



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Marie Žiškové a soudkyň JUDr. Lenky Kaniové a Mgr. Jany Brothánkové v právní věci žalobkyně **Advanced World Transport a. s.**, se sídlem Hornopolská 3314/38, 702 62 Ostrava – Moravská Ostrava, zastoupené Mgr. Janem Najmanem, LL.M., advokátem se sídlem Jungmannova 745/24, 110 00 Praha 1, proti žalovanému **Ministerstvu dopravy**, se sídlem nábreží L. Svobody 1222/12, 110 15 Praha 1, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 14. 11. 2013, č. j. 85/2013-130-SPR/5, za účasti osoby zúčastněné na řízení **Správy železniční dopravní cesty, státní organizace**, se sídlem Dlážděná 1003/7, 110 00 Praha 1, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 10. 2. 2014, č. j. 5 A 6/2014 – 45,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalobkyně **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovanému **s e n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.
- IV. Osoba zúčastněná na řízení **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Osoba zúčastněná na řízení (Správa železniční dopravní cesty, státní organizace, dále též „SŽDC“) vydala podle § 34c odst. 1 zákona č. 266/1994 Sb., o dráhách, dne 26. 11. 2012 pod č. j. 51 945/2012 – OZŘP Prohlášení o dráze celostátní a regionální platné

pro přípravu jízdního řádu 2014 a pro jízdní řád 2014 účinné od 15. 12. 2014 (dále jen „prohlášení o dráze 2014“) a zveřejnila jej v čísle 51 – 52/2012 Převážního a tarifního věstníku. Prohlášení o dráze 2014 v bodě 4.6 Nevyužití přidělené kapacity dráhy stanoví, že vzdá-li se dopravce přidělené kapacity dráhy před plánovaným dnem jízdy mimo termín pravidelné změny jízdního řádu, nebo mu přidělená kapacita dráhy propadne z důvodu zpoždění vlaku většího než 1 440 minut, případně přidělenou kapacitu dráhy nezkonzumuje, je dopravce povinen uhradit SŽDC poplatek ve výši 10,- Kč za každý vlakový kilometr přidělené a nezkonzumované kapacity dráhy. Dále se zde stanoví, že *„SŽDC si vyhrazuje právo vyhlásit tratě, na kterých nebude poplatek za odřeknutou kapacitu vybírat. Osvobozena od tohoto poplatku bude jen ta kapacita, která je přidělena pouze na takto vyhlášených tratích. Seznam tratí, kde SŽDC nebude vybírat poplatek za odřeknutí kapacity, bude vyhlášen na portále provozování dráhy.“*

[2] Žalobkyně jako žadatelka o přidělení dopravní cesty podala podle § 34g odst. 1 zákona o dráhách žádost ke Drážnímu úřadu o přezkoumání prohlášení o dráze 2014. Mimo jiné s odkazem na výměr Ministerstva financí č. 01/2012 tvrdila, že uplatňování výše uvedeného poplatku dle bodu 4.6 je možné pouze v případě vyčerpání kapacity dané trati a současného nevyužití přidělené kapacity dopravcem. O přezkum předmětného bodu 4.6 prohlášení o dráze 2014 žádali i jiní žadatelé o přidělení dopravní cesty, kteří byli toho názoru, že formulace osvobození od poplatku nemá zákonnou oporu a je neurčitá, neboť nejsou uvedena žádná konkrétní kritéria, podle nichž bude nebo nebude trať zařazena na seznam tratí osvobozených od poplatku (ČD Cargo, a. s., MBM rail s. r. o., Jindřichohradecké místní dráhy, a. s.).

[3] Drážní úřad na základě předložených žádostí zahájil správní řízení o přezkoumání prohlášení o dráze 2014. Rozhodnutím ze dne 28. 3. 2013, sp. zn. MP-OKO0025/13, č. j. DUCR-12392/13/Kj, Drážní úřad některé body či jejich části prohlášení o dráze 2014 zrušil, případně nahradil vlastním textem. Konkrétně výrokem I. b) u bodu 4.6 zrušil pasáž týkající se podmínek osvobození od poplatku za nevyužití přidělené dráhy a nahradil ji následující větou: *„Po dobu platnosti tohoto prohlášení nelze uplatnit poplatek na žádné trati provozované SŽDC.“* V odůvodnění uvedl, že pro období jízdního řádu 2013/2014 je účinný výměr Ministerstva financí 01/2013, který poplatek za nevyužití dopravní cesty neupravuje, a proto je stanovení jeho výše jakož i podmínek uplatňování a kritérií osvobození plně v kompetenci SŽDC. Současně ovšem konstatoval, že v souladu s § 34c odst. 2 zákona o dráhách musí prohlášení o dráze obsahovat i seznam konkrétních tratí, na nichž bude nebo nebude poplatek vybírán, čemuž prohlášení o dráze 2014 nedostálo. Jelikož dále drážní úřad zjistil, že SŽDC na portále provozování dráhy uvádí, že takový poplatek nebude do 2. 9. 2013 vybírán na žádné trati, neexistuje podle názoru Drážního úřadu trať, na které se tento poplatek vybírá. O tuto informaci proto Drážní úřad doplnil bod 4.6 prohlášení o dráze 2014.

[4] Proti rozhodnutí Drážního úřadu podala odvolání SŽDC a některé další osoby. Žalovaný rozhodnutím ze dne 14. 11. 2013, č. j. 85/2013-130-SPR/5, změnil výrok I. b) rozhodnutí Drážního úřadu tak, že vypustil Drážním úřadem formulovanou shora uvedenou větu. V odůvodnění konstatoval, že prohlášení o dráze je jednostranným soukromoprávním úkonem, kterým přidělcem předem stanoví všeobecné podmínky užívání železniční dopravní cesty pro určité období. Zákon o dráhách nevylučuje, aby přidělcem

stanovil nediskriminační výjimku z povinnosti dopravce platit za nevyužívání přidělené kapacity dopravní cesty plynoucí z § 34c odst. 2 písm. f) zákona. Tato výjimka však musí být v souladu s § 553 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, dostatečně určitá, což v daném případě znamená, že seznam výjimkou dotčených tratí je buď přímo v prohlášení o dráze, nebo tvoří jeho přílohu. Výjimka formulovaná SŽDC v prohlášení o dráze 2014 by pro svou neurčitost nemohla zavazovat ani přidělce, ani dopravce, a proto byla Drážním úřadem správně zrušena. Věta, kterou Drážní úřad do prohlášení o dráze 2014 v této souvislosti doplnil, je ovšem dle žalovaného v rozporu s veřejným zájmem na maximálně efektivním využití kapacity dopravní cesty a s § 34c odst. 2 písm. f) zákona o dráhách, který v tomto ohledu požaduje stanovení cen za nevyužívání přidělené kapacity dráhy. Proto žalovaný tuto větu bez náhrady vypustil.

[5] Žalobkyně napadla rozhodnutí žalovaného správní žalobou u Městského soudu v Praze. Městský soud žalobu usnesením ze dne 10. 2. 2014, č. j. 5 A 6/2014 – 45, odmítl podle § 68 písm. b) ve spojení s § 46 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“). Dospěl k závěru, že institut prohlášení o dráze je soukromoprávního charakteru jakožto nástroj vlastníka dopravní cesty. Obsah prohlášení je sice v rukou SŽDC či jiného přidělce kapacity, nikoliv však z titulu veřejnoprávní moci, nýbrž z titulu vlastnického práva státu či jiného subjektu k dané dopravní cestě. Toto prohlášení nezakládá třetím subjektům práva či povinnosti, pouze určuje pravidla pro přidělení dopravní kapacity přidělcem a je na třetích subjektech (dopravcích), zda následně o přidělení kapacity přidělce (vlastníka) dle těchto parametrů požádají. Prohlášení je pak přezkoumatelné Drážním úřadem z titulu dohledu dle zákona o dráhách, což ovšem nic nemění na jeho soukromoprávní povaze. SŽDC tedy prohlášením o dráze nevykonává působnost v oblasti veřejné správy a rozhodování Drážního úřadu je rozhodování správního orgánu v soukromoprávní věci. K projednání žaloby proti takovému rozhodnutí jsou ovšem příslušné soudy v občanském řízení. Městský soud žalobkyni poučil, že může v této věci do jednoho měsíce od právní moci usnesení podat žalobu k civilnímu soudu podle části páté zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád (dále též „o. s. ř.“).

II. Kasační stížnost žalobkyně

[6] Žalobkyně podala proti usnesení městského soudu kasační stížnost. Prohlášení o dráze celostátní a regionální je dle žalobkyně aktem veřejné moci vydaným na základě veřejnoprávní úpravy zákona o dráhách; rozhodnutí žalovaného je proto rozhodnutím ve veřejnoprávní věci. K vymezení soukromého a veřejného práva žalobkyně odkázala na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 10. 2004, č. j. 4 As 47/2003 – 125, publikované pod č. 448/2005 Sb. NSS). Městský soud v usnesení uznává, že obsah prohlášení o dráze je zcela v rukou SŽDC a nikoliv v rukou dopravců. Aby prohlášení o dráze mohlo být aktem soukromoprávní povahy, musel by v souladu s názorem rozšířeného senátu existovat mechanismus, kterým by dopravce mohl v rovném postavení vůči SŽDC ovlivňovat obsah prohlášení o dráze. Takový mechanismus však neexistuje, neboť prohlášení o dráze autoritativně vydá SŽDC pouze po projednání s provozovatelem dráhy (kterým je opět SŽDC). Veřejnoprávní povaha prohlášení o dráze plyne dle žalobkyně i z postavení a věcné působnosti SŽDC, která je právnickou osobou s nadřazeným a výlučným postavením nad ostatními subjekty plynoucím ze zákona [§ 34b odst. 2 písm. a) zákona o dráhách]. Tvrdí-li městský soud, že prohlášení o dráze nepřiznává

žádná subjektivní práva, nelze jen z tohoto důvodu dovodit, že nemá veřejnoprávní charakter. Pro opatření obecné povahy, které je institutem veřejného práva, je typické, že žádná subjektivní práva nepřiznává. Subjektivní práva nepřiznává též např. územní rozhodnutí podle § 77 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, a přesto o jeho veřejnoprávní povaze nejsou pochyby. Pro věc není dle žalobkyně rozhodné, že prohlášení o dráze nevydává přímo státní orgán, ale SŽDC, neboť dle § 1 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, mohou působnost v oblasti veřejné správy vykonávat i právnické osoby. Takovou osobou je kromě SŽDC například Státní zemědělský a intervenční fond nebo Podpůrný a garanční rolnický a lesnický fond, což plyne z judikatury Nejvyššího správního soudu. Žalobkyně byla rozhodnutím žalovaného dotčena na svých právech, neboť toto rozhodnutí má vliv na to, jaké poplatky za odřeknutí kapacity dopravní cesty bude žalobkyně platit.

[7] Pro určení veřejnoprávní či soukromoprávní povahy prohlášení o dráze je dle žalobkyně irelevantní, že se jedná o nástroj vlastníka. Skutečnost, že vlastnické právo je právem soukromým, neznamená, že by rozhodování o jakémkoliv zásahu do tohoto práva mělo tutéž povahu. K tomu žalobkyně odkázala na usnesení Ústavního soudu ze dne 7. 12. 2006, Pl. ÚS 14/06. Na prohlášení o dráze lze dle žalobkyně nahlížet obdobně jako např. na stanovení dobývacího prostoru dle § 25 zákona č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon), na rozhodnutí Českého telekomunikačního úřadu o přidělení čísel dle § 69 zákona č. 151/2000 Sb., o telekomunikacích a o změně dalších zákonů, nebo na plán využití radiového spektra dle § 16 odst. 2 zákona č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o elektronických komunikacích). Ostatně Obvodní soud pro Prahu 1 dospěl v usnesení ze dne 10. 10. 2013, č. j. 25 C 23/2013 – 96, v jiné věci rovněž k závěru, že prohlášení o dráze je aktem veřejného práva.

[8] Žalobkyně ze všech těchto důvodů navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadené usnesení městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

III. Vyjádření žalovaného ke kasační stížnosti

[9] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti v první řadě odkázal na § 19 odst. 2 a 5 a § 21 odst. 3 zákona č. 77/2002 Sb., o akciové společnosti České dráhy, státní organizaci Správa železniční dopravní cesty a o změně zákona č. 266/1994 Sb., o dráhách, ve znění pozdějších předpisů, a zákona č. 77/1997 Sb., o státním podniku, ve znění pozdějších předpisů. Z nich vyplývá, že SŽDC má postavení státního podniku a je oprávněna podnikat. Zákon č. 77/2002 Sb., zákona o státním podniku ani jiný právní předpis však nesvěřují SŽDC pravomoci a působnost orgánu veřejné moci, naopak ji prohlašují výslovně za právnickou osobu soukromého práva. Žádný obecně závazný právní předpis současně neumožňuje drážnímu správnímu úřadu ani jinému orgánu veřejné moci pověřit SŽDC výkonem veřejné správy. SŽDC též nevykonává ze zákona činnost, která by svou povahou byla činností orgánu veřejné moci. V tom je třeba spatřovat rozdíl mezi SŽDC a žalobkyní zmiňovanými Státním zemědělským intervenčním fondem a Podpůrným a garančním rolnickým a lesnickým fondem. Zákon rovněž nestanoví, že by se na proces tvorby prohlášení o dráze měl vztahovat správní řád. Žalobkyní tvrzené silnější postavení

SŽDC plyne z přirozeného monopolu železniční dopravní cesty nikoliv z vrchnostenského postavení.

[10] Prohlášení o dráze dále dle žalovaného postrádá atributy vrchnostenských aktů veřejné moci – právní moc a vykonatelnost (dopravce nelze donutit akceptovat podmínky uvedené v prohlášení o dráze). Prohlášení o dráze v zásadě stanoví obecné obchodní podmínky, za nichž ve spojení se smlouvou o provozování drážní dopravy poskytne dopravcům užívání jím obhospodařované či vlastněné železniční dopravní cesty. Upravuje tak jednostranně zejména práva a povinnosti při užívání svého majetku vůči ostatním soukromým osobám, dopravcům. Zatímco tedy orgán veřejné moci rozhoduje o právech a povinnostech jiného, nikoliv svých, prohlášení o dráze se týká majetku přídělce a stanoví práva a povinnosti především jemu samému. Jedná se o vzájemná práva mezi přídělcem a dopravci týkající se majetku přídělce, tedy o komplex vztahu subsumovatelných pod § 1 odst. 2 občanského zákoníku. Názor žalobkyně opírající se o usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 10. 2004, č. j. 4 As 47/2003 – 125, by dovedený *ad absurdum* znamenal, že veškeré soukromoprávní adhezní smlouvy zahrnující všeobecné obchodní podmínky, představují akty veřejné moci. Úprava smluv v občanském zákoníku by pak byla od počátku obsoletní. Na veřejnoprávní charakter prohlášení o dráze nelze usuzovat ani ze skutečnosti, že je upraveno v zákoně o dráhách, neboť uplatňování práva soukromého je nezávislé na uplatňování práva veřejného. Tvzení žalobkyně, že nemůže ovlivňovat obsah prohlášení o dráze, neodpovídá realitě, neboť jakýkoliv dopravce může požádat Drážní úřad o jeho přezkoumání. Prohlášení o dráze konečně nevykazuje znaky opatření obecné povahy – postup jeho vydání se neřídí úpravou ve správním řádu a zavazuje především samotného přídělce.

[11] Přirovnání prohlášení o dráze k dobývacímu prostoru nepovažuje žalovaný za relevantní a adekvátní. V případě nerostného bohatství je stát na rozdíl od drah *ex lege* jeho výhradním vlastníkem. Dobývací prostor pak představuje institut zřízený k ochraně tohoto výhradního vlastnictví a k ochraně práv organizace, jíž stát udělí oprávnění k jeho těžbě. Nejedná se tedy o nástroj, jímž se nabízí užívání majetku. Vlastní dobývání může organizace zahájit až po vydání povolení báňským úřadem. Možnost uzavřít smlouvu o provozování drážní dopravy nebo přidělení kapacity železniční dopravní cesty ale na obdobnou aprobaci orgánem veřejné moci vázáno není. Prohlášení o dráze dále na rozdíl od stanovení dobývacího prostoru nepůsobí *erga omnes*, nýbrž pouze mezi přídělcem a těmi dopravci, kteří po dotčené dráze chtějí provozovat dopravu, jde proto o vztahy relativní. Obdobně je třeba nahlížet na žalobkyní uváděnou analogii s rozhodnutím Českého telekomunikačního úřadu o přidělení čísel a s plánem využití radiového spektra. Tyto akty vydává Český telekomunikační úřad jako orgán veřejné správy (nejde o správu jeho majetku), přičemž v souvislosti s nimi se zákon o elektronických komunikacích výslovně zmiňuje o institutech veřejného práva – rozhodnutí a opatření obecné povahy.

[12] Žalovaný z těchto důvodů Nejvyššímu správnímu soudu navrhl, aby kasační stížnost zamítl.

IV. Vyjádření osoby zúčastněné na řízení ke kasační stížnosti

[13] Osoba zúčastněná na řízení (SŽDC) ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že žalobkyně zmiňované usnesení Obvodního soudu pro Prahu 1 ze dne 10. 10. 2013, č. j. 25 C 23/2013 – 96, dosud nenabylo právní moci, jelikož proti němu SŽDC podala odvolání. Železniční dopravní cesta je ve výhradním vlastnictví státu a v právu hospodaření SŽDC. Žalobkyně nemůže, není-li vlastníkem, ovlivňovat způsob, kterým vlastník s majetkem nakládá. Takovým ovlivňováním by nepochybně byly snahy žalobkyně podílet se na tvorbě prohlášení o dráze. Za absurdní považuje SŽDC argumentaci žalobkyně, že nemůže-li jedna ze stran právního vztahu ovlivnit jeho obsah, jde o vztah veřejnoprávní: takovým je i nákup pečiva, který za veřejnoprávní považovat nelze. Pro posouzení věcné příslušnosti soudu není rozhodující, že se věcí zabýval správní orgán postupující podle správního řádu, nýbrž povaha vztahů, práv a povinností, které správní orgán v rámci správního řízení řeší. SŽDC není zákonem svěřena pravomoc autoritativního rozhodování o právech a povinnostech ostatních subjektů a SŽDC nevystupuje v žádné ze svých činností jako subjekt nadřízený. Výkon státní správy a státního dozoru je dle zákona o dráhách svěřen Drážnímu úřadu a Ministerstvu dopravy. Na činnost SŽDC stejně jako na činnost jiných vlastníků či provozovatelů drah se nevztahuje správní řád. Prohlášení o dráze má tak dle názoru SŽDC spíše povahu smluvních přepravních podmínek Regulace prohlášení o dráze je vedena zájmem zákonodárce na existenci transparentních a nediskriminačních podmínek užívání železniční dopravní cesty. Tento soukromoprávní institut ovšem pouze vymezuje náležitosti případného kontraktu – nic jiným osobám vrchnostensky neukládá ani nenařizuje.

[14] SŽDC dále zdůraznila, že povinnost vydat prohlášení o dráze se netýká pouze jí a drah vlastněných státem, ale i všech ostatních vlastníků dráhy. Podle SŽDC není možné považovat prohlášení o dráze za opatření obecné povahy, neboť pro to nejsou splněny podmínky § 171 správního řádu (vydání opatření obecné povahy totiž přidělci žádný zákon neukládá). Snaze žalobkyně připodobnit prohlášení o dráze jiným právním institutům se zásadně odlišnou regulací SŽDC nerozumí. Společným znakem těchto institutů a prohlášení o dráze může být jen existence monopolního postavení. SŽDC je však přesvědčena, že sama existence monopolu nemůže být důvodem pro charakteristiku právních vztahů jako vztahů veřejnoprávních.

[15] Podle SŽDC je tak názor městského soudu v souladu s ustanoveními soudního řádu správního a kasační stížnost je nedůvodná.

V. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[16] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení, přičemž dospěl k závěru, že kasační stížnost má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou, a není důvodné kasační stížnost odmítnout pro nepřijatelnost. Důvodnost kasační stížnosti posoudil Nejvyšší správní soud v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

[17] Kasační stížnost není důvodná.

[18] Nejvyšší správní soud ve shodě s osobou zúčastněnou na řízení konstatuje, že pro určení věcné příslušnosti soudu není rozhodné, zda ve věci rozhodoval správní orgán postupující podle správního řádu, nýbrž povaha věci, resp. právních vztahů, o nichž bylo rozhodováno. Správní orgány jsou totiž oprávněny rozhodovat i o věcech vyplývajících ze vztahů soukromého práva (§ 10 a § 141 odst. 1 správního řádu, § 244 odst. 1 o. s. ř.). Pozornost je proto třeba zaměřit na samotné prohlášení o dráze celostátní a regionální, které vydává vlastník dráhy, resp. SŽDC, je-li vlastníkem dráhy stát.

[19] V této souvislosti je nutno abstrahovat od skutečnosti, že v současné době je vlastníkem většiny drah stát, což může mylně navozovat dojem veřejně mocenského charakteru drah. Stát totiž v postavení vlastníka drah nevykonává veřejnou moc, nýbrž pouze své vlastnické právo k dráze jako jakýkoliv jiný vlastník. Stejně tak skutečnost, že správu drah vykonává za stát coby vlastníka SŽDC, která je státní organizací, nečiní z činnosti SŽDC akty veřejného práva. Stát, resp. jeho organizační složky a státní organizace, běžně vstupuje z titulu vlastnického práva k věcem do soukromoprávních vztahů, aniž by ovšem v takovém případě vykonával veřejnou moc. Pro závěr o veřejnoprávním charakteru prohlášení o dráze by tedy musel být vlastník dráhy v této souvislosti pověřen výkonem veřejné správy nebo by vydání prohlášení o dráze muselo být z povahy věci činností orgánu veřejné moci.

[20] Ze zákona o dráhách takové pověření neplyne. Vlastník dráhy je zákonem chápán jako jakýkoliv jiný vlastník, jehož postavení a práva a povinnosti jsou ovlivněny vlastnictvím specifické věci (viz § 20 a 21 zákona o dráhách). Jak uvádí důvodová zpráva k zákonu o dráhách, „[v] této souvislosti se nově vymezuje postavení vlastníka dráhy, kterému zákon ukládá vyšší povinnosti než jsou obecné povinnosti vlastníka nemovitosti. Vlastník dráhy je ze zákona povinen nejenom o své vlastnictví pečovat, ale navíc je povinen udržovat dráhu v provozuschopném stavu. Přitom se provozuschopností dráhy rozumí takový technický stav dráhy, který zaručuje bezpečnost dráhy a plynulé provozování dráhy. Nemůže-li vlastník zajistit provozuschopnost dráhy a jedná-li se o dráhu celostátní nebo regionální, je povinen nabídnout dráhu k odkoupení státu.“ (důvodová zpráva k zákonu o dráhách, tisk č. 1198, Poslanecká sněmovna, I. volební období, digitální repozitář, www.psp.cz). Vlastníkovi dráhy je mimo jiné zákonem uložena povinnost vydat prohlášení o dráze celostátní a regionální o určitém obsahu. Ze samotné skutečnosti, že zákon o dráhách ukládá vlastníkovi určité jednání (vydání prohlášení o dráze celostátní a regionální), ovšem neplyne, že by tím byl vlastník pověřen výkonem veřejné správy.

[21] Pro posouzení sporné otázky je proto podle názoru Nejvyššího správního soudu určující povaha a smysl prohlášení o dráze celostátní a regionální (§ 34c odst. 1 zákona o dráhách) – zda se musí z povahy věci jednat o akt veřejné moci.

[22] K tomu Nejvyšší správní soud uvádí, že právní úprava směřuje od poloviny devadesátých let minulého století ke stále větší liberalizaci železniční dopravy a vytvoření soutěžního prostředí mezi dopravci. Zmínit je třeba především zákon č. 212/1993 Sb., který legislativně zrušil dosavadní monopol Českých drah na dopravu po železnici a samozřejmě i zákon o dráhách, který podrobnější úpravou umožnil podnikání v tomto sektoru. Podle důvodové zprávy „Současná právní úprava (zákon č. 51/1964 Sb., o dráhách, ve znění zákona č. 104/1974 Sb.) je zcela nevyhovující pro podnikání v dopravě na dráhách.

Nejenom že nevytváří žádný prostor a podmínky pro podnikání v dopravě, naopak obsahuje takovou míru přímých direktivních zásahů státu prostřednictvím státní správy do podnikatelské sféry, že prakticky znemožňuje podnikání na dráhách. Tím, že stávající právní úprava nerozlišuje mezi dopravní cestou a dopravou na této cestě (tak jak se rozlišuje u všech ostatních druhů dopravy), nerozlišuje ani mezi právním režimem dopravní cesty a vlastní dopravy na této cestě. Vychází ze skutečnosti, že osoba, která "provozuje dráhu" nejenom že provozuje vlastní dopravu, ale automaticky s tím nese i břemeno dopravní cesty. Předkládaný návrh odděluje dopravní cestu od vlastní dopravy na této cestě a stanovuje dva samostatné právní režimy - jeden pro dopravní cestu, druhý pro dopravu. Rozlišuje mezi právy a povinnostmi provozovatele dopravní cesty a právy a povinnostmi dopravce na této cestě. (...) K zahájení provozování dráhy návrh zákona předpokládá vydání úředního povolení, které vydává drážní správní úřad. K zahájení provozování dopravy na dopravní cestě návrh zákona předpokládá licenci, kterou uděluje drážní správní úřad za předpokladu, že je volná kapacita dopravní cesty a technické parametry dopravní cesty to dovolují. (Dráha není nafukovatelná - licenci se reguluje přístup dopravců na dopravní cestu).“ Je přitom zřejmé, že liberalizace a otevření železničního dopravního trhu novým subjektům včetně možné privatizace železniční dopravní cesty nebyla v době přijetí zákona vnímána jednoznačně pozitivně. Za všechny lze uvést projev poslankyně H. O. při projednávání návrhu zákona o dráhách: „Kladu si otázku, proč se železnice rozbíjí. Ke sjednocení dopravy na železnici totiž došlo proto, aby se zlevnila. Rozbitím se pochopitelně prodraží s dopadem na občany. Připadá mi to, jako kdyby pan Baťa rozdělával svůj podnik opět ševcům.“ (stenografický zápis z 25. schůze Poslanecké sněmovny v I. volebním období konané dne 14. 12. 1994, digitální repozitář, www.psp.cz).

[23] Jistá kontroverze záměru liberalizovat železniční dopravní trh a eventuálně privatizovat některé tratě ve spojení s nutnou transformací Českých drah vedly k tomu, že k faktickému naplňování představ zákonodárce docházelo jen pozvolna. Téměř celé desetiletí například trvalo, než byla uskutečněna zmiňovaná transformace a než došlo k zákonodárcem proklamovanému faktickému oddělení provozovatele od dopravce. Stalo se tak zákonem č. 77/2002 Sb., o akciové společnosti České dráhy, státní organizaci Správa železniční dopravní cesty a o změně zákona č. 266/1994 Sb., o dráhách, ve znění pozdějších předpisů, a zákona č. 77/1997 Sb., o státním podniku, ve znění pozdějších předpisů. Tento zákon upravil založení, vznik a právní poměry akciové společnosti České dráhy a současně zřídil a upravil činnost SŽDC. Ta byla koncipována jako právnická osoba, jež se přiměřeně řídí ustanoveními zákona č. 77/1997 Sb., o státním podniku, a jejímž hlavním předmětem činnosti je provozování železniční dopravní cesty ve veřejném zájmu. Za tím účelem SŽDC hospodaří s příslušným majetkem a plní funkci vlastníka a provozovatele dráhy podle zákona o dráhách (§ 21 zákona). Souběžně s tímto vývojem týkajícím se železniční dopravní cesty ve vlastnictví státu byly některé tratě privatizovány, a jsou tak v držení soukromých vlastníků.

[24] Dnem vstupu České republiky do Evropské unie nabyt účinnosti zákon č. 103/2004 Sb., kterým se mění zákon č. 266/1994 Sb., o dráhách, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 56/2001 Sb., o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích a o změně zákona č. 168/1999 Sb., o pojištění odpovědnosti za škodu způsobenou provozem vozidla a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o pojištění odpovědnosti z provozu vozidla), ve znění zákona č. 307/1999 Sb., ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě, ve znění pozdějších předpisů. Tímto zákonem došlo

mimo jiné k oddělení procesu přidělování kapacity dopravní cesty od licenčního řízení, které do té doby souběžně prováděl Drážní úřad (§ 34b zákona o dráhách). V této souvislosti pak byl zaveden institut prohlášení o dráze celostátní a regionální (§ 34c zákona o dráhách).

[25] Podle § 34b odst. 1 zákona o dráhách se kapacitou dopravní cesty pro účely provozování drážní dopravy rozumí její využitelná průjezdnost v rámci rozvržení požadovaných tras vlaků na úseku dopravní cesty v určitém období. Podle odst. 2 kapacitu dopravní cesty na dráze celostátní a regionální přiděluje osoba (dále jen "přídělcem"), kterou je a) Správa železniční dopravní cesty, jedná-li se o dopravní cestu ve vlastnictví státu, b) vlastník dopravní cesty, jedná-li se o dopravní cestu, která není ve vlastnictví státu. Konečně podle třetího odstavce téhož ustanovení přiděluje-li kapacitu dopravní cesty na dráze celostátní a regionální více přídělců, jsou tyto osoby povinny vzájemně spolupracovat a koordinovat svoji činnost v zájmu účinného přidělování kapacity dopravní cesty, která překračuje jednu dráhu. Za tím účelem tyto osoby zřídí společný orgán pro koordinaci přidělování kapacity dopravní cesty.

[26] Ustanovení § 34c odst. 1 ukládá přídělcem povinnost zpracovat po projednání s provozovatelem dráhy nejpozději 12 měsíců před platností jízdního řádu prohlášení o dráze a zveřejnit jej v Přepřavním a tarifním věstníku. Druhý odstavec pak uvádí, co musí prohlášení o dráze povinně obsahovat: a) technickou povahu dopravní cesty a její kapacitu pro železniční dopravu, b) zásady, kritéria a podmínky přidělování kapacity dopravní cesty žadatelům včetně postupů při nedostatku kapacity, c) podmínky přístupu na dopravní cestu, d) podmínky pro přidělení kapacity dopravní cesty na období přesahující platnost jízdního řádu a zásady uzavírání rámcových smluv o rezervaci kapacity s dopravci, e) možnost vzdání se přidělené kapacity při jejím nevyužívání, f) podmínky odebrání přidělené kapacity dopravní cesty při jejím nevyužívání nebo částečném využívání včetně informace o ceně za nevyužívání přidělené kapacity, g) informace o ceně za přidělení kapacity dopravní cesty a stanovení ceny za užití dopravní cesty, h) náležitosti žádosti o přidělení kapacity dopravní cesty, i) podrobnosti o omezeních při přidělování kapacity dopravní cesty, j) stanovení rezervní kapacity dopravní cesty pro opravy a údržbu a pro mimořádné případy a postup při jejím využívání; povinnou součástí jsou lhůty pro přidělování, k) vymezení systému finančních pobídek pro přídělce i dopravce k zajištění minimalizace závad na dopravní cestě a zvyšování její propustnosti pro účely sjednávání smlouvy o provozování drážní dopravy; systém může zahrnovat pokuty i odměny.

[27] Důvodová zpráva k zákonu č. 103/2004 Sb. k těmto novinkám uvádí následující. „V návaznosti na skutečnost úplného promítnutí principů Směrnice 2001/14/ES o přidělování kapacity, vybírání poplatku za užívání železniční dopravní cesty a ověřování bezpečnosti do stávající právní úpravy provozování drah a drážní dopravy dochází k úplnému oddělení tzv. licenčního řízení s žadateli o provozování drážní dopravy na dráze celostátní a na dráze regionální od následného řízení o přidělování kapacity dopravní cesty dráhy nezávislým orgánem, který je z hlediska své organizace a právní formy nezávislý na dopravci. Přidělování kapacity dopravní cesty dráhy spočívá v přidělení konkrétních tras vlaků v rozsahu, který žadatel požaduje a kapacita dráhy dovoluje tento požadavek do platného jízdního řádu promítnout. Proky přidělování kapacity dopravní cesty dráhy se tedy v současné právní úpravě vydělují z licenčního řízení před drážním správním úřadem. (...) V zájmu existence

nediskriminačního přístupu na železniční dopravní cestu je zapotřebí vytvořit mechanismus, na jehož základě budou jednotliví uchazeči před uzavřením platného grafikonu moci uplatnit své požadavky na obsazení tras a časových relací. Ten spočívá v institutu prohlášení o dráze, kde se publikují základní podmínky přístupu na tuto dráhu. Současně je podle směrnice 2001/14/ES nastaven časový scénář přijímání žádostí dopravců, jejich vypořádání a postup v případě zjištění nedostatku kapacity, včetně povinností orgánu, který uvedenou kapacitu drah přiděluje. Osobou pro přidělování kapacity dopravní cesty se určuje Správa železniční dopravní cesty pro dopravní cesty ve vlastnictví státu a v ostatních případech vlastníků dopravní cesty.“

[28] Jak plyne z důvodové zprávy, institut prohlášení o dráze celostátní a regionální vychází z evropské úpravy – konkrétně ze směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/14/ES ze dne 26. února 2001 o přidělování kapacity železniční infrastruktury a zpoplatnění železniční infrastruktury (Úř. věst. L 75, 15. 3. 2001, s. 29 – 46, zvláštní vydání v českém jazyce: Kapitola 07 Svazek 005 s. 404 – 421). Tato směrnice zavedla tzv. zprávu o síti, jejímž obrazem je právě prohlášení o dráze celostátní a regionální v zákoně o dráhách. Bod 5 odůvodnění směrnice uvádí, že k zajištění transparentnosti a nediskriminačního přístupu k železniční infrastruktuře pro všechny železniční podniky by se měly veškeré informace nezbytné k uplatnění práva přístupu zveřejňovat ve zprávě o síti. Podle článku 2 písm. j) směrnice se pro účely této směrnice „zprávou o síti“ rozumí podrobný výklad všeobecných pravidel, lhůt, postupů a kritérií týkajících se systému zpoplatnění a přidělování kapacit. Také obsahuje informace potřebné k podání žádosti o přidělení kapacity infrastruktury. Článek 3 směrnice nazvaný Zpráva o síti pak ve svých čtyřech odstavcích normuje následující. 1. Provozovatel infrastruktury po projednání se zúčastněnými stranami vypracuje a zveřejní zprávu o síti, kterou lze koupit za poplatek nepřesahující náklady na její vydání. 2. Zpráva o síti stanoví povahu infrastruktury dostupné železničním podnikům. Obsahuje informace určující podmínky přístupu k dotyčné železniční infrastruktuře. Obsah zprávy o síti je stanoven v příloze I. 3. Zpráva o síti se aktualizuje a mění podle potřeby. 4. Zpráva o síti se zveřejní nejpozději čtyři měsíce před konečným termínem pro podání žádostí o přidělení kapacity infrastruktury. Podle článku 30 odst. 2 písm. a) má žadatel právo podat stížnost regulačnímu subjektu, pokud se domnívá, že se s ním nejedná poctivě, že je diskriminován nebo jinak poškozen, a zejména může podat odvolání proti rozhodnutím přijatým provozovatelem infrastruktury nebo případně železničním podnikem, která se týkají mj. zprávy o síti. Podle šestého odstavce téhož ustanovení musí členské státy přijmout nezbytná opatření k zajištění toho, aby rozhodnutí přijatá regulačním subjektem podléhala soudnímu přezkoumání.

[29] Z textu článku 3 směrnice 2001/14/ES je zřejmé, že institut prohlášení o dráze není zcela vydařenou transpozicí zprávy o síti. Zatímco zákon o dráhách ukládá vypracování prohlášení o dráze celostátní a regionální vlastníku dráhy, směrnice hovoří o provozovateli. Směrnice rovněž ukládá projednat zprávu o síti se „zúčastněnými stranami“, což ovšem zákon o dráhách redukoval pouze na osobu provozovatele. Konečně směrnice předpokládá aktualizaci a změnu zprávy o síti „podle potřeby“, avšak zákon o dráhách takový postup vůbec nepředvídá. Tyto rozdíly nicméně nejsou pro posouzení předložené otázky věcné příslušnosti soudu podstatné. Směrnice vyžaduje v článku 30 odst. 6, aby byl zajištěn přezkum rozhodnutí regulačního úřadu, jímž je v České republice Drážní úřad. Směrnice ovšem neupravuje věcnou příslušnost soudů jednotlivých členských států, takže

je plně na členských státech, aby určily, který soud bude věcně příslušný k přezkumu rozhodnutí regulačního úřadu. Požadavku přezkumu pak v podmínkách České republiky vyhovuje jak řízení podle § 65 a násl. soudního řádu správního, tak řízení podle části páté občanského soudního řádu, které je třeba považovat v tomto ohledu v zásadě za rovnocenné. Jelikož pro určení věcné příslušnosti soudu v projednávaném případě je rozhodující vnitrostátní úprava a není třeba výkladu či posouzení platnosti směrnice 2001/14/ES ani jiného předpisu Evropské unie, nepřistoupil Nejvyšší správní soud k předložení předběžné otázky Soudnímu dvoru Evropské unie ve smyslu článku 267 Smlouvy o fungování Evropské unie (viz rozsudek *CILFIT*, 283/81, EU:C:1982:335, bod 10).

[30] Pro úplnost Nejvyšší správní soud dodává, že je mu znám rozsudek *Evropská komise proti České republice*, C-545/10, EU:C:2013:509, jímž byla Česká republika odsouzena za nesplnění některých ustanovení směrnic regulujících železniční dopravu. Jakkoliv Soudní dvůr konstatoval, že možnost podání odvolání proti rozhodnutí Drážního úřadu je v rozporu se směrnicí, neboť rozhodnutí Drážního úřadu má přímo podléhat soudnímu přezkumu, nemá tato skutečnost vliv na posouzení příslušnosti k projednání podané žaloby. Pro ni je určující povaha a smysl prohlášení o dráze celostátní a regionální, nikoliv to, zda může být toto prohlášení ve správním řízení přezkoumáváno v jediném či ve dvou stupních.

[31] Navazujíc na dosud řečené Nejvyšší správní soud dodává, že současná úprava zákona o dráhách je postavena na existenci tří subjektů – vlastníka dráhy, provozovatele a dopravce. Je-li vlastníkem stát, vykonává práva a povinnosti vlastníka a provozovatele SŽDC. Vlastníkem může být v zásadě kdokoli. Provozovatelem naopak jen ten, kdo má pro provozování dráhy příslušné úřední povolení (§ 11 zákona o dráhách). Provozovatel je tedy garantem odbornosti a bezpečnosti provozu, kteréžto vlastnosti od vlastníka vyžadovat nelze. Dopravcem je pak poskytovatel samotné služby (dopravy), jehož ekonomická činnost je ovšem závislá na existenci a provozuschopnosti železniční dopravní cesty.

[32] Důvodem rozlišení těchto subjektů je mimo jiné snaha o postupnou liberalizaci drážní dopravy ve smyslu otevření tohoto trhu principům hospodářské soutěže a vytvoření konkurenčního prostředí mezi dopravci. Prohlášení o dráze celostátní a regionální je přitom jedním z nástrojů, který má realizaci tohoto záměru napomáhat, neboť jeho účelem je poskytnutí včasných a úplných informací o železniční dopravní cestě a podmínkách jejího využití potenciálním dopravcům. Tím má zajistit transparentní a nediskriminační přístup dopravců k železniční síti. Potřebnost tohoto dokumentu vyplývá ze specifického charakteru drážní dopravy – na rozdíl od jiných způsobů dopravy je doprava po železnici vázána na kolejiště a jeho kapacitu. Tato vlastnost vyvolává jisté deformace trhu, které jsou typické i pro jiná síťová odvětví (např. energetiku a telekomunikace), a vyžaduje proto – je-li cílem zavedení tržních principů do drážní dopravy – specifickou regulaci.

[33] Vlastník sítě (eventuálně její provozovatel) je totiž přirozeným monopolistou, neboť se může chovat relativně nezávisle na svých odběratelích, resp. uživatelích sítě, a fakticky jim diktovat libovolné podmínky jejího užívání, případně je z užívání zcela vyloučit. Jelikož vývoj a výstavba vlastní nezávislé sítě je zpravidla velmi náročná a

nákladná, je současná právní úprava síťových odvětví postavena na sérii povinností vlastníka (provozovatele), které jej nutí poskytnout svou síť za nediskriminačních podmínek k užívání všem subjektům, které splňují stanovené požadavky. Tento přístup k síti a její užívání, ač je částečně regulováno normami veřejného práva, se odehrává v rovině soukromoprávní. Stát zde působí prostřednictvím nezávislého regulačního úřadu zejména jako garant odborné, finanční či technické způsobilosti subjektů vstupujících do sítě (licenční řízení), jako subjekt příslušný k rozhodování některých sporů, jako cenový regulátor a orgán projednávající správní delikty [srov. zejména § 17 zákona č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon), a § 108 zákona o elektronických komunikacích]. Regulační úřad pak rozhoduje o právech a povinnostech vyplývajících ze vztahů veřejného (např. rozhodování o licencích či správních deliktech), ale i soukromého práva (např. rozhodování sporů týkajících se přístupu k síti).

[34] Úprava zákona o dráhách se přibližuje standardní úpravě podnikání v síťovém odvětví a v blízké době by s ní měla být srovnatelná (viz k tomu novou směrnici Evropského parlamentu a Rady 2012/34/EU ze dne 21. listopadu 2012 o vytvoření jednotného evropského železničního prostoru, Úř. věst. L 343, 14. 12. 2012, s. 32 – 77, jejíž transpoziční lhůta uplyne dne 16. 6. 2015). Veřejnoprávní charakter proto mají typicky rozhodnutí Drážního úřadu týkající se odborné a finanční způsobilosti provozovatele a dopravce (úřední povolení dle § 11 a násl. a licence dle § 24 a násl. zákona o dráhách). Naopak vzájemné vztahy mezi vlastníkem, provozovatelem a dopravcem se zjevně odehrávají na smluvním základě, přičemž zákon o dráhách obsah těchto smluvních ujednání reguluje spíše okrajově nebo vůbec ne. Nejvyšší správní soud proto nemá pochybnosti o tom, že se jedná o vztahy soukromoprávní podléhající normám v současné době obsaženým především v občanském zákoníku a do jeho účinnosti v zákoně č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník. Na prohlášení o dráze celostátní a regionální je třeba v této souvislosti nahlížet jako na jednání vlastníka dráhy, které je vzhledem ke specifickým podnikání v síťovém odvětví povinnou součástí soukromoprávního kontraktačního procesu. Svým charakterem a obsahem se přibližuje veřejné nabídce (§ 1780 – 1784 občanského zákoníku, dříve tzv. veřejný návrh na uzavření smlouvy dle § 276 – 280 obchodního zákoníku). Nejvyšší správní soud naopak neshledává, že by popis technické povahy železniční dopravní cesty, její kapacity a vymezení podmínek přidělování této kapacity (obsah prohlášení o dráze celostátní a regionální) bylo zjevně činností orgánu veřejné moci. To na rozdíl od rozhodování o přidělování dotací ze státního rozpočtu, jimiž se zabývají Státní zemědělský intervenční fond a Podpůrný a garanční rolnický a lesnický fond, a. s., které z tohoto důvodu nelze s projednáváním případem srovnávat.

[35] Na soukromoprávním charakteru prohlášení o dráze celostátní a regionální nemění nic skutečnost, že je povinnost jeho vydání a obsah 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. Poukázat lze v této souvislosti na regulaci smluv mezi účastníky trhu s elektřinou a plynem a smlouvy týkající se výroby a rozvodu tepelné energie v § 50, 72 a 76 energetického zákona nebo na podrobnou úpravu smlouvy o poskytování veřejně dostupné služby elektronických komunikací a připojení k veřejné komunikační síti v § 63 zákona o elektronických komunikacích, o jejichž

soukromoprávním charakteru není pochyb. Energetický zákon dále (v návaznosti na další právní předpisy) předpokládá, že určití účastníci vydají pravidla provozování jednotlivých sítí, řády či obchodní podmínky, na jejichž základě budou vykonávat svoji činnost a uzavírat smlouvy. Obsah těchto pravidel, řádů či obchodních podmínek je v obecné rovině stanoven ve vyhláškách Energetického regulačního úřadu či v jiných právních předpisech; současně tyto akty podléhají schválení Energetického regulačního úřadu (§ 97a energetického zákona). To z nich ovšem nečiní akty veřejného práva, jde stále o součást soukromoprávního kontraktačního procesu, byť regulovanou veřejným právem. Jedná se tedy o institut velmi podobný prohlášení o dráze celostátní a regionální.

[36] Žalobkyně namítá, že bylo-li by prohlášení o dráze aktem soukromoprávní povahy, musel by v souladu s usnesením rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 10. 2004, č. j. 4 As 47/2003 – 125, existovat mechanismus, kterým by dopravce mohl v rovném postavení vůči SŽDC ovlivňovat obsah prohlášení o dráze. Žalobkyně touto námitkou naráží na závěry rozšířeného senátu, který při rozlišení soukromého a veřejného práva použil metodu právní regulace. Konstatoval, že „*soukromoprávní metoda právní regulace je metodou rovnosti (srov. § 2 odst. 2 občanského zákoníku): žádný účastník soukromoprávního vztahu nemůže druhému účastníku jednostranně ukládat povinnosti, ale ani na něj jednostranně převádět práva; povaha a míra účasti subjektů soukromoprávních vztahů na vzniku a rozvíjení tohoto vztahu a na formování jeho obsahu je tedy stejná, zatímco veřejnoprávní metoda právní regulace je naopak vertikální: jeden ze subjektů právního vztahu vystupuje jako nositel veřejné moci a může jednostranně ukládat povinnosti druhému účastníku právního vztahu, mnohdy nejen bez jeho vůle, ale i proti jeho vůli; povaha a míra účasti subjektů právního vztahu na jeho vzniku, rozvíjení a formování jeho obsahu je tedy zcela odlišná.*“ Nejvyšší správní soud podotýká, že tyto závěry nelze aplikovat paušálně, nýbrž je třeba přihlédnout k charakteru projednávané věci. Ostatně sám rozšířený senát v citovaném usnesení upozornil na výjimky, kde nelze tyto závěry zcela aplikovat – veřejnoprávní smlouvy a smlouvy spotřebitelské. Jak bylo uvedeno výše, podnikání v drážní dopravě vyžaduje specifickou regulaci kvůli své síťové povaze a silnému postavení vlastníka eventuálně provozovatele sítě. Zákon o dráhách a výše zmiňovaná směrnice 2001/14/ES proto z důvodu kompenzace ekonomické nerovnosti účastníků a přiblížení se smluvní spravedlnosti zavádí mechanismus, kterým jsou dopravci přes silné postavení vlastníka (provozovatele) schopni ovlivnit obsah prohlášení o dráze regionální a celostátní. Tímto mechanismem je jednak povinnost projednání tohoto prohlášení s potenciálními dopravci před jeho zveřejněním (tato povinnost plynoucí ze směrnice nebyla českým zákonodárcem dostatečně transponována do zákona o dráhách), jednak – a to zejména – možnost požádat Drážní úřad o přezkum prohlášení o dráze celostátní a regionální a dosáhnout tak jeho změny. Řízení před Drážním úřadem má zjevně za cíl vyrovnat slabší postavení dopravců. Není tudíž pravdou, že by vlastník dráhy, resp. SŽDC v projednávané věci, vystupoval autoritativně a dopravci by nebyli schopni ovlivnit prohlášení o dráze. Nadřazenost SŽDC neplyne ani z žalobkyní zmiňovaného § 34b odst. 2 písm. a) zákona o dráhách, neboť ten je pouze kompetenční normou stanovící, že prohlášení o dráze celostátní a regionální vydává v případech, kdy je vlastníkem železniční dopravní cesty stát, právě SŽDC.

[37] Na rozdíl od žalobkyně je Nejvyšší správní soud názoru, že prohlášení o dráze celostátní a regionální nelze považovat ani za opatření obecné povahy ve smyslu § 171 a

násl. správního řádu. V první řadě zde neexistuje správní orgán, který by jej byl oprávněn vydat (vlastníka dráhy, jak bylo výše zdůvodněno, za správní orgán považovat nelze). Opatření obecné povahy je dále správním aktem s konkrétně určeným předmětem (vztahuje se k určité konkrétní situaci) a s obecně vymezeným okruhem adresátů (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005-98, publikovaný pod č. 740/2004 Sb. NSS). Jeho smyslem je regulovat určitou oblast vztahů s tím, že na jeho základě budou zpravidla vydávána správní rozhodnutí stanovící subjektivní práva a povinnosti svým konkrétním adresátům. Prohlášení o dráze celostátní a regionální je naproti tomu určeno poměrně úzkému okruhu potenciálních dopravců, kteří jsou v době jeho vydání více méně známi, takže o obecně vymezených adresátech nelze hovořit. Na základě prohlášení o dráze regionální a celostátní rovněž nedochází k vydávání správních rozhodnutí či jiných správních aktů stanovících svým adresátům práva a povinnosti (takovou činnost zákon o dráhách vůbec nepředpokládá a nikoho k ní nezmocňuje). Prohlášení o dráze celostátní a regionální slouží jako podklad pro uzavírání soukromoprávních smluv o dopravě na železniční dopravní cestě. Odkaz žalobkyně na územní rozhodnutí podle § 77 stavebního zákona s tím, že toto rozhodnutí nepřiznává subjektivní práva, je nepřipadný a pro věc irelevantní. Územní rozhodnutí je standardním správním rozhodnutím, které jeho adresátu zakládá veřejné subjektivní právo (umístit stavbu, změnit způsob užívání pozemku, rozdělit či scelit pozemek apod.) a s ním spojené povinnosti. Podobnost s prohlášením o dráze celostátní a regionální je proto nulová.

[38] Žalobkyně dále tvrdí, že pro určení veřejnoprávní či soukromoprávní povahy prohlášení o dráze je irelevantní, že se jedná o nástroj vlastníka dráhy. Skutečnost, že vlastnické právo je právem soukromým, neznamená, že by rozhodování o jakémkoliv zásahu do tohoto práva mělo tutéž povahu. V žalobkyní odkazovaném usnesení Ústavního soudu ze dne 7. 12. 2006, Pl. ÚS 14/06 je pak Ústavním soudem konstatováno, že „[p]ro určení toho, zda se určitá věc bude projednávat a rozhodovat v civilním nebo ve správním soudnictví, je rozhodující soukromoprávní nebo veřejnoprávní povaha zásahu do vlastnického práva, nikoliv však právní povaha vlastnického práva samotného.“ S tímto závěrem Nejvyšší správní soud souhlasí a při posouzení věci se jím beze zbytku řídil. Výše podal dostatek argumentů, z nichž vyplývá, že prohlášení o dráze celostátní a regionální nelze považovat za správní akt.

[39] Pokud jde o žalobkyní uváděné analogie s instituty z jiných oblastí (stanovení dobývacího prostoru, přidělení čísel, plán využití radiového spektra), soud sdílí přesvědčení žalobkyně i žalovaného, že v těchto případech se nepochybně jedná o správní akty (rozhodnutí, opatření obecné povahy) vydávané správními orgány (obvodní báňský úřad, Český telekomunikační úřad) a regulujícími vztahy veřejnoprávní povahy. Prohlášení o dráze celostátní a regionální naproti tomu není vydáváno správním orgánem a nemá veřejnoprávní povahu, a proto je nelze s uvedenými správními akty srovnávat. Pro věc rovněž nemá významu usnesení Obvodního soudu pro Prahu 1 ze dne 10. 10. 2013, č. j. 25 C 23/2013 – 96. Jednak toto rozhodnutí není pro Nejvyšší správní soud závazné, jednak argumenty obvodního soudu (veřejnoprávní povaha zákona o dráhách a tvrzení, že prohlášení o dráze celostátní a regionální nezakládá samo o sobě žádná práva a povinnosti soukromoprávního charakteru) nelze s ohledem na výše uvedené přijmout.

[40] Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že prohlášení o dráze celostátní a regionální podle § 34c zákona o dráhách je jednostranným soukromoprávním jednáním vlastníka dráhy. Rozhodnutí Drážního úřadu o přezkumu prohlášení o dráze celostátní a regionální podle § 34g zákona o dráhách je rozhodnutím správního orgánu v soukromoprávní věci. K řízení o žalobě proti tomuto rozhodnutí, resp. navazujícímu rozhodnutí Ministerstva dopravy o odvolání, jsou příslušné soudy v občanském soudním řízení podle části páté občanského soudního řádu. Městský soud v Praze proto postupoval v souladu se zákonem, pokud podanou žalobu odmítl podle § 68 písm. b) ve spojení s § 46 odst. 2 s. ř. s. a současně žalobkyni poučil o možnosti podat ve lhůtě jednoho měsíce žalobu k civilnímu soudu.

VI. Závěr a náklady řízení

[41] Žalobkyně se svými námitkami neuspěla; jelikož Nejvyšší správní soud neshledal důvod pro zrušení napadeného rozsudku z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.), zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[42] O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobkyně neměla ve věci úspěch, a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení; žalovanému pak v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly. Osoba zúčastněná na řízení má dle § 60 odst. 5 s. ř. s. právo na náhradu jen těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil. V tomto řízení však nebyla osobě zúčastněné na řízení uložena žádná povinnost, a proto soud rozhodl, že nemá právo na náhradu nákladů řízení.

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

V Brně dne 7. května 2014

JUDr. Marie
Žiškova
předsedkyně senátu