

# USNESENÍ

Městský soud v Praze jako soud odvolací rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Tomáše Vajnara a soudkyň JUDr. PhDr. Aleny Novotné, Ph. D., a JUDr. Zoji Dvořákové ve věci

žalobce: **Správa železnic, státní organizace**, IČO 70994234  
sídlem Dlážďená 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 1. prosince 2022, č. j. 16 C 30/2019-138

**takto:**

- I. Usnesení soudu I. stupně **se potvrzuje.**
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů odvolacího řízení.

**Odůvodnění:**

1. Soud I. stupně zastavil řízení se dle § 104b odst. 1 o. s. ř. (výrok I.). Žádnému z účastníků nepřiznal právo na náhradu nákladů řízení (výrok II.). Dále soud I. stupně žalobce poučil takto: „Jestliže soud rozhodující v občanském soudním řízení zastavil řízení proto, že šlo o věc, v níž měla být podána žaloba proti rozhodnutí správního orgánu, může ten, kdo takovou žalobu v občanském soudním řízení podal, podat u věcně a místně příslušného soudu žalobu ve správním soudnictví do jednoho měsíce od právní moci rozhodnutí o zastavení řízení. V takovém případě platí, že žaloba byla podána dnem, kdy došla soudu rozhodujícímu v občanském soudním řízení. Zmeškání lhůty pro podání žaloby nelze dle ust. § 72 odst. 3 a 4 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění účinném v rozhodném období, prominout“ (výrok III.).
2. Žalobce se žalobou domáhal nahrazení rozkladového rozhodnutí (předsedy) Úřadu pro přístup k dopravní infrastruktuře (dále jen: „ÚPDI“) ze dne 31. 10. 2019, č. j. ÚPDI-2949/19, sp. zn. ÚPDIRPD0003/19 a prvostupňového rozhodnutí ÚPDI ze dne 29. 8. 2019, č. j. ÚPDI-2377/19-ZA, sp. zn. ÚPDI-RPD003/19 (dále jen: „správní rozhodnutí“) soudním rozhodnutím takto: 1) Nebyl shledán rozpor článku III. 3 přílohy „C“ části C – ceny za použití dráhy celostátní a regionálních drah provozovaných Správou železniční dopravní cesty, státní organizací, jízdou vlaku a podmínky jejich uplatnění Prohlášení o dráze celostátní a regionální platné pro přípravu jízdního řádu 2020 a pro jízdní řád 2020, ve znění změny č. 1 účinné od 1. 4. 2019 se zákonem o drahách. 2) Výrok II. rozhodnutí ÚPDI č. j. ÚPDI-2377/19-ZA č. j. ÚPDI-RPD003 ze dne 29. 8. 2019 se zrušuje.
3. ÚPDI se na výzvu soudu vyjádřil k žalobě a navrhl jednak, aby soud řízení zastavil pro nedostatek věcné příslušnosti dle ust. § 104b odst. 1 o. s. ř. a současně aby řízení přerušil a položil Soudnímu dvoru Evropské unie (dále také jen „SDEU“) předběžné otázky, zejména otázku, zda česká vnitrostátní úprava řízení podle části V. o. s. ř. splňuje 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.
4. Žalobce s procesními návrhy ÚPDI nesouhlasil. Soud I. stupně usnesením ze dne 26. 5. 2021,

č. j. 16 C 30/2019-69 ve spojení s usnesením zdejšího odvolacího soudu ze dne 26. 8. 2021, č. j. 29 Co 224/2021-93 řízení přerušil do skončení řízení o předběžné otázce, položené Soudnímu dvoru Evropské unie v řízení, vedeném Obvodním soudem pro Prahu 1 pod spisovou značkou 41 C 259/2018. Usnesením ze dne 8. 7. 2022, č. j. 16 C 30/2019-115 soud I. stupně rozhodl o pokračování v přerušeném řízení vzhledem ke skončení řízení před SDEU dne 29. 6. 2022.

5. Žalobce setrval na návrhu, aby obecný soud nahradil žalobou napadené správní rozhodnutí UPDI a tento požadavek doplnil rozsáhlou argumentací (viz podání ze dne 11. 11. 2022 na č. l. 118 až 135 spisu). S postupem soudu dle § 104b odst. 1 o. s. ř. rozhodně nesouhlasil.
6. Soud I. stupně dovodil, že k projednání předmětné žaloby není věcně příslušný a řízení zastavil. V odůvodnění rozhodnutí nejdříve rekapituloval dosavadní judikaturu, která pohlížela na rozhodnutí toho typu, jaké žalobce navrhl nahradit, jako na rozhodnutí v soukromoprávní věci, o nichž jsou obecné soudy v řízení podle části V. o. s. ř. příslušné rozhodnout. Citoval rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. května 2014, č. j. 1 As 28/2014 – 62, potvrzený rozhodnutím zvláštního senátu ze dne 20. května 2015, č. j. Konf 3/2015-13. Poté vyzdvihl, že zákonodárce novelou zákona o dráhách, zákonem č. 426/2021 Sb., kterým se mění zákon č. 266/1994 Sb., o dráhách, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů doplnil do ustanovení § 65a zákona o dráhách odstavec 2 s jednoznačnou úpravou, že *k soudnímu přezkumu rozhodnutí Úřadu vydaného podle tohoto zákona jsou příslušné soudy jednající a rozhodující ve správním soudnictví*, a tím odstranil pochybnosti o věcné příslušnosti soudu při přezkumu rozhodnutí UPDI.
7. Dále soud I. stupně zdůraznil, že ačkoli usnesením ze dne 2. 5. 2022 Soudní dvůr Evropské Unie o spojených věcech C-221/21, Správa železnic, státní organizace a C-222/21, České dráhy, a. s. rozhodl, že předběžné otázky položené ve věci 41 C Obvodním soudem pro Prahu 1 nelze zodpovědět jako nepřipustné, Evropská komise ve svém vyjádření ze dne 30. srpna 2021 v tomto řízení uvedla, že *článek 56 odst. 10 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2012/34/EU ze dne 21. listopadu 2012 o vytvoření jednotného evropského železničního prostoru musí být vykládán v tom smyslu, že brání takové vnitrostátní právní úpravě, jako je právní úprava dotčená ve věci v původním řízení, podle níž některá rozhodnutí regulačního subjektu zřízeného podle čl. 55 odst. 1 uvedené směrnice spadající do působnosti jejího čl. 56 odst. 1 podléhají novému projednání občanskoprávními soudy podle části páté českého občanského soudního řádu, které nahrazují rozhodnutí regulačního subjektu svým vlastním rozhodnutím*.
8. Soud I. stupně dovodil, že projednání předmětných rozhodnutí UPDI v občanskoprávním řízení obecným soudem podle části V. o. s. ř. je v rozporu s čl. 56 odst. 10 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2012/34/EU ze dne 21. listopadu 2012 o vytvoření jednotného evropského železničního prostoru. Podle současné zákonné úpravy jsou pro soudní přezkum rozhodnutí UPDI, vydaných podle zákona o dráhách, příslušné správní soudy. Přezkum podle soudního řádu správního je objektivně způsobilý vést účinněji a rychleji k ochraně práv osob dotčených rozhodnutími UPDI.
9. Soud I. stupně vyložil přechodné ustanovení dle čl. II. bod 11 zákona č. 426/2021 Sb. tak, že míří pouze na správní řízení vedená podle zákona č. 266/1994 Sb., o dráhách, nikoli na soudní řízení týkající se přezkumu rozhodnutí UPDI. Současně uvedl, že respektuje doktrinální výklad účinků interpolárních (*správně* intertemporálních, *pozn. odvolacího soudu*) ustanovení. Odkázal na odbornou literaturu a citoval její závěr, že pro časovou působnost procesních norem platí zásada, že nabývají působnosti dnem své účinnosti. U probíhajících řízení musí zákon výslovně řešit, zda úkony již uskutečněné zůstávají v platnosti. Jako zásada platí, že ode dne účinnosti zákona se v již probíhajících řízeních postupuje podle nové právní úpravy, avšak účinky procesních úkonů, které

byly učiněny do té doby, zůstávají zachovány. V přechodných ustanoveních zákona musí být výslovně upraveny všechny odchylky od této zásady, popř. případy, v nichž by použití uvedené zásady mohlo vést k aplikačním problémům.

10. S ohledem na výše uvedené dospěl soud I. stupně k názoru, že závěry Nejvyššího správního soudu, formulované v rozsudku ze dne 7. 5. 2014 č. j. 1 As 28/2014-62 a rovněž rozhodnutí zvláštního senátu ze dne 20. 5. 2015 č. j. Konf 3/2015-13 jsou překonány a v projednávané věci jsou věcně příslušnými soudy ve správním soudnictví. Postupoval proto podle ust. § 104b o. s. ř. a řízení zastavil. O náhradě nákladů řízení rozhodl dle § 146 odst. 1, písm. b) o. s. ř.
11. Žalobce podal proti usnesení o zastavení řízení včasné odvolání, označil je za nezákonné. V odvolání rekapituloval, že byl ještě před vydáním napadeného rozhodnutí připisem soudu ze dne 12. 9. 2022 vyzván, aby se vyjádřil k podání UPDI ze dne 29. 6. 2022. Z odůvodnění napadeného rozhodnutí je podle žalobce zřejmé, že soud I. stupně k jeho stanovisku ze dne 11. 10. 2022 ani v nejmenším nepřihlédl a nepokusil se jeho argumentaci zpochybňující zákonost možného postupu soudu dle ust. § 104b odst. 1 o. s. ř. čelit. Odvolatel brojil proti tomu, že soud I. stupně naopak přihlédl k vyjádření UPDI, který nemá způsobilost být účastníkem tohoto řízení. Měl za to, že mu bylo postavení účastníka de facto přiznáno a že to představuje zmatečnost řízení. Odkázal v tomto ohledu na rozhodnutí Nejvyššího soudu ČR ze dne 28. 4. 2021, sp. zn. 32 Cdo 641/2021. Podtrhl rovněž skutečnost, že na rozhodnutí v této věci čeká již 3 roky.
12. Za stěžejní odvolací důvod označil právní názor, že soudem I. stupně přijatý způsob retroaktivity není právními předpisy a právní teorií povolen. Nové ustanovení § 65a odst. 2 zákona č. 266/1994 Sb., zákona o drahách, má za nesouladné s ústavním pořádkem, neboť představuje účelovou výjimku z jinak obecně platného principu. Citoval ustanovení § 11 odst. 1, věta druhá o. s. ř., podle něž jsou *pro určení věcné a místní příslušnosti do skončení řízení rozhodné okolnosti, které tu jsou v době jeho zahájení*. Výklad přechodného ustanovení bodu 11 čl. II zákona č. 426/2021 Sb. soudem I. stupně označil za účelový. Podle žalobce se toto přechodné ustanovení vztahuje obecně na řízení, nikoli jen na řízení správní, která byla zahájena před účinností zákona č. 426/2021 Sb. a která mají být dokončena podle zákona ve znění účinném před novelou. Podle žalobce ustanovení § 65a odst. 2 zákona o drahách nemůže dopadat na již zahájená soudní řízení. V odvolání rovněž připomněl, že nové ust. § 65a odst. 2 zákona o drahách bylo schváleno zákonodárcem na základě poslanecké aktivity.
13. Odepření věcné příslušnosti k rozhodnutí věci obecným soudem se podle žalobce zásadním způsobem dotýká práv účastníků řízení. Řízení o obdobných žalobách trvají několik let; nyní by žalobci byli nuceni před několika lety podané žaloby podat znovu ke správnímu soudu. Podle žalobce jde o důležitou odepření spravedlnosti a porušení práva na rozhodnutí ve věci v přiměřené lhůtě. Proto je žalobce je s ohledem na ustanovení § 11 o. s. ř. a bod 11 čl. II. novely č. 426/2021 Sb. přesvědčen, že soud I. stupně je povinen dovést toho řízení do konce podle části V. o. s. ř. a ve věci meritorně rozhodnout.
14. V závěru odvolání žalobce shrnul, že soud I. stupně reálně umožnil účastenství subjektu, který nemá způsobilost být účastníkem řízení, nerespektoval judikaturu nadřízených soudů, nerespektoval právo účastníka řízení na projednání věci bez průtahů a rychlé rozhodnutí ve věci, a účelovým restriktivním výkladem právních předpisů učiněným v přímém rozporu s jejich smyslem a účelem naplnil odvolací důvody.
15. Dále odvolatel namítl proti výroku II. o nákladech řízení, že uhradil soudní poplatek z návrhu na zahájení řízení a nepovažuje za spravedlivé, aby mu soud zaplacený soudní poplatek nevrátil, když ve věci ani nenařídil jednání. Poučení udělené ve výroku III. považuje žalobce za nesprávné, když reálně žalobce nepoučuje o jeho právu a možnosti jeho užití, ale poučuje jej pouze

pro případ, že soud zmíněným způsobem rozhodne. Poučení proto považuje za formální a rozporné s ustanovením § 104b odst. 1 o. s. ř. Závěrem odvolatel navrhl, aby odvolací soud usnesení soudu I. stupně zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

16. Odvolací soud přezkoumal napadené rozhodnutí podle § 212 a § 212a odst. 5 a 6 o. s. ř. včetně správnosti postupu v řízení, které jeho vydání předcházelo, aniž by ve věci nařizoval odvolací jednání v souladu s ust. § 214 odst. 2, písm. c) o. s. ř., a shledal odvolání nedůvodným.
17. V řízení jde o nahrazení správního rozhodnutí vydaného UPDI podle zákona o drahách. Podle ust. § 244 odst. 1 o. s. ř. platí, *že rozhodl-li orgán moci výkonné, orgán územního samosprávného celku, orgán zájmové nebo profesní samosprávy, popřípadě smírčí orgán zřízený podle zvláštního právního předpisu 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.* Zatímco správní soudy ochranu subjektivních veřejných práv poskytují formou přezkumu napadených rozhodnutí správních orgánů, postup soudu podle části V. o. s. ř. představuje nové projednání věci, která již byla pravomocně rozhodnuta ve správním řízení, soudem.
18. Komentář autora Milana Podhrázkého k ust. § 244 o. s. ř., publikovaný v ASPI, připouští, že posouzení otázky, zda se určité rozhodnutí správního orgánu týká vztahů soukromého či veřejného práva není vždy jednoduché. Určovacími kritériem může být v prvé řadě výslovná právní úprava (viz § 28 odst. 1 zákona o vyvlastnění). Další vodítko pak představuje rozhodovací činnost zvláštního senátu, zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů. Je třeba rovněž přihlídnout k zobecňujícím závěrům soudní judikatury případně aplikovat některou z teoretických koncepcí rozlišování soukromého a veřejného práva.
19. V projednávané věci soud I. stupně aplikoval výslovnou právní úpravu - ust. § 65a zákona o drahách ve znění účinném od 1. 1. 2022. Touto novelou zákona o drahách (zákon č. 426/2021 Sb.) je nepochybně pro futuro stanoveno, že rozhodnutí UPDI vydaná podle zákona o drahách podléhají přezkumu správních soudů. Mezi účastníky je sporný výklad přechodného ustanovení zákona č. 426/2021 Sb. v bodu 11 čl. II, který zní: *Řízení zahájená přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona se dokončí podle zákona č. 266/1994 Sb., ve znění účinném přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona.*
20. Důvodová zpráva k zákonu č. 426/2021 Sb. říká k přechodným ustanovením, upraveným v článku II. výslovně toto: *Bod 10 (později přečíslovaný na bod 11, pozn. odvolacího soudu) obsahuje obvyklé přechodné ustanovení týkající se nastavení pravidel pro dokončení **správních** řízení zahájených před účinností nově navrhované právní úpravy. Taková řízení se dokončí podle dosavadních právních předpisů. To nicméně neplatí, stanoví-li shora uvedená přechodná ustanovení jinak.* Předpoklad žalobce, že důvodová zpráva schválenému textu zákona neodpovídá, resp. že upřesňuje, že jde o správní řízení, aniž to znění zákona výslovně zmiňuje, neboť podle mínění žalobce došlo k pozdější změně textu zákona na základě poslaneckého pozměňovacího návrhu, neobstojí. Znění zákona podle názoru odvolacího soudu umožňuje jazykový výklad v souladu s výkladem logickým tak, jak na něj nahlíží soud I. stupně - v ust. § 65 a zákona o drahách ve znění novely č. 426/2021 Sb. se uvádí, že *ke soudnímu přezkumu **rozhodnutí Úřadu vydaného podle tohoto zákona** jsou příslušné soudy jednající a rozhodující ve správním soudnictví.* V přechodném ustanovení se z působnosti novelizujícího zákona vyjímají *řízení zahájená přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona*, novela stanoví, že se dokončí podle zákona o drahách ve znění před účinností novely. V celém textu novelizujícího zákona jde především o správní řízení podle zákona o drahách, ust. § 65a je jediným, které řeší soudní přezkum. Důvodová zpráva pak výslovně hovoří o dokončení správních řízení podle dosavadních pravidel.
21. Odvolací soud z důvodů výše uvedených přisvědčil soudu I. stupně a přijal za své shodné posouzení příslušnosti soudu k rozhodnutí sporu poté, co nabyl účinnosti zákon č. 426/2021 Sb.,

novelizující zákon o dráhách. Shodně postupuje Obvodní soud pro Prahu 1 v současné době rovněž v řízeních spisových značek 23 C 48/2020 a 63 C 32/2021, jak to publikuje UPDI na svých webových stránkách [https://www.updi.cz/images/Dokumenty/soudni\\_rozhodnuti/2022/Prehled\\_soudnich\\_rizeni\\_OSР\\_k\\_19.12.22.pdf](https://www.updi.cz/images/Dokumenty/soudni_rozhodnuti/2022/Prehled_soudnich_rizeni_OSР_k_19.12.22.pdf).

22. Co se týče dalších odvolacích výhrad žalobce, nemá je odvolací soud za způsobilé napadené rozhodnutí zvrátit. Správnímu orgánu, který přezkoumávané správní rozhodnutí vydal, soud I. stupně nepřiznal formálně, ale ani de facto postavení účastníka řízení.
23. Odvolací soud ani neshledává, že se právní úprava příslušnosti k projednání sporu zásadním způsobem dotkne práv účastníků řízení, naopak v řízení podle zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, bude mít lepší možnost postihnout veškeré subjekty, jejichž práva mohla být přezkoumávaným správním rozhodnutím dotčena prostřednictvím institutu osoby zúčastněné na řízení dle ust. § 34 s. ř. s. Nelze ani předjímat, že se změnou věcné příslušnosti probíhající řízení významně prodlouží. Přijatý výklad zákonného ustanovení účinného od 1. 1. 2022 neznamená odepření spravedlnosti žalobci, naopak jej v souladu s evropskou právní úpravou směřuje na správní soudnictví, kde jsou jeho práva v plné míře zachována.
24. Soud I. stupně je v případě, že řízení zastaví podle ust. § 104b odst. 1 o. s. ř., povinen žalobce poučit o možnosti podat žalobu k příslušnému správnímu soudu. Poučení není ani formulačně nesprávné. Pokud soud výrokem I. napadeného rozhodnutí zastavil, je předpoklad vyjádřený v poučení splněn, a účinky poučení nastávaly.
25. Také akcesorické rozhodnutí o nákladech řízení opřené o ust. § 146 odst. 1, písm. b) o. s. ř. ob stojí, neboť procesní zavinění na zastavení řízení není důvod zvažovat. Otázka vrácení soudního poplatku není otázkou náhrady nákladů řízení. Žalobci skutečně po právní moci usnesení o zastavení řízení vzniká právo na vrácení části soudního poplatku podle ust. § 10 odst. 3 zákona č. 549/1991 Sb. o soudních poplatcích, o němž soud I. stupně může rozhodnout v samostatném usnesení.
26. Ze všech těchto důvodů odvolací soud rozhodnutí soudu I. stupně podle ust. § 219 o. s. ř. včetně akcesorických výroků jako věcně správné potvrdil.
27. O nákladech odvolacího řízení rozhodl odvolací soud podle ust. § 224 odst. 3 o. s. ř. ve spojení s ust. § 142 odst. 1 o. s. ř. per analogiam – žalobce nebyl v odvolacím řízení úspěšný a nikomu jinému náklady řízení nevznikly.

#### **Poučení:**

Proti tomuto usnesení lze za splnění podmínek upravených v ust. § 237 o. s. ř. podat dovolání ve lhůtě 2 měsíců od doručení prostřednictvím soudu I. stupně.

Praha 2. února 2023

**JUDr. Tomáš Vejnar v. r.**  
předseda senátu