

USNESENÍ

Městský soud v Praze jako soud odvolací rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Tomáše Vejnarů a soudkyň JUDr. Hany Douskové a Mgr. Adély Kaftanové ve věci

žalobce: **Správa železnic, státní organizace**, IČO 70994234
sídlem Dlážděná 1003/7, 110 00 Praha 1

o nahrazení rozhodnutí správního orgánu (žaloba podle části páté o. s. ř.),
k odvolání žalobce proti usnesení Obvodního soudu pro Prahu 1 ze dne 26. května 2021,
č. j. 16 C 30/2019-69

takto:

Usnesení soudu I. stupně **se potvrzuje.**

Odůvodnění:

1. Řízení je vedeno dle části páté zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád (dále jen „o. s. ř.“) o žalobě na nahrazení rozkladového rozhodnutí (předsedy) Úřadu pro přístup k dopravní infrastruktuře (dále jen „UPDI“) ze dne 31. 10. 2019, č. j. UPDI-2949/19, sp. zn. UPDI-RPD0003/19 a prvostupňového rozhodnutí UPDI ze dne 29. 8. 2019, č. j. UPDI-2377/19-ZA, sp. zn. UPDI-RPD003/19 soudním rozhodnutím, jímž bude konstatováno, že nebyl shledán rozpor se zákonem o dráze (ve správním rozhodnutí vymezených částech) změny č. 1, účinné od 1. 4. 2019, v Prohlášení o dráze celostátní a regionální platné pro přípravu jízdního řádu 2020 a pro jízdní řád 2020.
2. Shora označeným usnesením ze dne 26. 5. 2021 soud I. stupně dle ust. § 109 odst. 2, písm. c) o. s. ř. přerušil řízení do skončení řízení o předběžné otázce u Soudního dvora Evropské unie zahájeného v řízení vedeném u Obvodního soudu pro Prahu 1 pod sp. zn. 41C 259/2018, kde soud pokládá v souladu s článkem 267 Smlouvy o fungování Evropské unie (SFEU) Soudnímu dvoru Evropské unie (dále jen „SDEU“) tyto předběžné otázky:

1) Splňuje vnitrostátní úprava dle části páté o. s. ř. požadavky na soudní přezkum rozhodnutí regulačního subjektu dle čl. 56 odst. 10 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2012/34/EU ze dne 21. listopadu 2012 o vytvoření jednotného evropského železničního prostoru (dále jen „směrnice 2012/34“)?

2) Pokud je odpověď na první otázku kladná, je možné vykládat čl. 56 odstavec 10 směrnice 2012/34 tak, že soudní přezkum rozhodnutí regulačního subjektu lze uzavřít soudním smírem dle § 99 o. s. ř.?

3) Pokud je odpověď na první otázku kladná, připouští požadavky na zřízení jediného vnitrostátního regulačního subjektu pro železniční odvětví dle čl. 55 odst. 1 na funkci regulačního subjektu podle čl. 56 odstavců 2, 6, 11 a 12 a na spolupráci regulačních subjektů podle článku 57 odstavce 2 směrnice 2012/34 možnost, aby rozhodnutí regulačního subjektu byla ve věci samé nahrazována rozsudky jednotlivých obecných soudů, které nejsou vázány skutkovým stavem, jak byl zjištěn regulačním subjektem?

3. Soud I. stupně usnesení o přerušení řízení odůvodnil tím, že zodpovězení položených předběžných otázek se dotkne samotné podoby soudního přezkumu rozhodnutí UPDI, zejména zda je na místě postup v civilním řízení dle části páté o. s. ř. (pozn.: nebo soudní přezkum dle soudního řádu správního). Uvedené má také vliv na rozhodnutí soudu o tom, kdo jsou účastníci řízení a jaké je postavení UPDI v tomto řízení. UPDI sice nemá postavení účastníka tohoto řízení, avšak právě na základě informací poskytnutých UPDI a na základě jejich ověření bylo zjištěno, že soud již ve dvou případech, v nichž se rovněž jedná o přezkum rozhodnutí UPDI, inicioval řízení o předběžné otázce Soudnímu dvoru Evropské Unie (ve věci sp. zn. 41 C 259/2018 a sp. zn. 41 C 116/2020).
4. Proti usnesení o přerušení řízení podal žalobce odvolání z důvodů uvedených v ust. § 205 odst. 2 písm. c) a g) o. s. ř. Uvedl, že nesouhlasí s tím, že toto řízení dle části páté o. s. ř. bylo přerušeno do ukončení řízení o předběžné otázce iniciované v řízení vedeném pod sp. zn. 41 C 259/2018. Nedomnívá se, že by rozhodnutí o předběžné otázce mohlo ovlivnit průběh tohoto řízení, tedy ani řízení vedeného pod sp. zn. 41 C 259/2018. Ohradil se proti tomu, že položení předběžných otázek SDEU, potažmo přerušení tohoto řízení do skončení řízení o předběžných otázkách položených v souvislosti s vedením jiného (obdobného) řízení, inicioval správní orgán, který není účastníkem (ani vedlejším účastníkem) řízení dle části páté o. s. ř. Žalobce je přesvědčen, že není důvod k odklonu od stávající soudní praxe opírající se o rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 5. 2014, č. j. 1As 28/2014-62, podle níž rozhodnutí o přezkumu prohlášení o dráze celostátní a regionální podle ust. § 34g (nyní dle ust. § 34e) zákona o dráhách je rozhodnutím správního orgánu v soukromoprávní věci a k řízení o žalobě proti tomuto rozhodnutí jsou příslušné soudy v občanském soudním řízení. Předběžná otázka byla položena v jiném soudním řízení a soud I. stupně se v této právní věci měl řídit shora uvedeným názorem a měl rozhodnout o podané žalobě. Výsledek řízení o předběžné otázce nemůže mít dopad na určení pravomoci a příslušnosti soudu (srovnej ust. § 7 odst. 2, § 11 odst. 1 věta druhá a § 7 odst. 2 o. s. ř.), přičemž žalobce zjevně žaloval v souladu s platným právem a jinak žalovat nemohl. Odvolatel má formulaci předběžných otázek položených SDEU za nekorektní a obsáhle uvádí, z jakých důvodů.
5. Žalobce navrhl, aby odvolací soud usnesení soudu I. stupně o přerušení řízení zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení. Je přesvědčen, že v řízení je třeba pokračovat, že není třeba vyčkávat na odpověď na položené předběžné otázky v jiném řízení, protože tato odpověď nemůže vést k jinému procesnímu postupu v tomto řízení (a ostatně ani v řízení, v němž byla předběžná otázka položena). I kdyby SDEU o předběžné otázce rozhodl jakkoli, toto řízení musí být nutně dokončeno podle pravidel části páté o. s. ř. Formulace otázky č. 1 může České republice způsobit zásadní problém spočívající v tom, že reálně nebude do budoucna podle čeho soudní přezkum provést. SDEU totiž nemá kompetenci rozhodnout, že soudní přezkum rozhodnutí proběhne podle soudního řádu správního. Pokud SDEU vysloví vadnost transpozice směrnice, nic to nezmění na tom, že v rámci řízení o přezkumu prohlášení o dráze jsou přezkoumávány soukromoprávní vztahy. Dle žalobce je předložení předběžné otázky, resp. přerušení tohoto řízení, výsledkem nechuti soudu I. stupně respektovat svoji příslušnost k projednání sporu a představuje zbytečnou prodlevu, v důsledku které se žalobce nemůže včas domoci práva na soudní přezkum rozhodnutí UPDI, garantovaný mj. v čl. 56 odst. 10 směrnice č. 2012/34. Žalobce žalobu nepodal proto, aby si orgány státní moci mohly vyjasnit pravomoc a působnost či aby si správní orgán dle svých preferencí mohl zvolit, který soud má či by mohl jeho rozhodnutí přezkoumávat; žalobce řízení inicioval proto, aby se domohl spravedlnosti, když rozhodnutí správního orgánu má za nezákonné.

6. K odvolání se – využívaje ust. § 250c odst. 2 o. s. ř. – vyjádřil UPDI. Připomněl, že jeho procesní postavení v řízení je pro toto odvolací řízení nepodstatné, neboť k přerušení řízení dle ust. § 109 odst. 2, písm. c) o. s. ř. soud nepotřebuje návrh účastníka. UPDI navrhl, aby odvolací soud napadené usnesení potvrdil. Zdůraznil, že národní (české) soudy jsou vázány evropským právem a rozhodnutími SDEU. Rozhodnutí SDEU jsou závazná pro všechny vnitrostátní soudy, které se budou zabývat toutéž právní otázkou, tj. rozhodnutí SDEU jsou závazná jak v rámci samotného řízení, ve kterém byla předběžná otázka položena, tak v rámci řízení ostatních, která se zabývají stejnou právní otázkou. Judikatura SDEU také postulovala mj. pravidlo, že nižší soud členského státu není vázán právním názorem vyššího soudu, pokud je tento právní názor v rozporu s judikaturou SDEU. Příslušnost soudu byla zatím posouzena pouze národním soudem, tj. Nejvyšším správním soudem. Bude-li mít SDEU opačný názor na způsob soudního přezkumu předmětného správního rozhodnutí, pak bude tento názor závazný i pro české soudy a ty pak v jednotlivých řízeních budou postupovat podle ust. § 104b o. s. ř. – řízení zastaví a v usnesení poučí o možnosti podat žalobu proti rozhodnutí správního orgánu ve správním soudnictví. UPDI upozornil i na to, že dle judikatury SDEU není v pravomoci odvolacího soudu změnit rozhodnutí soudu I. stupně o položení předběžné otázky. Protože v jiném řízení je řešena otázka, která může mít význam pro rozhodnutí soudu v tomto řízení, soud správně přistoupil k přerušení řízení.
7. Odvolací soud přezkoumal napadené usnesení soudu I. stupně (§ 212, § 212a o. s. ř.), aniž nařizoval jednání (§ 214 odst. 2, písm. c/ o. s. ř.). Na základě zjištění ze souvisejících jím projednávaných právních věcí (viz též databáze na eur-lex.europa.eu), že SDEU vede řízení o výše citovaných předběžných otázkách položených Obvodním soudem pro Prahu 1 v řízeních sp. zn. 41C 259/2018 (věc C-221/21) a sp. zn. 41C 116/2020 (C-222/21), došel k závěru, že odvolání není důvodné.
8. Podle ust. § 109 odst. 2, písm. c) o. s. ř. pokud soud neučiní jiná vhodná opatření, může řízení přerušit, probíhá-li řízení, v němž je řešena otázka, která může mít význam pro rozhodnutí soudu, nebo jestliže soud dal k takovému řízení podnět.
9. Odvolací soud se při posouzení důvodnosti odvolání přidržel dále uvedených závěrů opakovaně vyjádřených v judikatuře Nejvyššího soudu, reprezentované např. usnesením ze dne 20. 4. 2016 sp. zn. 22 Cdo 1007/2016, podle nichž *„důvody k přerušení řízení jsou dány zejména v případech, kdy probíhá řízení, v němž je řešena otázka, která může mít význam pro rozhodnutí soudu. Musí jít o otázku, která má podstatný význam pro řešení daného případu, která se vztahuje k danému skutkovému stavu a kterou si soud může vyřešit sám podle § 135 odst. 2 o. s. ř. Hlavní důvod pro přerušení řízení spočívá v hospodárnosti řízení, tj. aby stejná otázka nebyla posuzována nadbytečně dvakrát. Soud přitom bere v úvahu i stav (pokročilost) obou řízení, tak, aby eventuální přerušení mělo vůbec praktický smysl s ohledem na předpokládanou délku řízení, na jehož skončení hodlá soud vyčkat [srovnej např. usnesení ze dne 6. 3. 2014, sp. zn. 28 Cdo 3568/2013 (uverejněné pod č. C 13 683 v Souboru civilních rozhodnutí a stanovisek Nejvyššího soudu, C. H. Beck)]“*.
10. Relevantním odvolacím argumentem proti napadenému usnesení o přerušení řízení (ze všech výše shrnutých argumentů odvolatele) je jen to, že výsledek již zahájeného řízení o předběžných otázkách nemůže nijak ovlivnit další průběh tohoto řízení - buď a) proto, že odpověď na položené předběžné otázky nemůže vést ke zpochybnění správnosti závěrů stávající národní judikatury řešící procesní způsob soudního přezkumu správního rozhodnutí dle ust. § 34e zákona o dráhách (protože otázky byly formulovány nekorektně), nebo b) proto, že dojde-li ke zpochybnění správnosti uvedené judikatury rozhodnutím SDEU o předběžných otázkách, bude v každém případě nutné toto řízení dokončit dle procesních pravidel obsažených v části páté o. s. ř.

11. Zbytečnost přerušení řízení z prvního uvedeného důvodu konstatovat nelze. Přes obecnost v pořadí první otázky je možné především ve třetí otázce nalézt jasný dotaz na výklad směrnice 2012/34, který se může promítnout do aplikace procesních pravidel části páté o. s. ř. v tomto řízení. Stávající národní judikatura se prozatím nezabývala souladem prosazeného procesního způsobu soudního přezkumu předmětného správního rozhodnutí s ustanoveními směrnice 2012/34 a není vyloučeno, že tu takový nesoulad panuje. Odvolací soud přitom nemůže přehlížet ani SDEU dovozené pravidlo (viz rozsudek ve věci *Cartesio Otató és Szolgálató bt.*, C-210/06), podle něhož odvolacímu soudu nepřísluší – za využití vnitrostátních procesních postupů – bránit soudu I. stupně v předložení předběžné otázky SDEU. Z uvedeného pravidla pak logicky plyne i zdrženlivost odvolacího soudu při výkladu práva EU v situaci, kdy soud I. stupně tento výklad nemá za jasný a hodlá vyčkat rozhodnutí SDEU v již zahájeném řízení o předběžné otázce, které sám neinicioval.
12. Zbytečnost přerušení řízení z druhého uvedeného důvodu tu také není. Odvolací soud na tomto místě plně přisvědčuje výše rekapitulované argumentaci UPDI. Vyplyne-li z rozhodnutí SDEU, že přezkum správnosti předmětného správního rozhodnutí postupem dle části páté o. s. ř. z jakéhokoliv důvodu nevyhovuje požadavkům směrnice 2012/34, neznamená to nic jiného, než že je třeba revidovat stávající soudní praxi při přezkumu správnosti rozhodnutí UPDI dle ust. § 34e zákona o dráhách a že soudy nadále nemusí respektovat závěry dovozené v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 5. 2014 č. j. 1 As 28/2014-62 (resp. rozhodnutí zvláštního senátu ze dne 20. 5. 2015 č. j. Konf 3/2015-13), přičemž se otevře cesta pro přezkum tohoto správního rozhodnutí dle soudního řádu správního. Odvolací soud podotýká, že přezkum dle soudního řádu správního – především pro okruh účastníků dle soudního řádu správního a rovněž pro rozsah přezkumu – je objektivně schopen účinněji a rychleji vést k ochraně subjektivních práv osoby, která je dotčena na svých právech rozhodnutím UPDI.
13. Konečně je třeba zmínit, že povaha předmětného správního rozhodnutí jako „rozhodnutí v soukromoprávní věci“ z teoretického pohledu není zcela jednoznačná, přičemž judikatura zvolila jako stěžejní otázku právní povahu samotného prohlášení o dráze, které není aktem veřejné moci („jednání vlastníka dráhy, které je vzhledem ke specifikům podnikání v síťovém odvětví povinnou součástí kontraktačního procesu“), a upozadila to, že UPID v rozhodnutí dle ust. § 34g (dnes § 34e) zákona o dráhách (potažmo soud při soudním přezkumu správnosti rozhodnutí UPID) zkoumá soulad prohlášení se zákonnými požadavky, které jsou veřejnoprávní („povinnost vydat prohlášení o dráze a jeho obsah je stanoven zákonem o dráhách, který lze obecně považovat za normu veřejnoprávní; regulace soukromoprávních vztahů či konkrétně smluv veřejnoprávním předpisem není ničím neobvyklým, a v rámci podnikání v síťových odvětvích dokonce značně typickým jevem“). Případné rozhodnutí SDEU, z něhož by plynul rozpor přezkumu správnosti předmětného správního rozhodnutí postupem dle části páté o. s. ř. se směrnicí 2012/34, by v této situaci jistě bylo pádným impulsem k přehodnocení předmětného správního rozhodnutí z „rozhodnutí státního orgánu o právní věci, která vyplývá ze vztahů soukromého práva“ (§ 244 odst. 1 o. s. ř.), na „rozhodnutí správního orgánu v oblasti veřejné správy, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují práva nebo povinnosti právnické osoby v oblasti veřejné správy“ (§ 65 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní).
14. Vzhledem k tomu, že výsledek již zahájeného řízení o předběžné otázce s ne zcela zanedbatelnou mírou pravděpodobnosti může vést k závěru o tom, že soud I. stupně není k projednání žaloby věcně příslušný (postupem dle části páté o. s. ř.), jeví se přerušení tohoto řízení do skončení řízení o předběžné otázce jako racionální.

15. Odvolací soud proto napadené rozhodnutí dle ust. § 219 o. s. ř. potvrdil jako věcně správné.

Poučení:

Proti tomuto usnesení lze podat dovolání za podmínek uvedených v § 237 o. s. ř. Takové dovolání se podává k Nejvyššímu soudu ČR prostřednictvím soudu I. stupně ve lhůtě 2 měsíců od doručení tohoto usnesení.

Praha 26. srpna 2021

JUDr. Tomáš Vejnar v. r.
předseda senátu