



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Jaroslavy Skoumalové a soudců Mgr. Petra Sedláka, Ph.D. a JUDr. Václava Štencla, MA ve věci

žalobců: **a) Děti Země – Klub za udržitelnou dopravu, IČO: 67010041**
bytem Cejl 866/50a, 602 00 Brno
zastoupený advokátem Mgr. Pavlem Černým
sídlem Údolní 567/33, 602 00 Brno
b) "VODA Z TETČIC z.s.", IČO: 22678956
sídlem Hybešova 178, 664 17 Tetčice

proti
žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**
sídlem Vršovická 65 7, 100 10 Praha 10

za účasti osob zúčastněných na řízení:

1. Město Břeclav
sídlem nám. T. G. Masaryka 42/3, 690 81 Břeclav

2. Ředitelství silnic a dálnic ČR
sídlem Na Pankráci 546/56, 140 00 Praha 4

v řízení o žalobě žalobce a) ze dne 16. 11. 2015 a žalobě žalobce b) ze dne 23. 11. 2015 proti rozhodnutí žalovaného ze dne 14. 9. 2015, č. j. 1321/560/15 47136/ENV/15, sp. zn. OP 31/2015

takto:

- I. Žaloby se zamítají.
- II. Žalobci a) a b) **nemají právo** na náhradu nákladů řízení.

III. Žalovanému **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení.

IV. Osoby zúčastněné na řízení 1. a 2. **nemají právo** na náhradu nákladů řízení

Odůvodnění:

I. Předmět řízení a průběh správního řízení

1. Žalobce a) se žalobou doručenou Krajskému soudu v Brně dne 16. 11. 2015 domáhal vydání rozsudku, kterým by bylo zrušeno rozhodnutí Ministerstva životního prostředí ze dne 14. 9. 2015, č. j. 1321/560/15 47136/ENV/15 (dále jen „napadené rozhodnutí“), kterým bylo zamítnuto jeho odvolání (proti) a bylo potvrzeno rozhodnutí Krajského úřadu Jihomoravského kraje (dále jen „správní orgán prvního stupně“) ze dne 22. 4. 2015, č. j. JMK 92212/2014, sp. zn. S-JMK 92212/2014 OŽP/MCh (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“), jehož zrušení se žalobce a) také domáhá a žalobce a) dále požaduje uhrazení náhrady nákladů soudního řízení.
2. Žalobce b) se žalobou doručenou Krajskému soudu v Brně dne 23. 11. 2015 domáhal vydání rozsudku, kterým by bylo zrušeno taktéž totožné napadené rozhodnutí, a totožné prvostupňové rozhodnutí a žalobce b) dále požaduje uhrazení náhrady nákladů soudního řízení. Věc žalobce b) byla vedena u zdejšího soudu pod sp. zn. 31A 102/2015.
3. Z důvodu faktu, že žalobci a) a b) [dále také jen „žalobci“] směřovali své žaloby proti stejnému napadenému rozhodnutí (a stejnému prvostupňovému rozhodnutí), a vzhledem k tomu, že z jejich podání je zřejmé, že jejich procesní stanovisko ve věci je totožné, a některé žalobní námitky jsou dokonce zcela identické, rozhodl soud svým výrokem rozsudku ze dne 22. 3. 2017, č. j. 31 A 100/2015-137 mj. z důvodu vhodnosti, procesní ekonomie a hospodárnosti řízení, že se věci spojují ke společnému řízení a budou nadále vedeny pod sp. zn. 31A 100/2015.
4. Prvostupňovým rozhodnutím bylo podle § 45i odst. 11 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění účinném do 31. 12. 2017 (dále jen „zákon o ochraně přírody a krajiny“), rozhodnuto, že se společnosti Ředitelství silnic a dálnic ČR, tj. osobě zúčastněné na řízení 2), ukládá provedení a zajištění, v prvostupňovém rozhodnutí definovaných, kompenzačních opatření ke kompenzaci, v prvostupňovém rozhodnutí definovaných, dopadů předmětného záměru stavby „Silnice I/55, Břeclav, obchvat“ na předmět ochrany evropsky významné lokality Soutok – Podluží CZ0624119. Pro provedení uvedených kompenzačních opatření bylo v prvostupňovém rozhodnutí stanoveno celkem 16 podmínek. Napadeným rozhodnutím byla všechna odvolání (mj. i žalobců) zamítnuta a prvostupňové rozhodnutí bylo potvrzeno.

II. Obsah žaloby

5. Žalobce a) odůvodnil žalobu tím, že napadené rozhodnutí žalovaného i prvostupňové rozhodnutí je nezákonné a vymezil okruh pěti žalobních důvodů. Předně uvedl, že došlo k nezákonnosti hodnocení vlivů záměrů na evropsky významnou lokalitu mimo proces EIA podle zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, ve znění účinném v době vydání stanoviska k návrhu zadání změny č. 5 územního plánu Břeclavi (dále jen „zákon EIA“), jelikož podle něj z předmětného zákona jednoznačně vyplývá, že v případech, kdy má zamyšlený záměr významný negativní vliv na stav předmětu ochrany nebo celistvost evropsky významné lokality, musí být posouzen podle zákona EIA. Pokud bylo napadené i prvostupňové rozhodnutí vydáno bez předchozího posouzení vlivů záměru na území Natura 2000 postupem podle zákona EIA a bez vydaného stanoviska podle tohoto zákona, stalo se tak v rozporu zejména s § 45h odst. 2 a § 45i odst. 2 a odst. 8 zákona o ochraně přírody a krajiny. Dále žalobce a) spatřuje nezákonnost v tom, že došlo k vydání rozhodnutí o kompenzačních opatřeních po územním rozhodnutí,

přičemž zdůrazňuje, že podle jeho právního názoru rozhodnutí o kompenzačních opatřeních musí být naopak jedním z podkladů, na jehož základě příslušný úřad v územním řízení posoudí otázky např. převažujícího veřejného zájmu na realizaci záměru stavby. Došlo tak k porušení požadavků vyplývajících z § 45i odst. 8, 9 a 11 zákona o ochraně přírody a krajiny. Žalobce a) dále uvádí, že nezákonnost napadeného rozhodnutí vyplývá také z neprokázání převažujícího veřejného zájmu na provedení záměru v důsledku nezohlednění jeho širších souvislostí a neexistence zásad územního rozvoje Jihomoravského kraje. Nedošlo tak zejména k prověření otázky, zda požadavkům ustanovení § 45i odst. 9 a násl. zákona o ochraně přírody a krajiny vyhovuje celková dopravní koncepce, jejíž je záměr obchvatu Břeclavi součástí. K tomuto prověření mělo dojít v rámci procesu pořizování zásad územního rozvoje Jihomoravského kraje, které však v době vydání napadených rozhodnutí neexistovaly. Jako čtvrtou žalobní námitku žalobce a) uvedl, že došlo k nezákonnému ovlivnění řízení žalovaným před vydáním rozhodnutím správního orgánu I. stupně, když se správní orgán I. stupně řídil instrukcemi a pokyny žalovaného, jež však byly vydány v rozporu čl. 2 odst. 2 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny, a dále pak v rozporu s § 2 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění rozhodném pro projednávanou věc (dále jen „správní řád“) a implicitně rovněž v rozporu s úpravou odvolacího řízení v § 81 a násl. správního řádu. Konečně pak žalobce a) namítal nezákonný postup správního orgánu I. stupně při provedení důkazu výsledkem Mgr. M., jelikož nebylo objasněno, jestli dotyčná osoba byla vyslýchána jako znalec, a ani nebyl výslech tohoto svědka řádně účastníkům řízení oznámen. Jelikož správní orgán I. stupně považuje tento důkaz za stěžejní podklad, je nutné, aby byl proveden v souladu se zákonem. Z výše uvedených důvodů navrhuje žalobce a) zrušení napadeného i prvostupňového rozhodnutí.

6. Žalobce b) odůvodnil žalobu tím, že napadené rozhodnutí žalovaného i prvostupňové rozhodnutí je nezákonné, a to zejména z toho důvodu, že mu byl znemožněn řádný výkon práva zakotveného v § 36 odst. 1 a odst. 3 správního řádu, dále, že došlo k chybnému vyhodnocení žádosti a došlo k vedení správního řízení mimo správní řád, dále ve shodě s žalobcem a) uvedl, že došlo k nezákonnosti z důvodu absence plného posouzení záměru v řízení posuzování vlivů na životní prostředí podle zákona EIA. Žalobce b) dále namítá porušení práva na dvoustupňovost řízení, nezákonnost z důvodu nejistoty jeho realizovatelnosti, a to v podmínce 3 prvostupňového rozhodnutí a dále nezákonnost výroku rozhodnutí pro nejasnost a neurčitost v podmínce 11 prvostupňového rozhodnutí a konečně namítá také ohrožení účelu řízení, a to kvůli nezákonnosti při provádění výslechu Mgr. M. a s tím souvisejících otázek. Z výše uvedených důvodů navrhuje taktéž žalobce b) zrušení napadeného i prvostupňového rozhodnutí.

III. Vyjádření žalovaného a repliky žalobců a další vyjádření

7. Žalovaný ve svém vyjádření k žalobě žalobce a), doručeném soudu dne 15. 2. 2016, navrhl, aby soud žalobu jako opožděnou odmítl, jelikož žaloba měla být v souladu s § 2 odst. 5 zákona č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o urychlení výstavby“), podána v měsíční lhůtě, což nebyla. Zároveň žalovaný uvedl, že stěžejním základem odůvodnění napadeného rozhodnutí i prvostupňového rozhodnutí jsou pak správní úvahy a závěry, k nimž správní orgány dospěly a tyto považuje žalovaný za dostatečně přesvědčivé a vycházející z provedeného řízení. Rovněž aplikaci konkrétních právních předpisů, vypořádání se s návrhy a námitkami žalobce a) se správní orgány věnovaly dostatečně a nepovažuje za smysluplné polemizovat s každou jednotlivostí uváděnou žalobcem a). K námitce nezákonnosti hodnocení vlivů záměrů na evropsky významnou lokalitu mimo proces EIA, žalovaný konstatuje, že sice lze mít určité výhrady ke chronologii posuzování vlivů obchvatu Břeclavi na lokality soustavy Natura 2000, nicméně že nelze konstatovat nesoulad tohoto posuzování s požadavky ustanovení § 45i zákona o ochraně přírody a krajiny. I všechny další žalobní námitky žalobce a) považuje za nedůvodné a konstatuje, že žalobu považuje buď za opožděnou, nebo neshledá-li ji soud za opožděnou, tak za

nedůvodnou, protože navrhuje její zamítnutí. Zcela shodně se pak žalovaný vyjádřil ve svém vyjádření k žalobě žalobce b), doručeném soudu dne 28. 1. 2016, ve kterém i žalobu žalobce b) považuje za opožděnou, a v případě, kdy ji neshledá soud za opožděnou, tak za nedůvodnou, kdy ve vyjádření polemizuje s jednotlivými žalobními body, které všechny považuje za nedůvodné, protože navrhuje i zamítnutí žaloby žalobce b).

8. Žalobce a) ve své replice, doručené soudu dne 29. 3. 2016, soudu sdělil, že podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu správní orgán nemůže až v soudním řízení zpětně tvrdit, že předchozí správní řízení probíhalo „automaticky“ dle zákona o urychlení výstavby, pokud to nevyplývá ze žádosti, z průběhu řízení a ani z rozhodování správních orgánů, resp. z obsahu vydaných správních rozhodnutí a nemůže u soudu namítat z tohoto důvodu opožděnost podané žaloby. Pak se žalobce a) opětovně vyjádřil k dalším vyjádřením žalovaného, se kterými argumentačně polemizuje a setrval na podané žalobě v plném rozsahu.
9. Žalobce b) ve své replice, doručené soudu dne 18. 2. 2016, rozšířil svou žalobu o nový žalobní bod, a to o námitku zjevné podjatosti správního orgánu prvního stupně, jelikož tento je systémově podjatým správním úřadem, a to zejména z důvodu existence dohody o spolupráci mezi ním, investorem stavby a Městem Břeclav ze dne 24. 6. 2013, která se týkala vzájemné spolupráce při přípravě a realizaci stavby silnice I/55 Břeclav, obchvat.
10. Žalovaný ve svém vyjádření, doručeném soudu dne 23. 3. 2016, soudu sdělil, že žalobce b) námitku podjatosti úředních osob v průběhu správního řízení neuplatnil, a proto se jí správní orgány ani nezabývaly. Neuplatnil ji pak ani v průběhu lhůty pro podání žaloby, tudíž je podle něj zřejmé, že námitka podjatosti nebyla žalobcem v řízení právně relevantním způsobem včas uplatněna. Nicméně i přes tento fakt žalovaný uvedl, že z ničeho nevyplývá, že by správní orgán I. stupně byl při řešení dané věci systémově podjatý.
11. Žalobce b) ve svém přípisě, doručeném soudu dne 12. 4. 2016, se jednak stran vyjádření žalovaného opětovně vyjádřil k jednotlivým žalobním bodům, přičemž na jejich obsahu zcela setrval a k námitce podjatosti správního orgánu prvního stupně konstatoval, že nemůže být rozhodné, že tuto námitku doložil až po podání žaloby, jelikož zásadní je, že podjatost existovala ode dne uzavření smlouvy, existovala po celou dobu vedení předmětného řízení a existuje i nadále, přičemž tuto svou argumentaci nadále rozvedl v přípisě, doručeném soudu dne 31. 5. 2016.
12. Osoby zúčastněné na řízení 1.) a 2.) se po věcné stránce k řešení kauze nevyjádřily.
13. Vzájemná podání účastníci a osoby zúčastněné na řízení obdrželi a jejich obsah je jim znám.

IV. Rekapitulace původního rozhodnutí krajského soudu

14. Původním rozsudkem ze dne 22. 3. 2017, č. j. 31 A 100/2015-137 rozhodl zdejší soud o podané žalobě tak, že napadené rozhodnutí i rozhodnutí správního orgánu prvního stupně zrušil.
15. Krajský soud úvodem konstatoval, že je oběma žalobcům dána aktivní žalobní legitimace procesní ve smyslu § 65 odst. 2 s.ř.s. Dále uvedl, že žalobce a) má i aktivní žalobní legitimaci hmotnou podle § 65 odst. 1 s.ř.s., nikoliv však žalobce b). V činnosti žalobce b) soud nespatořoval prokazatelný místní vztah k řešené lokalitě, jelikož žalobce b) 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 není ani zaměřen na tuto konkrétní posuzovanou aktivitu (ochrana chráněných území).
16. V otázce věci samé rozhodl krajský soud o zrušení napadeného i prvostupňového rozhodnutí z důvodu neexistence stanoviska EIA po neproběhnuvším naturovém hodnocení. Zdejší soud nepřistoupil k hodnocení dalších žalobních námitek, jelikož hmotněprávní část těchto žalobních

námitek směřovala 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 byly procesního charakteru, které, i kdyby byly důvodné, byly zhojeny tím, že došlo ke zrušení napadeného i prvostupňového rozhodnutí zdejším soudem z důvodu výše uvedeného.

V. Kasační stížnost a rozhodnutí Nejvyššího správního soudu

17. Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 22. 3. 2017, č. j. 31 A 100/2015-137 napadli kasační stížností žalovaný a obě osoby zúčastněné na řízení. Nejvyšší správní soud rozsudek zrušil, a to z několika důvodů. V zásadní otázce, pro kterou krajský soud napadené rozhodnutí i rozhodnutí správního orgánu prvního stupně zrušil, neexistence stanoviska EIA, na rozdíl od krajského soudu, dospěl k závěru, že naturové hodnocení není nezbytným podkladem pro vydání rozhodnutí o uložení kompenzačních opatření. V řízení o uložení kompenzačních opatření měly správní orgány dostatek relevantních odborných podkladů a absence naturového posouzení bez dalšího nezpůsobuje nezákonnost napadených správních rozhodnutí. K tomuto dále Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 28. 3. 2018, č. j. 2 As 149/2017-164 uvedl, že v posuzované věci je rozhodné, že osoba zúčastněná na řízení II. podala oznámení o záměru ve smyslu § 6 zákona EIA (ve znění účinném do dne 30. 4. 2004) dne 3. 11. 2003, čímž došlo k formálnímu zahájení procesu posuzování záměru obchvatu Břeclavi. Toto datum předchází datu transpozice směrnice 92/43/EHS do českého právního řádu (k tomu odkázal na bohatou judikaturu Soudního dvora EU). S ohledem k této skutečnosti, se na předkladatele záměru nevztahovala povinnost provést naturové hodnocení dle § 45h a 45i zákona o ochraně přírody. Stěžovatelé proto byli se svou stěžejní námitkou úspěšní.
18. Nejvyšší správní soud zavázal krajský soud, aby v dalším řízení posoudil 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, neboť tímto řízením nelze otevírat námitky spadající do územního řízení, které bylo v dané věci pravomocně ukončeno, ani uplatňovat námitky, které souvisí se stavebním řízením.

VI. Posouzení věci krajským soudem

19. Krajský soud v Brně na základě včas podané žaloby přezkoumal napadené rozhodnutí žalovaného v mezích žalobních bodů (§ 75 odst. 2, věta první, s. ř. s.), jakož i řízení předcházející jeho vydání, a dospěl k závěru, že žaloba není důvodná. O žalobě soud rozhodl, aniž nařizoval jednání, za podmínek vyplývajících z ustanovení § 51 odst. 1 s. ř. s. Po vrácení věci k dalšímu řízení zdejší soud posoudil věc následovně.

VI.I. – Aktivní žalobní legitimace žalobců

20. Ustanovení § 65 odst. 2 s.ř.s. zakotvuje aktivní žalobní legitimaci procesní („žalobu proti rozhodnutí správního orgánu může podat i účastník řízení před správním orgánem, který není k žalobě oprávněn podle odstavce 1, tvrdí-li, že postupem správního orgánu byl zkrácen na právech, která jemu přísluší, takovým způsobem, že to mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí“). Ustanovení § 65 odst. 1 s.ř.s. pak upravuje aktivní žalobní legitimaci hmotnou („kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závažně určují jeho práva nebo povinnosti, (dále jen „rozhodnutí“), může se žalobou domáhat zrušení takového rozhodnutí, popřípadě vyslovení jeho nicotnosti, nestanoví-li tento nebo zvláštní zákon jinak.“). Z podané žaloby je patrné, že žalobce a) se domáhá jak procesní, tak také hmotné aktivní žalobní legitimace v tomto řízení. Žalobce b) se pak domáhá, jak sám uvádí na str. 2 žaloby zejména obhajoby jeho základních procesních práv.

21. Zdejší soud konstatuje, že je zcela bezpochyby dána oběma žalobcům aktivní žalobní legitimace procesní ve smyslu § 65 odst. 2 s.ř.s. Mezi stranami je nesporné, že žalobci byli účastníky předmětného správního řízení a žalobci ve svých žalobách výslovně tvrdí, že byli postupem žalovaného dotčeni na svých procesních právech takovým způsobem, že toto porušení procesních předpisů mohlo způsobit nezákonnost napadaného i prvostupňového rozhodnutí. V souladu s rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 9. 2009, č. j. 1 As 40/2009-251, (veškerá rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz) podle něhož „*k založení aktivní žalobní legitimace musí občanské sdružení ve smyslu § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny v řízení před soudem tvrdit zkrácení na svých procesních právech v předchozím správním řízení. Procesní práva žalobce v sobě přitom zahrnují i právo na to, aby se správní orgány s jeho námitkami i odvolacími důvody řádně vypořádaly.*“ soud konstatuje, že byly naplněny všechny zákonem předpokládané skutečnosti pro procesní aktivní žalobní legitimaci žalobců, a tedy zdejší soud se bude meritorně zabývat jednotlivými žalobními body, týkající-li se procesních práv žalobců.
22. K aktivní žalobní legitimaci hmotné a možného přesahu k mezinárodněprávním závazkům České republiky stran Aarhuské úmluvy, zdejší soud odkazuje zejména na rozhodnutí Soudního dvora EU ze dne 8. 3. 2011 ve věci C-240/09 (*Lesoochranárske zoskupenie VLK v. Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky*) a na množství na něj navazujících rozhodnutí Nejvyššího správního soudu (např. rozsudek ze dne 3. 3. 2011, č. j. 1 As 7/2011-397), ze kterých vyplývá, že Aarhuská úmluva nemá povahu „self-executing“ smlouvy, tedy smlouvy samovykonatelné a přímo aplikovatelné. Judikatorně tedy bylo dovozeno, že nevládní organizace založené za účelem ochrany přírody a krajiny musí splnit požadavky vnitrostátních předpisů, aby měly přístup k soudu dle čl. 9 odst. 2 Aarhuské úmluvy, a že nelze dovozovat aktivní žalobní legitimaci přímo z této mezinárodní smlouvy (která je i sekundárním pramenem evropského práva).
23. Ve vztahu k § 65 odst. 1 s.ř.s. je nezbytné, aby subjekt domáhající se této aktivní žalobní legitimace byl nositelem veřejného hmotného subjektivního práva. Zdejší soud odkazuje na ustálenou judikaturu Nejvyššího správního soudu (např. rozhodnutí ze dne 4. 2. 2010, č. j. 7 As 2/2009-80; rozhodnutí ze dne 2. 9. 2009, č. j. 1 As 40/2009-251; rozhodnutí ze dne 7. 12. 2005, č. j. 3 As 8/2005-118 a další) a také ustálenou judikaturu Ústavního soudu (např. usnesení ze dne 6. 1. 1998, sp. zn. I. ÚS 282/97; usnesení ze dne 10. 7. 2008, sp. zn. III. ÚS 3118/07), ze kterých vyplývá, že práva vztahující se k životnímu prostředí přísluší pouze osobám fyzickým, jelikož se jedná o biologické organismy, které, na rozdíl od právnických osob, podléhají eventuálním negativním vlivům životního prostředí. Na tomto pro zdejší soud jednoznačném faktu nemohou nic změnit ani odborné publikace z poslední doby snažící se tvrdit opak (srov. např. Hana Mullerová a kol.: *Právo na příznivé životní prostředí: Nové interpretační přístupy*. 1. vyd. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2016. ISBN 978-80-87439-29-6.)
24. Nicméně zdejší soud při posouzení věci také musel vycházet z nálezů Ústavního soudu ze dne 30. 5. 2014, sp. zn. I. ÚS 59/14. Zdejší soud uvádí, že Ústavní soud se zabýval toliko aktivní žalobní legitimací spolků (občanských sdružení) v návrzích na zrušení územního plánu jakožto opatření obecné povahy dle § 101a s.ř.s. Ústavní soud nikterak nezpochybnuje absenci přímého účinku Aarhuské úmluvy, pouze dovozuje nutnost výkladu předmětného § 101a s.ř.s. v souladu s Aarhuskou úmluvou, a na základě toho pak dovozuje aktivní žalobní legitimaci spolků (občanských sdružení) v těchto procesech, a to nikoliv generálně, ale pouze za splnění určitých podmínek. V řešeném případě se však nejedná o návrh na zrušení územního plánu jakožto opatření obecné povahy, ale o žalobu proti rozhodnutí správního orgánu.
25. Nicméně i v tomto případě (tedy žalobě proti rozhodnutí správního orgánu) se judikatura Nejvyššího správního soudu nově přiklání k možnosti posouzení dotčení hmotných práv žalobce, a to konkrétně v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 6. 2015, č. j. 1 As 13/2015-297, kde Nejvyšší správní soud konstatoval následující:

„V souvislosti s otázkou aktivní legitimace spolku ke vznášení věcněprávních námitek Nejvyšší správní soud poukazuje na usnesení rozšířeného senátu zdejšího soudu ze dne 21. července 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 – 120, ve kterém soud konstatoval, že „... musí navrhovatel především plausibilně tvrdit, že existuje vztah mezi jeho právní sférou a územím, jež je územním plánem regulováno, a dále musí tvrdit, že dotčení je z povahy věci myslitelné právě danou formou právní regulace... Územním plánem mohou tedy ve svéprávní sféře být dotčeny ty osoby, které mají práva k nemovitostem nacházejícím se na území tímto plánem regulované.“ Soud dále uvedl, že navrhovatelem „... může... být zásadně jen taková osoba, která má přímý a nezprostředkovaný vztah k nějaké části území, které je územním plánem regulováno... Výjimečně je též představitelné, aby aktivní procesní legitimace byla dána i tehdy, tvrdí-li navrhovatel, který sám není vlastníkem nemovitosti ani nemá právo k takové cizí věci na území regulované územním plánem, že jeho vlastnické právo nebo jiné absolutní právo k nemovitosti nacházející se mimo území regulované územním plánem by bylo přímo dotčeno určitou aktivitou, jejíž provozování na území regulované územním plánem tento plán (jeho změna) připouští.“

Věcnou správnost uvedeného usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu následně potvrdil Ústavní soud v nálezu ze dne 30. května 2014, sp. zn. I. ÚS 59/14, ve kterém rovněž konstatoval, že „[p]odstatným kritériem zde musí nepochybně být místní vztah navrhovatele k lokalitě regulované územním plánem. Má-li spolek sídlo na tomto území nebo jsou-li jeho členové vlastníky nemovitostí potenciálně dotčených opatřením plynoucím z územního plánu, pak by mu v zásadě měla svědčit aktivní legitimace k podání návrhu. Věcné (materiální) legitimační důvody, vycházející z předmětu činnosti spolku, se pak odvozují od místního vztahu k napadenému opatření obecné povahy. ...z hlediska posouzení zákonné podmínky zkrácení na právech bude věrohodnější místní „zavedenost“...“

Nejvyšší správní soud si je vědom, že výše citovaná judikatura se týká oblasti přezkumu opatření obecné povahy, avšak závěry ohledně dotčenosti ve hmotněprávní sféře potenciálního navrhovatele a nezbytnosti lokálního prvku lze použít i na otázku možné aplikace § 65 odst. 1 s. ř. s.

Nejvyšší správní soud posoudil, zda mohl být stěžovatel, který má sídlo v Brně, avšak působí v rámci území celé České republiky, napadeným rozhodnutím zasazen do své hmotněprávní sféry, což je předpokladem pro existenci jeho aktivní věcné legitimace.

Ústavní soud v nálezu ze dne 30. května 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 již zmíněný lokální prvek, resp. možná dotčenost na hmotných právech. Pokud by tento závěr nebyl správný, bylo by hypoteticky možné přiznat aktivní legitimaci ke vznášení věcných námitek každému spolku, který má předmět činnosti stanoven bez dalšího jako ochranu přírody a krajiny či životního prostředí. V takovém případě by byl teoreticky jakýkoli spolek s uvedeným předmětem činnosti oprávněn vznášet věcné námitky proti příslušnému záměru bez ohledu, zda může být reálně dotčen na hmotných právech, tedy i spolek se sídlem mimo Českou republiku či na jiném kontinentě. Smyslem vnitrostátní právní úpravy i interpretačního vodítka v podobě Aarbuské úmluvy je poskytnutí soudní ochrany dotčeným osobám, nikoli však neomezeně. Proto není možné paušalizovat presumpci dotčenosti ve hmotných právech spolků u všech záměrů, nýbrž je nutné vždy posuzovat každý případ individuálně.“

26. Zdejší soud tedy ve smyslu výše uvedeného právního názoru, který vykládá tak, že i v případě řízení o žalobě podle § 65 s.ř.s. může svědčit spolkům ochrana jejich hmotných práv, posoudil, jestli žalobci naplňují kritéria uvedená v nálezu Ústavního soudu ze dne 30. 5. 2014, sp. zn. I. ÚS 59/14 (rozvedena v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 6. 2014, č. j. 5 AOs 3/2012-70), tak, aby měli aktivní žalobní legitimaci hmotnou. Těmito kritérii jsou především dotčení na subjektivních právech spolku, dále místní vztah spolku k lokalitě či zaměření spolku na aktivitu, která má lokální opodstatnění.
27. Po prozkoumání činnosti spolku – žalobce a) – na základě jeho stanov a registračního listu a ostatně i ze znalosti zdejšího soudu založené na dlouhodobé rozhodovací činnosti soudu v právních věcech žalobce – má zdejší soud za jednoznačné, že činnost žalobce a) má prokazatelný místní vztah k řešené lokalitě, jelikož stavba bezpochyby má vliv na udržitelnou dopravu a ekologické vazby v území, kde žalobce působí (tento působí na území celé České

republiky, včetně Břeclavska), a také zdejší soud konstatuje, že žalobce je zaměřen na tuto konkrétní posuzovanou aktivitu (ochrana chráněných území). Zdejší soud má tedy za to, že v případě daného záměru s dopady na území Břeclavska je možné dovodit dotčenost ve hmotněprávní sféře žalobce, který vyvíjí aktivitu v rámci celého regionu, resp. že je v tomto konkrétním případě naplněno kritérium dostatečně silného vztahu žalobce a) k předmětnému území i dané aktivitě. Žalobce a) má tedy i aktivní žalobní legitimaci hmotnou podle § 65 odst. 1 s.ř.s.

28. K aktivní žalobní legitimaci hmotné žalobce b). Ekologické spolky mohou být 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 případě dostatečný zájem, zda došlo k zásahu do jeho sféry a hmotných práv, což je předpokladem pro aplikaci § 65 odst. 1 s. ř. s. V souladu se závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu, vysloveným v rozsudku ze dne 28. 3. 2018, č. j. 2 As 149/2017-164 zdejší soud posoudil povahu činnosti žalobce b) a dospěl k závěru, že mohl být 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. 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. Žalobce b) má dostatečně silný vztah k záměrem dotčenému území, a proto má aktivní žalobní legitimaci hmotnou podle § 65 odst. 1 s.ř.s.

VI. II. Námitky žalobce a) – relevantní právní úprava

29. Dle § 45h odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny, 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. Dle odst. 2 téhož ustanovení, 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.
30. Dle § 45i odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny ten, kdo zamýšlí pořídit koncepci nebo uskutečnit záměr uvedený v § 45h odst. 1 (dále jen „předkladatel“ nebo „investor“), 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.
31. Dle § 45i odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny, 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.

32. Dle § 45i odst. 8 zákona o ochraně přírody a krajiny 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.
33. Dle § 45i odst. 9 zákona o ochraně přírody a krajiny, 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.
34. Dle § 45i odst. 11 zákona o ochraně přírody a krajiny, 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 dožadání orgánu příslušného ke schválení záměru; uložení a zajištění kompenzačních opatření je v tomto případě důvodem pro přerušování řízení vedeného příslušným orgánem. O uložení kompenzačních opatření a způsobu jejich zajištění informuje příslušný orgán ochrany přírody neprodleně Ministerstvo životního prostředí, které informuje Komisi.

VI. II. A - Nezákonnost hodnocení vlivů záměrů na evropsky významnou lokalitu mimo proces posuzování vlivů na životní prostředí (EIA)

35. Ze správního spisu a obsahu napadeného i prvostupňového rozhodnutí soud zjistil pro posouzení této žalobní námitky následující relevantní skutečnosti. V předmětné věci byl proces posouzení vlivů záměru obchvatu Břeclavi na životní prostředí ukončen závěrem zjišťovacího řízení ze dne 29. 12. 2003, přičemž k samotnému procesu posouzení vlivů předmětného záměru v rámci standardního posouzení EIA (tzv. velká EIA) podle zákona EIA již nedošlo (tato skutečnost o neexistenci posouzení záměru v rámci procesu tzv. velké EIA je mezi účastníky soudního řízení nesporná). 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 právního názoru správních orgánů (vyjádřených na str. 18-20 prvostupňového rozhodnutí a str. 14 napadeného rozhodnutí) došlo k ukončení procesu EIA v rámci zjišťovacího řízení před vstupem České republiky do Evropské unie, ještě před účinností § 45h a § 45i zákona o ochraně přírody a krajiny, a nebylo tedy podle správních orgánů nutné posuzovat vyhodnocení vlivů záměru na životní prostředí v rámci zákona EIA postupem dle ustanovení § 45h a § 45i zákona o ochraně přírody a krajiny (nutnost provedení tzv. velké EIA).
36. Podstata této žalobní námitky je založena na zodpovězení právní otázky, zda v daném případě 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), a to postupem podle zákona EIA (tedy provést tzv. velkou EIA), a to z důvodu nabytí účinnosti zákona č. 218/2004 Sb., který novelizoval s účinností ke dni 28. 4. 2004 v souvislosti se vstupem České republiky do Evropské unie, zákon o ochraně přírody a krajiny v § 45h a § 45i citovaného zákona.

37. Neboť tuto otázku podrobně rozebral Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 28. 3. 2018, č. j. 2 As149/2017-164, krajský soud na tyto závěry ve stručnosti odkazuje a k první žalobní námitce žalobce a) pouze konstatuje, že v nyní posuzované věci je ochrana evropsky významné lokality zajištěna stanovením a následným provedením kompenzačních opatření. Na předkladatele záměru a příslušné správní orgány se nevztahuje povinnost provést naturové hodnocení dle § 45h a 45i zákona o ochraně přírody, první námitka žalobce a) proto není důvodná.

VI. II. B – Vydání rozhodnutí o kompenzačních opatřeních až po vydání územního rozhodnutí

38. Podle právního názoru žalobce a) rozhodnutí o kompenzačních opatřeních musí být jedním z podkladů, na jehož základě příslušný úřad v územním řízení posoudí otázky např. převažujícího veřejného zájmu na realizaci záměru stavby. Došlo k porušení požadavků vyplývajících z § 45i odst. 8, 9 a 11 zákona o ochraně přírody a krajiny.
39. Tuto námitku krajský soud nepovažuje za důvodnou. Pokud mělo být rozhodnutí o kompenzačních opatřeních podkladem územního rozhodnutí o umístění stavby, měl tuto skutečnost žalobce a) namítat v řízení proti územnímu rozhodnutí, nikoliv až v řízení proti rozhodnutí o kompenzačních opatřeních. Absence rozhodnutí o uložení kompenzačních opatření může způsobit nezákonnost územního rozhodnutí, nikoliv naopak. Shodně s názorem krajského soudu se již dříve vyjadřoval i Nejvyšší správní soud, byť v otázce přezkumu rozhodnutí o výjimce dle 56 zákona o ochraně přírody a krajiny, nicméně krajský soud má za to, že tento závěr lze aplikovat i na nyní posuzovanou věc: *„Nedostatky týkající se nepředložení příslušných rozhodnutí o výjimkách z ochranných podmínek pro zvláště chráněné druhy živočichů se tedy primárně týkají rozhodnutí o umístění stavby. Nicméně vzhledem k tomu, že uvedené rozhodnutí o umístění stavby mohlo být napadeno samostatnou žalobou a není předmětem soudního přezkumu v nyní posuzované věci, nelze k těmto nedostatkům přiblížnout.“* (k tomu blíže viz rozsudek nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2012, č. j. 5 As 56/2011-189).
40. V tomto smyslu se vyjádřil i Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 28. 3. 2018, č. j. 2 As 149/2017-164, kterým zrušil první rozhodnutí Krajského soudu v Brně v této věci, a zdůraznil, 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.“*
41. Vydání rozhodnutí o kompenzačních opatřeních po ukončení územního řízení po vydání územního rozhodnutí nezpůsobuje nezákonnost napadeného rozhodnutí.

VI. II. C – Před vydáním rozhodnutí o kompenzačních opatřeních nebyla posuzována jiná varianta řešení záměru

42. Žalobce a) dále namítá, že nebyl prokázán převažující veřejný zájem na provedení záměru v důsledku nezohlednění jeho širších souvislostí a neexistence zásad územního rozvoje Jihomoravského kraje. Nebylo prověřeno, zda požadavkům § 45i odst. 9 a násl. zákona o ochraně přírody a krajiny vyhovuje celková dopravní koncepce, jejíž je záměr obchvatu Břeclavi součástí. K tomuto prověření mělo dojít v rámci procesu pořizování zásad územního rozvoje Jihomoravského kraje, které však v době vydání napadených rozhodnutí neexistovaly.
43. Tato námitka také není důvodná.
44. 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). Neprovedení posouzení vlivů záměru měl žalobce a) namítat v územním řízení. V řízení o uložení kompenzačních opatření není prostor pro zvažování jiných variant řešení. V tomto řízení není ani prostor pro zpochybňování podkladů územního rozhodnutí a pro přezkum procesů podle zákona EIA. Lze v této souvislosti poukázat na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 6. 2011, č. j. 6 As 8/2010-323, v němž kasační soud uvedl, že stanovení konkrétní trasy komunikace bylo předmětem územního řízení a soud může přezkoumávat její posouzení ze strany správních orgánů jen v řízení o žalobě proti územnímu rozhodnutí. V řízení týkajícím se rozhodnutí o stanovení kompenzačních opatření dle zákona o ochraně přírody a krajiny se však nelze vracet k procesu EIA.
45. Totožně jako Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 28. 3. 2018, č. j. 2 As 149/2017-164, poukazuje i nyní krajský soud na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 6. 2011, č. j. 6 As 8/2010 – 323: „*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 první 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).“ 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.
46. Zdejší soud proto nesouhlasí s tím, že poté, co bylo rozhodnuto o výběru varianty, by se měl orgán ochrany přírody v řízení o kompenzačním opatření znovu vracet o krok zpět a vedle varianty trasy, s níž přichází žadatel, zkoumat i jiná variantní řešení. Naturové posouzení vlivů záměru podle § 45h a 45i zákona o ochraně přírody a krajiny nelze zaměňovat či nahrazovat obecným posouzením v procesu EIA/SEA. Účelem naturového posouzení je konkretizace a hodnocení možných vlivů záměrů (konceptů) na evropsky významné lokality nebo ptačí oblasti, a to včetně vlivů synergických a kumulativních, a též hodnocení různých variant těchto záměrů či konceptů. Ovšem řízení o uložení kompenzačních opatření oproti tomu sleduje to, jak zlepšit (vyrovnat) podmínky v chráněném území ve vztahu k realizaci záměru. V tomto smyslu je tak na

předchozích řízeních a postupech nezávislé. Na podporu tohoto závěru soud odkazuje na tyto doktrinární závěry: „Nadále je třeba odlišovat opatření ke kompenzaci a zmírnění nepříznivých vlivů dle VIŽP, která se stanovují před vydáním závazného stanoviska ELA 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).

47. Pokud měla být variantní řešení hodnocena v rámci zásad územního rozvoje Jihomoravského kraje, protože právě zde je prostor pro hledání variantních řešení, měl žalobce proti jejich závěrům brojit po jejich vydání. Ani závěry zásad územního rozvoje totiž nelze v řízení o kompenzačních opatřeních přezkoumávat.

VI. II. D – Nezákonné ovlivňování řízení před správním orgánem prvního stupně žalovaným

48. V rámci další námitky žalobce a) uvádí, že se správní orgán prvního řídil instrukcemi a pokyny žalovaného, jež však byly vydány v rozporu čl. 2 odst. 2 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny, a dále pak v rozporu s § 2 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) a implicitně rovněž v rozporu s úpravou odvolacího řízení v § 81 a násl. správního řádu.
49. Tento postup sice správní řád výslovně nepředpokládá a i krajský soud jej považuje za nesprávný, nicméně stavba „Silnice I/55 Břeclav obchvat, III. Etapa – SO 331, SO – 332“ je záměr, který se ve svém důsledku dotýká celého Jihomoravského kraje. Nelze proto správním orgánům vyčítat, že považovaly za nezbytné své kroky při schvalování záměru vzájemně koordinovat a za tímto účelem proběhlo i jednání za účasti úředních osob správního orgánu prvního stupně i žalovaného, a že si následně správní orgán prvního stupně vyžádal vyjádření žalovaného k postupu při posuzování vlivů tohoto záměru na soustavy Natura 2000.
50. Je proto třeba zabývat se tím, zda toto porušení mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé. Zda tedy existují důvody pro zrušení rozhodnutí stěžovatele postupem podle ust. § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. s tím, že ne každé procesní pochybení správního orgánu, resp. podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, má bez dalšího za následek nezákonnost rozhodnutí ve věci samé.
51. K vymezení nežádoucího stavu způsobeného procesním pochybením, nezákonného rozhodnutí, lze odkázat na rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 7. 2005, č. j. 6 A 76/2001 – 96. V něm rozšířený senát dospěl k názoru, že „Nezákonnost může být vyvolána buď chybnou aplikací hmotného práva (pak půjde o nezákonnost v tom smyslu, jak o ní hovoří § 78 odst. 1 s. ř. s.), nebo práva procesního. Procedurální pochybení mohou mít charakter nepřezkoumatelnosti rozhodnutí podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. nebo vad řízení předcházejícího vydání napadeného rozhodnutí [§ 76 odst. 1 písm. b) a c) s. ř. s.]; tyto vady řízení jsou však v rámci soudního řízení relevantní pouze pokud jde o tzv. vady podstatné, tj. pokud porušení procesního práva mohlo mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí.“
52. Postup správních orgánů v posuzované věci krajský soud nepovažuje za závažné procesní pochybení, které by zapříčinilo nezákonnost rozhodnutí a nejedná se proto o podstatnou vadu řízení.
53. Obecně spolupráci správních orgánů předpokládá již jedna ze základních zásad správního řádu, která spočívá v tom, že orgány veřejné správy musí dbát vzájemného souladu svých postupů.

Ostatně i ministerstva vydávají interní předpisy, které upravují a sjednocují praxi správních orgánů. Přestože tyto pokyny nejsou obecně závaznými právními předpisy, správní orgány mají povinnost se jimi ve své právní praxi řídit. Ve svém vyjádření sice žalovaný hodnotí i samotný postup při ukládání kompenzačních opatření, ale spíše v obecnější rovině s uvedením variantních řešení, které již musí posoudit sám správní orgán prvního stupně.

54. Postup, kdy správní orgán prvního stupně požádal nadřízený správní orgán o vyjádření k postupu při posuzování vlivů záměru stavby „Silnice I/55, Břeclav obchvat“ na lokality soustavy Natura 2000, není ani v rozporu se smyslem odvolacího řízení, neboť žalovaný podané odvolání žalobce a) přezkoumal a své závěry řádně odůvodnil a krajský soud nesouhlasí se žalobcem a), že by snad řízení o odvolání bylo pouhou formalitou.
55. Takto nevhodně zvolený postup vedení řízení by mohl zapříčinit důvod pro pochybnost o nepodjatosti osoby přímo se podílející na vyřízení žádosti správního orgánu prvního stupně o vyjádření k postupu při posuzování vlivů a následném vyřízení odvolání a vydání napadeného rozhodnutí toutéž úřední osobou. Nicméně námitku podjatosti v tomto směru žalobce a) nepodal a ze spisu bylo zjištěno, že vyjádření ze dne 10. 11. 2014, č. j. 66674/ENV/2014 vydala jiná osoba, než která rozhodovala o odvolání proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně.

VI. II. E – Nezákonný postup výsledkem Mgr. M.

56. Závěrem žalobce a) namítal nezákonný postup správního orgánu I. stupně při provedení důkazu výsledkem Mgr. M. Nebylo objasněno, jestli dotyčná osoba byla vyslýchána jako znalec, nebo svědek. Výslech Mgr. M. nebyl řádně účastníkem řízení předem oznámen. Jelikož správní orgán prvního stupně považuje tento důkaz za stěžejní podklad, je nutné, aby byl proveden v souladu se zákonem.
57. Ze spisu plyne následující. *Oznámením o dalším postupu v řízení o uložení kompenzačních opatření ve vztahu k záměru stavby „Silnice I/55, Břeclav obchvat“ včetně oznámení o shromáždění podkladů pro vydání rozhodnutí a o možnosti se s nimi seznámit* ze dne 2. 3. 2015 byli účastníci řízení obeznámeni o skutečnosti, že dne 24. 3. 2015 bude proveden mimo ústní jednání důkaz svědeckou výpovědí Mgr. S. M., za účelem doplnění informací vyplývajících z jím zpracovaných odborných podkladů (*Posouzení vlivu koncepce na evropsky významné lokality a ptáčí oblasti dle úst. § 45b a i zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny v platném znění, ÚPN SU – změna č. 5.01, Silnice I/55, Břeclav – obchvat a variantní řešení* z roku 2006; *Posouzení vlivu koncepce na evropsky významné lokality a ptáčí oblasti dle úst. § 45b a i zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny v platném znění, Silnice I/55, Břeclav – obchvat* z roku 2007; *Silnice I/55, Břeclav – obchvat, projekt kompenzačních opatření, EVL Drnholetský luh* z roku 2015).
58. Je pravdou, že účastníkům, včetně žalobce a), byl oznámen pouze den, kdy k provedení důkazu mimo ústní jednání dojde, nicméně toto pochybení správního orgánu prvního stupně nemělo vliv na zákonnost rozhodnutí, neboť žalobce a) nebyl nikterak tímto postupem zkrácen na svých právech. V oznámení bylo současně uvedeno, že důkazy pro vydání rozhodnutí budou shromážděny ke dni 25. 3. 2015 a účastníci se s nimi mohou seznámit a vyjádřit se k nim do dne 9. 4. 2015, s uvedením oprávněné úřední osoby, příslušné kanceláře i kontaktních údajů na tuto osobu. Žalobce a) tedy měl možnost se k důkazu vyjádřit.
59. Ostatně ani sám žalobce a) neuvádí, v čem konkrétně mělo neoznámení podrobností o místě a čase konání provedení důkazu mimo ústní jednání vliv, neboť proti skutkovým zjištěním a doplňujícím sdělením Mgr. M. nic věcně nenamítá. Aby mohlo mít pochybení správního orgánu tohoto druhu vliv na zákonnost rozhodnutí, musí žalobce spojit s procesními námitkami i námitky věcné. Ne každé pochybení správního orgánu ovšem lze považovat za natolik zásadní, že způsobuje nezákonnost rozhodnutí. Takto zásadního pochybení se správní orgány v posuzované věci nedopustily. Na podporu tohoto závěru soud odkazuje i na závěry odborné

literatury: „Požadavek zásahu do veřejných subjektivních práv žalobce je odrazem toho, že šs je svojí povahou „obranou“ normou. Není normou „kontrolní“, která by umožňovala komukoliv iniciovat, prostřednictvím podání žaloby ve správním soudnictví, kontrolu jakéhokoli úkonu veřejné správy. Má pouze zajistit poskytování právní ochrany v případech, kdy veřejná správa vstupuje do právní sféry fyzických nebo právnických osob. Hraničním kritériem pro žalobní legitimaci je právě tvrzený zásah do veřejných subjektivních práv. Ne každá činnost (případně každé pochybení) veřejné správy je podrobena soudní kontrole ze strany fyzických a právnických osob, ale pouze ta, kdy činnost správy přesáhne do jejich veřejných subjektivních práv (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 10. 2008, sp. zn. 8 As 47/2005 [1764/2009 Sb.NSS]).“ (viz. Blažek, T., Jirásek, J., Molek, P., Pospíšil, P., Sochorová, V., Šebek, P.: *Soudní řád správní - online komentář*. 3. aktualizace. Praha: C. H. Beck, 2016).

60. Na základě ostatních důkazů a listinných posouzení předložených Mgr. M. má krajský soud skutková zjištění za dostatečná a vliv na zákonnost rozhodnutí bez dalšího neshledal.
61. Dle žalobce a) není jasné, zda byl proveden výslech svědeckou výpovědí dle § 55 správního řádu, nebo výslech znalce dle § 56 správního řádu. Byť správní orgán prvního stupně uvedl v protokolu ze dne 24. 3. 2015, č. j. JMK 37541/2015, že provedl důkaz svědeckou výpovědí – výslechem znalce, jedná se dle krajského soudu pouze o chybné označení protokolu. Tato nejasnost nezapříčňuje nezákonnost napadeného rozhodnutí. Mgr. M., jakožto osoba, která je držitelem zvláštní autorizace dle § 6 odst. 6 zákona EIA, a zpracovatel odborných podkladů pro předmětné řízení byl dotazován na doplňující informace týkající se jím zpracovaných podkladů. I takto získané informace lze považovat za důkaz použitelný ve správním řízení, neboť výčet důkazních prostředků, uvedený ve správním řádu, je pouze demonstrativní. Výslovně jsou uvedeny listiny (viz dále § 53), ohledání (§ 54), svědecká výpověď (§ 55) a znalecký posudek (§ 56), ovšem k provedení důkazů lze užít všech důkazních prostředků, které jsou vhodné ke zjištění stavu věci a které nejsou získány nebo provedeny v rozporu s právními předpisy.
62. Námitka týkající se výslechu Mgr. M. ze shora vymezených důvodů proto také není důvodná.

VI. III. Námitky žalobce b)

VI. III. A – Znemožnění řádného výkonu práva dle § 36 odst. 1 správního řádu – nedostatečně vymezený předmět řízení

63. V první části své žaloby žalobce b) namítá, že rozhodnutí správního orgánu prvního stupně bylo vydáno, ačkoliv v té době nebylo rozhodnuto o jeho odvolání proti usnesení ze dne 12. 3. 2015, č. j. JMK 33145/2015 o možnosti navrhnout důkazy a činit jiné návrhy do 2. 4. 2015, kterým správní orgán prvního stupně nahradil rozhodnutí předcházející a lhůtu prodloužil. V odvolání proti usnesení ze dne 12. 3. 2015, č. j. JMK 33145/2015 žalobce b) tvrdil, že nelze tímto způsobem stanovit lhůtu, neboť ještě bude proveden výslech Mgr. M. a ve spise ještě není obsaženo stanovisko Agentury ochrany přírody a krajiny ČR a je možné, že před vydáním rozhodnutí ve věci samé budou zjištěny nové skutečnosti.
64. Totožně jako správní orgán dospěl krajský soud k závěru, že správní orgán prvního stupně nebyl povinen vyčkat rozhodnutí o odvolání proti usnesení o stanovení lhůty k navrhování důkazů, neboť odvolání proti usnesení dle § 76 odst. 5 správního řádu zásadně nemá suspenzivní účinek, a to z důvodu, aby se řízení ve věci samé neúměrně neprodlužovalo, neboť se těmito usneseními upravují otázky ne tak zásadního významu. Žalobce b) ani nebyl nikterak zkrácen na svých právech, neboť o předmětném rozhodnutí bylo řádně odvolacím správním orgánem rozhodnuto.
65. Věcně tuto svou námitku žalobce pojí s úvahou, že správní orgán prvního stupně nepostupoval v souladu se zákonem, když o předmětu řízení o kompenzačních opatřeních účastníky informoval až ve svém konečném rozhodnutí a v průběhu řízení nestanovil, která kompenzační opatření nakonec budou stanovena. Z tohoto důvodu taktéž žalobce b) podal odvolání proti usnesení,

kterým byla stanovena lhůta k navrhování důkazů, neboť dle jeho názoru nebyl řádně stanoven předmět řízení.

66. S tímto názorem žalobce ovšem nelze souhlasit. Správní orgány při svém rozhodování shromažďují podklady a na základě těchto podkladů teprve v konečném rozhodnutí stanovují konkrétní kompenzační opatření. Účastníci nejen, že bylo informováni o lhůtách, ve kterých mohou navrhovat důkazy a ve kterých se mohou vyjádřit ke všem důkazům, byli ale i velmi podrobně informováni o průběhu řízení, postupu správního orgánu a shromážděných podkladech, a to několikrát v průběhu řízení (např. *Oznámení o dalším postupu v řízení o uložení kompenzačních opatření ve vztahu k záměru stavby „Silnice I/55 Břeclav obchvat“ včetně oznámení o shromáždění podkladů pro vydání rozhodnutí a o možnosti se s nimi seznámit* ze dne 2. 3. 2015, kde správní orgán prvního stupně, mimo jiné, účastníky seznámil se stavem řízení, sdělil jim které kroky již učinil a které ještě konat bude; *Pokračování řízení o uložení kompenzačních opatření ve vztahu k záměru stavby „Silnice I/55, Břeclav obchvat“* ze dne 23. 9. 2014).
67. Předmět řízení byl vymezen *Oznámením o zahájení řízení dle úst. § 45i odst. 11 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, o uložení kompenzačních opatření pro účely záměru „Silnice I/55 Břeclav obchvat“* ze dne 14. 8. 2014 (dále jen „oznámení o zahájení řízení“). Správní orgán prvního stupně uvedl, že byl Městským úřadem Břeclav, odbor životního prostředí, požádán o stanovení kompenzačních opatření pro účel záměru „Silnice I/55 Břeclav obchvat“. K žádosti byla přiložena projektová dokumentace a kopie rozhodnutí o umístění stavby. K uvedenému Městský úřad Břeclav přistoupil, kdy jako speciální stavební úřad obdržel žádost Ředitelství silnic a dálnic ČR o vydání povolení stavby vodního díla „Silnice I/55 Břeclav obchvat, III. Etapa – SO 331, SO – 332“. Správní orgán prvního stupně dále v oznámení o zahájení řízení specifikoval stavební objekty, které záměr zahrnuje a další součásti stavby. Správní orgán prvního stupně za zásadní označil skutečnost, že v km 1,625 – 3,045 se stavba II. etapy nachází na území evropsky významné lokality Soutok – Podluží (CZ0624119), přičemž z posouzení ve fázi projektové dokumentace vyplynulo, že stavba bude mít významný negativní vliv na předměty ochrany uvedené lokality soustavy chráněných území Natura 2000 (viz projekt kompenzačních opatření).
68. Předmět řízení byl na počátku řízení správním orgánem prvního stupně řádně a dostatečně podrobně vymezen. Ať už je správní řízení zahájeno na žádost, nebo z moci úřední, musí správní orgán uvědomit o zahájení všechny jemu známé účastníky. V nesankčních řízeních, jímž je i řízení o uložení kompenzačních opatření, nemá vymezení skutkového stavu pro předmět řízení zásadní význam. Správní orgán má zpravidla pouze omezené informace, které postačují k tomu, aby odůvodnily zahájení řízení. Správní orgán může proto v oznámení o zahájení řízení vymezit předmět řízení pouze jednoduchým popisem skutkových zjištění, která se však v průběhu řízení mohou měnit. Je logické, že v oznámení o zahájení řízení nemůže konkretizovat předmět řízení stejným způsobem jako ve výrokové části rozhodnutí (viz *Jemelka, L., Pondělíčková, K., Bobadlo, D.: Správní řád. Komentář. 5. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 950*).
69. Proto až v rámci rozhodnutí ve věci samé jsou stanovena konkrétní kompenzační opatření. Ke shromážděným podkladům, na jejichž podkladě byla konkrétní kompenzační opatření stanovena, se žalobce mohl vyjádřit a věcně závěry správního orgánu prvního stupně rozporovat. První žalobní námitka žalobce b) proto není důvodná.

VI. III. B – Znemožnění řádného výkonu práva dle § 36 odst. 1 správního řádu – nedostatečné označení podkladů rozhodnutí

70. Dále žalobce namítá, že z rozhodnutí prvního stupně nelze zjistit, ze kterých podkladů správní orgán při svém rozhodování vycházel. Správní orgán prvního stupně označil podklady až v samotném rozhodnutí ve věci. Do spisu nebyly zařazené podklady (*Dopravní politika ČR pro období 2014-2020, Dopravní sektorové strategie 2. fáze, Kniha 6, Kniha 10, Dopravní průzkum společnosti*

HBH projekt), které měly pro rozhodnutí zásadní význam, a správní orgán prvního stupně měl účastníky předem alespoň informovat o tom, že z nich bude vycházet.

71. Z hlediska prokázání veřejného zájmu odkazoval správní orgán prvního stupně, mimo jiné, na *Dopravní politiku ČR pro období 2014-2020, Dopravní sektorové strategie 2. Fáze*. Pro posouzení, zda správní orgán prvního stupně pochybil, když do spisu nezařadil tyto dokumenty, ačkoliv z nich při posuzování žádosti vycházel, je klíčová ta skutečnost, že dané dokumenty jsou vydávány Ministerstvem dopravy v rámci jeho normotvorné činnosti a jsou schvalovány usnesením vlády (viz např. Usnesení vlády České republiky ze dne 13. 11. 2013 č. 850, o Dopravních sektorových strategiích, 2. fáze), z čehož vyplývá, že tyto dokumenty jsou dokumenty, kterými se ve správním řízení nedokazuje, stejně jako se nedokazuje např. usnesením vlády, kterým se stanovuje Politika územního rozvoje či se nedokazuje obecně zákony, vyhláškami ministerstev či soudními rozhodnutími. Neobsažení těchto dokumentů ve spise ani předběžné informování účastníků, že z jejich závěrů bude správní orgán vycházet, nelze považovat za pochybení. Rozhodnutí správního orgánu prvního stupně bylo v tomto rozsahu řádně odůvodněno a žalobce b) věcně proti závěru o prokázání existence naléhavých důvodů převažujícího veřejného zájmu ničeho nenamítá.
72. Co se týče *Dopravního průzkumu společnosti HBH projekt, s.r.o.* ze září 2013, na tento dokument sice správní orgán prvního stupně ve svém rozhodnutí odkazuje, nicméně pouze jako na soubor údajů, který není součástí spisu, a který pouze podporuje závěry o významnosti záměru a naléhavého převažujícího veřejného zájmu na jeho vybudování, jako je kupříkladu hustota dopravy ve městě Břeclavi, která představuje významný silniční uzel s napojením na dálnici D2 a na hraniční přechod do Rakouska. Nebylo proto nezbytné, aby byl tento dokument součástí spisu, ani aby na něj správní orgán v průběhu řízení účastníky zvlášť upozorňoval.
73. Z těchto důvodů není posuzovaná námitka důvodná, neboť správní orgán prvního stupně dostal své povinnosti označit řádně ty důkazy, ze kterých své závěry vyvozoval a zařadit do spisu ty, u kterých mu tuto povinnost zákon ukládá.

VI. III. C – Chybný postup orgánu příslušného ke schválení záměru

74. Za nesprávný a způsobující nezákonnost napadeného rozhodnutí spatřuje žalobce b) i postup Městského úřadu Břeclav, jakožto orgánu příslušného ke schválení záměru, neboť tento řádně neinicioval zahájení řízení o stanovení kompenzačních opatření u příslušného orgánu ochrany přírody, prostřednictvím tzv. *dožádání* v souladu s § 45i odst. 11 zákona o ochraně přírody a krajiny.
75. Dle § 45i odst. 11 zákona o ochraně přírody a krajiny (ve znění účinném v době podání „dožádání“) stanoví kompenzační opatření ve smyslu odstavce 9 tohoto ustanovení rozhodnutím orgán ochrany přírody na základě dožádání orgánu příslušného ke schválení koncepce nebo záměru.
76. Ustanovení § 45i odst. 11 zákona o ochraně přírody a krajiny sice výslovně hovoří o *dožádání*, nicméně k výkladu této právní normy nelze přistupovat tak formalisticky, jak naznačuje žalobce b). Městský úřad Břeclav, odbor životního prostředí, podal dne 4. 8. 2014, pod č. j. MUBR 48592/2014 u Krajského úřadu Jihomoravského kraje, odbor životního prostředí, oddělení ochrany přírody a krajiny, žádost o stanovení kompenzačních opatření k předmětnému záměru. Z tohoto podání je jasné patrné, že Městský úřad Břeclav žádá Krajský úřad Jihomoravského kraje, který je orgánem ochrany přírody a krajiny o stanovení kompenzačních opatření podle příslušného ustanovení zákona o ochraně přírody a krajiny na předmětný záměr, s tím, že svou žádost i pečlivě odůvodnil.

77. Není nezbytné, aby bylo podání označeno jako dožádání, neboť se jedná pouze o označení institutu, spočívajícím v provedení procesního úkonu jiným správním orgánem, což je z podání Městského úřadu Břeclav jasné patrné. Krajský soud proto v neoznačení podání jako dožádání nespatřuje žádné pochybení, ostatně ani žalobce neuvádí, v čem by měl mít tento postup dopad na zákonnost napadeného rozhodnutí.

VI. II. D – Absence posouzení vlivů záměru na životní prostředí v procesu EIA

78. Stejně jako žalobce a) i žalobce b) namítá, že správní orgány měly povinnost provést vyhodnocení vlivů záměru obchvatu Břeclavi na území Natura 2000 (evropsky významnou lokalitu), a to postupem podle zákona EIA.
79. Na předkladatele záměru a příslušné správní orgány se ovšem povinnost provést naturové hodnocení dle § 45h a §45i zákona o ochraně přírody nevztahuje a s ohledem ke skutečnosti, že se krajský soud touto námitkou zabýval již ve vztahu k žalobci a), pouze ve stručnosti konstatuje, že ani tato námitka žalobce b) není důvodná. Proto se zdejší soud ani nebude věcně zabývat subnámitkami, týkajícími se absence stanoviska EIA, neboť tato nezákonnost napadeného rozhodnutí nezpůsobuje.
80. K úvodnímu tvrzení žalobce b) v bodu 4.1. žaloby dále krajský soud dodává, že stejně jako Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 28. 3. 2018, č. j. 2 As 149/2017-164, dospěl k závěru, že v řízení o uložení kompenzačních opatření správní orgány měly dostatek relevantních odborných podkladů. 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. Ani zákonnost územního rozhodnutí proto není krajský soud příslušný v tomto řízení přezkoumávat.

VI. III. E – Nezákonné ovlivňování řízení před správním orgánem prvního stupně žalovaným a porušení zásady dvojinstančnosti řízení

81. K tomu krajský soud pouze ve stručnosti odkazuje na vypořádání totožné námitky žalobce a) pod bodem V. II. D. tohoto rozsudku a dodává, že postup, kdy správní orgán prvního stupně požádal nadřízený správní orgán o vyjádření k postupu při posuzování vlivů záměru stavby „Silnice I/55, Břeclav obchvat“ na lokality soustavy Natura 2000 není v rozporu se smyslem odvolacího řízení. Žalovaný podané odvolání žalobce a) přezkoumal a své závěry řádně odůvodnil. Na tom nic nemění skutečnost, že citoval i závěry uvedené ve svém vyjádření ze dne 10. 11. 2014, č. j. 66674/ENV/2014, neboť ve spojení s dalšími uvedenými skutečnostmi řádně po věcné stránce žalobcovu námitku vypořádal.
82. Byť by takto zvolený postup vedení řízení mohl zapříčinit důvod pro pochybnost o nepodjatosti osoby přímo se podílející na vyřízení žádosti správního orgánu prvního stupně o vyjádření k postupu při posuzování vlivů a následném vyřízení odvolání a vydání napadeného rozhodnutí toutéž úřední osobou, námitku podjatosti v tomto směru žalobce b) nepodal a ze spisu bylo zjištěno, že vyjádření ze dne 10. 11. 2014, č. j. 66674/ENV/2014 vydala jiná osoba, než která rozhodovala o odvolání proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně.

VI. III. F – Nerealizovatelnost podmínky č.3 rozhodnutí správního orgánu prvního stupně

83. Podmínka č. 3 pro provedení kompenzačních opatření stanoví, že: „Všechna uložená kompenzační opatření budou před realizací projednána s dotčenými orgány a bude zajištěn jejich soulad s požadavky zvláštních

předpisů včetně zákona o ochraně přírody. Projednání stavebně technických opatření bude předcházet vytvoření projektové dokumentace, která bude respektovat požadavky tohoto rozhodnutí.“

84. V takto obecně stanovené podmínce, která se vztahuje ke všem ostatním kompenzačním opatření, nespátřuje krajský soud namítanou nerealizovatelnost. Žalobce b) má za to, že realizace kompenzačních opatření se dotkne i některých zvláště chráněných živočichů a realizace kompenzačních opatření tak může vyžadovat vydání výjimky dle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny, což může představovat zásadní překážku pro projednání, realizaci a zajištění kompenzačních opatření.
85. Pokud by snad byla v budoucnu zjištěna nutnost vydání výjimky dle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny, neznamená to bez dalšího, že tato skutečnost zapříčiní nerealizovatelnost rozhodnutí o kompenzačních opatřeních. Jedná se pouze o hypotetické a v současné chvíli spekulativní tvrzení žalobce b).
86. Zda je hodnota již vydaných rozhodnutí o výjimkách dle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny mizivá, s ohledem na jejich starší data vydání, není navíc otázkou tohoto řízení. Absence rozhodnutí o výjimce může způsobit nezákonnost územního rozhodnutí. Shodně s názorem krajského soudu se již dříve vyjadřoval i Nejvyšší správní soud: „*Nedostatky týkající se nepředložení příslušných rozhodnutí o výjimkách z ochranných podmínek pro zvláště chráněné druhy živočichů se tedy primárně týkají rozhodnutí o umístění stavby. Nicméně vzhledem k tomu, že uvedené rozhodnutí o umístění stavby mohlo být napadeno samostatnou žalobou a není předmětem soudního přezkumu v nyní posuzované věci, nelze k těmto nedostatkům přiblídnout.*“ (k tomu blíže viz rozsudek nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2012, č. j. 5 As 56/2011-189).
87. Samotná podmínka č. 3 rozhodnutí o kompenzačních opatřeních je jasná, srozumitelná, určitá a stanoví obecnou povinnost projednání ostatních podmínek s dotčenými orgány a zjištění jejich souladu s požadavky zvláštních předpisů.
88. Z těchto důvodů nelze ani tuto námitku považovat za důvodnou.

VI. III. G – Nezákonný postup výsledkem Mgr. M.

89. Totožně jako žalobce a) považuje i žalobce b) postup správního orgánu prvního stupně při provedení důkazu výsledkem Mgr. M. za nesprávný, neboť se nejednalo o důkaz svědeckou výpovědí a informování účastníků pouze o datu konání není dostatečné.
90. Je pravdou, že účastníkům, včetně žalobce b), bylo *Oznámením o dalším postupu v řízení o uložení kompenzačních opatření ve vztahu k záměru stavby „Silnice I/55, Břeclav obchvat“ včetně oznámení o shromáždění podkladů pro vydání rozhodnutí a o možnosti se s nimi seznámit* ze dne 2. 3. 2015 sděleno pouze datum, kdy k provedení důkazu mimo ústní jednání dojde, nicméně toto pochybení správního orgánu prvního stupně, nemělo vliv na zákonnost rozhodnutí, neboť žalobce b) nebyl nikterak tímto postupem zkrácen na svých právech. V oznámení bylo současně sděleno, kdy se s nimi mohou účastníci seznámit a vyjádřit se k nim, spolu s uvedením oprávněné úřední osoby, příslušné kanceláře i kontaktních údajů na tuto osobu. Žalobce b) měl možnost se k důkazu vyjádřit. Ovšem ani žalobce b), stejně jako žalobce a), neuvádí, v čem konkrétně mělo neozenámení podrobností o místě a čase konání provedení důkazu mimo ústní jednání vliv, neboť proti skutkovým zjištěním nic věcně nenamítá. Z ostatních důkazů a listinných posouzení Mgr. M. předložených má krajský soud skutková zjištění za dostatečná a vliv na zákonnost rozhodnutí bez dalšího krajský soud neshledal.
91. Dále pouze ve stručnosti, s odkazem na podrobné vypořádání v bodě VI. II. E tohoto rozsudku. Byť správní orgán prvního stupně uvedl v protokolu ze dne 24. 3. 2015, č. j. JMK 37541/2015, že provedl důkaz svědeckou výpovědí – výsledkem znalce, jedná se pouze o chybné označení protokolu. I takto získané informace lze považovat za důkaz použitelný ve správním řízení.

K provedení důkazů lze užít všech důkazních prostředků, které jsou vhodné ke zjištění stavu věci. Podkladem pro vydání rozhodnutí nemusí být pouze důkazy, na základě kterých se určité skutečnosti ve správním řízení dokazují, ale podkladem může být prakticky cokoli, co má určitou vypovídací hodnotu, může přispět ke zjištění stavu věci a bylo získáno v souladu se zákonem.

92. Ustanovení § 50 odst. 2 správního řádu připouští, aby podklady pro rozhodnutí opatrovali také účastníci řízení. Soud nemá za to, že by opatření podkladů investorem, namísto správním orgánem, ohrozilo v předmětné věci účel správního řízení. Investor v průběhu celého správního řízení, týkajícího se záměru obchvatu města Břeclavi, doložil několik odborných zhodnocení o posouzení vlivu záměru na významné lokality a ptačí oblasti a posouzení nutnosti stanovení kompenzačních opatření. I z těchto výsledků správní orgán prvního stupně při stanovování podmínek a kompenzačních opatření vycházel. Žalobce b) žádné konkrétní věcné pochybení autorizované osoby nenamítá a závěry v posouzení uvedené nerozporuje. Pouze spekuluje, zda nebyl zpracovatel Mgr. M. příliš úzce ve spojení s investorem a případně, zda správní orgán prvního stupně investora příliš podrobně nepoučoval o jeho povinnostech. Námitku podává pouze formou spekulativních tvrzení.
93. Námitka týkající se výsledku a vypracování některých podkladů Mgr. S. M. ze shora vymezených důvodů proto také není důvodná.

VI. III. H – Nejasnost a neurčitost výroku rozhodnutí správního orgánu prvního stupně

94. Závěrem žalobce b) namítá, že ve výroku rozhodnutí správního orgánu prvního stupně není srozumitelně uvedeno, co se myslí pojmem *zajištění* kompenzačních opatření.
95. Dle §45i odst. 9 zákona o ochraně přírody a krajiny, pokud posouzení podle odstavce 2 téhož ustanovení prokáže významný negativní vliv na předmět ochrany nebo celistvost evropsky významné lokality nebo ptačí oblasti a neexistuje variantní řešení bez významného negativního vlivu, lze schválit jen variantu s nejmenším možným významným negativním vlivem, a to pouze z naléhavých důvodů převažujícího veřejného zájmu a až po uložení 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 a jejich součástí mohou být opatření směřující k nahrazení možných dočasných ztrát na předmětu ochrany.
96. Z předmětného ustanovení plyne, že kompenzační opatření musí být uložena před schválením varianty s nejmenším možným významným negativním vlivem na předmět ochrany nebo celistvost evropsky významné lokality nebo ptačí oblasti. Jejich zajištění je až dalším krokem směřujícím k realizaci. Ostatně v odůvodnění rozhodnutí správního orgánu prvního stupně je dostatečně podrobně vysvětleno, co se pojmem zajištění rozumí (*dosažení stavu, kdy plnohodnotně nahrazují dotčená evropská stanoviště či biotopy evropsky významných druhů v jejich funkcích*), není proto nezbytné, aby byl tento pojem podrobně definován ve výroku rozhodnutí o stanovení kompenzačních opatření. K tomuto pojmu se s odkazem na definici ve Slovníku spisovného jazyka českého i odkazem zákon č. 289/1995 Sb., o lesích, kde je definován pojem *zajištění lesního porostu*, se vyjadřoval i žalovaný v napadeném rozhodnutí.
97. K závěru této žalobní námitky pouze krajský soud zdůrazňuje, že žalobce b) nebyl nikterak zkrácen na svých právech tím, že odvolací námitka odvolatele Děti Země – Klubu za udržitelnou dopravu, týkající se doplnění další podmínky do rozhodnutí správního orgánu prvního stupně,

dle jeho názoru nebyla řádně vypořádána. Toto může namítat pouze odvolatel, který námitku podal.

VII. Shrnutí a náklady řízení

98. S ohledem na vše shora uvedené dospěl soud k závěru, že rozhodnutí žalovaného, kterým bylo odvolání žalobce zamítnuto, bylo vydáno v souladu se zákonem a shora uvedené žalobní námítka uplatněné žalobcem a) a b) nejsou důvodné. Soudu tedy nezbylo, než žalobu jako nedůvodnou podle § 78 odst. 7 s.ř.s. zamítnout.
99. Výrok o nákladech řízení má oporu v § 60 odst. 1 s.ř.s., podle něhož nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Žalobci a) a b) v řízení úspěšní nebyli, proto jim právo na náhradu nákladů řízení nepřísluší. Žalovanému, který měl v řízení plný úspěch, však žádné náklady spojené s tímto řízením nad rámec jeho běžné administrativní činnosti nevznikly, proto soud rozhodl, že žalovanému se nepřiznává náhrada nákladů řízení.
100. Osoby zúčastněné na řízení 1.) a 2.) nemají právo na náhradu nákladů řízení, protože soud osobám zúčastněným na řízení neuložil žádnou povinnost, nebylo proto možné jim přiznat právo na náhradu nákladů řízení, jelikož jim žádné náklady ve smyslu § 60 odst. 5 věta první s.ř.s. nevznikly.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu. V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Kasační stížnost je nepřijatelná proti rozhodnutí, jímž soud rozhodl znovu poté, kdy jeho původní rozhodnutí bylo zrušeno Nejvyšším správním soudem; to neplatí, je-li jako důvod kasační stížnosti namítáno, že se soud neřídil závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu.

Brno 29. listopadu 2018

JUDr. Jaroslava Skoumalová v. r.
předsedkyně senátu