

Zákon o drahách

Smlouva o provozování drážní dopravy na vlečce není veřejnoprávní smlouvou (§ 159 odst. 1 správního řádu), nýbrž nepojmenovanou smlouvou soukromoprávní (§ 1746 odst. 2 občanského zákoníku).

Drážní úřad je oprávněn rozhodnout soukromoprávní spor mezi provozovatelem dráhy a dopravcem o stanovení konkrétních podmínek smlouvy o provozování drážní dopravy na vlečce (§ 31 odst. 2 zákona č. [266/1994](#) Sb., o drahách, ve znění do 31. 3. 2017, a § 141 odst. 1 správního řádu).

(Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 2. 2022, čj. 10 As 351/2020-39)

Nejvyšší správní soud rozhodl v právní věci žalobce: VÍTKOVICKÁ DOPRAVA, a.s., sídlem M.O., zastoupeného advokátem JUDr. R.D., P., proti žalovanému: Ministerstvo dopravy, sídlem P., za účasti osob zúčastněných na řízení: I) Ostravská dopravní společnost, a.s., a II) Ostravská dopravní společnost - Cargo, a.s, obě sídlem O., zastoupené advokátkou Mgr. L.N., sídlem P., proti rozhodnutí žalovaného ze dne 10. 10. 2016, čj. 150/2013 130 SPR/11, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 23. 9. 2020, čj. 8 A 201/2016 72, tak, že rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 23. 9. 2020, čj. 8 A 201/2016 72, se zrušuje a žaloba proti rozhodnutí Ministerstva dopravy ze dne 10. 10. 2016, čj. 150/2013 130 SPR/11, se odmítá.

Z odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Osoba zúčastněná na řízení (Ostravská dopravní společnost, a.s.) podala Drážnímu úřadu návrh na zahájení správního řízení ve věci řešení sporu o stanovení konkrétních podmínek provozování drážní dopravy na vlečce „Vítkovice Doprava“. Svůj návrh odůvodnila tím, že žalobce neakceptoval její návrh na uzavření smlouvy o stanovení podmínek provozování drážní dopravy na vlečce.

[2] Drážní úřad jako správní úřad podle § 54 odst. 1 zákona č. [266/1994](#) Sb., o drahách, rozhodnutím ze dne 14. 7. 2016, čj. DUCR 42158/16/Kj, rozhodl ve sporném řízení podle § 141 zákona č. [500/2004](#) Sb., správní řád, tak, že za žalobce jako účastníka řízení učinil projev vůle spočívající v uzavření smlouvy o provozování drážní dopravy na vlečce ve znění obsaženém ve výroku rozhodnutí.

[3] Proti tomu podal žalobce odvolání, které žalovaný zamítl.

[4] Žalobce podal proti rozhodnutí žalovaného k městskému soudu žalobu. Městský soud nyní napadeným rozsudkem vyslovil nicotnost rozhodnutí žalovaného i rozhodnutí Drážního úřadu. Dospěl totiž k závěru, že v daném případě nedošlo k uzavření veřejnoprávní smlouvy a nebylo tak možné postupovat podle § 31 odst. 2 zákona o drahách, který dopadá na řešení sporů z veřejnoprávních smluv. Podle městského soudu neexistovala povinnost žalobce uzavřít smlouvu umožňující drážní dopravu na vlečce, neboť taková povinnost je podle § 23 odst. 1 písm. a) zákona o drahách uložena jen v případech provozování celostátní a regionální dráhy, nikoli vlečky.

II. Kasační řízení

[5] Žalovaný (stěžovatel) podal proti rozsudku městského soudu kasační stížnost. Stěžovatel připouští, že povinnost stanovená v § 23 odst. 1 písm. a) zákona o dráhách se vztahovala jen na dráhy celostátní a regionální. Ustanovení § 31 odst. 2 zákona o dráhách však mezi kategoriemi železničních drah nerozlišuje (na rozdíl od jiných jeho ustanovení) a dopadá tak i na vlečku. Stěžovatel nesouhlasí ani s tím, že smlouva o provozování drážní dopravy je veřejnoprávní smlouvou. Má tak za to, že Drážní úřad byl oprávněn v dané věci rozhodnout a jeho rozhodnutí (ani rozhodnutí stěžovatele) tak nejsou nicotná.

[6] Stěžovatel navrhl, aby NSS napadený rozsudek zrušil a vrátil věc městskému soudu k dalšímu řízení.

[7] Žalobce nevyužil možnosti se ke kasační stížnosti vyjádřit.

III. Právní hodnocení

[8] Kasační stížnost je důvodná.

[9] Podstatou sporu je otázka, zda měl stěžovatel pravomoc vydat napadené rozhodnutí, či nikoli. Městský soud dovodil, že smlouva o provozování drážní dopravy je veřejnoprávní smlouvou, a vzhledem k tomu, že dosud nedošlo k jejímu uzavření, nemohl být řešen spor z veřejnoprávní smlouvy; § 31 odst. 2 zákona o dráhách je tak neaplikovatelný. S tím však souhlasit nelze.

[10] Podle § 3 odst. 1 písm. d) zákona o dráhách je vlečka dráha, která slouží vlastní potřebě provozovatele nebo jiného podnikatele a je zaústěná do celostátní nebo regionální dráhy, nebo jiné vlečky.

[11] Podle § 23 odst. 1 písm. a) zákona o dráhách provozovatel dráhy celostátní a dráhy regionální je kromě povinností uvedených v § 22 povinen umožnit dopravci, který má platnou licenci, přidělenou kapacitu dopravní cesty a platné osvědčení dopravce, na základě smlouvy provozovat drážní dopravu na dráze za cenu sjednanou podle cenových předpisů.

[12] Podle § 31 zákona o dráhách dopravce a provozovatel dráhy, na níž má být doprava provozována, jsou při uzavírání smlouvy o provozování drážní dopravy na dráze vázáni rozsahem a podmínkami stanovenými v rozhodnutí o licenci (odst. 1). Pokud při uzavírání smlouvy o provozování drážní dopravy mezi provozovatelem dráhy a dopravcem vznikne spor o stanovení konkrétních podmínek provozování drážní dopravy, rozhodne na žádost jednoho z nich drážní správní úřad (odst. 2).

[13] Podle § 141 odst. 1 správního řádu ve sporném řízení správní orgán řeší spory z veřejnoprávních smluv (část pátá) a v případech stanovených zvláštními zákony spory vyplývající z občanskoprávních, pracovních, rodinných nebo obchodních vztahů.

[14] Podle § 141 odst. 7 správního řádu rozhodnutím ve sporném řízení správní orgán návrhu zcela, popřípadě zčásti vyhoví, anebo jej zamítne, popřípadě ve zbylé části zamítne.

[15] S městským soudem je třeba souhlasit v tom, že § 23 odst. 1 písm. a) zákona o dráhách v rozhodném znění neukládá provozovateli dráhy povinnost uzavřít smlouvu o provozování drážní dopravy na vlečce. To ostatně stěžovatel nezpochybnuje. Ani Drážní úřad v rozhodnutí nedovožoval povinnost uzavřít smlouvu z tohoto ustanovení, nýbrž z toho, že je vlečka v daném případě tzv. nezbytným zařízením podle § 11 odst. 1 písm. f) zákona č. [143/2001](#) Sb., o ochraně hospodářské soutěže.

[16] Souhlasit lze s městským soudem i v tom, že v nyní projednávané věci nedošlo k uzavření veřejnoprávní smlouvy. To však neznamená, že Drážní úřad nemohl postupovat podle § 31 odst. 2 zákona o dráhách a § 141 správního řádu. Podle § 141 správního řádu totiž rozhoduje správní orgán nejen spory z veřejnoprávních smluv.

[17] Smlouva o provozování drážní dopravy na dráze není veřejnoprávní smlouvou.

[18] Veřejnoprávní smlouva je podle § 159 odst. 1 správního řádu dvoustranný nebo vícestranný úkon, který zakládá, mění nebo ruší práva a povinnosti v oblasti veřejného práva. Správní řád rozlišuje veřejnoprávní smlouvy koordinační, subordinační a tzv. smlouvy mezi účastníky (§ 160 § 162).

[19] Smlouvu koordinační uzavírají stát, veřejnoprávní korporace, jiné právnické osoby zřízené zákonem a právnické a fyzické osoby, pokud vykonávají zákonem nebo na základě zákona svěřenou působnost v oblasti veřejné správy, za účelem plnění svých úkolů (§ 160 správního řádu).

[20] Smlouvu subordinační uzavírá správní orgán s fyzickou či právnickou osobou namísto vydání rozhodnutí ve správním řízení, pokud tak zvláštní zákon stanoví (§ 161 správního řádu).

[21] Smlouvu mezi účastníky uzavírají ti, kteří by byli účastníky správního řízení. Předmětem této smlouvy je převod nebo způsob výkonu jejich práv nebo povinností, nevylučuje li to povaha věci nebo nestanoví li zvláštní zákon jinak. K jejímu uzavření je třeba souhlasu správního orgánu, který posuzuje veřejnoprávní smlouvu a její obsah z hlediska souladu s právními předpisy a veřejným zájmem. Tento orgán také řeší případné spory z takové smlouvy (§ 162 správního řádu). Správní řád tedy umožňuje nositelům veřejnoprávních práv či povinností sjednat s jinými osobami ve stejném postavení převod svých práv a povinností plynoucích ze zákona nebo ze správních rozhodnutí či jiných aktů (rozsudek NSS ze dne 26. 10. 2021, čj. 6 Afs 20/2020 48).

[22] Smlouvu o provozování drážní dopravy na dráze (v daném případě na vlečce) uzavírá provozovatel dopravy (dopravce) s provozovatelem dráhy, na níž má být doprava provozována. Předmětem takové smlouvy je stanovení podmínek, za kterých je dopravce oprávněn užívat dráhu, která je zpravidla ve vlastnictví provozovatele dráhy, a to za účelem přepravy osob, věcí nebo zvířat (§ 2 odst. 4 zákona o dráhách). Tato smlouva může být uzavřena jen v rámci rozhodnutí o licenci (§ 31 odst. 2 zákona o dráhách).

[23] Smlouva o provozování drážní dopravy na vlečce nezakládá, nemění ani neruší práva a povinnosti v oblasti veřejného práva, nýbrž upravuje podmínky, za kterých je oprávněn dopravce využít vlečku (neveřejnou část dráhy), kterou provozuje někdo jiný (provozovatel dráhy) a která slouží jeho potřebě či potřebě jiného podnikatele. Smlouva o provozování drážní dopravy na vlečce je uzavírána mezi dvěma akciovými společnostmi (subjekty soukromého práva, které nejsou nositeli veřejnoprávních práv či povinností) a nespadá ani pod jednu z kategorií veřejnoprávních smluv upravenou správním řádem. Žádný veřejnoprávní prvek v případě této smlouvy ostatně nezmiňuje žádný z účastníků řízení ani městský soud. O veřejnoprávní smlouvu se tedy nejedná.

[24] Není tak případný odkaz městského soudu na rozsudek NSS ze dne 9. 3. 2017, čj. 1 As 292/2016 28, který se týkal dohody o rozsahu a podmínkách provádění archeologických výzkumů, což je subordinační veřejnoprávní smlouva podle § 161 správního řádu.

[25] Smlouva o provozování drážní dopravy na vlečce je tedy smlouvou soukromoprávní. Jedná se o smlouvu nepojmenovanou podle § 1746 odst. 2 občanského zákoníku (viz Soušek, J. a kol.: Zákon o dráhách v úplném znění s komentářem. Olomouc. Anag. 2000, s. 106). Jestliže se tedy v nynějším případě dopravce (první osoba na řízení zúčastněná) nedohodl se žalobcem na podmínkách této

smlouvy, zcela správně se obrátil na Drážní úřad s návrhem podle § 141 odst. 1 správního řádu, podle něhož rozhoduje správní orgán také některé soukromoprávní spory, pokud tak stanoví zvláštní zákon. Takovým zvláštním zákonem je v daném případě právě zákon o dráhách, který v § 31 odst. 2 dává Drážnímu úřadu oprávnění rozhodnout spor o stanovení konkrétních podmínek provozování drážní dopravy při uzavírání smlouvy o provozování drážní dopravy. Sporem „při uzavírání smlouvy“ je přitom třeba rozumět i spor mezi potenciálními smluvními stranami o to, zda bude smlouva vůbec uzavřena a za jakých podmínek. Právě jako tomu bylo v daném případě.

[26] Ve sporném řízení podle § 141 správního řádu Drážní úřad posoudí, zda byl žalobce takovou smlouvu povinen s dopravcem uzavřít a za jakých podmínek. To také v daném případě Drážní úřad a posléze stěžovatel učinili. Zákonnost jejich závěrů ale v daném případě NSS posuzovat nemůže, neboť městský soud svůj přezkum omezil na to, že takovou pravomoc Drážní úřad nemá, a vyslovil proto nicotnost jeho rozhodnutí i rozhodnutí stěžovatele. NSS je v řízení o kasační stížnosti oprávněn posuzovat jen zákonnost rozhodnutí městského soudu.

[27] Rozhodnutí stěžovatele ani Drážního úřadu tedy nejsou nicotná. Žaloba proti nim je však nepřijatelná, neboť se jedná o rozhodnutí v soukromoprávní věci.

[28] Podle § 68 písm. b) s. ř. s. je žaloba nepřijatelná také tehdy, jde-li o rozhodnutí správního orgánu v soukromoprávní věci, vydané v mezích zákonné pravomoci správního orgánu. Směřuje-li žaloba proti rozhodnutí v soukromoprávní věci, nemůže ji správní soud posoudit věcně, nýbrž ji musí podle § 46 odst. 2 s. ř. s. odmítnout. Podle tohoto ustanovení soud návrh odmítne mimo jiné tehdy, domáhá-li se navrhovatel přezkoumání rozhodnutí, jímž správní orgán rozhodl v mezích své zákonné pravomoci v soukromoprávní věci. V usnesení o odmítnutí návrhu musí být navrhovatel poučen o tom, že do jednoho měsíce od právní moci usnesení může podat žalobu a ke kterému věcně příslušnému soudu.

[29] Právě nepřijatelnost žaloby z toho důvodu, že směřuje proti rozhodnutí správního orgánu v soukromoprávní věci, vydanému v mezích zákonné pravomoci správního orgánu, NSS v daném případě shledal. Pro posouzení otázky věcné příslušnosti soudu, který by měl žalobu proti rozhodnutí stěžovatele projednat a rozhodnout o ní, je podstatné, že rozhodnutí stěžovatele bylo vydáno ve sporném (správním) řízení a že stěžovatel v tomto správním řízení vystupoval v působnosti správního orgánu (§ 141 správního řádu), který je nadán zákonem o dráhách k řešení a rozhodování sporů v soukromoprávních věcech. Je-li podle rozsudku NSS ze dne 14. 10. 2004, čj. 7 As 58/2003 104, kritériem pro rozlišení, o jaký vztah se jedná, metoda úpravy, tedy zda jde o úpravu vztahů postavených na rovnosti, nebo o vztahy ryze vrchnostenského charakteru, pak ve věci právě posuzované bylo správní řízení před stěžovatelem vedeno o úpravě vztahů založených na rovnosti dvou subjektů (dopravce a provozovatele dráhy). Stěžovatel tedy rozhodoval o sporu soukromoprávního charakteru - sporu z obchodního vztahu.

[30] Projednávání a rozhodování ve věcech soukromoprávních náleží již s účinností od 1. 1. 2003 obecným soudům, které postupují podle části páté zákona č. [99/1963](#) Sb., občanského soudního řádu (o. s. ř.). Soud neprovádí pouze přezkum správního rozhodnutí, jak je činěno ve správním soudnictví, ale je povolán k tomu, aby případně sám rozhodl o věci.

IV. Závěr a náklady řízení

[31] Stěžovatelovy námitky byly důvodné. Rozsudek městského soudu je tedy nezákonný, neboť Drážní úřad i stěžovatel měli pravomoc v dané věci rozhodnout a jejich rozhodnutí tak nejsou nicotná. Jedná se však o rozhodnutí, kterým rozhodl správní orgán v mezích své pravomoci v soukromoprávní věci. Žaloba proti takovému rozhodnutí je nepřijatelná podle § 68 písm. b) s. ř. s. a městský soud ji tak měl odmítnout podle § 46 odst. 2 s. ř. s.

[32] Vzhledem k tomu NSS podle § 110 odst. 1 s. ř. s. rozsudek městského soudu zrušil a žalobu proti rozhodnutí stěžovatele odmítl.

[33] Současně NSS poučuje žalobce o tom, že ve lhůtě do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku může podat žalobu podle části páté o. s. ř.; věcná příslušnost soudu k projednání a rozhodnutí sporu je dána § 249 odst. 1 o. s. ř., podle něhož k řízení v prvním stupni jsou příslušné okresní soudy, a místní příslušnost soudu pak vyplývá z § 250 odst. 1 o. s. ř.

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

Další články:

- [Daňová exekuce](#)
- [Cenové rozhodnutí rozporné se zákonem](#)
- [Konkordátní smlouva se Svatým stolcem](#)
- [Odpovědnost státu za újmu \(exkluzivně pro předplatitele\)](#)
- [Pracovní doba](#)
- [Katastr nemovitostí](#)
- [Odpovědnost státu za újmu \(exkluzivně pro předplatitele\)](#)
- [Odpovědnost státu za újmu \(exkluzivně pro předplatitele\)](#)
- [Práva dětí](#)
- [Určitost sankcionované povinnosti](#)
- [Zemědělská půda \(exkluzivně pro předplatitele\)](#)