



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Lenky Kaniové a soudců Ivo Pospíšila a Michala Bobka v právní věci žalobců: a) T. Ch., b) P. Ch., oba zastoupeni Mgr. Ing. Ronaldem Khomem, advokátem se sídlem Rooseveltova 46, Chrudim, proti žalovanému: **Ministerstvo dopravy**, se sídlem nábr. Ludvíka Svobody 1222/12, Praha 1, za účasti: **Cerea, a. s.**, sídlem Dělnická 384, Pardubice, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 18. 1. 2022, č. j. MD-38816/2021-130/3, sp. zn. MD/38816/2021/130, v řízení o kasační stížnosti žalobců proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 28. 2. 2024, č. j. 9 A 25/2022 - 169,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Žalobci **nemají právo** na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovanému se náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **nepřiznává**.
- IV. Osoba zúčastněná na řízení **nemá právo** na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci a rozsudek městského soudu

[1] Drážní úřad obdržel dne 25. 2. 2021 žádost od osoby zúčastněné na řízení (společnosti Cerea, a.s., dále jen „společnost Cerea“) o zrušení části jí vlastněné vlečky podle § 5 odst. 6 zákona č. 266/1994 Sb., o dráhách. Tato část vlečky se nachází v katastrálním území S., na pozemcích parc. č. X/A, parc. č. X/B a parc. č. X/C ve vlastnictví žalobců. Drážní úřad rozhodnutím ze dne 1. 9. 2021,

č. j. DUCR-45873/21/Do, sp. zn. OU-ZDR0002/21, společnosti Cerea vyhověl a ke dni 30. 9. 2021 část železniční dráhy – vlečky „Cerea, a.s. – vlečka Slatiňany“ zrušil, a to v rozsahu: kolej č. 2a v celkové délce 0,150 km s tím, že rušená část vlečky začíná v km 0,076 a končí v km 0,226. Žalovaný v záhlaví specifikovaným rozhodnutím zamítl odvolání žalobců a potvrdil rozhodnutí Drážního úřadu.

[2] Proti rozhodnutí žalovaného podali žalobci žalobu, v níž nejprve namítali, že Drážní úřad měl probíhající správní řízení přerušit dle § 64 odst. 1 písm. c) zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, neboť před Okresním soudem v Chrudimi je veden pod sp. zn. 4 C 102/2021 spor o určení vlastnického práva k celé vlečce, tedy včetně její zrušované části. Přestože žalobci nepovažovali vlastnické právo společnosti Cerea ke zrušené části vlečky za sporné (za sporné mají vlastnické právo toliko k jiné části vlečky), měli za to, že měl Drážní úřad správní řízení přerušit a vyčkat soudního rozhodnutí ve věci. Žalobci dále uvedli, že k Okresnímu soudu v Chrudimi podali žalobu o určení neplatnosti právního jednání společnosti Cerea, neboť jsou přesvědčeni, že právní jednání spočívající ve zrušení části vlečky je zneužitím vlastnického práva. Výsledek obou soudních řízení má dle žalobců zásadní vliv pro správní řízení o zrušení části vlečky. Žalobci nesouhlasili s názorem správních orgánů, že pokud nepodali žádost o zahájení správního řízení, nemohou podat žádost o jeho přerušení a správní orgány nejsou povinny na ni reagovat. Ve druhé žalobní námitce žalobci konstatovali, že se společností Cerea nemají historicky dobré vztahy a zrušení části vlečky považují za schválnost namířenou proti nim. Zrušená část vlečky se nachází v místě, kde je pro společnost Cerea k nepotřebě. Žalobci měli dlouho za to, že rušenou část vlečky nemohou sami využívat, proto byla zastavěna různými věcmi, což nikomu nevadilo. Až na sklonku roku 2020 se žalobci dozvěděli o novele zákona o dráhách, která výrazně změnila jejich pozici a vztah k rušené části vlečky, neboť na základě nově doplněného § 22a ji, coby vlastníci přilehlého manipulačního místa, nyní již využívat mohou.

[3] Městský soud žalobu nepovažoval za důvodnou a zamítl ji. K první žalobní námitce uvedl, že z obsahu správního spisu, jakož i z odůvodnění obou správních rozhodnutí, plyne, že v daném případě nevyvstala potřeba zodpovědět předběžnou otázku v řízení. O vlastnickém právu k rušené části vlečky nebylo sporu, neboť ani žalobci, ani ZZN Chrudim (která byla v postavení žalovaného v řízení o určení vlastnického práva před Okresním soudem v Chrudimi) vlastnické právo společnosti Cerea ke zrušené části vlečky nerozporovali. Rovněž v případě žaloby na určení neplatnosti právního jednání společnosti Cerea dospěl Drážní úřad k závěru, že tato žaloba se probíhajícího správního řízení přímo netýká a výsledek rozhodnutí soudu nemůže mít na rozhodnutí o zrušení části vlečky vliv. Za situace, v níž měl Drážní úřad všechny skutečnosti podstatné pro rozhodnutí v dané věci k dispozici a žádná předběžná otázka z jeho pohledu v řízení nevyvstala, shledal městský soud za správné, že Drážní úřad správní řízení nepřerušil.

[4] Pokud jde o druhou žalobní námitku, městský soud se neztotožnil s tvrzením žalobců, že by na základě § 22a odst. 3 písm. c) zákona o dráhách došlo k výrazné změně jejich pozice a vztahu k rušené části vlečky, neboť jsou vlastníky přilehlého manipulačního místa. Uvedené ustanovení podle městského soudu upravuje situaci mezi provozovatelem a dopravcem, nikoliv mezi provozovatelem či vlastníkem vlečky a vlastníkem pozemku, na kterém se vlečka nachází. Na daný případ by citované ustanovení dopadalo, pokud by žalobci byli dopravci a měli zájem o přístup k manipulačnímu místu, jehož vlastní

pokračování

nebo provozovatel by byl odlišný od vlastníka nebo provozovatele vlečky. Soud rovněž přisvědčil žalovanému, že zájem jednoho soukromoprávního subjektu (využívat vlečku pro nakládku/vykládku zboží) nemůže být důvodem k omezení jiného soukromoprávního subjektu v nakládání s jím vlastněným majetkem.

[5] Městský soud nepřisvědčil ani námitce žalobců, uplatněné v replice ze dne 15. 3. 2023 k vyjádření žalovaného, v níž žalobci namítali, že věcně příslušným k rozhodnutí o zrušení části vlečky byl Úřad pro přístup k dopravní infrastruktuře. K tomu soud uvedl, že zákon o dráhách, konkrétně jeho § 5 odst. 6 jasně vymezuje, že o zrušení dráhy rozhoduje drážní správní úřad, kterým je dle § 53 odst. 1 téhož zákona Drážní úřad.

II. Důvody kasační stížnosti

[6] Žalobci (stěžovatelé) podali proti rozsudku městského soudu kasační stížnost z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002, soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), a navrhli, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a vrátil věc městskému soudu k dalšímu řízení.

[7] V první kasační námitce stěžovatelé uvádějí, že v nepřerušení správních řízení a ve vydání správních rozhodnutí bez jistoty vyjasnění vlastnických práv a jistoty platnosti právního jednání spočívajícího ve zrušení části vlečky spatřují nepřezkoumatelnost spočívající v nedostatku důvodů rozhodnutí městského soudu.

[8] Ve druhé kasační námitce stěžovatelé nesouhlasí s právním názorem městského soudu uvedeným v bodě 72 napadeného rozsudku, podle kterého správní úřad nevydává usnesení o nevyhovění žádosti o přerušení řízení dle § 64 odst. 1 správního řádu. Stěžovatelé jsou přesvědčeni, že na řádnou žádost by měl správní orgán řádně reagovat a v případě nevyhovění žádosti žadatele obeznámit se svým zdůvodněním. K tomu slouží příslušná forma rozhodnutí.

[9] Ve třetí kasační námitce stěžovatelé nesouhlasí s hodnocením věci městským soudem vysloveným v bodu 75 napadeného rozsudku. Zde soud uvedl, že § 22a odst. 3 písm. c) zákona o dráhách upravuje pouze vztah mezi provozovatelem a dopravcem, nikoliv mezi provozovatelem či vlastníkem vlečky a vlastníkem pozemku, na kterém se vlečka nachází. Na daný případ by toto ustanovení dopadalo, pokud by žalobci byli dopravci a měli přístup k manipulačnímu prostoru, jehož vlastník nebo provozovatel by byl odlišný od vlastníka nebo provozovatele vlečky. K tomuto právnímu názoru dle stěžovatelů chybí odůvodnění. Smluvní vztahy při užívání vleček fungují tak, že subjekt, který si chce nechat dopravit zboží po železnici, se domlouvá primárně s dopravcem. Až do účinnosti novely zákona o dráhách, provedené zákonem č. 319/2016 Sb., byla nutností i domluva tohoto subjektu s provozovatelem vlečky, aby bylo kde zboží z vlaku vyložit (případně trojdohoda mezi subjektem, dopravcem a provozovatelem). Citovaná novela zákona o dráhách situaci změnila, neboť nyní se vlastník manipulačního místa domlouvá pouze s dopravcem. Současně platí i to, že dopravce musí samozřejmě být domluven i s provozovatelem, ale to už není věcí vlastníka manipulačního místa. Tomu odpovídá i znění příslušné právní normy – provozovatel veřejně nepřístupné vlečky umožní dopravci nediskriminačním způsobem za cenu sjednanou podle cenových předpisů užít tuto vlečku nebo její část za účelem přístupu k jinému zařízení nebo manipulačnímu místu, jehož vlastník je odlišný od vlastníka nebo provozovatele vlečky.

[10] Ve čtvrté kasační námitce stěžovatelé nesouhlasí se závěrem vysloveným v bodu 78 napadeného rozsudku, v němž se městský soud omezil na konstatování, že posuzovaná právní úprava je v souladu se směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2012/34/EU, v konsolidovaném znění. Stěžovatelé uvádějí, že zrušení části vlečky je fakticky odepřením přístupu na vlečku, o kterém by podle článku 56 odst. 1 písm. f) uvedené směrnice měl rozhodnout regulační subjekt, kterým v České republice až do 31. 12. 2023 byl Úřad pro přístup k dopravní infrastruktuře a od 1. 1. 2024 je to Úřad pro ochranu hospodářské soutěže, nikoliv Drážní úřad či žalovaný. Tuto argumentaci podporuje i znění článku 55

pokračování

odst. 1 uvedené směrnice, který mimo jiné stanoví, že regulační subjekt je samostatným orgánem, který je, pokud jde o organizaci, funkce, hierarchii a rozhodování, právně odlišný od jakéhokoli jiného veřejnoprávního nebo soukromého subjektu a je na něm nezávislý, což je definice, kterou nesplňuje ani Drážní úřad ani žalovaný. Stěžovatelé jsou proto přesvědčeni, že ve věci rozhodovaly věcně nezpůsobilé správní orgány.

III. Vyjádření žalovaného

[11] Žalovaný ve vyjádření navrhl zamítnutí kasační stížnosti. K první kasační námitce uvedl, že žaloba na určení vlastnictví byla podána ze zcela jiných důvodů (vyloučení nároků společnosti ZZN Chrudim na část vlečky), a proto se vztahuje ke zcela jiné části vlečky, než byla předmětem správního řízení (jímž je žádost o zrušení koleje č. 2a). Navrhované přerušení správního řízení do doby pravomocného skončení soudního řízení o určení vlastnictví k výše popsané části vlečky (spor mezi společnostmi Cerea a ZZN Chrudim) proto není důvodné. K probíhajícímu soudnímu řízení ve věci neplatnosti právního jednání společnosti Cerea žalovaný poznamenal, že nenaplnuje znaky řízení o předběžné otázce ve smyslu § 64 odst. 1 písm. c) správního řádu.

[12] Předběžná otázka – a s tím nutnost přerušit správní řízení – by podle žalovaného hypoteticky nastala za situace, pokud by bylo zjištěno, že u rušené části vlečky přetrvávaly pochybnosti o vlastnictví. V tom případě by bylo nutné nejprve vyřešit předběžnou otázku vlastnictví před soudem, a teprve poté pokračovat ve správním řízení. Nicméně i v tomto případě nevystaly žádné pochybnosti bránící vyhovět žádosti o zrušení části vlečky, resp. nevznikl důvod vyhovět žalobcům a správní řízení přerušit.

[13] Ke třetí kasační námitce žalovaný uvedl, že ustanovení § 22a odst. 3 písm. c) zákona o dráhách se na projednávaný případ nevztahuje, neboť upravuje vztah mezi provozovatelem vlečky a dopravcem. Problematické je dle žalovaného rovněž označení žalobci popisovaného objektu jako manipulačního místa ve smyslu uvedeného ustanovení zákona o dráhách, neboť podle sdělení společnosti Cerea ze dne 1. 11. 2021 se jedná o objekt bez č. p. na pozemku par. č. st. 123/6 v k.ú. Slatiňany. Ustanovení § 22a odst. 3 písm. c) zákona o dráhách se přitom vztahuje na zařízení služeb nebo manipulační místo, jehož vlastník nebo provozovatel je odlišný od vlastníka nebo provozovatele vlečky. Jinak řečeno – stěžovatelé by se mohli domáhat svých práv na základě zmíněného ustanovení zákona o dráhách pouze, pokud by byli dopravci (což podle dostupných podkladů nejsou) a měli by zájem využívat manipulační místo na vlečce. Z podkladů probíhajícího správního řízení bylo zjištěno, že na koleji č. 2a vlečky byl dlouhodobě vyloučen provoz, z tohoto důvodu žádný dopravce na tuto (nyní již zrušenou) část vlečky nemohl zajíždět, tj. provádět její obsluhu.

IV. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[14] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení. Zjistil, že kasační stížnost byla podána včas, má požadované náležitosti a je projednatelná. Důvodnost kasační stížnosti posoudil v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[15] Kasační stížnost **není** důvodná.

[16] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval tvrzenou nepřezkoumatelností rozsudku městského soudu, ke které je případně povinen přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.). Stěžovatelé v kasační stížnosti zmiňovali nepřezkoumatelnost v souvislosti s posouzením otázky nepřerušování správního řízení. Kasační soud jejich námitce nepřisvědčil,

pokračování

neboť shledal, že napadený rozsudek splňuje beze zbytku kritéria přezkoumatelnosti pro soudní rozhodnutí (viz např. rozsudky NSS ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 - 44, či ze dne 27. 2. 2019, č. j. 8 Afs 267/2017 - 38). Z odůvodnění rozsudku je zjevné, že městský soud rozhodnutí žalovaného přezkoumal a že se žalobními námitkami dostatečně zabýval. Z rozsudku jsou rovněž patrné podrobné úvahy (zejména v bodech 67 – 72), z nichž soud vycházel při posuzování žalobní námitky týkající se nepřerušování správního řízení. Na jejich základě je seznatelné, z jakých důvodů soud ke svým závěrům dospěl.

[17] Kasační soud dále předesílá, že kasační stížnost je opravným prostředkem proti pravomocnému rozhodnutí krajského soudu a důvody, které v ní lze s úspěchem uplatnit, se musí vztahovat právě k tomuto rozhodnutí (srov. rozsudky NSS ze dne 31. 5. 2004, č. j. 3 Azs 43/2003 - 48, nebo ze dne 29. 5. 2013, č. j. 2 Afs 37/2012 - 47). V minulosti Nejvyšší správní soud též dovodil, že „aby vůbec byla kasační stížnost způsobilá k projednání, musí kvalifikovaným způsobem zpochybňovat právě rozhodnutí krajského soudu, proti němuž byla podána, a nikoli nějaký jiný akt (byť třeba i věcně související nebo předcházející napadenému rozhodnutí krajského soudu“ (srov. usnesení ze dne 30. 6. 2020, č. j. 10 As 181/2019 - 63, č. 4051/2020 Sb. NSS.). Nejvyšší správní soud konstatuje, že s ohledem na svůj obsah je kasační stížnost na samé hranici projednatelnosti, neboť významná část jejího textu je prepisem textu žaloby a s rozsudkem městského soudu polemizuje jen velmi obecně.

[18] Nejvyšší správní soud nepovažuje za důvodnou kasační námitku, podle níž měl správní orgán (Drážní úřad) vydat usnesení i tehdy, pokud nevyhověl žádosti stěžovatelů o přerušování správního řízení. Městský soud správně uzavřel, že takové usnesení se vydává pouze v případě přerušování řízení, a nikoli při nevyhovění návrhu na přerušování řízení. Takový závěr jednoznačně plyne z rozsudků Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 8. 2021, č. j. 3 As 423/2019-31, a ze dne 11. 4. 2023, č. j. 5 As 285/2022 - 20.

[19] Ke třetí kasační námitce Nejvyšší správní soud rekapituluje znění § 22a odst. 3 písm. c) zákona o dráhách: „Provozovatel veřejně nepřístupné vlečky umožní dopravci nediskriminačním způsobem za cenu sjednanou podle cenových předpisů užit tuto vlečku nebo její část za účelem přístupu k jinému zařízení nebo manipulačnímu místu, jehož vlastník nebo provozovatel je odlišný od vlastníka nebo provozovatele vlečky.“ Kasační soud se ztotožňuje se závěry městského soudu, že toto ustanovení skutečně upravuje vztah mezi provozovatelem vlečky a dopravcem (tak, že provozovateli ukládá určitou povinnost). Nejvyšší správní soud připouští teoretický nepřímý dopad tohoto ustanovení na stěžovatele v tom, že by umožnilo přístup dopravci k manipulačnímu místu, pokud by ho stěžovatelé vlastnili nebo provozovali. Městský soud však správně uvedl, že tento dopad usnadňující tvrzený zájem stěžovatelů využívat vlečku pro nakládku/ vykládku zboží nemůže být důvodem k omezení jiného soukromoprávního subjektu v nakládání s jím vlastněným majetkem (zde osoby zúčastněné na řízení, která žádá zrušení této části vlečky). Tato kasační námitka proto není důvodná. Odůvodnění napadeného rozsudku v této otázce považuje Nejvyšší správní soud za zcela dostatečné.

[20] Dále se Nejvyšší správní soud zabýval kasační námitkou spočívající v tom, že o zrušení vlečky neměl rozhodovat Drážní úřad či žalovaný, ale do 31. 12. 2023 Úřad pro přístup k dopravní infrastruktuře a od 1. 1. 2024 Úřad pro ochranu hospodářské

soutěže. Stěžovatelé tuto námitku sice uplatnili poprvé až v replice k vyjádření žalovaného ze dne 15. 3. 2023, tedy po uplynutí lhůty pro podání žaloby ve smyslu 71 odst. 2 s. ř. s., městský soud se jí však přesto zabýval. Navíc se jedná o otázku věcné příslušnosti správního orgánu k vydání rozhodnutí ve věci žádosti o zrušení vlečky; nedostatek věcné příslušnosti může přitom vést i k nicotnosti rozhodnutí správního orgánu. Nejvyšší správní soud souhlasí s hodnocením této otázky městským soudem, který uvedl, že pro zrušení vlečky je věcně příslušným správním orgánem Drážní úřad, neboť zde nejde o regulaci přístupu na provozovanou část železniční infrastruktury, ale o rušení této infrastruktury (části vlečky) za zákonem předvídaných podmínek (§ 5 odst. 6 zákona o dráhách). Nadto i článek 12 preambule směrnice Evropského parlamentu a Rady 2012/34/EU, které se stěžovatelé dovolávají, uvádí: „Vzhledem k tomu, že soukromé železniční přípojky a vlečky, jako jsou vlečky a tratě v soukromých průmyslových zařízeních, nejsou součástí železniční infrastruktury vymezené v této směrnici, na provozovatele těchto infrastruktur by se neměly vztahovat povinnosti, které provozovatelům infrastruktury ukládá tato směrnice. Je však třeba zaručit nediskriminační přístup k železničním přípojkám a vlečkám, bez ohledu na jejich vlastnictví, jsou-li potřebné k získání přístupu k zařízením služeb, která mají zásadní význam pro poskytování dopravních služeb a slouží nebo mohou sloužit více než jednomu koncovému uživateli.“ V daném případě se jedná o vlečku v soukromém průmyslovém zařízení a zároveň stěžovatelé netvrdí, že by v daném případě šlo o přístup k zařízením zásadního významu či by přístup na zrušenou část vlečky mohl sloužit i někomu jinému než stěžovatelům.

V. Závěr a náklady řízení

[21] Nejvyšší správní soud neshledal námitky stěžovatelů důvodnými. Jelikož v řízení nevyšly najevo ani žádné vady, k nimž musí soud přihlížet z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.).

[22] O náhradě nákladů řízení rozhodl kasační soud v souladu s § 60 odst. 1 a 5 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelé ve věci neměli úspěch, a proto nemají právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Žalovanému v souvislosti s tímto řízením nevznikly žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti. Soud mu tedy náhradu nákladů řízení nepřiznal. Osoba zúčastněná na řízení má dle § 60 odst. 5 s. ř. s. právo na náhradu jen těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil. V tomto řízení jí však soud žádné povinnosti neuložil, a proto rozhodl, že nemá právo na náhradu nákladů řízení.

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

V Brně dne 7. června 2024

Lenka Kaniová
předsedkyně senátu