



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Petra Průchy a soudců JUDr. Jaroslava Vlašína a JUDr. Jana Vyklického v právní věci žalobce: **PARDAM, s. r. o.**, se sídlem Jindřišská 2025, Pardubice, zastoupený JUDr. Jiřím Všetečkou, advokátem se sídlem Orlická 163, Hradec Králové, proti žalovanému: **Ministerstvo dopravy**, Odbor silniční dopravy, Nábřeží Ludvíka Svobody 1222/12, Praha 1, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **Dopravní podnik hl. m. Prahy, a. s.**, se sídlem Sokolovská 217/42, Praha 9, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 23. 2. 2010, č. j. 75/2009-130-SPR/2, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 16. 10. 2013, č. j. 9 A 79/2010 – 63,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá.**
- II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Osoba zúčastněná na řízení **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Včas podanou kasační stížností žalobce (dále „stěžovatel“) napadl rozsudek Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“) ze dne 16. 10. 2013, č. j. 9 A 79/2010-63 (dále jen „napadený rozsudek“), jímž byla zamítnuta jeho žaloba proti rozhodnutí žalovaného ze dne 23. 2. 2010, č. j. 75/2009-130-SPR/2 (dále jen „napadené rozhodnutí“). Tímto rozhodnutím žalovaný jako drážní správní úřad příslušný podle § 54 a § 56 písm. c) zákona č. 266/1994 Sb., o dráhách, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o dráhách“), zamítl odvolání žalobce proti rozhodnutí Magistrátu hlavního města Prahy (dále jen „magistrát“), odboru dopravy ze dne 19. 5. 2009 č. j. MHMP 230850/2007/DOP-

01/Je/R (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“) a toto rozhodnutí potvrdil. Prvostupňovým rozhodnutím byla zamítnuta žádost žalobce na určení povinnosti strpět užívání veřejné komunikace - obecné a neomezené užívání podchodu „Můstek“ vymezeného vstupy a výstupy na pozemcích parc. č. 772/2, 864/1 a 610/2 při Václavském náměstí, dále na pozemcích parc. č. 390/5, 846/2 a 388/1 při ulici Na Příkopě a dále na pozemcích parc. č. 337/13, 608 a 609 při ulici 28. října a na pozemku parc. č. 770/8 na Jungmannově náměstí, vše v k. ú. Nové Město, v Praze (dále jen „podchod Můstek“).

Žalovaný se v napadeném rozhodnutí ztotožnil se závěry prvostupňového orgánu, že přístupové a výstupní cesty do metra jsou součástí dráhy podle zákona o dráhách a jeho prováděcího předpisu a jako takové byly budovány a kolaudovány. Tyto slouží především ke vstupu veřejnosti do metra při jeho provozování, a nemají prioritní funkci k podcházení křižovatky. V tomto konkrétním případě se jedná o křižovatku v pěší zóně a její podcházení postrádá jakoukoliv prioritu. Přístupové a výstupní cesty do metra nelze považovat za místní komunikaci podle zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pozemních komunikacích“) neboť tyto cesty nejsou ve vlastnictví obce, tak jak stanoví § 9 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, a nelze je tedy považovat ani za podchod podle § 3 odst. 4 vyhlášky č. 104/1997 Sb., kterou se provádí zákon o pozemních komunikacích (dále jen „vyhláška č. 104/1997 Sb.“). Žalobcovo subjektivní právo na užívání této přístupové a výstupní cesty do metra není omezeno, neboť opatřením vlastníka a provozovatele dráhy, cestou uzavřené dohody, je přístup do jeho provozovny v době uzavření metra umožněn. Domáhání se přístupu veřejnosti do uzavřených prostor metra ve vlastnictví osoby zúčastněné na řízení proti její vůli rozhodnutím správního orgánu je dle mínění žalovaného nepřipustné, a proto nelze tvrdit, že je zde omezováno veřejné subjektivní právo. Z výše uvedených důvodů žalovaný odvolání žalobce zamítl a prvostupňové rozhodnutí potvrdil.

Stěžovatel v žalobě konstatoval, že podstatou a předmětem řízení před správními orgány je veřejné subjektivní právo obecného užívání komunikace, konkrétně užívání podchodu, jak byl vymezen v žalobě podané k Obvodnímu soudu pro Prahu 1 (dále jen „obvodní soud“), který řízení o žalobě pro nedostatek pravomoci zastavil a věc postoupil k řízení před správním orgánem. Stěžovatel odkázal na obsah žaloby, kterou podal k obvodnímu soudu v řízení vedeném pod sp. zn. 18 C 124/2005. Podle stěžovatele rozhodnutí orgánů veřejné správy nejsou správná, jsou v rozporu s právními předpisy a rovněž tak byla vydána orgánem, jemuž pravomoc k rozhodnutí věci nenáleží. K realizaci své podnikatelské činnosti je nájemcem nebytových prostor 1. suterénu a mezisuterénu nemovitosti čp. 772 situované na pozemku p.č. 610/2 v k. ú. Nové Město, obec Praha. Stavba této nemovitosti byla řádně povolena stavebním povolením vydaným dne 22. 9. 1999 Úřadem městské části Praha 1 pod č. j. Výst. 3322/99-Šh-2/773-ASTRA II a její užívání povoleno na základě kolaudačního rozhodnutí vydaného dne 21. 6. 2002 shodným správním úřadem, pod č. j. Výst. 1726/02-Šh-2/Palác EURO. Podle uvedených rozhodnutí a v podkladech k jejich vydání je zřejmé, že k jejich užívání náleží přístup z veřejné komunikace, a k části nemovitostí situovaných pod úrovní okolního terénu z veřejné komunikace označované jako podchod „Můstek“, a to jako veřejné právo obecného užívání veřejné komunikace podchodu dále označovaného jako podchod „Můstek.“ Od 1. 9. 2005 Dopravní podnik hlavního města Prahy, a.s. (dále „dopravní podnik“ nebo „osoba zúčastněná na řízení“) v době od 00,00 hodin do 05,00 hodin každého kalendářního dne vstupy a výstupy do podchodu uzavírá mřížemi, zamezuje tak přístupnosti pronajatých prostor z veřejné komunikace. Oporu pro takové jednání dopravní podnik spatřuje v

pokračování

rozhodnutí magistrátu č. j. MHMP-160076/2005/DOP-01/Lh, o povolení k prozatímnímu užívání stavby ke zkušebnímu provozu a jeho podmínkách, jež se týká zařízení, které je tvořeno mřížemi instalovanými na anebo v nemovitostech, u nichž se nachází vstup a výstup do podchodu „Můstek“ z přilehlých komunikací. Podle stěžovatele je na stavbu metra třeba pohlížet prizmatem zákona o dráhách, když zcela samostatně stavba metrem není definována. Jde o železniční dráhu, která vznikla ještě v režimu zákona č. 51/1964 Sb., ve znění zákona č. 104/1974 Sb., nyní v režimu zákona č. 266/1994 Sb. o dráhách, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o dráhách“). Věcné vymezení dráhy je potom obsaženo v ustanovení § 4 odst. 1 zákona č. 266/1994 Sb., jako obvod dráhy, který je určen územním rozhodnutím pro umístění stavby dráhy. V průběhu řízení avšak nebylo najisto postaveno, zda obvod dráhy je určen územním rozhodnutím a v jakém rozsahu je vymezen obvodem dráhy, aby bylo možno s jistotou určit, že řízení, v němž bylo vydáno napadené rozhodnutí, věcně vymezuje rozsah kompetence, kterou speciální stavební úřad pro rozhodnutí o předmětné věci má.

Stěžovatel v žalobě dále poukázal na to, že v řízení nebylo postaveno najisto, jak je původní žalovaný na řízení účasten, a výsledek řízení zůstává pro dopravní podnik skryt. Předmět řízení, jakož i okruh účastníků je určen jeho žalobou podanou k obvodnímu soudu, nejméně však v tom rozsahu, jakém byla věc postoupena správnímu orgánu. V případě podchodu „Můstek“ nepochybně jde o pozemní komunikaci, jíž je imanentní veřejné užití. Z ustanovení § 2 zákona o pozemních komunikacích vyplývá, že pozemní komunikací je dopravní cesta určená k užití silničními i jinými vozidly, ale i rovněž tak chodci, což podchod „Můstek“ splňuje. Podle odst. 2 písm. c) uvedeného ustanovení je zřetelné, že takový podchod je komunikací místní a nikoliv účelovou, a to čtvrté třídy, nepřístupnou provozu silničních motorových vozidel. Jak vyplývá z § 3 vyhlášky č. 104/1997 Sb., mezi místní komunikace čtvrté třídy se zcela jednoznačně řadí i podchody. Jako s místní komunikací s podchodem „Můstek“ zachází i odbor dopravy magistrátu, jak naposledy vyjevil ve svém rozhodnutí ze dne 16. 12. 2003 č. j. MHP-168499.KR/2003ÚDOP-01/Lh. Kromě toho ani nebylo vydáno žádné rozhodnutí obsahující místní a přechodnou úpravu provozu na místní komunikaci podle § 77 odst. 1 písm. c) zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o silničním provozu“), a ani není známo, že by existovalo předchozí písemné vyjádření příslušného orgánu Policie České republiky, které je pro takovou úpravu nezbytné. Je-li tomu tak, potom nemůže být žalobce ve svém veřejném subjektivním právu užívání veřejné komunikace omezen. Kompetence k rozhodnutí ve věci potom nenáleží správnímu orgánu, který ve věci rozhodoval v prvním stupni. I kdyby tomu tak nebylo, zastává stěžovatel názor, že pokud jde o označený podchod „Můstek“, tento splňuje znaky uvedené v § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, i když o charakteru této pozemní komunikace nebylo vydáno správní rozhodnutí. V tomto případě vlastník pozemku, který je totožný s vlastníkem komunikace, zřídil účelovou komunikaci, a byť mu tato náleží, nemůže jednostranným vyhlášením zamezit jejímu obecnému užívání.

Městský soud se plně ztotožnil se závěry prvostupňového správního orgánu, že podchod Můstek není veřejně přístupnou komunikací, ale součástí speciální dráhy (metra). Původní žalovaný (osoba zúčastněná) se účastnil správního řízení jako účastník řízení, tudíž mu toto řízení nebylo „skryto“, ostatně to osoba zúčastněná ani netvrdila. K argumentaci, v níž žalobce poukazuje na dle jeho názoru protiprávní postup dopravního

podniku, spočívající v instalaci mříží znemožňujících vstup do podchodu „Můstek“ v určitých hodinách, městský soud uvedl, že předmětem řízení v dané věci bylo posouzení toho, zda podchod „Můstek“ je veřejnou pozemní komunikací, kterou je možné obecně a neomezeně užívat. Ze závěru správních orgánů, že podchod „Můstek“ není veřejně přístupnou pozemní komunikací, ale součástí speciální dráhy metra, nicméně logicky vyplývá i jeho náhled na tvrzení žalobce, že instalace předmětných mříží ze strany dopravního podniku byla protiprávní. Své přesvědčení o protiprávnosti instalace mříží totiž žalobce opíral právě o tvrzení, že podchod „Můstek“ je veřejnou pozemní komunikací, kterou lze obecně a neomezeně užívat. Tomuto tvrzení však správní orgán, a to zcela oprávněně, nepřisvědčil.

Vzhledem ke své povaze je metro nutno považovat za železniční dráhu speciální ve smyslu § 3 odst. 1 písm. d) zákona o dráhách, což lze nepřímou dovodit i z § 1 odst. 2 vyhlášky č. 177/1995 Sb., kterou se vydává stavební a technický řád drah (dále jen vyhláška č. 177/1995 Sb.). Protože je metro dráhou, vztahuje se na něj i § 27 vyhlášky č. 177/1995 Sb., v němž Ministerstvo dopravy na základě zákonného zmocnění obsaženého v § 66 odst. 4 zákona o dráhách stanovilo, co se rozumí součástí dráhy. Dle § 27 písmena d) vyhlášky č. 177/1995 Sb. jsou součástí dráhy stanice, které tvoří nástupiště pro cestující a služební nástupiště, vestibuly, přístupové a výstupní cesty, výtahy, pohyblivé schody a chodníky, dopravní zařízení pro osoby s omezenou schopností pohybu, vyprošťovací štolky pro výtahy, pevná schodiště, staniční prostory a zařízení pro služební účely a odbavování cestujících. Podchod „Můstek“ je součástí stanice metra Můstek na lince A. Jedná se o vestibul této stanice v dolní části Václavského náměstí s přístupovými a výstupními cestami a pohyblivými schody, jenž je určen cestujícím, kteří hodlají cestovat metrem ze stanice Můstek nebo z metra v této stanici vystupují. Přestože lze podchod „Můstek“ skutečně použít též pouze jako podchod, tedy vstoupit do něj jedním ze vstupů do podchodu, projít pod zemským povrchem a výstupem pak podchod na jiném místě opustit, není toto použití jeho hlavním účelem. To platí tím spíše, že v daném místě, jak je obecně známo, se nachází pěší zóna, a nikoliv komunikace či jiná překážka, kterou by bylo nutno „podcházet.“ Vzhledem k tomu, že podchod „Můstek“ je podle § 27 písm. d) vyhlášky č. 177/1995 Sb., *součástí dráhy* metra, spadá rozhodnutí o něm do působnosti drážního správního úřadu. To, v jakém rozsahu byl obvod dráhy vymezen územním rozhodnutím, je z tohoto pohledu zcela bezpředmětné. V daném případě tak o žádosti žalobce ve správním řízení zcela v souladu se zákonem rozhodla v prvním stupni obec vykonávající v přenesené působnosti v rozsahu stanoveném zákonem působnost drážních správních úřadů (§ 54 odst. 2 zákona o dráhách) a ve druhém stupni Ministerstvo dopravy, které je podle § 54 odst. 1 zákona o dráhách drážním správním úřadem vykonávajícím státní správu ve věcech drah.

Podchod „Můstek“ není pozemní komunikací, nejedná se ani o místní komunikaci ve smyslu § 6 odst. 1, ani o účelovou komunikaci ve smyslu § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, neboť předmětný podchod nesplňuje znaky místní či účelové komunikace. Prioritní funkcí předmětného podchodu jakožto součásti dráhy metra je umožnění vstupu cestujících do stanice metra Můstek a zároveň umožnění výstupu cestujících z této stanice. Právě za tímto účelem, a nikoliv za účelem místní dopravy chodců po Praze, byl předmětný podchod, jenž je vestibulem stanice metra s přístupovými a výstupními cestami, také vybudován a jako součást stanice metra Můstek kolaudován, o čemž svědčí i výňatek z kolaudačního rozhodnutí označený jako „Schema rozsahu

pokračování

kolaudované stavby trasy IA metra a rozvržení do skupin“, který se týká stanice metra Můstek a je součástí spisového materiálu. Podchod „Můstek“ nemůže být veřejně přístupnou pozemní komunikací – místní komunikací už z toho důvodu, že není ve vlastnictví obce, což je znakem místní komunikace dle § 9 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích. Mezi stranami není sporu o tom, že vlastníkem stavby podchodu „Můstek“ je Dopravní podnik hl. m. Prahy, a nikoliv obec Hlavní město Praha. Skutečnost, že prováděcí vyhláška č. 104/1997 Sb., k zákonu o pozemních komunikacích řadí v § 3 odst. 4 mezi místní komunikace IV. třídy mj. též podchody, nemůže za situace, kdy podchod „Můstek“ nesplňuje znaky místní komunikace, odůvodnit kvalifikaci předmětného podchodu jako pozemní komunikace – místní komunikace. Vzhledem k tomu, že se nejedná o místní komunikaci, nebylo důvodu, aby ve vztahu k němu byla příslušným obecním úřadem obce s rozšířenou působností vydávána místní a přechodná úprava provozu na místní komunikaci podle § 77 odst. 1 písm. c) zákona o provozu na pozemních komunikacích.

Podchod „Můstek“ není ani účelovou komunikací podle § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, neboť neslouží ke spojení jednotlivých nemovitostí pro potřeby vlastníků těchto nemovitostí nebo ke spojení těchto nemovitostí s ostatními pozemními komunikacemi. Tyto nemovitosti jsou s ostatními nemovitostmi spojeny pozemními komunikacemi v úrovni terénu, což platí i pro dům č.p. 722, ve kterém je žalobce nájemcem nebytových prostor. Žalobcem předložené kolaudační rozhodnutí ze dne 21. 6. 2002 vztahující se ke stavbě obchodně – administrativního objektu „Paláce EURO“ výslovně uvádí, že stavba obsahuje přízemí, které mj. zahrnuje vstupní prostor (při vstupu do metra) a vstupní halu se schodištěm. K zajištění přístupu do stavby „Paláce EURO“ zvenčí, tj. ke spojení této stavby s jinými nemovitostmi v okolí, jsou tak i podle kolaudačního rozhodnutí určeny přízemní prostory stavby, a nikoliv prostory 1. suterénu či mezisuterénu.

Městský soud poukázal na to, že tvrzené důvody nezákonnosti napadeného rozhodnutí musí být v žalobě uvedeny výslovně, pouhý odkaz na jiná podání žalobce je pro vymezení žalobních bodů nedostačující. Obecný odkaz v žalobě na jiné soudní řízení, v němž je projednávána žaloba směřující proti jinému správnímu rozhodnutí, totiž nelze považovat za žalobní důvod. Soud v souladu s dispoziční zásadou nemůže přezkoumávat zákonnost rozhodnutí z pohledu žalobních důvodů uplatněných v jiném řízení proti jinému rozhodnutí (shodně viz rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 28. 8. 1998 č. j. 7 A 152/95 - 32). Městský soud proto nemohl akceptovat odkaz žalobce na obsah žaloby, kterou podal k obvodnímu soudu. Námitku nejasnosti hranic pozemků a komunikací tvořících podchod „Můstek“ žalobce poprvé uplatnil až při ústním jednání před soudem. K této námitce již soud přihlížet nemohl, neboť byla vznesena až po uplynutí zákonem stanovené lhůty pro rozšíření žaloby (§ 71 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů, dále jen „s. ř. s.“).

Městský soud ze všech výše uvedených důvodů neshledal žalobu důvodnou, a proto ji podle ust. § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.

Stěžovatel podal kasační stížnost z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Z kasační stížnosti a jejího doplnění vyplývá, že podle stěžovatele městský soud

nesprávně posoudil právní otázku charakteru komunikace, nesprávně posoudil aplikaci zákona o dráhách na souzený případ. Podle stěžovatele městský soud také přehlédl, že skutková podstata, spočívající ve vymezení obvodu dráhy územním rozhodnutím, nemá oporu ve spise a ve věci rozhodoval věcně nepřislušný správní orgán.

Stěžovatel je nájemcem nebytových prostor v 1. suterénu domu č.p. 772, na pozemku p. č. 610/2, v označeném domě jsou osobou zúčastněnou na řízení instalovány mříže, aniž by byl vydán souhlas vlastníka domu k takové instalaci. Stěžovatel se již návrhem v civilním řízení domáhal ochrany užívat podchod „Můstek“, podle něho se jedná o opatření v soukromoprávní sféře, a to ryze pořádkové, které s provozem na komunikaci nesouvisí, tím méně s provozem dráhy. Není-li tomu tak, potom jde o opatření na místní komunikaci IV. třídy, vymezené podle § 2 odst. 2 písm. c) a 6 odst. 3 písm. d) zákona č. 13/1997 Sb., jakož i § 3 odst. 4 vyhlášky č. 104/1997 Sb. Tomuto charakteru svědčí i rozhodnutí o povolení užívání domu č.p. 772, spolu s respektováním přístupu k němu, rozhodnutím odboru výstavby Úřadu Městské části Praha 1 ze dne 21. 6. 2002, č. j. Výst. 1726/02-Sh-2/Palác EURO. Naproti tomu osoba zúčastněná na řízení zaujala stanovisko, že se jedná o komunikaci účelovou. Stěžejním vymezením návrhu je rozsah žalobního žádání, podaného stěžovatelem obvodnímu soudu, směřujícího k odstranění opatření osoby zúčastněné na řízení, které ovládá na domě č.p. 772, situovaném na pozemku p. č. 610/2. Obvodní soud v řízení pod sp. zn. 18 C 124/2005, usoudil na předmět řízení pocházející z norem práva veřejného a rozhodl o postoupení věci magistrátu, odboru dopravy, jako silničnímu správnímu úřadu (podle § 19 a § 40 odst. 5 písm. c) zákona o pozemních komunikacích a § 31 odst. 2 zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze). S návrhem zachází, jako by šlo o stavbu. Stěžovatel má za to, že rozhodnutím o postoupení věci zůstaly účinky návrhu zachovány a městský soud měl z úřední povinnosti zkoumat, zda bylo napadené rozhodnutí vydáno věcně příslušným správním úřadem a dále v rozsahu návrhu, který byl podán dříve obvodnímu soudu a jehož účinky zůstaly zachovány.

Rozhodnutí je vadně založeno na úvahách o vestibulu, ačkoliv názvem a určením jde o podchod (podchody), aniž by bylo uváženo o hranicích styku pozemní komunikace a obvodu dráhy, který jest a musí být vymezen v územním rozhodnutí, městský soud obvod dráhy nerefletoval, zejména pro vymezení působnosti drážního a silničního úřadu. Stěžovatel se neztotožňuje se závěrem městského soudu, že podchod Můstek je součástí speciální dráhy, neboť jeho prioritní funkcí je umožnit vstup do stanice metra a podchod je vestibulem této stanice, tento závěr považuje stěžovatel za nepřezkoumatelný.

Stěžovatel dále nesouhlasí se závěry o kompetenci speciálního stavebního úřadu podle § 15 odst. 1 písm. b) zákona č. 183/2006 Sb. Magistrát hlavního města Prahy, odbor dopravy jako drážní úřad vyvodil svou věcnou příslušnost podle § 15 zákona č. 183/2006 Sb., osvojil si věc, aniž by nějaké stanovisko bylo vydáno, městský soud toho zcela přehlédl, ačkoliv se nejedná o věc stavební, nýbrž o ochranu veřejného subjektivního práva. Pro stavby komunikací je určen speciální stavební úřad podle § 15 odst. 1 písm. c) téhož zákona, jimiž jsou orgány vykonávající státní správu na uvedených úsecích, jsou-li přitom pochybnosti je rozhodující stanovisko toho kterého speciálního stavebního úřadu. Odtud není možné, aby se k působnosti a věcnému vymezení staveb speciálního stavebního úřadu staveb drah vyjadřoval speciální stavební úřad silniční. Není v kompetenci silničního správního úřadu rozhodovat o poměrech drážních. Tyto skutečnosti vyplývají ze správního spisu, z něhož městský soud nevyvodil

pokračování

odpovídající závěry. Věcná příslušnost magistrátu, odboru dopravy, jako drážního úřadu je, či může být odvozena toliko z hranic územního rozhodnutí, kterým se vymezuje obvod dráhy.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti plně odkázal na obsah odůvodnění rozhodnutí žalovaného o odvolání stěžovatelky, dále na vyjádření k žalobě a na obsah napadeného rozsudku. Podle osoby zúčastněné na řízení se městský soud vypořádal se všemi tvrzeními stěžovatele, které tento uvedl ve svých podáních, kasační stížnost podle ní není důvodná.

Nejvyšší správní soud zjistil ze spisového materiálu následující: stěžovatel je nájemcem nebytových prostor, nacházejících se v I. suterénu domu č.p. 772 na pozemku parc. č. 610/2, v k. ú. Nové Město, obec Praha, přičemž je oprávněn tyto prostory užívat k provozování kasinových her a s tím souvisejících činností. Dopravní podnik jako provozovatel dráhy uzavírá od 1. 9. 2005 v nočních hodinách přístupové cesty do stanice metra Můstek, a to v zájmu udržení veřejného pořádku na přístupových cestách, zamezení přístupu a následnému nedovolenému jednání společensky nepřizpůsobivých osob, které zde páchaly trestnou činnost a ničily majetek. Stěžovatel dne 7. 11. 2005 podal žalobu u obvodního soudu, o určení povinnosti strpět užívání veřejné komunikace. Obvodní soud usnesením ze dne 21. 4. 2006 č. j. 18 C 124/2005 – 52 rozhodl o zastavení řízení a o postoupení věci magistrátu, odboru dopravy, s odůvodněním, že stěžovatel v žalobě žádal poskytnutí ochrany práva obecného užívání veřejných komunikací, jež je odvozováno od obsahu norem práva veřejného, konkrétně od norem zákona o pozemních komunikacích. Poukázal na judikaturu Nejvyššího soudu, podle které je obecné užívání veřejných komunikací institutem práva veřejného, jehož ochranu zajišťují silniční správní úřady. Magistrát podle obsahu posoudil žalobu jako žádost o určení veřejného charakteru podchodu Můstek a z něj plynoucí povinnosti vlastníka strpět neomezené užívání tohoto podchodu.

Na základě snahy vyřešit záležitost smírnou cestou došlo mezi stěžovatelem a osobou zúčastněnou na řízení dne 25. 8. 2006 k uzavření dohody o provozních opatřeních při uzavírání přístupových cest do stanice metra Můstek (dále jen „dohoda“). Na základě této dohody je stěžovateli zajištěn výhradní přístup do kasina za stanovených podmínek. V dohodě se uvádí, že osoba zúčastněná je vlastníkem i uživatelem stanice metra Můstek, rovněž je vlastníkem přístupové cesty do stanice metra Můstek, a vlastníkem rolovacích mříží umístěných na vstupech do stanice metra, vyjma uzávěru vstupu do domu a stanice metra Můstek umístěného na tomto domě vlastníkem domu č. p. 772, na pozemku parc. č. 610/2, v k. ú. Nové Město, obec Praha. Tento uzávěr je však dopravním podnikem ovládán. Přístup do předmětného nebytového prostoru pro zákazníky a podnájemce stěžovatele je možný jednak z přístupových cest do metra Můstek, a jednak schodištěm v domě č. p. 772, ke kterému je možný přístup přímo z uliční úrovně z Václavského náměstí přes dveře umístěné v proskleném uzávěru. Z dohody dále plyne, že stěžovatel v čase od 00:30 do 4:00 vymezí pomocí mobilních zábran cestu z prostoru vstupu z úrovně Václavského náměstí ke dveřím provozovny – kasina a umožní výhradně svým klientům vstup a výstup těmito dveřmi pouze přístupovou cestou vyznačenou v prostoru stanice metra.

Magistrát hl. města Prahy, odbor dopravy, kterému byla věc obvodním soudem postoupena, dne 3. 7. 2008 č. j. MHMP230850/2007/DOP-01/Je řízení zastavil, z důvodu, že žádost je zjevně nepřipustná. Ministerstvo dopravy, jako drážní správní úřad rozhodnutím ze dne 5. 12. 2008 č. j. 76/2008-130-SPR/3 zrušil výše uvedené usnesení a věc vrátil k dalšímu řízení, Magistrát hlavního města Prahy, odbor dopravy, vydal dne 19. 5. 2009 rozhodnutí, kterým žádost stěžovatele o určení povinnosti strpět užívání veřejné komunikace zamítl, žalovaný v řízení o odvolání toto rozhodnutí potvrdil.

Nejvyšší správní soud nejprve zkoumal formální náležitosti kasační stížnosti, přičemž zjistil, že je podána osobou oprávněnou a je proti napadenému rozsudku přípustná za podmínek ustanovení § 102 a § 104 s. ř. s.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek městského soudu i řízení, jež jeho vydání předcházelo, v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., neshledal přitom vady, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti; vázán rozsahem a důvody, které stěžovatel uplatnil ve své kasační stížnosti, dospěl k závěru, že kasační stížnost **není důvodná**.

Nejvyšší správní soud uvádí, že předně se musel zabývat otázkou charakteru podchodu Můstek. Podle § 6 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, „*(m)ístní komunikace je veřejně přístupná pozemní komunikace, která slouží převážně místní dopravě na území obce.*“ Podle § 9 odst. 1 věty první téhož zákona, platí, že „*vlastníkem místních komunikací je obec, na jejímž území se místní komunikace nacházejí.*“ Podle § 3 odst. 4 vyhlášky č. 104/1997 Sb., „*(m)ístními komunikacemi IV. třídy jsou samostatné chodníky, stezky pro pěší, cyklistické stezky, cesty v chatových oblastech, podchody, lávky, schody, pěšiny, zklidněné komunikace, obytné a pěší zóny apod.*“ Metro je železniční dráhou speciální ve smyslu § 3 odst. 1 písm. d) zákona o dráhách. Vyhláška č. 177/1995 Sb. v § 27 stanovuje, co se rozumí součástí dráhy: dle písm. d) jsou součástí dráhy „*stanice, které tvoří nástupiště pro cestující a služební nástupiště, vestibuly, přístupové a výstupní cesty, výtahy, pohyblivé schody a chodníky, dopravní zařízení pro osoby s omezenou schopností pohybu, vyprošťovací štolý pro výtahy, pevná schodiště, staniční prostory a zařízení pro služební účely a odbavování cestujících.*“

Městský soud přezkoumatelným způsobem vysvětlil, proč považuje podchod Můstek za součást dráhy, a ne místní komunikaci IV. třídy. Nejvyšší správní soud se ztotožňuje s hodnocením městského soudu, že i když lze podchod Můstek použít též pouze jako podchod, tedy vstoupit do něj jedním ze vstupů do podchodu, projít pod zemským povrchem a výstupem pak podchod na jiném místě opustit, není toto použití jeho hlavním účelem. Tomuto závěru nasvědčuje i skutečnost, že se v daném místě nachází pěší zóna, tedy není tam překážka, kterou je potřebné podchodem obcházet. Magistrát, odbor dopravy, jako drážní správní úřad, vydal dne 8. 11. 2004 dopravnímu podniku jako vlastníku a zároveň provozovateli dráhy úřední povolení k provozování dráhy v hl. městě Praze (rozhodnutí č. j. MHMP 139268/2004/DOP-02/B1) Ze schématu rozsahu kolaudované stavby trasy metra (Rozhodnutí odboru dopravy NVP o uvedení trasy IA do provozu ze dne 9. 8. 1978 č. j. DOP/IV-1237/78-No), přílohy 3 (stanice – vlastní stanice, podchodová část (vestibuly), uliční úroveň), konkrétně z technického popisu stanice Můstek plyne: „*Stanice Můstek je situovaná pod dolní částí Václavského náměstí. Má dva vestibuly, jeden je součástí nového podchodu pod křižovatkou Na Můstku, druhý*

pokračování

navazuje na dnešní podchod uprostřed Václavského náměstí. (...).“ Dále se v zápisu z kolaudační prohlídky ze dne 2. 8. 1987 uvádí objekty stanice Můstek, jako objekt A2-20.08 je zařazen „vestibul a podchod Můstek“. Předmětný podchod Můstek byl tedy považován za součást stanice Můstek i v rámci kolaudačního řízení a vestibul stanice Můstek byl součástí nového podchodu pod křižovatkou Na Můstku. Z výše uvedeného hlavního účelu podchodu Můstek, vlastnictví této přístupové cesty osobou zúčastněnou a i z kolaudačního řízení zahrnujícího stavbu stanice Můstek plyne, že podchod Můstek je nezbytné považovat za přístupovou a výstupnou cestu pro cestující, tudíž za součást dráhy v režimu zákona o drahách.

K výkladu relevantních ustanovení zákona o drahách a zákona o pozemních komunikacích Nejvyšší správní soud považuje za vhodné podotknout, že mezi uvedenými režimy není vylučovací poměr, což znamená, že pokud platí, že určitá stavba je součástí dráhy coby výstupová či přístupová cesta ke stanici vlaku, nevyplývá z toho, že nemůže zároveň plnit určité funkce pozemní komunikace. V případě konfliktu mezi uvedenými právními režimy zakotvenými v předmětných zákonech je pak namístě užít výkladovou zásadu *lex specialis derogat legi generali*, která v sobě zahrnuje i teleologickou úvahu, tedy otázku po účelu dané stavby. Tímto způsobem postupoval i městský soud a správně usoudil, že primárním účelem podchodu Můstek je umožnit přístup ke stanici metra Můstek, a teprve sekundárním účelem je umožnit obecný průchod pod křižovatkou Na Můstku jako součást systému podchodu Můstek. Za užití uvedeného výkladového pravidla se však režim pozemní komunikace pro uvedenou stavbu neuplatní, neboť zcela logicky dostává přednost režim zákona o drahách jako právní režim upravující fungování podzemní dráhy, k níž podchod Můstek svým funkčním určením náleží. Nejvyšší správní soud se proto stran právní kvalifikace žalovaného i městského soudu ztotožňuje s jejich závěry.

Další kasační námitka se týkala toho, že silniční správní úřad rozhodoval o drážních poměrech. Podle § 7 odst. 1 zákona o drahách „*(s)peciálním stavebním úřadem pro stavby dráhy a stavby na dráze je drážní správní úřad.*“ Dále podle § 54 odst. 1 zákona o drahách, „*(s)tátní správu ve věcech drah vykonávají drážní správní úřady, kterými jsou Ministerstvo dopravy a Drážní úřad.*“. Podle § 54 odst. 2 téhož zákona, „*(p)ůsobnost drážních správních úřadů vykonávají v rozsahu stanoveném tímto zákonem též obce v přenesené působnosti.*“ Podle § 56 písm. c) zákona o drahách „*(m)inisterstvo dopravy je odvolacím orgánem ve správním řízení ve věcech upravených tímto zákonem proti rozhodnutí Drážního úřadu, Drážní inspekce a obcí.*“ Podle § 57 zákona o drahách hl. město Praha vykonává přenesenou působnost podle zákona o drahách i ve věci dráhy speciální. Z § 15 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“) plyne, že u staveb drah a staveb na dráze vykonávají působnost stavebního úřadu speciální stavební úřady. Podle § 15 odst. 3 téhož zákona „*(v) pochybnostech, zda se v konkrétním případě jedná o stavbu podle odstavce 1, nebo o stavbu v působnosti obecného stavebního úřadu, platí stanovisko příslušného speciálního stavebního úřadu.*“

V projednávaném případě jde o spor o to, zda je podchod součástí dráhy nebo místní komunikací. Magistrát hl. m. Prahy, odbor dopravy, jako speciální stavební úřad, zaujal stanovisko, že přístupové a výstupní cesty do metra jsou součástí dráhy. Magistrát vystupoval v posuzované věci jako speciální úřad drážní. Není tudíž důvodná námitka

stěžovatele, že se k poměrům na dráze vyjadřoval věcně nepřislušný speciální stavební úřad silniční. K námitce, že věcná příslušnost magistrátu, odboru dopravy, jako drážního úřadu může být odvozena toliko z hranic územního rozhodnutí, kterým se vymezuje obvod dráhy, Nejvyšší správní soud uvádí, že tato námitka také není důvodná. Podle § 4 zákona o dráhách, „*obvod dráhy je území určené územním rozhodnutím pro umístění stavby dráhy*“. Podle § 5 „*(s)tavbou na dráze jsou všechny stavby a zařízení v obvodu dráhy, které nejsou stavbou dráhy, bez ohledu na účel, jemuž slouží*“. Vzhledem k tomu, že podchod je v tomto případě součástí dráhy, nebylo nutné již dále se zabývat obvodem dráhy, jak totiž správně uvedl městský soud, protože byla jasně dána působnost drážního správního úřadu. Příslušnost magistrátu jako drážního úřadu je možné dovodit z § 57 zákona o dráhách. O žádosti stěžovatele tak rozhodla obec vykonávající v přenesené působnosti působnost drážního správního úřadu, a ve druhém stupni Ministerstvo dopravy, které je drážním správním úřadem vykonávajícím státní správu ve věcech drah.

K námitce zachování účinků návrhu k obvodnímu soudu Nejvyšší správní soud uvádí, že podle § 104 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „o. s. ř.“) věty druhé, „*(n)espadá-li věc do pravomoci soudů nebo má-li předcházet jiné řízení, soud postoupí věc po právní moci usnesení o zastavení řízení příslušnému orgánu; právní účinky spojené s podáním žaloby (návrhu na zahájení řízení) zůstávají přitom zachovány*“. Ústavní soud se v nálezu ze dne 28. 12. 1999, sp. zn. II. ÚS 89/97, vyjádřil k výkladu tohoto ustanovení takto: „*(z)achovanými účinky podaného návrhu lze rozumět pouze to, že zde návrh je, takže se nemusí podávat nový, a že se na tento návrh hledí tak, jako kdyby byl podán v den doručení žaloby soudu*“. Obvodní soud postoupil věc správnímu orgánu, a nikoliv městskému soudu a správní orgán ve věci vedl řízení v rozsahu původního návrhu k obvodnímu soudu. Městský soud nemohl být vázán pouhým odkazem stěžovatele na svůj původní žalobní návrh k obvodnímu soudu, když již z logiky věci plyne, že pokud mezi postoupením věci a žalobou k městskému soudu je vedeno správní řízení, důvody žaloby proti rozhodnutí správního orgánu se mohou zásadně od původní žaloby lišit a je projevem zásady dispoziční, aby stěžovatel v žalobě své důvody pro její podání řádně specifikoval. Nadto lze poukázat i na závěry Krajského soudu v Ústí nad Labem v usnesení ze dne 29. 09. 2008 č. j. 59 Ca 71/2008-16, podle kterého „*(d)ispoziční zásada v řízení o žalobách proti rozhodnutím správního orgánu projevující se povinností žalobce podat žalobu s řádnou formulací žalobních bodů [§ 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s.] se vztahuje i na ty případy, kdy žalobnímu návrhu podanému u správního soudu předcházelo zastavení řízení o téže věci před soudem civilním. Řízení před správním soudem není pokračováním řízení před soudem civilním, který byl věcně nepřislušný. Je-li v žalobě podané u správního soudu poukazováno na existenci žaloby podané u soudu civilního, nicméně obsah původní žaloby není v novém žalobním návrhu přetlumočen či alespoň stručně popsán, pak je takový návrh, pokud již není časový prostor pro odstranění tohoto nedostatku podání (§ 37 odst. 5 s. ř. s.), třeba odmítnout podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s.*“ Tuto námitku proto Nejvyšší správní soud neshledal důvodnou.

Ze všech shora uvedených důvodů Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou a napadený rozsudek potvrdil (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s ustanovením § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, a proto nemá právo

pokračování

na náhradu nákladů řízení, které mu vznikly. Žalovanému správnímu orgánu, který by jinak měl právo na náhradu nákladů řízení, nevznikly ve smyslu ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s. náklady řízení přesahující rámec běžné úřední činnosti. Osoby zúčastněné na řízení mají dle § 60 odst. 5 s. ř. s. právo na náhradu jen těch nákladů, které jim vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jim soud uložil. V tomto řízení však osobě zúčastněné na řízení soudem uloženy žádné povinnosti nebyly, 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 27. srpna 2014

JUDr. Petr Průcha
předseda senátu