



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Martina Lachmanna a soudců Mgr. Jana Ferfeckého a Mgr. Aleše Sabola ve věci

žalobce: **Správa železnic, státní organizace**, IČO: 70994234
(původně Správa železniční dopravní cesty, státní organizace)
sídlem Dlážděná 1003/7, Praha 1

proti
žalovanému: **Úřad pro přístup k dopravní infrastruktuře**
sídlem Myslíkova 171/31, Praha 1

o žalobě proti rozhodnutí předsedy žalovaného ze dne 20. 2. 2019, č. j. UPDI-489/19-OPEP-SPR/SM

takto:

- I. Žaloba se **zamítá**.
- II. Žalobce **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalovanému se **nepřiznává** náhrada nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Žalobce se podanou žalobou domáhal zrušení v záhlaví označeného rozhodnutí předsedy žalovaného (dále jen „**napadené rozhodnutí**“), jímž byl zamítnut jeho rozklad a potvrzeno rozhodnutí Úřadu pro přístup k dopravní infrastruktuře (dále jen „**Úřad**“) ze dne 28. 6. 2018, č. j. UPDI-1965/18-OPDI-SPR/VE (dále jen „**prvostupňové rozhodnutí**“). Tímto rozhodnutím byla žalobci uložena pokuta za přestupek podle § 51 odst. 4 písm. h) zákona č. 266/1994 Sb., o drahách, ve znění rozhodném pro projednávanou věc (dále jen „**zákon o drahách**“), jehož se dopustila tím, že v době od 4. 7. 2017 do 3. 9. 2017 v nepracovní dny vedla vymezené vlaky v úseku Praha Masarykovo nádraží – Praha Holešovice úvratí přes žel.

st. Praha Libeň (dále též „**sporné vlaky v I. období**“), a v době od 4. 9. 2017 do 9. 12. 2017 vedla v pracovní dny v tomto

úseku stejnou úvratí vlak 10422 a v opačném směru pak další vymezené vlaky (dále též „**sporné vlaky v II. období**“). Tímto jednáním podle správních orgánů omezila provozování části dráhy na daném úseku v rozporu s § 23b zákona o drahách, neboť nepříznivé změny a omezení u jednotlivých dopravců přesáhly přiměřenou míru, přičemž nebyla plně využita kapacita dráhy na odbočce Balabenka.

2. Za spáchání tohoto přestupku byla žalobci dle § 35 písm. b) a § 46 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále jen „**zákon o přestupcích**“) ve spojení s § 51 odst. 8 zákona o drahách uložena pokuta ve výši 50 000 Kč. Současně byla žalobci uložena povinnost uhradit náklady řízení paušální částkou 1 000 Kč.

II. Napadené rozhodnutí

3. Žalovaný v napadeném rozhodnutí nejprve zrekapituloval skutkový stav věci a dosavadní procesní průběh. Uvedl, že dne 31. 3. 2017 vydal Drážní úřad rozhodnutí, kterým bylo žalobci povoleno omezení provozování dráhy Praha Masarykovo nádraží – Praha-Bubny a Praha Masarykovo nádraží – Hrabovka - Praha Masarykovo nádraží – viadukt v době od 4. 7. 2017 do 31. 12. 2017 (výluka z důvodu opravy Negrelliho viaduktu). Žalobce tak jako provozovatel dráhy zpracoval podle § 21a vyhlášky č. 173/1995 Sb., kterou se vydává dopravní řád drah, ve znění účinném od 1. 4. 2017 do 8. 12. 2017 (dále jen „**Vyhláška**“), návrh výlukového jízdního řádu, se kterým ale nesouhlasily České dráhy, a. s. (dále jen „**ČD**“). Vedení vlaků přes navrženou úvrať žel. st. Praha Libeň totiž způsobovalo prodloužení jízdní doby spojů o 6 minut a současně v důsledku toho došlo k nedodržení návazností dalších spojů. Vedení vlaků přes odbočku Balabenka žalobce odmítal s odkazem na bezpečnost provozu, nedostatek obsluhujícího personálu apod. a podle § 23b odst. 5 zákona o drahách stanovil výlukový jízdní řád jednostranným rozhodnutím. S tímto postupem ČD nesouhlasily a obrátily se na Úřad s přípisem, jenž byl vyhodnocen jako podnět k provedení státního dozoru.
4. Úřad posléze provedl u žalobce státní dozor týkající se uvedené výluky a vyhotovil o tom protokol č. j. UPDI-132/17-OPDI/VE (dále též „**Protokol**“), ve kterém žalobci uložil nápravné opatření, a to zpracování nového výlukového jízdního řádu pro nepracovní dny vedle již zveřejněného výlukového jízdního řádu pro pracovní dny, a to tak, aby v nepracovní dny byly vedeny sporné vlaky mimo žel. st. Praha Libeň, tj. přes odbočku Balabenka. K námitkám žalobce bylo toto nápravné opatření poté vydáno samostatně příkazem, proti němuž podal žalobce odpor a posléze Úřad toto řízení usnesením zastavil. Úřadu byl posléze doručen další podnět ČD k prověření spáchání přestupku od 4. 9. 2017. Úřad poté vydal příkaz, kterým uznal žalobce vinným ze spáchání výše popsáního přestupku a uložil mu pokutu ve výši 50 000 Kč. Proti příkazu podal žalobce odpor a na základě následného řízení Úřad vydal prvostupňové rozhodnutí.
5. K námitce nedostatečně a zmatečně zjištěného skutkového stavu, kdy měl Úřad zkombinovat výsledky dvou správních řízení, předseda žalovaného uvedl, že předmětné řízení bylo zahájeno na základě výsledku státního dozoru a na základě podnětu ČD k prověření, zda nedošlo ke spáchání přestupku. O skutkovém stavu, tedy o vedení jednotlivých vlaků, přitom nelze mít pochybnosti, stejně jako o tom, že kapacita pro jejich

vedení přes odbočku Balabenka byla od počátku k dispozici (žalobce vedl přes tuto odbočku od 4. 9. 2017 jen některé vybrané spoje, zatímco v novém jízdním řádu na rok 2018, platném od 10. 12. 2017, již přes tuto odbočku vedl všechny sporné vlaky. Pokud v průběhu dozoru žalobce argumentoval tím, že kapacita odbočky Balabenka není dostatečná a dochází ke kolizím, Úřad dospěl k závěru, že kolizní stav může nastat pouze ve 4 případech, přičemž tyto se týkaly jen vlaků provozovaných pouze v pracovní dny. Tuto skutečnost pak žalobce v žádném z řízení již ani netvrdil.

6. K námitce nedodržení lhůty k provedení správního řízení předseda žalovaného uvedl, že jde o lhůty pořádkové a nedodržení lhůty pro vydání rozhodnutí tedy nezpůsobuje jeho nezákonnost.
7. K námitce, že proces přerozdělení již přidělené kapacity v případě omezení provozování dráhy není postupem upraveným v § 23b zákona o dráhách, ale v § 21a Vyhlášky, předseda žalovaného zdůraznil, že omezení provozování dráhy je komplexní proces, který musí nezbytně zahrnovat i úpravu provozu na omezeném úseku. V daném případě je žalobci vytýkáno, že nepříznivé dopady změn a omezení drážní dopravy u jednotlivých dopravců přesahovaly přiměřenou míru, což zakazuje § 23b odst. 5 zákona o dráhách. Je logické, že zásah, který přesahuje přiměřenou míru, se týká primárně těch omezení provozování dráhy, kdy je nutné přerozdělit zbytkovou kapacitu dráhy. V daném případě přitom omezením provozování dráhy byly postiženy jako dopravce výhradně ČD. Žalobce pak vzhledem k absenci dohody využil svého monopolního postavení a svým rozhodnutím vnutil ČD vedení vlaků jen proto, že tato varianta byla pro něj jednodušší. Jelikož nedošlo k dohodě, byl žalobce povinen postupovat podle § 23b odst. 5 zákona o dráhách, tedy tak, aby nepříznivé dopady změn a omezení drážní dopravy u jednotlivých dopravců nepřesahovaly přiměřenou míru. Ustanovení tohoto odstavce mj. opravňuje provozovatele dráhy navrhnout spojení dvou a více vlaků jednoho dopravce. Spojování vlaků v rámci omezení provozování dráhy je již svým charakterem organizování drážní dopravy po dobu omezení provozování dráhy. Z toho předseda žalovaného dovozoval, že přerozdělení kapacity podle § 21a Vyhlášky je součástí omezení provozování dráhy podle § 23b zákona o dráhách. Vymezení předpokládaného rozsahu omezení provozování drážní dopravy na dráze je součástí plánu omezení provozování dráhy. Přerozdělení kapacity podle § 21a Vyhlášky je již jenom jeho rozpracování do detailní podoby.
8. K námitce odlišného časového vymezení skutku ve výroku prvostupňového rozhodnutí a v oznámení o pokračování ve správním řízení, resp. v oznámení o ukončení dokazování, kde byl skutek vymezen obdobím od 4. 7. 2017 do 3. 9. 2017 a od 4. 9. 2017 do 9. 9. 2017, předseda žalovaného uvedl, že jde o jasnou chybu v psaní (správně mělo být do 9. 12. 2017), přičemž doba spáchání byla řádně vymezena v příkazu, takže žalobci musela být doba spáchání skutku známa. Skutek je vymezen nejen časovým obdobím, ale také čísly vlaků, které nebyly vedeny přes odbočku Balabenka.
9. Předseda žalovaného nesouhlasil ani s námitkou nesprávného výkladu zákona o dráhách a Vyhlášky a odmítl názor žalobce, že kapacita dráhy je závislá na personální vybavenosti provozovatele dráhy. Podle něj je totiž žalobce povinen provozovat dráhu pro potřeby plynulé a bezpečné drážní dopravy a je tak jeho povinností, aby v případě technicky dostupné kapacity dráhy zajistil veškeré ostatní složky nutné k jejímu provozování, tedy i obslužný personál. Pojem technologické postupy je v definici uveden proto, že je nutno vzít v úvahu čas na provedení činností, které s obsluhou dráhy souvisejí. Ty však musejí být stanoveny tak, aby bylo možné kapacitu dráhy maximálně využít, z čehož pak vychází

potřebný počet obslužného personálu. K otázce určení využitelné kapacity pak předseda žalovaného dále dodal, že už v červnu 2017 bylo v návrhu jízdního řádu pro rok 2018 počítáno s vedením všech vlaků přes odbočku Balabenka, v pracovní i nepracovní dny, a byla tedy dostupná jak kapacity dráhy, tak obslužný personál.

10. Předseda žalovaného dále odmítl námitku nepravdivosti tvrzení, že opatření k nápravě bylo z protokolu o výsledku státního dozoru vypuštěno čistě z procesních důvodů. K tomu připomněl, že ačkoli forma nápravného opatření není závazně stanovena, Úřad námitce žalobce vyhověl a zvolil jinou formu uložení nápravného opatření. K opakovanému tvrzení, že závěry Úřadu jsou zmatečné a nejasné, předseda žalovaného odkázal na výsledky státního dozoru shrnuté v protokolu.
11. Pokud žalobce považoval postup Úřadu, stanovující nové požadavky k již existujícímu rozhodnutí Drážního úřadu o omezení provozování dráhy ze dne 31. 3. 2017, za nezákonný, předseda žalovaného zdůraznil, že novela zákona o dráhách, účinná od 1. 4. 2017, neobsahuje přechodná ustanovení týkající se úpravy omezení provozování dráhy. Jakkoli rozhodnutí Drážního úřadu obsahuje podmínky, které byly dodrženy, zákon o dráhách a Vyhláška zavedly s účinností od 1. 4.

2017 nové povinnosti. Podle předsedy žalovaného rozhodnutí o omezení provozování dráhy úzce souvisí s organizací řízení drážní dopravy při plánovaném omezení provozování dráhy. Jedno by totiž bez druhého nemohlo existovat.

12. K námitce možného zvýšení kapacity dráhy předseda žalovaného zdůraznil, že je povinností žalobce, aby provedl vhodná organizační opatření za účelem využití kapacity dráhy, a to na všech tratích tak, aby poptávaná kapacita mohla být přidělena a využita, nikoliv pouze krátkodobě v dílčích úsecích. Předseda žalovaného žalobci přisvědčil v tom, že skutečnost, že nenastala nehoda, samozřejmě ještě neznamená, že by nemohlo dojít k ohrožení bezpečnosti, nicméně předmětné tratě jsou vybaveny dostatečným zabezpečovacím zařízením a k ohrožení bezpečnosti vlivem maximálního využití kapacity dojít nemůže.
13. Pokud jde o námitky, že bez znalostí personálního vybavení a reálných možností nasazeného personálu nelze kapacitu dráhy stanovit, rozkladový orgán zdůraznil, že podle § 2 odst. 10 zákona o dráhách se kapacitou dráhy rozumí její využitelná průjezdnost umožňující rozvržení požadovaných tras vlaků na určitém úseku dráhy v určitém období a personální složka tak není do definice zahrnuta. Je povinností provozovatele dráhy provozovat dráhu bezpečně za pomoci odborně způsobilého personálu. Vzhledem k taktové dopravě, při stejném jízdním řádu vlaků v každou hodinu, byla v některých případech dostatečná kapacita dráhy a byla tedy využita, v jiných případech údajně kapacita dráhy nebyla. Dalším důkazem existence kapacity je neoznámení přetížení dráhy žalobcem. Předseda žalovaného nesouhlasil, že je nutno rozdělit kapacitu na maximální, využitelnou a reálně dostupnou, když právní úprava takové rozlišení nezná. Kapacita dráhy je dána skutečným technickým vybavením dráhy. Maximalizace personálního vybavení je povinností obviněné, pokud je po kapacitě poptávka. Kapacita přitom podle definice kapacity dráhy nezahrnuje prostor pro rezervy na mimořádnosti.
14. Předseda žalovaného dále trval na tom, že vnitřní předpis D24, vydaný v roce 1965, který byl za celou dobu své existence novelizován pouze v roce 1972, nezohledňuje vývoj právní úpravy v oblasti železnic. Vnitřní předpis, který stanoví maximální využití drážní infrastruktury na 50 %, nejvýše pak 67 %, je v rozporu s definicí kapacity dráhy uvedené v zákoně o dráhách, která hovoří o využitelné průjezdnosti. Úřad především poukazoval na

povinnost postupovat podle účinného znění zákona, a nikoliv se zaštiťovat při nezákonném jednání vnitřním závazným předpisem.

15. K otázce nepřiměřenosti dopadů omezení drážní dopravy, kdy podle žalobce nelze považovat za vadu způsobení 6 minutového zpoždění, předseda žalovaného zdůraznil, že překročení přiměřené meze plyne z faktu, že v případě, kdyby žalobce přidělil volnou kapacitu podle požadavku ČD, a vlaky by vedla přes odbočku Balabenka, nevzniklo by vůbec žádné zpoždění. Není tak relevantní délka případného zpoždění, ale skutečnost, že vůbec vzniklo.
16. Předseda žalovaného se nad rámec rozkladových námitek zabýval i určením výměry pokuty, předeslal, že v daném případě došlo ke spáchání celého jednání za účinnosti jediného zákona, tj. zákona o přestupcích. S uloženou pokutou i jejím zdůvodněním se přitom ztotožnil.

III. Žaloba

17. Žalobce v následně podané žalobě napadenému rozhodnutí úvodem obecně vytknul stejné vady, jakými dle něj trpí prvostupňové rozhodnutí. Předseda žalovaného vyšel ze závěrů, které učinil Úřad v prvním stupni a tyto převzal, jako platné bez ohledu na tvrzení žalobce či jeho námítky a argumenty nevypořádal, resp. je bez dalšího odmítl. Ve vymezení žalobních námitek pak žalobce zcela navázal na svou argumentaci ve správním řízení, již rozdělil do celkem 9 bodů, které soud pro značný rozsah žalobní argumentace na tomto místě rekapituluje pouze v bodech a blíže jí pak předestře v rámci vlastního posouzení věci:

1) Žalobce poukázal na zmatečnost provedeného státního dozoru a vyhotoveného Protokolu o výsledku státního dozoru. Připomněl, že ve svých námitkách proti Protokolu namítal

nepřehlednost kontrolních zjištění a zpracování protokolu v rozporu se zákonem, čímž Úřad žalobci záměrně znemožnil podávání námitek proti Protokolu a v rámci řízení tak plnohodnotně uplatnit svá práva, jelikož značnou část námitek proti kontrolním zjištěním Úřad zamítl proto, že není zřejmé, proti jakým závěrům směřují.

2) Žalobce namítal vady správního řízení s argumentem, že správní orgány zkombinovaly výsledky dvou správních řízení (UPDI-POK0001/17, UPDI-KOP0001/17) a jednoho realizovaného státního dozoru (UPDISTD0001/17), přičemž zjištění z těchto řízení vybraly zcela účelově a selektivně. Jejich postup dle žalobce neodpovídá okolnostem daného případu (§ 2 odst. 4 správního řádu) a nezjistily také skutkový stav, o kterém nejsou důvodné pochybnosti (§ 3 správního řádu).

3) Nesouhlasil s právní kvalifikací svého jednání a namítal, že se jednáním, jak bylo vymezeno správními orgány, nemohl dopustit porušení § 23b a spáchat přestupek dle § 51 odst. 4 písm. h) zákona o drahách, pokud je žalobci vytýkána vadně přidělená kapacita procesem dle § 21a Vyhlášky, v souvislosti s omezením provozování dráhy, což však je oblast, která není § 23b a § 23c zákona o dráhách řešena, když tato je řešena, co by jiný proces, odlišným ustanovením, odlišného právního předpisu. V této souvislosti též akcentoval, že ve věci bylo vydáno rozhodnutí Drážního úřadu ze dne 31. 3. 2017, vydané podle ustanovení § 23b a 23c zákona o dráhách s účinností do 31. 3. 2017. Právní úprava účinná do 31. 3. 2017 neobsahovala výslovně požadavek, aby provozovatel dráhy postupoval takovým způsobem, aby dopady změn a omezení drážní dopravy u jednotlivých dopravců nepřesahovaly přiměřenou míru, jak je uvedeno v ustanovení § 23b odst. 5 zákona o drahách ve znění po 1. 4. 2017, přičemž ani podle aktuálně platné a účinné úpravy není součástí plánu

omezení provozování dráhy konkrétní projev omezení provozování dráhy na přidělenou kapacitu.

4) Poukazoval na opakovaně zmatečné vymezení doby trvání tvrzeného skutku a tím i nejasnost jeho vymezení, když správní orgán na třech různých místech definoval pokaždé dobu trvání skutku odlišně.

5) Žalobce se dále neztotožnil s interpretací § 2 odst. 10 zákona o drahách ve spojení s § 21 Vyhlášky. Výklad, že kapacita dráhy je nezávislá na personální vybavenosti provozovatele dráhy s tím, že je nezbytné u traťových úseků umožnit přidělení veškeré kapacity do 100% za ideálních podmínek dostupné, kdy uvedenou hodnotou je myšleno její maximální reálné využití za plně optimalizovaných podmínek (bez existence jakýchkoli rezerv), je neakceptovatelný, popírá právní úpravu a v praxi je neaplikovatelný.

6) Žalobce nesouhlasil se spojením procesů podle § 23b zákona o drahách a § 21a Vyhlášky. Ustanovení § 21a Vyhlášky podle něj neprovádí ustanovení § 23b či § 23c zákona o drahách. Dle žalobce jde o dva procesy, které jsou jen provázány existujícím pravomocným rozhodnutím Úřadu o schváleném plánu, nelze však tvrdit, že by šlo o proces jeden.

7) Žalobce namítal, že správní orgány nezohlednily existenci pravomocného rozhodnutí Drážního úřadu o omezení provozování dráhy v souvislosti s totožnou věcí a nad rámec tohoto rozhodnutí v rozporu s § 73 odst. 2 správního řádu požadovaly dodržení povinností něm neuvedených. Pokud přitom žalobce vyhověl požadavkům pravomocného rozhodnutí Drážního úřadu, pak nemohl porušit podmínky omezení provozování dráhy.

8) Správní orgány podle žalobce účelově odmítly aplikovat a zohlednit předpisy provozovatele dráhy, které tento vydává na základě zákonem uložené povinnosti a které jsou podrobeny dohledu jiných správních orgánů. Odůvodnění, že tyto předpisy jsou neaktuální, aniž by jinak zjišťovaly, zda tyto odpovídají, například dotazem na jiné věcně příslušné správní orgány je nezákonné a v rozporu s § 3 správního řádu. Cílem těchto interních předpisů je přitom zajistit bezpečné provozování dráhy v souladu s povinnostmi stanovenými zvláštními právními předpisy.

9) Žalobce zpochybňoval, že by zpoždění 6 minut představovalo nepřiměřené omezení dopravce. Správní orgány se v takovém případě měly vypořádat s odůvodněním jím tvrzené nepříznivosti dopadu a nepřiměřenosti, kterou předpokládá a kterou dle něj 6 minutové zpoždění založilo, tj. proč právě uvedená míra zpoždění je již nepřiměřená.

IV. Vyjádření žalovaného

18. Žalovaný ve svém vyjádření k žalobě nejprve popsal podstatu věci a její dosavadní procesní vývoj (vč. souvisejících řízení) a v rámci toho mj. vysvětlil, že jízda úvratí znamená, že vlak zajede do stanice a strojvedoucí musí přejít na jinou stranu jednotky, která pak pokračuje (zpočátku v protisměru) v jízdě po jiné trati. K vlastním žalobním bodům pak žalovaný navázal na argumentaci z napadeného rozhodnutí, rekapitulovanou výše, přičemž konkrétně uvedl následující:

Ad 1) žalovaný vysvětlil, že uložení odstranění nedostatků v souvislosti s výkonem státního dozoru nemá souvislost s nynějším řízením, zde zjištěné skutečnosti byly pouze jedním z důvodů pozdějšího zahájení přestupkového řízení.

Ad 2) žalovaný zdůraznil, že žalobce sice zpracoval nový jízdní řád a došlo tak ke změně organizace dopravy (proto bylo řízení o uložení odstranění nedostatků zastaveno), nicméně i přes nový jízdní řád byly dále některé vlaky vedeny delším odklonem.

Ad 3) žalovaný uvedl, že plán omezení provozování dráhy se připravuje a schvaluje i dlouho dopředu a nemůže tak obsahovat pravidla o organizování dopravy. Žalovaný přitom dovodil, že právě § 23b odst. 5 zákona o drahách se vztahuje i k organizování drážní dopravy po dobu omezení.

Ad 4) žalovaný zopakoval, že vymezení skutku v průběhu správního řízení bylo chybou v psaní a o době spáchání skutku nejsou pochybnosti.

Ad 5) a 8) vyjádřil nesouhlas s tím, že by § 21 Vyhlášky odkazoval na obsazení jednotlivých pracovišť personálem. Pojmem technologických postupů je myšlen čas na jednotlivé úkony, jež musí obsluha dráhy vykonat. Pokud není obsluha dostatečně zajištěna, dojde k omezení kapacity nikoli stavebním uspořádáním dráhy či technologickými postupy. Uvedl, že čl. 48 odst. 2 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2012/34/EU o vytvoření jednotného evropského železničního prostoru dovoluje provozovateli zachovat rezervní kapacitu, nicméně ten nebyl do českého právního řádu transponován. Pokud jde o vnitřní předpisy žalobce, ty umožňují přidělení i jen 50 % kapacity dráhy, což je v rozporu se zákonným požadavkem na její maximální využití.

Ad 6) žalovaný zdůraznil, že celá právní úprava omezení provozování dráhy je postavena na minimalizaci následků na provoz, přičemž sám žalobce se v pravidlech přerozdělování dráhy právě i na § 23b zákona o drahách odkazuje v souvislosti s jízdním řádem pro rok 2019.

Ad 7) pak žalovaný uvedl, že žádné povinnosti nad rámec rozhodnutí Drážního úřadu neukládal, novelou zákona však došlo ke zpřísnění požadavků na provozovatele dráhy, přičemž do přechodných ustanovení nebyly zaneseny úlevy pro případy, které byly povoleny dle předchozí právní úpravy.

Ad 9) žalovaný popsal, že věc posoudil z hlediska procentuálního nárůstu jízdní doby. Z hlediska přiměřenosti doby zpoždění přitom není rozhodující počet minut, ale v dané situaci fakt, že ke zpoždění vůbec došlo, pokud k němu dojít nemuselo.

V. Další podání účastníků

19. Na vyjádření žalovaného reagoval žalobce replikou, v níž k popisu vývoje věci ze strany žalovaného vyzdvihl jeho účelovost a odlišně od toho, jak jej sám popsal v prvostupňovém rozhodnutí.

Podle žalobce totiž žalovaný své závěry založil i na závěrech jím realizovaného státního dozoru (a sám v tom dle žalobce nemá jasno). Žalobce také odmítl argument, že se žalovaný opřel i o kvalifikaci věci ze strany ČD – je to žalobce, kdo je ze zákona provozovatelem dráhy, nehledě na to, že ČD své odborné kapacity na žalobce v letech 2008 a 2011 převedly.

20. Argumentaci žalovaného k bodu 3) žaloby pak žalobce označil za novátorskou a uměle dovozovanou přes ustanovení řešící právo zcela jiného subjektu. K tvrzení žalovaného, že nové podmínky nad rámec rozhodnutí o omezení provozování dráhy nestanovoval, pouze požadoval, aby se žalobce řídil novou právní úpravou, žalobce uvedl, že změna právní úpravy není okolností, za kterou by žalobce mohl a neupravuje-li zákon jinak, neznamená, že lze pravomocně ukončené správní řízení „znovu otevřít“ navíc jiným správním orgánem a

požadovat dodržování nové právní úpravy. Nehledě na to, že žalovaný rozporně tvrdí, že nic nového nad rámec pravomocného rozhodnutí po žalobci nepožadoval a současně, že aplikoval novou právní úpravu, která je přísnější, než právní úprava původní.

21. Žalobce setrval také na svém závěru o zmatečnosti vymezení skutku, přičemž k další argumentaci žalovaného uvedl, že nechápe, jakou souvislost má mít žalovaným citovaná směrnice a jí založené právo na možnost rezervní kapacity na žádosti v režimu *ad hoc*, neboť žalobce zde nehovoří o rezervě kapacity, ale o nutných technologických postupech, a to s opětovným zdůrazněním § 2 odst. 10 zákona o drahách. Žalovaný si naopak vytvořil své pojetí termínu kapacita dráhy. Nelze přehlížet povinnost žalobce zajistit bezpečné a plynulé provozování dráhy ve smyslu § 22 zákona o drahách, které o zajištění personální obsazenosti nehovoří. Stát nadto nemůže proti účastníku řízení argumentovat tím, že subjekt nemá národní úpravou přiznáno právo, založené mu v rámci úpravy práva EU. Závěry stran nepřiměřených rezerv pak má žalobce za neopodstatněné. Závěr, že žalobce je povinen minimalizovat dopady na dopravce, z § 21a Vyhlášky nevyplývá. Žalobce nepochybně, že postup dle tohoto ustanovení se realizuje v mezích a podle schváleného plánu omezení provozování dráhy – ustanovení § 23b a § 23c zákona o drahách tak nepochybně jsou pro postupy dle § 21a Vyhlášky určující, avšak tvrzení, že při těchto postupech je nutno aplikovat též § 23b zákona o drahách, je nepodložené. Žalobce nadto nechápe, proč žalovaný v řízení o skutcích v roce 2017 argumentuje textem prohlášení o dráze pro rok 2019. K otázce vlastní přiměřenosti omezení žalobce ještě dodal, že tvrzení, že jinak by k uvedenému zpoždění vůbec nedošlo, není o nic opřeno; zpoždění nelze vyloučit nikdy. Bylo na žalovaném, aby prokázal, že pokud by žalobce býval byl postupoval jinak, jistě by nedošlo ke zpoždění, tedy že kritizovaný jev by jistě nenastal.
22. Žalovaný v duplice na toto vyjádření setrval na výše uvedených závěrech a odmítl účelový popis vývoje celé věci. Řízení o přestupku bylo dle žalovaného zahájeno na základě výsledku státního dozoru provedeného u žalobkyně a na základě podnětu ČD ze dne 29. 8. 2017, č. j. 592/2017-O11. V napadeném rozhodnutí bylo toto opakovaně uvedeno a je to zřejmé i z vyjádření k žalobě. Řízení o přestupku je však řízením samostatným, když cílem provedení státního dozoru u žalobkyně nebylo pozdější zahájení řízení o přestupku. Žalovaný dále přisvědčil žalobci v tom, že změna právní úpravy není okolností, za kterou by žalobkyně mohla, nesouhlasí však s tím, že by Úřad pravomocně ukončené správní řízení „znovu otevřel“ navíc jako jiný správní orgán a požadoval dodržování nové právní úpravy existujícímu pravomocnému rozhodnutí navzdory. Ani Úřad není odpovědný za novou právní úpravu, ale je povinností každého ji dodržovat, vč. žalobce. Ke zmatečnosti při vymezení skutku pak žalovaný připustil, že ve vyjádření k žalobě uvedl mylně období od 3. 9. 2017 (místo 4. 9. 2017) do 9. 12. 2017, šlo však jen o chybu v psaní.
23. Žalobce soudu zaslal ještě jednu repliku, v níž jednak upozornil na to, že v důsledku zákona č. 367/2019 Sb. došlo k 1. 1. 2020 ke změně jeho názvu, aniž by to mělo vliv na postavení (subjektivitu) žalobce. Dále pak kvitoval vyjasnění náhledu žalovaného na význam předcházejícího státního dozoru, tím spíše by ale měla být nyní řešena i nezákonnost vypořádání námitek

proti kontrolnímu protokolu i v projednávané věci. Vyjasnit chaos v časovém vymezení skutku lze podle žalobce jen obtížně.

24. Žalovaný pak v reakci na tuto repliku uvedl, že veškeré námitky týkající se provedení státního dozoru u žalobkyně byly v souladu s právními předpisy vypořádány dopisem č. j. UPDI-712/17-OPDI/1 ze dne 11. 8. 2017. K částí argumentů žalobce žalovaný namítl, že ty nebyly obsahem žaloby a jsou proto opožděné. Dále zdůraznil, že i zaměstnanci ČD jsou seznámeni s problematikou organizování provozu dráhy.

VI. Průběh jednání ve věci

25. Na ústním jednání konaném dne 8. 11. 2021 soud nejprve shrnul podstatný obsah soudního a správního spisu, jakož i podání účastníků řízení. Ti pak při jednání setrvali na své dřívější argumentaci, žalobce tedy především zdůraznil, že § 23b odst. 5 zákona o drahách neřeší konkrétní dopady plánovaného omezení (nejde o pokračování v řízení) a že zákonná úprava konkrétní kapacitu nestanovuje; odpovědnost proto leží na provozovateli dráhy. Ve věci nebyly vzneseny žádné důkazní návrhy nad rámec obsahu správního spisu, kterým se dle ustálené rozhodovací praxe správních soudů nedokazuje.

VII. Posouzení věci Městským soudem v Praze

26. Městský soud v Praze ověřil, že žaloba byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou a jedná se o žalobu přípustnou, splňující základní formální náležitosti na ni kladené. Napadené rozhodnutí přezkoumal na základě skutkového a právního stavu v době vydání rozhodnutí a v mezích uplatněných žalobních bodů (§ 75 odst. 1 a 2 s. ř. s.), jakož i z pohledu vad, k nimž je povinen přihlížet z úřední povinnosti. Dospěl k závěru, že žaloba **není důvodná**.
27. Jádrem sporu mezi účastníky řízení je především výklad § 23b odst. 5 zákona o drahách a posouzení správnosti žalovaným dovozované souvislosti s § 21a Vyhlášky, upravující tvorbu výlukového jízdního řádu. S tím pak samozřejmě souvisí i výklad pojmu kapacita dráhy a otázka toho, zda a případně do jaké míry je pro určení kapacity (vč. bezpečnosti) dráhy relevantní její personální zabezpečení.
28. V logice postupu soudního přezkumu je ovšem třeba nejprve podotknout, že přestože žalobce výslovně nevznesl námitku nepřezkoumatelnosti, soud nepřehlédl, že v úvodní části žaloby žalobce v obecné rovině poukazoval na to, že předseda žalovaného jen převzal závěry Úřadu, nevypořádal se s jeho námitkami, resp. je bez dalšího odmítl. K této námitce, jakožto námitce nepřezkoumatelnosti, je potřeba zdůraznit, že zrušení správního rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost je vyhrazeno jen těm vadám správních rozhodnutí, kdy pro absenci důvodů (či pro nesrozumitelnost) skutečně nelze správní rozhodnutí meritorně přezkoumat. Rozhodnutí je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů tehdy, jestliže správní orgán neuvede konkrétní důvody, o něž se jeho rozhodnutí opírá (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 12. 2006, č. j. 2 As 37/2006 - 63, č. 1112/2007 Sb. NSS), nevypořádá se se všemi odvolacími námitkami (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 12. 2008, č. j. 8 Afs 66/2008 -71), či neuvede důvody, proč nepovažoval za důvodnou právní argumentaci účastníka řízení a proč námitky účastníka považuje za liché, mylné nebo vyvrácené (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 - 44, č. 689/2005 Sb. NSS).
29. Soud k popsané a zcela obecně vznesené žalobní argumentaci obdobně obecně (pro pořádek) podotýká, že napadené rozhodnutí netrpí takovými vadami, jež by bránily věcnému posouzení námitek. Dle názoru soudu předseda žalovaného všechny otázky akcentované žalobcem (nutno říci, že je žalobce vznášel opakovaně po celou dobu kontrolního procesu i správního řízení) v napadeném rozhodnutí reflektoval a rovněž se k nim více či méně

detailně vyjádřil, jak vyplývá z rekapitulace v části II. tohoto rozsudku. Bez dalšího přitom není vadou odůvodnění, pokud nadřízený orgán případně převezme závěry prvostupňového rozhodnutí, pokud se s nimi ztotožní.

30. V projednávané věci lze pak vzhledem k množství argumentačních rovin žalobce považovat za vysoce relevantní i ustálené judikatorní závěry, podle nichž nelze povinnost orgánů veřejné moci svá rozhodnutí řádně odůvodnit interpretovat jako požadavek detailní odpovědi na každou dílčí námitku, neboť takový požadavek by ve svém důsledku ohrožoval funkčnost těchto orgánů, především pak jejich schopnost efektivně plnit zákonem jim uložené úkoly. Absence odpovědi na ten či onen argument v odůvodnění bez dalšího nezpůsobuje nezákonnost rozhodnutí či dokonce jeho nepřezkoumatelnost. Podstatné je, aby se orgán veřejné moci vypořádal se všemi základními námitkami účastníka řízení (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 2009, č. j. 9 Afs 70/2008 - 13, ze dne 28. 5. 2009, č. j. 9 Afs 70/2008 - 13, a ze dne 21. 12. 2011, č. j. 4 Ads 58/2011 - 72). Právě popsány výchozí výchozí se přitom ve svém níže předestřeném odůvodnění řídil i zdejší soud.
31. V této souvislosti pak předem vypořádání žalobních námitek soud ještě předesílá, že žalobce (přiznaně) pouze zopakoval námitky, které již v průběhu správního řízení uplatnil. I když žalobci v obecné rovině nic nebrání v tom, aby v rámci žalobních bodů zopakoval své argumenty vyjádřené v předchozím průběhu řízení, musí vzít v úvahu, že žalobou napadá právě rozhodnutí o odvolání (rozkladu), které jeho ve správním řízení uplatněné argumenty vypořádává a žalobní body se musí vztahovat právě k obsahu napadeného rozhodnutí, případně k postupu žalovaného správního orgánu při vydání napadeného rozhodnutí (srov. rovněž rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 11. 2013, č. j. 4 As 78/2012 - 125). Soud připomíná, že pokud žalobce neprezentuje dostatečně konkrétní názorovou oponenturu vedoucí ke zpochybnění závěrů správního orgánu (jeho námitky se s těmi rozkladovými zcela překrývají), nemusí pak soud hledat způsob pro alternativní a originální vyjádření závěrů, k nimž již správně dospěl správní orgán (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 11. 2014, č. j. 6 As 54/2013 - 128).
32. Pokud jde o vlastní žalobní námitky, soud pojednal společně o námitkách ad 1), 2) a 4), neboť v nich uplatněné dílčí argumenty spolu souvisí a do jisté míry se prolínají. V tomto ohledu však považuje za nezbytné nejprve stručně připomenout rozhodné okolnosti vývoje celého případu rekapitulované v části II. tohoto rozsudku, jak se ty podávají i z obsahu správního spisu. Z toho vyplývá, že poté, co bylo dne 31. 3. 2017 vydáno rozhodnutí Drážního úřadu o povolení omezení provozování dráhy, žalobce vypracoval návrh výlukového jízdního řádu, s nímž ovšem nesouhlasily ČD, které i dle emailové komunikace obsažené ve správním spisu nerozuměly nemožnosti vést předmětné vlaky přes odbočku Balabenka v nepracovních dnech, pokud tam bylo možné vést vlaky v pracovních dnech v sedlech provozu (tj. za stejného nebo i vyššího provozu) a pokud tak bylo při projednání omezení dohodnuto. ČD proto nesouhlasily s jednostranně stanoveným výlukovým jízdním řádem a obrátily se na Úřad s přípisem označeným jako Návrh podle § 34f odst. 1 zákona o drahách ve věci přidělu kapacity pro výluk Praha Masarykovo nádraží – Praha-Bubny, kterým žádaly o přezkum zákonnosti přidělu kapacity. Tento návrh, doručený Úřadu dne 5. 6. 2017 byl vyhodnocen jako podnět k provedení státního dozoru (vlastní návrh pak byl usnesením ze dne 8. 6. 2017 formálně odložen, neboť § 34f odst. 1 zákona o drahách se týká přidělení kapacity, nikoli omezení provozu).
33. V návaznosti na tento podnět Úřad dne 12. 6. 2017 provedl u žalobce státní dozor, přičemž svá zjištění shrnul v Protokolu, ve kterém žalobci současně uložil nápravné opatření, a to

zpracování nového výlukového jízdního řádu pro nepracovní dny vedle již zveřejněného výlukového jízdního řádu pro pracovní dny (vedení sporných vlaků přes odbočku Balabenka). Posléze toto nápravné opatření k námitkám žalobce z Protokolu vypustil a vydal samostatný příkaz ze dne 25. 8. 2017, č. j. UPDI-1010/17-OPDI/SPR-VE, proti němuž byl podán odpor. Bylo tak vedeno řízení ve věci zpracování nového výlukového jízdního řádu **sp. zn. UPDI-KOP0001/17**, jež bylo vzhledem k tomu, že od 4. 9. 2017 žalobce vypracoval nový výlukový jízdní řád usnesením ze dne 29. 1. 2018, č. j. UPDI-227/18-OPDI/SPR-VE, zastaveno.

34. Dne 30. 8. 2017 pak byl Úřadu doručen další podnět (žádost) ČD k prověření, zda nedošlo ze strany žalobce ke spáchání přestupku dle § 51 odst. 4 písm. h) zákona o drahách při organizaci drážní dopravy a přerozdělení kapacity dráhy při omezení provozování dráhy ve stejném úseku, tentokrát od 4. 9. 2017, kdy opět mezi ČD a žalobcem nedošlo ke shodě. V návaznosti na tento podnět a na základě dřívějších, shora popsanych skutečností vydal Úřad dne 20. 12. 2017 příkaz, kterým uznal žalobce vinným ze spáchání výše popsaného přestupku, a posléze prvostupňové rozhodnutí.
35. Z provedeného přehledu je přitom zřejmé, že přestupkové řízení bylo vedeno na základě aktuálních zjištění k podzimu 2017, jakož i skutečností řešených dříve v rámci státního dozoru, tj. i na základě kontrolních zjištění shrnutých v Protokolu – přestupkové řízení tak bylo společným vyústěním šetření navazujícího na podnět (návrh) ČD doručený dne 5. 6. 2017, jakož i podnět doručený dne 30. 8. 2017.
36. Kontrolní zjištění učiněná v rámci státního dozoru tak představovala významný podklad pro závěr Úřadu o spáchání přestupku, nejednalo se však o podklad jediný a o jedinou rovinu případu. Pokud jde přitom o námitky, kterými žalobce poukazoval na nepřehlednost kontrolních zjištění a zpracování Protokolu v rozporu se zákonem, čímž mu mělo být znemožněno podávání námitek, a s tím spojené nedostatečné zjištění skutkového stavu, soud zdůrazňuje, že předmětem tohoto řízení je toliko posouzení zákonnosti napadeného rozhodnutí a řízení, které mu předcházelo. Předmětem tohoto řízení tak zásadně není jemu předcházející kontrolní proces (výkon státního dozoru). Proces kontroly je na přestupkovém řízení nezávislým a má odlišný smysl a účel, jímž je kontrola řádného dodržování právních předpisů a identifikace nežádoucího stavu. Vady tohoto procesu, resp. vady kontrolního protokolu, mohou mít pro přezkum rozhodnutí o přestupku relevanci jen do té míry, do jaké mohou ovlivnit použitelnost učiněných kontrolních zjištění pro následné řízení o přestupku. Jinými slovy je tak klíčové, zdali kontrolní zjištění ob stojí jako podklad pro následný závěr o odpovědnosti pachatele, popř. uložení správního trestu. Tvrzená nepřehlednost kontrolních zjištění omezující žalobce v podání námitek či zmatečný způsob jejich vypořádání přitom podle soudu nemá pro nyní posuzovanou věc a řádné zjištění skutkového stavu relevanci. Tyto tvrzené vady totiž nijak neomezovaly žalobce v možnosti uplatnění jeho procesních práv (uplatnění námitek zpochybňujících obsah Protokolu) v následném řízení o přestupku, v rámci kterého byl skutek i jednotlivá zjištění srozumitelně popsán již příkazem ze dne 20. 12. 2017. Kromě toho pak ani samotný Protokol nevyvolává žádné pochyby o jeho srozumitelnosti, je dostatečně přehledný, přičemž přehledné a srozumitelné je i Vypořádání námitek ze dne 11. 8. 2017. Námitky byly Úřadem celkem na 20 stranách zevrubně vypořádány, přičemž pokud se u některých z nich objevuje závěr Úřadu, že není zřejmé, proti jakým kontrolním zjištěním námitka míří, neznamená to, že by

tyto námitky nevypořádal. V podrobnostech pak soud odkazuje na vlastní vypořádání námitek.

37. Žalobce dále tvrdil, že správní orgány nedostatečně zjistily skutkový stav, pokud nepřipustně zkombinovaly a selektivně vybraly výsledky dvou správních řízení a státního dozoru. Žalobce má přitom touto námitkou na mysli kombinaci vlastního přestupkového řízení (UPDI-POK0001/17), řízení ve věci uložení nápravného opatření (UPDI-KOP0001/17) a realizovaného státního dozoru (UPDISTD0001/17). Žalobce se zřejmě snaží ukázat nepřehlednost celého postupu Úřadu, nicméně soudu zcela uniká, jakým způsobem byly výsledky těchto postupů nepřipustně zkombinovány. Stejně tak žalobce nevysvětluje, v čem přesně Úřad postupoval selektivně a účelově. Soudu tak nezbyvá, než s odkazem na odůvodnění napadeného rozhodnutí zopakovat, že řízení o přestupku bylo zahájeno na základě výsledku státního dozoru a na základě podnětu ČD ze dne 29. 8. 2017 (doručeného 30. 8. 2017) k prověření, zda nedošlo ke spáchání přestupku. Dodává přitom, že skutečnost, že v průběhu řešení celé věci došlo k aktivaci různých procesů spočívajících v provedení státního dozoru, uložení opatření k nápravě či uplatnění sankční odpovědnosti, nepředstavuje nic nepřipustného – tyto instituty se vzájemně nijak nevylučují (mají jiný smysl a cíl) a mohou existovat vedle sebe. Nehledě na to, že využití kontrolních zjištění jako podkladu přestupkového řízení je v rámci veřejné správy zcela běžné (běžně tak dochází ke „kombinaci“ těchto procesů).
38. Řízení o uložení opatření k nápravě pak bylo vedeno samostatně jen v důsledku námitek samotného žalobce a vydání příkazu č. j. UPDI-1010/17-OPDI/SPR-VE (plně však navazovalo na provedený státní dozor), přičemž bylo později zastaveno a s vlastním přestupkovým řízením tak nijak přímo nesouvisí. To, že žalobce tvrdí, že k zastavení došlo z důvodu realizace nápravného opatření – vydání nového výlukového jízdního řádu od 4. 9. 2017 – a přesto je mu rozhodnutím o přestupku kladeno za vinu též období od 4. 7. 2017 do 9. 12. 2017, přitom na právě uvedeném nic nemění. Žalobce nebyl trestán za to, že nevyhověl nápravnému opatření (žalobce nový výlukový jízdní řád i pro nepracovní dny skutečně vydal), ale za to, že v období od 4. 9. 2017 vedl stejnou úvratí (jiné) vlaky v pracovní dny, přestože kapacita přes odbočku Balabenka byla volná (šlo o nový požadavek ČD). Příznačně pro projednávaný případ by tak šlo říci, že uložení nápravného opatření a jeho realizace ze strany žalobce byly uskutečňovány po vlastní samostatné koleji, a to zcela nezávisle na řízení o přestupku. Již jen pro úplnost pak soud k této námitce závěrem dodává, že se zcela ztotožňuje s tvrzením předsedy žalovaného, že o skutkovém stavu (o vedení jednotlivých vlaků, existenci výlukového jízdního řádu) nelze mít pochybnosti, když žalobce ho v tomto ohledu ani výslovně nezpochybňuje.
39. Soud se dále zaměřil na námitky nedostatečného (zmatečného) vymezení skutku, kterými žalobce brojil proti odlišnému vymezení skutku v prvostupňovém rozhodnutí a v rámci Oznámení o pokračování ve správním řízení ze dne 5. 1. 2018, resp. Oznámení o ukončení dokazování ze dne 12. 1. 2018, v nichž byl skutek vymezen obdobím od 4. 7. 2017 do 9. 9. 2017 (namísto 9. 12. 2017). Soud přitom nemá co vytknout závěru předsedy žalovaného uvedenému na str. 6 – 7 napadeného rozhodnutí, podle kterého se v předmětných oznámeních jednalo o zjevnou chybu v psaní. Jakkoli se nepochybně jedná o vadu, je nutno zdůraznit, že doba (časové období) spáchání skutku byla řádně vymezena již v příkazu ze dne 20. 12. 2017 a shodně byla vymezena i ve výroku prvostupňového rozhodnutí. Žalobci tak musela být doba spáchání skutku známa, nehledě na to, že skutek je samozřejmě vymezen nejen časovým obdobím, ale také místem a způsobem jeho spáchání, zde čísla

vlaků, které nebyly vedeny přes odbočku Balabenka, jak opět přílehavě uvedl předseda žalovaného. Z hlediska zákonnosti napadeného rozhodnutí je pak naprosto klíčové vymezení skutku v prvostupňovém rozhodnutí, ve kterém byl skutek vymezen zcela správně a jednoznačně. Žalobce tak nebyl nijak zkrácen na možnosti brojit proti vymezení skutku ve svém rozkladu. Ani tato námitka proto není důvodná.

40. Dále se soud věnoval námitkám ad body 3), 6) a 7), neboť i tyto námitky spolu věcně souvisí a je namístě o nich pojednat společně. Žalobce zde namítal, že nemohl porušit § 23b zákona o drahách, jelikož ve věci bylo vydáno pravomocné rozhodnutí Drážního úřadu ze dne 31. 3. 2017, vydané podle ustanovení § 23b a 23c zákona o drahách s účinností do 31. 3. 2017, přičemž právní úprava účinná do 31. 3. 2017 neobsahovala výslovně požadavek, aby provozovatel dráhy postupoval takovým způsobem, aby dopady změn a omezení drážní dopravy u jednotlivých dopravců nepřesahovaly přiměřenou míru (správní orgány podle žalobce existenci tohoto rozhodnutí zcela ignorovaly). Podle žalobce je otázkou, zda Úřad vůbec mohl na již pravomocné rozhodnutí o omezení provozování dráhy dle § 23b zákona o drahách ve znění do 31. 3. 2017 aplikovat novou právní úpravu a pomocí této požadovat plnění dalších podmínek, když tyto nebyly zahrnuty do rozhodnutí Drážního úřadu. Ani dle aktuálně platné a účinné úpravy pak podle žalobce není součástí plánu omezení provozování dráhy konkrétní projev omezení provozování dráhy na přidělenou kapacitu (návrh výlukového jízdního řádu). Projev omezení provozování dráhy do reálně přidělené kapacity a její omezení je výsledkem procesů zcela jiných, než popsanych v rámci ustanovení § 23b a § 23c zákona o drahách. Tyto následné procesy jsou upraveny v rámci ustanovení § 21a Vyhlášky. Žalobce se spojením těchto procesů nesouhlasil. Dle žalobce jde o dva procesy, které jsou provázány existujícím pravomocným rozhodnutím o schváleném plánu ze dne

31. 3. 2017; nelze však tvrdit, že by šlo o proces jeden – překážkou je zde jednak ukončení správního řízení o omezení provozování pravomocným rozhodnutím a fakt, že § 21a Vyhlášky není prováděcím ustanovením k § 23b zákona o drahách. Shodně vazba, jež byla dovozována v tom, že žalobce je oprávněn navrhnout postupem dle § 23b odst. 5 poslední věta zákona o drahách spojení vlaků s tím, že uvedený proces má mít přímou vazbu na postupy dle ustanovení § 21a Vyhlášky, nemůže obstát. Jestliže plán omezení nikdy neměl a nemá obsahovat dopad na konkrétní spoje, nebylo žalobci zřejmé, jak mohl porušit § 23b zákona o drahách.

41. O těchto námitkách uvážil soud následovně.
42. Podle § 23b odst. 1 zákona o drahách, ve znění do 31. 3. 2017, byl provozovatel dráhy oprávněn na dobu nezbytně nutnou omezit provozování dráhy nebo její části z důvodu provádění údržby nebo opravy dráhy nebo z důvodu narušení provozuschopnosti dráhy. Podle odstavce druhého pak mohl Drážní úřad v případě rozsáhlejších omezení rozhodnout o době a podmínkách omezeného provozování dráhy nebo její části. V § 23c téhož zákona pak bylo upraveno rozhodování Drážního úřadu na žádost provozovatele dráhy s tím, že podle odstavce třetího Drážní úřad v rozhodnutí stanovil dobu a podmínky omezeného provozování dráhy nebo její části. Z § 21a Vyhlášky ve znění do 31. 3. 2017 pak vyplýval další postup provozovatele dráhy při plánovaném omezení provozování dráhy a požadavek na vyhotovení výlukového jízdního řádu.
43. Z právě citovaných ustanovení zákona o drahách je zřejmé, že § 23b upravoval možnost provozovatele dráhy přistoupit k omezení provozování dráhy z důležitých důvodů, jako je

i modernizace dráhy. Na to pak navazoval § 23c, jenž upravoval vlastní rozhodování Drážního úřadu o omezení provozování dráhy (na žádost provozovatele) a stanovoval i základní nároky na obsah takového rozhodnutí. Této právní úpravě také odpovídalo rozhodnutí Drážního úřadu o omezení provozování dráhy ze dne 31. 3. 2017 (sp. zn. OU-OPR0004/17, č.j. DUCR 19077/17/Jv), kterým byl provoz na vymezených kolejích omezen, resp. zcela vyloučen a byly stanoveny obecné podmínky omezení, a to mj. pod bodem 2. podmínka *vedení maximálního počtu vlaků regionální dopravy linky S4 Praha – Kralupy nad Vltavou do a ze žel. st. Praha Masarykovo nádraží odklonem přes žel. st. Praha-Holešovice*. Nic dalšího již dané rozhodnutí neupravovalo a konkrétní realizaci drážní dopravy vyvolané tímto omezením již ponechávalo dalšímu jednání mezi žalobcem a dopravci – vlastnímu výlukovému jízdnímu řádu.

44. Následovalo jednání mezi žalobcem a ČD a rovněž jeho průběh je zachycen ve správním spise. Z něho se podává, že příslušné odborné osoby žalobce a ČD dohadovaly konkrétní parametry výlukového jízdního řádu, vycházejí z porady (nejen) těchto stran z 20. 3. 2017, přičemž ČD opakovaně vyjadřovaly nepochopení, proč není provedená dohoda dodržována v situaci, kdy úvratí přes Libeň měly být vedeny vlaky jen ve špičce (problémem neměla být nemožnost jízdy přes Balabenku, ale jen zatížení výpravního ve špičkách, což ostatně ČD pro špičky akceptovaly; nutno dodat, že žalobce v komunikaci s ČD tuto skutečnost na počátku nikdy nezpochybnil). Žalobce stanovil návrh výlukového jízdního řádu jednostranně a posléze vzneseným námitkám ČD nevyhověl (vyjádření Ing. W. z 30. 5. 2017) s poukazem na to, že rozhodnutí z 31. 3. 2017 žádným způsobem neupřesňuje konkrétní trasu mezi Masarykovým nádražím a Holešovicemi.
45. Předmětné „dohadování“ konkrétních parametrů již ovšem probíhalo za účinnosti novelizované úpravy zákona o drahách i vyhlášky, neboť ani jedna z novel (zákon č. 319/2016 Sb. a vyhláška č. 78/2017 Sb.) neobsahovala v tomto směru žádná přechodná ustanovení. Bylo tedy nutné vycházet z nové úpravy § 23b a 23c zákona o drahách, jakož i § 21a Vyhlášky. Tato nová právní úprava přitom přinesla určité změny do způsobu projednávání a přijímání omezení provozování dráhy a navazujícího procesu přijímání výlukového jízdního řádu, a to zavedením plánu omezení provozování dráhy, jehož návrh je projednáván i s dopravci a následně schvalován Úřadem. Na plán omezení dráhy pak navazuje proces přijímání výlukového jízdního řádu.
46. V rozhodném znění tak zákon o drahách v § 23b odst. 3 podrobněji stanovil, že *„(p)rovozovatel dráhy zpracuje návrh plánu omezení provozování dráhy nebo její části z důvodu provádění činností spojených s údržbou nebo opravou dráhy a činností spojených s uskutečňováním stavby dráhy nebo na dráze nebo jiných činností ohrožujících bezpečnost nebo plynulost drážní dopravy na dráze, překračuje-li předpokládaná doba omezení 24 hodin. Návrh plánu obsahuje alespoň vymezení časového období, na které je plán zpracován, počtu, umístění a předpokládané doby trvání jednotlivých omezení provozování dráhy a jejich důvodů a předpokládaného rozsahu omezení provozování drážní dopravy na dráze.“*
47. Podle § 23b odst. 4 zákona o drahách *„(n)ávrh plánu omezení provozování dráhy nebo její části projedná provozovatel dráhy s vlastníkem dráhy, s dopravci, kteří na dotčené dráze provozují drážní dopravu, a s žadateli o přidělení kapacity na této dráze. (...)“*
48. Ve smyslu odstavce pátého § 23b pak platilo, že v případě, *„(n)epodaří-li se provozovateli dráhy při projednávání návrhu plánu omezení provozování dráhy nebo její části dohodnout se*

všemi dotčenými dopravci na rozsahu změn a omezení provozované drážní dopravy na dráze, navrhne rozsah změn a omezení i bez dohody provozovatel dráhy. Postupuje při tom takovým způsobem, aby nepříznivé dopady změn a omezení drážní dopravy u jednotlivých dopravců nepřesahovaly přiměřenou míru, a tento návrh odůvodní. Za tímto účelem je provozovatel dráhy oprávněn navrhnout spojení dvou nebo více vlaků jednoho dopravce.“

49. V souladu s § 23c odst. 1 pak (obdobně jako v případě dřívějšího rozhodování o omezení provozování dráhy) nově platilo, že Úřad schvaluje návrh plánu omezení provozování dráhy nebo její části na žádost provozovatele dráhy. Plán omezení provozování dráhy nebo její části přitom schválí, jsou-li splněny požadavky podle § 23b (§ 23c odst. 2).
50. Na první pohled se přitom jeví, že § 23b zákona o drahách upravuje toliko plán omezení provozování dráhy a jeho projednávání (§ 23c pak jeho schvalování Úřadem) a k otázce následující fáze (stanovení konkrétních omezení v podobě výlukového jízdního řádu) se sám explicitně nevyjadřuje. Tomu se primárně věnuje § 21a Vyhlášky, v němž je stanoveno, že *„(p)rovozovatel dráhy zpracuje podle schváleného plánu omezení provozování dráhy nebo její části podle § 23b a 23c zákona o drahách návrh výlukového jízdního řádu, který předloží každému ze zúčastněných dopravců nejméně 45 dnů před termínem plánovaného omezení provozování dráhy. Dopravce je oprávněn uplatnit ve lhůtě 5 pracovních dnů ode dne doručení námítky k návrhu výlukového jízdního řádu. Provozovatel dráhy ve lhůtě 10 dnů od doručení vyjádření dopravce námítky dopravce posoudí. V případě, že provozovatel dráhy námítkám dopravce nevyhoví nebo vyhoví pouze částečně, vyrozumí dopravce o důvodech, pro které námítkám nevyhověl nebo vyhověl pouze částečně.“*
51. Takový pohled by ovšem byl příliš zjednodušený a zcela přehlížel zjevnou provázanost jednotlivých fází procesu omezení provozování dráhy, který, jak případně uvedl již žalovaný, kromě vlastního povolení omezení (schválení plánu omezení) nutně zahrnuje i úpravu provozu na takto omezeném úseku. V prvé řadě lze poukázat na to, že v období před 1. 4. 2017 byl postup při posouzení plánového omezení a zajištění organizace drážní dopravy blíže upraven v § 21a odst. 1 a 3 Vyhlášky, jež požadoval po provozovateli dráhy posouzení vlivu omezení na sjednaný rozsah drážní dopravy a maximálně rovnoměrné omezení přidělené kapacity; na základě toho pak měl být zpracován výlukový jízdní řád (odst. 4). Z pohledu soudu se tak jednalo o jeden komplexní proces.
52. Požadavky na posouzení vlivu omezení a na rovnoměrné (spravedlivé, resp. přiměřené) omezení jednotlivých dopravců byly novelou č. 319/2016 Sb., fakticky přeneseny do zákona o drahách a ve Vyhlášce zůstala již jen pouhá úprava procesu přijetí výlukového jízdního řádu. To se jednoznačně podává např. i z důvodové zprávy k zákonu č. 319/2016 Sb. V ní se k příslušným bodům 15 a 28 (přímo tedy i odstavci pátému) navrhované úpravy jednoznačně uvádí, že na základě projednání plánu omezení provozování dráhy s dotčenými dopravci a dalšími dotčenými subjekty vytvoří provozovatel dráhy pro dobu omezení výlukový jízdní řád. Předkladatel dále pokračoval, že *„(n)avrhovaná úprava preferuje dohodu dotčených stran na podobě výlukového jízdního řádu, ovšem pokud se jí nepodaří dosáhnout, navrhne výlukový jízdní řád provozovatel dráhy. K tomu mu*

návrh určuje obecná kriteria - základním je minimalizace negativních dopadů omezení na dopravce; zde můžou hrát roli jak konkrétní charakteristiky dotčené dráhy (např. možnost objížděných tras, dostupná kapacita dráhy v době omezení), tak i charakteristiky provozované drážní dopravy (obecně - byť ne vždy - lze např. předpokládat větší dopady omezení u dálkových a mezinárodních vlaků apod.).“ (pozn. zvýraznění doplněno soudem).

53. Z právě citovaného znění důvodové zprávy je zjevné, že odstavec pátý § 23b zákona o drahách úzce souvisí se stanovením konkrétních parametrů realizace daného omezení – výlukového jízdního řádu. Jinak řečeno, tento odstavec se ani tak netýká samotného projednávání návrhu plánu omezení, to je upraveno v § 23b odst. 3 a 4 zákona o drahách, ale s tím souvisejícího procesu nastavení konkrétních omezení provozování dráhy – záměr zákonodárce je v tomto ohledu zcela zřejmý a jednoznačný. Je proto potřeba rozlišovat (jakkoli spolu úzce provázané) procesy (i.) projednání plánu omezení provozování dráhy, jehož schvalování pak upravuje § 23c zákona o drahách, a (ii.) projednání, resp. stanovení konkrétního rozsahu změn a omezení v rámci tohoto plánu, resp. v rámci výlukového jízdního řádu. Právě v souvislosti s posléze uvedeným procesem jednostranného stanovení rozsahu změn a omezení přitom souvisí zákonný požadavek dodržení přiměřené míry dopadů na jednotlivé dopravce, dříve jinak vyjádřený v § 21a odst. 3 Vyhlášky.
54. Jednostranné stanovení rozsahu změn a omezení v souvislosti s projednáním plánu na omezení provozování dráhy podle § 23b odst. 5 se tak již úzce týká vlastní organizace drážní dopravy v podobě tvorby výlukového jízdního řádu. Jakkoli by přitom mohl být vztah tohoto ustanovení ke stanovení výlukového jízdního řádu vyjádřen jasněji i v rámci vlastního zákonného textu, o jeho smyslu a účelu nemohou být vzhledem k jednoznačně vyjádřenému záměru zákonodárce žádné pochybnosti; odstavec pátý tedy dopadá právě na tvorbu návrhu výlukového jízdního řádu, jehož konkrétní postup pak upravuje § 21a Vyhlášky. Tato vyhláška tak neupravuje jakýsi samostatný proces nového přidělování kapacity dráhy, ale jen technický postup přijetí výlukového jízdního řádu, tj. určení konkrétní organizace dopravy („přerozdělení“ zbývajících kapacity) v rozsahu a v návaznosti na nezbytná omezení, pro která stanoví ovšem obecná pravidla § 23b odst. 5 zákona o drahách. K tomu soud pro pořádek dodává, že aktuální znění § 21a Vyhlášky na § 23b a 23c zákona o drahách také výslovně odkazuje (nadpis tohoto ustanovení ostatně zní: *Organizace řízení drážní dopravy při plánovaném omezení provozování dráhy*), nehledě na to, že novela vyhlášky č. 78/2017 Sb. byla přijímána i k provedení § 22 odst. 5 zákona o drahách, dle něhož pravidla pro provozování dráhy stanoví zvláštní právní předpis (§ 21a je přitom součástí části druhé Vyhlášky, označené jako pravidla pro provozování dráhy). Lichým je proto i argument žalobce, že § 21a neprovádí ustanovení § 23b zákona o drahách.
55. Závěr o provázanosti § 23b odst. 5 zákona o drahách a § 21a Vyhlášky přitom kromě důvodové zprávy podporuje právě i žalovaným akcentovaná možnost provozovatele navrhnout spojení dvou nebo více vlaků jednoho dopravce (dle aktuálního znění je pak dána možnost spojovat vlaky i více dopravců). Tato změna totiž dobře ilustruje, že § 23b odst. 5 zákona o drahách upravuje postupy svou povahou představující vlastní organizování drážní dopravy. Bylo by ostatně protismyslné, aby měl provozovatel dráhy zákonnou povinnost navrhnout taková omezení, aby minimalizoval dopady na jednotlivé dopravce a zároveň je nemusel nijak zohlednit ve výlukovém jízdním řádu s odůvodněním, že se jedná o odlišné procesy – schválení omezení dráhy a přidělení kapacity.
56. Soud v tomto ohledu pro úplnost zdůrazňuje, že přijetím výlukového jízdního řádu nedochází k přidělování kapacity ve smyslu § 34 zákona o drahách, neboť kapacita jako taková byla dopravci již dříve řádně přidělena. Jedná se o řešení výjimečné situace omezující kapacitu dráhy, kvůli níž je nezbytné přistoupit ke konkrétním omezením provozování dráhy v podobě změny rozsahu dosud přidělené kapacity, na níž se ovšem nic nemění a ta stále zůstává v platnosti. Omezení provozování dráhy a na to navazující organizace omezení

dopravy podle § 23b odst. 5 zákona o drahách a § 21a Vyhlášky na straně jedné a přidělení kapacity podle § 34 zákona o drahách na straně druhé jsou

proto zcela odlišné procesy. Argumentuje-li tedy žalobce tím, že se snad mohl dopustit jedině porušení posledně uvedeného ustanovení, nemohl mu soud ani v této námitce přisvědčit.

57. Na základě shora popsaných úvah tak soud uzavírá, že správní orgány nepochybily, pokud ustanovení § 23b odst. 5 zákona o drahách a § 21a Vyhlášky vykládaly a aplikovaly na případ žalobce společně, tj. jako jednu komplexní a navzájem provázanou právní úpravu. Dospěl totiž stejně jako ony k závěru, že pokud provozovatel dráhy při postupu dle § 21a Vyhlášky (přijímání výlukového jízdního řádu) nedodrží obecná pravidla pro takový postup předpokládaná v § 23b odst. 5 zákona o drahách, dopustí se porušení § 23b a v důsledku tedy správního deliktu (přestupku) podle § 51 odst. 4 písm. h) zákona o drahách.
58. Na těchto závěrech přitom nemohla nic změnit ani existence pravomocného rozhodnutí Drážního úřadu o omezení provozování dráhy ze dne 31. 3. 2017. Žalobci totiž nebylo vytýkáno nedodržení podmínek předmětného rozhodnutí, jež skutečně k otázce vedení dopravy přes Balabenku nic neuvádí, ale porušení § 23 odst. 5 zákona o drahách ve znění od 1. 4. 2017. Jinými slovy řečeno, žalobci nebylo vytýkáno, že by porušil podmínky omezení drážní dopravy, které tímto rozhodnutím stanoveny byly nebo snad být měly, ale zákonné ustanovení, jež se vztahuje k procesu na toto rozhodnutí navazujícímu, v podobě omezení jednotlivých dopravců – stanovení organizace dopravy po dobu trvajícího omezení úpravou výlukového jízdního řádu, což přitom nepředstavuje pokračování již pravomocně skončeného řízení o povolení omezení provozování dráhy. Pokud žalobce vyhověl podmínkám rozhodnutí Drážního úřadu, neznamena to ještě, že vyhověl i požadavku § 23b odst. 5 zákona o drahách, jež nejsou v žádném vzájemném rozporu. Rozhodnutí Drážního úřadu o vedení úvratí přes Libeň, či naopak přes Balabenku nehovoří a sám žalobce dle obsahu správního spisu v komunikaci s ČD uvedl, že dané rozhodnutí nijak nespecifikuje, zdali je nutné vést vlaky tak, či tak. Steží se proto nyní může dovolávat dobré víry v to, že pokud dodržel podmínky takového rozhodnutí, nemohl se dopustit přestupku ve spojitosti s pravomocně schváleným omezením provozování dráhy. Na základě pravomocného rozhodnutí Drážního úřadu totiž žalobce nemohl následně upravit výlukový jízdní řád v mezích tímto rozhodnutím stanovených podmínek zcela volně podle svého uvážení, ale byl v tom omezen zákonnými limity předpokládanými právě § 23b odst. 5 zákona o drahách.
59. Jak totiž přiléhavě popsal již předseda žalovaného, při posouzení postupu žalobce v období po vydání rozhodnutí Drážního úřadu bylo nezbytné řídit se novou právní úpravou účinnou od 1. 4. 2017, která nově upravovala obecné požadavky na omezení jednotlivých dopravců přímo v § 23b odst. 5 zákona o drahách (dříve bylo možné vycházet jen z požadavků § 21a Vyhlášky). Nová právní úprava sice nemohla zpětně nic změnit na tom, že žalobci bylo pravomocně povoleno omezení provozování dráhy, nicméně soud neshledal důvod, proč by neměla dopadat na procesy navazující na samotné formální rozhodnutí, jež toliko povolilo omezení dráhy, ale o konkrétním režimu jeho realizace nic nevypovídá – pakliže by snad zákonodárce chtěl, aby nová úprava nedopadala na rozjeté „procesy“ omezení provozování dráhy, musel by tak učinit formou explicitního přechodného ustanovení. Tato pozdější právní úprava tak dopadala na žalobce bez ohledu na to, že o samotném omezení provozování dráhy bylo pravomocně rozhodnuto. Dovodil-li totiž soud výše, že § 23b odst. 5 zákona o drahách souvisí přímo s podmínkami přijetí výlukového jízdního řádu, není jisté

ignorováním pravomocného rozhodnutí o omezení provozování dráhy, pokud na pozdější postup žalobce správní orgány předmětné ustanovení aplikovaly.

60. Soud tak mohl přistoupit k posouzení žalobní námitky ad 5), jež na právě uvedené částečně navazuje. Žalobce zde brojil proti výkladu § 2 odst. 10 zákona o dráhách a § 21 Vyhlášky, podle kterého je kapacita dráhy nezávislá na personální vybavenosti provozovatele. Reálně dostupná kapacita je podle žalobce do určité míry determinována právě též aktuálním personálním vybavením provozovatele dráhy, jehož prostřednictvím provozovatel dráhy zajišťuje řízení

provozu, jakož i dalšími hledisky a tuto nelze určit jednoduše tak, že maximální přidělitelná suma kapacity dráhy se rovná počtu možných vlaků naskládaných za sebe v souvislé řadě nárazník na nárazník. Žalobce také namítal, že efektivní využití kapacity nepochybně neznamená povinnost provozovatele dráhy zajistit maximalizaci dostupných zdrojů tak, aby bylo dosaženo maximální možné kapacity dotčeného úseku dráhy.

61. K těmto námitkám soud v první řadě konstatuje, že po celou dobu správního řízení bylo argumentováno vysokým zatížením výpravčích, aniž by však žalobce jednoznačně prokázal, že k takovému vysokému personálnímu zatížení reálně docházelo (či mohlo docházet) i v době mimo dopravní špičky (víkendy, svátky). Žalobce takové tvrzení nijak nedokládal, přičemž soud jej považuje z následujících důvodů za *a priori* nevěrohodné. V první řadě proti tomuto tvrzení hovoří skutečnost, že zástupci žalobce na poradě dne 20. 3. 2017 neměli k vedení odklonné trasy zčásti přes Balabenku výhrady, přičemž celá situace měla být vyhodnocena v polovině července [oficiální zápis (správní spis obsahuje i detailnější zápisy neoficiální) nadto obsahuje poznámku, že *v časech, kdy je Balaběnka volná, vše přes Balabenku*]. Své *ratio* pak má jistě např. i argumentace ČD v emailové komunikaci se žalobcem ze dne 22. 5. 2017, dle níž o víkendu jede stejně či méně vlaků, než v sedlech pracovních dnů, pročez není důvod vlaky vést jiným způsobem (úvratí). To ostatně žalobci vytýkal i žalovaný na str. 11 napadeného rozhodnutí, když uváděl, že někdy kapacita využita byla (v období červenec – září v sedlech pracovních dnů; pozn. soudu) a jindy naopak kapacita údajně nebyla. V návaznosti na uskutečněný státní dozor pak žalobce přistoupil k úpravě výlukového jízdního řádu od září 2017, aniž by tomu ve vztahu k nepracovním dnům zatíženost výpravčích bránila a aniž by žalobce rozumně a věrohodně vysvětlil, co takové úpravě provozu bránilo již od července 2017 (žalobce také nezpochybnil, že již v červnu 2017 předkládal jízdní řád na rok 2018, kde bylo počítáno s vedením všech vlaků přes odbočku Balaběnka). Možné kolize vlaků, jež byly žalobcem jako další důvod uváděny v rámci kontroly, se nadto týkaly jen pracovních dnů, jak uzavřel Úřad (viz str. 13 Protokolu). Jak přitom příhodně Úřad uvedl na str. 10 prvostupňového rozhodnutí, všechny takto označené vlaky byly provozovány taktově po celý den, tudíž by ke kolizím muselo docházet i v čase sedel pracovních dnů (10:00 – 14:00), kdy byly vlaky vedeny přes odbočku Balaběnka. Úřad přitom z informací od Drážní inspekce také zjistil, že na daném úseku dráhy v rozhodné době nedošlo k žádným mimořádnostem, jež by naznačovaly ohrožení bezpečnosti (přetížení dráhy apod.).
62. To vše jsou dostatečné indicie pro závěr, že v době nižšího provozu (nepracovní dny, sedla dopravy) nebyla dána nedostatečná personální vybavenost žalobce, jež by znemožňovala vedení sporných vlaků přes odbočku Balaběnka. Soud přitom dodává, že správní orgány zde detailně nezkoumaly dostupnost personálu žalobce, stejně jako detailně nepropočítávaly

přesnou kapacitu dráhy, pouze identifikovaly své pochybnosti o vytíženosti výpravních či hrozbě kolizí, na základě nichž považovaly volnou kapacitu dráhy za danou. Zkoumat kapacitu dráhy či zatíženost personálu ostatně ani nebylo na půdorysu projednávané věci jejich povinností – především proto, že žalobce své závěry o vytíženosti personálu ve vztahu k nepracovním dnům či sedlům dopravy ani detailně nerozváděl, resp. rozumně nevyvracel pochybnosti správními orgány předestřené, a dále z důvodu, že správní orgány dospěly k závěru o irelevanci otázky vytíženosti personálu pro určení kapacity dráhy (v čemž se s nimi ztotožňuje i soud; viz níže).

63. Zároveň však soud nepřehlédl, že správní orgány na argumentaci žalobce nedostatkem personálních kapacit do značné míry přistoupily a opakovaně se vyjadřovaly k termínu kapacita dráhy. Rovněž v tomto případě se však soud musel ztotožnit s jejich právním posouzením.
64. Podle definice tohoto pojmu v § 2 odst. 10 zákona o drahách se „(k)apacitou dráhy rozumí její využitelná průjezdnost umožňující rozvržení požadovaných tras vlaků na určitém úseku dráhy v určitém období.“ Tato definice byla do § 2 zákona o drahách rovněž vložena novelou č. 319/2016 Sb., a to v návaznosti na definici kapacity infrastruktury podané v čl. 3 odst. 24 směrnice 2012/34/EU,

o vytvoření jednotného evropského železničního prostoru, podle kterého se touto kapacitou rozumí „možnost naplánovat požadované trasy vlaků na úseku infrastruktury pro určité období.“ Ani jedna z citovaných definic však nepředkládá vyčerpávající stanovení rozsahu daného pojmu – komentářová literatura k tomu blíže uvádí, že dráha má takovou kapacitu, která odpovídá největšímu dovolenému počtu vlaků, které lze při použití dané technologie řízení dopravy na daném úseku dráhy bezpečně provozovat. (LOJDA, J. *Zákon o drahách: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2017. Komentáře (Wolters Kluwer ČR), komentář k § 2). Tato definice pak odpovídá znění § 21 Vyhlášky, který stanovuje postup určení kapacity, kdy provozovatel dráhy stanoví kapacitu jednotlivých úseků „podle stavebního uspořádání dráhy, jejího technického vybavení a technologických postupů řízení drážní dopravy, přičemž nejnižší hodnota kapacity jednotlivých úseků dráhy se rovná maximální kapacitě dráhy; provozovatel dráhy musí drážní dopravu organizovat tak, aby byla efektivně využita kapacita dráhy.“

65. Právě citované pak vede k závěru, že kapacitou dráhy se rozumí její technická kapacita určená jednak stavebním uspořádáním dráhy, jejím technickým vybavením (především zřejmě povahou zabezpečovacího zařízení) a dále technologickými postupy řízení drážní dopravy, aby bylo její provozování bezpečné. Dostupnost obslužného personálu v této definici obsažena není. Technologickými postupy se z pohledu soudu rozumí samotný způsob řízení dráhy, např. tedy způsob fungování výpravních ve vztahu k řízení vlaků (jako lokální x centrální řízení, osobní x rádiové pokyny atd.), nikoli aktuální personální vybavenost provozovatele dráhy. To by totiž vedlo k závěru, že kapacita dráhy by byla závislá nikoli na nastavení řízení provozu, ale na aktuálním množství či zatížení personálu, a tedy např. kolísala s čerpáním dovolené či podáním výpovědi zaměstnance provozovatele dráhy bez adekvátní náhrady. Jinak a laicky řečeno, kapacita dráhy může být závislá např. na tom, zda pokyny vlakům (správu návěstidel) provádí oprávněný zaměstnanec přímo na místě, nebo tak činí dálkově elektronicky (což kapacitu dráhy jistě zvyšuje); nemůže se však odvíjet od aktuální personální vytíženosti jednotlivých výpravních či dispečerů.

66. Soud tímto nijak nezpochybňuje, že maximální využitelnou kapacitu dráhy stanovuje dle § 21 Vyhlášky její provozovatel, nicméně tak musí činit v souladu s tam vymezenými kritérii a tím způsobem, aby efektivně využil veškerou dostupnou kapacitu. Za efektivní využití veškeré dostupné kapacity dráhy přitom jistě nelze považovat situaci, kdy dopravcem požadované využití dráhy umožňuje její stavební i technické vybavení, stejně jako technologické postupy řízení provozu, a provozovatel dráhy má toliko nedostatek personálu. Jak v této souvislosti správně poukázal žalovaný, provozovatel dráhy je v souladu s § 22 odst. 1 písm. a) zákona o drahách povinen provozovat dráhu pro potřeby plynulé a bezpečné drážní dopravy podle pravidel pro provozování dráhy a úředního povolení, což v případě technicky dostupné kapacity dráhy jistě znamená také povinnost zajištění dostatečného obslužného personálu. Tím není po žalobci požadováno, aby zajistil veškerou potenciální kapacitu dráhy (např. zvyšováním jejího technického vybavení), ale aby zajistil kapacitu (technicky) reálně využitelnou, a tomu pak také přizpůsobil personální obsazenost výpravčích. V opačném případě by bylo určení kapacity a její přidělování značně arbitrární, neboť by záviselo na tom, zda žalobce určitý úsek dráhy také obsadí obslužným personálem.
67. Na uvedeném nemůže nic změnit ani žalobní argumentace vnitřními předpisy provozovatele dráhy [námitky **ad 8**]. Žalobce zde namítal, že podle zákona o drahách jsou vydávány interní předpisy provozovatele dráhy, které stanoví povinnosti jak pro žalobce, tak pro dopravce a dodržení těchto předpisů je nezbytné pro zajištění bezpečného provozu dráhy. Systém interních předpisů pak musí reflektovat i celoevropské standardy a požadavky tak, aby bylo umožněno co možná nejotevřenější využití sítě drah v rámci Evropy.
68. Jakkoli se soud s těmito východisky v obecné rovině ztotožňuje a souhlasí s tím, že zákon o drahách v § 22 odst. 1 písm. b) předpokládá vydání vnitřního předpisu provozovatele dráhy upravující některá bližší pravidla jejího provozování, musí zdůraznit, že požadavky či doporučení těchto předpisů nebyly důvodem pro nevyhovění požadavku ČD; tím bylo podle správního spisu zatížení výpravčích a dispečerů. Žalobce by si tak měl v první řadě ujasnit, jestli důvodem pro jeho postup bylo vytižení výpravčích (a tedy v jeho očích nedostatek využitelné kapacity), anebo kapacita sice dána byla, z preventivních bezpečnostních či provozních důvodů však bylo s ohledem na vnitřní předpisy namíste ponechat si určitou rezervu. Kromě toho, správní orgány předmětné předpisy zcela neignorovaly, naopak se k nim opakovaně vyjadřovaly a zdůvodnily, proč je nepovažují pro posouzení této konkrétní věci za rozhodné. Správní orgány přitom nestanovovaly kapacitu dráhy, pouze na základě konkrétních indicií vyloučily pochybnosti o nedostatku využitelné kapacity daného úseku dráhy.
69. Dále je potřeba zdůraznit, že standardy mezinárodní železniční unie (UIC) z roku 2013 jsou pouhým doporučením – nemohou být proto bez dalšího podkladem pro určení využitelné kapacity dráhy v rozsahu nižším, než umožňují její technické parametry předpokládané § 21 Vyhlášky. Pokud nadto doporučují zatížení kapacity (u smíšených drah) v rozsahu 75, resp. 60 %, není zřejmé, že by tento rozsah vedení sporných vlaků odbočkou Balabenka v nepracovní dny či v sedlech dnů pracovních přesáhlo. Soudu totiž není jasné, jaký mohl být v období července – září 2017 rozdíl v zatížení této odbočky v nepracovních dnech a v sedlech pracovních dnů zejména v čase 10:00 – 14:00, kdy tato odbočka využívána byla (srov. k tomu konkrétní indicie ohledně kapacity odbočky výše). Obdobně vnitřní předpis D24 nestanoví jedno konkrétní pravidlo, ale hovoří o zatížení dráhy *zásadně* v rozsahu 0,5 – 0,67. I tento předpis tudíž zjevně umožňuje i zatížení vyšší.

70. Dále žalobce namítal, že správní orgány zpochybnilly aplikovatelnost předpisu D24 a jeho platnost, přestože nejsou k posouzení uvedeného předpisu povolány. Jejich výtky jsou podle něj absurdní a v oblasti správního trestání nepřijatelné. Soud k této námitce zdůrazňuje, že správní orgány nerozhodovaly o platnosti předmětného vnitřního předpisu, pouze se vyjadřovaly k jeho relevanci pro určení kapacity dráhy a posouzení odpovědnosti žalobce za přestupek, přičemž dovodily, že předpis starý více než 50 let (naposledy aktualizovaný v roce 1972) nemůže být pro to jediným rozhodným podkladem. Poukázaly na technologický vývoj a vyjádření samotného žalobce v dopise ze dne 8. 9. 2017, dle kterého některé úseky dráhy přiděluje až na 120 % těmito předpisy stanovené kapacity. Ani samotný žalobce tak své předpisy zjevně plně nedodržuje. Soud k této argumentaci v návaznosti na výše uvedené dále konstatuje, že vnitřní předpis, byť zákonem předpokládaný, nemůže provozovatele zbavit povinnosti postupovat v souladu s obecně závaznými právními předpisy, které hovoří o technické kapacitě dráhy, aniž by např. zohledňovaly nezbytnost rezerv, a to dokonce v rozsahu 50 %. V této souvislosti přitom správní orgány náležitě zdůvodnily, na základě čeho mají technickou kapacitu dráhy na odbočce Balabenka za dostatečnou.
71. Správní orgány podle soudu nerozhodovaly v pochybnostech, neboť své závěry o využitelnosti odbočky Balabenka dostatečně zdůvodnily, neporušily tedy jím namítaný § 69 odst. 2 věta druhá zákona o přestupcích. Je přitom potřeba dodat, že zásada *in dubio pro reo* se uplatní v otázkách skutkových, nikoli z pohledu právní kvalifikace, jež je dle žalobce rovněž pochybná.
72. Konečně, pokud jde o žalobní námitky ad 9), kterými žalobce zpochybňoval, že by 6 minutové zpoždění vybraných vlaků představovalo omezení drážní dopravy přesahující přiměřenou míru, soud především zdůrazňuje, že ani žalobce nezpochybňuje, že u sporných vlaků ke zpoždění v délce průměrně šest minut docházelo a že to bylo způsobeno nutností vést tyto spoje úvratí přes žel. st. Libeň. K argumentaci, že takové zpoždění lze označit za marginální a že jde o běžný jev, pak soud konstatuje, že každé zpoždění je jistě věcí nežádoucí, kterou nelze bagatelizovat tím, že k obdobným i delším zpožděním dochází běžně a jde o pouhých 6 minut. Naopak by měla být samozřejmá snaha se i takovému (nutno zdůraznit pravidelnému) zpoždění, resp. prodloužení trasy, vyvarovat. Soud přitom rozumí argumentaci správních orgánů, že jakékoliv zpoždění lze považovat za nepřiměřené v situaci, kdy existovala volná kapacita a v případě jejího přidělení by nevzniklo žádné zpoždění, a to právě z hlediska toho, že vůbec jakékoliv zpoždění vzniklo. Tím také správní orgány reagovaly i na hypotetickou otázku žalobce, jak by nahlížely např. na 5 minutové zpoždění vlaků (jestli by jej považovaly za nepřiměřené omezení dopravy).
73. Soud k tomu dodává, že jakkoli nelze 6 minutové zpoždění bez dalšího vnímat jako *a priori* závažné, v projednávané věci nemuselo docházet k žádnému zpoždění – trasy vlaků bylo možné vést tak, aby k prodlužování časové délky trasy nedocházelo. Proto je i „programové“ 6 minutové zpoždění možné označit za nepřiměřené. Ustanovení § 23b odst. 5 zákona o drahách hovoří o nepříznivých dopadech změn a omezení přesahujících *přiměřenou míru*. Užití pojmu *přiměřené míry* nepochybně indikuje, že nepříznivý dopad je nutné poměřovat vždy vzhledem k něčemu. Půjde tedy především o poměrování negativních dopadů vzhledem k nutnému rozsahu a důvodům změn a omezení a dále o poměrování dopadů mezi jednotlivými dopravci. V tomto případě došlo k omezení toliko jediného dopravce (ČD), rozhodující proto bylo poměrování nepříznivých dopadů ve vztahu k nutnému rozsahu změn a omezení. Jelikož v případě sporných vlaků nebyl žalobcem nastavený rozsah omezení potřebný – vlaky bylo možné vést méně omezující (rychlejší) variantou, nemůže

z hlediska dodržení požadavku přiměřenosti obstat žádné zpoždění. Shora citovaná důvodová zpráva k zákonu č. 319/2016 Sb. ostatně jako kritéria přiměřenosti změn a omezení stanoví např. zohlednění možností objízdných tras či volné kapacity dráhy, stejně jako charakteristiky provozované dopravy. Je tedy nutné posuzovat jaký rozsah omezení je vzhledem k možnostem objízdných tras či charakteru dopravy (zde šlo o osobní dopravu) potřebný, a tudíž i přiměřený. Jinak řečeno lze v tomto směru situaci připodobnit tradičně chápanému testu proporcionality omezení ve vzájemné kolizi stojících práv, v rámci kterého by takové omezení neprošlo kritériem potřeby. Kromě toho nelze 6 minutové zpoždění vnímat jen v absolutních hodnotách, ale též vzhledem k délce dotčeného úseku, který nepřesahuje (nanejvýš) nízké jednotky kilometrů a v tomto kontextu se již 6 minutové zpoždění nejeví nijak zanedbatelně; nehledě na to, že dobu zpoždění Úřad zohlednil i při ukládání sankce.

74. Jestliže přitom žalobce namítal, že měřítko přiměřenosti omezení je nutné aplikovat v celkovém pohledu na všechny dotčené vlaky a reálný stav dopravy a nikoli na každý konkrétní vlak a mu přidělenou kapacitu, soudu nezbyvá než poukázat na to, že správní orgány se dopady nedůvodného omezení dopravy vedením trasy úvratí přes Libeň zabývaly komplexně ve vztahu ke všem vlakům dotčeným tímto omezením. Možné dopady na vedení spojů jiných tras nebo v jiných dnech (nebo částech dne) přitom nejsou pro posouzení nepříznivých dopadů vytýkaného omezení na dopravce ČD v tomto ohledu relevantní. Nelze se dívat na omezení dopravy jako na celek bez zohlednění možných negativních dopadů na dílčí vlakové spoje, nebo např. jen vlaky některých dopravců, ale vždy je nutné hodnotit, jestli je takové dílčí omezení dopravy ospravedlnitelné výhodami u většího počtu ostatních dotčených tras (výraznějším omezením jedné relace lze např. dosáhnout výrazně menší omezení většího počtu dalších relací např. z důvodu jinak hrozících kolizí apod.). To však není případ nyní projednávané věci, kde omezení ČD u sporných vlaků nebylo vyváжено menšími zásahy či zpožděními vlaků jiných (žalobce to aspoň netvrdí). V každém případě vždy platí, že při tvorbě plánu, resp. výlukového jízdního řádu je nutné respektovat požadavky § 23b odst. 5 zákona o drahách, a to z pohledu náležitého zhodnocení možných negativních dopadů na všechny dotčené provozované spoje všech dopravců.

VIII. Závěr a náklady řízení

75. Na základě všech shora uvedených skutečností soud neshledal žalobu důvodnou, a proto ji podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
76. Výrok o náhradě nákladů řízení je odůvodněn ustanovením § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobce neměl ve věci úspěch, proto mu právo na náhradu nákladů řízení nenáleží. Žalovanému pak žádné náklady v souvislosti s vedením předmětného řízení nad rámec jeho běžné administrativní činnosti nevznikly, a proto mu soud náhradu nákladů řízení nepřiznal.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. 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). Připadne-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.

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.

Praha 8. listopadu 2021

Mgr. Martin Lachmann

předseda senátu