

USNESENÍ

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Karly Cháberové a soudců Jana Kratochvíla a Štěpána Výborného, ve věci

navrhovatel	Základní organizace Českého svazu ochránců přírody Teplice - FERGUNNA sídlem Dr. Vrbenského 1, Teplice zastoupen JUDr. Petrem Svobodou, Ph.D., advokátem sídlem Aranžerská 166, Praha
proti odpůrci	Vláda České republiky sídlem náměstí Edvarda Beneše 4, Praha 1

o návrhu na zrušení opatření obecné povahy – bodu II. usnesení vlády č. 46 ze dne 17. 1. 2018,

t a k t o :

- I. Návrh se odmítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Navrhovatel se vrací zaplacený soudní poplatek ve výši 5 000 Kč, a to do třiceti dnů od právní moci tohoto usnesení z účtu Městského soudu v Praze k rukám zástupce navrhovatele JUDr. Petra Svobody, Ph. D, advokáta.

O d ů v o d n ě n í :

I.Vymezení věci

- 1. Navrhovatel se domáhal zrušení bodu II. usnesení vlády č. 46 ze dne 17. 1. 2018 (dále jen „Usnesení“).
- 2. Usnesení vlády má následující obsah:

USNESENÍ VLÁDY ČESKÉ REPUBLIKY

ze dne 17. ledna 2018 č. 46

o posouzení převahy veřejných zájmů na schválení Koncepce vodní dopravy pro období 2016 – 2023 vč. opatření "Realizace stavebních opatření odstraňujících úzká místa omezující plavební provoz" zahrnujícího návrh záměru „Plavební stupeň Děčín“

Vláda

I. posoudila na základě předloženého materiálu Konceptu vodní dopravy pro období 2016 – 2023 a její významně negativní vliv na lokality soustavy Natura 2000, popis a zhodnocení dotčených veřejných zájmů z hlediska směrnice Rady 92/43/EHS:

1. veřejný zájem na schválení Koncepce vodní dopravy pro období 2016 - 2023 a v ní obsaženého opatření "Realizace stavebních opatření odstraňujících úzká místa omezující plavební provoz" zahrnujícího návrh záměru „Plavební stupeň Děčín“,
2. veřejný zájem na ochraně lokalit soustavy Natura 2000 významně negativně ovlivněných schválením Koncepce vodní dopravy pro období 2016 – 2023, resp. prováděním opatření "Realizace stavebních opatření odstraňujících úzká místa omezující plavební provoz" zahrnujícího návrh záměru „Plavební stupeň Děčín“;

II. rozhodla, že ve vztahu k ochraně významně negativně ovlivněných lokalit soustavy Natura 2000 existují naléhavé důvody převažujícího veřejného zájmu na schválení Koncepce vodní dopravy pro období 2016 - 2023 vč. opatření "Realizace stavebních opatření odstraňujících úzká místa omezující plavební provoz" zahrnujícího návrh záměru „Plavební stupeň Děčín“;

III. ukládá ministru dopravy

1. v případě, že bude vláda v souladu s usnesením vlády ze dne 25. září 2017 č. 685 informována o kladném výsledku prověřování kompenzačních opatření pro významně negativně ovlivněné lokality soustavy Natura 2000, předložit Konceptu vodní dopravy pro období 2016 – 2023 k projednání a schválení vládě do 30. června 2018, která bude obsahovat stanovená kompenzační opatření pro významně negativně ovlivněné lokality soustavy Natura 2000,
2. odůvodnění podle § 10g odst. 4 a 5 zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, ve znění pozdějších předpisů a zvolená opatření ke sledování a rozboru vlivů Koncepce vodní dopravy na životní prostředí a veřejné zdraví podle § 10h tohoto zákona uveřejnit na internetových stránkách Ministerstva dopravy,
3. v návaznosti na usnesení vlády ze dne 23. 3. 2005 č. 337 a ze dne 14. 3. 2012 č. 155 pokračovat v přípravě záměru Plavební stupeň Děčín, předložením doplněné dokumentace EIA Ministerstvu životního prostředí do 31. října 2018.

Provede:

ministr dopravy

3. Konceptu vodní dopravy pro období 2016 – 2023 byla předmětem procesu posouzení vlivů na životní prostředí (tzv. „SEA“). V rámci něj byl konstatován významně negativní vliv plánovaných stavebních opatření odstraňujících úzká místa omezující plavební provoz na Labi, včetně Plavebního stupně Děčín, na lokality soustavy Natura 2000.

Shodu s prvopisem potvrzuje: M. V.

II.

Argumentace účastníků

4. Navrhovatel požaduje zrušení bodu II Usnesení vlády. Podle něj bod II Usnesení vlády je z materiálního hlediska opatřením obecné povahy. Vláda si tímto rozhodnutím nezákonně přisvojila část rozhodovací pravomoci příslušných stavebních úřadů a orgánů ochrany přírody, neboť jen ty mohou v konkrétní věci posoudit otázky veřejného zájmu. Zároveň tímto rozhodnutím překročila meze své pravomoci.
5. Žalovaný navrhl žalobu odmítnout, neboť Usnesení vlády není opatřením obecné povahy.

III.

Posouzení návrhu soudem

6. Před posouzením důvodnosti návrhu se soud nejprve zabýval tím, zda jsou v projednávané věci splněny procesní podmínky řízení. Tím je v řízení vedeném dle části třetí hlavy druhé dílu sedmého soudního řádu správního, spolu s dalšími podmínkami vyplývajícími z ustanovení § 101a soudního řádu správního existence předmětu řízení - opatření obecné povahy, které by bylo možno ve smyslu uvedeného ustanovení podrobit přezkumu. Soud se proto v projednávané věci nejprve musel zabývat otázkou, zda Usnesení vlády je opatřením obecné povahy ve smyslu ustanovení § 101a soudního řádu správního.
7. K tomu, co je třeba rozumět opatřením obecné povahy, se vyslovil opakovaně Nejvyšší správní soud ve své judikatuře (viz např. rozsudek ze dne 27. 9. 2005, čj. 1 Ao 1/2005-98; či rozsudek ze dne 18. 11. 2009, č. j. 9 Ao 3/2009-59). Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že opatření obecné povahy je správním aktem s konkrétně vymezeným předmětem a s obecně určenými adresáty, tedy úkonem správního orgánu v určité věci, který se přímo dotýká práv, povinností nebo zájmů blíže neurčeného okruhu osob. Zároveň v souladu s judikaturou Ústavního soudu vysvětlil, že k posouzení toho, zda je určitý správní akt opatřením obecné povahy, je nutno přistupovat materiálně. Pojmovými znaky opatření obecné povahy jsou konkrétnost předmětu, který dané opatření upravuje, a obecnost adresátů, na které dopadá, přičemž z hlediska přípustnosti podaného návrhu je nutné současné splnění obou uvedených znaků.
8. Rozhodujícím kritériem pro posouzení otázky, zda je Usnesení vlády opatřením obecné povahy, je proto charakter usnesení z hlediska předmětu jeho regulace a dále pak i okruh adresátů, kterým je určeno.
9. Usnesení vlády bylo přijato v rámci vytváření a přijímání Koncepce vodní dopravy pro období 2016 – 2023 jako koncepčního vládního dokumentu v oblasti dopravy. Usnesením bylo uloženo ministroví dopravy mimo jiné pokračovat v přípravě Koncepce vodní dopravy pro období 2016 – 2023 a přípravě záměru Plavební stupeň Děčín. V rámci tohoto usnesení pod bodem II. vláda také rozhodla „ve vztahu k ochraně významně negativně ovlivněných lokalit soustavy Natura 2000 existují naléhavé důvody převažujícího veřejného zájmu na schválení Koncepce vodní dopravy pro období 2016 - 2023 vč. opatření „Realizace stavebních opatření odstraňujících úzká místa omezující plavební provoz“ zahrnujícího návrh záměru „Plavební stupeň Děčín““. Bod II Usnesení vlády dle soudu reaguje na skutečnost, že v rámci posouzení vlivů na životní prostředí Plavebního stupně Děčín byl konstatován významně negativní vliv na lokality soustavy Natura 2000.

10. Podle § 45i odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ochraně přírody a krajiny“), ten, kdo zamýšlí pořídit koncepci nebo uskutečnit záměr uvedený v § 45h odst. 1, 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 předmět ochrany nebo celistvost evropsky významné lokality nebo ptačí oblasti. Podle odstavce 9 poté pokud posouzení 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.
11. V dané věci je vládou projednávána a vypracována Koncepce lodní dopravy. Přitom je vláda povinna mimo jiné respektovat i právě citovaný § 45i zákona o ochraně přírody a krajiny. S ohledem na shledání významně negativního vlivu koncepce na lokality soustavy Natura 2000 v souladu s právě citovaným § 45i odst. 9 bylo tedy nutné, aby vláda posoudila, zda na koncepci existují naléhavé důvody převažujícího veřejného zájmu. To učinila napadeným bodem II Usnesení. Bez tohoto rozhodnutí by nebylo možné, respektive bylo by bezpředmětné pokračovat v přípravě a schvalování Koncepce vodní dopravy, neboť ta by nemohla být přijata.
12. Podstatné v nyní posuzované věci je, že Usnesení vlády, včetně bodu II, se týká Koncepce vodní dopravy, a nikoliv konkrétních staveb v ní obsažených. To vyplývá jasně z textu bodu II Usnesení, podle něž „existují naléhavé důvody převažujícího veřejného zájmu na schválení Koncepce vodní dopravy“. Vláda poté pouze uvádí příklady konkrétních staveb obsažených v Koncepci vodní dopravy. Bod II Usnesení vlády tedy nelze chápat tak, že by jím vláda již rozhodla o tom, že u konkrétních stavebních záměrů obsažených v Koncepci vodní dopravy převažuje veřejný zájem na jejich vybudování.
13. Tento závěr je podložen i tím, že vláda ani nemohla o veřejném zájmu na konkrétní stavbě tímto způsobem rozhodnout, jak nakonec sám navrhovatel argumentuje. Vláda Usnesením nemohla závazně vyřešit otázku veřejného zájmu na stavbě Plavebního stupně Děčín. Jak správně navrhovatel poukazuje, tak tuto otázku budou případně posuzovat příslušné stavební úřady v rámci územního rozhodnutí. Podle Ústavního soudu „veřejný zájem v konkrétní věci je zjišťován v průběhu správního řízení na základě poměrování nejrůznějších partikulárních zájmů, po zvážení všech rozporů a připomínek. Z odůvodnění rozhodnutí, jehož ústředním bodem je otázka existence veřejného zájmu, pak musí zřetelně vyplynout, proč veřejný zájem převážil nad řadou soukromých, partikulárních zájmů. Veřejný zájem je třeba nalézt v procesu rozhodování o určité otázce (typicky např. o vyvlastňování), a nelze jej v konkrétní věci a priori stanovit.“ (nález sp. zn. Pl. ÚS 24/04

ze dne 28. 6. 2005). Byť v tomto nálezu byla otázka veřejného zájmu stanovena zákonodárcem, jeho závěry jsou aplikovatelné i na nyní posuzovanou věc. Pokud by Usnesení vlády mělo být pro správní orgány závazné, tak ani zde nebyl střet veřejných zájmů posouzen v řádném řízení a rozhodnutí není odůvodněno. I proto je třeba Usnesení vlády vykládat ústavně konformně tak, že nejde o závazné rozhodnutí o veřejném zájmu na stavbě Plavebního stupně Děčín, či jiné stavbě obsažené v budoucnu v Koncepti vodní dopravy.

14. Z hlediska předmětu Usnesení vlády tedy nejde o vyřešení otázky veřejného zájmu na konkrétních stavbách. Předmětem tohoto usnesení byla příprava Koncepce vodní dopravy. Ta však závazně neřeší a ani řešit nemůže otázku povolení konkrétní stavby. Koncepce vodní dopravy je strategickým materiálem vlády, který má být podkladem pro činnost vlády a ministerstev do budoucna. Již tedy z hlediska předmětu regulace nejde o opatření obecné povahy, tak jak dovozuje navrhovatel.
15. Navíc navrhovatel opomíjí, že Usnesením vlády dokonce nebyla koncepce ani přijata. Ta je dosud ve fázi příprav. Avšak i pokud by usnesením vlády byla přijata samotná Koncepce vodní dopravy, tak ani tato koncepce by nebyla opatřením obecné povahy. A to z obdobných důvodů jako opatřením obecné povahy není Politika územního rozvoje (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 11. 2009, č. j. 9 Ao 3/2009-59).
16. Usnesení vlády není opatřením obecné povahy i proto, že nesplňuje druhou podmínku, tedy obecnost adresátů. Usnesení vlády ukládá povinnost pouze ministrovi dopravy. Jde o interní akt vlády jako kolektivního orgánu, kterým usměrňuje činnost ministerstev, konkrétně ministerstva dopravy. Nemá žádnou závaznost vůči dalším osobám. V žádném případě nijak nezavazuje správní úřady v příslušných řízeních o konkrétních stavbách, které mohou být v budoucnu obsaženy ve schválené Koncepti vodní dopravy, jak bylo řečeno již výše. Soud se nicméně vyjádří i k argumentaci navrhovatele ustanoveními obecního a krajského zřízení.
17. Podle § 61 odst. 2 písm. b) bod 1 zákona č. 28/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů při výkonu přenesené působnosti se orgány obce řídí též usneseními vlády a směrnicemi ústředních správních úřadů; tato usnesení a tyto směrnice nemohou orgánům obcí ukládat povinnosti, pokud nejsou zároveň stanoveny zákonem; podmínkou platnosti směrnic ústředních správních úřadů je jejich publikování ve Věstníku vlády pro orgány krajů a orgány obcí. Obdobné platí pro kraje podle § 30 písm. b) bod 1 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů.
18. Podle soudu smyslem těchto ustanovení je zajistit co možná jednotný výkon státní správy na celém území státu. Tato ustanovení nicméně neumožňují vládě si atrahovat rozhodnutí konkrétní věci, která je v příslušnosti jiného správního orgánu. Podle § 10 správního řádu správní orgány jsou věcně příslušné jednat a rozhodovat ve věcech, které jim byly svěřeny zákonem nebo na základě zákona. Zároveň i podle čl. 2 odst. 3 Ústavy státní moc lze uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon a podle čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv lze státní moc uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví. Případná atrakce věcné a funkční příslušnosti by tak musela být stanovena zákonem. Správní řád zná pouze některé konkrétní případy, kdy by si nadřízený orgán mohl atrahovat funkční příslušnost jiného orgánu (viz např. § 80 odst. 4 písm. b) správního řádu nebo za splnění podmínek § 131 správního řádu). Ani stavební zákon neumožňuje vládě závazně rozhodnout o

existenci veřejného zájmu na konkrétní stavbě. Vláda není stavebním úřadem podle stavebního zákona (§ 13 stavebního zákona a contrario) ani specializovaným stavebním úřadem pro vodní díla (§ 15 ve spojení s § 104 vodního zákona a contrario). Vládu tak ani nelze považovat za nadřízený správní orgán, který by si mohl atrahovat rozhodnutí ohledně konkrétní stavby.

19. Vláda tedy usnesením nemůže konkrétnímu správnímu úřadu uložit povinnost, jak rozhodnout v konkrétním individuálním případě. Usnesení vlády tedy ani z tohoto důvodu není závazné pro konkrétní úřady obcí a krajů, které by v budoucnu rozhodovaly ve věci Plavebního stupně Děčín či jiných staveb obsažených v budoucí koncepci vodní dopravy.
20. Soud tedy z výše uvedených důvodů nepovažuje bod II Usnesení vlády za opatření obecné povahy ve smyslu ustanovení § 101a soudního řádu správního. Žalobu tedy odmítl podle § 46 odst. 1 soudního řádu správního pro neodstranitelný nedostatek v podmínkách řízení.
21. O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 3 věta první soudního řádu správního, podle které žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení, byla-li žaloba odmítnuta.
22. Třetí výrok je odůvodněn ustanovením § 10 odst. 3 věty poslední zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, dle něž se zaplacený soudní poplatek vrátí, byla-li žaloba odmítnuta před prvním jednáním ve věci.

P o u č e n í :

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

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.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha 29. dubna 2019

JUDr. Karla Č h á b e r o v á v. r.
předsedkyně senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje: M. V.