitého podkladu plynou či nikoliv. To se týká i podkladů odborných. Lze si jistě představit případy, kdy takové posouzení bude vyžadovat odborné znalosti. Nelze ovšem paušálně tvrdit, že by obsah odborného podkladu a zejména to, zda z něj určité skutkové zjištění vyplývá, mohl posoudit pouze odborník. Jelikož osoba zúčastněná na řízení I nepoukazuje na žádné konkrétní pasáže stanoviska EIA, které takové odborné posouzení vyžadovaly, nelze považovat její obecně vznesenou námitku za důvodnou.

[45] Lze uzavřít, že ze závěru krajského soudu o nepoužitelnosti stanoviska EIA skutečně neplyne nezákonnost napadeného rozhodnutí. Samotnou úvahu krajského soudu o nepoužitelnosti stanoviska EIA v nyní projednávané věci (v rámci řízení o výjimce) se však osobě zúčastněné na řízení I nepodařilo relevantně zpochybnit.

IV.2.c) Vymezení veřejného zájmu

pokračování

[46] Osoba zúčastněná na řízení I považuje za nesprávný závěr krajského soudu, že správní orgány nevymezily veřejný zájem dostatečně konkrétně.

[47] Důvody, které žalovaný ve svém rozhodnutí považoval za důvody veřejného zájmu, lze shrnout následovně:

- Krajský soud v Praze v rozsudku ze dne 3. 12. 2020, č. j. 55 A 70/2019-183, uznal potřebnost Vestecké spojky;
- Vestecká spojka přispěje ke zlepšení dopravní obslužnosti a snížení dopravní zátěže na stávajících komunikacích;
- Vestecká spojka je zakotvena v zásadách územního rozvoje jako veřejně prospěšná stavba;
- k Vestecké spojnici bylo vydáno kladné stanovisko EIA;
- usnesením vlády České republiky ze dne 15. 5. 2017, č. 369, byl vyjádřen souhlas s realizací záměru s možností uvolnění finančních prostředků;
- Vestecká spojka převede zbytnou dopravu ze zastavěného do nezastavěného území, což je v zájmu obyvatel z důvodů snížení imisí (hlukem a znečištěním) a současného zvýšení ochrany zdraví a bezpečnosti;
- Vestecká spojka přispěje k zajištění kontaktů mezi obyvateli, k možnosti kulturního nebo sportovního vyžití v metropoli a k zajištění dopravy za zaměstnáním či vzděláním.

[48] Nejvyšší správní soud předně poznamenává, že neshledává v úvahách krajského soudu vnitřní rozpor. Závěr krajského soudu, že uvedené vymezení veřejného zájmu je přezkoumatelné, nijak neodporuje jeho dalšímu závěru, že je takové vymezení nedostatečné. Krajský soud jasně vysvětlil, že za přezkoumatelné toto vymezení považuje proto, že důvody napadeného rozhodnutí jsou z něj seznatelné. Dodal-li, že toto vymezení „pouze“ neumožňuje učinit závěr o naplnění zákonných podmínek pro povolení výjimky, je jeho úvaha srozumitelná a obecně s ním lze souhlasit, že nedostatečné vymezení veřejného zájmu (potažmo spíše nedoložení veřejného zájmu) nemusí zakládat nepřezkoumatelnost správního rozhodnutí.

[49] Jakkoliv je žalovaným uváděných důvodů, pro které je realizace záměru ve veřejném zájmu, větší množství, má Nejvyšší správní soud za to, že se jedná o důvody vymezené povrchně a ani v souhrnu je nelze považovat za dostačující pro to, aby bylo možné hovořit skutečně o naléhavých důvodech veřejného zájmu a aby bylo možné přistoupit k poměrování takového veřejného zájmu s veřejným zájmem ochrany přírody.

[50] Za relevantní lze jistě považovat odkazy žalovaného na to, že veřejný zájem na stavbě Vestecké spojky byl deklarován v zásadách územního rozvoje. Taková deklarace může být významnou indicí pro to, že zájem na realizaci záměru je skutečně zájmem veřejným. Je však nutno odlišovat samotnou obecnou deklaraci veřejného zájmu a důvody tohoto veřejného zájmu, tj. skutečnosti, z nichž plyne konkrétní povaha a intenzita veřejného zájmu. Právě tyto konkrétní důvody či skutečnosti („*individualizované na konkrétní případ*“; rozsudek č. j. 6 As 65/2012-161) jsou klíčové pro to, aby mohlo dojít k poměrování tvrzeného veřejného zájmu s veřejným zájmem ochrany přírody. Krajský soud tuto myšlenku vyjádřil požadavkem jednoznačného popisu, k čemu konkrétně má záměr sloužit, tj. jaký a jak závažný problém má řešit a jak konkrétně k tomuto řešení přispěje. Nejvyšší správní soud s tímto požadavkem souhlasí. Podobné úvahy ostatně vyslovil také v rozsudku

č. j. 6 As 355/2023-41 a nakonec i samotné znění zákona nasvědčuje tomu, že záměr má být řešením určitého problému, neboť požaduje posouzení, zda neexistuje jiné uspokojivé „řešení“.

[51] Jak uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku č. j. 6 As 355/2023-41, „*samotný stavební záměr ani rozhodnutí příslušné samosprávy takový záměr realizovat v zásadě nejsou veřejným zájmem samy o sobě, ale zpravidla k naplnění určitých veřejných zájmů slouží. Úkolem žadatele o výjimku z ochrany zvláště chráněných druhů a potažmo orgánů ochrany přírody posuzujících tuto žádost je identifikovat, zda a jaké veřejné zájmy mají být posuzovaným záměrem uspokojovány. Správní orgány pak musí zhodnotit význam a intenzitu takových veřejných zájmů a poměřit je s konkurenčním zájmem na ochraně zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů. Jsou přitom povinny zjistit stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti (§ 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád).*“ Dovedil proto, že okolnosti týkající se veřejného zájmu musí mít správní orgány důkazně podložené, a dodal: „*Je sice možné, že určité problémy, jež má posuzovaný záměr vyřešit, nebo určitý důsledek realizace záměru mohou mít povahu notoriety a nemusí být dokazovány (ovšem musí být v žádosti a nejpозději v rozhodnutí o udělení výjimky konkrétně pojmenovány, aby se k nim účastníci řízení případně mohli vyjádřit), rozhodně to ale není pravidlo. Ne každý obchvat musí přinést významné snížení negativních vlivů dopravy v zastavěném území (např. nemusí na sebe navázat většinu či nejškodlivější část dopravy, popř. dopravní zatížení intravilánu nemusí být takové, aby podstatně ovlivňovalo bezpečnost provozu či veřejné zdraví), výsledek bude vždy záviset na konkrétních podmínkách v řešeném území. Bez popisu konkrétní situace v území a alespoň rámcové znalosti intenzity dopravního zatížení a trasování dopravy tedy nelze hovořit o imanentním (automatickém) přínosu obchvatu, nehledě na to, že nic takového ani v reakci na odvolací námitky stěžovatel v odůvodnění napadeného rozhodnutí neurvedl.*“

[52] Citované úvahy jsou zcela přiléhavé i na nyní projednávanou věc. Samotná skutečnost, že veřejný zájem byl v obecné rovině deklarován v zásadách územního rozvoje, nebo že s realizací záměru souhlasí vláda, tedy pro posouzení splnění podmínek § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny postačující není. Jednak musí správní orgány jasně identifikovat, v čem přesně tento deklarovaný veřejný zájem spočívá, tj. jaký problém řeší, jednak musí mít toto konkrétní tvrzení podloženo.

[53] Je však nutno zdůraznit, že zakotvení záměru jako veřejně prospěšné stavby v územně plánovací dokumentaci nemusí být pouhou obecnou deklarací blíže neurčeného veřejného zájmu. Územně plánovací dokumentace může v rámci svého odůvodnění vysvětlovat, proč je záměr nezbytný, respektive proč je zařazen mezi veřejně prospěšné stavby, tj. jaké problémy má řešit. Tyto důvody mohou být také patrné z vypořádání námitek a připomínek, které byly v procesu jejího pořizování uplatněny. A nakonec v tomto procesu mohly být porýzeny odborné podklady, které veřejnou prospěšnost záměru podporují a které mohou být využity také jako podklad pro řízení o výjimce dle zákona o ochraně přírody a krajiny. Vždy je však nutné, aby správní orgán důvody veřejného zájmu jasně identifikoval, odkázal na konkrétní podklady, z nichž tyto důvody plynou, a dané podklady také učinil součástí správního spisu.

[54] Poukazuje-li osoba zúčastněná na řízení I na určitou pasáž v Zásadách územního rozvoje Středočeského kraje, v níž spatřuje dostatečné zdůvodnění veřejného zájmu, pak je nutno v první řadě uvést, že napadené rozhodnutí takové zdůvodnění neobsahuje. V řízení

pokračování

před soudem již přitom nelze doplňovat argumentaci správního orgánu a důvody napadeného rozhodnutí (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 9. 2025, č. j. 2 Afs 144/2024-63). K tomuto nově uváděnému „*zdůvodnění potřeby Vestecké spojky*“ proto nemůže Nejvyšší správní soud přihlížet.

[55] Pokud jde o úvahu krajského soudu, že tvrzení o politické podpoře Vestecké spojky značně zpochybňuje odpor politické reprezentace obce Vestec a města Jesenice, jedná se v první řadě o úvahu spíše okrajovou, nikoliv o nosný důvod napadeného rozsudku. Krajský soud primárně učinil závěr, že samotná politická podpora nestačí pro učinění závěru, že veřejný zájem na realizaci záměru převažuje nad veřejným zájmem ochrany přírody. Kromě toho se však jedná o úvahu v kontextu dané věci přílehlavou. Nejvyšší správní soud nepochybně, že v rámci územního plánování platí jakési pravidlo „vyšší bere“. V případě posuzování existence veřejného zájmu pro účely § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny však situace takto přímočará není. Má-li být oficiálním důvodem veřejného zájmu na realizaci záměru to, že záměr přinese prospěch obyvatelům určitých obcí, pak může odpor obyvatel právě těchto obcí (respektive jejich politické reprezentace) vážným způsobem zpochybňovat onen oficiální důvod. Situace by pochopitelně byla jiná, kdyby veřejný zájem zjevně přesahoval zájmy obyvatel konkrétních obcí, jako tomu bylo například ve věci posuzované Nejvyšším správním soudem v rozsudku č. j. 5 As 10/2013-38. V nyní posuzované věci se však vymezení veřejného zájmu ze strany žalovaného jeví spíše tak, že cíle záměru (tj. zlepšení dopravní obslužnosti, snížení dopravní zátěže, snížení emisí a zvýšení ochrany zdraví a bezpečnosti) se má týkat právě okolních obcí, tj. také obce Vestec a města Jesenice. Považuje-li pak krajský úřad za jednu z klíčových skutečností veřejnou podporu záměru, je odpor veřejnosti v okolních obcích relevantní skutečností. Pochopitelně je však také podstatné, z čeho tento odpor pramení. Například nesouhlas s dílčími parametry záměru či konkrétním trasováním sám o sobě tvrzení o veřejné prospěšnosti záměru nepochybně. Těmito otázkami se však konkrétněji v první řadě musí zabývat správní orgány, pokud dospějí k závěru, že otázka politické podpory záměru je pro danou věc zcela zásadní. Je však potřeba zopakovat, že v tuto chvíli jde o otázku druhořadou, neboť důvodem pro zrušení napadeného rozhodnutí byla již nedostatečná konkretizace veřejného zájmu.

[56] Žalovaný dále odkázal na rozsudek ze dne 3. 12. 2020, č. j. 55 A 70/2019-183, jímž Krajský soud v Praze přezkoumával Zásady územního rozvoje Středočeského kraje a zabýval se mimo jiné námitkami, že Vestecká spojka je stavbou nepotřebnou. Nejvyšší správní soud však souhlasí s krajským soudem v tom, že na základě tohoto rozsudku nelze učinit závěr o existenci konkrétních naléhavých důvodů veřejného zájmu ve smyslu § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny. Míra „prokázání“ veřejného zájmu pro účely zařazení veřejně prospěšné stavby do územně plánovací dokumentace a pro účely povolení výjimky dle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny se může zásadně lišit. Jedná se o dva zcela odlišné procesy (proces pořizování územně plánovací dokumentace vs. správní řízení) s odlišnými vstupy (podklady) a podmínkami a s diametrálně odlišným charakterem svého výstupu (opatření obecné povahy vs. správní rozhodnutí), který sleduje odlišný cíl (obecnější regulace širšího okruhu právních vztahů v určitém území vs. založení konkrétních práv a povinností konkrétního žadatele o výjimku). Tomu odpovídá také odlišný standard soudního přezkumu. Při přezkumu územně plánovacích dokumentací platí požadavek na minimalizaci zásahů do práva na samosprávu. Tomu odpovídají také spíše benevolentnější závěry Krajského soudu v Praze vyslovené ve výše uvedeném rozsudku k potřebnosti

Vestecké spojky, že zdůvodnění této potřeby „se soudu nejeví jako zjevně nesprávné či svévolné“ a „o zcela zbytečnou stavbu jistě nejde“, které navíc krajský soud činil na základě odlišných podkladů. Tento standard soudního přezkumu nelze přenášet i do řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu. Předmětem přezkumu nyní nejsou Zásady územního rozvoje Středočeského kraje, ty zde slouží toliko jako jeden z podkladů napadeného rozhodnutí a krajský soud dospěl „pouze“ k závěru, že odkaz na tento podklad není pro účely naplnění podmínek § 56 odst. 1 a 2 písm. c) zákona o ochraně přírody a krajiny postačující.

[57] Pro správní orgány tak mohly být spíše relevantní samotné podklady, na jejichž základě Krajský soud v Praze provedl posouzení věci v rozsudku ze dne 3. 12. 2020, č. j. 55 A 70/2019-183. Ostatně pokud by chtěl žalovaný použít tento rozsudek sám o sobě jako podklad pro skutková zjištění (tj. měl-li za to, že rozsudek sám o sobě prokazuje určitou skutečnost, byť nepřímo, například shrnutím výsledků dokazování před soudem), měl jej učinit součástí správního spisu. To platí také pro případné jiné listiny, jako například podklady pro samotné Zásady územního rozvoje Středočeského kraje či podklady pro stanovisko EIA. Pouhý odkaz na veřejnou dostupnost takových podkladů na určitých webových stránkách není postačující. Chce-li totiž správní orgán vycházet z obsahu internetových stránek, musí v prvé řadě jejich obsah zachytit (tiskem nebo uložením na elektronický nosič dat) a učinit součástí správního spisu, aby je bylo možné jako podklad pro rozhodnutí využít a aby bylo možné následně ověřit správním orgánem zjištěný skutkový stav (viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 4. 2011, č. j. 1 As 33/2011-58, nebo ze dne 24. 8. 2016, č. j. 1 As 80/2016-30).

[58] Dovožoval-li žalovaný existenci veřejného zájmu z toho, že bylo vydáno kladné stanovisko EIA, je nutno souhlasit s krajským soudem, že toto stanovisko o existenci veřejného zájmu nevypovídá zhola nic, neboť se k této otázce nijak nevyjadřuje. Dokumentace EIA ani její dílčí části nejsou součástí správního spisu. I kdyby žalovaný ze stanoviska EIA skutečně dovozoval pouze to, jaký bude charakter dopravy na Vestecké spojnici, pak z něj dovedl závěr zjevně nesprávný. Stanovisko EIA podmínilo realizaci záměru vyloučením tranzitu těžké nákladní dopravy. Není tedy pravdou, že by ze stanoviska EIA vyplývalo, že Vestecká spojka nebude vůbec sloužit tranzitní dopravě, jak uvedl žalovaný v napadeném rozhodnutí.

[59] Za důvody veřejného zájmu (nad rámec pouhé deklarace této skutečnosti) lze považovat pouze to, že má Vestecká spojka 1) přispět ke zlepšení dopravní obslužnosti, snížení dopravní zátěže na stávajících komunikacích (v prvostupňovém rozhodnutí je konkrétně uváděno odlehčení dopravy Vídeňské ulici), 2) převést zbytnou dopravu ze zastavěného do nezastavěného území a tím snížit imise a zvýšit ochranu zdraví a bezpečnosti, 3) přispět k zajištění kontaktů mezi obyvateli, k možnosti kulturního nebo sportovního vyžití v metropoli a k zajištění dopravy za zaměstnáním či vzděláním.

[60] Nejvyšší správní soud souhlasí s krajským soudem, že takto vymezené důvody jsou obecné a bylo by je možné v takto vágní rovině vztáhnout takřka ke každé stavbě nové pozemní komunikace. Má-li se jednat o naléhavý důvod veřejného zájmu, který by měl převážet nad veřejným zájmem ochrany přírody, musí takto tvrzený benefit dosahovat určité minimální míry. Míru zlepšení dopravní obslužnosti, snížení dopravní zátěže, snížení imisí či zvýšení ochrany zdraví a bezpečnosti však správní orgány nijak nekonkretizovaly a nelze

pokračování

je ani dovodit z podkladů obsažených ve správním spise. Navíc pokud jde o zajištění kontaktů mezi obyvateli, možnosti kulturního nebo sportovního využití v metropoli a zajištění dopravy za zaměstnáním či vzděláním, sám žalovaný uvedl, že tyto důvody jsou již realizovány.

[61] Nelze souhlasit s námitkou, že veřejný zájem byl individualizován dostatečně a podstatou sporu je otázka povahy a intenzity kolidujících veřejných zájmů, jakož i míra jejich dotčení. Povaha a intenzita veřejného zájmu jsou pro účely § 56 zákona ochrany přírody a krajiny skutečně klíčové, nicméně aby je bylo možné vůbec vážit, je nejprve nutné veřejný zájem nikoliv pouze pojmenovat (bez vztahu ke konkrétní řešené situaci), nýbrž individualizovat (na konkrétní případ). K individualizaci veřejného zájmu, která by umožňovala na základě obsahu správního spisu zjistit jeho povahu a intenzitu, v nyní posuzované věci nedošlo.

[62] Navíc správní orgány nemohou zcela ignorovat dopravněinženýrské podklady z května 2011, které žalobce připojil ke svému podání ze dne 10. 3. 2020. Tyto podklady přitom zřejmě měly být součástí dokumentace EIA, z níž vzešlo stanovisko EIA, z něhož správní orgány dovozovaly veřejný zájem na realizaci záměru. Modelace intenzity dopravy pro rok 2030 obsažená v přílohách 2.7 a 2.8 závěr o existenci veřejného zájmu na realizaci záměru tak, jak byl v napadeném rozhodnutí vymezen, přinejmenším zčásti nepodporuje. Jak uvádí žalobce, podle těchto příloh by měla v roce 2030 doprava na ulici Vídeňské v úseku navazujícím na Vesteckou spojkou bez realizace tohoto záměru činit 28 900 vozidel denně a při jeho realizaci 28 800 vozidel denně, což lze považovat za marginální změnu. Krajský úřad sice v prvostupňovém rozhodnutí závěr o významném snížení dopravní zátěže dovozuje z aktualizace dopravněinženýrských podkladů z června 2019. Ty ovšem nejsou součástí správního spisu (přestože krajský úřad k tomuto dokumentu ve svém rozhodnutí uvedl poznámku: „založeno ve spise“). Na výtky žalobce týkající se zadání pro tuto aktualizaci žalovaný navíc nereagoval.

[63] Vytýká-li osoba zúčastněná na řízení I krajskému soudu zavádějící interpretaci judikatury týkající se nutnosti odlišování veřejného zájmu od zájmu soukromého, pak není zřejmé, jak by se tato výtky měla promítnout do výroku rozsudku Nejvyššího správního soudu. Krajský soud napadené rozhodnutí nezrušil z důvodu, že by záměr byl prokazatelně v soukromém zájmu, nikoliv veřejném. Zavázal pouze žalovaného k tomu, aby vážil, zda je zde veřejný zájem dominantním důvodem pro realizaci stavby, a aby při posuzování této otázky přihlédl k podkladům předloženým žalobcem. Dodal pak, že pokud by se ukázalo, že veřejný zájem na realizaci Vestecké spojky je ve výsledku jen nevýznamným přívažkem mnohem podstatnějších soukromých zájmů, pak jen stěží může být důvodem k povolení výjimky dle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny. Takto formulovaný závazný právní názor není nijak v rozporu s judikaturou, na niž krajský soud odkazuje (tj. ani s rozsudkem Nejvyššího správního soudu č. j. 6 As 65/2012-161 či s jeho rozsudkem ze dne 2. 11. 2023, č. j. 9 As 99/2023-32). Krajský soud žádné kategorické hodnocení charakteru zájmu na stavbě Vestecké spojky neučinil.

[64] Výše uvedené lze shrnout tak, že krajský soud dospěl ke správnému závěru, že správní orgány nevymezily veřejný zájem na realizaci Vestecké spojky dostatečně určitě.

IV.2.d) Neexistence jiného uspokojivého řešení

[65] Osoba zúčastněná na řízení I dále brojí proti posouzení otázky neexistence jiného uspokojivého řešení ze strany krajského soudu. Krajský soud správním orgánům vytkl, že se při posuzování této otázky nezabývaly možnou nulovou variantou, tj. zda uspokojivé řešení neposkytuje již současná infrastruktura. Poukázal na to, že pražský okruh je v daném místě již dokončený a představuje zcela reálnou a nepřehlédnutelnou alternativu. Osoba zúčastněná na řízení I proti tomu namítá, že úvaha o existenci jiného uspokojivého řešení se již odehrává v mezích schválené územně plánovací dokumentace, která s konečnou platností řeší varianty záměru.

[66] Tato námitka není důvodná.

[67] Úkolem orgánu ochrany přírody při posuzování žádosti o výjimku z ochrany zvláště chráněných druhů je provést poměrování soupeřících veřejných zájmů, tedy vlastně test proporcionality zásahu do veřejného zájmu na ochraně konkrétně dotčených chráněných druhů živočichů a rostlin. Nedílnou součástí testu proporcionality poté, co je zjištěno, že zde je legitimní konkurující veřejný zájem, je i vyhodnocení otázky, zda tento konkurující zájem nelze uspokojit jiným opatřením, jež by se ochrany zvláště chráněných druhů nedotýkalo vůbec, anebo alespoň v menší míře. Tomu odpovídá i formulace § 56 odst. 1 věty druhé zákona o ochraně přírody a krajiny, které výslovně ukládá orgánu ochrany přírody, aby posoudil, zda *neexistuje jiné uspokojivé řešení*.

[68] Posuzování existence jiného uspokojivého řešení obecně zahrnuje mimo jiné také zkoumání různých variant záměru. Takové zkoumání odpadá v případě, že záměr již prošel hodnocením vlivů na životní prostředí, v němž bylo komplexně posouzeno, zda neexistuje jiné, šetrnější řešení. Právě tyto situace byly řešeny v rozsudcích Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 12. 2014, č. j. 5 As 10/2013-38, a ze dne 23. 6. 2011, č. j. 6 As 8/2010-323, na které odkazuje osoba zúčastněná na řízení I. Jak však upozornil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 30. 9. 2015, č. j. 6 As 73/2015-40, jestliže není zřejmé, proč byla určitá varianta záměru vyloučena z posuzování vlivů na životní prostředí, ačkoliv jde o variantu reálnou a uskutečnitelnou, a zároveň je věrohodně doloženo, že daná varianta může představovat menší zásah do přirozeného vývoje těch druhů rostlin a živočichů, které jsou chráněny podle práva Evropské unie, nezbyvá, než aby ji plnohodnotně posoudil orgán ochrany přírody v řízení o výjimce ze zákazu škodlivě zasahovat do vývoje zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů. O takovou situaci se jedná také v nyní posuzované věci, přinejmenším za skutkového stavu tak, jak byl správními orgány zjištěn a zachycen ve správním spise. Jak již bylo uvedeno výše, správní spis obsahuje pouze stanovisko EIA, nikoliv celou dokumentaci k tomuto stanovisku. Z tohoto stanoviska pak plyne pouze to, že Vestecká spojka byla posuzována jako invariantní řešení.

[69] Skutečnost, že Pražský okruh je existující variantou dopravního napojení na dálnici D1, je z obsahu správního spisu zjevná. Proč se nejedná o řešení uspokojivé, již patrné není a souvisí to s nedostatečným vymezením veřejného zájmu na realizaci Vestecké spojky. Pokud by Vestecká spojka měla představovat řešení konkrétního, aktuálního a dostatečně významného problému a takový závěr by měl oporu v konkrétních podkladech rozhodnutí, bylo by možné jedním dechem dodat, že aktuální dopravní infrastruktura evidentně tento problém neřeší. Jestliže však problém není vymezen dostatečně konkrétně, nelze posoudit, nakolik je potřeba alternativního řešení oproti stávající dopravní infrastruktuře naléhavá a zda tedy není stávající dopravní infrastruktura řešením stále ještě uspokojivým.

pokračování

[70] Samotné vymezení koridoru Vestecké spojky v zásadách územního rozvoje neznamená, že záměr v následných správních řízeních splní všechny zákonné podmínky pro realizaci. Zásady územního rozvoje proto ani nezavazují orgán ochrany přírody ke konkrétnímu postupu v řízení o výjimce a bez dalšího neznamenají, že jakákoliv jiná varianta záměru je vyloučená. Spíše na okraj lze dodat, že v případě varianty již existující a v zásadách územního rozvoje taktéž zakotvenou lze stěží hovořit o tom, že by šlo o variantu zásadami územního rozvoje již vyloučenou.

[71] Závěr krajského soudu o nutnosti posoudit nemožnost uspokojit stěžovatelem obecně zmiňované veřejné zájmy jiným opatřením, včetně nulové varianty, je tedy v souladu s platnou právní úpravou a potvrzuje jej i aktuální judikatura Nejvyššího správního soudu (rozsudek č. j. 6 As 355/2023-41, nebo rozsudek ze dne 4. 4. 2025, č. j. 10 Afs 3/2025-143).

IV.2.e) Neurčitost stanovených podmínek

[72] Osoba zúčastněná na řízení I dále rozporuje závěry krajského soudu ohledně neurčitosti dvou z podmínek (podmínky č. 2 a 3), jimiž byla v prvostupňovém rozhodnutí podmíněna výjimka ze zákazů stanovených v § 50 odst. 2 zákon o ochraně přírody a krajiny.

[73] Podmínka č. 2 stanoví: „*Před zahájením stavby bude prověřena aktuálnost biologického průzkumu. Biologický průzkum nesmí být v době zahájení stavby starší než 2 roky.*“ Krajský soud dospěl k závěru, že nelze zaručit, aby byl biologický průzkum zpracován v dostatečné kvalitě, a splnění podmínky nelze efektivně kontrolovat, neboť správní orgány nevymezily, jaké podmínky (kvalifikaci) má zpracující osoba splňovat.

[74] Nelze souhlasit s osobou zúčastněnou na řízení I v tom, že by z napadeného rozsudku nebylo zřejmé, proč by se mělo jednat o důvod nezákonnosti napadeného rozhodnutí. Nejvyšší správní soud nerozporuje, že stanovení podmínek spadá do správního uvážení. Je-li však výrok správního rozhodnutí vadný (neurčitý), může být již tato vada (podle své závažnosti) důvodem pro zrušení správního rozhodnutí, i když správní orgán rozhodoval na základě správního uvážení. Správní uvážení neznamená absolutní volnost v tom, co správní orgán uvede ve výroku svého rozhodnutí. Představuje toliko možnost volby z více možných (zákonem připouštěných) řešení. Pokud správní orgán tuto volbu provedl a shledal, že je nutné určitou podmínku stanovit, musí ji stanovit určitě. V opačném případě totiž nemůže plnit svůj účel.

[75] Nejvyšší správní soud však souhlasí s tím, že citovaná podmínka není neurčitá, neboť požadavky na kvalifikaci osoby zpracovávající biologické hodnocení plynou přímo z právní úpravy. Pojem „biologické hodnocení“ byl dříve zákonem o ochraně přírody a krajiny vymezen jako legislativní zkratka pro hodnocení vlivů zamýšleného zásahu dle § 67. Ačkoliv zákonodárce novelou č. 225/2017 Sb. tuto legislativní zkratku ze zákona vypustil [byť nebyl zcela důsledný, neboť pojem biologické hodnocení ponechal v § 79 odst. 5 písm. r)], není pochyb o tom, že prvostupňové rozhodnutí pojem biologické hodnocení používá právě v tomto smyslu. Podle § 45j odst. 1 tohoto zákona pak platí, že hodnocení vlivů zamýšleného zásahu dle § 67 mohou provádět pouze autorizované osoby,

přičemž dané ustanovení stanoví také podrobné požadavky na kvalifikaci těchto osob. Vtělení těchto požadavků přímo do výroku rozhodnutí o výjimce by tedy bylo nadbytečné.

[76] Podmínka č. 3 stanoví: *„Během průběhu prací, až do závěrečné kolaudace stavby a ukončení doprovodných akcí s možným vlivem na předmětné zvlášť chráněné druhy, bude na lokalitě prováděn odborně způsobilou osobou ekologický dozor (osoba se znalostmi biologie dotčených zvlášť chráněných druhů a s praktickou zkušeností s prováděním prací v lokalitách s výskytem druhů, se znalostí navrhování záchranných opatření a vytváření náhradních biotopů).“* Také v tomto případě krajský soud shledal, že není zřejmé, jak konkrétně lze dostatečnou odbornou úroveň osoby vykonávající ekologický dozor hodnotit. Podle krajského soudu by měla podmínka obsahovat přinejmenším nejnižší potřebný stupeň vzdělání v daném oboru, případně minimální dobu praxe.

[77] Osoba zúčastněná na řízení I ve vztahu k těmto závěrům uplatňuje „totožné námitky“ jako v případě podmínky č. 2 s tím, že vytykány nedostatek je výsledkem správní úvahy a formulace podmínky je postačující. Jelikož i v tomto případě krajský soud dospěl k závěru o neurčitosti stanovené podmínky, platí ve vztahu k namítanému správnímu uvážení totéž, co bylo uvedeno výše v odstavci [74].

[78] Pokud jde o správnost závěru krajského soudu, že podmínka č. 3 je stanovena neurčitě (obecně a nevymahatelně), osoba zúčastněná na řízení I jednak obecně tvrdí opak, jednak odkazuje na námitky uplatněné ve vztahu k podmínce č. 2. Pokud jde o obecné konstatování opaku, nejedná se o řádný stížní bod, který by kvalifikovaným způsobem zpochybňoval závěry krajského soudu. Nejvyšší správní soud se proto zabýval pouze argumentací osoby zúčastněné na řízení uplatněné ve vztahu k podmínce č. 2, že hodnocení vlivu zamýšleného zásahu se zpracovává postupem podle § 67 zákona o ochraně přírody a krajiny, musí mít náležitosti stanovené vyhláškou č. 142/2018 Sb. a zpracovává je autorizovaná osoba, a proto není třeba stanovovat žádné požadavky na kvalifikaci zpracovávající osoby.

[79] Této argumentaci však ve vztahu k podmínce č. 3 nelze přisvědčit, neboť ekologickým dozorem zde zjevně není míněno hodnocení dle § 67 zákona o ochraně přírody a krajiny, na které se vztahuje § 45j tohoto zákona a vyhláška č. 142/2018 Sb. Jednak má jít o průběžný dozor, nikoliv zpracování jednoho hodnocení, jednak jsou požadavky na osobu provádějící ekologický dozor v dané podmínce formulovány způsobem, který nasvědčuje tomu, že se jedná o požadavky nižší než ty, které jsou stanoveny v § 45j zákona o ochraně přírody a krajiny. Ostatně na výslovný požadavek osoby zúčastněné na řízení I, *„aby ekologický dozor prováděla autorizovaná osoba pro hodnocení podle § 67, ideálně i pro § 45i (Natura 2000) a EIA“*, žalovaný v napadeném rozhodnutí reagoval konstatováním, že *„podmínka č. 3 je dostatečně určitá“* a *„požadavek na autorizaci není nutný“*. Toto vyjádření je nutno interpretovat tak, že by se podle žalovaného jednalo o požadavek zbytečně přísný. Argumentaci osoby zúčastněné na řízení I tím, že požadavky na kvalifikaci osoby provádějící ekologický dozor plynou přímo z právní úpravy, tak nelze přisvědčit. Osobě zúčastněné na řízení I se tak nepodařilo závěr krajského soudu o neurčitosti podmínky č. 3 relevantním způsobem vyvrátit.

[80] Kasační argumentace je tak důvodná pouze ve vztahu k závěrům krajského soudu týkajícím se podmínky č. 2.

V. Závěr a náklady řízení

[81] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že důvodnými jsou pouze dvě dílčí námitky: 1) námitka nezákonnosti závěrů krajského soudu, že zásah do biotopů silně nebo kriticky ohrožených druhů nebo usmrcení jedinců těchto druhů nemůže představovat zanedbatelný vliv a že v daném případě lze zásah vnímat jako významný z důvodu, že silně a kriticky ohrožených druhů je v posuzovaném území řada a jejich dotčení není pouze teoretické; 2) námitka nesprávnosti závěru krajského soudu o neurčitosti podmínky č. 2 prvostupňového rozhodnutí. Jelikož však napadený rozsudek v podstatné míře obstál, Nejvyšší správní soud kasační stížnost podle § 110 odst. 1 poslední věty s. ř. s. zamítl. V dalším řízení je žalovaný vázán právním názorem krajského soudu korigovaným tímto rozsudkem Nejvyššího správního soudu (viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 4. 2009, č. j. 8 Afs 15/2007-75, č. 1865/2009 Sb. NSS).

[82] Důvodnost všech kasačních námitek bylo možné posoudit na základě obsahu správního a soudního spisu, a proto Nejvyšší správní soud neprováděl dokazování listinami, které žalobce přiložil ke svým podáním (odpověď k žádosti o informace ze dne 19. 9. 2023, Memorandum o společném postupu při přípravě a realizaci akce „Vestecská spojka II. etapa a MÚK s D1 – EXIT 4“, článek „Janouch“ je venku, Rittig rychle svolává poradu, výpis z obchodního rejstříku společnosti CARPET PRAHA, s.r.o.), ani obsahem webových stránek, na které v podáních odkazoval (portal.cenia.cz, ct24.ceskatelevize.cz, www.euro.cz, zpravy.aktualne.cz, www.seznamzpravy.cz, esm.justice.cz, www.irozhlas.cz, www.rsd.cz, www.pruhonice-obec.cz, www.vesteckaspojka.cz, www.vestec.cz, www.praha.eu). Provedení těchto důkazů by nemohlo na výsledku řízení o kasační stížnosti nic změnit. Ze stejných důvodů Nejvyšší správní soud neprováděl dokazování ani výkresovou dokumentací k záměru, kterou v řízení o kasační stížnosti předložila osoba zúčastněná na řízení I.

[83] Výrok o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti osoby zúčastněné na řízení II je odůvodněn § 60 odst. 3 větou první s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s., podle kterého nemá žádný z účastníků právo na náhradu nákladů řízení, bylo-li řízení zastaveno.

[84] O nákladech řízení o kasační stížnosti osoby zúčastněné na řízení I Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 a 7 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s., a to podle celkového úspěchu ve věci. Za neúspěšné účastníky řízení o kasační stížnosti je tak nutno považovat jednak stěžovatele (osoby zúčastněné na řízení I a II) podporující stranu žalovanou, jednak samotného žalovaného. Tito účastníci proto nemají právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti osoby zúčastněné na řízení I. Žalobce měl naopak ve věci plný úspěch, a proto mu Nejvyšší správní soud přiznal náhradu nákladů řízení.

[85] Za účelně vynaložené náklady žalobce považuje Nejvyšší správní soud odměnu a náhradu hotových výdajů jeho zástupkyně spojenou se sepisem čtyř vyjádření ke kasační stížnosti a k dalším vyjádřením účastníků řízení. Odměna zástupkyně činí dle § 9 odst. 4 písm. d), § 7 bod 5 a § 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., ve znění účinném do 31. 12. 2024 za sepis tří podání před tímto datem 3 x 3 100 Kč a s tím související náhrada hotových výdajů činí dle § 13 odst. 3 citované vyhlášky 3 x 300 Kč. Odměna zástupkyně za sepis jednoho podání po 1. 1. 2025 činí dle § 9 odst. 4 písm. d), § 7 bod 5 a § 11 odst. 1 písm. d) 7 bodu 5 uvedené vyhlášky ve znění účinném od 1. 1. 2025 částku 4 620 Kč a podle

jejího § 13 odst. 4 je s ní spojena náhrada hotových výdajů v paušální částce 450 Kč. Žalobci se tedy přiznává náhrada nákladů řízení v celkové výši 15 270 Kč. Tyto náklady je žalobci povinna zaplatit osoba zúčastněná na řízení I, neboť vznikly v souvislosti s její kasační stížností. K zaplacení náhrady nákladů řízení byla stanovena přiměřená lhůta v délce třiceti dnů.

[86] Výrok o náhradě nákladů řízení osoby zúčastněné na řízení III se opírá o § 60 odst. 5 s. ř. s. (ve spojení s § 120 s. ř. s.). Nejvyšší správní soud osobě zúčastněné na řízení III neuložil žádnou povinnost, ani neshledal důvody zvláštního zřetele hodné pro přiznání nákladů řízení, proto rozhodl tak, že osoba zúčastněná na řízení III nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasačních stížnostech.

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 10. října 2025

JUDr. Ing. Filip Dienstbier, Ph.D.
předseda senátu