



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Michaely Bejčkové a soudců Zdeňka Kühna a Ondřeje Mrákoty ve věci žalobkyně: **Správa železnic, státní organizace**, Dlážděná 1003/7, Praha 1, proti žalované: **Dražní inspekce**, Těšnov 1163/5, Praha 1, ve věci ochrany před nezákonným zásahem žalované, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 27. 5. 2022, čj. 9 A 37/2021-57,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Žádný z účastníků **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

1. Popis věci

[1] Žalobkyně se u městského soudu domáhala ochrany proti nezákonnému zásahu Dražní inspekce. Ten spočíval ve vydání *Závěrečné zprávy o výsledcích šetření mimořádné události ze dne 8. 2. 2021* (o srážce a vykolejení vlaku mezi stanicemi Nová Paka a Lázně Bělohrad dne 24. 7. 2019, a to kvůli padlému stromu). Žalobkyně navrhla, aby soud vyslovil, že tento zásah je nezákonný.

[2] Zpráva je podle žalobkyně nezákonná mimo jiné proto, že ji Dražní inspekce nevydala do dvanácti měsíců od mimořádné události (což jí ukládá § 53e odst. 1 zákona č. 266/1994 Sb., o dráhách) a že inspekce nevážíla stanoviska žalobkyně při projednávání zprávy (§ 53b odst. 6 zákona o dráhách). Inspekce se ve zprávě odchýlila od ustálené rozhodovací praxe civilních soudů i NSS a také nepřipustně retroaktivně užila § 10 odst. 3 zákona o dráhách. Inspekce dále nerespektovala § 10 odst. 2 tohoto zákona a přenášela povinnost uloženou státu na soukromé subjekty, což se projevilo ve *Stanovisku Dražního*

úřadu k realizaci bezpečnostních doporučení Drážní inspekce ze dne 15. 2. 2021. V něm byla žalobkyně nezákonně nucena přijímat bezpečnostní opatření (tj. vnitřním předpisem uložit svým zaměstnancům povinnost odstranit stromoví ohrožující bezpečné provozování dráhy). Drážní inspekce překročila své pravomoci a svou odbornost, její závěry jsou nesprávné a zpráva nemá ani formální náležitosti vyžadované zákonem a prováděcí vyhláškou.

[3] Městský soud žalobu odmítl pro nedostatek podmínek řízení [§ 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s.]: závěrečná zpráva totiž vzhledem ke své povaze (dokumentace události na dráze) a původkyni (Drážní inspekce ve své pravomoci) nemůže být pojmově zásahem. Žalobkyně navíc ani nebyla zprávou *přímo* zasažena na svých právech. Drážní inspekce jen zaslala zprávu s bezpečnostním doporučením Drážnímu úřadu a Ministerstvu dopravy a vedla je k metodickému přijímání opatření vůči všem provozovatelům drah. Teprve pokud by tyto orgány přijaly vůči žalobkyni konkrétní opatření, uložily jí sankci apod., mohla by se žalobkyně domáhat ochrany u správního soudu.

2. Kasační řízení

[4] Usnesení městského soudu napadla žalobkyně kasační stížností (proto bude dále označována jako *stěžovatelka*).

[5] V ní především trvá na tom, že závěrečná zpráva je nezákonným zásahem a městský soud měl její žalobu projednat věcně. Vysvětluje, že je provozovatelkou celostátní a regionální dráhy a drážní dopravy v převažujícím rozsahu, zastoupení ostatních provozovatelů je v drážní dopravě marginální. Jakýkoli akt určený provozovateli dráhy je fakticky konkrétním aktem vůči stěžovateli.

[6] Městský soud opomněl posoudit zprostředkovaný zásah do stěžovatelčiných práv. Drážní úřad stěžovatelku vyzval v reakci na zprávu Drážní inspekce (ta stěžovatelce vytýká hned několik chyb) a bezpečnostní doporučení v ní uvedená, aby vnitřním předpisem uložila svým zaměstnancům povinnost odstranit stromoví ohrožující bezpečné provozování dráhy. Drážní úřad stěžovatelku současně vyzval, aby mu sdělila, jak s bezpečnostním doporučením inspekce naložila. Z toho je patrné, že je stěžovatelka na základě zprávy Drážní inspekce nucena činit úkony, k nimž byla vyzvána. Stěžovatelka na výzvu reagovala nesouhlasným stanoviskem, které však Drážní úřad nevyslyšel.

[7] Zásah do stěžovatelčiných práv pak představuje již samotné zveřejnění závěrečné zprávy na webových stránkách Drážní inspekce a následné přebírání závěrů vyšetřování (například v článku na webu Svazu odborářů služeb a dopravy). Dopravci také hojně užívají závěrečné zprávy ve sporech o náhradu škody z mimořádných událostí.

[8] Ke kasační stížnosti se vyjádřila Drážní inspekce. Se stěžovatelkou je ve shodě, že měl městský soud žalobu posoudit věcně, neměl ji však shledat důvodnou. Přestože městský soud zvolil nesprávnou formu rozhodnutí, podle inspekce věc implicitně věcně posoudil. Stěžovatelku tím nijak nezkrátil na právech, a NSS by proto měl kasační stížnost zamítnout.

pokračování

[9] Drážní inspekce zdůraznila, že závěrečná zpráva nezakládá stěžovatelce žádná práva ani povinnosti, a to ani v části bezpečnostního doporučení. Sama stěžovatelka označuje tvrzený zásah za zprostředkovaný a na ten se ochrana nevztahuje. Inspekce není schopna ovlivnit formu ani obsah konkrétního úkonu adresáta bezpečnostního doporučení (zde Drážního úřadu). Pasivně legitimován by mohl být Drážní úřad, ne však Drážní inspekce. Stěžovatelka se podle inspekce mylí i ve svých výhradách ke správnosti závěrečné zprávy a k procesu její tvorby.

[10] V pozdějším vyjádření inspekce komentovala i přílohy kasační stížnosti (*Stanovisko Drážního úřadu k realizaci bezpečnostního doporučení Drážní inspekce*, vyjádření stěžovatelky k němu a odpovědi Drážního úřadu na toto vyjádření). Zdůraznila, že dokumenty jsou samostatnými kroky subjektů na ní nezávislých, tedy Drážního úřadu a stěžovatelky. Podrobněji také obhajovala své bezpečnostní doporučení, aby měli provozovatelé drah ve svých vnitřních předpisech zapracován postup podle § 10 odst. 3 zákona o dráhách (jako alternativu k činnosti Drážního úřadu podle § 10 odst. 2 tohoto zákona). Závěrem poznamenala, že stěžovatelka požadavkům Drážního úřadu vyhověla a zapracovala je do svých vnitřních předpisů již v březnu 2021.

3. Právní hodnocení

[11] Kasační stížnost není důvodná.

[12] NSS v této věci řeší jen to, zda mohl městský soud žalobu odmítnout, či nikoli (§ 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.]. Dospěl k závěru, že ano. U toho NSS přezkoumával jen postup městského soudu a správnost úvah, které jej vedly k odmítnutí žaloby.

[13] Podle § 82 s. ř. s. *každý, kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením (dále jen „zásah“) správního orgánu, který není rozhodnutím, a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo, může se žalobou u soudu domáhat ochrany proti němu nebo určení toho, že zásah byl nezákonný.*

[14] Aby mohl soud poskytnout žalobci ochranu před nezákonným zásahem, musí tak být žalobce (1) přímo (2) zkrácen na svých právech zásahem správního orgánu v širším smyslu, který (3) je nezákonný, (4) není rozhodnutím a (5) byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo (rozsudek NSS ze dne 17. 3. 2005, čj. 2 Aps 1/2005-65, č. 603/2005 Sb. NSS).

[15] Rozšířený senát se ve věci *Žaves* vyjádřil mimo jiné k aktivní legitimaci k podání zásahové žaloby. Je-li zjevné a nepochybné, že jednání popsané v žalobě nemůže být vzhledem ke své povaze, původu či jiným okolnostem „zásahem“ ve smyslu legislativní zkratky v § 82 s. ř. s., i kdyby byla všechna žalobní tvrzení pravdivá, musí soud podle rozšířeného senátu takovou žalobu odmítnout podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., protože tu chybí podmínka řízení spočívající v myslitelném tvrzení nezákonného zásahu. Soud u toho má přihlížet též k závěrům ustálené judikatury: ta dále vysvětluje, které úkony veřejné správy nejsou a nemohou být nezákonným zásahem (rozsudek ze dne 26. 3. 2021, čj. 6 As 108/2019-39, č. 4178/2021 Sb. NSS, bod 115; k těmto závěrům se přihlásil

rozšířený senát také v pozdějším rozsudku ze dne 20. 12. 2022, čj. 10 As 25/2020-61, bod 47).

[16] V této věci spatřovala stěžovatelka zásah ve vydání závěrečné zprávy o výsledcích šetření mimořádné události, zejména v části bezpečnostních doporučení.

[17] Městský soud odmítl žalobu proto, že vydání závěrečné zprávy o výsledcích šetření mimořádné události nemůže být pojmově zásahem vzhledem k povaze zprávy (dokumentace události na dráze) a původkyni (Drážní inspekce ve své pravomoci). K tomu městský soud dodal, že stěžovatelka nebyla závěrečnou zprávou *přímo* zasazena na svých právech. Bezpečnostní *doporučení* v závěrečné zprávě byla adresována Drážnímu úřadu a Ministerstvu dopravy; naproti tomu stěžovatelce neukládala žádná opatření, povinnosti či omezení.

[18] S těmito úvahami NSS souhlasí.

[19] Zákon o dráhách upravuje šetření mimořádných událostí a vážných nehod na dráhách v § 53b a následujících ustanoveních, závěrečnou zprávu o výsledcích šetření mimořádné události potom v § 53e tohoto zákona.

[20] Podle § 53e odst. 1 zákona o dráhách

Drážní inspekce bez zbytečného odkladu po dokončení šetření, nejpozději do 12 měsíců ode dne, kdy k mimořádné události došlo, zpracuje závěrečnou zprávu o výsledcích šetření a po odstranění osobních údajů ji zveřejní způsobem umožňujícím dálkový přístup. Je-li to s ohledem na předcházení mimořádným událostem vhodné, **obsahuje závěrečná zpráva rovněž bezpečnostní doporučení určené Drážnímu úřadu, Agentuře Evropské unie pro železnice, jinému správnímu orgánu nebo příslušnému orgánu jiného členského státu.** Drážní úřad a jiný správní orgán využijí bezpečnostní doporučení k přijetí odpovídajících opatření, včetně návrhu na změnu právní úpravy. Návrh závěrečné zprávy Drážní inspekce projedná s Drážním úřadem, dotčeným provozovatelem dráhy, dotčeným dopravcem a, považuje-li to za vhodné, rovněž s jinou osobou nebo jiným správním orgánem.

[21] Již ze samotného textu zákona je zjevné, že bezpečnostní doporučení obsažená ve zprávě jsou určena Drážnímu úřadu či jinému správnímu orgánu a Agentuře Evropské unie pro železnice, nikoli však stěžovatelce jako provozovatelce dráhy (tomu odpovídá i § 53e odst. 4 tohoto zákona, podle něhož *Drážní úřad a jiný správní orgán sdělí Drážní inspekci ve lhůtě 12 měsíců ode dne zveřejnění závěrečné zprávy obsahující jim určená bezpečnostní doporučení, jaká opatření v souvislosti s tímto doporučením přijaly; toto sdělení činí pravidelně, alespoň jednou ročně, do doby přijetí odpovídajících opatření*). Použitý pojem *doporučení* navíc určuje, že tyto závěry mají doporučující charakter a nejsou závazné a autoritativně vynutitelné ani vůči správním úřadům, natož vůči stěžovatelce.

[22] NSS nepochybně, že vydání zprávy mohlo mít pro stěžovatelku určité důsledky, to však k její aktivní legitimaci pro podání zásahové žaloby nestačí. S dotčením ostatně počítá i zákon, který ukládá Drážní inspekci při šetření přijímat a brát v úvahu podněty a vyjádření mimo jiné *dotčeného provozovatele dráhy* [§ 53b odst. 6 zákona o dráhách], projednat s ním návrh závěrečné zprávy [§ 53e odst. 1] a konečně mu i závěrečnou zprávu zaslat [§ 53e odst. 3 písm. e)]. Aby šlo o zásah, muselo by jednání správního úřadu

pokračování

směřovat vůči stěžovateli přímo, nezprostředkovaně, či by jí stěžovatelka musela být přímo zasazena. Mezi jednáním správního orgánu a jeho následkem v podobě přímého zásahu do práv nemůže být žádný další zprostředkující mechanismus, který by účinky jednání mohl omezit, pozměnit či zcela vyloučit (rozsudek ve věci 10 As 25/2020, bod 37). To však není nynější situace stěžovatelky, Drážní inspekce a bezpečnostních doporučení v závěrečné zprávě. Teprve až na základě doporučujících metodických instrukcí Drážní inspekce učinil Drážní úřad úkony zaměřené adresně vůči stěžovateli.

[23] Podstatné v této věci je, že závěrečná zpráva Drážní inspekce stěžovatelce neukládá žádnou povinnost, Drážní inspekce tedy jejím vydáním nemohla přímo zasáhnout do stěžovatelčiných veřejných subjektivních práv. Tvrzené jednání nemůže být pojmově zásahem ve smyslu § 82 s. ř. s., městský soud proto správně žalobu odmítl pro nedostatek podmínky řízení.

[24] K obsahu a formě navazujících úkonů Drážního úřadu vydaných v reakci na zprávu Drážní inspekce se NSS nebude blíže vyjadřovat, protože nejsou předmětem tohoto řízení. Považuje však za vhodné upozornit na své dřívější závěry, které jsou přílehlavé i zde, byť je přijal na podkladě jiné věci [k výzvě k odevzdání cestovního pasu podle § 23 zákona č. 329/1999 Sb., o cestovních dokladech, ve znění účinném do 31. 12. 2004 (obdobně i ve znění do 31. 12. 2010), rozsudek ve věci 2 Aps 1/2005 citovaný v bodě [14] výše]:

„Přípis správního orgánu určité osobě, který obsahuje sdělení o stavu určitých věcí nebo určitého řízení, **přímo nevynutitelnou výzvu, aby něco učinila**, a informaci o případných negativních důsledcích, které tuto osobu za určitých zákonem předvídaných podmínek mohou postihnout, ještě **nelze považovat za zkrácení subjektivních práv této osoby, jakkoli samozřejmě takovou osobu mohou znejistit v náhledu na její právní pozici a vyvolat v ní pocit jistého ohrožení**. Právní řád totiž neposkytuje a ani nemůže poskytovat ochranu před subjektivním (a nezřídka i psychologicky zcela pochopitelným a z lidského hlediska důvodným) pocitem ohrožení či nejistoty, nýbrž jen ochranu subjektivních práv, tedy konkrétních práv určité osoby.“

[25] Pro úplnost soud doplňuje, že z obsahu stěžovatelčiných podání ve správních i soudních spisech je zřejmé, že jí primárně jde o výklad § 10 odst. 2 a 3 zákona o dráhách. S dotčenými orgány totiž stěžovatelka vede dlouhodobější spor o rozsah svých povinností jako provozovatelky dráhy, které jí plynou právě z § 10 odst. 3 a dalších ustanovení tohoto zákona. Tuto otázku však správní soudy na podkladě stěžovatelčiny zásahové žaloby řešit nemohou. Zásahová žaloba slouží k ochraně konkrétních veřejných subjektivních práv určité osoby, nikoli k tomu, aby správní soudy abstraktně a preventivně řešily spory o právní výklad mezi adresáty právních norem bez vazby na přímé porušení konkrétního práva.

4. Závěr a náklady řízení

[26] Protože kasační stížnost není důvodná, NSS ji zamítl.

[27] O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 a § 120 s. ř. s. Stěžovatelka neměla ve věci úspěch, a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Žalované nevznikly v tomto řízení náklady, které by se vymykalý z její běžné úřední činnosti.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 16. března 2023

Michaela Bejčková
předsedkyně senátu