20. 12. 2022

Vezměte, prosíme, na vědomí, že text článku odpovídá platné právní úpravě ke dni publikace.

Přezkum prohlášení o dráze aneb soukromoprávní věc ve správním soudnictví

Již několik dekád se Evropská unie postupnými kroky snaží o liberalizaci železničního trhu, jejímž konečným cílem je vytvoření jednotného evropského železničního prostoru, ve kterém jsou práva přístupu k železniční infrastruktuře uplatňována v celé Unii jednotně a bez diskriminace.

Jedním z prvních praktických dopadů tohoto legislativního procesu byl požadavek na funkční a účetní oddělení železničních dopravců a provozovatelů infrastruktury. V Česku tento požadavek vedl k rozdělení původních Českých drah na akciovou společnost České dráhy, tedy železničního dopravce, a státní organizaci Správu železnic, tedy provozovatele infrastruktury. K rozdělení došlo na základě zákona č. 77/2002 Sb.[1]

V souvislosti s funkčním (a v českém případě i institucionálním) rozdělením dopravce a provozovatele infrastruktury bylo nutné nastavit mechanismus, na jehož základě budou jednotliví dopravci v zájmu existence nediskriminačního přístupu na železniční dopravní cestu moci uplatnit své požadavky na obsazení tras a časových relací (proces známý též jako „**přidělování kapacity**“). Směrnice 2001/14/ES o přidělování kapacity železniční infrastruktury, zpoplatnění železniční infrastruktury a o vydávání osvědčení o bezpečnosti[2] pro toto zavedla ve svém článku 3 institut tzv. zprávy o síti. Zpráva o síti byla do české legislativy transponována jako prohlášení o dráze. Tento článek se zabývá právě institutem prohlášení o dráze, a to zejména otázkou jeho soudního přezkumu, která prošla zajímavým vývojem.

V současné podobě je prohlášení o dráze upraveno v § 33 zákona o dráhách[3], na unijní úrovni je pak zpráva o síti upravena v čl. 27 směrnice 2012/34/EU o vytvoření jednotného evropského železničního prostoru[4] (obsah zprávy o síti je stanoven v příloze IV). Jak upravuje § 33 zákona o dráhách, prohlášení o dráze stanoví nediskriminační pravidla pro přidělování a odnímání kapacity dráhy, pro přístup na dráhu, její užití a pro výpočet ceny za toto užití a zveřejněno musí být nejpozději 12 měsíců přede dnem nabytí platnosti jízdního řádu způsobem umožňujícím dálkový přístup.

Prohlášení o dráze tak v zásadě představuje závazná pravidla (jakési „obchodní podmínky“ svého druhu), za jakých můžou jednotliví osobní i nákladní dopravci využívat dráhu.

Prohlášení o dráze má vypracovávat tzv. přídělce (kapacity). Přídělce je definován v § 32 odst. 3 zákona o dráhách, ale pro účely tohoto článku postačí říct, že osoba přídělce je většinou totožná s osobou provozovatele dráhy, kterým je v naprosté většině případů na území České republiky právě Správa železnic.[5] Rovněž čl. 27 směrnice 2012/34/EU počítá s tím, že zprávu o síti vypracovává provozovatel infrastruktury.

Správní přezkum zákonnosti prohlášení o dráhách

Zajímavou otázkou je ovšem následný přezkum souladu prohlášení o dráhách se zákonem o dráhách či jinými právními předpisy. Prohlášení o dráze (minimálně to vydávané Správou železnic) je totiž samo o sobě právní akt, který ve své obecnosti dopadá na široké spektrum subjektů. Železničních dopravců, kteří mají oprávnění provozovat drážní dopravu na území ČR, bylo k 31. srpnu 2022

celkem 135[6], přičemž každý z nich musí nějakým způsobem dodržovat pravidla stanovená přídělcem právě v prohlášení o dráze.

Přídělce se tak zde dostává do velmi silného postavení vůči dopravcům, když povětšinou provozuje a vlastní infrastrukturu, která je zcela nezbytná pro uskutečňování podnikatelské činnosti dopravců. Právě z toho důvodu směrnice 2012/34/EU ukládá v čl. 55 každému členskému státu zřídit jediný vnitrostátní regulační subjekt pro železniční odvětví, na který se podle čl. 56 odst. 1 mohou dopravci obrátit, pokud se domnívají, že se s nimi nejedná poctivě, že jsou diskriminováni nebo jinak poškozeni, a zejména k němu mohou podat žádost o přezkum rozhodnutí přijatých provozovatelem infrastruktury, která se týkají mj. zprávy o síti (tj. prohlášení o dráze).

Směrnice 2012/34/EU klade velmi vysoké nároky na nezávislost tohoto regulačního subjektu, zejména musí být funkčně nezávislý na kterémkoli příslušném orgánu, který se účastní uzavírání smlouvy na veřejné služby. Z tohoto důvodu byl s účinností od 1. dubna 2017 zákonem č. 320/2016 Sb. zřízen Úřad pro přístup k dopravní infrastruktuře (dále také „**ÚPDI**“), jakožto ústřední správní úřad, který by stejně jako jiné regulatorní ústřední správní úřady měl být při své činnosti nezávislý na vládě. Jak uvádí důvodová zpráva ke zřizovacímu zákonu, *„hlavním cílem úpravy je zde ochrana dopravce coby slabší smluvní strany před libovůlí provozovatele infrastruktury (ať už se jedná o dráhu nebo zařízení služeb), na jejíž využití je dopravce odkázán, a na zajištění ‚spravedlivé soutěže' mezi dopravci, tj. ochrana před narušením této soutěže právě ze strany provozovatelů infrastruktury*“. Před vstupem směrnice 2012/34/EU v platnost podobnou roli zastával Drážní úřad, který je ale podřízen Ministerstvu dopravy.

Je to tedy právě ÚPDI, který podle § 34e zákona o dráhách rozhoduje, zda některá z částí zveřejněného prohlášení o dráze není v rozporu se zákonem o dráhách, a to jak na návrh žadatele o přidělení kapacity, tak i z moci úřední. ÚPDI tak v zásadě zajišťuje abstraktní přezkum zákonnosti prohlášení o dráze (z moci úřední) i přezkum konkrétní (na žádost). V případě nalezení nezákonnosti pak podle § 34e odst. 3 věty první zákona o dráhách obsahuje rozhodnutí ÚPDI deklaratorní část, kdy ÚPDI rozhodne o rozporu některé z částí prohlášení o dráze se zákonem o dráhách, a konstitutivní část, kdy ÚPDI stanoví přiměřenou lhůtu, po jejímž uplynutí nelze nezákonnou část prohlášení o dráze použít.

Přídělce je pak podle § 34e odst. 3 věty druhé zákona o dráhách povinen část, která je v rozporu se zákonem o dráhách, nahradit částí novou. Tuto povinnost tedy neukládá ÚPDI ve svém rozhodnutí, ale vychází přímo ze samotného zákona. Lze rovněž dovodit, že ÚPDI nemá pravomoc autoritativně určit, jakým přesným způsobem má přídělce prohlášení o dráze upravit, a je v tom ponechána jistá volnost přídělci, byť ten se samozřejmě musí držet právních předpisů a měl by respektovat právní názor ÚPDI (jinak hrozí opakované zrušení nové části prohlášení o dráze). V tomto lze spatřit odchýlení od právní úpravy platné do 31. března 2017[7], kdy Drážní úřad rozhodoval i o změně prohlášení o dráze včetně kritérií v něm obsažených, jak vyjasnil Nejvyšší soud v usnesení ze dne 26. března 2019, č. j. 32 Cdo 4040/2018-204:

„Samotná dikce zákona, podle níž drážní správní úřad ‚rozhodne o změně', nasvědčuje oproti mínění dovolatelky naopak tomu, že drážní správní úřad byl povolán (byla mu svěřena kompetence) nahradit obsah vadného prohlášení o dráze svým rozhodnutím (změnit jej). Až novelou zákona o drahách provedenou s účinností od 1. 4. 2017 zákonem č. 319/2016 Sb. byl zaveden postup, kdy správní drážní úřad rozhodoval pouze o tom, zda některá z částí zveřejněného prohlášení o dráze není v rozporu se zákonem o drahách, a část prohlášení o dráze, která je v rozporu s tímto zákonem, nahradil částí novou sám přídělce.“

Podle § 34e odst. 4 zákona o dráhách je pak ÚPDI povinen vydat rozhodnutí nejpozději do 40 dnů ode dne zahájení řízení. Česká úprava je zde však přísnější než směrnice 2012/34/EU, když ta stanoví, že

regulační subjekt má rozhodovat do šesti týdnů, a to nikoliv ode dne zahájení řízení, ale až ode dne obdržení veškerých relevantních informací. Kratší pořádková lhůta dle zákona o dráhách pak ale není v praxi vždy dodržována. *De lege ferenda* je proto k zamyšlení, zda by současná lhůta v zákoně o dráhách neměla být upravena směrem k evropské úpravě, na druhou stranu je třeba vnímat zájem na rychlém rozhodování (kdy ani samotné vydání rozhodnutí ÚPDI nepřináší okamžitou nápravu případné nezákonné úpravy).

Dalším problematickým aspektem národní úpravy je omezení rozsahu přezkumu v § 34e odst. 1 zákona o dráhách pouze na to, zda některá z částí prohlášení o dráze není v rozporu se zákonem o dráhách. Ustanovení tak opomíjí možný nesoulad prohlášení o dráze s právem EU či podzákonnými předpisy. Zároveň však čl. 56 odst. 1 směrnice 2012/34/EU počítá s tím, že bude zpráva o síti přezkoumávána v obecném pojetí, zda nedochází k diskriminaci či jinému poškození žadatele o kapacitu.

ÚPDI se proto snažil doslovné znění dané úpravy překlenout jednak tím, že na Správu železnic, jakožto státní organizaci, aplikoval přímý účinek směrnic, a taktéž extenzivně vyložil zákaz diskriminačních pravidel v § 33 odst. 1 zákona o dráhách, aby pod tento zákaz zahrnul i porušení pravidel výslovně neupravených v zákoně o dráhách. ÚPDI se dokonce pokusil pro vyjasnění rozsahu přezkumu sám položit předběžnou otázku k Soudnímu dvoru Evropské unie, když se nechal inspirovat úspěchem rakouského regulačního subjektu pro železniční odvětví, kterému Soudní dvůr Evropské unie (dále také „SDEU“) přiřkl soudní povahu ve smyslu čl. 267 SFEU, a tedy oprávnění pokládat předběžné otázky.[8] Ve své předběžné otázce se mj. dotazoval, zda může vůči Správě železnic uplatňovat přímý účinek směrnic.

S ohledem na jisté odlišnosti rakouské a české právní úpravy však byla žádost o rozhodnutí o předběžné otázce velkým senátem SDEU označena za nepřípustnou usnesením ze dne 3. května 2022 ve věci C-453/20. Nicméně k otázce uplatnění přímého účinku vůči Správě železnic se vyjádřil alespoň generální advokát, a to tím způsobem, že dle jeho názoru je provozovatel české infrastruktury odnoží státu[9] a nemůže se tedy vyhnout povinnostem vyplývajícím ze směrnice 2012/34, které mají přímý účinek.[10] De lege ferenda by zde měl být zákonem lépe vyjasněn rozsah působnosti ÚPDI, tedy zda je oprávněn přezkoumávat prohlášení o dráze i ve vztahu k jiným právním předpisům než zákonu o dráhách.

Soudní přezkum rozhodnutí ÚPDI – soukromoprávní věc ve správním soudnictví

Pravděpodobně největším úskalím české právní úpravy ve vztahu k rozhodování o souladu prohlášení o dráze se zákonem o dráhách byl až donedávna následný soudní přezkum. Značnou dobu civilní a správní soudy vedly spory o to, zda se má věc projednávat před civilními soudy podle části páté občanského soudního řádu, nebo zda má být přezkoumávána ve správním soudnictví podle soudního řádu správního.

Zdálo se, že najisto tuto otázku postavil až zvláštní senát zřízený podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů. Ten ještě za předchozí právní úpravy, kdy ve věci rozhodovaly Drážní úřad a Ministerstvo dopravy jakožto odvolací orgán, rozhodl usnesením ze dne 20. října 2015, č. j. Konf 3/2015-13, že k vydání rozhodnutí o žalobě proti rozhodnutí Ministerstva dopravy je příslušný soud v občanském soudním řízení podle části páté občanského soudního řádu. Shodl se v tomto s Nejvyšším správním soudem, který v rozsudku ze dne 7. května 2014, č. j. 1 As 28/2014-62, určil, že prohlášení o dráze celostátní a regionální je jednostranným soukromoprávním jednáním vlastníka dráhy (svým charakterem a obsahem se přibližuje veřejné nabídce).

Tímto tedy byla najisto postavena příslušnost civilních okresních soudů[11] k projednávání zákonnosti prohlášení o dráze, pokud bylo správní rozhodnutí napadeno žalobou. To však činilo

značné obtíže, neboť část pátá občanského soudního řádu neposkytuje adekvátní nástroje pro vedení řízení o takovéto otázce, kde se očekává vyšetřovací role rozhodovacího orgánu. Problematickým se rovněž jevilo, že správní orgán v řízeních dle části páté občanského soudního řádu není účastníkem řízení.[12]

Obvodní soud pro Prahu 1 dokonce v řízeních vedených pod sp. zn. 41 C 259/2018 a 41 C 116/2020 shledal možný rozpor takové úpravy se směrnicí 2012/34/EU, a proto podal (na základě návrhu ÚPDI) předběžnou otázku k SDEU, zda je taková úprava v souladu s unijním právem.[13]

Bohužel však žádosti Obvodního soudu pro Prahu 1 o rozhodnutí o předběžných otázkách neobsahovaly předepsané náležitosti, a proto SDEU usnesením ze dne 2. května 2022 ve spojených věcech C-221/21 a C-222/21 označil tyto žádosti za zjevně nepřípustné. Odpověď ze strany SDEU na tuto zajímavou právní otázku tedy (bohužel) zatím nemáme.

Nezávisle na rozhodnutí SDEU nicméně dostala věc rozřešení v podobě změny zákona o dráhách. Od 1. února 2022 je jeho součástí ustanovení § 65a odst. 2, podle kterého jsou k soudnímu přezkumu rozhodnutí ÚPDI vydaného podle tohoto zákona příslušné soudy jednající a rozhodující ve správním soudnictví. Přímo zákonem zde tedy byla kazuisticky určena věcná příslušnost správních soudů. Od února 2022 tak rozhodnutí v této soukromoprávní věci dostávají poněkud netradičně přezkumu ze strany správních soudů, což se ale z praktického pohledu jeví jako vhodnější řešení.

Závěr

Z výše popsaného vyplývá, že relativně stručná transpozice institutu zprávy o síti do českého právního řádu přinesla řadu nejasností. Otázka soudního přezkumu již byla alespoň prozatím vyřešena novelou, avšak v budoucnu by byla žádoucí další úprava, která vyjasní kompetence ÚPDI a přiblíží národní úpravu té evropské.

JUDr. Jakub Hálek
Advokát / Associate

Mgr. Daniel Netrval
Advokátní koncipient / Junior Lawyer

ROWAN LEGAL, advokátní kancelář s.r.o.

GEMINI Center
Na Pankráci 1683/127
140 00 Praha 4

Tel.: +420 224 216 212
Fax: +420 224 215 823
e-mail: praha@rowan.legal

---

[1] Zákon č. 77/2002 Sb., o akciové společnosti České dráhy, státní organizaci Správa železnic a o změně zákona č. 266/1994 Sb., o dráhách, ve znění pozdějších předpisů, a zákona č. 77/1997 Sb., o státním podniku, ve znění pozdějších předpisů.

[2] Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/14/ES ze dne 26. února 2001 o přidělování kapacity železniční infrastruktury, zpoplatnění železniční infrastruktury a o vydávání osvědčení o bezpečnosti.

[3] Zákon č. 266/1994 Sb., v platném znění.

[4] Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2012/34/EU ze dne 21. listopadu 2012 o vytvoření jednotného evropského železničního prostoru (přepracované znění).

[5] Podle Drážního úřadu bylo v ČR k 1. dubnu 2022 celkem 7 dalších provozovatelů dráhy, avšak jejich význam je ve srovnání se Správou železnic výrazně menší, viz >>> zde.

[6] Viz Přehled provozovatelů drážní dopravy na dráze celostátní a dráhách regionálních >>> zde.

[7] Viz § 34g zákona č. 266/1994 Sb., o dráhách, ve znění účinném do 31. března 2017.

[8] Viz rozsudek ze dne 22. listopadu 2012, Westbahn Management, C-136/11, EU:C:2012:740, body 26 až 31.

[9] Odstavec 90 stanoviska generálního advokáta ve věci C-453/20.

[10] Odstavec 92 stanoviska generálního advokáta ve věci C-453/20.

[11] Místní příslušnost je zde v souladu s § 250 občanského soudního řádu určena nejčastěji podle sídla účastníka řízení, tudíž většina věcí napadá na Obvodní soud pro Prahu 1 podle sídla Českých drah a Správy železnic.

[12] Srov. § 250a občanského soudního řádu.

[13] Viz řízení o spojených věcech C-221/21 a C-222/21 u SDEU.

© EPRAVO.CZ – Sbírka zákonů, judikatura, právo | www.epravo.cz

Další články:

- Jak fungují plánovací smlouvy v reálných situacích (1. díl)
- Rozvod? Už k němu nemusíte. Shrnutí podmínek, za jakých nebudete u soudu vyslýcháni, dokonce ani nebude nutná Vaše osobní účast
- Jaké klíčové změny přináší návrh novely stavebního zákona?
- Byznys a paragrafy, díl 26.: Smírčí řízení jako alternativní nástroj řešení sporů mezi podnikateli
- Pozemkové úpravy aneb „malé“ vyvlastnění
- Nová éra v boji proti nekalým obchodním praktikám: Co přinese nové procesní nařízení EU?
- Licence LUC v podnikatelské strategii provozovatelů dronů
- Péče rodičů po novele od 1.1.2026
- K ukončování služebního poměru po novele zákona o státní službě
- Aktuality z práva internetu: kybernetická bezpečnost a online řešení sporů
- Zelené standardy pro výstavbu a renovace: jaké povinnosti přinese nová evropská úprava?