ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Miloslava Výborného a soudců Mgr. Davida Hipšra a JUDr. Michala Mazance v právní věci žalobce: **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 Libereckého kraje,** se sídlem U Jezu 642/2a, Liberec 2, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 27. 10. 2014, čj. KULK 67152/2014, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočky v Liberci ze dne 10. 12. 2015, čj. 59 A 105/2014 – 73,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá**.

II. Žalobce **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

III. Žalovanému **se nepřiznává** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I.

[1] Rozhodnutím ze dne 27. 10. 2014, čj. KULK 67152/2014, žalovaný zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí Magistrátu města Jablonec nad Nisou, odboru stavebního a životního prostředí (dále jen „magistrát“), ze dne 13. 6. 2014, čj. 49305/2014, kterým byly podle § 66 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ochraně přírody“), stanoveny žalobci podmínky pro výkon činnosti spočívající v provádění plošného kácení dřevin rostoucích mimo les v obvodu dráhy, na stavbě dráhy, v ochranném pásmu dráhy, popřípadě v sousedství dráhy na pozemcích ve správě žalobce, a to na úseku železniční dráhy Liberec – Tanvald,

v katastrálním území Proseč nad Nisou, Jablonec nad Nisou, Vrkoslavice, Jablonecké Paseky, Nová Ves nad Nisou a Lučany nad Nisou.

II.

[2] Žalobce podal proti výše uvedenému rozhodnutí žalovaného žalobu ke Krajskému soudu v Ústí nad Labem – pobočka v Liberci, který ji zamítl rozsudkem ze dne 10. 12. 2015, čj. 59 A 105/2014 – 73.

[3] V odůvodnění rozsudku se krajský soud nejprve obecně zabýval výkladem pojmu nicotnosti správního rozhodnutí. Dále se zabýval vztahem zákona č. 266/1994 Sb., o dráhách, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o dráhách“) k zákonu o ochraně přírody, přičemž dospěl k závěru, že již ze srovnání předmětu úpravy těchto zákonů je zřejmé, že se ve svém účelu působení zcela míjí a nenabízí žádné vodítko k posouzení, který ze zákonů by měl být k tomu druhému ve vztahu speciality. Žalobce dovozoval vztah speciality zákona o dráhách vůči zákonu o ochraně přírody z definice obvodu dráhy v § 4 odst. 1 a 2 zákona o dráhách, a z § 9 vyhlášky č. 177/1995 Sb., kterou se vydává stavební a technický řád drah, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „vyhláška“), definující jednotlivé dílčí komponenty dráhy. Podle názoru krajského soudu nelze z těchto ustanovení určit vztah speciality zákona o dráhách k zákonu o ochraně přírody. Je mylná úvaha žalobce, že těmito ustanoveními je založena pravomoc k nakládání s dřevinami v obvodu dráhy a naopak je zde vyloučena pravomoc orgánů ochrany přírody. Pravomoc orgánů ochrany přírody pokrývá celé území České republiky a není limitována tím, jak je vymezen obvod dráhy, stavba dráhy apod. Orgány ochrany přírody nestojí v konkurujícím postavení vůči drážním úřadům, jež vykonávají dozor ve věcech drah (§ 58 zákona o dráhách). V této souvislosti poukázal krajský soud na to, že tento závěr byl aprobován i rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 11. 2015, čj. 7 As 162/2015 - 59.

[4] Krajský soud rovněž uvedl, že kácení dřevin je upraveno v § 8 zákona o ochraně přírody. Pravomocí k ochraně dřevin jsou nadány orgány ochrany přírody, které jsou k tomu účelu zřízeny. Jen orgány ochrany přírody jsou oprávněny rozhodnout o kácení dřevin na stavbě, v obvodu dráhy a v ochranném pásmu dráhy, jakož i na pozemcích v sousedství dráhy. Pravomoci orgánu ochrany přírody nekolidují s povinnostmi drážního úřadu provozovat dráhu pro potřeby plynulé a bezpečné drážní dopravy [§ 22 odst. 1 písm. a) zákona o dráhách]. S ohledem na § 8 odst. 1 zákona o ochraně přírody je však v případě, kdy by mělo dojít ke kácení dřevin právě z důvodu bezpečnosti a plynulosti drážního provozu, nutné obrátit se na příslušný orgán ochrany přírody, který k tomu za splnění zákonem stanovených podmínek vydá povolení. Žalobce své povinnosti vyplývající z § 22 odst. 1 písm. a) zákona o dráhách musí vykonávat též v souladu s právní úpravou týkající se ochrany přírody a krajiny. Ani zákon o dráhách ani zákon o ochraně přírody neobsahuje speciální úpravu týkající se kácení *„dřevin v obvodu dráhy“*. Je proto třeba i v tomto případě aplikovat § 8 odst. 1 zákona o ochraně přírody.

[5] Krajský soud se tedy neztotožnil s názorem žalobce, že kácení dřevin v ochranném pásmu dráhy, které mohou být zdrojem ohrožování dráhy a zdrojem rušení drážního provozu na nich (§ 10 odst. 2 zákona o dráhách), je vyloučeno z povolovacího režimu § 8

odst. 1 zákona o ochraně přírody. Pokud je dřevinami bezprostředně ohrožen život či zdraví nebo hrozí-li škoda značného rozsahu, pak jde o kácení dřevin v krajní nouzi, na což pamatuje § 8 odst. 4 zákona o ochraně přírody. V takovém případě nemusí být vyžadováno povolení ke kácení, je však povinností toho, kdo za těchto podmínek provede kácení, oznámit to orgánu ochrany přírody do 15 dnů od provedení kácení.

[6] Ustanovení § 66 odst. 1 zákona o ochraně přírody dává podle krajského soudu orgánům ochrany přírody možnost zasáhnout v případě zjištěného ohrožení zájmů přírody a omezit činnost ohrožující tyto zájmy stanovením podmínek pro její výkon, případně tuto činnost i zakázat. Jedná se tak o realizaci zásady prevence a zásady opatrnosti jako nosných zásad ochrany životního prostředí.

III.

[7] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) podal proti rozsudku krajského soudu v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

[8] Stěžovatel namítl, že se krajský soud nesprávně vypořádal s namítanou nicotností a nezákonností správních rozhodnutí. To proto, že orgány ochrany přírody nebyly věcně příslušnými správními orgány. Ke kácení dřevin v obvodu dráhy, na stavbě dráhy a na stavbách na dráze není třeba povolení orgánu ochrany přírody, speciálního stavebního úřadu či drážního úřadu.

[9] 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 omezovat. Tento závěr vyplývá zejména ze zákonem stanovené povinnosti provozovatele dráhy podle § 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. Provozovatel dráhy je také podle § 5 odst. 3 zákona o dráhách povinen 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, a 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. Dřeviny v obvodu dráhy představují nebezpečí, a to bez ohledu na to, zda jde o dřevinu zdravou či nikoliv.

[10] Kompetence orgánů ochrany přírody k ochraně dřevin v obvodu dráhy, na stavbě dráhy nebo u staveb na dráze není dána, jelikož § 8 odst. 1 zákona o ochraně přírody se vztahuje na všechny dřeviny, avšak § 5 odst. 3, § 22 odst. 1 písm. a) zákona o dráhách a § 11 a § 14 vyhlášky 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 správního úřadu jako 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 stavby dráhy, nebo stavby na dráze, anebo jsou integrální kolaudovanou součástí těchto staveb. Pak ale podléhá jejich existence vždy 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 správní úřad. Právní úprava v zákoně o dráhách má tak přednost před právní úpravou zákona o ochraně přírody, a to z důvodu prioritní ochrany života a zdraví lidí užívajících dráhu, která má přednost před ochranou přírody. Zachování dřevin na stavbě dráhy a v jejím obvodu ve většině případů znemožňuje zabezpečení ochrany života a zdraví osob dráhu užívajících.

[11] Jiná situace je podle stěžovatele v případě 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 opatření, která mohou spočívat mimo jiné i v pokácení stromu. Krajský soud se v rozsudku nevypořádal s tím, zda a z jakého důvodu má stěžovatel v případě rozhodnutí drážního správního úřadu podle uvedeného ustanovení ještě žádat o vydání rozhodnutí orgánu ochrany přírody podle § 8 odst. 1 zákona o ochraně přírody. Takové řetězení správních aktů ze zákonné úpravy nevyplývá. V případě dřevin v ochranném pásmu dráhy, jejichž eventuální pád je nebezpečím pro plynulé a především bezpečné provozování dráhy, je příslušným orgánem drážní správní úřad, nikoli orgán ochrany přírody krajiny. Orgán ochrany přírody krajiny je kompetentním povolovat kácení jen těch stromů v ochranném pásmu dráhy, které nejsou při svém eventuálním pádu (nebo pádu částí) 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. Pokud tedy není orgán ochrany přírody příslušný rozhodovat o povolení kácení dřevin v obvodu dráhy ani v ochranném pásmu dráhy, není rovněž oprávněn stanovit podmínky pro výkon činnosti dle § 66 zákona o ochraně přírody.

[12] Orgán ochrany přírody není podle stěžovatele 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 § 8 odst. 1 zákona o ochraně přírody posuzovat pouze funkční a estetický význam dřevin a pod tyto pojmy nelze zahrnout bezpečnost dráhy a drážní dopravy. Již z tohoto důvodu nemůže být v obvodu dráhy dána věcná působnost orgánu ochrany přírody a krajiny.

[13] Stěžovatel se neztotožnil ani s právním názorem krajského soudu, že není dána specialita zákona o dráhách v obvodu dráhy. Krajský soud se zabýval jen vztahem § 8 odst. 1 zákona o ochraně přírody a § 22 odst. 1 písm. a) zákona o dráhách, ale specialitu je třeba posoudit komplexně, ze zákonů jako celku. Podle stěžovatele 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 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.

[14] Specialitu zákona o dráhách lze rovněž dovodit z § 10 tohoto zákona. Ten řeší odstraňování zdroje ohrožení dráhy, kterým může být i strom (dřevina). Nestanoví nutnost poté, co drážní správní úřad nařídí odstranění zdroje ohrožení dráhy či nezbytná opatření, ještě žádat příslušný orgán ochrany přírody o povolení kácení podle § 8 odst. 1 zákona o ochraně přírody. 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. Zákon o ochraně přírody se proto na tuto oblast nepoužije.

[15] Závěrem stěžovatel poukázal na odborné stanovisko doc. JUDr. S. S., Ph.D., která rovněž zastává názor, že dráha ani ochranné pásmo dráhy nespadá do věcné působnosti orgánů ochrany přírody a zákona o ochraně přírody.

IV.

[16] Podle názoru žalovaného nelze akceptovat tvrzení stěžovatele, že není dána věcná příslušnost orgánu ochrany přírody. Působnost obecních úřadů obcí s rozšířenou působností je dána § 77 zákona o ochraně přírody. V odst. 1 písm. n) tohoto ustanovení je stanoveno, že ukládají v rozsahu své působnosti podmínky pro výkon činností, které by mohly způsobit nedovolenou změnu obecně nebo zvláště chráněných částí přírody, nebo takové činnosti zakazují podle § 66 zákona. Kácením dřevin dochází k nedovoleným změnám obecně chráněných částí přírody. Magistrát jako věcně i místně příslušný orgán ochrany přírody je tudíž příslušný k vydání takového rozhodnutí.

[17] Teze stěžovatele, že na stavbu dráhy, obvod dráhy a ochranné pásmo dráhy se zákon o ochraně přírody nevztahuje, je právní konstrukce, která nemá zákonnou oporu. Podle § 7 zákona o ochraně přírody je chráněna veškerá zeleň rostoucí mimo les. V § 8 jsou specifikovány podmínky, za kterých lze dřeviny kácet. Zákon o ochraně přírody neobsahuje žádné ustanovení, které by stavbu dráhy, obvod dráhy a ochranné pásmo vyjímaly z ochranného režimu dřevin a podmínek pro jejich kácení. Namítaná specialita zákona o dráhách je pouze právní konstrukcí stěžovatele, která byla odmítnuta jako nesprávná v předchozích rozhodnutích, včetně rozhodnutí Ministerstva životního prostředí.

[18] V obdobné věci již Nejvyšší správní soud vydal rozsudek ze dne 5. 11. 2015, čj. 7 As 162/2015 - 59, ve kterém konstatoval, že zákon o dráhách neobsahuje žádné ustanovení, které by se výslovně týkalo ochrany dřevin a povolování jejich kácení, a že se zákon o ochraně přírody vztahuje i na drážní pozemky.

V.

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

[20] Kasační stížnost není důvodná.

[21] Byť tuto skutečnost žádný z účastníků výslovně nenamítal, musel Nejvyšší správní soud nejprve uvážit, zda mohl magistrát formulovat stěžovateli povinnost způsobem, jakým to učinil. Předobraz této úvahy představuje odvolací námitka stěžovatele proti prvostupňovému rozhodnutí, podle níž rozhodnutí bylo vydáno nadbytečně, neboť pouze opakuje to, co stanoví zákon o ochraně přírody a krajiny.

[22] Magistrát zjistil dne 13. 2. 2014 při terénním šetření, že ve specifikovaném úseku železniční trati dochází k plošnému a nepovolenému kácení dřevin. Celkem bylo bez povolení pokáceno 20 kusů stromů (javory a břízy) a několika zapojených porostů na ploše větší než 40 m². Pokácené stromy specifikoval určením pravého či levého svahu spolu s vymezením konkrétního úseku dráhy. Dne 14. 2. 2014 zahájil z úřední činnosti správní řízení podle § 66 zákona o ochraně přírody a krajiny o omezení, příp. zákazu kácení dřevin. Současně vydal předběžné opatření, kterým přikázal stěžovateli pozastavit plošné kácení dřevin v obvodu a ochranném pásmu železniční dráhy Liberec – Tanvald. Stěžovatel zastával již v odvolání proti rozhodnutí o předběžném opatření názor o přednosti zákona o drahách a o výlučné působnosti drážního úřadu k výkonu činností na dráze a též názor o povinnosti drážních úřadů dřeviny nejen kácet, ale činit tak bez jakéhokoli dalšího povolení. Výsledkem řízení o omezení resp. zákazu kácení dřevin bylo prvostupňové rozhodnutí o omezení činností, kterým správní orgán uložil stěžovateli povinnost postupovat při kácení dřevin v obvodu dráhy v souladu se zákonem o ochraně přírody a krajiny a prováděcí vyhláškou č. 189/2013 Sb. To znamená opatřit si v případě dřevin stanovených rozměrů povolení ke kácení podle § 8 odst. 1 zákona s výjimkami pro případy předpokládané v § 8 odst. 2 resp. odst. 4. Specificky byla povinnost opatřit si povolení či takovou skutečnost oznámit stanovena pro stromořadí nebo významný krajinný prvek.
[23] Nejvyšší správní soud připomněl již v rozsudku ze dne 29. 10. 2008, čj. 9 As 8/2008 - 80, že životní prostředí je jednou z nejvyšších hodnot, kterou je třeba účinně chránit nejen v zájmu jednotlivců, ale i v zájmu celku. Nejdůležitějšími zásadami při ochraně životního prostředí jsou zásada prevence, předběžné opatrnosti a odpovědnosti původce. Zásady prevence a předběžné opatrnosti se proto jako nosné zásady promítají do jednotlivých právních předpisů na úseku ochrany životního prostředí a jejich projevem je mimo jiné i pravomoc orgánu ochrany přírody zakotvená v ustanovení § 66 zákona o ochraně přírody a krajiny zasáhnout v případě zjištěného ohrožení zájmů přírody a činnost ohrožující tyto zájmy omezit stanovením podmínek pro její výkon, případně tuto činnost i zakázat.

[24] Oprávnění orgánu ochrany přírody stanovit fyzickým a právnickým osobám podmínky pro výkon činnosti, která by mohla způsobit nedovolenou změnu obecně nebo zvláště chráněných částí přírody, popřípadě takovou činnost zakázat, je tradičně vnímáno jako silný nástroj k úpravě faktických poměrů v území, mající výraznou preventivní povahu. Právě preventivní povaha působení povinnosti uložené v řízení podle § 66 umožňuje naplňovat výše zmíněný účel efektivní ochrany životního prostředí. Orgán

ochrany přírody tedy nemusí pouze reagovat na nepříznivé důsledky rušivé činnosti, ale je oprávněn těmto důsledkům aktivně předcházet právě cestou stanovení podmínek pro další činnost povinných subjektů. Neuplatňuje svoji pravomoc pouze následným postihem protiprávního jednání (např. postihem za správní delikt podle § 88 odst. 1), ale je oprávněn rovněž omezit specifikovaným způsobem činnost do budoucna. Takové omezení nemusí spočívat pouze ve stanovení konkrétních faktických podmínek či omezení pro výkon určité činnosti, ale správní orgán může rovněž závazně vyslovit o nezbytnosti provádět konkrétní činnost v právem specifikovaném režimu.

[25] Nejde o „pouhou" citaci platné právní úpravy. Podstatné je, za jakých okolností správní orgán přistoupil k vydání rozhodnutí. V souzené věci bylo objektivně zjištěno faktické kácení dřevin rostoucích v obvodu (na stavbě) dráhy a v ochranném pásmu dráhy. Magistrát nejprve kácení pozastavil předběžným opatřením, aby posléze meritorním rozhodnutím přikázal stěžovateli postupovat nadále v režimu zákona o ochraně přírody a krajiny, což žalobce dosud nečinil a činit nehodlal. Pokud by magistrát nerozhodl, stěžovatel by (pravděpodobně) pokračoval v praxi, kterou magistrát považoval za rozpornou se zákonem, a pokračoval by v kácení. Bylo by v rozporu s preventivní funkcí postupu podle § 66, pokud by za takové situace bylo třeba vyčkat na další kácení, resp. pouze sankcionovat činnost, ke které již došlo.

[26] Výslovně uloženou povinnost postupovat do budoucna v souladu s ustanoveními zákona o ochraně přírody a krajiny tedy lze považovat za preventivní opatření, které byl správní orgán oprávněn uložit. Orgán příslušný k ochraně přírody autoritativně rozhodl v situaci, kdy předmětem správního řízení byla právě konkurence zákona o drahách a zákona o ochraně přírody. Sporu zde nebylo o obsahu právní normy, ale o její aplikovatelnosti v konkrétním případě. Výsledek sporu měl bezprostředně za následek buď okamžité pokácení dřevin ve specifikovaném rozsahu, nebo nové posouzení tohoto záměru v režimu zákona o ochraně přírody. Kácení bez povolení již proběhlo, bylo pozastaveno předběžným opatřením a meritorní rozhodnutí nelze chápat jinak než jako zákaz pokračovat v kácení dosavadním způsobem. Magistrát nemohl rozhodnout o zákazu kácení jednotlivých v terénu určitelných stromů, navíc za situace, kdy již byla podstatná část stromů pokácena. Pokud by však stěžovatel hodlal v kácení pokračovat, správní orgán mu v tom preventivně zabránil. Není proto rozdílu mezi rozhodnutím, kterým je vysloven zákaz kácení konkrétně specifikovaných stromů (jako tomu bylo např. v řízení vedenému u Nejvyššího správního soudu pod sp. zn. 5 As 53/2011) a požadavkem, aby k dalšímu kácení bylo vydáno příslušné povolení (s výjimkou zákonem předvídaných případů). Rozsah oprávnění omezit fyzické a právnické osoby v činnosti podle § 66 stanovením podmínek či zákazu konkrétní činnosti nelze redukovat pouze na stanovení faktických konkrétních specifik, které podrobněji upravují vydané povolení, či na vyslovení konkretizovaného zákazu činnosti, ale lze jím rovněž uložit adresátu povinnost postupovat určitým právem předpokládaným způsobem. Nejvyšší správní soud je proto přesvědčen, že žalobou napadené rozhodnutí bylo možné přezkoumat správním soudem se zřetelem k uplatněným žalobním námitkám, které směřovaly výhradně ke konkurenci zákona o drahách se zákonem o ochraně přírody.

[27] Stěžovatel napadl rozsudek krajského soudu též pro nepřezkoumatelnost. 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, čj. 2 Azs 47/2003 - 130, ze dne 29. 7. 2004, čj. 4 As 5/2003 – 52, ze dne 1. 6. 2005, čj. 2 Azs 391/2004 – 62, a ze dne 21. 8. 2008, čj. 7 As 28/2008 – 75). 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. Tato kritéria napadený rozsudek splňuje, neboť je z jeho odůvodnění bezpečně zřejmé, jakými úvahami byl při posouzení věci v rozsahu žalobních bodů krajský soud veden a k jakému závěru na jejich základě dospěl.

[28] Vzhledem k tomu, že Nejvyšší správní soud neshledal napadený rozsudek nepřezkoumatelným, přezkoumal ho v rozsahu stížní námitky, v níž stěžovatel vytýkal krajskému soudu nesprávné posouzení právní otázky nicotnosti (nezákonnosti) správních rozhodnutí. Podle ní nebyl magistrát jako orgán ochrany přírody věcně příslušný rozhodnout podle § 66 zákona o ochraně přírody o podmínkách pro výkon činnosti spočívající v provádění plošného kácení dřevin rostoucích mimo les v obvodu dráhy, na stavbě dráhy, v ochranném pásmu dráhy, popřípadě v sousedství dráhy na pozemcích ve správě stěžovatele.

[29] Podle § 77 odst. 1 a 2 zákona č. 500/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) 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.

[30] Vymezením nicotnosti správního rozhodnutí se rovněž podrobně zabýval rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 22. 7. 2005, čj. 6 A 76/2001 – 96, publikovaný pod č. 793/2006 Sb. NSS a dostupný na www.nssnoud.cz. Nicotným 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 nepříslušnost 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. Nicotný akt nelze měnit, proto je nicotností automaticky stiženo i rozhodnutí o odvolání či o rozkladu, které mění nicotné rozhodnutí správního orgánu I. stupně.

[31] Podle § 77 odst. 1 písm. n) zákona o ochraně přírody ukládají obecní úřady obcí s rozšířenou působností ve svém správním obvodu, nejde-li o zvláště chráněná území nebo jejich ochranná pásma, v rozsahu své působnosti podmínky pro výkon činností, které by mohly způsobit nedovolenou změnu obecně nebo zvláště chráněných částí přírody nebo takové činnosti zakazují podle § 66.

[32] Bylo třeba posoudit, zda se v případě kácení dřevin rostoucích mimo les v obvodu dráhy, na stavbě dráhy, v ochranném pásmu dráhy, popřípadě v sousedství dráhy na pozemcích ve správě stěžovatele aplikuje zákon o dráhách nebo zákon o ochraně přírody. Touto otázkou se již Nejvyšší správní soud zabýval ve skutkově i právně obdobné věci vedené pod sp. zn. 7 As 162/2015. Kasační stížnost podal stejný stěžovatel. Předmětem přezkumu bylo správní rozhodnutí, jímž bylo zamítnuto odvolání stěžovatele a potvrzeno rozhodnutí orgánu ochrany přírody, které stěžovateli povolilo pokácet dva stromy v obvodu dráhy, a to z důvodu nebezpečí jejich pádu a ohrožení bezpečnosti železničního provozu.

[33] V rozsudku ze dne 5. 11. 2015, čj. 7 As 162/2015 – 59, Nejvyšší správní soud zdůraznil, že *„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, výlučně 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 však žádné ustanovení shodného či obdobného obsahu není. 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.“*

[34] Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku dále uvedl, že *„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.“*

[35] Podle názoru Nejvyššího správního soudu *„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. Tvrzení stěžovatelky o výlučné kompetenci drážního správního úřadu v otázkách kácení dřevin v obvodu dráhy tak nemá oporu v platné právní úpravě.“* Působnosti drážního správního úřadu k povolování kácení dřevin nacházejících se u dráhy resp. v obvodu dráhy popř. v ochranném pásmu dráhy, tedy nesvědčí platná právní úprava. Z § 8 odst. 1 zákona o ochraně přírody ve znění

účinném po 1. 12. 2009 (tj. po účinnosti novely provedené zákonem č. 349/2009 Sb.) zřetelně vyplývá, že povolení ke kácení dřevin u železničních drah vydává orgán ochrany přírody a může tak učinit jen po dohodě s drážním správním úřadem. Po uvedeném datu již zákon o ochraně přírody neobsahuje v § 8 odst. 2 odkaz na dříve účinný zákon č. 51/1964 Sb., o drahách, v souvislosti s případy, kdy povolení ke kácení dřevin nebylo třeba při výkonu oprávnění podle zvláštních předpisů a bylo třeba takové kácení toliko písemně předem ohlásit nejméně 15 dnů předem.

[36] Působnost k vydání povolení ke kácení dřevin podle § 8 odst. 1 zákona o ochraně přírody zřetelně svědčí orgánu ochrany přírody, kterým je podle § 76 odst. 1 citovaného zákona obecní úřad (s výjimkou území národních parků, národních přírodních rezervací, národních přírodních památek, přírodních rezervací, přírodních památek a ochranných pásem těchto zvláště chráněných území). Přestože zákon zakládá obecnímu úřadu kompetenci rozhodnout o povolení kácení dřevin, může tak obecní úřad rozhodnout teprve po dohodě s drážním správním úřadem. Je tedy třeba, aby stěžovatel v případě, že se nejedná o neodkladné situace, které předpokládá § 8 odst. 4 zákona o ochraně přírody, požádal orgán ochrany přírody o vydání povolení ke kácení dřevin. Orgán ochrany přírody však nemůže rozhodnout bez dalšího, ale je povinen obrátit se na drážní správní úřad. Teprve pokud oba správní orgány dospějí k dohodě o tom, že závažnost uplatněných důvodů skutečně odůvodňuje kácení dřevin povolit, může orgán ochrany přírody takové povolení vydat. Nelze však postupovat, jak činil stěžovatel v uvedené věci, a působnost orgánu ochrany přírody k povolení kácení dřevin nerespektovat s poukazem na aplikační přednost zákona o drahách.

[37] Nejvyšší správní soud v dané věci neshledal důvod odchýlit se od právního názoru vysloveného v jeho výše citovaném dřívějším rozsudku. Krajskému soudu byl právní názor Nejvyššího správního soudu znám v době rozhodování o žalobě stěžovatele. Rozsudek krajského soudu je s citovaným právním názorem v souladu a není nezákonný z důvodů namítaných v kasační stížnosti.

[38] Lze tedy uzavřít, že magistrát byl v souladu s § 77 odst. 1 písm. n) zákona o ochraně přírody věcně příslušný k rozhodnutí, kterým stanovil stěžovateli podmínky pro výkon činnosti spočívající v provádění plošného kácení dřevin rostoucích mimo les v obvodu dráhy, na stavbě dráhy, v ochranném pásmu dráhy, popřípadě v sousedství dráhy na pozemcích ve správě žalobce, a to na úseku železniční dráhy Liberec – Tanvald.

[39] S poukazem na shora uvedené důvody Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[40] Soud rozhodl o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel nebyl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, jemuž by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, protože mu v řízení o kasační stížnosti nevznikly žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti.

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

V Brně 31. října 2016

JUDr. Miloslav Výborný
předseda senátu