

# USNESENÍ

Městský soud v Praze jako soud odvolací rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Tomáše Vejnara a soudkyň Mgr. Adély Kaftanové a JUDr. Hany Douskové a ve věci

žalobce: **Správa železnic, státní organizace**, IČO 70994234  
sídlem Dlážděná 1003/7, 110 00 Praha 1

za účasti: **1) České dráhy, a. s.**, IČO 70994226  
sídlem Nábřeží L. Svobody 1222, 110 15 Praha 1

**2) PKP CARGO INTERNATIONAL a. s.**, IČO 47675977  
sídlem Hornopolská 3314/38, 702 62 Ostrava – Moravská Ostrava

**3) PDV RAILWAY a. s.**, IČO 22792597  
sídlem Blahoslavova 937/62, 400 01 Ústí nad Labem

**4) KŽC Doprava, s. r. o.**, IČO 27423069  
sídlem Meinlinova 336/1a, 190 16 Praha 9

**o nahrazení rozhodnutí správního orgánu**, k odvolání žalobce proti usnesení Obvodního soudu pro Prahu 1 ze dne 7. července 2021 č. j. 24 C 15/2019-107

**takto:**

Usnesení soudu I. stupně **se potvrzuje**.

## Odůvodnění

1. Řízení je vedeno dle části páté zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád (dále jen „o. s. ř.“) o žalobě na nahrazení výroku I. rozhodnutí (předsedy) Úřadu pro přístup k dopravní infrastruktuře (dále jen „UPDI“) ze dne 16. 11. 2018 č. j. UPDI-3231/18-OPDI-SPR/KE, sp. zn. UPDI-RPD0003/18 o rozkladu (ve spojení s potvrzeným „výrokem B. I. v bodech 1 až 5“ prvostupňového rozhodnutí UPDI ze dne 18. 7. 2018 č. j. UPDI-2186/18-OPDI-SPR/ZA) soudním rozhodnutím, jímž bude konstatováno, že nebyl shledán rozpor bodu 1 až 5 části C přílohy „D“ Prohlášení o dráze celostátní a regionální platného pro přípravu jízdního řádu 2019 a pro jízdní řád 2019, účinného od 1. 12. 2017, vydaného žalobcem dle zákona č. 266/1994 Sb., o dráhách, se zákonem o dráhách.
2. Shora označeným usnesením ze dne 7. 7. 2021 soud I. stupně dle ust. § 109 odst. 2, písm. c) o. s. ř. přerušil řízení do skončení řízení o předběžné otázce u Soudního dvora Evropské unie zahájeného v řízení vedeném u Obvodního soudu pro Prahu 1 pod sp. zn. 41C 259/2018, kde soud pokládá v souladu s článkem 267 Smlouvy o fungování Evropské unie (SFEU) Soudnímu dvoru Evropské unie (dále jen „SDEU“) tyto předběžné otázky:

1) Splňuje vnitrostátní úprava dle části páté o. s. ř. požadavky na soudní přezkum rozhodnutí regulačního subjektu dle čl. 56 odst. 10 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2012/34/EU ze dne 21. listopadu 2012 o vytvoření jednotného evropského železničního prostoru (dále jen „směrnice 2012/34“)?

Shodu s prvopisem potvrzuje Jana Hrdličková.

2) Pokud je odpověď na první otázku kladná, je možné vykládat čl. 56 odstavec 10 směrnice 2012/34 tak, že soudní přezkum rozhodnutí regulačního subjektu lze uzavřít soudním smírem dle § 99 o. s. ř.?

3) Pokud je odpověď na první otázku kladná, připouští požadavky na zřízení jediného vnitrostátního regulačního subjektu pro železniční odvětví dle čl. 55 odst. 1 na funkce regulačního subjektu podle čl. 56 odstavců 2, 6, 11 a 12 a na spolupráci regulačních subjektů podle článku 57 odstavce 2 směrnice 2012/34 možnost, aby rozhodnutí regulačního subjektu byla ve věci samé nahrazována rozsudky jednotlivých obecných soudů, které nejsou vázány skutkovým stavem, jak byl zjištěn regulačním subjektem?

3. Soud I. stupně usnesení o přerušení řízení odůvodnil tím, že zodpovězení položených předběžných otázek se dotkne samotné podoby soudního přezkumu rozhodnutí UPDI dle ust. § 34e zákona č. 266/1994 Sb., zejména zda je na místě postup v civilním řízení dle části páté o. s. ř. (nebo soudní přezkum dle soudního řádu správního).
4. Proti usnesení o přerušení řízení podal včasné odvolání žalobce. Navrhl, aby odvolací soud usnesení soudu I. stupně o přerušení řízení zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení. Ohradil se proti tomu, že položení předběžných otázek SDEU, potažmo přerušení tohoto řízení do skončení řízení o předběžných otázkách položených jiným soudcem Obvodního soudu pro Prahu 1 v souvislosti s vedením jiného (obdobného) řízení, inicioval UPDI, který z povahy věci nemá v řízení dle části páté o. s. ř. postavení účastníka a proti jehož nezákonnému rozhodnutí se žalobce v soudním řízení brání. Žalobce je přesvědčen, že není důvod k odklonu od stávající soudní praxe (opírající se o rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 5. 2014 č. j. 1As 28/2014-62 a o usnesení zvláštního senátu ze dne 20. 10. 2015 sp. zn. Konf 3/2015), podle níž rozhodnutí o přezkumu prohlášení o dráze celostátní a regionální podle ust. § 34g (nyní dle ust. § 34e zákona o dráhách je rozhodnutím správního orgánu v soukromoprávní věci a k řízení o žalobě proti tomuto rozhodnutí jsou příslušné soudy v občanském soudním řízení. Tento v České republice praktikovaný způsob soudního přezkumu pak vyhovuje i směrnici 2012/34 (k tomu žalobce v průběhu řízení obsáhle argumentoval). Žalobce pak nemá jinou možnost, jak hájit svá práva, a není možné, aby mu byly k tíži případné nedostatky národního procesního práva (žalobce je nucen správnímu rozhodnutí, které považuje za nezákonné, podřizovat své obchodní postupy, přičemž již dva a půl roku trávající čekání na možné budoucí rozhodnutí soudu zásadním způsobem deformuje žalobcovy obchodní vztahy žalobce, a to do jisté míry nevratně).
5. Žalobce pokládá formulaci předběžných otázek položených SDEU za nekorektní a je přesvědčen o tom, že odpověď na ně nemůže být pro toto řízení žádným přínosem. Dle žalobce je v řízení (podle procesních pravidel části páté o. s. ř.) třeba z důvodu hospodárnosti pokračovat, a není třeba vyčkávat na odpověď na položené předběžné otázky v jiném řízení, protože tato odpověď nemůže vést k jinému procesnímu postupu v tomto řízení (a ostatně ani v řízení, v němž byly předběžné otázky položeny). I kdyby SDEU o předběžných otázkách rozhodl jakkoli, toto řízení musí být nutně dokončeno podle pravidel části páté o. s. ř. Výsledkem rozhodnutí SDEU jistě nemůže být zpětné zrušení procesních předpisů, podle kterých je přezkum rozhodnutí o zákonnosti prohlášení o dráze nyní realizován. Formulace otázky č. 1 může České republice způsobit zásadní problém spočívající v tom, že reálně nebude do budoucna podle čeho soudní přezkum provést. SDEU totiž nemá kompetenci rozhodnout, že soudní přezkum rozhodnutí proběhne podle soudního řádu správního. Pokud SDEU vysloví vadnost transpozice směrnice (tak, jak požaduje UPDI), nic to nezmění na tom, že v rámci řízení o přezkumu prohlášení o dráze jsou přezkoumávány soukromoprávní vztahy.

6. Dle žalobce představuje předložení předběžných otázek, resp. přerušeni tohoto řízení, zbytečnou prodlevu, v důsledku které se žalobce nemůže včas domoci práva na soudní přezkoumání rozhodnutí UIPD garantovaný mj. v čl. 56 odst. 10 směrnice č. 2012/34. Žalobce žalobu nepodal proto, aby si orgány státní moci mohly vyjasnit pravomoc a působnost či aby si správní orgán dle svých preferencí mohl zvolit, který soud má či by mohl jeho rozhodnutí přezkoumávat; žalobce řízení inicioval proto, aby se domohl spravedlnosti, když rozhodnutí správního orgánu má za nezákonné.
7. K odvolání se – využívaje ust. § 250c odst. 2 o. s. ř. – vyjádřil UPDI. Poukázal na rozhodovací praxi Městského soudu v Praze (rozhodnutí sp. zn. 29 Co 221/2021 a sp. zn. 29 Co 224/2021) při posuzování odvolání proti obdobným rozhodnutím Obvodního soudu pro Prahu 1 o přerušeni obdobných řízení o žalobách proti obdobným rozhodnutím UPDI do skončení řízení u SDEU o výše uvedených předběžných otázkách a připomněl, že pravomoc všech vnitrostátních soudů rozhodnout o předložení předběžné otázky *nelze zpochybnit použitím takových pravidel, jež umožňují odvolacímu soudu změnit rozhodnutí podat žádost o rozhodnutí o předběžné otázce, zrušit tuto žádost a nařídít soudu, který uvedené rozhodnutí vydal, aby pokračoval v přerušném vnitrostátním řízení* (rozsudek SDEU ze dne 16. 12. 2008 ve věci *Cartesio Oktató és Szolgáltató bt.*, C-210/06).
8. Odvolací soud přezkoumal napadené usnesení soudu I. stupně (§ 212, § 212a o. s. ř.), aniž nařizoval jednání (§ 214 odst. 2, písm. c/ o. s. ř.), ověřil (v databázi na eur-lex.europa.eu), že SDEU vede řízení o výše citovaných předběžných otázkách položených Obvodním soudem pro Prahu 1 v řízeních sp. zn. 41C 259/2018 (věc C-221/21) a sp. zn. 41C 116/2020 (C-222/21), a došel k závěru, že odvolání nejsou důvodná.
9. Podle ust. § 109 odst. 2, písm. c) o. s. ř. pokud soud neučiní jiná vhodná opatření, může řízení přerušit, probíhá-li řízení, v němž je řešena otázka, která může mít význam pro rozhodnutí soudu, nebo jestliže soud dal k takovému řízení podnět.
10. Odvolací soud se při posouzení důvodnosti odvolání přidržel dále uvedených závěrů opakovaně vyjádřených v judikatuře Nejvyššího soudu, reprezentované např. usnesením ze dne 20. 4. 2016 sp. zn. 22 Cdo 1007/2016. *Důvody k přerušeni řízení jsou dány zejména v případech, kdy probíhá řízení, v němž je řešena otázka, která může mít význam pro rozhodnutí soudu. Musí jít o otázku, která má podstatný význam pro řešení daného případu, která se vztahuje k danému skutkovému stavu a kterou si soud může vyřešit sám podle § 135 odst. 2 o. s. ř. Hlavní důvod pro přerušeni řízení spočívá v hospodárnosti řízení, tj. v požadavku, aby stejná otázka nebyla posuzována nadbytečně dvakrát. Soud přitom bere v úvahu i stav (pokročilost) obou řízení, tak, aby eventuální přerušeni mělo vůbec praktický smysl s ohledem na předpokládanou délku řízení, na jehož skončení hodlá soud vyčkat [srovnej např. usnesení ze dne 6. 3. 2014, sp. zn. 28 Cdo 3568/2013 (uverejnéno pod č. C 13 683 v Souboru civilních rozhodnutí a stanovisek Nejvyššího soudu, C. H. Beck)].*
11. Relevantním odvolacím argumentem proti napadenému usnesení o přerušeni řízení (ze všech výše shrnutých argumentů odvolatele) je tedy jen to, že výsledek již zahájeného řízení o předběžných otázkách nemůže nijak ovlivnit další průběh tohoto řízení - buď a) proto, že odpověď na položené předběžné otázky nemůže vést ke zpochybnění správnosti závěrů stávající národní judikatury řešící procesní způsob soudního přezkoumání správního rozhodnutí dle ust. § 34e zákona o dráhách (protože závěry judikatury jsou plně v souladu se směrnicí 2012/34, případně proto, že otázky byly formulovány nekorektně), nebo b) proto, že dojde-li ke zpochybnění správnosti uvedené judikatury rozhodnutím SDEU o předběžných otázkách, bude v každém případě nutné toto řízení dokončit dle procesních pravidel obsažených v části páté o. s. ř.
12. Zbytečnost přerušeni řízení z prvního uvedeného důvodu konstatovat nelze. Přes obecnost v pořadí první otázky je možné především ve třetí otázce nalézt jasný dotaz na výklad směrnice 2012/34,

který se může promítnout do aplikace procesních pravidel části páté o. s. ř. v tomto řízení. Stávající národní judikatura se prozatím nezabývala souladem prosazeného procesního způsobu soudního přezkumu předmětného správního rozhodnutí s ustanoveními směrnice 2012/34 a není zcela vyloučeno, že tu takový nesoulad panuje. Odvolací soud přitom nemůže přehlížet ani SDEU dovozené pravidlo (viz rozsudek ve věci *Cartesio Otató és Szolgáltató bt.*, C-210/06), podle něhož odvolacímu soudu nepřísluší – za využití vnitrostátních procesních postupů – bránit soudu I. stupně v předložení předběžné otázky SDEU. Z uvedeného pravidla pak logicky plyne i zdrženlivost odvolacího soudu při výkladu práva EU v situaci, kdy soud I. stupně tento výklad nemá za jasný a hodlá vyčkat rozhodnutí SDEU v již zahájeném řízení o předběžné otázce, které sám neinicioval.

13. Zbytečnost přerušení řízení z druhého uvedeného důvodu tu také není. Vyplyne-li z rozhodnutí SDEU, že přezkum správnosti předmětného správního rozhodnutí postupem dle části páté o. s. ř. z jakéhokoliv důvodu nevyhovuje požadavkům směrnice 2012/34, neznamená to nic jiného, než že je třeba revidovat stávající soudní praxi při přezkumu správnosti rozhodnutí UPDI dle ust. § 34e zákona o dráhách a že soudy nadále nemusí respektovat závěry dovozené v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 5. 2014 č. j. 1 As 28/2014-62 a rozhodnutí zvláštního senátu ze dne 20. 5. 2015 č. j. Konf 3/2015-13, přičemž se otevře cesta pro přezkum tohoto správního rozhodnutí dle soudního řádu správního. V posuzovaném případě je třeba posoudit, zda prosazený národní procesní postup úpravě ve směrnici odpovídá či nikoliv. Pokud SDEU konstatuje, že nikoliv, bude tento závěr závazný i pro české soudy a ty pak v jednotlivých řízeních (tj. i v tomto řízení) budou moci postupovat podle ust. § 104b o. s. ř. – řízení zastavit a poučí žalobce o možnosti podat žalobu proti rozhodnutí správního orgánu ve správním soudnictví.
14. Odvolací soud podotýká, že přezkum dle soudního řádu správního – především pro okruh účastníků dle soudního řádu správního a rovněž pro rozsah přezkumu – je objektivně schopen účinněji a rychleji vést k ochraně subjektivních práv osoby, která je dotčena na svých právech rozhodnutím UPDI. Konečně je třeba zmínit, že povaha předmětného správního rozhodnutí jako „rozhodnutí v soukromoprávní věci“ z teoretického pohledu není zcela jednoznačná, přičemž judikatura zvolila jako stěžejní kritérium právní povahu samotného prohlášení o dráze, které není aktem veřejné moci („jednání vlastníka dráhy, které je vzhledem ke specifikům podnikání v síťovém odvětví povinnou součástí kontraktačního procesu“), a upozadila to, že UPID v rozhodnutí dle ust. § 34g (dnes § 34e) zákona o dráhách (potažmo soud při soudním přezkumu správnosti rozhodnutí UPID) zkoumá soulad prohlášení se zákonnými požadavky, které jsou veřejnoprávní („povinnost vydat prohlášení o dráze a jeho obsah je stanoven zákonem o dráhách, který lze obecně považovat za normu veřejnoprávní; regulace soukromoprávních vztahů či konkrétně smluv veřejnoprávním předpisem není ničím neobvyklým, a v rámci podnikání v síťových odvětvích dokonce značně typickým jevem“). Případné rozhodnutí SDEU, z něhož by plynul rozpor přezkumu správnosti předmětného správního rozhodnutí postupem dle části páté o. s. ř. se směrnicí 2012/34, by v této situaci jistě bylo pádným impulsem k přehodnocení předmětného správního rozhodnutí z „rozhodnutí státního orgánu o právní věci, která vyplývá ze vztahů soukromého práva“ (§ 244 odst. 1 o. s. ř.), na „rozhodnutí správního orgánu v oblasti veřejné správy, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují práva nebo povinnosti právnické osoby v oblasti veřejné správy“ (§ 65 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní).
15. Vzhledem k tomu, že výsledek již zahájeného řízení o předběžné otázce s ne zcela zanedbatelnou mírou pravděpodobnosti může vést k závěru o tom, že soud I. stupně není věcně příslušný k projednání žaloby (postupem dle části páté o. s. ř.), jeví se přerušení tohoto řízení do skončení řízení o předběžné otázce jako racionální. Nutno zmínit i to, že řízení v této věci – i když bylo zahájeno v lednu 2019 – se nenachází v nijak pokročilé fázi. Prozatím si soud I. stupně, jak plyne z obsahu spisu, ani neujasně okruh účastníků řízení dle ust. § 250a odst. 1 o. s. ř.

16. Podle ust. § 250a odst. 1 o. s. ř. jsou účastníky řízení dle části páté o. s. ř. žalobce a ti, kdo byli účastníky v řízení před správním orgánem. Přesně identifikovat všechny potencionální žadatele o přidělení kapacity dopravní cesty, jichž se předmětné správní rozhodnutí (alespoň potenciálně) týká (§ 27 odst. 1 a 2 správního řádu), je přitom za stávající právní úpravy (§ 34 odst. 1 a 2 zákona o dráhách) nemožné, neboť žadatel o přidělení kapacity dráhy nemusí být držitelem platné licence pro provozování drážní dopravy; stačí, že předloží přidělcí před přidělením kapacity dráhy písemné prohlášení držitele licence o tom, že v případě přidělení kapacity dráhy tuto kapacitu skutečně využije. Držitelem platné licence pro provozování drážní dopravy na příslušné dráze jsou i osoby, které obdržely licenci příslušným orgánem jiného členského státu v souladu se směrnicí 2012/34 (§ 24a odst. 5 zákona o dráhách). Odvolacímu soudu je pak z úřední činnosti známo, že jen v České republice bylo vydáno cca 100 licencí na provozování drážní dopravy.
17. Odvolací soud proto napadené rozhodnutí dle ust. § 219 o. s. ř. potvrdil jako věcně správné.

#### **Poučení:**

Proti tomuto usnesení lze podat dovolání za podmínek uvedených v § 237 o. s. ř. Takové dovolání se podává k Nejvyššímu soudu ČR prostřednictvím soudu I. stupně ve lhůtě 2 měsíců od doručení tohoto usnesení.

Praha 8. března 2022

**JUDr. Tomáš Vejnár v. r.**  
předseda senátu