



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě, složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců JUDr. Jana Vyklického a JUDr. Petra Průchy, v právní věci žalobkyně: **FARMAHUCUL, s. r. o.**, se sídlem Vítkovice v Krkonoších – Janova Hora 92, zastoupena JUDr. Ing. Karin Laufmanovou, advokátkou se sídlem Dušní 1, Praha 1, proti žalovanému: **Krajský úřad Libereckého kraje**, se sídlem U Jezu 642/2a, Liberec 2, **za účasti** osob zúčastněných na řízení: **I) Ing. I. K., II) M. K.**, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 5. 6. 2012, č. j. OÚPSŘ 126/2012-rozh., v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 28. 11. 2013, č. j. 30 A 74/2012 – 40,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 28. 11. 2013, č. j. 30 A 74/2012 - 40, **se ruší a věc se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Rozhodnutím Městského úřadu Jilemnice ze dne 16. 2. 2012, č. j. PDMUJI 2073/2012/P1/Rozh, byla umístěna stavba „Stavba nového vleku v linii stávajícího vleku (BLV 1-H)“ na několika pozemcích v katastrálním území Vítkovice v Krkonoších. Proti územnímu rozhodnutí se odvolala žalobkyně, ale její odvolání bylo rozhodnutím Krajského úřadu Libereckého kraje (dále „stěžovatel“) ze dne 5. 6. 2012, č. j. OÚPSŘ 126/2012-rozh., zamítnuto a prvoinstanční rozhodnutí potvrzeno.

Rozhodnutí stěžovatele napadla žalobkyně správní žalobou, v níž namítala nedostatky v poučovací povinnosti správních orgánů, čímž jí bylo zamezeno v uplatnění všech námitek. Správním orgánům rovněž vytýkala, že se nedostatečně zabývaly dopadem stavby na přilehlé území a zásahem do jejího vlastnického práva k sousednímu pozemku.

V tomto ohledu zmínila i zásah do práva užívat pozemek jako zimní výběh pro chráněné plemeno huculských koní. Správní žalobu uzavřela námitkou, že se správní orgány vůbec nezabývaly otázkou ochranného pásma lyžařského vleku dle zákona č. 266/1994 Sb., o drahách (dále jen „zákon o drahách“). Konkrétně poukázala na novelu tohoto zákona zákonem č. 191/2006 Sb., od jejíž účinnosti se předmětný zákon vztahuje i na lyžařské vleky. V kontextu zákona o drahách poukázala na existenci ochranného pásma (§ 8 zákona o drahách), které v daném případě zasahuje na sousední pozemky ostatních vlastníků, což správní orgány nevzaly v potaz.

Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové

Krajský soud v Hradci Králové (dále jen „krajský soud“) rozsudkem ze dne 28. 11. 2013, č. j. 30A 74/2012 – 40, napadeným nyní posuzovanou kasační stížností, rozhodnutí stěžovatele zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Krajský soud neshledal důvodnou námitku zanedbání poučovací povinnosti správních orgánů. Uvedl, že žalobkyně byla v oznámení o zahájení územního řízení poučena standardním způsobem a to jak o koncentraci územního řízení, tak o důsledcích koncentrace na uplatnění námitek. Dle krajského soudu byly dostatečně hodnoceny i dopady stavby na území. V tomto ohledu soud zdůraznil, že pozemky, po kterých má vést sjezdová trať slouží jako sjezdovka i v současnosti a v jejich využití tak nedochází k žádné právní ani faktické změně. Navíc sjezdová trať nebyla předmětem územního řízení. Za nedůvodnou označil krajský soud rovněž námitku nadměrného hluku. Z územního rozhodnutí vyplývá, že otázka hlukových vlivů na sousední pozemky bude dále zkoumána v navazujícím stavebním řízení, v němž se bude žalobkyně moci k tomuto problému vyjádřit.

Krajský soud se dále zabýval námitkou související s ochranným pásmem dle zákona o drahách. Předně uvedl, že ustanovení tohoto zákona dopadají i na lyžařské vleky, a to od účinnosti novely zákonem č. 191/2006 Sb. Dodal, že aplikace zákona o drahách na lyžařské vleky vyplývá i z důvodové zprávy a byla jedním z hlavních důvodů uvedené novely. Tuto skutečnost však správní orgány nezaznamenaly a stavebníka k potřebným úpravám projektové dokumentace nevedly. Projektová dokumentace ke stavbě totiž vůbec nepočítá třeba s existencí ochranného pásma. Krajský soud upozornil, že ochranné pásmo vzniká dle § 8 odst. 1 zákona o drahách přímo ze zákona na základě rozhodnutí o umístění stavby, a právě proto by měly být všechny okolnosti související s touto problematikou zkoumány v územním řízení. Zdůraznil, že případný přesah ochranného pásma na sousední pozemky je jistě skutečností, která může zasáhnout do práv jejich vlastníků, což by mohlo vyústit až v nemožnost vydat rozhodnutí o umístění stavby.

Vzhledem k tomu, že se správní orgány vůbec nezabývaly souladem zamýšlené stavby se zákonem o drahách, soud rozhodnutí zrušil z důvodu nepřezkoumatelnosti dle § 76 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále „s. ř. s.“).

Kasační stížnost

Kasační stížností ze dne 18. 12. 2013 napadá stěžovatel rozsudek krajského soudu

pokračování

z důvodů dle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s. Především nesouhlasí s výkladem, že se na lyžařské vleky vztahuje zákon o drahách bez výjimky.

Uvádí, že novelou zákona o drahách zákonem č. 191/2006 Sb. došlo pouze k tomu, že tomuto zákonu podléhají lyžařské vleky, které lze materiálně podřadit pod definici pojmu dráha. Na ostatní lyžařské vleky, které definici dráhy neodpovídají, se zákon o drahách nevztahoval ani před novelou, a nevztahuje se ani po ní. Má za to, že na některé významné typy dopravy se zákon o drahách nepochybně vztahuje, ale není přitom objektivně nutné, aby každá stavba či zařízení, které se dráze pouze podobá, podléhala přísné regulaci předmětného zákona. V tomto ohledu je dostatečná regulace, kterou poskytuje stavební zákon. Dle stěžovatele vychází napadený rozsudek pouze z jazykového výkladu zákona.

Krajskému soudu stěžovatel dále vytýká, že do řízení nepřizval drážní správní úřad, jako vedlejšího účastníka řízení. Uvádí, že v soudním řízení nezastupuje jiné správní orgány, jejichž působnosti se posuzovaná otázka týká. Zajistit přítomnost dotčených správních orgánů měl krajský soud v rámci řádného a spravedlivého projednání věci. Proto se domnívá, že bylo povinností soudu obstarat si odborné stanovisko příslušného správního orgánu, které by zajistilo věcnou správnost rozsudku.

Stěžovatel napadá tvrzení krajského soudu, že je lyžařský vlek drahou, a toto tvrzení označuje jako spekulaci. Upozorňuje na nutnou dávku obezřetnosti při práci s ochrannými pásmy a uzavírá, že u lyžařského vleku, který není drahou, neexistuje ani ochranné pásmo. Navíc ani důvodová zpráva k zákonu č. 191/2006 Sb., neuvádí uvalení režimu ochranného pásma na každý lyžařský vlek. Nedostatečnou argumentaci krajského soudu považuje stěžovatel na důvod nepřezkoumatelnosti rozsudku.

V závěru kasační stížnosti stěžovatel dodává, že při rozhodování vyšel jak z vymezení jednotlivých kategorií drah v příslušném zákoně, tak z ustálené praxe, prováděné již za účinnosti novelizovaného zákona o drahách. Uzavírá, že na lyžařské vleky nelze § 8 zmiňovaného zákona vztáhnout. Na podporu svých tvrzení přikládá i stanovisko drážního úřadu.

Vzhledem k výše uvedenému navrhuje rozsudek krajského soudu zrušit a věc mu vrátit k dalšímu řízení.

Vyjádření ke kasační stížnosti

Žalobkyně se ke kasační stížnosti vyjádřila dne 25. 2. 2014. Má za to, že názor stěžovatele je mylný a popírá smysl novely zákona o drahách, která byla motivována především zlepšením technického stavu a bezpečnosti lyžařských vleků. Poukazuje na směrnici Evropského parlamentu a Rady č. 2000/9/ES ze dne 20. 3. 2000, kde je lyžařský vlek zahrnut pod pojem lanové dráhy. Domnívá se proto, že lyžařské vleky mohou pod pojem „dráha“ spadat. Dodává také, že se ustanovení § 8 zákona o drahách vztahuje na všechny typy drah a ne pouze za dráhy železniční. V závěru vyjádření obhájí jazykový výklad soudu a rozporuje námitku vztahující se k přizvání drážního úřadu do soudního řízení. Kasační stížnost navrhuje zamítnout.

Posouzení Nejvyšším správním soudem

Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval problematikou přípustnosti kasační stížnosti a dalších podstatných náležitostí. Zjistil, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, stěžovatel je v řízení zastoupen zaměstnankyní, která má vysokoškolské právnické vzdělání, a jsou splněny i obsahové náležitosti dle § 106 s. ř. s.

Nejvyšší správní soud následně přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s ustanovením § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

Stěžovatel uplatnil kasační důvody dle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s., aniž by pod ně jednotlivé námitky explicitně podřadil. Přestože některé námitky směřují více kasačních důvodů dohromady, stěžejní je nepochybně námitka týkající se právního hodnocení lyžařského vleku podle smyslu charakteristiky dle zákona o drahách. Konkrétně lze za klíčovou označit právní otázku, zda je na stavbu lyžařských vleků nutné aplikovat ochranná pásma dle ustanovení § 8 zákona o drahách. Ostatní námitky stěžejní argumentaci pouze doplňují. Z uvedeného je tedy zřejmé, že kasační stížnost ve skutečnosti míří jen do právního posouzení dané věci, a za relevantní kasační důvod lze proto označit pouze námitky ve smyslu § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Nejvyšší správní soud tak následně posuzoval, zda byl krajským soudem aplikován zákon o drahách správně či nikoli.

Aplikaci ustanovení § 8 zákona o drahách na lyžařské vleky dovodil krajský soud ze změny provedené novelou dle zákona č. 191/2006 Sb. Před novelou obsahoval zákon o drahách v § 1 odst. 2 výslovnou výjimku aplikace tohoto zákona na lyžařské vleky. To bylo zmiňovanou novelou změněno, neboť lyžařské vleky byly z výjimky odstraněny. S krajským soudem i žalobkyní lze proto souhlasit, že od novely zákonem č. 191/2006 Sb. se zákon o drahách vztahuje i na lyžařské vleky. Otázkou však zůstává, zda a jak lze na lyžařské vleky aplikovat konkrétní ustanovení tohoto zákona, včetně jeho § 8 o ochranných pásmech. Dle stěžovatele tomu tak není. Argumentaci založil na rozlišování lyžařských vleků z hlediska formálního a materiálního. Má za to, že pokud lyžařský vlek nelze pod dráhu v materiálním smyslu podřadit, není možné na něj § 8 zákona o drahách aplikovat. Žalobkyně se naopak domnívá, že lyžařské vleky spadají pod lanové dráhy, a proto je na místě vztáhnout na ně i předmětná ustanovení zákona o drahách.

S ohledem na argumentaci účastníků musel Nejvyšší správní soud nejprve vyřešit otázku, zda lze lyžařské vleky podřadit pod lanové dráhy ve smyslu zákona o drahách. Zákon v ustanovení § 1 uvádí rozlišení drah železničních, tramvajových, trolejbusových a lanových. Dráhou se rozumí cesta určená k pohybu drážních vozidel včetně pevných zařízení potřebných pro zajištění bezpečnosti a plynulosti drážní dopravy (§ 2 odst. 1 předmětného zákona). Naproti tomu lyžařské vleky zmiňuje zákon o drahách v hlavě třetí části páté v ustanovení § 47 odst. 1, kde jsou definována určená technická zařízení: „*Technická zařízení tlaková, plynová, elektrická, zdvihací, dopravní, pro ochranu před účinky*

pokračování

atmosférické a statické elektřiny a pro ochranu před negativními účinky zpětných trakčních proudů, která slouží k zabezpečení provozování dráhy nebo drážní dopravy nebo lyžařských vleků, jsou určenými technickými zařízeními, která podléhají doзору podle tohoto zákona.“ Dle tohoto ustanovení je tedy zařízení sloužící k provozování lyžařského vleků určeným technickým zařízením. Jazykovým výkladem definice je možné odhalit, že zákonodárce mezi lyžařskými vlekami a dráhami rozlišuje. Vyplývá to z užití spojky „nebo“ v té části definice, kde jsou vyjmenovány provozy, pro něž technická zařízení slouží. V daném případě se totiž jedná o tři různé, i když libovolně zaměnitelné eventuality. V případě, kdy by byl lyžařský vlek pouze speciálním druhem lanové dráhy, zcela nepochybně by jej nebylo nutné mezi uvedenými provozy samostatně uvádět. Z jazykového výkladu lze tedy dovodit, že je lyžařský vlek jakýmsi speciálním zařízením, které nespadá pod dráhy, ale uplatní se na něj režim určených technických zařízení. Rozdílný režim lyžařských vleků a lanových drah podporuje i výklad teleologický, vycházející ze smyslu zákona. Vodítkem k pochopení záměru zákonodárce je v daném případě důvodová zpráva k zákonu č. 191/2006 Sb. Jednoznačné odlišení lyžařských vleků a lanových drah vyplývá hned z první věty obecné části důvodové zprávy: „*Lyžařské vlekky jsou vedle lanových drah součástí dopravní infrastruktury, která slouží v oblasti cestovního ruchu jako prostředek pro využití volného času obyvatel.*“ K povaze lyžařských vleků je dále v obecné části uvedeno, že „*[p]ředložený návrh směřuje především k zajištění bezpečnosti a plynulosti provozu lyžařských vleků z hlediska technického zařízení, přepravovaných osob a obsluhujícího personálu. K dosažení tohoto cíle je navrhováno zařazení lyžařských vleků mezi určená technická zařízení podle zákona č. 266/1994 Sb., o dráhách.*“ (text důvodové zprávy dostupný prostřednictvím digitálního repozitáře na adrese www.psp.cz). Zařazení lyžařských vleků pod určená technická zařízení nakonec vyplývá i z vyhlášky Ministerstva dopravy č. 100/1995 Sb., kterou se stanoví podmínky pro provoz, konstrukci a výrobu určených technických zařízení a jejich konkretizace (Řád určených technických zařízení). Dle § 1 odst. 6 písm. e) uvedené vyhlášky jsou totiž lyžařské vlekky dopravním technickým zařízením. Na tomto místě je vhodné připomenout princip jednoty a bezrozpornosti právního řádu, dle něhož je nutné výklad zákona založit na vnímání jednotlivých právních pojmů napříč celým systémem práva. Přihlédnout je proto nezbytné i k tomu, kam jsou lyžařské vlekky zařazeny vyhláškou Ministerstva dopravy.

Uvedený závěr nezpochybňuje (ve skutečnosti naopak podporuje) ani společné zařazení lyžařských vleků a lanových drah ve směrnici Evropského parlamentu a Rady 2000/9/ES ze dne 20. 3. 2000, o lanových drahách pro dopravu osob. Definice užitá v této směrnici jsou důležité pro její účel, v daném kontextu směřující ke sjednocení technických podmínek lyžařských vleků a lanových drah z hlediska bezpečnosti jejich provozu. Uvedená směrnice rovněž lanové dráhy a lyžařské vlekky odlišuje, ovšem to nebyl její účel. Proto se soustřeďuje na zdůraznění společných požadavků pro oba typy zařízení, což z nich ovšem stejný druh zařízení nevytváří. Podstata věci je zřetelně patrná z nařízení vlády č. 70/2002 Sb., o technických požadavcích na zařízení pro dopravu osob, které představuje také implementační normu uvedené směrnice. Rozsah úpravy, reflektující smysl směrnice, vyjadřuje § 1 uvedeného nařízení vlády slovy: „*Tímto nařízením se v souladu s právem Evropských společenství 1) [směrnice Evropského parlamentu a Rady 2000/9/ES ze dne 20. 3. 2000, o lanových drahách pro dopravu osob, pozn. NSS] a s mezinárodní smlouvou, kterou je Česká republika vázána 2) a která byla vyhlášena ve Sbírce zákonů nebo ve Sbírce mezinárodních smluv, stanoví technické požadavky na některá zařízení*

pro dopravu osob.“ Smyslem evropské i národní úpravy je v daném kontextu unifikace podmínek bezpečného provozu technických zařízení určitých součástí „*dopravní infrastruktury*“, nikoli jejich unifikace v obecném smyslu.

Z výše uvedeného výkladu je zřejmé, že lyžařský vlek není lanovou dráhou, ale spadá do kategorie určených technických zařízení dle § 47 zákona o drahách. Zbývá proto vyřešit otázku, zda se i na určená technická zařízení vztahuje ustanovení § 8 zákona o drahách, v němž jsou zakotvena ochranná pásma dráhy.

Z hlediska systematiky zákona o drahách je ochranné pásmo dráhy specifikováno v části druhé zákona, která se obecně vztahuje pouze na dráhy. Již z této skutečnosti je zřejmé, že § 8 zákona se na lyžařské vleky nevztahuje, neboť ty jsou regulovány v části páté hlavy třetí zákona. Především je to však patrné ze samotného znění § 8 zákona o drahách, v němž se explicitně uvádí, jak vypadají ochranná pásma pro dráhy celostátní, regionální, celostátní vybudované pro rychlost větší než 160 km/h, vlečky, speciální dráhy, lanové dráhy a dráhy tramvajové a trolejbusové. V uvedeném výčtu nejsou určená technická zařízení, popřípadě lyžařské vleky vůbec uvedeny. Stejně přesvědčivý je i výklad logický. Jak bylo uvedeno, lyžařské vleky spadají pod dopravní technická zařízení. Nahlédnutím do vyhlášky č. 100/1995 Sb. lze zjistit, že do stejné kategorie spadají například pohyblivé schody, pohyblivé chodníky, elektrické, pneumatické a hydraulické výtahy a další. Bylo by absurdní, aby se na taková zařízení vztahovala ochranná pásma stejně, jako na daleko složitější drážní provozy. Nejvyšší správní soud proto konstatuje, že na lyžařské vleky ustanovení § 8 zákona o drahách nedopadá. Primárním důvodem, proč jsou zákonem o drahách regulovány i lyžařské vleky je zajištění bezpečnosti a plynulosti jejich provozu, což v praxi spočívá v dohledu, který nad lyžařskými vleky provádí drážní úřad. Ten kontroluje a schvaluje, zda jsou lyžařské vleky způsobilé k provozu a rovněž kontroluje, zda má obsluha takových vleků dostatečnou kvalifikaci (blíže k tomu ve vyhlášce č. 100/1995 Sb.). Nic víc není možné z citované právní úpravy dovozovat.

Nad rámec nutného zdůvodnění lze poznamenat, že je samozřejmě možné, aby některé zařízení pro dopravu lyžařů technickou povahou spadalo pod lanové (či jiné) dráhy. V takovém případě by na něj dopadaly i veškeré podmínky, které zákon pro dráhy specifikuje. V nyní posuzované věci však žalobkyně nic takového netvrdila, a nevyplývá to ani z projektové dokumentace k zamýšlené stavbě. Předmětná stavba není žádná lanovka, naopak je přestavbou stávajícího vleku se shodnou přepravní kapacitou. Z hlediska technického se jedná o zařízení, které za pomoci tažného lana a jednomístných bubínkových unášeců táhne lyžaře ve stopě vleku do svahu, což plně odpovídá charakteristice velmi jednoduchého lyžařského vleku.

S ohledem na výše uvedené Nejvyšší správní soud uzavírá, že krajský soud pochybil, když na zamýšlený lyžařský vlek aplikoval podmínku ochranných pásem, která se vztahuje pouze na dráhy a nikoli na určená technická zařízení, kam lyžařské vleky spadají. Kasační stížnost je proto důvodná ve smyslu § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., neboť krajský soud chybně vyhodnotil dopad zákona o drahách na zamýšlenou stavbu.

Dalšími námitkami se Nejvyšší správní soud věcně nezabýval, neboť pro rozhodnutí nemají žádný význam. Jen pro úplnost je však vhodné poznamenat, že drážní úřad nemohl

pokračování

být k řízení před krajským soudem přizván jako vedlejší účastník, neboť institut vedlejšího účastnictví ve správním soudnictví nelze vůbec použít. Soudní řád správní totiž obsahuje vlastní úpravu, jež dopadá na situace, kdy je do řízení umožněno vstoupit osobám odlišným od účastníků, které byly přímo dotčeny ve svých právech a povinnostech vydáním napadeného rozhodnutí nebo tím, že rozhodnutí nebylo vydáno, a ty, které mohou být přímo dotčeny jeho zrušením nebo vydáním podle návrhu výroku rozhodnutí soudu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 4. 2010, č. j. 8 Afs 54/2009 – 84). Ve správním soudnictví k tomu slouží institut osoby zúčastněné na řízení (§ 34 s. ř. s.), kterou však jiný správní orgán být nemůže. Krajský soud proto postupoval správně, když drážní úřad do řízení nezapojil.

Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost je ve shora uvedeném rozsahu důvodná, a proto napadený rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátit k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 s. ř. s.). V něm je krajský soud právním názorem Nejvyššího správního soudu vázán (§ 110 odst. 4 s. ř. s.). V dalším řízení rozhodne krajský soud i o nákladech řízení o této kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 10. července 2014

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu