

JUDr. Petr Svoboda, Ph.D., advokát

Praha 9, Aranžerská 166, 190 14
Tel.: +420 732 626 937, e-mail: svoboda@akpetrsvoboda.cz
www.akpetrsvoboda.cz

**Městskému soudu v Praze
budova Hybernská
Hybernská 18
111 21 Praha 1**

V Praze dne 16.1.2019

Věc (podání): **návrh na zrušení opatření obecné povahy – bodu II. usnesení vlády České republiky ze dne 17.1.2018 č. 46**

Navrhovatel: **Základní organizace Českého svazu ochránců přírody Teplice - FERGUNNA**, pobočný spolek, identifikační číslo: 660 91 691, se sídlem Dr. Vrbenského 2874/1, Teplice, PSČ: 415 01, (dále též jen „ZO ČSOP Teplice – FERGUNNA“),

zastoupen: JUDr. Petrem Svobodou, Ph.D., advokátem, evidenční číslo ČAK: 12130, identifikační číslo: 714 68 471, se sídlem Aranžerská 166, Praha 9, PSČ: 190 14

Odpůrce: Vláda České republiky, se sídlem nábřeží Edvarda Beneše 4, Praha 1- Malá Strana, PSČ: 118 01

Počet vyhotovení: d v ě

Soudní poplatek: placen bezhotovostně převodem

Přílohy: seznam příloh je uveden na str. 2

SEZNAM PŘÍLOH

1. plná moc
2. usnesení vlády ČR ze dne 17.1.2018 č. 46 (kopie)
3. návrh Koncepce vodní dopravy pro rok 2016 – 2023 (srpen 2016)
4. stanovisko MŽP ze dne 26.5.2017 č. j. 22166/ENV/17 (kopie)
5. stanovisko Správy NPČŠ ze dne 13.11.2018 č. j. SNPCS6970/2018 (kopie)
6. usnesení vlády ze dne 20.11.2018 č. 781 (kopie)
7. grafické znázornění EVL Labské údolí
8. grafické znázornění EVL Porta Bohemica
9. výpis ze spolkového rejstříku (kopie)
10. přehled o činnosti v roce 2018 (kopie)
11. registrační list od ÚVR ČSOP (kopie)
12. článek „ZO ČSOP Teplice, PS Fergunna – kdo jsme a co děláme“

I.
NAPADENÉ OPATŘENÍ OBECNÉ POVAHY

1. Navrhovatel tímto podává návrh na zrušení opatření obecné povahy – **bodů II. usnesení vlády České republiky ze dne 17.1.2018 č. 46** (dále též jen „*předmětné usnesení vlády*“). V tomto bodu vláda „*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"*“, (dále též jen „*napadená část předmětného usnesení vlády*“). Kopie předmětného usnesení vlády je Přílohou č. 2 k tomuto návrhu.
2. Navrhovatel podává tento návrh na zrušení napadené části předmětného usnesení vlády **ve spojitosti s touto částí návrhu „Koncepce vodní dopravy pro období 2016 - 2023“ (srpen 2016), která na str. 27 vymezuje záměr „Plavební stupeň Děčín“ těmito slovy: „Předmětem dané investiční akce je konkrétně výstavba vlastního Plavebního stupně Děčín v říčním kilometru (ř.km) 737,12 s pohyblivým jezem, plavební komorou 200 x 24 m a malou vodní elektrárnou.“**, (dále též jen „*předmětná část návrhu Koncepce vodní dopravy*“). Návrh Koncepce vodní dopravy je Přílohou č. 3 k tomuto návrhu.
3. V důsledku toho, že předmětné usnesení vlády v napadené části (bodů II.) výslovně odkazuje nejen na Koncepci vodní dopravy, ale i na záměr „*Plavební stupeň Děčín*“, tvoří napadená část předmětného usnesení vlády s předmětnou částí návrhu Koncepce vodní dopravy **nedílný obsahový celek**.
4. Předmětné usnesení vlády bylo zveřejněno na internetových stránkách vlády České republiky www.vlada.cz dne 17.1.2018.
5. Navrhovatel zastává právní názor, že předmětné usnesení vlády je v napadené části - ve spojitosti s předmětnou částí návrhu Koncepce vodní dopravy, která na str. 27 vymezuje záměr „*Plavební stupeň Děčín*“ - **z materiálního hlediska opatřením obecné povahy podle § 101a odst. 1 soudního řádu správního**.¹ Tento právní názor opírá o právní závěry vyslovené v nálezu Ústavního soudu ze dne 19.11.2008 sp. zn. Pl. ÚS 14/07 k materiálnímu pojetí opatření obecné povahy a o právní argumenty vysvětlené níže v části V.2./B. bodech 55 až 64 tohoto návrhu.

¹ Zákon č. 151/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, (dále též jen „*soudní řád správní*“).

II. SKUTKOVÉ OKOLNOSTI A PRŮBĚH VYDÁNÍ PŘEDMĚTNÉHO USNESENÍ VLÁDY

6. Ministerstvo dopravy v lednu 2018 připravilo návrh vládního plánovacího dokumentu pro rozvoj říční dopravy v ČR s názvem „*Koncepce vodní dopravy pro období 2016 – 2023*“ (srpen 2016), (dále též jen „*návrh Koncepce vodní dopravy*“ nebo „*návrh Koncepce*“). Tento dokument byl a stále je ve stavu návrhu pro jednání vlády. Vláda jej tedy dosud neschválila. Návrh Koncepce vodní dopravy má být předložen vládě ke schválení až „*v případě, že bude vláda v souladu s usnesením vlády ze dne 25.9.2017 č. 685 informována o kladném výsledku prověřování kompenzačních opatření pro významně negativně ovlivněné lokality soustavy Natura 2000 ...*“ (bod III.1. předmětného usnesení vlády).

Důkazy k bodu 6:

- usnesení vlády ČR ze dne 17.1.2018 č. 46 (Příloha č. 2)

7. Návrh Koncepce vodní dopravy obsahuje na str. 26-34 pasáž, která je nazvána „*Realizace stavebních opatření odstraňujících úzká místa omezující plavební provoz*“. Tato pasáž zahrnuje vymezení konkrétních (tj. individuálně určených) stavebních záměrů na výstavbu nebo stavební úpravy vodních děl na Labi, Vltavě, Berounce a Moravě. Uvedená pasáž je součástí samostatného oddílu 4.3.1. „*Specifický cíl: zvýšení efektivity dopravy na síti TEN-T*“ (str. 25-35 návrhu Koncepce), přičemž stavební záměry vymezené na str. 26-34 jsou přehledně shrnuty v Příloze č. 1 na str. 82-85 návrhu Koncepce. Mezi zmíněnými stavebními záměry je na str. 27 návrhu Koncepce vymezen i stěžejní stavební záměr „*Plavební stupeň Děčín*“ na Labi, a to těmito znaky: „*výstavba vlastního Plavebního stupně Děčín v říčním kilometru (ř.km) 737,12 s pohyblivým jezem, plavební komorou 200 x 24 m a malou vodní elektrárnou*“.

Důkazy k bodu č. 7:

- návrh Koncepce vodní dopravy (Příloha č. 3)

8. Před předložením vládě byl návrh Koncepce posouzen z hlediska vlivů na životní prostředí v tzv. procesu SEA podle § 10a a násl. zákona o posuzování vlivů na životní prostředí². V rámci procesu SEA bylo provedeno i tzv. naturové hodnocení podle § 45i zákona o ochraně přírody a krajiny³, protože příslušné orgány ochrany přírody nevyloučily významný vliv na předmět ochrany a celistvost lokalit soustavy Natura 2000. Ministerstvo životního prostředí (dále též jen „*MŽP*“) tento proces ukončilo vydáním stanoviska ze dne 26.5.2017 č. j. 22166/ENV/17 (dále též jen „*stanovisko SEA*“). V něm na str. 5-6 konstatovalo: „*V rámci naturového hodnocení ... bylo zjištěno, že Koncepce vodní dopravy má významný negativní vliv na předměty ochrany a celistvost lokalit soustavy Natura 2000. Tento významný negativní vliv byl shledán u konkrétního projektu, a to "Plavení stupeň Děčín" ... Konkrétně se jedná o významný negativní vliv na bobra evropského a přírodní stanoviště bahnitých břehů řek s vegetací svazů *Chenopodium rubri p. p.* a *Bidention p. p.* ... jako předměty ochrany EVL Labské údolí, resp. v případě bobra evropského též jako předmět*

² Zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), ve znění pozdějších předpisů, (dále též jen „*zákon o posuzování vlivů na životní prostředí*“).

³ Zákon ČNR č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů, (dále též jen „*zákon o ochraně přírody a krajiny*“).

ochrany EVL Porta Bohemica.“ (podtrhl navrhovatel). V uvedeném stanovisku SEA v části A „Požadavky z hlediska vlivů na lokality soustavy Natura 2000“ pak MŽP uplatnilo požadavek č. 1: „Vypustit z návrhu koncepce projekt Plavební stupeň Děčín.“, avšak s touto výjimkou: „Nebude-li z návrhu koncepce tento projekt vypuštěn, lze schválit jen variantu koncepce s nejmenším možným negativním vlivem, a to pouze z naléhavých důvodů převažujícího veřejného zájmu, a to až po uložení a zajištění kompenzačních opatření nezbytných pro zajištění celkové soudržnosti soustavy ptačích oblastí evropsky významných lokalit.“ (viz str. 7 stanoviska SEA)

Důkazy k bodu č. 8:

- stanovisko MŽP ze dne 26.5.2017 č. j. 22166/ENV/17 (Příloha č. 4)

9. Dne 17.1.2018 Ministerstvo dopravy předložilo návrh Koncepce vládě k projednání. Účelem tohoto projednání však nebylo schválení návrhu Koncepce, ale posouzení předběžné otázky, zda „ve vztahu k ochraně významně negativně ovlivněných lokalit soustavy Natura 2000 existují naléhavé důvody převažujícího veřejného zájmu“ na schválení Koncepce vodní dopravy, včetně záměru „Plavební stupeň Děčín“ (viz body I. a II. předmětného usnesení vlády).

Důkazy k bodu 9:

- usnesení vlády ČR ze dne 17.1.2018 č. 46 (Příloha č. 2)

10. Vláda v návaznosti na to vydala dne 17.1.2018 předmětné usnesení, jímž v napadené části (tj. bodu 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 1016 – 2023 vč. opatření "Realizace stavebních opatření odstraňujících úzká místa omezující plavební provoz" zahrnujícího návrh záměru "Plavební stupeň Děčín"“. (podtrhl navrhovatel) Vláda současně v bodu III.1. předmětného usnesení uložila ministru dopravy: „v případě, že bude vláda ... informována o kladném výsledku prověřování kompenzačních opatření pro významně negativně ovlivněné lokality soustavy Natura 2000, předložit Koncepci 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“.

Důkazy k bodu 10:

- usnesení vlády ČR ze dne 17.1.2018 č. 46 (Příloha č. 2)

11. V návaznosti na to provedla Správa Národního parku České Švýcarsko (dále též jen „Správa NPČŠ“) podle § 45i odst. 11 zákona o ochraně přírody a krajiny posouzení, zda či jaká kompenzační opatření je pro účely Koncepce vodní dopravy možné a nutné stanovit. Toto posouzení ukončila Správa NPČŠ vydáním stanoviska ze dne 13.11.2018 č. j. SNPCS6970/2018 s tímto výrokem: „Kompenzační opatření pro účely KVD (Koncepce vodní dopravy – pozn. navrhovatele) nelze v souladu s požadavkem ZOPK (zákon o ochraně přírody a krajiny – pozn. navrhovatele) na zajištění celkové soudržnosti soustavy ptačích oblastí a evropsky významných lokalit ve smyslu § 49i odst. 9 ZOPK stanovit. ...“ (str. 1-2 stanoviska; podtrhl navrhovatel).

Důkazy k bodu č. 11:

- stanovisko Správy NPČŠ ze dne 13.11.2018 č. j. SNPCS6970/2018 (Příloha č. 5)

12. V reakci na uvedené stanovisko Správy NPČŠ vydala vláda usnesení ze dne 20.11.2018 č. 781, kterým v bodu II. uložila ministru životního prostředí „*neprodleně prověřit v dialogu s Evropskou komisí možnost realizace kompenzačních opatření na území jiného členského státu Evropské unie, a to při dodržení závazků vyplývajících pro Českou republiku ze směrnice 92/43/EHS*“ a „*ve spolupráci s ministrem dopravy v případě kladného stanoviska Evropské komise a za dodržení případných podmínek tohoto stanoviska jednat o kompenzačních opatřeních s jinými členskými státy Evropské unie*“.

Důkazy k bodu č. 12:

- usnesení vlády ze dne 20.11.2018 č. 781 (Příloha č. 6)

III. NÁVRHOVÉ TVRZENÍ

13. Navrhovatel tvrdí, že
- a) **předmětné usnesení vlády v napadené části** – ve spojitosti s předmětnou částí návrhu Koncepce vodní dopravy, která na str. 27 vymezuje záměr „*Plavební stupeň Děčín*“ - **má z materiálního hlediska stejné právní účinky, jaké má opatření obecné povahy** ve smyslu § 101a odst. 1 soudního řádu správního;
 - b) v důsledku toho, že předmětné usnesení vlády má v napadené části - ve spojitosti s předmětnou částí návrhu Koncepce vodní dopravy, která na str. 27 vymezuje záměr „*Plavební stupeň Děčín*“ - právní účinky opatření obecné povahy, **je v této části nezákonné pro nedostatek pravomoci** neboli zákonného základu vlády k jeho vydání coby opatření obecné povahy ve smyslu § 101d odst. 2 věta první soudního řádu správního ve spojitosti s čl. 2 odst. 3 Ústavy ČR⁴; a
 - c) předmětným usnesením vlády v napadené části - ve spojitosti s předmětnou částí návrhu Koncepce vodní dopravy, která na str. 27 vymezuje záměr „*Plavební stupeň Děčín*“ - **byl zkrácen na svém základním právu na příznivé životní prostředí podle čl. 35 odst. 1 Listiny**⁵.

IV. AKTIVNÍ PROCESNÍ LEGITIMACE NAVRHOVATELE

14. Navrhovatel se domnívá, že má jakožto pobočný spolek podle § 219 a § 228 a násl. občanského zákoníku⁶ aktivní procesní legitimaci k podání návrhu na zrušení předmětného usnesení vlády, které je v napadené části opatřením obecné povahy z materiálního hlediska podle § 101a odst. 1 soudního řádu správního.

15. Navrhovatel opírá uvedený právní názor primárně o právní závěry vyslovené v nálezech Ústavního soudu ze dne 30.5.2014 sp. zn. I. ÚS 59/14 v bodech 24 až 26 a 30 a ze dne 13.10.2015 sp. zn. IV. ÚS 3572/14 v bodu 13 k otázce aktivní legitimace spolků k podání návrhu na zrušení územně plánovací dokumentace podle § 101a odst. 1 soudního řádu správního.

16. V nálezu sp. zn. I. ÚS 59/14 vyslovil Ústavní soud tyto podstatné právní závěry:

- „*Spolek dožadující se zrušení opatření obecné povahy (zde územního plánu nebo jeho části) musí předně tvrdit, že byl tímto opatřením dotčen na svých subjektivních právech.*“ (bod 24)
- „*Podstatným 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.*“ (bod 25)

⁴ Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů, (dále též jen „*Ústava ČR*“)

⁵ Listina základních práv a svobod (dále též jen „*Listina*“).

⁶ Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů, (dále též jen „*občanský zákoník*“).

- „Věcné (materiální) legitimační důvody, vycházející z předmětu činnosti spolku, se pak odvozují právě od místního vztahu k napadenému opatření obecné povahy. V některých případech mohou působit místní a věcné důvody v synergii, a nemusí jít ani o "ekologický" spolek. Tak kupříkladu založí-li občané žijící v určitém městě nebo jeho městské části spolek k ochraně svých zájmů a územní plán by měl zasáhnout do rekreační zóny, v níž jsou zvyklí trávit svůj volný čas, pak připadá v úvahu přiznat spolku aktivní legitimaci bez ohledu na detaily vymezení jeho předmětu činnosti.“ (bod 25)
- „V jiných situacích může pro účely posouzení aktivní legitimace spolku sehrát důležitou roli zaměření spolku na aktivitu, která má lokální opodstatnění (ochrana určitého druhu živočichů, rostlin). Obecně tu lze říci, že z hlediska posouzení zákonné podmínky zkrácení na právech bude věrohodnější místní "zavedenost", tedy již delší časové působení spolku. ... Skutečnost, že občan dá přednost prosazování svého zájmu formou sdružení se s jinými občany, nelze přičítat k jeho tíži.“ (bod 26)
- „Fyzické osoby, pokud se sdruží do občanského sdružení (spolku), jehož účelem podle stanov je ochrana přírody a krajiny, mohou své právo na příznivé životní prostředí, zakotvené v čl. 35 Listiny, realizovat i prostřednictvím tohoto spolku.“ (bod 26)
- „... "zkrácení na právech" nelze vykládat v neprospěch spolkových subjektů založených za účelem ochrany přírody a krajiny ... restriktivně Zkrácení na právech nelze v podstatě civilisticky redukovat jen na případný zásah do práv vlastníků nemovitostí či jinak řečeno na imise zasahující nebo ohrožující vlastníky nemovitostí (nositele práv k nim) ležících v dosahu regulace opatřením obecné povahy (územním plánem). Práva komunity mohou být dotčena širěji: vady územního plánu jsou v negativním smyslu způsobilé dotknout se oprávněných zájmů občanů žijících na příslušném území, mohou významně ztížit naplnění koncepce územním plánem zamýšlené a ohrozit tak jeho společenskou funkci. Pro tento případ je žádoucí, aby prostor k soudní ochraně dostali nejen jednotlivci samotní, ale též právní subjekty, do nichž se sdružují. Také v tomto směru je třeba, s průmětem do českého právního prostředí, interpretovat shora citované pasáže Aarhuské úmluvy, které našly své vyjádření v ustanovení § 70 odst. 1 a souvisejících zákona o ochraně přírody a krajiny.“ (bod 30)

17. V nálezu sp. zn. IV. ÚS 3572/14 pak Ústavní soud doplnil tento důležitý prvek:

- „Občanům sdruženým ve spolku nelze upírat právo na společnou účast při rozhodování o jejich životním prostředí jen proto, že založili spolek jako specifickou právnickou osobu, na kterou delegovali svá práva přímé účasti na ochraně přírody a krajiny.“ (bod 13)

18. **Navrhovatel se domnívá, že citované právní závěry, ačkoli je Ústavní soud vyslovil pro územně plánovací dokumentaci, jsou obdobně použitelné i na napadenou část předmětného usnesení vlády, která má – ve spojitosti s předmětnou částí návrhu Koncepce vodní dopravy - obdobné právní účinky, jaké má územně plánovací dokumentace (k tomu více viz právní argumentace v bodech 55 až 64 tohoto návrhu níže)**

19. Navrhovatel opírá uvedený právní názor dále o následující skutečnosti, které se týkají (i) jednak napadené části předmětného usnesení vlády, jež se – ve spojitosti s předmětnou

částí návrhu Konceptu vodní dopravy - vztahuje na určité místo a určitý stavební záměr v Ústeckém kraji, a (ii) jednak postavení a činnosti navrhovatele jakožto zavedeného ekologického spolku s územní působností pro Ústecký kraj.

20. Napadená část předmětného usnesení vlády se vztahuje na stavební záměr na řece Labi, který je vymezen na str. 27 návrhu Konceptu vodní dopravy, je nazván „*Plavební stupeň Děčín*“, má být umístěn na území města Děčín a mít vlivy na životní prostředí v rozsáhlém úseku řeky Labe v Ústeckém kraji (k tomu viz bod 21 níže).

Důkazy k bodu č. 20:

- návrh Konceptu vodní dopravy (Příloha č. 3)
- stanovisko MŽP ze dne 26.5.2017 č. j. 22166/ENV/17 (Příloha č. 4)
- stanovisko Správy NPČŠ ze dne 13.11.2018 č. j. SNPCS6970/2018 (Příloha č. 5)

21. Záměr „*Plavební stupeň Děčín*“ může mít významný negativní vliv na přírodu a životní prostředí v rozsáhlém úseku dolního toku řeky Labe od státní hranice se SRN (v Hřensku) až po Litoměřice, a to zejména na předměty ochrany dvou evropsky významných lokalit (dále též jen „*EVL*“), a to EVL Labské údolí a EVL Porta Bohemica (pro názornou představu viz grafické znázornění lokalit v Přílohách č. 7 a 8 k tomuto návrhu). Podle výše citovaného stanoviska SEA ze dne 26.5.2017 č. j. 22166/ENV/17, str. 5-6: „*V rámci naturového hodnocení ... bylo zjištěno, že Konceptu vodní dopravy má významný negativní vliv na předměty ochrany a celistvost lokalit soustavy Natura 2000. Tento významný negativní vliv byl shledán u konkrétního projektu, a to "Plavení stupeň Děčín" ... Konkrétně se jedná o významný negativní vliv na bobra evropského a přírodní stanoviště bahnitých břehů řek s vegetací svazů *Chenopodium rubri* p. p. a *Bidention* p. p. ... jako předměty ochrany EVL Labské údolí, resp. v případě bobra evropského též jako předmět ochrany EVL Porta Bohemica.*“ Podstata významného negativního vlivu na evropsky významné lokality spočívá zejména v zaplavení zmíněných evropsky chráněných říčních náplav (bahnitých a šterkových říčních lavic a břehů) ve výše uvedeném rozsáhlém úseku Labe v důsledku zvýšení hladiny řeky po výstavbě jezu „*Plavební stupeň Děčín*“. Z hlediska ochrany krajiny pak představuje výstavba jezu, plavební komory a vodní elektrárny výrazný cizorodý zásah do monumentálního a krajinářsky unikátního kaňonu Labe mezi Hřenskem a Děčínem.

Důkazy k bodu č. 21:

- grafické znázornění EVL Labské údolí (Příloha č. 7)
- grafické znázornění EVL Porta Bohemica (Příloha č. 8)
- stanovisko MŽP ze dne 26.5.2017 č. j. 22166/ENV/17 (Příloha č. 4)

22. Navrhovatel je pobočným spolkem Českého svazu ochránců přírody, identifikační číslo: 001 03 764, se sídlem Michelská 48/5, Praha 4, (dále též jen „*ČSOP*“). Navrhovatel je jednou z téměř 300 základních organizací ČSOP, která je registrovaná u Ústřední výkonné rady ČSOP pod č. 40/04.

Důkazy k bodu č. 22:

- výpis ze spolkového rejstříku (Příloha č. 9)
- registrační list od Ústřední výkonné rady ČSOP (Příloha č. 11)

23. Navrhovatel je pobočným spolkem, jehož hlavním posláním i účelem podle stanov je „*ochrana a obnova přírody, krajiny a životního prostředí*“. Sídlem navrhovatele jsou Teplice a obvodem jeho územní působnosti je Ústecký kraj. Navrhovatel byl založen v roce 1997 a od

tohoto roku vyvíjí soustavnou činnost v oblasti ochrany přírody a životního prostředí, zejména:

- a) práce v rámci Pozemkového spolku Fergunna, tj. péče o přírodovědecky nebo krajinářsky cenná území ve východní části Krušných hor, konkrétně o Přírodní rezervaci Špičák u Krásného lesa (obec Petrovice, okres Ústí nad Labem), Přírodní rezervaci Černá louka (město Krupka, okres Teplice), Střelenskou louku (obec Košťany, okres Teplice) a louky v lokalitách Zadní a Přední Cínovec (město Dubí, okres Teplice) a obnova rašelinišť (ve spolupráci s německým spolkem Naturschutz Centrum);
- b) ochrana volně žijících živočichů a rostlin, např. rozmísťování ptačích budek ve vytipovaných oblastech Krušných hor, ochrana mravenců v rámci akce „*Formica*“ (např. přemísťování mravenišť z míst dotčených těžbou uhlí), provádění pokusné výsadby a rozmnožování původních lesních porostů Krušných hor;
- c) environmentální výchova, např. účast v celostátní kampani ČSOP „*Uklidme svět*“;
- d) účastenství ve správních řízeních dotýkajících se zájmů ochrany přírody a krajiny, například o výstavbě větrných elektráren v oblasti Moldavy.

Důkazy k bodu č. 23:

- přehled o činnosti v roce 2018 (Příloha č. 10)
- registrační list od ÚVR ČSOP (Příloha č. 11)
- článek „*ZO ČSOP Teplice, PS Fergunna – kdo jsme a co děláme*“ na serveru „*Znovuobjevené Krušnohoří*“ [on line na adrese: <http://www.znkr.cz/clanek/683-zo-csop-teplice-ps-fergunna-kdo-jsme-a-co-delame/>, 15.1.2019] (Příloha č. 12)

24. Navrhovatel sdružuje občany žijící v Ústeckém kraji. V současné době má 10 členů, kteří jsou rezidenty z různých obcí a měst z Ústeckého kraje - Chomutova, Teplíc, Hrobčic a Dubí. Členové navrhovatele pravidelně tráví svůj volný čas v přírodě Ústeckého kraje, a to i v dotčené oblasti údolí dolního Labe.

Důkazy k bodu č. 24:

- přehled o činnosti v roce 2018 (Příloha č. 10)

25. S ohledem na skutečnosti uvedené výše v bodech 19 až 24 se navrhovatel domnívá, že vyhovuje všem hlediskům, která jsou podle nálezů Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 59/14 a sp. zn. IV. ÚS 3572/14 podstatná pro přiznání jeho aktivní procesní legitimace k podání návrhu na zrušení napadené části předmětného usnesení vlády jakožto opatření obecné povahy v materiálním smyslu, jež se vztahuje na určité místo i oblast, konkrétně:

- a) Navrhovatel je zavedeným spolkem s územní působností a dlouhodobě a soustavně vyvíjenou činností v rámci Ústeckého kraje. Má proto místní vztah i k oblasti regulované napadenou částí předmětného usnesení vlády, konkrétně k údolí Labe v úseku mezi státní hranicí se SRN a městem Litoměřice, které se nachází v Ústeckém kraji.
- b) Sídlo navrhovatele (Teplice) se nachází v dotčeném území – v Ústeckém kraji, a to přibližně 15 až 30 km od přímo dotčené oblasti údolí dolního Labe.
- c) Navrhovatel sdružuje občany trvale žijící v Ústeckém kraji. Tito občané svojí dlouhodobou a soustavnou činností v rámci spolku dokazují, že mají skutečný a oprávněný zájem na ochraně přírody a životního prostředí v Ústeckém kraji, a tedy i

na ochraně přírodních hodnot, které jsou dotčené napadenou částí předmětného usnesení vlády.

- d) Navrhovatel má i věcné (materiální) legitimační důvody, které vycházejí z předmětu jeho činnosti, kam patří na prvním místě ochrana přírody, krajiny a životního prostředí, přičemž záměr řešený napadenou částí předmětného usnesení vlády může významně negativně ovlivnit přírodní hodnoty v Ústeckém kraji.

V. NÁVRHOVÉ BODY

26. Navrhovatel odkazuje na své návrhové tvrzení uvedené v čl. III tohoto návrhu výše a na jeho podporu předkládá tyto právní argumenty:

V.1. Právní východiska

27. Podle čl. 2 odst. 3 Ústavy ČR: *„Státní moc ... lze ... uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon.“*

28. Podle čl. 67 odst. 1 Ústavy ČR: *„Vláda je vrcholným orgánem výkonné moci.“* Podle čl. 76 odst. 1 a 2 Ústavy ČR: *„Vláda rozhoduje ve sboru. ... K přijetí usnesení vlády je třeba souhlasu nadpoloviční většiny všech jejích členů.“* Podle § 21 tzv. kompetenčního zákona⁷: *„Ministerstva se ve veškeré své činnosti řídí ústavními a ostatními zákony a usneseními vlády.“* Podle § 28 odst. 1 tzv. kompetenčního zákona: *„Činnost ministerstev řídí, kontroluje a sjednocuje vláda České republiky.“*

29. Podle § 61 odst. 2 zákona o obcích⁸: *„Při výkonu přenesené působnosti se orgány obce řídí a) při vydávání nařízení obce zákony a jinými právními předpisy, b) v ostatních případech též ... usneseními vlády a směrnicemi ústředních správních úřadů; tato usnesení a tyto směrnice nemohou orgánům obcí ukládat povinnosti, pokud nejsou zároveň stanoveny zákonem; ...“* Podle § 30 zákona o krajích⁹: *„Při výkonu přenesené působnosti se orgány kraje řídí a) při vydávání nařízení kraje zákony a jinými právními předpisy, b) v ostatních případech též ... usneseními vlády a směrnicemi ústředních správních úřadů; usnesení vlády a směrnice ústředních správních úřadů nemohou ukládat orgánům kraje povinnosti, pokud nejsou stanoveny zákonem; ...“*

30. Podle § 45h odst. 1 věta první 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. ...“* Podle § 45i odst. 8 věta první 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, případně závěru zjišťovacího řízení, podle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí taková koncepce nebo záměr nebude mít významný negativní vliv na předmět ochrany nebo celistvost evropsky významné lokality nebo ptačí oblasti, anebo za podmínek stanovených v odstavci 9, popřípadě v odstavci 10. ...“* Podle § 45i odst. 9 věta první zákona o ochraně přírody a krajiny: *„Pokud posouzení podle odstavce 2 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*

⁷ Zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů, (dále též jen „tzv. kompetenční zákon“).

⁸ Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, (dále též jen „zákon o obcích“).

⁹ Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů, (dále též jen „zákon o krajích“).

zajištění celkové soudržnosti soustavy ptačích oblastí a evropsky významných lokalit podle odstavce 11.“

31. Podle § 10a odst. 1 písm. a) zákona o posuzování vlivů na životní prostředí se „koncepty“ rozumí především „koncepte, které stanoví rámec pro budoucí povolení záměrů uvedených v příloze č. 1, zpracovávané v oblasti ... dopravy“. Přičemž podle § 10 odst. 2 tohoto zákona: „Rámec pro budoucí povolení záměrů uvedených v příloze č. 1 k tomuto zákonu je dán vždy, pokud koncepte stanoví podmínky pro jejich povolování, zejména pokud jde o umístění, povahu, velikost, provozní podmínky nebo požadavky na přírodní zdroje.“

32. Podle § 101d odst. 2 věta první soudního řádu správního: „Dojde-li soud k závěru, že ... ten, kdo je (opatření obecné povahy – pozn. navrhovatele) vydal, překročil meze své působnosti a pravomoci, ... opatření obecné povahy nebo jeho části zruší dnem, který v rozsudku určí.“

33. Ustanovení čl. 2 odst. 3 Ústavy ČR stanoví ústavní výhradu zákona pro uplatňování státní moci. Ačkoli výslovně nepoužívá pojem „pravomoc“, upravuje především právě ji. Stanoví totiž požadavek, podle něhož možnost uplatňovat (neboli vykonávat) státní moc je nezbytně vázána na zákonný základ (neboli zákonné zmocnění). A právě zákonem založená (stanovená) možnost (ve smyslu oprávnění) vykonávat státní moc je pravomoc. Pokud citované ustanovení výslovně hovoří jen o „státní moci“, vykládá to nauky i judikatura extenzivně jako (veškerou) „veřejnou moc“, a to v kontextu souvisejících ústavních ustanovení čl. 2 odst. 4 Ústavy ČR a čl. 4 odst. 1 Listiny. Z citované ústavní výhrady zákona vyplývají pro zákonnou úpravu pravomoci dva vzájemně související požadavky. Za prvé, protože pravomoc lze vykonávat jen určitými „způsoby“, které stanoví zákon, musí zákon upravit především „způsob“ výkonu pravomoci. „Způsobem“ výkonu pravomoci se rozumí ten či onen druh mocenského (neboli autoritativního) aktu orgánu veřejné moci, směřujícího vůči fyzickým nebo právnickým osobám, zejména právní předpis (normativní právní akt), opatření obecné povahy (abstraktně-konkrétní právní akt) nebo rozhodnutí (individuální právní akt), ale také například vnitřní předpis (interní normativní akt neboli směrnice). Za druhé, protože pravomoc musí někdo vykonávat, musí zákon logicky stanovit i to, který orgán veřejné moci bude pravomoc tím či oním způsobem vykonávat.

34. Vláda jako „vrcholný orgán výkonné moci“ podle čl. 67 odst. 1 Ústavy ČR je v zásadě nadřazená vůči všem ostatním orgánům výkonné moci, zejména vůči orgánům státní správy (správním úřadům) a vůči orgánům obcí a krajů, pokud vykonávají státní správu (přenesenou působnost). Vláda v tomto postavení zásadně nemá pravomoc vydávat (závazné) právní akty s právními účinky vůči nepodřízeným fyzickým a právnickým osobám, tedy externě závazné právní akty. K tomu by jí musel ústavní nebo obyčejný zákon výslovně založit zvláštní zmocnění, jako je například zmocnění k vydávání nařízení podle čl. 78 Ústavy ČR či zmocnění ke schvalování výjimek ze zákazů ve zvláště chráněných územích podle § 43 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny ve znění účinném do 31.5.2017, tj. ve znění před novelizací provedenou zákonem č. 123/2017 Sb. Vláda jakožto vrcholný orgán výkonné moci je oprávněna vykonávat v zásadě – tzn. bez zvláštního zákonné zmocnění - jen tzv. moc vládní, tj. pravomoc prostřednictvím (interních) usnesení řídit, kontrolovat a sjednocovat činnost podřízených ministerstev a dále orgánů obcí a krajů při výkonu přenesené působnosti [viz čl. 76 Ústavy ČR, § 21 a 28 tzv. kompetenčního zákona a § 61 odst. 2 písm. b) bod 1 zákona o obcích a § 30 písm. b) bod 1 zákona o krajích].

35. Pravomoc vlády vůči orgánům obcí a krajů při výkonu přenesené působnosti, zejména při rozhodování ve správním řízení v rámci přenesené působnosti, je vymezena ustanoveními § 61 odst. 2 písm. b) bod 1 zákona o obcích a § 30 písm. b) bod 1 zákona o krajích. Podle těchto ustanovení, která konkretizují generální řídicí pravomoc vlády podle čl. 67 Ústavy ČR, může vláda vydávat usnesení, jež jsou interně závazná pro orgány obcí a krajů a jimiž vláda řídí a sjednocuje výklad zákonů ze strany orgány obcí a krajů při výkonu přenesené působnosti. Tato usnesení vlády mají zjevně shodný účel i obsah jako směrnice, k jejichž vydávání jsou citovanými ustanoveními zákona o obcích a zákona o krajích zmocněny ústřední správní úřady. Směrnice jsou v nauce i v judikatuře jednotně a ustáleně charakterizovány jako interní normativní instrukce neboli vnitřní předpisy.¹⁰ **Z tohoto důvodu, jakož i z obecného chápání pojmu „předpis“ jako obecného (abstraktního) aktu, je zřejmé, že jak usnesení vlády, tak směrnice ústředních správních úřadů, vydávané § 61 odst. 2 písm. b) bod 1 zákona o obcích a § 30 písm. b) bod 1 zákona o krajích, mohou být pouze obecné (abstraktní) a nikoli konkrétní (individuální).¹¹ Pokud tedy obsahují výklad právních norem, musí se vztahovat jen na případy či věci vymezené druhovými znaky a nemohou se vztahovat na konkrétní, individuálně určené případy či věci.** Pokud by totiž výslovně upravovaly výklad (a tím i řešení) konkrétních právních případů, měly by v příslušné části (z materiálního hlediska) povahu aktů aplikace práva, tedy aktů, jakým je například politika územního rozvoje v té části, ve které „*vymezuje plochy a koridory dopravní a technické infrastruktury mezinárodního, republikového nebo které svým významem přesahují území jednoho kraje*“ podle § 32 odst. 1 písm. d) stavebního zákona¹², anebo jakým bylo například výše zmíněné usnesení vlády o schválení výjimky ze zákazů ve zvláště chráněných územích podle § 43 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny ve znění účinném do 31.5.2017. A k vydání takového aktu aplikace práva by již bylo třeba výslovné zákonné zmocnění.

36. **Zákon o ochraně přírody a krajiny v klíčových ustanovením § 45h odst. 1 a § 45i odst. 8 a 9, která upravují ochranu ochranou evropsky významných lokalit, jasně rozlišuje mezi „konceptem“ na straně jedné a „záměry“ na straně druhé.** V této souvislosti pak jasně rozlišuje i mezi „*orgánem, který je příslušný ke schválení koncepce*“ na straně jedné a „*orgánem, který je příslušný ke schválení záměru*“ na straně druhé.

37. Z výše citovaných ustanovení § 10a odst. 1 písm. a) a odst. 2 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí vyplývá, že koncepce může stanovit „*rámeček pro budoucí povolení záměrů*“, respektive „*podmínky pro jejich povolování, zejména pokud jde o umístění, povahu, velikost, provozní podmínky nebo požadavky na přírodní zdroje.*“ **Jenže: podle čl. 2 odst. 3 Ústavy ČR může v ČR určitá koncepce „stanovit podmínky pro budoucí povolení záměrů“ jen v případě, že jí k tomu (zvláštní) zákon dává zvláštní zákonné zmocnění, tzn. že pro**

¹⁰ „Od ... obecně závazných aktů je nutno odlišovat interní normativní instrukce či směrnice; mohou mít různé názvy, v současnosti však v legislativní praxi i v nauce převládá název vnitřní předpisy.“ (srov. BOGUSZAK, J. in BOGUSZAK, J., ČAPEK, J., GERLOCH, A.: *Teorie práva*. Praha: EUROLEX BOHEMIA, 2001, s. 74).

„Vnitřní předpis ve veřejné správě představuje souhrnné označení pro akty abstraktní povahy, které slouží k uspořádání poměrů **uvnitř** jedné nebo více organizačních jednotek nebo zařízení veřejné správy a jejichž vydání se opírá o právně zakotvený vztah podřízenosti k vydavateli aktu.“ (HEDRYCH, D. in: HENDRYCH, D. a kol: *Správní právo Obecná část*. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 190).

„Vnitřní předpisy jsou abstraktní akty vydávané v rámci určité organizační struktury nadřízeným vůči podřízeným, a to právě na základě vztahu nadřízenosti a podřízenosti ...“ (SLÁDEČEK, V.: *Obecné správní právo*. 3. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013, s. 76).

¹¹ V. SLÁDEČEK výslovně označuje tento druh usnesení vlády jako „*interní normativní akt (směrnice) vlády*“ (srov. SLÁDEČEK, V.: *Obecné správní právo*. 3. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013, s. 273).

¹² Zákon. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, (dále též jen „*stavební zákon*“).

určitý druh koncepce výslovně dovoluje (též) stanovit podmínky (přesněji řečeno: pravidla) pro budoucí povolení (individuálních) záměrů, tj. pro budoucí vydávání povolovacích individuálních právních aktů (neboli rozhodnutí). Tak je tomu typicky v případě územně plánovací dokumentace, která na základě stavebního zákona stanoví podmínky pro využití ploch nebo koridorů, zejména pro umístění a prostorové uspořádání staveb [srov. § 2 odst. 1 písm. n), § 19 odst. 1 písm. e), § 36 odst. 1, § 43 odst. 1 a § 61 odst. 1 stavebního zákona].

38. Podstata ochrany evropsky významných lokalit podle výše citovaných ustanovení § 45h odst. 1 a § 45i odst. 8 a 9 zákona o ochraně přírody a krajiny spočívá v tom, že jak koncepci, tak záměr, může „příslušný“ orgán „schválit“ jen ve dvou alternativně stanovených typech případů, respektive jen při splnění dvou alternativně stanovených podmínek – (i) buď posuzovaná koncepce nebo záměr „*nebude mít významný negativní vliv na předmět ochrany nebo celistvost evropsky významné lokality*“, nebo (ii) existují „*naléhavé důvody převažujícího veřejného zájmu*“ na schválení posuzované koncepce nebo záměru (v tomto druhém typu případů pak musí být splněny ještě další dílčí podmínky, které však nejsou pro podstatu tohoto návrhu důležité).

39. Primární otázku (podmínku), zda posuzovaná koncepce nebo záměr bude či nebude mít „*významný negativní vliv na předmět ochrany nebo celistvost evropsky významné lokality*“, posuzuje příslušný orgán ochrany přírody ve stanovisku podle § 45i odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny, popřípadě poté i správní orgán ve stanovisku podle § 9a nebo § 10g zákona o posuzování vlivů na životní prostředí (závazné stanovisko EIA nebo stanovisko SEA).

40. Pokud je uvedena primární otázka na základě příslušného stanoviska zodpovězena kladně, tzn. tak, že koncepce nebo záměr má významný negativní vliv na předmět ochrany nebo celistvost evropsky významné lokality, pak je třeba vyřešit sekundární otázku (podmínku), zda na schválení posuzované koncepce nebo záměru jsou „*naléhavé důvody převažujícího veřejného zájmu*“ ve smyslu § 45i odst. 9 zákona o ochraně přírody a krajiny. Posouzení této sekundární otázky je v pravomoci toho orgánu, které je příslušný ke schválení dané koncepce nebo záměru. Ačkoli to v ustanoveních § 45i odst. 8 a 9 zákona o ochraně přírody a krajiny není výslovně stanoveno, logicky nelze dospět k jinému závěru. Žádný jiný orgán, který by měl či mohl být příslušný pro posouzení této sekundární otázky, totiž nepřichází v úvahu. Proto otázku, zda jsou či nejsou „*naléhavé důvody převažujícího veřejného zájmu*“ na schválení koncepce, posuzuje orgán, který je příslušný ke schválení koncepce. A otázku, zda jsou či nejsou „*naléhavé důvody převažujícího veřejného zájmu*“ na schválení záměru, posuzuje orgán, který je příslušný ke schválení záměru. Jiný výklad nedává smysl.

V.2.

Aplikace právních východisek na napadenou část předmětného usnesení vlády

V.2./A.

K nezákonnosti napadené části předmětného usnesení vlády

41. Podstatou napadené části (tj. bodu II.) předmětného usnesení vlády je to, že jím vláda rozhodla, že „*ve vztahu k ochraně významně negativně ovlivněných lokalit soustavy Natura 2000 existují naléhavé důvody převažujícího veřejného zájmu*“ nejen na schválení (návrhu) Koncepce vodní dopravy, ale výslovně i na schválení záměru „*Plavební stupeň Děčín*“, který je vymezen na str. 27 návrhu Koncepce podrobně těmito individuálními znaky: „*výstavba vlastního Plavebního stupně Děčín v říčním kilometru (ř.km) 737,12 s pohyblivým jezem, plavební komorou 200 x 24 m a malou vodní elektrárnou*“

42. Vláda tak vydáním předmětného usnesení v napadené části učinila *uno actu* dva právní kroky: Za prvé, převzala, že v návrhu koncepce je vymezen individuálními znaky s vysokou mírou podrobnosti záměr „*Plavební stupeň Děčín*“, který podle stanoviska SEA „*má významný negativní vliv na předměty ochrany a celistvost evropsky významných lokalit*“ (str. 5 stanoviska SEA). A za druhé, na základě § 45i odst. 9 zákona o ochraně přírody a krajiny posoudila splnění podmínky „*naléhavých důvodů převažujícího veřejného zájmu*“ na schválení takto vymezeného záměru. A právě tomto ohledu - podle názoru navrhovatele - porušila zákon.

43. **Žádný zákon v ČR nepředvídá a neupravuje „Koncepci vodní dopravy“ ani jiný podobný koncepční (plánovací) vládní dokument pro oblast vodní dopravy. Tudiž žádný zákon v ČR nestanoví pro vládu zvláštní zákonné zmocnění k vydání koncepce pro oblast vodní dopravy.**

44. Vláda nepochybně může vydat koncepční dokument pro oblast vodní dopravy a nepochybně ho může nazvat třeba i „*Koncepce vodní dopravy*“, ovšem jen na základě obecných ústavních a zákonných pravomocí, které má v rámci tzv. moci vládní, tj. na základě čl. 67 Ústavy ČR a § 21 a § 28 odst. 1 tzv. kompetenčního zákona, popřípadě § 61 odst. 2 písm. b) bod 1 zákona o obcích a § 30 písm. b) bod 1 zákona o krajích. **Na základě těchto obecných pravomocí však vláda nemůže „stanovit podmínky pro budoucí povolování záměrů, zejména pokud jde o umístění, povahu, velikost“ ve smyslu § 10a odst. 1 písm. a) a odst. 2 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. Jenže: právě k tomu vláda směřuje, když v předmětném usnesení výslovně odkazuje na záměr „*Plavební stupeň Děčín*“, pro který předmětná část návrhu Koncepce vodní dopravy na str. 27 stanoví tyto podrobné podmínky pro umístění, povahu a velikost záměru: „*pohyblivý jez ... v říčním kilometru (ř.km) 737,12 s ... plavební komorou 200 x 24 m a malou vodní elektrárnou*“. Ba co více: tato formulace nejenže „stanoví podmínky ... pro umístění, povahu a velikost záměru“ ve smyslu § 10a odst. 1 písm. a) a odst. 2 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, ale **svojí podrobností záměr do značné míry vymezuje**, a to v míře odpovídající regulačnímu plánu podle § 61 odst. 1 stavebního zákona¹³, popřípadě dokonce (!) i v míře odpovídající územnímu rozhodnutí o umístění stavby podle § 79 odst. 1**

¹³ Podle § 61 odst. 1 stavebního zákona: „*Regulační plán ... stanoví podrobné podmínky pro využití pozemků, pro umístění a prostorové uspořádání staveb ...*“.

stavebního zákona¹⁴. Citovaná formulace předznamenává do značné míry „*schválení záměru*“ jako takového ve smyslu § 45i odst. 8 zákona o ochraně přírody a krajiny.

45. Lze tak učinit tento dílčí právní závěr: **Vláda nemá zákonný základ (pravomoc) k tomu, aby v Koncepti vodní dopravy vymezila záměr „Plavební stupeň Děčín“ v té míře podrobnosti, v jaké je vymezen na str. 27 návrhu Koncepte. Z tohoto důvodu vládu nelze považovat za „orgán příslušný ke schválení koncepce“ ve smyslu § 45i odst. 8 zákona o ochraně přírody a krajiny, a to v tom rozsahu, v jakém je uvedený záměr na str. 27 návrhu Koncepte vymezen.**

46. Pokud ale vládu nelze považovat za „*orgán příslušný ke schválení koncepce*“ v rozsahu, v jakém byl v předmětné části návrhu Koncepte vodní dopravy vymezen záměr „*Plavební stupeň Děčín*“, pak vláda nemá ani pravomoc k posouzení otázky (podmínky), zda na schválení záměru „*Plavební stupeň Děčín*“ jsou „*naléhavé důvody převažujícího veřejného zájmu*“ podle § 45i odst. 9 zákona o ochraně přírody a krajiny. Jak bylo vyloženo výše v bodě 40 tohoto návrhu, zákon o ochraně přírody a krajiny v § 45i odst. 8 a 9 svěřuje posouzení otázky (podmínky), zda na schválení určitého záměru jsou „*naléhavé důvody převažujícího veřejného zájmu*“, do pravomoci toho orgánu, který je podle zákona příslušný ke schválení daného záměru.

47. **Jenže: podle platné zákonné úpravy orgánem příslušným ke schválení (stavebního) záměru „Plavební stupeň Děčín“ není vláda, ale stavební úřad.** A to primárně obecný stavební úřad, který je podle stavebního zákona příslušný v územním řízení vydat územní rozhodnutí o umístění stavby jezu, plavební komory a malé vodní elektrárny [podle § 6 odst. 3 písm. a), § 13, § 15 odst. 1 písm. d) a § 76 odst. 1 stavebního zákona ve spojitosti s § 55 odst. 1 písm. a), f) a g) vodního zákona¹⁵]. V návaznosti na to pak speciální stavební úřad (a sice vodoprávní úřad), který je podle stavebního zákona a vodního zákona příslušný ve vodoprávním řízení vydat stavební povolení k vodnímu dílu [podle § 15 odst. 1 písm. d) stavebního zákona ve spojitosti s § 15 odst. 1 a 4 a § 55 odst. 1 písm. a), f) a g) vodního zákona]. A lze uvažovat o tom, že příslušným orgánem zde může být v určitém rozsahu i orgán ochrany přírody, který je podle zákona o ochraně přírody a krajiny příslušný vydat pro účely územního řízení formou závazného stanoviska souhlas k zásahu do evropsky významné lokality podle § 45c odst. 2 ve spojitosti s § 90 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny.

48. Pokud tedy vláda v napadené části předmětného usnesení rozhodla, že existují „*naléhavé důvody převažujícího veřejného zájmu*“ na schválení záměru „*Plavební stupeň Děčín*“, má to dva nezákonné důsledky:

49. **Za prvé, vláda si tím nezákonně přisvojila pravomoc posoudit pro záměr „Plavební stupeň Děčín“ splnění zákonné podmínky, která podle § 45i odst. 8 a 9 zákona o ochraně přírody a krajiny přísluší stavebním úřadům, popřípadě též orgánům ochrany přírody.**

50. Za druhé, toto posouzení ze strany vlády bude – díky formě usnesení – na základě § 61 odst. 2 písm. b) bod 1 zákona o obcích a § 30 písm. b) bod 1 zákona o krajích závazné pro

¹⁴ Podle § 79 odst. 1 stavebního zákona: „*Rozhodnutí o umístění stavby ... umísťuje navrhovanou stavbu, stanoví její druh a účel, podmínky pro její umístění ...*“.

¹⁵ Zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů, (dále též jen „*vodní zákon*“).

příslušné stavební úřady při rozhodování v územním a stavebním řízení, popřípadě i pro orgány ochrany přírody při vydávání souhlasu se zásahem do evropsky významné lokality podle § 45c odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny. **Díky tomu bude významným způsobem omezena pravomoc stavebních úřadů a orgánů ochrany přírody nestranně, odborně a na základě dokazování i součinnosti s účastníky řízení (včetně dotčené veřejnosti) zjistit a zvážit, zda u individuálního stavebního záměru skutečně existují „naléhavé důvody převažujícího veřejného zájmu“, či nikoli.** Případné dokazování a posuzování této podmínky ze strany stavebního úřadu či orgánu ochrany přírody totiž nebude moci dospět k jinému závěru než k tomu, který vláda v napadené části předmětného usnesení prohlásila, totiž že naléhavé důvody převažujícího veřejného zájmu „*existují*“. Opačný závěr by znamenal rozpor s usnesením vlády, a tím i s citovanými ustanoveními zákona o obcích a zákona o krajích, podle kterých jsou orgány obcí a krajů při výkonu přenesené působnosti povinny řídit se usneseními vlády. Usnesení vlády jsou totiž pro orgány obcí a krajů závazná, i když jsou v rozporu se zákonem. **Ze stejných důvodů budou podstatně omezena i procesní práva účastníků územního a stavebního řízení podle § 36 odst. 1, 2 a 3 správního řádu a § 89, resp. § 114 stavebního zákona.** Jejich případná vyjádření k podkladům pro rozhodnutí, důkazní návrhy i námitky, které budou vyvracet splnění podmínky „*naléhavých důvodů převažujícího veřejného zájmu*“ na schválení záměru „*Plavební stupeň Děčín*“, totiž stavební úřad ani orgán ochrany přírody nebudou moci vyhodnotit jako důvodné, aniž by se tím dostaly do rozporu s předmětným usnesením vlády, a v důsledku toho i s § 61 odst. 2 písm. b) bod 1 zákona o obcích a § 30 písm. b) bod 1 zákona o krajích.

51. **Všechny výše uvedené právní úvahy platí již nyní, tedy za situace, kdy Koncepce vodní dopravy jako taková dosud nebyla vládou schválena.** Tento návrh totiž nesměruje proti (návrhu) Koncepce vodní dopravy, ale proti napadené části předmětného usnesení vlády, a tudíž proti tomu, že jím vláda již nyní, tzn. již ve vztahu k navržené koncepci, autoritativně rozhodla, že „*existují naléhavé důvody převažujícího veřejného zájmu na schválení*“ vymezeného „*záměru Plavební stupeň Děčín*“. Z právního hlediska může již nyní žadatel (stavebník) podat k příslušnému stavebnímu úřadu žádost o vydání územního rozhodnutí, popřípadě i stavebního povolení na stavební záměr „*Plavební stupeň Děčín*“, přičemž v takto zahájeném územním a stavebním řízení budou stavební úřady i orgán ochrany přírody vázány napadenou částí předmětného usnesení vlády – a to bez ohledu na to, zda či kdy nakonec bude schválena samotná Koncepce vodní dopravy. Jak bylo vysvětleno výše v bodu 43 tohoto návrhu, žádný zákon v ČR nepředvídá koncepci vodní dopravy, a tudíž ani nevyžaduje její schválení pro případné rozhodování v územním nebo stavebním řízení.

52. Lze tak učinit tyto právní závěry: Vláda může na základě svých obecných pravomocí v rámci tzv. moci vládní vydávat koncepční (plánovací) dokumenty, a to i pro oblast vodní dopravy, a může v nich i rozebírat jednotlivé záměry. V rámci toho má vláda i pravomoc vydávat usnesení, která jsou (interně) závazná pro podřízené orgány obcí a krajů při výkonu státní správy (přenesené působnosti). Vláda však při výkonu těchto obecných pravomocí nemůže – bez zvláštního zákonného zmocnění - zasahovat do právního posuzování a rozhodování individuálních případů (záměrů), které jsou nebo mohou být předmětem správního řízení vedeného na základě zákona příslušnými správními orgány, tedy zejména stavebními úřady nebo orgány ochrany přírody. K tomu jsou totiž podle zákona příslušné právě a jen tyto správní orgány, a to právě a jen v rámci příslušných správních řízení. Jinak řečeno, **vláda nemůže formou usnesení přikazovat příslušným správním orgánům, jak mají ve správních řízeních posuzovat konkrétní právní otázky v konkrétních (individuálních) věcech.** K tomu nemá podle zákona pravomoc.

53. Uvedené právní závěry potvrzuje i současná právní nauka. V. Grinc k otázce postavení vlády jako vrcholného orgánu výkonné moci píše:

- „Pokud se ... jedná o věci v působnosti správních orgánů, nemůže vláda při absenci normy podobné § 81 Ústavní listiny (Ústavní listiny Československé republiky z roku 1920 – pozn. navrhovatele) jít proti kompetenčním ustanovením právního řádu.“
- „Základním právním výrazem politické vůle vlády v parlamentní formě vlády musí být návrhy zákonů předkládané zákonodárnému sboru. Již v nich je třeba vymezit politické aspekty správního rozhodování o veřejných subjektivních právech a povinnostech. Například vydání aktu opravňujícího k určité činnosti nemusí být právní nárok, může být připuštěno velmi široké uvážení správního orgánu, v zákoně mohou být zdůrazněny hodnoty veřejného zájmu, které je správní orgán povinen zohlednit, nebo stanoveny podmínky, při jejichž naplnění je povinen rozhodnout určitým způsobem apod. Již stanovením příslušnosti ministerstva se ostatně zdůrazňuje zásadní význam věci. Následné zásahy do rozhodování a kompetencí podřízených orgánů – i prostřednictvím subordinace – by již musel zákon výslovně dovolovat.“¹⁶

54. Nad rámec výše uvedeného je pak třeba poukázat též na to, že „proces“ přípravy, projednání a schválení (vydání) předmětného usnesení vlády není vůbec upraven zákonem a neumožňuje účast veřejnosti (viz též bod 50 tohoto návrhu výše). Z právního hlediska není vůbec procesem. **Tudíž: klíčová právní otázka, kterou vláda předmětným usnesením v napadené části rozhodla, tedy že „existují naléhavé důvody převažujícího veřejného zájmu na schválení ... záměru Plavební stupeň Děčín“, byla posouzena mimo rámec jakéhokoli právního procesu.** V tomto ohledu se lze domnívat, že napadená část předmětného usnesení vlády je v rozporu i s čl. 7 Aarhuské úmluvy¹⁷, nazvaném „Účast veřejnosti při tvorbě plánů, programů a politik týkajících se životního prostředí“: „Každá strana přijme prováděcí nebo jiná opatření pro účast veřejnosti při přípravě plánů a programů, které se týkají životního prostředí, a to v transparentním a spravedlivém rámci V tomto rámci budou uplatněny odstavce 3, 4 a 8 článku 6. Příslušné orgány veřejné správy vymezí veřejnost, která se může účastnit, přičemž budou brány v úvahu cíle této úmluvy. Každá strana bude usilovat o to, aby veřejnosti byla poskytnuta v přiměřeném rozsahu příležitost pro její účast při tvorbě politik týkajících se životního prostředí.“ Skutečnost, že návrh Koncepce vodní dopravy byl posouzen z hlediska vlivů na životní prostředí v procesu SEA, je v tomto ohledu nepodstatná. V procesu SEA se posuzují pouze otázky vlivů koncepce na životní prostředí, a tedy nikoli též (další) otázky, zejména otázka vážení „naléhavých důvodů převažujícího veřejného zájmu“ na schválení koncepce, natož záměru, který je v koncepci vymezen.

¹⁶ GRINC, J.: Princip subordinace v rámci moci výkonné. In: ANTOŠ, M., WINTR, J. (eds.): *Výkonná a soudní moc v demokratickém právním státě*. Praha: Leges, 2012, s. 68-69.

¹⁷ Úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí ze dne 25.6.1998, vyhlášená pod č. 124/2004 Sb. m. s., (dále též jen „Aarhuská úmluva“).

V.2./B.

K posouzení napadené části předmětného usnesení vlády jako opatření obecné povahy z materiálního hlediska

55. Díky důsledkům pro územní a stavební řízení, které byly rozebrány výše v bodech 50 a 51 tohoto návrhu, **napadená část předmětného usnesení vlády - ve spojitosti s předmětnou částí návrhu Koncepce vodní dopravy – 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:**

- a) Jde (má jít) o závazný podklad pro rozhodování stavebních úřadů, popřípadě i orgánů ochrany přírody, v rámci územního a stavebního řízení, jehož předmětem bude stavební záměr „*Plavební stupeň Děčín*“.
- b) Vztahuje se na individuálně určené místo v údolí řeky Labe [„*říční kilometr (ř.km) 737,12*“] a stanoví podmínky pro využití tohoto místa, respektive podmínky pro umístění, povahu a velikost individuálně určeného stavebního záměru na tomto místě: „*pohyblivý jez ... s plavební komorou 200 x 24 m a malou vodní elektrárnou*“.
- c) Vztahuje se na neurčitý okruh osob (adresátů).

56. Územní plán i regulační plán představují nejtypičtější druhy opatření obecné povahy v českém právním řádu ve smyslu § 101a odst. 1 soudního řádu správního. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 27.9.2005 č. j. 1 Ao 1/2005-98 vymezil opatření obecné povahy takto: „*Opatření obecné povahy je správním aktem s konkrétně určeným předmětem (vztahuje se tedy k určité konkrétní situaci) a s obecně vymezeným okruhem adresátů.*“ V návaznosti na to pak Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 18.7.2006 č. j. 1 Ao 1/2006-74 vyslovil: „*[p]ovaha územního plánu jakožto opatření obecné povahy je vcelku nepopíratelná. Jde o dlouhodobý stabilní názor, který plyne z charakteru územně plánovací dokumentace ...*“.

57. Ohledně posuzování opatření obecné povahy ve smyslu § 101a odst. 1 soudního řádu správního Ústavní soud vytyčil stěžejní právní závěr ve prospěch tzv. materiálního pojetí opatření obecné povahy. V nálezu ze dne 19.11.2008 sp. zn. Pl. ÚS 14/07 k tomu vyslovil tyto klíčové právní úvahy:

- „*Institut opatření obecné povahy, který do českého právního řádu vnesl s účinností od 1. 1. 2006 nový správní řád, představuje určité překlenutí dvou, v činnosti veřejné správy tradičních základních forem jednostranných správních aktů: normativních (abstraktních) právních aktů na jedné straně a individuálních (konkrétních) právních aktů na straně druhé.*“ (bod 26)
- „*Soudní přezkum opatření obecné povahy je upraven soudním řádem správním, a to ustanoveními § 101a-101d v dílu sedmém (nazvaném „Řízení o zrušení opatření obecné povahy“) vloženém do soudního řádu správního novelou provedenou zákonem č. 127/2005 Sb., ... s účinností od 1. 5. 2005. Soudní řád správní tak upravil řízení o zrušení opatření obecné povahy v době, kdy již byl nový správní řád schválen a v platnosti (od 24. 9. 2004), ale ještě před jeho účinností od 1. 1. 2006, aniž by přitom sám soudní řád správní opatření obecné povahy určitým způsobem definoval nebo vymezil. Podle ustanovení § 101a s. ř. s. je pak návrh na zrušení opatření obecné*

povahy nebo jeho částí oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen.“ (bod 28)

- *„Zmíněná novelizace soudního řádu správního upravující řízení o zrušení opatření obecné povahy s účinností předcházející účinnosti nového správního řádu, nevztahuje takové řízení toliko na ta opatření obecné povahy, která byla vydána na základě zvláštního zákona - nevyžaduje tedy jejich výslovné označení jako opatření obecné povahy ve zvláštním zákoně. Právní úprava řízení o zrušení opatření obecné povahy upravená soudním řádem správním tak přisvědčuje spíše materiálnímu pojetí opatření obecné povahy.“ (bod 29)*
- *„Uvedenému materiálnímu chápání opatření obecné povahy ... je třeba dát přednost také s ohledem na konstantní judikaturu Ústavního soudu, dle níž nabízí-li se dvojitý možný výklad veřejnoprávní normy, je třeba v intencích zásad spravedlivého procesu volit ten, který vůbec, resp. co nejméně, zasahuje do toho kterého základního práva či svobody. Jde o strukturální princip liberálně demokratického státu in dubio pro libertate plynoucí přímo z ústavního pořádku (čl. 1 odst. 1 a čl. 2 odst. 4 Ústavy nebo čl. 2 odst. 3 a čl. 4 Listiny), vyjadřující prioritu jednotlivce a jeho svobody před státem (viz nálezy sp. zn. I. ÚS 643/06 a obdobně nálezy sp. zn. III. ÚS 741/06, ...). Tímto přístupem Ústavní soud mimo jiné respektuje i doktrínu materiálního právního státu, na kterou se ve své judikatuře opakovaně odvolává.“ (bod 33)*
- *„Dle názoru Ústavního soudu odpovídá jeho právní názor i imperativu souladného výkladu vnitrostátního práva s mezinárodně právními závazky České republiky (čl. 10 a čl. 1 odst. 2 Ústavy). To se týká zejména závazků vyplývajících z Aarhuské úmluvy, k níž přistoupila také Evropská společenství rozhodnutím Rady č. 2005/370/ES ze dne 17. 2. 2005. Úmluva se tak stala i součástí komunitárního práva, a to v režimu tzv. smíšených smluv. Čl. 4 této úmluvy stanoví, že každá strana zajistí, aby orgány veřejné správy na žádost o informace o životním prostředí zpřístupnily tyto informace veřejnosti, v čl. 9 Úmluvy je pak upraven přístup k právní ochraně z řad dotčené veřejnosti.“ (bod 34)*

58. Pokud je tedy správní soud v řízení o určitém návrhu postaven před otázkou, zda ten či onen druh napadeného právního aktu správního orgánu je opatřením obecné povahy ve smyslu § 101a odst. 1 soudního řádu správního, přičemž zákonná úprava takového právního aktu „nabízí dvojitý možný výklad“, Ústavní soud přikazuje použít tzv. materiální pojetí. Podle něho jsou pro posouzení opatření obecné povahy podstatné jen jeho obsahové právní znaky, které vyplývají z jeho skutečné právní povahy a účinků. A proto je opatřením obecné povahy každý závazný právní akt správního orgánu, který se vztahuje na individuálně určený předmět a druhově vymezený okruh osob, a to bez ohledu na to, zda je též v zákoně jako „opatření obecné povahy“ výslovně nazván, respektive bez ohledu na to, jak je v zákoně výslovně nazván.

59. Pomineme-li odlišný název, který není z materiálního hlediska podstatný, pak se předmětné usnesení vlády v napadené části navenek odlišuje od územně plánovací dokumentace pouze v jediném znaku, a sice v okruhu jím zavázaných adresátů. Obecně vzato, usnesení vlády jsou závazná pouze interně, ve vnitřních vztazích výkonné moci, potažmo státní správy, tzn. pouze vůči podřízeným ministerstvům a orgánům krajů a obcí při výkonu státní správy [viz čl. 76 Ústavy ČR, § 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]. Územně plánovací

dokumentace – ač je rovněž závazným podkladem pro rozhodování orgánů obcí a krajů v oblasti státní správy – je závazná též externě, ve vnějších vztazích vůči veřejnosti, tzn. vůči nepodřízeným fyzickým a právnickým osobám. V případě napadené části předmětného usnesení vlády je však tato odlišnost jen vnějšková a zdánlivá, a to z těchto třech důvodů:

60. Za prvé: **Interní závaznost předmětného usnesení vlády v napadené části nelze (korektně) vyvodit ze zákona, když zákonný základ vlády k posuzování jednotlivě určených záměrů z hlediska § 45i odst. 9 zákona o ochraně přírody a krajiny zcela chybí, ať již by takové posouzení mělo formou usnesení vlády, nebo formou jakéhokoli jiného vládního aktu.**

61. Za druhé: **V napadené části předmětného usnesení vlády je zřejmé zneužití pravomoci, tj. nezákonný účel, kterým vláda směřuje k obejití zákonem upraveného procesu posuzování podmínky podle § 45i odst. 9 zákona o ochraně přírody a krajiny příslušnými stavebními úřady a orgány ochrany přírody v příslušných správních řízeních.** Na zneužití pravomoci v tomto případě lze důvodně usuzovat na základě obdobných protiprávních pokusů, které v zájmu „*zlepšení plavebních podmínek*“ na Labi v nedávné minulosti iniciovala státní moc. V této souvislosti je třeba poukázat především na ustanovení § 3a zákona č. 114/1995 Sb., o vnitrozemské plavbě, které bylo do cit. zákona vloženo zákonem č. 118/2004 Sb.: „*Rozvoj a modernizace vodní cesty vymezené vodním tokem Labe od říčního km 129,1 (Pardubice), na státní hranici se Spolkovou republikou Německo a vodním tokem Vltava od říčního km 91,5 (Třebenice) včetně plavebního kanálu Vraňany - Hořín po soutok s vodním tokem Labe včetně výústní části vodního toku Berounky po přístav Radotín, je ve veřejném zájmu.*“ Citované ustanovení bylo zrušeno nálezem Ústavního soudu ze dne 28.6.2005 sp. zn. Pl. ÚS 24/04 zejména z těchto důvodů: „*Napadené ustanovení vylučuje, aby správní orgán ve správním řízení zjišťoval veřejný zájem na rozvoji a modernizaci předmětné vodní cesty, neboť ten je již určen samotným zákonem. Takovéto řešení, tj. deklarování veřejného zájmu v konkrétně určené věci zákonem, pokládá Ústavní soud za protiústavní. ... Veřejný zájem v konkrétní věci by měl být zjišťován v průběhu správního řízení na základě poměrování nejrůznějších partikulárních zájmů, po zvážení všech rozporů a připomínek. Z odůvodnění správního rozhodnutí pak musí zřetelně vyplýnout, proč veřejný zájem převážil nad řadou jiných 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. Z těchto důvodů je zjišťování veřejného zájmu v konkrétním případě typicky pravomocí moci výkonné a nikoliv zákonodárné.*“

62. A za třetí: **Pokud budeme napadenou část předmětného usnesení vlády posuzovat skutečně z materiálního hlediska, pak se jeho závaznost a účinky vůči budoucímu rozhodování stavebních úřadů a orgánů ochrany přírody ve správních řízeních o umístění a povolení záměru „*Plavební stupeň Děčín*“ prakticky neliší od závaznosti a účinků územního či regulačního plánu jakožto závazného podkladu „*pro rozhodování v území*“ podle § 43 odst. 5, resp. § 61 odst. 2 stavebního zákona.**

63. Ze všech těchto důvodů se navrhovatelé domnívají, že předmětné usnesení vlády v napadené části má z materiálního hlediska obdobnou právní povahu i účinky, jaké má územní či regulační plán. A je-li územní či regulační plán opatřením obecné povahy z hlediska § 101a odst. 1 soudního řádu správního, mělo by být jako opatření obecné povahy posouzeno i předmětné usnesení vlády v napadené části.

64. Uvedenému závěru nasvědčují i širší právní úvahy, které Ústavního soudu vyjádřil ve výše citovaném nálezu sp. zn. Pl. ÚS 14/07 na podporu materiálního pojetí opatření obecné povahy: „*Tímto přístupem (materiálním pojetím opatření obecné povahy – pozn. navrhovatele) Ústavní soud mimo jiné respektuje i doktrínu materiálního právního státu, na kterou se ve své judikatuře opakovaně odvolává. Ústavní soud tak ve vztahu k posuzované věci podtrhuje možnost efektivní soudní ochrany práv stěžovatelů již v etapě schvalování územně plánovací dokumentace, kterou nelze plně kompenzovat dostatečně reálnou ochranou jejich práv v následných fázích stavebního řízení.*“ (body 33 a 35). A právě tento moment je nyní podstatný u napadené části předmětného usnesení vlády. **V budoucím územním a stavebním řízení se otázka existence „naléhavých důvodů převažujícího veřejného zájmu na schválení ... záměru Plavební stupeň Děčín“ již nebude posuzovat, protože už je nyní (závazně) posouzena předmětným usnesením vlády. A případná soudní obrana proti pravomocnému územnímu rozhodnutí či stavebnímu povolení bude opožděná, a to mimo jiné i s ohledem na to, že žaloba proti případnému územnímu rozhodnutí či stavebnímu povolení nebude mít podle § 73 soudního řádu správního odkladný účinek.** Právě tento moment výstižně zdůraznil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 18.7.2006 č. j. 1 Ao 1/2006-74: „*V okamžiku územního řízení již není možné účinně se vyjádřit k otázce, zda bude určitá stavba realizována či nikoliv; v této fázi již otázka nezní "zda", ale "jak". Účinná právní ochrana se proto musí soustředit na okamžik, kdy je o dané věci skutečně rozhodováno. Účast veřejnosti na územních plánech, které se týkají životního prostředí, pak výslovně předvídá čl. 7 Úmluvy.*“

V.2./C.

Shrnutí a závěry

65. Za prvé: Vláda předmětným usnesením v napadené části - ve spojitosti s předmětnou částí návrhu Koncepce vodní dopravy – bez zákonného základu posoudila pro podrobně vymezený záměr „*Plavební stupeň Děčín*“ splnění podmínky „*naléhavých důvodů převažujícího veřejného zájmu*“ podle § 45i odst. 8 a 9 zákona o ochraně přírody a krajiny. Tím si nezákonně přisvojila část rozhodovacích pravomocí příslušných stavebních úřadů a orgánů ochrany přírody, neboť právě a jen tyto správní orgány jsou podle citovaných ustanovení zákona o ochraně přírody a krajiny příslušné k posouzení uvedené zákonné podmínky pro (individuální) záměry.

66. Za druhé: Vzhledem k tomu, že je zjevným účelem napadené části předmětného usnesení vlády - ve spojitosti s předmětnou částí návrhu Koncepce vodní dopravy - být závazným podkladem pro budoucí rozhodování stavebních úřadů a orgánů ochrany přírody v konkrétních správních řízeních, týkajících se uvedeného záměru, je třeba ji z materiálního právního hlediska posoudit jako opatření obecné povahy podle § 101a odst. 1 soudního řádu správního, při jehož vydání vláda neměla pravomoc či přinejmenším „*překročila meze své pravomoci*“ ve smyslu § 101d odst. 2 soudního řádu správního.

67. Za třetí: Ačkoli napadená část předmětného usnesení vlády tvoří s předmětnou částí návrhu Koncepce vodní dopravy obsahový celek, k odstranění popsáného nezákonného stavu by plně postačovalo, pokud by soud zrušil jen napadenou část předmětného usnesení vlády (k tomu viz petit v čl. VI bod 68 tohoto návrhu níže)

68. Závěrem navrhovatel dodává, že si je vědom přetíženosti Městského soudu v Praze. A z tohoto důvodu se mu omlouvá, že jej zatěžuje tímto návrhem. Je však přesvědčen, že to je nejen v zájmu zákonnosti, ale i ve veřejném zájmu. Záměr na výstavbu „*Plavebního stupně*“

Děčín“ je v době dlouhodobého hydrologického sucha na našem území nezodpovědným hazardem nejen s jedinečnými přírodními hodnotami Labského údolí, ale i s obrovskými částkami peněz: v návrhu Koncepce vodní dopravy v tabulce na str. 82 jsou jen investiční náklady na vybudování tohoto záměru odhadovány na 5,1 mld. Kč. Vláda totiž ve svých plánech na zlepšení plavebních podmínek na Labi (zvýšením hladiny a tím i hloubky) pro velké lodě nemá vůbec mezinárodněprávně zaručeno to nejdůležitější, totiž že SRN zajistí obdobné plavební podmínky na svém území až do Hamburku. Naopak: SRN je k podobným stavebním záměrům na Labi z řady závažných objektivních důvodů skeptická.

VI. PETIT

69. Na základě argumentů uvedených v čl. III., IV. a V. tohoto návrhu navrhovatel žádá Městský soud v Praze, aby vydal rozsudek tohoto znění:

1. Dnem právní moci tohoto rozsudku se ruší opatření obecné povahy – bod II. usnesení vlády České republiky ze dne 17.1.2018 č. 46.
2. Odpůrce je povinen nahradit navrhovateli náklady soudního řízení k rukám jeho právního zástupce do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

JUDr. Petr Svoboda, Ph.D., advokát

v zastoupení

ZO ČSOP Teplice – FERGUNNA