



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jiřího Pally a soudců Mgr. Petry Weissové a Mgr. Aleše Roztočila v právní věci žalobce: **Lesy České republiky, s.p.**, se sídlem Přemyslova 1106/19, Hradec Králové, proti žalovanému: **Ministerstvo dopravy**, se sídlem nábreží Ludvíka Svobody 1222/12, Praha 1, za účasti osoby zúčastněné na řízení: Správa železnic, s. o., se sídlem Dlážděná 1003/7, Praha 1, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 30. 12. 2016, č. j. 23/2016-130-SPR/3, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 29. 8. 2019, č. j. 9 A 51/2017 - 59,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Osoba zúčastněná na řízení **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I.

[1] Drážní úřad (dále jen „správní orgán prvního stupně“) rozhodnutím ze dne 19. 2. 2016, č. j. DUCR-10583/16/Vc, nařídil žalobci podle § 10 odst. 1 zákona č. 266/1994 Sb., o dráhách (dále jen „zákon o dráhách“), provést nejpozději do 30. 4. 2016 nezbytná opatření k odstranění vzniklého zdroje ohrožení dráhy, za který označil stromy rostoucí na pozemku p. č. 444/1, v k. ú. Pavlovice nad Mží, ve vzdálenosti 35 m od osy koleje celostátní železniční dráhy Plzeň – Cheb v traťovém úseku Ošelín – Pavlovice, v žkm 400,900 – 401,300 vlevo. Konkrétně žalobci uložil povinnost odstranit všechny stromy, které by mohly svojí výškou vzhledem k dopadové vzdálenosti jakkoliv ohrozit kteroukoli součást dráhy a provoz na ní. Odstranění stromů měl žalobce provést za součinnosti

provozovatele dotčené železniční dráhy, tj. Správy železniční dopravní cesty, s.o., se kterou byl povinen předem projednat veškeré kroky při odstraňování zdroje ohrožení dráhy. Správní orgán prvního stupně v témže rozhodnutí také z důvodu veřejného zájmu vyloučil podle § 85 odst. 2 písm. a) správního řádu odkladný účinek odvolání.

[2] Žalovaný v záhlaví uvedeným rozhodnutím (dále jen „napadené rozhodnutí“) zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí správního orgánu prvního stupně.

II.

[3] Žalobce podal proti rozhodnutí žalovaného žalobu u Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“). Ten napadené rozhodnutí i rozhodnutí správního orgánu prvního stupně zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

[4] Městský soud především nepřisvědčil žalobnímu bodu, kterým žalobce namítal neurčitost a s tím spojenou nevykonatelnost rozhodnutí správního orgánu prvního stupně. Shledal totiž, že rozhodnutí správního orgánu prvního stupně naplňuje požadavky ustanovení § 68 odst. 2 věty první správního řádu, neboť je z něj zcela zřejmé, na které stromy se vztahuje.

[5] Ke sporné otázce, zda-li byl správní orgán prvního stupně oprávněn podle zákona o dráhách nařídít žalobci pokácení všech stromů představujících potenciální nebezpečí pro dráhu v důsledku možného dopadu těchto stromů do průjezdního profilu dráhy, městský soud uvedl, že základním předpokladem pro možnost postupu podle § 10 odst. 1 zákona o dráhách, je sice existence nebezpečí pro dráhu, ale má-li nebezpečí spočívat v tom, že na pozemku rostou stromy, které mohou s ohledem na svou výšku a dopadovou vzdálenost do dráhy spadnout, pak nařízení odstranění všech takových stromů musí být podloženo konkrétními skutkovými zjištěními, z nichž hrozící nebezpečí pádu stromů do trasy dráhy vyplývá. V posuzovaném případě správní orgán prvního stupně uzavřel, že pro dráhu představuje nebezpečí prostá existence stromů specifikovaných v jeho rozhodnutí, aniž by tyto stromy byly jakkoliv zkoumány. Správní orgán prvního stupně tak nezjistil stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a tudíž podle městského soudu porušil zásadu materiální pravdy ve smyslu § 3 správního řádu.

[6] V uvedeném postupu správního orgánu prvního stupně shledal městský soud také porušení § 2 odst. 3 správního řádu. Správní orgán prvního stupně nikterak nezkoumal stav stromů, a proto nemohl ani předložit přesvědčivou argumentaci směřující k závěru, že je nutné vykácet všechny v rozhodnutí označené stromy. Pochybil tudíž ve shromáždění důkazů a jejich následném vyhodnocování v takové míře, že zjištěný skutkový stav nemohl být podkladem pro jeho rozhodnutí.

[7] Městský soud také vytkl žalovanému, že jeho výklad § 10 zákona o dráhách a s tím související závěry odporují principu proporcionality. Zohlednění tohoto principu přitom zákonodárce implicitně promítl do zmíněného ustanovení prostřednictvím slova „nezbytná“ (opatření). Je-li uvedeným ustanovením stanovena priorita veřejného zájmu na ochraně dráhy (a v důsledku toho na ochraně života a zdraví cestujících) před jinými zájmy (zde na ochraně lesa), úvaha správního orgánu o stanovení povinnosti k přijetí opatření a stanovení jejich rozsahu musí podle městského soudu zohlednit požadavek na pokud

pokračování

možno minimální zásah do takto omezených práv a zájmů; o opatření nezbytná tedy nepůjde, pokud by nebezpečí (zde spojené s hrozícím pádem stromů) bylo možné odvrátit šetrnějším způsobem. Předpokladem takové úvahy je však dostatečně zjištěný skutkový stav věci; ten však v posuzované věci nebyl naplněn.

[8] Jelikož nebylo provedeno šetření ohledně stromů spadlých na železniční trať ani dalších stromů vyrostlých na předmětném pozemku žalobce, nelze podle městského soudu správním orgánům přisvědčit v tom, že se žalobce o stromy nestaral, nemonitoroval jejich stav, a porušil tudíž svou prevenční povinnost. Bez zjištění konkrétních skutkových okolností rovněž nelze učinit závěr, že v důsledku jednání žalobce vzniklo nebezpečí pro provoz dráhy. Podle městského soudu proto nelze po žalobci požadovat vykácení lesa na jeho náklad. Na uvedeném přitom podle městského soudu nemůže ničeho změnit ani argumentace žalovaného, že § 10 odst. 1 zákona o dráhách je nutno upřednostnit před § 22 odst. 1 zákona č. 289/1995 Sb., lesní zákon (dále jen „lesní zákon“). Městský soud přitom vyslovil, že obě ustanovení obстоjí vedle sebe. K uložení povinnosti provést nezbytná opatření vlastníkově lesa na jeho náklady však může dojít jen, lze-li existující nebezpečí dovodit z jednání či nedůvodné nečinnosti vlastníka lesa, nikoliv jen z prosté existence stromu nacházejícího se v dopadové vzdálenosti od tělesa dráhy.

[9] Městský soud nakonec nad rámec nutného odůvodnění uvedl, že ve správním řízení nebyly naplněny podmínky pro vyloučení odkladného účinku odvolání podle § 85 odst. 2 písm. a) správního řádu, podle něhož *„[s]právní orgán může odkladný účinek odvolání vyloučit, [...] jestliže to naléhavě vyžaduje veřejný zájem“*, neboť učinění takového závěru bránil nedostatek skutkových zjištění, na jejichž základě by bylo možné dospět k závěru o naplnění podmínky *„naléhavosti“*. Výrok o vyloučení odkladného účinku však za situace, kdy je zrušeno rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, které jej obsahuje, sdílí osud tohoto zrušeného rozhodnutí.

III.

[10] Žalovaný (dále jen „stěžovatel“) nyní napadá shora specifikovaný rozsudek městského soudu (dále jen „napadený rozsudek“) kasační stížností z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Navrhuje, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení.

[11] Stěžovatel především namítá, že je napadený rozsudek nepřezkoumatelný. Městský soud v něm totiž nevysvětlil, jak určit, které stromy na nesprávném místě v sousedství dráhy představují nebezpečí ve smyslu § 10 odst. 1 zákona o dráhách, a je tudíž nutné je odstranit, a které ne. Podle stěžovatele tak není zřejmé, co městský soud míní souslovím *„stav stromů“* obsaženým v bodě 31 napadeného rozsudku. Nadto podle stěžovatele není *„stav stromů“* ani liberačním důvodem z odpovědnosti za porušení povinnosti podle občanského zákoníku. Městský soud také podle stěžovatele v napadeném rozsudku neuvedl, proč by mělo deliktní jednání vlastníka nemovitě věci v sousedství dráhy, ať již spočívající v konání (vysazení stromů na nevhodném místě), nebo opomenutí (ponechání stromů, které vyrostly bez přičinění vlastníka na jeho pozemku, na nevhodném místě), v některých případech, kdy podle něj není správní orgán oprávněn naříditi odstranění stromů podle § 10 odst. 1 zákona o dráhách, požívat právní ochrany.

[12] Stěžovatel dále v kasační stížnosti zdůrazňuje, že účinné znění § 10 zákona o dráhách bylo do tohoto zákona vloženo zákonem č. 175/2002 Sb., vydaným na základě nálezu Ústavního soudu ze dne 6. 3. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 11/01 ve věci návrhu na zrušení druhé, třetí a čtvrté věty § 10 zákona o dráhách (dále jen „nález sp. zn. 11/01“), a je tedy nezbytné zmíněné ustanovení interpretovat v souladu s tímto nálezem, což městský soud v napadeném rozsudku neučinil. Z uvedeného nálezu přitom podle stěžovatele vyplývá, že nebezpečí pro dráhu představuje jakýkoliv strom na nevhodném místě, tj. v místě, kde zasahuje do průjezdného profilu dráhy nebo by do průjezdného profilu zasáhnout mohl v důsledku pádu či vychýlení ze svislé osy, který by tudíž mohl ohrozit život, zdraví a majetek osob na dráze. Takový strom představuje podle nálezu sp. zn. 11/01 nebezpečí bez dalšího, tedy bez ohledu na své zdraví a stáří. Správní orgán prvního stupně tudíž není povinen při řízení podle § 10 odst. 1 zákona o dráhách zkoumat zdravotní stav stromu, nýbrž postačí zjištění, zda se daný strom nachází na nevhodném místě ve smyslu nálezu sp. zn. 11/01. Správní orgán prvního stupně, resp. žalovaný, tudíž v právě posuzované věci neporušil zásadu materiální pravdy podle § 3 správního řádu. Pokud správní orgán prvního stupně zjistil, že se strom v sousedství dráhy nachází na nevhodném místě, pak dostatečně prokázal, že takový strom představuje nebezpečí podle § 10 odst. 1 zákona o dráhách.

[13] Z nálezu sp. zn. 11/01 také podle stěžovatele vyplývá, že jak konání (např. vysazení stromů na nevhodném místě), tak i opomenutí (např. ponechání stromů, které vyrostly bez přičinění vlastníka na jeho pozemku, na nevhodném místě), představují nesplnění povinnosti vlastníka nemovité věci v sousedství dráhy, a tedy delikttní protiprávní jednání takového vlastníka podle ustanovení občanského zákoníku. V případě nepokácení stromů by podle stěžovatele takové delikttní jednání požívalo právní ochrany. Mimo uvedené stěžovatel poukazuje i na to, že vlastnické právo vlastníka nemovité věci podle § 10 odst. 1 zákona o dráhách není omezeno jen existencí ochranného pásma dráhy, jak nesprávně vyslovil městský soud v napadeném rozsudku.

[14] Stěžovatel nesouhlasí ani se závěry městského soudu ohledně principu proporcionality. Poukazuje na to, že veřejný zájem, který jsou správní orgány povinny podle § 10 odst. 1 správního řádu povinny sledovat, je veřejný zájem na ochraně života, zdraví a majetku osob na dráze. Jelikož strom na nevhodném místě v sousedství dráhy může tento veřejný zájem ohrozit nebo porušit, a to zcela nekontrolovatelně a nepředvídatelně, musí být každý takový strom odstraněn. Odstranění všech stromů vzrostlých na nesprávném místě je tudíž podle stěžovatele minimálním zásahem ve smyslu § 2 odst. 3 správního řádu. Také sousloví „nezbytná opatření“ obsažené v § 10 odst. 1 zákona o dráhách je podle stěžovatele nutné vykládat ve vztahu k nezbytnosti ochránit život, zdraví a majetek na dráze.

[15] Městský soud podle stěžovatele pochybil také při posouzení odpovědnosti vlastníka nemovité věci podle § 10 zákona o dráhách. Stěžovatel zdůrazňuje, že pro posouzení této otázky není rozhodné, zda stromy vyrostly na nesprávném místě z úmyslu vlastníka nemovité věci, nebo z jeho nedbalosti. Správní orgán prvního stupně při řízení podle § 10 odst. 1 zákona o dráhách také nezkoumá, zda se stromy na nesprávném místě v sousedství dráhy nacházejí v souladu s právní úpravou lesního hospodaření, zejména s lesním zákonem. Skutečnost, že vlastník nemovité věci v sousedství dráhy monitoruje zde vzrostlé stromy, podle stěžovatele neznamená, že je schopen zabránit tomu, aby i zdravé stromy,

pokračování

např. v důsledku klimatické události nezasáhly do průjezdného profilu dráhy, a tudíž neohrožily život, zdraví a majetek osob na ní. Ani soulad postupu vlastníka pozemku s lesním zákonem by takovému zásahu nezabránil.

[16] Stěžovatel závěrem kasační stížnosti uvádí, že naléhavost odstranění nebezpečí v podobě stromů na nevhodném místě v sousedství dráhy je dána právě nemožností kontrolovat nebo s dostatečným předstihem ovlivnit vznik a průběh kritických klimatických jevů či jiných skutečností, které mohou zasah stromu do průjezdného profilu dráhy způsobit. Od vydání rozhodnutí podle § 10 odst. 1 zákona o dráhách do rozhodnutí o odvolání proti tomuto rozhodnutí může podle stěžovatele uplynout dlouhá doba, aniž by bylo možné s dostatečnou určitostí předpovědět, jaké během ní bude panovat počasí či obecně, aby bylo možné vyloučit, že stromy na nevhodném místě v sousedství dráhy nezasáhnou do jejího průjezdného profilu s fatálními důsledky. Tím byla podle stěžovatele dána naléhavost, a tudíž splněna podmínka pro odnětí odkladného účinku odvolání podle § 85 odst. 2 písm. a) správního řádu. I při posouzení této právní otázky městský soud v napadeném rozsudku pochybil.

IV.

[17] Žalobce se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil se závěry uvedenými v napadeném rozsudku. Argumentaci stěžovatele shledal účelovou a požadavek plošného kácení zdravých lesních porostů v okolí dráhy na náklady jejich vlastníka bez toho, že by v rámci správního řízení bylo tvrzené ohrožení dráhy prokázáno, označil za excesivní výklad § 10 zákona o dráhách.

[18] Žalobce poukázal také na to, že stěžovatel chybně vykládá nález sp. zn. 11/01, přičemž zdůraznil, že pozemky, kterých se posuzovaná věc týká, jsou pozemky lesními. V takovém případě tedy nedochází ze strany žalobce k vysazování stromů na nevhodném místě formou konání, neboť lesní pozemky jsou k tomuto účelu primárně určeny. Také prevenční povinnost je ze strany žalobce každoročně naplňována prostřednictvím pochůzek za účelem vytipování a následného odstranění stromů poškozených či stromů nacházejících se v sousedství dráhy a tuto jinak bezprostředně ohrožujících; tuto prevenční povinnost žalobce provádí v rámci lesnického hospodaření a není ji tudíž možné označit za ohrožující, jak namítá stěžovatel. Podle žalobce se správní orgán prvního stupně rozhodl řešit situaci, kdy došlo k několika mimořádným událostem v drážní dopravě způsobeným pádem stromu do kolejiště v důsledku působení vyšší moci, nevhodným způsobem, přenesl-li veškerou odpovědnost na žalobce s odůvodněním, že příčinou vzniku škody je výška stromů v sousedství dráhy.

[19] Žalobce nakonec odkázal na závěry uvedené v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 12. 2019, č. j. 1 As 299/2019 - 42, který se týkal skutkově obdobné věci mezi týmiž účastníky řízení.

V.

[20] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[21] Kasační stížnost není důvodná.

[22] Stěžovatel napadá rozsudek městského soudu mimo jiné pro jeho nepřezkoumatelnost spočívající v nedostatku důvodů [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.]. Touto námitkou se tudíž Nejvyšší správní soud zabýval především. Bylo by předčasné řešit právní posouzení věci samé, pokud by byl napadený rozsudek nepřezkoumatelný. Nepřezkoumatelnost je přitom natolik závažnou vadou rozhodnutí soudu, že by se jí Nejvyšší správní soud musel zabývat i tehdy, pokud by ji stěžovatel nenamítal, tedy z úřední povinnosti (srov. § 109 odst. 4 s. ř. s.).

[23] Stěžovatel konkrétně v kasační stížnosti městskému soudu vytýká, že v napadeném rozsudku neuvedl kritérium, podle něhož měl správní orgán prvního stupně určit, které stromy na nesprávném místě v sousedství dráhy představují nebezpečí ve smyslu § 10 odst. 1 zákona o drahách a které nikoliv, a také že se nevyjádřil k tomu, že ponecháním některých stromů vzrostlých na nesprávném místě bude v podstatě poskytnuta právní ochrana deliktnímu jednání vlastníka nemovité věci v sousedství dráhy.

[24] Nejvyšší správní soud předesílá, že s kasačním důvodem podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. je nutno zacházet obezřetně, neboť zrušením rozhodnutí soudu pro nepřezkoumatelnost se oddaluje okamžik, kdy základ sporu bude správními soudy uchopen a s konečnou platností vyřešen, což není v zájmu ani účastníků řízení, ani ve veřejném zájmu na hospodárnosti řízení před správními soudy (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 4. 2013, č. j. 6 Ads 17/2013 - 25).

[25] Nepřezkoumatelná pro nedostatek důvodů jsou zejména taková rozhodnutí, u nichž není z odůvodnění zřejmé, jakými úvahami se soud řídil při hodnocení skutkových i právních otázek a jakým způsobem se vyrovnal s argumenty účastníků řízení (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 - 52) nebo v nichž zcela opomenul vypořádat některou z námitek uplatněných v žalobě (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 - 73, či rozsudek ze dne 8. 4. 2004, č. j. 4 Azs 27/2004 - 74). Soudy však nemají povinnost reagovat na každou dílčí argumentaci a tu obsáhle vyvracet. Jejich úkolem je vypořádat se s obsahem a smyslem žalobní argumentace (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 4. 2014, č. j. 7 As 126/2013 - 19). Podstatné je, aby se správní soud ve svém rozhodnutí věnoval všem stěžejním námitkám účastníka řízení, což může v některých případech konzumovat i vypořádání některých dílčích a souvisejících námitek (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 4. 2014, č. j. 7 Afs 85/2013 - 33).

[26] Právě uvedeným kritériím napadený rozsudek vyhověl. Městský soud výstižně popsal skutkový stav věci, stanoviska účastníků řízení a přdestřel relevantní a ucelené právní závěry, kterými stěžejní žalobní argumentaci vypořádal. Stěžovatel ostatně proti výkladu podanému městským soudem v kasační stížnosti obsáhle brojí a na více místech s ním polemizuje, což by v případě chybějících důvodů prakticky nebylo možné. Nesouhlas stěžovatele s odůvodněním a závěry napadeného rozsudku přitom nezpůsobuje jeho nepřezkoumatelnost (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 11. 2013, č. j. 2 As 47/2013 - 30, ze dne 29. 4. 2010, č. j. 8 As 11/2010 - 163, nebo ze dne 6. 12. 2016, č. j. 7 As 179/2016 - 37).

pokračování

[27] S ohledem na výše uvedené Nejvyšší správní soud nepřisvědčil stěžovatelovým námitkám týkajícím se nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku pro nedostatek důvodů. Městský soud dostatečně odůvodnil své úvahy vztahující se k posuzování toho, kdy strom představuje nebezpečí pro dráhu ve smyslu § 10 odst. 1 zákona o dráhách, přičemž zdůraznil především nutnost vycházet z konkrétních skutkových zjištění; ta však v posuzované věci chyběla.

[28] Kasační soud nezjistil ani to, že by napadený rozsudek trpěl vadou nepřezkoumatelnosti pro nesrozumitelnost či že by zde byla jiná vada řízení před městským soudem, která by se týkala především porušení procesních ustanovení, jimiž se městský soud řídil či řídit měl a která by mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé. Napadený rozsudek tedy netrpí vadou podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

[29] Vzhledem k tomu, že Nejvyšší správní soud neshledal napadený rozsudek nepřezkoumatelným, zabýval se zbylými kasačními námitkami. Ani jejich důvodnost však neshledal.

[30] Kasační soud předesílá, že v obdobných věcech mezi týmiž účastníky řízení již rozhodoval rozsudky ze dne 18. 12. 2019, č. j. 1 As 299/2019 - 42, a ze dne 30. 1. 2020, č. j. 4 As 370/2019 - 39. Vzhledem k tomu, že argumentace stěžovatele, jakož i skutkové okolnosti posuzovaného případu jsou podobné jako v uvedených věcech, vychází níže Nejvyšší správní soud z citovaných rozsudků.

[31] Stěžovatel v kasační stížnosti především namítá, že městský soud nesprávně posoudil pojem nebezpečí pro dráhu ve smyslu § 10 odst. 1 zákona o dráhách, podle něhož *vlastníci nemovitosti v sousedství dráhy jsou 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* (podtržení doplněno).

[32] Toto ustanovení blíže určuje omezení vlastnického práva vlastníka nemovité věci sousedící s železniční tratí a vychází z existence ochranného pásma dráhy, jehož hranice vymezuje § 8 zákona o dráhách. Primárním předpokladem pro takové omezení vlastnického práva je právě existence nebezpečí pro dráhu, v projednávaném případě v tom, že na pozemku rostou stromy, které mohou do dráhy spadnout.

[33] Nejvyšší správní soud se ztotožňuje se závěry městského soudu, že prostá existence stromů určité výšky a dopadové vzdálenosti do dráhy nemůže sama o sobě představovat nebezpečí pro dráhu, pokud správní orgány dostatečně nezkovaly, 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 hrozící 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.

[34] Nejvyšší správní soud je přesvědčen, že pokud by chtěl zákonodárce pod pojem nebezpečí pro dráhu zahrnout výskyt jakýchkoliv, tj. i zdravých a řádně zakořeněných stromů, které toliko v důsledku nepředvídatelných příčin mohou (v podstatě kdykoliv) dopadnout do dráhy a ohrozit její provoz, vymezil by tomu odpovídající omezení vlastníků sousedních pozemků výslovně, například tak, že by paušálně stanovil, že v ochranném pásmu dráhy se nesmějí nacházet žádné stromy. Samotná dikce ustanovení § 10 odst. 1 zákona o dráhách však naopak míří na výjimečné situace, kdy nastane a je zjištěn určitý nežádoucí stav, v jehož důsledku již hrozba pádu do dráhy reálně existuje.

[35] Jak správně uvedl městský soud, správní orgán prvního stupně i stěžovatel 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, J. 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).

[36] Stěžovatel dále argumentoval nálezem sp. zn. 11/01, v němž Ústavní soud zrušil předchozí znění § 10 zákona o dráhách. Důvodem neústavnosti tehdejší formulace tohoto ustanovení byla právě paušálně stanovená povinnost správního úřadu vydat rozhodnutí o odstranění zdroje ohrožení na náklady jeho vlastníka či provozovatele bez možnosti v individuálních případech diferencovat dle zjištěných skutkových okolností. Ani tento nálezný proto neimplikuje povinnost vlastníka odstranit všechny stromy v dopadové vzdálenosti dráhy, naopak Ústavním soudem uplatněná argumentace je založena na principech individuálního posouzení dané situace a přiměřenosti uloženého opatření. Tomuto požadavku současné znění § 10 zákona o dráhách vyhovuje, ovšem pouze tehdy, pokud jsou tyto principy zohledněny právě při výkladu pojmu „nebezpečí“ pro dráhu ze strany správních orgánů při jeho aplikaci.

[37] Nejvyšší správní soud proto naopak sdílí i závěr městského soudu o tom, že při výkladu § 10 zákona o dráhách 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 hrozící nebezpečí, které lze předem předvídat, nikoliv pouze potenciální hrozba spojená s tím, že se vůbec nějaké stromy nacházejí v dopadové vzdálenosti od

pokračování

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. nálezy 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 poškozují lidské zdraví, přírodu a životní prostředí nad míru stanovenou zákonem (viz nálezy 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. Ústavně konformně lze proto omezit vlastnické právo bez poskytnutí odpovídající náhrady pouze tehdy, pokud jeho výkon představuje reálně hrozící poškození lidského zdraví, případně i jinou škodu, kterou lze předvídat (pouze v takovém případě lze soudit, že vlastník věci zneužil svého vlastnického práva na úkor práv druhých či v rozporu s chráněným zájmem, pokud bylo možné vznik škody předvídat, a navzdory tomu neučinil opatření, aby jejímu vzniku zabránil); v jiných případech z ústavně zaručené ochrany vlastnického práva plyne povinnost jeho omezení kompenzovat poskytnutím odpovídající náhrady. Jinak řečeno, 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] Z výše uvedených důvodů je proto třeba souhlasit s městským soudem i v tom, že 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.

[41] Stěžovatel nakonec v kasační stížnosti nesouhlasí se závěrem městského soudu, že správní orgán prvního stupně pochybil, když ve svém rozhodnutí vyloučil odkladný účinek odvolání, jelikož v posuzovaném případě nebyly splněny podmínky pro aplikaci § 85 odst. 2 písm. a) správního řádu. Nejvyšší správní soud má sice za to, že naléhavý veřejný zájem by skutečně mohl být zdůvodněn předností ochrany života, zdraví a majetku osob na dráze před zájmem na ochraně jednotlivých dřevin, musel by však být podložen konkrétními skutkovými zjištěními, která by odůvodňovala tvrzenou naléhavost a reálné riziko ohrožení veřejného zájmu. Závěr o existenci naléhavého veřejného zájmu však v nynější věci takovými dostatečnými skutkovými zjištěními podložen není. Nejvyšší správní soud tudíž ve shodě s městským soudem dospěl k závěru, že správní orgán prvního stupně pochybil, vyloučil-li ve svém rozhodnutí odkladný účinek odvolání podle § 85 odst. 2 písm. a) správního řádu.

VI.

[42] Nejvyšší správní soud neshledal kasační námitky důvodnými, proto kasační stížnost zamítl podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s.

[43] O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud na základě § 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 téhož zákona. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, proto mu právo na náhradu nákladů nenáleží. Toto právo by měl procesně úspěšný žalobce, kterému však v řízení o kasační stížnosti nevznikly žádné uplatnitelné náklady. Osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť jí soud neuložil žádnou povinnost a nezjistil žádné důvody hodné zvláštního zřetele (§ 60 odst. 5 s. ř. s.).

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

V Brně dne 13. února 2020

JUDr. Jiří Palla
předseda senátu