



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Ondřeje Mrákoty, soudce Zdeňka Kühna a soudkyně Sylvie Šiškeové v právní věci navrhovatelky: **Základní organizace Českého svazu ochránců přírody Teplice – FERGUNNA**, se sídlem Dr. Vrbenského 1, Teplice, zast. JUDr. Petrem Svobodou, Ph.D., advokátem se sídlem Aranžerská 166, Praha 9, proti odpůrkyni: **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, v řízení o kasační stížnosti navrhovatelky proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 29. 4. 2019, čj. 14 A 9/2019-41,

t a k t o :

I. Kasační stížnost **s e z a m í t á**.

II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] V bodu II usnesení vlády České republiky č. 46 ze dne 17. 1. 2018, o posouzení převahy veřejných zájmů na schválení Konceptu vodní dopravy pro období 2016 - 2023 (dále jen „usnesení vlády“) vč. opatření „*Realizace stavebních opatření odstraňujících úzká místa omezující plavební provoz*“ zahrnujícího návrh záměru „*Plavební stupeň Děčín*“, rozhodla, že ve vztahu k ochraně významně negativně ovlivněných lokalit soustavy Natura 2000 existují naléhavé důvody převažujícího veřejného zájmu na schválení Konceptu vodní dopravy pro období 2016 – 2023 (dále jen „Koncept“) vč. opatření „*Realizace stavebních opatření odstraňujících úzká místa omezující plavební provoz*“ zahrnujícího návrh záměru „*Plavební stupeň Děčín*“.

[2] Bod II usnesení vlády napadla navrhovatelka návrhem, který městský soud podle § 46 odst. 1 s. ř. s. odmítl v záhlaví označeným usnesením pro neodstranitelný nedostatek podmínek řízení.

[3] Městský soud dovodil, že bod II usnesení vlády není opatřením obecné povahy, neboť nemá konkrétně vymezený předmět (nejedná se o vyřešení otázky veřejného zájmu na konkrétních stavbách) a obecně určené adresáty (ukládá povinnost pouze ministrovi dopravy). Jedná se jen o interní akt odpůrkyně jako kolektivního orgánu, kterým usměrňuje činnost ministerstev (konkr. Ministerstva dopravy). Nezavazuje tedy další subjekty, zejména správní úřady v příslušných řízeních o konkrétních stavbách, které mohou být v budoucnu obsaženy ve schválené Koncepti (např. „*Plavební stupeň Děčín*“). Právní úprava ani neumožňuje odpůrkyni závazně rozhodnout o existenci veřejného zájmu na konkrétní stavbě.

II. Kasační stížnost a vyjádření odpůrkyně

[4] Proti usnesení městského soudu podala navrhovatelka (stěžovatelka) kasační stížnost.

[5] Stěžovatelka namítla, že závěry městského soudu jsou v rozporu s obsahem a účelem napadené části usnesení vlády ve spojení s dotčenou částí návrhu Koncepte.

[6] Podle názoru stěžovatelky odpůrkyně rozhodla o existenci převažujícího veřejného zájmu nejen na schválení (návrhu) Koncepte, ale i na schválení návrhu záměru „*Plavební stupeň Děčín*“, který je podrobně vymezen v návrhu Koncepte individuálními znaky – bod II usnesení vlády se týká konkrétního stavebního záměru. V dotčené části Koncepte, na níž odkazuje bod II usnesení vlády, se nejedná o (obecnou) koncepci, ale *de facto* o dokumentaci (konkrétního) záměru. Proto v tomto ohledu podle stěžovatelky naplňuje znak opatření obecné povahy, kterým je individuálně určený předmět regulace.

[7] Městský soud však z textu bodu II usnesení vlády dovozuje pravý opak a jeho závěr je tak nepřezkoumatelný.

[8] Stěžovatelka nesouhlasí ani se závěrem městského soudu, že „*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*“. Právní akty a úkony vydávané správními orgány nemohou vyvolávat pochybnosti, které by vyžadovaly ústavně konformní výklad. Pokud se tak stane, měly by být zrušeny a nahrazeny jinými.

[9] Podle názoru stěžovatelky není napadená část usnesení vlády ani interním aktem, protože svým obsahem a účelem představuje závazný podklad pro budoucí rozhodování stavebních úřadů a orgánů přírody ve věci záměru „*Plavební stupeň Děčín*“, že tento záměr je ve veřejném zájmu ve smyslu § 45i odst. 8 a 9 zákona o ochraně přírody a krajiny [viz závaznost usnesení vlády dle čl. 76 Ústavy, § 21 a § 28 odst. 1 tzv. kompetenčního zákona a § 61 odst. 2 písm. b) bod 1 zákona o obcích a § 30 písm. b) bod 1 zákona o krajích].

pokračování

[10] Usnesení vlády v bodu II ve spojení s dotčenou částí návrhu Koncepce tedy zavazuje mimo jiné stavební úřady a orgány ochrany přírody při budoucím rozhodování o záměru „*Plavební stupeň Děčín*“, ale navíc má z materiálního hlediska obdobnou právní povahu i účinky, jaké má územní plán podle § 43 odst. 1 a 5 stavebního zákona, popř. i regulační plán podle § 61 odst. 1 a 2 stavebního zákona.

[11] Účinky napadené části usnesení vlády tedy zjevně směřují nejen dovnitř organizace státní správy (interně), ale i vně (externě) vůči všem potenciálně dotčeným fyzickým i právnickým osobám, aby věděly, že uvedený stavební záměr je ve veřejném zájmu, a tak bude také posuzován v příslušných správních řízeních.

[12] K argumentaci odpůrkyně a městského soudu stěžovatelka namítla, že pro interní závaznost bodu II usnesení vlády chybí zákonný podklad k posuzování jednotlivě určených záměrů odpůrkyní (§ 45i odst. 9 zákona o ochraně přírody a krajiny). Napadená část usnesení vlády také směřuje k nezákonnému účelu, protože odpůrkyně obchází zákonem upravený proces posuzování podmínky podle § 45i odst. 9 zákona o ochraně přírody a krajiny příslušnými stavebními úřady v příslušných správních řízeních (viz nálezy Ústavního soudu ze dne 28. 6. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 24/04).

[13] S odkazem na nálezy Ústavního soudu ze dne 19. 11. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 14/07 stěžovatelka zdůraznila, že v budoucím územním a stavebním řízení se otázka existence naléhavých důvodů převažujícího veřejného zájmu na schválení záměru „*Plavební stupeň Děčín*“ již nebude podle jejího názoru znovu zevrubněji posuzovat, protože už je nyní posouzena napadenou částí usnesení vlády. Případná soudní obrana proti pravomocnému územnímu rozhodnutí či stavebnímu povolení bude opožděná, a to mimo jiné s ohledem na to, že žaloba proti případnému územnímu rozhodnutí či stavebnímu povolení nebude mít podle § 73 s. ř. s. odkladný účinek. V této souvislosti stěžovatelka poukázala rovněž na rozsudek NSS ze dne 18. 7. 2006, čj. 1 Ao 1/2006-74.

[14] Stěžovatelka navrhla, aby NSS zrušil usnesení městského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[15] Odpůrkyně se ztotožnila s usnesením městského soudu a zdůraznila, že stěžovatelka závěry městského soudu vytrhává z kontextu, z něhož naopak plyne, že usnesení vlády se netýká jednotlivých staveb jako „*záměrů*“ ve smyslu § 3 písm. a) zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, případně jako předmětu „*navazujících řízení*“ ve smyslu § 3 písm. g) téhož zákona (tedy jednotlivých staveb jako předmětu posuzování vlivů záměru na životní prostředí, resp. předmětů správních řízení vedených převážně podle stavebního zákona). Jestliže stěžovatelka namítá, že se usnesení vlády určitých staveb více nebo méně v Koncepti zmíněných týká, lze jí přisvědčit v tom smyslu, že se usnesení vlády staveb v Koncepti týká jako její součásti.

[16] Odpůrkyně uvedla, že deklarace převahy veřejného zájmu v bodu II usnesení vlády se týká výlučně Koncepce, ne správních řízení, která ani nebyla zahájena.

[17] Odpůrkyně rozvedla, že pouhý výskyt podrobných údajů v Koncepti (i kdyby ho bylo možno považovat z věcného hlediska za její vadu) nezakládá sám o sobě jiné právní účinky, než má samotná Koncepce.

[18] Odpůrkyně dále zdůraznila, že zákon o ochraně přírody a krajiny v § 45i upravuje jak *posuzování vlivů záměrů* na území Natura 2000, tak *posuzování vlivů koncepcí* na toto území, přičemž oba postupy, které jsou vázané na odlišný předmět, (na rozdíl od stěžovatelky) důsledně odlišuje. Směrnice Rady 92/43/EHS ze dne 21. 5. 1992, o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin, ani zákon o ochraně přírody a krajiny, kterým jsou požadavky směrnice transponovány, nestanoví, kdo a jakým postupem „rozhodne“ o tom, který veřejný zájem v jednotlivých případech převažuje. Odpovědnost tak zůstává na schvalujícím orgánu, kterým je v případě Koncepce právě odpůrkyně - vláda.

[19] Závěrem odpůrkyně shrnula, že k dalším krokům směřujícím ke schválení Koncepce bylo nutné konstatovat mj. naléhavý veřejný zájem na schválení koncepcí (převažující nad veřejným zájmem na ochraně dotčených předmětů ochrany), a zároveň, pokud by měla být Koncepce schválena, zajistit stanovení kompenzačních opatření a zajistit jejich zapracování do Koncepce. Napadeným usnesením se odpůrkyně (vláda) jako kolektivní orgán shodla na tom, že existují naléhavé důvody převažujícího veřejného zájmu na schválení Koncepce v navržené podobě, zároveň bylo uloženo příslušným ministrům činit další zákonné kroky k dosažení jejího konečného schválení. Jedná se o stanovisko vlády, které v rámci dokončení procesu schvalování rezortní koncepcí s celostátní působností ukládá úkoly pouze členům vlády a které nemá povahu obecně závazné právní normy, správního rozhodnutí ani opatření obecné povahy a v důsledku toho nemá právní závaznost vůči třetím osobám – jedná se o vnitřní rozhodnutí. V podrobnostech odpůrkyně odkázala na své vyjádření k žalobě.

[20] Odpůrkyně navrhla, aby NSS kasační stížnost zamítl.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[21] Kasační stížnost není důvodná.

[22] Ve shodě s městským soudem dospěl NSS k závěru, že se v případě bodu II usnesení vlády nejedná o opatření obecné povahy.

[23] Z hlediska definice pojmu opatření obecné povahy se NSS ztotožňuje se závěry městského soudu, že opatřením obecné povahy je třeba chápat správní akt s konkrétně vymezeným předmětem a s obecně určenými adresáty – jedná se o úkon správního orgánu v určité věci, který se přímo dotýká práv, povinností nebo zájmů blíže neurčeného okruhu osob. Pojmovými znaky opatření obecné povahy jsou konkrétnost předmětu, který dané opatření upravuje, a obecnost adresátů, na které dopadá; tyto znaky musí být splněny současně. K posouzení otázky, zda správní akt je opatřením obecné povahy, je nutno přistupovat materiálně.

[24] V obecné rovině lze dále ve shodě s Ústavním soudem konstatovat, že usnesení vlády, které ani nebylo publikováno ve Sbírce zákonů, není právním předpisem a nejedná se ani o pravomocné rozhodnutí vydané v řízení, jehož byla stěžovatelka účastníkem, ani o opatření, ani o jiný zásah orgánu veřejné moci (§ 72 odst. 1 písm. a) zákona o Ústavním soudu). Jedná se o „*akt ryze interní povahy, který nemá obecnou závaznost* [...]“ (srov. usnesení ÚS ze dne 26. 1. 2021, sp. zn. Pl. ÚS 113/20, bod [9]).

pokračování

[25] Z hlediska závaznosti usnesení vlády je ve shodě s odpůrkyní rovněž třeba uvést, že podle § 61 odst. 2 obecního zřízení a § 30 písm. b) bod 1 krajského zřízení ani pro výkon přenesené působnosti nejsou závazná všechna usnesení vlády, ale pouze ta, která jsou pro svůj význam a účel publikována ve Věstníku vlády pro orgány krajů a orgány obcí. V této věci ostatně ani stěžovatelka netvrdí, že by nyní napadené usnesení vlády takto publikováno bylo.

[26] Je také vhodné zdůraznit, že napadené usnesení vlády (resp. jeho bod II) není ani usnesením o schválení navrhované Koncepce. Městský soud správně uvedl, že usnesení vlády bylo přijato v rámci vytváření a přijímání Koncepce jako koncepčního vládního dokumentu v oblasti dopravy. Tímto usnesením bylo ministru dopravy uloženo, aby (mimo jiné) pokračoval v přípravě této koncepce a v přípravě záměru „*Plavební stupeň Děčín*“. V bodu II usnesení vlády pak odpůrkyně 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“*“. Z této citace je zjevné, že bod II usnesení vlády reaguje na skutečnost, že v rámci posouzení vlivů na životní prostředí Plavebního stupně Děčín byl konstatován významně negativní vliv na lokality soustavy Natura 2000.

[27] Městský soud správně konstatoval, že vláda, která projednává a zpracovává Koncepti, je povinna respektovat § 45i zákona o ochraně přírody a krajiny. S ohledem na existenci významně negativního vlivu Koncepce na lokality soustavy Natura 2000 bylo ve smyslu uvedeného ustanovení z povahy věci nezbytné, aby vláda posoudila, zda této koncepci svědčí naléhavé důvody převažujícího veřejného zájmu (viz právě sporný bod II usnesení vlády). Bez tohoto rozhodnutí by nebylo možné pokračovat v přípravě a schvalování Koncepce.

[28] NSS se rovněž ztotožňuje se závěrem městského soudu, že usnesení vlády (včetně bodu II) se týká Koncepce, ne konkrétních staveb v ní obsažených (viz „*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*“). Skutečnost, že dále následuje text „*vč. opatření „Realizace stavebních opatření odstraňujících úzká místa omezující plavební provoz“ zahrnujícího návrh záměru „Plavební stupeň Děčín*“, nepředstavuje rozhodnutí o veřejném zájmu na konkrétní stavbě, ale skutečně jen demonstrativní výčet některých staveb v Koncepti uvedených, jak správně dovodil městský soud (tentýž závěr se obdobně týká názvu samotného usnesení vlády „*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*“).

[29] Lze přitom rovněž souhlasit s vyjádřením odpůrkyně a závěry městského soudu, že ze znění (kontextu) usnesení vlády je zřejmé, že toto usnesení (ani jeho bod II) se netýká jednotlivých staveb jako „*záměrů*“ ve smyslu § 3 písm. a) zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, příp. jako předmětu „*navazujících řízení*“ ve smyslu § 3 písm. g) téhož zákona. Ani NSS tedy nemá pochybnosti o tom, že deklarace převahy veřejného zájmu

v bodu II usnesení vlády se vztahuje výhradně ke Koncepti (viz bod 12 usnesení městského soudu).

[30] Městský soud také správně v bodu 13 svého usnesení rozvedl, že vláda ani nemohla o veřejném zájmu na konkrétní stavbě („*Plavební stupeň Děčín*“) stěžovatelkou tvrzeným způsobem rozhodnout. Posouzení této otázky je věcí územního řízení vedeného příslušným stavebním úřadem. Městský soud při posouzení této otázky příležitostně poukázal na nálezy Ústavního soudu ze dne 28. 6. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 24/04, a konstatoval, že namítané posouzení střetu veřejných zájmů nebylo předmětem žádného správního řízení a usnesení vlády také z tohoto důvodu není závazným rozhodnutím o veřejném zájmu na stavbě „*Plavební stupeň Děčín*“, resp. jiné stavbě, která bude případně uvedena v Koncepti.

[31] Napadený bod II usnesení vlády tedy není rozhodnutím o tom, že u konkrétních stavebních záměrů obsažených v Koncepti převažuje veřejný zájem na jejich stavbě (vybudování). Tuto otázku v případě veřejného zájmu na stavbě „*Plavební stupeň Děčín*“ odpůrkyně v tomto bodu neřešila a ani řešit nemohla, jak bylo již výše rozvedeno.

[32] Pokud v této souvislosti stěžovatelka městskému soudu vytýká formulaci „*proto je třeba Usnesení vlády vykládat ústavně konformně*“, nelze ani v tomto směru městskému soudu vytýkat nějaké zásadní pochybení. Městský soud sice použil tento slovní obrat, který ovšem stěžovatelka vytrhává z kontextu textu napadeného usnesení (zejména bodu 13), a především opomíjí, že navazuje na citaci nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 24/04. Je zjevné, že městský soud neměl na mysli tuto formulaci použít ve smyslu stěžovatelkou předestíraném (tj. „*ústavněkonformní výklad právních předpisů atd.*“). Místo termínu „*výklad*“ by snad bylo vhodnější použití např. termínu „*posouzení*“ tohoto aktu ve smyslu judikatury Ústavního soudu. To však nijak nezakládá nesprávnost, nezákonnost či nepřezkoumatelnost usnesení městského soudu, neboť úvahy městského soudu jsou jasné a logické. Námitkám stěžovatelky, které vznesla ve směru nepřezkoumatelnosti závěrů městského soudu, přisvědčit nelze.

[33] Z výše uvedeného je zjevná rovněž nepřiléhavost odkazu stěžovatelky na nálezy Ústavního soudu ze dne 28. 6. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 24/04, a ze dne 19. 11. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 14/07, jakož i rozsudek NSS ze dne 18. 7. 2006, čj. 1 Ao 1/2006-74, neboť bodem II usnesení vlády nebyl posouzen převažující veřejný zájem na schválení konkrétního záměru – „*Plavební stupeň Děčín*“.

[34] Závěrem tedy NSS shrnuje, že městský soud v napadeném usnesení dospěl ke správným závěrům; NSS se s usnesením městského soudu ztotožňuje a v podrobnostech na něj odkazuje.

IV. Závěr a náklady řízení

[35] NSS s ohledem na shora uvedené zamítl kasační stížnost podle § 110 odst. 1 věty poslední s. ř. s. O náhradě nákladů řízení rozhodl podle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka neměla ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s.); odpůrkyni nevznikly náklady nad rámec její běžné činnosti.

pokračování

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 30. června 2021

Ondřej Mrákota
předseda senátu