



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK**

**JMÉNEM REPUBLIKY**

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Ing. Viery Horčicové a soudců JUDr. Jaromíra Klepše a Mgr. Jany Jurečkové v právní věci

žalobkyně: **České dráhy, a.s.**, IČO: 70994226  
sídlem nábreží L. Svobody 1222, Praha 1

proti

žalovanému: **Odvolací finanční ředitelství**  
sídlem Masarykova 427/31, Brno

v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 11. 8. 2016, č. j. 35812/16/5000-10610-711889

**takto:**

- I. Rozhodnutí Odvolacího finančního ředitelství ze dne 11. 8. 2016, č. j. 35812/16/5000-10610-711889 **se zrušuje** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení ve výši **3.000 Kč** ve lhůtě do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku k rukám žalobkyně.

Shodu s prvopisem potvrzuje X.

## Odůvodnění:

### I. Předmět sporu

1. Žalobkyně se žalobou podanou u Městského soudu v Praze (dále jen „*městský soud*“) domáhala přezkumu rozhodnutí Odvolacího finančního ředitelství, odboru nedaňových agend ze dne 11. 8. 2016, č. j. 35812/16/5000-10610-711889 (dále jen „*napadené rozhodnutí*“), kterým žalovaný zamítl odvolání žalobkyně proti rozhodnutí Specializovaného finančního úřadu, odboru cenové kontroly (dále jen „*správní orgán I. stupně*“) ze dne 28. 4. 2016, č. j. 115143/16/4020-20731-203900 (dále jen „*prvostupňové rozhodnutí*“) a toto rozhodnutí potvrdil.
2. Prvostupňovým rozhodnutím správní orgán I. stupně uložil žalobkyni pokutu ve výši 150.000 Kč podle § 16 odst. 4 písm. a) zákona č. 526/1990 Sb., o cenách, v rozhodném znění (dále jen „*zákon o cenách*“) za správní delikt podle § 16 odst. 1 písm. h) zákona o cenách, kterého se žalobkyně jako prodávající dopustila tím, že v době od 24. 2. 2015 do 5. 10. 2015 nerespektovala na některých železničních stanicích a zastávkách (bez výdejny jízdenek či s omezenou dobou výdeje jízdenek a se žádným nebo časově omezeným provozem prostor pro cestující) svou povinnost prodávajícího při nabídce a prodeji zboží (jízdenek) poskytnout informaci spotřebiteli tak, aby měl možnost seznámit se s cenou před jednáním o koupi zboží, danou ustanovením § 13 odst. 2 písm. c) zákona o cenách. Správní orgán I. stupně žalobkyni prvostupňovým rozhodnutím dále uložil povinnost k náhradě nákladů řízení určených paušální částkou ve výši 1.000 Kč.

### II. Napadené rozhodnutí

3. Žalovaný v napadeném rozhodnutí uvedl, že žalobkyní namítané zvláštní předpisy pro železniční dopravu osob nijak nekolidují se zákonem o cenách. Ustanovení § 55 odst. 1 zákona č. 266/1994 Sb., o drahách, v rozhodném znění (dále jen „*zákon o drahách*“) lze podle žalovaného použít na jednání zjištěná dle tohoto zákona, který řeší technickou rovinu provozování drah, a nikoliv na informační povinnost dopravce o cenách vůči zákazníkům. K námitce nicotnosti prvostupňového rozhodnutí žalovaný uvedl, že posouzení této otázky bylo předmětem jiného řízení a bylo vyřízeno sdělením o neshledání důvodů k zahájení řízení o prohlášení nicotnosti ze dne 10. 8. 2016, č. j. 35307/16/5100-41452-706053.
4. K námitce dobré víry žalobkyně žalovaný uvedl, že správní orgán I. stupně postupoval v souladu s § 2 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, v rozhodném znění (dále jen „*správní řád*“) a zasáhl do práv nabytých v dobré víře za podmínek stanovených zákonem a v nezbytném rozsahu. Žalobkyně podle názoru žalovaného nepřiměřeně spoléhala na to, že nebude trestána, ačkoliv v případě nejasnosti mohla a měla požádat Ministerstvo financí o výklad zákona. Podle žalovaného platí, že práva náleží bdělým a žalobkyně jako dlouholetá podnikatelka si měla být svých povinností vědoma a neměla by se dovolávat toho, že v této oblasti dosud neproběhla kontrola. Pokud správní orgán zjistí porušení zákona, může za něj podle žalovaného uložit sankci, i když se jedná o ustanovení, podle kterého dosud sankce neukládal. Žalovaný poukázal na to, že zákon o cenách obsahuje i jiná ustanovení, jejichž porušení je sankcionováno, a odmítl, že by žalobkyně a její předchůdkyně (Československé státní dráhy) unikly pozornosti orgánů cenové kontroly od roku 1991. Námitku, že správní orgán I. stupně bez řádného odůvodnění změnil dosavadní interpretaci slov „*jiným přiměřeným způsobem*“, žalovaný označil za účelovou, neboť není patrné, z čeho žalobkyně vycházela.

Shodu s prvopisem potvrzuje X.

5. Uzavření přepravní smlouvy podle § 3 odst. 3 vyhlášky Ministerstva dopravy a spojů č. 175/2000 Sb., o přepravním řádu pro veřejnou drážní a silniční osobní dopravu, v rozhodném znění (dále jen „*vyhláška č. 175/2000*“) vyžaduje podle žalovaného splnění dvou podmínek, a to nastoupení do vozidla a neprodlené zaplacení jízdného. Žalovanému není z vlastní zkušenosti známo, že by žalobkyně seznamovala cestující po nástupu s variantami jízdného, ale zpravidla automaticky vybírá běžné, pro žalobkyni nejvýhodnější, jízdné.
6. Správní orgán I. stupně označil podle žalovaného za přítěžující okolnost to, že zjištěný nežádoucí stav není ojedinělý, aniž by žalobkyni vytýkal neudržování výdejen jízdenek na všech stanicích u každého vlaku. Žalobkyně nebyla podle žalovaného sankcionována za to, že neudržuje všechny stanice a zastávky obsazené. Pokud by nádraží provozoval jiný subjekt, žalobkyně by mohla v souladu s § 13 odst. 2 písm. c) zákona o cenách najít jiné řešení např. uzavření smlouvy. Úvaha, že je v praxi ojedinělé oslovení vlakového doprovodu ze strany cestujících dotazem na cenu před nástupem do vlaku, je podle žalovaného podložena konkrétními výstupy a osobními zkušenostmi získanými v praxi a realitě železniční dopravy u žalobkyně; k tomu žalovaný doplnil, že z osobní zkušenosti každého, kdo jako nepravidelný či příležitostný cestující využil služeb žalobkyně, vyplývá, že se v řadě případů dozví cenu jízdného až ve vlaku za jízdy, a tyto v praxi získané osobní zkušenosti neztrácí důkazní váhu vzhledem k dlouhodobě ustálenému vzorci provozování železniční dopravy. Žalovaný uvedl, že u delších vlaků (např. typu CityElefant) je nereálné získat v časové tísní od průvodčího potřebnou informaci o ceně se zachováním možnosti vystoupit či nenastoupit do vlaku (zvláště pro osoby s omezenou pohyblivostí) a umožnění takového postupu by v praxi mohlo vést k nežádoucímu zpoždění vlaků.
7. Podle názoru žalovaného nebylo třeba zjišťovat, kolik cestujících se cenu jízdného nemělo možnost dozvědět, protože existuje množina tzv. nepravidelných či příležitostných cestujících, kteří dostanou informaci až od průvodčího ve vlaku za jízdy, kdy již nemohou výši jízdného neakceptovat; přesný počet ani nelze zjistit, avšak z vyhledávací činnosti je zřejmé, že taková skupina existuje (např. senioři bez chytrých mobilů), tj. stále existuje nikoli malá skupina osob spoléhajících se na tištěnou verzi informací, ne vždy je stanice pokryta připojením k internetu a ne každý cestující se dostaví na stanici včas tak, aby mohl porovnat cenové nabídky na vyvěšené tabuli. Žalovaný uvedl, že za určující považuje ztrátu možnosti volby při uzavírání smluvního vztahu s dopravcem, neboť v té době je vlak již v pohybu; předstih vyjádřený časovou jednotkou není podle žalovaného podstatný, neboť příležitostný cestující nemusí předem vědět, odkud či kam pojede. Podle žalovaného nelze po náhodných cestujících požadovat hledání příslušných informací pro stanovení správné ceny jízdného v tarifu zveřejňovaném v Přepravním a tarifním věstníku (dále jen „*vestník*“) a akt zveřejnění věstníku elektronicky nelze považovat za splnění předmětné informační povinnosti prodávajícího, neboť pro stanovení ceny je třeba znát několik vstupních informací z více zdrojových dokumentů.
8. Žalovaný uzavřel, že materiální stránka zahrnující společenskou škodlivost deliktu vyplývá přímo ze zákona, že jednání žalobkyně je společensky škodlivé, protože se vymyká pravidlům chování, které si společnost zvolila v právním řádu. Společenskou škodlivost spatřoval žalovaný v tom, že bylo spácháno protiprávní jednání v oblasti informování cestujících v železniční dopravě, neboť žalobkyně nesplnila povinnost prodávajícího při nabídce a prodeji jízdenek poskytnout informace spotřebiteli tak, aby měl možnost seznámit se s cenou před jednáním o koupi. Žalovaný dodal, že cestující je v pozici slabší

Shodu s prvopisem potvrzuje X.

smluvní strany a že žalobkyně prostřednictvím svých zaměstnanců zpravidla neposkytuje cestujícím komplexní informace o nabídce jízdného, cestující jsou odkázáni výhradně na informace od vlakového personálu a takto určená cena se může lišit od nejvýhodnější nabídky, a to vše ačkoliv zájmem společnosti je objektivní poskytování informací cestujícím.

9. Žalovaný dále uvedl, že masově rozšířené vlastnictví mobilních telefonů vede k tomu, že nepřehlédnutelnou informací na zastávkách o existenci bezplatné telefonické linky a provozování takové linky lze uznat jako jeden z jiných přiměřených způsobů splnění informační povinnosti podle § 13 odst. 2 písm. c) zákona o cenách. Ačkoliv uvedené ustanovení nehovoří o bezplatnosti poskytnutí informace, její podání je podle žalovaného historicky vnímáno jako nedílná součást činnosti prodávajícího, zpoplatněné formou jeho obchodní přírážky, a proto již nelze poskytnutí informace o ceně spotřebiteli samostatně zpoplatnit.
10. Žalovaný odmítl námitku, že kdyby nedošlo k prodlevě s vydáním rozhodnutí ve věci, mohla žalobkyně v mezidobí problematiku upravit při novém vyjednávání smluv o závazku veřejné služby, a uvedl, že náklady na provoz bezplatné telefonické linky by byly evidovány jako tzv. „správní režie“ a nebyly by pro žalobkyni ekonomicky významné. Žalovaný odmítl námitku diskriminace jako účelovou a nepodloženou, neboť správní orgán I. stupně pouze využil své zákonné oprávnění. Námitka žalobkyně, že u ostatních dopravců je situace obdobná, pak byla podle žalovaného spekulativní.

### III. Žaloba

11. Žalobkyně v prvním žalobním bodu uvedla, že je prvostupňové rozhodnutí nicotné, neboť informování cestujících o výši jízdného upravuje výlučně zákon o drahách a k projednání věci v prvním stupni tak byl věcně příslušný Drážní úřad, kterému měl správní orgán I. stupně věc postoupit. Nicotnost přitom žalobkyně namítla i v odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí.
12. V rámci druhého žalobního bodu žalobkyně poukázala na to, že žalovaný odmítl zveřejnění ceny ve věstníku jako splnění povinnosti podle § 13 odst. 2 písm. c) zákona o cenách. Žalobkyně namítla, že uvedená povinnost zůstala od přijetí zákona o cenách nezměněna a že cenové orgány doposud nikdy nepovažovaly její praxi za nezákonnou. Odklon od dosavadní praxe je podle žalobkyně sice možný, avšak nikoli ze svévolného rozhodnutí správního orgánu, nýbrž např. kvůli změně legislativy, ke které však nedošlo. Z dlouholeté praxe cenových orgánů, kterou byl interpretován neurčitý právní pojem „jiným přiměřeným způsobem“, žalobkyně vyvozovala, že cenové orgány vždy považovaly její postup buď za souladný se zákonem, nebo za jednání upravené výhradně § 36 písm. a) zákona o drahách. Odklon od dosavadní praxe nelze podle žalobkyně odůvodnit tím, že byla v minulosti sankcionována za jiné delikty podle zákona o cenách, neboť tím žalovaný potvrzuje zákonnost postupu žalobkyně v oblasti informování cestujících o ceně, neboť nebyl žádný důvod tuto oblast z minulých kontrol vynechat.
13. Ve třetím žalobním bodu žalobkyně namítla, že správní orgán I. stupně nijak neprokázal, že by informování cestujících o ceně vlakovým doprovodem před odjezdem vlaku bylo v praxi nereálné; tuto skutečnost správní orgány nezjistily z úřední činnosti a nejedná se ani o notorietu.

Shodu s prvopisem potvrzuje X.

14. Ve čtvrtém žalobním bodu žalobkyně namítla, že se žalovaný nedostatečně vypořádal s tím, proč publikování tarifu ve věstníku, resp. poskytování informací o ceně za přepravu na webových stránkách žalobkyně, v mobilní aplikaci a informační telefonické lince nepředstavuje „jiný přiměřený způsob“ informování spotřebitele o ceně. Žalobkyně uvedla, že sdělení přepravní ceny tarifem je historicky zavedený postup, upravený v § 2 odst. 7 zákona o drahách, včetně publikace ve věstníku podle § 36 písm. a) zákona o drahách. Právě za účelem informování veřejnosti má dopravce povinnost předem zveřejnit tarif ve věstníku, což má za následek, že žádný cestující nemůže úspěšně tvrdit, že se o jízdném nedozvěděl předem. Povahou tarifu se však správní orgány vůbec nezabývaly, ačkoliv musí ex lege vyhledávat i skutečnosti svědčící ve prospěch žalobkyně. Žalobkyni nelze přičítat k tíži, že věstník aktuálně vydává a publikuje Ministerstvo dopravy na svém webu pouze elektronicky, protože to žalobkyně nemůže ovlivnit. Žalovaný tuto skutečnost navíc nevzal v potaz, ačkoliv je zjevná z obecně závazných právních předpisů či ji měl zjistit od Drážního úřadu nebo Ministerstva dopravy.
15. Z ustanovení § 13 odst. 2 písm. c) zákona o cenách nevyplývá, s jakým předstihem musí být cestující informován o výši jízdného, pokud je podle žalovaného zásadní ztráta volby při uzavírání smluvního vztahu s dopravcem, nebylo zohledněno, že cestující činí rozhodnutí uzavřít přepravní smlouvu již v okamžiku před rozhodnutím odejít na železniční stanici, nikoliv až na ní. Z toho podle žalobkyně vyplývá, že rozhodnutí odejít na železniční stanici cestující činí buď se znalostí výše jízdného, nebo tato znalost není pro rozhodnutí důležitá. V okamžiku příchodu na neobsazenou stanici se cestující podle žalobkyně již nerozhoduje, zda vlakem pojede, což platí i pro argument, že po výletnicích, turistech či náhodných cestujících nelze reálně požadovat hledání informací pro stanovení ceny ve věstníku. Neobsazené stanice se podle žalobkyně vyskytují v sídlech s malým množstvím uživatelů, kdy náklady na prodej jízdenek převyšují výnos z jejich prodeje, a v takové neobsazené stanici cestující zpravidla ani nemá na výběr mezi různými druhy dopravy. S ohledem na to není postup žalobkyně dostatečně společensky nebezpečný a nemůže tak být za správní delikt odpovědná.
16. Žalobkyně dále odmítla, že by telefonická linka kvůli zpoplatnění nemohla být vyhovujícím způsobem informování cestujících o ceně. Z ustanovení § 13 odst. 2 písm. c) zákona o cenách – na rozdíl od např. § 12 odst. 1 – nevyplývá požadavek bezplatnosti. K argumentu žalovaného, že absence požadavku bezplatnosti v zákoně o cenách odráží skutečnost, že podání informace o ceně je historicky vnímáno jako nedílná součást činnosti prodávajícího, zpoplatněná formou obchodní přírážky, a proto nelze poskytnutí informace o ceně zvlášť zpoplatnit, žalobkyně uvedla, že cenu za telefonickou informaci by měl nést ten, kdo tuto službu využil. Cestující, který by telefonickou linku využil a jízdenku by si nezakoupil, by profitoval z toho, že telefonickou linku platí ti, kdo platí jízdné, ačkoliv linku nevyužívají, což by dle žalobkyně odporovalo dobrým mravům. Žalobkyně doplnila, že by žalovaný musel vysvětlit, proč žalovaný na základě uvedeného historického vnímání, nezákonně doplňujícího skutkovou podstatu správního deliktu, po dobu 25 let neuložil žalobkyni sankci.
17. V rámci pátého žalobního bodu žalobkyně uvedla, že správní orgány nemohou rezignovat na posouzení materiální stránky deliktu. Žalovaný neprokazoval, jak velká část cestujících se v důsledku postupu žalobkyně nemohla adekvátně rozhodnout, zda využije přepravních služeb poté, co dorazili na neobsazenou stanici. Neobsazené stanice jsou ty, kde se pro malou frekvenci cestujících nevyplatí provozovat výdejnu jízdenek (úplně či mimo špičku),

Shodu s prvopisem potvrzuje X.

množství cestujících je tedy relativně malé a nelze tvrdit, že by doprovod vlaku nemohl kvůli vysoké frekvenci cestujících informovat o výši jízdného. V případě souprav CityElefant a obdobných (1 zaměstnanec na 3 vozy) není podle žalobkyně vzhledem k frekvenci cestujících v neobsazených stanicích problém vlakový doprovod vyhledat. Žalobkyně měla za to, že žalovaný chybně dovozoval společenskou škodlivost pouze z naplnění formální stránky skutkové podstaty deliktu. Společenskou škodlivost nelze podle žalobkyně dovodit ani z toho, že cestující jsou slabší smluvní stranou, resp. spotřebiteli, protože uvedeného deliktu se prodávající může dopustit vždy jen na spotřebiteli. Podle žalobkyně se míra společenské nebezpečnosti odvozuje např. od míry újmy, časového rozsahu deliktního jednání, recidivy pachatele apod., avšak nic z toho žalovaný nevzal v potaz. Žalobkyně se vzhledem k uložení pokuty při dolní hranici sazby domnívala, že správní orgány vyhodnotily společenskou škodlivost jejího jednání jako velmi nízkou, avšak z rozhodnutí nevyplývá, jak k tomu správní orgány dospěly a kde spatřují hranici mezi absencí a naplněním znaku společenské škodlivosti. Žalovaný měl podle názoru žalobkyně z úřední povinnosti přihlídnout k tomu, že téměř všechny vlaky obsluhující neobsazené stanice jsou provozovány v rámci závazku veřejné služby, jehož plnění objednatelé sledují, a přesto nevznášeli stížnost či návrh na úpravu dosavadní informační praxe žalobkyně, a to ačkoliv objednatelé nejsou v pozici slabší smluvní strany a mají nástroje k prosazení svých požadavků v zájmu spokojenosti cestujících.

18. V rámci šestého žalobního bodu žalobkyně uvedla, že i kdyby se cestující rozhodl o využití přepravních služeb až ve stanici, musel by pro zjištění konkrétního jízdného znát kilometrickou přepravní vzdálenost zamýšlené trasy. Samotné informování o výši jízdného (např. vyvěšením ceníku v neobsazené stanici) by pro cestujícího nemělo potřebnou vypovídací hodnotu. Žalobkyně upozornila správní orgán I. stupně na to, že by bylo nutné instalovat zařízení pro výpočet přepravní vzdálenosti, což však správní orgán I. stupně odmítl a prosazoval zřízení bezplatné telefonické linky. Instalace zařízení pro výpočet přepravní vzdálenosti či bezplatné telefonické linky by vyvolaly náklady, které by žalobkyně nemohla hradit z nízkého jízdného a musela by je požadovat v rámci úhrady prokazatelné ztráty od objednatele ve smyslu § 39a zákona o drahách, ve znění zákona č. 1/2005 Sb. Žalobkyně tak měla za to, že napadeným rozhodnutím byly dotčeny povinnosti všech objednatelů veřejné železniční dopravy, a proto je správní orgány měly považovat za účastníky řízení ve smyslu § 27 odst. 2 správního řádu. Žalobkyně v odvolání navrhla, aby objednatelé veřejné železniční dopravy byli přibráni jako účastníci správního řízení, avšak žalovaný se s tímto návrhem nijak nevypořádal.
19. V sedmém žalobním bodu žalobkyně namítla, že se správní orgán I. stupně nevypořádal s námitkou, že musí provést identické kontroly u všech autobusových a železničních dopravců. Správní orgán I. stupně podle žalobkyně bez podkladu tvrdil, že v autobusové dopravě je cestujícím před zakoupením jízdenky vždy přístupná informace o ceně, avšak námitku ohledně ostatních železničních dopravců vůbec nevypořádal. Žalovaný ke shodné odvolací námitce uvedl, že žalobkyně bez přiměřených důvodů spoléhala na to, že porušení § 13 odst. 2 zákona o cenách nezpůsobí. I kdyby uvedené ustanovení žalobkyně porušila, samo o sobě by to podle jejího názoru nevyloučilo diskriminaci vůči jiným dopravcům. Úvahy žalovaného stran námitky diskriminace byly podle žalobkyně nedostatečné. Argumentaci žalobkyně nelze považovat za účelovou, neboť postupem žalovaného jsou znevýhodněni i cestující ostatních dopravců a žalobkyně v hospodářské soutěži s jinými dopravci a dále jsou objednatelé veřejných služeb nuceni k vynaložení více veřejných prostředků. Správní orgány byly podle žalobkyně povinny samy z úřední povinnosti zjistit

Shodu s prvopisem potvrzuje X.

stav věci u ostatních dopravců a nesměly ignorovat podnět k zahájení řízení. S ohledem na bod 4 Preambule nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1370/2007 o veřejných službách v přepravě cestujících po železnici a silnici nesměly postupovat tak, aby zavdaly pochybnosti o rovném přístupu k účastníkům soutěže. Pokud již zahájily řízení ve stejné věci u ostatních dopravců, měly je spojit. Složitost a zájmy různých hráčů systému veřejné hromadné dopravy podle žalobkyně vyžadují, aby je žalovaný reflektoval komplexně, což neučinil, když se zabýval chováním jen jednoho dopravce. Žalobkyně poukázala na to, že správní orgány nemohou diskriminovat cestující různých dopravců tím, že cestujícím jim odeprou ochranu, kterou údajně poskytují cestujícím žalobkyně. Napadené rozhodnutí žalobkyni dovede k úpravě její praxe, aniž by stejnou motivaci měli ostatní dopravci, kteří tak budou moci nabídnout nižší cenu při nabídkových řízeních podle zákona č. 194/2010 Sb., o veřejných službách v přepravě cestujících. Správní orgány podle žalobkyně v rozporu s § 19a odst. 1 písm. a) zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže, ve znění pozdějších předpisů bez ospravedlnitelných důvodů narušily hospodářskou soutěž tím, že zvýhodnily ostatní dopravce.

#### IV. Vyjádření žalovaného k žalobě

20. Žalovaný se neztotožnil s námitkou nicotnosti. Uvedl, že podnět k prohlášení nicotnosti byl vyřízen zvlášť a že nebyl shledán absolutní nedostatek věcné příslušnosti správního orgánu I. stupně, neboť jeho věcná působnost je vymezena v § 3 odst. 1 a 2 zákona č. 265/1991 Sb., o působnosti orgánů České republiky v oblasti cen, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 265/1991 Sb.“), výčet orgánů v tomto zákoně je taxativní a Drážní úřad v něm není. Věcná působnost Drážního úřadu nevyplývá podle žalovaného ani z ustanovení § 55 odst. 1 zákona o drahách. Věcná příslušnost žalovaného pak vyplývá z § 89 odst. 1 správního řádu ve spojení s § 7 zákona č. 456/2011 Sb., o Finanční správě České republiky, v rozhodném znění.
21. Žalovaný odmítl, že obhajování zjištěného nežádoucího stavu tím, že u žalobkyně dosud nebyla správními orgány provedena příslušná kontrola a že žalobkyně nebyla dosud sankcionována; což nelze považovat ani za polehčující okolnost. Žalobkyně musela být podle žalovaného s § 13 odst. 2 písm. c) zákona o cenách srozuměna již od doby svého vzniku, měla tedy dostatek času a možností najít přijatelné řešení.
22. Zveřejnění věstníku v elektronické podobě nelze podle žalovaného považovat za splnění povinnosti poskytnout spotřebiteli konkrétní informace o ceně jízdného, protože existuje nemalá skupina cestujících (senioři, výletníci, nepravidelní cestující), která není dostatečně technicky vybavena k vyhledání informace na internetu a spoléhá se na tištěnou verzi informací, navíc ne vždy jsou stanice pokryty internetovým připojením tak, aby cestující mohl vyhledat potřebné informace a rozhodnout se pro nejvýhodnější nabídku. Určení ceny jízdného podle věstníku vyžaduje více vstupních informací z různých zdrojů, což je časově náročné, a snižuje se tím možnost porovnání cenových nabídek pro cestující, kteří se bez dostatečné časové rezervy dostaví do neobsazené stanice a spoléhají na to, že informace bude zjistitelná na místě.
23. Z ustanovení § 13 odst. 2 písm. c) zákona o cenách sice nevyplývá požadavek bezplatného poskytnutí informací, avšak podle žalovaného je podání takové informace vnímáno – i zákonodárcem – jako nedílná součást činnosti prodávajícího, zpoplatněná formou obchodní přírážky, a proto nelze samostatně zpoplatnit poskytnutí informace o ceně. Žalovaný zdůraznil, že podle judikatury Nejvyššího správního soudu (dále též jen „NSS“)

Shodu s prvopisem potvrzuje X.

se správní orgány zpravidla nemusí zabývat otázkou naplnění materiální stránky deliktu, protože ta je zpravidla dána již samotným naplněním skutkové podstaty deliktu, a že se touto otázkou obsahově zabýval na str. 11-12 napadeného rozhodnutí. Žalovaný nepřisvědčil námitce diskriminačního postupu vůči žalobkyni, neboť správní orgány pouze využívaly jim zákonem svěřené pravomoci, a to v zákonných mezích a způsobem stanoveným rovněž zákonem. Ve zbytku žalovaný odkázal na napadené rozhodnutí.

## V. Další vyjádření žalobkyně

24. V doplnění žaloby ze dne 12. 12. 2016 žalobkyně uvedla, že Ministerstvo financí zveřejnilo v částce 12 Cenového věstníku ze dne 29. 11. 2016 cenové rozhodnutí podle § 3 odst. 2 zákona o cenách Výměr MF č. 01/2017 ze dne 25. listopadu 2016, kterým se vydává seznam zboží s regulovanými cenami (dále jen „Výměr 2017“). Žalobkyně měla za to, že Výměrem 2017 Ministerstvo financí interpretovalo § 13 odst. 2 zákona o cenách a že lze tuto interpretaci vztáhnout i na jednání vytykávané žalobkyni. Ve Výměru 2017 Ministerstvo financí uvedlo, jak mají dopravci provozující veřejnou železniční vnitrostátní pravidelnou osobní dopravu plnit povinnost informování o ceně podle § 13 odst. 2 zákona o cenách, a vymezené způsoby se shodují s tím, jak tuto povinnost plní žalobkyně. Z toho žalobkyně dovodila, že se nemohla dopustit správního deliktu. Podle žalobkyně nelze připustit, aby shodné jednání bylo posuzováno jednou jako souladné a jednou jako rozporné se zákonem.
25. V replice ze dne 18. 1. 2017 žalobkyně připomněla vydání Výměru 2017 a poukázala na to, že se žalovaný nevyjádřil k některým žalobním bodům, a proto je napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné. Žalovaný se nijak nevypořádal s tím, že zákon o drahách je speciální vůči zákonu o cenách, a to i s ohledem na to, že zákonodárce upravil informování o ceně za přepravní služby ve zvláštních ustanoveních zákona o drahách a vyhlášky č. 175/2000, tj. nespokojil se s obecnou úpravou v § 13 zákona o cenách. Kontrola informování cestujících o výši jízdného je podle žalobkyně tradičním institutem železničního práva a skutečnost, že Drážní úřad není uveden v § 3 odst. 1 zákona č. 265/1991 Sb., jen potvrzuje, že informování cestujících o ceně je komplexně a výlučně upraveno zákonem o drahách a vyhláškou č. 175/2000 a uplatní se tedy příslušnost Drážního úřadu podle § 55 odst. 1 zákona o drahách. Pokud by však z výše uvedeného důvodu nebylo napadené rozhodnutí nicotné, platí, že žalobkyně s ohledem na Výměr 2017 správní delikt nespáchala.
26. Žalobkyně upřesnila, že netvrdí, že správní orgány u ní neprováděly kontrolu dodržování § 13 odst. 2 písm. c) zákona o cenách, ale naopak, že kontrolu prováděly a nikdy neshledaly porušení; z toho důvodu měl žalovaný zdůvodnit změnu své dosavadní správní praxe. Žalovaný sice nepovažoval za dostatečné zveřejnění jízdného v elektronicky publikovaném věstníku (čímž rovněž ignoroval možnost poskytnutí informace vlakovým doprovodem či na telefonické lince), avšak nevysvětlil, proč by za postup souladný se zákonem o cenách považoval zřízení bezplatné telefonické linky, když i pro její využití by cestující na neobsazené stanici potřebovali komunikační zařízení. Žalovaný se podle žalobkyně nevyjádřil k tomu, že cestující při příchodu na železniční stanici již neporovnávají jízdné v železniční přepravě s jinými druhy dopravy, protože rozhodnutí o cestě vlakem učinili již před odchodem na železniční stanici. Žalobkyně měla názoru žalovaného ohledně požadavku bezplatnosti poskytnutí informace o ceně za nepřipustně extenzivní a uvedla, že zákonodárce neměl žádný důvod tento požadavek opomenout, když v jiných ustanoveních zákona o cenách jej výslovně zakotvil. Žalovaný se podle žalobkyně nevypořádal s tím, proč způsoby informování o ceně (webové stránky, zpoplatněná telefonická linka, vlakový doprovod) nejsou v souhrnu dostatečné z hlediska

Shodu s prvopisem potvrzuje X.

zákona o cenách, a nevysvětlil, proč nezjišťoval, zda je informování doprovodem vlaku dostatečné. S ohledem na judikaturu NSS se měl žalovaný podle žalobkyně zabývat společenskou škodlivostí jejího jednání, neboť ta je sporná, resp. žalovaný nezjišťoval reálný dopad na potenciální cestující, přičemž samotná skutečnost, že cestující je v postavení slabší smluvní strany o tom nic nevypovídá. Veřejný zájem na ochraně práv cestujících všech dopravců měl podle žalobkyně vést správní orgány k provedení stejných kontrol i u ostatních dopravců, a pokud je správní orgány nevykonaly, měly svůj postup odůvodnit.

## VI. Posouzení věci Městským soudem v Praze

27. Městský soud přezkoumal napadené rozhodnutí v rozsahu žalobních bodů, kterými je vázán (srov. § 75 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů - dále jen „s. ř. s.“), včetně řízení, které jeho vydání předcházelo. Při přezkoumání tohoto rozhodnutí městský soud vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (srov. § 75 odst. 1 s. ř. s.).
28. Vzhledem k tomu, že žalovaný vyjádřil souhlas s rozhodnutím bez nařízení jednání a žalobkyně se k výzvě městského soudu, zda souhlasí s rozhodnutím bez nařízení jednání, nevyjádřila (její souhlas byl tedy presumován), rozhodl městský soud v souladu s ustanovením § 51 odst. 1 s. ř. s. bez nařízení jednání.
29. Městský soud taktéž neshledal důvod pro nařízení jednání ani v dokazování – veškeré podklady jsou součástí daňového spisu, z něhož žalovaný vycházel a jehož postup je předmětem přezkumu městským soudem.

### Námítka nicotnosti napadeného rozhodnutí

30. V logice uspořádání žalobních bodů se městský soud nejprve zabýval tvrzenou nicotností prvostupňového rozhodnutí z důvodu nedostatku věcné příslušnosti správního orgánu I. stupně, tj. prvním žalobním bodem. Žalobkyně zde namítla, že ustanovení § 36 písm. a) zákona o drahách je speciální vůči ustanovení § 13 odst. 2 zákona o cenách a vylučuje jeho aplikaci; předběžné informování cestujících o výši jízdného je tak podle žalobkyně výlučně upraveno v zákoně o drahách a k projednání dané věci je tedy příslušný Dražní úřad, nikoliv Specializovaný finanční úřad jako správní orgán I. stupně.
31. Především - žalobkyně byla prvostupňovým rozhodnutím poškozena za správní delikt podle ustanovení § 16 odst. 1 písm. h) zákona o cenách, nikoliv za porušení zákona o drahách. Samotný zákon o cenách v několika ustanoveních předpokládá existenci zvláštního právního předpisu vymezujícího působnost cenových kontrolních orgánů – např. podle ustanovení § 12 odst. 1 zákona o cenách platí, že: „[p]rodávající, kupující a správní orgány poskytují bezplatně informace a podklady, které si cenové orgány a orgány oprávněné ke kontrole cen podle zákona upravujícího působnost orgánů České republiky v oblasti cen (dále jen „cenové kontrolní orgány“) vyžádají pro potřeby vyhodnocování vývoje cen, regulace cen, cenové kontroly a pro řízení o porušení cenových předpisů a rozhodnutí (dále jen „cenové předpisy“).“ Ustanovení věty první § 14 odst. 1 zákona o cenách stanoví, že: „[c]enovou kontrolu podle tohoto zákona provádějí cenové kontrolní orgány podle své působnosti vymezené ve zvláštním právním předpisu.“ Z ustanovení § 17 odst. 5 zákona o cenách pak vyplývá, že: „[s]právní delikty podle tohoto zákona v prvním stupni projednávají cenové kontrolní orgány.“

Shodu s prvopisem potvrzuje X.

32. Oním zvláštním právním předpisem je zákon č. 265/1991 Sb. o působnosti orgánů České republiky v oblasti cen. Tento zákon stanovuje pravomoc a působnost ministerstev, jiných správních úřadů, krajů a obcí v oblasti cen (§ 1 zákona). Z ustanovení § 2 odst. 1 zákona pak vyplývá, že „*působnost při uplatňování, regulaci a kontrole cen výrobků, výkonů, prací a služeb, cen dalšího majetku a majetkových práv vykonává Ministerstvo financí, pokud tento zákon nestanoví jinak*“. Z uvedených ustanovení zřetelně vyplývá, že působnost jednotlivých cenových kontrolních orgánů může vymezit právě pouze zákon č. 265/1991 Sb., nikoliv žádný jiný právní předpis.
33. Současně platí, že žádné ustanovení zákona č. 265/1991 Sb. nesvěřuje pravomoc Drážnímu úřadu jako cenovému kontrolnímu orgánu. Pakliže ustanovení § 55 odst. 1 zákona o drahách stanovuje, pouze tolik, že „*drážní úřad vykonává působnost podle tohoto zákona nebo podle zvláštního právního předpisu s výjimkou věcí, ve kterých rozhoduje Ministerstvo dopravy nebo obce*“, nezbyvá, než uzavřít, že působnost v oblasti cenové regulace Drážnímu úřadu svěřena není.
34. Podle ustanovení § 3 odst. 1 zákona č. 265/1991 Sb. naopak platí, že: „*[s]pecializovaný finanční úřad provádí cenovou kontrolu právnických a fyzických osob*.“ Podle odstavce 2 posledně citovaného ustanovení platí, že: „*[s]pecializovaný finanční úřad na základě cenových kontrol ukládá za porušení cenových předpisů pokuty*.“
35. S ohledem na výše uvedené pak nemá městský soud žádné pochybnosti o tom, že by správní orgán I. stupně (Specializovaný finanční úřad) jakožto cenový orgán nadaný zákonem č. 265/1991 Sb. obecnou pravomocí provádět cenovou kontrolu, nebyl příslušný ke kontrole a uložení pokuty žalobkyni za porušení zákona o cenách.
36. V tomto smyslu stěžejní argument žalobkyně, že ustanovení § 36 písm. a) zákona o drahách (ve znění účinném ke dni rozhodnutí) je speciální vůči ustanovení § 13 odst. 2 zákona o cenách, vylučuje jeho aplikaci a že předběžné informování cestujících o výši jízdného je výlučně upraveno zákonem o drahách, nemůže popřít obecnou pravomoc a příslušnost správního orgánu I. stupně – Specializovaného finančního orgánu jakožto cenového kontrolního orgánu.
37. Tento konkrétní argument je pak nezbytné podřadit k námitce nesprávného právního posouzení věci, tj. že jednání žalobkyně nemělo být kvalifikováno podle ustanovení § 13 odst. 2 zákona o cenách z toho důvodu, že na žalobkyni nedopadá. Jedná se však toliko o námitku „prosté“ nezákonnosti, nikoliv o námitku nedostatku pravomoci správního orgánu I. stupně a žalovaného k projednání a rozhodnutí věci. Tuto otázku pak posoudí městský soud níže.
38. Městský soud z uvedených důvodů neshledal, že by prvostupňové rozhodnutí a v návaznosti na to i napadené rozhodnutí byly nicotné z hlediska nedostatku pravomoci obou správních orgánů k projednání a rozhodnutí věci.

Posouzení jednání žalobkyně z hlediska pozdější úpravy správního trestání

39. S ohledem na novou úpravu správního trestání, provedenou zákonem č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „*PřesZ*“), a na následné novelizace zákona o cenách (zákony č. 452/2016 Sb. a 183/2017 Sb.) se městský soud dále zabýval posouzením, zda je pozdější právní úprava pro žalobkyni příznivější. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 16. 11. 2016, č. j. 5 As 104/2013 - 46, č. 3528/2017 Sb. NSS totiž judikoval, že „*rozhoduje-li krajský soud ve*

*správním soudnictvím o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, kterým bylo rozhodnuto o vině a trestu za správní delikt v situaci, že zákon, kterého bylo použito, byl po právní moci správního rozhodnutí změněn nebo zrušen, je povinen přihlédnout k zásadě vyjádřené ve větě druhé čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod, podle níž se trestnost činu posoudí a trest ukládá podle právní úpravy, která nabyla účinnosti až poté, kdy byl trestný čin spáchán, je-li to pro pachatele příznivější“.* Pokud by pozdější úprava pro žalobkyni byla příznivější, byl by městský soud tedy povinen napadené rozhodnutí *ex officio* zrušit.

40. Městský soud shledal, že relevantní ustanovení zákona o cenách, podle nichž byla žalobkyně za své jednání postižena sankcí/§ 13 odst. 2 písm. c) a § 16 odst. 1 písm. h), odst. 4 písm. a) zákona o cenách/ doznala pouze formálních změn (zejm. pojem *správní delikt* byl nahrazen pojmem *přestupek*); trestnost jednání vymezeného příslušnou skutkovou podstatou, jakož i horní hranice sazby pokuty zůstaly zachovány. Současně platí, že odpovědnost právnické osoby a podnikající fyzické osoby podle zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich zůstala stejná jako v předchozí právní úpravě správního trestání účinná do 30. 6. 2017 zachována jako odpovědnost objektivní s možností liberace (srov. ustanovení § 20, § 21 a § 23 zákona o přestupcích a § 17 odst. 1 zákona o cenách). Městský soud proto neshledal, že by v těchto parametrech byla pozdější právní úprava byla pro žalobkyni příznivější.
41. S ohledem na nálezy Ústavního soudu ze dne 4. 2. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 15/19 a ze dne 16. 6. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 4/20 (zejména s ohledem na body 23 a 24 nálezu), kterými bylo zrušeno přechodné ustanovení § 112 odst. 2 PřesZ, pak městský soud *ex officio* zkoumal, zda podle dřívější či pozdější právní úpravy došlo k uplynutí lhůt pro zánik odpovědnosti za správní delikt.
42. Správní orgán I. stupně vymezil období páčání deliktů na období od 24. 2. 2015 do 5. 10. 2015, během něhož mělo dle zjištění žalované dojít ke spáchání deliktu trvajícím jednáním – porušováním povinnosti informovat spotřebitele o ceně v rozporu s povinností podle § 13 odst. 2 písm. c) zákona o cenách (dle cenových orgánů žalobkyně vyvolala svým jednáním stav odporující tomuto ustanovení a v tomto stavu setrvala celou dobu). Za okamžik ukončení jednání - trvání protiprávního stavu jednáním žalobkyně, od něhož lze odvíjet lhůtu pro zánik odpovědnosti (srov. bod 20 rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 7. 2014, č. j. 8 As 33/2014 – 39), je tak třeba počítat den 5. 10. 2015.
43. Podle právní úpravy před účinností PřesZ platilo dle § 17 odst. 3 zákona o cenách, že: „[o]dpovědnost právnické osoby za správní delikt zaniká, jestliže správní orgán o něm nezačal řízení do 3 let ode dne, kdy se o porušení cenových předpisů cenový kontrolní orgán dozvěděl, nejpozději však do 5 let ode dne, kdy byl spáchán.“ Podle usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 18. 9. 2012, č. j. 7 Afs 14/2011 – 115, č. 2748/2013 Sb. NSS platí, že: „[s]právní orgán se „dozví“ o porušení cenových předpisů (§ 17 odst. 4 zákona č. 526/1990 Sb., o cenách) dnem, kdy soustředí onen okruh poznatků, informací a důkazních prostředků, z nichž lze na spáchání deliktu usoudit. Není rozhodující, zda v tento den již byl zpracován kontrolní protokol, ani zda tyto poznatky byly analyzovány a posouzeny se závěrem, že delikt byl spáchán a kým.“
44. Městský soud ze správního spisu ověřil, že potřebný okruh poznatků soustředil správní orgán I. stupně již dne 24. 2. 2015, kdy prováděl úkony předcházející kontrole za účelem opatření podkladů pro posouzení, zda zahájit kontrolu. Již v tomto okamžiku dle záznamu ze dne 24. 2. 2015, č. j. 52148/15/4120-20731-203900 konstatoval ohledně několika železničních stanic, že: „ceníky obyčejného jízdného nejsou zveřejněny, cestující nemá možnost

Shodu s prvopisem potvrzuje X.

se seznámit s cenou jízdného předem“. Tento poznatek pak byl základem pro pozdější závěr o vině žalobkyně. Řízení o správním deliktu bylo zahájeno doručením oznámení žalobkyni dne 15. 2. 2016 (tedy v zachované lhůtě 3 let) a žalovaný o deliktu pravomocně rozhodl dne 11. 8. 2016 (tedy v zachované lhůtě 5 let). Lhůty pro zánik odpovědnosti za správní delikt ve smyslu § 17 odst. 3 zákona o cenách (tj. podle předchozí právní úpravy správního trestání před 1. 7. 2017) tak byly zachovány.

45. Podle § 30 písm. b) PřesZ „[p]romlčecí doba činí 3 roky, jde-li o přestupek, za který zákon stanoví sazbu pokuty, jejíž horní hranice je alespoň 100 000 Kč.“ Podle § 32 odst. 2 PřesZ „[p]romlčecí doba se přerušuje a) oznámením o zahájení řízení o přestupku, b) vydáním rozhodnutím, jímž je obviněný uznán vinným, c) [...] přerušením promlčecí doby počíná promlčecí doba nová.“ Podle § 32 odst. 3 PřesZ „[b]yla-li promlčecí doba přerušena, odpovědnost za přestupek zaniká nejpozději 3 roky od jeho spáchání; jde-li o přestupek, za který zákon stanoví sazbu pokuty, jejíž horní hranice je alespoň 100 000 Kč, odpovědnost za přestupek zaniká nejpozději 5 let od jeho spáchání.“
46. Promlčecí doba 3 let /horní hranice sazby pokuty je 1.000.000 Kč – viz § 16 odst. 4 písm. a) zákona o cenách/ podle PřesZ by počala běžet dne 6. 10. 2015, byla však přerušena oznámením o zahájení správního řízení ze dne 15. 2. 2016, č. j. 6732/16/4020-20731-050436. V tomto případě by byla tedy promlčecí doba 5 let podle § 32 odst. 3 PřesZ a ta by uplynula dne 25. 2. 2020. O deliktu žalobkyně bylo pravomocně rozhodnuto dne 11. 8. 2016. K marnému uplynutí promlčecí doby by tak nedošlo ani podle pozdější právní úpravy správního trestání.
47. Městský soud ze všech těchto důvodů poté neshledal, že by pro žalobkyni byla pozdější právní úprava příznivější, není zde tedy důvod pro zrušení napadeného rozhodnutí *ex officio*.

#### Rozhodná právní úprava

48. Městský soud se dále zabýval zbylou částí prvního žalobního bodu, a to otázkou, zda se i na veřejnou osobní železniční přepravu vztahuje § 13 odst. 2 zákona o cenách, nebo zda je jeho aplikace vyloučena prostřednictvím § 36 písm. a) zákona o drahách. Uvedenou otázku je přitom třeba řešit ve spojení se třetím a čtvrtým žalobním bodem, neboť námitky vznesené v těchto žalobních bodech představují jádro sporu mezi účastníky řízení o tom, zda žalobkyně řádně plní informační povinnost o ceně jízdného vůči cestujícím - spotřebitelům.
49. Podle § 36 písm. a) zákona o drahách platí, že: „[k]aždý dopravce, který provozuje veřejnou drážní dopravu, je kromě povinností uvedených v § 35 povinen provozovat veřejnou drážní osobní nebo nákladní dopravu podle jízdního řádu a tarifu a předem vyhlášených smluvních přepravních podmínek v Přepravním a tarifním věstníku.“ Tarif je podle § 2 odst. 7 zákona o drahách: „[...] sazebník cen za jednotlivé přepravní výkony při poskytování přepravních služeb a podmínky jejich použití.“
50. Zákon o drahách již nijak blíže neupravuje podmínky zveřejnění věstníku. Z § 31 odst. 1 nařízení vlády č. 1/2000 Sb., o přepravním řádu pro veřejnou drážní nákladní dopravu, ve znění pozdějších předpisů lze toliko vyčíst, že věstník vydává Ministerstvo dopravy. Toto ustanovení stanoví, že: „[d]oprovce vyhláší smluvní přepravní podmínky v Přepravním a

Shodu s prvopisem potvrzuje X.

*tarifním věstníku, vydávaném ministerstvem, případně je zveřejňuje i na místě obvyklém pro podávání informací veřejnosti.”*

51. Podle § 1 odst. 1 zákona o cenách platí, že „[z]ákon se vztahuje na uplatňování, regulaci a kontrolu cen výrobků, výkonů, prací a služeb (dále jen „zboží“) pro tuzemský trh, včetně cen zboží z dovozu a cen zboží určeného pro vývoz.“ Ustanovení § 13 odst. 2 zákona o cenách pak stanoví, že:

*„[p]rodávající je povinen při nabídce a prodeji zboží poskytnout informaci spotřebiteli tak, aby měl možnost seznámit se s cenou před jednáním o koupi zboží, pokud tento zákon nestanoví jinak, a to*

*a) označit zboží cenou, kterou uplatňuje v okamžiku nabídky a vztahenou k prodávánému jednotkovému množství zboží a určeným podmínkám,*

*b) zpřístupnit na viditelném místě informaci o této ceně formou ceníků,*

*c) zpřístupnit tuto cenu jiným přiměřeným způsobem, nelze-li označit zboží cenou způsoby uvedenými v písmenu a) nebo b),*

*d) předložit nabídkový ceník dílů a činností, pokud se zboží sestavuje z běžných dílů nebo činností na základě zvláštních požadavků kupujícího, nebo*

*e) oznámit kupujícímu odhad ceny, nelze-li podat informaci o ceně způsoby uvedenými v písmenech a) až d);*

*cenou podle tohoto odstavce se u výrobků rozumí konečná nabídková cena, která zahrnuje všechny daně, cla a poplatky.“*

52. Z ustanovení § 36 písm. a) zákona o drahách vyplývá podle názoru městského soudu pro žalobkyni toliko obecná povinnost dopravce provozovat veřejnou drážní dopravu v souladu s tarifem, předem zveřejněným ve věstníku. Toto samotné ustanovení však již nestanoví, že je dopravce povinen seznámit cestující s tarifem. Zákon o drahách ani žádný další právní předpis tak podle názoru městského soudu neupravuje povinnost cestujících seznámit se s tarifem, nestanovuje ani fikci či domněnku, že již samotným zveřejněním tarifu ve věstníku je zajištěno i seznámení cestujících s tarifem, potažmo s cenovou politikou dopravce vyjádřenou právě v tarifu.
53. Naproti tomu ustanovení § 13 odst. 2 zákona o cenách vyžaduje konkrétní povinnost prodávajícího poskytnout informace spotřebiteli tak, aby měl možnost seznámit se s cenou před jednáním o koupi zboží. Jedná se tedy o zcela odlišné povinnosti, a proto samotný § 36 písm. a) zákona o drahách nemůže podle městského soudu vylučovat použití § 13 odst. 2 zákona o cenách.
54. Úvaze žalobkyně o tom, že vzhledem k historickému zakotvení odlišné úpravy pro železniční dráhu, nelze § 13 odst. 2 zákona o cenách aplikovat na veřejnou osobní železniční dopravu, nenasvědčuje ani výklad zákona o cenách. Ustanovení § 1 odst. 4 zákona o cenách, ve znění účinném do 30. 6. 2001 stanovovalo, že se „[z]ákon [...] nevztahuje na odměny, úhrady, poplatky, náhrady škod a nákladů, úroky a tarify mezinárodní dopravy a spojů, upravené zvláštními předpisy.“ Vynětí tarifů mezinárodní dopravy z působnosti zákona o cenách bylo zrušeno novelou, provedenou zákonem č. 29/2000 Sb., o poštovních službách a o změně některých zákonů. Podle důvodové zprávy k tomuto zákonu: „[v] novém pojetí poštovních služeb již není důvod k tomu, aby ceny za mezinárodní poštovní služby byly vyňaty z působnosti zákona o cenách jako dosud. Zrušením dosavadního zákona o poště a jeho prováděcího vládního nařízení se ruší tam uvedené zmínky o regulaci

*a vyhlášení poštovních poplatků, proto se nabrazují rozšířením působnosti zákona o cenách i na tyto případy. Obdobně již dnes není důvod k zachování dosavadního stavu ani u cen za mezinárodní telekomunikační a dopravní služby.* Ani samotný zákon o cenách tedy nevyklučuje vlastní aplikaci na přepravní služby. Městský soud tak má za to, že v posuzované věci je aplikovatelné ustanovení § 13 odst. 2 zákona o cenách.

*Aplikace právní úpravy na věc žalobkyně*

55. V rámci výkladu § 13 odst. 2 zákona o cenách je dle městského soudu třeba zkoumat několik dílčích otázek – a) jaké informace o možnosti seznámit se s cenou musí žalobkyně poskytovat, b) jakým způsobem tak má v postavení provozovatele přepravy učinit, aby tak spotřebitel c) „*měl možnost seznámit se s cenou před jednáním o koupi zboží*“.
56. Pokud jde o otázku, jaké informace žalobkyně poskytovat, z ustanovení § 13 odst. 2 zákona o cenách vyplývá, že v případě služeb (služby podle § 1 odst. 1 zákona o cenách spadají pod pojem zboží) není třeba vždy poskytovat informaci o konečné nabídkové ceně, která zahrnuje všechny daně, cla a poplatky, ale pouze „*informace tak, aby měl spotřebitel možnost seznámit se s cenou*“ – ustanovení o konečné nabídkové ceně se totiž podle § 13 odst. 2 věta za středníkem týká pouze výrobků, nikoliv i služeb. Smyslem této právní úpravy je podle názoru městského soudu to, že konečná cena služeb standardně odpovídat individuálním požadavkům a potřebám spotřebitele a nelze ji tedy s předstihem určit jako konečnou.
57. Pro oblast veřejné osobní drážní dopravy v relevantním období roku 2015 vydalo Ministerstvo financí výměrem č. 01/2015 seznam zboží s regulovanými cenami (dále jen „*Výměr 2015*“), zveřejněný v č. 13/2014 cenového věstníku (sdělení o vydání tohoto výměru bylo zveřejněno pod č. 296/2014 Sb.), kterým ve smyslu § 10 zákona o cenách ve spojení s ustanovením § 2 zákona č. 265/1991 Sb. regulovalo ceny za přepravu. Z usnesení NSS ze dne 6. 8. 2010, č. j. 2 Ao 3/2010 - 55, č. 2141/2010 Sb. NSS, poté vyplývá, že „*cenový výměr Ministerstva financí vydaný dle § 10 odst. 1 zákona č. 526/1990 Sb., o cenách, který pro obecný okruh adresátů obecně reguluje ceny v železniční dopravě, není opatřením obecné povahy, nýbrž právním předpisem.*“
58. Z Výměru 2015 poté vyplývá, že se u veřejné železniční osobní dopravy uplatňovaly dva typy cenové regulace v závislosti na tom, zda je doprava poskytována v režimu integrované veřejné služby či nikoliv. Pokud je doprava provozována v rámci integrovaných veřejných služeb, uplatňuje se jednak regulace formou úředně stanovených maximálních cen, které mohou stanovit kraje a obce svými nařízeními podle části I., oddílu B, bodu 2 a přílohy č. 2 Výměru 2015 ve spojení s § 5 zákona o cenách, § 4 a § 4a zákona č. 265/1991 Sb. a jednak formou věcného usměrňování cen podle části II., bodu 4 a přílohy č. 2 Výměru 2015 ve spojení s § 6 zákona o cenách. Detailnější úprava způsobu určení ceny za přepravu (jízdného) je tak ponechána na podzákonných právních předpisech územních samosprávních celků. Naopak pokud doprava není provozována v rámci integrovaných veřejných služeb, uplatňuje se regulace formou věcného usměrňování cen podle části II., bodu 5 a přílohy č. 5 Výměru 2015. Podle bodu 5 této přílohy platí, že se „*[j]ízdné [...] sjedná v závislosti na tarifní vzdálenosti vyplývající z jízdního řádu provozovatele dráhy, na příslušné vozové třídě a na druhu jízdného.*“
59. Na tuto cenovou regulaci, která je pro žalobkyni jakožto prodávajícího závazná (srov. § 5 odst. 5 a § 6 odst. 2 zákona o cenách), pak navazují již zmíněné tarify ve smyslu zákona o drahách, a to případně i s omezenou územní působností pro jednotlivé integrované

Shodu s prvopisem potvrzuje X.

dopravní systémy v návaznosti na nařízení územních samosprávných celků. Jak již bylo výše uvedeno, tarif je „sazebník cen za jednotlivé přepravní výkony při poskytování přepravních služeb a podmínky jejich použití.“ (§ 2 odst. 7 zákona o drahách). Tarify jsou tedy fakticky jakési ceníky (vodítka, metodika, vzorec), ze kterých je možné vypočítat výši jízdného pro konkrétní přepravu. Městský soud v Praze je tak toho názoru, že především je žalobkyně povinna zveřejňovat a poskytovat cestujícím informace o svém tarifu.

60. Pokud jde o způsob poskytování informace o ceně, § 13 odst. 2 zákona o cenách předvídá více možných způsobů, jakými může prodávající svoji povinnost splnit. Podle písm. a) jde o přímo o označení zboží cenou, což v případě železniční přepravy zjevně nepřipadá v úvahu. Podle písm. b) může prodávající tuto povinnost splnit zpřístupněním informace o ceně formou ceníku na viditelném místě. Až když ani jeden z těchto dvou způsobů není možný, může prodávající zpřístupnit cenu jiným přiměřeným způsobem podle písm. c) uvedeného ustanovení.
61. Jak je patrné ze shrnutí způsobu určení ceny jízdného, poměrně komplikovaná a závazná regulatorní pravidla vyžadují pro určení ceny jízdného znalost řady informací podle individuálních potřeb cestujícího. Zcela logicky bude určena jiná cena pro cestujícího ze stejného místa stejným spojem, je-li tento cestující dospělá osoba, cestuje-li na větší vzdálenost 1. vozovou třídou a druhým cestujícím, jenž je nezletilou osobou cestující do nejbližší zastávky.
62. Vzhledem k tomu, že požadavek každého cestujícího je odlišný a veřejná osobní železniční doprava je ze své podstaty vždy službou individualizovanou pro konkrétního cestujícího, je tedy třeba přihlédnout k tomu, že z povahy věci informaci o konečné ceně pro konkrétního cestujícího nelze předem poskytnout, aniž by současně došlo k interakci mezi cestujícím a žalobkyní, ať již prostřednictvím jejich zaměstnanců či jí poskytnutým zdrojem informací, ze kterého cestující již dokáže výši jízdného sám určit.
63. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 10. 3. 2016, č. j. 7 As 15/2016 - 23, č. 3461/2016 Sb. NSS) sice připustil, že pravidlem by mělo být seznámení spotřebitele s ceníkem, přičemž „nemůže a priori vyloučit, že by v konkrétním případě zásadní specifika určitého zboží či služeb mohla vést k závěru, že informace o ceně například nemusí být zpřístupněna zcela bezprostředně, bez nutnosti interakce s obsluhou a podobně.“ Nejvyšší správní soud však uvedené konstatoval, když posuzoval zveřejnění ceníku ubytovacích služeb, u nichž lze předem stanovit relativně užší určitou množinu cen za poskytovanou službu (zboží). V případě jízdného za přepravu vlakem však z vyložených důvodů zveřejnit kompletní ceník s konečnými cenami nelze, neboť obsáhnout konečný výčet cen za přepravu všech cestujících ve všech myslitelných případech lze jen velmi obtížně. Městský soud je proto toho názoru, že na místě tedy je povinnost žalobkyně „zpřístupnit tuto cenu jiným přiměřeným způsobem“ podle § 13 odst. 2 písm. c) zákona o cenách.
64. Jiný způsob poskytování informací cestujícím v železniční přepravě podle § 13 odst. 2 zákona o cenách je pak podle názoru městského soudu blíže specifikován zvláštními předpisy.
65. Podle § 73 odst. 1 věty první vyhlášky Ministerstva dopravy č. 173/1995 Sb., kterou se vydává dopravní řád drah, v rozhodném znění (dále jen „vyhláška č. 173/1995 Sb.“) platí, že: „[n]a veřejně přístupných místech ve stanicích a zastávkách musí být umístěny informace o předvídaných mimořádnostech v drážní dopravě a ve stanicích zabezpečujících prodej jízdenek také smluvní přepravní podmínky a tarif“ (podtržení doplněno městským soudem).

Shodu s prvopisem potvrzuje X.

Zveřejněním tarifu dopravce poskytuje spotřebiteli informaci o ceně ve smyslu § 13 odst. 2 zákona o cenách tak, že spotřebiteli je poskytnuta možnost seznámit se s cenou před jednáním o koupi zboží.

66. Uvedené se však týká pouze obsazené stanice, tj. stanice, která je prodejním místem. Výkladem § 73 odst. 1 vyhlášky č. 173/1995 Sb. pomocí argumentu *a contrario* vyplývá, že ve stanicích nezabezpečujících prodej jízdenek (tj. v neobsazených stanicích) nemusí být tarif zveřejněn.
67. Tomuto závěru pak odpovídá i vyhláška č. 175/2000 a nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1371/2007 o právech a povinnostech cestujících v železniční přepravě, v rozhodném znění (dále jen „nařízení č. 1371/2007“).
68. Z ustanovení § 14 odst. 1 písm. a) vyhlášky č. 175/2000 Sb., vyplývá, že: „[d]opravce je povinen v zájmu řádné péče o cestující při poskytování přepravních služeb zajistit podávání informací o jízdních řádech, o tarifu a o vyhlášených přepravních podmínkách, a to na místech určených pro styk s cestujícími.“ (podtržení doplněno městským soudem).
69. Z čl. 1 písm. a) nařízení č. 1371/2007 vyplývá, že: „[t]oto nařízení stanoví pravidla pro informace, které mají poskytovat železniční podniky“. Podle čl. 9 odst. 5 nařízení č. 1371/2007, který upravuje rozsah poskytovaných informací v neobsazených stanicích, platí, že „[p]okud na železniční stanici v místě odjezdu není výdejna jízdenek nebo prodejní automat, musí být cestující na železniční stanici informováni o a) možnosti zakoupení jízdenky telefonicky, prostřednictvím internetu nebo ve vlaku a o postupech, jimiž se mají řídit; b) nejbližší hlavní železniční stanici nebo místu, kde jsou k dispozici výdejny jízdenek nebo prodejní automaty.“
70. Z výše citované úpravy podle názoru městského soudu vyplývá, že nařízení č. 1371/2007 ukládá umožnit získání přepravního dokladu pro daný dopravní spoj ve vlaku, zároveň výslovně upravuje, jaké informace musí být cestujícímu dostupné v neobsazené stanici, avšak přesto nevyžaduje v neobsazené stanici poskytnutí informace o ceně. Z čl. 3 odst. 16 nařízení č. 1371/2007, sice rovněž platí, že: „[p]ro účely tohoto nařízení se rozumí: „všeobecnými přepravními podmínkami“ podmínky dopravce ve formě všeobecných obchodních podmínek nebo tarifů, které podle práva existují v každém členském státě a které se uzavřením přepravní smlouvy stávají její součástí“, tj. i nařízení č. 1371/2007 předvídá existenci tarifu, avšak z nařízení či jeho příloh nevyplývá, že jeho zveřejnění je vyžadováno v neobsazené stanici.
71. Z výkladu citované vnitrostátní i komunitární právní úpravy aplikovatelné na problematiku prodeje jízdních dokladů (a potažmo stanovení ceny) v železniční přepravě, jež do tzv. neobsazených stanic neukládá žalobkyni povinnost zveřejnění tarifu, je podle městského soudu jediný logický závěr tak, že poskytování informací o ceně ve veřejné osobní železniční přepravě má být soustředěno do obsazených stanic, resp. míst určených pro styk s veřejností, kde je povinně zveřejňován tarif a jsou o něm povinně poskytovány informace včetně ceny.
72. Městský soud považuje plnění informační povinnosti o ceně prostřednictvím tarifu v obsazených stanicích za logické a racionální, neboť obsazené stanice jsou typicky ty, kde se pohybuje větší množství cestujících. Zveřejněním tarifu v obsazených stanicích je tak umožněno seznámit se s postupem výpočtu jízdného a cenami největšímu možnému množství cestujících. V obsazených stanicích je zároveň pro dopravce jednodušší udržovat

tarif aktuální, kontrolovat dostupnost a může prostřednictvím svých zaměstnanců poskytovat cestujícím vysvětlení k tarifu, jak vyžaduje § 14 odst. 1 písm. a) vyhláška č. 175/2000.

73. S ohledem na to, že veřejná drážní osobní doprava je individualizovanou službou s regulovanou cenou a předpisy stanoveným způsobem výpočtu jízdného, a na to, že právní předpisy specifické pro drážní dopravu upravují institut tarifu jako sazebníku cen za jednotlivé přepravní výkony při poskytování přepravních služeb a místa, kde musí být tarif zveřejněn, je městský soud toho názoru, že v oblasti veřejné osobní drážní dopravy je informační povinnost „jiným přiměřeným způsobem“ podle § 13 odst. 2 písm. c) zákona o cenách bezwadně a vždy splněna zveřejněním tarifu příp. stěžejními informacemi o stanovení cen jízdného vycházejícími přímo z tarifu, a to bez ohledu na to, v kterém typu stanice tak žalobkyně učiní.
74. Pokud ovšem v některých stanicích nejsou tarify vystaveny vůbec (bude uvedeno níže) např. proto, že žádný předpis to neukládá, je další otázkou, zda žalobkyně v těchto místech i přes to plní podmínku ustanovení § 13 odst. 2 písm. c) zákona o cenách.
75. Žalobkyně, jak vyplývá z protokolu o kontrolu ze dne 5. 10. 2015, č. j. 218415/15/4020-20731-050436 v souladu s čl. 9 odst. 5 nařízení č. 1371/2007 zveřejňuje v neobsazených stanicích vývěsku označenou „Prodej jízdních dokladů dopravce ČD, a.s.“. Podoba a obsah této vývěsky je uvedena v příloze č. 2 tohoto protokolu. V textu vývěsky je mj. uvedeno, že: „[t]arifní podmínky jsou stanoveny Tarifem Českých drah pro vnitrostátní přepravu cestujících a zavazadel TR 10, který se řídí účinným výměrem Ministerstva financí České republiky. SPPO [smluvní přepravní podmínky žalobkyně pro veřejnou drážní osobní dopravu - pozn. městského soudu] a tarif TR 10 jsou k nahlédnutí u pokladní překážky ČD, u obsluhy vlaku a na [www.cd.cz](http://www.cd.cz). [...] Cestující si může pro přepravu vlaku ČD zakoupit také doklady IDS v souladu se smluvními podmínkami a tarifem příslušného integrovaného dopravního systému.“ Pokud jde o zakoupení jízdenky a související informace, vývěska uvádí, že „cestující z neobsazené stanice si může zakoupit jízdenku v předprodeji u pokladní přepážky v obsazené stanici nebo u vlaku u pověřeného zaměstnance ČR.... Pro zakoupení jízdenky a místenky lze využít též eshopu ČD na [www.cd.cz/eshop](http://www.cd.cz/eshop), aplikaci Můj vlak v mobilním telefonu nebo si lze zakoupit jízdenku telefonicky prostřednictvím služby TeleTiket na tel. 840 112 113. ...Informace o vlakovém spojení a o ceně jízdného získáte na tel. 840 112 113 nebo emailu [info@cd.cz](mailto:info@cd.cz)“
76. Městský soud má přitom za to, že uvedené oslabení informační povinnosti vůči cestujícím v neobsazených stanicích není v rozporu s ochranou spotřebitele podle zákona o cenách. Z uvedené vývěsky cestující získá informaci o tom, že se na jeho přepravu vztahuje tarif integrovaného dopravního systému či tarif TR 10 (tj. tarif žalobkyně) a kde se s ním může seznámit. Jak již bylo výše konstatováno, žalobkyně je podle § 35 odst. 1 písm. a) zákona o drahách povinna provozovat drážní dopravu mj. podle pravidel provozování drážní dopravy, podle § 36 písm. a) zákona o drahách je pak žalobkyně povinna provozovat veřejnou drážní osobní dopravu podle jízdního řádu a tarifu a předem vyhlášených smluvních přepravních podmínek v Přepravním a tarifním věstníku. Žalobkyni je tedy uložena zvláštní veřejnoprávní povinnost řídit se tarifem a za její porušení žalobkyni hrozí pokuta až do výše 10.000.000 Kč podle § 52 odst. 12 písm. b) zákona o drahách za správní delikt (nově přestupek) podle § 52 odst. 1 písm. c) zákona o drahách, spočívající v provozu drážní dopravy v rozporu s § 35 odst. 1 písm. a) zákona o drahách.

Shodu s prvopisem potvrzuje X.

77. Dále je žalobkyně podle § 7 odst. 3 vyhlášky č. 175/2000 povinna vydat cestujícímu jízdenku. Jízdenka podle § 5 odst. 1 a 2 vyhlášky č. 175/2000 Sb. obsahuje údaje nutné pro výpočet jízdného a v kombinaci s tarifikem tak podle městského soudu cestujícímu nic nebrání v tom, aby si zpětně ověřil správnost zaplaceného jízdného a eventuálně požadoval vrácení rozdílu, má-li za to, že zaplatil více, než byl podle tarifu povinen. Spotřebitel, byť může být předem v neobsazených stanicích neinformován o parametrech tarifu a tomu odpovídající ceně jízdného, tak na konečné podobě ceny jízdného nemůže být poškozen.
78. Z protokolu o kontrole ze dne 5. 10. 2015, č. j. 218415/15/4020-20731-050436 a souvisejících záznamů o kontrolních úkonech (ze dne 14. 4. 2015, č. j. 90700/15/4120-20731-050436 a ze dne 13. 4. 2015, č. j. 90685/15/4120-20731-050436) a záznamů o úkonech předcházejících kontrole (ze dne 24. 2. 2015, č. j. 52148/15/4120-20731-203900, ze dne 9. 3. 2015, č. j. 5763/15/4120-20731-050434, ze dne 11. 3. 2015, č. j. 59633/15/4120-20731-050436 a ze dne 30. 3. 2015, č. j. 76965/15/4120-20731-050436) pak vyplývá, že inspektoři správního orgánu I. stupně provedli namátkově kontroly na vybraných železničních stanicích (celkem 27), které z hlediska dostupnosti informací o ceně rozdělili do čtyř následujících kategorií:
- a) Obsazené železniční stanice – stanice, kde je otevřená výdejna jízdenek ke každému vlaku,
  - b) Obsazené železniční stanice – stanice, kde je otevřená výdejna jízdenek omezeně a prostory pro cestující jsou otevřeny ke každému vlaku,
  - c) Obsazené železniční stanice – stanice, kde je otevřená výdejna jízdenek i prostory pro cestující omezeně ,
  - d) Neobsazené železniční stanice – stanice a zastávky, kde není zřízena výdejna jízdenek.
79. Inspektoři kontrolního orgánu a správní orgán I. stupně kontrolní zjištění o poskytovaných informacích k cenám jízdného rozdělili do tří skupin
- dle Tarifu Českých drah pro vnitrostátní přepravu cestujících a zavazadel TR-10; ke zjištění ceny musí cestující provést odečet kilometrů z traťového jízdního řádu a mít k dispozici ceník obyčejného jízdného,
  - cestující má možnost nahlédnout do ceníku obyčejného jízdného a traťových jízdních řádů na internetových stránkách Českých drah [www.cd.cz](http://www.cd.cz), kde je také k dispozici kalkulátor jízdného z výchozí do cílové stanice,
  - informace se poskytují v místech, kde lze zakoupit jízdní a přepravní doklady – pokladní přepážka, ČD centrum atd.
80. Inspektoři kontrolního orgánu a správní orgán I. stupně v prvních dvou typech stanic shledali podmínky poskytování informací o cenách za dostatečné. Shledali, že v těchto stanicích sice nejsou trvale vyvěšeny ceníky obyčejného jízdného, jsou zde trvale vyvěšeny jízdní řády, cestujícím jsou k dispozici volně letáčky „*Vnitrostátní jízdné*“, kde je uveden ceník jízdného. Cestující mimo to má možnost informovat se o ceně u pokladní přepážky (byť by tak bylo omezeně v pokladních hodinách). Ve stanicích je uvedena vývěska „*Prodej jízdních dokladů společnosti České dráhy*“ s odkazem na informační telefonní linku, internetové stránky [www.cd.cz](http://www.cd.cz) a mobilní aplikaci Můj vlak, kde je rovněž možno zakoupit jízdenku (obsah vývěsky tvoří Přílohu č. 1).

Shodu s prvopisem potvrzuje X.

81. U třetího a čtvrtého typu stanic inspektoři kontrolního orgánu v protokolu o kontrole a správní orgán I. stupně rovněž konstatovali, že v těchto stanicích je uvedena vývěska „Prodej jízdních dokladů společnosti České dráhy“ s odkazem na informační telefonní linku, internetové stránky [www.cd.cz](http://www.cd.cz) a mobilní aplikaci Můj vlak, kde je rovněž možno zakoupit jízdenku. V případě neobsazených stanic vývěska obsahuje informaci, že jízdenku lze zakoupit též na obsazené stanici anebo přímo ve vlaku. V případě třetího typu stanic jsou cestujícím k dispozici volně ležící „Vnitrostátní jízdné“, kde je uveden ceník jízdného, příp. cestující má možnost informovat se o ceně u pokladní přepážky (byť by tak bylo omezeně v pokladních hodinách). Inspektoři a následně správní orgán I. stupně však dovodili, že cestující, který v těchto stanicích nastoupí do vlaku, nemá v okamžiku uzavření přepravní smlouvy informaci o ceně jízdného, je tudíž povinen uhradit jízdné bez možnosti neakceptovat jeho výši, čímž ztrácí možnost volby, zda přepravní smlouvu za daných podmínek uzavře. Ve smyslu zákona o cenách však dle inspektorů má mít cestující možnost cenu neakceptovat a službu neodebrat. Z této úvahy pak vycházel i správní orgán I. stupně v prvostupňovém rozhodnutí.
82. Za situace, kdy je vyjasněno, jakým způsobem je přiměřeným způsobem možno splnit § 13 odst. 2 písm. c) zákona o cenách, tj. poskytnutím tarifu a příp. informacemi o stanovení cen z něj vyplývajících, a ve všech typech stanic žalobkyně cestujícím zjevně poskytla minimálně informace o tom, kde nezávisle na místě a času ceny jízdného zjistí (což žalovaný nepopírá), je poté otázkou, zda cestující „měl možnost seznámit se s cenou před jednáním o koupi zboží“.
83. Právě v této otázce tkví jádro sporu mezi stranami. Správní orgány poměřují povinnost žalobkyně podle § 13 odst. 2 zákona o cenách s tím, jak mají cestující reálnou možnost seznámit se s cenou na základě dostupných informací ve stanicích třetího a čtvrtého typu. U těchto stanic oproti stanicím prvních dvou typů nebylo pro žalovaného (a správní orgán I. stupně) dostatečně akceptovatelné plnění povinnosti prostřednictvím letáků o cenách jízdného, informační telefonní linky a internetových stránek [www.cd.cz](http://www.cd.cz). Je tedy zřejmé, že rozlišujícím kritériem pro splnění povinnosti podle § 13 odst. 2 zákona o cenách bylo pro žalovaného pouze to, že cestující se mohl s cenou seznámit při placení jízdného v pokladně a nikoliv až při nebo po nástupu do vlaku. Žalobkyně pak příhodně namítla, že správní orgán I. stupně nijak neprokázal, že by informování cestujících o ceně vlakovým doprovodem před odjezdem vlaku bylo v praxi také nereálné.
84. Správní orgán I. stupně měl dle prvostupňového rozhodnutí za to, že v případě, kdy je připuštěna možnost nastoupení do vlaku bez jízdenky za podmínky bezodkladného zaplacení jízdného po nástupu do vozidla mohou nastat tři situace – za první jízdenky prodává strojvedoucí ve stojícím vlaku a cestující tak má možnost cenu neakceptovat a vystoupit, za druhé informaci o jízdném sdělí průvodčí ještě před nástupem do stojícího vlaku a cestující tak může cenu neakceptovat a nenastoupit, což je však v praxi ojedinělé, a za třetí je průvodčí během zastavení vlaku plně vytížen dohledem nad výstupem a nástupem apod., informaci o výši jízdného sděluje až v jedoucím vlaku při prodeji jízdenky, kdy cestující již nemůže cenu neakceptovat a vystoupit, přičemž mu zároveň hrozí finanční sankce. V praxi je dle správního orgánu I. stupně reálná třetí varianta. Dle správního orgánu I. stupně není v praxi realizovatelné, že by se cestující informoval o ceně u průvodčího ještě na nástupišti před odjezdem vlaku, a to kvůli časové tísní v souvislosti s délkou vlaku a nutností přesunu po nástupišti ke dveřím, u kterých stojí průvodčí. Správní orgán I. stupně však připustil, že ve venkovských lokalitách s relativně malou

hustotou osídlení a malými nároky na přepravní kapacitu dráhy je vyšší pravděpodobnost získat od průvodčího či strojvedoucího informace o jízdě ještě ve stanici, neboť na takové tratě jsou nasazovány zpravidla krátké vlaky (str. 15-17 prvostupňového rozhodnutí).

85. Městský soud nezpochybňuje, že způsoby rozhodování spotřebitelů a seznámení se s rozhodnými informacemi o cenách mohou být různorodé, avšak představa, na které správní orgán I. stupně vybudoval prvostupňové rozhodnutí, nemá dostatečnou skutkovou oporu ve spisu. Jinými slovy k vyhodnocení, zda je uvedeným jednáním žalobkyně splněna podmínka podle § 13 odst. 2 písm. c) všem potenciálním cestujícím - spotřebitelům upírána možnost neuzavřít přepravní smlouvu následkem neseznámení se s cenou, je třeba dostatečných skutkových zjištění.
86. Městský soud v této souvislosti předepisuje, že dle výroku prvostupňového rozhodnutí žalovaný (resp. správní orgán I. stupně) neplnění informační povinnosti shledala jako paušální tj. vůči všem cestujícím; má tedy celkově za to, že žalobkyně tuto povinnost neplnila. Teprve jako polehčující okolnost správní orgány hodnotily, že tuto povinnost žalobkyně neplní jen vůči malému okruhu tzv. příležitostných či nepravidelných cestujících.
87. Ze správního spisu vyplývá, že správní orgány sice na jedné straně shromáždily dostatečné skutková zjištění o rozsahu informací dostupných na jednotlivých typech stanic, avšak neučinily žádná konkrétní skutková zjištění o reálných možnostech cestujících se seznámit s tímto typem informací. Žalovaný uvedl, že skutečnosti zjištěné v praxi při místních šetřeních nejsou výsledkem úvah správního orgánu, nýbrž jsou podloženy konkrétními výstupy a osobními zkušenostmi získanými v praxi a realitě železniční dopravy u žalobkyně. Žalovaný dále uvedl, že důkazní váhu má také osobní zkušenost každého, kdo jako tzv. nepravidelný či příležitostný cestující jel za různých okolností se žalobkyní a z vlastní praxe ví, že v případech nástupu do vlaku v tzv. neobsazené stanici nebo částečně obsazené stanici se v řadě případů (ne-li ve většině případů) dozví cenu jízdného až ve vlaku za jízdy při zakoupení jízdenky (str. 8-9 napadeného rozhodnutí). Správní orgány tak svá rozhodnutí založily pouze na úvaze o možném chování cestujících, a to takovém, které je pro žalobkyni nejméně příznivé. O tom, zda se skutečně cestující ve vytýkaných stanicích budou chovat způsobem, jak předvídá žalovaný, však ve spise dostatečné podklady chybí.
88. Globální úvahy žalovaného lze bez těchto podkladů zpochybnit přinejmenším stejně validními argumenty. Obecně lze souhlasit se žalobkyní v tom, že pokud již potenciální cestující vážil cestu na železniční stanici, je již rozhodnut využít veřejnou osobní drážní dopravu a cena je mu buď fakticky známá, popř. je s ní srozuměn, nebo dokonce pro takového cestujícího není znalost ceny vůbec rozhodující, např. proto, že se spoléhá na státem regulovanou cenu a pro jím požadovaný úsek přepravy neexistuje alternativa. Potřeba předchozího zjišťování ceny jízdného může být zesílena právě s ohledem na to, z jakého typu stanice cestující hodlá nastoupit přepravu. Zřejmě nejtypičtější postupem většiny cestujících pak bude to, že si cestu předem naplánují a rovněž předem si opatří potřebné informace; to obzvláště, pokud si budou vědomi toho, že nastoupí cestu v neobsazené stanici. Pomyslným vrcholem je pak poukaz žalovaného, že „nelze zapomenout na nezanedbatelný počet případů, kdy se cestující dostaví do železniční stanice bez výdejny jízdenek na poslední chvíli a nemá možnost porovnání cenových nabídek na vyvěšené tabuli“ (str. 9 napadeného rozhodnutí). V situaci, kdy cestující na poslední chvíli „dobíhá“ vlak, by

Shodu s prvopisem potvrzuje X.

podle názoru městského soudu faktické informovanosti cestujícího o ceně nepomohla ani funkční pokladna.

89. Dále, jak již bylo uvedeno výše, podle § 14 odst. 1 písm. a) vyhlášky č. 175/2000 je žalobkyně povinna zajistit podávání informací o jízdních řádech, o tarifu a o vyhlášených přepravních podmínkách, a to na místech určených pro styk s cestujícími. Kontrolní orgán (a v návaznosti na to správní orgán I. stupně) přitom shledal, že ve stanicích třetího a čtvrtého typu rozhodně byla přítomna informace o internetových stránkách [www.cd.cz](http://www.cd.cz), na níž je k dispozici kalkulátor jízdného, což je dost možná i nejjednodušší způsob zjištění individualizovaného jízdného (bez nutnosti shánět tarif, ceník a kilometrové vzdálenosti), avšak tento způsob informování v podstatě správní orgány negují, poukazujíce pouze na potenciální nedostupnost potřebných informačních technologií pro cestující.
90. Správní orgány přitom současně pominuly, že tento způsob informování cestujících je nezávislý, dostupný prakticky nepřetržitě v jakýkoliv čas z kteréhokoli místa a cestující v nich není omezen na fyzickou přítomnost ve stanici; navíc se jedná o způsob poskytování informací o cenách a službách v současné době (i v roce 2015) zcela obvyklý. Reálnost splnění informační povinnosti zveřejněním odkazu na informační linku a webovou aplikaci správní orgán I. stupně pak popřel pouze tím, že cestující musí mít pro výpočet ceny jízdného k dispozici mobilní technické (výpočetní) zařízení, ty nejsou bezplatné (pořizovací cena technického zařízení plus cena hovoru či dat) a předpokládají aktivní přístup cestujících k internetu nebo vlastnictví chytrých telefonů a příslušné dovednosti (str. 18 prvostupňového rozhodnutí). Na druhé straně pak správní orgán I. stupně připustil, že žalobkyně může splnit informační povinnost o ceně tím, že v neobsazené stanici uvede zřetelnou (nepřehlédnutelnou) informaci o existenci bezplatné telefonní informační linky s uvedením čísla a zajistí provoz této bezplatné linky, a to i s ohledem na to, že mezi obyvateli ČR je více aktivních SIM karet, než je obyvatel (str. 19 prvostupňového rozhodnutí). Žalovaný (i správní orgán I. stupně) tedy, pokud vážili význam „moderních technologií“ pro informování cestujících o cenách a na základě svých zkušeností neshledali toto informování jako dostatečné, nezváží ani další skutečnosti tzv. notoriety, které jsou o těchto technologiích známé a svědčí spíše ve prospěch jejich použití za účelem informování cestujících.
91. Pokud je žalovaný toho názoru, že nerealnost poskytnutí informace o ceně lze považovat za notorietu, kterou není třeba prokazovat, výše vyložené úvahy žalovaného podle názoru městského soudu vykazují kusovitost, zkratkovitost a nezohledňují i jiné „*notoricky známé*“ skutečnosti o možnostech informování cestujících zmíněnými způsoby a prostředky.
92. V souvislosti s výše uvedenými úvahami je taktéž třeba poukázat na to, že správní orgán I. stupně v prvostupňovém rozhodnutí rozdělil neidentifikovatelnou masu cestujících na dvě skupiny – jednak jde o „pravidelné“ cestující a jednak o tzv. „nepravidelné či příležitostné cestující“. Přitom ve vztahu k první skupině „pravidelných“ cestujících správní orgán I. stupně na str. 18 prvostupňového rozhodnutí uznal, že: „*tzv. pravidelní cestující byli a jsou o příslušných cenách jízdného (obyčejných i zvýhodněných) prodávajícím před vlastní koupí informováni. [...] neznalost tarifu, přesněji řečeno ceny obyčejného nebo zlevněného jízdného, by mohl správní orgán presumovat jen u cestujících, kteří pravidelně (opakovaně) necestují vlakem, takže neznají (nemají potřebu znát) aktuální výši tarifu, resp. ceny jízdného pro dané okolnosti (vzdálenost v km, vozová třída, druh ceny a případně platná sleva). Z výše uvedených stanovisek správního orgánu je zřejmé, že předmětné nesplnění informační povinnosti prodávajícího*

Shodu s prvopisem potvrzuje X.

(dopravce) lze orientovat z hlediska cestujících pouze na malou množinu cestujících, které v tomto řízení označil správní orgán termínem tzv. *nepravidelní* či *příležitostní cestující*.“ Z citované pasáže podle názoru městského soudu vyplývá nekonzistentní a vnitřně rozporný názor správního orgánu I. stupně, že na jedné straně „pravidelní“ cestující jsou informováni o ceně obvyčejného i zlevněného jízdného prostřednictvím tarifu i v neobsazených stanicích, avšak na druhé straně shodná úvaha již neplatí pro „nepravidelné či příležitostné cestující“ z téže stanice.

93. To, že určitá skupina cestujících využívá přepravní služby žalobkyně pravidelně a jiná nikoliv, však podle městského soudu nemůže obstát jako odlišující kritérium pro závěr, že první skupina je prostřednictvím tarifu uspokojivě informována o ceně, zatímco druhá není. Jak již bylo uvedeno výše, tarif je povinně zveřejňován v místech, určených právními předpisy (ve věstníku a obsazených stanicích), každý cestující tak má rovnocennou možnost se s tarifem seznámit či využít možnosti získat o tarifu informace od žalobkyně na místech určených pro styk s cestujícími. Podle názoru městského soudu jsou proto prostřednictvím tarifů informováni o ceně všichni cestující bez ohledu na to, jak pravidelně či opakovaně využívají přepravních služeb žalobkyně. Nadto je uvedené rozlišovací kritérium zcela neurčité, když není patrné, kdo jsou „pravidelní“ cestující (postačí k naplnění kritéria pravidelnosti, že cestující využije přepravních služeb žalobkyně 2x měsíčně nebo 30x měsíčně?). Uvedená konstrukce navíc neobstojí v okamžiku změny tarifu; změnou tarifu se totiž bývalí „pravidelní“ cestující najednou stanou „nepravidelnými“ cestujícími, neboť změněný tarif nebudou mít „zažitý“.
94. Z prvostupňového ani napadeného rozhodnutí tak nevyplývá, na základě jakých podkladů správní orgány uzavřely, že v praxi v těchto případech není vůbec reálné poskytnutí informace o ceně vlakovým doprovodem před odjezdem vlaku či z jiných zdrojů předem. Za takový zdroj poznání nelze podle názoru městského soudu považovat blíže *neurčené „konkrétní výstupy“* či *„osobní zkušenost každého nepravidelného či příležitostného cestujícího“*, neboť s takovými zdroji se nemůže seznámit žalobkyně a ani zdejší soud a tím nelze přezkoumat závěry žalovaného a správního orgánu I. stupně o tom, že žalobkyně ve vyjmenovaných případech informační povinnost podle § 13 odst. 2 písm. c) zákona o cenách nesplnila.
95. Městský soud sice souhlasí se žalovaným v tom, že i bez skutkových zjištění nelze vyloučit situace, kdy existuje určité procento tzv. „nepravidelných, příležitostných“ cestujících ze stanic třetího i čtvrtého typu, kteří skutečně nemají za žádných okolností reálnou možnost seznámit se předem s informacemi o ceně, např. proto, že nedisponují technickým vybavením pro zjištění ceny prostřednictvím webu [www.cd.cz](http://www.cd.cz), informační linky atp. Je logické, že pokud tito cestující nikdy nebyli seznámeni s Tarifem TR-10, o náklady cesty se předem vůbec nezajímali a na stanici přijdou poprvé, v takové situaci jim pak skutečně nezbude, než do přepravy nastoupit a zjistit cenu až dotazem u vlakového průvodu.
96. Žalovaný a správní orgán I. stupně však ve výrocích svých rozhodnutí neplnění informační povinnosti dle § 13 odst. 2 písm. c) zákona o cenách neshledali jen u této určité skupiny cestujících, ale (dle výroku prvostupňového rozhodnutí) naopak paušálně ve vztahu ke všem cestujícím z těchto typů stanic. Správní orgán I. stupně pak ve svých úvahách (založených na notorietách) ve skutečnosti dospěl k závěru, že žalobkyně informační povinnost neplní jen k určité úžeji vymezené skupině lidí. V tom případě však podle názoru městského soudu nemohou úvahy založené jen na vybraných notoricky známých zkušenostech o určité skupině cestujících z těchto stanic být podkladem pro výrok, že

Shodu s prvopisem potvrzuje X.

žalobkyně globálně neplní informační povinnost vůči všem cestujícím. Městský soud proto nemůže akceptovat, aby cenové orgány uznaly žalobkyni vinnou za globální neplnění informační povinnosti vůči všem cestujícím ze zmíněných typů stanic a pouze jako polehčující okolnost zohlednily své zjištění, že žalobkyně tuto povinnost vlastně neplní jen k menší skupině cestujících (i v těch případech by však dle městského soudu bylo na místě, aby správní orgány zvážily, zda to lze přičíst k tíži žalobkyně). Naopak - správní orgány ve skutečnosti shledaly, že delikt ní jednání žalobkyně spočívalo v neplnění informační povinnosti jen vůči určité skupině potenciálních cestujících, tento způsob jednání však není součástí výroku (k tomu srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 1. 2008, č. j. 2 As 34/2006 – 73). Výroky prvostupňového i napadeného rozhodnutí, jež toto delikt ní jednání popisují jako paušální vůči všem cestujícím, tak jednak nemají dostatečnou oporu ve skutkových zjištěních a dále jsou v rozporu s odůvodněním, a proto neobstojí.

97. Městskému soudu poté na okraj není jasné, jakým způsobem by žalobkyně podle správních orgánů měla svoji informační povinnost o ceně plnit pro všechny (tj. i nepravidelné) cestující jiným způsobem než aktivním seznámením cestujícího s cenou v pokladně stanice případně u vlakového doprovodu. Ze srovnání napadeného a prvostupňového rozhodnutí je podle městského soudu patrné, že správní orgány ani nedokázaly vyjavit jiný akceptovatelný způsob bezvadného plnění informační povinnosti ze strany žalobkyně v konfrontaci se způsobem a rozsahem poskytování informací, jak jej zjistil kontrolní orgán.
98. Pro úplnost městský soud uvádí, že k Výměru 2017 nepřihlédl, neboť shledal, že pro projednávanou věc není relevantním podkladem. Jde o podzákonný právní předpis (viz rozsudek NSS ze dne 6. 8. 2010, č. j. 2 Ao 3/2010 - 55, č. 2141/2010 Sb. NSS), jež provedl modifikaci výkladu zákona až po vydání napadeného rozhodnutí, a proto k němu městský soud nemohl podle § 75 odst. 1 s. ř. s. přihlídnout.
99. Zatímco ani zbývající část prvního žalobního bodu městský soud důvodnou, třetí žalobní bod měl městský soud naopak za důvodný, neboť skutkový závěr, že je poskytnutí informace o ceně na nástupišti v postižených případech před odjezdem vlaku v praxi u všech cestujících nereálné, nemá oporu ve spisu. Napadené rozhodnutí je pak v tomto ohledu zatíženo vadou spočívající v tom, že správní orgán vzal za základ rozhodnutí skutkový stav, který nemá oporu ve spisu, popř. je s ním v rozporu. Žalovaný pak v napadeném rozhodnutí (a správní orgán I. stupně v prvostupňovém rozhodnutí) dostatečně skutkově nepodpořili výrok, že ve stanicích třetího a čtvrtého typu je nedostatečné (nereálné) seznámení všech cestujících s cenou jízdného jinými způsoby než zveřejněním tarifu, v odůvodnění toliko shledali, že tato povinnost není plněna jen vůči užší skupině cestujících. Čtvrtý žalobní bod rovněž shledal městský soud důvodný, neboť závěry správních orgánů, že informační povinnost žalobkyně o ceně jízdného není splněna zveřejněním tarifu, jsou založeny na nesprávném právním posouzení věci, když právě tímto způsobem tato povinnost dostatečně splněna je.
100. Z těchto důvodů je napadené rozhodnutí podle městského soudu částečně nezákonné pro nesprávné právní posouzení věci, trpí vadou skutkových zjištění podle § 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s. a je nesrozumitelné pro rozpor výroku a odůvodnění podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003-130).

Posouzení zbývajících žalobních bodů

Shodu s prvopisem potvrzuje X.

101. V rámci druhého žalobního bodu žalobkyně namítla nedostatečné odůvodnění změny dosavadní správní praxe při výkladu pojmu „jiným přiměřeným způsobem“ v rámci § 13 odst. 2 písm. c) zákona o cenách, neboť za 25 let účinnosti tohoto zákona nebyla žalobkyně postižena za porušení tohoto ustanovení a měla proto za to, že její praxe je buď v souladu se zákonem o cenách, nebo se její postup řídí výhradně § 36 písm. a) zákona o drahách. V tom žalobkyně spatřovala rozpor s její právní jistotou a § 2 odst. 3 správního řádu.
102. K obsahově shodné odvolací námitce žalovaný poukázal na to, že § 2 odst. 3 správního řádu předpokládá možnost zasahovat do práv za podmínek stanovených zákonem a v nezbytném rozsahu, že v případě výkladové nejasnosti měla žalobkyně požádat Ministerstvo financí o upřesnění výkladu, že správní orgán je vázán zásadou zákonnosti podle § 2 odst. 1 správního řádu a že nebylo-li dosud dodržování určité normy kontrolováno, neznamená to tichý souhlas kontrolních orgánů s trvajícím deliktním jednáním (str. 5-7 napadeného rozhodnutí).
103. Městský soud má za to, že žalovaný na námitku zásahu do právní jistoty žalobkyně odpověděl dostačujícím způsobem. Městský soud přisvědčil žalovanému v tom, že nelze po správních orgánech požadovat, aby z vlastní vůle do budoucna již nesankcionovaly porušení určitého nezákonného jednání, přestože jej doposud nesankcionovaly. Správní orgány by tak postupovaly v rozporu se zásadou legality (§ 2 odst. 1 správního řádu).
104. Samotné námitce porušení legitimních očekávání žalobkyně městský soud nepřisvědčil. Žalobkyně tvrdí, že jí vzniklo legitimní očekávání ze správní praxe, když uvádí: „[p]rotože cenové orgány [žalobkyni] v období 25 let účinnosti [zákona o cenách] uložením pokuty či sdělením v protokolu o kontrole nepovažovali za delikventa porušujícího § 13 odst. 2 písm. c) [zákona o cenách], ač tuto společnost kontrolovali, dávali jí kontinuálně najevo, že její postup je buď v souladu se [zákonem o cenách], nebo, že se postup [žalobkyně] v této věci řídí výhradně § 36 písm. a) zákona o drahách [...]“ (str. 3 žaloby, podtržení doplněno městským soudem). Žalobkyně tedy dovozovala své legitimní očekávání z toho, že byla cenovými orgány kontrolována, avšak ty nikdy neshledaly porušení § 13 odst. 2 písm. c) zákona o cenách; k tomuto tvrzení však žalobkyně nenavrhla žádné důkazy (např. protokoly o kontrole z předchozích kontrol).
105. Z rozsudku NSS ze dne 12. 4. 2018, č. j. 6 As 413/2017 – 39 vyplývá, že: „[s]právní orgán tím, že určité jednání ponechává bez postihu, byť je k tomu vybaven potřebnými pravomocemi, takové jednání bez dalšího ještě neaprobuje jako správné a souladné se zákonem. Pouhé „mlčení“ veřejné správy, resp. její nečinnost v oblasti postihování deliktního jednání, tedy bez dalšího nezakládá legitimní očekávání, že dosud nepostihované deliktní jednání deliktním jednáním není, resp. že nebude postihováno ani nadále (§ 2 odst. 4 správního řádu).“ (shodně také rozsudek NSS ze dne 24. 4. 2019, č. j. 6 As 321/2018 – 31). Samotná skutečnost, že žalobkyně dosud nebyla za určitý delikt trestána, tedy nemůže vést ke vzniku legitimního očekávání, že její jednání deliktem není či že nebude postihováno.
106. Druhý žalobní bod tak podle městského soudu není důvodný.
107. V pátém žalobním bodu žalobkyně namítla, že se správní orgány měly zabývat i naplněním materiální stránky správního deliktu, tj. společenskou škodlivostí, měly zjistit, jak velká část cestujících se v důsledku údajného správního deliktu nemohla adekvátně rozhodnout, zda využije přepravních služeb. Žalobkyně nesouhlasila s tím, že žalovaný dovozoval naplnění znaku společenské škodlivosti již z naplnění formálních znaků správního deliktu a z toho, že je cestující slabší smluvní stranou a spotřebitelem. Podle

Shodu s prvopisem potvrzuje X.

žalobkyně se společenská škodlivost odvozuje např. od kvalifikované míry újmy (zejm. majetkové), časového nebo místního rozsahu deliktu, recidivy apod., avšak takové znaky správní orgány neprokázaly a nevzaly v potaz. Podle žalobkyně není patrná hranice mezi absencí a naplněním společenské škodlivosti a žalovaný nevzal v potaz, že téměř všechny vlaky obsluhující neobsazené stanice jsou provozovány v režimu závazku veřejné služby, a přestože kvalitu provozu objednatelé (stát, kraje) sledují, nevznесли stížnost či nenavrhli ve smlouvě o závazku veřejné služby úpravu dosavadní informační praxe.

108. Z rozsudku NSS ze dne 9. 1. 2020, č. j. 8 As 219/2017 – 66 vyplývá, že: „[a]čkoli právní úprava společenskou škodlivost jako znak správních deliktů nestanoví, musí být shledána, neboť se jejich trestnost řídí obdobnými principy, jakými se řídí trestnost trestných činů i jednání naplňujícího formální znaky přestupků (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2007, č. j. 8 As 17/2007 – 135, č. 1338/2007 Sb. NSS). Nejvyšší správní soud však ve své judikatuře setrvale zastává názor, že společenská škodlivost je zásadně dána již samotným naplněním skutkové podstaty deliktu a materiální stránkou správního deliktu se má smysl blíže zabývat toliko v hraničních případech, pokud se k okolnostem jednání, jež naplní formální znaky skutkové podstaty deliktu, přidruží takové další významné okolnosti, které vylučují, aby byl jednáním pachatele porušen nebo ohrožen právem chráněný zájem společnosti (srov. rozsudek ze dne 14. 12. 2009, č. j. 5 As 104/2008 – 45, publ. pod č. 2011/2010 Sb. NSS, či rozsudek ze dne 9. 8. 2012, č. j. 9 As 34/2012 – 28).“ NSS v právě citovaném rozsudku dále poukázal na rozsudek ze dne 30. 3. 2011, č. j. 1 Afs 14/2011 – 62, v němž se uvádí, že: „[a]ž ve chvíli, kdy je z okolností případů jasné, že existují takové výjimečné skutečnosti, jejichž nezohlednění by vedlo k výsledku zjevně rozpornému s účelem a funkcí správního trestání (tedy ve chvíli, kdy konkrétní společenská nebezpečnost nedosahuje ani minimální hranice typové nebezpečnosti), musí se intenzitou konkrétní společenské nebezpečnosti zabývat i v odůvodnění. Obzvláště u správních deliktů, jejichž naplnění nevyžaduje zavinění, nebudou mít okolnosti obvykle zkoumané v souvislosti s konkrétní společenskou nebezpečností (jak vyplývá z výše uvedené judikatury NSS, jedná se např. o okolnosti jako je míra zavinění, vztah pachatele k jednání, způsob jeho spáchání, pohnutky a osoba pachatele) na naplnění materiální stránky deliktu žádný vliv.“
109. Co se týče společenské škodlivosti, žalobkyně na str. 5 odvolání namítla, že správní orgán I. stupně neprokázal, že by cestující za 25 let účinnosti zákona o cenách měli v kvalifikovaném rozsahu problém s rozhodnutím poskytnout peněžité protiplnění za přepravní služby z důvodu neznalosti výše jízdného, že tedy nebylo prokázáno naplnění materiálního znaku správního deliktu.
110. S ohledem na tuto námitku se žalovaný v napadeném rozhodnutí zabýval posouzením společenské škodlivosti. Žalovaný k této otázce nejdříve citoval relevantní závěry z rozsudku ze dne 9. 8. 2012, č. j. 9 As 34/2012 – 28 a k posuzovanému případu uvedl, že jednání žalobkyně shledal společensky škodlivé, protože se vymyká pravidlům chování předpokládaným v právním řádu, měl za prokázané, že určitá společenská škodlivost existovala, a spatřoval ji v tom, že bylo spácháno protiprávní jednání v oblasti informování cestujících v železniční dopravě, neboť žalobkyně nesplnila povinnost prodávajícího poskytnout informaci spotřebiteli, spotřebitel je v pozici slabší smluvní strany a zaměstnanci žalobkyně zpravidla neposkytují komplexní informace o nabídce jízdného. Cestující jsou tak podle žalovaného při zakoupení jízdenky ve vlaku odkázáni na informace poskytnuté vlakovým doprovodem a konečná cena se může od nejvýhodnější nabídky pro cestujícího značně lišit (str. 10-12 napadeného rozhodnutí).

Shodu s prvopisem potvrzuje X.

111. Jak je patrné ze žaloby i výše uvedené rekapitulace příslušné odvolací námítky, žalobkyně se omezila toliko na popření společenské škodlivosti a na tvrzení, že se správní orgány měly zabývat zjištěním podílu cestujících, kteří byli údajně nedostatečným informováním o ceně dotčení. Neuvedla však žádné konkrétní další významné okolnosti, které by vylučovaly, aby byl jejím jednáním porušen nebo ohrožen právem chráněný zájem společnosti. Žalovaný naopak vyšel z judikatury správních soudů a odvozoval existenci společenské škodlivosti již ze samotného údajného naplnění formálních znaků správního deliktu.
112. Městský soud je toho názoru, že kvalita odůvodnění napadeného rozhodnutí žalovaného je v této části dostatečná a nelze jí nic vytknout, neboť plně odpovídá výše citované aktuální judikatuře NSS. Pátý žalobní bod není proto podle názoru městského soudu důvodný.
113. V rámci šestého žalobního bodu žalobkyně namítla, že napadeným rozhodnutím byly dotčeny povinnosti všech objednatelů veřejné železniční dopravy hradit žalobkyni úhradu prokazatelné ztráty, která by se prohloubila v důsledku nákladů na požadovaný způsob plnění informační povinnosti o ceně, a proto správní orgány měly považovat objednatele veřejné železniční dopravy za účastníky řízení podle § 27 odst. 2 správního řádu. Žalobkyně uvedla, že v odvolání navrhla, aby byli objednatelé veřejné železniční dopravy přibráni jako účastníci správního řízení, avšak žalovaný se s tímto návrhem nijak nevypořádal.
114. Podle § 27 odst. 2 správního řádu platí, že: „[ú]častníky jsou též další dotčené osoby, pokud mohou být rozhodnutím přímo dotčeny ve svých právech nebo povinnostech.“ (podtržení doplněno městským soudem). Pokud v této souvislosti žalobkyně namítla, že by objednatelé mohli být ještě nuceni hradit vyšší prokazatelnou ztrátu, jestliže by žalobkyně zřizovala bezplatnou informační linku či zařízení pro výpočet přepravní vzdálenosti, je zřejmé, že objednatelé by byli dotčeni na povinnosti hradit prokazatelnou ztrátu jen nepřímou, tj. nikoliv v přímém důsledku napadeného či prvostupňového rozhodnutí. To vše v případě, pokud by žalobkyně vybrala tento způsob plnění informační povinnosti. Městský soud je toho názoru, že objednatelé veřejné železniční dopravy správně nebyli účastníky předcházejícího správního řízení. Z téhož důvodu městský soud nepovažoval objednatele veřejné železniční dopravy ani za potenciální osoby zúčastněné na nynějším soudním řízení ve smyslu § 34 s. ř. s.
115. Městský soud pak ze správního spisu ověřil, že žalobkyně v odvolání totožnou námitku uplatnila, a to v prvním odstavci části V. na str. 6 odvolání. V napadeném rozhodnutí k tomu žalovaný uvedl, že: „[z]a předpokladu provozování jedné celostátní bezplatné infolinky 7 dní v týdnu budou příslušné náklady související se zabezpečením provozu této infolinky s pravděpodobností blížící se jistotě součástí nákladů evidovaných jako tzv. „správní režie“, které jsou jako nepřímé náklady přiřazeny (klíčovány) do cen příslušného zboží s tím, že reálná nominální hodnota celkových ročních nákladů na provozování jedné celostátní bezplatné infolinky 7 dní v týdnu bude v rámci miliardových ročních nákladů účastníka řízení ekonomicky nevýznamná.“ (str. 13 napadeného rozhodnutí).
116. Podle městského soudu je tedy patrné, že žalovaný měl za to, že by provozování infolinky ani nebylo natolik významným nákladem provozu žalobkyně. Jelikož zde žalovaný zjevně poukázal na to, že napadeným rozhodnutím resp. prvostupňovým rozhodnutím bude žalobkyně v tomto ohledu dotčena ve svých právech jen nevýznamně, vyplývá z toho, že žalovaný implicitně odmítl i možné účastenství jiných osob - objednatelů veřejné

železniční dopravy, jež by takto nemohli být významně zasaženi do svých práv a povinností hradit žalobkyni prokazatelné ztráty. Žalovaný takto tedy nepřímou vyslovil, že napadené rozhodnutí se významně týká toliko právních zájmů žalobkyně a s námitkou účastenství jiných osob se takto zabýval, byť okrajově. Soud proto v této části nepovažoval napadené rozhodnutí za nepřezkoumatelné (z důvodu nevypořádání předmětné odvolací námítky). S právním názorem žalovaného se pak, jak je výše vyloženo, ztotožnil.

117. V sedmém žalobním bodu žalobkyně namítla, že se žalovaný nevypořádal s odvolací námitkou stran toho, že totožný způsob uzavírání přepravních smluv používají i ostatní železniční dopravci, a proto správní orgány musí provést i jejich kontrolu. Tím, že správní orgány provedly kontrolu a sankcionovaly jen žalobkyni, se žalobkyně cítila znevýhodněna a diskriminována, přičemž diskriminováni jsou i cestující ostatních dopravců, neboť ostatní dopravci nemají bez sankcionování motivaci k úpravě jejich dosavadní praxe při informování cestujících o ceně.
118. Městský soud ze správního spisu ověřil, že žalobkyně totožnou námitku uplatnila v bodu VI. odvolání. Žalovaný k ní uvedl, co se obecně rozumí diskriminací, že ji v případě žalobkyně neshledal a že je to námitka založená na domněnce žalobkyně, že situace je u ostatních dopravců stejná (což žalovaný považoval za spekulaci). Žalovaný rovněž poukázal na to, že nemůže poskytovat informace o probíhajících řízeních, neboť správní řízení je neveřejné, a že tato námitka nemůže zhojit zjištěný nežádoucí stav u žalobkyně, která postupovala v rozporu se zákonem o cenách (str. 13 napadeného rozhodnutí).
119. Ani tato námitka žalobkyně tedy podle městského soudu nezůstala nevypořádána, zejména z poslední věty na str. 13 napadeného rozhodnutí je patrné, že žalovaný zastával stanovisko, že spáchání totožného deliktu jinými dopravci nemá vliv na odpovědnost žalobkyně za správní delikt, za který byla prvostupňovým rozhodnutím postižena. Uvedené přitom platí i vůči ostatním železničním dopravcům. Tuto úvahu městský soud shledal správnou a zákonnou odpovídající zásadě individuální represe za delikt. Městský soud v této souvislosti připomíná, že podle judikatury správních soudů není na zahájení řízení z moci úřední právní nárok (např. rozsudek NSS ze dne 30. 8. 2007, č. j. 4 Ans 6/2006 – 162). Namítá-li pak žalobkyně, že jejím potrestáním dochází k pokřivení trhu ve vztahu mezi žalobkyní a ostatními železničními dopravci, a to i vůči objednatelům veřejné železniční dopravy, či že je vůči nim diskriminována, městský soud uvádí, že to nemá žádný vliv na posouzení její odpovědnosti za správní delikt. V soudním řízení správním se žalobkyně může domáhat toliko ochrany svých veřejných subjektivních práv, nemůže se však domáhat zahájení řízení či sankcionování jiných osob, byť v obdobném postavení a za totožný delikt, a to ani ku prospěchu veřejnosti (cestujících ostatních dopravců), neboť soudní řád správní nekoncepuje žalobu proti správnímu rozhodnutí jako *actio popularis* (srov. např. rozsudek NSS ze dne 18. 1. 2008, č. j. 2 As 52/2007 – 67).
120. Městský soud k tomu ze správního spisu ověřil, že v řízení nebylo zjištěno nic o tom, jak plní informační povinnost o ceně jiní dopravci, žalobkyně k tomu ani v řízení před městským soudem nenavrhl provedení žádných důkazů, a proto nelze přisvědčit námitce, že je se žalobkyní zacházeno jinak, než s jinými dopravci v totožném postavení. Městský soud tak neshledal důvodným ani sedmý žalobní bod.

## VII. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

121. Na základě všech shora uvedených skutečností městský soud shledal žalobu důvodnou, a proto zrušil napadené rozhodnutí pro vady podle ustanovení § 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s. a

Shodu s prvopisem potvrzuje X.

částečně pro nezákonnost – nesprávné právní posouzení věci podle § 78 odst. 1 s. ř. s. Věc proto podle ustanovení § 78 odst. 4 s. ř. s. žalovanému vrátil k dalšímu řízení.

122. Právním názorem, který soud vyslovil ve zrušujícím rozsudku, je v dalším řízení správní orgán vázán (§ 78 odst. 5 s. ř. s.), který shrnuje městský soud takto. V dalším řízení bude žalovaný tedy vycházet zejména ze stěžejního závěru, že informační povinnost „jiným přiměřeným způsobem“ podle § 13 odst. 2 písm. c) zákona o cenách je bezvadně a vždy splněna zveřejněním Tarifu bez ohledu na to, v kterém typu stanice tak žalobkyně učiní. Pokud v určitém typu stanic tarif pro cestující není dostupný, žalobkyně v těchto případech bude hodnotit všechny jiné způsoby, jimiž žalobkyně cestující v takové stanici informovala o způsobech seznámení se s cenou jízdného dle tarifu. Hodnocení reálné možnosti seznámení se s cenou před jednáním o koupi zboží pak žalovaný provede na základě skutkových zjištění o chování a rozhodování cestujících ve stanicích tohoto typu před nástupem do vlakové přepravy (např. průzkumem mezi cestujícími). Pokud žalovaný shledá, že existuje skupina cestujících, jež ani přes informace dostupné ve stanicích třetího a čtvrtého typu není schopna seznámit se s cenou před nástupem do vlaku, zváží, zda to lze přičítat jednání žalobkyně.
123. Výrok o nákladech řízení je odůvodněn podle ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobkyně měla ve věci plný úspěch, má tedy právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložila, proti žalované, která ve věci úspěch neměla.
124. Náhradu nákladů řízení představuje pro žalobkyni soudní poplatek ve výši 3.000 Kč za žalobu, žalobkyně nebyla v řízení zastoupena právním zástupce, nenáleží jí proto náhrada za odměnu zástupce za právní služby a jeho hotové výdaje. Ze soudního spisu městský soud nezjistil, že by žalobkyni vznikly jakékoliv jiné výdaje, když žalobkyně činila podání pouze prostřednictvím datové schránky. Celková výše nákladů řízení žalobkyně tak činí 3.000 Kč.

### Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno, a to v tolika vyhotoveních (podává-li se v listinné podobě), aby jedno zůstalo soudu a každý účastník dostal jeden stejnopis. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Shodu s prvopisem potvrzuje X.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz).

V Praze 22. července 2020

**JUDr. Ing. Viera Horčicová v. r.**  
předsedkyně senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje X.