

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců JUDr. Tomáše Rychlého a JUDr. Karla Šimky v právní věci žalobců: **a) Děti Země – Klub za udržitelnou dopravu,** se sídlem Cejl 866/50a, Brno, zast. Mgr. Pavlem Černým, advokátem se sídlem Údolní 567/33, Brno, **b) "VODA Z TETČIC z.s.",** se sídlem Hybešova 178, Tetčice, proti žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí,** se sídlem Vršovická 1442/65, Praha 10, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 14. 9. 2015, č. j. 1321/560/15 47136/ENV/15, sp. zn. OP 31/2015, za účasti osob zúčastněných na řízení: **I. Město Břeclav,** se sídlem nám. T. G. Masaryka 42/3, Břeclav, zast. Mgr. Ing. Jánem Bahýľem, advokátem se sídlem Římská 103/12, Praha 2, **II. Ředitelství silnic a dálnic České republiky,** se sídlem Na Pankráci 546/56, Praha 4, v řízení o kasačních stížnostech žalovaného, osoby zúčastněné na řízení I. a osoby zúčastněné na řízení II. proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 22. 3. 2017, č. j. 31 A 100/2015 – 137,

takto:

I. Kasační stížnost žalovaného proti výroku I. rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 22. 3. 2017, č. j. 31 A 100/2015 – 137, **se odmítá.**

II. Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 22. 3. 2017, č. j. 31 A 100/2015 – 137, **se** ve výrocích II., III., IV. a V. **zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Předmětem sporu je rozhodnutí žalovaného označené v záhlaví, jímž žalovaný zamítl odvolání a potvrdil rozhodnutí Krajského úřadu Jihomoravského kraje, odboru životního prostředí, jako správního orgánu prvního stupně, ze dne 22. 4. 2015, č. j. JMK 92212/2014, sp. zn. S – JMK 92212/2014 OŽP/MCh (dále jen „prvostupňové rozhodnutí"), o uložení opatření ke kompenzaci dopadů záměru stavby „*Silnice I/55, Břeclav, obchvat*" na předmět ochrany evropsky významné lokality Soutok – Podluží CZ0624119 (dále jen „kompenzační opatření").

[2] Proti rozhodnutí žalovaného brojili oba žalobci žalobou ke Krajskému soudu v Brně (dále jen „krajský soud"). Předložili řadu námitek, které se do velké míry věcně shodují, krajský soud však odůvodnil napadený rozsudek důvodností jedné žalobní námitky (většinu ostatních již nevypořádal). V této námitce žalobci uvedli, že rozhodnutí žalovaného je nezákonné, protože nedošlo k hodnocení vlivů záměru na evropsky významnou lokalitu v procesu EIA podle zák. č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, ve znění rozhodném pro projednávanou věc (dále jen „zákon EIA"). Žalobce a) uvedl, že „*napadené rozhodnutí se týká povolení záměru*", jehož realizace může významně negativně ovlivnit území evropsky významné lokality nebo ptačí oblasti ve smyslu § 45h a § 45i odst. 2 zák. č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění rozhodném pro projednávanou věc (dále jen „zákon o ochraně přírody"). Tento záměr měl být předmětem posuzování podle zákona EIA.

[3] Právě uvedenou námitkou se krajský soud zabýval nejobsáhleji, shledal ji důvodnou, a proto rozhodnutí žalovaného i prvostupňové rozhodnutí napadeným rozsudkem zrušil. Nejprve konstatoval, že v předmětné věci byl proces posouzení vlivů záměru obchvatu Břeclavi na životní prostředí ukončen závěrem zjišťovacího řízení ze dne 29. 12. 2003 a k samotnému procesu posouzení vlivů předmětného záměru v rámci standardního posouzení EIA podle zákona EIA nedošlo. Uvedené je mezi účastníky řízení nesporné. K dalšímu posuzování vlivů záměru na předmět ochrany území Natura 2000, resp. evropsky významné lokality, došlo podle správních orgánů buď v rámci procesu „SEA" (tedy v rámci posuzování vlivů koncepce na životní prostředí), a to pro změnu č. 5.01 územního plánu Břeclavi, nebo mimo procesní rámec zákona EIA. Podle správních orgánů došlo k ukončení procesu EIA v rámci zjišťovacího řízení před vstupem České republiky do Evropské unie, a tedy ještě před účinností § 45h a § 45i zákona o ochraně přírody. Nebylo tedy nutné posuzovat vyhodnocení vlivů záměru na životní prostředí v rámci zákona EIA postupem dle § 45h a § 45i zákona o ochraně přírody (čili nebylo nutné provést tzv. velkou EIA, resp. tzv. naturové hodnocení).

[4] Podle krajského soudu bylo stěžejní právní otázkou, zda vznikla investorovi stavby a správním orgánům v případě, kdy došlo závěrem zjišťovacího řízení ze dne 29. 12. 2003 k ukončení procesu posuzování vlivů záměru na životní prostředí (tzv. malá EIA), povinnost provést vyhodnocení vlivů záměru obchvatu Břeclavi na území Natura 2000 (evropsky významnou lokalitu) postupem podle zákona EIA s ohledem na zákon č. 218/2004 Sb. Posledně uvedený zákon v souvislosti se vstupem České republiky do Evropské unie novelizoval s účinností ke dni 28. 4. 2004 zákon o ochraně přírody v § 45h a §45i (tedy zavedl povinnost provést tzv. naturové hodnocení).

[5] Takto položenou otázku si krajský soud zodpověděl kladně, tedy že naturové posouzení bylo nutné provést. Pokud nebylo provedeno, jsou rozhodnutí správních orgánů nezákonná. Krajský soud připustil, že závěrem zjišťovacího řízení ze dne 29. 12. 2003 došlo k ukončení procesu posuzování vlivů záměru na životní prostředí. Avšak v mezidobí (tj. od závěru zjišťovacího řízení do schválení záměru, resp. kompenzačních opatření) se objevila specifická ochrana vyžadující zvláštní přístup a další hmotněprávní posouzení dané věci (v daném případě za účelem zajištění ochrany evropsky významné lokality). Za této situace bylo povinností investora a příslušných orgánů ochrany přírody dodržet požadavky vyplývající z § 45h a § 45i zákona o ochraně přírody, tudíž bylo jejich povinností provést posouzení vlivů záměru na předmětnou evropsky významnou lokalitu, a to řádným procesem podle zákona EIA. I když k jistému posouzení záměru před vstupem České republiky do Evropské unie v rámci zjišťovacího řízení došlo, právě tzv. naturové hodnocení (ve smyslu § 45h a § 45i zákona o ochraně přírody) je specifické tím, že se zabývá dopady na konkrétně vymezenou, evropsky významnou chráněnou oblast. Je povinností členského státu posoudit ochranu těchto lokalit pro každý záměr, který by na ně mohl mít významný negativní vliv.

[6] Krajský soud poukázal na to, že citovaná ustanovení zákona o ochraně přírody transponují do českého právního řádu požadavky evropského práva (především čl. 6 odst. 3 a 4 směrnice Rady č. 92/43/EHS, o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin – dále jen „směrnice 92/43/EHS“) a citoval judikaturu Soudního dvora EU ve věci C-441/03, *Komise proti Nizozemsku*, a Nejvyššího správního soudu (dále též „NSS“), konkrétně jeho rozsudek ze dne 11. 12. 2008, č. j. 8 As 31/2008 – 72.

[7] Krajský soud uvedl, že proces SEA (posuzování vlivů koncepce) nemůže nahradit potřebu provedení naturového hodnocení (posuzování vlivů záměru), jelikož proces SEA se zabývá toliko koncepčním posouzením vztahů v dané lokalitě a jejich vlivy na životní prostředí, ale nezabývá se konkrétním posouzením (v nutném rozsahu a podrobnostech, včetně návrhu kompenzačních a zmírňujících opatření) daného záměru na evropsky významnou lokalitu, jak činí právě naturové hodnocení. Závěr Soudního dvora EU [vyjádřený např. v rozsudku ve věci C-209/04, *Komise proti Rakousku (Lauteracher Ried)*] o tom, že není nutné posouzení podle zákona EIA, se týkal jen těch situací, kdy došlo k samotnému povolení záměru (a ukončení celého povolovacího řízení) před nabytím účinnosti relevantních evropských předpisů a jejich implementací do právního řádu členského státu. To však není, jak je patrné z výše uvedeného, případ nyní přezkoumávané věci, a správní orgány nemohou své jednání tímto závěrem zaštiťovat.

[8] Krajský soud kladně zodpověděl i otázku, zda jím shledané pochybení správních orgánů je takovou vadou řízení, která má vliv na zákonnost správních rozhodnutí vydaných v posuzované věci. Uvedl, že dodržení postupů podle zákona o ochraně přírody a zákona EIA má zásadní procesní i hmotněprávní význam. Procesní zejména z důvodů rozšířených možností účasti veřejnosti v daném řízení podle § 6 odst. 7, § 8 odst. 3, § 9 odst. 8, § 16 a § 17 zákona EIA. Hmotněprávní důsledky jsou zjevné zejména z nutnosti aplikace § 6 až § 9 zákona EIA a jeho příloh 3, 4 a 5. Podle těchto ustanovení by z hlediska zájmů chráněných právem životního prostředí (zde zájmu na ochraně evropsky významné lokality) muselo dojít k jinému hmotněprávnímu posouzení záměru. Z těchto důvodů

krajský soud shledal, že pokud rozhodnutí žalovaného i prvostupňové rozhodnutí bylo vydáno bez předchozího posouzení vlivů záměru podle zákona EIA, stalo se tak v rozporu zejména s § 45h odst. 2 a § 45i odst. 2 a odst. 8 zákona o ochraně přírody a s čl. 6 odst. 3 a 4 směrnice 92/43/EHS. To mělo za následek, že došlo k podstatnému porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, které mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé. Proto krajský soud zrušil rozhodnutí žalovaného i prvostupňové rozhodnutí, jelikož již pro toto rozhodnutí bylo stanovisko EIA (naturové hodnocení) nutným podkladem.

II. Kasační stížnosti

[9] Rozsudek krajského soudu napadli kasační stížností žalovaný a obě osoby zúčastněné na řízení (dále společně jen „stěžovatelé“).

IIa. Kasační stížnost žalovaného (Ministerstvo životního prostředí)

[10] Žalovaný podřadil důvody své kasační stížnosti pod § 103 odst. 1 písm. a) a písm. d) zák. č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

[11] Vytkl krajskému soudu chybný závěr, že na záměr obchvatu Břeclavi v úrovni projektové se vztahovala povinnost posouzení vlivů na evropsky významné lokality a ptačí oblasti podle § 45i zákona o ochraně přírody v rámci procesu EIA. Proces posouzení vlivů záměru obchvatu Břeclavi na životní prostředí byl ukončen závěrem zjišťovacího řízení ze dne 29. 12. 2003. Zákon č. 218/2004 Sb., který novelizoval zákon o ochraně přírody v § 45h a § 45i v souvislosti se vstupem České republiky do Evropské unie, nabyl účinnosti až dne 28. 4. 2004. Posouzení vlivů předmětného záměru, resp. zjišťovací řízení podle zákona EIA, tedy proběhlo před vstupem nové právní úpravy v účinnost.

[12] V dané situaci by bylo podle žalovaného nelogické, aby do určité fáze přípravy (v podstatě kterékoli, např. i před zahájením posledního z mnoha řízení směřujících ke schválení) projektu, jehož uskutečnění je dlouhodobé, byly vneseny požadavky směrnice 92/43/EHS s potřebou již dříve provedené a *lege artis* dokončené postupy znovu opakovat.

[13] Poukázal zejména na rozhodnutí Soudního dvora EU ve věci C-209/04 *Lauteracher Ried*, podle něhož „[z]*ásada předložení projektů, které mohou mít na životní prostředí významný vliv, k posouzení vlivů na životní prostředí, není použitelná v případech, ve kterých datum formálního podání žádosti o povolení projektu předchází datu uplynutí lhůty pro provedení směrnice*.“ Provedením zjišťovacího řízení, tedy formálním krokem vedoucím k povolení projektu, byla přitom skutková podstata tohoto principu naplněna. Důvodem pro citovaný závěr Soudního dvora EU bylo, že „[t]*oto formální kritérium je jediným, které je v souladu se zásadou právní jistoty a které umožňuje zachovat užitečný účinek směrnice. Důvodem této úvahy je, že taková směrnice, jako je směrnice o stanovištích, se v široké míře týká projektů většího rozsahu, jejichž uskutečnění je velmi často dlouhodobé. Nebylo by tak vhodné, aby řízení, složitá již na vnitrostátní úrovni a formálně zahájená před datem uplynutí lhůty pro provedení uvedené směrnice, byla ztížena a zpožděna z důvodu specifických požadavků uložených touto směrnicí a aby tím byly dotčeny již vzniklé situace*.“

[14] Žalovaný vytýká krajskému soudu, že aplikaci výše uvedeného judikátu ve svém rozsudku vyloučil, aniž by to odůvodnil. Pouze v bodě 41 konstatoval, že využití tohoto postupu připadá v úvahu výhradně v situaci, kdy „*došlo k samotnému povolení záměru (a ukončení celého povolovacího řízení)*“. Dle názoru žalovaného je však tento závěr chybný, neboť citovaný judikát postihuje situace, kdy:

> „*a) mohlo teprve dojít k podání formální žádosti o povolení projektu (v rámci jakéhokoliv procesu k povolení směřujícímu) a*
> *b) řízení, složitá již na vnitrostátní úrovni a formálně zahájená (tedy neukončená a směřující k povolení stavby) u projektů většího rozsahu, jejichž uskutečnění je dlouhodobé, by neměla být ztížena a zpožděna a*
> *c) povinností dle směrnice 92/43/EHS by neměla být dotčena již vzniklá situace (tedy i situace, ve které předkladatel záměru v dobré víře zakončil proces dle ZEIA a hodlá dále pokračovat v přípravě projektu).*“

[15] Žalovaný dále poukázal na to, že krajský soud překročil rozsah své přezkumné pravomoci, protože se zabýval posuzováním zákonnosti předcházejících řízení. V řízení o uložení kompenzačních opatření k takovému přezkumu není oprávněn. Předmětem rozhodnutí žalovaného byla vysoce odborná otázka, jakými opatřeními lze kompenzovat (vyrovnat, resp. nahradit) negativní vlivy záměru, jenž v daném případě disponuje platným a účinným územním rozhodnutím, na přírodní prostředí. Jedná se o řízení, které je vedeno v pozdějších přípravných fázích projektu: po provedení procesu dle zákona EIA a zároveň před schválením projektu (tedy před vydáním posledního správního aktu, na který lze nahlížet jako na finální, resp. umožňující faktickou realizaci záměru/projektu), jak ukládá § 45i odst. 8 zákona o ochraně přírody, v případě obchvatu Břeclavi před vydáním stavebního povolení.

[16] Podle žalovaného v řízení o kompenzačních opatřeních není prostor pro posuzování zákonnosti předchozích postupů. Nejedná se zde o rozhodnutí v tzv. navazujícím řízení, kterým by bylo povolováno umístění nebo provedení záměru [ve smyslu § 3 písm. g) zákona o EIA], ale o specifické řízení dle zvláštního zákona. Ve vztahu k řízením obdobného charakteru pak soudy opakovaně vyloučily možnost přezkumu podkladových stanovisek vzniklých v procesu SEA či EIA prováděných dle citovaného zákona (viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 6. 2011, č. j. 6 As 8/2010 – 323, a ze dne 19. 12. 2014, č. j. 5 As 10/2013 – 38). Z těchto judikátů vyplývá, že námitky proti stanovisku SEA lze uplatnit v procesu pořizování územně plánovací dokumentace a proti stanovisku EIA (rozuměj proti postupu v celém procesu EIA) lze uplatnit v územním řízení. K tomu však v dané věci nedošlo a záměr obchvatu je obsažen v územně plánovací dokumentaci a pro jeho realizaci bylo vydáno územní rozhodnutí, které nabylo právní moci a již jej nelze podrobit přezkumu. Zákon o ochraně přírody sice v § 45i do procesu posuzování záměru zahrnuje jak postupy dle zákona EIA, tak i řízení o uložení kompenzačních opatření, avšak připustit možnost přezkumu a zpochybnění zákonnosti postupů SEA a EIA v rámci řízení o uložení kompenzačních opatření by vedlo k narušení principu právní jistoty.

[17] Podle žalovaného potřeba opakovaného provedení zjišťovacího řízení, resp. případného naturového hodnocení pro projekty, u kterých procesy vedoucí k povolení

stavby započaly před transpozicí požadavků směrnice 92/43/EHS do vnitrostátního práva, stejně jako pro jiné projekty, u kterých došlo k posouzení vlivů záměru na životní prostředí dle zákona EIA, nevyplývá z žádného právního předpisu. Projekt, u kterého byly zahájeny procesy vedoucí k jeho povolení před transpozicí směrnice 92/43/EHS do vnitrostátního práva, nemusí být předmětem hodnocení dle článku 6 odst. 3 směrnice 92/43/EHS, resp. § 45i zákona o ochraně přírody. Je však nezbytné zajistit, aby lokalita nebyla nevratně poškozena, neboť přestože aplikace článku 6 odst. 3 směrnice 92/43/EHS **na projekt** (záměr) není na místě, **na lokalitu** se vztahuje povinnost dle článku 6 odst. 2 směrnice 92/43/EHS (zvýraznění přidal žalovaný). Soudní dvůr EU povolování projektů bez postupu dle článku 6 odst. 3 směrnice 92/43/EHS v obdobných situacích nevyloučil, pouze stanovil podmínky s cílem neznemožnit naplnění této směrnice v budoucnu.

[18] K posouzení vlivů záměru obchvatu Břeclavi jako součásti koncepce „*Změna č. 5.01 územního plánu sídelního útvaru Břeclav*“ na evropsky významné lokality a ptačí oblasti dle § 45i zákona o ochraně přírody došlo v rámci procesu SEA dle zákona EIA. Tento proces započal dne 26. 5. 2004, tedy po účinnosti zákona č. 218/2004 Sb. Proces SEA proběhl nikoli s ambicí nahradit proces EIA (jak presumuje ve svém rozsudku krajský soud), ale z důvodu nutnosti aplikace § 45h a § 45i zákona o ochraně přírody. Tato ustanovení v té době už byla součástí českého vnitrostátního práva. V návaznosti na nevyloučení možného významného vlivu byla tato koncepce, včetně v ní obsaženého obchvatu Břeclavi, předmětem hodnocení podle § 45i zákona o ochraně přírody, v jehož rámci byly mj. zhodnoceny varianty prostorového vedení obchvatu. Toto posouzení následně bylo *de iure* i *de facto* východiskem pro stanovení kompenzačních opatření pro obchvat Břeclavi. Právě výsledek předmětné SEA zakládal investorovi stavby (pokud chtěl nadále v přípravě stavby pokračovat) zákonnou povinnost mj. provést kompenzační opatření.

[19] Žalovaný považuje „časovou souslednost procesů posuzování vlivů projektu obchvatu Břeclavi na jednotlivých úrovních“ za nestandardní. Tato otázka je však v nyní projednávané věci irelevantní a vždy byly dodrženy právní předpisy platné v dané době.

[20] Žalovaný poukázal na vyjádření krajského soudu, jenž odůvodnil potřebu posouzení obchvatu Břeclavi řádným procesem podle zákona EIA mj. rozšířenou možností účasti veřejnosti (zejména environmentálních spolků) v daném řízení. Žalovaný k tomu odkázal na čl. 6 odst. 3 směrnice 92/43/EHS, který obligatorní účast veřejnosti nepožaduje. Podle něj materiál, který se zabýval vlivy obchvatu Břeclavi na lokality soustavy Natura 2000, byl součástí podkladového spisu rozhodnutí o uložení kompenzačních opatření. Veřejnost proto nebyla na svých právech nijak zkrácena.

[21] Nakonec vytkl napadenému rozsudku nepřezkoumatelnost. Tu spatřuje zejména v tom, že krajský soud vyhověl jedné žalobní námitce, ale kvůli tomu již dále nevypořádal žádné další námitky. Nezabýval se problematikou předcházejícího řízení o uložení kompenzačních opatření a meritem věci, ačkoli právě to bylo jeho povinností. Upozornil též na to, že podle názoru krajského soudu nemá žalobce b) aktivní žalobní legitimaci hmotnou podle § 65 odst. 1 s. ř. s., přesto však byl v rozsudku označen za úspěšného a byla mu přiznána náhrada nákladů řízení. Soud nerozlišil námitky žalobce b) na přípustné a nepřípustné, přitom pro účely posouzení úspěchu ve věci bylo takové rozlišení potřebné.

[22] Na závěr žalovaný navrhl zrušení napadeného rozsudku (výrok I., jímž krajský soud spojil věci obou žalobců do společného řízení, však žalovaný považuje za racionální).

IIb. Kasační stížnost osoby zúčastněné na řízení I. (Město Břeclav)

[23] Osoba zúčastněná na řízení I. podřadila důvody své kasační stížnosti pod § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[24] Nejprve poukázala na to, že záměr obchvatu Břeclavi má platné územní rozhodnutí, je vymezen jako silnice I/55 (uspořádáno ve dvou jízdních pruzích) a tvoří součást účinného územního plánu Břeclavi vydaného dne 24. 5. 2017. Soudní řízení je vedeno toliko o dílčí otázce uložení kompenzačních opatření. Tyto skutečnosti považuje za nesporné.

[25] Podstatou přezkoumávaného správního řízení není zjišťování negativních vlivů předmětného záměru, ani jeho umisťování či stanovování podmínek samotné výstavby. Takové posouzení proběhne až ve stavebním řízení.

[26] Osoba zúčastněná na řízení I. stejně jako žalovaný upozornila na časovou souslednost jednotlivých fází v procesu schvalování předmětného záměru. K posouzení vlivu záměru došlo v roce 2003 a tento postup skončil v tzv. zjišťovacím řízení. Teprve poté v souvislosti se vstupem ČR do EU byla vyhlášena evropsky významná lokalita Soutok – Podluží CZ0624119, na jejíž tři stanoviště má mít obchvat Břeclavi významný negativní vliv. Není tedy možné tvrdit, že posuzování vlivů záměru skončilo nezákonně, pokud nebralo v potaz specifickou ochranu dotčené evropsky významné lokality. Ta v době posouzení ještě neexistovala.

[27] Zároveň nelze dovodit, že by v návaznosti na vyhlášení předmětu ochrany nebylo zjištěné jeho významné negativní ovlivnění. K tomu naopak došlo v rámci posouzení koncepce záměru (SEA), kdy tento negativní vliv zjištěn byl, a byla proto stanovena rámcová kompenzační opatření. Veřejnosti tedy nikdy nebyl zastírán fakt, že obchvat Břeclavi bude mít negativní vliv na stanovený předmět ochrany. Veřejnost byla ve všech řízeních týkajících se realizace předmětného záměru zastoupena v zákonem vymezeném rozsahu.

[28] Posouzení jiné varianty záměru, které se domáhají žalobci, není možné v řízení o uložení kompenzačních opatření. Tato varianta je neproveditelná, neboť je v rozporu s relevantní územně plánovací dokumentací. Žalobci nikdy samotný záměr nezpochybňovali, pouze nebyli vyslyšeni s žádostí o realizaci náročnějšího obchvatu Břeclavi (čtyřproudé dálnice), který by do chráněného území zasáhl ještě razantněji. Žalobci ve správním řízení ani v žalobách nebrojili proti jednotlivým kompenzačním opatřením a nezpochybňují výsledek řízení jako takový, pouze namítají existenci určitých „procesních nestandardností“. Ty byly způsobeny délkou a náročností přípravy záměru, jakož i častou změnou právních předpisů. Námitky žalobců míří proti formální stránce procesu přípravy obchvatu Břeclavi a jejich argumentace variantním řešením je nepřípadná.

[29] Osoba zúčastněná na řízení I. dále namítla, že krajský soud postupoval přepjatě formalisticky. Konstatoval nutnost posouzení vlivů záměru dle zákona EIA, aniž by zvažoval, jaký účel to má mít. Nevzal v potaz, že existenci významného negativního vlivu na evropsky významnou lokalitu nikdo nezpochybňuje. Smyslem posuzování vlivů na životní prostředí je zajištění objektivního odborného podkladu pro vydání rozhodnutí. Takovými podklady správní orgány v dané věci již disponují a není proto účelné provádět posouzení vlivů dle zákona EIA, které nemůže nic nového přinést. Krajský soud opomněl, že některá řízení již nelze vést, neboť jsou pravomocně ukončena (územní řízení). Posouzení vlivů dle zákona EIA má preventivní charakter, stavba obchvatu Břeclavi ovšem byla již v roce 2007 pravomocně umístěna.

[30] Řízení o stanovení kompenzačních opatření není navazujícím řízením ve smyslu zákona EIA, jde naopak o řízení související. Judikatura aplikovaná krajským soudem nemůže na tomto závěru nic změnit, neboť se převážně týká přezkumu povolovacích řízení, tedy těch řízení, která na proces posouzení vlivu záměru opravdu navazují. V důsledku napadeného soudního rozhodnutí nelze stavbu obchvatu Břeclavi realizovat tak, aby co nejméně zatížila evropsky významnou lokalitu. Tento stav se negativně projevuje na životech a zdraví obyvatel Břeclavi, kteří absencí obchvatu již léta trpí.

[31] Osoba zúčastněná na řízení I. navrhla zrušení napadeného rozsudku ve výrocích II., III., IV. a V.

IIc. Kasační stížnost osoby zúčastněné na řízení II. (Ředitelství silnic a dálnic ČR)

[32] Osoba zúčastněná na řízení II. uvedla jako důvod své kasační stížnosti nesprávné posouzení právní otázky soudem [§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.] a nesrozumitelnost a nedostatek důvodů rozhodnutí [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.].

[33] Ve shodě s ostatními stěžovateli nejprve konstatovala, že stavba obchvatu Břeclavi byla jako celek umístěna územním rozhodnutím ze dne 9. 2. 2007. Platnost územního rozhodnutí byla v letech 2009 a 2011 prodloužena a realizací dvou dílčích prací byla podržena až do současnosti. Závěry zjišťovacího řízení provedeného ohledně dané stavby, stejně jako stanovisko SEA, jsou k dnešnímu dni stále platné.

[34] Zákon č. 218/2004 Sb. nezpochybnil platnost dříve skončených řízení o posouzení vlivů záměru na životní prostředí. To v minulosti neučinil ani žádný z žalobců. Krajský soud blíže nezdůvodnil, jak dospěl k závěru, že v posuzovaném případě měla být provedena tzv. velká EIA (přesněji míněno naturové hodnocení záměru, což není proces totožný s provedením tzv. velké EIA – pozn. NSS). Výklad § 45i odst. 2 zákona o ochraně přírody, jak jej v rozsudku předestřel krajský soud, jde nad rámec zákona. Zákon nehovoří o tom, že záměr musí být posouzen ve „standardním postupu“ podle zákona EIA. Výklad podaný krajským soudem ve svém důsledku znamená zásah do právní jistoty a legitimního očekávání osoby zúčastněné na řízení II., neboť přináší zpochybnění všech dosud vydaných platných správních rozhodnutí.

[35] Neprovedení posouzení vlivů záměru žalobci mohli a měli namítat v územním řízení. Při analogickém použití závěrů z rozsudku NSS ze dne 20. 5. 2009,

č. j. 1 As 111/2008 – 363, lze dovodit, že v řízení o uložení kompenzačních opatření není prostor pro zvažování jiných variant, jak by si především žalobce a) přál. V tomto řízení není ani prostor pro zpochybňování podkladů územního rozhodnutí a pro přezkum procesů podle zákona EIA (viz rozsudek NSS ze dne 23. 6. 2011, č. j. 6 As 8/2010 – 323). Osobě zúčastněné na řízení II. není známo, že by se žalobci někdy pokusili napadnout závěry zjišťovacího řízení z roku 2003, stanovisko SEA nebo územní rozhodnutí. Krajský soud se nevypořádal s tím, proč se odchýlil od dosavadní judikatury správních soudů a z jakého důvodu by měl být připuštěn přezkum stanoviska EIA i v řízení o uložení kompenzačních opatření. Jeho rozsudek je tak nepřezkoumatelný.

[36] Nesprávný právní názor krajského soudu může vést k patové situaci, kdy stavba bude mít platné územní rozhodnutí, ale výsledkem nového posouzení vlivu stavby na životní prostředí bude varianta, která výsledku územního řízení neodpovídá. Poté se může stát, že v souvislosti s jedním záměrem vedle sebe budou existovat dva formálně totožné správní akty, ovšem s jiným obsahem. Taková situace není v právním státě žádoucí.

[37] Osoba zúčastněná na řízení II. navrhla zrušení napadeného rozsudku ve výrocích II., III., IV. a V.

III. Vyjádření žalobců ke kasačním stížnostem

IIIa. Vyjádření žalobce a) (Děti Země – Klub za udržitelnou dopravu)

[38] Žalobce a) souhlasí se závěrem krajského soudu, že hodnocení vlivu záměru obchvatu Břeclavi na evropsky významnou lokalitu mimo procesní režim zákona EIA představuje podstatné porušení zákona. Tento závěr má oporu ve vnitrostátní právní úpravě, účinné v době vydání rozhodnutí o uložení kompenzačních opatření, a to bez ohledu na otázku aplikace unijních předpisů. Správní řízení týkající se kompenzačních opatření bylo jednoznačně zahájeno až po vstupu ČR do EU a po nabytí účinnosti zákona č. 218/2004 Sb. V tomto řízení tak musely být respektovány povinnosti vyplývající z § 45h a 45i zákona o ochraně přírody. Není možné pokračovat v povolování záměru, pokud nedojde k posouzení jeho vlivů na předmět ochrany řádným postupem podle zákona EIA.

[39] Kompenzační opatření měla být podle mínění žalobce a) uložena již v územním rozhodnutí. Jestliže se tak v rozporu se zákonem nestalo, musí k jejich uložení dojít ještě před vydáním stavebního povolení. Předtím však musí být záměr posouzen postupem podle zákona EIA a musí být prokázáno splnění podmínek v § 45i odst. 2 a odst. 9 zákona o ochraně přírody. Argumentace žalovaného odkazem na rozsudek Soudního dvora EU ve věci C-209/04 je nepřiléhavá, neboť žádost o vydání stavebního povolení pro záměr obchvatu Břeclavi dosud nebyla podána a nepředcházela tak vstupu ČR do EU. Přiléhavé závěry jsou naopak obsaženy v rozsudku NSS ze dne 29. 6. 2007, č. j. 5 As 9/2006 – 146. Podle tohoto judikátu, pokud určitý záměr nepodléhal posouzení vlivů na životní prostředí dle právní úpravy účinné v době podání žádosti o územní rozhodnutí, avšak podle úpravy účinné v době podání žádosti o stavební povolení této povinnosti již podléhal, bylo posouzení vlivů záměru dle zákona EIA podmínkou vydání stavebního povolení.

[40] Žalobce a) dále odmítl i argumenty osoby zúčastněné na řízení II. Žalobci v dané věci nenapadají závěr zjišťovacího řízení ukončeného v roce 2003, ale otázku zákonnosti naturového hodnocení. Proti závěrům zjišťovacího řízení se nadto ani nebylo možno do nabytí účinnosti zákona č. 39/2015 Sb. bránit. Irelevantní je i to, že žalobci nebrojili proti územnímu rozhodnutí v roce 2007. Kompenzační opatření byla rozhodnutím uložena až v roce 2015, teprve poté bylo možné je napadnout. Významný negativní vliv záměru na evropsky významnou lokalitu byl identifikován, nedošlo ovšem k jeho posouzení podle § 45h a 45i zákona o ochraně přírody. Ustanovení § 45i zákona o ochraně přírody ukládá povinnost posoudit koncepce a záměry postupem podle zákona EIA. Tvrzení osoby zúčastněné na řízení II., že výklad tohoto ustanovení není jednoznačný, není namístě. Napadený rozsudek dále není nepřezkoumatelný, krajský soud svoje stěžejní úvahy ozřejmil zejména v bodech 38 až 41. Poukaz na rozsudek NSS ze dne 23. 6. 2011, č. j. 6 As 8/2010 – 323, je nepřípadný, protože námitky žalobce a) nesměřovaly proti provedenému hodnocení vlivů záměru na životní prostředí (tj. proti závěrům zjišťovacího řízení, které byly podkladem pro územní rozhodnutí), ale mířily na nesplnění povinností při naturovém hodnocení záměru dle § 45h a 45i zákona o ochraně přírody. Argumentace osoby zúčastněné na řízení II. v kasační stížnosti svědčí o tom, že náležité posouzení vlivů záměru podle zákona EIA není věcně nadbytečné. Předmětem naturového hodnocení musí být i širší souvislosti stavby obchvatu Břeclavi, především vliv této stavby na evropsky významnou lokalitu ve spojení s dalšími záměry.

[41] Žalobce a) rovněž nesouhlasí s tvrzením osoby zúčastněné na řízení I., dle kterého žalobci nezpochybňovali navržená kompenzační opatření, pouze se zaměřili na námitky procesního charakteru. Žalobci museli za daného stavu věci namítat především primární pochybení správních orgánů, spočívající v nedostatečném posouzení důsledků záměru na stav evropsky významné lokality. Procesním vyústěním tohoto nesprávného postupu je zejména úplné vyloučení účasti dotčené veřejnosti na procesu hodnocení vlivů. Podkladem pro kompenzační opatření byl interní dokument, se kterým se veřejnost nemohla seznámit a vyjádřit se k němu. Z hmotněprávního hlediska jde o to, že zjišťovací řízení nelze zaměňovat s řádně provedeným naturovým hodnocením podle zákona EIA. Nejedná se pouze o formální záležitost, ale o potřebný a zásadně odlišný zákonný postup, k němuž u předmětného záměru musí dojít. Teprve poté lze ukládat kompenzační opatření. Dopravní problémy města Břeclavi nadto nezpůsobuje absence obchvatu, ale chybějící paralelní most na ulici 1. máje.

[42] Nelze předvídat, jaké závěry a výsledky by náležitě provedené naturové hodnocení přineslo. Zákonné postupy nelze obcházet vytvořením a předložením interních dokumentů, jejichž věcný rozsah neodpovídá hodnocení vlivů podle zákona EIA. Žalobce a) s ohledem na výše uvedené navrhl, aby soud kasační stížnosti stěžovatelů zamítl jako nedůvodné.

IIIb. Vyjádření žalobce b) ("VODA Z TETČIC z.s.")

[43] Žalobce b) ve svém vyjádření nejprve polemizuje s odůvodněním kasační stížnosti osoby zúčastněné na řízení I. Vstupem ČR do EU došlo ke změně právního prostředí, kterou ovšem územní rozhodnutí z roku 2007 nerespektovalo. Kompenzační opatření měla být provedena ještě před schválením záměru, k tomu ale nedošlo. Územní rozhodnutí

je přitom u některých částí obchvatu Břeclavi fakticky schválením jejich realizace. O tom svědčí to, že dva stavební objekty již byly na základě územního rozhodnutí realizovány. Z tohoto důvodu je územní rozhodnutí hrubě nezákonné, platné je pouze s ohledem na zásadu presumpce správnosti aktů veřejné správy. Veškerá argumentace osoby zúčastněné na řízení I. se odvíjí od sice platného, ale nezákonného územního rozhodnutí.

[44] Od roku 2003 došlo nejen ke změně právního prostředí, ale i k zásadní změně vlivu záměru na životní prostředí. Zjišťovací řízení ukončené v roce 2003 bylo nezákonné, neboť nenavazovalo na proces koncepčního posouzení vlivů (SEA) a jeho výsledkem nebylo stanovisko EIA. Tato okolnost měla být brána v potaz i v řízení o uložení kompenzačních opatření, což se ovšem nestalo. Řádné posouzení vlivů záměru dle zákona EIA bylo pouze nahrazeno jinými odbornými postupy v neveřejném správním řízení. Žalobce b) se ohrazuje proti tvrzení osoby zúčastněné na řízení I., že prosazuje jinou variantu záměru a proti samotným kompenzačním opatřením nebrojí. Z textu odvolání žalobce b) proti prvostupňovému rozhodnutí je patrné, že toto není pravda. Krajský soud postupoval správně, pokud přihlédl k nezákonnosti, které se dopustili úředníci Krajského úřadu Jihomoravského kraje i žalovaného při výkladu dotčených právních předpisů. Stav přípravy záměru nemůže být důvodem pro akceptování namítaných pochybení, krajský soud nepostupoval přepjatě formalisticky. Není významné, jestli je řízení o uložení kompenzačních opatření řízením *navazujícím* či jen *souvisejícím*, krajský soud toto ostatně v napadeném rozsudku ani neřešil. Podstatné je, že toto řízení bylo vedeno i přes neexistenci stanoviska EIA, které mělo být nezbytným podkladem již pro územní řízení.

[45] Za zdržení stavby obchvatu nenesou odpovědnost ekologické spolky, ale osoba zúčastněná na řízení II., která teprve po sedmi letech od právní moci územního rozhodnutí podala první žádost o stavební povolení, nadto u dvou nevýznamných vodohospodářských objektů. Svůj díl viny také samozřejmě nesou orgány státní správy, které dosud postupují v rozporu se zákonem a záměr realizují i bez řádného posouzení vlivů na životní prostředí dle zákona EIA. Zúženou optikou lze tvrdit, že veřejnost byla při schvalování záměru zastoupena v zákonném rozsahu, ale pouze v řízení podle zákona EIA může opravdu každý podat připomínky, a tím i výsledné stanovisko EIA ovlivnit.

[46] Žalobce b) se dále vyjadřuje i k námitkám osoby zúčastněné na řízení II. Její argumentace nesouvisí se stěžejním problémem posuzované věci, tedy s tím, že v souladu se zákonem EIA nebylo provedeno hodnocení vlivů koncepce a záměru na soustavu Natura 2000. Krajský soud dobře vyhodnotil, že situace je vcelku jednoduchá. Veškerá dosavadní správní řízení týkající se záměru jsou nezákonná, neboť postrádají nezbytný podklad – stanovisko EIA. Požadavek krajského soudu na jeho doplnění je proto namístě.

[47] Obavy osoby zúčastněné na řízení II. z „patové“ situace jen dokládají, jak je napadený rozsudek důležitý. Pokud by výsledkem plného posouzení záměru dle zákona EIA byla varianta obchvatu s menším negativním vlivem na území soustavy Natura 2000, došlo by ke kýženému stavu – tedy odstranění trasy obchvatu „fixované“ nezákonným územním rozhodnutím a výběru takového řešení, které zatíží životní prostředí co nejméně. Právní jistota občanů ČR je založena na dodržování právních předpisů, a to i ze strany státních úředníků a investorů. V dané věci dělají dotčené orgány vše proto, aby ČR právním státem nebyla.

[48] Žalobce b) je rovněž přesvědčen, že žalovaný nesprávně vykládá rozhodnutí Soudního dvora EU ve věci C-209/04. Formálním krokem vedoucím k povolení projektu nebylo provedení zjišťovacího řízení, jak se mylně domnívá žalovaný. Takovým krokem by mohla být jedině žádost o vydání územního rozhodnutí či stavebního povolení, k podání takové žádosti ale před vstupem ČR do EU nedošlo. Navíc ČR přistoupením do EU „naskočila do jedoucího vlaku", tedy do běhu směrnice 92/43/EHS. Žádná zvláštní dohoda, která by ČR vyvazovala z účinnosti dotčených unijních předpisů, neexistuje. Naturové hodnocení záměru musí být provedeno, a to nejpozději před vydáním stavebního povolení, jak dokládá i komentář k zákonu o ochraně přírody, ze kterého žalobce b) v podání cituje (Prchalová, J. *Zákon o ochraně přírody a krajiny a Natura 2000*. Praha: Linde, 2010).

[49] Závěrem žalobce b) poukazuje na svoje stanovy, dle kterých se činnost spolku zaměřuje na území celé ČR. Poukazuje též na úspěšné žaloby v řízeních před krajským soudem (sp. zn. 5 Ca 175/2009 a 29 A 27/2017). Jen stěží tedy mohl krajský soud dospět k závěru, že žalobce b) nemá aktivní žalobní legitimaci hmotnou.

IV. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[50] Nejvyšší správní soud posoudil formální náležitosti kasačních stížností a shledal, že byly podány včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, a stěžovatelé jsou zastoupeni advokátem, resp. osobou s příslušným vysokoškolským právnickým vzděláním (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Důvodnost kasačních stížností soud posoudil v mezích jejich rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[51] Kasační stížnosti jsou důvodné.

IVa. Otázka nepřezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu

[52] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti, uplatněnou žalovaným a osobou zúčastněnou na řízení II., tedy tím, zda je napadený rozsudek srozumitelný a zda je v jeho odůvodnění uveden dostatek důvodů podporujících jeho výrok (k nepřezkoumatelnosti viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 – 75, nebo ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003 – 130). Nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku, resp. jiná vada řízení před krajským soudem ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., je ostatně vadou tak závažnou, že se jí soud musí podle § 109 odst. 4 s. ř. s. zabývat z úřední povinnosti, tedy i tehdy, pokud by to stěžovatelé sami nenamítali.

[53] S tímto kasačním důvodem je nutno zacházet obezřetně, neboť zrušením rozhodnutí soudu pro nepřezkoumatelnost se oddaluje okamžik, kdy základ sporu bude správními soudy uchopen a s konečnou platností vyřešen, což není v zájmu ani účastníků řízení, ani ve veřejném zájmu na hospodárnosti řízení před správními soudy (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 4. 2013, č. j. 6 Ads 17/2013 – 25).

[54] Kritéria přezkoumatelnosti napadené rozhodnutí splňuje. Jedná se o srozumitelné rozhodnutí opřené o dostatek relevantních důvodů. Je z něj zřejmé, proč krajský soud rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku rozhodnutí. Krajský soud vyložil, proč považoval jednu z žalobních námitek za důvodnou a jeho závěry jsou podpořeny srozumitelnou a logickou argumentací. Vycházel též ze správního spisu a informací v něm shromážděných. Pokud by byl napadený rozsudek nepřezkoumatelný, nebylo by v zásadě možné proti němu věcně brojit a s jeho závěry polemizovat, což však všichni tři stěžovatelé obsáhle činí.

[55] Žalovaný spatřuje nepřezkoumatelnost rozsudku v tom, že krajský soud vyhověl jedné žalobní námitce, ovšem již nevypořádal žádné další. Rozšířený senát NSS v usnesení ze dne 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006 – 74, konstatoval že „[j]*akkoli nepřezkoumatelnost žalobou napadeného správního rozhodnutí je nutnou a dostatečnou podmínkou jeho zrušení krajským soudem, nezbavuje to krajský soud vedle konstatování této nezákonnosti též povinnosti vypořádat se s (dalšími) žalobními námitkami či případně zabývat se jinými důvody nezákonnosti napadeného rozhodnutí, k nimž je povinen přihlédnout z úřední povinnosti, či jeho nicotností, a to v té míře, v jaké to obsah napadeného správního rozhodnutí umožňuje. (...) Jinak řečeno, krajský soud v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu (podobně též Nejvyšší správní soud v řízení o kasační stížnosti) není oprávněn vyhnout se hodnocení těch skutkových a právních otázek, které, jelikož se jimi orgán či soud, jehož rozhodnutí se přezkoumává, v potřebné míře zabýval, samy o sobě předmětem přezkumu být mohou, poukazem na to, že ve vztahu k jiným skutkovým či právním otázkám, od předchozích oddělitelným, je napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné. Nejvyšší správní soud podotýká, že zabývat se těmito oddělitelnými otázkami je nutno jen tehdy, má-li jejich řešení význam pro další řízení a rozhodnutí ve věci (či lze-li vzhledem k okolnostem rozumně předpokládat, že takový význam mít bude). Pokud se však s ohledem na dosavadní výsledky řízení, povahu věci či z jiných důvodů stávají v důsledku zrušovacího rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost některé skutkové a právní otázky (a k nim směřující žalobní či stížní námitky) bezpředmětnými, není nutno se jimi zabývat; postačí toliko zdůvodnit, proč je má soud v daném řízení nadále za bezpředmětné*.“ Soud si je vědom, že citovaný judikát se zabýval otázkou zrušení správního rozhodnutí z důvodu (částečné) nepřezkoumatelnosti, avšak uvedené lze analogicky vztáhnout i na posuzovaný případ (k závěrům vyvozeným z judikatury viz odstavec [57] níže).

[56] NSS v rozsudku ze dne 29. 4. 2010, č. j. 9 As 3/2010 – 174, uvedl toto: „*Povinností správního soudu v řízení dle části třetí, hlavy druhé, dílu prvého, je přezkoumat napadené rozhodnutí v mezích žalobních bodů (§ 75 odst. 2 s. ř. s.).* ***Krajský soud je tedy v řízení o žalobě povinen vyrovnat se se všemi řádně uplatněnými žalobními námitkami****, tj. uvést, zda je shledal důvodnými či nikoliv a z jakých důvodů.* ***Pokud některou z žalobních námitek nelze věcně přezkoumat, pak je správní soud povinen v odůvodnění svého rozhodnutí uvést, v čem spočívá překážka meritorního přezkumu takové námitky. Legitimním důvodem odmítnutí přezkumu řádně uplatněných žalobních námitek nemůže být bez dalšího vyslovení důvodnosti jedné z nich****, ani částečná nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí.* ***Nelze sice vyloučit případy, kdy krajský soud shledá nezákonnost napadeného rozhodnutí na základě jedné ze žalobních námitek****, či jeho dílčí nepřezkoumatelnost,* ***a*** *nebude mít za to, že* ***vzhledem k povaze této vady již není možné přezkoumat důvodnost ostatních vznesených námitek. Může se například jednat***

o případy, kdy se správní orgán dopustí prvotního zásadního pochybení, které má vliv na zákonnost všech úkonů provedených v řízení a do odstranění tohoto pochybení nelze posuzovat věcnou stránku těchto úkonů; *případně se může jednat o nepřezkoumatelnost stěžejní úvahy, od které se dále odvíjejí všechny ostatní závěry správního orgánu v dané věci.* ***V takových případech je však správní soud povinen řádně odůvodnit, proč v dané věci nemůže postupovat dle § 75 odst. 2 s. ř. s.*** *(...) V projednávané věci krajský soud svou rezignaci na vypořádání všech žalobních námitek nijak neodůvodnil*“ (zvýraznění přidáno).

[57] Obecně tedy z výše citované judikatury plyne, že krajský soud se nemůže poukazem na důvodnost jedné žalobní námitky vyhnout posouzení námitek ostatních, je-li napadené správní rozhodnutí (a úvahy v něm) přezkoumatelné a ani jiná zjištěná vada takovému posouzení nebrání. Jestliže krajský soud dospěje k závěru, že ostatní námitky z povahy věci vypořádat nemůže, popř. by takový postup byl v dané věci bezpředmětný, musí tento svůj závěr řádně zdůvodnit.

[58] Krajský soud v posuzované věci výše uvedeným požadavkům dostál, neboť uvedl, že „[z]*a této procesní situace, kdy soud rozhodl o zrušení napadeného i prvostupňového rozhodnutí z tak závažného důvodu jako je neexistence stanoviska EIA po neproběhnuvším naturovém hodnocení, tedy za situace, kdy se předmětné správní řízení vrací až na samotný jeho počátek, kdy bude potřebné provést naturové hodnocení se všemi jeho hmotněprávními i procesními specifiky (např. týkající se širší účasti dotčené veřejnosti), zdejší soud nepřistoupil k hodnocení dalších žalobních námitek, jelikož hmotněprávní část těchto žalobních námitek směřuje právě do toho, co by mělo být obsahem naturového hodnocení, případně do otázek, které měly být navázány na výsledky naturového hodnocení a ostatní žalobní námitky jsou pak procesního charakteru, které, i kdyby byly důvodné, byly zhojeny tím, že došlo ke zrušení napadeného i prvostupňového rozhodnutí zdejším soudem z důvodu výše uvedeného. Soud také nemůže odhlédnout od toho, že některé námitky ztratí v navazujícím řízení na významu z důvodu faktických i právních (např. ty související s již nyní existujícími zásadami územního rozvoje Jihomoravského kraje). Ostatní žalobní námitky z tohoto důvodu soud vypořádávat nebude*.“

[59] Krajský soud srozumitelně osvětlil, proč další námitky nevypořádal. Z pohledu krajského soudu byl tento postup racionální a v souladu s principem rychlosti a hospodárnosti soudního řízení. Krajský soud zrušil jak napadené rozhodnutí žalovaného, tak i jemu předcházející prvostupňové rozhodnutí. Správní řízení o uložení kompenzačních opatření se tak vrátilo na samý počátek, což především namítané procesní vady *de facto* zhojilo. Ostatní námitky pak souvisely s vytýkanou nezákonností správních rozhodnutí, jejich posouzení tak bylo dále bezpředmětné.

[60] Je ovšem zřejmé, že pokud NSS nyní ruší napadený rozsudek a věc vrací krajskému soudu k novému projednání s tím, že jeho stěžejní právní názor neobstojí (k důvodům viz části *IVd.* až *IVe.* níže), bude se muset krajský soud se všemi žalobními námitkami v novém rozhodnutí řádně vypořádat (k tomu více viz dále).

IVb. Částečná nepřípustnost kasační stížnosti žalovaného

[61] Před přistoupením k samotnému meritornímu posouzení věci musel Nejvyšší správní soud řešit procesní otázku částečné nepřípustnosti kasační stížnosti žalovaného. Krajský soud rozhodl napadeným rozsudkem takto:

„I. Věci vedené u Krajského soudu v Brně pod sp. zn. 31A 100/2015 a 31A 102/2015 se spojují ke společnému řízení a budou nadále vedeny pod sp. zn. 31A 100/2015.
II. Rozhodnutí Ministerstva životního prostředí ze dne 14. 9. 2015, č. j. 1321/560/15 47136/ENV/15, sp. zn. OP 31/2015, a rozhodnutí Krajského úřadu Jihomoravského kraje ze dne 22. 4. 2015, č. j. JMK 92212/2014, sp. zn. S-JMK 92212/2014 OŽP/MCh, se zrušují a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
III. Žalovaný je povinen uhradit žalobci a) náklady řízení ve výši 15.342 Kč do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám Mgr. Pavla Černého, advokátovi ve Frank Bold advokáti, s. r. o., se sídlem Údolní 567/33, Brno.
IV. Žalovaný je povinen uhradit žalobci b) náklady řízení ve výši 3.000 Kč do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku.
V. Osoby zúčastněné na řízení 1.) a 2.) nemají právo na náhradu nákladů řízení.“

[62] Žalovaný na rozdíl od dalších dvou stěžovatelů výslovně nespecifikoval, proti jakým výrokům rozsudku krajského soudu kasační stížností brojí. Soud s ohledem na formulaci kasační stížnosti žalovaného a její doplnění vycházel z toho, že rozsudek napadá v celém rozsahu. Žalovaný v kasační stížnosti totiž uvedl, že „*napadá výše uvedený rozsudek, včetně jeho odůvodnění*“. V jejím doplnění pak sdělil, že „*zcela na závěr stěžovatel navrhuje (opakuje svůj návrh), aby Nejvyšší správní soud vydal rozsudek, kterým se podle § 110 odst. 1 s.ř.s. rozsudek Krajského soudu v Brně sp.zn.: 31 A 100/2015 – 137 ze dne 22.3.2017 zrušuje a věc se vrací tomuto soudu k dalšímu řízení. Při tom samozřejmě žalovaný považuje výrok I. napadeného rozsudku, jímž se spojují věci vedené pod sp.zn. 31 A 100/2015 a 31 A 102/2015, za racionální*.“

[63] Byť tedy žalovaný označil výrok I. napadeného rozsudku za „racionální“, nelze z jeho kasační stížnosti dovodit, že jej nenapadá. Naopak z formulace petitu je zřejmé, že napadá rozsudek krajského soudu v celém rozsahu. Za tohoto stavu věci postupoval soud v souladu se závěrem, který vyplývá již z rozsudku NSS ze dne 14. 7. 2004, č. j. 2 Afs 3/2003 – 46: „*Obsahuje-li výrok rozsudku krajského soudu vedle výroku o zamítnutí žaloby a o náhradě nákladů řízení také výrok o spojení věcí ke společnému projednání (§ 39 odst. 1 s. ř. s.) a v kasační stížnosti je uvedeno, že rozsudek je napadán v celém rozsahu, je nutno vyjít z toho, že kasační stížností je napaden i výrok o spojení věcí ke společnému projednání. Ohledně tohoto výroku je třeba kasační stížnost odmítnout jako nepřípustnou, neboť je napadeno rozhodnutí, jímž se pouze upravuje vedení řízení [§ 104 odst. 3 písm. b), § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s.].*“

[64] Z výše uvedených důvodů proto Nejvyšší správní soud kasační stížnost žalovaného v části směřující proti výroku I. napadeného rozsudku odmítl pro nepřípustnost, jak je stanoveno ve výroku I. tohoto rozsudku.

IVc. Právní úprava rozhodná pro posuzovanou věc

[65] Dle článku 6 odst. 2 směrnice 92/43/EHS *členské státy přijmou vhodná opatření, aby v oblastech zvláštní ochrany vyloučily poškozování přírodních stanovišť a stanovišť druhů ani*

k vyrušování druhů, pro něž jsou tato území určena, pokud by takové vyrušování mohlo být významné ve vztahu k cílům této směrnice.

[66] Článek 6 odst. 3 směrnice 92/43/EHS stanoví, že *jakýkoli plán nebo projekt, který s určitou lokalitou přímo nesouvisí nebo není pro péči o ni nezbytný, avšak bude mít pravděpodobně na tuto lokalitu významný vliv, a to buď samostatně, nebo v kombinaci s jinými plány nebo projekty, podléhá odpovídajícímu posouzení jeho důsledků pro lokalitu z hlediska cílů její ochrany. S přihlédnutím k výsledkům uvedeného hodnocení důsledků pro lokalitu a s výhradou odstavce 4 schválí příslušné orgány příslušného státu tento plán nebo projekt teprve poté, co se ujistí, že nebude mít nepříznivý účinek na celistvost příslušné lokality, a co si v případě potřeby opatří stanovisko široké veřejnosti.*

[67] V článku 6 odst. 4 směrnice 92/43/EHS je dále uvedeno, že *pokud navzdory negativnímu výsledku posouzení důsledků pro lokalitu musí být určitý plán nebo projekt z naléhavých důvodů převažujícího veřejného zájmu, včetně důvodů sociálního a ekonomického charakteru, přesto uskutečněn a není-li k dispozici žádné alternativní řešení, zajistí členský stát veškerá kompenzační opatření nezbytná pro zajištění ochrany celkové soudržnosti sítě NATURA 2000. O přijatých kompenzačních opatřeních uvědomí Komisi. Jestliže se na dotyčné lokalitě vyskytují prioritní typy přírodních stanovišť a/nebo prioritní druhy, pak mohou být uplatněny pouze důvody související s ochranou lidského zdraví a veřejné bezpečnosti s nesporně příznivými důsledky mimořádného významu pro životní prostředí nebo jiné naléhavé důvody převažujícího veřejného zájmu podle stanoviska Komise.*

[68] § 45h odst. 1 a 2 zákona o ochraně přírody: *(1) Jakákoliv koncepce nebo záměr, který může samostatně nebo ve spojení s jinými významně ovlivnit předmět ochrany nebo celistvost evropsky významné lokality nebo ptačí oblasti, podléhá hodnocení jeho důsledků na toto území a stav jeho ochrany z uvedených hledisek. To se nevztahuje na plány péče zpracované orgánem ochrany přírody pro toto území. (2) Při hodnocení důsledků koncepcí a záměrů podle odstavce 1 se postupuje podle zvláštních právních předpisů o posuzování vlivů na životní prostředí, pokud § 45i nebo § 4 odst. 4 nestanoví jiný postup.*

[69] § 45i odst. 1, 2, 8, 9 a 11 zákona o ochraně přírody (ve znění rozhodném pro posuzovanou věc): *(1) Ten, kdo zamýšlí pořídit koncepci nebo uskutečnit záměr uvedený v § 45h odst. 1 (dále jen „předkladatel"), je povinen návrh koncepce nebo záměru předložit orgánu ochrany přírody ke stanovisku, zda může mít samostatně nebo ve spojení s jinými koncepcemi nebo záměry významný vliv na příznivý stav předmětu ochrany nebo celistvost evropsky významné lokality nebo ptačí oblasti. Orgán ochrany přírody vydá odůvodněné stanovisko do 30 dnů ode dne doručení žádosti. V případě politiky územního rozvoje a územně plánovací dokumentace se předkládá zpráva o jejím uplatňování nebo její zadání.*

(2) Jestliže orgán ochrany přírody svým stanoviskem podle odstavce 1 významný vliv podle § 45h odst. 1 nevyloučí, musí být daná koncepce nebo záměr předmětem posouzení podle tohoto ustanovení a zvláštních právních předpisů. Nelze-li vyloučit negativní vliv koncepce nebo záměru na takové území, musí předkladatel zpracovat varianty řešení, jejichž cílem je negativní vliv na území vyloučit nebo v případě, že vyloučení není možné, alespoň zmírnit. Politika územního rozvoje a územně plánovací dokumentace se posuzují podle zvláštního právního předpisu

(8) Orgán, který je příslušný ke schválení koncepce nebo záměru uvedeného v § 45h, jej může schválit, jen pokud na základě stanoviska podle právních předpisů o posuzování vlivů na životní prostředí taková koncepce nebo záměr nebude mít významný negativní vliv na příznivý stav předmětu ochrany nebo celistvost evropsky významné lokality nebo ptačí oblasti, anebo za podmínek stanovených v odstavci 9, popřípadě v odstavci 10. Tím nejsou dotčeny ochranné podmínky zvláště chráněných území.

(9) Pokud posouzení podle odstavce 2 prokáže negativní vliv na příznivý stav předmětu ochrany nebo celistvost evropsky významné lokality nebo ptačí oblasti a neexistuje variantní řešení bez negativního vlivu, lze schválit jen variantu s nejmenším možným negativním vlivem, a to pouze z naléhavých důvodů převažujícího veřejného zájmu a až po uložení a zajištění kompenzačních opatření nezbytných pro zajištění celkové soudržnosti soustavy ptačích oblastí a evropsky významných lokalit podle odstavce 11. Kompenzačními opatřeními pro účely koncepce se rozumí zajištění možnosti nahradit lokalitu dotčenou realizací koncepce v obdobném rozsahu a kvalitě a se stejnou mírou závaznosti a konkrétnosti, jakou má schvalovaná koncepce nebo její jednotlivé části. Kompenzačními opatřeními pro účely záměru se rozumí vytvoření podmínek pro zachování nebo zlepšení záměrem ovlivněných předmětů ochrany ve stejné lokalitě nebo nahrazení lokality jinou lokalitou v obdobném rozsahu a kvalitě.

(11) Jsou-li ve stanovisku k posouzení vlivů provedení záměru nebo koncepce na životní prostředí uvedena kompenzační opatření, orgán ochrany přírody může stanovit pouze tato kompenzační opatření. Kompenzační opatření podle odstavce 9 pro účely koncepce, včetně návrhu opatření k jejich zajištění, stanoví orgán ochrany přírody. Tato kompenzační opatření musí být zahrnuta do koncepce. Kompenzační opatření podle odstavce 9 pro účely záměru stanoví rozhodnutím orgán ochrany přírody na základě dožádání orgánu příslušného ke schválení záměru; uložení a zajištění kompenzačních opatření je v tomto případě důvodem pro přerušení řízení vedeného příslušným orgánem. O uložených kompenzačních opatřeních a způsobu jejich zajištění informuje příslušný orgán ochrany přírody neprodleně Ministerstvo životního prostředí, které informuje Komisi.

IVd. Jádro sporu, povaha řízení o uložení kompenzačních opatření a jeho podklady

[70] Nejvyšší správní soud úvodem předesílá, že jádrem sporu je vyřešení otázky, zda mělo být provedeno vyhodnocení vlivů záměru obchvatu Břeclavi na území Natura 2000 (evropsky významnou lokalitu) postupem podle zákona EIA v souladu s § 45h a § 45i zákona o ochraně přírody (tedy zda mělo být provedeno tzv. naturové hodnocení), a to před vydáním rozhodnutí o uložení kompenzačních opatření, které je předmětem přezkumu v tomto soudním řízení. S tím souvisí i zodpovězení klíčové právní otázky intertemporálních účinků (resp. retroaktivního působení) směrnice 92/43/EHS v kontextu dosavadní judikatury Soudního dvora EU – konkrétně zda v případě projektu obchvatu Břeclavi došlo k „*podání formální žádosti vedoucí k povolení projektu*“ ještě před vstupem ČR do EU, resp. před datem uplynutí lhůty pro transpozici směrnice 92/43/EHS do českého právního řádu. Pokud by tomu tak bylo, povinnost postupovat dle citovaných ustanovení zákona o ochraně přírody a provést naturové posouzení by nebyla dána. Právě v náhledu na řešení této otázky a ve výkladu související soudní judikatury se stěžovatelé a žalobci rozcházejí.

[71] Naopak sporným mezi stranami není, že proces posouzení vlivů záměru obchvatu Břeclavi na životní prostředí byl ukončen závěrem zjišťovacího řízení ze dne 29. 12. 2003, č. j. JMK 32096/2003 OŽPZ/Ri/2, dle kterého záměr nebude posuzován podle zákona EIA. V souvislosti se záměrem již také bylo vydáno pravomocné a dosud platné územní rozhodnutí (ze dne 9. 2. 2007, č. j. MUBR-S 19971/2005 OSÚ/Ve – 328, ve znění rozhodnutí ze dne 5. 8. 2009, č. j. MUBR 55511/2009, a ze dne 24. 5. 2011, č. j. MUBR 36581/2011). Žalobce b) nicméně ve vyjádření ke kasačním stížnostem výslovně uvedl, že závěr zjišťovacího řízení i dotčené územní rozhodnutí považuje za nezákonné akty. Také dovozuje, že výsledkem požadovaného naturového hodnocení záměru by mohla být varianta obchvatu s menším negativním vlivem na území soustavy Natura 2000.

[72] Nejvyšší správní soud předně poukazuje na rozsudek ze dne 23. 6. 2011, č. j. 6 As 8/2010 – 323, na nějž příléhavě upozorňuje ve své kasační stížnosti žalovaný. V tomto rozsudku NSS konstatoval toto: „*Nejvyšší správní soud se ztotožňuje se stěžovateli, pokud odmítají postup městského soudu, který požaduje návrat k jednotlivým v minulosti zvažovaným a nakonec nepřijatým variantám trasy dálnice D8.* ***Stanovení konkrétní trasy dálnice D8 bylo předmětem územního řízení. Její posouzení ze strany správních orgánů mohlo být přezkoumáno soudem pouze v souvislosti s žalobou proti územnímu rozhodnutí.*** *Přesně tímto způsobem ostatně žalobce postupoval, uplatnil námitky proti procesu SEA a stanovisku EIA v územním řízení a žalobě proti územnímu rozhodnutí. Porovnáváním několika možných variant či koridorů dálnice se má odehrávat před vydáním stanoviska SEA; po jeho vydání, jehož obsahem je doporučení či výběr jedné z několika možností, se pak pracuje s vybranou variantou. Stanovisko EIA je v prvé řadě podkladem pro územní řízení, v něm se také rozhoduje o umístění stavby na přesně určené pozemky (§ 4 odst. 1 písm. c/ vyhlášky č. 132/1998 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení stavebního zákona, shodně § 9 odst. 1 vyhlášky č. 503/2006 Sb., o podrobnější úpravě územního řízení, veřejnoprávní smlouvy a územního opatření). (...) Lze tedy uzavřít, že v řízení o povolení výjimky podle § 56 zákona č. 114/1992 Sb. se nelze vracet k procesu EIA (SEA)*“ (zvýraznění přidáno). Jakkoli se judikovaný případ netýkal kompenzačních opatření ve smyslu § 45i odst. 9 zákona o ochraně přírody, ale povolení výjimky ze zákazů u památných stromů a zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů, závěry soudu lze do určité míry vztáhnout i na nyní projednávanou věc – konkrétně v tom ohledu, že za existence územního plánu a / nebo územního rozhodnutí nelze již řešit jiné varianty záměru.

[73] Odkázat lze dále i na nedávný rozsudek NSS ze dne 23. 2. 2018, č. j. 1 As 296/2017 – 56, ve kterém se uvádí, že „[N]*ejvyšší správní soud (...) dospěl k závěru, že námitky proti stanovisku k posouzení vlivů záměru na životní prostředí (EIA) a procesu posouzení vlivů dopravní studie na životní prostředí (SEA), jejichž cílem je zpochybnit výběr konkrétní trasy dálnice, je třeba uplatnit v územním řízení, neboť v něm se rozhoduje o umístění stavby, přičemž ve stavebním řízení se k těmto námitkám nepřihlíží.*“ V rozsudku ze dne 10. 10. 2014, č. j. 5 As 6/2013 – 97, NSS uvedl, že „[j]*e zřejmé, že při případném opakování procesu EIA, který by již musel probíhat podle nyní účinného zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí (dále jen „zákon č. 100/2001 Sb.“), by opět reálně nemohla do úvahy připadat jiná trasa dálnice D8 než ta, která je vyznačena v platné územně plánovací dokumentaci, tedy v současné době v Zásadách územního rozvoje Ústeckého kraje a*

v územních plánech jednotlivých obcí, a případné "varianty" této stavby by se musely z podstaty věci pohybovat v takto poměrně úzce stanovených mezích."

[74] Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že závěr zjišťovacího řízení (resp. proces, který tomuto závěru předcházel) a územní rozhodnutí nejsou předmětem soudního přezkumu v této věci. Žalobci napadají rozhodnutí vztahující se ke kompenzačním opatřením, vydaná podle zákona o ochraně přírody, tím je předmět řízení vymezen. Soud si je vědom faktu, že chronologie posuzování vlivů projektu obchvatu Břeclavi na životní prostředí není standardní, což také opakovaně připustil i žalovaný. Věc je ovšem specifická tím, že kroky vedoucí k povolení záměru obchvatu Břeclavi započaly ještě před vstupem ČR do EU. S ohledem na výše citovanou judikaturu však nelze otevírat již pravomocně posouzené a vyřešené otázky. Žalovanému je nutno dát za pravdu v tom, že v řízení o kompenzačních opatřeních není prostor pro posuzování zákonnosti předchozích postupů. Předmětem soudního přezkumu není rozhodnutí, kterým by bylo povolováno umístění nebo provedení záměru.

[75] Krajskému soudu lze přisvědčit v tom ohledu, že naturové posouzení vlivů záměru podle § 45h a 45i zákona o ochraně přírody hraje specifickou roli v ochraně přírody a krajiny a nelze jej zaměňovat či nahrazovat obecným posouzením v procesu EIA/SEA (k tomu srov. rozsudek NSS ze dne 14. 7. 2016, č . j. 9 As 24/2016 – 109). Účelem naturového posouzení je konkretizace a hodnocení možných vlivů záměrů (koncepcí) na evropsky významné lokality nebo ptačí oblasti, a to včetně vlivů synergických a kumulativních, a též hodnocení různých variant těchto záměrů či koncepcí. Jak uvedl NSS v rozsudku ze dne 13. 8. 2014, č. j. 3 As 75/2013 – 112, „[r]*espektování postupu podle § 45i odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny totiž dále umožňuje jednak hodnocení vlivů záměru na životní prostředí (dále jen „posouzení EIA“), jež se provádí plně dle zákona o posuzování vlivů a kritéria hodnocení jsou uvedena zejména v § 5 zákona o posuzování vlivů a jeho přílohách, jednak hodnocení důsledků záměru na území evropsky významné lokality nebo ptačí oblasti (tzv. „naturové posouzení“), jež vychází z § 45h zákona o ochraně přírody a krajiny a ze směrnice o stanovištích. Uvedený postup tak v případě pochybností ohledně významného vlivu určitého záměru umožňuje efektivně zvážit, zda záměr nebude mít nepříznivý vliv na předmět ochrany životního prostředí*."

[76] Řízení o uložení kompenzačních opatření oproti tomu sleduje jiný cíl, a to jak zlepšit (vyrovnat) podmínky v chráněném území ve vztahu k realizaci záměru. V tomto smyslu je tak na předchozích řízeních a postupech, včetně případného naturového hodnocení, do jisté míry nezávislé. Na podporu tohoto závěru soud odkazuje na tyto doktrinální závěry: „*Nadále je třeba odlišovat opatření ke kompenzaci a zmírnění nepříznivých vlivů dle VlŽP, která se stanovují před vydáním závazného stanoviska EIA nebo stanoviska SEA a jsou poté jeho součástí. Tato opatření přímo souvisí se záměrem či koncepcí, přičemž jejich cílem je minimalizovat zjištěný negativní vliv na životní prostředí. Naopak kompenzační opatření sensu stricto dle § 45i jsou nezávislá na projektu (včetně jakýchkoli souvisejících zmírňujících opatření). Jsou určena k vyrovnání negativních účinků záměru nebo koncepce, aby byla zachována celková ekologická soudržnost sítě Natura 2000. Kompenzační opatření se tak nevztahují pouze k jedné dotčené lokalitě, nýbrž jsou nezbytná pro zajištění celkové soudržnosti soustavy, tedy by měla usilovat o dosažení srovnatelného poměru stanovišť a druhů negativně ovlivněných a zajišťovat funkce srovnatelné s těmi, které odůvodňovaly*

kritéria výběru původní lokality“ (viz Vomáčka, V. a kol. *Zákon o ochraně přírody a krajiny. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2018, s. 392).

[77] Zásadní tedy je, zda je naturové hodnocení nezbytným podkladem pro vydání rozhodnutí o uložení kompenzačních opatření. Nejvyšší správní soud je s ohledem na výše uvedené přesvědčen, že tomu tak není. Pokud bylo naturové posouzení provedeno, musí k němu nepochybně příslušný správní orgán při stanovení kompenzačních opatření přihlížet. Zákon o ochraně přírody přesně stanoví, kdy se má přistoupit k uložení kompenzačních opatření (*pokud posouzení podle odstavce 2 prokáže významný negativní vliv na předmět ochrany nebo celistvost evropsky významné lokality nebo ptačí oblasti … lze schválit … variantu … až po uložení kompenzačních opatření*), tato opatření tak nelze stanovit bez odpovídajících podkladů, resp. bez toho, aniž by byl konstatován významný negativní vliv koncepce nebo záměru na oblast Natura 2000. Jedním z důležitých podkladů bude ve většině případů tedy právě i naturové posouzení.

[78] V projednávané věci však správní orgány závěry takového posouzení ohledně předmětného záměru nedisponují, neboť podle jejich názoru nemuselo být s ohledem na specifika případu provedeno. V řízení o uložení kompenzačních opatření tak bylo nutné zajistit jiné odpovídající podklady, které uložení těchto opatření umožňují. Soud má za to, že správní orgány takové podklady shromáždily.

[79] Základem pro aplikaci § 45i odst. 9 a odst. 11 zákona o ochraně přírody je v daném případě zejména posouzení záměru obchvatu Břeclavi v rámci procesu SEA ke koncepci „*Změna č. 5.01 územního plánu sídelního útvaru Břeclav*“. V rámci tohoto procesu došlo ke zjištění významného negativního vlivu záměru na evropsky významnou lokalitu Soutok – Podluží a ke stanovení rámcových kompenzačních opatření, jež byla zapracována do příslušné územně plánovací dokumentace. Správní orgán prvního stupně dále vycházel z odborných podkladů zpracovaných autorizovanou osobou, a to včetně projektů kompenzačních opatření z ledna 2015 a května 2014, které navazovaly na předchozí dokumenty z let 2006 a 2007. Jedním z podkladů bylo samozřejmě i územní rozhodnutí vztahující se k záměru obchvatu z roku 2007, které reflektovalo výsledky procesu SEA, převzalo rámcová kompenzační opatření a předpokládalo jejich další konkretizaci a uložení ve fázi před vydáním stavebního povolení.

[80] V řízení o uložení kompenzačních opatření tedy správní orgány měly dostatek relevantních odborných podkladů a absence naturového posouzení bez dalšího nezpůsobuje nezákonnost napadených správních rozhodnutí. Neprovedení naturového posouzení lze nadto aprobovat s odkazem na závěry vyplývající z judikatury Soudního dvora EU (viz níže v části *IVe.*).

IVe. Judikatura Soudního dvora EU a otázka nezbytnosti provedení naturového posouzení záměru

[81] Jak bylo uvedeno výše, závěrem zjišťovacího řízení ze dne 29. 12. 2003 byl s odkazem na tehdy platnou legislativu ukončen obecný proces posuzování vlivů záměru na životní prostředí (viz odst. [71]). K naturovému posouzení, tedy k hodnocení vlivů projektu obchvatu Břeclavi na evropsky významnou lokalitu, tehdy nedošlo, neboť platná

právní úprava tento požadavek ještě neobsahovala (a ani tento specifický předmět ochrany nevymezovala).

[82] Při posouzení otázky, zda předkladateli záměru a dotčeným orgánům vznikla povinnost provést naturové hodnocení po nabytí účinnosti zákona č. 218/2004 Sb., lze vycházet z konstantní judikatury Soudního dvora EU, která vyložila časovou působnost směrnice 92/43/EHS způsobem, jenž je nutno vztáhnout i na projednávanou věc.

[83] V rozsudku ve věci C-209/04, *Komise proti Rakousku (Lauteracher Ried)*, na který v kasační stížnosti přiléhavě odkazuje žalovaný, konstatoval Soudní dvůr EU k časové působnosti směrnice 92/43/EHS následující: „*Dále z judikatury Soudního dvora vyplývá, že* ***zásada předložení projektů****, které mohou mít na životní prostředí významný vliv,* ***k posouzení vlivů na životní prostředí, není použitelná v případech, ve kterých datum formálního podání žádosti o povolení projektu předchází datu uplynutí lhůty pro provedení směrnice****. (...) Soudní dvůr se totiž domníval, že toto formální kritérium je jediným, které je* ***v souladu se zásadou právní jistoty*** *a které umožňuje zachovat užitečný účinek směrnice. Důvodem této úvahy je, že taková směrnice jako je směrnice o stanovištích se v široké míře týká projektů většího rozsahu, jehož uskutečnění je velmi často dlouhodobé.* ***Nebylo by*** *tak* ***vhodné, aby řízení, složitá již na vnitrostátní úrovni a formálně zahájená před datem uplynutí lhůty pro provedení*** *uvedené* ***směrnice, byla ztížena a zpožděna*** *z důvodu specifických požadavků uložených touto směrnicí* ***a aby tím byly dotčeny již vzniklé situace****. (...) Směrnice 85/337 a směrnice o stanovištích se přitom obě týkají posouzení vlivů určitých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí. V obou těchto případech se řízení o posouzení provádí před konečným výběrem projektu. Výsledky tohoto posouzení musí být vzaty v úvahu při rozhodování o projektu, který může být změněn na základě těchto výsledků.* ***Jednotlivá stadia posuzování projektu jsou propojena tak, že tvoří komplexní operaci.*** *Skutečnost, že je obsah určitých předpisů rozdílný, nemůže zpochybnit toto posouzení. Z toho vyplývá, že* ***žalobní důvod musí být posouzen k datu, ke kterému byl projekt formálně představen****...* (zvýraznění přidáno).“

[84] Judikát citovaný v předchozím odstavci navazuje na předcházející rozhodnutí Soudního dvora EU, které vycházelo z téhož principu – tedy z principu, že pro zahájení časové působnosti unijního (resp. dříve komunitárního) práva je rozhodující okamžik zahájení formálního řízení o povolení projektu bez ohledu na jeho povahu („*la date d'introduction formelle de la demande d'authorisation*“) – viz k tomu rozsudek Soudního dvora EU ve věci C-431/92, *Komise v. Německo*.

[85] Krajský soud dovodil, že citované závěry Soudního dvora EU se týkaly jen těch situací, kdy došlo k samotnému **povolení** záměru (a ukončení celého povolovacího řízení) před nabytím účinnosti relevantních evropských předpisů a jejich implementací do právního řádu členského státu. Tento postoj zastávají i žalobci. Takový výklad však není podle Nejvyššího správního soudu správný a je v přímém rozporu s citovanou judikaturou Soudního dvora EU.

[86] Soudní dvůr EU opakovaně zdůraznil, že jednotlivá stadia posuzování projektu jsou propojena tak, že tvoří komplexní operaci. Povaha těchto komplexních operací se pochopitelně může zásadně lišit v jednotlivých členských státech EU. Právě proto Soudní dvůr EU užil obecné formulace tak, aby jeho judikatorní závěry bylo možné

aplikovat vždy, a to bez ohledu na konkrétní název daného dílčího procesu (správního řízení). Soudní dvůr EU v relevantních rozhodnutích naopak **nevyslovil**, že by snad povolovací řízení muselo být jako celek **ukončeno** před uplynutím lhůty pro provedení příslušné směrnice. Je lhostejné, jaké fáze projektu se ona „formální žádost" týká. Klíčovou otázkou je, kdy došlo k formálnímu zahájení řízení, které souvisí s realizací záměru. V této souvislosti Soudní dvůr EU toliko stanovil, že **neformální** setkání či diskuze mezi investorem a příslušným správním orgánem nelze považovat za okamžik zahájení řízení o povolení projektu (srov. rozsudek C-431/92, *Komise v. Německo*, zejm. bod 32). Rozhodným okamžikem je až zahájení jakéhokoli **formálního** řízení ve věci „žádosti o povolení projektu".

[87] V posuzované věci je rozhodné, že osoba zúčastněná na řízení II. podala **dne 3. 11. 2003** oznámení o záměru ve smyslu § 6 zákona EIA (ve znění účinném do dne 30. 4. 2004). Právě tímto krokem došlo k formálnímu zahájení procesu posuzování záměru obchvatu Břeclavi. Datum „formálního představení projektu" obchvatu ve smyslu výše citované judikatury evidentně předchází datu transpozice směrnice 92/43/EHS do českého právního řádu. Podle názoru Soudního dvora EU (dle judikátu citovaného v následujícím odstavci) může „formální podání žádosti" představovat právě i žádost o posouzení vlivů záměru na životní prostředí, v případě obchvatu Břeclavi reprezentovaná podáním oznámení podle § 6 zákona EIA. Podáním tohoto oznámení učinila osoba zúčastněná na řízení II. formální krok, jež směřoval k realizaci záměru a bez něhož by k povolení záměru nemohlo v budoucnu dojít, byť šlo o krok prvotní a na samém počátku celého procesu.

[88] Soudní dvůr EU v rozsudku ve věci C-416/10, *Križan a další*, uvedl, že „[v] *projednávané věci ze spisu předloženého Soudnímu dvoru vyplývá, že* ***k prvnímu úkonu provozovatele směřujícímu k získání povolení k uskutečnění záměru*** *skládky dotčené ve věci v původním řízení* ***došlo*** *dne 16. prosince 1998* ***podáním žádosti o posouzení vlivů uvedeného záměru na životní prostředí.*** *(...) Následně je třeba zdůraznit, že* ***posouzení vlivů na životní prostředí*** *ukončené v roce 1999* ***bylo provedeno za účelem umožnění uskutečnění záměru*** *skládky, který je předmětem integrovaného povolení. Následné řízení, a zejména vydání stavebního povolení, vychází z tohoto posouzení. Jak uvedla generální advokátka v bodě 115 svého stanoviska,* ***skutečnost, že se*** *podle slovenského práva* ***posouzení vlivů na životní prostředí provádí odděleně od vlastního povolovacího řízení, nemůže rozšířit časovou působnost směrnice*** *85/337. Konečně z ustálené judikatury vyplývá, že povolení ve smyslu směrnice 85/337 může tvořit kombinace několika odlišných rozhodnutí, jestliže vnitrostátní řízení, které umožňuje oznamovateli, aby mu bylo povoleno zahájit práce k uskutečnění jeho záměru, zahrnuje několik po sobě jdoucích etap (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 7. ledna 2004, Wells, C-201/02, Recueil, s. I-723, bod 52 a ze dne 4. května 2006, Komise v. Spojené království, C-508/03, Sb. rozh. s. I-3969, bod 102). Z toho vyplývá, že v tomto případě je třeba jako datum formálního podání žádosti o povolení záměru stanovit den, kdy oznamovatel podal žádost směřující k zahájení první etapy řízení*" (zvýraznění přidáno).

[89] Nejvyšší správní soud si je vědom, že citované rozhodnutí se týkalo Směrnice Rady č. 85/337/EHS, o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí (v současné době nahrazena směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2011/92/EU – pozn. soudu), avšak uvedené závěry lze analogicky vztáhnout i na projednávaný případ [k tomu srov. rozsudek C-209/04, *Komise proti Rakousku*

(Lauteracher Ried), bod 58]. Rozsudek ve věci *Križan a další* se totiž také mj. zabýval otázkou intertemporálních účinků (resp. možné retroaktivity) unijního práva po přistoupení nového člena k EU, tedy stejnou otázkou, jejíž zodpovězení je klíčové pro vyřešení jádra sporu.

[90] Nejvyšší správní soud uzavírá, že v otázce intertemporálních účinků směrnice 92/43/EHS, resp. aplikace článku 6 odst. 3 této směrnice na posuzovaný případ, nemá s ohledem na výše uvedené žádných pochyb. Rozhodná otázka je v kontextu judikatury Soudního dvora EU *acte éclairé*. K aplikaci povinností vyplývajících ze směrnice 92/43/EHS na záměry mající vliv na životní prostředí může dojít jen tehdy, pokud datum formálního podání žádosti nepředchází datu uplynutí lhůty pro provedení (transpozici) směrnice. Tento názor je v relevantní judikatuře přesvědčivě a logicky odůvodněn požadavkem právní jistoty a komplexitou schvalování velkých infrastrukturních projektů. Bylo by nepřípustnou retroaktivitou, kdyby byli investoři postiženi novou a přísnější úpravou unijního práva, přestože již posuzování projektů formálně zahájili v době, kdy se na posuzování projektu směrnice 92/43/EHS nevztahovala. Investoři se v takové situaci pochopitelně mohli oprávněně spoléhat na stav právního řádu a podmínek povolení, které byly stanoveny v době podání žádosti.

[91] Protože v projednávané věci první stadium posuzování záměru obchvatu Břeclavi bylo zahájeno ještě před vstupem ČR do EU, resp. před nabytím účinnosti zákona č. 218/2004 Sb. (viz odst. [87] výše), nevztahuje se na předkladatele záměru a příslušné správní orgány povinnost provést naturové hodnocení dle § 45h a 45i zákona o ochraně přírody. Stěžovatelé jsou se svou stěžejní námitkou úspěšní a krajský soud pochybil, pokud z důvodu absence naturového posouzení napadená správní rozhodnutí zrušil.

[92] Nad rámec výše uvedeného soud pro úplnost zdůrazňuje, že dotčeným záměrem zasaženou evropsky významnou lokalitu má ČR povinnost chránit v souladu s článkem 6 odst. 2 směrnice 92/43/EHS. Smyslem tohoto článku je předcházet závadným činnostem v soustavě Natura 2000 jiným způsobem, než předběžným provedením naturového posouzení podle článku 6 odst. 3 směrnice 92/43/EHS. Článek 6 odst. 2 směrnice 92/43/EHS představuje obecnou a trvající povinnost ochrany (srov. rozsudky Soudního dvora EU ve věcech C-226/08, *Stadt Papenburg*, C-404/09, *Komise v. Španělsko*, a C-504/14, *Komise v. Řecko*).

[93] Jak se podává z komentáře k zákonu o ochraně přírody „[o]*mezený časový dosah čl. 6 odst. 3 směrnice o stanovištích tak překonává obecná ochrana upravená v čl. 6 odst. 2 směrnice. (...) V tomto ohledu je zcela správný výklad MŽP, že záměry a koncepce schválené před 28. 4. 2004 podle zvláštních právních předpisů (například StavZ, HorZ, GeolPr) nejsou předmětem hodnocení podle § 45h a 45i (...). Ovšem to neznamená, že důsledky těchto záměrů a koncepcí nepodléhají obecné ochraně v režimu čl. 6 odst. 2 směrnice o stanovištích. (...) Pokud nedojde k provedení naturového posuzování podle čl. 6 odst. 3 směrnice, přestože k němu mělo dojít, a záměr již byl realizován (nebo koncepce schválena), nastává situace, kterou je opět zásadně možné podřadit pod režim obecné ochrany v čl. 6 odst. 2 směrnice. Tudíž je třeba učinit opatření, které případné následky odstraní nebo zmírní natolik, že nebudou v rozporu s čl. 6 odst. 2 směrnice. Zda v dané věci půjde o opatření spočívající v přezkoumání původních závěrů, anebo o opatření jiné, bude záležet na posouzení konkrétních okolností vnitrostátním soudem,*

resp. obecn ěji na uvá žení č lenského státu“ (viz Vomáčka, V. a kol. *Zákon o ochraně přírody a krajiny. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2018, s. 356-357).

[94] V nynější věci je nezbytné požadovanou ochranu evropsky významné lokality zajistit především provedením kompenzačních opatření. Existence ochrany podle článku 6 odst. 2 směrnice 92/43/EHS také zvyšuje nároky na podklady a odůvodnění rozhodnutí v dalších řízeních, zejména ve stavebním řízení, ve kterém se bude rozhodovat o povolení výstavby obchvatu Břeclavi. S tím související otázky však nelze řešit v řízení o uložení kompenzačních opatření.

[95] Krajský soud tak musí v dalším řízení posoudit námitky žalobců i z toho pohledu, zda spadají do okruhu otázek, které vůbec lze řešit v řízení o uložení kompenzačních opatření s ohledem na povahu a předmět tohoto řízení. V tomto řízení nelze otevírat námitky spadající do územního řízení, které bylo v dané věci pravomocně ukončeno, ani uplatňovat námitky, které souvisí se stavebním řízením. Přípustné jsou jen ty námitky, které se týkají uložení kompenzačních opatření a řízení podle zákona o ochraně přírody, které jejich stanovení předcházelo. Důvodnost či oprávněnost těchto námitek Nejvyšší správní soud nyní posuzovat nemohl, neboť krajský soud v napadeném rozsudku vypořádal toliko námitku související s neprovedením naturového posouzení, ostatními tvrzeními žalobců se nezabýval. Pokud by tak Nejvyšší správní soud učinil již v tomto rozsudku, mohl by nepřípustně ovlivnit skutkové i právní hodnocení věci, ke kterému je primárně povolán krajský soud. Předmětem řízení o kasační stížnosti je v prvé řadě přezkum napadeného rozhodnutí krajského soudu, nikoli žalobou napadeného správního rozhodnutí.

IVf. K otázce aktivní žalobní legitimace žalobce b)

[96] Námitka žalovaného, dle které krajský soud nepostupoval správně, pokud označil žalobce b) za postrádajícího aktivní žalobní legitimaci hmotnou podle § 65 odst. 1 s. ř. s., přesto ovšem tohoto žalobce v rozsudku považoval za úspěšného a přiznal mu náhradu nákladů řízení, obnažuje další dílčí vadu napadeného rozhodnutí. Krajský soud žalobní legitimaci žalobce b) posoudil nesprávně, svůj názor navíc dostatečně přesvědčivě neodůvodnil.

[97] Krajský soud v rozsudku dovodil, že žalobce b) nemá aktivní žalobní legitimaci hmotnou a soud se tak může meritorně zabývat pouze těmi žalobními body, které se týkají porušení jeho procesních práv. Tento závěr postavil na tom, že je mu z úřední činnosti známo, že žalobce b) nemá – na rozdíl od žalobce a) – prokazatelný místní vztah k řešené lokalitě, jelikož se zabývá zejména vlivem staveb s přímým dotčením na oblast, kde působí (Tetčice a okolí, které jsou od posuzovaného záměru vzdáleny cca 60 km vzdušnou čarou), a také není konkrétně zaměřen na ochranu chráněných území.

[98] Nejvyšší správní soud však konstatuje, že krajský soud výše uvedený názor dostatečně nezdůvodnil. Obecný odkaz na jiná soudní řízení požadavku na náležité odůvodnění právního názoru krajského soudu nevyhovuje. Tvrzení krajského soudu jsou nadto v rozporu s obsahem soudního spisu.

[99] Ze stanov žalobce b), které jsou založeny na č. l. 34 soudního spisu sp. zn. 31 A 102/2015, a jsou též veřejně dostupné ve sbírce listin obchodního rejstříku, vyplývá, že cílem tohoto spolku je ochrana přírody, krajiny a životního prostředí v zájmovém území a snaha vyjadřovat se k činnostem a záměrům, které by mohly negativně ovlivnit kvalitu životního prostředí. Spolek je založen za účelem účasti ve správních a jiných řízeních, v procesu vydávání opatření obecné povahy či v procesu vydávání stanovisek EIA. Zájmovým územím žalobce b) je dle stanov celé území České republiky.

[100] Ze stanov tedy nevyplývá, že by se žalobce b) zaměřoval pouze na stavby v obci Tetčice a jejím okolí, a že předmětem jeho činnosti není ochrana chráněných území. Měl-li krajský soud jiné konkrétní informace a poznatky, které i přes uvedené svědčí o prokazatelné absenci místního vztahu činnosti žalobce b) k řešené lokalitě, měl je v odůvodnění rozsudku uvést. To se však nestalo. Je také vnitřně rozporné, pokud krajský soud nepřiznal žalobci b) aktivní žalobní legitimaci hmotnou, ale v části rozsudku týkající se nákladů řízení jej označil za úspěšného a přisoudil mu náhradu nákladů řízení. Dle napadeného rozsudku byli ovšem žalobci úspěšní s námitkou porušení § 45h a § 45i zákona o ochraně přírody (neprovedení naturového posouzení), což je otázka nepochybně hmotněprávní. Jiné námitky (především ty procesního charakteru, které žalobci rovněž předložili), přitom krajský soud nevypořádal, v tomto směru tak žádný z žalobců úspěšný být nemohl.

[101] Žalobce b) byl účastníkem správního řízení, neboť se do něj přihlásil v souladu s § 70 zákona o ochraně přírody, a to dopisem ze dne 1. 9. 2014. Není tedy pochyb o tom, že mu přísluší oprávnění namítat procesněprávní pochybení správních orgánů. Dále je nutné se vypořádat s otázkou, zda stěžovateli přísluší i oprávnění vznášet hmotněprávní námitky. Podle rozsudku NSS ze dne 25. 6. 2015, č. j. 1 As 13/2015 – 295, mohou být i ekologické spolky považovány za určitých okolností za žalobce podle § 65 odst. 1 s. ř. s. dotčené vydaným rozhodnutím přímo na svých právech, a tudíž oprávněné vznášet proti němu i námitky hmotněprávního rázu. Podstatné je, zda má žalobce b) na daném případu dostatečný zájem, tedy zda došlo k zásahu do jeho sféry a hmotných práv, což je předpokladem pro aplikaci § 65 odst. 1 s. ř. s.

[102] Ústavní soud v nálezu ze dne 30. 5. 2014, sp. zn. I. ÚS 59/14, konstatoval, že „*(...) aktivní legitimace spolků, které byly založeny za účelem ochrany přírody a krajiny, nemůže být bez hranic*.“ Touto hranicí je lokální prvek, resp. možná dotčenost na hmotných právech. Presumpci dotčenosti v hmotných právech ekologických spolků nelze u všech záměrů paušalizovat, nýbrž je nutné vždy posuzovat každý případ individuálně. Mezi podstatná kritéria pro posouzení aktivní procesní legitimace řadí Ústavní soud místní vztah spolku k lokalitě, o niž v řízení jde, předmět činnosti spolku a zaměření na aktivitu, která má lokální opodstatnění. Obecně též poznamenává, že ač věrohodnější z hlediska posouzení zákonné podmínky zkrácení na právech budou spolky déle působící (tzv. „zavedené“), nelze a priori vyloučit ani spolky vzniklé *ad hoc*.

[103] Podle přesvědčení Nejvyššího správního soudu mohl být žalobce b) napadeným správním rozhodnutím dotčen na svých hmotných právech. Záměr obchvatu Břeclavi sice nemá být realizován v blízkosti obci Tetčice, ale jedná se o významnou stavbu

Jihomoravského kraje, na jehož území má žalobce b) sídlo. Především pak jde o záměr, u něhož byl zjištěn významný negativní vliv na evropskými předpisy chráněnou oblast Natura 2000. Žalobce b) má stanoven jako předmět činnosti ochranu životního prostředí před záměry, které snižují jeho kvalitu. Proto skutečnost, že sídlo spolku není v Břeclavi či v jejím bezprostředním okolí, nezakládá u záměru s takovým dopadem a přesahem absenci místního vztahu či lokálního prvku ve výše naznačeném smyslu. Předmětný spolek byl založen již v roce 2008 a prokazatelně vyvíjí erudované aktivity v souvislosti s ochranou přírody a krajiny na území Jihomoravského kraje, což krajský soud nijak nezpochybnil. Žalobce b) má dostatečně silný vztah k záměrem dotčenému území.

[104] Chybné posouzení rozsahu aktivní legitimace žalobce b) ze strany krajského soudu představuje takovou vadu řízení, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé; tuto okolnost musí krajský soud v dalším řízení a zejména v odůvodnění následného rozsudku náležitým způsobem zohlednit.

V. Závěr a náklady řízení o kasační stížnosti

[105] Nejvyšší správní soud z výše uvedených důvodů napadený rozsudek krajského soudu podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V tomto řízení je krajský soud vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu, který byl vysloven v odůvodnění tohoto rozsudku.

[106] Krajský soud musí především znovu posoudit obě žaloby a řádně vypořádat všechny žalobní námitky (viz odst. [94] tohoto rozsudku). Ohledně námitky neprovedení naturového posouzení bude vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu, vyjádřeným zejména v částech *IVd.* a *IVe.* tohoto rozsudku. Krajský soud svoje závěry přezkoumatelným způsobem odůvodní.

[107] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

V Brně dne 28. března 2018

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu