



ČESKÁ REPUBLIKA

## ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Barbary Pořízkové a soudců JUDr. Tomáše Herce a JUDr. Pavla Molka v právní věci žalobkyně: **Správa železnic, státní organizace**, se sídlem Dlážděná 1003/7, Praha 1, proti žalovanému: **Úřad pro ochranu hospodářské soutěže**, se sídlem třída Kpt. Jaroše 1926/7, Brno, proti rozhodnutí předsedy Úřadu pro přístup k dopravní infrastruktuře (jako právního předchůdce žalovaného) ze dne 14. 1. 2020, č. j. UPDI-0115/20/BL, za účasti osob zúčastněných na řízení: **I) ARRIVA vlaky s.r.o.**, se sídlem Křižíkova 148/34, Praha 8, **II) České dráhy, a.s.**, se sídlem nábreží Ludvíka Svobody 1222/12, Praha 1, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 20. 12. 2023, č. j. 3 A 136/2021-118,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á p r á v o** na náhradu nákladů řízení.
- III. Osoby zúčastněné na řízení **n e m a j í p r á v o** na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

### I. Vymezení věci

[1] Ve věci jde o to, za jakých podmínek lze rozhodnutí o předběžném opatření považovat za úkon správního orgánu předběžné povahy, u něhož se uplatní výlučka ze soudního přezkumu podle § 70 písm. b) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Splnění těchto podmínek je posuzováno ve vztahu k rozhodnutí o předběžném opatření někdejšího Úřadu pro přístup k dopravní infrastruktuře, jehož působnost přešla od 1. 1. 2024 na Úřad pro ochranu hospodářské soutěže, vydaném v řízení o zákonnosti prohlášení o dráze podle § 34e zákona č. 266/1994 Sb., o dráhách, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o dráhách“). Předběžné opatření přidělci kapacity dráhy zakázalo používat některé části změny prohlášení o dráze.

[2] Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) je zákonem zřízenou státní organizací (do 31. 12. 2019 byl její název Správa železniční dopravní cesty, státní organizace), která je podle

§ 32 odst. 3 zákona o dráhách oprávněna přidělovat kapacitu dráhy ve vlastnictví státu. Jako přidělcce kapacity dráhy zpracovala a zveřejnila Prohlášení o dráze celostátní a regionální platné pro přípravu jízdního řádu 2020 a pro jízdní řád 2020, č. j. 56258/2018-SZDC-GŘ-O12, které bylo účinné od 14. 12. 2018. Součástí prohlášení o dráze podle § 33 zákona o dráhách jsou pravidla pro přidělování a odnímání kapacity dráhy, pro přístup na dráhu, její užití a výpočet ceny za toto užití. Na základě žádostí o přidělení kapacity dráhy stěžovatelka zpracovala jízdní řád 2020, který nabyl platnosti dne 14. 12. 2019.

[3] Dne 28. 11. 2019 stěžovatelka zveřejnila změnu č. 2 uvedeného prohlášení o dráze, č. j. 70522/2019-SŽDC-GŘ-O5 (dále jen „změna č. 2 prohlášení o dráze“), která se stala účinnou dne 1. 12. 2019. Osoby zúčastněné na řízení jsou dopravci, kteří požádali stěžovatelku o přidělení kapacity dráhy. Samostatnými návrhy podanými ve dnech 11. a 12. 12. 2019, o nichž bylo vedeno společné řízení, se tyto osoby domáhaly, aby Úřad pro přístup k dopravní infrastruktuře (dále jen „Úřad“) podle § 34e zákona o dráhách posoudil zákonnost některých částí změny č. 2 prohlášení o dráze. Současně navrhly, aby Úřad nařídil předběžné opatření podle § 61 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, kterým by s okamžitou účinností zakázal použití této změny v konkrétně vymezených bodech. Změna prohlášení o dráze, kterou stěžovatelka zveřejnila necelé dva týdny přede dnem platnosti jízdního řádu, měla totiž v rozsahu úpravy ceny za použití komunikací pro cestující představovat náhlý a výrazný zásah do práv dopravců i objednatelů veřejných služeb v přepravě cestujících. Tímto postupem měl být popřen smysl a účel zveřejnění prohlášení o dráze ve lhůtě stanovené v § 33 odst. 1 větě první zákona o dráhách. Osoby zúčastněné na řízení namítaly, že nepředvídaný nárůst ceny, průměrně o 10 % oproti původní výši ceny za užití dráhy, nemůže být zohledněn v rozumné době v rozpočtech objednatelů, ani být promítnut do jízdného.

[4] Úřad rozhodnutím ze dne 13. 12. 2019, č. j. UPDI-3532/19/ZA nařídil předběžné opatření, kterým uložil stěžovateli zákaz používat některé části změny č. 2 prohlášení o dráze. Zákaz se vztahoval na

*„- přílohu „B“ – Nová tabulka C: Kategorie železničních stanic a zastávek dle přístupových cest pro cestující,  
- přílohu „C“ část C bod I.2 a I.3 – nové znění,  
- přílohu „C“ část C bod III.3 – nové znění textu,  
- přílohu „C“ část C bod IV – nové znění bodu – Cena za použití přístupových komunikací pro cestující ve vlaku osobní dopravy,  
- přílohu „C“ část C bod V – nové znění bodu – Zpracování informací ve výpočetním systému IS KAPO a odsouhlasení fakturovaných výkonů a cen za použití dráhy jízdou vlaku“,*

změny č. 2 prohlášení o dráze, „obsahující nový výpočet složky ceny za použití přístupových komunikací pro cestující ve vlaku osobní dopravy při uplatňování ceny za užití dráhy jízdou vlaku“. Podstatou zákazu tak bylo znemožnění vybírat od jednotlivých dopravců cenu za použití přístupových komunikací pro cestující ve vlaku osobní dopravy, u níž byl v příloze „C“ části C bodu IV stanoven nový výpočet.

[5] Stěžovatelka podala proti tomuto rozhodnutí rozklad a navrhla zrušení předběžného opatření. Předseda Úřadu o rozkladu rozhodl rozhodnutím ze dne 14. 1. 2020,

pokračování

č. j. UPDI-0115/20/BL, kterým rozhodnutí o předběžném opatření formulačně upravil v tom smyslu, že zákaz se uplatní nikoli vůči části příloh „*upravující nový výpočet složky ceny*“, nýbrž „*v rozsahu pravidel stanovení*“ složky uvedené ceny. Ve zbylé části rozklad zamítl a rozhodnutí o předběžném opatření potvrdil.

[6] Městský soud v Praze (dále jen „městský soud“) napadeným usnesením podle § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 68 písm. e) a § 70 písm. b) s. ř. s. odmítl žalobu stěžovatelky proti rozhodnutí předsedy Úřadu, neboť směřovala proti rozhodnutí předběžné povahy, na které se vztahuje výluka ze soudního přezkumu. U žalobou napadeného rozhodnutí měly být splněny časová, věcná i osobní podmínka, tedy všechny tři podmínky, které musí rozhodnutí předběžné povahy naplnit podle právního názoru vysloveného v rozsudku rozšířeného senátu ze dne 27. 10. 2009, č. j. 2 Afs 186/2006-54, č. 1982/2010 Sb. NSS. Rozhodnutí žalovaného bylo dočasné povahy (podmínka časová), bylo adresováno stejné osobě jako konečné rozhodnutí (podmínka osobní) a upravovalo otázky, o nichž bylo rozhodnuto konečným rozhodnutím (podmínka věcná). Stěžovatelka měla možnost domoci se přezkumu rozhodnutí o předběžném opatření zprostředkovaně prostřednictvím žaloby proti konečnému rozhodnutí.

[7] Pro úplnost je třeba dodat, že Úřad rozhodl věcně o návrhu osob zúčastněných na řízení rozhodnutím ze dne 4. 3. 2020, č. j. UPDI-0797/20/ZA, v němž shledal, že část změny č. 2 prohlášení o dráze, konkrétně příloha „C“ část C bod IV – nové znění bodu – Cena za použití přístupových komunikací pro cestující ve vlaku osobní dopravy, v odstavcích IV.1 a IV.2, je v rozporu s § 33 odst. 1, odst. 3 písm. a) a c) zákona o dráhách a stanovil, že v tomto rozsahu tuto změnu prohlášení o dráze nelze použít. Její ostatní části nezákonnými neshledal. O rozkladu stěžovatelky rozhodl předseda Úřadu rozhodnutím ze dne 19. 6. 2020, č. j. UPDI-2424/20/KP, tak, že jej zamítl a konečné rozhodnutí Úřadu potvrdil. Předběžné opatření pozbylo účinnosti ke dni 9. 7. 2020, kdy nabylo právní moci rozhodnutí o rozkladu. Stěžovatelka podala proti tomuto rozhodnutí žalobu, o níž bylo v době vydání napadeného usnesení vedeno řízení před městským soudem pod sp. zn. 8 A 128/2023.

## II. Obsah kasační stížnosti

[8] Stěžovatelka napadá usnesení městského soudu kasační stížností z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) a e) s. ř. s., a navrhuje jej zrušit a věc vrátit městskému soudu k dalšímu řízení. Rozhodnutí o předběžném opatření, kterým jí byl stanoven zákaz používat některé části změny č. 2 prohlášení o dráze, podle jejího názoru není rozhodnutím předběžné povahy ve smyslu § 70 písm. b) s. ř. s. Není u něj totiž splněna věcná podmínka vymezená v rozsudku rozšířeného senátu č. j. 2 Afs 186/2006-54. Konečné rozhodnutí vydané podle § 34e odst. 3 zákona o dráhách nemohlo po věcné stránce zcela a úplně obsáhnout i rozhodnutí o předběžném opatření, a to právě proto, že nemůže působit zpětně před okamžik právní moci. Úřad je v konečném rozhodnutí povinen stanovit přiměřenou lhůtu a teprve po jejím marném uplynutí se přezkoumávaná část prohlášení o dráze nepoužije. Vždy musí jít o zákaz do budoucna, účinný po uplynutí přiměřené lhůty, což vylučuje nařízení předběžného opatření v řízení o zákonnosti prohlášení o dráze podle § 34e zákona o dráhách. Rozhodnutí o předběžném opatření je navíc věcně obsáhlejší. Dopadá i na části přezkoumávaného prohlášení o dráze, které byly konečným rozhodnutím označeny za zákonné. Povinnost soudního přezkumu rozhodnutí o předběžném opatření vyplývá také z čl. 56 odst. 10 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2012/34/EU ze dne

21. 11. 2012 o vytvoření jednotného evropského železničního prostoru (dále jen „směrnice 2012/34/EU“).

[9] Propojenost a souvislost rozhodnutí o předběžném opatření a konečného rozhodnutí měl popřít i samotný Úřad. V rozkladu proti konečnému rozhodnutí stěžovatelka uplatňovala i námitky vůči účinkům předběžného opatření, předseda Úřadu je však odmítl s tím, že splnění podmínek pro nařízení předběžného opatření bylo posouzeno již v rozhodnutí o rozkladu, které se týkalo předběžného opatření, a nyní nebylo předmětem řízení. Úřad tak zjevně nepovažoval rozhodnutí o předběžném opatření a konečné rozhodnutí za věcně plně související.

[10] Podle stěžovatelky nelze souhlasit se závěrem městského soudu, že se ochrany svých práv může účelněji domoci v řízení o žalobě proti konečnému rozhodnutí. V tomto řízení navrhla jeho přerušení do doby, než bude rozhodnuto o jejím dovolání proti usnesení městského soudu ze dne 29. 8. 2023, sp. zn. 15 Co 151/2023, kterým byla v řízení podle části páté zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, odkázána na řízení ve správním soudnictví. Důvodem dovolání je nezohlednění závěrů usnesení zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů (dále jen „zvláštní senát“), ze dne 16. 1. 2023, č. j. Konf 3/2022-53, č. 4444/2023 Sb. NSS. Z tohoto usnesení vyplývá příslušnost civilních soudů k přezkumu konečného rozhodnutí v řízení podle části páté občanského soudního řádu. Uspěje-li s dovoláním, vezme žalobu proti konečnému rozhodnutí, o níž je nyní vedeno řízení ve správním soudnictví, zpět. Je-li však podle uvedeného usnesení zvláštního senátu příslušný k projednání žaloby proti rozhodnutí o předběžném opatření správní soud, stěžovatelka nemá jinou možnost než trvat na projednání této žaloby.

### III. Vyjádření žalovaného a osob zúčastněných na řízení

[11] Zákonem č. 464/2023 Sb., kterým se mění a ruší některé zákony v souvislosti se zrušením Úřadu pro přístup k dopravní infrastruktuře, byl Úřad s účinností od 1. 1. 2024 zrušen (čl. X bod 1) a jeho působnost přešla na Úřad pro ochranu hospodářské soutěže (čl. X bod 2). Podle čl. X bodu 10 tohoto zákona „[s]právní řízení a další postupy, zahájené Úřadem v oblasti jeho působnosti a přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona nedokončené, dokončí Úřad pro ochranu hospodářské soutěže; dosavadní úkony Úřadu se považují za úkony Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže.“ Nejvyšší správní soud (dále též „kasační soud“ nebo „NSS“) proto vyzval k vyjádření ke kasační stížnosti právě žalovaného, který této možnosti využil.

[12] Žalovaný ve svém vyjádření uvedl, že žalobou napadené rozhodnutí bylo podle § 70 písm. b) s. ř. s. vyloučeno ze soudního přezkumu. K námitkám stěžovatelky poukazuje na skutečnost, že v řízení o zákonnosti prohlášení o dráze podle § 34e zákona o drahách lze rozhodnout o předběžném opatření podle § 61 správního řádu. Takovéto rozhodnutí je ze své povahy dočasné a jeho účinky jsou vázány pouze na období, než bude v konečném rozhodnutí postaveno najisto, zda je prohlášení o dráze či jeho část v rozporu se zákonem. Provozovatel dráhy nemusí z důvodu tohoto rozhodnutí dotčené části prohlášení o dráze opravovat či nahrazovat. Je tedy zjevné, že mezi použitím § 34e odst. 3 zákona o drahách a použitím § 61 odst. 1 správního řádu nedochází k žádné kolizi. Zánik účinků předběžného opatření je vázán na okamžik, kdy se rozhodnutí ve věci stalo vykonatelným nebo nabylo jiných právních účinků, a nikoli na okamžik vydání či nabytí právní moci. Nevzniká zde žádná „mezera“ v tom smyslu, že by konečné rozhodnutí nenavazovalo na rozhodnutí

pokračování

o vydání předběžného opatření. Požadavek, aby Úřad podle § 34 odst. 3 zákona o dráhách stanovil u nezákonné části prohlášení o dráze přiměřenou lhůtu, po jejímž uplynutí ji nelze použít, se vztahoval pouze na konečné rozhodnutí. Při rozhodování o předběžném opatření Úřad posuzoval pouze to, zda existovala potřeba, aby byly zatímně upraveny poměry účastníků, a to v kontextu posuzované věci tím, že do konečného rozhodnutí bude uložen zákaz použití sporných částí prohlášení o dráze.

[13] Dále se žalovaný zabýval naplněním podmínek pro posouzení rozhodnutí jako úkonu správního orgánu předběžné povahy, které vyplývají z rozsudku NSS ze dne 29. 3. 2006, č. j. 2 Afs 183/2005-64, č. 886/2006 Sb. NSS. Je přesvědčen, že u daného rozhodnutí o předběžném opatření je splněn jak materiální znak dočasnosti úpravy poměrů účastníků řízení, tak procesní znak možnosti ihned uplatnit opravný prostředek před správním orgánem (rozklad). Ve vztahu k testu předběžné povahy formulovanému v rozsudku rozšířeného senátu č. j. 2 Afs 186/2006-54 uvedl, že časová podmínka je splněna, neboť na žalobou napadené rozhodnutí předsedy Úřadu navázalo konečné rozhodnutí. Spatřuje-li stěžovatelka nesplnění podmínky věcné souvislosti v tom, že rozhodnutí o uložení předběžného opatření v sobě zahrnuje období před nástupem účinků konečného rozhodnutí, jde o skutečnost, která je inherentně spojena s předběžnou povahou rozhodnutí a souvisí s již zmíněnou časovou podmínkou. Rozhodnutí o předběžném opatření je vydáváno s tím, že konečné rozhodnutí nepůsobí retroaktivně a do jeho vydání je třeba zatímně upravit poměry účastníků řízení. Samotná podmínka věcné souvislosti je pak naplněna tím, že rozhodnutí o předběžném opatření se týkalo zákazu použití částí prohlášení, o nichž bylo pojednáno v konečném rozhodnutí. Rozhodováno tedy bylo o shodných vztazích, tedy o tom, zda příslušné části prohlášení lze použít, či nikoli. Účinky konečného rozhodnutí také beze zbytku nahradily účinky rozhodnutí o předběžném opatření a účastníkům řízení je zachována možnost bránit se při soudním přezkumu konečného rozhodnutí proti uložení zákazu použití jednotlivých částí prohlášení o dráze, či naopak proti jeho neuložení. Osobní podmínka byla naplněna tím, že rozhodnutí o předběžném opatření i konečné rozhodnutí má stejné adresáty.

[14] Ve vztahu k směrnici 2012/34/EU, z níž vyplývá požadavek, aby členské státy zajistily soudní přezkum rozhodnutí vydaných příslušným úřadem, žalovaný upozorňuje na to, že na stejných základech je založena i výjimka podle § 70 písm. b) s. ř. s. Toto ustanovení proto není v rozporu se smyslem a účelem směrnice. Jde-li o řízení vedené před městským soudem pod sp. zn. 8 A 128/2023, podle žalovaného není podstatné, že v důsledku procesních kroků stěžovatelky se přezkum konečného rozhodnutí fakticky nemusí uskutečnit, případně se řízení přeruší apod. Použití § 70 písm. b) s. ř. s. je opodstatněno samotnou možností podat žalobu proti konečnému rozhodnutí, tedy, že existuje žalobní typ, který je přípustný a může být využit.

[15] Osoby zúčastněné na řízení se ke kasační stížnosti nevyjádřily.

#### IV. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[16] Nejvyšší správní soud shledal, že kasační stížnost je přípustná, byla podána oprávněnou navrhovatelkou, včas a z důvodů, které zákon připouští, a za stěžovatelku jedná pověřená osoba s vysokoškolským právnickým vzděláním, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie. Následně přezkoumal usnesení městského soudu

v mezích rozsahu kasační stížnosti a v ní uplatněných důvodů, jakož i důvodů, ke kterým přihlíží z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[17] Kasační stížnost není důvodná.

[18] Nejvyšší správní soud předně zdůrazňuje, že napadá-li stěžovatelka usnesení městského soudu, kterým byla odmítnuta její žaloba, pak v kasační stížnosti může uplatnit jen kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., spočívající v tvrzené nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu (např. rozsudek NSS ze dne 21. 4. 2005, č. j. 3 Azs 33/2004-98, č. 625/2005 Sb. NSS). Městský soud nerozhodoval ve věci samé, a tudíž důvod podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. na věc stěžovatelky nedopadá (srov. rozsudek NSS ze dne 30. 1. 2004, č. j. 7 Azs 13/2004-54).

[19] Žaloba stěžovatelky byla odmítnuta pro nepřípustnost, která je podle § 68 písm. e) s. ř. s. dána, domáhá-li se žaloba přezkoumání rozhodnutí, které je z přezkoumání podle tohoto nebo zvláštního zákona vyloučeno. Tak je tomu podle § 70 písm. b) s. ř. s. i u rozhodnutí majících povahu úkonu správního orgánu předběžné povahy. Pro posouzení kasační stížnosti je rozhodné, zda tuto povahu má i rozhodnutí o předběžném opatření, které bylo vydáno podle § 61 odst. 1 správního řádu v řízení o zákonnosti prohlášení o dráze podle § 34e zákona o dráhách a kterým bylo přidělci kapacity dráhy zakázáno používat některé části změny prohlášení o dráze.

#### *IV.a Obecně k vyloučení soudního přezkumu rozhodnutí předběžné povahy*

[20] Rozhodnutí správního orgánu předběžné povahy je neurčitým pojmem, který není v zákoně blíže vymezen. Při jeho výkladu je třeba vyjít z dosavadní judikatury Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu, která v tomto ohledu vymezuje rozhodná kritéria. Základním východiskem je čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), který umožňuje vyloučit ze soudního přezkumu jen ta rozhodnutí orgánu veřejné správy, u nichž to stanoví zákon a jež se netýkají základních práv a svobod podle Listiny. Ústavní soud, aniž by podrobně vyložil tento pojem, v minulosti posoudil ústavnost soudní výluky týkající se rozhodnutí předběžné povahy [na základě návrhu na zrušení části tehdejšího § 248 odst. 2 písm. e) občanského soudního řádu, ve znění účinném do 31. 12. 2000]. Rozpor s čl. 36 odst. 2 Listiny nicméně neshledal, neboť právo na soudní ochranu „je dostatečně zajištěno tím, že je v pravomoci soudů přezkoumávat rozhodnutí správních orgánů, která mají povahu rozhodnutí konečného“ [nález Ústavního soudu ze dne 3. 11. 1999, Pl. ÚS 8/99 (N 153/16 SbNU 135; 291/1999 Sb.)].

[21] Tento závěr se promítl do judikatury Nejvyššího správního soudu. Ten v rozsudku č. j. 2 Afs 183/2005-64 vymezil kritéria rozhodnutí předběžné povahy tak, že musí „současně splňovat následující znaky: 1) musí jít o rozhodnutí správních orgánů ve věcech veřejnoprávních, upravující předběžně či dočasně poměry osob, zajišťující určité věci nebo osoby či zatímně fixující určitý stav (materiální znak); 2) proti tomuto rozhodnutí nebo proti jeho důsledkům musí mít každá osoba, jejíž subjektivní práva jím byla dotčena, možnost bránit se v řízení, jež musí nutně proběhnout (tj. musí být následně po vydání rozhodnutí zahájeno anebo v něm musí být pokračováno, došlo-li k jeho zahájení před vydáním rozhodnutí nebo současně s ním) před správním orgánem, který v dané věci rozhodne s konečnou platností (procesní znak).“

pokračování

[22] Následně se rozšířený senát v rozsudku č. j. 2 Afs 186/2006-54 vyjádřil k otázce povahy rozhodnutí, jehož účelem je zajištění výkonu budoucího konečného rozhodnutí ve věci samé nebo mezitímní úprava poměrů účastníků. Dospěl k závěru, že na takovéto rozhodnutí dopadá soudní výluka podle § 70 písm. b) s. ř. s. jen za předpokladu kumulativního splnění třech podmínek: časové, věcné a osobní (odst. [30] cit. rozsudku).

[23] Časová podmínka *„souvisí s dočasným charakterem rozhodnutí předběžné povahy [...] Rozhodnutí předběžné povahy musí předcházet rozhodnutí konečnému, na jehož vydání má osoba dotčená předběžným opatřením nárok. Toto konečné rozhodnutí musí podléhat soudnímu přezkumu. Rozhodnutí předběžné povahy může být vydáno buď v rámci již zahájeného řízení před správním orgánem, v němž bude následně vydáno rozhodnutí konečné. V tomto případě je ‚dočasnost‘ předběžného rozhodnutí zajištěna tím, že jednotlivec se může soudně domáhat ochrany před nečinností správního orgánu. Pokud je rozhodnutí předběžné vydáno mimo takové řízení před správním orgánem, musí být jeho ‚dočasnost‘ garantována tím, že zákon jednoznačně stanoví lhůtu, v níž musí být zahájeno řízení a vydáno rozhodnutí konečné. [...] Zákon dále musí omezovat účinky rozhodnutí předběžného pouze na období do vydání rozhodnutí konečného.“* (odst. [31] cit. rozsudku).

[24] Věcná podmínka neboli *„podmínka věcné souvislosti mezi rozhodnutím předběžným a rozhodnutím konečným“*, znamená, že *„[r]ozhodnutí konečné musí rozhodnout mj. o vztazích zatímne upravených rozhodnutím předběžným, tj. konečné rozhodnutí musí v sobě věcně zahrnout rozhodnutí předběžné. V opačném případě by totiž nebylo možné domoci se, alespoň zprostředkovaně, přezkumu předběžného rozhodnutí. To předpokládá i obdobné zákonem předvídané předpoklady pro vydání předběžného i konečného rozhodnutí.“* (odst. [32] cit. rozsudku).

[25] Osobní podmínka spočívá v tom, že *„rozhodnutí konečné musí být adresováno (mimo jiné i) stejné osobě jako rozhodnutí předběžné. V opačném případě by totiž opět nebylo možné, aby se osoba dotčená rozhodnutím předběžné povahy domohla soudního přezkumu rozhodnutí předběžného, byť zprostředkovaně pomocí žaloby proti rozhodnutí konečnému.“* (odst. [33] cit. rozsudku).

[26] V rozsudku ze dne 8. 12. 2009, č. j. 7 As 69/2008-47, č. 1996/2010 Sb. NSS, rozšířený senát shrnul východiska vyplývající z judikatury Ústavního soudu, která se zabývala soudní výlučkou u rozhodnutí předběžné povahy. Nabízí-li se dvojí pohled při posuzování toho, zda žalobu lze s ohledem na uvedenou soudní výlučku věcně projednat, pak je povinností správního soudu umožnit účastníkovi domáhat se stanoveným způsobem svých práv u nezávislého a nestranného soudu [náleze ze dne 3. 6. 2003, sp. zn. II. ÚS 419/01 (N 77/30 SbNU 217)]. Správní soud musí zohlednit i možný dopad délky trvání „předběžného“ rozhodnutí. V některých případech může být oddalování přezkumu až do doby konečného rozhodnutí v rozporu s požadavkem na včasnou a účinnou ochranu práv jednotlivce před nezávislým a nestranným soudem [náleze ze dne 27. 5. 2003, I. ÚS 412/01 (N 67/30 SbNU 155)]. Rozšířený senát i s přihlédnutím k těmto závěrům konstatoval, že při výkladu a použití soudní výlučky *„nutno postupovat nanejvýš obezřetně“*. Její ústavnost je podmíněna tím, že *„předběžné soudně nepřezkoumatelné rozhodnutí musí být následováno správním rozhodnutím konečným, v rámci jehož přezkumu se právům jednotlivce dostane soudní ochrany, a to i ve vztahu k účinkům rozhodnutí předběžného“*, a že soudní ochrana *„musí být včasná a účinná“* (odst. [34] cit. rozsudku).

[27] V neposlední řadě platí, že předběžnost je třeba posuzovat vzhledem k typu rozhodnutí bez ohledu na výsledek (srov. rozsudek NSS ze dne 9. 3. 2017, č. j. 9 As 247/2016-33, odst. [22]; nepřímý byl tento závěr vyjádřen již v rozsudku NSS ze dne 22. 8. 2013, č. j. 7 As 23/2013-33).

[28] Uvedená východiska se uplatní i za situace, kdy je správním soudem rozhodováno o žalobě proti procesnímu rozhodnutí, které bylo vydáno ve správním řízení ve věci vyplývající ze soukromoprávních vztahů (jak je tomu podle usnesení zvláštního senátu č. j. Konf 3/2022-53, odst. [25], i v posuzované věci). Je-li k takovému rozhodnutí příslušný správní soud, je jeho povinností posoudit, zda napadené procesní rozhodnutí není vyloučeno ze soudního přezkumu podle § 70 písm. b) s. ř. s.

#### *IV.b Přípustnost žaloby proti rozhodnutí o předběžném opatření v řízení podle § 34e zákona o dráhách*

[29] V řízení o zákonnosti prohlášení o dráze podle § 34e zákona o dráhách se subsidiárně použije úprava předběžného opatření podle správního řádu. Podle § 61 odst. 1 správního řádu „[s]právní orgán může z moci úřední nebo na požádání účastníka před skončením řízení rozhodnutím nařídit předběžné opatření, je-li třeba, aby byly zatímně upraveny poměry účastníků, nebo je-li obava, že by bylo ohroženo provedení exekuce. Předběžným opatřením lze účastníkovi nebo jiné osobě přikázat, aby něco vykonal, něčeho se zdržel nebo něco strpěl, anebo zajistil věc, která může sloužit jako důkazní prostředek, nebo věc, která může být předmětem exekuce.“

[30] Obsahem předběžného opatření mohou být povinnosti, které v různé míře zasahují do práv účastníka řízení. Stejně jako v soudním řízení obecně platí, že předběžné opatření je způsobilé zasáhnout do základních práv a svobod, aniž by byl tento zásah vždy napravitelný v návaznosti na konečné rozhodnutí ve věci samé. Zatímní úprava může navíc trvat po dlouhou dobu [srov. nálezn Ústavního soudu ze dne 10. 11. 1999, sp. zn. II. ÚS 221/98 (N 158/16 SbNU 171)]. Právě proto nelze jakékoli předběžné opatření považovat bez dalšího za rozhodnutí předběžné povahy podle § 70 písm. b) s. ř. s. Tento závěr, byť se s ním lze ve zjednodušené podobě v judikatuře Nejvyššího správního soudu setkat (srov. č. j. 7 As 23/2013-33), obtoží jen při splnění podmínek, které byly vyjádřeny v rozsudku rozšířeného senátu č. j. 2 Afs 186/2006-54.

[31] Nejvyšší správní soud v minulosti shledal, že v některých případech může být žaloba proti rozhodnutí o předběžném opatření přípustná. Učinil tak např. u předběžného opatření vydaného v kolaudačním řízení, kterým bylo stěžovateli jako stavebníkovi nařízeno zdržet se provádění stavebních prací v rozporu se stavebním povolením. Nebyla totiž splněna věcná podmínka, která vyžaduje, aby bylo při soudním přezkumu konečného rozhodnutí možné zkoumat i zákonnost daného opatření (rozsudek NSS ze dne 5. 4. 2018, č. j. 2 As 332/2017-29).

[32] Jiným příkladem je zamítavé rozhodnutí o návrhu na vydání předběžného opatření podle § 117 odst. 1 a 2 někdejšího zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění účinném do 30. 9. 2016 (dále jen „zákon o veřejných zakázkách“), které mělo zadavateli zakázat uzavřít smlouvu v zadávacím řízení [uložení takového zakazu předběžným opatřením předpokládají také § 40 odst. 2 písm. a) a § 254 odst. 1 písm. b) zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, ve znění pozdějších předpisů]. Podle

pokračování

kasačního soudu nebyla splněna časová podmínka, neboť chyběl nárok tehdejší žalobkyně na vydání meritorního rozhodnutí, které by posuzovalo otázku zákonnosti postupu zadavatele a tím i uložení nápravného opatření. Vydání rozhodnutí ve věci samé se odvíjí od postupu zadavatele, který, uzavře-li bez vydání předběžného opatření např. smlouvu na veřejnou zakázku, vyvolá stav, že meritorní přezkum jeho postupu již neprobíhá a řízení je ukončeno bez tohoto přezkumu. Jde-li o věcnou podmínku, předmětem konečného rozhodnutí nebyla otázka samotného zákazu uzavření smlouvy, a tudíž se tehdejší žalobkyně bez jakéhokoli svého zavinění nemohla domoci svých práv, a to ani zprostředkovaně. Nebyla tak splněna podmínka věcná ani časová, a uvedené rozhodnutí nemohlo být považováno za rozhodnutí předběžné povahy (rozsudek NSS č. j. 9 As 247/2016-33, odst. [35] a [36]; srov. též rozsudky NSS ze dne 31. 3. 2015, č. j. 4 As 249/2014-43 [23], a ze dne 25. 9. 2017, č. j. 2 As 21/2017-60, odst. [20]).

[33] Zůstává tak posoudit, zda jsou časová, věcná a osobní podmínka splněny také v posuzované věci. Nejvyšší správní soud připomíná, že Úřad rozhodl o předběžném opatření v řízení, v němž podle § 34e odst. 1 zákona o dráhách rozhodoval o zákonnosti změny č. 2 prohlášení o dráze. Oprávnění přidělce kapacity dráhy ke změně prohlášení o dráze stanoví § 33 odst. 5 zákona o dráhách, podle jehož věty první *„[d]ojde-li ke změně údajů obsažených v prohlášení o dráze, přidělce v něm změnu bezodkladně zaznamená a prohlášení o dráze opětovně zveřejní způsobem umožňujícím dálkový přístup a vyznačí v něm provedené změny“*. Rozhodnutí o předběžném opatření stanovilo stěžovatelce zákaz používat některé části této změny, což mělo za následek, že v tomto rozsahu bylo po dobu účinnosti předběžného opatření nadále použitelné prohlášení o dráze ve znění této změny předcházející. Tím byl zatímne fixován předchozí stav.

[34] V souvislosti s časovou a věcnou podmínkou se Nejvyšší správní soud nejprve zabýval námitkou stěžovatelky, že zákonná úprava řízení o zákonnosti prohlášení o dráze vylučovala, aby Úřad nařídil předběžné opatření uvedeného obsahu. Kasační soud zastává názor, že samotné oprávnění Úřadu podle § 34e odst. 3 zákona o dráhách stanovit v rozhodnutí, v němž shledal nezákonnost části prohlášení o dráze, přiměřenou lhůtu, po jejímž uplynutí nelze tuto část prohlášení o dráze použít, nebrání tomu, aby byl zákaz jejího používání stanoven předběžným opatřením již v průběhu řízení o zákonnosti prohlášení o dráze. Smysl přiměřené lhůty, jak vyplývá i z důvodové zprávy k novele zákona o dráhách provedené zákonem č. 319/2016 Sb., je vytvořit provozovateli dráhy, příp. dopravci dostatečný časový prostor, aby na zjištěnou nezákonnost zareagoval a odstranil ji (Poslanecká sněmovna, 7. volební období, 2013-2017, sněmovní tisk 608, důvodová zpráva k § 34d až 34g). Jejím prostřednictvím je překlenuto období, ve kterém by s ohledem na zjištěnou nezákonnost zcela chyběla určitá část prohlášení o dráze. Není důvodnou obava, že by v období od právní moci konečného rozhodnutí do uplynutí uvedené lhůty mohl vzniknout stav, v jehož průběhu by se navzdory předběžnému opatření musela dočasně použít nezákonná část prohlášení o dráze. Není-li stanoveno jinak, podle § 61 odst. 3 správního řádu předběžné opatření pozbývá účinnosti dnem, kdy se rozhodnutí ve věci samé stalo vykonatelným nebo nabylo jiných právních účinků. Při konečném rozhodnutí vydaném podle § 34e odst. 3 zákona o dráhách to znamená, že byla-li s ohledem na zjištěný rozpor se zákonem stanovena přiměřená lhůta, předběžné opatření pozbývá účinnosti okamžikem uplynutí této lhůty. Jiná související otázka se týká toho, zda s ohledem na účel uvedené lhůty není z povahy věci vyloučeno nařízení předběžného opatření, kterým by bylo zakázáno použití samotného prohlášení o dráze v době platnosti na něj navazujícího

jízdního řádu. Tuto otázku ale na tomto místě není třeba řešit. V posuzované věci jde totiž o předběžné opatření zakazující výlučně používání změny prohlášení o dráze.

[35] K samotné časové podmínce Nejvyšší správní soud uvádí, že rozhodnutí o předběžném opatření předcházelo konečnému rozhodnutí o zákonnosti změny č. 2 prohlášení o dráze. V povinnosti Úřadu rozhodnout o zákonnosti prohlášení o dráze ve lhůtě 40 dnů ode dne zahájení řízení (§ 34e odst. 4 zákona o dráhách) lze spatřovat také určitou záruku, že předběžné opatření nebude účinné příliš dlouhou dobu. Časová podmínka je tedy splněna.

[36] Dále se kasační soud zabýval věcnou podmínkou. Pro její posouzení bylo rozhodné, zda se dotčené osoby mohou domoci soudní ochrany svých práv, do nichž mohlo být rozhodnutím o předběžném opatření zasaženo, v případném soudním řízení o žalobě proti konečnému rozhodnutí.

[37] Ve prospěch závěru o věcné souvislosti nepochybně svědčí, že jak při rozhodování o předběžném opatření, tak při rozhodování ve věci samé, jde o zákonnost a použitelnost příslušných částí změny č. 2 prohlášení o dráze, což jsou právní otázky, jejichž řešení je právě konečným rozhodnutím postaveno najisto. Nejvyšší správní soud dále zdůrazňuje, že rozhodnutí o předběžném opatření může mít za následek, že po určitou dobu nebude možné použít změnu prohlášení o dráze, byť je v souladu se zákonem. Je tomu tak s ohledem na zájem na právní jistotě a předvídatelnosti pravidel pro přidělování a odnímání kapacity dráhy, pro přístup na dráhu, její užití a pro výpočet ceny za její užití. Vyjádřením tohoto zájmu je ostatně i zmíněné oprávnění Úřadu stanovit přiměřenou lhůtu podle § 34e odst. 3 zákona o dráhách, po kterou zůstává přechodně použitelná část prohlášení o dráze navzdory tomu, že byla shledána nezákonnou. Zákon o dráhách obecně předpokládá, že pravidla stanovená v prohlášení o dráze budou žadatelům o přidělení kapacity dráhy známa v dostatečně dlouhém předstihu. Přídělcce kapacity dráhy je musí zveřejnit nejpozději 12 měsíců přede dnem nabytí platnosti jízdního řádu (§ 33 odst. 1 zákona o dráhách), přičemž v tomto období by ideálně mělo dojít také k případnému posouzení jejich zákonnosti. Byla-li změna prohlášení o dráze přesto zveřejněna těsně před účinností jízdního řádu, nebo dokonce v jeho průběhu, pak přídělcce kapacity dráhy i jednotliví žadatelé musí počítat s tím, že tato změna nemusí vyvolat právní účinky ihned. V pouhém oddálení účinnosti změny prohlášení o dráze po dobu nezbytnou k posouzení její zákonnosti nelze spatřovat zásah do práv těchto osob, natožpak porušení jejich ústavně zaručených základních práv a svobod, u něhož by účinná soudní ochrana vyžadovala samostatný přezkum rozhodnutí o předběžném opatření. Možnost domáhat se soudní ochrany proti případné nečinnosti Úřadu, jež by vedla k nepřiměřenému prodlužování doby trvání předběžného opatření, není vyloučením soudního přezkumu rozhodnutí o předběžném opatření nijak dotčena. Kasační soud považuje i věcnou podmínku za splněnou.

[38] O tom, že je splněna i osobní podmínka, není žádného sporu. Rozhodnutí o předběžném opatření i konečné rozhodnutí mají stejné adresáty a ti se mohou domáhat soudního přezkumu konečného rozhodnutí.

[39] Při posouzení podmínek, za nichž lze uplatnit výluky ze soudního přezkumu podle § 70 písm. b) s. ř. s., nelze odhlédnout od námitky stěžovatelky, že požadavek soudního přezkumu vyplývá z čl. 56 odst. 10 směrnice 2012/34/EU. Podle tohoto ustanovení „[č]lenské státy zajistí, aby rozhodnutí přijatá regulačním subjektem podléhala soudnímu

pokračování

*přezkumu. Žádost o přezkum může mít vůči rozhodnutí regulačního subjektu odkladný účinek, pouze pokud okamžitý účinek rozhodnutí regulačního subjektu může u strany žádající o přezkum rozhodnutí vést k nenapravitelným nebo zjevně nepřiměřeným škodám. Tímto ustanovením nejsou v příslušných případech dotčeny pravomoci soudu projednávajícího žádost o přezkum rozhodnutí stanovené ústavním právem.*“ Takto vyjádřená povinnost zajistit soudní přezkum se nijak neodlišuje od stejného požadavku plynoucího z ústavního pořádku. Vyloučení soudního přezkumu u rozhodnutí předběžné povahy, která splňují časovou, věcnou a osobní souvislost, na jejím splnění nic nemění. Jak již bylo uvedeno výše, soudní ochrana práv je dotčeným osobám zajištěna v řízení o žalobě proti konečnému rozhodnutí.

[40] Výše uvedená argumentace není zpochybněna ani poukazem stěžovatelky na to, že podle usnesení zvláštního senátu č. j. Konf 3/2022-53 je sice k projednání žaloby proti rozhodnutí o předběžném opatření příslušný správní soud, k žalobě proti konečnému rozhodnutí jsou však příslušné civilní soudy. I v takovém případě platí, že jejich přezkum konečného rozhodnutí by v dostatečné míře zajišťoval soudní ochranu práv stěžovatelky. Z hlediska jejího základního práva na soudní ochranu zaručeného v čl. 36 odst. 1 Listiny není rozhodné, zda se jí domůže ve správním soudnictví nebo v občanském soudním řízení.

[41] Závěrem lze shrnout, že žaloba proti rozhodnutí o předběžném opatření vydanému v řízení o zákonnosti prohlášení o dráze podle § 34e zákona o drahách, kterým se zakazuje používat změna prohlášení o dráze, případně její části, je podle § 70 písm. b) s. ř. s. nepřipustná. U tohoto rozhodnutí je splněna časová, věcná i osobní podmínka toho, aby jej bylo možné považovat za rozhodnutí předběžné povahy.

## V. Závěr a náklady řízení

[42] Nejvyšší správní soud nepřisvědčil kasačním námitkám stěžovatelky a neshledal ani vadu, ke které by musel přihlédnout z úřední povinnosti. Kasační stížnost proto zamítl podle § 110 odst. 1 věty poslední s. ř. s.

[43] O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka, která neměla ve věci úspěch, nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému nevznikly náklady nad rámec úřední činnosti.

[44] Nejvyšší správní soud neshledal důvody pro přiznání náhrady nákladů řízení ani osobám zúčastněným na řízení podle § 60 odst. 5 ve spojení s § 120 s. ř. s. Nevznikly jim žádné náklady, které by vznikly v souvislosti s plněním povinnosti uložené kasačním soudem.

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

V Brně dne 15. února 2024

JUDr. Barbara Pořízková  
předsedkyně senátu