



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců JUDr. Karla Šimky a Mgr. Evy Šonkové v právní věci žalobkyně: **Správa železniční dopravní cesty, státní organizace**, se sídlem Dlážděná 1003/7, Praha 1, zastoupená Mgr. Tomášem Tyllem, advokátem se sídlem Na Příkopě 22, Praha 1, proti žalovanému: **Krajský úřad Zlínského kraje**, se sídlem třída Tomáše Bati 21, Zlín, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 8. 10. 2013, č. j. KUZL 38413/2013, sp. zn. KUSP 38413/2013 ŽPZE-ID, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 25. 11. 2015, č. j. 31 A 69/2013 – 83,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalobkyně **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovanému **s e** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **n e p ř i z n á v á .**

O d ů v o d n ě n í :

Včas podanou kasační stížností se žalobkyně jako stěžovatelka domáhá zrušení shora nadepsaného rozsudku Krajského soudu v Brně, jímž byla zamítnuta její žaloba proti rozhodnutí Krajského úřadu Zlínského kraje, odboru životního prostředí a zemědělství, ochrany přírody a krajiny ze dne 8. 10. 2013, č. j. KUZL 38413/2013, sp. zn. KUSP 38413/2013 ŽPZE-ID (dále též „napadené rozhodnutí“). Žalovaný tímto rozhodnutím zamítl odvolání stěžovatelky a potvrdil rozhodnutí Městského úřadu Kroměříž (dále jen „městský úřad“), odboru životního prostředí, ze dne 29. 4. 2013, č. j. MeUKM/028214/2013 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“), kterým bylo stěžovatelce podle § 8 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění účinném pro projednávanou věc (dále jen „zákon o ochraně přírody a krajiny“), povoleno kácení v rozhodnutí přesně popsáno 1 ks *Populus nigra*, topolu černého, na pozemku parc. č.

241/1 v kat. území Kotojedy u Kroměříže a dále jí nebylo povoleno kácení v rozhodnutí popsanych 22 ks *Populus nigra*, topolů černých, na pozemku par. č. 241/1 v kat. území Kotojedy u Kroměříže.

V odůvodnění rozsudku krajský soud uvedl, že se nejprve zabýval tvrzenou nicotností správních rozhodnutí spočívající v nedostatku věcné příslušnosti správních orgánů. V této souvislosti konstatoval, že pravomoc a působnost městského úřadu byla založena ust. § 75 odst. 1 písm. a) a ust. § 76 odst. 1 písm. a) zákona o ochraně přírody a krajiny, a že jeho rozhodnutí obsahuje veškeré náležitosti stanovené v ust. § 68 a násl. zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). Pravomoc a působnost žalovaného jako odvolacího správního orgánu byla založena ust. § 89 odst. 1 a § 178 odst. 2 správního řádu. Z uvedeného je podle krajského soudu zřejmé, že rozhodnutí správních orgánů nelze shledat nicotnými, neboť se jedná o rozhodnutí vydaná věcně příslušnými správními orgány.

Krajský soud dále vyjádřil nesouhlas s tvrzením stěžovatelky, že byla dána pouze působnost drážního správního úřadu, který jako jediný je oprávněn rozhodovat o kácení dřevin vyskytujících se na stavbě dráhy, a to na základě ust. § 22 odst. 1 písm. a) zákona č. 266/1994 Sb., o dráhách, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o dráhách“). Citované ustanovení nezakládá výlučnou pravomoc drážního správního úřadu rozhodovat o kácení dřevin rostoucích na stavbě dráhy, ale ukládá stěžovateli povinnost zajistit provoz dráhy pro potřeby plynulé a bezpečné dopravy. Z citovaného ustanovení nelze dovozovat vztah speciality k zákonu o ochraně přírody a krajiny, neboť jde o zákony s odlišným předmětem úpravy. Stěžovatelka tedy musí povinnost vyplývající z ust. § 22 odst. 1 písm. a) zákona o dráhách vykonávat v souladu s právní úpravou týkající se ochrany přírody a krajiny, která povoluje kácení dřevin za splnění zákonem stanovených podmínek, jejichž posouzení spadá do gesce příslušného orgánu ochrany přírody, jehož povolení je stěžovatelka povinna si vyžádat. V této souvislosti krajský soud poukázal na to, že stěžovatelka v souladu s ust. § 8 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny požádala příslušný orgán ochrany přírody o povolení ke kácení. Krajský soud poukázal i na shodný právní názor, který je obsažen v bodu 2.4 metodického pokynu ministerstva životního prostředí k ust. § 8 a § 9 zákona o ochraně přírody a krajiny. Krajský soud proto dospěl k závěru, že pravomocí k ochraně dřevin „na dráhách“ i mimo ně je nadán orgán ochrany přírody, který je oprávněn rozhodnout o kácení dřevin na stavbě, v obvodu a v ochranném pásmu dráhy, jakož i na pozemcích v sousedství dráhy. Zákon o ochraně přírody a krajiny ani zákon o dráhách nestanoví, že by v případě kácení dřevin „na dráze“ byl oprávněn rozhodovat drážní správní úřad.

Krajský soud nepřisvědčil ani námitce ohledně nezohlednění stanoviska drážního úřadu. Krajský soud ze spisu dovodil, že orgán ochrany přírody vycházel jak z vyjádření drážního úřadu, tak také z dendrologického posouzení a i z místního šetření konaného dne 8. 3. 2013; na základě těchto podkladů tak vyhodnotil funkční a estetický význam dřevin a dovodil, že s výjimkou jednoho topolu předmětné dřeviny neohrožovaly bezpečnost a provoz na dráze. Poukázal také na metodický pokyn ministerstva životního prostředí, dle něž se dohodou ve smyslu § 8 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny myslí vyjádření drážního úřadu dle části čtvrté správního řádu. Tato procesní podmínka byla splněna. Krajský soud upozornil rovněž na skutečnost, že byla-li by stěžovatelka přesvědčena o bezprostředním ohrožení života či zdraví nebo že hrozila škoda značného rozsahu, mohla postupovat podle ustanovení § 8 odst. 4 zákona o ochraně přírody a krajiny; v případě,

pokračování

byla-li stěžovatelka přesvědčena, že byly stromy zdrojem ohrožování dráhy a zdrojem rušení drážního provozu, měla postupovat ve smyslu ust. § 10 zákona o dráhách a dát podnět drážnímu správnímu úřadu, který by pak mohl nařídit odstranění zdroje ohrožení. Protože však stěžovatelka postupovala cestou žádosti podle § 8 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny, nemůže argumentovat nutností užití postupu podle § 10 zákona o dráhách.

Proti tomuto rozsudku podala stěžovatelka v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodů uvedených v ust. § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

Stěžovatelka namítá, že krajský soud pochybil, nevyslovil-li nicotnost napadených rozhodnutí. Podle názoru stěžovatelky jsou uvedená rozhodnutí nicotná, jelikož orgány ochrany přírody nebyly vůbec věcně příslušnými správními orgány. Rozhodnutím městského úřadu bylo rozhodnuto podle ust. § 8 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny o povolení kácení 1 ks topolu černého a o nepovolení kácení 22 kusů stromů v téže dřevině. Tyto dřeviny se nachází na pozemku p. č. 241/1, k. ú. Kotojedy, způsob využití dráha, vlastníkem tohoto pozemku je Česká republika, právo hospodaření vykonává stěžovatelka. Předmětné dřeviny se nacházejí v obvodu dráhy (nikoli v ochranném pásmu, jak chybně uvádí krajský soud), proto podle názoru stěžovatelky ke kácení dřevin není třeba povolení orgánu ochrany přírody.

Podání žádosti o povolení kácení k orgánu ochrany přírody vyplývalo z dříve (na začátku roku 2014) uplatňovaného přístupu stěžovatelky, a podaná žádost je tak nadbytečná. Podle názoru stěžovatelky nejenže není dána věcná příslušnost orgánu ochrany přírody, ale dřeviny na stavbě dráhy lze kácet bez jakéhokoli dalšího povolení či oznámení orgánu ochrany přírody a krajiny, ani speciálního stavebního řádu, ani úřadu ve věcech drah.

Zákon o dráhách rozlišuje obvod dráhy, který zahrnuje stavbu dráhy a stavby na dráze, a ochranné pásmo dráhy, pro které platí odlišný režim. V ochranném pásmu dráhy je režim mírnější než v obvodu dráhy. Podle názoru stěžovatele lze dřeviny na stavbě dráhy kácet bez jakéhokoli dalšího povolení za podmínky, že tyto zde nebyly vysazeny jako součást stavby dráhy, protože jde o zákonnou povinnost provozovatele dráhy. Orgány ochrany přírody nejsou oprávněny jakkoli povolovat takové kácení či ho jakkoli omezovat. Tento závěr vyplývá zejména ze zákonem stanovené povinnosti provozovatele dráhy podle ust. § 22 odst. 1 písm. a) zákona o dráhách provozovat dráhu pro potřeby plynulé a bezpečné drážní dopravy podle pravidel pro provozování dráhy a úředního povolení. Stěžovatelka upozorňuje, že pokud by provozovatel dráhy svou zákonnou povinnost porušil, odpovídal by mj. za škodu tím způsobenou. Stěžovatelka jako provozovatel dráhy je také podle ust. § 5 odst. 3 zákona o dráhách a § 11 a 14 a přílohy 5 vyhlášky ministerstva dopravy č. 177/1995 Sb., kterou se vydává stavební a technický řád drah, dále též „vyhláška“, nebo „stavební řád drah“, povinna provozovat dráhu tak, aby stavba dráhy a stavba na dráze splňovala technické podmínky a požadavky bezpečnosti provozování dráhy a drážní dopravy. Jakákoli dřevina, která vyrostla na stavbě dráhy v rozporu s jejím normovým, tj. právním předpisem, příp. kolaudačním rozhodnutím schváleným, nařízeným a vyžadovaným technicko-stavebním stavem, je závadou stavby dráhy, resp. stavby na dráze, a provozovatel dráhy je povinen ji ze zákona odstranit. Je-li takovou závadou dřevina, je až do svého odstranění protiprávní skutečností. Je vyloučeno,

aby z protiprávního stavu povstala možnost ochrany dřevin, které jsou příčinou závady stavby dráhy. Stěžovatelka tak uzavírá, že dřeviny v obvodu dráhy představují nebezpečí, a to bez ohledu na to, zda jde o dřevinu zdravou, či nikoliv. Ze zkušeností a provozní evidence stěžovatelky totiž plyne, že na dráhu padají dřeviny převážně zdravé; jakákoli dřevina v obvodu dráhy, ohrožující ji zejména v případě svého pádu, představuje nebezpečí. Orgán ochrany přírody není nadán pravomocí posuzovat nebezpečnost dřeviny pro dráhu; na druhou stranu posuzování funkčního, estetického a zdravotního významu dřeviny zde nemá opodstatnění.

Kompetence orgánů ochrany přírody v ochraně dřevin v obvodu dráhy, na stavbě dráhy nebo u staveb na dráze není dána, jelikož ust. § 8 odst. 1 zákona o ochraně přírody se vztahuje na všechny dřeviny, avšak ust. § 5 odst. 3, § 22 odst. 1 písm. a) zákona o dráhách a § 11 a § 14 stavebního řádu drah se vztahují na zvláštní skupinu dřevin, které jsou závadami staveb dráhy v jejím obvodu, příp. u staveb (na stavbách) na dráze. Je tak dán poměr speciality ustanovení zákona o dráhách vůči obecným ustanovením zákona o ochraně přírody a krajiny. Pro oblast obvodu dráhy, stavby dráhy a staveb na dráze je v otázkách dřevin dána výlučná kompetence drážního úřadu jakožto speciálního stavebního úřadu či správního úřadu ve věcech drah, neboť dřeviny v obvodu dráhy, na stavbě dráhy a na stavbách na dráze existující jsou buď závadou, nebo integrální kolaudovanou součástí těchto staveb. Jejich existence pak vždy podléhá správnímu dozoru úřadu kompetenčně určeného k dozoru nad dodržováním zákonného, tj. stavebně-technicky souladného stavu těchto staveb s obecně závazným předpisem, a tímto orgánem je výlučně drážní úřad. K odstranění závad pak není třeba žádného povolení, což bylo konzultováno i s drážním úřadem.

Stěžovatelka tak má za to, že právní úprava v zákoně o dráhách má přednost před právní úpravou zákona o ochraně přírody, a to z důvodu prioritní ochrany života a zdraví lidí užívajících dráhu, před ochranou přírody.

Srovnání provedené krajským soudem ohledně dřevin kolem silnic a obydlí považuje stěžovatelka za nepřiléhavé s ohledem na odlišnost drážní dopravy, kdy strojvedoucí při řízení vlaku vychází z předpokladu volné dopravní cesty, tedy bez překážek v podobě padlých dřevin.

Stěžovatelka předeseílá otázku, kdo bude odpovídat za škodu v případě, kdy orgán ochrany přírody nepovolí kácení dřeviny v obvodu dráhy a tato (zdravá) dřevina následně spadne na dráhu, najede do ní vlak, vykolejí a dojde ke škodám na zdraví, ke škodám na majetku i k úmrtím; a dále, kdo bude odpovídat v případě, že drážní správní úřad rozhodne podle § 10 o dráhách v tom smyslu, že je nutné provést opatření spočívající v pokácení dřeviny a orgán ochrany přírody takové pokácení nepovolí a dojde ke stejnému následku jako v předchozím případě.

Ze všech uvedených důvodů plyne, že dřeviny nemají v obvodu dráhy své místo, pokud ji mohou ohrožovat za situace, kdy dosáhly takové výšky, že v případě svého pádu by zasáhly do průjezdného profilu provozované dráhy.

Jiná situace je podle stěžovatelky u dřevin v ochranném pásmu dráhy. Zde lze přistoupit k odstranění dřevin za splnění podmínek uvedených v § 10 zákona o dráhách, podle kterého je drážní správní úřad oprávněn rozhodovat o provedení nezbytných

pokračování

opatření, která mohou spočívat mimo jiné i v pokácení stromu. Stěžovatelka pak nesouhlasí se závěrem krajského soudu, že musí plnění své zákonné povinnosti dle § 22 odst. 1 písm. a) zákona o dráhách vykonávat v souladu správní úpravou zákona o ochraně přírody a krajiny, která povoluje kácení dřevin za splnění podmínek, jejichž posouzení je v gesci orgánu ochrany přírody, jehož povolení si stěžovatelka musí vyžádat podle § 8 odst. 1 zákona o ochraně přírody. Podle názoru stěžovatelky takového řetězení správních aktů ze zákonné úpravy nevyplývá. V případě stromů v ochranném pásmu dráhy, jejichž eventuální pád je nebezpečím pro plynulé a bezpečné provozování dráhy, je příslušným orgánem drážní správní úřad, nikoli orgán ochrany přírody a krajiny. Orgán ochrany přírody a krajiny je kompetentním povolovat kácení jen těch stromů v ochranném pásmu dráhy, které nejsou při svém eventuálním pádu nebezpečím pro dráhu a její bezpečné a plynulé provozování, tj. nejsou zdrojem ohrožení dráhy ve smyslu § 10 zákona o dráhách, avšak i v těchto případech smí rozhodnout až po dohodě s drážním správním úřadem.

K podložení svých závěrů poukázala stěžovatelka na odborné stanovisko doc. JUDr. S. S., Ph.D., která zastává názor, že dráha ani ochranné pásmo dráhy nespadají do věcné působnosti orgánů ochrany přírody a zákona o ochraně přírody a krajiny.

Stěžovatelka dále uvedla, že jak vyplývá z napadeného rozsudku, mělo být kácení dřevin povoleno z důvodu nebezpečí pádu stromu (1 topolu) a ohrožení bezpečnosti železničního provozu. Podle názoru stěžovatelky není orgán ochrany přírody kompetentním orgánem, který by mohl posoudit, co představuje nebezpečí pro dráhu, resp. pro drážní dopravu. Kompetentním orgánem ve věci bezpečnosti dráhy a drážní dopravy je podle zákona o dráhách drážní správní úřad. Orgán ochrany přírody má při povolování kácení podle ust. § 8 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny posuzovat pouze funkční a estetický význam dřevin a pod tyto pojmy nelze zahrnout otázku bezpečnosti dráhy a drážní dopravy. I z tohoto důvodu nemůže být v obvodu dráhy dána věcná působnost orgánu ochrany přírody a krajiny.

Stěžovatelka se neztotožňuje s právním názorem krajského soudu, že není dána specialita zákona o dráhách v obvodu dráhy. Krajský soud se zabýval jen vztahem ust. § 8 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny a § 22 odst. 1 písm. a) zákona o dráhách, ale zda je dána specialita je třeba posoudit komplexně, ze zákonů jako celku. Krajský soud se tak nedostatečně vypořádal s kolizí a vztahem obou zákonů. Podle názoru stěžovatelky je nutné vyjít z určení věcné působnosti obou předpisů. V případě zákona o dráhách jde o zákon s působností nikoliv pro celé území státu, ale pouze pro stanovené, přesně vymezené, části území, na kterém existují, resp. jsou vytvářeny zcela specifické stavby a provozovány zcela přesně definované činnosti. Pro tyto činnosti, tj. provozování drah a drážní činnosti, jsou tímto zákonem stanoveny poměrně náročné podmínky a předpoklady, jež mají mimo jiné zajistit ochranu dráhy a bezpečnost provozu dráhy, včetně situací, kdy může docházet ke střetu s jinými veřejnými zájmy. Účelem zákona o dráhách je tedy eliminovat či minimalizovat riziko, jež s sebou drážní doprava do určité míry nezbytně nese, včetně vnějších faktorů, jež by mohly uvedené riziko přinášet či zvyšovat. Specialitu zákona o dráhách lze rovněž dovodit z ust. § 10 tohoto zákona, které řeší problematiku odstraňování zdroje ohrožení dráhy, kterým může být i strom (dřevina), přičemž toto ustanovení nestanoví, že by bylo nutné poté, co drážní správní úřad nařídí odstranění zdroje ohrožení dráhy či nezbytná opatření, ještě žádat příslušný orgán ochrany přírody o povolení kácení podle ust. § 8 odst. 1 zákona o ochraně přírody a

krajiny. Toto ustanovení se vztahuje pouze na území, které již nespadá do věcné působnosti zákona o dráhách, tj. na území mimo obvod dráhy, případně ochranné pásmo dráhy. Zákon o dráhách je speciálním zákonem pro oblast drah a drážní dopravy, a státní správy v tomto odvětví a pro oblast bezpečnosti dráhy a drážní dopravy na ní a zákon o ochraně přírody a krajiny se proto na tuto oblast nepoužije.

Závěrem stěžovatelka namítala nezákonnost postupu krajského soudu, který vykládá ust. § 8 a 9 zákona o ochraně přírody a krajiny za použití metodického pokynu ministerstva životního prostředí, což je nepřipustné.

Z uvedených důvodů navrhla, aby Nejvyšší správní soud prohlásil nicotnost napadeného správního rozhodnutí a rozhodnutí městského úřadu nebo aby napadený rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že tato je nedůvodná, neboť správní rozhodnutí není nicotné, protože bylo vydáno věcně příslušným orgánem ochrany přírody. Následně obsáhle polemizoval s tvrzeními stěžovatelky, že ke kácení dřevin v obvodu dráhy není třeba povolení orgánu ochrany přírody, že orgán ochrany přírody není způsobilý posoudit otázku bezpečnosti drážního provozu a že při kácení dřevin rostoucích mimo les v obvodu dráhy má právní úprava zákona o dráhách přednost před právní úpravou podle zákona o ochraně přírody a krajiny. Závěrem žalovaný navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Stěžovatelka v replice k vyjádření žalovaného opakovaně zdůrazňuje, že nelze směřovat pojmy obvod dráhy a ochranné pásmo dráhy. Pokud by měl být režim v obvodu dráhy a v ochranném pásmu stejný, nemělo by jejich rozlišení smysl. Dohody s drážním úřadem ve smyslu § 8 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny je tak třeba vždy, kdy by případným kácením mohl být jakkoli ovlivněn provoz drážní dopravy. Setrvává na svém názoru, že režim zákona o ochraně přírody a krajiny se použije pouze u dřevin v ochranném pásmu, které nepředstavují zdroj ohrožení dráhy ve smyslu § 10 zákona o dráhách. Trvá také na tom, že i zdravá dřevina může představovat zdroj nebezpečí, dosáhla-li takové výše, že by mohla při svém pádu zasáhnout do průjezdného profilu dráhy. Není tedy pravdivý argument žalovaného, že by závěry stěžovatelky znamenaly možnost vykácení všech dřevin podél trati, ale pouze těch, které představují nebezpečí.

Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost je podána osobou k tomu oprávněnou, je podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, a stěžovatelka je zastoupena advokátem. Kasační stížnost je tedy přípustná.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s ust. § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnila stěžovatelka v podané kasační stížnosti, a přitom sám neshledal vady uvedené v odstavci 4, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti.

Kasační stížnost není důvodná.

Jelikož stěžovatelka napadá rozsudek krajského soudu také pro jeho nepřezkoumatelnost, zabýval se Nejvyšší správní soud nejprve touto stížní námitkou,

pokračování

protože by bylo předčasné, aby se zabýval právním posouzením věci samé, pokud by byl napadený rozsudek nepřezkoumatelný.

Jak vyplývá z konstantní judikatury Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu, má-li být soudní rozhodnutí přezkoumatelné, musí z něj být patrné, jaký skutkový stav vzal soud za rozhodný, jakým způsobem postupoval při posuzování rozhodných skutečností, proč považuje právní závěry účastníků řízení za nesprávné a z jakých důvodů považuje argumentaci účastníků řízení za nedůvodnou (viz nálezy Ústavního soudu ze dne 20. 6. 1996, sp. zn. III. ÚS 84/94, ze dne 26. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 94/97 a ze dne 11. 4. 2007, sp. zn. I. ÚS 741/06, a rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003 - 130, ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 - 52, ze dne 1. 6. 2005, č. j. 2 Azs 391/2004 - 62, a ze dne 21. 8. 2008, č. j. 7 As 28/2008 - 75; všechna rozhodnutí zdejšího soudu jsou dostupná z www.nssoud.cz). Meritorní přezkum rozsudku je tak možný pouze za předpokladu, že se jedná o rozhodnutí srozumitelné, které je opřeno o dostatek relevantních důvodů, z nichž je zřejmé, proč soud rozhodl tak, jak je uvedeno v jeho výroku.

Stěžovatelka považuje rozsudek za nedostatečně odůvodněný a nesrozumitelný, pokud jde o odůvodnění neexistence nicotnosti správních rozhodnutí. Nejvyšší správní soud její přesvědčení nesdílí. Krajský soud dostatečně přesvědčivě zdůvodnil, proč považuje orgány ochrany přírody za věcně příslušné k povolování kácení dřevin a také proč neshledal výlučnou pravomoc drážního úřadu rozhodovat o této skutečnosti na stavbě dráhy. Pouhý nesouhlas stěžovatelky se závěry krajského soudu neznamená, že je krajský soud odůvodnil napadený rozsudek nedostatečně nebo nesrozumitelně.

Nejvyšší správní soud proto dospěl k závěru, že rozsudek krajského soudu splňuje kritéria přezkoumatelnosti, neboť je z jeho odůvodnění zcela zřejmé, jakými úvahami byl při posouzení věci v rozsahu žalobních bodů veden a jaký závěr na jejich základě učinil.

Vzhledem k tomu, že Nejvyšší správní soud neshledal napadený rozsudek nepřezkoumatelným, přezkoumal ho v rozsahu uplatněných kasačních námitek.

Stěžovatelka vytýkala krajskému soudu zejména nesprávné posouzení právní otázky nicotnosti správních rozhodnutí, která měla spočívat v tom, že městský úřad jako orgán ochrany přírody nebyl věcně příslušný rozhodovat o povolení kácení topolů černých rostoucích na pozemku v obvodu dráhy.

Nejvyšší správní soud stěžovatelku upozorňuje, že pravomocí orgánu ochrany přírody na uvedeném úseku se již zabýval, a to v rozsudku ze dne 5. 11. 2015, č. j. 7 As 162/2015 - 59, a druhý senát nevidí žádný důvod, proč by se měl v této věci od tam uvedených závěrů jakkoli odchýlit.

Podle § 77 odst. 1 a 2 správního řádu je nicotné rozhodnutí, k jehož vydání nebyl správní orgán vůbec věcně příslušný; to neplatí, pokud je vydal správní orgán nadřízený věcně příslušnému správnímu orgánu. Nicotnost z tohoto důvodu zjišťuje a rozhodnutím prohlašuje správní orgán nadřízený správnímu orgánu, který nicotné rozhodnutí vydal. Nicotné je dále rozhodnutí, které trpí vadami, jež je činí zjevně vnitřně rozporným nebo právně či fakticky neuskutečnitelným, anebo jinými vadami, pro něž je nelze vůbec

považovat za rozhodnutí správního orgánu. Nicotnost z těchto důvodů vyslovuje soud podle soudního řádu správního.

Vymezením nicotnosti správního rozhodnutí se rovněž podrobně zabýval rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 22. 7. 2005, č. j. 6 A 76/2001 – 96, publikovaném pod č. 793/2006 Sb. NSS. Jak vyplývá z tohoto rozsudku, nicotný je správní akt, který trpí natolik intenzivními vadami, že jej vůbec za rozhodnutí ani považovat nelze. Takovými vadami, které způsobují nicotnost, jsou např. absolutní nedostatek pravomoci, absolutní nepřislusnost rozhodujícího správního orgánu (nikoliv však pouhý nedostatek funkční příslušnosti), zásadní nedostatky projevu vůle vykonavatele veřejné správy (absolutní nedostatek formy, neurčitost, nesmyslnost), uložení plnění, které je trestné nebo absolutně nemožné, uložení povinnosti nebo založení práva něčemu, co v právním smyslu vůbec neexistuje, či nedostatek právního podkladu k vydání rozhodnutí, např. uložení povinnosti podle zrušeného právního předpisu.

V dané věci je zásadní otázkou, zda se v případě kácení dřevin rostoucích na pozemcích v obvodu dráhy aplikuje zákon o dráhách, nebo zákon o ochraně přírody a krajiny.

Podle § 8 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny 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.

Zákon o dráhách neobsahuje žádné ustanovení, které by se výslovně týkalo ochrany dřevin a povolování jejich kácení. Stěžovatelka sice poukazovala na § 5 odst. 3, § 10 a § 22 odst. 1 písm. a) zákona o dráhách a § 11 a § 14 vyhlášky, ale z těchto ustanovení nelze v žádném případě dovodit pravomoc provozovatele dráhy nebo drážního správního úřadu rozhodnout o kácení dřevin rostoucích na pozemku v obvodu dráhy. V § 5 odst. 3 zákona o dráhách je obecně stanoveno, že stavba dráhy a stavba na dráze musí splňovat technické podmínky a požadavky bezpečnosti provozování dráhy a drážní dopravy; v § 10 citovaného zákona je upravena ochrana před nebezpečím hrozícím z nemovitostí v sousedství dráhy a v § 22 odst. 1 písm. a) je upravena obecně povinnost provozovatele dráhy provozovat dráhu pro potřeby plynulé a bezpečné drážní dopravy podle pravidel pro provozování dráhy a úředního povolení. Problematiku ochrany a kácení dřevin rostoucích mimo les, jimiž jsou stromy a keře rostoucí jednotlivě i ve skupinách ve volné krajině i v sídelních útvarech na pozemcích mimo lesní půdní fond, upravuje zákon o ochraně přírody a krajiny. Tento zákon tedy dopadá na všechny dřeviny rostoucí na pozemcích mimo lesní půdní fond, tj. i na dřeviny rostoucí na pozemcích v obvodu dráhy. Pokud je úmyslem zákonodárce vyjmout dřeviny rostoucí mimo les z působnosti orgánů ochrany přírody, činí tak výslovně [viz např. ust. § 59 odst. 1 písm. j) zákona č. 254/2001 Sb., o vodách, ve znění pozdějších předpisů]. V zákoně o dráhách se však žádné ustanovení shodného či obdobného obsahu nenachází. Vzhledem k tomu, že zákon o dráhách a zákon o ochraně přírody a krajiny mají odlišný předmět úpravy, nelze mezi těmito zákony stanovit poměr obecného a zvláštního.

pokračování

Pokud stěžovatelka poukazovala na to, že ochrana bezpečného provozu dráhy má větší váhu než ochrana přírody a krajiny, a proto existuje vztah speciality zákona o dráhách k zákonu o ochraně přírody a krajiny, je třeba uvést, že v případě, kdy dřeviny představují zdroj ohrožení života, zdraví nebo majetku, lze tyto odstranit v souladu s ust. § 8 odst. 4 zákona o ochraně přírody a krajiny, tj. bez předchozího povolení orgánu ochrany přírody. Jedná se však o výjimku, kdy právě s ohledem na havarijní stav dřevin musí být situace řešena v co nejkratší době, takže kácení lze provést, aniž by mu předcházelo správní řízení podle zákona o ochraně přírody a krajiny. Z uvedeného je tedy zřejmé, že ke kolizi mezi právní úpravou zákona o dráhách a zákona o ochraně přírody a krajiny nedochází, neboť i v případě, kdy je ohrožen bezpečný provoz dráhy, lze postupovat podle zákona o ochraně přírody a krajiny.

Z výše uvedeného tedy vyplývá, že v případě záměru pokácet stromy rostoucí na pozemku v obvodu dráhy byla stěžovatelka povinna postupovat podle zákona o ochraně přírody a krajiny, což také učinila, když požádala orgán ochrany přírody o povolení ke kácení. Zákon o dráhách ani jiný zákon nestanoví, že pokud jde o ochranu dřevin a povolování jejich kácení, by měl věcnou působnost drážní správní úřad, a to ani jako speciální stavební úřad. Tvzení stěžovatelky o výlučné kompetenci drážního správního úřadu v otázkách kácení dřevin v obvodu dráhy tak nemá oporu v platné právní úpravě.

Krajský soud proto dospěl ke správnému závěru, že rozhodnutí o (ne)povolení kácení topolů černých vydal k tomu věcně příslušný orgán ochrany přírody, a že rozhodnutí městského úřadu i navazující rozhodnutí krajského úřadu o podaném odvolání tak nejsou nicotná.

Stěžovatelka dále namítala, že krajský soud postupoval nezákonně, když nepřipustně vykládal § 8 a 9 zákona o ochraně přírody a krajiny za použití metodického pokynu ministerstva životního prostředí. Odkaz na metodický pokyn ministerstva životního prostředí uvedl krajský soud v odůvodnění napadeného rozsudku pouze na podporu své argumentace, přičemž jeho závěr ob stojí i bez tohoto odkazu. Tato námitka je proto nedůvodná.

Závěrem Nejvyšší správní soud předepisuje, že skutečnost, kdo bude v případě pádu dřeviny na dráhu odpovídat za škodu, není předmětem tohoto řízení.

Z výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud neshledal kasační stížnost důvodnou, a proto ji podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl bez jednání postupem podle § 109 odst. 2 s. ř. s., podle kterého o kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud zpravidla bez jednání.

Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1 věta první ve spojení s § 120 s. ř. s., podle kterého, nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Nejvyšší správní soud žádnému z účastníků náhradu nákladů nepřiznal, protože stěžovatelka v řízení úspěch neměla a krajskému úřadu žádné náklady s tímto řízením nevznikly.

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

V Brně dne 24. srpna 2016

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu