



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců JUDr. Tomáše Rychlého a Mgr. Radovana Havelce v právní věci žalobců: **a) Město Kutná Hora**, se sídlem Havlíčkově náměstí 552/1, Kutná Hora, **b) Městské lesy a rybníky Kutná Hora spol. s r.o.**, se sídlem Opatovice 43, oba zastoupeni JUDr. Ing. Martinem Florou, Dr., advokátem se sídlem Dominikánské náměstí 656/2, Brno, proti žalovanému: **Ministerstvo dopravy**, se sídlem nábreží Ludvíka Svobody 1222/12, Praha 1, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **Správa železnic, státní organizace** (dříve pod názvem Správa železniční dopravní cesty, státní organizace), se sídlem Dlážděná 1003/7, Praha 1, v řízení o kasačních stížnostech žalobkyně b) a žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 4. 4. 2019, č. j. 11 A 117/2018 – 85,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 4. 4. 2019, č. j. 11 A 117/2018 – 85, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

[1] Žalovaný svým rozhodnutím ze dne 6. 3. 2018, č. j. 26/2017-130-SPR/3, změnil rozhodnutí Drážního úřadu (dále jen „*drážní úřad*“) ze dne 7. 9. 2016, č. j. DUCR-54166/16/Bn, tak, že (I) se v souladu s § 10 odst. 1 zákona č. 266/1994 Sb., o dráhách, ve znění rozhodném pro projednávanou věc, tedy do 31. 3. 2017 (dále jen „*zákon o dráhách*“), nařizuje žalobci a) jako vlastníkově dotčených pozemků, aby provedl nezbytná opatření k odstranění na nich vzniklého nebezpečí pro dráhu, které musí být odstraněno nejpozději do 30. 6. 2018; (II) vypustil bez náhrady část odůvodnění rozhodnutí drážního úřadu, (III) ve zbytku toto rozhodnutí potvrdil a odvolání žalobce a) zamítl. Týmž rozhodnutím (výrok IV.) žalovaný též zamítl odvolání žalobkyně b) jako nepřipustné podle § 92 odst. 1

správního řádu. Důvodem nařízení nezbytných opatření bylo dle správních orgánů nebezpečí pádu stromů, nacházejících se na pozemcích žalobce a), na dráhu a možné narušení drážního provozu.

[2] Proti rozhodnutí žalovaného brojili žalobce a) a žalobkyně b) žalobami u Městského soudu v Praze (dále jen „*městský soud*“), který rozsudkem ze dne 4. 4. 2019, č. j. 11 A 117/2018 - 85, rozhodl tak, že výrokem I. zrušil rozhodnutí žalovaného a věc mu vrátil k dalšímu řízení; výrokem II. zamítl žalobu žalobkyně b); výrokem III. uložil žalovanému nahradit žalobci a) náklady řízení ve výši 19 148,30 Kč; a výrokem IV. nepřiznal žádnému účastníkovi řízení náhradu nákladů řízení ve vztahu mezi žalovaným a žalobkyní b).

[3] Co se týče zrušujícího výroku I., městský soud vytkl správním orgánům, že ze spisu nevyplývá, že by lesní porost (jehož odstranění žalovaný nařídil ve svém rozhodnutí) byl podroben bližšímu zkoumání. Nebylo tedy zjištěno, zda jsou stromy ve špatném stavu. Správní orgány se spokojily s konstatováním, že jejich prostá existence vzhledem k jejich výšce a vzdálenosti od trati představuje pro dráhu nebezpečí. Městský soud uvedl, že přístup správních orgánů by vedl k absurdnímu výsledku, neboť by bylo nutné vykácet všechny takové stromy v okolí všech železnic v České republice. Uzavřel, že skutkový stav zjištěný ve správním řízení nemůže být podkladem pro rozhodnutí.

[4] Městský soud též odmítl, že by žalobce a) měl v rámci obecné prevenční povinnosti zkoumat stav stromů a případně je sám odstranit. Tím, že správní orgány neprovedly žádné konkrétní zkoumání stavu stromů, nebylo ani prokázáno, že by se o ně žalobce a) nestaral. Žalobce a) tedy neporušil opomenutím svoji prevenční povinnost.

[5] Co se týče výroku II., jímž městský soud zamítl žalobu žalobkyně b), oba žalobci dovozovali, že žalobkyně b) měla být účastníkem správního řízení, protože uzavřela se žalobcem a) nájemní smlouvu, podle níž byl žalobkyni b) přenechán k užívání nemovitý majetek v podobě lesních pozemků a dalších nemovitostí ve vlastnictví žalobce a). Podle § 58 odst. 1 zákona č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů (lesní zákon), ve znění rozhodném pro projednávanou věc (dále jen „*lesní zákon*“), nájemci náleží práva a povinnosti vlastníka lesa podle tohoto zákona, pokud smlouva nestanoví jinak.

[6] Městský soud však této argumentaci nepřisvědčil. Konstatoval, že citované ustanovení se vztahuje jen na práva a povinnosti vlastníka lesního pozemku podle lesního zákona, nikoli však podle jiných právních předpisů, tedy ani podle zákona o dráhách. Ustanovení § 10 odst. 1 zákona o dráhách umožňuje uložit povinnost k odstranění nebezpečí pouze vlastníku nemovitostí v sousedství dráhy [tedy žalobci a), a nikoli žalobkyni b)]. Správní orgány proto podle městského soudu posoudily otázku účastnictví žalobkyně b) v řízení správně. Žalobkyně b) nebyla opomenutým účastníkem řízení před drážním úřadem a žalovaným, její žalobu tak městský soud shledal jako nedůvodnou.

[7] Proti rozsudku městského soudu podali kasační stížnost žalovaný (dále jen „*stěžovatel*“) a žalobkyně b) – dále jen „*stěžovatelka*“. V případě stěžovatele lze kasační důvody podřadit pod § 103 odst. 1 písm. a) a d) soudního řádu správního (dále jen „*s. ř. s.*“), v případě stěžovatelky pod § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

pokračování

[8] Co se týče kasační stížnosti stěžovatele, ten ji směřuje proti výrokům I. a III. napadeného rozsudku. Zdůrazňuje, že odpovědnost za vznik nebezpečí pro dráhu na sousedním pozemku nese vlastník tohoto pozemku. Dále má za to, že omisivním jednáním vlastníka sousedního pozemku může být i to, že na jeho pozemku vyrostl strom, který s ohledem na svou výšku a vzdálenost od dráhy může, bez ohledu na své dendrologické zdraví, například vlivem náhlých klimatických jevů, ohrozit život, zdraví nebo majetek osob na dráze. Nedávné klimatické jevy podle stěžovatele prokázaly, že i zcela zdravý strom se v důsledku silného větru, podmáčení půdy nebo přívalu sněhu může stát nebezpečím pro dráhu, když náhle, nekontrolovaně a nepředvídatelně zasáhne do průjezdného profilu dráhy.

[9] Stěžovatel má za to, že § 10 odst. 1 zákona o dráhách má přednost před lesním zákonem, protože strom stejných parametrů představuje nebezpečí pro dráhu bez ohledu na kategorii pozemku, z něhož vyrůstá. Proto i kdyby žalobce a) splnil povinnosti požadované lesním zákonem, nebyl by tím liberován z odpovědnosti podle zákona o dráhách nebo z porušení prevenční povinnosti dle § 2900 občanského zákoníku.

[10] Stěžovatel dále městskému soudu vytýká, že se nezabýval nálezem Ústavního soudu ze dne 6. 3. 2002, Pl. ÚS 11/01, publ. pod č. 144/2002 Sb. (dále jen „*nález ÚS z března 2002*“), a že „*neprovedl rozbor*“ § 10 odst. 1 zákona o dráhách. Zdůrazňuje, že ani zákon, ani zmíněný nález neobsahují podmínku, že by strom musel být nezdravý, aby byl nebezpečím pro dráhu. Cituje z tohoto nálezu pasáž, podle níž i jen opomenutí vlastníka pozemku, spočívající v ponechání stromu, který sám bez přičinění vlastníka na nevhodném místě vyrostl, zakládá povinnost drážního úřadu uložit vlastníkovu povinnost, aby takový strom na své náklady odstranil.

[11] Stěžovatel též vytýká městskému soudu, že se nezabýval vzájemným poměrem lesního zákona a zákona o dráhách, proto nemohl oprávněně tvrdit, že žalobce a) neporušil lesní zákon. Stěžovatel má za to, že zákon o dráhách má v daném případě přednost před lesním zákonem. Odůvodňuje to tím, že strom o stejné kritické výšce a ve stejné kritické vzdálenosti od dráhy představuje pro dráhu stejné nebezpečí, ať už vyrůstá z lesního pozemku anebo z pozemku jiného. Napadený rozsudek je nepřezkoumatelný, protože z něj není zřejmé, proč městský soud aplikoval lesní zákon.

[12] Stěžovatel dále polemizuje se závěrem městského soudu, podle něhož ve správních rozhodnutích není uvedeno žádné ustanovení, z něhož by bylo možno učinit závěr o tom, že vlastník lesa je povinen udržovat lesní pozemky takovým způsobem, aby neomezil provoz dráhy. Podle stěžovatele postačoval odkaz na § 10 odst. 1 zákona o dráhách. Stěžovatel pak spatřuje nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku i v tom, že se soud nevyjádřil k „*rozboru*“ tohoto zákonného ustanovení, obsaženému v části VIII. rozhodnutí stěžovatele.

[13] Co se týče kasační stížnosti stěžovatelky [tj. žalobkyně b)], ta ji směřuje proti výrokům II. a IV. napadeného rozsudku. Jádrem její argumentace je, že nebyla, ačkoli měla být, účastníkem správního řízení podle § 27 odst. 2 správního řádu, a že městský soud neměl postup správních orgánů, které žalobkyni b) opomenuly, aprobovat.

[14] Na podporu výše uvedeného závěru uvádí stěžovatelka ve své kasační stížnosti, že podle § 10 odst. 1, věta druhá zákona o dráhách správní úřad rozhoduje o tom, **kdo** nezbytná opatření k odstranění nebezpečí pro dráhu provede (důraz přidala stěžovatelka). Z toho podle ní plyne, že povinnost může být uložena širšímu okruhu osob, než jen vlastníkovu pozemku. Dále podle stěžovatelky pojem „*vlastník nemovité věci*“ v uvedeném zákonném ustanovení je třeba vykládat široce tak, aby zahrnoval i osoby, jimž bylo založeno právo pozemek užívat. Zde navíc stěžovatelka vykonává i práva a povinnosti vlastníka lesa podle § 58 odst. 1 lesního zákona. I kdyby však byla povinnost k odstranění dřevin uložena výlučně vlastníkovu pozemku, je tím zasaženo i do práv nájemce (pachtýře) – tedy stěžovatelky, protože jí svědčí právo těžby lesních porostů. Účinky § 27 odst. 2 správního řádu přitom judikatura správních soudů vykládá značně široce.

[15] Stěžovatelka též poukazuje na to, že pokud by argumenty městského soudu proti jejímu účastenství ve správním řízení byly správné, pak by účastníkem nemohla být ani Správa železnic (dříve Správa železniční dopravní cesty). Nakonec pak poukazuje na praxi drážního úřadu a žalovaného, kteří s nájemci pozemků plnících funkci lesa v jiných věcech jednají. K tomu odkazuje na jejich dvě správní rozhodnutí a též na judikaturní závěr, podle něhož se na činnost správních orgánů aplikuje princip vázanosti vlastní správní praxí.

[16] Ke kasačním stížnostem se vyjádřil žalobce a) [na titulní straně jeho vyjádření je chybně uvedeno, že jde o vyjádření „žalobce b)“, jde však zjevně o chybu v psaní – pozn. soudu]. Ke kasační stížnosti stěžovatelky [žalobkyně b)] uvedl, že její právní hodnocení plně sdílí, kasační stížnost má za důvodnou a Nejvyšší správní soud by jí měl vyhovět z důvodů tam uvedených. Ke kasační stížnosti stěžovatele (žalovaného) uvádí, že napadený rozsudek netrpí vadami, vytýkanými v této kasační stížnosti, a je zákonný a přezkoumatelný.

[17] Žalobce a) dále ve svém vyjádření obsáhle polemizuje s právními argumenty stěžovatele. Zdůrazňuje, že neporušil svoji prevenční povinnost dle § 2900 občanského zákoníku. Tato povinnost stíhá vlastníka dráhy (tedy osobu zúčastněnou na řízení). Závěr o nesplnění prevenční povinnosti je závěrem právním (výsledkem aplikace práva), nikoli závěrem skutkovým, jak tvrdí stěžovatel.

[18] Ztotožňuje se s názorem městského soudu, podle něhož by výklad stěžovatele znamenal, že každý vlastník lesa sousedícího s drahou by odpovídal za jeho prostou existenci a musel by provádět kácení a další opatření vždy na své náklady, pokud tak rozhodne drážní úřad. Poukázal na absurdní důsledky tohoto názoru, které dle něj správně označil i městský soud. Tento názor by vedl k tomu, že musí být vykáceny všechny stromy v okolí železnic v České republice, u kterých by mohlo dojít k pádu stromu do kolejíště. Žalobce a) též nesouhlasí s názorem, že by městský soud rozhodl v rozporu se závěry obsaženými v nálezu ÚS z března 2002.

[19] Na rozdíl od stěžovatele nespátřuje žalobce a) rozpor mezi úpravou lesního zákona a zákona o dráhách: primárním nositelem prevenční povinnosti je totiž vlastník dráhy, nikoli vlastník lesa. Stěžovatel podle něj nesprávně vytýká městskému soudu, že vyložil lesní zákon tak, že umožňuje hospodařit v lese tím způsobem, že části lesa představují

pokračování

nebezpečí pro dráhu. Stěžovatel tak – dle žalobce a) – činí ve snaze ochránit osobu zúčastněnou na řízení před náklady. Žalobce a) v pozdějším doplnění svého vyjádření dále upozornil na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 12. 2019, č. j. 1 As 299/2019 – 42, jehož právní závěry lze plně vztáhnout i na nyní projednávanou kasační stížnost stěžovatele.

[20] Stěžovatelka [žalobkyně b)] ve svém vyjádření ke kasační stížnosti stěžovatele uvádí argumenty podobné argumentům žalobce a) (viz výše) a v některých ohledech je dále rozvádí. Uvádí, že občanský zákoník nezakládá absolutní odpovědnost vlastníka pozemku za pády stromů z pozemku v sousedství dráhy, tím méně pak povinnost vlastníka preventivně pokácet všechny stromy, které mohou z hlediska své výšky a vzdálenosti hypoteticky dopadnout na sousední drážní pozemek.

[21] Stěžovatelka též poukazuje na předchozí správní praxi, v jejímž rámci opatření, které jí uložil drážní úřad, vždy realizovala na své náklady osoba zúčastněná na řízení. Rozhodnutí žalovaného je tak pokusem dosavadní praxi změnit a přenést náklady a související administrativní zátěž na žalobce a).

[22] Osoba zúčastněná na řízení – Správa železnic – ve svém vyjádření ke kasačním stížnostem navrhla, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek v rozsahu výroku I. a III. zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení. Uvádí, že úprava lesního zákona, na níž odkazují žalobci, nenahrazuje obecnou prevenční povinnost dle občanského zákoníku. Zdůrazňuje, že podle zákona o dráhách a dalších předpisů nemá povinnost dohledu a péče nad majetkem třetích osob [zde tedy žalobce a)]. Má povinnosti pouze ohledně technického stavu dráhy a řízení provozu na dráze; v tomto ohledu odkazuje na § 20 odst. 1 a 4 a § 2 odst. 2 zákona o dráhách. Osoba zúčastněná na řízení dále zdůrazňuje, že žalobce a) ponechal na svých pozemcích stromy „*v silně nestabilním terénu v blízkosti železniční dráhy s traťovou rychlostí 160 km/h bez jakéhokoliv zásahu*“. Tím žalobce a) porušil svoji prevenční povinnost. Odmítá, že by povinnost žalobce a) k odstranění nebezpečí pro dráhu byla zásahem do jeho vlastnického práva; naopak se podle ní jedná o výkon vlastnického práva způsobilý poškodit lidské zdraví (cestující veřejnosti), jenž je nepřipustný dle čl. 11 odst. 3 Listiny základních práv a svobod.

[23] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti obou kasačních stížností a konstatoval, že kasační stížnosti byly podány včas, osobami oprávněnými, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná. Stěžovatelka je v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. zastoupena advokátem, za stěžovatele pak ve smyslu posledně citovaného ustanovení s. ř. s. jedná pověřená osoba s vysokoškolským právnickým vzděláním, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie. Poté Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasačních stížností v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejich rozsahu a uplatněných důvodů.

[24] Nejvyšší správní soud musel v první řadě posoudit, zda je napadený rozsudek přezkoumatelný pro nedostatek důvodů. Bylo by předčasné, aby se zabýval právním posouzením věci samé, pokud by byl napadený rozsudek nepřezkoumatelný. Nepřezkoumatelnost totiž představuje vadu, pro kterou musí být soudní rozhodnutí zrušeno, a to i bez výslovné námitky stěžovatele.

[25] Stěžovatel spatřuje nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku v tom, že (zjednodušeně řečeno) městský soud určité argumenty ohledně právního posouzení detailněji nerozvedl či je dále podrobněji nerozpracoval. Nepřezkoumatelnost též spatřuje v tom, že soud nereagoval na určitou pasáž z odůvodnění rozhodnutí stěžovatele. Z těchto důvodů však napadený rozsudek není – a ani nemůže být – nepřezkoumatelný. Důležité totiž je, že napadený rozsudek obsahuje konkrétní důvody, pro něž městský soud rozhodnutí stěžovatele zrušil. Není povinností soudu domýšlet veškeré možné aspekty argumentace účastníků řízení a „mechanicky“ reagovat na každý předestřený dílčí argument. I jinak je napadený rozsudek opřen o srozumitelně vyjádřené důvody, které reagují na podstatnou žalobní argumentaci. Nejvyšší správní soud pro úplnost připomíná, že nepřezkoumatelnost rozsudku není závislá na subjektivní představě účastníka řízení o tom, jak podrobně by měl být rozsudek odůvodněn. Jedná se o objektivní vadu, která kasačnímu soudu znemožňuje přezkum napadeného rozhodnutí. Takovou vadou napadený rozsudek netrpí.

[26] Nejvyšší správní soud však zjistil, že napadený rozsudek je zatížen jinou vadou řízení před soudem, která měla vliv na jeho zákonnost ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. K této vadě přitom soud přihlíží z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4, věta za středníkem s. ř. s.).

[27] Městský soud rozhodoval o žalobě dvou subjektů – žalobce a) a stěžovatelky. Žalobce a) cílil svoji žalobou proti výrokům I. až III. rozhodnutí stěžovatele, tedy proti výrokům, jimiž stěžovatel rozhodl o odvolání žalobce a) tak, že napadené rozhodnutí drážního úřadu změnil (výroky I. a II.); ve zbytku jej potvrdil a odvolání žalobce a) zamítl (výrok III.). Naopak stěžovatelka [žalobkyně b)] cílila svojí žalobou pouze na výrok IV. rozhodnutí stěžovatele, jímž stěžovatel její odvolání zamítl jako nepřípustné podle § 92 odst. 1 správního řádu.

[28] Z odůvodnění napadeného rozsudku vyplývá, že městský soud se zamýšlel ztotožnit s důvody stěžovatele pro zamítnutí odvolání stěžovatelky pro nepřípustnost (výrok IV. rozhodnutí stěžovatele), avšak shledal nezákonným rozhodnutí stěžovatele ve zbytku (výroky I. až III. rozhodnutí stěžovatele). Toto stanovisko odpovídá i výroku II. napadeného rozsudku, jímž soud žalobu stěžovatelky zamítl. Za takové situace však měl městský soud rozhodnutí stěžovatele zrušit **pouze ve vztahu k výrokům I. až III. jeho rozhodnutí**, a naopak jej tedy ponechat nedotčené ve vztahu k výroku IV. Namísto toho však městský soud zrušil (výrokem I. napadeného rozsudku) rozhodnutí stěžovatele **jako celek, tedy včetně výroku IV.** Tím městský soud vytvořil vnitřní rozpornost mezi svým zrušujícím výrokem I. a zamítavým výrokem II. ohledně žaloby stěžovatelky. Potom s výrokem I. napadeného rozsudku, jenž zrušuje **celé** rozhodnutí stěžovatele, *de facto* nekoresponduje ta část odůvodnění rozsudku, v níž městský soud aproboval výrok IV. rozhodnutí stěžovatele a příslušnou část jeho odůvodnění týkající se otázky účastnictví v řízení (viz odstavce 42 až 46 rozsudku městského soudu). Tím městský soud zatížil rozsudek jinou vadou řízení, jež měla vliv na zákonnost soudního rozhodnutí, neboť z hlediska formulace výroků rozhodl o obou podaných žalobách nesprávně a vnitřně rozporně. Nejvyššímu správnímu soudu tak nezbylo, než napadený rozsudek jako celek zrušit (včetně navazujících nákladových výroků III. a IV. rozsudku).

pokračování

[29] Pouze na okraj Nejvyšší správní soud dodává, že vadný postup městského soudu, popsany výše, byl zřejmě způsoben tím, že oba žalobci podali žalobu na jedné listině, v žalobním návrhu žádali zrušení rozhodnutí stěžovatele jako celku a nerozlišovali mezi jeho jednotlivými výroky. Jakkoli tento postup mohl městský soud pochopitelně zmást, bylo na něm, aby žalobu posoudil dle jejího obsahu, tj. že žalobce a) *de facto* brojí proti části rozhodnutí stěžovatele (jeho výroky I. až III.), zatímco stěžovatelka [žalobkyně b)] pouze proti výroku IV., který se jí bezprostředně dotýkal.

[30] Nejvyšší správní soud se pak zabýval tím, zda výše uvedená vada brání tomu, aby vypořádal přednesené kasační námitky, a dospěl k závěru, že tomu tak není. Vlastní odůvodnění napadeného rozsudku je totiž srozumitelné a obsahuje ucelené důvody, s nimiž stěžovatel i stěžovatelka v kasačních stížnostech polemizují. Bylo by nevhodné z hlediska procesní ekonomie, aby Nejvyšší správní soud ponechal právní argumentaci obou stěžovatelů bez odpovědi.

[31] Co se týče vlastního právního posouzení věci, předmětem sporu je otázka, zda žalobce a) stíhá povinnost k odstranění stromů na jeho pozemcích jen proto, že jde o stromy, které svojí výškou a vzdáleností od dráhy mohou způsobit nebezpečí pádu. Nahlíženo z jiného úhlu pohledu, je otázkou, která osoba je povinna (a má nést korespondující náklady i případnou delikttní odpovědnost) odstraňovat tento typ dřevin na pozemcích v sousedství dráhy: zda to má být vlastník těchto pozemků [zde žalobce a)], vlastník dráhy (§ 20 zákona o dráhách) nebo provozovatel dráhy (§ 22 téhož zákona).

[32] Při bližším pohledu je zřejmé, že v projednávané věci by byla dána povinnost žalobce a) k odstranění stromů za splnění dvou podmínek: (1) pokud je nositelem této povinnosti právě vlastník sousedních pozemků (nikoli jiná osoba), a současně (2) pokud „nebezpečí pro dráhu“ pojmově mohou představovat **jakékoli** dřeviny (bez ohledu na jejich dendrologické zdraví), které se z hlediska výšky a vzdálenosti mohou v budoucnu stát nebezpečím pro dráhu na základě působení přírodních vlivů (např. povětrnostních podmínek).

[33] Co se týče relevantní právní úpravy, podle § 10 odst. 1 zákona o dráhách *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* (s účinností od 15. 1. 2020 byl postup odstraňování a oklešťování porostů v okolí dráhy podle § 10 citovaného zákona změněn, tato změna se však projednávané věci netýká – pozn. soudu).

[34] Žalobce a) v doplnění svého vyjádření příhodně poukázal na to, že o podobné věci (a relevantní právní otázce) Nejvyšší správní soud již rozhodoval rozsudkem č. j. 1 As 299/2019 – 42 (viz odstavec [19] výše; všechna zde citovaná rozhodnutí tohoto soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz). V tehdy projednávané věci bylo předmětem přezkumu ze strany správních soudů též rozhodnutí drážního úřadu a žalovaného, jímž

bylo nařízeno státnímu podniku Lesy České republiky odstranění zdroje ohrožení dráhy – určitých stromů, a to taktéž pouze kvůli jejich výšce a vzdálenosti od dráhy. Tehdy městský soud rovněž zrušil rozhodnutí žalovaného a věc mu vrátil k dalšímu řízení; Nejvyšší správní soud pak zamítl kasační stížnost žalovaného směřující proti danému rozsudku městského soudu.

[35] Ke zkoumané právní otázce kasační soud v rozsudku č. j. 1 As 299/2019 – 42, uvedl, že „[p]rostá existence stromů určité výšky a dopadové vzdálenosti do dráhy nemůže sama o sobě představovat nebezpečí pro dráhu, pokud správní orgány dostatečně nezkoumaly, zda je nebezpečí pádu těchto stromů do dráhy reálné.“ Dále dodal, že „[p]okud 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 není čistě hypotetická, ale přinejmenším předvídatelná.“

[36] Nejvyšší správní soud se s výše uvedenými závěry plně ztotožňuje a nevidí důvod se od nich odlišit ani v nyní projednávaném případě. Ostatně k závěrům rozsudku č. j. 1 As 299/2019 – 42, se tento soud přihlásil i v další navazující judikatuře v obdobných věcech, viz například rozsudek ze dne 30. 7. 2020, č. j. 3 As 159/2018 – 81. Pouze pro úplnost však soud považuje za vhodné dodat, že odpověď na zkoumanou otázku se nachází přímo v samotném textu relevantního zákonného ustanovení. To totiž na prvním místě stanoví povinnost vlastníků pozemků v sousedství dráhy „strpět“ provádění nezbytných opatření proti různým jevům včetně **pádu stromů** (§ 10 odst. 1, věta první před středníkem zákona o dráhách). Žalobcům je tedy třeba přisvědčit, že „primárním“ nositelem prevenční povinnosti k odstranění nebezpečí nejsou vlastníci dotčených pozemků; ti mají „pouze“ povinnost plnění této povinnosti a její důsledky „strpět“. Samozřejmě též nenesou náklady s tím spojené, pouze „trpí“ faktické omezení svého práva věc (pozemek, les) užívat a brát z něj požitky, přičemž toto omezení je způsobeno prováděním prací jiné osoby.

[37] Teprve věta za středníkem (*vznikne-li toto nebezpečí z jednání těchto vlastníků, jsou povinni učinit nezbytná opatření na svůj náklad*) ukládá povinnost konat (odstranit nebezpečí) vlastníků sousedních pozemků, ale pouze za podmínky, že **dané nebezpečí vzniklo (přímo) z jednání vlastníků**. Takové ustanovení bude mířit především na situace, kdy vlastník sousedních pozemků bude vyvíjet určitou činnost ve svém zájmu (těžba dřeva, stavba apod.) a následkem takové činnosti vznikne nebezpečí pro dráhu. Pak je zcela logické, aby nesl povinnost takto vzniklé nebezpečí na své náklady odstranit. Stěžovatel se však snaží splnění této podmínky osvědčit složitější úvahou, podle níž (1) jednáním může být i opomenutí (nekonání) vlastníka sousedních pozemků, (2) tento vlastník má obecnou prevenční povinnost; (3) z obecné prevenční povinnosti plyne povinnost tohoto vlastníka odstraňovat nebezpečí (např. vykácet stromy) i v situaci, za které toto nebezpečí představuje jen hypotetickou situaci a jeho reálný výskyt závisí na „přírodních vlivech“; a (4) pokud na základě této prevenční povinnosti vlastník nekoná a sám neodstraní nebezpečí stromů pro dráhu, potom nebezpečí vzniklo z jeho omisivního „jednání“ dle

pokračování

hypotézy § 10 odst. 1, věta první za středníkem zákona o dráhách. Uvedené ilustruje určitou „krkolomnost“ normativních úvah stěžovatele. Je zřejmé, že gramatické vyjádření zkoumaného zákonného ustanovení vede k závěru zjevně opačnému, totiž že vlastník sousedních pozemků má jen velmi omezenou povinnost aktivně odstraňovat nebezpečí pro dráhu.

[38] Stěžovatel argumentuje existencí klimatických jevů, které mohou způsobit pád i jinak zdravého stromu do dráhy. Přitom však pomíjí, že zkoumané zákonné ustanovení výslovně pamatuje na situaci, v níž „padání stromů“ způsobí jakékoli „přírodní vlivy“. Je přitom lhostejno, zda tyto přírodní vlivy jsou obvyklým chodem věcí či dramatickými výkyvy počasí. V takovém případě je vlastník sousedních pozemků povinen pouze **strpět provedení nezbytných opatření**; není zde však právní normy, která by mu ukládala povinnost, aby „padání stromů“ kvůli přírodním vlivům sám předcházel. Tím samozřejmě nejsou dotčeny povinnosti vlastníka podle jiných právních předpisů, zejména podle lesního zákona. Takové řešení je racionální a odpovídá obvyklému principu, podle něhož je především povinností provozovatele, případně vlastníka infrastruktury, o tuto infrastrukturu pečovat, předcházet škodám a provádět k tomu na své náklady odpovídající opatření, a to i na „cizích“ nemovitostech – pozemcích ve vlastnictví třetích osob, které musejí taková opatření strpět.

[39] Již citovaný rozsudek č. j. 1 As 299/2019 – 42, také vypořádal námitku stěžovatele, v níž odkazoval na nález ÚS z března 2002 v domnění, že argumentace Ústavního soudu je pro něj prospěšná. Nejvyšší správní soud k tomu v odkazovaném rozsudku uvedl, že tímto nálesem Ústavní soud zrušil předchozí znění § 10 zákona o dráhách a dodal, že „[d]ůvodem 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 nález 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.“

[40] Co se týče argumentace stěžovatele, v níž se dovolává přednosti aplikace § 10 odst. 1 zákona o dráhách jako speciální úpravy k lesnímu zákonu, vůči této úvaze Nejvyšší správní soud ničeho nenamítá. Jak je však uvedeno výše, stěžovatel se mýlí, pokud z tohoto ustanovení dovozuje povinnost žalobce a) k realizaci opatření, jež mu uložil svým rozhodnutím.

[41] K judikatuře civilních soudů k plnění obecné prevenční povinnosti, na niž poukazuje jak stěžovatel, tak i osoba zúčastněná na řízení, lze uvést, že tato judikatura vykládá obecná ustanovení občanského práva. Jak je naznačeno v předcházejícím odstavci, v projednávané věci je věc upravena zvláštním předpisem – opakovaně citovaným § 10 odst. 1 zákona o dráhách. Proto obecnější úvahy civilních soudů nelze bez dalšího na věc aplikovat, nadto v konečném důsledku ani nepodporují argumentaci stěžovatele (blíže k tomu srovnej odstavec 24 již výše citovaného rozsudku č. j. 3 As 159/2018 – 81).

[42] Co se týče kasační stížnosti stěžovatelky [žalobkyně b)], tato je důvodná.

[43] Stěžovatelka namítá, že měla být účastníkem správního řízení podle § 27 odst. 2 správního řádu. Podle tohoto ustanovení jsou účastníky správního řízení též *další dotčené osoby, pokud mohou být rozhodnutím přímo dotčeny ve svých právech nebo povinnostech*.

[44] Stěžovatelka přitom dovozuje, že jako nájemce (pachtýř) relevantních pozemků má určitá práva a povinnosti, zejména práva a povinnosti vlastníka lesa podle § 58 odst. 1 lesního zákona. Podle tohoto ustanovení *práva a povinnosti vlastníka lesa podle tohoto zákona má nájemce, popřípadě podnájemce lesa, pokud smlouva mezi vlastníkem a nájemcem nebo smlouva mezi nájemcem a podnájemcem výslovně nestanoví jinak*. Nejvyšší správní soud ověřil z textu nájemní smlouvy ze dne 1. 1. 2001 mezi žalobcem a) jako pronajímatelem a stěžovatelkou jako nájemcem (na č. l. 42 správního spisu), že tato smlouva jinak nestanoví. Předmětem smlouvy je především to, že stěžovatelka bude vykonávat správu lesního majetku a obhospodařování lesů podle lesního zákona (čl. III, odst. 1 nájemní smlouvy).

[45] Podle městského soudu, pokud zákon o dráhách stanoví povinnosti výslovně toliko **vlastníkovi**, není výše uvedená úprava lesního zákona relevantní. Tato úvaha není správná.

[46] Stěžovatelka totiž může být správním rozhodnutím v dané věci *přímo dotčena ve svých právech*, protože jí (1) jako nájemci svědčí právo věc užívat a do tohoto práva rozhodnutí nepochybně zasahuje – přinejmenším v tom, že ukládá žalobci a) určitou povinnost, jejíž případné splnění by rušilo pokojné užívání pronajatých pozemků ze strany stěžovatelky, a dále (2) na stěžovatelku též přešla i veřejnoprávní práva a povinnosti vlastníka lesa.

[47] Nejvyšší správní soud proto konstatuje, že stěžovatelka jako nájemce, oprávněný uživatel a dokonce i „vlastník lesa“ ve smyslu veřejného práva (zákona o lesích) mohla být (a vskutku i byla) přímo dotčena ve svých právech rozhodnutím správních orgánů. Proto jí příslušelo postavení účastníka řízení dle § 27 odst. 2 správního řádu a městský soud tuto otázku posoudil nesprávně, pokud dospěl k závěru opačnému a žalobu stěžovatelky zamítl.

[48] Z výše uvedených důvodů (viz odstavce [26] až [28]) Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek městského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení. O věci rozhodl bez jednání postupem podle § 109 odst. 2, věta první s. ř. s. V dalším řízení městský soud posoudí žaloby žalobce a) a stěžovatelky odděleně ve vztahu k příslušným výrokům rozhodnutí stěžovatele a rozhodne v souladu s výše vyjádřeným závazným právním názorem zdejšího soudu – tj. rozhodne (zjednodušeně řečeno) s ohledem na to, že (1) zdejší soud shledal nedůvodnými kasační námitky stěžovatele k nesprávnému právnímu posouzení neexistence právní povinnosti žalobce a) k odstraňování nebezpečí pro dráhu, jak je vyjádřena výroky I. až III. rozhodnutí stěžovatele; a současně (2) zdejší soud dospěl k názoru, že stěžovatelka měla být účastníkem správního řízení ve smyslu § 27 odst. 2 správního řádu.

[49] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne městský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

pokračování

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

V Brně dne 9. února 2021

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu