



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jakuba Camrdu a soudců JUDr. Lenky Matyášové a JUDr. Viktora Kučery v právní věci žalobce: **České dráhy, a.s.**, se sídlem Nábřeží Ludvíka Svobody 1222/12, Praha 1, proti žalovanému: **Úřad pro přístup k dopravní infrastruktuře**, se sídlem Myslíkova 171/31, Praha 1, **za účasti:** I) Správa železnic, státní organizace, se sídlem Dlážděná 1003/7, Praha 1, II) Středočeský kraj, se sídlem Zborovská 81/11, Praha 5, III) Integrovaná doprava Středočeského kraje, příspěvková organizace, se sídlem Sokolovská 100/94, Praha 8, o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 13. 4. 2021, č. j. 8 A 54/2018-77,

t a k t o :

Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 13. 4. 2021, č. j. 8 A 54/2018-77, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I.

Průběh dosavadního řízení

[1] Kasační stížností se žalobce domáhá zrušení usnesení Městského soudu v Praze ze dne 13. 4. 2021, č. j. 8 A 54/2018-77, jímž byla s odkazem na § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. odmítnuta jeho žaloba proti rozhodnutí předsedy Úřadu pro přístup k dopravní infrastruktuře ze dne 31. 1. 2018, č. j. UPDI-264/18-OPEP-SPR/VE, sp. zn. UPDI-OPD0030/17. Tímto rozhodnutím byl zamítnut žalobcem podaný rozklad a potvrzeno rozkladem napadené rozhodnutí ze dne 29. 9. 2017, č. j. UPDI-1253/17-OPDI-SPR/MM, jímž žalovaný zamítl žádost osoby zúčastněné na řízení I) (provozovatele dráhy) o schválení návrhu změny plánu omezení provozování dráhy ve smyslu § 23b a § 23c zákona č. 266/1994 Sb., o drahách, v relevantním znění (dále jen „zákon o drahách“), v úseku Kácov – Zruč nad Sázavou, a to po dobu 273 dní nepřetržitě od 8:00 hod. dne 1. 10. 2017 do 18:00 hod. dne 30. 6. 2018.

[2] Důvodem odmítnutí žaloby bylo to, že dle městského soudu žalobce nebyl oprávněn k jejímu podání. Městský soud konstatoval, že žalobce žalobu podal z pozice dopravce, který na dotčeném úseku dráhy jako jediný provozoval osobní drážní dopravu, přičemž v žalobě namítal, že v důsledku žalobou napadeného rozhodnutí nemůže splnit svou povinnost sloužící k ochraně veřejného zájmu dle § 36 odst. 1 písm. a) a b) zákona o dráhách, a dále, že v důsledku napadeného rozhodnutí nebude mít nárok na kompenzace za provoz náhradní dopravy ve smyslu § 36 odst. 2 zákona o dráhách, neboť ta náleží pouze za náhradní dopravu zavedenou v důsledku omezení provozování dráhy plánovaného podle § 23b odst. 3 tohoto zákona.

[3] Městský soud konstatoval, že žalovaný v posuzovaném případě nerozhodoval o právech ani povinnostech žalobce a jeho právní sféry se dotkl pouze nepřímým, že v důsledku žalobou napadeného rozhodnutí nebyly splněny podmínky pro vznik nároku na případné kompenzace žalobce vůči provozovateli dráhy dle § 36 odst. 2 zákona o dráhách. Městský soud považoval za zřejmé, že žalobci nesvědčilo právo být účastníkem daného správního řízení ve smyslu § 27 odst. 1 ani 3 správního řádu, neboť nebylo přímo rozhodováno o jeho právech ani povinnostech a ani zvláštní zákon mu takové postavení nepřiznával. V úvahu tedy připadalo pouze účastenství dle § 27 odst. 2 správního řádu, i to však městský soud vyloučil, neboť žalobce dle jeho názoru nebyl žalobou napadeným rozhodnutím dotčen na svých veřejných subjektivních právech ani povinnostech přímo, ale pouze tím, že byl připraven o možnost získat případné kompenzace, takové dotčení však nelze dle městského soudu považovat za přímé. Žalobou napadené ani prvostupňové rozhodnutí se žalobce přímo nedotýkají, neboť je pouze dopravcem, jemuž byla provozovatelem přidělena určitá kapacita dráhy. Vztah mezi ním a provozovatelem dráhy se řídí soukromoprávní smlouvou o provozování drážní dopravy, která musí dle § 23 odst. 4 písm. b) zákona o dráhách obsahovat ujednání o sankčních platbách za narušení provozování drážní dopravy zapříčiněné provozovatelem nebo dopravcem, žalobce tedy má pro případ nesouhlasu s postupem provozovatele dráhy při omezení provozování dráhy nebo její části k dispozici prostředky soukromého práva, jimiž se může domáhat svých nároků.

[4] Na skutečnosti, že rozhodnutí ve věci schválení plánu omezení provozování dráhy nebo její části dopadá do sféry dopravce pouze zprostředkovaně, dle městského soudu nic nemění ani to, že zákon ukládá provozovateli dráhy návrh plánu omezení provozování dráhy projednat s dopravci. V daném řízení je rozhodováno pouze o veřejných subjektivních právech provozovatele dráhy, který je jako jediný legitimován k podání žaloby proti vydanému rozhodnutí. Dle městského soudu je smyslem daného řízení to, aby nedocházelo k nedůvodnému omezování provozování dráhy ze strany jejího provozovatele a tím k bezdůvodnému narušování veřejné dopravy a zasahování do veřejných subjektivních práv ostatních subjektů.

[5] Argumentaci, podle níž žalobce v důsledku napadeného rozhodnutí nemůže splnit svou povinnost sloužící k ochraně veřejného zájmu dle § 36 odst. 1 písm. a) a b) zákona o dráhách, shledal městský soud nepřipadnou, a to s odůvodněním, že žalobce jednak není povolán k ochraně veřejného zájmu (ochrana veřejného zájmu nemůže být zákonným důvodem k podání žaloby), a dále proto, že žalobce účelově vykládá příslušná ustanovení zákona, neboť jimi stanovené povinnosti nejsou absolutní, zákon naopak počítá s jejich omezením. Ani tento argument navíc dle soudu nemění nic na tom, že žalobce nemohl být

pokračování

prvostupňovým ani žalobou napadeným rozhodnutím přímo dotčen na svých právech či povinnostech.

II.

Kasační stížnost a další podání ve věci

[6] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) podal proti usnesení městského soudu obsáhlou kasační stížnost, v níž především namítá, že byl k žalobě v posuzovaném případě aktivně legitimován, přičemž opačný závěr městského soudu považuje za nesprávný. Ve vztahu k žalobním námitkám týkajícím se § 36 odst. 1 písm. a) a b) zákona o dráhách pak stěžovatel považuje napadené usnesení za nepřezkoumatelné.

[7] Stěžovatel nejprve popsal, že osoba zúčastněná na řízení I) je provozovatelem dané regionální dráhy a současně přidělcem její kapacity. Práva vlastníka dráhy, jejího provozovatele i přidělce kapacity zákon dle stěžovatele výrazně omezuje, aby ochránil veřejný zájem dopravců a jejich zákazníků na co nejširším užití dráhy pro potřeby provozování veřejné drážní dopravy. Veřejnoprávní povinnosti vlastníka, provozovatele dráhy i přidělce kapacity tedy odpovídá veřejné subjektivní právo dopravce na to, aby za zákonem stanovených podmínek mohl užívat dráhu v co největším rozsahu. Toto právo je omezeno pouze stejně silným nárokem jiného dopravce, nikoliv vůlí vlastníka či provozovatele dráhy nebo přidělce kapacity. Účelem § 23b a § 23c zákona o dráhách je zajistit rovnováhu mezi zájmem na co nejširším užívání dráhy a zájmem na provádění jejích oprav, údržby, na jejím rozvoji a modernizaci. Omezením provozování dráhy nad míru stanovenou uvedenými ustanoveními tedy může být zasaženo do práva dopravce na co nejširší užívání dráhy a na využívání již přidělené kapacity dráhy k plnění povinností stanovených v § 36 odst. 1 písm. a) a b) zákona o dráhách. Veřejnoprávní povinnosti osoby zúčastněné na řízení I) udržovat, opravovat, modernizovat a rozvíjet dráhu odpovídá veřejné subjektivní právo dopravce, aby o dráhu, kterou užívá nebo může užívat, bylo takto pečováno, neboť to mu umožní řádně provozovat drážní dopravu. Rozhodnutí žalovaného se tedy týká rovněž veřejných subjektivních práv dopravců.

[8] Stěžovatel dále poukazuje na to, že pokud by osoba zúčastněná na řízení I. omezila provozování dráhy nad míru dovolenou zákonem, nebo by naopak neplnila svou povinnost pečovat o dráhu, pak by bezprostředně zasáhla do veřejných subjektivních práv dopravců. Pokud by žalovaný takový postup schválil, pak by do veřejných subjektivních práv dopravců zasáhl on. Dopravci tedy dle stěžovatele svědčí právo být účastníkem daného řízení dle § 23c zákona o dráhách a také aktivní procesní legitimace k žalobě proti rozhodnutí vydanému v tomto řízení. Stěžovatel rovněž dodal, že navíc účastenství v předchozím správním řízení není podmínkou aktivní procesní legitimace k žalobě dle § 65 odst. 1 s. ř. s.

[9] K argumentaci městského soudu tím, že povinnost a právo stěžovatele provozovat osobní veřejnou drážní dopravu nejsou dotčeny žalobou napadeným rozhodnutím, nýbrž faktickým (havarijním) stavem dané dráhy, stěžovatel uvedl, že žalobu podal právě vzhledem k tomu, že v posuzovaném případě byly dány důvody pro omezení provozování dráhy za účelem provedení nezbytných oprav. Stěžovatel totiž nemůže vzhledem k technickému stavu dráhy řádně provozovat drážní dopravu, současně však v důsledku žalobou napadeného rozhodnutí nemůže tuto svou povinnost splnit v souladu s § 36 odst. 1 písm. a) a b) zákona o dráhách náhradním způsobem, tj. zavedením náhradní dopravy.

[10] Stěžovatel se dále dovolává přímého účinku směrnice Evropského parlamentu a Rady 2012/34/EU, o vytvoření jednotného evropského železničního prostoru (přepracované znění) (dále jen „směrnice 2012/34“), z jejíhož čl. 56 odst. 1 písm. i) dle stěžovatele vyplývá právo dopravce domáhat se v řízení u žalovaného posouzení toho, zda není diskriminován nebo jinak poškozen postupem osoby zúčastněné na řízení I) týkajícím se obnovy nebo údržby dráhy, přičemž rozhodnutí žalovaného musí dle odstavce 10 téhož ustanovení směrnice 2012/34 podléhat soudnímu přezkumu.

[11] Dále se stěžovatel vymezil proti závěru městského soudu o tom, že se může proti omezení provozování dráhy nebo její části bránit prostředky soukromého práva. Sankční systém dle § 23 odst. 4 písm. b) zákona o dráhách upravuje až následky situace, kdy provozovatel dráhy nemůže plnit své smluvní závazky, zatímco účel § 23c zákona o dráhách je především preventivní. Daná soukromoprávní sankce navíc nemá reparační funkci, vzniku škod na straně dopravce má zabránit právě § 23c zákona o dráhách. V posuzovaném případě navíc stěžovatel i osoba zúčastněná na řízení I) zastávali názor, že k omezení provozování dráhy má dojít. Opačného názoru byl pouze žalovaný. Takovou situaci však sankce dle § 23 odst. 4 písm. b) zákona o dráhách neřeší. Stěžovatel dále upozornil na praktické problémy plynoucí z toho, že podobu sankčního systému stanoví sám dopravce. Osoba zúčastněná na řízení I) tuto možnost v minulosti zcela vyloučila. Stěžovatel má za to, že je mu v důsledku městským soudem zastávaného výkladu, který vylučuje účast dopravců v řízení dle § 23c zákona o dráhách, odepřen přístup k soudní ochraně. Stěžovatel dále poukázal na to, že městský soud sám zpochybnil správnost svých úvah, když v rozporu s jím vysloveným závěrem neodepřel osobám zúčastněným na řízení II) a III) právě toto postavení v soudním řízení správním.

[12] Závěr městského soudu o nepřípadnosti žalobní argumentace týkající se § 36 odst. 1 písm. a) a b) zákona o dráhách považuje stěžovatel za nedostatečně odůvodněný a tedy nepřezkoumatelný. Stěžovatel žalobou nehájí pouze abstraktní veřejný zájem, jak uvádí městský soud, nýbrž svůj zájem na provozování drážní dopravy zákonem stanoveným způsobem.

[13] Žalovaný se ve svém vyjádření ztotožnil s názorem stěžovatele předestřeným v kasační stížnosti. Kromě reakce na stěžovatelem uplatněné námitky předložil žalovaný řadu vlastních argumentů na podporu kasační stížnosti stěžovatele, zejména podrobně zdůvodnil, co jej vedlo k určení okruhu účastníků správního řízení. Žalovaný nepochyboval o tom, že stěžovatel jako dopravce provozující osobní drážní dopravu v předmětném úseku dráhy mohl být dotčen na svých právech, neboť omezení provozování dráhy dle § 23b odst. 3 zákona o dráhách představuje jednostrannou změnu či omezení plnění poskytovaného na základě smlouvy o provozování drážní dopravy. Široké vymezení okruhu účastníků řízení dle žalovaného rovněž odpovídá požadavkům směrnice 2012/34. Městský soud dle žalovaného napadeným usnesením nerespektoval závěry judikatury Nejvyššího správního soudu (zejména usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 10. 2008, č. j. 8 As 47/2005-86, publ. pod č. 1764/2009 Sb. NSS, nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, č. j. 4 As 50/2004-59, publ. pod č. 1043/2007 Sb. NSS; všechna zde zmiňovaná rozhodnutí správních soudů jsou dostupná na www.nssoud.cz).

pokračování

[14] Osoba zúčastněná na řízení I) soudu zaslala obsáhlé vyjádření (téměř 20 stran), z něhož však značnou část tvoří opakování stále týchž argumentů a „slovní vata“, kterou nemá smysl rekapitulovat. Osoba zúčastněná na řízení I) se neztotožnila s názorem prezentovaným stěžovatelem a žalovaným, závěry přijaté městským soudem naproti tomu považuje za obhajitelné. Stěžovatel dle osoby zúčastněné na řízení I) pojmá zákonná omezení práv přidělce kapacity dráhy příliš kategoricky, přidělce nemá vyhovět pokud možno všem žádostem o přidělení kapacity dráhy, a tedy umožnit její užívání v co možná nejvyšší míře, neboť je limitován aktuální dostupností kapacit dráhy. Ta může být omezena nejen v důsledku přidělení kapacity jinému dopravci, ale rovněž např. schváleným omezením provozování dráhy. Zákon požaduje efektivní využití kapacity dráhy, neupřednostňuje však maximální využití dráhy před péčí o její technický stav.

[15] Osoba zúčastněná na řízení I) považuje vztah mezi ní a stěžovatelem za výlučně soukromoprávní, nelze tedy hovořit o tom, že by veřejnoprávním povinností osoby zúčastněné na řízení I) odpovídala veřejná subjektivní práva stěžovatele. Stěžovatel nenaplníje provozováním drážní dopravy veřejný zájem, ale realizuje svou vlastní ekonomickou činnost. Stěžovatel zaměňuje při argumentaci § 36 zákona o dráhách příčinu a následek – dopravce nemusí dostat přidělenou kapacitu dráhy, aby mohl plnit povinnosti stanovené daným ustanovením; když však požadovanou kapacitu obdrží, vzniknou mu povinnosti vyplývající z uvedeného ustanovení. Úvahy stěžovatele popírající význam vůle vlastníka a provozovatele dráhy považuje osoba zúčastněná na řízení I) za absurdní. Výklad zastávaný stěžovatelem by v konečném důsledku mohl vést ke znemožnění provádění oprav a údržby dráhy a mohl by tedy vyloučit její bezpečné užívání a vést až k zániku drážní dopravy a paradoxně tedy i podnikání stěžovatele.

[16] Stěžovatel se dle osoby zúčastněné na řízení I) snaží domoci užívání železniční dráhy jako veřejného statku. To však nemá oporu v zákoně. Postupy stanovené v § 23b a násl. zákona o dráhách nelze ztotožňovat s institutem dočasného omezení kapacity ve smyslu rozhodnutí Komise v přenesené pravomoci (EU) 2017/2075, kterým se nahrazuje příloha VII směrnice Evropského parlamentu a Rady 2012/34/EU o vytvoření jednotného evropského železničního prostoru. Dle § 23b odst. 2 písm. a) zákona o dráhách lze údržbu, modernizaci a opravy dráhy provádět i v době provozovatelem zvlášť určené pro tyto postupy. V takovém případě nebude kapacita dráhy dopravcům ani nabídnuta; není-li kapacita nabízena dopravcům, pak její nedostupnost nepředstavuje omezení drážní dopravy. Teprve v případě, kdy provozovatel dráhy kapacitu dráhy dopravci přidělil a z důvodů stanovených v § 23b a § 23c zákona o dráhách ji musí omezit, postupuje podle těchto ustanovení. Uvedená ustanovení nemají zajišťovat dopravci právo využívat dráhu v co nejširším rozsahu, chrání pouze jeho nárok na užívání již přidělené kapacity dráhy, přidělit lze přitom dle § 34 odst. 4 zákona o dráhách pouze dostupnou kapacitu dráhy. Nelze tak dospět k závěru, že provádět údržbu, opravy a modernizaci dráhy lze pouze v případech stanovených v § 23b a § 23c zákona o dráhách. Dle osoby zúčastněné na řízení I) nebylo dotčeno žádné veřejné subjektivní právo stěžovatele, ten se domáhá pouze ochrany svých soukromých práv. Ani z povinnosti provozovatele dráhy pečovat o dráhu nelze dovozovat subjektivní právo stěžovatele na to, aby dráha byla řádně udržována, opravována a modernizována. Tento požadavek navíc považuje osoba zúčastněná na řízení I) za rozporný s předchozí stížní argumentací, která staví právo na provozování drážní dopravy nad zájem na péči o dráhu.

[17] Dopravce nemá dle osoby zúčastněné na řízení I) obecně povinnost při nedostupnosti kapacity dráhy zajišťovat náhradní dopravu, nemá tedy ani právo na to, aby mu zajišťování náhradní dopravy bylo hrazeno. Náhrada dle § 36 odst. 2 zákona o dráhách není zvláštní úpravou náhrady škody, jak podává stěžovatel. Provozování nutných oprav a údržby dráhy představuje zákonný výkon práva, jímž nemůže vzniknout škoda, kterou by bylo na místě nahrazovat. S tím spojené výluky jsou dle osoby zúčastněné na řízení I) podnikatelským rizikem na straně dopravce. Osoba zúčastněná na řízení I) se neztotožňuje s požadavkem stěžovatele na uplatnění přímého účinku směrnice 2012/34, přičemž tvrdí, že by se jednalo o nepřipustný přímý účinek horizontální. Stěžovatel se navíc může domoci přezkumu rozhodnutí provozovatele v oblasti plánování obnovy či údržby infrastruktury tím, že iniciuje přezkum prohlášení o dráze dle § 34e zákona o dráhách nebo napadne postup přidělce dle § 34f téhož zákona.

[18] K vyjádření žalovaného osoba zúčastněná na řízení I) především uvedla, že jej považuje za problematické, neboť se žalovaný staví na stranu stěžovatele, čímž porušil povinnost postupovat při výkonu své působnosti nestranně. Městský soud postupoval správně, odmítl-li žalobu dle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. S žalovaným nastíněným eurokonformním výkladem se osoba zúčastněná na řízení I) neztotožnila, navíc ani ten dle jejího názoru nelze aplikovat k tíži jiného soukromoprávního subjektu.

[19] Na vyjádření osoby zúčastněné na řízení I) reagoval stěžovatel dalším obsáhlým podáním, v němž zčásti opakuje již výše uvedené. Nad rámec předchozí argumentace stěžovatel připustil, že přidělení kapacity, která není dostupná, se domáhat nelze, a dodal, že v kasační stížnosti hovořil pouze o dostupné kapacitě dráhy. Provozovatel dráhy je oprávněn si vyhradit kapacitu pro opravy, údržbu a modernizaci dráhy, kterou pak nenabízí dopravcům, i to je však oprávněn provést pouze za podmínek stanovených v § 23b a § 23c zákona o drahách, nikoliv sám o vlastní vůli. Případné omezení dostupnosti kapacity není relevantní, neboť posuzovaná věc se týká pouze omezení provozování dráhy dle § 23b a § 23c zákona o dráhách.

[20] O tom, že právo dopravce na využití kapacity dráhy má veřejnoprávní charakter, dle stěžovatele svědčí rovněž to, že zákonodárce zakotvil nejen soukromoprávní, ale i veřejnoprávní přestupkovou odpovědnost provozovatele dráhy za jednání odporující zákonu o drahách. Stěžovatel rovněž poukazuje na výraznou ingerenci žalovaného do smluvního vztahu mezi provozovatelem dráhy a dopravcem. Tvrzení osoby zúčastněné na řízení I) o dobrovolnosti jejich vzájemného smluvního vztahu považuje za iluzorní vzhledem k tomu, že při podávání žádosti o kapacitu stěžovatel vychází z požadavků objednatele závazkové dopravy, k jejímuž zajištění zpravidla musí využít kapacity konkrétní dráhy. Ta je proto nezbytnou infrastrukturou ve smyslu § 11 odst. 1 písm. f) zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů (zákon o ochraně hospodářské soutěže), v relevantním znění. Provozovatel dráhy se tak nachází v pozici přirozeného monopolu, s nímž dopravce musí vstoupit do smluvního vztahu, pokud má objednávku realizovat. Stěžovatel rovněž poukázal na to, že pokud provozovatel dráhy nemůže uspokojit všechny žádosti o přidělení kapacity dráhy, nemůže je pouze odmítnout, ale musí dráhu prohlásit za přetíženou a postupovat podle § 34a odst. 5 zákona o dráhách. Stěžovatel tedy trvá na tom, že provozovatel dráhy obecně je povinen dopravci požadovanou kapacitu přidělit a umožnit mu její užití. Omezením provozování dráhy dle § 23b a § 23c zákona o dráhách je dotčena jeho povinnost dopravce provozovat drážní dopravu v souladu se

pokračování

zveřejněným jízdním řádem. Přidělení kapacity dráhy a smlouva o provozování drážní dopravy jsou sice soukromoprávními jednáními, na něž však má dopravce veřejnoprávní nárok, jehož porušení zakládá přestupkovou odpovědnost provozovatele dráhy.

[21] Stěžovatel dále poukazuje na rozdíl mezi definicí neveřejné vlečky oproti veřejným regionálním a celostátním dráhám. Pro vlečku je charakteristické, že slouží vlastní potřebě provozovatele nebo jiného podnikatele. Veřejně přístupné vlečky však zákonodárce podřídil stejnému režimu přidělování kapacity jako celostátní a regionální dráhy. Také tato skutečnost svědčí o tom, že celostátní a regionální dráhy jsou předmětem veřejného užívání. Veřejnou přístupností se dle stěžovatele nemíní právo kohokoliv dráhu užít, jako je tomu např. v případě veřejného (obecného) užívání lesa, nýbrž právo kteréhokoliv dopravce splňujícího zákonné podmínky požádat o kapacitu této dráhy, a pokud tato kapacita je k dispozici, ji i obdržet. Také Ministerstvo financí dle stěžovatele ve výměru ze dne 7. 12. 2020, č. 01/2021, kterým se vydává seznam zboží s regulovanými cenami, potvrdilo veřejnou přístupnost a užívání některých drah. Stěžovatel dále odkazuje na čl. 8 odst. 4 směrnice 2012/34, z něhož dovozuje, že celostátní či regionální dráhy nebo veřejně přístupné vlečky nepředstavují ryze soukromý veřejně nepřístupný majetek, který by provozovatel (bez ohledu na to, kdo jím je) nebyl povinen nabízet kterémukoliv dopravci splňujícímu zákonné podmínky. Dle stěžovatele nelze § 23b ani § 23c zákona o dráhách vykládat tak, že mají vyloučit poskytování veřejných služeb (byť dočasně náhradním způsobem), neboť v takovém případě by provozovatel dráhy mohl předčasně ukončit závazek založený smlouvou mezi objednatelem dopravních služeb a dopravcem, jejíž stranou však provozovatel dráhy není, čímž by postrádalo smysl projednání plánu omezení provozování dráhy s objednatelem a také povinnost provozovatele dráhy hradit dopravci náklady dle § 36 odst. 2 zákona o dráhách – kdyby šlo o pouhé podnikatelské riziko dopravce, nebylo by na místě takovou zákonnou povinnost ukládat. V souvislosti s požadavkem na přímou aplikaci směrnice 2012/34 stěžovatel uvedl, že se dovolává účinku směrnice vůči žalovanému a soudu, nikoliv vůči osobě zúčastněné na řízení I), tedy dovolává se přímého účinku vertikálního. Dodal, že § 34e a § 34f zákona o dráhách netransponují čl. 56 odst. 1 písm. i) směrnice 2012/34, nýbrž písmena a), b) a c) daného ustanovení. Občanskoprávní judikatura citovaná osobou zúčastněnou na řízení I) byla dle stěžovatele překonána zákonem č. 319/2016 Sb., kterým se mění zákon č. 266/1994 Sb., o dráhách, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, jímž bylo do zákona o dráhách vloženo relevantní znění § 36 odst. 2. Stěžovateli není zřejmé, proč by důsledky omezení provozování dráhy způsobeného její údržbou měl nést objednatel veřejných služeb či dopravce, a jakou jinou povahu by měla náhrada dle § 36 odst. 2 zákona o dráhách mít, než povahu náhrady škody.

[22] Na uvedené podání stěžovatele reagovala osoba zúčastněná na řízení I) dalším podáním, v němž zejména uvedla, že stěžovatel nezohlednil, že jsou zde i jiné typy drážní dopravy než pouze veřejná osobní drážní doprava (především nákladní drážní doprava). Na tyto typy dopravy stížní argumentace nedopadá, přičemž nelze očekávat, že by účelem zákona byla zvýhodnit konkrétního dopravce. Povinnosti stanovené zákonem provozovateli a vlastníkovu dráhy neslouží k ochraně zájmu dopravce na užívání dráhy, ale zájmu státu na existenci dráhy a jejím udržení. Dopravci nemají povinnost dráhu užívat, jde o jejich svobodné obchodní rozhodnutí poskytovat drážní dopravu v režimu zákona o dráhách, nikoliv o plnění veřejného zájmu. Stěžovatel se snaží upřednostnit svá práva před právy ostatních dopravců a před právy a povinnostmi provozovatele dráhy. Smyslem veřejnoprávní ingerence do soukromoprávního vztahu mezi dopravcem a provozovatelem

dráhy není ochrana práv dopravce, tu si může zajistit dopravce sám prostřednictvím institutů soukromého práva, ale zajištění rovných a nediskriminačních podmínek v přístupu ke dráze ze strany jejích potenciálních uživatelů.

[23] Žalovaný v dalším vyjádření upozornil na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 23. 7. 2021, č. j. 8 A 51/2018-94, z něhož vyplývá, že tento soud v jiném případě žalobu podanou rovněž stěžovatelem jakožto dopravcem proti rozhodnutí žalovaného ve věci žádosti provozovatele dráhy [nynější osoby zúčastněné na řízení I)] o schválení návrhu plánu omezení provozování dráhy meritorně projednal a zamítl, účastenství dopravce tedy nezpochybňoval. V dalším vyjádření pak žalovaný poukázal na rozsudek Soudního dvora EU ze dne 24. 2. 2022, *ORLEN KolTrans*, C-563/20, ECLI:EU:C:2022:113, z něhož podle žalovaného vyplývá, že i v případě, že by stěžovatel nebyl účastníkem daného správního řízení před žalovaným, byl by oprávněn napadnout jeho rozhodnutí správní žalobou.

[24] Osoby zúčastněné na řízení II) a III) se v řízení o kasační stížnosti nevyjádřily.

III.

Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[25] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost je podána včas, neboť byla podána ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného usnesení (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), je podána oprávněnou osobou, neboť stěžovatel byl účastníkem řízení, z něhož napadené usnesení vzešlo (§ 102 s. ř. s.), a jedná za něj k tomu pověřená zaměstnankyně s odpovídajícím právnickým vzděláním (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

[26] Nejvyšší správní soud následně posoudil napadené usnesení v mezích rozsahu kasační stížnosti a uplatněných důvodů, přičemž zkoumal, zda napadené rozhodnutí městského soudu netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

[27] Nejvyšší správní soud předesílá, že posuzovaná kasační stížnost směřuje proti usnesení městského soudu, jímž byla žaloba odmítnuta, v takovém případě lze kasační stížnost podat pouze z důvodu tvrzené nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí žaloby [§ 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.]. Nejvyššímu správnímu soudu tudíž v tomto případě nepřísluší zabývat se věcí samou, tedy posuzovat důvodnost žaloby, resp. zákonnost žalobou napadeného rozhodnutí žalovaného. Předmětem posouzení Nejvyššího správního soudu v daném řízení tudíž bude toliko otázka, zda městský soud postupoval správně, když žalobu stěžovatele odmítl.

[28] Nejvyšší správní soud musí nejprve upozornit na nesprávnost odůvodnění usnesení městského soudu, zejména pokud jde o jeho odkaz na § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., podle něhož měla být žaloba odmítnuta s tím, že stěžovatel postrádá „*aktivní věcnou legitimaci k podání žaloby, kterou se domáhá zrušení napadeného rozhodnutí*“.

[29] Podle § 65 odst. 1 s. ř. s. je aktivní procesní (nikoliv věcná) legitimace k žalobě proti rozhodnutí správního orgánu dána tomu, kdo „*tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, jímž se*

pokračování

zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti, (dále jen „rozhodnutí“)
(důraz doplněn).

[30] Pokud městský soud založil odmítavé usnesení na závěru, že stěžovatel vůbec nemohl být napadeným rozhodnutím zkrácen na svých veřejných subjektivních právech (a tudíž údajně neměl být ani účastníkem daného správního řízení), a tedy patrně z tohoto důvodu ani nemohl takové zkrácení ve smyslu citovaného § 65 odst. 1 s. ř. s. logicky konsekventně a myslitelně tvrdit, pak nepochybně nebylo na místě žalobu odmítnout s odkazem na § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Takový předpoklad, pokud by byl správný (viz dále), by vedl k závěru, že stěžovatel postrádal aktivní procesní legitimaci (tj. nebyl oprávněn žalobu podat), ne aktivní věcnou legitimaci, jak městský soud chybně uvádí v závěru usnesení (její nedostatek by musel vést k zamítnutí, nikoliv odmítnutí žaloby). Podá-li přitom žalobu osoba postrádající aktivní procesní legitimaci, nejedná se o nedostatek podmínek řízení ve smyslu § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., nýbrž o situaci, kdy žalobu podala osoba k tomu zjevně neoprávněná. V takovém případě je na místě žalobu odmítnout dle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s., nikoliv dle písmene a) tohoto ustanovení (viz např. výše zmiňovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, č. j. 4 As 50/2004-59).

[31] Skutečnost, že městský soud podřadil důvody, které ho vedly k odmítnutí žaloby, pod nesprávné zákonné ustanovení, by však ještě sama o sobě nepředstavovala důvod pro zrušení napadeného usnesení. Podstatné především je, zda byly zákonné důvody pro odmítnutí žaloby skutečně dány, či nikoliv. Nejvyšší správní soud se tedy dále zabýval správností závěru městského soudu, podle něhož se žalobou napadené rozhodnutí nijak neprojevilo ve sféře veřejných subjektivních práv stěžovatele, neboť v řízení dle § 23c zákona o dráhách může být přímo zasaženo pouze do veřejných subjektivních práv provozovatele dráhy. K zodpovězení této otázky je zapotřebí posoudit, jaké je postavení dopravců a provozovatelů dráhy v rámci vztahů týkajících se provozování dráhy a drážní dopravy, a na základě toho identifikovat účel a podstatu postupu při omezení provozování dráhy zakotveného v § 23b a § 23c zákona o dráhách.

[32] Dle § 20 odst. 1 zákona o dráhách je vlastník dráhy povinen zajistit údržbu a opravu dráhy v rozsahu nezbytném pro její provozuschopnost a umožnit styk dráhy s jinými dráhami. Dle § 21 odst. 1 zákona o dráhách je vlastník dráhy povinen zajistit provozování dráhy. Není-li vlastník dráhy celostátní nebo regionální současně jejím provozovatelem, je povinen umožnit provozování dráhy jinou oprávněnou osobou.

[33] Dle § 22 odst. 1 písm. a) zákona o dráhách je provozovatel dráhy povinen provozovat dráhu pro potřeby plynulé a bezpečné drážní dopravy podle pravidel pro provozování dráhy a úředního povolení.

[34] Dle § 23b odst. 1 zákona o dráhách je provozovatel dráhy oprávněn omezit provozování dráhy nebo její části na dobu nezbytně nutnou a v nezbytně nutném rozsahu z důvodu a) provádění činností spojených s údržbou nebo opravou dráhy, b) provádění činností spojených s uskutečňováním stavby dráhy, nebo na dráze nebo jiných činnostech ohrožujících bezpečnost nebo plynulost drážní dopravy na dráze, nebo c) narušení provozuschopnosti dráhy živelní nebo mimořádnou událostí a provádění činností spojených s obnovením provozuschopnosti.

[35] Dle § 23b odst. 2 zákona o dráhách, je-li to možné s ohledem na účel činností podle odstavce 1 a na charakter dráhy, provádí provozovatel dráhy tyto činnosti takovým způsobem, aby provozování drážní dopravy na dráze a) nebylo omezeno; za tímto účelem provozovatel dráhy přednostně využívá kapacitu dráhy vyhrazenou pro tyto činnosti v prohlášení o dráze, nebo b) bylo omezeno jen na dobu nezbytně nutnou a v nezbytně nutném rozsahu, nelze-li postupovat podle písmene a).

[36] Dle § 23b odst. 3 zákona o dráhách, v relevantním znění, provozovatel 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. Dle odstavce 4 téhož ustanovení, v relevantním znění, projedná provozovatel dráhy návrh plánu omezení provozování dráhy nebo její části s vlastníkem dráhy, s dopravci, kteří na dotčené dráze provozují drážní dopravu, a s žadateli o přidělení kapacity na této dráze. Je-li na dráze přidělována kapacita dráhy, provozovatel dráhy návrh plánu projedná rovněž s osobou, která kapacitu přiděluje (dále jen „přidělcem“), je-li odlišná od provozovatele. S krajem, na jehož území se dráha nebo její část dotčená omezením nachází, a s Ministerstvem dopravy projedná provozovatel dráhy návrh plánu s ohledem na jeho dopady na dopravu provozovanou na základě smlouvy o veřejných službách v přepravě cestujících. Zaměstnanec žalovaného je oprávněn být přítomen při projednávání návrhu plánu. Dle odstavce 5 tohoto ustanovení, nepodaří-li se provozovateli dráhy při projednávání návrhu plánu omezení provozování dráhy nebo její části dohodnout se 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.

[37] Dle § 23c odst. 1 zákona o dráhách, v relevantním znění, návrh plánu omezení provozování dráhy nebo její části schvaluje po jeho projednání žalovaný na žádost provozovatele dráhy. K žádosti provozovatel dráhy přiloží návrh plánu omezení provozování dráhy nebo její části, dohody s jednotlivými dopravci, byly-li uzavřeny. Žalovaný návrh plánu omezení provozování dráhy nebo její části schválí, jsou-li splněny požadavky podle § 23b zákona o dráhách (odstavec 2 téhož ustanovení, v relevantním znění). Na změny plánu omezení provozování dráhy nebo její části se odstavce 1 a 2 a § 23b odst. 4 a 5 zákona o dráhách použijí obdobně (odstavec 5 téhož ustanovení).

[38] Při výkladu § 23b a § 23c zákona o dráhách je třeba zohlednit, že byly do zákona o dráhách včleněny zákonem 319/2016 Sb., kterým se mění zákon č. 266/1994 Sb., o dráhách, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, který implementoval mj. směrnici 2012/34. Již z důvodové zprávy k uvedenému zákonu vyplývá, že oblast drážní dopravy je právem Evropské unie silně harmonizovaným odvětvím. Obecnými cíli unijní úpravy je zejména liberalizace přístupu na dopravní trh, omezení vlivu státu na podnikání v drážní dopravě a s tím spojená regulace tržního prostředí směřující k narovnání soutěžních podmínek ve vztahu k přirozenému i historicky podmíněnému monopolnímu nebo dominantnímu postavení některých provozovatelů infrastruktury a (národních) dopravců. Unijní právní úprava vychází z pojetí drážní dopravy jako síťového trhu s předpokladem

pokračování

vzniku přirozeného monopolu na straně správy infrastruktury a poskytování přístupu k ní a existence dominantního postavení státem vlastněného dopravce. Vzhledem k uvedenému požaduje směrnice 2012/34 určitou formu oddělení správy infrastruktury a nakládání s ní od provozování drážní dopravy a přijetí obsáhlé veřejnoprávní regulace výkonu podnikatelských činností souvisejících s poskytováním přístupu k infrastruktuře, jejímž cílem bude zejména zamezení zneužití monopolního či dominantního postavení provozovatele dráhy či národního dopravce. Těto obecné charakteristice unijní právní úpravy odpovídá rovněž odůvodnění směrnice 2012/34, z něhož vyplývá požadavek na zajištění spravedlivé hospodářské soutěže mezi železničními podniky (dopravci) a plné transparentnosti a nediskriminačního přístupu ke službám a jejich poskytování (bod 28 odůvodnění). Směrnice 2012/34 vychází z toho, že železniční infrastruktura je přirozený monopol, a je proto nezbytné podněcovat provozovatele infrastruktury ke snižování nákladů a k efektivnímu řízení infrastruktury (bod 71 odůvodnění). V zájmu účinného řízení a spravedlivého a nediskriminačního využívání železniční infrastruktury požaduje směrnice 2012/34 od členských států zřízení regulačního subjektu dohlížejícího na uplatňování pravidel stanovených v této směrnici a působícího jako subjekt příslušný pro přezkum rozhodnutí (bod 76 odůvodnění). Takovým subjektem je v poměrech České republiky žalovaný.

[39] Požadavek na zřízení regulačního subjektu je zakotven v čl. 55 odst. 1 směrnice 2012/34. Z čl. 56 odst. 1 Směrnice 2012/34 vyplývá, že žadatel (o přidělení kapacity železniční infrastruktury) má právo podat stížnost regulačnímu subjektu, pokud se domnívá, že se s ním nejedná poctivě, že je diskriminován nebo jinak poškozen, a zejména může podat žádost o přezkum rozhodnutí přijatých provozovatelem infrastruktury nebo případně železničním podnikem nebo provozovatelem zařízení služeb, která se týkají: a) zprávy o síti v předběžném i konečném znění; b) kritérií v ní stanovených; c) procesu přidělování a jeho výsledků; d) systému zpoplatnění; e) výše nebo struktury poplatků za infrastrukturu, které jsou nebo mohou být účtovány; f) úpravy přístupu podle článků 10 až 13; g) přístupu ke službám a zpoplatnění služeb podle článku 13. Podle čl. 56 odst. 10 směrnice členské státy zajistí, aby rozhodnutí přijatá regulačním subjektem podléhala soudnímu přezkumu.

[40] V dané souvislosti lze rovněž odkázat na judikaturu Soudního dvora týkající se předcházející směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/14/ES, o přidělování kapacity železniční infrastruktury, zpoplatnění železniční infrastruktury a o vydávání osvědčení o bezpečnosti (dále jen „směrnice 2001/14“), na kterou navázala aktuální směrnice 2012/34. Tato judikatura (např. rozsudek Soudního dvora EU ze dne 9. 11. 2017, *CTL Logistics*, C-489/15, ECLI:EU:C:2017:834) vychází z toho, že cílem dané právní úpravy bylo zejména zajištění nediskriminačního přístupu k železniční infrastruktuře a spravedlivé hospodářské soutěže při poskytování železničních služeb (k tomu srov. též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 5. 2014, č. j. 1 As 28/2014-62, publ. pod č. 3068/2014 Sb. NSS). K tomu slouží také směrnici upravené systémy zpoplatnění a přidělování kapacit dráhy.

[41] Z uvedeného je zřejmé, že unijní a v návaznosti na ni rovněž vnitrostátní právní úprava, která musí být v daném ohledu skutečně vykládána eurokonformně, vychází toho, že aby provozovatel dráhy své pozice subjektu ovládajícího nezbytnou infrastrukturu nezneužíval a současně bylo zajištěno efektivní řízení této infrastruktury, limituje zákon zásadním způsobem jeho svobodu podnikání a smluvní svobodu mimo jiné tím, že zakládá

právo dopravců (terminologií směrnice 34/2012 železničních podniků) na přístup k železniční infrastruktuře za transparentních, spravedlivých a nediskriminačních podmínek. Směrnice 34/2012 v této souvislosti hovoří o tzv. minimálním přístupovém balíku (viz čl. 13), jehož součástí je dle bodu 1 přílohy II směrnice 34/2012 mj. právo na využití přidělené kapacity. Právo dopravců na přístup k železniční infrastruktuře má svůj odraz v řadě ustanovení zákona o dráhách (zejména v § 32 až § 34c zákona o dráhách, které upravují pravidla pro přidělování kapacity dráhy a náležitosti prohlášení o dráze), a byť právní vztahy mezi provozovatelem dráhy a dopravci mají převážně soukromoprávní povahu (jak potvrdil Nejvyšší správní soud v již zmiňovaném rozsudku ze dne 7. 5. 2014, č. j. 1 As 28/2014-62), samotné právo dopravců na přístup k této infrastruktuře, na jehož ochranu má dohlížet žalovaný, přičemž jeho rozhodnutí musí mít dle čl. 56 odst. 10 směrnice 34/2012 dopravce možnost napadnout u příslušného soudu (viz rozsudek Soudního dvora ve věci *ORLEN KolTrans*, na který odkazuje žalovaný a který se týkal výkladu obdobného ustanovení předchozí směrnice 2001/14), má veřejnoprávní charakter.

[42] V řízení dle § 23c zákona o dráhách žalovaný rozhoduje o tom, zda provozovatel dráhy bude, či nebude moci v jím navrženém rozsahu omezit provozování dráhy, a tedy i na ní provozované drážní dopravy. Je zřejmé, že případné schválení návrhu podaného provozovatelem dráhy může zasáhnout do veřejného subjektivního práva dopravců na přístup k železniční infrastruktuře, neboť v důsledku omezení provozování dráhy nebudou moci v daném úseku dráhy provozovat dopravu, nebo ji budou moci provozovat pouze v omezeném rozsahu. Již z tohoto důvodu je zjevně nesprávný kategorický závěr městského soudu o tom, že jediným subjektem, do jehož veřejných subjektivních práv může být v tomto řízení zasaženo, je provozovatel dráhy, a že dopravcům tedy nepřísluší ani postavení účastníků daného správního řízení ve smyslu § 27 odst. 2 správního řádu, neboť nemohou být vydaným rozhodnutím dotčeni na svých právech ani povinnostech.

[43] Jinou otázkou ovšem je, zda je dopravce oprávněn brojit žalobou proti rozhodnutí, jímž žalovaný žádost o schválení návrhu plánu omezení provozování dráhy či jeho změny zamítl a omezení provozování dopravy tedy neumožnil.

[44] Jak již bylo konstatováno, aktivní procesní legitimací k žalobě proti rozhodnutí správního orgánu disponuje dle § 65 odst. 1 s. ř. s. ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem (rozhodnutím) správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti. Pro naplnění této definice tedy na rozdíl od definice účastníka správního řízení obsažené v § 27 odst. 2 správního řádu nepostačuje, že žalobce mohl být rozhodnutím žalovaného správního orgánu přímo dotčen ve svých právech nebo povinnostech, ale je též nutné, aby žalobce logicky důsledně a myslitelně tvrdil dotčení (zkrácení) na svých právech či povinnostech napadeným správním rozhodnutím. Kromě toho, zda bylo vzhledem k podstatě napadeného správního rozhodnutí vůbec možné (myslitelné), aby se přímo dotklo práv či povinností žalobce, je tedy podstatné, zda žalobce toto dotčení (zkrácení) relevantním způsobem tvrdil.

[45] Na první pohled se může zdát, že zamítnutím žádosti provozovatele dráhy o schválení návrhu plánu omezení provozování dráhy či jeho změny nemůže být právo dopravce na přístup k dopravní infrastruktuře dotčeno, neboť dané rozhodnutí naopak zabránilo provozovatelem plánovanému omezení provozování dráhy. Právě nyní posuzovaný

pokračování

případ však ukazuje, že tento pohled je příliš zjednodušující. Stěžovatel totiž v žalobě mimo jiné tvrdí, že žalobou napadené rozhodnutí brání osobě zúčastněné na řízení I) v provedení nezbytných oprav a údržby dráhy. Dráha je přitom dle tvrzení stěžovatele a osoby zúčastněné na řízení I) v takovém stavu, že je zde možné provozovat osobní drážní dopravu pouze značně omezenou rychlostí, což narušuje návaznost jednotlivých dopravních spojů.

[46] Lze sice připustit, že příčinou omezení dopravy podle daných tvrzení je technický stav dráhy, nikoliv samotné žalobou napadené rozhodnutí. Nelze však odhlédnout od toho, že žalobou napadené rozhodnutí dle tvrzení stěžovatele brání osobě zúčastněné na řízení I) v tom, aby dráhu uvedla do technického stavu, který by dopravcům znovu umožnil její plnohodnotné užívání. Stěžovateli je totiž zapotřebí přisvědčit v tom, že provozovatel dráhy je oprávněn omezit její provozování pouze v souladu s § 23b a § 23c zákona o dráhách.

[47] Tento výklad přitom nevede k neudržitelným či absurdním důsledkům pro drážní dopravu, jak tvrdí osoba zúčastněná na řízení I). Provozovatelům dráhy nic nebrání v provádění její údržby, oprav či v její modernizaci, za tímto účelem jsou však oprávněni omezit provozování dráhy pouze v rozsahu a způsobem stanoveným v § 23b a § 23c zákona o dráhách. Výklad zastávaný osobou zúčastněnou na řízení I), která z § 23b odst. 2 písm. a) zákona o dráhách dovozuje oprávnění provozovatele dráhy vyhradit v prohlášení o dráze kapacitu pro zamýšlenou údržbu a opravu dráhy bez možnosti ingerence žalovaného, by zcela popírala základní povinnost provozovatele dráhy provozovat dráhu pro potřeby plynulé a bezpečné drážní dopravy. Provozovatel by totiž prostřednictvím prohlášení o dráze fakticky rozhodoval o tom, kdy a v jakém rozsahu bude dráhu provozovat. Není tedy důvod se domnívat, že § 23b a § 23c zákona o dráhách dopadají pouze na případy, kdy již byla dotčená kapacita dráhy přidělena konkrétnímu dopravci. Vyhrazení kapacity dráhy pro zamýšlenou údržbu a opravu dopravní cesty dle § 33 odst. 3 písm. e) zákona o dráhách je provozovatel rovněž oprávněn provést pouze v souladu s § 23b a § 23c téhož zákona.

[48] Žalobou napadené rozhodnutí se tedy nepochybně mohlo dotknout práv a povinností stěžovatele jako dopravce, pokud dle jeho tvrzení zabránilo uvedení dráhy do stavu, který by stěžovateli umožňoval její plnohodnotné užívání.

[49] Z výše uvedeného je kromě toho, že v posuzovaném případě je dotčení právní sféry stěžovatele napadeným rozhodnutím myslitelné, patrné rovněž to, že stěžovatel přímé zkrácení svých práv rozhodnutím žalovaného v žalobě řádně tvrdil. Na tom nic nemění ani skutečnost, že neformuloval žalobní body zcela pregnantně (daná argumentace je podstatně precizněji rozvedena v kasační stížnosti) a že kromě relevantních tvrzení uplatnil rovněž řadu argumentů, z nichž dotčení jeho veřejných subjektivních práv nevyplývalo.

[50] Městský soud se při posouzení žalobních tvrzení zaměřil pouze na některé tyto argumenty a přehlédl z hlediska aktivní procesní legitimace stěžovatele nejdůležitější aspekt jeho žalobní argumentace, tedy tvrzení, že žalobou napadené rozhodnutí znemožňuje odstranění faktické překážky, která stěžovateli bránila v plnohodnotném uplatňování jeho práva na přístup k dopravní infrastruktuře.

[51] Nejvyšší správní soud tedy dospěl k závěru, že stěžovatel byl v posuzovaném případě aktivně procesně legitimován, neboť v žalobě plausibilně tvrdil, že byl žalobou napadeným správním rozhodnutím zkrácen na svém veřejném subjektivním právu na přístup k dopravní

infrastruktury. Pro posouzení věci již nebylo rozhodné, zda toto veřejné subjektivní právo, jemuž odpovídá veřejnoprávní omezení práv vlastníka i provozovatele dráhy, se odvozuje pouze od zájmu na ochraně hospodářské soutěže v oblasti drážní dopravy, nebo zda lze v této souvislosti dokonce hovořit o tom, že je celostátní nebo regionální dráha (stejně jako veřejně přístupná vlečka) dle zákona o drahách předmětem specifické formy veřejného užívání.

IV. Závěr a náklady řízení

[52] Nejvyšší správní soud tedy dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná, proto usnesení městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 s. ř. s.). V něm bude městský soud vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.), přičemž v novém rozhodnutí rozhodne i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 věta první s. ř. s.).

P o u č e n í :

Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 12. června 2023

JUDr. Jakub Camrda
předseda senátu