



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Ondřeje Mrákoty, soudce Petra Šebka a soudkyně Michaely Bejčkové v právní věci žalobce: **VÍTKOVICKÁ DOPRAVA, a.s.**, 1. máje 3302/102a, Moravská Ostrava, zastoupeného advokátem JUDr. Rostislavem Dolečkem, Seifertova 9, Praha 3, proti žalovanému: **Ministerstvo dopravy**, nábreží Ludvíka Svobody 1222/12, Praha 1, za účasti osob zúčastněných na řízení: **I) Ostravská dopravní společnost, a.s.**, a **II) Ostravská dopravní společnost – Cargo, a.s.**, obě U Tiskárny 616/9, Ostrava, zastoupené advokátkou Mgr. Lucií Nečasíkovou, V Celnici 1040/5, Praha 1, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 10. 10. 2016, čj. 150/2013-130-SPR/11, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 23. 9. 2020, čj. 8 A 201/2016 - 72,

t a k t o :

- I. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 23. 9. 2020, čj. 8 A 201/2016 - 72, **se zrušuje** a žaloba proti rozhodnutí Ministerstva dopravy ze dne 10. 10. 2016, čj. 150/2013-130-SPR/11, **se odmítá**.
- II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Osoby na řízení zúčastněné **nemají** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Osoba zúčastněná na řízení (Ostravská dopravní společnost, a.s.) podala Drážnímu úřadu návrh na zahájení správního řízení ve věci řešení sporu o stanovení konkrétních podmínek provozování drážní dopravy na vlečce „Vítkovice Doprava“. Svůj návrh odůvodnila tím, že žalobce neakceptoval její návrh na uzavření smlouvy o stanovení podmínek provozování drážní dopravy na vlečce.

[2] Drážní úřad jako správní úřad podle § 54 odst. 1 zákona č. 266/1994 Sb., o dráhách, rozhodnutím ze dne 14. 7. 2016, čj. DUCR-42158/16/Kj, rozhodl ve sporném řízení podle § 141 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, tak, že za žalobce jako účastníka řízení učinil projev vůle spočívající v uzavření smlouvy o provozování drážní dopravy na vlečce ve znění obsaženém ve výroku rozhodnutí.

[3] Proti tomu podal žalobce odvolání, které žalovaný zamítl.

[4] Žalobce podal proti rozhodnutí žalovaného k městskému soudu žalobu. Městský soud nyní napadeným rozsudkem vyslovil nicotnost rozhodnutí žalovaného i rozhodnutí Drážního úřadu. Dospěl totiž k závěru, že v daném případě nedošlo k uzavření veřejnoprávní smlouvy a nebylo tak možné postupovat podle § 31 odst. 2 zákona o dráhách, který dopadá na řešení sporů z veřejnoprávních smluv. Podle městského soudu neexistovala povinnost žalobce uzavřít smlouvu umožňující drážní dopravu na vlečce, neboť taková povinnost je podle § 23 odst. 1 písm. a) zákona o dráhách uložena jen v případech provozování celostátní a regionální dráhy, nikoli vlečky.

II. Kasační řízení

[5] Žalovaný (stěžovatel) podal proti rozsudku městského soudu kasační stížnost. Stěžovatel připouští, že povinnost stanovená v § 23 odst. 1 písm. a) zákona o dráhách se vztahovala jen na dráhy celostátní a regionální. Ustanovení § 31 odst. 2 zákona o dráhách však mezi kategoriemi železničních drah nerozlišuje (na rozdíl od jiných jeho ustanovení) a dopadá tak i na vlečku. Stěžovatel nesouhlasí ani s tím, že smlouva o provozování drážní dopravy je veřejnoprávní smlouvou. Má tak za to, že Drážní úřad byl oprávněn v dané věci rozhodnout a jeho rozhodnutí (ani rozhodnutí stěžovatele) tak nejsou nicotná.

[6] Stěžovatel navrhl, aby NSS napadený rozsudek zrušil a vrátil věc městskému soudu k dalšímu řízení.

[7] Žalobce nevyužil možnosti se ke kasační stížnosti vyjádřit.

III. Právní hodnocení

[8] Kasační stížnost je důvodná.

[9] Podstatou sporu je otázka, zda měl stěžovatel pravomoc vydat napadené rozhodnutí, či nikoli. Městský soud dovodil, že smlouva o provozování drážní dopravy je veřejnoprávní smlouvou, a vzhledem k tomu, že dosud nedošlo k jejímu uzavření, nemohl být řešen spor z veřejnoprávní smlouvy; § 31 odst. 2 zákona o dráhách je tak neaplikovatelný. S tím však souhlasit nelze.

[10] Podle § 3 odst. 1 písm. d) zákona o dráhách je vlečka dráha, *kteřá slouží vlastní potřebě provozovatele nebo jiného podnikatele a je zaústěná do celostátní nebo regionální dráhy, nebo jiné vlečky.*

pokračování

[11] Podle § 23 odst. 1 písm. a) zákona o dráhách *provozovatel dráhy celostátní a dráhy regionální je kromě povinností uvedených v § 22 povinen umožnit dopravci, který má platnou licenci, přidělenou kapacitu dopravní cesty a platné osvědčení dopravce, na základě smlouvy provozovat drážní dopravu na dráze za cenu sjednanou podle cenových předpisů.*

[12] Podle § 31 zákona o dráhách *dopravce a provozovatel dráhy, na níž má být doprava provozována, jsou při uzavírání smlouvy o provozování drážní dopravy na dráze vázáni rozsahem a podmínkami stanovenými v rozhodnutí o licenci (odst. 1). Pokud při uzavírání smlouvy o provozování drážní dopravy mezi provozovatelem dráhy a dopravcem vznikne spor o stanovení konkrétních podmínek provozování drážní dopravy, rozhodne na žádost jednoho z nich drážní správní úřad (odst. 2).*

[13] Podle § 141 odst. 1 správního řádu *ve sporném řízení správní orgán řeší spory z veřejnoprávních smluv (část pátá) a v případech stanovených zvláštními zákony spory vyplývající z občanskoprávních, pracovních, rodinných nebo obchodních vztahů.*

[14] Podle § 141 odst. 7 správního řádu *rozhodnutím ve sporném řízení správní orgán návrhu zcela, popřípadě zčásti vyhoví, anebo jej zamítne, popřípadě ve zbylé části zamítne.*

[15] S městským soudem je třeba souhlasit v tom, že § 23 odst. 1 písm. a) zákona o dráhách v rozhodném znění neukládal provozovateli dráhy povinnost uzavřít smlouvu o provozování drážní dopravy na vlečce. To ostatně stěžovatel nezpochybňuje. Ani Drážní úřad v rozhodnutí nedovožoval povinnost uzavřít smlouvu z tohoto ustanovení, nýbrž z toho, že je vlečka v daném případě tzv. nezbytným zařízením podle § 11 odst. 1 písm. f) zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže.

[16] Souhlasit lze s městským soudem i v tom, že v nyní projednávané věci nedošlo k uzavření veřejnoprávní smlouvy. To však neznamená, že Drážní úřad nemohl postupovat podle § 31 odst. 2 zákona o dráhách a § 141 správního řádu. Podle § 141 správního řádu totiž rozhoduje správní orgán nejen spory z veřejnoprávních smluv.

[17] Smlouva o provozování drážní dopravy na dráze není veřejnoprávní smlouvou.

[18] Veřejnoprávní smlouva je podle § 159 odst. 1 správního řádu *dvoustranný nebo vícestranný úkon, který zakládá, mění nebo ruší práva a povinnosti v oblasti veřejného práva.* Správní řád rozlišuje veřejnoprávní smlouvy koordinační, subordinační a tzv. smlouvy mezi účastníky (§ 160 - § 162).

[19] Smlouvu koordinační uzavírají stát, veřejnoprávní korporace, jiné právnické osoby zřízené zákonem a právnické a fyzické osoby, pokud vykonávají zákonem nebo na základě zákona svěřenou působnost v oblasti veřejné správy, za účelem plnění svých úkolů (§ 160 správního řádu).

[20] Smlouvu subordinační uzavírá správní orgán s fyzickou či právnickou osobou namísto vydání rozhodnutí ve správním řízení, pokud tak zvláštní zákon stanoví (§ 161 správního řádu).

[21] Smlouvu mezi účastníky uzavírají ti, kteří by byli účastníky správního řízení. Předmětem této smlouvy je převod nebo způsob výkonu jejich práv nebo povinností, nevylučuje-li to povaha věci nebo nestanoví-li zvláštní zákon jinak. K jejímu uzavření je třeba souhlasu správního orgánu, který posuzuje veřejnoprávní smlouvu a její obsah z hlediska souladu s právními předpisy a veřejným zájmem. Tento orgán také řeší případné spory z takové smlouvy (§ 162 správního řádu). Správní řád tedy umožňuje nositelům veřejnoprávních práv či povinností sjednat s jinými osobami ve stejném postavení převod svých práv a povinností plynoucích ze zákona nebo ze správních rozhodnutí či jiných aktů (rozsudek NSS ze dne 26. 10. 2021, čj. 6 Afs 20/2020 - 48).

[22] Smlouvu o provozování drážní dopravy na dráze (v daném případě na vlečce) uzavírá provozovatel dopravy (dopravce) s provozovatelem dráhy, na níž má být doprava provozována. Předmětem takové smlouvy je stanovení podmínek, za kterých je dopravce oprávněn užívat dráhu, která je zpravidla ve vlastnictví provozovatele dráhy, a to za účelem přepravy osob, věcí nebo zvířat (§ 2 odst. 4 zákona o dráhách). Tato smlouva může být uzavřena jen v rámci rozhodnutí o licenci (§ 31 odst. 2 zákona o dráhách).

[23] Smlouva o provozování drážní dopravy na vlečce nezakládá, nemění ani neruší práva a povinnosti v oblasti veřejného práva, nýbrž upravuje podmínky, za kterých je oprávněn dopravce využít vlečku (neveřejnou část dráhy), kterou provozuje někdo jiný (provozovatel dráhy) a která slouží jeho potřebě či potřebě jiného podnikatele. Smlouva o provozování drážní dopravy na vlečce je uzavírána mezi dvěma akciovými společnostmi (subjekty soukromého práva, které nejsou nositeli veřejnoprávních práv či povinností) a nespadá ani pod jednu z kategorií veřejnoprávních smluv upravenou správním řádem. Žádný veřejnoprávní prvek v případě této smlouvy ostatně nezmiňuje žádný z účastníků řízení ani městský soud. O veřejnoprávní smlouvu se tedy nejedná.

[24] Není tak případný odkaz městského soudu na rozsudek NSS ze dne 9. 3. 2017, čj. 1 As 292/2016 - 28, který se týkal dohody o rozsahu a podmínkách provádění archeologických výzkumů, což je subordinační veřejnoprávní smlouva podle § 161 správního řádu.

[25] Smlouva o provozování drážní dopravy na vlečce je tedy smlouvou soukromoprávní. Jedná se o smlouvu nepojmenovanou podle § 1746 odst. 2 občanského zákoníku (viz Soušek, J. a kol.: Zákon o drahách v úplném znění s komentářem. Olomouc. Anag. 2000, s. 106). Jestliže se tedy v nynějším případě dopravce (první osoba na řízení zúčastněná) nedohodl se žalobcem na podmínkách této smlouvy, zcela správně se obrátil na Drážní úřad s návrhem podle § 141 odst. 1 správního řádu, podle něhož rozhoduje správní orgán také některé soukromoprávní spory, pokud tak stanoví zvláštní zákon. Takovým zvláštním zákonem je v daném případě právě zákon o dráhách, který v § 31 odst. 2 dává Drážnímu úřadu oprávnění rozhodnout spor o stanovení konkrétních podmínek provozování drážní dopravy při uzavírání smlouvy o provozování drážní dopravy. Sporem „při uzavírání smlouvy“ je přitom třeba rozumět i spor mezi potenciálními smluvními stranami o to, zda bude smlouva vůbec uzavřena a za jakých podmínek. Právě jako tomu bylo v daném případě.

pokračování

[26] Ve sporném řízení podle § 141 správního řádu Drážní úřad posoudí, zda byl žalobce takovou smlouvu povinen s dopravcem uzavřít a za jakých podmínek. To také v daném případě Drážní úřad a posléze stěžovatel učinili. Zákonnost jejich závěrů ale v daném případě NSS posuzovat nemůže, neboť městský soud svůj přezkum omezil na to, že takovou pravomoc Drážní úřad nemá, a vyslovil proto nicotnost jeho rozhodnutí i rozhodnutí stěžovatele. NSS je v řízení o kasační stížnosti oprávněn posuzovat jen zákonnost rozhodnutí městského soudu.

[27] Rozhodnutí stěžovatele ani Drážního úřadu tedy nejsou nicotná. Žaloba proti nim je však nepřipustná, neboť se jedná o rozhodnutí v soukromoprávní věci.

[28] Podle § 68 písm. b) s. ř. s. je žaloba nepřipustná také tehdy, jde-li o rozhodnutí správního orgánu v soukromoprávní věci, vydané v mezích zákonné pravomoci správního orgánu. Směřuje-li žaloba proti rozhodnutí v soukromoprávní věci, nemůže ji správní soud posoudit věcně, nýbrž ji musí podle § 46 odst. 2 s. ř. s. odmítnout. Podle tohoto ustanovení *soud návrh odmítne mimo jiné tehdy, domáhá-li se navrhovatel přezkoumání rozhodnutí, jímž správní orgán rozhodl v mezích své zákonné pravomoci v soukromoprávní věci. V usnesení o odmítnutí návrhu musí být navrhovatel poučen o tom, že do jednoho měsíce od právní moci usnesení může podat žalobu a ke kterému věcně příslušnému soudu.*

[29] Právě nepřipustnost žaloby z toho důvodu, že směřuje proti rozhodnutí správního orgánu v soukromoprávní věci, vydanému v mezích zákonné pravomoci správního orgánu, NSS v daném případě shledal. Pro posouzení otázky věcné příslušnosti soudu, který by měl žalobu proti rozhodnutí stěžovatele projednat a rozhodnout o ní, je podstatné, že rozhodnutí stěžovatele bylo vydáno ve sporném (správním) řízení a že stěžovatel v tomto správním řízení vystupoval v působnosti správního orgánu (§ 141 správního řádu), který je nadán zákonem o dráhách k řešení a rozhodování sporů v soukromoprávních věcech. Je-li podle rozsudku NSS ze dne 14. 10. 2004, čj. 7 As 58/2003 - 104, kritériem pro rozlišení, o jaký vztah se jedná, metoda úpravy, tedy zda jde o úpravu vztahů postavených na rovnosti, nebo o vztahy ryze vrchnostenského charakteru, pak ve věci právě posuzované bylo správní řízení před stěžovatelem vedeno o úpravě vztahů založených na rovnosti dvou subjektů (dopravce a provozovatele dráhy). Stěžovatel tedy rozhodoval o sporu soukromoprávního charakteru – sporu z obchodního vztahu.

[30] Projednávání a rozhodování ve věcech soukromoprávních náleží již s účinností od 1. 1. 2003 obecným soudům, které postupují podle části páté zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu (o. s. ř.). Soud neprovádí pouze přezkum správního rozhodnutí, jak je činěno ve správním soudnictví, ale je povolán k tomu, aby případně sám rozhodl o věci.

IV. Závěr a náklady řízení

[31] Stěžovatelovy námitky byly důvodné. Rozsudek městského soudu je tedy nezákonný, neboť Drážní úřad i stěžovatel měli pravomoc v dané věci rozhodnout a jejich rozhodnutí tak nejsou nicotná. Jedná se však o rozhodnutí, kterým rozhodl správní orgán v mezích své pravomoci v soukromoprávní věci. Žaloba proti takovému rozhodnutí je nepřípustná podle § 68 písm. b) s. ř. s. a městský soud ji tak měl odmítnout podle § 46 odst. 2 s. ř. s.

[32] Vzhledem k tomu NSS podle § 110 odst. 1 s. ř. s. rozsudek městského soudu zrušil a žalobu proti rozhodnutí stěžovatele odmítl.

[33] Současně NSS poučuje žalobce o tom, že ve lhůtě do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku může podat žalobu podle části páté o. s. ř.; věcná příslušnost soudu k projednání a rozhodnutí sporu je dána § 249 odst. 1 o. s. ř., podle něhož k řízení v prvním stupni jsou příslušné okresní soudy, a místní příslušnost soudu pak vyplývá z § 250 odst. 1 o. s. ř.

[34] Žalobce neměl v tomto soudním řízení ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Stěžovatel (žalovaný) sice v řízení o kasační stížnosti byl úspěšný, žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti mu však nevznikly. Pokud jde o řízení o žalobě, tak ta byla odmítnuta, a v takovém případě nemá žádný z účastníků právo na náhradu nákladů řízení. NSS proto rozhodl tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

[35] Soudní poplatek za žalobu, která byla odmítnuta, NSS žalobci vrátit nemohl, neboť žaloba nebyla odmítnuta předtím, než bylo vydáno rozhodnutí o věci samé (§ 10 odst. 3 a 5 zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, a usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 30. 9. 2021, čj. 4 Azs 187/2020 - 49).

[36] Osobám na řízení zúčastněným soud neuložil žádnou povinnost, v souvislosti s jejímž plněním by jim nějaké náklady vznikly, a proto nemají právo na náhradu nákladů řízení.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

Žalobce může **do jednoho měsíce** od právní moci tohoto rozsudku podat v této věci žalobu podle části páté o. s. ř. k příslušnému okresnímu soudu. Jestliže tak žalobce v této lhůtě učiní, platí, že soudní řízení podle části páté o. s. ř. o takové žalobě bylo zahájeno dnem, kdy takový návrh došel soudu ve správním soudnictví.

V Brně dne 25. února 2022

pokračování

Ondřej Mrákota
předseda senátu