



ČESKÁ REPUBLIKA  
ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Petra Pospíšila a soudců Zuzany Bystřické a Mariana Kokeše ve věci

žalobce: **Svaz osobních železničních dopravců, z. s., IČO 14224500**  
sídlem Křižíkova 148/34, 186 00 Praha  
zastoupený advokátem Mgr. Jiřím Pourem  
sídlem Italská 2581/67, 120 00 Praha

proti  
žalovanému: **Úřad pro ochranu hospodářské soutěže**  
sídlem třída Kpt. Jaroše 1926/7, 604 55 Brno

o žalobě proti rozhodnutí předsedy Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 22. 5. 2024, č. j. ÚOHS-20873/2024/164, sp. zn. ÚOHS-R0060/2024/DI

takto:

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

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Žalobce je spolkem sdružujícím osobní železniční dopravce, kteří provozují drážní dopravu v České republice. Žalobou je napadeno rozhodnutí, jímž předseda Úřadu pro ochranu

hospodářské soutěže („předseda Úřadu“) zamítl rozklad žalobce v otázce jeho účastenství v řízení o žádosti o schválení návrhu ročního plánu omezení provozování dráhy pro rok 2024, které žalovaný vedl pod sp. zn. OPD171/23 podle § 23c zákona č. 266/1994 Sb., o dráhách. V průběhu tohoto řízení žalovaný usnesením ze dne 18. března 2024, č. j. ÚOHS-11847/2024/451, rozhodl tak, že žalobci účastenství v předmětném řízení nenáleží. Žalobce s tímto závěrem správních orgánů nesouhlasí.

## II. Shrnutí argumentů obsažených v žalobě

2. Žalobce ve včas podané žalobě v první řadě uvedl, že hlavním úkolem žalovaného v oblasti regulace železničního odvětví podle směrnice Evropského parlamentu a Rady ze dne 21. 11. 2012, č. 2012/34/EU, o vytvoření jednotného evropského železničního prostoru, je zajistit spravedlivý a nediskriminační přístup k železniční infrastruktuře a souvisejícím službám. Ochrana dopravců je formou ochrany slabší smluvní strany ve vztahu k přístupu provozovatele dráhy, který je státní organizací a fakticky monopolní aktér (viz bod 30 rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 28. 5. 2024, č. j. 18 A 6/2023-113).
3. Žalobce předestřel, že jeho postoj vychází ze skutečného fungování vztahů mezi provozovatelem dráhy a dopravci. Navázal odkazem na definici pojmu „žadatel“ podle čl. 3 odst. 19 směrnice č. 2012/34/EU, přičemž tato její část je normativní a skutečnost, že se vůči ní lze domoci přímého účinku potvrdil i Městský soud v Praze ve výše zmíněném rozsudku v bodech 64 až 67 a 77. Definice žadatele podle čl. 3 směrnice č. 2012/34/EU je demonstrativní, neboť uvádí příkladný výčet subjektů, které naplňují klíčovou charakteristiku, a to, že mají zájem v oblasti veřejné služby nebo obchodní zájem na získání kapacity dráhy. Žalobce též tvrdil, že splňuje definici žadatele též proto, že je seskupením železničních podniků, jejichž činnost má v řadě případů mezinárodní přesah, neboť provozují mezistátní železniční linky nebo představují české zastoupení zahraničních vlastníků.
4. Řádným členem sdružení dopravců se může stát dle čl. VI odst. 1 písm. a) stanov pouze dopravce provozující pravidelnou veřejnou osobní železniční dopravu. Členové jsou tedy poskytovateli veřejných služeb v přepravě cestujících a mají tak jednoznačně zájem v oblasti veřejné služby. Především členové žalobce mají obchodní zájem na získání kapacity dráhy vzhledem k tomu, že kapacita dráhy je pro činnost železničních dopravců nezbytná. Dle čl. III odst. 1 stanov je účelem žalobce hájit a prosazovat společné zájmy dopravců. Pokud tedy mají jednotliví členové spolku zájem v oblasti veřejné služby a na získání kapacity dráhy, má tento zájem nutně i žalobce.
5. Vzhledem k tomu, že žalobce je žadatelem ve smyslu směrnice č. 2012/34/EU, má podle jejího čl. 56 právo podat stížnost regulačnímu subjektu, pokud se domnívá, že s ním regulační úřad nejedná poctivě, nebo je jím poškozen. Zejména může podat žádost o přezkum rozhodnutí přijatých provozovatelem infrastruktury, přičemž v tomto případě se jedná o věci zahrnuté v čl. 56 odst. 1 písm. i) směrnice – plánování obnovy a údržba (tomu odpovídá schválení plánu omezování provozování dráhy ve smyslu zákona o dráhách). Návrh plánu omezení provozování dráhy vypracovaný Správou železnic je rozhodnutím podle čl. 56 směrnice a stížnosti musí žadatelé jako účastníci uplatnit práve v řízení podle § 23c zákona o dráhách.
6. Pochybnosti žalovaného o účastenství žalobce plynou též ze skutečnosti, že zájmy jednotlivých členů budou v některých řízeních protichůdná oproti zájmům žalobce. Tento

přístup je však příliš ochránářský a paternalistický a žádný zákonný předpis nesvěřil žalovanému pravomoc hodnotit fungování a činnost spolků. V konečném důsledku tedy nejsou pochybnosti žalovaného relevantní, ale podstatné je, že došlo k naplnění definice žadatele ve smyslu směrnice. Pokud by snad přesto mělo být konkrétní stanovisko žalobce jako spolku odlišné od zájmu jeho člena, je v takovém případě možné, aby dopravce uplatnil své stanovisko jako samostatný účastník řízení.

7. Ke způsobu určení okruhu účastníků žalobce uvedl, že zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, v § 27 obsahuje tzv. obecnou definici účastníků řízení. Podle odst. 3 tohoto paragrafu jsou účastníky i osoby, o kterých to stanoví zvláštní zákon. Tímto zvláštním zákonem může být i předpis Evropské unie. Zvláštní zákon může okruh účastníků dále vymezit, a to dvěma způsoby. První variantu zastal žalovaný, přičemž podle ní zvláštní zákon, který je v postavení *lex specialis* ke správnímu řádu, stanoví okruh účastníků správního řízení komplexně a taxativně, tedy zcela nezávisle na § 27 odst. 1, 2 správního řádu. Takovým zákonem je dle žalovaného zákon o dráhách a při této variantě se § 27 odst. 1, 2 správního řádu nepoužije. Příkladem takového vymezení účastenství je řízení o posouzení přidělu kapacity dráhy podle § 34f odst. 3 zákona o dráhách. Žalovaný nicméně vyložil příslušná ustanovení zákona o dráhách nesprávně. Ustanovení § 23b a § 23c zákona o dráhách neurčují kompletní okruh účastníků řízení. Ustanovení § 23b odst. 4 zákona o dráhách stanoví pouze okruh osob, s nimiž má provozovatel dráhy návrh plánu omezení dráhy projednat, než o návrhu sám rozhodne. Žalobce je přesvědčen, že v tomto případě se jedná o druhou variantu, tedy že zvláštní zákon rozšiřuje okruh účastníků nad rámec obecných pravidel účastenství dle § 27 správního řádu.
8. Žalobce upozornil, že účastenství v řízení podle § 23b zákona o dráhách nelze podmínit podáním žádosti o kapacitu dráhy. V době zahájení řízení nebyla kapacita prozatím vůbec přidělena, a přesto tu byl okruh účastníků řízení, neboť podle směrnice jde o potenciální žadatele. Osoby fyzické i právnické, které zahrnuje definice žadatele ve směrnici totiž o kapacitu dráhy samy žádat nemusí. Jde o osoby se zájmem v oblasti veřejné služby nebo obchodním zájmem na získání kapacity infrastruktury. Nelze např. vyloučit, že se provozovatel dráhy v důsledku plánovaného omezení dráhy rozhodne vůbec kapacitu nepřidělovat. To by vedlo jednak k zúžení okruhu projednatelů, jednak k zúžení okruhu účastníků řízení. To vše v důsledku toho, že by si o kapacitu dráhy nemohl vůbec nikdo požádat. Žalobce odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu („NSS“) ze dne 12. 6. 2023, č. j. 5 As 116/2021-111, a konstatoval, že se soud ztotožnil s výkladem Úřadu pro přístup k dopravní infrastruktuře ohledně účastenství dopravců. Navíc § 23b odst. 4 zákona o dráhách rozlišuje dopravce provozující na dotčené dráze dopravu (nemusí žádat o kapacitu) a žadatele o přidělení kapacity. Okruh osob, s nimiž je provozovatel dráhy povinen návrh projednat, je tedy širší, než dovozuje žalovaný a neodvíjí se od podání žádosti o kapacitu dráhy.
9. Žalobce nesouhlasí s názorem, že upřením jeho účastenství není oslabena pozice malých a středních dopravců. Žalovaný se totiž domnívá, že pokud by přiznal sdružení dopravců pozici účastníka řízení podle § 23c zákona o dráhách, nastolil by situaci, kdy by někteří dopravci, členové sdružení, byli účastníky řízení sami za sebe a též účastníky z pozice členů spolku. Žalobce k tomu sdělil, že realita je odlišná a odkázal na rozhodnutí Úřadu pro přístup k dopravní infrastruktuře ze dne 29. 12. 2023, č. j. PDI-4210/22/KP. Zastupování členů na základě plné moci, jak navrhuje žalovaný, spolkům nic nepřináší a nepřispívá k posílení jejich postavení vůči státním orgánům.

10. Pokud správní orgán dospěje k závěru, že určitá osoba není účastníkem řízení, je povinen tyto závěry opřít o konkrétní a přesvědčivé důkazy. V žádném případě nemůže požadovat o předložení důkazů po osobě, která se označuje za účastníka řízení. Účastenství v řízení musí navíc správní orgán řešit v průběhu řízení, zásadně před vydáním meritorního rozhodnutí. Žalovaný takto nepostupoval a v řízení o omezení provozování dráhy bylo vydáno několik meritorních rozhodnutí v části věci. Žalovaný tento argument nevypořádal a fakticky se omezil na sdělení, že o účastenství se nevede samostatné řízení, aniž by se zabýval vlivem vydání rozhodnutí ve věci samé na možnost účastenství v řízení posuzovat.
11. Žalobce se též opřel o zásadu legitimního očekávání a odkázal na praxi Úřadu pro přístup k dopravní infrastruktuře, který jej v minulosti považoval za účastníka řízení.
12. V závěru žalobce přednesl námitku, že předseda žalovaného při posuzování otázky, zda žalobce podal žádost o přidělení kapacity dráhy, vycházel z podání Správy železnic ze dne 12. 4. 2024. Získal tedy nové důkazy a shromáždil nové podklady pro vydání napadeného rozhodnutí, přesto žalobci nebylo doručeno nové oznámení o ukončení dokazování.
13. Z výše uvedených důvodů žalobce navrhl, aby soud rozhodnutí předsedy Úřadu, jakož i žalovaného zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

### III. Vyjádření žalovaného k žalobě a replika žalobce

14. Ve *vyjádření k žalobě* ze dne 20. 8. 2024 žalovaný uvedl, že pokud se žalobce považuje za samostatného účastníka řízení, pak naplnění znaků účastníka řízení musí splnit žalobce sám, nemůže je odvozovat od dalších osob, tedy jeho členů. Tomu odpovídá i skutečnost, že jeho zájmy nemusí být shodné se zájmy jeho členy. Samotní dopravci pak hájí své zájmy jako samostatní účastníci řízení, neboť naplňují znaky podle § 27 odst. 2 správního řádu jako dotčené osoby. Vnímá-li se žalobce jako zástupce svých členů, pak je potřeba zmocnění k zastoupení plnou mocí podle § 33 správního řádu. Bez doloženého zmocnění by žalovaný nemohl zjistit, koho přesně žalobce zastupuje, přičemž ze stanov lze vyčíst, že hájí zájmy osobní železniční dopravy jako celku. *Ad absurdum* by pak bylo možné dovozovat, že zastupuje i dopravce, kteří nejsou jeho členové.
15. K otázce definice žadatele podle směrnice č. 2012/34/EU žalovaný nejprve konstatoval, že žalobce nemá mezinárodní status ve smyslu čl. 3 odst. 19 směrnice. Z tvrzení žalobce vyplývá, že svůj mezinárodní status odvozuje od toho, že někteří členové provozují mezistátní železniční linky, případně z toho, že jde o české subjekty se zahraničními vlastníky. V obou případech tedy hovoří o českých subjektech, které mají nějaké vazby na zahraničí. Z ničeho však není zjevné, že by žalobce seskupoval mezinárodní železniční podniky a byl zaměřen na činnost primárně spojenou s mezinárodní železniční přepravou. Tato otázka však není pro danou věc rozhodující.
16. Žalovaný dále nesouhlasí s tvrzením žalobce, že jeho členové mají zájem v oblasti veřejné služby. Veřejný zájem u těchto typů závazků chrání orgán veřejné správy (kraj apod.). Jeho úkolem je zajistit dostatečnou dopravní obslužnost konkrétního území i řádné hospodaření s veřejnými prostředky. Naproti tomu dopravce, který službu poskytuje, hájí svůj podnikatelský zájem. I pokud by zájem v oblasti veřejné služby dopravci měli, nejedná se o zájem žalobců. Členové žalobce mají obchodní zájem na získání kapacity dráhy. Opět se však jedná o zájem členů žalobce – dopravců, nikoliv o zájem samotného žalobce. Jelikož žalobce nenaplnuje znaky žadatele ve smyslu směrnice č. 2012/34/EU, nemůže se dovolávat ani práv náležitých žadateli dle směrnice.

17. Žalobce vytkl žalovanému, že účastenství neposoudil podle § 27 odst. 3 správního řádu, který stanoví, že účastníky jsou rovněž osoby, o kterých to stanoví zvláštní zákon. Zákon o drahách je právě takovým zvláštním zákonem a je správné, že žalovaný v posuzované věci podle tohoto zákona postupoval a rovněž vzal v úvahu i směrnici č. 2012/34/EU (viz body 12 až 16 napadeného rozhodnutí). Žalovaný dospěl však k závěru, že nemohlo dojít k přímému zásahu do žalobcových práv, neboť se správní rozhodování v této věci jeho práv ani povinností nedotýká.
18. Je třeba též vyvrátit tvrzení, že žalovaný podmiňuje účastenství podáním žádosti o kapacitu dráhy. Ve smyslu směrnice musí být dán skutečný obchodní zájem na získání kapacity, aby mohl by považován za žadatele. Nemůže se tedy jednat o subjekt, který nehájí zájem v oblasti veřejné služby ani subjekt, který nemá obchodní zájem na jejím získání. Samotné podání žádosti není nezbytným předpokladem účastenství, avšak stěžejní je, že žalobce nenaplnil znaky účastníka řízení.
19. Předseda Úřadu se v napadeném rozhodnutí zabýval otázkou, zda žalobce naplňuje znaky pojmu žadatel ve smyslu směrnice a připustil, že by jím za jistých okolností mohl být. Nicméně v tomto řízení k naplnění podmínek účastenství nedošlo. Skutečnost, že žalovaný vycházel z informací, které mu byly známy z paralelně vedeného řízení sp. zn. OPD171/23 přitom nezakládá porušení zásady rovnosti účastníků. V onom řízení bylo zjišťováno, zda žalobce požádal nebo měl v úmyslu požádat Správu železnic o přidělení kapacity dráhy, a to ve stejném období, jaké je řešeno v nyní projednávané věci. V tomto správním řízení opětovně nevyzýval žalobce k doložení informací (zda má žalobce alespoň v úmyslu požádat o přidělení kapacity dráhy), neboť tyto informace byly žalovanému známy a neexistovala zde možnost toho, aby v tomto správním řízení žalobce doložil informace odlišné. Ustanovení § 50 odst. 1 správního řádu výslovně připouští, aby správní orgány jako podklady svého rozhodování používaly skutečnosti jim známé z úřední činnosti a jedná se tedy o postup v souladu se správním řádem.
20. Na základě uvedeného žalovaný navrhl, aby soud žalobu zamítl.
21. Žalobce v *replíce* ze dne 13. 6. 2025 setrval na již dříve uplatněné argumentaci.

#### IV. Jednání konané dne 27. 6. 2025

22. Při jednání účastníci obšírně zopakovali své názory. Soud konstatoval obsah soudního a správního spisu, přičemž neprováděl dokazování listinami předloženými žalobcem, neboť tyto byly obsahem správního spisu. Dále vysvětlil, proč k návrhu žalobce nevyzval Sdružení železničních nákladních dopravců ŽESNAD CZ, z. s. („ŽESNAD“), k uplatnění práv osoby zúčastněné na řízení dle § 34 soudního řádu správního („s. ř. s.“). Učinil tak, proto, že předmětem řízení je samotná otázka účastenství ve správním řízení. Toto postavení si každá osoba musí uhájit samostatně. Žalobce může účinně namítat jen tu nezákonnost rozhodnutí, kterou byl zkrácen na svých právech, přičemž zkrácením na právech je nutno rozumět nejen zkrácení na právech hmotných, ale i na právech procesních (srov. např. rozhodnutí NSS ze dne 29. 7. 2004, č. j. 7 A 139/2001-67). Soud též usnesením vyhlášeným při jednání zamítl návrh žalobce na spojení s věcí vedenou pod sp. zn. 55 Af 9/2024. Učinil tak zejména kvůli odlišným předmětům správních řízení, v nichž se žalobce domáhal účastenství. Usnesením vyhlášeným při jednání pak zamítl i návrh žalobce na položení předběžné otázky Soudnímu dvoru Evropské unie („SDEU“), neboť takový postup nebyl vzhledem k okolnostem věci nezbytný.

## V. Posouzení věci

23. Soud přezkoumal v mezích žalobních bodů napadené rozhodnutí předsedy Úřadu, jakož i rozhodnutí žalovaného včetně řízení předcházejících jejich vydání, a shledal, že žaloba **není důvodná**.
24. Jak vyplynulo ze správního spisu, řízení o žádosti o schválení plánu omezení provozování dráhy na rok 2024 zahájil dne 18. 7. 2023 Úřad pro přístup k dopravní infrastruktuře, a to na základě žádosti podané dne 17. 7. 2023 Správou železnic. Předmětné řízení bylo vedeno podle § 23c odst. 1 zákona o dráhách, přičemž od počátku řízení jednal Úřad pro přístup k dopravní infrastruktuře s žalobcem jako s účastníkem. Mezitím rozhodl dne 14. 9. 2023, pod č. j. UPDI-3056/23/AP, v části věci o žádosti na schválení plánu a meritorně rozhodl též ve zbytku věci dne 28. 11. 2023, č. j. UPDI-4029/23/AP. Až v rozkladu proti tomuto posledně jmenovanému rozhodnutí Správa železnic poprvé vznesla pochybnosti o účastenství žalobce. Úřad pro přístup k dopravní infrastruktuře ve svém stanovisku k rozkladu podaném Správou železnic uvedl na str. 5, cit.: „Úřad je překvapen, že provozovatel dráhy s touto námitkou přichází až nyní, když v celém řízení rozsah účastníků řízení akceptoval, sám s nyní zpochybňovanými sdruženími vedl opakovaně jednání. Současný postoj provozovatele dráhy je v rozporu i se skutečností, že zástupce sdružení zve na pravidelné výlukové porady, kam jsou zváni i všichni dopravci, [...]“ a „Úřad je přesvědčen, že obou sdružení (žalobce a ŽESNAD – pozn. soudu) se rozhodnutí o omezení provozování dráhy na rok 2024 bezprostředně dotýká.“ Spolu s tímto stanoviskem byl správní spis předán po podání rozkladu nástupnickému správnímu orgánu – Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže (viz čl. X odst. 2 zákona č. 464/2023 Sb., kterým se mění a ruší některé zákony v souvislosti se zrušením Úřadu pro přístup k dopravní infrastruktuře). V ustanovení čl. X odst. 10 části věty za středníkem téhož zákona je stanovena právní fikce, že dosavadní úkony Úřadu pro přístup k dopravní infrastruktuře se považují za úkony žalovaného.
25. Předseda žalovaného v návaznosti na to dne 16. 2. 2024 vydal rozhodnutí o rozkladech s č. j. ÚOHS-07147/2024/164, kterým zrušil rozhodnutí správního orgánu prvního stupně a věc vrátil k novému projednání žalovanému a současně požadoval, aby žalovaný znovu posoudil mj. otázku týkající se procesního postavení sdružení dopravců. Žalovaný následně usnesením ze dne 18. 3. 2024 rozhodl, že žalobce ani ŽESNAD nesplňují zákonné požadavky účastenství pro řízení vedené pod sp. zn. OPD171/23, neboť žalobce ve svých vyjádřeních na žádném místě neuvedl konkrétní důvod, jakým způsobem by měl být rozhodnutím ve věci přímo dotčen na svých právech a povinnostech. Toto rozhodnutí potvrdil předseda Úřadu v napadeném rozhodnutí.
26. Samotná podstata sporu spočívá v posouzení otázky, zda žalobce má postavení účastníka v řízení o schválení návrhu na omezení provozování dráhy podle § 23c zákona o dráhách, či nikoliv. K povaze předmětného řízení lze uvést, že dle tohoto zákona je zahájeno podáním žádosti o schválení plánu omezení vymezených úseků železniční dráhy, přičemž žádost má právo podat provozovatel dráhy. Účelem navrženého plánu je omezit drážní dopravu z důvodů uvedených v § 23b odst. 1 zákona o dráhách, a to zpravidla z důvodu provedení údržby nebo opravy dráhy. Dle zákona o dráhách platí, že předtím, než je žádost podána, je nutno návrh projednat podle § 23b odst. 4 téhož zákona „s vlastníkem dráhy, a s dopravci, kteří na dotčené dráze provozují drážní dopravu.“ Je-li navíc v tomto řízení přidělována kapacita dráhy, musí provozovatel dráhy projednat návrh i „s osobou, která kapacitu přiděluje, je-li odlišná od tohoto provozovatele dráhy, a s žadateli o přidělení kapacity na této dráze.“ Zákon též stanoví, že návrh musí být projednán s krajem, na jehož území se dráha nebo její část

dotčená omezením nachází a s Ministerstvem dopravy s ohledem na jeho dopady na dopravu provozovanou na základě smlouvy o veřejných službách v přepravě cestujících. Návrh je po jeho projednání podroben schvalovacímu procesu ze strany správního orgánu právě na základě žádosti provozovatele dráhy.

27. Podle znění zákona je zřejmé, že k otázce účastenství v řízení o omezení provozování dráhy zákon o dráhách výslovně nespecifikuje okruh účastníků, ale pouze určuje osoby, se kterými je návrh povinen provozovatel dráhy projednat. Samotné projednání návrhu nicméně není součástí řízení o schvalování žádosti, které je zahájeno podáním žádosti provozovatele dráhy, ale pouze mu předchází. Proto nelze, vzhledem k formulaci zákona, dospět k závěru, že osoby vyjmenované v § 23b odst. 4 zákona o dráhách jsou jedinými účastníky v řízení o omezení provozování dráhy. Ze zákona vyplývá pouze okruh osob, se kterými musí provozovatel dráhy svůj návrh projednat. Pokud by s těmito osobami návrh provozovatel dráhy neprojednal, nebyl by návrh v navazujícím řízení podle § 23c zákona o dráhách schválen, neboť by nesplňoval podmínky podle § 23b téhož zákona (správní orgán návrh schválí, jsou-li splněny požadavky podle § 23b, tj. proběhlo náležité projednání návrhu s vyjmenovanými osobami). Pokud by zákonodárce chtěl okruh účastníků řízení o schválení návrhu omezení provozování dráhy zúžit pouze na osoby podle § 23b odst. 4 zákona o dráhách, výslovně by je označil za účastníky řízení o schválení návrhu omezení provozování dráhy, obdobně jako to učinil např. s účastníky v řízení o přezkumu zákonnosti rozhodnutí o přidělení kapacity dráhy v § 34f zákona o dráhách.
28. Vzhledem k tomu, že okruh účastníků vymezených zvláštním zákonem ve smyslu § 27 odst. 3 správního řádu není úplný, je třeba jako na účastníky nazírat také na osoby, které splňují požadavky dle § 27 odst. 1 a 2 správního řádu. V úvahu tedy přichází postavení účastníka podle § 27 odst. 2 správního řádu, který stanoví, že účastníky jsou též další dotčené osoby, pokud mohou být rozhodnutím přímo dotčeny na svých právech nebo povinnostech. Účastníkem řízení je v materiálním pojetí účastenství (viz bod 13 rozsudku NSS ze dne 16. 12. 2010, č. j. 1 As 61/2010-98) ten, o jehož právech, nebo povinnostech má být v řízení jednáno nebo jehož práva nebo povinnosti mohou být rozhodnutím přímo dotčena. Jinými slovy ten, kdo skutečně naplnil zákonnou definici a mohl být dotčen na svých právech vydaným rozhodnutím. Tento závěr soud pojal vzhledem k formulaci zákona, který jasně nespecifikuje okruh účastníků pro řízení o schválení plánu omezení dráhy, a je proto na místě vycházet z širší definice účastenství podle § 27 odst. 2 správního řádu.
29. Předseda Úřadu nicméně v napadeném rozhodnutí uvedl, že nemá smysl rozšiřovat okruh účastníků nad rámec okruhu osob vymezených v § 23b odst. 4 zákona o dráhách, neboť pouze tyto osoby budou dotčeny na svých právech (viz bod 65 napadeného rozhodnutí). Soud tuto argumentaci doslova nepřevzal, nicméně je zřejmé, že správní orgány fakticky o dotčení práv žalobce uvažovaly. Ačkoliv výslovně neuvedly, že by postupovaly podle § 27 správního řádu a je zřejmé, že primárně vycházely z § 23c odst. 4 zákona o dráhách, jejich úvahy lze chápat v takovém smyslu, že k posouzení postavení účastníků v materiálním smyslu podle § 27 správního řádu fakticky došlo (viz úvahy v bodech 49, 82 a 10 napadeného rozhodnutí). Správní orgány totiž konstatovaly, že žalobce ve svých vyjádřeních na žádném místě neuvedl konkrétní důvod, jakým způsobem by měl být rozhodnutím ve věci přímo dotčen na svých právech a povinnostech. V napadeném rozhodnutí předseda Úřadu podobně uvedl, že výčet podle § 23b odst. 4 zákona o dráhách je taxativní a zároveň nezjistil, že by byly dotčeny práva a povinnosti žalobce. V napadeném rozhodnutí bylo tedy věnováno dostatek prostoru tomu, zda nejsou dány nějaké další skutečnosti, které by mohly být pro

posouzení podmínek účastenství žalobce relevantní (kromě zmíněného okruhu osob podle § 23b zákona o dráhách). Ohledně právního základu pro vymezení účastníků v předmětném řízení jsou tedy úvahy správních orgánů v souladu se zákonem, neboť posuzovaly účastenství z materiálního hlediska. Správní orgány přitom v rámci tohoto posouzení dospěly k závěru, že práva a povinnosti žalobce nemohou být v rozhodnutí o omezení provozování dráhy dotčena, neboť o jeho subjektivních veřejných právech není v řízení rozhodováno, a to především z důvodu, že žalobce svůj obchodní a veřejný zájem toliko odvozuje od zájmů jednotlivých jeho členů – dopravců. S tímto závěrem se soud zcela ztotožnil, přestože v napadeném rozhodnutí je kladen větší důraz na striktní povahu hranice okruhu účastníků v řízení o omezení provozování dráhy, kterou žalovaný určil vymezením osob, se kterými je nutné návrh před zahájením řízení projednat (§ 23b odst. 4). Zákon jistě dává určité pomocné vodítko vymezením těchto osob, a z logiky věci právě ony budou rozhodnutím žalovaného dotčeny schválením, či případným nechválením plánu provozovatele dráhy, neboť o jejich právech se bude zpravidla jednat. Na druhou stranu zákon o dráhách nelze interpretovat restriktivněji a dovozovat, že žádní jiní účastníci řízení kromě osob uvedených v § 23b odst. 4 nepřichází v úvahu. Tento jistý odklon právního hodnocení poskytnutý zdejším soudem však nezpůsobuje nezákonnost správních rozhodnutí, neboť správní orgány poskytly správnou cestou dostatek spolehlivých a logických důvodů, kterými bez pochybností potvrdily závěr, že žalobcova práva nemohou být v řízení z materiálního pohledu dotčena, a účastenství mu v předmětném řízení proto nenáleží.

30. Vzhledem k výše uvedenému je ve smyslu § 27 odst. 2 správního řádu ve spojení s § 23b odst. 4 zákona o dráhách, který vymezuje osoby, které se účastnily projednání návrhu, pro účastenství rozhodující to, zda v daném případě žalobce mohl být rozhodnutím dotčen na svých veřejných subjektivních právech a povinnostech. Tomuto tématu se správní orgány věnovaly dostatečně a soud jen souhlasně doplňuje následující.
31. Postavení účastníka vychází z předpokladu, že správní rozhodnutí může způsobit dotčení na jeho veřejných subjektivních právech. Přitom v řízení o schválení návrhu na omezení provozování dráhy 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 provozovanou drážní dopravu. V daném řízení proto mohou být zasažena práva těch osob, kterým právě rozhodnutím o omezení provozování dráhy vznikne zásah na jejich právech, v tomto případě zpravidla na právu na spravedlivý přístup k dopravní infrastruktuře.
32. V podobné věci týkající se drážní dopravy již NSS posuzoval, zda mají dopravci aktivní legitimaci pro podání žaloby proti rozhodnutí o schválení návrhu omezení provozování dráhy, jímž nebyl návrh schválen. NSS přitom vyslovil závěr, že 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.“ Z logiky věci a vzhledem k účelu předmětného řízení lze tedy bez pochybností uvažovat zásadně o dotčení práv a povinností dopravců, kteří mají obchodní či veřejný zájem provozovat drážní dopravu na úseku, o

kterém je vedeno řízení (jak bude pojednáno dále, lze uvažovat i o dotčení práv jiných subjektů – kromě již zmíněného kraje a Ministerstva dopravy, bude též podle § 23c odst. 4 zákona o dráhách účastníkem žadatel o přidělení kapacity odlišný od dopravců, který ovšem naplňuje definici žadatele a může být na svých právech a povinnostech dotčen).

33. Pro posouzení dotčení na právech a povinnostech má podstatný význam závěr obsažený v usnesení ze dne 21. 10. 2008, č. j. 8 As 47/2005-86, v němž NSS vyslovil k otázce žalobní legitimace ve správním soudnictví (závěry lze aplikovat i ve vztahu k posouzení účastenství podle § 27 odst. 2 správního řádu), že *„soudní řád správní je svojí povahou ‚obrannou‘ normou. Není normou ‚kontrolní‘, která by umožňovala komukoliv iniciovat, prostřednictvím podání žaloby ve správním soudnictví, kontrolu jakéhokoliv úkonu veřejné správy. Má pouze zajistit poskytování právní ochrany v případech, kdy veřejná správa vstupuje do právní sféry fyzických nebo právnických osob. Hraničním kritériem pro žalobní legitimaci je právě tvrzený zásah do veřejných subjektivních práv. Nikoliv veškerá činnost (případně veškeré pochybení) veřejné správy je podrobena soudní kontrole ze strany fyzických a právnických osob, ale pouze ta, kdy činnost správy přesáhne do jejich veřejných subjektivních práv.“* V bodě 34 rozsudku ze dne 22. 1. 2015, č. j. 9 As 67/2014-48, NSS k výše uvedenému doplnil, že *„opačný postup by totiž vedl k tomu, že by každý mohl vystupovat jako univerzální dohlížitel na zákonnost postupu a rozhodnutí správních orgánů a z titulu tvrzeného poškození veřejného zájmu by tak mohl kdokoli vyvolat soudní přezkum jakéhokoliv rozhodnutí, aniž by takovým rozhodnutím bylo dotčeno jeho konkrétní veřejné subjektivní právo“*. Tyto základní premisy je možné vztáhnout též k problematice účastenství ve správním řízení. Lze je použít jako východisko k učinění tvrzení, že s postavením účastníka řízení neodmyslitelně souvisí skutečnost, zda je daný subjekt skutečně správním rozhodnutím dotčen přímo na svých veřejných subjektivních právech nebo povinnostech. Pokud nejsou ohroženy konkrétní subjektivní práva a povinnosti fyzických a právnických osob, v řízení jako účastníci nemohou figurovat pouze z důvodu, že mohou být poškozeni zájmy jiných subjektů.
34. Podstatou schválení návrhu na omezení provozování dráhy je přitom zpravidla snížení propustnosti dráhy (tzn. je omezeno, popř. zcela vyloučeno přidělení kapacity na dráze), současně zásah i do již smluvně zajištěného užívání dráhy (tj. do kapacity již jednotlivým dopravcům přidělené). Schválením návrhu plánu omezení provozování dráhy tedy pozbývá dopravce svého práva využití přidělené kapacity a provozovatel dráhy mu ji může jednostranně odebrat (viz rozsudek NSS ze dne 12. 6. 2023, č. j. 5 As 116/2021-111). Žalobci však žádné takové pozbytí práva nehrozí. Je zřejmé, že omezením kapacity a případně jejím přidělením v řízení o omezení provozování dráhy nemohou být dotčena práva ani právem chráněné zájmy žalobce, neboť on sám drážní dopravu neprovozuje a rozhodnutí nemůže přesáhnout do jeho sféry veřejných subjektivních práv. Jsou to samotní dopravci, pro které omezení provozování dráhy představuje podstatný zásah do možnosti užívat dráhu (případně též jiné osoby, které mají obchodní či veřejný zájem na užívání kapacity dráhy).
35. Ačkoli soud má pochopení pro snahu žalobce o podporu svých členů jako celku v oblasti rozhodování v drážní dopravě, nelze opomenout, že každý jednotlivý dopravce má svůj vlastní zájem, aby kapacitu obdržel pro sebe a má k tomu zaručena procesní práva, jak se jí domoci. Dopravci náleží postavení účastníka v řízení o omezení provozování dráhy, neboť se řízení jeho práv a povinností přímo dotýká. Naopak žalobce, který o kapacitu obchodní zájem nemá a drážní dopravu sám neprovozuje, nebude z logiky věci dotčen rozhodnutím o omezení dráhy. Mimoto není ani zákonem pověřen pro střežení zájmů jednotlivých dopravců a k ochraně veřejného zájmu. Není ani možné, aby své dotčení odvozoval od

dotčení práv jednotlivých členů. Prosazovat zájmy svých členů může nanejvýš jako zástupce s plnou mocí, jak správně uvedl žalovaný v napadeném rozhodnutí. Je třeba si totiž uvědomit, že řízení se vede o nárocích plynoucích z objektivního práva, nikoli o subjektivních zájmech, které toto objektivní právo chrání. Proto i v případě, že žalobcovy stanovy obsahují cíle, které mohou být ovlivněny řízením o omezení provozování dráhy, není žalobce účastníkem automaticky na základě jeho hlavního poslání, neboť nedisponuje pozitivně vymezeným právem nebo není stížen pozitivně vymezenou povinností, o kterých je v řízení rozhodnuto, neboť není přímým provozovatelem dopravy ani nemá přímý obchodní či veřejný zájem o přidělení kapacity.

36. Soud se proto v této otázce přiklonil k závěru, že rozhodnutím o schválení návrhu omezení provozování dráhy žádné hmotné veřejné subjektivní právo žalobce nemůže být dotčeno, neboť na rozdíl od jednotlivých dopravců nemá z logiky věci žádný podnikatelský zájem provozovat dopravu na dráze, o jejímž omezení se jedná. Zákonná pravidla pro přiznání účastenství rovněž nevyvrací ani tvrzení žalobce, že pokud by jednal za dopravce, zůstávají anonymní a nehrozí jim odvetná opatření. Toto tvrzení je pouze hypotetické (byť zcela vyloučit je samozřejmě nelze) a nelze ani s jistotou tvrdit, že by procesní postavení každého jednotlivého dopravce bylo objektivně zlepšeno, pokud by je hájil sám žalobce. Tvrzení žalobce o možném nátlaku a odvetných opatření ze strany Správy železnic vůči jednotlivým dopravcům nemůže být důvodem pro to, aby se žalobce stal účastníkem řízení jako „ochránce“ dopravců. Dopravcům právní řád přeci jen přiznává postavení účastníka a s tím související právní prostředky, jejichž prostřednictvím mohou v předmětném řízení efektivně prosazovat své zájmy.
37. Pouze pro srovnání lze uvést, že i spolky působící v oblasti ochrany přírody a krajiny nejsou automaticky účastníky řízení, v němž je možný dopad na zákonem chráněný zájem ochrany přírody a krajiny. NSS v rozsudku ze dne 26. 4. 2017, č. j. 3 As 123/2016-38, konstatoval, že není možné, aby jakýkoliv spolek (v onom případě v oblasti ochrany přírody a krajiny) s předmětem činnosti, kterým je ochrana přírody a krajiny, byl automaticky oprávněn vznášet námitky proti záměru bez ohledu na to, zda může být reálně dotčen na hmotných právech. Jejich postavení účastníka je založeno v § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny, který přiznává účast občanů prostřednictvím těchto sdružení. Občanskému sdružení přiznává tedy tento zákon postavení účastníka řízení, jedná-li se o sdružení, jehož hlavním posláním podle stanov je ochrana přírody a krajiny. Nicméně zákon o dráhách žádné ustanovení o postavení spolku dopravců jako účastníka neobsahuje a takový spolek není žádným zákonným předpisem povolán k ochraně veřejného zájmu, jako je tomu právě v případě spolků v oblasti ochrany přírody a krajiny. Hájit veřejný zájem na účelném provozování dráhy a šetrném omezování dráhy (viz § 23b a § 23c zákona o dráhách, který např. přikazuje, aby omezení proběhlo v nezbytném rozsahu apod.) nepřísluší žalobci, ale správnímu orgánu k tomu určenému.
38. Žalobce má pravdu v tom, že jinak by tomu mohlo být, kdyby splňoval definici žadatele o přidělení kapacity ve smyslu § 34 zákona o dráhách, neboť v § 23b odst. 4 téhož zákona je stanoveno, že návrh musí být projednán též s žadateli o přidělení kapacity, z čehož zpravidla bude vyplývat, že i žadatelé by mohli být v řízení o omezení provozování dráhy dotčeni na svých právech a povinnostech.
39. Soud si je vědom, že v této otázce je právo značně harmonizované právem Evropské unie. Postavení žadatele o přidělení kapacity dráhy podle § 34 zákona o dráhách je tak nutno vykládat s ohledem na směrnici č. 2012/34/EU, na kterou odkazoval žalobce, konkrétně na

její čl. 3 odst. 19, ve kterém je pojem žadatel o kapacitu dráhy vymezen jako „železniční podnik, mezinárodní seskupení železničních podniků nebo jiné osoby nebo právní subjekty, jako například příslušné orgány ve smyslu nařízení (ES) č. 1370/2007 a zasílatele, dopravci a provozovatelé kombinované dopravy se zájmem v oblasti veřejné služby nebo obchodním zájmem na získání kapacity infrastruktury.“ Žadatelé ovšem ve smyslu směrnice musí být nutně osoby, které mají obchodní nebo veřejný zájem na provozování drážní dopravy. Viz též důvodová zpráva k zákonu o dráhách, ve které je uvedeno, že žadatelem podle směrnice bude kdokoli, kdo má zejména obchodní zájem na přidělení kapacity: „[N]ávrh tohoto dokumentu musí být projednán s potenciálními žadateli; žadatel je ve směrnici vymezen velmi široce (oproti dosavadnímu znění unijní úpravy, která zde připouštěla pouze dopravce) – v podstatě kdokoli, kdo má zájem (zejm. obchodní) na přidělení kapacity infrastruktury a uzavření smlouvy o provozování drážní dopravy. Vzhledem k tomu, že smlouva může být uzavřena pouze s dopravcem, musí žadatel-nedoprovce uvést, který dopravce přidělenou kapacitu využije“. Z povahy věci se pak tyto osoby stanou účastníky řízení o omezení provozování dráhy z důvodu možného dotčení jejich práv. Žadatelé z výše uvedených důvodů proto budou zpravidla dopravci, kteří provozují drážní dopravu a spravedlivé uspořádání jejich přístupu k dopravní infrastruktuře bude záviset právě na tom, zda jim bude kapacita udělena, či nikoliv. Je pravda, že o přidělení kapacity nemusí žádat pouze dopravce s udělenou licenci, ale také jiná osoba, která disponuje prohlášením dopravce s licenci, že dráhu bude využívat. To však na případ žalobce nemá valný vliv, neboť z podstaty hlavní činnosti žalobce sdružujícího dopravce je zřejmé, že zájem na získání kapacity sám jako spolek mít nebude, neboť takový zájem budou mít zpravidla pouze jeho členové – dopravci (případně jiné osoby podle čl. 3 odst. 19 směrnice, např. zasílatele). Navíc z ničeho nevyplývá, že by žalobce zamýšlel takovou žádost podat, nebo že by v průběhu řízení tvrdil jeho obchodní zájem na přidělení kapacity. Z kontextu věci proto není možné o jeho účastenství uvažovat, neboť žalobce není žadatelem ve smyslu směrnice z důvodu neprokázání obchodního či veřejného zájmu na získání kapacity. Žalobce sám dopravu neprovozuje a ani ze zákona nemá veřejný zájem na zachování nediskriminačního přístupu ze strany správních orgánů. Nehájí totiž zájmy vlastní, ale zájmy jednotlivých dopravců, nemůže mít tudíž vlastní obchodní zájem na získání kapacity dráhy. Stěžejní je skutečnost, že účastníky jsou jednotliví dopravci, kteří mají zájem na co nejšetrnějším přístupu v případě omezování kapacity, neboť provozují na dotčené dráze dopravu.

40. V žádném ohledu nelze považovat žalobce ani za „seskupení mezinárodních dopravců“ ve smyslu čl. 3 odst. 19 směrnice č. 2012/34/EU, jak tvrdil v žalobě. Je sice možné, že členové žalobce provozují mezinárodní dopravu, nebo představuje české zastoupení zahraničních dopravců, avšak nelze dospět logicky k závěru, že by byl žalobce spolkem seskupující mezinárodní dopravce s dominantním zaměřením na oblast mezinárodní dopravy. Na této skutečnosti nezmění nic ani fakt, že někteří členové provozují dopravu i do zahraničí, případně fakt, že jde o subjekty s mezinárodním přesahem co se týče vlastnictví.
41. Pokud tedy žalobce dovozuje své postavení účastníka v řízení o omezení provozování dráhy z důvodu že je žadatelem ve smyslu směrnice, není tato úvaha správná.
42. Směrnice navíc neupravuje účastenství ve správním řízení vedeném nezávislým regulačním subjektem pro železniční odvětví, nyní Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže. Závisí tedy na vnitrostátní právní úpravě, kdo účastníkem řízení bude. Podobně se vyjádřil NSS v rozsudku ze dne 25. 11. 2008, č. j. 6 As 12/2007-140: „Přistoupením České republiky k Evropské unii se stalo právo Společenství integrální součástí českého právního pořádku. Samo

*určuje způsob své vnitrostátní aplikace (srov. nálezy ÚS ze dne 8.3.2006, sp. zn. Pl. ÚS 50/04, č. 154/2006 Sb.). Právo Společenství však ve většině oblastí, které upravuje, nemá komplexní úpravu; stanoví převážně hmotněprávní základy, přičemž jejich institucionální a procesní realizaci ponechává na právních rádech členských států. Výchozím principem v těchto oblastech je proto procesní autonomie členských států při realizaci práva Společenství na vnitrostátní úrovni (srov. např. rozsudek Soudního dvora ze dne 16. 12. 1976, Rewe Zentralfinanz eG et Rewe-Zentral AG proti Landwirtschaftskammer für das Saarland, 33/76, Recueil, s. 1989, bod 6, nejnověji např. rozsudek ze dne 12.2. 2008, Willy Kempter KG proti Hauptzollamt Hamburg-Jonas, C-2/06, zatím nepublikováno, body 45 - 53 či rozsudek ze dne 13. 3. 2007, Unibet (London) Ltd a Unibet (International) Ltd proti Justitiekanslern, C-432/05, Sb. rozh., s. I-2271, bod 36 a n.; viz též rozsudek NSS ze dne 19. 7. 2006, čj. 3 Azs 259/2005-42, č. 977/2006 Sb.NSS). Z principu procesní autonomie v obecné rovině vyplývá, že pokud není určitá otázka řízení výslovně upravena právem Společenství, pak zůstává její řešení v kompetenci členských států. V konkrétním případě to pak znamená, že pokud není účastenství v řízení o vydání povolení k provozování mezinárodní autobusové dopravy založeno přímo použitelným či, za určitých podmínek, přímo účinným právem Společenství, pak se aplikuje vnitrostátní procesní rámec, tedy za předpokladu, že vyhovuje požadavkům rovnocennosti a účinnosti.“*

Směrnice č. 2012/34/EU v čl. 56 obecně upravuje pouze povinnost členského státu zajistit soudní přezkum rozhodnutí regulačního subjektu. Z žádného ustanovení směrnice nelze dovodit, že by tento předpis vyžadoval, aby členské státy ve své právní úpravě zajistily pro žadatele ve smyslu čl. 3 odst. 19 postavení účastníka řízení. SDEU již v jiné věci v rámci předběžné otázky potvrdil (viz rozsudek ze dne 24. 2. 2022, C-563/20, *ORLEN*), že skutečnost, že některá osoba není účastníkem řízení podle vnitrostátního práva, neznámá, že jí lze upřít právo požádat o přezkum (např. podle čl. 56 směrnice). Právo žadatele na přezkum tedy nutně neznámá, že musí být účastníkem řízení. Z toho lze učinit závěr, že skutečnost, že žadatel podle čl. 3 odst. 19 směrnice má právo požádat o přezkum rozhodnutí regulačního subjektu podle čl. 56 směrnice (např. i podnět), neznámá, že vnitrostátní právo musí žadateli přiznávat účastenství. Proto, jak již bylo řečeno, pokud by na základě § 34 zákona o dráhách žalobce podal (v případě, že by z jakéhokoliv důvodu byl žadatelem ve smyslu směrnice) žádost o přidělení kapacity, správní orgán by s ním jako účastníkem jednal, pokud by řízením mohlo být dotčeno jeho hmotné veřejné subjektivní právo, tedy v souladu s vnitrostátním právním předpisem. Žalobce tedy mylně spojuje právo podat stížnost proti rozhodnutí regulačního subjektu s postavením účastníka řízení podle § 23b zákona o dráhách.

43. Žalobce též namítl, že Správa železnic ve svém vyjádření ze dne 12. 4. 2024 potvrdila, že žalobce nikdy neměl a nemá uzavřenou smlouvu podle zákona o dráhách. Namítl též, že s předmětným vyjádřením nebyl seznámen ve smyslu § 36 odst. 3 správního řádu, ačkoliv bylo předmětné vyjádření podkladem pro rozhodnutí. Soud však neshledal, že by byl žalobce poškozen na svých procesních právech. Zaprvé, žalovaný na poznatku, který byl uveden ve vyjádření Správy železnic, své úvahy nezakládal, neboť uvedl, že podáním žádosti účastenství nepodmiňuje. Naopak bylo spolehlivě dokázáno, že žalobce nemá obchodní ani veřejný zájem na získání kapacity dráhy a tudíž není žadatelem ve smyslu směrnice. Jelikož není žadatelem, není ani účastníkem řízení. Skutečnost, že žalobce o kapacitu fakticky ani nepožádal, žalovaný uvedl v napadeném rozhodnutí pouze okrajově. Zadruhé, žalobci nelze přiznat upření jeho procesních práv navíc především z důvodu, že nepodání žádosti je žalobci známý fakt a nesporná skutečnost. V kontextu této věci nelze uvažovat o poškození žalobce, neboť je poněkud absurdní, aby žalobce v průběhu celého správního řízení tvrdil,

že je žadatelem a nenamáhal se přitom zmínit, že žádost skutečně podal a poté v žalobě tvrdil, že mu toto právo bylo upřeno. Proto s ohledem na kontext věci je jednoznačné, že vyjádření Správy železnic neposkytlo žádná nová tvrzení či nové důkazy.

44. Nelze přehlédnout, že žalobce v průběhu celého řízení tvrdil, že je žadatelem podle směrnice a vytýkal žalovanému, že neshromáždil dostatečné důkazy o tom, že účastníkem není, avšak sám žalobce v této skutečnosti žádné důkazy neposkytl. Žalobce neprokázal, že by žádost podal, nebo mínil podat, přičemž stále tvrdil, že je žadatelem. Správní orgán logicky požadoval po žalobci, aby skutečnost, že je žadatelem, doložil předložením důkazu o podání žádosti či o záměru jejího podání. K tomu však žalobce ničím nepřispěl. Stále pouze tvrdil, že je žadatelem, neboť má veřejný či obchodní zájem na udělení kapacity, nebo i proto, že je mezinárodním seskupením podniků. Skutečnost, že tomu tak není, je však více než zřejmá a nebylo na žalovaném, aby přehnaně pátral po záměrech žalobce, které zná nejlépe on sám. Bylo pak na žalobci, aby uspokojivě vysvětlil, z jakého relevantního důvodu je žadatelem, tedy zda má důvodný veřejný nebo obchodní zájem o přidělení kapacity. Námitka, že důkazní břemeno o prokázání „neúčastenství“ žalobce leží na žalovaném, je proto v dané věci nedůvodná, a to také s ohledem na to, že možným dotčením práv žalobce se žalovaný podrobně ze své iniciativy zabýval a opřel své závěry o logické úvahy.
45. Je též možné, aby bylo s účastníkem jednáno po dobu prvostupňového řízení, a následně aby odvolací orgán zaujal opačný názor. Postavení účastníka řízení je třeba vnímat materiálně a nikoliv určovat okruh účastníků podle toho, s kým bylo jako s účastníkem jednáno v minulosti. Účastníkem je ten, kdo skutečně naplnil zákonnou definici a mohl být dotčen na svých právech vydaným rozhodnutím, nikoli formálně ten, s kým správní orgán jako s účastníkem jednal již dříve (viz např. bod 13 rozsudku NSS ze dne 16. 12. 2010, č. j. 1 As 61/2010-98). Platí, že tvrdí-li někdo, že je účastníkem řízení, bude za něj považován do doby, než se prokáže opak.
46. Rovněž námitka žalobce, že správní orgány založily jeho legitimní očekávání, neboť s ním jednaly již v minulosti v podobných věcech, není důvodná. Veřejné subjektivní právo žalobce vůči žalovanému v daném případě nevzniká ani skrze jím tvrzené legitimní očekávání vzniklé na základě postupu Úřadu pro přístup k dopravní infrastruktuře. Takové legitimní očekávání by teoreticky mohlo být na místě, to však pouze tehdy, pokud by žalobce účastníkem skutečně byl. Bylo již však spolehlivě objasněno, že žalobci postavení účastníka ze zákona nenáleží. Důvodná není ani námitka žalobce, kterou poukazoval na nemožnost správního orgánu rozhodnout o účastenství z důvodu existence meritorního rozhodnutí. Vzhledem k tomu, že nebylo předmětné řízení meritorně skončeno v době rozhodování o účastenství žalobce, není vadou, pokud o něm bylo rozhodnuto po vydání meritorního rozhodnutí v části věci. Správní řízení o schválení návrhu na omezení provozování dráhy totiž nadále pokračovalo vydáním rozhodnutí ve zbytku věci dne 17. 6. 2024. Z rozsudku NSS ze dne 2. 7. 2015, č. j. 9 As 222/2014-147, na který odkazoval žalobce, lze dovodit pouze to, že o účastenství nelze rozhodnout po vydání konečného rozhodnutí ve věci, tedy po úplném skončení správního řízení.
47. Předběžnou otázku Soudnímu dvoru Evropské unie soud nepředložil, neboť tak nepovažoval za nutné vzhledem k tomu, že žádné pochybnosti o výkladu směrnice č. 2012/34/EU mu nevyvstaly a skutečnost, že žalobce definici žadatele ve smyslu směrnice nenaplnuje, vyplynula ze zjištěného skutkového stavu. Pro potřeby nyní projednávaného případu si soud sám vyložil ustanovení směrnice, přičemž ohledně výkladu pojmu „žadatel“ mu nevyvstaly žádné pochybnosti. Pojem „žadatel“ je ve směrnici zřetelně definován a jak

bylo výše vysvětleno, žalobci nevzniklo na základě práva Evropské unie postavení účastníka pro předmětné správní řízení.

## VI. Závěr a náklady řízení

48. Soud tedy shledal námitky žalobce neopodstatněnými. Jelikož v řízení nevyšly najevo ani žádné vady, k nimž soud musí přihlížet z úřední povinnosti, zamítl žalobu jako nedůvodnou podle § 78 odst. 7 s. ř. s.
49. O náhradě nákladů řízení soud rozhodl na základě § 60 odst. 1 s. ř. s., podle něhož nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Žalobce ve věci úspěch neměl (žaloba byla jako nedůvodná zamítnuta), a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému správnímu orgánu, kterému by jinak jakožto úspěšnému účastníku řízení právo na náhradu nákladů řízení příslušelo, náklady řízení nad rámec jeho běžné administrativní činnosti nevznikly.

### Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu. 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.

Brno 30. června 2025

Petr Pospíšil  
předseda senátu

v. z. Zuzana Bystřická  
členka senátu  
(§ 54 odst. 2 věta druhá s. ř. s.)