



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců Mgr. Radovana Havelce a JUDr. Jana Vyklického v právní věci žalobce: **Město Pelhřimov**, se sídlem Pelhřimov, Masarykovo nám. 1, proti žalovanému: **Ministerstvo dopravy**, se sídlem Praha, nábreží Ludvíka Svobody 1222/12, o přezkoumání rozhodnutí žalovaného ze dne 19. 12. 2012, č. j. 704/2012-120-STSP/2, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 31. 7. 2014, č. j. 62 A 17/2013 – 44,

t a k t o :

- I. Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 31. 7. 2014, č. j. 62 A 17/2013 – 44 a rozhodnutí žalovaného ze dne 19. 12. 2012, č. j. 704/2012-120-STSP/2 **se zrušují** a věc **se** žalovanému **vrací** k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný **je povinen** žalobci nahradit náklady řízení ve výši 8.000 Kč ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozhodnutí.

Odůvodnění:

I. Dosavadní průběh řízení

Krajský úřad Kraje Vysočina, silniční správní úřad rozhodnutím ze dne 22. 10. 2012, č. j. KUJI 70756/201 ODSH 1232/2012-HÁ/OZO nařídil stěžovateli podle § 35 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích, v návaznosti na § 35 odst. 1 zákona odstranění zdroje ohrožení silnice I/19 a provozu na ní, spočívající ve skácení dvou kusů stromů v těsné blízkosti silnice I/19 v intravilánu místní části Starý Pelhřimov. Žalovaný rozhodnutím ze dne 19. 12. 2012, č. j. 704/2012-120-STSP/2 odvolání žalobce zamítl a potvrdil rozhodnutí krajského úřadu.

Krajský soud v Brně rozsudkem ze dne 31. 7. 2014, č. j. 62 A 17/2013 – 44 zamítl žalobu proti rozhodnutí žalovaného.

Krajský soud v rozsudku konstatoval, že silniční správní úřad v projednávané věci nesprávně aplikoval § 35 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích, neboť na danou situaci dopadá přímo odstavec 1 tohoto ustanovení, který výslovně hovoří o nebezpečí spočívajícím v pádu stromů na komunikaci v důsledku přírodních vlivů. Toto pochybení však nemohlo mít vliv na zákonnost správních rozhodnutí, neboť silniční správní úřad aplikoval právní úpravu zakotvující jeho pravomoc uložit odstranění zdroje ohrožení. Krajský soud neshledal pochybení ani v tom, že o kácení stromů nebyly vyrozuměny dotčené orgány ochrany přírody a krajiny ve smyslu zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny (dále jen „*zákon o ochraně přírody a krajiny*“). Ustanovení § 35 zákona o pozemních komunikacích totiž stojí na stejných principech jako § 8 odst. 4 zákona o ochraně přírody a krajiny, které upřednostňuje zájem na ochraně života, zdraví a majetku před ekologickými a krajinnými hledisky.

Krajský soud dále uvedl, že stěžovatel sice nebyl vlastníkem předmětných stromů, obec však nepochybně pečuje o veřejnou zeleň. Jedná se o zeleň nacházející se na veřejně přístupných prostranstvích v intravilánu obce, přičemž plochy veřejné zeleně mohou být vlastněny i subjekty odlišnými od obce. Jestliže silniční správní úřad uložil provedení opatření podle § 35 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích právě stěžovateli s tím, že pečuje o veřejnou zeleň a provádí její údržbu (prořezávání, kácení, sekání apod.), jeví se tyto důvody jako racionální. Podle krajského soudu bylo nicméně možné uložit pokácení stromů i Ředitelství silnic a dálnic ČR, které je oprávněno k hospodaření s řadou pozemků ve vlastnictví státu, nikoliv pouze s ostatními plochami - komunikacemi.

Žalobce (dále jen „*stěžovatel*“) napadl rozsudek Krajského soudu v Brně kasační stížností, v níž uplatnil důvody podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

Nesouhlasil s tím, že obec pečuje o veřejnou zeleň. Ustanovení § 35 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, obecně upravuje úkoly obce v samostatné působnosti, nehovoří však o pojmu „*veřejná zeleň*“. Právní pojem „*ochrana veřejného pořádku*“ je pak nutno vykládat v souvislosti s vrchnostenskou správou obce, tedy s nařizovací a rozhodovací pravomocí či s preventivním působením orgánů obce. V této věci nelze vycházet ze závěrů nálezu Ústavního soudu ze dne 22. 9. 2009, Pl. ÚS 42/06, publ. pod č. 430/2009 Sb., že není protiústavní, pokud režimu veřejného práva podléhají i prostory vlastněné osobami soukromého práva. Nález totiž řešil spor o právo obce stanovit pravidla pro veřejná prostranství, zejména stanovit místní poplatky za užívání veřejného prostranství bez ohledu na vlastnictví k nim. Podle stěžovatele se však povinnost obce pečovat o veřejná prostranství vztahuje pouze na pozemky ve vlastnictví obce. Péče o majetek je primárně povinností vlastníka, ze zákona o obcích ani jiného právního předpisu poté nevyplývá, že by byla obec povinna pečovat o všechna veřejná prostranství. Za situace, kdy by obec měla pečovat o dřeviny v průjezdných úsecích silnic a nikoli o jiná veřejná prostranství, která nevlastní, docházelo by k porušování práv obce a k popření zásady rovnosti.

Stěžovatel také uvedl, že rozhodování podle § 35 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích o tom, kdo provede opatření, nesmí být projevem libovůle. Povinnost provést opatření má být uložena přednostně vlastníku, je-li zde záruka splnění povinnosti. Silniční správní úřad však pokácení stromů uložil bezdůvodně osobě od vlastníka odlišné.

Stěžovatel spatřoval nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku v tom, že se krajský soud náležitě nezabýval tím, zda byl správní orgán oprávněn naříditi obci splnění úkolu, který jí nevyplývá přímo ze zákona, a že pouze konstatoval, že lze ve správním rozhodnutí spatřovat racionálnost. Krajský soud se nevypořádal ani s otázkou, jak mělo být naloženo s dřevem – produktem kácení.

Dále namítl, že pokud by v konkrétním případě přímo hrozilo nebezpečí životu a zdraví osob, bylo by možné dřevinu odstranit bez jakéhokoliv aktu správního orgánu, pouze s dodatečným oznámením orgánu ochrany přírody podle § 8 odst. 4 zákona o ochraně přírody a krajiny. Pokud taková situace dána není, uplatní se postup podle § 8 odst. 1, popř. odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny. Ustanovení § 35 zákona o pozemních komunikacích není ve vztahu k zákonu o ochraně přírody a krajiny zvláštní právní úpravou, neboť neupravuje kácení dřevin, ale dává silničnímu správnímu úřadu oprávnění rozhodnout pouze o odstranění zdroje ohrožení pozemní komunikace, např. v podobě pádu stromu. V případě, že by soud došel k závěru, že silniční správní úřad byl skutečně povinen postupovat podle § 35 zákona o pozemních komunikacích, měly v řízení vedeném silničním správním úřadem vystupovat orgány ochrany přírody jako dotčené orgány ve smyslu § 65, resp. § 90 zákona o ochraně přírody a krajiny.

Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 17. 6. 2015, č. j. 3 As 164/2014 - 28 kasační stížnost zamítl.

Stěžovatel proti rozsudku Nejvyššího správního soudu podal ústavní stížnost. Ústavní soud poté shledal, že napadeným rozsudkem bylo porušeno právo stěžovatele na samosprávu, zaručené článkem 8 ve spojení s článkem 101 odst. 4 Ústavy České republiky a tento rozsudek zrušil nálezem ze dne 22. 11. 2016, sp. zn. II. ÚS 2200/15.

II. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

Nejvyšší správní soud se předně znovu zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti rozsudku Krajského soudu v Brně pro nedostatek důvodů ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu nelze nedostatkem důvodů rozumět dílčí nedostatky odůvodnění soudního rozhodnutí, ale především nedostatek důvodů skutkových. Skutkovými důvody, pro jejichž nedostatek je možno rozhodnutí soudu zrušit pro nepřezkoumatelnost, budou takové vady skutkových zjištění, která utvářejí rozhodovací důvody, typicky tedy tam, kde soud opřel rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem anebo tam, kdy není zřejmé, zda vůbec nějaké důkazy v řízení byly provedeny (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 - 75, publ. pod č. 133/2004 Sb. NSS.) Nepřezkoumatelnost rozsudku je pak dána i v případě, kdy krajský soud nevypořádá veškeré žalobní námítky. Nejvyšší správní soud má za to, že žádnou z výše uvedených vad napadený rozsudek netrpí. Krajský soud totiž vyjádřil jasný právní názor, že silniční správní úřad nepochybil, jestliže obci na základě její povinnosti pečovat o veřejnou zeleň v intravilánu uložil opatření spočívající v pokácení stromů ohrožujících pozemní komunikaci podle § 35 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích. Nepřezkoumatelnost rozsudku pak nemohl způsobit ani fakt, že se krajský soud nezabýval otázkou vlastnictví pokáceného dřeva, resp. tím, jak mělo být s dřevem naloženo, neboť

toto nebylo předmětem správního rozhodnutí. V tomto směru ostatně ani Ústavní soud porušení práv stěžovatele neshledal.

Nejvyšší správní soud se dále zabýval důvody kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

Stěžovatel je názoru, že silniční správní úřad mu nebyl oprávněn nařídít odstranění zdroje ohrožení silnice I/19 – dvou kusů stromu v blízkosti silnice I/19 v intraviálu obce Starý Pelhřimov. V této souvislosti je spornou otázka, zda bylo možno stěžovatele v uvedených okolnostech považovat za provozovatele zdroje ohrožení silnice ve smyslu § 35 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích z toho důvodu, že obec je v rámci výkonu samostatné působnosti povinna pečovat o veřejnou zeleň na veřejném prostranství.

Stěžejní závěry k této otázce učinil Ústavní soud v již zmiňovaném nálezu ze dne 22. 11. 2016, sp. zn. II. ÚS 2200/15. Nezpochybil názor, že ochrana veřejné zeleně na veřejném prostranství je obecní (místní) záležitostí ve smyslu ustanovení § 35 zákona o obcích, když ostatně dle ustanovení § 10 písm. c) zákona o obcích může obec v samostatné působnosti obecně závaznou vyhláškou ukládat povinnosti „*k zajištění udržování čistoty ... zeleně v zástavbě a ostatní veřejné zeleně*“. Uvedl však, že tato činnost obce v rámci samostatné působnosti včetně normotvorné činnosti má své limity určené principem legality (zákonnosti) a obce (včetně stěžovatele) nemohou být nuceny tyto ústavní i zákonné limity překračovat. Při dodržení těchto limitů je podle názoru Ústavního soudu jen stěží představitelné, jak by obce prostřednictvím obecně závazných vyhlášek mohly tuto činnost regulovat i na pozemcích, které nejsou v jejím vlastnictví, byť by podléhaly režimu veřejného prostranství. Vyložil, že odpovědnost za nesplnění povinností stanovených obecně závaznou vyhláškou nese výlučně vlastník, příp. uživatel dotčeného pozemku, byť podléhá režimu veřejného prostranství. Ostatně ani z judikatury Nejvyššího soudu ve vztahu k odpovědnosti vlastníka veřejné účelové komunikace za škodu způsobenou závadou ve schůdnosti (srov. např. rozsudky sp. zn. 25 Cdo 65/2005 či sp. zn. 25 Cdo 657/2006, dostupné na www.nsoud.cz) nelze dovodit povinnost (a tedy i odpovědnost za její nesplnění) obce coby „*subjektu odpovědného za správu a údržbu veřejných prostranství*“, nýbrž zde byla dovozena toliko občanskoprávní odpovědnost vlastníka a jeho povinností omezující výkon jeho vlastnického práva.

Podle Ústavního soudu nelze z obcí činit „*správce cizích nemovitostí*“ (pozemků podléhajících režimu veřejného prostranství, nicméně ve vlastnictví odlišných subjektů), kdy by na vlastní náklady musely tyto nemovitosti spravovat a případně nést i odpovědnost za škodu způsobenou při nesplnění této své povinnosti. Tento přístup je třeba odmítnout primárně i s ohledem na zjevnou kolizi takové činnosti obce s vlastnickým právem dotčených vlastníků pozemků ústavně zaručeným v čl. 11 odst. 1 Listiny Ústavní soud poukázal také na to, že s případnou regulací této činnosti obcí v jejich samostatné působnosti prostřednictvím obecně závazných vyhlášek se pojí riziko překročení kompetencí obce vymezených v ustanovení § 35 odst. 1 zákona o obcích, jelikož předmět této regulace by se nutně dotýkal oblastí, které jsou vyhrazeny regulaci jinými normotvornými orgány či jsou podle zákona záležitostmi správních orgánů v rámci výkonu státní správy (např. podle zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny a zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích). Rovněž vyjádřil pochybnost,

zda péče o silniční vegetaci (ve smyslu ustanovení § 15 zákona o pozemních komunikacích), byť v průjezdním úseku silnice v intravilánu obce (§ 8 zákona o pozemních komunikacích), lze vůbec podřadit pod místní (lokální) záležitosti ve smyslu ustanovení § 35 odst. 1 zákona o obcích spadající do činnosti obce v samostatné působnosti.

Nad rámec těchto závěrů Ústavní soud vyložil, že právní úprava v zákoně o pozemních komunikacích se nijak nedotýká otázky vlastnictví silniční vegetace v průjezdním úseku silnice. Smyslem ustanovení § 14 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích je vyloučit péči o silniční vegetaci z režimu zákona o pozemních komunikacích. Vlastník pozemní komunikace podle tohoto ustanovení sice nemá povinnost o ni pečovat, avšak současně může mít tuto povinnost z titulu vlastnictví pozemku, z něhož (např. strom) vyrůstá.

Rozdílně od názoru Nejvyššího správního soudu proto Ústavní soud dospěl k závěru, že státní orgány (silniční správní úřad) autoritativně stanovenou povinností vymezily a rozšířily činnost obce a v rámci výkonu státní správy tak nepřípustně ingerovaly do oblasti, která byla svěřena do samostatné působnosti obce.

Nejvyšší správní soud proto v souladu se závazným právním názorem Ústavního soudu posoudil kasační stížnost jako důvodnou a rozsudek krajského soudu proto zrušil (§110 odst. 1 s. ř. s.). Vzhledem k tomu, že vadou nesprávného posouzení stěžejní právní otázky trpí též žalované rozhodnutí, zrušil jej současně s rozsudkem krajského soudu (§ 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s.).

Žalovaný je v dalším řízení vázán právním názorem, že stěžovatele nelze považovat za provozovatele zdroje ohrožení silnice ve smyslu § 35 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích (srov. ustanovení § 110 odst. 2 písm. a) ve spojení s § 78 s. ř. s.).

III. Náklady řízení

Výrok o náhradě nákladů vychází z ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Vzhledem k tomu, že Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek krajského soudu i žalované rozhodnutí, rozhodl i o nákladech řízení, které předcházelo zrušenému rozhodnutí krajského soudu (srov. § 110 odst. 3. s. ř. s.).

Procesně úspěšného žalobce v řízení zastupuje jeho zaměstnanec s právníkem vzděláním. Žalobce uplatnil na nákladech řízení toliko částku odpovídající zaplaceným soudním poplatkům. Za správní žalobu činí výše tohoto poplatku 3.000 Kč, poplatek za kasační stížnost činí 5.000 Kč (srov. položky 18 a 19 Přílohy 1 zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích). Žalovaný je tedy povinen žalobci nahradit náklady v celkové výši 8.000 Kč ve lhůtě 30 dní od právní moci tohoto rozsudku.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3 s. ř. s.).

V Brně dne 21. prosince 2016

Vlašín

JUDr. Jaroslav

předseda senátu