Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍ ADVOKÁTKY
LAILY MEDINA
přednesené dne 11. září 2025 [1]

Věc C-58/24

NE,
MY,
HJ,
XF,
WB,
UV,
VK,
JU,
RJ,
DZ
proti
An Bord Pleanála,
Minister for Housing, Local Government and Heritage (Irsko)
Attorney General,
vedlejší účastnice řízení:
Drumakilla Limited

[žádost o rozhodnutí o předběžné otázce, kterou podal High Court (Vrchní soud, Irsko)]

„Řízení o předběžné otázce – Životní prostředí – Směrnice 92/43/EHS – Ochrana přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin – Článek 12 – Systém přísné ochrany určitých živočišných druhů – Článek 16 – Výjimka udělená s ohledem na očekávané podání žádosti o stavební povolení na záměr, na který se vztahuje směrnice 2011/92/EU – Článek 11 – Aarhuská úmluva – Článek 9 odst. 2 – Procesní autonomie – Zásada efektivity – Procesní pravidla pro napadení platnosti rozhodnutí o výjimce a rozhodnutí o povolení“

[1] – Původní jazyk: angličtina.

I. Úvod

1. Toto stanovisko bylo vypracováno v řízení o žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce týkající se výkladu směrnice o stanovištích [2] a směrnice o EIA [3]. Žádost podal High Court (Vrchní soud, Irsko) v rámci řízení zahájeného skupinou fyzických osob [4] proti rozhodnutí o výjimce vydanému irskými orgány podle čl. 16 odst. 1 směrnice o stanovištích za účelem usnadnění výstavby bytů v bývalém klášteře karmelitánů v Delgany (hrabství Wicklow, Irsko) [5]. V uvedeném klášteře se v současné době nachází velká kolonie netopýrů, kteří jsou přísně chráněnými druhy uvedenými v příloze IV směrnice o stanovištích [6].

2. Žádost vychází ze skutečnosti, že žalobkyně v původním řízení nenapadly platnost dotčeného rozhodnutí o výjimce ve lhůtě, která je podle předkládajícího soudu stanovena irským právem. Uvedená výjimka, která je podle názoru předkládajícího soudu „absurdně odůvodněna“, byla napadena až po uplynutí uvedené lhůty, a to ve stejném okamžiku jako rozhodnutí, kterým bylo uděleno povolení k uskutečnění záměru. Podle předkládajícího soudu to znamená, že žaloba na zrušení rozhodnutí o výjimce by měla být považována za podanou po stanovené lhůtě a měla by být odmítnuta, ledaže by některé pravidlo unijního práva případně vyžadovalo přijetí opačného řešení.

3. Projednávaná věc vyvolává zaprvé otázky procesní povahy. Konkrétně vyžaduje, aby Soudní dvůr určil, zda je s unijním právem slučitelné procesní pravidlo vnitrostátního práva, které stanoví jinou lhůtu pro napadení platnosti rozhodnutí o výjimce vydaného podle čl. 16 odst. 1 směrnice o stanovištích na jedné straně a rozhodnutí o povolení spadajícího do působnosti směrnice o EIA na druhé straně, zejména ve světle zásady širokého přístupu k právní ochraně zakotvené v Aarhuské úmluvě [7]. Za tímto účelem bude muset Soudní dvůr zvážit procesní důsledky vyplývající z jeho rozsudku ze dne 24. února 2022, Namur-Est Environnement (C-463/20, EU:C:2022:121) [8], v němž Soudní dvůr v podstatě prohlásil, že rozhodnutí o výjimce přijaté na základě směrnice o stanovištích je za určitých podmínek součástí povolovacího řízení zavedeného směrnicí EIA. Zadruhé projednávaná věc nabízí Soudnímu dvoru příležitost poskytnout další vodítko k podmínkám, které musí příslušný orgán členského státu splnit, když oznamovateli záměru, na který se vztahuje směrnice o EIA, umožňuje odchýlit se od zákazů stanovených směrnicí o stanovištích.

[2] – Směrnice Rady 92/43/EHS ze dne 21. května 1992 o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin (Úř. věst. 1992, L 206, s. 7; Zvl. vyd. 15/02, s. 102; dále jen „směrnice o stanovištích“).

[3] – Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/92/EU ze dne 13. prosince 2011 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí (Úř. věst. 2012, L 26, s. 1; dále jen „směrnice o EIA“).

[4] – Dále jen „žalobkyně v původním řízení“.

[5] – Dále jen „záměr rozvoje“.

[6] – Viz též Evropská komise, „Akční plán EU na ochranu všech druhů netopýrů v Evropské unii (2018–2024)“ a „Doplňkový dokument“ ze dne 13. ledna 2023, k dispozici na internetových stránkách https://circabc.europa.eu/ui/group/3f466d71-92a7-49eb-9c63-6cb0fadf29dc/library/2b8bfe05-4fa6-43d5-b82a-c6d484cb82e4/details.

[7] – Úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí, podepsaná dne 25. června 1998 v Aarhusu (Dánsko) a schválená jménem Evropského společenství rozhodnutím Rady 2005/370/ES ze dne 17. února 2005 (Úř. věst. 2005, L 124, s. 1; dále jen „Aarhuská úmluva“).

[8] – Dále jen „rozsudek Namur-Est Environnement“.

II. Právní rámec

A. Mezinárodní právo

4. Článek 9 Aarhuské úmluvy, nadepsaný „Přístup k právní ochraně“, stanoví:

„[…]

2. Každá strana v rámci své vnitrostátní právní úpravy zajistí, aby osoby z řad dotčené veřejnosti

a) mající dostatečný zájem nebo

b) u nichž trvá porušování práva v případech, kdy to procesní správní předpis strany požaduje jako předběžnou podmínku, mohly dosáhnout toho, že soud nebo jiný nezávislý a nestranný orgán zřízený zákonem přezkoumá po stránce hmotné i procesní zákonnost jakýchkoliv rozhodnutí, aktů nebo nečinnosti podle ustanovení článku 6 a v případech, kdy je tak stanoveno vnitrostátním právem a aniž by tím byl dotčen odstavec 3 článku 9, i dalších relevantních ustanovení této úmluvy.

[…]

5. K zajištění vyšší účinnosti ustanovení tohoto článku každá strana zajistí poskytování informací veřejnosti o přístupu ke správním a soudním postupům přezkoumání a zváží zavedení vhodných podpůrných mechanismů k odstranění nebo snížení finančních a jiných překážek v přístupu k právní ochraně.“

B. Unijní právo

1. Směrnice o stanovištích

5. Článek 12 odst. 1 směrnice o stanovištích stanoví:

„Členské státy přijmou nezbytná opatření pro vytvoření systému přísné ochrany živočišných druhů uvedených v příloze IV a) v jejich přirozeném areálu rozšíření, který zakazuje:

[…]

b) úmyslné vyrušování těchto druhů, zejména v období rozmnožování, výchovy mláďat, přezimování a migrace;

[…]

d) poškozování nebo ničení míst rozmnožování nebo míst odpočinku.“

6. Článek 16 odst. 1 směrnice o stanovištích stanoví:

„Neexistuje-li žádné jiné uspokojivé řešení a za podmínky, že populace příslušného druhu přetrvávají navzdory udělené odchylce ve svém přirozeném areálu rozšíření bez negativního ovlivnění v dobrém stavu z hlediska jejich ochrany, mohou se členské státy odchýlit od ustanovení článků 12, 13, 14 a čl. 15 písm. a) a b):

a) v zájmu ochrany volně žijících živočichů, planě rostoucích rostlin a ochrany přírodních stanovišť;

[…]

c) v zájmu zdraví lidí a veřejné bezpečnosti nebo z jiných naléhavých důvodů převažujícího veřejného zájmu, včetně důvodů sociálního a ekonomického charakteru a s nesporně příznivými důsledky pro životní prostředí;

[…]“

7. V příloze IV směrnice o stanovištích, nadepsané „Druhy živočichů a rostlin v zájmu Společenství, které vyžadují přísnou ochranu“, je uvedeno:

„[…]

a) ŽIVOČICHOVÉ

OBRATLOVCI

[…]

MICROCHIROPTERA

[…]“

2. Směrnice o EIA

8. Článek 1 směrnice o EIA stanoví:

„1. Tato směrnice se vztahuje na posuzování vlivů těch veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí, které by mohly mít významný vliv na životní prostředí.

2. Pro účely této směrnice se rozumí:

a) ‚záměrem‘:

– provádění stavebních prací nebo výstavba jiných zařízení nebo děl,

[…]

c) ‚povolením‘ rozhodnutí příslušného orgánu nebo orgánů, které opravňuje oznamovatele k uskutečnění záměru;

[…]

g) ‚posuzováním vlivů na životní prostředí' proces sestávající z:

i) vypracování dokumentace vlivů záměru na životní prostředí oznamovatelem […]

[…]

iv) odůvodněný závěr příslušného orgánu o významných vlivech záměru na životní prostředí, v němž přihlédne k výsledkům přezkoumání uvedeného v bodě iii) a případně svého vlastního doplňujícího přezkoumání,

v) začlenění odůvodněného závěru příslušného orgánu do kteréhokoli rozhodnutí uvedeného v článku 8a.

[…]“

9. Článek 2 směrnice o EIA stanoví:

„1. Členské státy přijmou všechna opatření nezbytná k zajištění, aby před vydáním povolení musely záměry, které mohou mít významný vliv na životní prostředí mimo jiné v důsledku své povahy, rozsahu nebo umístění, získat povolení a posouzení z hlediska jejich vlivů na životní prostředí. Tyto záměry jsou vymezeny v článku 4.

[…]“

10. Článek 4 směrnice o EIA stanoví:

„[…]

2. S výhradou čl. 2 odst. 4 určí členské státy pro záměry uvedené v příloze II, zda záměr podléhá posouzení v souladu s články 5 až 10. Členské státy provedou toto určení na základě:

a) přezkoumání každého jednotlivého případu;

nebo

b) prahových hodnot nebo kritérií stanovených členským státem.

Členské státy se mohou rozhodnout používat oba postupy uvedené v písmenech a) a b).

[…]

4. Rozhodne-li se členský stát požadovat určení pro záměry uvedené v příloze II, oznamovatel poskytne informace o povaze záměru a o jeho možných významných vlivech na životní prostředí. Podrobný seznam informací, jež mají být poskytnuty, je upřesněn v příloze IIA. […]

[…]“

11. Článek 6 směrnice o EIA stanoví:

„[…]

2. V zájmu zajištění účinné účasti dotčené veřejnosti na rozhodovacích procesech se následující informace sdělují veřejnosti prostřednictvím elektronických sdělovacích prostředků a veřejného oznámení nebo jiným vhodným způsobem v počáteční fázi rozhodovacích procesů týkajících se životního prostředí podle čl. 2 odst. 2, a nejpozději jakmile je možné tyto informace rozumně poskytnout:

a) žádost o povolení;

[…]“

12. Článek 11 směrnice o EIA stanoví pravidla týkající se prostředků nápravy podávaných proti rozhodnutím, na která se vztahuje účast veřejnosti podle směrnice o EIA:

„1. Členské státy zajistí, aby v souladu s příslušnými předpisy vnitrostátního práva příslušníci dotčené veřejnosti, kteří:

a) mají dostatečný zájem; nebo

b) namítají porušování práva v případech, kdy to správní řád členského státu požaduje jako podmínku,

měli možnost dosáhnout přezkoumání soudem nebo jiným nezávislým a nestranným orgánem zřízeným zákonem, a mohli tak napadat hmotnou nebo procesní zákonnost jakýchkoli rozhodnutí, aktů nebo nečinnosti podléhajících ustanovením o účasti veřejnosti obsaženým v této směrnici.

2. Členské státy stanoví, v jaké fázi mohou být rozhodnutí, akty nebo nečinnost napadeny.

[…]

5. K dalšímu zlepšení účinnosti ustanovení tohoto článku členské státy zajistí, aby byly veřejnosti poskytnuty praktické informace o přístupu k postupům správního a soudního přezkumu.“

C. Irské právo

13. Článek 84 odst. 21 Rules of the Superior Courts (jednací řád vyšších soudů, Irsko) [9] stanoví:

„1) Návrh na připuštění prostředku nápravy, kterým je žádáno o provedení soudního přezkumu, musí být podán ve lhůtě tří měsíců ode dne, kdy důvody pro podání návrhu poprvé vznikly.

[…]

[9] – Dále jen „jednací řád vyšších soudů“.

3) Bez ohledu na pododstavec 1 může soud na návrh podaný za tímto účelem prodloužit lhůtu, ve které lze podat návrh na připuštění prostředku nápravy, kterým je žádáno o provedení soudního přezkumu, ale soud tuto lhůtu prodlouží pouze tehdy, má-li za to, že:

a) je pro takový postup řádný a dostatečný důvod a

b) okolnosti, které vedly ke zmeškání lhůty pro podání návrhu stanovené v odstavci 1, buď

i) nemohl navrhovatel žádající o prodloužení lhůty ovlivnit, nebo

ii) nemohl navrhovatel žádající o prodloužení lhůty rozumně předvídat.

[…]“

III. Skutkové okolnosti, řízení a předběžné otázky

14. V souvislosti s očekáváním budoucího vydání stavebního povolení na uskutečnění záměru rozvoje podala dne 17. ledna 2020 společnost Drumakilla Limited [10] k National Parks and Wildlife Service (odbor národních parků, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin, Irsko) žádost o rozhodnutí o výjimce podle čl. 16 odst. 1 směrnice o stanovištích. Dotčená žádost se týkala netopýrů, kteří jsou přísně chráněným druhem podle přílohy IV uvedené směrnice, konkrétně v rámci skupiny živočichů *Microchiroptera*. Rozhodnutí o výjimce bylo vydáno dne 4. března 2020 a následně bylo dne 21. července 2020 změněno tak, aby zahrnovalo netopýra ušatého (*Plecotus auritus*).

15. Dne 21. října 2020 požádala společnost Drumakilla o vydání stavebního povolení na uskutečnění záměru rozvoje. K žádosti byla přiložena mimo jiné zjišťovací zpráva o posouzení vlivů na životní prostředí a pozměněné rozhodnutí o výjimce.

16. Dne 15. února 2021 vydal An Bord Pleanála (orgán územního plánování, Irsko) stavební povolení na uskutečnění záměru [11]. Ve svém rozhodnutí měl dotčený orgán za to, že zjišťovací zpráva předložená společností Drumakilla dostatečně identifikovala a popsala pravděpodobné vlivy záměru rozvoje na životní prostředí. Kromě toho bylo podle An Bord Pleanála pravděpodobné, že navrhovaná výstavba nebude mít významný vliv na životní prostředí z důvodu povahy a umístění lokality. Dospěl tudíž k závěru, že nebylo třeba provádět posouzení vlivů na životní prostředí.

17. Dne 25. března 2021 napadly žalobkyně v původním řízení rozhodnutí o vydání stavebního povolení i rozhodnutí o výjimce.

18. High Court (Vrchní soud, Irsko), který je v projednávané věci předkládajícím soudem, žalobu na zrušení rozhodnutí o vydání stavebního povolení zamítl. Naproti tomu jednání v řízení vedeném proti rozhodnutí o výjimce odročil pro účely podání dalších vyjádření.

19. V tomto ohledu předkládající soud uvádí, že zaprvé, i když rozhodnutí o výjimce uvádí, že neexistují žádná jiná uspokojivá řešení než je udělení uvedené výjimky, z materiálů nevyplývá, že by byla posuzována jiná řešení, která by měla menší dopad na přísně chráněné druhy, ani zvážena

[10] – Dále jen „Drumakilla“ nebo „oznamovatel“.

[11] – Vydání stavebního povolení musí být považováno za „povolení“ ve smyslu čl. 1 odst. 2 písm. c) směrnice o EIA.

možnost výjimku neudělit. Z toho lze dovodit, že jiná řešení pravděpodobně posuzována nebyla. Kromě toho předkládající soud podotýká, že rozhodnutí o výjimce uvádí, že je vydáváno v zájmu ochrany dotčeného druhu, což je závěr, který je podle něj „zjevně nedůvodný a popravdě absurdní“.

20. Zadruhé předkládající soud zdůrazňuje, že v irském právu neexistuje zvláštní zákon, který by stanovil lhůtu pro napadení platnosti rozhodnutí o výjimce, což znamená, že se na prostředek nápravy, kterým je takové rozhodnutí napadáno, použijí obecná pravidla o soudním přezkumu. V tomto ohledu předkládající soud vysvětluje, že podle článku 84 odstavce 21 jednacího řádu vyšších soudů musí být návrh na připuštění prostředku nápravy, kterým je žádáno o provedení soudního přezkumu, podán ve lhůtě tří měsíců ode dne, kdy důvody pro podání návrhu poprvé nastaly, resp. na základě dodatečné žádosti navrhovatelů ode dne, kdy se navrhovatel o napadeném rozhodnutí dozvěděl nebo dozvědět měl.

21. Zatřetí předkládající soud dále uvádí, že v rozsahu, v němž podle irského práva představuje rozhodnutí o výjimce podle čl. 16 odst. 1 směrnice o stanovištích samostatné rozhodnutí ve věci samé a není součástí řady mezitímních rozhodnutí vedoucích ke konečnému povolení záměru, musí být napadeno zvlášť v zákonné lhůtě stanovené v článku 84 odstavci 21 jednacího řádu vyšších soudů, a nikoli až po vydání konečného rozhodnutí o žádosti o vydání stavebního povolení. Uvedené lhůty jsou podle předkládajícího soudu rozumně předvídatelné.

22. Začtvrté předkládající soud upřesňuje, že ve věci v původním řízení žalobkyně nenapadly rozhodnutí o stavebním povolení kvůli vadám rozhodnutí o výjimce. Z tohoto důvodu byl podle uvedeného soudu prostředek nápravy proti rozhodnutí o stavebním povolení odmítnut, přestože o prostředku nápravy proti rozhodnutí o výjimce dosud rozhodnuto nebylo.

23. Zapáté předkládající soud zdůrazňuje, že žalobkyně v původním řízení nenapadly platnost rozhodnutí o výjimce ve lhůtě tří měsíců od okamžiku, kdy se o něm dozvěděly nebo se o něm dozvědět měly, a sice od data, kdy společnost Drumakilla požádala o vydání stavebního povolení. Uvedený soud má tudíž za to, že uvedený prostředek nápravy byl podán pozdě a musí být odmítnut. Předkládající soud se přiklání k názoru, že neexistuje žádné pravidlo unijního práva, které by vedlo k opačnému výsledku. Nicméně s ohledem na skutečnost, že uvedenou tezi nelze zcela vyloučit, předkládající soud považoval za vhodné obrátit se na Soudní dvůr.

24. Za těchto okolností se High Court (Vrchní soud, Irsko) rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

„1) Je důsledkem článku 11 směrnice [o EIA], vykládaného ve světle zásady širokého přístupu k právní ochraně podle čl. 9 odst. 2 Aarhuské úmluvy, že pokud v případě záměru ve smyslu čl. 1 odst. 2 písm. a) směrnice [o EIA] nemůže být žádost o povolení (dále jen ‚hlavní povolení‘) věcně projednána, aniž by oznamovatel předtím získal jiné povolení (dále jen ‚sekundární povolení‘), a pokud si orgán příslušný k vydání hlavního povolení pro takový záměr ponechá možnost posoudit vliv na životní prostředí přísněji oproti posouzení v rámci sekundárního povolení, musí být takové sekundární povolení (pokud bylo uděleno dříve než hlavní povolení) považováno za součást povolovacího řízení pro jiné účely, než jsou ty, které se týkají rozsahu otázek, které je třeba zvážit nebo posoudit podle směrnice [o EIA], a to buď obecně, nebo v případě, že sekundární povolení je rozhodnutím přijatým podle čl. 16 odst. 1 směrnice [o stanovištích], které povoluje oznamovateli odchýlit se od opatření použitelných v oblasti ochrany druhů za účelem uskutečnění záměru?

2) Pokud bude odpověď na první otázku kladná, má článek 11 směrnice [o EIA], vykládaný ve světle zásady širokého přístupu k právní ochraně podle čl. 9 odst. 2 Aarhuské úmluvy, za následek, že vnitrostátní právní úprava týkající se počátku běhu lhůty pro napadení platnosti rozhodnutí přijatého podle čl. 16 odst. 1 směrnice [o stanovištích] (‚sekundární povolení') musí být vykládána v tom smyslu, že neumožňuje, aby tato lhůta začala běžet před datem vydání dotčeného povolení (‚hlavní povolení'), a to buď obecně, nebo v případě, kdy: i) záměr podléhal přezkoumání každého jednotlivého případu podle čl. 4 odst. 2 písm. a) směrnice [o EIA] a/nebo ii) rozhodnutí podle čl. 4 odst. 5 pro účely hlavního povolení bylo vydáno po vydání sekundárního povolení a současně s rozhodnutím o hlavním povolení, a/nebo iii) řízení napadající platnost sekundárního povolení neobsahuje žádný důvod, pro který by mělo být napadeno dotčené hlavní povolení s odkazem na tvrzenou neplatnost sekundárního povolení, a/nebo iv) žalobce nenavrhl prodloužení lhůty k napadení sekundárního povolení, přičemž tento návrh je podle vnitrostátního práva vyžadován k opožděnému uplatnění prostředku nápravy, pokud unijní právo nestanoví jinak?

3) Je-li odpověď na první otázku kladná a je-li odpověď na druhou otázku obecně záporná, má směrnice [o EIA], vykládaná ve světle článku 47 Listiny základních práv a/nebo zásady širokého přístupu k právní ochraně podle čl. 9 odst. 2 Aarhuské úmluvy, za následek, že lhůta stanovená vnitrostátním právem členského státu pro podání návrhu na zahájení řízení s cílem uplatnit právo podle této směrnice musí být rozumně předvídatelná, ale nemusí být výslovně uvedena v právních předpisech v souladu s čl. 11 odst. 2 směrnice [o EIA] a/nebo v praktických informacích zpřístupněných veřejnosti v rámci přístupu k postupům správního a soudního přezkumu podle čl. 11 odst. 5 směrnice [o EIA], a/nebo s konečnou platností stanovena vnitrostátní judikaturou, takže odpověď na druhou otázku není dotčena skutečností, že vnitrostátní právo členského státu stanoví předvídatelnou obecnou lhůtu, která se obecně použije na veřejnoprávní žaloby, včetně podání návrhu na zahájení řízení, v němž je napadeno rozhodnutí přijaté na základě čl. 16 odst. 1 směrnice [o stanovištích], které povoluje oznamovateli odchýlit se od opatření použitelných v oblasti ochrany druhů za účelem uskutečnění záměru, i když to podle dotčených vnitrostátních právních předpisů není stanoveno výslovně ale implicitně.?

4) Pokud je odpověď na první otázku kladná a zároveň je buď odpověď na druhou otázku kladná, nebo odpověď na třetí otázku záporná, má čl. 16 odst. 1 směrnice [o stanovištích] za následek, že příslušný orgán nemůže dospět k závěru, že neexistuje ‚žádné jiné uspokojivé řešení' než rozhodnutí, které povoluje oznamovateli odchýlit se od opatření použitelných v oblasti ochrany druhů za účelem uskutečnění záměru ve smyslu čl. 1 odst. 2 písm. a) směrnice [o EIA], ledaže by příslušný orgán skutečně zvážil jiná řešení, jako je jiná lokalita nebo jiný způsob konstrukce, případně zamítnutí výjimky?

5) Pokud je odpověď na první otázku kladná a zároveň je buď odpověď na druhou otázku kladná, nebo odpověď na třetí otázku záporná, má čl. 16 odst. 1 směrnice [o stanovištích] za následek, že příslušný orgán nemůže dospět k závěru, že je ‚v zájmu ochrany volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin a zachování přírodních stanovišť" vydat rozhodnutí, které povoluje oznamovateli odchýlit se od platných opatření na ochranu druhů za účelem uskutečnění záměru ve smyslu čl. 1 odst. 2 písm. a) směrnice [o EIA], ledaže by určitá zjištěná potřeba ochrany vyplývala ze samotné výjimky, a nikoli ze zmírňujících opatření přijatých za účelem snížení nebo kompenzace újmy způsobené činnostmi povolenými rozhodnutím o výjimce?"

25. Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce byla podána kanceláři Soudního dvora dne 26. ledna 2024. Písemná vyjádření předložili žalobkyně v původním řízení, Minister for Housing, Local Government and Heritage (ministr pro bydlení, místní samosprávu a kulturní dědictví, Irsko), Irsko a Evropská komise. V projednávané věci se nekonalo žádné ústní jednání. Zúčastnění však písemně odpověděli na otázky, které jim Soudní dvůr položil dne 3. března 2025.

IV. Analýza

26. Předkládající soud se v předběžných otázkách táže na výklad článku 11 směrnice o EIA a čl. 16 odst. 1 směrnice o stanovištích, a to zejména ve světle zásady širokého přístupu k právní ochraně zakotvené v čl. 9 odst. 2 Aarhuské úmluvy.

27. Konkrétně se předkládající soud prvními třemi otázkami táže, zda směrnice o EIA, zejména čl. 11 odst. 2 uvedené směrnice, musí být vykládána v tom smyslu, že pokud záměr rozvoje nemůže být povolen, aniž oznamovatel předtím získal rozhodnutí o výjimce podle čl. 16 odst. 1 směrnice o stanovištích, musí být toto rozhodnutí považováno za součást povolovacího řízení, zejména pro jiné účely, než jsou ty, které se týkají rozsahu otázek, které je třeba posoudit podle směrnice o EIA (*první otázka*). Předkládající soud pokládá uvedenou otázku s cílem objasnit, zda lhůta pro napadení zákonnosti rozhodnutí o výjimce může končit před datem vydání rozhodnutí o povolení, konkrétně v případě, kdy žalobce nenapadne platnost rozhodnutí o povolení z důvodu vad rozhodnutí o výjimce (*druhá otázka*). Naproti tomu za předpokladu, že by lhůta pro napadení zákonnosti rozhodnutí o výjimce mohla končit před datem vydání rozhodnutí o povolení, se předkládající soud táže, zda musí být uvedená lhůta stanovena v přijaté právní úpravě či v praktických informacích zmíněných v čl. 11 odst. 5 směrnice o EIA, nebo zda postačuje, je-li jednoduše rozumně předvídatelná (*třetí otázka*).

28. Podstatou posledních dvou otázek předkládajícího soudu dále je, zda i) čl. 16 odst. 1 směrnice o stanovištích vyžaduje účinné posouzení jiných řešení před přijetím rozhodnutí o výjimce (*čtvrtá otázka*) a ii) zda uvedené ustanovení brání příslušnému orgánu, aby dospěl k závěru, že je v zájmu ochrany volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin a zachování přírodních stanovišť přijmout rozhodnutí, které povoluje oznamovateli odchýlit se od ustanovení článku 12 uvedené směrnice za účelem uskutečnění záměru rozvoje (*pátá otázka*).

29. Vzhledem k tomu, že se první, druhá a třetí otázka týkají stejné procesní problematiky, jež se týká podmínek pro lhůty, jež se použijí podle vnitrostátního práva na prostředky nápravy, jimiž je napadána platnost rozhodnutí o výjimce vydaného podle čl. 16 odst. 1 směrnice o stanovištích za účelem uskutečnění záměru, na který se vztahuje směrnice o EIA, budu se uvedenými otázkami zabývat společně. Následně se budu věnovat čtvrté a páté otázce, které se týkají hmotněprávních podmínek, jež musí příslušný orgán splnit při rozhodování o tom, zda povolí odchylku od opatření na ochranu druhů za účelem usnadnění záměru rozvoje.

A. K první, druhé a třetí otázce

30. Podstatou prvních dvou otázek předkládajícího soudu je, zda musí být čl. 11 odst. 2 směrnice o EIA vykládán v tom smyslu, že lhůta pro napadení platnosti rozhodnutí o výjimce vydaného podle čl. 16 odst. 1 směrnice o stanovištích pro účely záměru rozvoje, na který se vztahuje směrnice o EIA, může skončit před datem vydání povolení. Je-li tomu tak, pak se předkládající

soud ve třetí otázce táže, zda čl. 11 odst. 5 směrnice o EIA musí být vykládán v tom smyslu, že lhůty použitelné na rozhodnutí o výjimce musí být výslovně stanoveny ve vnitrostátních právních předpisech či v praktických informacích zmíněných v uvedeném ustanovení směrnice.

31. Úvodem připomínám, že podle článků 2 a 6 směrnice o EIA některé záměry spočívající v provádění stavebních prací [12] vyžadují, aby před vydáním povolení příslušnými orgány proběhlo i) posouzení vlivů na životní prostředí a ii) účast veřejnosti.

32. Pokud jde o posuzování vlivů na životní prostředí, jedná se v zásadě o dokumentaci zahrnující všechny významné vlivy, které záměr může mít na životní prostředí [13]. Uvedené posuzování je systematické [14], pokud se jedná o takový druh záměrů, jako jsou záměry uvedené v příloze I směrnice o EIA [15], zatímco pokud jde o záměry uvedené v příloze II zmíněné směrnice, včetně záměrů rozvoje měst, jako je tomu ve věci v původním řízení, ponechává dotčená směrnice na členských státech, aby určily, zda musí být takové posouzení v případě daného záměru provedeno [16]. U takového druhu záměru musí nicméně oznamovatel poskytnout informace o povaze záměru a o jeho možných významných vlivech na životní prostředí [17]. Kromě toho, pokud záměr může ovlivnit druhy přísně chráněné podle směrnice o stanovištích, z judikatury Soudního dvora vyplývá, že uvedené vlivy musí být posouzeny při posuzování vlivů záměru na životní prostředí [18].

33. Pokud jde dále o účast veřejnosti, rozumí se jí proces, v důsledku kterého má dotčená veřejnost, jak je vymezena v čl. 1 odst. 2 písm. e) směrnice o EIA, možnost vyjádřit své názory, aby byly zohledněny v konečném rozhodnutí (povolení). Hlavním cílem účasti veřejnosti je zajistit, aby se dotčená veřejnost účinně mohla co nejdříve účastnit na procesech rozhodování, jež se týkají životního prostředí, což přispívá k uvědomělému vztahu veřejnosti k otázkám životního prostředí a k posílení veřejné podpory učiněných rozhodnutí [19]. K dosažení uvedeného cíle dále napomáhá záruka, že dotčená veřejnost musí mít možnost dosáhnout přezkoumání, a bude tak moci napadat zákonnost jakýchkoli rozhodnutí, aktů nebo nečinnosti podléhajících ustanovením o účasti veřejnosti obsaženým ve směrnici o EIA [20]. Je nutno podotknout, že s výjimkami z pravidel unijního práva týkajících se ochrany druhů musí být seznámena dotčená veřejnost [21].

34. Kromě toho již měl Soudní dvůr příležitost zabývat se vztahem mezi rozhodnutím o odchylce přijatým na základě čl. 16 odst. 1 směrnice o stanovištích na jedné straně a povolovacím řízením podle směrnice o EIA na straně druhé. To byla ústřední otázka zodpovězená v rozsudku Namur-Est Environnement, v němž Soudní dvůr zaprvé zkoumal, zda rozhodnutí o výjimce musí být považováno za součást povolovacího řízení v okamžiku přijetí uvedeného rozhodnutí za

[12] – Viz čl. 1 odst. 2 písm. a) směrnice o EIA.

[13] – Viz čl. 1 odst. 2 písm. g) a čl. 3 odst. 1 směrnice o EIA.

[14] – Viz bod 8 odůvodnění směrnice o EIA.

[15] – Viz čl. 4 odst. 1 směrnice o EIA. Posouzení vlivů na životní prostředí je vyžadováno u záměrů, jako jsou jaderné elektrárny, dálkové železnice, dálnice, rychlostní silnice, zařízení ke zneškodňování nebezpečného odpadu a přehrady o určité kapacitě. Uvedené ustanovení se například použilo na záměr dotčený v rozsudku Namur-Est Environnement.

[16] – Viz čl. 4 odst. 2 směrnice o EIA, který stanoví, že takové určení lze provést na základě přezkoumání každého jednotlivého případu nebo prahových hodnot.

[17] – Viz čl. 4 odst. 3 směrnice o EIA a její přílohy II a II. A.

[18] – Rozsudek Namur-Est Environnement, bod 52.

[19] – Viz body 16 a 17 odůvodnění a čl. 9 odst. 1 písm. b) směrnice o EIA.

[20] – Viz čl. 11 odst. 1 a 3 směrnice o EIA.

[21] – Viz čl. 6 odst. 3 písm. a) směrnice o EIA ve spojení s čl. 5 odst. 1 písm. b) uvedené směrnice. Viz v tomto smyslu rovněž stanovisko generální advokátky J. Kokott ve věci Namur-Est Environnement (C-463/20, EU:C:2021:868, body 48 a 49).

účelem uskutečnění záměru spadajícího pod čl. 1 odst. 2 písm. a) směrnice o EIA. Ve vztahu k uvedené otázce Soudní dvůr zadruhé zkoumal, zda účast veřejnosti požadovaná pro záměry spadající do působnosti směrnice o EIA musela být zajištěna již před přijetím rozhodnutí o výjimce.

35. Je nutno podotknout, že v rozsudku Namur-Est Environnement měl Soudní dvůr za to, že výjimka udělená na základě čl. 16 odst. 1 směrnice o stanovištích představuje předběžné rozhodnutí [22], které obsahuje pouze částečné posouzení důsledků, jež může záměr mít na přísně chráněné druhy [23]. Z uvedeného důvodu měl Soudní dvůr za to, že rozhodnutí o výjimce musí být nutně přijato před udělením povolení [24]. Kromě toho Soudní dvůr rozhodl, že v případě, kdy členský stát svěří pravomoc posoudit vlivy záměru podle směrnice o stanovištích jinému orgánu, než kterému svěřuje pravomoc záměr povolit, toto částečné posouzení nemůže předjímat celkové posouzení, které musí orgán příslušný pro povolení záměru v každém případě provést [25]. Na výše uvedeném základě dospěl Soudní dvůr k závěru, že rozhodnutí o výjimce spadá do procesu povolování záměru, pokud tento záměr nemůže být realizován, aniž jeho oznamovatel získá takové rozhodnutí o výjimce, a pokud si dále orgán příslušný k povolení uvedeného záměru zachovává možnost přísnějšího posouzení jeho vlivů na životní prostředí, než tomu bylo v uvedeném rozhodnutí [26].

36. Rozsudek Namur-Est Environnement se sice týkal záměru podléhajícího povinnosti úplného posouzení vlivů na životní prostředí podle čl. 4 odst. 1 směrnice o EIA [27], nicméně závěry Soudního dvora v uvedeném rozsudku se musí uplatnit i tehdy, když je ponecháno na členském státu, aby podle čl. 4 odst. 2 určil, zda záměr musí být předmětem takového posouzení (předběžné posouzení), jako je tomu ve věci v původním řízení.

37. V tomto ohledu bych chtěla předně zdůraznit, že cílem úplného posouzení vlivů i předběžného posouzení je zajistit, aby se úvahy týkající se ochrany životního prostředí staly součástí rozhodovacího procesu zavedeného směrnicí o EIA pro záměry rozvoje [28], včetně úvah učiněných na základě informací, jež mají být poskytnuty podle uvedené směrnice veřejnosti dotčené sporným záměrem [29].

38. Kromě toho obdobně s tím, co konstatoval Soudní dvůr v rozsudku Namur-Est Environnement, rozhodnutí o výjimce představuje pro účely určení, které má být provedeno podle čl. 4 odst. 2 směrnice o EIA, předběžné rozhodnutí. Článek 4 odst. 5 směrnice o EIA je v tomto ohledu jednoznačný, neboť výslovně stanoví, že v uvedených případech musí být určení příslušným orgánem provedeno na základě výsledků *předběžného* ověření či posouzení vlivů na životní prostředí, která byla provedena podle jiných právních předpisů Unie než směrnice o EIA, tedy včetně směrnice o stanovištích.

22 – Rozsudek Namur-Est Environnement, body 62 a 65.

23 – Tamtéž, bod 59.

24 – Tamtéž, bod 59.

25 – Tamtéž, bod 62.

26 – Tamtéž, bod 1 výroku.

27 – Viz rozsudek Namur-Est Environnement, bod 48.

28 – Viz čl. 8a odst. 1 písm. b) směrnice o EIA. Rovněž v tomto smyslu jako výkladový prvek viz článek 11 SFEU, v němž je stanoveno, že požadavky na ochranu životního prostředí musí být zahrnuty mimo jiné do provádění politik a činností Unie.

29 – V tomto ohledu viz bod 7 odůvodnění směrnice o EIA

39. Konečně pro účely určení, zda záměr podléhá posouzení vlivů na životní v plném rozsahu podle čl. 4 odst. 2 směrnice o EIA, je podle čl. 4 odst. 3 uvedené směrnice vyžadováno, aby byla vzata v úvahu odpovídající kritéria výběru uvedená v příloze III uvedené směrnice [30]. To znamená, že pokud není posouzení, jež bylo provedeno v souladu s postupem pro udělení výjimky podle článku 16 směrnice o stanovištích, v souladu s těmito kritérii, příslušný orgán si zachovává pravomoc posoudit vlivy záměru na životní prostředí přísněji, pokud jde o vlivy na chráněné druhy, obdobně způsobu, na který odkázal Soudní dvůr v rozsudku Namur-Est Environnement.

40. Z toho vyplývá, že v takové situaci, jako je situace popsaná v předkládacím rozhodnutí, musí být dotčené rozhodnutí o výjimce považováno za součást povolovacího řízení ve smyslu rozsudku Namur-Est Environnement [31].

41. Zbývá odpovědět na otázku, zda v případě, že rozhodnutí o výjimce musí být považováno za součást povolovacího řízení v souladu s podmínkami stanovenými Soudním dvorem v rozsudku Namur-Est Environnement, může vnitrostátní právo stanovit, že proti takovému rozhodnutí lze podat prostředek nápravy před koncem lhůty stanovené pro napadení rozhodnutí o povolení.

42. V tomto ohledu z ustálené judikatury Soudního dvora vyplývá, že podle směrnice o EIA mají členské státy prostor pro uvážení pro stanovení procesních pravidel, za kterých může být vydáno konečné rozhodnutí o povolení [32]. To znamená, že nemusí stanovit jediný postup, v jehož rámci se o všech vlivech záměru na životní prostředí rozhoduje prostřednictvím jediného povolení. Právě naopak Soudní dvůr uvedl, že členské státy jsou oprávněny rozdělit jednotlivé pravomoci související s posuzováním vlivů záměru na životní prostředí mezi několik orgánů tím, že jim přiznají rozhodovací pravomoc v dané oblasti [33]. Z toho vyplývá, že v rámci posuzování vlivů záměru, na který se vztahuje směrnice o EIA, včetně předběžného posouzení záměru, na životní prostředí mohou být vydána samostatná rozhodnutí, což nutně znamená, že uvedená rozhodnutí mohou být napadána v různých fázích podle vnitrostátního práva, v souladu s procesními pravidly stanovenými pro každý z těchto prostředků nápravy.

43. Soudní dvůr však rovněž upřesnil, že využívání tohoto prostoru pro uvážení členskými státy musí probíhat na základě požadavků zakotvených směrnicí o EIA a zaručovat plné dodržování jí stanovených cílů [34]. Zejména platí, že jelikož Soudní dvůr výslovně vyložil článek 16 směrnice o stanovištích v tom smyslu, že výjimka udělená na základě uvedeného ustanovení představuje předběžné rozhodnutí pro účely řízení stanovených ve směrnici o EIA, které nemůže předjímat následné rozhodnutí o povolení vydané příslušným orgánem, nemůže být podle mého názoru uvedený výklad stále omezen jen na úvahy věcné povahy, jak se v podstatě táže předkládající soud. Jak vysvětlím níže, rozsudek Soudního dvora ve věci Namur-Est Environnement musí mít nutně důsledky na procesněprávní úrovni, včetně pravidel týkajících se lhůt pro prostředky nápravy proti rozhodnutí o výjimce, a to zejména ve vztahu k dotčené veřejnosti.

44. Předesílám, že generální advokátka J. Kokott takové důsledky stručně popisuje ve svém stanovisku ve věci Namur-Est Environnement, se kterým se rovněž ztotožňuji [35]. Skutečnost, že rozhodnutí o výjimce je svou povahou předběžné, podle jejího názoru znamená, že samostatný prostředek nápravy podaný proti uvedenému rozhodnutí by nemohl zohledňovat závěry

30 – Konkrétně viz bod 3 uvedené přílohy, nadepsaný „Charakteristické znaky možného dopadu“.

31 – Viz bod 35 tohoto stanoviska.

32 – Viz rozsudek ze dne 3. března 2011, Komise v. Irsko (C-50/09, EU:C:2011:109, body 72 až 74).

33 – Rozsudek Namur-Est Environnement, bod 56.

34 – Rozsudek Namur-Est Environnement, bod 57 a citovaná judikatura.

35 – Stanovisko generální advokátky J. Kokott ve věci Namur-Est Environnement (C-463/20, EU:C:2021:868).

posouzení vlivů na životní prostředí uskutečněného pro účely vydání povolení [36]. Proto by mělo být možné napadnout v plném rozsahu posouzení vlivu v souladu s článkem 11 směrnice o EIA, jakmile příslušný orgán přijal konečné rozhodnutí o posouzení vlivů dotčeného záměru na životní prostředí [37].

45. Jak již bylo uvedeno v bodě 36 tohoto stanoviska, výše uvedená teze se nutně vztahuje i na případ, kdy je v souladu s čl. 4 odst. 2 směrnice o EIA ponecháno na členském státu, aby určil, zda záměr rozvoje musí podléhat posouzení vlivů na životní prostředí, neboť toto rozhodnutí musí být považováno za součást řízení o povolení. Kromě toho by přístup odlišný od přístupu generální advokátky J. Kokott v jejím stanovisku mohl být podle mého názoru v rozporu se zásadou efektivity, která se vztahuje na procesní autonomii členských států, jak ji uznává unijní právo. Jak vyplývá z ustálené judikatury Soudního dvora, uvedená zásada vyžaduje, aby členské státy nezaváděly procesní omezení, která v praxi znemožňují nebo nadměrně ztěžují výkon práv přiznaných unijním právním řádem [38].

46. V tomto ohledu je nutno podotknout, že čl. 16 odst. 1 směrnice o stanovištích sice nestanoví právní požadavek na účast dotčené veřejnosti při přijímání rozhodnutí o výjimce, nicméně Soudní dvůr výslovně stanovil, pokud jde o záměry spadající do působnosti směrnice o EIA, že účast veřejnosti ve vztahu k těmto výjimkám musí být před přijetím rozhodnutí o povolení účinná [39]. To se vztahuje i na rozhodnutí, jež má být přijato podle čl. 4 odst. 2 směrnice o EIA, do jehož přijímání musí být zapojena dotčená veřejnost, aby bylo zajištěno, stejně jako v případě úplného posouzení vlivů, že jsou zohledněny názory veřejnosti, jež se týkají dopadů na životní prostředí [40].

47. Pokud tedy rozhodnutí o výjimce nelze napadnout poté, co bylo dotčené veřejnosti umožněno, aby se účastnila rozhodovacího procesu, který vedl k přijetí rozhodnutí o povolení, byla by tato veřejnost zbavena jak práv na účast, jak jsou uznána judikaturou Soudního dvora ve vztahu ke směrnici o EIA, tak práva na soudní přezkum. To by v podstatě znamenalo, že by nebylo dosaženo cíle spočívajícího v zajištění širokého přístupu k právní ochraně, jak je stanoven v článku 11 směrnice o EIA a v čl. 9 odst. 2 Aarhuské úmluvy [41].

48. Dále vzhledem k tomu, že výjimka přijatá na základě článku 16 směrnice o stanovištích představuje předběžné rozhodnutí, které podléhá následnému posouzení příslušným orgánem vydávajícím povolení, nemůže se uvedená výjimka z hlediska dotčené veřejnosti uplatnit v plném rozsahu, dokud zmíněný orgán nevydá konečné rozhodnutí. Až v tomto okamžiku totiž uvedená výjimka vyvolává praktický účinek, jak podle všeho uznává ve svém vyjádření i Irsko, neboť do uvedeného okamžiku nemůže být uskutečněna žádná stavební činnost.

49. Požadavkem, jenž je stanoven pro dotčenou veřejnost, podle něhož má napadnout rozhodnutí o výjimce, které je součástí povolovacího řízení, před tím, než příslušný orgán rozhodne o nezbytnosti posouzení vlivů na životní prostředí podle čl. 4 odst. 2 směrnice o EIA, tedy může být v rozporu se zásadou efektivity. V takové situaci by totiž bylo od dotčené veřejnosti

[36] – Tamtéž, bod 73.

[37] – Tamtéž, bod 74.

[38] – Viz mimo jiné rozsudek ze dne 8. května 2025, M. K. (C-324/23, EU:C:2025:324, bod 51).

[39] – Rozsudek Namur-Est Environnement, bod 79 a bod 2 výroku. Soudní dvůr měl konkrétně za to, že účast veřejnosti bude v tomto ohledu účinná za podmínky, že zaprvé proběhne před přijetím rozhodnutí, které má přijmout orgán příslušný k povolení tohoto záměru, zadruhé umožní veřejnosti vyjádřit se užitečným a úplným způsobem ke všem vlivům uvedeného záměru na životní prostředí a zatřetí orgán příslušný k povolení takového záměru může tuto účast plně zohlednit.

[40] – V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 8. listopadu 2016, Lesoochranárske zoskupenie VLK (C-243/15, EU:C:2016:838, body 46 až 49), v němž měl Soudní dvůr za to, že v rámci řízení týkajících se předběžného hodnocení důsledků musí být zajištěna účast veřejnost.

[41] – Obdobně viz rozsudek ze dne 7. listopadu 2013, Gemeinde Altrip a další (C-72/12, EU:C:2013:712, bod 37).

vyžadováno, aby zahájila řízení u vnitrostátního soudu předčasně, aniž by mohla uceleně uvést skutkové okolnosti dané věci. Zároveň hrozí, že by soudní posouzení nemuselo být úplné. Tyto skutečnosti by v souhrnu ovlivnily celkový cíl spočívající v zajištění účinného přezkumu všech relevantních skutečností, jež mají dopad na zachování přísně chráněných druhů, a tudíž i na jeden z účelů směrnice o EIA.

50. Z toho vyplývá, že pokud je rozhodnutí o výjimce podle čl. 16 odst. 1 směrnice o stanovištích součástí povolovacího řízení stanoveného směrnicí o EIA, jako je tomu ve věci v původním řízení, nemůže lhůta, kterou má dotčená veřejnost pro napadení zákonnosti uvedené výjimky, skončit před vydáním konečného rozhodnutí o povolení. V opačném případě by byla nejen oslabena práva dotčené veřejnosti na účast, ale současně by rovněž byla nepříznivě dotčena účinnost soudního přezkumu rozhodnutí o výjimce.

51. Výše uvedeným názorem zaprvé není dotčen požadavek, jenž ukládá osobám, kterým jsou určena rozhodnutí o výjimce, jako je oznamovatel, aby napadly platnost uvedeného rozhodnutí v dřívějším okamžiku. Pro příklad uvádím, že rozsudek ze dne 6. července 2023, Hellfire Massy Residents Association (C-166/22, EU:C:2023:545), se týkal vnitrostátní právní úpravy, která v podstatě označuje za trestné tytéž činnosti, jaké jsou vyjmenované v článku 12 směrnice o stanovištích, ledaže je vydáno rozhodnutí o výjimce. V takovém případě by takové procesní pravidlo, jako je pravidlo dotčené ve věci v původním řízení, které stanoví počátek běhu lhůty pro napadení platnosti uvedeného rozhodnutí ode dne, kdy bylo uvedené rozhodnutí vydáno nebo kdy mohlo vstoupit ve známost, nemělo být v souladu se zásadou efektivity zpochybněno. Z důvodů již uvedených v bodech 46 až 50 výše, které se týkají práv účasti veřejnosti a práva dotčené veřejnosti na přístup k právní ochraně, však musí vnitrostátní pravidla o počítání zajišťovat, aby bylo veřejnosti umožněno podat prostředek nápravy u soudu poté, co je vydáno povolení.

52. Zadruhé mám za to, že závěr vyvozený v této analýze nemůže být zpochybněn odkazem na zásadu právní jistoty. Zajištěním toho, aby prostředky nápravy, které má k dispozici dotčená veřejnost proti rozhodnutí o výjimce, mohly být podány až poté, i) co příslušný orgán obecně určil, zda by měl záměr podléhat posuzování vlivů na životní prostředí a ii) co byla zajištěna účinná účast dotčené veřejnosti, se totiž obecně zvýší míra jistoty tohoto řízení.

53. Zatřetí mám za to, že pro účely této analýzy není relevantní okolnost, kterou uvádí předkládající soud v předkládacím rozhodnutí, a sice že žalobkyně v původním řízení nenapadly rozhodnutí o vydání stavebního povolení z důvodu vad rozhodnutí o výjimce. Jak je uvedeno v tomto stanovisku, jelikož je rozhodnutí o výjimce součástí povolovacího řízení, musí mít neplatnost uvedeného rozhodnutí nezbytně dopad na provedení záměru rozvoje, který nelze bez uvedeného rozhodnutí uskutečnit.

54. S ohledem na výše uvedené úvahy mám za to, že čl. 11 odst. 2 směrnice o EIA musí být vykládán v tom smyslu, že pokud je rozhodnutí o výjimce, vydané podle čl. 16 odst. 1 směrnice o stanovištích, součástí povolovacího řízení stanoveného směrnicí o EIA, nemůže lhůta pro napadení zákonnosti rozhodnutí o uvedené výjimce skončit ve vztahu k dotčené veřejnosti před datem vydání rozhodnutí o povolení.

55. Vzhledem k tomu, že třetí předběžná otázka vychází z předpokladu, že lhůta pro napadení zákonnosti rozhodnutí o výjimce může skončit před uvedeným datem, není nutno poskytovat na dotčenou otázku odpověď týkající se, jak je uvedeno v bodě 30 výše, výkladu čl. 11 odst. 5 směrnice o EIA.

B. Ke čtvrté a páté otázce

56. Z analýzy první a druhé předběžné otázky vyplývá, že pokud se použijí závěry Soudního dvora formulované v rozsudku Namur-Est Environnement, lhůta pro napadení zákonnosti rozhodnutí o výjimce nemůže ve vztahu k dotčené veřejnosti skončit před datem vydání povolení. Vzhledem k tomu, že z tohoto předpokladu vycházejí čtvrtá a pátá předběžná otázka, musel by Soudní dvůr, pokud bude s mou analýzou souhlasit, odpovědět i na uvedené dvě otázky.

57. Pro připomenutí uvádím, že čtvrtou a pátou předběžnou otázkou se předkládající soud táže na podmínky, které musí být z hmotněprávního hlediska splněny pro účely vydání rozhodnutí o výjimce podle čl. 16 odst. 1 směrnice o stanovištích. Konkrétně si předkládající soud zaprvé klade otázku, zda uvedené ustanovení vyžaduje účinné posouzení jiných řešení požadované výjimky, například pokud jde o lokalitu dotčeného druhu, či jednoduše posouzení možnosti, že by dotčená výjimka nebyla udělena vůbec. Zadruhé se předkládající soud táže, zda čl. 16 odst. 1 směrnice o stanovištích brání tomu, aby příslušný orgán vydal rozhodnutí o výjimce za účelem uskutečnění záměru rozvoje z důvodu, že je uvedený záměr v zájmu ochrany volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin a zachování přírodních stanovišť, jak to učinil příslušný orgán ve věci v původním řízení.

58. Jak vyplývá z bodů 5 a 6 tohoto stanoviska, článek 12 směrnice o stanovištích zavádí systém přísné ochrany živočišných druhů uvedených pod písmenem a) v příloze IV zmíněné směrnice. Cílem uvedeného ustanovení je zajistit přežití a ochranu zranitelných živočišných druhů zákazem činností, které by mohly tyto druhy nebo jejich stanoviště poškodit. Zejména zakazuje poškozování nebo ničení míst rozmnožování nebo míst odpočinku uvedených živočichů.

59. Článek 16 odst. 1 směrnice o stanovištích pak vymezuje podmínky, za kterých se členské státy mohou odchýlit od opatření přísné ochrany určitých živočišných druhů a tím se odchýlit od článku 12 uvedené směrnice. Taková odchýlení jsou povolena za zvláštních, přesně a taxativně vyjmenovaných okolností, jako například z důvodu ochrany volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin [42], nebo z jiných naléhavých důvodů převažujícího veřejného zájmu, včetně důvodů sociálního a ekonomického charakteru [43].

60. Podle judikatury Soudního dvora čl. 16 odst. 1 směrnice o stanovištích sice opravňuje členské státy odchýlit se od jejího článku 12, avšak výjimka přijatá na tomto základě, pokud těmto členským státům umožňuje vyhnout se povinnostem, které vyžaduje systém přísné ochrany přírodních druhů, podléhá podmínce, že neexistuje žádné jiné uspokojivé řešení a že tato výjimka nemá negativní dopad na zachování populací dotyčných druhů v jejich přirozeném areálu rozšíření, v příznivém stavu z hlediska jejich ochrany [44].

[42] – Viz čl. 16 odst. 1 písm. a) směrnice o stanovištích.

[43] – Viz čl. 16 odst. 1 písm. c) směrnice o stanovištích.

[44] – Rozsudek ze dne 11. července 2024, WWF Österreich a další (C-601/22, EU:C:2024:595, bod 49 a citovaná judikatura).

61. Soudní dvůr dále konstatoval, že důkazní břemeno, že jsou požadované podmínky splněny, nese u každé konkrétní výjimky orgán, který o ní rozhoduje [45]. Dále vzhledem k tomu, že článek 16 směrnice o stanovištích představuje odchylku od systému ochrany stanoveného uvedenou směrnicí, musí být vykládán restriktivně [46]. Uvedené ustanovení musí být rovněž použito konkrétně a jednotlivě, aby reagovalo na přesně vymezené požadavky a specifické situace [47].

62. Zaprvé z předchozích úvah Soudního dvora lze snadno vyvodit, že pokud příslušný orgán zamýšlí udělit výjimku podle čl. 16 odst. 1 směrnice o stanovištích, musí uvedený orgán nejprve posoudit, zda nelze cíle sledovaného uvedenou výjimkou dosáhnout jiným uspokojivým řešením. Soudní dvůr v tomto ohledu jednoznačně konstatoval, že výjimka nemůže být povolena, pokud lze cíle sledovaného touto výjimkou dosáhnout jiným uspokojivým řešením [48]. Povinnost zvažovat jiná řešení v kontextu žádosti o výjimku má zásadní význam, neboť podle znění čl. 16 odst. 1 směrnice o stanovištích neexistence takových jiných řešení a skutečnost, že navrhovaný záměr není škodlivý z hlediska zachování populací dotyčných druhů v jejich přirozeném areálu rozšíření v příznivém stavu z hlediska jejich ochrany, jsou nezbytnými podmínkami pro udělení uvedené výjimky [49], což znamená, že taková žádost musí být zamítnuta, nejsou-li uvedené podmínky splněny [50].

63. Kromě toho je třeba zdůraznit, že podle judikatury Soudního dvora musí být posouzení příslušného orgánu doprovázeno splněním ještě další relevantní formální povinnosti. Při rozhodování o žádosti o výjimku totiž musí příslušný orgán uvést přesné a náležité odůvodnění, jež odkazuje na důvody, podmínky a požadavky stanovené v čl. 16 odst. 1 směrnice o stanovištích [51], a zejména na neexistenci jiného uspokojivého řešení umožňujícího dosáhnout cílů, kterých se žadatel dovolává na podporu udělení dotčené výjimky [52]. Je třeba připomenout, že tato povinnost je zásadní mimo jiné pro výkon práva dotčené veřejnosti na přístup k právní ochraně, jak je popsáno v první části tohoto stanoviska. Splnění povinnosti uvést odůvodnění totiž musí uvedené veřejnosti umožnit, aby v kontextu uplatňování opatření na ochranu druhů porozuměla důvodům, proč příslušný orgán rozhodnutí po dokončení řízení o výjimce vydal, a rozhodla se za co nejpříznivějších podmínek a s plnou znalostí věci, zda podá žalobu k soudu. Odůvodnění musí zároveň uvedenému soudu umožnit vykonat pravomoc provést přezkum a posoudit zejména to, zda není rozhodnutí stiženo vadou [53].

64. V projednávané věci z informací poskytnutých v předkládacím rozhodnutí vyplývá, že žádné jiné řešení, které by mělo menší dopad na přísně chráněné druhy, nebylo předmětem posouzení stejně jako možnost spočívající jednoduše v tom, že by výjimka pro uvedený záměr nebyla udělena vůbec. Předkládající soud konkrétně uvádí, že v rozhodnutí o výjimce dotčeném ve věci v původním řízení bylo pouze konstatováno, že „[neexistuje] žádné jiné uspokojivé řešení“. Předkládajícímu soudu sice přísluší, aby v tomto ohledu provedl konečné posouzení, nicméně z uvedených informací lze vyvodit, že příslušný orgán podle všeho zjevně nesplnil povinnosti,

45 – Tamtéž, bod 50 a citovaná judikatura.

46 – Tamtéž, bod 50 a citovaná judikatura.

47 – Tamtéž, bod 51 a citovaná judikatura.

48 – Viz rozsudek ze dne 10. října 2019, Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola (C-674/17, EU:C:2019:851, bod 47).

49 – V tomto ohledu viz rozsudek ze dne 10. května 2007, Komise v. Rakousko (C-508/04, EU:C:2007:274, bod 115).

50 – V tomto ohledu viz rozsudek ze dne 14. června 2007, Komise v. Finsko (C-342/05, EU:C:2007:341, bod 31).

51 – Tamtéž, bod 25 a citovaná judikatura.

52 – Tamtéž, bod 30.

53 – V tomto ohledu viz rozsudek ze dne 15. června 2023, Eco Advocacy (C-721/21, EU:C:2023:477, bod 33). Mimoto má toto odůvodnění význam i pro orgán, který provádí posouzení vlivů záměru na životní prostředí a přijímá rozhodnutí o povolení podle směrnice o EIA, jak je vysvětleno v první části tohoto stanoviska.

které vyplývají z čl. 16 odst. 1 směrnice o stanovištích, a sice povinnost posoudit existenci jiných uspokojivých řešení a povinnost uvést v tomto ohledu přesné a náležité odůvodnění, jak výslovně vyžaduje judikatura Soudního dvora [54].

65. Zadruhé, pokud jde o to, zda příslušný orgán může v rozhodnutí o výjimce dospět k závěru, že je v zájmu ochrany volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin a ochrany přírodních stanovišť povolit oznamovateli odchýlit se od ustanovení článku 12 směrnice o stanovištích, podotýkám, že takové konstatování odkazuje především na důvody pro výjimku stanovené v čl. 16 odst. 1 písm. a) uvedené směrnice.

66. Soudní dvůr dosud neměl příležitost vyložit smysl uvedeného ustanovení ve své judikatuře. Ze znění čl. 16 odst. 1 písm. a) směrnice o stanovištích nicméně vyplývá, že udělení výjimky z uvedeného důvodu vyžaduje, aby bylo prokázáno, že dotčená výjimka obecně podporuje ochranu volně žijících živočichů, planě rostoucích rostlin a ochranu přírodních stanovišť. Ustanovení čl. 16 odst. 1 písm. a) směrnice o stanovištích v podstatě upravuje mechanismus umožňující vyvážit potřebu ochrany určitých druhů a stanovišť a případnou potřebu obhospodařovat jiné druhy nebo stanoviště, které mohou být ohroženy. Umožňuje flexibilní přístup k ochraně, přičemž uznává, že v určitých souvislostech jsou k zajištění zdraví ekosystémů v dlouhodobém horizontu zapotřebí zásahy. Jak již bylo uvedeno, vzhledem k tomu, že čl. 16 odst. 1 písm. a) směrnice o stanovištích představuje výjimku z režimu ochrany stanoveného uvedenou směrnicí, musí být vykládán restriktivně, a jak požaduje judikatura Soudního dvora, z hlediska zásady předběžné opatrnosti [55].

67. Za těchto okolností lze, jak uvádí Komise, jen stěží souhlasit s názorem, že takový záměr rozvoje, jako je záměr dotčený ve věci v původním řízení, jehož cílem je výstavba bytů a který povede ke zničení míst odpočinku kolonie chráněného druhu, může spadat mezi důvody pro výjimku stanovené v čl. 16 odst. 1 písm. a) směrnice o stanovištích. To platí tím spíše, pokud se přihlédne ke skutečnosti, že na rozdíl od povinností, které se uplatní na příslušné orgány, jak již bylo vysvětleno v bodě 63 tohoto stanoviska, není uveden žádný důvod jakožto vysvětlení toho, jak by dotčený záměr přispěl k ochraně volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin a k zachování přírodního stanoviště. Z toho vyplývá, jak uvádí předkládající soud, že všechny uvedené skutečnosti v souhrnu svědčí o zjevně nesprávném posouzení ze strany příslušného orgánu při uvádění náležitého důvodu pro výjimku uplatněnou na záměr dotčený v původním řízení.

68. S ohledem na výše uvedené mám za to, že čl. 16 odst. 1 směrnice o stanovištích musí být vykládán v tom smyslu, že pro účely udělení výjimky podle uvedeného ustanovení musí příslušný orgán účinně posoudit jiná řešení a uvést konkrétní důvody pro uplatněnou výjimku. Kromě toho se příslušný orgán nemůže pro účely povolení záměru rozvoje dovolávat důvodu pro výjimku stanoveného v čl. 16 odst. 1 písm. a) směrnice o stanovištích, zejména pokud nejsou uvedeny žádné důvody, které by vysvětlily, jak uvedený záměr podporuje ochranu volně žijících živočichů, planě rostoucích rostlin a ochranu přírodních stanovišť.

[54] – Tento přístup je konkrétně popsán irskou vládou v dokumentu, nazvaném „Guidance on the strict protection of certain animal and plant species under the Habitats Directive in Ireland (Příručka k přísné ochraně vybraných druhů živočichů a rostlin podle směrnice o stanovištích v Irsku)“, s. 11 a 12, k dispozici na internetových stránkách https://www.npws.ie/sites/default/files/files/strict-protection-of-certain-animal-and-plant-species.pdf.

[55] – Obdobně viz rozsudek ze dne 10. října 2019, Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola (C-674/17, EU:C:2019:851, body 66 a 69).

V. Závěry

69. Na základě výše uvedené analýzy navrhuji Soudnímu dvoru, aby na předběžné otázky High Court (Vrchní soud, Irsko) odpověděl následovně:

„1) Článek 11 odst. 2 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/92/EU ze dne 13. prosince 2011 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí

musí být vykládán v tom smyslu,

že pokud je rozhodnutí o výjimce, které bylo vydáno podle čl. 16 odst. 1 směrnice Rady 92/43/EHS ze dne 21. května 1992 o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin, součástí povolovacího řízení stanoveného směrnicí 2011/92, nemůže lhůta pro napadení zákonnosti rozhodnutí o výjimce skončit ve vztahu k dotčené veřejnosti před datem vydání rozhodnutí o povolení.

2) Článek 16 odst. 1 směrnice 92/43

musí být vykládán v tom smyslu,

že pro účely udělení výjimky podle uvedeného ustanovení musí příslušný orgán účinně posoudit jiná řešení a uvést konkrétní důvody pro uplatněnou výjimku. Kromě toho se příslušný orgán nemůže pro účely povolení záměru rozvoje, dovolávat důvodu pro výjimku stanoveného v čl. 16 odst. 1 písm. a) směrnice 92/43, zejména pokud nejsou uvedeny žádné důvody, které by vysvětlily, jak uvedený záměr podporuje ochranu volně žijících živočichů, planě rostoucích rostlin a ochranu přírodních stanovišť.“