

# Povolování kácení dřevin ve vztahu k ustanovením jiných zákonů – zákon o pozemních komunikacích, zákon o drahách a vodní zákon

Jitka Jelínková

**V posledním z minisérie článků věnovaných právní regulaci kácení dřevin rostoucích mimo les „ve specifických situacích“ se zaměřím na vztahy relevantních ustanovení zákona o ochraně přírody a krajiny a zákona o pozemních komunikacích, zákona o drahách a vodního zákona. Je třeba přiznat, že jak právní úprava, tak její výklad jsou předmětem dlouhodobých diskusí a sporů, ať již na úrovni společensko-politické (to pokud jde o legislativní vývoj), nebo judikatorní a doktrinární (to pokud jde**

## Lze při kácení dřevin zcela vyloučit ingerenci orgánů ochrany přírody?

Již v článku publikovaném v Ochráně přírody 2/2015 jsem prezentovala názor, že zásahy do dřevin, samozřejmě především kácení, se musí dít v souladu se zákonem o ochraně přírody a krajiny s výjimkou případu, kdy by jiný právní předpis výslovně vylučoval aplikaci ZOPK<sup>2)</sup> (což ze systémového hlediska nelze považovat za vhodné, neboť kácením dřevin je v podstatě vždy v nějaké intenzitě dotčen zájem ochrany přírody bez ohledu na to, na jak „problémovém stanovišti“ konkrétní dřevina roste). O tom, zda je kácení konkrétních dřevin nezbytné vzhledem ke kolizi s veřejnými zájmy chráněnými jinými právními předpisy (např. bezpečnost užití pozemní komunikace, bezpečnost provozování dráhy,

**o aplikaci platné právní úpravy). Není samozřejmě vyloučeno, že správní, příp. civilní soudy<sup>1)</sup> v konkrétním případě vysloví, resp. již vyslovily na některé otázky názory odlišné od výkladů prezentovaných v Metodickém pokynu odboru ochrany přírody a krajiny MŽP k aplikaci § 8 a § 9 ZOPK (Věstník MŽP 5/2014). V situaci nejednotných názorů mezi soudy samotnými lze orgánům ochrany přírody tím víc doporučit řídit se metodickými pokyny a právními výklady Ministerstva životního prostředí.**

bezpečné fungování vodního díla, plynulý odtok vody při povodni), by měl rozhodovat – či alespoň se na rozhodování nějakým „právně definovaným“ způsobem podílet – orgán ochrany přírody.

## Povolovací a oznamovací režim kácení podle ZOPK

Rozhodování či „spolurozhodování“ orgánu ochrany přírody při zamýšleném kácení dřevin zajišťuje jak povolovací režim kácení (§ 8 odst. 1 ZOPK), tak i režim předchozího písemného oznámení (§ 8 odst. 2 ZOPK), kdy orgán ochrany přírody může oznámené kácení pozastavit, omezit nebo zakázat, pokud odporuje požadavkům na ochranu dřevin. Oznamovací režim je samozřejmě administrativně a ekonomicky méně náročný pro toho, kdo zamýšlí kácení, a umožňuje tedy i větší „operativnost“,

naopak klade zvýšené nároky na orgán ochrany přírody, aby do 15 dnů prověřil důvodnost zamýšleného kácení, a není-li kácení nezbytné, zajistil požadavky na ochranu dřevin (pozastavením, omezením, zákazem kácení). Argumentem proti oznamovacímu režimu pak i při sebepečlivějším postupu orgánů ochrany přírody zůstává nemožnost uložení náhradní výsadby a znemožnění (zjednodušeně řečeno) účasti veřejnosti, tedy spolků.

## „Dohoda“ se silničním, resp. drážním správním úřadem při povolení kácení dřevin

„Přesunutí“ kácení dřevin na silničních pozemcích a u železničních drah z oznamovacího režimu do režimu povolovacího (došlo k němu novelou ZOPK provedenou zákonem č. 349/2009 Sb. účinnou od 1. 12. 2009)

bylo vyvoláno především masivním kácením silničních stromořadí a potřebou zvýšené právní ochrany tohoto důležitého fenoménu české krajiny. Zároveň však nová věta vložená do ust. § 8 odst. 1 ZOPK o oprávnění orgánu ochrany přírody povolit kácení jen po dohodě se silničním správním úřadem, resp. drážním správním úřadem způsobila výkladové nejasnosti. Již výkladová komise ministra životního prostředí na jednání konaném dne 19. 2. 2010 odmítla, že by pojem „dohoda“ použitý v ust. § 8 odst. 1 ZOPK zakládal kompetenci silničního správního úřadu, resp. drážního správního úřadu vydávat závazná stanoviska podle § 149 správního řádu. Podle čl. 3.3.5 Metodického pokynu odboru ochrany přírody a krajiny MŽP k aplikaci § 8 a § 9 ZOPK „se dohodou rozumí vyjádření (silničního resp. drážního správního úřadu) podle části čtvrté správního řádu. Dohodu je třeba chápat jako procesní náležitost, která má pomoci OOP k posouzení závažnosti důvodů ke kácení uvedených žadatelem ve vztahu k veřejnému zájmu na ochraně dřevin (ochrana dřevin vs. ochrana bezpečného provozu na dráze nebo pozemní komunikaci)“<sup>3)</sup>.

V nedávném rozsudku o žalobě Správy železniční dopravní cesty, státní organizace, proti

rozhodnutí o povolení kácení dřevin v obvodu dráhy na pozemku ve vlastnictví společnosti České dráhy, a.s., a o uložení náhradní výsadby, správní soud vytkl, že „Obsahem správního spisu není dohoda či jakákoliv jiná procesní forma souhlasu (např. vyjádření) vystavená Drážním úřadem či Ministerstvem dopravy. Z obsahu správního spisu vyplývá, že jediným kontaktem s Drážním úřadem je kopie žádosti o povolení kácení dřevin, která byla tomuto úřadu zaslána žalobcem (tedy žadatelem o povolení ke kácení – poznámka autorky článku). Takový postup nelze ze strany správních orgánů (rozumí se: orgánů ochrany přírody obou stupňů – poznámka autorky) považovat za správný, když se nelze spokojit toliko s obesláním Drážního úřadu s žádostí o povolení kácení dřevin, na niž navíc tento úřad ani žádným způsobem nereagoval.“<sup>4)</sup>.

## Povolovací a oznamovací režim kácení silničních a drážních dřevin podruhé – konkrétní legislativní návrhy

Již v lednu 2012 byl do vládního návrhu novely zákona o pozemních komunikacích začleněn návrh „návratu“ kácení dřevin na silničních



ŘSD nechalo ve dnech 8.–11. 3. 2013 pokácet oboustranné stromořadí podél komunikace I/37 mezi obcemi Ždírec nad Doubravou a Krucemburk. Foto: archiv ČIŽP

pozemcích z režimu povolovacího do režimu oznamovacího (nakonec tato pasáž byla na doporučení výboru Poslanecké sněmovny pro životní prostředí vypuštěna). V současné době (červenec 2015) se Ministerstvo životního prostředí dohodlo s Ministerstvem dopravy na návrhu novely ZOPK připojené k návrhu novely zákona o drahách tak, že by se „odstraňování dřevin za účelem zajištění provozuschopnosti železniční dráhy nebo zajištění plynulé a bezpečné drážní dopravy na této dráze“ mělo stát dalším oznamovacím důvodem pro postup podle § 8 odst. 2 ZOPK. Specifikem oproti stávajícím „oznamovacím důvodům“ (zdravotní, pěšební, údržba břehových porostů prováděná při správě vodních toků, odstraňování dřevin v ochranném pásmu zařízení elektrizační a plynárenské soustavy prováděné při provozování těchto soustav) by nadto mělo být to, že orgán ochrany přírody bude moci oznámené kácení pozastavit, omezit nebo zakázat „jen na základě závazného stanoviska (samozřejmě souhlasného) drážního správního úřadu“.

## Narizení kácení stromů jako odstranění zdroje ohrožení pozemní komunikace, resp. dráhy a provozu na nich (§ 35 zákona o pozemních komunikacích, § 10 zákona o drahách)

Vracím se k úvodní tezi, že kácení dřevin by se z „podstaty a logiky věci“ mělo dít v souladu se zákonem o ochraně přírody. ZOPK pamatuje v ust. § 8 odst. 4 na situace, kdy je stavem dřevin zřejmě a bezprostředně ohrožen život nebo zdraví nebo majetek ve značném rozsahu, a tedy nelze vést (z podstaty věci pro to není čas, ani důvod) správní řízení o povolení kácení, příp. dokonce o jeho nařízení, příp. ani jiným způsobem (předchozí oznámení s možností pozastavení, omezení, zákazu) zajistit, aby stav dřevin, resp. celou situaci<sup>5)</sup> posoudil před kácením správní orgán. Považuji za logické, že by tímto orgánem měl být orgán ochrany přírody, či by se alespoň měl na rozhodování o řešení kolize různých veřejných zájmů podílet.

Připustíme-li tedy, že silniční správní úřad, resp. drážní správní úřad jsou oprávněny podle ust. § 35 zákona o pozemních

komunikacích, resp. ust. § 10 zákona o drahách nařídít jako odstranění zdroje ohrožení pozemní komunikace, resp. dráhy či provozu na nich i pokácení stromu, pak je třeba trvat na „nějaké právní formě“ spoluúčasti orgánu ochrany přírody na rozhodování. Připustíme-li výklad, že není potřebné či možné rozhodovat o žádosti o povolení ke kácení dřevin podle § 8 odst. 1 ZOPK<sup>6)</sup>, pak orgán ochrany přírody by měl být dotčeným orgánem v řízení vedeném silničním správním úřadem podle § 35 zákona o pozemních komunikacích, resp. v řízení vedeném drážním právním úřadem podle ust. § 10 zákona o drahách. Podle ust. § 65 ZOPK *„orgán státní správy vydávající rozhodnutí podle zvláštních předpisů, jimiž mohou být dotčeny zájmy chráněné tímto zákonem, tak činí jen po dohodě s orgánem ochrany přírody, není-li v zákoně předepsán jiný postup“* (obdobně podle ust. § 90 odst. 15 ZOPK *„v řízeních podle jiných právních předpisů, v nichž mohou být dotčeny zájmy chráněné tímto zákonem, jsou orgány ochrany přírody dotčenými orgány“*). Vyloučit možnost dotčení zájmů chráněných zákonem o ochraně přírody a krajiny při kácení dřevin, ať již rostoucích mimo les, nebo v lese (VKP les, les v ZCHÚ apod.) logicky nelze.

K výše uvedenému názoru o nutnosti aplikace ust. § 65, resp. § 90 odst. 15 ZOPK při rozhodování o nařízení odstranění zdroje ohrožení silnice spočívajícím ve skácení dvou kusů topolů na silničním pozemku v průjezdním úseku města P. se Nejvyšší správní soud v rozsudku č.j. 3 As 164/2014 – 28 ze dne 17. 6. 2015 nijak nevyjádřil. Především pak nemohu souhlasit s názorem, že *„jestliže bezprostředně hrozil pád stromu či jeho větví na pozemní komunikaci, jednalo se podle Nejvyššího správního soudu o případ předvídaný v § 8 odst. 4 zákona o ochraně přírody a krajiny“*. Jestliže *„v projednávané věci dospěl silniční správní úřad k závěru, že vzhledem ke stavu stromů bezprostředně hrozilo ulomení větví a jejich pád na vozovku, což představovalo přímé ohrožení účastníků silničního provozu“*, tj. jestliže bylo možné (z časového hlediska) a nutné (z věcného hlediska) zjišťovat stav stromů ve správním řízení, pak podmínka zřejmosti a bezprostřednosti hrozby obsažená v ust. § 8 odst. 4 ZOPK stěží mohla být splněna. Přijmeme-li názor,

že § 8 odst. 4 ZOPK obsahově koresponduje s krajní nouzí jako okolností vylučující protiprávnost, pak ještě více vynikne rozdíl mezi situací, kdy každý je oprávněn odvrátit přímo hrozící nebezpečí, protože „není čas“ věc řešit standardně ingerencí státních orgánů, a situací, kdy o „dalším postupu“ rozhodují orgány státu ve správním řízení.

### Kácení a vysazování dřevin na hrázích vodních děl

Již několikrát jsem se zmínila o ustanovení § 59 odst. 1 písm. j) vodního zákona, které stanoví povinnost vlastníka vodního díla odstraňovat náletové dřeviny z hrází sloužících k ochraně před povodněmi, ke vzdouvání vody nebo k akumulaci vody, přičemž vylučuje aplikaci ZOPK s výjimkou ochrany památných stromů, zvláště chráněných druhů rostlin, zvláště chráněných živočichů a volně žijících ptáků. Metodický pokyn odboru obecné ochrany přírody a krajiny MŽP k aplikaci § 8 a § 9 ZOPK v článku 3.3.6 dostatečně vysvětluje, že povinnost vlastníka vodního díla oznámit záměr odstranění dřevin orgánu ochrany přírody, není-li nebezpečí z prodlení, nelze ztotožňovat s oznamovacím režimem podle § 8 odst. 2 ZOPK. Dostatečně také popisuje, jak má orgán ochrany přírody na základě došlého oznámení prověřit stav věci a zabránit činnosti v rozporu se ZOPK, pokud by se

nejednalo o náletové dřeviny, nebo pokud by kácením dřevin došlo k nedovolenému zásahu do ochranného režimu památného stromu, zvláště chráněných druhů rostlin, živočichů nebo volně žijících ptáků.

Vzhledem k omezenému rozsahu tohoto příspěvku se již zastavím pouze u ustanovení § 58 odst. 2 písm. a) vodního zákona. Podle tohoto ustanovení *„je zakázáno na ochranných hrázích vysazovat dřeviny, jezdit po nich vozidly, pokud se nejedná o údržbu, s výjimkou míst k tomu určených“*. Pokud má být zajištěna obnova historických stromořadí na takovýchto hrázích (že se nejedná o náletové dřeviny a lze je tedy kácet pouze na základě povolení ke kácení, v němž by měla být uložena také náhradní výsadba, není v praxi zpochybňováno), je nutné citované ustanovení vodního zákona nevykládat jako zákaz bezvýjimečný a v „místech k tomu určených“ výsadbu, resp. dosadbu připustit. Nabízí se argumentace, že existuje-li stromořadí v určité poloze dlouhé desítky let, bylo průběžně dosazováno a nikdy nebyly vznášeny námitky ve smyslu ohrožení stability a funkce vodního díla, nelze tvrdit, že nejde o „místo určené“. Obnova historických alejí na hrázích je nutná také z hlediska zajištění ochrany významných krajinných prvků a krajinného rázu.

# Plavba plavidel se spalovacími motory na Máchově jezeře

Kateřina Dostálová

**Vzájemné provázání vyhlášek, zákonů a jejich novelizace často přinášejí nejasnosti - zejména u laické veřejnosti - například v tom, co je povoleno**

**a co je zakázáno. To je i případ zákonné úpravy provozu plavidel se spalovacími motory na Máchově jezeře.**


<sup>[1]</sup> Jde zejména o dlouhodobě rozporné názory na subjekt povinný pečovat o silniční vegetaci v průjezdních úsecích silnic a dálnic – zda je tímto subjektem vlastník pozemku, na kterém dřeviny rostou (tedy i vlastník/správce pozemní komunikace), nebo obec z titulu péče o veřejnou zeleň na svém území.

<sup>[2]</sup> Dosud jediným případem, kdy tak jiný zákon výslovně činí, je ust. § 59 odst. 1 písm. j) vodního zákona, podle něž „je vlastník vodního díla povinen odstraňovat náletové dřeviny z hrází sloužících k ochraně před povodněmi, ke vzdouvání vody nebo k akumulaci vody; na tyto povinnosti se s výjimkou ochrany památných stromů, zvláště chráněných druhů rostlin, zvláště chráněných živočichů a volně žijících ptáků, nevztahuje zákon o ochraně přírody a krajiny. Před jejich odstraněním, není-li nebezpečí z prodlení, je vlastník vodního díla povinen oznámit svůj záměr orgánu ochrany přírody“.

<sup>[3]</sup> S tímto výkladem smyslu „dohody“ nekoresponduje názor uvedený v čl. 2.4 téhož Metodického pokynu, podle jehož poslední věty „význam nutné součinnosti s drážním úřadem podle § 8 odst. 1 ZOPK v případě, že OOP má v úmyslu vydat povolení ke kácení dřevin u drah, spočívá např. v tom, že drážní úřad může dohodnout podmínky a podrobnosti kácení s ohledem na zajištění bezpečnosti provozu na dráze“.

<sup>[4]</sup> Podle rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích č.j. 10A 59/2014 – 27 ze dne 28. 5. 2015

<sup>[5]</sup> Formulace § 8 odst. 4 ZOPK obsahující pojem „stavem dřevin“ ne zcela koresponduje s obecným právním institutem krajní nouze, jehož podstatou je, že nelze-li za daných okolností odvrátit jinak nebezpečí přímo hrozící „vyššímu“ chráněnému zájmu, není protiprávní způsobit méně závažný následek zájmu „nižšímu“. Lze připustit, že nutnost okamžitého odstranění dřeviny v zájmu životů, zdraví, zabránění škod značného rozsahu by v určitých případech mohla být vyvolána i jinými okolnostmi než stavem dřeviny samotné.

<sup>[6]</sup> Metodický pokyn odboru obecné ochrany přírody a krajiny MŽP k aplikaci § 8 a § 9 ZOPK vyznívá v člancích 2.4 a 2.5 spíše tak, že i v případě nařízení kácení dřeviny jako zdroje ohrožení podle § 10 zákona o drahách, resp. § 35 zákona o pozemních komunikacích je ke kácení nezbytné povolení podle § 8 odst. 1 ZOPK. Zároveň ovšem zmiňuje dohodu s orgánem ochrany přírody podle § 65 a § 90 odst. 15 ZOPK.