



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jakuba Camrdy a soudců JUDr. Lenky Matyášové a JUDr. Viktora Kučery v právní věci žalobce: **Správa železnic, státní organizace**, se sídlem Dlážděná 1003/7, Praha 1, proti žalovanému: **Úřad pro ochranu hospodářské soutěže**, se sídlem třída Kpt. Jaroše 1926/7, Brno, za účasti: METRANS Rail s.r.o., se sídlem Podleská 926/5, Praha 10, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 28. 5. 2024, č. j. 18 A 6/2023-113,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalovanému **s e** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **n e p ř i z n á v á .**
- III. Osoba zúčastněná na řízení **n e m á p r á v o** na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I.

Průběh dosavadního řízení

[1] Žalobce vydal podle § 33 odst. 1 zákona č. 266/1994 Sb., o dráhách, v relevantním znění (dále jen „zákon o dráhách“), prohlášení o dráze celostátní a dráhách regionálních č. j. 80929/2020-SŽ-GŘ-O5, účinné od 11. 12. 2020, platné pro přípravu jízdního řádu 2022 a pro jízdní řád 2022, a prohlášení o dráze celostátní a dráhách regionálních č. j. 163021/2021-SŽ-GŘ-O5, účinné od 11. 12. 2021, platné pro přípravu jízdního řádu 2023

a pro jízdní řád 2023, v nichž stanovil pravidla pro přidělování a odnímání kapacity dráhy, pro přístup na dráhu, její užití a pro výpočet ceny za toto užití.

[2] Osoba zúčastněná na řízení nesouhlasila s tím, že podle uvedených prohlášení o dráze měla být provozním jazykem i na železnici vedoucí od státní hranice s Rakouskem do výměnné stanice Břeclav pouze čeština, proto podala dle § 34e odst. 1 zákona o dráhách návrh na přezkum čl. 6.2 uvedených prohlášení o dráze k Úřadu pro přístup k dopravní infrastruktuře, a to jeho následující pasáže: „*V souladu s Rozhodnutím Komise ze dne 14. listopadu 2012 o technické specifikaci pro interoperabilitu týkající se subsystému „provoz a řízení dopravy“ železničního systému v Evropské unii a o změně rozhodnutí 2007/756/ES (Rozhodnutí Komise 2012/757/EU) je provozním jazykem na dráhách provozovaných Správou železnic český jazyk. Na pohraničních tratích může být dohodou mezi provozovateli dráhy dohodnut i jiný provozní jazyk.*“

[3] Úřad pro přístup k dopravní infrastruktuře v rozhodnutí ze dne 6. 9. 2022, č. j. UPDI-2858/22/ZA, osobě zúčastněné na řízení přisvědčil. V prvním výroku tohoto rozhodnutí konstatoval, že citovaná část druhého odstavce čl. 6.2 obou prohlášení je „*z důvodů absence uvedení druhého provozního jazyka (německého), jehož použití musí být umožněno ve výměnných železničních stanicích Břeclav a Šatov, v rozporu s § 22 odst. 2 písm. d) a § 33 odst. 1 zákona o dráhách, článkem 10 odst. 1 Dohody mezi Československou socialistickou republikou a Rakouskou republikou o úpravě pohraničního přechodu železnic ze dne 22. září 1962 a s článkem 4.2.1.5. pododstavci 3 a 4 přílohy prováděcího nařízení Komise (EU) 2019/773 ze dne 16. května 2019 o technické specifikaci pro interoperabilitu týkající se subsystému „provoz a řízení dopravy“ železničního systému v Evropské unii a o zrušení rozhodnutí 2012/757/EU.*“

[4] V druhém výroku pak úřad stanovil žalobci lhůtu 90 dnů ode dne nabytí právní moci svého rozhodnutí, po jejímž uplynutí nelze daný text čl. 6.2 obou prohlášení o dráze použít.

[5] Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce rozklad. Předseda Úřadu pro přístup k dopravní infrastruktuře rozhodnutím ze dne 7. 12. 2022, č. j. UPDI-4001/22/KP, rozklad proti prvnímu výroku rozhodnutí I. stupně zamítl a tento výrok potvrdil. S ohledem na končící účinnost prohlášení o dráze pro rok 2022 předseda Úřadu pro přístup k dopravní infrastruktuře změnil druhý výrok tak, že se vztahuje pouze k prohlášení o dráze pro rok 2023.

[6] Žalobce napadl rozhodnutí předsedy Úřadu pro přístup k dopravní infrastruktuře žalobou k Městskému soudu v Praze, který ji shora uvedeným rozsudkem ze dne 28. 5. 2024, č. j. 18 A 6/2023-113, zamítl. 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. Dle čl. X bodu 1 tohoto zákona došlo k 1. 1. 2024 ke zrušení Úřadu pro přístup k dopravní infrastruktuře. Dle čl. X bodu 2 tohoto zákona pak došlo k přechodu jeho působnosti na žalovaného, přičemž dosavadní úkony Úřadu pro přístup k dopravní infrastruktuře se dle čl. X bodu 10 považují za úkony žalovaného. Žalovaný proto v projednávané věci nabytím účinnosti uvedeného zákona nastoupil dle § 69 s. ř. s. na místo Úřadu pro přístup k dopravní infrastruktuře.

pokračování

[7] Městský soud se nejdříve zabýval omezením přezkumu prohlášení o dráze správním orgánem. Dle § 34e odst. 1 zákona o dráhách totiž „*Úřad* [dříve Úřad pro přístup k dopravní infrastruktuře, nyní žalovaný – pozn. NSS] *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*“. Městský soud se proto k námitce žalobce zabýval otázkou, vůči jakým právním předpisům byl Úřad pro přístup k dopravní infrastruktuře oprávněn prohlásit o dráze přezkoumávat. Soud připomněl, že tento úřad konstatoval porušení dvou ustanovení zákona o dráhách: § 22 odst. 2 písm. d) a § 33 odst. 1. Pokud by závěry o porušení těchto ustanovení zákona o dráhách obstály, byla by již jen z toho důvodu napadená část prohlášení o dráze nezákonná. Porušení zákona o dráhách totiž sice bylo konstatováno v návaznosti na porušení prováděcího nařízení Komise (EU) 2019/773 o technické specifikaci pro interoperabilitu týkající se subsystému „provoz a řízení dopravy“ železničního systému v Evropské unii a o zrušení rozhodnutí 2012/757/EU (dále jen „prováděcí nařízení o TSI“) a Dohody mezi Československou socialistickou republikou a Rakouskou republikou o úpravě pohraničního přechodu železnic ze dne 22. 9. 1962 (dále též „dohoda o úpravě pohraničního přechodu železnic“), Úřadu pro přístup k dopravní infrastruktuře však v jejich porušení shledal i porušení uvedených zákonných ustanovení, takže přezkoumával prohlášení o dráze se zákonem o dráhách v souladu s § 34e odst. 1 tohoto zákona.

[8] Prováděcí nařízení o TSI je navíc podle městského soudu přímo závazné a použitelné a má před vnitrostátní úpravou aplikační přednost. Úřad pro přístup k dopravní infrastruktuře proto byl při přezkumu prohlášení o dráze oprávněn uvedené prováděcí nařízení zohlednit. Pokud má totiž unijní právo či mezinárodní smlouva, která je součástí právního řádu, aplikační přednost před vnitrostátním právem, nelze mechanicky aplikovat pouze vnitrostátní předpis a nepřihlídnout k další úpravě, která s ním úzce souvisí. Tento závěr podporuje i § 58 odst. 1 zákona o dráhách, neboť z něj lze dovodit, že referenční rámec právních předpisů, vůči nimž je správní orgán oprávněn přezkoumávat prohlášení o dráze, je širší, neboť v rozsahu své působnosti správní orgán vykonává „*šlátní dozor nad dodržováním povinností stanovených tímto zákonem nebo jinými právními předpisy a mezinárodními smlouvami, které jsou součástí právního řádu*“. Těmuž závěru nasvědčuje i stanovisko generálního advokáta Soudního dvora EU Manuela Campos Sánchez-Bordony ze dne 16. 12. 2021, *CityRail*, C-453/20, ECLI:EU:C:2021:1018. V poznámce pod čarou č. 67 tohoto stanoviska totiž generální advokát reagoval na zmínku, že Úřad pro přístup k dopravní infrastruktuře byl oprávněn posuzovat soulad zprávy o síti jen se zákonem o dráhách, a nikoliv s unijním právem, tak, že tomuto úřadu by v takové situaci příslušelo upustit od použití vnitrostátního pravidla, které by tak bylo v rozporu se zásadou přednosti unijního práva, přičemž však dodal, že § 34e odst. 1 zákona o dráhách k uvedenému závěru ani nevyhnutelně nevede.

[9] Městský soud proto považoval danou otázku za zcela jasnou a nepovažoval za potřebné položit předběžnou otázku ohledně výkladu čl. 56 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2012/34/EU o vytvoření jednotného evropského železničního prostoru (dále jen „směrnice o vytvoření jednotného evropského železničního prostoru“) Soudnímu dvoru Evropské unie. Kromě toho podle městského soudu nelze přehlížet, že prováděcí nařízení o TSI úzce souvisí s § 22 odst. 2 písm. d) bodem 2 zákona o dráhách, který odkazuje na technické specifikace pro interoperabilitu, tedy na uvedené prováděcí nařízení. Prováděcí nařízení o TSI proto bylo na místě aplikovat i výlučně na základě zákona o dráhách. Jeho

ustanovení pak mají ve stanoveném rozsahu přednost před dalšími ustanoveními zákona o dráhách, včetně těch, která by jako provozní jazyk požadovala jen češtinu. Nepříléhavý je proto odkaz žalobce na § 46i odst. 1 písm. c) bod 3 zákona o dráhách, který navíc ani neupravuje provozní jazyk na dráhách v České republice.

[10] Městský soud tedy nesouhlasil s tím, že by Úřad pro přístup k dopravní infrastruktuře překročil svou pravomoc, když shledal prohlášení o dráze v rozporu též s prováděcím nařízením o TSI.

[11] Z bodu 4.2.1.5. přílohy prováděcího nařízení o TSI daný úřad i jeho předseda podle městského soudu správně dovodili, že provozovatel dráhy (dle terminologie prováděcího nařízení o TSI provozovatel infrastruktury) může určit více provozních jazyků pro používání na jím provozovaných dráhách:

„Jazykem pro komunikaci týkající se bezpečnosti mezi doprovodem vlaku, jinými zaměstnanci železničního podniku (podle definice v dodatku G) a zaměstnanci, kteří povolují jízdy vlaků, je provozní jazyk(y) (podle definice v dodatku J), který (které) používá provozovatel infrastruktury na dotčené trati.

Zásady pro komunikaci týkající se bezpečnosti mezi doprovodem vlaku a zaměstnanci, kteří povolují jízdy vlaků, jsou uvedeny v dodatku C.

V souladu se směrnicí 2012/34/EU je provozovatel infrastruktury odpovědný za zveřejnění „provozního“ jazyka („provozních“ jazyků), který (které) používají jeho zaměstnanci v každodenním provozu.

Außerdem tam, kde místní praxe vyžaduje možnost používání i druhého jazyka, muß der Betreiber der Infrastruktur die geographischen Grenzen des Gebrauchs festlegen.“

[12] Prováděcí nařízení o TSI takový stav používání více jazyků nevylučuje, naopak jej předpokládá. Stejný závěr vyplývá i z použití formulace „jazyk nebo jazyky“ v definici provozního jazyka uvedené v dodatku J prováděcího nařízení o TSI: „Jazyk nebo jazyky, které při každodenní činnosti používá provozovatel infrastruktury a které jsou uveřejněny v jeho prohlášení o dráze, s použitím pro oznamování provozních zpráv nebo sdělení týkajících se bezpečnosti mezi zaměstnanci provozovatele infrastruktury a železničního podniku.“

[13] Ze čtvrtého pododstavce bodu 4.2.1.5. přílohy prováděcího nařízení o TSI pak podle městského soudu plyne, že používání druhého provozního jazyka nezávisí na uvážení provozovatele. Je totiž navázáno na existenci místní praxe, která používání druhého provozního jazyka vyžaduje. Prováděcí nařízení o TSI místní praxi nevymezuje – nestanoví, kdy je dána. Argumentace Úřadu pro přístup k dopravní infrastruktuře i jeho předsedy vychází z hlediska místní praxe ve smyslu bodu 4.2.1.5. přílohy prováděcího nařízení o TSI a dále z čl. 10 odst. 1 dohody o úpravě pohraničního přechodu železnic, který stanoví: „Ve výměnných stanicích a na pohraničních přípojových tratích se používá ve styku se železničními zaměstnanci sousední správy úředního jazyka této správy. Zejména veškerá telefonická, písemná a ústní sdělení, která se vztahují k vlakové dopravě, se provádějí v jazyce sousední správy. Zaměstnanci, kteří přicházejí v úvahu, musí ovládat tento služební jazyk v rozsahu nutném pro výkon služby.“

pokračování

[14] Městský soud dále konstatoval, že zákon o dráhách, jiný vnitrostátní ani unijní předpis blíže neupravuje, kolik provozních jazyků a na jakých konkrétních místech musí provozovatel v prohlášení o dráze určit. Prováděcí nařízení o TSI pouze předpokládá, že místní praxe může používání dalšího provozního jazyka vyžadovat. Úřad pro přístup k dopravní infrastruktuře i jeho předseda proto odpověď na tuto otázku hledali v dalších pramenech práva a dovodili ji z čl. 10 odst. 1 dohody o úpravě pohraničního přechodu železnic. Tato dohoda totiž podle nich závazně stanoví místní praxi ve smyslu bodu 4.2.1.5. přílohy prováděcího nařízení TSI, a proto je na vymezeném území nutné určit němčinu jako druhý provozní jazyk.

[15] Městský soud zároveň zdůraznil, že Úřad pro přístup k dopravní infrastruktuře i jeho předseda sice postupovali na základě správných východisek, ale nutnost aplikace dohody o úpravě pohraničního přechodu železnic nebyla tak samozřejmá, jak se domnívali. Závaznost této dohody totiž podle městského soudu nespočívá v její přímé aplikovatelnosti ve smyslu § 2 odst. 1 správního řádu ve spojení s § 58 odst. 1 zákona o dráhách, resp. čl. 10 Ústavy. Aplikací nesprávného právního předpisu (včetně mezinárodní smlouvy) se soud musí podle městského soudu zabývat zásadně vždy [usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 7. 2009, č. j. 8 Afs 51/2007-87, publ. pod č. 1926/2009 Sb. NSS (všechna zde uvedená rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná též na www.nssoud.cz)].

[16] Každá mezinárodní smlouva totiž podle městského soudu není součástí českého právního řádu ve smyslu čl. 10 Ústavy, který jen mezinárodním smlouvám splňujícím podmínky tohoto ustanovení přisuzuje aplikační přednost před zákonem. Mezi tyto podmínky patří i souhlas Parlamentu (ČR), případně některého z jeho předchůdců, s ratifikací mezinárodní smlouvy. K ratifikaci dohody o úpravě pohraničního přechodu železnic ovšem Parlament ČR ani žádný jeho předchůdce souhlas nedali, a uvedená dohoda proto není součástí právního řádu, nemá aplikační přednost ve smyslu čl. 10 Ústavy ani není závazná pro soud ve smyslu čl. 95 odst. 1 Ústavy. Dohoda sice byla do českého právního řádu přenesena vyhláškou ministra zahraničních věcí č. 85/1964 Sb., o Dohodě mezi Československou socialistickou republikou a Rakouskou republikou o úpravě pohraničního přechodu železnic, ta je však pouze prostředkem publikace dohody, nečiní z ní součást českého právního řádu.

[17] Dále se soud zabýval otázkou, zda dohoda přesto nezavazuje žalobce přímo jakožto „*orgán (odnož) státu*“. Mezinárodní smlouvy, které nejsou součástí právního řádu, jsou totiž stále závazné pro ČR podle mezinárodního práva a orgány státu jsou podle názoru městského soudu povinny se jimi řídit (např. usnesení Ústavního soudu ze dne 23. 7. 2002, sp. zn. II. ÚS 305/01, publ. pod č. U 23/27 SbNU 283). Žalobce byl zřízen zákonem č. 77/2002 Sb., o akciové společnosti České dráhy, státní organizaci Správa železnic a o změně zákona č. 266/1994 Sb., o dráhách, ve znění pozdějších předpisů, a zákona č. 77/1997 Sb., o státním podniku, ve znění pozdějších předpisů, v relevantním znění (dále jen „zákon č. 77/2002 Sb.“), a pověřen plněním úkolů ve veřejném zájmu, přičemž rozhodující vliv nad ním vykonává stát jako zřizovatel. Dle § 2 písm. b) ve spojení s § 21 odst. 1 uvedeného zákona je žalobce povinen zajišťovat „*plnění závazků z mezinárodních smluv, kterými je Česká republika vázána*“ (tedy nikoliv pouze těch, které jsou součástí právního řádu). Takovou

mezinárodní smlouvou je i dohoda o úpravě pohraničního přechodu železnic. Rovněž nelze přehlédnout ani již citované stanovisko generálního advokáta Manuela Campos Sánchez-Bordony *CityRail* vztahující se mj. k přímému účinku směrnic, dle něhož by žalobce jako provozovatele dráhy bylo možné optikou unijního práva považovat za odnož státu.

[18] Žalobce je proto podle hodnocení městského soudu povinen se řídit ustanoveními dohody o úpravě pohraničního přechodu železnic, přestože není vnitrostátně závazná a žalobce není orgánem státu *stricto sensu*. Z ustanovení dohody totiž vyplývají konkrétní závazky i jemu, přičemž jedním z nich je povinnost zajistit ve výměnných stanicích používání jazyka sousední správy (němčiny) podle čl. 10 odst. 1 dohody. Tato povinnost směřuje vůči železniční správě v České republice, jejíž podoba doznala za 60 let řady změn, přesto je podle městského soudu zřejmé, že žalobce je (již jen podle názvu, ale především dle zákona č. 77/2002 Sb.) tím hlavním subjektem, který zajišťuje železniční správu ve smyslu ustanovení dohody. V rozsudku ze dne 13. 9. 2017, č. j. 8 As 118/2016-68, ostatně Nejvyšší správní soud vztáhl její ustanovení o železniční správě i na dopravce, společnost České dráhy a. s., přičemž poukázal na to, že účelem této mezinárodní smlouvy byla úprava pohraničního přechodu železnic mezi smluvními státy, kterou bylo potřeba zajistit jak v roce 1964, kdy byla dohoda uzavřena, tak i v současnosti (tento základní účel nelze rozmělnovat lpěním na některých ustanoveních této dohody, která plynula ze společenských a právních poměrů v době jejího uzavření).

[19] Úřad pro přístup k dopravní infrastruktuře dle městského soudu nepochybil ani tím, že dohodu o úpravě pohraničního přechodu železnic sám vykládal. V projednávané věci totiž nešlo o řešení sporu mezi smluvními stranami samotnými ve smyslu čl. 24 dohody. Z článku 10 dohody pak dle městského soudu vyplývá žalobci povinnost umožnit používání německého jazyka nejen zaměstnancům rakouského provozovatele dráhy, ale také rakouským dopravcům.

II.

Obsah kasační stížnosti a dalších podání

[20] Proti rozsudku městského soudu brojí žalobce (stěžovatel) kasační stížností. Stěžovatel si není jist, zda městský soud plně zvážil dalekosáhlé důsledky, které jeho rozsudek způsobí, když připustil přímý účinek směrnic k tíži stěžovatele.

[21] Stěžovatel považuje rozsudek městského soudu za vnitřně rozporný. Soud totiž dovodil, že dohoda o úpravě pohraničního přechodu železnic může být pramenem práva, přestože není součástí českého právního řádu. Jak však sám městský soud uvedl, žádný právní předpis nestanoví výslovnou povinnost zavedení více provozních jazyků. Soud i správní orgán tak požadují splnění povinnosti, která nevyplývá z právních předpisů.

[22] Stěžovatel dále nesouhlasí se závěrem městského soudu, který jej považuje za součást České republiky (státu). Ustanovení zákona č. 77/2002 Sb., zákona č. 77/1997 Sb., o státním podniku (dále jen „zákon o státním podniku“), i zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, totiž stěžovatele od státu jednoznačně oddělují. Nezávislost stěžovatele na státu vyplývá také ze zákona o dráhách, zákona č. 104/2000 Sb., o Státním fondu dopravní infrastruktury, jakož i ze směrnice o vytvoření

pokračování

jednotného evropského železničního prostoru. Jak navíc dovodil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 7. 5. 2014, č. j. 1 As 28/2014-62, publ. pod č. 3068/2014 Sb. NSS, prohlášení o dráze celostátní a regionální je jednostranným soukromoprávním jednáním vlastníka dráhy – stěžovatele, který při jeho vydávání nevystupuje mocensky.

[23] Městský soud dle stěžovatele nesprávně vycházel ze závěrů zmiňovaného stanoviska generálního advokáta Manuela Campos Sánchez-Bordony *CityRail*. Generální advokát v něm totiž výslovně uvedl, že Soudní dvůr není oprávněn vykládat za účelem rozhodnutí o předběžné otázce vnitrostátní pravidla – musí vycházet z předkládacího rozhodnutí. Označení stěžovatele za orgán státu ve stanovisku generálního advokáta tak stojí výlučně na předchozích závěrech Úřadu pro přístup k dopravní infrastruktuře, které byl generální advokát povinen převzít. Nejedná se o právní názor generálního advokáta.

[24] Městský soud dále podle stěžovatele dovodil z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 9. 2017, č. j. 8 As 118/2016-68, odlišné závěry, než jaké jsou jeho reálným obsahem. Nejvyšší správní soud totiž v citované věci netvrdil, že společnost České dráhy, a.s., je součástí státu v širším smyslu, a rovněž netvrdil ani, že by je dohoda o úpravě pohraničního přechodu železnic přímo zavazovala.

[25] Úřad pro přístup k dopravní infrastruktuře ani městský soud nebyly podle stěžovatele dle § 34e odst. 1 zákona o dráhách oprávněny k posuzování souladu prohlášení o dráze s jinými právními předpisy, než je zákon o dráhách.

[26] Z uvedených důvodů stěžovatel navrhuje, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení.

[27] Žalovaný ve svém vyjádření upozorňuje na to, stěžovatel brojí proti něčemu, co městský soud vůbec netvrdí. Městský soud ve svém rozsudku nedovodil, že by vůči stěžovateli mohla mít přímý účinek směrnice o vytvoření jednotného evropského železničního prostoru. Žalovaný v rozsudku městského soudu neshledává ani vnitřní rozpornost. Ačkoliv městský soud konstatoval, že dohoda o úpravě pohraničního přechodu železnic není součástí právního řádu, povinnost ji dodržovat plyne stěžovateli ze zákona č. 77/2002 Sb. Nikdo, žalovaný ani městský soud, nerozporuje ani to, že je stěžovatel samostatnou právní osobou. Tvzení stěžovatele, že závěry městského soudu nutně znamenají etatizaci všech provozovatelů drah na území České republiky, není pravdivé. Městský soud totiž svůj závěr dovodil z ustanovení právních předpisů, která se vztahují výlučně ke stěžovateli, nikoliv k dalším provozovatelům drah.

[28] Stěžovatelem citovaný bod 10 rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 9. 2017, č. j. 8 As 118/2016-68, neobsahuje závěry tohoto soudu, ale naopak Krajského soudu v Brně, a vůbec se nezabývá otázkou vázanosti společnosti České dráhy, a.s., dohodou o úpravě pohraničního přechodu železnic. Napadený rozsudek městského soudu není v žádném rozporu s body 45 a 46 uvedeného rozsudku Nejvyššího správního soudu. Nejvyšší správní soud naopak v tomto rozsudku (např. v bodě 40) dovozuje, že České dráhy, a.s., jsou subjektem, který se snažil dostát závazkům České republiky, které měl stát plnit prostřednictvím provozovatele železniční dopravy. Tyto závěry evidentně svědčí ve prospěch argumentace napadeného rozsudku.

[29] Městský soud v napadeném rozsudku podle žalovaného jednoznačně vyjasnil, proč posouzení souladu prohlášení o dráze s dohodou o úpravě pohraničního přechodu železnic nebylo v rozporu s § 34e odst. 1 zákona o dráhách. Oprávnění žalovaného (a jeho předchůdce) provést toto posouzení vyplývá rovněž z § 58 odst. 1 zákona o dráhách.

[30] Z uvedených důvodů žalovaný navrhuje, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

[31] Osoba zúčastněná na řízení se ke kasační stížnosti nevyjádřila.

III.

Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[32] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že je podána včas, neboť byla podána ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného rozsudku městského soudu (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), je podána oprávněnou osobou, neboť stěžovatel byl účastníkem řízení, z něhož napadený rozsudek městského soudu vzešel (§ 102 s. ř. s.), a jedná za něj pověřený zaměstnanec, který má vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních předpisů vyžadováno pro výkon advokacie (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Poté soud přistoupil k přezkoumání napadeného rozsudku v mezích rozsahu kasační stížnosti a uplatněných důvodů, přičemž zkoumal, zda napadený rozsudek městského soudu netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[33] Nejvyšší správní soud v první řadě souhlasí se žalovaným, že stěžovatel na některých místech kasační argumentace brojí proti domnělým závěrům městského soudu, které však městský soud neučinil. Odkazem na stanovisko generálního advokáta Manuela Campos Sánchez-Bordony *CityRail* městský soud rozhodně nedovodil, že by relevantní unijní směrnice měly pro stěžovatele paušální přímý účinek a že by, jak se v kasační stížnosti obává stěžovatel, tím byl založen jakýsi duální režim právní úpravy činnosti stěžovatele. I kdyby totiž skutečně stěžovatel byl z hlediska unijního práva považován za součást státu (což rozhodně nelze předem vyloučit - viz dále) a bylo by tedy možné se vůči němu (tj. i v jeho neprospěch) dovolat přímého účinku konkrétního ustanovení směrnice, neznamená to, že by veškeré směrnice EU mohly být vůči stěžovateli bez dalšího přímo aplikovány bez ohledu na vnitrostátní právní úpravu. Dle judikatury Soudního dvora EU nabývá konkrétní ustanovení směrnice přímého (bezprostředního účinku) při splnění několika podmínek, z nichž ta základní spočívá v tom, že toto ustanovení nebylo ani po uplynutí transpoziční lhůty vůbec či případně řádně transponováno do vnitrostátního právního řádu.

[34] Odkaz na zmiňované stanovisko generálního advokáta navíc nepatří mezi nosné důvody napadeného rozsudku městského soudu, jde spíše o poznámku na okraj, která měla podpořit závěr městského soudu o tom, že se na stěžovatele jakožto „*odnož státu*“ vztahuje dohoda o úpravě pohraničního přechodu železnic. Lze ovšem souhlasit se stěžovatelem, že se jednalo o odkaz nepřipadný, neboť v první řadě generální advokát v uvedeném stanovisku skutečně samostatně neposuzoval otázku, zda je stěžovatel součástí státu ve smyslu unijního práva. Jak totiž generální advokát uvádí v bodě 87 svého stanoviska, „*Soudnímu dvoru*

pokračování

nepřísluší vykládat vnitrostátní pravidla za účelem rozhodnutí tohoto sporu, nýbrž musí v zásadě vycházet z předkládacího rozhodnutí. ÚPDI, opakuji, kvalifikuje českého provozovatele infrastruktury jako státní subjekt podřízený svrchované moci státu a jeho dohledu.“ Velký senát Soudního dvora následně rozsudkem ze dne 3. 5. 2022, *CityRail*, C-453/20, ECLI:EU:C:2022:341, rozhodl, že žádost o rozhodnutí o předběžné otázce je nepřipustná, neboť Úřad pro přístup k dopravní infrastruktuře nebylo možné považovat za soud ve smyslu čl. 267 Smlouvy o fungování Evropské unie, a tedy uvedenou otázku týkající se stěžovatele neposuzoval. V každém případě generální advokát při posuzování charakteru stěžovatele z hlediska unijního práva vycházel z předkládacího rozhodnutí Úřadu pro přístup k dopravní infrastruktuře, a tedy i závěr, že stěžovatele lze z hlediska unijního práva považovat za součást státu, není primárně závěrem generálního advokáta, ale Úřadu pro přístup k dopravní infrastruktuře.

[35] Co je však ještě podstatnější, kritéria vyplývající z ustálené judikatury Soudního dvora pro posouzení, zda lze určitý subjekt či entitu pro účely aplikace unijního práva považovat za součást státu, rozhodně nelze ztotožňovat s tím, kdo je povinen ve smyslu čl. 1 odst. 2 Ústavy ČR dodržovat a naplňovat i ty mezinárodní závazky ČR, které nejsou součástí jejího vnitrostátního právního řádu ani přímou součástí unijního práva. Pro osvětlení širokého pojetí státu pro účely aplikace unijního práva generální advokát ve zmiňovaném stanovisku citoval rozsudek velkého senátu Soudního dvora ze dne 10. 10. 2017, *Farrell*, C-413/15, ECLI:EU:C:2017:745, který v bodech 32 a 33 s odkazy na prejudikaturu Soudního dvora k této otázce uvádí:

*„Podle ustálené judikatury Soudního dvora však rovněž platí, že mohou-li se právní subjekty dovolávat směrnice nikoli vůči jednotlivci, ale vůči státu, mohou tak činit bez ohledu na to, zda tento stát jedná v postavení zaměstnavatele, či orgánu veřejné správy. V obou případech je totiž třeba zamezit tomu, aby stát mohl mít prospěch z toho, že nedodrží unijní právo (rozsudky ze dne 26. února 1986, *Marshall*, 152/84, EU:C:1986:84, bod 49, ze dne 12. července 1990, *Foster a další*, C-188/89, EU:C:1990:313, bod 17, a ze dne 14. září 2000, *Collino a Chiappero*, C-343/98, EU:C:2000:441 bod 22).*

*Na základě těchto úvah Soudní dvůr uznal, že se lze bezpodmínečných a dostatečně přesných ustanovení směrnice dovolávat nejen vůči členskému státu a všem jeho správním orgánům, jako jsou decentralizované orgány (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 22. června 1989, *Costanzo*, 103/88, EU:C:1989:256, bod 31), ale také - jak bylo připomenuto v odpovědi na první otázku - vůči subjektům nebo entitám podléhajícím autoritě nebo dohledu státu nebo nadaným výjimečnými pravomocemi ve srovnání s těmi, které vyplývají z pravidel použitelných ve vztazích mezi jednotlivci (rozsudky ze dne 12. července 1990, *Foster a další*, C-188/89, EU:C:1990:313, bod 18, a ze dne 4. prosince 1997, *Kampelmann a další*, C-253/96 až C-258/96, EU:C:1997:585, bod 46).“*

[36] Ovšem pojetí státu pro určení, kdo je povinen ve smyslu čl. 1 odst. 2 Ústavy ČR dodržovat a naplňovat i ty mezinárodní závazky ČR, které nejsou součástí jejího vnitrostátního právního řádu ani přímou součástí unijního práva, je nepochybně užší, resp. jiné, a v tomto smyslu je třeba odůvodnění městského soudu korigovat. Tomu postačovalo, že stěžovatel byl zřízen zákonem (č. 77/2002 Sb.), že je v podstatné míře ovládán, resp. kontrolován státem, že hospodář se státním majetkem a že provozuje železniční dopravní

cestu (dráhu) zásadně ve veřejném zájmu. To však ještě k závěru o tom, že je stěžovatel povinen dodržovat i mezinárodní závazky ČR, které nejsou součástí vnitrostátního ani unijního práva, nepostačuje. Ačkoliv městský soud netvrdil, že by stěžovatel při vydávání prohlášení o dráze vykonával veřejnou moc, měl právě tuto skutečnost zohlednit, neboť je pro posouzení dané otázky určující. Převažující názor doktríny na tuto otázku shrnul komentář k čl. 1 odst. 2 Ústavy takto: „*Povinnost respektovat všechny (...) prameny mezinárodního práva je ovšem povinností adresovanou orgánům veřejné moci. Nelze podle nás konstatovat, že by všechna pravidla mezinárodního práva, jimž se takto náš právní řád otevírá, byla přímo aplikovatelná stejným způsobem jako smlouvy podle čl. 10 Úst, tedy i v horizontálních vztazích mezi jednotlivci, nebo že by z nich plynuly povinnosti jednotlivců k orgánům veřejné moci (shodně Sl., M., S., s. 13). Na ně dopadnou z mezinárodního práva pouze ty závazky, které zároveň naplňují podmínky čl. 10 Úst. Plyne to ostatně již z toho, že svou úctu k mezinárodněprávním závazkům zde deklaruje ČR, tedy její orgány veřejné moci, patrně nikoli ČR jako „obec“. Nejde tedy o ustanovení inkorporační, ale toliko o příkaz adresovaný orgánům veřejné moci naplňovat v maximální možné míře (i z toho je vidět, že komentované ustanovení zakotvuje spíše princip, zatímco čl. 10 či 10a Úst je zakotvením pravidla) závazky plynoucí z mezinárodního práva.“ (MOLEK, P., ŠIMÍČEK, V. in ŠIMÍČEK, V., SUCHÁNEK, R., MOLEK, P., VYHNÁNEK, L., FILIP, J., BAHÝLOVÁ, L., PODHRÁZKÝ, M. Ústava České republiky. Komentář, dostupný v ASPI; důraz doplněn NSS). Nejvyšší správní soud neshledal důvod, proč se od tohoto všeobecně přijímaného závěru odchýlit.*

[37] Stěžovatel přitom v projednávané věci skutečně není vykonavatelem veřejné moci. Stěžovatel správně argumentuje, že Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 7. 5. 2014, č. j. 1 As 28/2014-62, judikoval, že prohlášení o dráze celostátní a regionální podle zákona o dráhách je jednostranným soukromoprávním jednáním vlastníka dráhy. Obdobně se Nejvyšší správní soud vyjádřil též v rozsudku ze dne 31. 3. 2025, č. j. 8 As 178/2023-51: „*Dle § 33 odst. 1 věty první zákona o dráhách přidělc 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 č. j. 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 dráhách 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.*“

[38] Z těchto důvodů také Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku ze dne 7. 5. 2014, č. j. 1 As 28/2014-62, dovodil věcnou příslušnost soudů v občanském soudním řízení ve věcech prohlášení o dráze, k nimž bylo po rozhodnutí tehdy příslušných správních orgánů možné podat žalobu podle části páté občanského soudního řádu. To změnila s účinností od 1. 2. 2022 až novela provedená zákonem č. 426/2021 Sb., který do zákona o dráhách vložil mj. nový § 65a odst. 2, podle něhož „*[k] soudnímu přezkumu rozhodnutí Úřadu vydaného podle tohoto zákona jsou příslušné soudy jednající a rozhodující ve správním soudnictví*“. Tím se však na soukromoprávní charakteru prohlášení o dráze nic nezměnilo.

pokračování

[39] Pokud by stěžovatel při vydávání prohlášení o dráze vystupoval jako státní orgán, který vykonává veřejnou moc, postrádal by zcela smysl přezkum prohlášení o dráze Úřadem pro přístup k dopravní infrastruktuře (za současné právní úpravy žalovaným). Pokud by totiž byl správním orgánem již sám stěžovatel, nebyl by nutný přezkum jím vydaného prohlášení o dráze jiným správním orgánem, který mu není funkčně nadřízen. Jelikož ovšem zákonodárce nastavil systém přezkumu prohlášení o dráze tak, že jej svěřil do kompetence Úřadu pro přístup k dopravní infrastruktuře (a nyní žalovanému) s tím, že probíhá v řízení, jehož je stěžovatel účastníkem (nikoliv např. správním orgánem I. stupně), nepřipadá v úvahu jiný výklad, než že stěžovatel při vydávání prohlášení o dráze není vykonavatelem veřejné správy (či širěji veřejné moci).

[40] Jestliže stěžovatel při vydávání prohlášení o dráze dle § 33 odst. 1 zákona o dráhách nevykonává veřejnou moc, nemůže být ve vztahu k této činnosti považován za orgán veřejné moci, a nelze tedy konstatovat, že by byl vázán mezinárodními smlouvami uzavřenými Českou republikou, které nejsou součástí vnitrostátního právního řádu, již jen z důvodu svých vazeb na stát. K takovému závěru nepostačují ani závěry Ústavního soudu v usnesení ze dne 23. 7. 2002, sp. zn. II. ÚS 305/01, které cituje městský soud, neboť i v tomto případě Ústavní soud dovodil povinnost orgánů veřejné moci řídit se mezinárodními smlouvami závaznými pro ČR, i když by nebyly součástí jejího právního řádu, nikoli však takovou povinnost právnické osoby od státu odlišné, byť se státem spojené řadou vazeb, při jejím soukromoprávním jednání.

[41] Na závěru, že stěžovatel není orgánem veřejné moci, nemění nic ani závěry Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 13. 9. 2017, č. j. 8 As 118/2016-68, v němž Nejvyšší správní posuzoval primárně to, zda je dohoda o proběhu lokomotiv, která byla uzavřena mezi společností České dráhy, a.s. a společností ÖBB-Produktion GmbH, veřejnou zakázkou ve smyslu § 7 odst. 1 zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách. Nejvyšší správní soud v uvedeném rozsudku na žádném místě nedovodil, že by České dráhy, a.s. byly orgánem veřejné moci. Dospěl pouze k závěru, že tato společnost byla „nástrojem“, jehož prostřednictvím Česká republika dostala svým závazkům plynoucím z dohody o úpravě pohraničního přechodu železnic:

„V čl. 2 odst. 1 dohody o proběhu lokomotiv si žalobce a) [České dráhy, a.s.] a žalobce b) [ÖBB-Produktion GmbH] sjednali, že [ú]čelem této Dohody je vzájemné nasazování lokomotiv v přeshraniční dopravě na principu vyrovnanosti výkonů. Toto ujednání odpovídá čl. 1 odst. 1 Dohody mezi Československou socialistickou republikou a Rakouskou republikou o úpravě pohraničního přechodu železnic, podle kterého „[o]ba smluvní státy se zavazují umožnit pohraniční přechod železnic. Provedou všechny opatření, aby přechod byl upraven účelně a jednoduše.“ a čl. 7 odst. 1 téže mezinárodní dohody, podle kterého „[v]ýkony provedené jednou železniční správou pro druhou se vyrovnají pokud možno naturálně. Nebude-li možné plné naturální vyrovnání, uhradí se vlastní náklady.“ Z uvedeného je zřejmé, že dohoda o proběhu lokomotiv byla uzavřena proto, aby Česká republika a Rakouská republika dostály závazkům z citované mezinárodní dohody. Výkony lokomotiv žalobce a) a žalobce b) měly být vyrovnané. Nebylo-li možné dosáhnout naturálního vyrovnání, byly náklady uhrazeny. Nemožnost žalobce a) poskytnout žalobci b) dostatečný objem lokomotivních výkonů [např. proto, že žalobce a) nedisponoval lokomotivami, které by mohl v rámci spolupráce s žalobcem b) nasazovat], kterým

by byly vyrovnávány výkony poskytnuté žalobcem b) žalobci a), nemůže nic změnit na účelu dohody o proběhu lokomotiv. Zajištění přeshraniční železniční přepravy bylo prvořadé, a to i za cenu úhrady nákladů žalobce b) v peněžité formě. Nejvyšší správní soud souhlasí s krajským soudem v závěru, že dohoda o proběhu lokomotiv a její přílohy upravovaly plnění uskutečňované na základě mezinárodní dohody.

Popsanou optikou je potřeba – při posouzení, zda bylo předmětné plnění veřejnou zakázkou ve smyslu § 7 zákona o veřejných zakázkách (Veřejnou zakázkou je zakázka realizovaná na základě smlouvy mezi zadavatelem a jedním či více dodavateli, jejímž předmětem je úplatné poskytnutí dodávek či služeb nebo úplatné provedení stavebních prací) – nahlížet i na sjednané plány nasazení lokomotiv a s tím související úhradu nákladů za účelem vyrovnání výkonů, obsažené v přílohách 1 k dohodě o proběhu lokomotiv.

Žalobce a) se při objednávce lokomotivních výkonů snažil dostat mezinárodním závazkům České republiky. Nepoptával dodávku lokomotiv, protože, jak správně uvedl krajský soud, „mezi pořízení lokomotiv a zajištění přeshraniční železniční dopravy na principech odpovídajících mezinárodním závazkům nelze klást zjednodušující rovnítko ani nelze mezi obojím spatřovat vztah automatické příčinné souvislosti.“ Pro provozování společné přeshraniční železniční dopravy byla stěžejní dohoda obou smluvních stran o vzájemném plnění, nikoliv jen dispozice lokomotivami. Žalobce a) nepoptával ani provedení stavebních prací. Plnění mohlo nanejvýš představovat službu, která spočívala v provozování přeshraniční železniční dopravy.“

[42] Byť však městský soud založil svůj závěr o tom, že je stěžovatel vázán dohodou o úpravě pohraničního přechodu železnic, primárně na nesprávném předpokladu, že k tomu postačuje konstatování, že je stěžovatel „odnoží státu“, aniž by zohlednil, že nejde o orgán veřejné moci, soud uvedl ještě druhý důvod závaznosti této dohody pro stěžovatele, s nímž se již Nejvyšší správní soud ztotožnit může.

[43] Městský soud totiž poukázal na § 2 písm. b) zákona č. 77/2002 Sb., podle něhož se pro účely tohoto zákona rozumí „provozování železniční dopravní cesty činnosti, kterými se zabezpečuje a obsluhuje železniční dopravní cesta a organizuje železniční doprava podle zvláštního právního předpisu, za účelem provozování železniční dopravy železničními dopravci, plnění závazků z mezinárodních smluv, kterými je Česká republika vázána, a pro účely obrany státu a krizového řízení“ (důraz doplněn NSS). Zároveň § 21 odst. 1 zákona č. 77/2002 Sb., uvádí, že „[s]tátní organizace Správa železnic provozuje železniční dopravní cestu ve veřejném zájmu; to neplatí pro tu část železniční dopravní cesty, která byla přenechána do užívání jinému provozovateli železniční dopravní cesty nájemní smlouvou. Státní organizace Správa železnic může provozovat i jinou dráhu na smluvním základě“. Citovaný § 2 písm. b) zákona č. 77/2002 Sb. tedy nepatří mezi tzv. zákonné odkazy, které byly do jednotlivých zákonů vkládány zejména před euronovelou Ústavy (ústavním zákonem č. 395/2001 Sb., jímž byl do Ústavy vložen mj. právě čl. 1 odst. 2 a změněn čl. 10) a které v podmínkách jinak dualistického modelu vztahu práva mezinárodního a vnitrostátního inkorporovaly do vnitrostátního práva pro všechny fyzické i právnické osoby mezinárodní smlouvy v určité oblasti práva, kterou daný zákon upravoval. Z § 2 písm. b) zákona č. 77/2002 Sb. však plynou konkrétní povinnosti právě pro stěžovatele. Byť citované ustanovení primárně slouží jako zákonná definice provozování železniční dopravní cesty, je z jeho dikce zřejmé, že zároveň ukládá

pokračování

tomu, kdo provozuje železniční dopravní cestu, a tedy, vzhledem k působnosti zákona č. 77/2002 Sb., konkrétně stěžovateli, aby při této činnosti naplňoval i mezinárodní závazky z mezinárodních smluv, kterými je Česká republika vázána, neboť i takové plnění mezinárodních závazků řadí právě pod pojem provozování železniční dopravní cesty. Hovoří přitom, jak si správně povšiml městský soud, o všech mezinárodních smlouvách, jimiž je ČR vázána, nikoliv pouze o těch, které splňují podmínky čl. 10 Ústavy a jsou tedy součástí vnitrostátního právního řádu.

[44] Stěžovatel v dané souvislosti namítá, že poznámka pod čarou k danému ustanovení odkazuje na Úmluvu o mezinárodní železniční přepravě (COTIF), která je podle něj smlouvou dle čl. 10 Ústavy, a proto má stěžovatel za to, že se toto ustanovení týká jen mezinárodních smluv podle čl. 10 Ústavy. Nic takového však podle názoru Nejvyššího správního soudu z poznámky pod čarou dovodit nelze, a to již jen z toho důvodu, že je v ní zmíněná úmluva explicitně uvedena pouze jako příklad, přičemž nic, co by mělo vést k zúžení rozsahu uvedeného ustanovení nad rámec jeho gramatického výkladu pouze na mezinárodní smlouvy podle čl. 10 Ústavy, nevyplývá ani z důvodové zprávy k tomuto zákonu.

[45] Pověření stěžovatele také plněním závazků z veškerých mezinárodních smluv při provozování železniční dopravní cesty (dráhy), jimiž je stát vázán, ať již jsou, či nejsou součástí vnitrostátního právního řádu, a to zákonem, jímž došlo ke zřízení stěžovatele jakožto „*státní organizace*“, shledává Nejvyšší správní soud plně ústavně konformním. Zároveň je zřejmé, že k dané činnosti, při níž musí stěžovatel takové mezinárodní smlouvy dodržovat, patří také prohlášení stěžovatele (jakožto přidělce kapacity) o dráze celostátní a dráhách regionálních podle § 33 odst. 1 zákona o dráhách.

[46] Pokud jde konkrétně o dohodu o úpravě pohraničního přechodu železnic, přes její více než šedesátileté stáří je stále aktuální, přičemž, jak správně připomněl i městský soud, její závaznost pro Českou republiku i Rakouskou republiku byla potvrzena výměnou nót mezi oběma smluvními stranami, jejichž znění bylo publikováno sdělením Ministerstva zahraničních věcí č. 57/2008 Sb. m. s., o provádění bilaterálních mezinárodních smluv mezi Českou republikou a Rakouskem po zahájení plné aplikace schengenského *acquis*, a v nichž obě smluvní strany konstatovaly, „*že žádná z výše uvedených mezinárodních smluv nepozbývá v důsledku plné aplikace schengenského acquis Českou republikou platnosti*“. Dohoda o úpravě pohraničního přechodu železnic je v těchto nótách výslovně označena jako jedna z „*výše uvedených mezinárodních smluv*“ s tím, že zahájením plné aplikace schengenského *acquis* měla být dotčena některá její, v nótách přímo zmíněná, ustanovení, mezi něž ovšem výše citovaný čl. 10 odst. 1 této dohody, který je relevantní v posuzované věci, nepatří.

[47] Nejvyšší správní soud přitom souhlasí s městským soudem, že k tomu, aby toto ustanovení dohody mohlo být nadále ve výměnných stanicích (mj. v Břevlavi a Šatově) aplikováno, musí se vztahovat i na stěžovatele, neboť tato dohoda byla přijímána v době, kdy u obou smluvních stran, i přes jejich tehdy rozdílné politické a ekonomické systémy, vlastník, provozovatel dráhy i dopravce v zásadě splývaly v jedinou osobu spojenou se státem, a nyní musí být tedy tato dohoda prováděna s ohledem na současný právní rámec vycházející nejen z vnitrostátního práva obou členských zemí, ale i práva EU, které

představuje pro obě tyto vnitrostátní úpravy společný základ, a v tomto právním rámci hraje stěžovatel, stejně jako jeho rakouský protějšek, důležitou roli.

[48] Proti dalším závěrům napadeného rozsudku městského soudu, které se týkají mj. souvislosti porušení citovaného čl. 10 odst. 1 dohody o úpravě pohraničního přechodu železnic s porušením bodu 4.2.1.5. přílohy prováděcího nařízení o TSI, jež správní orgán jakož i městský soud rovněž shledaly, stěžovatel v kasační stížnosti již nebrojil. Nejvyšší správní soud se tedy touto otázkou, jakož ani přezkumem dalších, v kasační stížnosti nezpochybňených, závěrů městského soudu nemohl zabývat.

[49] Stěžovatel pouze na závěr kasační stížnosti velmi kuse a obecně zopakoval námitku, kterou již uváděl ve správním řízení i v žalobě a se kterou se již správní orgán, jeho předseda, jakož i městský soud zevrubně vypořádali. Proto nezbyvá než zopakovat, že dle doslovného znění § 34e odst. 1 zákona o dráhách byl sice Úřad pro přístup k dopravní infrastruktuře oprávněn posuzovat soulad prohlášení o dráze pouze se zákonem o dráhách, avšak, jak správně dovodil městský soud v bodě 48 svého rozsudku, zákon o dráhách na ustanovení prováděcího nařízení o TSI přímo odkazuje v § 22 odst. 2 písm. d) bodě 2, který stanoví: „*Provozovatel dráhy celostátní nebo dráhy regionální je dále povinen zajistit, aby jím zavedený systém bezpečnosti provozovatele dráhy podle přímo použitelného předpisu Evropské unie upravujícího společné bezpečnostní metody týkající se požadavků na systém zajišťování bezpečnosti, umožňoval provozování dráhy a drážní dopravy v souladu s technickými specifikacemi pro interoperabilitu, jinými právními předpisy a osvědčeními dopravce.*“ „*Technickou specifikaci pro interoperabilitu*“ zákon o dráhách přitom v § 2 odst. 14 definuje jako „*přímo použitelný předpis Evropské unie, který upravuje konkrétní požadavky za účelem dosažení technické a provozní propojenosti drah v Evropské unii a na nich provozovaných drážních vozidel a je jako technická specifikace pro interoperabilitu označen*“. Porušení zmiňovaného ustanovení prováděcího nařízení o TSI tedy vždy představuje zároveň i porušení § 22 odst. 2 písm. d) bodu 2 zákona o dráhách, které také správní orgán ve výroku svého rozhodnutí konstatoval. Zároveň na základě porušení čl. 10 odst. 1 dohody o úpravě pohraničního přechodu železnic správní orgán konstatoval též porušení požadavku na nediskriminační pravidla dle prohlášení o dráze stanoveného v § 33 odst. 1 zákona o dráhách, což je rovněž závěr, který stěžovatel v kasační stížnosti vůbec nezpochybňoval. Ani jeho námitka, podle níž správní orgán v posuzované věci překročil svou pravomoc, tedy nemůže obstát.

IV.

Závěr a náklady řízení

[50] Byť Nejvyšší správní soud odůvodnění rozsudku městského soudu zčásti korigoval, neměla tato dílčí nesprávnost vliv na zákonnost celkového závěru městského soudu o tom, že byl stěžovatel vázán mj. čl. 10 odst. 1 dohody o úpravě pohraničního přechodu železnic a že i toto ustanovení jeho posuzovaná prohlášení o dráze porušují, v čemž Nejvyšší správní soud žádný rozpor v odůvodnění napadeného rozsudku, na rozdíl od stěžovatele, nespatřuje. Nejvyšší správní soud tedy neshledal kasační stížnost důvodnou, a proto ji dle § 110 odst. 1 věty poslední s. ř. s. zamítl.

pokračování

[51] Výrok o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti se opírá o § 60 odst. 1 větu první ve spojení s § 120 s. ř. s. Účastník, který měl ve věci plný úspěch, má právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Úspěšnému žalovanému ovšem v řízení o kasační stížnosti nad rámec běžné administrativní činnosti žádné náklady nevznikly, proto mu Nejvyšší správní soud náhradu nákladů řízení nepřiznal.

[52] Osobě zúčastněné na řízení Nejvyšší správní soud neuložil žádnou povinnost, s jejímž plněním by jí vznikly náklady, jejichž náhrada by jí příslušela (§ 60 odst. 5 ve spojení s § 120 s. ř. s.).

Poučení:

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

V Brně dne 22. srpna 2025

JUDr. Jakub Camrda
předseda senátu