

USNESENÍ

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

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

za účasti: **1) České dráhy, a. s.**, IČO 70994226
sídlem Nábřeží L. Svobody 1222, 110 15 Praha 1

2) ARRIVA vlaky s. r. o., IČO 28955196
sídlem Křižíkova 148/34, 186 00 Praha 8

3) KŽC Doprava, s. r. o., IČO 27423069
sídlem Meinlinova 336/1a, 190 16 Praha 9

o žalobě dle části páté o. s. ř., k odvolání žalobce proti usnesení Obvodního soudu pro Prahu 1 ze dne 12. května 2021 č. j. 23C 48/2020-75

takto:

- I. Usnesení soudu I. stupně **se** ve výroku I. a v závislém výroku II. **zrušuje** a řízení **se zastavuje**. Žalobce může podat žalobu proti rozhodnutí správního orgánu ve správním soudnictví ve lhůtě jednoho měsíce od právní moci usnesení o zastavení řízení, a to k Městskému soudu v Praze.
- II. Žalobce je povinen zaplatit účastníkovi České dráhy, a. s., na náhradě nákladů řízení před soudy obou stupňů částku 600 Kč do 3 dnů od právní moci tohoto usnesení.
- III. Ve vztahu mezi žalobcem a ostatními účastníky řízení vyjma účastníka České dráhy, a. s. nemá žádný z účastníků právo na náhradu nákladů řízení.
- IV. Usnesení soudu I. stupně **se** ve výroku III. **mění** tak, že se žalobci z účtu Obvodního soudu pro Prahu 1 vrací část soudního poplatku ve výši 2 000 Kč.

Odůvodnění:

1. Usnesením ze dne 12. 5. 2021 soud I. stupně dle ust. 250g odst. 1, písm. c) o. s. ř. odmítl žalobu (výrok I.), dle ust. § 146 odst. 3 a za použití ust. § 151 odst. 3 o. s. ř. uložil žalobci povinnost zaplatit účastníkovi České dráhy, a. s. na náhradě nákladů řízení částku 300 Kč (výrok II.) a s odkazem na ust. § 10 odst. 3 zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, vrátil žalobci zaplacený soudní poplatek ze žaloby ve výši 3 000 Kč (výrok III.).
2. Žalobce se žalobou dle části páté o. s. ř. domáhá nahrazení rozhodnutí (předsedy) Úřadu pro přístup k dopravní infrastruktuře (dále jen „Úřad“) ze dne 14. 1. 2020 č. j. UPDI-0115/20/BL, sp. zn. UPDI-RPD005/19, o rozkladu, a prvostupňového rozhodnutí Úřadu ze dne 13. 12. 2019 č. j. UPDI UPDI-3532/19/ZA soudním rozhodnutím, jímž bude zamítnut návrh na nařízení předběžného opatření (podaný dne 12. 12. 2019 k Úřadu společností ARRIVA vlaky s. r. o.). Zmíněnými rozhodnutími Úřadu bylo podle ust. § 61 odst. 1 zákona

č. 500/2004 Sb., správní řád, vydáno předběžné opatření ve správním řízení vedeném na návrh ARRIVA vlaky s. r. o. a České dráhy, a. s. dle ust. § 34e zákona č. 266/1994 Sb., o dráhách. Ve správním řízení se navrhovatelé domáhali konstatování, že Změny č. 2 Prohlášení o dráze celostátní a regionální platného pro přípravu jízdního řádu 2020 a pro jízdní řád 2020 vydané žalobcem dne 1. 12. 2019 pod č. j. 70522/2019-SŽDC-GŘ-O5 nejsou v souladu se zákonem o dráhách. Zmíněnými rozhodnutími úřadu byly zatímne upraveny vztahy žadatelů o přidělení kapacity dráhy a přidělce tak, že žalobci jako přidělci kapacity bylo (s okamžitou účinností) zakázáno používat v rozhodnutí vymezené části příloh „B“ a „C“ Změny č. 2 „v rozsahu pravidel stanovení složky ceny za použití přístupových komunikací pro cestující ve vlaku osobní dopravy při uplatňování ceny za užití dráhy jízdou ve vlaku“.

3. Soud I. stupně žalobu za využití ust. § 244 odst. 2, písm. b) o. s. ř. odmítl pro nepřipustnost danou tím, že rozhodnutí Úřadu, která žalobce žádá nahradit, pozbyla účinnosti dnem, kdy nabylo účinků rozhodnutí ve věci (§ 61 odst. 3, věta poslední správního řádu).
4. Úřad správní řízení pravomocně ukončil rozhodnutím ze dne 4. 3. 2020 č. j. UPDI-0797/20/ZA (některé změny prohlášení o dráze v rozporu se zákonem shledal; současně stanovil žalobci, že v rozhodnutí vymezenou část prohlášení o dráze, ve znění Změny č. 2, nelze použít). Posledně uvedené rozhodnutí bylo potvrzeno rozhodnutím předsedy Úřadu ze dne 19. června 2020 č. j. UPDI-2424/20/KP.
5. Usnesení soudu I. stupně napadl žalobce včasným odvoláním v celém rozsahu. Navrhl, aby odvolací soud usnesení zrušil a věc vrátil soudu I. stupně k dalšímu řízení. Zdůraznil, že v posuzovaném případě nelze vyloučit (samostatný) soudní přezkum rozhodnutí správního orgánu o předběžném opatření, protože jen a pouze předběžné opatření (a nikoliv konečné rozhodnutí ve věci) výrazně zasáhlo do právní a majetkové sféry žalobce v tom časovém období, kdy bylo účinné. Rozhodnutí ve věci z povahy věci nevede ke zpětnému zákazu použití prohlášení o dráze. Pokud Úřad dle ust. § 34e odst. 3 zákona o dráhách rozhodne, že některá část prohlášení o dráze je v rozporu s tímto zákonem, stanoví v rozhodnutí přiměřenou lhůtu, po jejímž uplynutí nelze takovou část použít. Přidělce část, která je v rozporu se zákonem, nahradí částí novou, kterou zaznamená do prohlášení o dráze, a prohlášení o dráze opětovně zveřejní. Předběžné opatření zakázalo žalobci užít prohlášení o dráze (ve znění změny) po dobu 7,5 kalendářních měsíců, kterou rozhodnutí ve věci nemohlo pokrýt a nepokrylo, a žalobci jen za dobu 2,5 kalendářních měsíců vznikla díky předběžnému opatření ztráta ve výši přesahující 40 mil. Kč. Předběžné opatření bylo nadto v době podání žaloby účinné a není možné akceptovat, že prodlení soudu s rozhodnutím založí důvod pro odmítnutí žaloby.
6. Žalobce je přesvědčen (a proto žalobu podal), že předběžné opatření bylo Úřadem vydáno nezákonně. Povaha správního řízení dle ust. § 34e zákona o dráhách (zejména to, k jakému výsledku toto řízení může vést, je-li část prohlášení o dráze v rozporu se zákonem o dráhách - k nepoužití Úřadem stanovené části prohlášení po uplynutí Úřadem v rozhodnutí stanovené přiměřené lhůty, tj. v budoucnu; současně zákonem normovaná krátká lhůta, v níž Úřad o souladu prohlášení o dráze se zákonem musí rozhodnout) vylučuje, aby byl v rámci uvedeného správního řízení aplikován institut předběžného opatření dle správního řádu.
7. Vydaným předběžným opatřením bylo do subjektivních práv žalobce zasaženo způsobem, proti kterému se žalobce nemůže bránit žalobou dle části páté o. s. ř. proti rozhodnutí ve věci. Rozhodnutí soudu I. stupně o odmítnutí žaloby tedy porušuje ústavně zaručené právo žalobce obrátit se na soud, aby přezkoumal zákonnost rozhodnutí orgánu veřejné správy, jímž se cítí být dotčen na svých právech (čl. 36 odst. 2 Listiny), a porušuje i ustanovení čl. 56 odst. 10 směrnice

2012/34/EU, podle kterého členské státy zajistí, aby rozhodnutí přijatá regulačním subjektem podléhala soudnímu přezkumu. Pokud neexistuje jiný procesní nástroj, kterým by žalobce mohl hájit v rámci soudního rozhodnutí svá práva, nemůže se soud jeho podáním jednoduše nezabývat. Žalobce dále zmínil, že podmínky aplikace ust. § 244 odst. 2, písm. b) o. s. ř. nebyly v posuzovaném případě naplněny, neboť žalobou napadené rozhodnutí nepozbylo účinků v důsledku postupu žalobce či jiného účastníka, jak ustanovení předpokládá.

8. Účastník České dráhy, a. s., navrhl potvrzení napadeného usnesení jako věcně správného. Především argumentoval ve prospěch závěru, že v řízení dle ust. § 34e odst. 3 zákona o dráhách je možné vydat předběžné opatření dle ust. § 61 správního řádu. Dále zmínil, že je to sám žalobce, kdo nese odpovědnost za jemu případně vzniklou škodu (ušlý zisk) v důsledku vydaného předběžného opatření. Žalobce totiž nedodržel zákonnou povinnost (§ 33 odst. 1 zákona o dráhách) vydat prohlášení o dráze nejpozději 12 měsíců přede dnem nabytí platnosti jízdního řádu; Změnu č. 2, která zavedla nový způsob pro výpočet ceny za použití přístupových komunikací pro cestující ve vlaku osobní dopravy, totiž vydal necelé dva týdny před prvním dnem platnosti jízdního řádu, na který se změna vztahuje. Pro pozdní zveřejnění změny podle účastníka neexistovalo relevantní právní ani věcné odůvodnění. Protože dopravci neměli dostatek času na přípravu změny zpoplatnění, byli nuceni požádat v rámci řízení podle § 34e zákona o dráhách o vydání předběžného opatření, na základě kterého se (zatímně) pozdě zveřejněné změny nepoužily.
9. Další účastníci se k odvolání nevyjádřili.
10. Úřad – využívaje svého práva dle ust. § 250c odst. 2 o. s. ř. – navrhl potvrzení napadeného usnesení jako věcně správného. Dle Úřadu nedošlo odmítnutím žaloby k porušení práv žalobce, neboť ten má možnost (a také této možnosti využil) podat žalobu proti meritornímu rozhodnutí Úřadu. V soudním řízení o žalobě dle části páté o. s. ř. proti rozhodnutí ve věci pak bude řešena otázka, zda prohlášení o dráze (ve znění změny) bylo či nebylo v rozporu se zákonem (i v době jeho zveřejnění). V řízení dle části páté o. s. ř. soud projednává tutéž věc řešenou správním orgánem ve správním rozhodnutí znovu, může nahradit jen rozhodnutí ve věci a nemá pravomoc nahrazovat jednotlivé procesní kroky správního orgánu. I Úřad je přesvědčen o tom, že v řízení dle ust. § 34e odst. 3 zákona o dráhách je možné vydat předběžné opatření dle ust. § 61 správního řádu. Podotkl rovněž, že pokud odvolateli vznikla škoda, stalo se tak výlučně v souvislosti s jeho nezákonným postupem při opožděném zavádění cen za použití přístupových komunikací. Názor Úřadu, že odvolatel nemůže kdykoliv měnit ceny v neprospěch dopravců, sdílí i Ministerstvo dopravy a Evropská komise (podle jejího vyjádření v řízení o předběžné otázce vedeném Soudním dvorem EU pod zn. C-453/20).
11. Odvolací soud podle ust. § 212 a § 212a o. s. ř. přezkoumal usnesení soudu I. stupně včetně předcházejícího řízení, aniž za tím účelem nařizoval jednání (§ 214 odst. 2, písm. c/ o. s. ř.), a došel k závěru, že rozhodnutí o odmítnutí žaloby bylo vydáno věcně nepříslušným soudem.
12. Podle ust. § 244 odst. 1 o. s. ř. rozhodl-li orgán moci výkonné, orgán územního samosprávného celku, orgán zájmové nebo profesní samosprávy, popřípadě smírčí orgán zřízený podle zvláštního právního předpisu (dále jen „správní orgán“) podle zvláštního zákona o sporu nebo o jiné právní věci, která vyplývá ze vztahů soukromého práva (§ 7 odst. 1), a nabylo-li rozhodnutí správního orgánu právní moci, může být tatáž věc projednána na návrh v občanském soudním řízení.
13. Podle ust. § 65 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva

nebo povinnosti (dále jen „rozhodnutí“), může se žalobou domáhat zrušení takového rozhodnutí, popřípadě vyslovení jeho nicotnosti, nestanoví-li tento nebo zvláštní zákon jinak.

14. K projednání podané žaloby, již žalobce napadá zákonnost rozhodnutí Úřadu o předběžném opatření ve správním řízení, není příslušný soud rozhodující v občanském soudním řízení dle části páté o. s. ř., nýbrž soud rozhodující ve správním soudnictví.
15. Otázka, který z uvedených soudů je příslušný k přezkumu nemeritorního rozhodnutí vydaného správním orgánem v řízení o věci soukromého práva, byla zvláštním senátem zřízeným podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, opakovaně řešena (viz usnesení sp. zn. Konf 22/2006, Konf 9/2016 a Konf 50/2018), a odvolací soud se nemá důvod od ustálených právních závěrů konfliktního senátu odchýlit. Pravomoc soudu v občanském soudním řízení dle ust. § 244 o. s. ř. bude založena až tehdy, kdy správní orgán rozhodne věcně o sporu nebo o jiné právní věci vyplývající ze soukromoprávních vztahů, tj. zjistí, co je právem, nebo toto právo založí. K přezkumu nemeritorních rozhodnutí jsou příslušné soudy ve správním soudnictví.
16. Odvolací soud proto usnesení soudu I. stupně ve výroku o odmítnutí žaloby (a v závislém výroku o nákladech řízení) dle ust. § 219a odst. 1, písm. a) o. s. ř. zrušil a dle ust. § 221 odst. 1, písm. c) o. s. ř. ve spojení s ust. § 104b odst. 1 o. s. ř. řízení zastavil. Žalobce byl přítom v souladu s ust. § 72 odst. 3 s. ř. s. poučen o možnosti podat žalobu proti rozhodnutí správního orgánu ve správním soudnictví ve lhůtě jednoho měsíce od právní moci usnesení o zastavení řízení, a to k věcně a místně příslušnému Městskému soudu v Praze. Podá-li žalobce v uvedené lhůtě žalobu, platí, že žaloba byla podána dnem, kdy došla soudu rozhodujícímu v občanském soudním řízení.
17. Odpovědět na otázku, zda jsou předmětná rozhodnutí správního orgánu vyloučena ze soudního přezkumu jako úkony správního orgánu předběžné povahy dle ust. § 70 písm. b) s. ř. s., přísluší soudu ve správním soudnictví. Ten se přitom nepochybně vypořádá se žalobcovou výše popsanou argumentací o tom, že se předběžná úprava práv a povinností v žalobou napadených rozhodnutích nepřekrývá s obsahem konečného správního rozhodnutí o věci samé.
18. Kompetenční výlukou dle ust. § 70 písm. b) s. ř. s. se opakovaně zabýval Nejvyšší správní soud (viz především rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2009 č. j. 2 Afs 186/2006-54, z něhož je dále citováno) i Ústavní soud. Judikaturu Ústavního soudu lze shrnout tak, že ačkoli výluka soudního přezkumu správních rozhodnutí předběžné povahy není sama o sobě rozporná s ústavním pořádkem, při jejím výkladu a aplikaci je nutno postupovat nanejvýš obezřetně. Soulad této výluky s ústavou je podmíněn tím, že předběžné soudně nepřezkoumatelné rozhodnutí musí být následováno správním rozhodnutím konečným, v rámci jehož přezkumu se právům jednotlivce dostane soudní ochrany, a to i ve vztahu k účinkům rozhodnutí předběžného. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu dovodil, že aby mohlo být rozhodnutí rozhodnutím předběžné povahy dle ust. § 70 písm. b) s. ř. s., musí kumulativně splňovat tři podmínky: časovou, věcnou a osobní. Věcná podmínka přitom znamená, že rozhodnutí konečné v sobě musí věcně zahrnout vztahy upravené rozhodnutím předběžné povahy.
19. Výroky o nákladech řízení vycházejí z ust. § 146 odst. 2 o. s. ř. (ve spojení s ust. § 224 odst. 1 a § 245 o. s. ř.) Žalobce z procesního pohledu zavinil zastavení řízení, neboť podal žalobu k věcně nepřislušnému soudu rozhodujícímu dle o. s. ř. Je tedy povinen nahradit ostatním účastníkům jejich náklady. Náklady ve výši 2 paušálních náhrad hotových výdajů po 300 Kč dle ust. § 151 odst. 3 o. s. ř. ve spojení s vyhláškou č. 254/2015 Sb. (za úkony vyjádření k žalobě

a vyjádření k odvolání) vznikly pouze účastníkovi České dráhy, a. s. dalším účastníkům náklady nevznikly. Odvolací soud proto žalobci uložil povinnost nahradit náklady řízení ve výši 600 Kč účastníkovi České dráhy, a. s. a ve vztahu mezi žalobcem a dalšími účastníky rozhodl, jak uvedeno ve výroku III. tohoto usnesení.

20. Vzhledem k tomu, že řízení skončilo zastavením, nikoliv odmítnutím žaloby, nelze při vrácení soudního poplatku ze žaloby aplikovat ust. § 10 odst. 3, věta poslední zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, nýbrž ust. § 10 odst. 3, věta první téhož zákona, podle něhož soud vrátí zaplacený poplatek za řízení, který je splatný podáním návrhu, snížený o 20%, nejméně však o 1 000 Kč, bylo-li řízení zastaveno před prvním jednáním. Žalobci je tedy možné vrátit toliko část zaplaceného poplatku ve výši 2 000 Kč. Odvolací soud proto výrok o vrácení soudního poplatku (který byl rovněž dotčen odvoláním) dle ust. § 220 odst. 1, písm. b) změnil tak, jak uvedeno ve výroku IV. tohoto usnesení.

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 18. října 2021

JUDr. Tomáš Vejnar v. r.
předseda senátu