



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Ladislava Hejtmánka a soudkyně JUDr. Hany Kadaňové, Ph.D. a JUDr. Naděždy Treschlové ve věci

žalobkyně:

České dráhy a.s.

sídlem Nábřeží Ludvíka Svobody 1222/12, Praha 1

proti

žalovanému:

Úřad pro ochranu hospodářské soutěže

sídlem Kpt. Jaroše 1926/7, Brno

o žalobě proti rozhodnutí předsedy Úřadu pro přístup k dopravní infrastruktuře ze dne 14. 2. 2020, č.j. UPDI-0542/20/BL

t a k t o :

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í:

Identifikace projednávané věci

1. Žalobkyně se žalobou došlou Městskému soudu v Praze dne 4. 9. 2023 (podanou původně k Obvodnímu soudu pro Prahu 1, kde obvodní soud zahájil řízení dne 18. 10. 2019 a pravomocně jej zastavil dne 10. 8. 2023) domáhala zrušení rozhodnutí uvedeného v záhlaví

Shodu s prvopisem potvrzuje J. S.

tohoto rozsudku (dále jen „napadené rozhodnutí“), kterým předseda Úřadu pro přístup k dopravní infrastruktuře zamítl její rozklad podaný proti výroku II. rozhodnutí Úřadu pro přístup k dopravní infrastruktuře ze dne 5. 3. 2019 č.j. UPDI-0564/18-OPDI-SPR/ZA (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“).

2. Ve vztahu k označení žalovaného soud poznamenává, že s účinností od 1. 1. 2024 byl zákonem č. 464/2023 Sb., kterým se mění a ruší některé zákony v souvislosti se zrušením Úřadu pro přístup k dopravní infrastruktuře, žalovaný Úřad pro přístup k dopravní infrastruktuře, který vydal žalobou napadené rozhodnutí, jakož i rozhodnutí prvostupňové, zrušen – srov. část desátá Přechodná ustanovení a část jedenáctá Zrušovací ustanovení tohoto zákona. Podle čl. X bodu 2. přechodných ustanovení tohoto zákona přešla působnost Úřadu pro přístup k dopravní infrastruktuře stanovená zvláštními zákony na Úřad pro ochranu hospodářské soutěže. Působnost k rozhodování podle ustanovení § 23d odst. 4 zákona č. 266/1994 Sb., o dráhách, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o dráhách“) tak přešla ve smyslu ustanovení § 69 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s.ř.s.“) na Úřad pro ochranu hospodářské soutěže, proto je od 1. 1. 2024 v souladu s § 69 in fine s.ř.s. žalovaným Úřad pro ochranu hospodářské soutěže, přičemž soud bude v tomto rozsudku pro zjednodušení označovat žalovaným i správní orgán prvního stupně, nemá-li rozlišení význam pro kontext odůvodnění.
3. Podstatou projednávané věci je nesouhlas žalobkyně s prvostupňovým a napadeným rozhodnutím, v němž žalovaný posuzoval soulad Prohlášení o dráze celostátní a o veřejně přístupných vlečkách provozovaných společností České dráhy, a.s. (JŘ 2018/2019) ve znění aktualizovaném k 5. 11. 2018 č.j. sddf/0028/18 (DFJP) a č.j. 59306/2017 (ČD) (dále též „Příloha č. 1“ a „Prohlášení 2019“), se zákonem o dráhách, a to podle jeho § 34e. Žalovaný v napadeném rozhodnutí shledal, že článek II., článek III. odst. 1 a odst. 2, a článek IV. Přílohy č. 1 Prohlášení 2019 jsou v rozporu s § 33 odst. 3 písm. k) zákona o dráhách.
4. Napadené rozhodnutí se dotýká práv a povinností Univerzity Pardubice, která jako nezávislý přidělcce vydala Prohlášení 2019 včetně Přílohy 1 spolu s žalobkyní. Univerzitě Pardubice tak svědčí postavení osoby zúčastněné na řízení ve smyslu ust. § 34 s.ř.s., Univerzita Pardubice nicméně práva osoby zúčastněné na řízení neuplatnila.
5. Čl. II. a III. Přílohy č. 1 Prohlášení 2019, jejichž další použití napadené rozhodnutí zakázalo, stanovily:
„Článek II.
Pokud dopravce uvede v žádosti o kapacitu nesprávné údaje, které mohou negativně ovlivnit bezpečnost a plynulost provozu (zejména kratší délka vlaku, než vlak ve skutečnosti má) nebo vjede na vlečku či celostátní dráhu bez podání žádosti, uhradí ve prospěch provozovatele dráhy 10 000,- Kč (slovy: deset tisíc korun českých) za každý jednotlivý případ.
Článek III.
(1) Provozovatel dráhy uhradí dopravci 1 000,- Kč (slovy: jeden tisíc korun českých) za každý případ, kdy:
a) koná výluky, která nebyla projednána s dopravcem,
b) odřekne předem projednanou výluky,
c) změní termín předem projednané výluky, kde změnou termínu se rozumí změna data nebo času konání výluky.
(2) Povinnost úhrady této sankce se nevztahuje na případy:
a) neprojednaných výluk, které byly zaviněny vyšší mocí,
b) neprojednaných výluk, které neměly vliv na jízdu vlaku dopravce,

Shodu s prvopisem potvrzuje J. S.

c) podle odst. 2, písm. b) nebo c), pro které dopravce nepředal provozovateli dráhy nebo nerealizoval své opatření do příslušného rozkazu o výluce s dopadem na jízdu konkrétního vlaku, d) zkrácení doby trvání výluky z důvodu dřívějšího dokončení plánovaných výlukových prací.

(2) Smluvní strana má vedle sankční platby dle této přílohy vůči druhé smluvní straně nárok na odškodnění jen ve výši převyšující smluvní pokutu, která jí vznikne porušením povinnosti chráněné sankcí.“

6. Sporné je, zda předmětem sankčních ujednání za narušení provozování drážní dopravy mohou být i jiné sankce, které nejsou narušením provozování drážní dopravy, a zda může žalovaný zahájit řízení o posouzení souladu prohlášení o dráze v průběhu platnosti příslušného jízdního řádu.

Obsah žaloby

7. Žalobkyně v prvním žalobním bodu podané žaloby namítá, že prohlášení o dráze je soukromoprávním jednáním, jak dovodil i Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 7. 5. 2014, č.j. 1 As 28/2014-6, vztahuje se tedy na něj zásada zakotvená v čl. 2 odst. 3 Listiny základních práv a svobod, kdy každý může činit, co není zákonem zakázáno. Ust. § 33 odst. 3 zákona o dráhách stanoví jen minimální povinný rozsah prohlášení o dráze, včetně pokut pod písm. k). Vedle toho může prohlášení o dráze obsahovat i jiné údaje, tedy i jiné soukromoprávní sankce, které zákon o dráhách výslovně nestanoví ani nezakazuje. Jelikož je prohlášení o dráze soukromoprávním jednáním, posoudí se smluvní pokuty analogicky ustanovení § 555 odst. 1 zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „občanský zákoník“) podle svého obsahu, a nikoliv podle toho, kde se v prohlášení o dráze nachází. Fakultativní smluvní pokuty zákon o dráhách neupravoval a neupravuje, proto s ním nemohou být v rozporu. Žalovaný tudíž není podle § 34e zákona o dráhách oprávněn posuzovat soulad fakultativních smluvních pokut se zákonem o dráhách. Jelikož tak v žalované věci učinil, porušil § 2 odst. 1 a 2 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“).
8. Žalobkyně poznamenává, že nevidí právní ani věcnou relevanci žalovaným zastávaného názoru. Umístění ustanovení o fakultativních smluvních pokutách mezi ustanovení o obligatorních smluvních pokutách žádného z dopravců, žalobkyni jako dopravce nevylučuje, nediskriminuje, aniž by představovalo zneužití dominantního postavení provozovatele dráhy.
9. V druhém žalobním bodu žalobkyně namítá, že řízením podle § 34e zákona o dráhách je zejména chráněna hospodářská soutěž při poskytování přepravních služeb. Tato ochrana by měla mít s ohledem na § 34e odst. 1 zákona o dráhách ve vazbě na čl. 56 odst. 2 směrnice EP a Rady 2012/34/EU o vytvoření jednotného evropského železničního prostoru (dále též „směrnice 2012/34“), pokud možno, preventivní charakter. Zahájení řízení z moci úřední podle § 34e odst. 1 zákona o dráhách co nejdříve po zveřejnění prohlášení o dráze je tak nejen pravomocí, nýbrž i úřední povinností žalovaného, jejíž včasný výkon má předem zabránit, aby prohlášením o dráze k ohrožení hospodářské soutěže vůbec došlo. I z toho důvodu zákon o dráhách stanoví v § 33 odst. 1 pro zveřejnění prohlášení o dráze nejméně dvanáctiměsíční lhůtu před začátkem platnosti jízdního řádu, na který se prohlášení o dráze vztahuje, aby měl žalovaný dostatek času případně podle § 34e zákona o dráhách zahájit řízení a v něm rozhodnout tak, že jeho meritorní rozhodnutí nabude právní moci před platností dotčeného jízdního řádu. Jen tak nebude moci mít prohlášení o dráze případně odporující zákonu o dráhách zamýšlené právní účinky na vztahy upravené smlouvou o

provozování drážní dopravy, a tedy neohrozí hospodářskou soutěž. Žalobkyně v této souvislosti poukazuje na zásadu právní jistoty pro dopravce a provozovatele dráhy jakožto strany smlouvy o provozování drážní dopravy. Namítá, že v daném případě žalovaný rozhodl podle § 34e odst. 3 zákona o dráhách až po devíti měsících platnosti dotčeného jízdního řádu, na který se předmětné prohlášení o dráze vztahuje. Po 75 % doby platnosti jízdního řádu, na který se prohlášení o dráze vztahovalo, se tak dopravci (žalobkyni jako dopravce nevyjímaje) a žalobkyně jakožto provozovatel dráhy řídili prohlášením o dráze, které žalovaný posléze prohlásil za odporující zákonu o dráhách. Žalovaný podle žalobkyně svým postupem nejen v rozporu s § 2 odst. 3 správního řádu porušuje soukromý zájem smluvních stran na právní jistotě, ale současně v rozporu s § 2 odst. 4 správního řádu porušuje veřejný zájem na ochraně hospodářské soutěže, jež většinu doby neprobíhala na základě pravidel, která teprve téměř na konci této doby teprve žalovaný prohlásil za odporující zákonu o dráhách.

10. Žalobkyně má za to, že jelikož žalovaný nesdílí její názor ohledně interpretace § 34e odst. 1 zákona o dráhách ve vazbě na čl. 56 odst. 2 směrnice 2012/34, hrozí bez autoritativní interpretace soudem opakování negativního postupu žalovaného. Z tohoto hlediska má rozhodnutí soudu o žalobě do budoucna význam pro všechny v tuzemsku působící provozovatele dráhy a dopravce, uzavírající smlouvu o provozování drážní dopravy, jejíž součástí je prohlášení o dráze.

Vyjádření žalovaného

11. Žalovaný s podanou žalobou nesouhlasil a navrhl její zamítnutí. Vzhledem k podobnosti rozkladových a žalobních námitek odkázal na odůvodnění napadeného rozhodnutí, a vyjádřil se věcně se stejnými závěry jako v napadeném rozhodnutí, které pokládá za souladné s právními předpisy, za správné a zákonné.

Posouzení věci Městským soudem v Praze

12. Městský soud v Praze přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí v rozsahu uplatněných žalobních bodů, jimiž je vázán (§ 75 odst. 2 věta první s.ř.s.), a vycházel přitom ze skutkového i právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s.ř.s.).
13. O žalobě soud rozhodl v souladu s ust. § 51 odst. 1 s.ř.s. bez jednání, neboť účastníci řízení na nařízení jednání netrvali. Jednání nebylo třeba nařizovat ani za účelem dokazování, jelikož soud nepokládal za potřebné provádět důkazy na rámec toho, co plyne ze správního spisu.
14. Při posouzení žaloby soud vyšel zejména z následujících právních předpisů.
15. Podle ust § 33 odst. 1 zákona o dráhách přidělce zpracuje prohlášení o dráze, ve kterém stanoví nediskriminační pravidla pro přidělování a odnímání kapacity dráhy, pro přístup na dráhu, její užití a pro výpočet ceny za toto užití, a zveřejní je nejpozději 12 měsíců přede dnem nabytí platnosti jízdního řádu způsobem umožňujícím dálkový přístup. Přídělce alespoň 30 dnů přede dnem zveřejnění prohlášení o dráze umožní osobám, které o to mají zájem, aby se vyjádřily k jeho obsahu. Přídělce prohlášení o dráze zveřejní v českém jazyce a v překladu do alespoň jednoho jazyka jiného členského státu. V případě rozporu mezi českým a cizojazyčným zněním prohlášení o dráze je rozhodující české znění.

Shodu s prvopisem potvrzuje J. S.

16. Podle odst. 3 téhož ustanovení prohlášení o dráze obsahuje alespoň (...) k) vzorový návrh ujednání o sankčních platbách za narušení provozování drážní dopravy a nevyužití přidělené kapacity dráhy, včetně nestranného způsobu mimosoudního řešení sporů týkajících se narušení provozování drážní dopravy (...).
17. Podle ust. § 34e zákona o dráhách (1) Úřad na návrh žadatele o přidělení kapacity dráhy nebo z moci úřední rozhodne, zda některá z částí zveřejněného prohlášení o dráze není v rozporu s tímto zákonem. Bylo-li prohlášení o dráze zveřejněno z důvodu změn údajů v něm obsažených, návrh lze podat jen ohledně těchto změn. (2) Návrh musí obsahovat údaje o tom, která část prohlášení o dráze je v rozporu s tímto zákonem, v čem je tento rozpor spatřován, a označení důkazů potřebných k jeho prokázání. (3) Rozhodne-li Úřad, že některá z částí prohlášení o dráze je v rozporu s tímto zákonem, stanoví v rozhodnutí přiměřenou lhůtu, po jejímž uplynutí nelze takovou část použít. Přídělce nebo provozovatel dráhy, jde-li o veřejně přístupnou vlečku, část, která je v rozporu s tímto zákonem, nahradí částí novou, kterou zaznamená do prohlášení o dráze a prohlášení o dráze opětovně zveřejní. (4) Úřad je povinen vydat rozhodnutí nejpozději do 40 dnů ode dne zahájení řízení.
18. Podle ust. § 555 odst. 1 občanského zákoníku se právní jednání posuzuje podle svého obsahu.
19. Podle čl. 56 odst. 2 směrnice 2012/34 aniž jsou dotčeny pravomoci vnitrostátních orgánů pro hospodářskou soutěž týkající se zajištění hospodářské soutěže na trzích železniční dopravy, má regulační subjekt pravomoc sledovat situaci v oblasti hospodářské soutěže na trzích železniční dopravy a z vlastní iniciativy a s cílem předcházet diskriminaci žadatelů zejména kontroluje odst. 1 písm. a) až g). Kontroluje zejména to, zda zpráva o síti neobsahuje diskriminační ustanovení či nedává provozovateli infrastruktury prostor pro volné uvážení, který by mohl být využit k diskriminaci žadatelů.
20. Podle ust. § 2 odst. 3 správního řádu správní orgán šetří práva nabytá v dobré víře, jakož i oprávněné zájmy osob, jichž se činnost správního orgánu v jednotlivém případě dotýká (dále jen „dotčené osoby“), a může zasahovat do těchto práv jen za podmínek stanovených zákonem a v nezbytném rozsahu.
21. Podle ust. § 2 odst. 4 správního řádu správní orgán dbá, aby přijaté řešení bylo v souladu s veřejným zájmem a aby odpovídalo okolnostem daného případu, jakož i na to, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly.
22. Před vypořádáním jednotlivých žalobních bodů městský soud konstatuje, že je po prostudování správního spisu a prvostupňového a napadeného rozhodnutí toho názoru, že žalobkyni se jak v prvostupňovém, tak v napadeném rozhodnutí dostalo dostatečné a srozumitelné odpovědi na obě její věcné námitky, které s obdobným obsahem vznášela již v průběhu správního řízení. Vzhledem k tomu, že není smyslem soudního přezkumu stále dokola podrobně opakovat již jednou vyřčené a pouze tak žalobkyni poskytnout „jinou“ či „lepší“ odpověď na její námitky, soud odkazuje na odůvodnění napadeného rozhodnutí, které považuje za řádné a věcně správné, především pak na str. 3 a 4, kde žalovaný jednotlivě vypořádal obě rozkladové námitky následujícím způsobem:
23. „Povinnou součástí prohlášení o dráze podle § 33 odst. 3 písm. k) zákona o dráhách je „vzorový návrh ujednání o sankčních platbách za narušení provozování drážní dopravy a nevyužití přidělené kapacity dráhy, včetně nestranného způsobu mimosoudního řešení sporů týkajících se narušení provozování drážní dopravy“. Příloha č. 1 je nazvána „Návrh ujednání o sankčních platbách za narušení provozování drážní dopravy a nevyužití přidělené kapacity dráhy, včetně

nestranného způsobu mimosoudního řešení sporů týkajících se narušení provozování drážní dopravy na dráze celostátní a veřejně přístupných vlečkách provozovaných Českými drahami, a. s.“ Sám přídělcé tedy prohlásil, že jde o sankční platby podle § 33 odst. 3 písm. k) zákona o dráhách a nikoliv o jiné sankce. Sankční platby vycházející z § 33 odst. 3 písm. k) zákona o dráhách musejí být v prohlášení o dráze uvedeny a jsou tedy jeho povinnou součástí. Obsah přílohy musí odpovídat jejímu nadpisu, který vystihuje povahu upravených sankcí. Struktura prohlášení je utvářena mnoha prvky, nicméně jednu z hlavních rolí mezi nimi hrají nadpisy. Nadpisy vytváří osnovu textu, pokud si dopravce přečte pouze nadpis (nadpis kapitoly), měl by dopředu získat jasnou představu o celém textu. V opačném případě jsou dopravci uváděni v omyl. Pokud jsou tedy pod nadpisem odkazující na sankční platby uvedeny sankce jiné, nejde o sankční platby za narušení provozování drážní dopravy a příslušný text je zavádějící. Tímto způsobem nelze sankční platby v prohlášení o dráze upravovat. Pasáž obsahující sankční platby podle zákona o dráhách jiné sankce obsahovat nemůže. Prohlášení o dráze je formou právního jednání provozovatele dráhy a dopravce. Aby vztahy upravené v prohlášení o dráze byly právním jednáním ve smyslu § 553 občanského zákoníku, musí být jeho obsah určitý a srozumitelný a musí být možno jej zjistit alespoň výkladem, jinak prohlášení o dráze nesplňuje podmínky § 33 odst. 1 zákona o dráhách. V důsledku uvedeného pochybení je část prohlášení v rozporu se zákonem o dráhách. Takto nazvané sankce, které však nejsou sankčními platbami podle § 33 odst. 3 písm. k) zákona o dráhách, jsou pak s tímto zákonem v rozporu. Odvolací orgán nesouhlasí s tvrzením ČD, že posuzoval sankce podle občanského zákoníku. Odvolací orgán pouze posuzoval a shledal rozpor obsahu sankcí se zákonem o dráhách.“

24. „Podle § 34e zákona o dráhách může Úřad z moci úřední rozhodovat o souladu či nesouladu prohlášení o dráze se zákonem o dráhách. Toto ustanovení, ani žádné jiné ustanovení, neukládá Úřadu povinnost zahajovat řízení o jeho posouzení v konkrétních lhůtách. Zákon tedy zahájení řízení z moci úřední nelimituje. Úřad nemá povinnost posoudit soulad prohlášení o dráze před platností jízdního řádu. Navíc prohlášení o dráze lze podle § 33 odst. 5 zákona o dráhách kdykoliv měnit, a to i v průběhu platnosti jízdního řádu. Ustanovení § 2 odst. 3 správního řádu obsahuje obecné zásady správního řízení, a to zásadu ochrany dobré víry a zásadu proporcionality a žádnou lhůtu k zahájení řízení z moci úřední nestanoví. K tomu odvolací orgán uvádí, že obě zásady souvisí zejména s principem presumpce správnosti veřejnoprávních aktů a nikoliv soukromoprávního jednání, jímž je i prohlášení o dráze. Zásah Úřadu není zásahem do právní jistoty ani dopravců, ani provozovatele dráhy či přídělcé, jelikož je v zájmu všech, aby prohlášení o dráze bylo v souladu se zákonem o dráhách. Ostatně nelze právně ani jinak podporovat stav, kdy je prohlášení o dráze v rozporu se zákonem a provozovatel dráhy ani přídělcé si nepřejí změnu tohoto stavu. Právní jistota vyplývá z práva. V nastíněných souvislostech však nelze aprobovat stav, který by bylo možné charakterizovat spíše jako „protiprávní jistotu“. Úřad do Prohlášení 2019 zasáhl z moci úřední zákonným postupem, tedy v souladu s možnostmi, které mu dává zákon o dráhách a správní řád. Ustanovení § 68 odst. 3 správního řádu ukládá odůvodnit rozhodnutí, nikoliv datum zahájení správního řízení z moci úřední. Obecný požadavek na odůvodnění data zahájení řízení správní řád nestanoví. Preambule směrnice odůvodňuje v ní uvedené požadavky a není právně závazná. Body 49 a 52 preambule směrnice 2012/34/EU se Úřadu netýkají. Na něj se vztahuje zejména čl. 56 směrnice 2012/34/EU, ani ten však žádné lhůty pro zahájení řízení Úřadem neupravuje.“
25. Městský soud v Praze se s odůvodněním žalovaného ztotožňuje a bere jej za své. Platí, že pokud žalobce v žalobních bodech neprezentuje dostatečně konkrétní názorovou oponenturu vedoucí ke zpochybnění závěrů správního orgánu, nemusí pak soud hledat způsob pro alternativní a originální vyjádření závěrů, k nimž již správně dospěl správní

orgán (podrobněji srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 11. 2014, č.j. 6 As 54/2013-128). Městský soud se proto k jednotlivým žalobním bodům vyjádří pouze ve stručnosti.

26. V prvním žalobním bodu žalobkyně namítala, že ust. § 33 odst. 3 písm. k) nevylučuje, aby součástí pasáže Prohlášení 2019 nazvané „*Návrh ujednání o sankčních platbách za narušení provozování drážní dopravy, včetně nestranného způsobu mimosoudního řešení sporů týkajících se narušení provozování drážní dopravy na dráze celostátní a veřejně přístupných vlečkách provozovaných Českými drahami, a.s.*“ a obsahující ujednání o sankčních platbách za narušení provozování drážní dopravy a nevyužití přidělené kapacity dráhy nebo součástí jiné části prohlášení o dráze byly i jiné smluvní pokuty, než jen pokuty za narušení provozování drážní dopravy a nevyužití přidělené kapacity dráhy.
27. Městský soud k tomu uvádí, že prohlášení o dráze lze považovat za veřejnou nabídku ve smyslu § 1780 až 1784 občanského zákoníku. V prohlášení o dráze musí být uvedeny sankční platby vycházející z § 33 odst. 3 písm. k) zákona o dráhách, a jsou tedy jeho povinnou součástí.
28. Prohlášení o dráze činí přidělce / provozovatel jako navrhovatel. Městský soud je přesvědčen, že členění prohlášení o dráze může mít vliv na význam nebo výklad jednotlivých ujednání v konkrétní pasáži prohlášení o dráze. Rozčlení-li přidělce / provozovatel prohlášení o dráze na jednotlivé pasáže a určitou pasáž nazve tak, že na základě názvu lze očekávat, že pasáž obsahuje vzorový návrh obligatorních sankcí, pak je dle přesvědčení soudu na místě, aby příslušná pasáž korespondovala s názvem a obsahovala tedy pouze vzorový návrh obligatorních sankcí. Pokud takto přidělce / provozovatel nepostupoval a do pasáže zařadil rovněž návrh sankcí fakultativních, mohl tímto zavádějícím postupem uvést dopravce v omyl ohledně povahy sankcí. Návrh fakultativních sankcí tak, jak jej žalobkyně učinila, respektive tím, do jaké pasáže prohlášení o dráze jej žalobkyně zařadila, je totiž způsobilý vyvolat dojem, že se jedná o obligatorní součást prohlášení o dráze. Obligatorní sankce je pak, na rozdíl od sankce fakultativní, sankcí vznikající přímo ze zákona. Dopravce tak ve výsledku v prohlášení o dráze obdržel nejasný návrh, který zavádějícím způsobem evokoval, že příslušný návrh sankce není požadavkem navrhovatele, ale je zákonnou podmínkou provozování drážní dopravy na dané dráze.
29. V důsledku uvedeného pochybení soud považuje příslušnou část prohlášení o dráze v rozporu se zákonem o dráhách. Městský soud proto shledává správným postup žalovaného, který podle ust. § 34e zákona o dráhách rozhodl, že článek II., článek III. odst. 1 a odst. 2, a článek IV. Přílohy č. 1 Prohlášení 2019, jsou v rozporu s § 33 odst. 3 písm. k) zákona o dráhách, a stanovil lhůtu, po jejímž uplynutí nelze takovou část použít.
30. Městský soud se nedomnívá, že by žalovaný svým postupem přistoupil k posouzení souladu fakultativních smluvních pokut se zákonem o dráhách z obsahového hlediska, jak naznačuje žalobkyně v žalobní námitce. Žalovaný pouze napravit situaci, kdy žalobkyně zařazením návrhu fakultativní sankce mezi sankce obligatorní, které jsou na rozdíl o fakultativních sankcí zákonnými předpoklady pro provozování dopravy, v prohlášení o dráze skrytě posílila svoji pozici vůči dopravci. Jednala tedy netransparentně. Požadavek transparentnosti přitom vyplývá i z důvodové zprávy k zákonu o dráhách, která prohlášení o dráze vymezila jako „*určitou veřejnou nabídku, popř. smluvní podmínky provozovatele dráhy, o nichž nelze vyjednávat, s ohledem na zaručení požadavku transparency a nediskriminace.*“ (Důvodová

zpráva k zákonu č. 319/2016 Sb., změna zákona o dráhách a dalších souvisejících předpisů, ze dne 23. 9. 2015, § 33, str. 29, sněmovní tisk č. 608/0).

31. Namítá-li žalobkyně, že svým postupem nikoho nediskriminovala, je třeba připomenout, že ač je v ust. § 33 odst. 1 věta první zákona o dráhách výslovně zakotven požadavek nediskriminace při stanovení obsahu prohlášení o dráze („*Přídělce zpracuje prohlášení o dráze, ve kterém stanoví nediskriminační pravidla pro přidělování a odnímání kapacity dráhy, pro přístup na dráhu, její užití a pro výpočet ceny za toto užití...*“), neznamená to, že by tato zákonná formulace vylučovala aplikaci ostatních základních právních zásad platných obecně pro veřejné nabídky a opravňovala přídělce / provozovatele dráhy tyto základní zásady nedodržovat. Žalobkyně tak byla povinna formulovat prohlášení o dráze nejen nediskriminujícím způsobem, ale též způsobem, který respektuje pravidla sloužící jako základní výkladová vodítka pro řádnou interpretaci veřejné nabídky zájemcem. Tento požadavek žalobkyně v Prohlášení 2019 nedodržela.
32. Soud tak k námitce prvního žalobního bodu uzavírá, že neshledal nezákonnost napadeného rozhodnutí. První žalobní bod proto soud neshledal důvodným.
33. V druhém žalobním bodu žalobkyně namítla nerespektování preventivního charakteru řízení o posouzení souladu prohlášení o dráze s právními předpisy a pozdní zahájení tohoto řízení, kdy k zahájení řízení došlo až v průběhu platnosti příslušného jízdního řádu.
34. Městský soud k tomu uvádí, že zákonodárce nekoncepoval státní dozor žalovaného tak, že by tento měl podobu předběžné kontroly, která by musela proběhnout vždy před uzavřením smlouvy o provozování drážní dopravy na dané dráze. Ingerence veřejné moci není postavena na schvalovacím či povolovacím principu, a proto je podle názoru soudu postup dle ust. § 34e zákona o dráhách možný i v průběhu platnosti příslušného jízdního řádu. Městský soud v této souvislosti poukazuje na ust. čl. 27 odst. 3 směrnice 2012/34, které předpokládá možnost aktualizace prohlášení o dráze dle potřeby; na tuto možnost reaguje rovněž zákon o dráhách v ust. § 33 odst. 5. Vzhledem k tomu, že aktualizaci lze učinit i v průběhu jízdního řádu, nepochybně také řízení o posouzení souladu prohlášení o dráze se zákonem o dráhách lze zahájit i v průběhu jízdního řádu.
35. Městský soud doplňuje, že žalovaný v napadeném rozhodnutí stanovil přiměřenou devadesátidenní lhůtu, během níž měla žalobkyně možnost napravit rozpor prohlášení o dráze s požadavky zákona a tím narovnat obsah vzájemných smluvních vztahů s dopravcem. Vzhledem k této možnosti je dle městského soudu nerelevantní dílčí žalobní námitka týkající se zásahu do práv dopravců.
36. Městský soud nemůže přisvědčit ani dílčí žalobní námitce o překročení pravomoci žalovaného při posuzování souladu prohlášení o dráze s jiným právním předpisem než zákonem o dráhách.
37. Je pravdou, že ust. § 34e odst. 1 zákona o dráhách opravňuje žalovaného přezkoumávat soulad prohlášení o dráze s tímto zákonem (viz „[...] *zda není v rozporu s tímto zákonem*“). V současné právní úpravě je podle § 34e zákona o dráhách tato pravomoc již výslovně zakotvená; obdobně dříve dovodila civilní judikatura, která se zabývala ust. § 34g zákona o dráhách ve znění účinném do 31. 3. 2017 § 34g (rozsudek Městského soudu v Praze sp. zn. 29 Co 326/2021, bod 26). Ust. § 34e zákona o dráhách však nelze vykládat izolovaně, ale naopak je třeba jej vykládat celistvě a v souladu se směrnicí č. 2012/34. Ta dává žalovanému pravomoc aplikovat unijní právo. Obdobně lze pravomoc aplikovat unijní právo dovodit i

z ust. § 58 odst. 1 zákona o dráhách: podle něj žalovaný vykonává státní dozor nad dodržováním povinností stanovených tímto zákonem nebo jinými právními předpisy a mezinárodními smlouvami, které jsou součástí právního řádu, v oblasti drah. Z toho je zřejmé, že pravomoc žalovaného nelze redukovat tak, jak namítá žalobkyně, naopak je dána pravomoc žalovaného posuzovat dodržování povinností vyplývajících jak z ústavních, tak z podzákonných právních předpisů, a rovněž z mezinárodních smluv, i unijního práva, které je součástí českého právního řádu.

38. Soud nesouhlasí ani s argumentací žalobkyně dovolávající se ohledně pozdě vydaného zákazu použití předmětných článků zásady právní jistoty. Je-li zde protiprávní stav, nelze hovořit o zásahu do právní jistoty. Obdobně soud neshledává narušení veřejného zájmu na ochraně hospodářské soutěže. Napadené rozhodnutí sledovalo legitimní cíl a žádného z dopřadvů nezvýhodnilo či naopak neznevýhodnilo.
39. Argumentace obsažená v druhém žalobním bodu tedy nemůže obstát.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

40. Žalobkyně tedy se svými námitkami neuspěla, v řízení o žalobě nevyšly najevo žádné vady, k nimž je nutno přihlížet z úřední povinnosti. Městský soud v Praze proto žalobu zamítl jako nedůvodnou podle § 78 odst. 7 s.ř.s.
41. Výrok o nákladech řízení je odůvodněn ustanovením § 60 odst. 1 s.ř.s., neboť žalobkyně nebyla ve sporu úspěšná a žalovanému správnímu orgánu žádné náklady v řízení nevznikly.

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 dne 28. srpna 2024

Shodu s prvopisem potvrzuje J. S.

JUDr. Ladislav Hejtmánek v. r.
předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje J. S.