



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedy Milana Taubera, soudkyně Aleny Pavlíčkové a soudce Vadima Hlavatého ve věci

žalobce: **Povodí Labe, státní podnik**, IČO: 70890005
sídlem Víta Nejedlého 951, Hradec Králové

proti

žalovanému: **Ministerstvo dopravy**
sídlem nábreží Ludvíka Svobody 1222/12, Praha 1

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 5. 6. 2017, čj. 59/2017-130-SPR/3

takto:

- I. Rozhodnutí Ministerstva dopravy ze dne 5. 6. 2017, čj. 59/2017-130-SPR/3, a rozhodnutí Drážního úřadu ze dne 20. 12. 2016, čj. DUCR-80179/16/Sj, sp. zn. MO-STD0718/16/Sj, se ruší a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobci do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku na nákladech řízení 3 000 Kč.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci a průběh řízení před správními orgány

1. Žalobce se žalobou domáhal zrušení v záhlaví uvedeného rozhodnutí žalovaného ze dne 5. 6. 2017, čj. 59/2017-130-SPR/3 (dále jen jako „napadené rozhodnutí“), kterým bylo zamítnuto odvolání žalobce a potvrzeno rozhodnutí Drážního úřadu (dále jen jako „Drážní úřad“) ze dne 20. 12. 2016, čj. DUCR-80179/16/Sj, sp. zn. MO-

STD0718/16/Sj (dále jen jako „prvostupňové rozhodnutí“), jímž bylo dle § 10 odst. 1 zákona č. 266/1994 Sb., o drahách, ve znění účinném do 31. 3. 2017 (dále jen jako „zákon o drahách“), uloženo žalobci kácení označených stromů rostoucích na pozemku parc. č. 143/10 v k. ú. Gerhartice a obci Ústí nad Orlicí.

2. Z předloženého správního spisu soud zjistil následující, pro věc podstatné skutečnosti.
3. Drážní úřad provedl dne 25. 10. 2016 na základě podnětu Správy železniční dopravní cesty, státní organizace (nově Správa železnic, státní organizace, dále jen jako „SŽ“), státní dozor ve věcech drah dle § 58 odst. 1 zákona o drahách na pozemku parc. č. 143/10 v k. ú. Gerhartice a obci Ústí nad Orlicí, kdy předmětem kontroly bylo 107 ks stromů rostoucích podél železniční trati Česká Třebová – Praha hl. n. v traťovém úseku Ústí nad Orlicí – Chocen, které byly Drážním úřadem identifikovány jako zdroj ohrožení dráhy ve smyslu § 10 odst. 1 zákona o drahách. Na základě tohoto zjištění Drážní úřad zahájil oznámením ze dne 26. 10. 2016, čj. DUCR-66989/16/Sj, sp. zn. MO-STD0718/16/Sj, řízení o stanovení rozsahu a způsobu provedení nezbytných opatření ve smyslu § 10 odst. 1 zákona o drahách.
4. Prvostupňovým rozhodnutím ze dne 20. 12. 2016 Drážní úřad nařídil žalobci provést nezbytná opatření k odstranění vzniklého nebezpečí pro dráhu do 31. 3. 2017, a to odstranění 107 ks stromů podél předmětné trati označených červenou barvou čísla 1 – 107, a dle § 85 odst. 2 písm. a) zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen jako „správní řád“), vyloučil z důvodu veřejného zájmu odkladný účinek odvolání. Drážní úřad uvedl, že při výkonu státního dozoru bylo zjištěno, že v souvislém břehovém porostu jsou stromy výšky 15 – 20 m, rostoucí ve vzdálenosti 10 – 15 m od osy krajní koleje, které jsou přestárlé, viditelně poškozené a nahnuté směrem k železniční trati, a některé mají nalomené větve, které musí provozovatel dráhy prořezávat. Drážní úřad dospěl k závěru, že tyto označené stromy představují zdroj ohrožení dráhy dle § 10 odst. 1 zákona o drahách, jehož původcem je jejich vlastník, tedy žalobce, jelikož stromy v sousedství dráhy dosáhly výšky, kdy v případě pádu zasáhnou do průjezdného profilu dráhy, a tak v rozporu s § 2900 zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku, ve znění pozdějších předpisů (dále jen jako „občanský zákoník“), ohrožují život, zdraví nebo vlastnictví osob na dráze. Jelikož jsou Drážnímu úřadu z jeho úřední činnosti známy případy pádu zdravých a nepoškozených dřevin do průjezdného profilu koleje, nebylo dle něj i s ohledem na nález Ústavního soudu ze dne 6. 3. 2002, publikovaný pod č. 144/2002 Sb., nutné pořizovat dendrologické posudky, neboť za zdroj ohrožení dráhy je nutné považovat v tomto případě každou dřevinu dle uvedených kritérií. Vlastník pozemku tím, že stromy neodstraní, dokud nedosáhnou takové výšky, porušil dle Drážního úřadu prevenční povinnost dle § 2900 občanského zákoníku. K možnému rozporu se zákonem č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů (dále jen jako „zákon č. 114/1992 Sb.“), Drážní úřad uvedl, že tento podléhá derogaci s ohledem na specialitu zákona o drahách, a i pokud by tomu tak nebylo, musel by se zákon o drahách aplikovat přednostně s ohledem na pořadí chráněných práv v Listině základních práv a svobod. Drážnímu úřadu zákon neumožňuje jiný postup, kterým by právě byla dohoda s orgánem ochrany přírody, a postup dle § 65 zákona č. 114/1992 Sb. by byl ryze formalistický, jelikož by nemohla nastat situace, kdy by orgán ochrany přírody mohl svůj souhlas neudělit. Orgán ochrany přírody navíc není kompetentní rozhodnout, zda a v jaké míře vzniklo ohrožení dráze, proto se nemůže na

rozhodovací činnosti drážního správního úřadu o postupu dle § 10 odst. 1 zákona o drahách podílet ani do něj zasahovat. K vyloučení odkladného účinku Drážní úřad uvedl, že ve věci jde primárně o ochranu života, zdraví a majetku osob, kdy veřejný zájem na ochraně má přednost před ochranou jednotlivých dřevin. Dřeviny se mohou pádem do kolejí stát ohrožením bezprostředně, náhle, kdykoliv a nezávisle na vůli vlastníka dotčeného pozemku, čímž hrozí nebezpečí z prodlení.

5. K odvolání žalobce rozhodl žalovaný napadeným rozhodnutím ze dne 5. 6. 2017 tak, že odvolání žalobce zamítl a prvostupňové rozhodnutí potvrdil. Konstatoval, že nález Ústavního soudu č. 144/2002 Sb. zdůraznil povinnost vlastníka pozemku v sousedství dráhy odstranit stromy představující nebezpečí sám a na vlastní náklady, pokud se staly nebezpečím v důsledku jeho jednání, a to konáním i opomenutím. Reálná možnost vlastníka pozemku ovlivnit vznik konkrétního ohrožení pro dráhu rozhoduje o tom, zda jen strpí realizaci opatření, nebo je povinen je provést sám a na svůj náklad. Přitom výšku stromů vlastník schopen ovlivnit je, jelikož je může zkrátit nebo pokácet. V druhém případě se jedná o klasickou vyšší sílu (*vis maior*). Pokud vlastník nesplnil svou povinnost podle § 2900 občanského zákoníku, drážní úřad mu musí uložit nezbytné opatření dle § 10 odst. 1 zákona o drahách, přičemž posuzuje nesplnění povinnosti dle § 2900 občanského zákoníku jen jako faktický stav nebezpečí pro dráhu. Odpovědnost žalobce tkví ve skutečnosti, že předmětným stromům nezabránil vyrůst do kritické výše. Ustanovení § 8 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb. a § 10 odst. 1 zákona o drahách sice obě upravují kácení dřevin v sousedství dráhy, je však třeba určit, které z nich se bude na danou situaci aplikovat. § 8 zákona č. 114/1992 Sb. dle žalovaného upravuje situace, kdy kácením stromu může dojít k vzniku nebezpečí pro dráhu, jiná situace však nastane tehdy, kdy samy stromy jsou takovým nebezpečím. Jelikož by zde orgán ochrany přírody nemohl žádat drážní správní úřad o dohodu, rozhoduje dle § 10 odst. 1 zákona o drahách Drážní úřad sám, bez dohody či jiné ingerence orgánu ochrany přírody. O souhlas by navíc nebylo nutné žádat dle § 8 odst. 4 zákona č. 114/1992 Sb. Dle žalovaného není důvod, aby vlastnické právo vlastníků věci představující stejně vážné nebezpečí pro dráhu mělo požívat před zásahem Drážního úřadu různé ochrany, takový výklad by zakládal bezdůvodně rozdílný přístup k vlastníkům pozemků sousedících s drahou. Je to navíc pouze Drážní úřad, který má znalosti a kompetence posoudit podmínky kácení z hlediska bezpečného a plynulého provozování dráhy. Co se týče nevypořádání námitky, že výška stromů je přírodním vlivem, který vlastník pozemku nemůže ovlivnit, a proto je to provozovatel dráhy, kdo je povinen činit opatření k předcházení vzniku mimořádných událostí, žalovaný uvedl, že Drážní úřad ji sice nevypořádal výslovně, konstatoval však, že se jedná o nebezpečí způsobené žalobcem, z čehož plyne, že se nejedná o přírodní vliv. Drážní úřad se tak v prvostupňovém rozhodnutí s námitkou vypořádal. Pokud označil za příčinu vzniku nebezpečí pro dráhu jednání vlastníka, vylučuje to jinou, alternativní příčinu tohoto nebezpečí. Nelze tvrdit, že by nebyla prokázána existence nebezpečí pro dráhu, když se v protokolu o kontrole hovoří o 107 ks stromů rostoucích podél železniční trati, které představují nebezpečí již proto, že s ohledem na vzdálenost od dráhy dosáhly takové výšky, kdy by v případě pádu zasáhly do jejího průjezdného profilu. Drážní úřad prokázal jak existenci nebezpečí, tak příčinu jeho vzniku, a to v rozsahu požadovaném v § 3 správního řádu. Pochybnosti přetrvávají pouze o právní kvalifikaci, nikoli o skutkovém stavu. Na věc nemůže dopadat ani § 22 odst. 2 písm. d) zákona o drahách.

II. Obsah žaloby

6. Žalobce předně namítl nezákonnost a nesprávnost napadeného i prvostupňového rozhodnutí.
7. V prvním žalobním bodu uvedl, že v prvoinstančním řízení byl orgán ochrany přírody dotčeným orgánem, neboť rozhodnutím byly dotčeny zájmy chráněné zákonem č. 114/1992 Sb., tj. ochrana dřevin. Drážní úřad tedy nemohl vydat prvostupňové rozhodnutí bez závazného stanoviska orgánu ochrany přírody, resp. bez dohody s tímto orgánem. Jinak bylo rozhodnutí vydáno v rozporu s právními předpisy. Žalovaný tak měl postupovat dle § 90 odst. 1 správního řádu. Přitom žalobce poukázal na § 7 a § 8 zákona č. 114/1992 Sb. a judikaturu Nejvyššího správního soudu.
8. V druhém žalobním bodu namítl, že rozhodnutí je nezákonné z důvodu jeho nepřezkoumatelnosti, jelikož se Drážní úřad dostatečně nevypořádal s námitkami žalobce uplatněnými v průběhu správního řízení, zejména že výška stromů je přírodním vlivem, který vlastník stromu nemůže ovlivnit. Drážní úřad na tuto námitku nereagoval, stejně jako na námitku, že zdroj ohrožení dráhy vznikl výstavbou a provozem dráhy. Žalovaný uvedl, že pokud Drážní úřad prokázal, že nebezpečí pro dráhu vzniklo z jednání žalobce tím, že nesplnil svou prevenční povinnost, nemusel se Drážní úřad zabývat tím, že nebezpečí pro dráhu vzniklo výstavbou nebo provozem dráhy nebo přírodními vlivy. Žalobce však má za to, že Drážní úřad i žalovaný měli řádně zdůvodnit, proč konkrétní situace nevznikla výstavbou dráhy nebo přírodními vlivy, zvláště v řízení, které bylo zahájeno z moci úřední, kde je správní orgán povinen zjistit všechny rozhodné skutečnosti ve prospěch i neprospěch toho, komu má být uložena povinnost. Žalobce uvádí, že žádný právní předpis nestanovuje povinnost vlastníka břehového porostu k úpravě jeho výšky a k jeho odstraňování, a pokud dřevina představuje zdroj nebezpečí pro dráhu, je dle žalobce na správci dráhy, aby ji odstranil sám.

III. Vyjádření žalovaného a replika žalobce

9. Žalovaný navrhl žalobu zamítnout.
10. Ve vztahu k námitce nevyžádání závazného stanoviska orgánu ochrany přírody uvedl, že je nutno určit, zda na danou situaci aplikovat § 8 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb., nebo § 10 odst. 1 zákona o drahách, přičemž v případě, kdy stromy samy představují nebezpečí pro dráhu, je to druhé jmenované ustanovení, které je k prvnímu v poměru speciality. Dále uvedl tytéž argumenty, jako v napadeném rozhodnutí. Ohledně § 7 zákona č. 114/1992 Sb. poukázal na to, že žalobce v řízení před správními orgány tímto ustanovením neargumentoval, a proto by žaloba měla být v této části jako nepřípustná odmítnuta. Stejně se vyjádřil k argumentaci žalobce rozsudky Nejvyššího správního soudu a uvedl, že šlo o zcela odlišné skutkové stavy.
11. K námitce nevypořádání se s námitkami žalobce žalovaný konstatoval, že se s ní vypořádal v čl. V. a VII. napadeného rozhodnutí, a zopakoval argumentaci uvedenou v tomto rozhodnutí. Dále doplnil, že by bylo v rozporu se zásadou procesní ekonomie, aby poté, co Drážní úřad prokázal příčinu vzniku nebezpečí, prokazoval, že se o jinou příčinu nejedná. Předpisem, který stanovuje úpravu břehového porostu, je právě § 10 odst. 1 zákona o drahách. Drážní úřad není oprávněn posuzovat věc

pohledem zákona č. 114/1992 Sb., přičemž tak nemůže učinit ani orgán ochrany přírody. Sám žalobce takové posouzení přiznává, když uvádí, že by porost v takovém případě měl odstranit správce dráhy.

12. K tomu se žalobce opětovně vyjádřil v replice ze dne 11. 10. 2017. Zdůraznil, že postup bez zajištění souhlasu či závazného stanoviska dotčeného orgánu je v rozporu s právními předpisy a taková nezákonná aplikace příslušných ustanovení vystavuje adresáty správního aktu nebezpečí sankce ze strany jiných orgánů chránících konkurenční veřejné zájmy, což by mělo být vyřešeno již v rámci správního řízení. Taková situace je v rozporu se zásadou legitimního očekávání. Žalobce by se tak akceptováním postupu žalovaného vystavil postihu ze strany orgánů ochrany přírody. K aplikaci § 10 odst. 1 zákona o drahách žalobce doplnil, že odpovědnost za odstranění zdroje ohrožení dráhy je odpovědností veřejnoprávní, když je stanovena veřejnoprávním předpisem pro ochranu veřejného zájmu na bezpečném a plynulém provozu dráhy. Proto nelze bez dalšího aplikovat § 2900 občanského zákoníku. Žalobce sice souhlasí, že vlastník může vznik zdroje ohrožení způsobit nečinností, ale pouze v rozsahu, v jakém má vlastník povinnost činit, tedy tím, že o strom pečuje a dbá o jeho dobrý zdravotní stav. Pokud je ale činnost vyvolána přítomností dráhy a vlastník by jinak takovou povinnost neměl, měl by náklady nést provozovatel dráhy. Proto zákonodárce stanovil v zákoně o drahách jasnou hranici, kdy musí činnost provést vlastník. Drážní úřad svým postupem stále rozšiřuje okruh okolností, kdy by měl zasáhnout vlastník, a zbavuje tak provozovatele dráhy povinnosti zajišťovat bezpečnost a plynulost provozu na dráze.

IV. Posouzení žaloby Městským soudem v Praze

13. Soud přezkoumal napadené rozhodnutí, včetně řízení, jež jeho vydání předcházelo, v mezích žalobních bodů, jimiž je vázán, vycházeje přitom ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodnutí správního orgánu (§ 75 odst. 1, 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů – dále jen jako „s. ř. s.“), a dospěl k závěru, že žaloba je důvodná.
14. Dle § 10 odst. 1 zákona o drahách jsou vlastníci nemovitosti v sousedství dráhy povinni strpět, aby na jejich pozemcích byla provedena nezbytná opatření k zabránění sesuvů půdy, padání kamenů, lavin a stromů nebo jejich částí, vznikne-li toto nebezpečí výstavbou nebo provozem dráhy nebo přírodními vlivy; vznikne-li toto nebezpečí z jednání těchto vlastníků, jsou povinni učinit nezbytná opatření na svůj náklad. O rozsahu a způsobu provedení nezbytných opatření a o tom, kdo je provede, rozhodne drážní správní úřad.
15. Dle § 8 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb. je ke kácení dřevin nezbytné povolení orgánu ochrany přírody, není-li dále stanoveno jinak. Povolení lze vydat ze závažných důvodů po vyhodnocení funkčního a estetického významu dřevin. Povolení ke kácení dřevin na silničních pozemcích může orgán ochrany přírody vydat jen po dohodě se silničním správním úřadem a povolení ke kácení dřevin u železničních drah může orgán ochrany přírody vydat jen po dohodě s drážním správním úřadem.
16. Dle § 8 odst. 4 zákona č. 114/1992 Sb. není povolení třeba ke kácení dřevin, je-li jejich stavem zřejmě a bezprostředně ohrožen život či zdraví nebo hrozí-li škoda značného rozsahu. Ten, kdo za těchto podmínek provede kácení, oznámí je orgánu ochrany přírody do 15 dnů od provedení kácení.

17. Dle § 65 zákona č. 114/1992 Sb. orgán státní správy vydávající rozhodnutí podle zvláštních předpisů, jimiž mohou být dotčeny zájmy chráněné tímto zákonem, tak činí jen po dohodě s orgánem ochrany přírody, není-li v zákoně předepsán jiný postup.
18. Soud předně zdůrazňuje, že v obdobných věcech, kdy vlastníku pozemku bylo žalovaným uloženo odstranit stromy podél dráhy dle § 10 odst. 1 zákona o drahách, již opakovaně rozhodoval (viz rozsudek ze dne 30. 8. 2018, čj. 11 A 25/2017-65, rozsudek ze dne 17. 4. 2019, čj. 10 A 28/2017-61, rozsudek ze dne 21. 8. 2019, čj. 11 A 138/2017-36, rozsudek ze dne 29. 8. 2019, č. j. 9 A 51/2017-59, rozsudek ze dne 12. 9. 2019, čj. 11 A 45/2018-97, rozsudek ze dne 19. 12. 2019, čj. 6 A 80/2016-65, ad.), přičemž kasační stížnosti žalovaného proti těmto rozsudkům byly následně z většiny rozsudky Nejvyššího správního soudu zamítnuty (viz rozsudek ze dne 18. 12. 2019, čj. 1 As 299/2019-42, rozsudek ze dne 30. 1. 2020, čj. 4 As 370/2019-39, rozsudek ze dne 13. 2. 2020, čj. 4 As 383/2019-32, ad.). Vzhledem k tomu, že argumentace účastníků i skutkové okolnosti posuzovaného případu jsou podobné jako v uvedených věcech, vychází soud z těchto výše označených rozsudků.
19. Soud se nejprve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí žalovaného a prvostupňového rozhodnutí Drážního úřadu, tuto vadu však neshledal.
20. Z tohoto žalobního bodu je zřejmé, že žalobce namítá nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodu. Ta však musí být vykládána ve svém skutečném smyslu, tj. jako nemožnost přezkoumat určité rozhodnutí pro nemožnost zjistit v něm jeho obsah nebo důvody, pro které bylo vydáno (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006-76). Je nezbytné, aby se správní orgán v souladu s ustanovením § 68 odst. 3 správního řádu vypořádal s námitkami účastníků řízení takovým způsobem, aby z odůvodnění jeho rozhodnutí bylo možno dovodit, z jakého důvodu považuje námitky účastníka řízení za liché, mylné anebo vyvrácené (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 7. 2009, č. j. 9 As 71/2008 – 109; dostupné na www.nssoud.cz), v opačném případě může své rozhodnutí zatížit nepřezkoumatelností pro nedostatek důvodů [§ 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.]. Uvedené platí tím spíš pro odvolací řízení, kdy jen ze samotného podání odvolání lze předpokládat, že účastník bude namítat rozpor s právními předpisy nebo nesprávnost rozhodnutí či předcházejícího řízení (§ 82 odst. 2 správního řádu) a povinností odvolacího správního orgánu bude tyto námitky přezkoumat (§ 89 odst. 2 správního řádu), přičemž nevypořádání uplatněných odvolacích námitek zpravidla rovněž způsobuje nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů [§ 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.] (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 7. 2008, č. j. 3 As 51/2007 – 84). Zrušení správního rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost je vyhrazeno jen těm nejzávažnějším vadám správních rozhodnutí, kdy pro absenci důvodů či pro nesrozumitelnost skutečně nelze správní rozhodnutí meritorně přezkoumat.
21. Soud však takové závažné vady v prvostupňovém rozhodnutí ani napadeném rozhodnutí neshledal, přičemž podotýká, že je nutno pojímat rozhodnutí správního orgánu I. stupně i rozhodnutí odvolacího orgánu jako jeden celek. Drážní úřad v prvostupňovém rozhodnutí vysvětlil, proč považuje i zdravé a nepoškozené dřeviny za zdroj ohrožení dráhy a proč dle něj tíží žalobce povinnost tyto stromy odstranit, než dosáhnou takové výšky, že představují ohrožení pro život, zdraví i majetek osob na dráze (přičemž v této fázi soud odhlíží od skutečnosti, zda jsou tyto úvahy správné, či nikoli). S námitkou žalobce stran toho, že výška stromů je přírodním vlivem, se tak

sice výslovně nevypořádal, tj. nezmínil skutečnost, že žalobce tuto námitku v průběhu správního řízení vznesl, z obsahu prvostupňového rozhodnutí je však zřejmé, z čeho dovozuje, že výška stromů není neovlivnitelným přírodním vlivem. Již prvostupňové rozhodnutí by tedy dle názoru soudu v testu přezkoumatelnosti samo o sobě obstálo. Žalovaný se pak v napadeném rozhodnutí výslovně k této námitce žalobce vyjádřil, podrobně se jí zabýval a ve shodě s prvostupňovým správním orgánem vyložil, jaké úvahy ho vedou ke skutečnosti, že příčinou vzniku zdroje ohrožení dráhy jsou dané konkrétní stromy a proč tedy nebyla výslovně řešena námitka žalobce. Z obou rozhodnutí jsou tedy seznatelné úvahy, kterými se správní orgány řídily při hodnocení důkazů a výkladu právních předpisů, i to, jak se vypořádaly s tvrzeními a námitkami účastníků správního řízení. Proto soud nemohl v tomto bodě žalobci přisvědčit.

22. Žalobce primárně napadal nepřezkoumatelnost prvostupňového i napadeného rozhodnutí pro nevypořádání jeho námitek, vedle toho však námitky svým obsahem mířily i na nesprávnou aplikaci § 10 odst. 1 zákona o drahách. Co se tedy týče těchto námitek, musí soud dát žalobci za pravdu.
23. Aplikací § 10 odst. 1 zákona o drahách Drážním úřadem a žalovaným a s tím souvisejícím rozsahem potřebného dokazování se opakovaně zabýval jak zdejší soud, tak Nejvyšší správní soud. Naposledy Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 13. 2. 2020, čj. 4 As 383/2019-32, dospěl k následujícím závěrům: *„(...)prostá existence stromů určité výšky a dopadové vzdálenosti do dráhy nemůže sama o sobě představovat nebezpečí pro dráhu, pokud správní orgány dostatečně nezkoumaly, zda je nebezpečí pádu těchto stromů do dráhy vůbec reálné. Správní orgány jsou povinny zjistit okolnosti, z nichž se nebezpečí podává, např. stáří či zdraví stromu, morfologii terénu či stav podloží. Takovou okolností nemůže být pouze možný budoucí extrémní (tedy nikoliv běžný) klimatický jev, který by mohl strom v budoucnu zasáhnout. Má-li nebezpečí spočívat v tom, že na pozemku rostou stromy, které mohou (s ohledem na svoji výšku a dopadovou vzdálenost) do dráhy spadnout, pak nařízení jejich odstranění musí být podloženo konkrétními skutkovými zjištěními, z nichž brozící nebezpečí pádu stromů vyplývá. Nepostačí tedy pouze hypotetická možnost, že určitý strom by v případě pádu mohl zasáhnout dráhu, třebaže aktuálnímu nebezpečí pádu tohoto stromu nic nenasvědčuje. (...) správní orgán prvního stupně i stěžovatel (zde žalovaný – pozn. zdejšího soudu) postupovali nezákonně, pokud pouze na základě kritéria výšky a dopadové vzdálenosti od dráhy stanovili okruh stromů, které měl žalobce pokácet, aniž by ověřili, zda tyto stromy představují skutečné nebezpečí. Takovýto postup je v rozporu se zásadou materiální pravdy podle § 3 správního řádu, jejíž naplnění vyžaduje, aby skutková stránka věci byla zjištěna dostatečně ve vztahu k řádnému posouzení a uplatnění zejména zásad legality (zákonnosti), přiměřenosti a předvídatelnosti rozhodnutí správních orgánů. Pouze v takovém případě je možno považovat skutkový stav za dostatečně zjištěný (Skulová, S. a kol. Správní právo procesní. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008, s. 71). Současně platí, že za zjištění skutkového stavu věci je primárně odpovědný správní orgán vedoucí řízení a tento správní orgán je také primárně povinen opatřit podklady pro vydání rozhodnutí (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 7. 2012, č. j. 6 Ads 61/2012 - 15). (...) při výkladu § 10 zákona o drahách je třeba zohlednit princip proporcionality, který je ostatně nutno uplatnit vždy při řešení střetu základních práv, resp. veřejných zájmů (v daném případě veřejného zájmu na ochraně zdraví a bezpečnosti cestujících na straně jedné a vlastnického práva, jakož i práva na ochranu životního prostředí na straně druhé). Také tomuto principu proto odpovídá výklad, který pod pojmem nebezpečí pro dráhu rozumí skutečné a reálně brozící nebezpečí, které lze předem předvídat,*

nikoliv pouze potenciální hrozba spojená s tím, že se vůbec nějaké stromy nacházejí v dopadové vzdálenosti od dráhy. Nejvyšší správní soud v této souvislosti připomíná, že podle čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod je nucené omezení vlastnického práva možné pouze za náhradu (srov. nálezn Ústavního soudu ze dne 8. 7. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 8/08). Náhrada není ústavním předpokladem pro omezení vlastnického práva podle čl. 11 odst. 3 Listiny pouze tehdy, pokud vlastník zneužívá vlastnické právo na újmu práv druhých nebo v rozporu se zákonem chráněnými obecnými zájmy, nebo pokud jeho výkon poškozuje lidské zdraví, přírodu a životní prostředí nad míru stanovenou zákonem (viz nálezn Ústavního soudu ze dne 13. 12. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 34/03). [38] Tato ústavněprávní východiska je třeba respektovat i při výkladu § 10 odst. 1 zákona o dráhách. (...) omezení vlastnického práva vlastníka pozemku, který sousedí s dráhou, spočívající v pokácení stromů bez náhrady, může být ústavně konformní pouze tehdy, pokud se týká odstranění stromů, které prokazatelně představují ohrožení zdraví a životů osob, nebo jiné předvídatelné poškození dráhy, neboť pouze v takovém případě dochází k omezení vlastnického práva v souladu s čl. 11 odst. 3 Listiny. Tomu odpovídá povinnost správního orgánu zkoumat, zda ten který strom skutečně představuje takové nebezpečí. V opačném případě uložení povinnosti paušálního odstranění všech stromů v tzv. dopadové vzdálenosti od dráhy, jako se tomu stalo v tomto případě, by kromě dodržení principu přiměřenosti muselo být omezení vlastnického práva spojeno s náhradou, s níž však ustanovení § 10 zákona o dráhách nepočítá. [39] (...) je povinností stěžovatele toto reálné nebezpečí (projevující se například ve stáří stromu, pevnosti jeho kořenového systému atd.) při stanovení opatření podle § 10 zákona o dráhách konkrétně zkoumat. Pouze v takovém případě lze považovat výklad tohoto zákonného ustanovení za ústavně konformní. Této povinnosti však neodpovídá postup stěžovatele v dané věci, kdy nebezpečí pro dráhu paušálně dovodil v případě všech stromů, nacházejících se v dopadové vzdálenosti od dráhy. [40] Jelikož v posuzované věci nebylo provedeno zkoumání dotčených stromů a nelze bez dalšího dovodit, že stromy představují reálné nebezpečí pro dráhu, není možné ani uzavřít, že žalobce porušil prevenční povinnost tím, že se o stromy nestaral. Stěžovatelem tvrzené jednání, kterým měl žalobce způsobit nebezpečí pro dráhu, byť ve formě opomenutí, tedy nebylo nijak prokázáno a za současného nedostatečného zjištění skutkového stavu ze strany správních orgánů nelze požadovat, aby žalobce provedl kácení stromů na své náklady. Správní orgány svým výkladem § 10 zákona o dráhách zakládají absolutní objektivní odpovědnost žalobce za pouhou existenci stromů v sousedství dráhy; takový výklad však je extenzivní a neodpovídá ani nálezu sp. zn. 11/01.“

24. Zdejší soud se s tímto posouzením plně ztotožňuje a nemá co k němu doplnit. Žalovaný a Drážní úřad svým postupem, kdy řádně nezkontrolovali, zda stromy představují skutečné nebezpečí pro dráhu, a tedy to, komu a na čí náklady lze uložit odstranění těchto stromů, zatížili své rozhodnutí nezákonností. Z těchto důvodů shledal soud tuto námitku žalobce důvodnou.
25. Dále se soud zabýval poslední námitkou žalobce ve vztahu k absenci závazného stanoviska, resp. souhlasu orgánu ochrany přírody při vydání prvostupňového i napadeného rozhodnutí.
26. Soud nejprve ve vztahu k návrhu žalovaného na odmítnutí žaloby v části, v níž žalobce poukazuje na dříve nezmiňovaná ustanovení zákona č. 114/1992 Sb. a rozsudky Nejvyššího správního soudu, uvádí, že odmítnout žalobu pro její nepřijatelnost lze pouze v případě nevyčerpání opravných prostředků v předchozím řízení. Tato

omezení se však nevztahují na samotný obsah námitek uplatněných v opravném prostředku. Správní soudnictví je vystavěno na principu přezkumu v tzv. plné jurisdikci, tedy jak po stránce skutkové, tak po stránce právní. Jak konstatoval rozšíření senát Nejvyššího správního soudu již v usnesení ze dne 26. 8. 2008, čj. 7 Afs 54/2007-62, „[ž]alobce je oprávněn uvést v žalobě všechny důvody, pro které považuje napadené správní rozhodnutí za nezákonné. Tomu nebrání skutečnost, že některé z nich neuplatnil již v odvolacím řízení, ač tak učinit mohl.“ Z důvodu toho, že žalobce neuvedl některá ustanovení zákona č. 114/1992 Sb. a odkazy na zmíněné judikáty Nejvyššího správního soudu již ve svém odvolání proti rozhodnutí Drážního úřadu, nelze proto žalobu odmítnout, jak se domnívá žalovaný.

27. Žalovaný v napadeném rozhodnutí argumentoval tak, že v případě, kdy stromy představují samy o sobě zdroj ohrožení dráhy, § 8 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb. se neaplikuje z důvodu speciality § 10 odst. 1 zákona o drahách a není tak nutno postupovat v dohodě s orgánem ochrany přírody. Soud však nemůže s tímto výkladem souhlasit. Jak již uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 5. 11. 2015, čj. 7 As 162/2015 – 59, mezi zákonem o drahách a zákonem č. 114/1992 Sb. není žádný poměr obecného a zvláštního, jedná se o dva zákony stojící vedle sebe, které musí být vykládány ve shodě tak, aby byly proporcionálně ochráněny zájmy v obou zákonech vymíněné. V případě, kdy dřeviny představují skutečně zřejmé a bezprostřední ohrožení života či zdraví nebo nebezpečí škody značného rozsahu, lze je kácet i bez povolení orgánu ochrany přírody. Ke kolizi obou zákonů tak nedochází, neboť v případě bezprostředního ohrožení lze postupovat v souladu se zákonem č. 114/1992 Sb. O povolení kácení dřevin okolo dráhy tak rozhoduje vždy orgán ochrany přírody a pouze v úzce vymezených případech (viz § 8 odst. 4 zákona č. 114/1992 Sb.) může bez povolení zakročit Drážní úřad, nelze tak tvrdit, že o kácení dřevin podél dráhy rozhoduje pouze Drážní úřad, jak tvrdí žalovaný. Zde se však jedná o povolení kácení.
28. Naopak pokud Drážní úřad chce přijmout příslušná opatření v odstranění zdroje ohrožení dráhy dle § 10 odst. 1 zákona o drahách, musí postupovat v dohodě s příslušným orgánem ochrany přírody, jak předpokládá § 65 zákona č. 114/1992 Sb., jelikož v zákoně o drahách ani jinde není výslovně stanoveno jinak. Nejedná se zde o závazné stanovisko ve smyslu § 149 správního řádu, kdy je Drážní úřad povinen řídit se příslušným stanoviskem orgánu ochrany přírody, ale o dotčený správní orgán dle § 136 správního řádu. Z obsahu správního spisu však plyne, že Drážní úřad ani žalovaný se na orgán ochrany přírody neobrátili, aby si od něj vyžádali vyjádření či jiné stanovisko. Tím však zatížili svá rozhodnutí nezákonností, neboť neumožnili dotčenému orgánu vyjádřit se z hlediska zájmu na ochraně životního prostředí, k jehož posouzení není Drážní úřad oprávněn. Tato námitka žalobce je tedy rovněž důvodná.

V. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

29. Ze všech shora uvedených důvodů soud dospěl k závěru, že skutkový stav, který vzal správní orgán za základ napadeného rozhodnutí, vyžaduje zásadní doplnění, a proto rozhodl bez nařízení jednání a podle § 76 odst. 1 písm. b) a c) s. ř. s. napadené rozhodnutí zrušil, včetně zrušení prvostupňového rozhodnutí, které vychází z týchž neúplných podkladů neumožňujících řádné právní posouzení, a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. V něm správní orgán, nedospěje-li k jinému procesnímu řešení, doplní skutkový stav, přičemž až poté bude možné posoudit, zda je možné postupovat

podle § 10 zákona o dráhách. Právním názorem, který soud ve zrušujícím rozsudku vyslovil, je v dalším řízení správní orgán vázán (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).

30. O nákladech řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Jelikož žalobce měl ve věci plný úspěch, uložil soud žalovanému zaplatit žalobci náhradu nákladů. Náklady žalobce představuje zaplacený soudní poplatek ve výši 3 000 Kč.

Poučení:

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). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže 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. července 2020

Milan Tauber v. r.
předseda senátu