



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Jitky Zavřelové a soudců Petra Mikeše a Milana Podhrázkého v právní věci žalobkyně: **České dráhy, a. s.**, se sídlem nábreží Ludvíka Svobody 1222/12, Praha 1, proti žalovanému: **Úřad pro ochranu hospodářské soutěže**, se sídlem tř. Kpt. Jaroše 1926/7, Brno, proti rozhodnutí předsedy Úřadu pro přístup k dopravní infrastruktuře ze dne 13. 8. 2021, čj. UPDI-2746/21/KP, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 20. 6. 2023, čj. 3 A 120/2021-85,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalobkyně **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalovanému **s e** náhrada nákladů řízení **n e p ř i z n á v á .**

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Rozhodnutím z 25. 6. 2021, čj. UPDI-2214/21/DV (dále „prvostupňové rozhodnutí“), shledal Úřad pro přístup k dopravní infrastruktuře (dále „původní žalovaný“) žalobkyni vinnou ze spáchání přestupku podle § 51 odst. 1 písm. i) zákona č. 266/1994 Sb., o drahách, ve znění účinném od 15. 1. 2020 do 31. 1. 2022 (dále „zákon o drahách“). Tohoto přestupku se žalobkyně měla dopustit tím, že v souvislosti s výběrem platby za užití části celostátní dráhy,

- a) kterou provozovala mezi železničními stanicemi Praha Vršovice seř. n. a Praha Jih, a dále v obvodech železničních stanic Bohumín, Děčín hl. n. a Praha Jih, a současně na

ní provozovala drážní dopravu, která neslouží výhradně k zajištění provozování této dráhy, a to v období platnosti jízdního řádu 2020;

- b) kterou provozovala v období platnosti jízdního řádu 2020, avšak pouze v obvodu železniční stanice České Budějovice do 16. 9. 2020 a v obvodu železniční stanice Tábor do 9. 11. 2020, a současně na ní v týchž obdobích provozovala drážní dopravu, která nesloužila výhradně k zajištění provozování této dráhy,

sama vystavovala v období od 14. 7. 2020 do 14. 10. 2020 daňové doklady (faktury) a interní žádosti o úhradu, a to za druhé a třetí kalendářní čtvrtletí roku 2020. V rozporu s § 32 odst. 3 věty čtvrté zákona o drahách tedy sama obstarávala výkon hlavních činností, ačkoliv k tomu nebyla oprávněna. Tím došlo k porušení § 51 odst. 1 písm. i) zákona o drahách [pozn. NSS: v době rozhodování o této kasační stížnosti jde o ustanovení § 51 odst. 1 písm. j) tohoto zákona]. Žalobkyni byla za tento přestupek uložena pokuta ve výši 95 000 Kč, a to podle § 51 odst. 10 písm. d) tohoto zákona.

[2] NSS pro vysvětlení dodává, že hlavní činností se rozumí *činnosti související se sjednáním a výpočtem ceny a s výběrem platby za užití dráhy, s přidělením kapacity dráhy a v případě dráhy celostátní nebo regionální rovněž se zpracováním prohlášení o dráze* (§ 2 odst. 12 zákona o drahách). Za určitých okolností (§ 32 odst. 3 téhož zákona) danou dráhu provozuje její provozovatel (zde žalobkyně), který ji zabezpečuje, obsluhuje a organizuje na ní drážní dopravu (§ 2 odst. 3 téhož zákona). Jestliže však provozovatel zároveň na dané dráze také provozuje i drážní dopravu, která neslouží výhradně k zajištění provozování této dráhy, tak výkon hlavních činností musí být obstaráván tzv. nezávislým přidělcem [zde Dopravní fakulta Jana Pernera, Univerzita Pardubice (dále „dopravní fakulta“)]. Pokud je tedy dráha provozována (tj. udržována a organizována) stejným subjektem, který na ní zároveň provozuje dopravu, tak vybírat platby za její užití či přidělovat její kapacitu by měl subjekt odlišný od provozovatele dráhy. V nyní projednávaném případě byla žalobkyně shledána vinnou z toho, že vykonávala právě i tyto úkony, byť je dle původního žalovaného měla činit pouze dopravní fakulta. Tato úprava je výsledkem implementace směrnice Evropského parlamentu a Rady 2012/34/EU z 21. 11. 2012 o vytvoření jednotného evropského železničního prostoru (dále „směrnice o železničním prostoru“), konkrétně jejích článků 7 a 38. Dle této směrnice má nezávislý přidělcce dohlédnout na rovný přístup k železniční síti. Nezávislý přidělcce musí také vypracovat tzv. prohlášení o dráze, ve kterém stanoví pravidla pro přidělování a odnímání kapacity dráhy (§ 33 odst. 1 téhož zákona).

[3] V záhlaví uvedeným rozhodnutím předseda původního žalovaného zamítl rozklad žalobkyně a prvostupňové rozhodnutí potvrdil (dále „rozhodnutí předsedy“).

[4] Proti tomuto rozhodnutí podala žalobkyně žalobu k Městskému soudu v Praze, který ji v záhlaví uvedeným rozsudkem zamítl.

[5] Úvodem svého rozsudku zrekapituloval obsah podání účastníků řízení o žalobě, dotčenou právní úpravu a obsah správního spisu. Z něj vyplývá, že žalobkyně vystavovala faktury za užití dráhy sama a až následně, na základě interní žádosti, převedla získané poplatky na účet dopravní fakulty. Dále se městský soud zabýval prvním okruhem námitek, dle kterých žalobkyně nemohla daný přestupek vůbec spáchat. Skutečnost, že podle § 51 odst. 1 písm. i) zákona o drahách může být pachatelem přestupku jen ten subjekt, který *za provozovatele dráhy* obstará výkon hlavních činností, ještě neznamená, že tímto pachatelem

pokračování

nemůže být sama provozovatelka, neboť splňuje podmínku dovětku, že k této činnosti *není podle § 32 odst. 3 oprávněna*. Výkon hlavních činností musí v takovém případě obstarat někdo nestranný, kdo na dané dráze neprovozuje dopravu.

[6] Žalobkyně zároveň mohla, dle městského soudu, spáchat daný přestupek i během lhůty podle § 34e odst. 3 zákona o drahách. Původní žalovaný v řízení o přezkumu prohlášení o dráze podle § 34e zákona o drahách stanovil rozhodnutím z 16. 10. 2020 tuto lhůtu, po jejímž uplynutí nebylo možné použít pravidla o fakturaci obsažená v části *Prohlášení o dráze celostátní provozované společností České dráhy, a. s.* (dále „Prohlášení ČD“) (pozn. NSS: toto rozhodnutí původního žalovaného z 16. 10. 2020 bylo v rozkladovém řízení změněno rozhodnutím předsedy původního žalovaného z 8. 1. 2021 – bod [37] tohoto rozsudku). Tím stanovil, že daná část Prohlášení ČD je nezákonná a že je potřeba ji změnit. To však neznamená, že v dané lhůtě nebylo možné spáchat nyní posuzovaný přestupek. Z toho také vyplývá, že původní žalovaný neporušil zásadu legitimního očekávání, neboť řízení podle § 34e odst. 3 zákona o drahách a nyní posuzované řízení jsou dvě rozdílná, na sobě nezávislá správní řízení. Je tak irelevantní, zda v jiných případech postupu v souladu s prohlášením o dráze byla či nebyla vyvozena přestupková odpovědnost (druhý žalobní bod). Otázka, zda byl tento přestupek spáchán v omylu, je irelevantní, neboť podnikající právnické osobě je přičítána objektivní odpovědnost za protiprávní stav, nikoliv subjektivní odpovědnost za zavinění.

[7] Jako nedůvodnou shledal městský soud i třetí námitku, tj. námitku o nenaplnění společenské škodlivosti nyní posuzovaného jednání. Podle § 51 odst. 1 písm. i) zákona o drahách je výkon činnosti bez příslušného oprávnění škodlivý již sám o sobě. Objektem této skutkové podstaty je totiž nestranný výkon tzv. hlavních činností, což žalobkyně z pozice provozovatele dráhy a zároveň dopravce na této dráze nemohla naplnit. Jiné skutečnosti (například rozdíl mezi celkovou výší inkasované částky za užití dráhy dovoleným a nedovoleným způsobem výběru platby) proto nebylo na místě zjišťovat.

[8] Co se týče čtvrtého a pátého žalobního okruhu, tak v nich žalobkyně brojila proti druhu uloženého trestu a jeho výměře. Městský soud úvodem zrekapituloval závěry judikatury, dle které soudy nehodnotí spravedlnost uložené pokuty, nýbrž hodnotí, zda správní orgán své správní uvážení nezneužil či nepřekročil. Soudy tedy mají posuzovat zákonnost posuzované pokuty. Správní orgány se ve svých rozhodnutích podrobně zabývaly relevantními okolnostmi věci a výší sankce a uložily žalobkyni pokutu ve výši 95 000 Kč, tj. méně než 10 % z maximální možné pokuty 1 mil. Kč. Správní orgány uvedly, že u společnosti provozující dráhu se předpokládá vysoká odborná úroveň. Jako přítěžující okolnost bylo shledáno jednak to, že žalobkyně v Prohlášení ČD své protiprávní jednání předem avizovala. Problematický je také vysoký počet útoků, kdy žalobkyně měla vystavit více než 40 faktur za více než 8 mil. Kč, či skutečnost, že žalobkyně tyto faktury neposkytla dopravní fakultě.

[9] Jako polehčující okolnost pak bylo shledáno, že část Prohlášení ČD byla aktualizací z 26. 1. 2021 upravena a že nedošlo k poškození ostatních dopravců. Co se týče významu chráněného zájmu, tak správní orgány shledaly, že rozsah dopravy na dotčených drahách je marginální. Správní orgány dále přihlédly k majetkovým poměrům a tržbám žalobkyně; stejně tak přihlédly i k pokutě ve výši 5 000 Kč za jiný přestupek, kdy v rámci zásady absorpce snížily nyní posuzovanou pokutu o 5 000 Kč na 95 000 Kč. Vzhledem k obratu žalobkyně ve výši desítek miliard Kč nemůže být výše pokuty ovlivněna ani deklarovanou

ztrátou 4 mld. Kč za rok 2020 v důsledku epidemie COVID-19. Správní orgány nebraly v potaz délku dotčených drah, ale jejich nezbytnou potřebu pro jiné dopravce.

[10] Městský soud se s tímto zhodnocením správních orgánů ztotožnil. Vzhledem k majetkovým poměrům žalobkyně nelze tuto pokutu pokládat za likvidační ani omezující. Pokuta splnila funkci represivní i preventivní, resp. žalobkyně materiálně pocítí dopad uložené pokuty. Městský soud proto nepřistoupil k provedení dalších důkazů k otázce přiměřenosti pokuty, neboť správní orgány shromáždily v tomto ohledu dostatek podkladů. Jelikož je pokuta přiměřená vzhledem k okolnostem věci a počtu přestupků, tak nebyly naplněny podmínky pro její moderaci.

II. Kasační stížnost a další vyjádření účastníků

II.A Kasační stížnost

[11] Proti tomuto rozsudku městského soudu podala žalobkyně (dále „stěžovatelka“) kasační stížnost. V rozhodnutí z 16. 10. 2020 původní žalovaný konstatoval, že Prohlášení ČD „je v rozsahu článku IV. bodu 4 přílohy 4 (...) v rozporu s § 32 odst. 3 písm. b) zákona č. 266/1994 Sb., o drahách. **Úřad stanovuje Českým drahám lhůtu 30 dnů ode dne nabytí právní moci tohoto rozhodnutí, po jejímž uplynutí nelze článek IV. bod 4 přílohy 4 (Fakturace) použít**“ (zvýraznění doplněno stěžovatelkou). Až do uplynutí této lhůty tak stěžovatelka byla dokonce povinna posuzovanou část Prohlášení ČD aplikovat. Pokud tato část Prohlášení ČD stanovila, že faktury za užívání dráhy bude vystavovat stěžovatelka, musela to stěžovatelka činit. Každá nová smlouva o provozování drážní dopravy by se stejně musela odkazovat na Prohlášení ČD, neboť tato prohlášení slouží jako jakési obchodní podmínky k dopravním smlouvám či jako veřejná obchodní nabídka (rozsudek NSS z 7. 5. 2014, čj. 1 As 28/2014-62, č. 3068/2014 Sb. NSS, bod 34). Dopravní smlouvy, které by se od Prohlášení ČD lišily, by byly pro svůj rozpor s těmito „obchodními podmínkami“ neplatné (§ 33 odst. 7 zákona o drahách). Zatímco v rozhodnutí z 16. 10. 2020 původní žalovaný stanovil, že stěžovatelka musí Prohlášení ČD aplikovat ještě dalších 30 dní, tak v nyní napadených rozhodnutích byla aplikace Prohlášení ČD shledána přestupkem. Ze závěrů městského soudu tedy vyplývá, že stěžovatelka musela porušit závazné Prohlášení ČD, aby se vyhnula spáchání přestupku. Obsah Prohlášení ČD přitom vypracovala dopravní fakulta jako tzv. nezávislý přidělcce; stěžovatelka na něj neměla vliv. I podle výkladu zákona o drahách zůstává prohlášení o dráze platné, dokud neuplyne lhůta podle § 34e odst. 3 tohoto zákona. Rozhodnutí vydané podle § 34e zákona o drahách tak představuje liberační důvod pro posuzovaný přestupek. Není tedy pravdou, že tato dvě řízení jsou na sobě nezávislá.

[12] Ustanovení § 34e zákona o drahách vzniklo transpozicí nejenom čl. 56 odst. 9 směrnice o železničním prostoru, nýbrž i transpozicí čl. 56 odst. 2 této směrnice. Pravidlo podle § 34e odst. 1 zákona o drahách, že správní orgán *rozhodne z moci úřední*, je tak nutno vykládat eurokonformně s čl. 56 odst. 2 směrnice o železničním prostoru, podle nějž správní orgán jedná *z vlastní iniciativy a s cílem předcházet diskriminaci žadatelů*. Původní žalovaný byl tedy povinen posoudit zákonnost prohlášení o dráze neprodleně na začátku dvanáctiměsíční lhůty podle § 33 odst. 1 zákona o drahách. Pokud by původní žalovaný takto postupoval, lhůta stanovená podle § 34e odst. 3 zákona o drahách by uplynula ještě před začátkem platnosti jízdního řádu na období 2019/2020, na které se Prohlášení ČD vztahovalo. Stěžovatelka by pak toto prohlášení nemusela aplikovat. Nečinnost žalovaného tedy nemůže být přičítána k tíži stěžovatelky.

pokračování

[13] Původní žalovaný již v jiných řízeních vydal mnoho rozhodnutí podle § 34e zákona o drahách, ve kterých shledal nezákonnost posuzovaného prohlášení o dráze, které bylo vypracováno Správou železnic. Na rozdíl od nyní posuzované věci však původní žalovaný nikdy neshledal, že by se Správa železnic dopustila přestupku tím, že aplikovala zrušenou část prohlášení o dráze ještě v průběhu lhůty podle § 34e odst. 3 zákona o drahách. Například v rozhodnutí z 6. 2. 2020, čj. UPDI-0470/20/GP, ve spojení s rozhodnutím o rozkladu z 21. 5. 2020, čj. UPDI-2060/20/KP, původní žalovaný zrušil část tehdy přezkoumávaného prohlášení o dráze, neboť Správa železnic porušila při stanovení ceny cenovou regulaci. Přesto však původní žalovaný následně nezahájil řízení o přestupku podle § 16 odst. 1 písm. d) resp. e) zákona č. 526/1990 Sb., o cenách. Postup původního žalovaného v nyní posuzované věci tedy odporuje § 2 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, neboť původní žalovaný rozhoduje ve skutkově podobných případech rozdílně.

[14] Je vyloučeno, aby pachatelem přestupku podle § 51 odst. 1 písm. i) zákona o drahách byla stěžovatelka. Dle tohoto ustanovení může být pachatelem pouze subjekt, který *za provozovatele dráhy* (stěžovatelku) *obstará výkon hlavních činností, ačkoliv k tomu není oprávněn*. Stěžovatelka však pojmově nemůže (pozn. NSS: stěžovatelka v bodu 54 kasační stížnosti zřejmě omylem užila slovo „může“, ale z kontextu kasační námítky jako celku bezpochyby plyne, že měla na mysli „nemůže“) obstarávat výkon hlavních činností. Daná skutková podstata by musela být explicitně formulována tak, aby ji mohl naplnit provozovatel dráhy. Stěžovatelka může být trestána pouze na základě výslovného znění zákona, nikoliv na základě úvahy původního žalovaného dovozující úmysl zákonodárce.

[15] Městský soud v bodě 60 svého rozsudku shledal jako přítěžující okolnost to, že stěžovatelka své protiprávní jednání již předem avizovala v Prohlášení ČD. Toto prohlášení však bylo vypracováno dopravní fakultou. Zájem chráněný v § 51 odst. 1 písm. i) zákona o drahách nemůže být mechanicky odvozován od inkasované částky za užití dráhy, jak shledává původní žalovaný. Původní žalovaný neprokázal, že by při výběru ceny za užití dráhy dopravní fakultou byla vybrána jiná částka než při jejím výběru stěžovatelkou. Původní žalovaný tedy nesprávně dospěl k názoru, že celková vybraná částka 8,82 mil. Kč zvyšuje závažnost jednání stěžovatelky. Tato částka by totiž byla stejná, i kdyby tyto platby vybírala dopravní fakulta. Pokud původní žalovaný shledal, že posuzovaným jednáním došlo k narušení hospodářské soutěže mezi dopravci, tak měl při posuzování následků tohoto jednání vyloučit účinky tohoto jednání vůči těm subjektům, kteří nejsou dopravci. Správa železnic nepoužívala dotčené dráhy k drážní dopravě. Nemohla být tedy diskriminována, a proto by její platby měly být odečteny z celkové částky utržených plateb. Stejně tak by měla být odečtena i částka, kterou hradila stěžovatelka za užití dotčených drah, neboť je vyloučeno, aby diskriminovala sebe samu. Původní žalovaný rovněž nedokázal, zda, případně jak, stěžovatelka diskriminovala jiné dopravce.

[16] Ustanovení § 2 odst. 12 ani § 32 odst. 3 zákona o drahách nestanovuje způsob výběru platby za užití dráhy. Nelze proto nijak dovodit, že nyní posuzovaný způsob, kdy stěžovatelka převáděla inkasované peníze dopravní fakultě na základě interní žádosti, zvyšuje závažnost posuzovaného přestupku. Postup, že stěžovatelka bude posílat ostatním dopravcům faktury, vyplýval z Prohlášení ČD, který stěžovatelka musela aplikovat i ve lhůtě podle § 34e odst. 3 zákona o drahách. Od celkové částky 8,82 mil. Kč, pokud by se skutečně jednalo o přestupek, by rovněž měly být odečteny platby od společnosti ČD Cargo, a. s., neboť je pojmově vyloučeno, aby stěžovatelka diskriminovala svoji dceřinou

společnost. Původní žalovaný neprokázal, že by posuzovaným jednáním stěžovatelky vznikla škoda. Původní žalovaný tedy v rozporu s § 38 zákona č. 250/2016, o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále „přestupkový zákon“), nesprávně posoudil závažnost jednání a význam následků posuzovaného jednání stěžovatelky. Městský soud tedy zaměnil institut *význam zákonem chráněného zájmu, který byl přestupkem porušen nebo ohrožen* podle § 38 písm. a) přestupkového zákona a institut *význam a rozsah následku přestupku* podle § 38 písm. b) tohoto zákona.

[17] Pokud je stěžovatelka uznána vinnou z přestupku, jehož se měla dopustit jako provozovatel dráhy, nelze při stanovení výše pokuty brát v potaz její poměry jako provozovatelky drážní dopravy. Dle § 62 odst. 4 zákona o drahách musí dopravce a provozovatel dráhy vést oddělené účetnictví. Stěžovatelka tedy tržby z osobní dopravy a kompenzaci veřejných služeb v přepravě cestujících, ani tržby ze zařízení služeb, nemůže použít na provozování vlastní dráhy. Při posuzování majetkových poměrů stěžovatelky měla být vzata v úvahu i její pasiva, nikoliv jen aktiva. Tržby z osobní přepravy a úhrady objednatelů nic nevypovídají o nákladech, které musela stěžovatelka vynaložit.

II.B Vyjádření původního žalovaného

[18] Původní žalovaný se ztotožnil s rozsudkem městského soudu. Není pravdou, že by rozhodnutí předsedy původního žalovaného z 8. 1. 2021 legalizovalo činnost stěžovatelky. Stěžovatelka nebyla nucena aplikovat prohlášení o dráze či řídit se smlouvami o dopravě, které byly v rozporu se zákonem. Rozhodnutí podle § 34e odst. 3 zákona o drahách je deklaratorní povahy, tj. deklaruje, že přezkoumávaná část prohlášení o dráze je nezákonná od počátku. Lhůta stanovená k nápravě pak nedává nikomu právo k tomu, aby v tomto nezákonném jednání ještě nějakou dobu pokračoval. Jediný myslitelný liberační důvod, tj. vynaložení veškerého úsilí podle § 21 přestupkového zákona, stěžovatelka neprokázala. Rozhodnutí z 8. 1. 2021, resp. z 16. 10. 2020, nemůže být liberačním důvodem.

[19] Ustanovení § 20 odst. 2 přestupkového zákona stanovuje, jaké jednání je přičitatelné právnické osobě. Původnímu žalovanému nemůže být takové jednání přičítáno. Pokud existuje možnost zahájit řízení z moci úřední, nelze z toho bez dalšího dovozovat povinnost, aby správní orgán přezkoumal prohlášení o dráze hned po jeho zveřejnění. Původní žalovaný nebyl nečinný. Stěžovatelka je profesionální subjekt a záleží tedy především na ní, aby se s účinnou právní úpravou včas seznámila a postupovala podle ní.

[20] Řízení o přestupku a řízení o přezkumu prohlášení o dráze jsou dvě samostatná řízení. Cílem právní úpravy je, aby stěžovatelka neobstarávala výkon hlavních činností, k čemuž skutečně nebyla oprávněna. K záměně *významu zákonem chráněného zájmu a významu a rozsahu následku přestupku* nedošlo. Odůvodnění napadeného rozsudku je zákonné a přesvědčivé. Prohlášení o dráze vydala stěžovatelka společně s dopravní fakultou. Výše pokuty byla stanovena s ohledem na hospodaření stěžovatelky jako celku, neboť nelze posuzovat hospodaření stěžovatelky za provozování dráhy zvlášť; kromě toho se přestupek týkal i zpoplatnění provozování drážní dopravy. Zásadní je i skutečnost, že při určování výše pokuty nebyla primárně rozhodující délka provozované dráhy, ale potřeba jejího využití pro ostatní dopravce. Části celostátní dráhy provozované stěžovatelkou zajišťují přístup k zařízení služeb, které bezprostředně souvisí s provozováním drážní dopravy a jsou nezbytné pro ostatní dopravce.

pokračování

II.C Replika stěžovatelky

[21] Dle *a contrario* výkladu § 34e odst. 3 zákona o drahách platí, že v průběhu běhu lhůty podle tohoto ustanovení lze přezkoumávané prohlášení o dráze aplikovat. Jedná se tedy o zvláštní úpravu oproti obecné úpravě neplatnosti právního jednání podle § 580 odst. 1 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, podle něhož je právní jednání neplatné od okamžiku rozporu se zákonem, nikoli od okamžiku deklarace takového rozporu orgánem veřejné moci či od uplynutí lhůty stanovené takovým orgánem. Tento úmysl zákonodárce se projevil právě existencí lhůty podle § 34e odst. 3 zákona o drahách. Otázka, zda byly dány liberační důvody, je tedy irelevantní; k přestupku v průběhu této lhůty nemohlo dojít. Původní žalovaný se vůbec nevypořádal s otázkou, jakými podmínkami provozování dráhy by se stěžovatelka měla řídit, jestliže se podle zákona o drahách měla Prohlášením ČD řídit, ale podle původního žalovaného tím spáchala přestupek.

[22] Jestliže má žalovaný jako *regulační subjekt z vlastní iniciativy kontrolovat* podle čl. 56 odst. 1 písm. a) směrnice o železničním prostoru zprávu o síti (resp. prohlášení o dráze) i v předběžném znění, znamená to bezpochyby úřední povinnost tak činit vždy. Pokud by se mělo jednat o pouhou pravomoc, užil by zákonodárce formulace, že správní orgán „je oprávněn“. Po začátku platnosti jízdního řádu by totiž prohlášení o dráze už působilo zamýšlené právní účinky, takže by se již nejednalo o předcházení diskriminaci podle čl. 56 odst. 2 směrnice o železničním prostoru, nýbrž o opatření k nápravě již nastalé diskriminace podle čl. 56 odst. 9 této směrnice.

[23] Původní žalovaný nevyvrací námitku, že vůči stěžovateli postupuje rozdílně oproti Správě železnic, resp. nevyvrací, že porušil zásadu legitimního očekávání. Podle původního žalovaného se tedy provozovatel dráhy dopustil přestupku tím, že za téhož provozovatele dráhy obstaral výkon hlavních činností. To je však pojmově vyloučeno. Provozovatel dráhy může výkon jakékoliv činnosti obstarat buď sám svým jménem, nebo za jiného. Provozovatel dráhy však nemůže svým jménem obstarat činnosti za téhož provozovatele dráhy. Původní žalovaný nevyvrátil, že došlo k záměně § 37 a § 38 přestupkového zákona. Původní žalovaný konstatoval, že při stanovení výše pokuty vzal v potaz také potřebu využití dotčených drah pro ostatní dopravce. Původní žalovaný ani městský soud však tuto potřebu nijak nekvantifikovali. Nezjišťovali ani, v jakém rozsahu využívají tito dopravci dotčené dráhy.

II.D Duplika původního žalovaného

[24] Stěžovatelka zastává soukromoprávní výklad prohlášení o dráze. V tomto ohledu však došlo k posunu, kdy se má zkoumat soulad tohoto prohlášení se zákonnými požadavky, které jsou veřejnoprávní (usnesení městského soudu z 29. 8. 2023, čj. 15 Co 145/2023-138). Stěžovatelka, která je vybavena značným odborným aparátem, si má plnění svých právních povinností řádně hlídat. Pokud Nejvyšší správní soud shledá, že výklad čl. 56 směrnice o železničním prostoru je sporný, může položit Soudnímu dvoru EU předběžnou otázku.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[25] Kasační stížnost není důvodná.

[26] Nejvyšší správní soud úvodem upozorňuje na změnu na straně žalované. Dne 1. 1. 2024 nabyl účinnosti zákon č. 464/2023 Sb., kterým se mění a ruší některé zákony v souvislosti se zrušením Úřadu pro přístup k dopravní infrastruktuře. Na základě čl. XI tohoto zákona došlo ke zrušení zákona č. 320/2016 Sb., o Úřadu pro přístup k dopravní infrastruktuře. Nabytím účinnosti zákona č. 464/2023 Sb. tedy došlo ke zrušení Úřadu pro přístup k dopravní infrastruktuře a jeho působnost přešla na Úřad pro ochranu hospodářské soutěže (čl. X body 1 a 2 tohoto zákona). K této změně došlo v průběhu tohoto řízení o kasační stížnosti, neboť kasační stížnost byla Nejvyššímu správnímu soudu doručena dne 12. 7. 2023. Nejvyšší správní soud proto, pro účely tohoto řízení o kasační stížnosti, považuje za žalovaného Úřad pro ochranu hospodářské soutěže (§ 69 s. ř. s.). Úřad pro přístup k dopravní infrastruktuře je v tomto rozsudku nazýván jako „původní žalovaný“. O tom, že Nejvyšší správní soud bude nadále na straně žalované jednat s někým jiným, než jednal městský (krajský) soud, nemusí vydávat samostatné usnesení, neboť k této změně došlo již na základě zákona (rozsudky NSS z 13. 4. 2011, čj. 4 Aps 3/2011-58, č. 2540/2012 Sb. NSS; z 26. 2. 2015, čj. 2 Afs 19/2013-149).

III.A Vztah řízení podle § 34e a přestupku podle § 51 odst. 1 písm. i) zákona o drahách

[27] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval otázkou, zda byla stěžovatelka povinna dodržovat i ty části Prohlášení ČD, které původní žalovaný označil za nezákonné. Stěžovatelka má za to, že jakožto provozovatel dráhy se nemohla odchýlit od prohlášení o dráze, a proto nemohla být trestána za dodržování tohoto prohlášení. Dle stěžovatelky navíc z rozhodnutí původního žalovaného z 16. 10. 2020 a ze zákona o drahách vyplývá, že se musela dotčenou částí Prohlášení ČD řídit ještě i v průběhu lhůty k nápravě podle § 34e odst. 3 zákona o drahách.

[28] Podle § 34e odst. 1 zákona o drahách *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. Podle § 34e odst. 3 zákona o drahách 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.*

[29] Dle § 33 odst. 1 věty první zákona o drahách *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 (...).* Jak stěžovatelka správně připomíná, Nejvyšší správní soud se ve své rozhodovací praxi již zabýval charakterem prohlášení o dráze. Ve výše zmíněném rozsudku čj. 1 As 28/2014-62 dovodil, že prohlášení o dráze zakládá soukromoprávní vztah, neboť se svým charakterem podobá institutům závazkového práva, konkrétně tzv. veřejné nabídce (§ 1780 a násl. občanského zákoníku). Zákon o drahách vedle toho v § 33 odst. 7 stanovuje, že *při uzavírání smlouvy o provozování drážní dopravy na dráze celostátní, regionální nebo na veřejně přístupné vlečce nebo její změně se od obsahu prohlášení o dráze nelze odchýlit.* V tomto ohledu tedy lze souhlasit se stěžovatelkou, že prohlášení o dráze plní vůči smlouvám o provozování drážní dopravy podobnou roli, jakou obecně plní obchodní podmínky ve vztahu ke konkrétním smlouvám.

[30] Stěžovatelka má pak za to, že nemohla být veřejnoprávně trestána za jednání, ke kterému byla soukromoprávně zavázána. V tom se již mylí, neboť v takovém případě by se

pokračování

mocenská funkce veřejné správy zcela vyprázdnila. Takový výklad by totiž vedl k tomu, že na základě soukromoprávního aktu (tj. smlouvy) by bylo možné se vyhnout postihu za přestupek. Již ve své dřívější rozhodovací praxi Nejvyšší správní soud konstatoval, že „objektivní odpovědnosti v oboru práva veřejného se nelze zásadně vyhnout poukazem na smluvní ujednání mezi účastníky soukromoprávního vztahu“ (rozsudky NSS z 27. 7. 2011, čj. 1 As 86/2011-50, č. 2417/2011 Sb. NSS, bod 26 a tam zmiňovaná judikatura; z 22. 1. 2009, čj. 9 As 26/2008-73; z 17. 4. 2019, čj. 4 As 23/2019-38, body 27 až 31). V tomto ohledu je tedy irelevantní, jaký je např. vztah § 34e odst. 3 zákona o drahách a § 580 odst. 1 občanského zákoníku (toto ustanovení obecně upravuje neplatnost právního jednání, které je v rozporu se zákonem), neboť relevantní je pouze otázka porušení veřejnoprávní povinnosti.

[31] Výše zmiňované rozsudky se rovněž zabývaly situacemi, kdy na základě plnění ze soukromoprávního vztahu došlo k porušení norem práva veřejného, za což byly dotčené osoby trestány. Jednalo se např. o situace, kdy zhotovitel zasáhl svými stavebními pracemi do zvláště chráněného biotopu anebo kdy došlo k pokácení stromů bez příslušného povolení (ve druhém ze zmiňovaných případů si dřevorubecké práce dokonce objednaly orgány obcí). Podobná situace nastala i v nyní projednávané věci. Přímo sama stěžovatelka pověřila dopravní fakultu výkonem funkce nezávislého přidělce (strana 2 předposlední odstavce rozhodnutí původního žalovaného z 16. 10. 2020). Prohlášení o dráze tak měla vypracovat dopravní fakulta (§ 32 odst. 2 ve spojení s § 33 odst. 1 zákona o drahách). Pokud by tomu tak nebylo, šlo by o postup v rozporu se smyslem právní úpravy, dle které musí nezávislý přidělc zpracovat prohlášení o dráze ze své podstaty „nezávisle“, tj. bez zapojení provozovatele dráhy do procesu tvorby tohoto prohlášení (čl. 7 bod 2 směrnice o železničním prostoru). Tato činnost přitom nepodléhá předběžné kontrole či schválení ze strany veřejné moci před zveřejněním prohlášení o dráze. Veřejná moc tedy žádným způsobem předem neaprobuje zákonnost prohlášení o dráze.

[32] Lze dále poznamenat, že podle důvodové zprávy k zákonu č. 367/2019 Sb. se v těchto případech předpokládá sjednání smlouvy příkazního typu. Platí přitom, že způsobí-li příkazník škodu příkazci vadným plněním příkazu, je povinen ji nahradit podle § 2913 občanského zákoníku, které obecně upravuje porušení smluvní povinnosti (SIMON, P. § 2437 [Náhrada škody]. In: HULMÁK, M. a kol. Občanský zákoník VI. Závazkové právo. Zvláštní část (§ 2055–3014). 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2014, ISBN 978-80-7400-287-8, marg. č. 9.).

[33] Ačkoliv by tedy prohlášení o dráze měl zpracovat pouze nezávislý přidělc, tak vady takového prohlášení spočívající v porušení norem veřejného práva jdou bez dalšího k tíži provozovatele dráhy, neboť ten si nezávislého přidělce vybral. Důsledky porušení závazkového vztahu je možné řešit pouze z hlediska úpravy odpovědnosti plynoucí ze soukromoprávního smluvního vztahu. Nelze je hodnotit ve správním řízení a nejsou způsobilé mít v řízení o uložení sankce právní důsledky.

[34] Stěžovatelka dále namítá, že se nezákonnou částí Prohlášení ČD musela řídit i v průběhu lhůty podle § 34e odst. 3 zákona o drahách. Toto ustanovení zní takto: *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. Přidělce nebo provozovatele 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.* Relevantní část

výroku rozhodnutí původního žalovaného z 16. 10. 2020 pak stanovila toto: „*Úřad stanovuje Českým drahám lhůtu 30 dnů ode dne nabytí právní moci tohoto rozhodnutí, po jejímž uplynutí nelze článek IV. Bod 4 přílohy 4 (Fakturace) použít.*“

[35] Z citovaných pasáží zákona o drahách a rozhodnutí z 16. 10. 2020 vyplývá totéž, tj. že stěžovatelka nemůže spornou část Prohlášení ČD použít po uplynutí dané lhůty. Co se týče režimu, kterým se dotčené subjekty mají řídit v průběhu této lhůty, tak touto otázkou se Nejvyšší správní soud již ve své rozhodovací praxi také zabýval. V rozsudku z 15. 2. 2024, čj. 9 As 19/2024-33, dovodil, že „*smysl přiměřené lhůty (...) je vytvořit provozovateli dráhy, příp. dopravci dostatečný časový prostor, aby na zjištěnou nezákonnost zareagoval a odstranil ji (...). Jejím prostřednictvím je překlenuto období, ve kterém by s ohledem na zjištěnou nezákonnost zcela chyběla určitá část prohlášení o dráze*“ (bod 34 citovaného rozsudku). „*Vyjádřením tohoto zájmu (na právní jistotě a předvídatelnosti) je ostatně i zmíněné oprávnění Úřadu stanovit přiměřenou lhůtu podle § 34e odst. 3 zákona o drahách, po kterou zůstává přechodně použitelná část prohlášení o dráze navzdory tomu, že byla shledána nezákonnou*“ (bod 37 citovaného rozsudku). Soud tedy dovodil, že dotčené osoby se mohou nezákonnou částí prohlášení o dráze soukromoprávně řídit ještě i v průběhu lhůty k nápravě. V této dílčí otázce tak lze souhlasit se stěžovatelkou.

[36] Nejvyššímu správnímu soudu nicméně není zřejmé, jakým způsobem může tato argumentace stěžovatelky ovlivnit nyní projednávaný spor. Má pro to dva důvody. Za prvé, ačkoliv se stěžovatelka dovolává rozhodnutí původního žalovaného z 16. 10. 2020, tak v nyní přezkoumávaných rozhodnutích bylo posuzováno období od 14. 7. 2020 do 14. 10. 2020 (strana 1 rozhodnutí původního žalovaného z 25. 6. 2021). Pokud by tedy Nejvyšší správní soud přistoupil na argumentaci stěžovatelky, že se musela řídit Prohlášením ČD i v průběhu lhůty podle § 34e odst. 3 zákona o drahách, tak by se časově míjel s obdobím, které posuzovaly správní orgány. Lhůta podle § 34e odst. 3 zákona o drahách totiž mohla nejdříve začít běžet až 16. 10. 2020 (viz ale bod níže), zatímco nyní přezkoumávané období skončilo 14. 10. 2020. Za období, kdy měla trvat lhůta k nápravě, stěžovatelka trestána nebyla. Mezi rozhodnutími o přestupku a rozhodnutími o zákonnosti Prohlášení ČD tedy není rozpor, který stěžovatelka naznačuje v bodě 26 kasační stížnosti.

[37] Za druhé, Nejvyšší správní soud připomíná, že v nyní projednávaném případě nebyla lhůta podle § 34e odst. 3 zákona o drahách pravomocně vůbec stanovena. Rozhodnutí původního žalovaného z 16. 10. 2020 totiž bylo v rozkladovém řízení změněno rozhodnutím předsedy původního žalovaného z 8. 1. 2021 tak, že tuto lhůtu zrušil. Učinil tak, neboť v době jeho rozhodování již neplatil jízdní řád, na nějž se Prohlášení ČD vztahovalo. Stanovení této lhůty by se tedy stalo bezpředmětným. Ve zbytku však rozhodnutí původního žalovaného z 16. 10. 2020 potvrdil. Tím je tak třeba upřesnit závěry městského soudu, který se v bodě 52 svého rozsudku zabýval výkladem rozhodnutí původního žalovaného z 16. 10. 2020, aniž by zmínil rozhodnutí předsedy původního žalovaného z 8. 1. 2021. Navzdory tomuto upřesnění však Nejvyšší správní soud neshledal důvod ke zrušení nyní napadeného rozsudku městského soudu, neboť ve stěžejní otázce (tj. že vázanost stěžovatelky Prohlášením ČD ji nemůže liberovat z nyní projednávaného přestupku) dospěl ke stejnému závěru.

[38] Na základě výše uvedených důvodů proto Nejvyšší správní soud shledal tento okruh námitek nedůvodným.

pokračování

III.B Nečinnost původního žalovaného

[39] Nejvyšší správní soud se dále zabýval otázkou eurokonformního výkladu § 34e odst. 1 zákona o drahách. Dle stěžovatelky by totiž správní orgán měl posoudit zákonnost prohlášení o dráze neprodleně po jeho zveřejnění. Nejvyšší správní soud k tomuto okruhu námitek konstatuje, že jej stěžovatelka poprvé uplatnila až v řízení o kasační stížnosti, ačkoliv jej mohla uplatnit již v řízení o žalobě. Tento okruh námitek je tak nepřipustný podle § 104 odst. 4 s. ř. s., resp. Nejvyšší správní soud se jím nemůže zabývat, aniž by se jím nejprve zabýval městský soud (usnesení NSS z 26. 5. 2021, čj. 8 Afs 278/2019-42, bod 12). Nejvyšší správní soud proto ani nepoložil Soudnímu dvoru EU předběžnou otázku, která by se týkala výkladu čl. 56 směrnice o železničním prostoru, neboť se jedná o otázku, která nemohla v tomto řízení vyvstat a její zodpovězení není pro toto řízení nezbytné.

III.C Zásada legitimního očekávání

[40] Nejvyšší správní soud se dále zabýval okruhem námitek, dle kterého porušil původní žalovaný vůči stěžovateli zásadu legitimního očekávání, neboť v její věci rozhodl jinak, než jak rozhodl ve srovnatelné věci Správy železnic.

[41] Městský soud se s tímto okruhem námitek, které stěžovatelka vznesla v rámci žaloby, vypořádal v bodě 54 svého rozsudku. Městský soud shledal, že přestupkové řízení bylo vedeno i v jiných řízeních a i s jinými subjekty, a proto nedošlo k porušení legitimního očekávání stěžovatelky, že nyní posuzovaný spor nebude projednáván i jako přestupek. Na toto vypořádání městským soudem reaguje stěžovatelka mj. v bodech 45 až 50 kasační stížnosti. Tyto body jsou však pouze přepisem žalobních bodů 49 až 53. Stěžovatelka uvedla v kasační stížnosti navíc pouze bod 44, který je citací příslušné části rozsudku městského soudu a bod 51, který je rekapitulací tohoto okruhu námitek.

[42] Nejvyšší správní soud proto na tomto místě upozorňuje, že kasační stížnost je opravným prostředkem proti pravomocnému rozhodnutí městského (krajského) soudu. Řízení o kasační stížnosti tedy nepředstavuje pokračování soudního řízení o žalobě, ale jedná se o samostatné řízení o mimořádném opravném prostředku vedené v situaci, kdy věc již byla pravomocně ukončena městským soudem (usnesení NSS z 30. 6. 2020 čj. 10 As 181/2019-63, č. 4051/2020 Sb. NSS). Stěžovatelka tak v kasační stížnosti musí polemizovat se závěry městského soudu. Pokud jen mechanicky převeze text žaloby s tím, že termín „žalobkyně“ (či „ČD“) v kasační stížnosti maximálně nahradí termínem „stěžovatelka“, aniž jakkoliv reflektuje argumentaci městského soudu, pak za předpokladu, že uvedené námitky městský soud vypořádal vlastní svébytnou argumentací a nelze v jejich opakování spatřovat setrvání na dříve vznesené argumentaci, která je nadále schopná obstát proti závěrům městského soudu, nejsou takové námitky přípustné (usnesení NSS z 10. 9. 2009, čj. 7 Afs 106/2009-77, č. 2103/2010 Sb. NSS; z 15. 9. 2009, čj. 6 Ads 113/2009-43; z 14. 6. 2016, čj. 1 As 271/2015-36). Za této situace, tj. bez bližší kasační argumentace, není úkolem Nejvyššího správního soudu za stěžovatelku domýšlet, proč má za to, že jsou závěry městského soudu chybné. Výše uvedené kasační námitky proto nelze projednat, neboť nesměřují proti rozhodovacím důvodům městského soudu. Jsou tak nepřipustné podle § 104 odst. 4 s. ř. s., neboť se opírají o jiné důvody, než které jsou uvedeny v § 103 s. ř. s. Nejedná se totiž pouze o setrvání na jiném názoru, ale o nereagování na námitku vypořádanou městským soudem, proti které původní argumentace stěžovatelky nemůže obstát.

III.D Subjekt přestupku

[43] Nejvyšší správní soud se dále zabýval okruhem námitek, dle kterých nemohla být stěžovatelka subjektem nyní přezkoumávaného přestupku, neboť není osobou, která může *za provozovatele* obstarat výkon hlavních činností. Dotčená skutková podstata není, dle stěžovatelky, formulována jednoznačně.

[44] Městský soud se s okruhem námitek ohledně subjektu přestupku, které stěžovatelka vznesla v rámci žaloby, vypořádal v bodě 51 svého rozsudku. Na toto vypořádání městským soudem reaguje stěžovatelka mj. v bodech 52 až 55 kasační stížnosti. Tyto body jsou však pouze přepisem žalobních bodů 13 až 16. Pouze k bodu 54 kasační stížnosti (resp. bodu 15 žaloby) doplnila větu: „*Neboť ani žádná jiná osoba nemůže zastupovat sebe samu.*“ Tato věta však není námitkou proti právnímu názoru městského soudu, nýbrž jen doplňuje již přepsanou argumentaci. Z převážné části se tak jedná o přepis žaloby bez reakce na argumentaci městského soudu, protože jsou kasační námitky nepřipustné ve smyslu § 104 odst. 4 s. ř. s. (usnesení NSS čj. 10 As 181/2019-63, body 5, 12 a 13). Stěžovatelka nicméně v bodě 56 kasační stížnosti nad rámec žaloby namítla, že může být trestána pouze na základě výslovného znění zákona, a nikoliv na základě správního uvážení či dovozujícího výkladu. Nejvyšší správní soud si proto musel i bez přihlédnutí k výše uvedeným nepřipustným kasačním námitkám učinit úsudek o tom, zda právní předpis, jehož správní orgány a městský soud použily [zde konkrétně § 51 odst. 1 písm. i) zákona o drahách], na nyní projednávanou věc skutečně dopadá, a to též v duchu zásady soud zná právo (*iura novit curia*) (rozsudek z 5. 2. 2025, čj. 8 Afs 266/2023-69, bod 30).

[45] Podle § 51 odst. 1 písm. i) zákona o drahách *se právnická nebo podnikající fyzická osoba dopustí přestupku tím, že přidělí kapacitu dráhy nebo za provozovatele dráhy obstará výkon hlavních činností, ačkoliv k tomu není podle § 32 odst. 3 oprávněna.*

[46] Podle § 32 odst. 3 zákona o drahách *kapacitu dráhy přiděluje provozovatel dotčené dráhy. Je-li dráha ve vlastnictví státu, přiděluje kapacitu dráhy státní organizace Správa železniční dopravní cesty. Jde-li o úsek dráhy ve vlastnictví státu od státní hranice České republiky po nejbližší železniční stanici na území České republiky, použije se věta první. Provozuje-li provozovatel dráhy na určité dráze drážní dopravu, která neslouží výhradně k zajištění provozování této dráhy, obstarává za něj výkon hlavních činností osoba, která drážní dopravu na této dráze neprovozuje a je způsobilá výkon těchto činností obstarat nestranně (dále jen "nezávislý přidělcem"); to neplatí, pokud jde o dráhu ve vlastnictví státu a zároveň nejde o úsek dráhy podle věty třetí. Přidělcem se pro účely tohoto zákona rozumí*

a) provozovatel dráhy nebo státní organizace Správa železniční dopravní cesty, přiděluje-li kapacitu dráhy podle věty první, druhé nebo třetí, nebo

b) nezávislý přidělcem, obstarává-li za provozovatele dráhy výkon hlavních činností podle věty čtvrté.

[47] Městský soud vypořádal v bodě 51 svého rozsudku tento okruh námitek takto: „(Městský) soud nepřisvědčil námitce žalobkyně, že se nemohla dopustit posuzovaného přestupku. Objektem přestupku podle § 51 odst. 1 písm. i) zákona o drahách je zájem na nestranném a nezávislém obstarávání výkonu hlavních činností. Skutečnost, že podle citovaného ustanovení pachatelem přestupku může být jen právnická nebo podnikající fyzická osoba, která „za provozovatele dráhy“ obstará výkon hlavních činností, ještě neznamená, že tímto pachatelem

pokračování

nemůže být sama provozovatelka, neboť splňuje podmínku dovětku, že k této činnosti není podle § 32 odst. 3 oprávněna. Podle tohoto ustanovení oprávnění k obstarávání výkonu hlavních činností za provozovatele dráhy má jen osoba, která drážní dopravu na této dráze neprovozuje a je způsobilá výkon těchto činností obstarat nestranně. Žalobkyně tyto atributy nesplňuje, neboť na dotyčné dráze provozuje drážní dopravu. Podle § 32 odst. 3 zákona o dráhách tak není osobou oprávněnou k obstarávání výkonu hlavních činností, a to ani sama za sebe, a naplňuje tudíž skutkovou podstatu přestupku § 51 odst. 1 písm. i) zákona o dráhách.“

[48] Nejvyšší správní soud souhlasí s městským soudem v tom, že objektem (tj. chráněným zájmem) přestupku podle výše citovaného ustanovení je zájem na nestranném přidělování kapacity dráhy a (obstarání) výkonu hlavních činností. To jednoznačně vyplývá z propojení § 51 odst. 1 písm. i) zákona o drahách s § 32 odst. 3 téhož zákona. Ustanovení § 32 odst. 3 zákona o drahách v relevantním znění představuje podle důvodové zprávy k zákonu č. 367/2019 Sb. „transpozici čl. 38 odst. 1 směrnice 2012/34/EU a čl. 7a odst. 3 směrnice 2012/34/EU ve znění směrnice (EU) 2016/2370. Cílem příslušných unijních ustanovení je zajistit nezávislost subjektu vykonávajícího hlavní funkce na železničních podnicích, přičemž těmito funkcemi se rozumí zejména přidělování kapacity železniční infrastruktury, jakož i stanovení ceny za toto přidělení a užívání infrastruktury. (...) Navrhovaná právní úprava tedy připouští, aby provozovatel dráhy současně provozoval drážní dopravu, ale pod podmínkou, že za něj bude výkon hlavních činností obstarávat nezávislý přidělec. Za tímto účelem si zřejmě dotčení provozovatelé dráhy sjednají smlouvu příkazního typu s třetí osobou, jež bude způsobilá výkon hlavních činností obstarat nestranně“ [sněmovní tisk č. 326/0, důvodová zpráva, II. Zvláštní část, k bodům 32 a 33 (§ 32 odst. 1 a 3), 8. volební období (2017-2021), digitální repozitář Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR, www.psp.cz].

[49] V projednávané věci je nesporné, že v situacích, jako je ta nyní projednávaná, musí výkon hlavních činností obstarávat pouze nezávislý přidělec, tj. subjekt odlišný od provozovatele dráhy. Nejvyšší správní soud tedy souhlasí s městským soudem v tom, že stěžovatelka splňuje podmínku dovětku § 51 odst. 1 písm. i) zákona o dráhách, tj. že k těmto úkolům není oprávněna. Ostatně stěžovatelka tyto dva závěry nespornuje.

[50] Stěžovatelka však sporuje způsob, jakým městský soud vyložil část výše citovaného ustanovení za *provozovatele dráhy obstará výkon hlavních činností*. Stěžovatelka má, na rozdíl od městského soudu, za to, že takto formulovanou skutkovou podstatu může spáchat pouze subjekt odlišný od provozovatele dráhy. Nejvyšší správní soud připomíná, že stěžovatelka nebyla shledána vinnou za jednání spočívající v přidělení kapacity dráhy ve smyslu § 2 odst. 11 zákona o drahách, ale v obstarání výkonu hlavních činností ve smyslu § 2 odst. 12 tohoto zákona, tj. za druhou ze dvou možných situací, na něž míří skutková podstata přestupku podle § 51 odst. 1 písm. i) uvedeného zákona. Dle stěžovatelky totiž není možné, aby ona, jakožto *provozovatel dráhy*, obstarala tento úkol sama za sebe (*za provozovatele dráhy*). Stěžovatelka pak v kasační stížnosti nabízí možné formulace této skutkové podstaty tak, aby tuto skutkovou podstatu skutečně mohl naplnit i provozovatel dráhy.

[51] Nejvyšší správní soud předesílá, že vlastností každé právní normy je určitá míra obecnosti, která umožňuje aplikovat ji na skutkově různé situace. Sankcionování je možné i na základě neurčitých právních pojmů, které již ze své podstaty musí být dotvářeny výkladem. Přesto jim to neupírá závaznost a sankcionovatelnost (podrobněji rozsudky NSS z 23. 8. 2018, čj. 9 As 165/2017-45, bod 26; a na něj navazující z 27. 6. 2023, čj. 8 As 3/2021-

45, bod 39). Skutečnost, že skutkovou podstatu přestupku je třeba vyložit i za pomoci jiných než jen jazykových výkladových metod, tak bez dalšího neznamená, že není dodržen požadavek určitosti právní úpravy jako podmínky trestnosti.

[52] Nejvyšší správní soud má nicméně za to, že argumentace stěžovatelky ustává na pouhém jazykovém výkladu výše citovaného ustanovení. Toto ustanovení je přitom, dle Nejvyššího správního soudu, nutno vykládat nejenom s ohledem na jeho jazykové vyjádření, ale i s ohledem na jeho smysl a účel a na podstatu pojmu „*nezávislého obstarání hlavních činností*“. Jak ostatně judikuje Ústavní soud, „*naprosto neudržitelným momentem používání práva je jeho aplikace, vycházející pouze z jeho jazykového výkladu. Jazykový výklad představuje pouze prvotní přiblížení se k aplikované právní normě. Je pouze východiskem pro objasnění a ujasnění si jejího smyslu a účelu (...). Mechanická aplikace abstrahující, resp. neuvědomující si (...) smysl a účel právní normy, činí z práva nástroj odcizení a absurdity*“ [nález ze 17. 12. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 33/97 (N 163/9 SbNU 399; 30/1998 Sb.); shodně též rozsudek rozšířeného senátu NSS z 26. 10. 2005, čj. 1 Afs 86/2004-54, č. 792/2006 Sb. NSS].

[53] Uvedené interpretační východisko či zásada se uplatní tehdy, pokud samotný jazykový výklad textu právního předpisu nevede k jednoznačnému a jasnému závěru o obsahu (rozsahu, dosahu) právní normy, jejímž nositelem je interpretovaný text právního předpisu. Tento výkladový postup však nemůže otevřít cestu interpretační libovůli, kdy by soud za právo mohl shledat cokoli, aniž by vůbec bral znění zákona v úvahu. Možnost výkladu *contra legem*, tj. v rozporu s výslovným zněním právního předpisu (aniž takový závěr je textem vykládaných ustanovení, byť i chápaným do jisté míry volněji, umožněn), připadá v úvahu pouze výjimečně. Je tomu tak proto, že soudce je při rozhodování vázán zákonem (čl. 95 odst. 1 Ústavy). Tato zásada je odrazem dělby moci, která představuje jednu z neodstranitelných podstatných náležitostí demokratického právního státu (čl. 9 odst. 2 Ústavy). Vázanost soudce zákonem je rovněž důležitým prvkem zaručujícím předvídatelnost rozhodování soudů a právní jistotu vůbec, a je tak nezbytnou podmínkou legitimacy soudů jakožto orgánů státu (usnesení rozšířeného senátu NSS z 29. 8. 2017, čj. 5 As 154/2016-62, č. 3632/2017 Sb. NSS, body 21 a 22; či na něj navazující rozsudek NSS ze 17. 1. 2024, čj. 8 Afs 59/2023-39, č. 4575/2024 Sb. NSS, bod 48).

[54] Jinak řečeno, k dalším (základním) výkladovým metodám nad rámec jazykového výkladu lze zásadně přistoupit jen tehdy, je-li jazykový výklad nejasný, tj. nedává jednoznačnou odpověď na otázku, jaký je obsah „objevované“ právní normy (co je pravidlem chování). To platí i v případě výkladu trestněprávních předpisů, tedy včetně ustanovení obsahujících skutkové podstaty přestupků v oblasti správního trestání (rozsudky NSS z 28. 1. 2016, čj. 9 As 55/2015-23; a z 26. 4. 2022, čj. 8 As 233/2020-31).

[55] Nejvyšší správní soud proto přistoupil k jazykovému výkladu pro nyní projednávanou věc relevantní části (bod [49] tohoto rozsudku) sporného § 51 odst. 1 písm. i) zákona o dráhách.

[56] Jak plyne z vysvětlující poznámky v bodu [2] tohoto rozsudku a definičních ustanovení § 2 odst. 3 a 4 uvedeného zákona, jakož i stěžejního § 32 odst. 3 tohoto zákona, pro účely výkladu je třeba rozlišovat mezi provozovatelem, resp. provozováním dráhy ve smyslu § 2 odst. 3 uvedeného zákona (*činnosti, kterými se zabezpečuje a obsluhuje dráha a organizuje drážní doprava*) na jedné straně, a provozovatelem, resp. provozováním drážní

pokračování

dopravy ve smyslu § 2 odst. 4 uvedeného zákona [*činnost, při níž mezi provozovatelem této dopravy (dále jen "dopravce") a osobou, jejíž přepravní potřeba se uspokojuje, vzniká právní vztah, jehož předmětem je přeprava osob, věcí, zvířat anebo činnost, kterou se zajišťuje podnikání podle zvláštních předpisů*] na straně druhé. Zákon o drahách tak upravuje (reguluje) jednak činnost provozovatele dráhy a jednak činnost provozovatele drážní dopravy, tj. dopravce. Z pohledu zákona tak jde o dva odlišné subjekty, resp. postavení (role), jež nelze zaměňovat. Stejně jako může jít o dva odlišné subjekty, může jít i o subjekt reálně jeden, jenž však vystupuje jak v postavení provozovatele dráhy, tak i postavení dopravce. Ostatně, právě s tím, že k takovému prolnutí rolí u jednoho subjektu (či slovy stěžovatelky v bodu 19 žaloby schizofrenie) může v praxi dojít a dochází, zákon o drahách výslovně počítá v § 32 odst. 3 větě čtvrté [*Provozuje-li provozovatel dráhy na určité dráze drážní dopravu, která neslouží výhradně k zajištění provozování této dráhy, obstarává za něj výkon hlavních činností osoba, která drážní dopravu na této dráze neprovozuje a je způsobilá výkon těchto činností obstarat nestranně (dále jen "nezávislý přidělcce")*].

[57] Z § 32 odst. 3 zákona o drahách plyne základní pravidlo, že výkon hlavních činností obstarává provozovatel dráhy, ledaže je současně i dopravcem, pak výkon hlavních činností obstarávat nesmí a musí jej obstarat nezávislý přidělcce.

[58] Pohledem výše uvedeného je pak třeba provést jazykový výklad sporné části § 51 odst. 1 písm. i) zákona o drahách, podle níž *se právnická nebo podnikající fyzická osoba dopustí přestupku tím, že ... za provozovatele dráhy obstará výkon hlavních činností, ačkoli k tomu není podle § 32 odst. 3 oprávněna*.

[59] Se stěžovatelkou lze sice souhlasit, že zákonodárce nezvolil zcela přesnou a vhodnou (jednoznačnou) formulaci, neboť na první pohled (přečtení) může v úvahu přicházet i výklad jí prosazovaný. Pokud stěžovatelka v žalobě i kasační stížnosti nabízí možné formulace této skutkové podstaty spočívající v nahrazení sousloví *za provozovatele dráhy* souslovím *za nezávislého přidělce*, lze uvést, že pro vyjasnění vykládaného textu by zcela postačovalo sousloví *za provozovatele dráhy* vypustit bez náhrady. Pak by relevantní část § 51 odst. 1 písm. i) zákona o drahách zněla takto: *právnická nebo podnikající fyzická osoba se dopustí přestupku tím, že obstará výkon hlavních činností, ačkoli k tomu není podle § 32 odst. 3 oprávněna*. Právě takového jednání se stěžovatelka dopustila.

[60] Podle Nejvyššího správního soudu to však neznamená, že text vykládaného ustanovení je natolik jednoznačný, že by nepřipouštěl žádný jiný jazykový výklad, a to především s ohledem na možnou kumulaci výše popsanych rolí u jednoho subjektu.

[61] Jak totiž plyne z výše uvedeného popisu okolností nyní projednávané věci, stěžovatelka se právě v takové dvojediné roli ocitla, jelikož byla jak provozovatelem dráhy (konkrétních úseků části celostátní dráhy), tak současně (v jeden okamžik) i dopravcem provozujícím (na jí provozované části dráhy) drážní dopravu, která nesloužila výhradně k zajištění provozování této dráhy (body [1] a [2] tohoto rozsudku). V takovém případě však podle věty čtvrté § 32 odst. 3 zákona o drahách musí obstarávat za provozovatele dráhy a dopravce v jedné osobě (zde stěžovatelka) výkon hlavních činností nezávislý přidělcce (zde dopravní fakulta).

[62] Pokud tedy stěžovatelka jako provozovatel dráhy a dopravce v jedné osobě obstarala výkon hlavních činností, lze mít za to, že tak činila *za provozovatele dráhy*, byť jím byla sama, resp. že tak činila v postavení (I) dopravce sama za sebe jako (II) provozovatele dráhy, ačkoliv k tomu nebyla oprávněna podle § 32 odst. 3 zákona o drahách, jelikož není nezávislým přidělcem (bod [49] tohoto rozsudku). Pro případ dvojediné role tak lze rozumně dospět k závěru (výkladu), že provozovatelem dráhy, za nějž postihovaná právnická nebo podnikající fyzická osoba obstarává výkon hlavních činností, nemusí (a vlastně logicky ani nemůže) být jen osoba fakticky odlišná od provozovatele dráhy, nýbrž že může jít a jde o osobu jednu. Stěžovatelka tak jako provozovatel dráhy, na níž současně byla dopravcem, nesměla obstarávat výkon hlavních činností, přesto tak sama za sebe (v postavení dopravce, což je právě důvod, proč jí jako provozovateli dráhy to zákon zakazuje) činila.

[63] Není tedy pravda, že § 51 odst. 1 písm. i) zákona o drahách lze vykládat výhradně tak, jak uvádí stěžovatelka, tedy že dopadá pouze na právnické nebo podnikající fyzické osoby, které samy nejsou provozovateli dráhy, ale obstarávají za ně výkon hlavních činností. Naopak, rozumně se nabízí i výklad opačný, že provozovatel dráhy fakticky může sám za sebe obstarávat výkon hlavních činností, je-li současně dopravcem.

[64] Vzhledem k uvedenému závěru, že jazykový výklad dotčeného ustanovení nevede k jednoznačnému zjištění právní normy, neboť v zásadě nabízí dvě možné interpretace, jež jsou z hlediska nyní projednávané věci protichůdné (skutková podstata na stěžovatelku buď dopadá, nebo nikoli), je možné a nutné použít další výkladové metody za účelem zjištění obsahu vykládaného ustanovení (tj. co je právní normou). V nyní projednávané věci je na místě aplikovat především výklad logický, teleologický a rovněž eurokonformní.

[65] Výklad prosazovaný stěžovatelkou vede k tomu, že role nezávislého přidělce by byla veřejnoprávně vyprázdněna, neboť přinejmenším výkon hlavních činností by i nadále mohl obstarávat provozovatel dráhy, aniž by mu za to hrozila jakákoli sankce. Ustanovení § 32 odst. 3 zákona o drahách, na které se odkázal i městský soud ve výše citované pasáži (bod [47] tohoto rozsudku), a které provádí čl. 38 odst. 1 a čl. 7a odst. 3 směrnice o železničním prostoru (bod [48] tohoto rozsudku) přitom zakazuje, aby na určitém typu železnic (tj. i na těch nyní posuzovaných) obstarával výkon hlavních činností provozovatel dráhy, je-li současně dopravcem. V takovém případě by však výklad § 51 odst. 1 písm. i) tohoto zákona, který zastává stěžovatelka, byl v logickém rozporu s § 32 odst. 3 tohoto zákona. Výklad stěžovatelky by taktéž popíral smysl § 32 odst. 3 tohoto zákona, a tedy i unijní regulace. Smyslem tohoto ustanovení je zajištění spravedlivého a nediskriminačního přístupu k železnici (bod 42 recitálu směrnice o železničním prostoru), přičemž k naplnění tohoto smyslu je třeba, aby výkon hlavních činností obstaral subjekt odlišný od provozovatele dráhy (čl. 7 bod 2, resp. čl. 7a odst. 3 směrnice o železničním prostoru), tj. na něm nezávislý. Právě tento smysl a cíl směrnice o železničním prostoru potažmo zákona o drahách stěžovatelka závažně porušila.

[66] Provedení eurokonformního výkladu na základě nepřímého účinku směrnice o železničním prostoru nebrání ani skutečnost, že je ve svém důsledku v neprospěch jednotlivce, jelikož jak plyne z výše uvedeného, není v rozporu s výslovným zněním vykládaného právního předpisu (*contra legem*) (usnesení rozšířeného senátu NSS z 15. 2. 2024, čj. 7 Azs 186/2022-48, č. 4589/2024 Sb. NSS, body 44 a 45, jež potvrdilo závěry rozsudku NSS z 15. 6. 2016, čj. 9 Azs 95/2016-29, č. 3448/2016 Sb. NSS, body 25 až 27).

pokračování

[67] Na základě výše předestřené logického, teleologického a eurokonformního výkladu se Nejvyšší správní soud ztotožňuje s názorem městského soudu. Ačkoliv Nejvyšší správní soud připouští, že posuzované ustanovení zákona o drahách měl zákonodárce formulovat precizněji, tak dospěl k jeho stejné interpretaci jako městský soud či správní orgány. Pokud pak základní interpretační metody nevedou k různým závěrům, nýbrž shodně podporují výklad jeden, není splněna podmínka existence vícero výkladů nutná pro aplikaci zásady *in dubio mitius*, resp. *in dubio pro libertate* [nález Ústavního soudu z 13. 9. 2007, sp. zn. I. ÚS 643/06 (N 142/46 SbNU 373), bod 50; shodně též rozsudek rozšířeného senátu NSS z 16. 10. 2008, čj. 7 Afs 54/2006-155, č. 1778/2009 Sb. NSS; shodně též rozsudek NSS ze 17. 12. 2020, čj. 2 Afs 374/2019-50, bod 21].

III.E Povaha a závažnost přestupku

[68] Nejvyšší správní soud se dále zabýval okruhem námitek ohledně toho, jak původní žalovaný a následně městský soud vyhodnotili povahu a závažnost přestupku a také polehčující a přitěžující okolnosti (body [15] a [16] tohoto rozsudku).

[69] Městský soud se s tímto okruhem žalobních námitek vypořádal v bodech 56 až 69 svého rozsudku. V bodech 56 a 57 popsal východiska příslušné judikatury, v bodech 58 až 65 popsal příslušné závěry správních orgánů a v bodech 66 až 69 aproboval tyto závěry vlastním posouzením. Na toto vypořádání městským soudem reaguje stěžovatelka mj. v bodech 61 až 76 kasační stížnosti. Tyto body jsou však pouze přepisem žalobních bodů 63 až 79. Nejvyšší správní soud proto, v kontextu výše citované judikatury (bod [42] tohoto rozsudku), považuje daný okruh námitek v tomto rozsahu za nepřipustný. Nad rámec žaloby uvedla stěžovatelka v kasační stížnosti i body 58 a 59, které jsou však jen citací relevantních částí rozsudku městského soudu.

[70] Stěžovatelka polemizuje s rozsudkem městského soudu pouze v bodech 60 a 77 kasační stížnosti. V bodě 60 kasační stížnosti stručně polemizuje se závěrem městského soudu v bodě 60 jeho rozsudku, že v rámci přitěžujících okolností bylo přihlédnuto i k tomu, že stěžovatelka své protiprávní jednání avizovala již v Prohlášení ČD. Stěžovatelka namítá, že jelikož bylo toto prohlášení vypracováno dopravní fakultou, tak to nemohla být ona, kdo toto protiprávní jednání předem avizoval. Nejvyšší správní soud souhlasí se stěžovatelkou v tom, že formulace městského soudu (a stejně tak i původního žalovaného v prvostupňovém rozhodnutí a předsedy původního žalovaného v jeho rozhodnutí), že stěžovatelka protiprávní jednání předem *avizovala*, není přiléhavá. Nicméně skutečnost, že stěžovatelka si protiprávního jednání mohla být (pasivně) vědoma (a tak je třeba nepřesnou formulaci chápat), bez dalšího nevyklučuje, aby se k této okolnosti přihlédlo jako k přitěžující.

[71] Nejvyšší správní soud se také zabýval námitkou z bodu 77 kasační stížnosti, že městský soud zaměnil institut *význam zákonem chráněného zájmu, který byl přestupkem porušen nebo ohrožen* podle § 38 písm. a) přestupkového zákona a institut *význam a rozsah následku přestupku* podle § 38 písm. b) tohoto zákona. Tato námitka nicméně navazuje na tu část kasační argumentace, kterou stěžovatelka pouze přepsala ze žaloby. Sama o sobě je tak tato námitka příliš obecná, neboť neuvádí, v jakých konkrétních otázkách městský soud

zaměnil výše popsané instituty. Nejvyšší správní soud proto považuje tuto dílčí námitku za nepřijatelnou (rozsudek NSS z 31. 3. 2021, čj. 8 Azs 299/2020-41, bod 16).

III.F Majetkové poměry stěžovatelky

[72] Závěrem se Nejvyšší správní soud zabýval okruhem námitek o posouzení majetkových poměrů stěžovatelky. Původní žalovaný, dle stěžovatelky, měl hodnotit její majetkové poměry pouze v tom rozsahu, který odpovídá jejímu podnikání provozovatele dráhy. Původní žalovaný tak neměl brát v potaz i ten majetek, který se týká podnikání stěžovatelky v oblasti dopravy. Původní žalovaný měl také vzít v potaz i pasiva stěžovatelky. Nejvyšší správní soud upozorňuje, že stěžovatelka sice namítá, že původní žalovaný měl posoudit její majetkové poměry výše popsaným způsobem, a nikoliv její celkové majetkové poměry. Nenamítá však, že by stanovená pokuta byla nepřiměřená, a to ať již v kontextu jejího celkového anebo jejího odděleného hospodaření. Nesporuje tedy, že pokutu bude schopna uhradit i bez přesunu prostředků mezi účetními okruhy. Nejvyšší správní soud zároveň nevidí důvod pro to, aby správní orgány měly při posuzování majetkových poměrů účastníka řízení brát v potaz i jeho pasiva. V případě řádně vedeného účetnictví se totiž aktiva musí rovnat pasivům. Jedná se o vyjádření charakteru majetku (aktiva) a vyjádření zdrojů majetku (pasiva), kdy tato vyjádření představují ve svém souhrnu stejné částky.

IV. Závěr a náklady řízení

[73] Nejvyšší správní soud s ohledem na výše uvedené žádnou z kasačních námitek neshledal důvodnou, a proto kasační stížnost dle § 110 odst. 1 poslední věty s. ř. s. zamítl.

[74] O náhradě nákladů řízení rozhodl soud v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka neměla ve věci úspěch, a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Žalovanému v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec úřední činnosti nevznikly, a proto soud rozhodl, že se mu náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznává.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně 31. března 2025

Jitka Zavřelová
předsedkyně senátu