



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Pavla Molka a soudců Petra Mikeše a Kateřiny Kopečkové v právní věci žalobkyně: **Správa železnic, státní organizace**, se sídlem Dlážděná 1003/7, Praha 1, proti žalovanému: **Úřad pro ochranu hospodářské soutěže**, se sídlem třída Kpt. Jaroše 7, Brno, proti rozhodnutí předsedy Úřadu pro přístup k dopravní infrastruktuře ze dne 9. 8. 2019, č. j. ÚPDI-2216/19/KP, za účasti osoby zúčastněné na řízení: České dráhy, a. s., se sídlem nábreží Ludvíka Svobody 1222/12, Praha 1, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 18. 12. 2024, č. j. 8 A 23/2023-85,

t a k t o :

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

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Podstatou sporu je otázka, zda unijní právo vyžaduje, aby vyhrazení kapacity dráhy žalobkyní pro účely opravy jí provozovaných drah zahrnuté do prohlášení o dráze postupem podle § 33 odst. 3 písm. e) zákona č. 266/1994 Sb., o dráhách, podléhalo posouzení žalovaného podle § 23b a § 23c téhož zákona.

[2] Žalobkyně, tehdy (tedy do 31. 12. 2019) ještě jako Správa železniční dopravní cesty, státní organizace, vydala Prohlášení o dráze celostátní a regionální platné pro přípravu jízdního řádu 2020 a pro jízdní řád 2020 (dále jen „Prohlášení 2020“). Společnost České dráhy, a.s., toto Prohlášení 2020 napadla postupem dle § 34e zákona o dráhách. Podle jeho odst. 1 věty první v tehdy účinném znění platilo, že Úřad pro přístup k dopravní infrastruktuře (dále též „ÚPDI“), který byl až do svého zrušení ke konci roku 2023 příslušný v těchto otázkách rozhodovat, *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.* ÚPDI rozhodnutím ze dne 24. 5. 2019, č. j. ÚPDI-1442/19/ZA, shledal rozpor několika kapitol Prohlášení 2020 s několika ustanoveními zákona o dráhách a stanovil žalobkyni lhůtu 30 dní ode dne nabytí právní moci tohoto rozhodnutí, po jejímž uplynutí nelze příslušné kapitoly Prohlášení 2020 použít. V kritizovaných kapitolách žalobkyně zejména deklarovala důsledky možného omezování přidělování kapacity dráhy v úsecích dotčených modernizací či optimalizací tratí železničních koridorů a železničních uzlů.

[3] ÚPDI mimo jiné ve výroku č. 5 shledal, že kapitola 3.5.2 Omezení provozování dráhy v rozsahu šestého odstavce ve znění *„SŽDC je oprávněna omezit přidělování kapacity dráhy na dotčeném úseku dráhy v případě, kdy SŽDC na dobu nezbytně nutnou omezila provozování dráhy nebo její části z důvodů provádění diagnostiky a měření, údržby, obnovy a zvýšení propustnosti tratě takového úseku dráhy.“* Prohlášení 2020 je v rozporu s § 33 odst. 3 písm. f) ve spojení s § 34 odst. 4 a § 23c odst. 3 zákona o dráhách. Ve výroku č. 6 shledal, že kapitola 3.5.2 Omezení provozování dráhy v rozsahu osmého odstavce ve znění *„S ohledem na plán investičních akcí může SŽDC omezit přidělování kapacity dráhy v úsecích dotčených modernizací, resp. optimalizací tratí železničních koridorů a železničních uzlů. SŽDC umožní dopravcům využití jiné volné kapacity dráhy pro umožnění jízdy vlaků po vhodné odklonové cestě, je-li taková kapacita dostupná a je-li její využití účelné a možné.“* Prohlášení 2020 je v rozporu s § 33 odst. 3 písm. f) ve spojení s § 34 odst. 3 a 4 a § 23c odst. 3 zákona o dráhách. Ve výroku č. 11 shledal, že kapitola 4.5 Přidělení kapacity dráhy pro údržbu, obnovu a rozvoj infrastruktury v rozsahu třetího odstavce ve znění *„SŽDC oznámí žadatelům o kapacitu dráhy taková dočasná omezení kapacity (dále jen „DOK“) (již publikovaná v režimu druhého zveřejnění dle přílohy VII), u kterých předpokládá, vzhledem k vlivu omezení, zapracování sníženého přidělu kapacity dráhy v rámci konstrukce ročního jízdního řádu, a to v termínu do 14. prosince 2018. U takto vyhlášených DOK má SŽDC za to, že během přidělu kapacity dojde, vzhledem ke konkrétním parametrům konkrétního DOK, k situaci, kdy nebude možné uspokojit všechny došlé žádosti o přidělení kapacity dráhy. V takovém případě SŽDC přistoupí ke koordinaci žádostí dle ustanovení kapitoly 4.4.1.“* Prohlášení 2020 je v rozporu s § 33 odst. 3 písm. f) ve spojení s § 34 odst. 4 a § 23c odst. 3 zákona o dráhách. Ve výroku č. 13a shledal, že kapitola 4.5.1 Konstrukce nabídky náhradních tras v rozsahu části druhého odstavce ve znění *„Přidělená kapacita dráhy může být upravena, nebo dokonce odebrána, pokud to bude nutné v souvislosti s realizací akcí z plánu DOK.“* Prohlášení 2020 je v rozporu s § 33 odst. 3 písm. e) ve spojení s § 23b a § 23c zákona o dráhách.

[4] Rozklad žalobkyně proti tomuto rozhodnutí zamítl předseda ÚPDI rozhodnutím ze dne 9. 8. 2019, č. j. ÚPDI-2216/19/KP. Ztotožnil se s názorem ÚPDI, že k omezení provozování drážní dopravy na dráze dojde již tím, že kapacita bude vlivem jejího vyhrazení nabídnuta k přidělení do jízdního řádu v rozsahu nižším, než je její poptávka. Tím dojde k omezení uspokojování přepravní potřeby a může dojít i k přetížení dráhy.

pokračování

Pokud dojde následkem vyhrazení kapacity pro údržbu k neuspokojení žádostí o přidělení kapacity, dojde i k omezení provozování drážní dopravy.

[5] Proti tomuto rozhodnutí podala žalobkyně dne 17. 3. 2023 Městskému soudu v Praze (dále jen „městský soud“) správní žalobu poté, co ji civilní soudy odkázaly s její žalobou dle části V. zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu, do správního soudnictví. Účinností zákona č. 464/2023 Sb., kterým se mění a ruší některé zákony v souvislosti se zrušením Úřadu pro přístup k dopravní infrastruktuře, přešla podle článku X. bodu 2 působnost ÚPDI na Úřad pro ochranu hospodářské soutěže (dále jen „žalovaný“). V žalobě žalobkyně mimo jiné namítala, že ÚPDI pochybil, když nerespektoval zákonnou lhůtu pro vydání rozhodnutí dle § 34e odst. 4 zákona o dráhách, která podle ní není pouze pořádková, a když nesprávně vyhodnotil údajná pochybení, jichž se měla dopustit zkritizovanými kapitolami Prohlášení 2020. Krom toho zpochybnila ztotožňování „omezení provozování dráhy“ dle § 23b a § 23c zákona o dráhách, což je dle žalobkyně užší pojem, s „dočasnými omezeními kapacity železničních tratí“ ve smyslu rozhodnutí Komise (EU) 2017/2075, kterým se nahrazuje příloha VII směrnice Evropského parlamentu a Rady 2012/34/EU o vytvoření jednotného evropského železničního prostoru (dále jen „rozhodnutí Komise 2017/2075“), což je dle žalobkyně širší pojem. ÚPDI a následně žalovaný tyto instituty úmyslně směšují, aby je mohli podrždit svému dohledu. Povinnosti žalobkyně jako vlastníka a provozovatele dráhy ve vztahu k dráze však zahrnují též její údržbu a rozvoj a tyto zákonné povinnosti a jejich provedení nejsou podmíněny nutností předběžného souhlasu žalovaného, ani nejsou podřízeny požadavkům dopravců či žadatelů o kapacitu, byť i k jejich požadavkům musí provozovatel dráhy přihlížet. Plnění zákonných povinností je nutné a údržbu musí být možné provádět bez ohledu na vůli žalovaného. Zákon nesvěřuje žalovanému rozhodování o tom, kdy bude údržba provedena. Pokud by vlivem neexistence rozhodnutí žalovaného neprovedla žalobkyně údržbu, mohla by být postižena Drážním úřadem. Výklad žalovaného je tak absolutně neaplikovatelný, pomíjí platnou právní úpravu a je rozporný jak se zákonem o dráhách, tak s textem směrnice Evropského parlamentu a Rady 2012/34/EU, o vytvoření jednotného evropského železničního prostoru (dále jen „směrnice 2012/34/EU“). Rozhodnutí žalovaného by ji nutilo plnit povinnosti vlastníka a provozovatele dráhy dle § 20 až § 22 zákona o dráhách ve vztahu k opravě, údržbě a modernizaci dráhy výhradně po povolení žalovaného. Tím žalovaný nadřazuje zájem dopravců na užití dráhy nad zájem na tom, aby byla dráha řádně udržována a modernizována, přestože dopravci nemají absolutní nárok na veškerou železniční infrastrukturu.

[6] Městský soud žalobu zamítl. Konstatoval, že smyslem existence žalovaného je dohlížet na kroky žalobkyně, a proto omezení provozu dráhy dle § 23b zákona o dráhách podléhá jeho schválení. Bylo by proti smyslu zákona, aby žalobkyně mohla tento institut jednoduše obejít tím, že svůj postup podle § 33 odst. 3 písm. e) zákona o dráhách označí nikoli jako omezení provozu dráhy dle § 23b zákona o dráhách, ale jako dočasné omezení kapacity železničních tratí dle rozhodnutí Komise 2017/2075.

II. Obsah kasační stížnosti žalobkyně a ostatní vyjádření

[7] Žalobkyně (dále „stěžovatelka“) podala proti rozsudku městského soudu kasační stížnost z důvodu nesprávného posouzení právní otázky městským soudem ve smyslu § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“).

[8] Zejména vytýká městskému soudu, že nezohlednil její právo dle § 33 odst. 3 písm. e) zákona o dráhách, tedy uvést v Prohlášení 2020 *vymezení kapacity dráhy, včetně její části vyhrazené pro zamýšlenou údržbu a opravu dopravní cesty*. Trvá na tom, že při dodržení postupu dle rozhodnutí Komise 2017/2075 by mělo být možné postupem dle § 33 odst. 3 písm. e) zákona o dráhách v rámci prohlášení o dráze vyhradit kapacitu pro údržbové a opravné práce a tuto kapacitu prohlášením o dráze žadatelům pro příslušný rok ani nenabízet. Vzhledem k tomu, že nejde o postup dle § 23b a § 23c zákona o dráhách, nemá podléhat přezkumu regulačního orgánu dle tohoto ustanovení. Práva žadatelů o kapacitu jsou i při nevyužití postupu dle § 23b a § 23c zákona o dráhách zajištěna jednak širokou informovaností žadatelů o kapacitu dráhy postupy dle rozhodnutí Komise 2017/2075 a jednak právem žadatelů o kapacitu dráhy iniciovat, postupem dle § 34e zákona o dráhách, následný přezkum prohlášení o dráze, který odpovídá čl. 56 odst. 9 směrnice 2012/34/EU. Právo dopravců obrátit se na regulační orgán tedy rozhodně není nikterak dotčeno, naopak je naplněno tímto následným přezkumem, který neznemožňuje stěžovatelce vydat prohlášení o dráze včas, na rozdíl od výkladu městského soudu směřujícího k předběžnému přezkumu.

[9] Naopak výklad městského soudu fakticky podmiňuje postup dle § 33 odst. 3 písm. e) zákona o dráhách, tedy vyhrazení kapacity pro údržbu, nutností předchozího obstarání správního rozhodnutí postupem dle § 23c zákona o dráhách. Včasné dosažení takového souhlasu však není reálně možné, neboť takové správní rozhodnutí by muselo být zajištěno dříve než 24 měsíců před účinností prohlášení o dráze, kterého by se týkalo, neboť prohlášení o dráze se vydává 12 měsíců před účinností jízdního řádu a přípravy se dle § 33 odst. 1 zákona o dráhách zahajují již 24 měsíců před účinností jízdního řádu, kterého se týká. Tak značný předstih však dalece přesahuje požadavky na lhůty, ve kterých mají být informováni dopravci dle rozhodnutí Komise 2017/2075. Ostatně 24 měsíců před účinností jízdního řádu přídělce nemusí mít vůbec dostupné konkrétní informace. Podle výkladu městského soudu by stěžovatelka již 24 měsíců před účinností jízdního řádu musela disponovat pravomocným správním rozhodnutím, které omezení schvaluje, aby v jeho rámci vymezenou kapacitu mohla uvést do prohlášení o dráze jako kapacitu vyhrazenou. Na jedné straně tak rozhodnutí Komise 2017/2075 stanoví jasné lhůty ke splnění povinností, na druhé straně však výklad městského soudu zakládá stěžovatelce novou povinnost znemožňující využití práva dle rozhodnutí Komise 2017/2075, které nestanoví pro postupy stěžovatelky coby provozovatele dráhy a přídělce nutnost schvalovacích procedur požadovaných v § 23c zákona o dráhách.

[10] Jak omezení provozování dráhy dle § 23b a násl. zákona o dráhách, tak dočasná omezení kapacity ve smyslu rozhodnutí Komise 2017/2075, ve spojení s vyhrazením kapacity dle § 33 odst. 3 písm. e) zákona o dráhách, slouží sice obdobnému cíli, tedy zajištění bezpečného provozování dráhy a drážní dopravy. Způsob, jak cíle dosáhnou, je však různý. V případě dočasného omezení kapacity ve smyslu rozhodnutí Komise 2017/2075 dopravce jako žadatel o kapacitu dráhy nemůže důvodně očekávat, že mu kapacita bude přidělena. Když je žadatel 2 roky dopředu seznámen se skutečností, že

pokračování

kapacita nebude dostupná a nebude nabízena, sotva může důvodně předpokládat její přidělení. V souladu s tím pak § 34 odst. 4 zákona o dráhách nehovoří o přidělu veškeré kapacity, nýbrž pouze o přidělu kapacity dostupné, tedy takové, která není využita jiným žadatelem, či není vyhrazena pro údržbu postupem dle § 33 odst. 3 písm. e) zákona o dráhách. Informování o plánovaných omezeních na infrastrukturu postupem dle rozhodnutí Komise 2017/2075 a následné vyhrazení takové nezbytné kapacity postupem dle § 33 odst. 3 písm. e) zákona o dráhách s možností přezkumu tohoto vyhrazení dle § 34e zákona o dráhách přinese dle stěžovatelky žadateli maximální míru informovanosti s maximálním možným předstihem při zachování práva následného přezkumu žalovaným jako regulačním úřadem. Oproti tomu výklad prosazovaný žalovaným a městským soudem přinese pravý opak, neboť do doby obstarání pravomocného rozhodnutí dle § 23b a násl. zákona o dráhách je žadatel o kapacitu udržován v nejistotě, zda kapacitu bude moci využít, či nikoli. Nemožnost obstarání včasného schválení omezení provozování dráhy pak nutně vede k využití postupu dle § 23c odst. 3 zákona o dráhách, který má sloužit k řešení výjimečných situací a je pro žadatele o kapacitu zcela nepředvídatelný.

[11] Stěžovatelka zdůrazňuje, že jí prosazovaný výklad nemá za cíl kohokoli poškozovat. Naopak městským soudem aplikovaný výklad v praxi reálně až znemožňuje účelné plánování opravných, modernizačních a údržbových prací, a to možnými obstrukcemi některých účastníků v rámci správního řízení. Všechny dotčené subjekty pak nemohou mít téměř do poslední chvíle jistotu, zda bude možno dráhu využít či nikoli. Městský soud nezohlednil ani dopady svého výkladu do kontraktačních postupů mezi stěžovatelkou a dopravci, jež jsou regulovány civilním právem. Navíc stěžovatelce tento výklad ztěžuje plnění jejích povinností plynoucích z § 20 zákona o dráhách a nezohledňuje § 23b odst. 1 a 2 písm. a) zákona o dráhách, které vylučují vyhrazenou kapacitu z dostupné kapacity dráhy, když uvádí, že je-li činnost dle odstavce 1 realizována v rámci vyhrazené kapacity, nejde o omezení provozování drážní dopravy.

[12] Kromě toho uvedený výklad odporuje § 48 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, neboť nepřipustně umožňuje opětovné vedení správního řízení o téže věci, tj. o přezkumu vyhrazené kapacity, která by byla současně již schváleným omezením provozování dráhy.

[13] V následném podání pak stěžovatelka navrhla, aby NSS předložil Soudnímu dvoru EU (dále jen „SD EU“) předběžnou otázku v následujícím znění:

„Považuje se za přípustné podmínit postup dle čl. 53 směrnice 2012/34/EU a dle přílohy VII směrnice 2012/34/EU ve znění rozhodnutí Komise v přenesené pravomoci (EU) 2017/2075 v souvislosti s vyhrazením kapacity infrastruktury pro plánované práce na údržbě trati provozovatelem infrastruktury v rámci zprávy o síti předchozím schválením regulačního orgánu dle čl. 55 citované směrnice, při současném zachování práva následného přezkumu zprávy o síti?“

Uvedenou otázkou má být podle ní zjištěno, zda je dle práva EU provozovatel infrastruktury oprávněn vyhradit postupem dle čl. 53 směrnice 2012/34/EU kapacitu infrastruktury pro plánované práce na údržbě trati v rámci zprávy o síti, či nikoli, a pokud ano, tak za jakých podmínek; dále zda je dle práva EU přípustné podmínit postup provozovatele infrastruktury dle čl. 53 směrnice 2012/34/EU předchozím souhlasem regulačního subjektu; zda dle práva EU vyžaduje postup provozovatele infrastruktury dle

rozhodnutí Komise 2017/2075 přezkum regulačním subjektem; a konečně zda je dle práva EU přípustné přezkoumávat kapacitu vyhrazenou postupem dle čl. 53 regulačním subjektem jak předběžným (dle § 23b a násl. zákona o dráhách), tak následným (dle § 34e zákona o dráhách) přezkumem, tedy dvakrát.

[14] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti zdůraznil, že vždy, když je omezen přezkum rozhodnutí silnějšího subjektu (tím je v nyní posuzované věci stěžovatelka coby přirozený monopolista) vůči subjektům v relativně slabším postavení (v tomto případě provozovatelům drážní dopravy), jsou nevyhnutelně omezena práva těchto slabších subjektů. Ke stěžovatelčině argumentaci ohledně přílohy rozhodnutí Komise 2017/2075 žalovaný připomněl, že povinnost zveřejnit 24 měsíců před změnou jízdního řádu všechna omezení kapacity a předběžné výsledky konzultace se na stěžovatelku vztahuje, jsou-li tato omezení a předběžné výsledky známy, z čehož je patrný předběžný charakter zveřejňovaných informací. Pokud tyto informace v důsledku zákonem vyžadovaného postupu doznají změn, nebude to v rozporu s rozhodnutím Komise 2017/2075 ani s povinnostmi dle § 20 zákona o dráhách. Ke stěžovatelčině poukazu na § 34 odst. 4 zákona o dráhách a bod 5 preambule rozhodnutí Komise 2017/2075 žalovaný připomněl, že až do chvíle, kdy žalovaný pravomocně rozhodne dle § 23c zákona o dráhách, mohou dopravci očekávat, že jim bude přidělena veškerá kapacita. To ovšem nelze zaměňovat za jistotu dopravců, že budou moci tuto kapacitu zcela využít. Omezení provozování dráhy může být i následně schváleno postupem dle § 23c odst. 1 a 2 zákona o dráhách, případně dosaženo na základě některé z výjimek dle § 23c odst. 3 zákona o dráhách, typicky jeho často používaného písm. c), které umožňuje provozovateli dráhy náležitě pružnou reakci, když to okolnosti vyžadují.

[15] České dráhy ve vyjádření ke kasační stížnosti připomněly, že podle čl. 56 odst. 2 a 9 směrnice 2012/34 podléhá plánování obnovy a plánovaná údržba dráhy podle jejího čl. 56 odst. 1 písm. i) dohledu žalovaného, který je oprávněn přijímat opatření na ochranu dopravců před diskriminací nebo zneužitím přirozeného monopolu provozovatele dráhy stěžovatelkou. Tato pravomoc žalovaného tedy nespočívá jen v revizi prohlášení o dráze podle § 34e zákona o dráhách, jak tvrdí stěžovatelka, neboť § 34e zákona o dráhách upravující prohlášení o dráze transponuje čl. 56 odst. 1 písm. a) směrnice 2012/34 upravující „zprávu o síti“. Obsah prohlášení o dráze (zprávy o síti) ve smyslu čl. 56 odst. 1 písm. a) směrnice 2012/34 tedy jistě může být podroben přezkumu žalovaného podle čl. 56 odst. 2 nebo 9, jak plyne z § 34e zákona o dráhách, který uvedená ustanovení transponuje. Opatření žalovaného ve věcech podle čl. 56 odst. 1 písm. i) směrnice 2012/34 aktivují ochranu dopravců před diskriminací a zneužitím přirozeného monopolu ze strany stěžovatelky a jsou transponována v § 23b a § 23c zákona o dráhách. Pravomoc žalovaného ve věci vyhrazení kapacity pro údržbové práce podle přílohy IV. odst. 3 písm. f) a čl. 53 směrnice 2012/34 upravuje čl. 56 odst. 2 a 9 téže směrnice ve vazbě na její čl. 56 odst. 1 písm. i), resp. jejich transpozice v § 23b a § 23c zákona o dráhách. I podle rozhodnutí Komise 2017/2075 předpokládá unijní zákonodárce v čl. 56 odst. 2 a 9 směrnice 2012/34 ve vazbě na její čl. 56 odst. 1 písm. i) ochranu dopravců před diskriminací a zneužitím přirozeného monopolu stěžovatelkou. Jestliže stěžovatelka vyhradí kapacitu dráhy pro údržbové práce podle přílohy IV. odst. 3 písm. f) a čl. 53 směrnice 2012/34, pak ji zpravidla přidělí osobě provádějící údržbu pro drážní vozidla provádějící takovou údržbu, nikoli dopravcům. Jinak by nebylo nutné žádat podle čl. 53 odst. 1 směrnice 2012/34 o kapacitu

pokračování

pro provádění údržbových prací. V rozsahu, v jakém stěžovatelka vyhradí a přidělí kapacitu dráhy pro údržbu dráhy, tak omezí užití této dráhy dopravci, a to z důvodů uvedených v § 23b odst. 1 písm. a), případně b) zákona o dráhách. Postup stěžovatelky, která z důvodu údržbových prací redukuje část veškeré kapacity na kapacitu dostupnou ve smyslu čl. 56 odst. 1 písm. i) směrnice 2012/34, se má tudíž podříditi rozhodnutí žalovaného podle čl. 56 odst. 2 nebo 9 směrnice 2012/34, resp. podle § 23c odst. 2 zákona o dráhách.

[16] České dráhy připomněly, že pojem „omezení provozování dráhy“ podle § 23b a § 23c zákona o dráhách se vztahuje na všechny dráhy podle § 3 odst. 1 zákona o dráhách, zatímco pojem „omezení kapacity dráhy“ se vztahuje jen na dráhy podle § 3 odst. 1 písm. a), b) a částečně písm. d) téhož zákona, neboť jen na těchto dráhách se podle § 32 odst. 1 povinně přiděluje kapacita dráhy. Pojem „omezení provozování dráhy“ podle § 23b a § 23c byl navíc do zákona o dráhách zaveden dávno před tím, než směrnice 2012/34, resp. rozhodnutí Komise 2017/2075, nabyly platnosti. Obsah pojmu „omezení provozování dráhy“ představuje znemožnění užití dráhy jízdou drážních vozidel při provozování drážní dopravy v rozsahu, v jakém by takové užití dráhy bylo možné, pokud by k uvedenému omezení nedošlo. Stejně důsledky pro provozování drážní dopravy má i omezení kapacity dráhy.

[17] Není přitom nutné, aby stěžovatelka disponovala pravomocným rozhodnutím žalovaného 24 měsíců před účinností příslušného prohlášení o dráze, jak tvrdí. Kapacitu pro údržbu podle přílohy IV. odst. 3 písm. f) směrnice 2012/34, resp. § 33 odst. 3 písm. e) zákona o dráhách stěžovatelka pro daný jízdní řád nevyhrazuje 24 měsíců před účinností prohlášení o dráze, nýbrž až v prohlášení o dráze, které se podle § 33 odst. 1 zákona o dráhách zveřejní nejpozději 12 měsíců před platností příslušného jízdního řádu. Ostatně § 33 odst. 3 písm. e) zákona o dráhách mluví o „zamýšlené údržbě“, takže se jedná jen o plánovanou, nikoliv zcela najisto stanovenou údržbu, a to právě proto, že vyhrazení kapacity dráhy pro takto zamýšlenou údržbu musí podle § 23c odst. 2 zákona o dráhách posoudit a schválit žalovaný. Ani kdyby před zveřejněním prohlášení o dráze z nějakého důvodu nenabylo rozhodnutí podle § 23c odst. 2 zákona o dráhách právní moci, lze prohlášení o dráze po jeho zveřejnění upravit v souladu s pravomocným rozhodnutím žalovaného. Taktéž § 33 odst. 5 zákona o dráhách ve vazbě na čl. 27 odst. 3 směrnice 2012/34 umožňuje aktualizaci prohlášení o dráze kdykoliv po jeho účinnosti.

[18] Nejde ani o porušení zákazu dvojího posouzení téhož dle § 48 odst. 2 správního řádu, neboť přezkum prohlášení o dráze žalovaným podle čl. 56 odst. 1 písm. a) směrnice 2012/34, resp. § 34e zákona o dráhách představuje jinou skutkovou podstatu než přezkum rozsahu údržby podle čl. 56 odst. 1 písm. i) směrnice, resp. § 23c odst. 2 zákona o dráhách. Rozhodnutí Komise 2017/2075, ani § 33 odst. 3 písm. e) zákona o dráhách neupravují výslovně „přezkumnou a schvalovací proceduru“ žalovaného ve vztahu ke kapacitě vyhrazené pro údržbové práce pouze proto, že je tato pravomoc žalovaného upravena obecně v čl. 56 odst. 2 ve vazbě na odst. 1 písm. i) směrnice 2012/34, resp. v § 23b a § 23c zákona o dráhách. Rozhodnutí Komise 2017/2075 jakožto příloha VII. směrnice 2012/34 jen rozvádí její čl. 43, aniž by měnilo či vylučovalo aplikaci jejího čl. 53 nebo čl. 56.

[19] České dráhy následně v reakci na stěžovatelčin návrh na položení předběžné otázky označily její formulaci za nepřiléhavou. Stěžovatelka se totiž fakticky chce zeptat, zda se na její postup podle čl. 53 směrnice 2012/34 vztahuje přezkumná pravomoc žalovaného dle čl. 55 téže směrnice, který však upravuje toliko postavení žalovaného, jeho strukturu, nezávislost, financování a postavení personálního substrátu žalovaného. Čl. 53 směrnice 2012/34 byl transponován do § 33 odst. 3 písm. e) zákona o dráhách, ovšem v řízení před žalovaným i městským soudem se stěžovatelka domáhala toho, že se na její postup podle § 33 odst. 3 písm. e) zákona o dráhách a podle rozhodnutí Komise 2017/2075 nevztahují § 23b a § 23c zákona o dráhách. Ty jsou transpozicí čl. 56 odst. 1 písm. i) a odst. 2 a 9 směrnice 2012/34. V řízení o kasační stížnosti tedy nevystala otázka výkladu vztahu článků 53 a 55 směrnice 2012/34, ale vztahu jejích článků 53 a 56.

[20] České dráhy proto navrhly vlastní znění předběžné otázky, kterou by měl NSS předložit SD EU:

- „1) Musí být čl. 53 směrnice 2012/34 vykládán tak, že se jedná o rozhodnutí provozovatele infrastruktury podle čl. 56 odst. 1 písm. i) směrnice 2012/34?
- 2) Musí být čl. 56 odst. 2 směrnice 2012/34 vykládán tak, že se vztahuje i na čl. 53 směrnice 2012/34?“

[21] Žalovaný navrhl, aby NSS předběžnou otázku nepokládal, neboť na ni poskytuje odpověď již gramatický výklad směrnice 2012/34. Dle žalovaného je jakoukoliv část prohlášení o dráze, která spadá pod předmět přezkumného řízení, nutno posuzovat meritorně. V rámci přezkumu (části) prohlášení o dráze dle § 34e zákona o dráhách se totiž obsahově posoudí „*pravidla pro přidělování a odnímání kapacity dráhy, včetně přidělování kapacity v mimořádné situaci*“ ve smyslu § 33 odst. 3 písm. f) zákona o dráhách, a nikoliv toliko okolnost, že v prohlášení o dráze jsou tato pravidla formálně obsažena. Přezkum zákonnosti části prohlášení o dráze se tedy nemůže omezovat toliko na prostý přezkum, zda posuzovaná část prohlášení o dráze obsahuje všechny zákonem vyjmenované náležitosti, aniž by byl posuzován jejich obsah. Ostatně již podle čl. 56 odst. 3 směrnice 2012/34 platí, že regulační subjekt, tedy žalovaný, kontroluje „*zejména to, zda zpráva o síti neobsahuje diskriminační ustanovení či nedává provozovateli infrastruktury prostor pro volné uvážení, který by mohl být využit k diskriminaci žadatelů*“. Právě takovým rozsahem kontroly jsou náležitě chráněna práva dopravců. Takovému přístupu odpovídá i cíl směrnice v podobě ochrany dopravců coby slabší strany před provozovatelem dráhy, který se nachází v postavení přirozeného monopolu. Navrhovaná předběžná otázka se tedy týká problematiky, kterou unijní i český zákonodárce jednoznačně vyřešil způsobem, který zcela odpovídá cílům právní úpravy.

[22] Stěžovatelka následně zaslala repliku, v níž trvala na své formulaci předběžné otázky a domáhala se svých práv přiznaných směrnicí. Má za to, že je nemůže plnohodnotně uskutečňovat, neboť výklad aplikovaný vnitrostátními orgány je nesprávný a nezákonně omezující. Usiluje o potvrzení svého výkladu zamezujícího tomu, aby její postupy jako provozovatele dráhy dle citovaných předpisů práva EU byly vnitrostátním právem dále omezeny nad rámec stanovený právem EU. Odmítá výklad žalovaného, podle něž má být ještě před vydáním prohlášení o dráze vedeno jiné správní řízení dle § 23b a násl. zákona o dráhách, ve kterém bude ve skutečnosti dopředu odsouhlasena část obsahu budoucího prohlášení o dráze. Podle tohoto výkladu by totožná věc byla z totožných

pokračování

důvodů před totožným orgánem posuzována z totožných hledisek dvakrát, a to nejprve postupem dle § 23b zákona o dráhách k návrhu provozovatele dráhy, a poté postupem dle § 34e zákona o dráhách z moci úřední, či k návrhu žadatele o kapacitu dráhy. Nelze omezovat práva stěžovatelky a jiných provozovatelů drah, garantovaná směrnicí a výkon těchto práv podmiňovat nutností předchozího souhlasu regulačního orgánu, není-li takové omezení v právu EU obsaženo a je pouze uměle dovozeno nesprávným výkladem vnitrostátní úpravy.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[23] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.). Takové vady NSS neshledal, přistoupil tedy k posouzení kasačních námitek.

[24] Dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[25] Stěžovatelka a České dráhy se domnívají, že odpověď na jejich otázku leží v unijním právu, konkrétně v čl. 56 směrnice 2012/34.

[26] Čl. 56 odst. 1, 2 a 9 směrnice 2012/34 upravují funkce regulačního subjektu, v českém prostředí tedy žalovaného:

1. Aniž je dotčen čl. 46 odst. 6, má žadatel právo podat stížnost regulačnímu subjektu, pokud se domnívá, že se s ním nejedná poctivě, že je diskriminován nebo jinak poškozen, a zejména může podat žádost o přezkum rozhodnutí přijatých provozovatelem infrastruktury nebo případně železničním podnikem nebo provozovatelem zařízení služeb, která se týkají:

a) zprávy o síti v předběžném i konečném znění;

b) kritérií v ní stanovených;

c) procesu přidělování a jeho výsledků;

d) systému zpoplatnění;

e) výše nebo struktury poplatků za infrastrukturu, které jsou nebo mohou být účtovány;

f) úpravy přístupu podle článků 10 až 13;

g) přístupu ke službám a zpoplatnění služeb podle článku 13;

h) řízení dopravy;

i) plánování obnovy a plánovaná nebo neplánovaná údržba;

j) plnění požadavků, včetně požadavků ohledně střetu zájmů stanovených v čl. 2 odst. 13 a v člancích 7, 7a, 7b, 7c a 7d.

2. Aniž jsou dotčeny pravomoci vnitrostátních orgánů v oblasti hospodářské soutěže pro zajištění hospodářské soutěže na trzích železniční dopravy, má regulační subjekt pravomoc sledovat situaci v oblasti hospodářské soutěže na trzích železniční dopravy, včetně zejména trhu pro vysokorychlostní osobní dopravu, a činnosti provozovatelů infrastruktury v souvislosti s odst. 1 písm. a) až j). Regulační subjekt zejména kontroluje plnění odst. 1 písm. a) až j) z vlastní iniciativy a s cílem předcházet diskriminaci žadatelů. Kontroluje zejména to, zda zpráva o síti neobsahuje diskriminační ustanovení či nedává provozovateli infrastruktury prostor pro volné uvážení, který by mohl být využit k diskriminaci žadatelů.

(...)

9. Regulační subjekt posoudí všechny stížnosti a případně si do jednoho měsíce ode dne přijetí stížnosti vyžádá relevantní informace a zahájí konzultace se všemi zúčastněnými stranami.

Rozhoduje o všech stížnostech, přijímá opatření k nápravě situace a informuje zúčastněné strany o svém odůvodněném rozhodnutí ve stanovené rozumné lhůtě, a v každém případě do šesti týdnů ode dne obdržení veškerých relevantních informací. Aniž jsou dotčeny pravomoci vnitrostátních orgánů v oblasti hospodářské soutěže pro zajištění hospodářské soutěže na trzích železniční dopravy, regulační subjekt v případech, kdy je to vhodné, rozhodne z vlastní iniciativy o vhodných opatřeních k nápravě diskriminace žadatelů, narušení trhu a jakéhokoli jiného nežádoucího vývoje na těchto trzích, zejména ve vztahu k odst. 1 písm. a) až j).

Rozhodnutí regulačního subjektu je závazné pro všechny strany, na něž se toto rozhodnutí vztahuje, a nepodléhá kontrole jiné správní instance. Regulační subjekt musí být schopen prosazovat svá rozhodnutí příslušnými sankcemi, včetně pokut.

V případě žádosti o přezkum odmítnutí žádosti o poskytnutí kapacity infrastruktury nebo proti podmínkám nabídky kapacity regulační subjekt buď potvrdí, že není zapotřebí žádná změna rozhodnutí provozovatele infrastruktury, nebo si vyžádá změnu tohoto rozhodnutí v souladu s pokyny, které stanoví.

[27] Pokud NSS shrne procesní postoje stěžovatelky a Českých drah vyjádřené ve výše rekapitulovaných podáních, pak České dráhy, jako „železniční podnik“ ve smyslu čl. 3 bodu 1 směrnice 2012/34, napadaly skutečnost, že stěžovatelka podle jejich názoru si některými formulacemi Prohlášení 2020 jako „provozovatel infrastruktury“ ve smyslu čl. 3 bodu 2 této směrnice podle jejího čl. 53 vyhradila kapacitu dráhy pro údržbové práce, aniž by tento svůj postup podrobila předběžné kontrole žalovaného jako českého regulačního subjektu podle čl. 56 odst. 2 směrnice. České dráhy se totiž domnívají, že postup stěžovatelky při „vymezení kapacity dráhy, včetně její části vyhrazené pro zamýšlenou údržbu a opravu dopravní cesty“, tedy plánování vyhrazení infrastruktury pro provádění údržbových prací podle čl. 53 odst. 1 směrnice 2012/34, představuje zároveň rozhodnutí provozovatele infrastruktury podle čl. 56 odst. 1 písm. i) směrnice 2012/34, neboť se týká plánování obnovy a plánované údržby. Tudíž má podléhat nejen pravomoci regulačního subjektu podle čl. 56 odst. 9 směrnice 2012/34, tedy *ex post* přezkumu na základě stížnosti, nýbrž současně i jeho pravomoci podle čl. 56 odst. 2 téže směrnice, tedy předběžnému přezkumu z vlastní iniciativy žalovaného, neboť plánování obnovy nebo plánování údržby podle čl. 56 odst. 1 písm. i) směrnice 2012/34, resp. vyhrazení si kapacity pro údržbové práce podle čl. 53 téže směrnice v rozsahu větším než nezbytném a nebo po dobu delší než nezbytnou, je způsobilé železniční podniky rovněž diskriminovat, a již proto by mělo podléhat i předběžné ochraně poskytované žadatelům ze strany regulačního subjektu podle čl. 56 odst. 2 směrnice.

[28] Stěžovatelka se naopak domnívá, že její postup podle čl. 53 směrnice 2012/34 nepodléhá pravomoci regulačního subjektu podle čl. 56 odst. 2 této směrnice, nýbrž jen pravomoci regulačního subjektu podle čl. 56 odst. 9 této směrnice, tedy pravomoci přijímat na základě stížností (typicky dopravců) následná opatření k nápravě již případně nastalé diskriminace, jakožto opatření týkající se rozhodnutí provozovatele infrastruktury o zprávě o síti podle čl. 56 odst. 1 písm. a) směrnice (v terminologii zákona o dráhách „prohlášení o dráze“), nikoliv jako opatření týkající se rozhodnutí provozovatele infrastruktury o plánování obnovy a plánované údržbě podle čl. 56 odst. 1 písm. i) směrnice 2012/34. Zdůrazňuje přitom, že v posuzovaném případě šlo toliko o nastavení pravidel pro dočasné omezení kapacity železničních tratí ve smyslu čl. 8 rozhodnutí

pokračování

Komise 2017/2075, a navíc bylo zahrnuto již do Prohlášení 2020, tedy šlo o omezení kapacity ještě před jejím přidělením železničním podnikům jako dopravcům.

[29] Žalovaný se naopak domnívá, že jeho působnost požadovaná Českými drahami je dostatečně založena vnitrostátním právem, neboť jde o otázku neřešenou právem EU, takže předběžnou otázku vůbec není třeba předkládat.

[30] S tímto postojem se ztotožňuje i NSS. Není třeba podrobně rozebírat čl. 55 směrnice 2012/34, neboť ten upravuje pouze vlastnosti regulačního subjektu (tedy žalovaného) a nijak neodpovídá na otázku jeho možné kompetence, která je nyní sporná.

[31] Na ni však neodpovídá ani výše citovaný čl. 56, jehož výkladu ze strany SD EU se domáhají stěžovatelka i České dráhy. Jeho odst. 1 upravuje právo dotčených subjektů („žadatelů“) podat žádost o přezkum rozhodnutí přijatých provozovatelem infrastruktury (tedy stěžovatelkou) a odst. 9 upravuje způsob rozhodnutí regulačního subjektu (tedy žalovaného) o těchto stížnostech. Odst. 2 téhož článku pak upravuje možnost regulačního subjektu sledovat a kontrolovat z vlastní iniciativy některé aspekty fungování provozovatele infrastruktury. Toto ustanovení však výslovně neodpovídá na otázku, zda rozhodnutí provozovatele infrastruktury o omezení kapacity dráhy v důsledku plánování obnovy a údržby ve smyslu čl. 56 odst. 1 písm. i) směrnice 2012/34 má nebo nemá podléhat obligatornímu předběžnému schválení regulačním subjektem.

[32] Na tuto otázku tudíž odpovídá výhradně vnitrostátní právo, tedy zákon o dráhách.

[33] Podle § 23b zákona o dráhách ve znění účinném do 14. 1. 2020 platilo:

Omezení provozování dráhy

(1) Provozovatel dráhy je oprávněn **omezit provozování dráhy nebo její části** na dobu nezbytně nutnou a v nezbytně nutném rozsahu z důvodu

- a) provádění činností spojených s údržbou nebo opravou dráhy,
- b) provádění činností spojených s uskutečňováním stavby dráhy, nebo na dráze nebo jiných činnostech ohrožujících bezpečnost nebo plynulost drážní dopravy na dráze, nebo
- c) narušení provozuschopnosti dráhy živelní nebo mimořádnou událostí a provádění činností spojených s obnovením provozuschopnosti.

(2) Je-li to možné s ohledem na účel činností podle odstavce 1 a na charakter dráhy, provádí provozovatel dráhy tyto činnosti takovým způsobem, aby provozování drážní dopravy na dráze

- a) nebylo omezeno; za tímto účelem provozovatel dráhy přednostně využívá kapacitu dráhy vyhrazenou pro tyto činnosti v prohlášení o dráze, nebo
- b) bylo omezeno jen na dobu nezbytně nutnou a v nezbytně nutném rozsahu, nelze-li postupovat podle písmene a).

(3) Provozovatel dráhy zpracuje **návrh plánu omezení provozování dráhy nebo její části** z důvodu provádění činností spojených s údržbou nebo opravou dráhy a činností spojených s uskutečňováním stavby dráhy nebo na dráze nebo jiných činnostech ohrožujících bezpečnost nebo plynulost drážní dopravy na dráze, překračuje-li předpokládaná doba omezení 24 hodin. Návrh plánu obsahuje alespoň vymezení časového období, na které je plán zpracován, počtu, umístění a předpokládané doby trvání jednotlivých omezení provozování dráhy a jejich důvodů a předpokládaného rozsahu omezení provozování drážní dopravy na dráze.

(4) Návrh plánu omezení provozování dráhy nebo její části projedná provozovatel dráhy s vlastníkem dráhy, s dopravci, kteří na dotčené dráze provozují drážní dopravu, a s žadateli o

přidělení kapacity na této dráze. Je-li na dráze přidělována kapacita dráhy, provozovatel dráhy návrh plánu projedná rovněž s osobou, která kapacitu přiděluje (dále jen „přídělc“), je-li odlišná od provozovatele. S krajem, na jehož území se dráha nebo její část dotčená omezením nachází, a s Ministerstvem dopravy projedná provozovatel dráhy návrh plánu s ohledem na jeho dopady na dopravu provozovanou na základě smlouvy o veřejných službách v přepravě cestujících. Zaměstnanec Úřadu je oprávněn být přítomen při projednávání návrhu plánu.

(5) Nepodaří-li se provozovateli dráhy při projednávání návrhu plánu omezení provozování dráhy nebo její části dohodnout se všemi dotčenými dopravci na rozsahu změn a omezení provozované drážní dopravy na dráze, navrhne rozsah změn a omezení i bez dohody provozovatel dráhy. Postupuje při tom takovým způsobem, aby nepříznivé dopady změn a omezení drážní dopravy u jednotlivých dopravců nepřesahovaly přiměřenou míru, a tento návrh odůvodní. Za tímto účelem je provozovatel dráhy oprávněn navrhnout spojení dvou nebo více vlaků jednoho dopravce.

[34] Podle § 23c odst. 1 až 3 zákona o dráhách platilo:

(1) Návrh plánu omezení provozování dráhy nebo její části schvaluje po jeho projednání Úřad na žádost provozovatele dráhy. K žádosti provozovatel dráhy přiloží návrh plánu omezení provozování dráhy nebo její části, dohody s jednotlivými dopravci, byly-li uzavřeny.

(2) Úřad návrh plánu omezení provozování dráhy nebo její části schválí, jsou-li splněny požadavky podle § 23b.

(3) Omezit provozování dráhy nebo její části z důvodu provádění činností, které nejsou zahrnuty do schváleného plánu omezení, může provozovatel pouze, jde-li o činnosti spojené s

a) obnovováním provozuschopnosti dráhy po jejím narušení živelní nebo mimořádnou událostí,

b) údržbou nebo opravou dráhy, nepřekračuje-li předpokládaná doba omezení 24 hodin nebo nedojde-li k omezení provozování drážní dopravy na dráze, nebo

c) údržbou nebo opravou dráhy, nejsou-li splněny podmínky podle písmene b), ale provedení těchto činností nesnese odkladu.

[35] V následujících ustanoveních zákona o dráhách je pak upravena procedura přijímání prohlášení o dráze (terminologií unijního práva „zpráva o síti“) a její náležitosti.

[36] Podle § 33 odst. 3 písm. e) zákona o dráhách se v prohlášení o dráze uvádí také vymezení kapacity dráhy, včetně její části **vyhrazené pro zamýšlenou údržbu a opravu dopravní cesty.**

[37] Podle § 34 odst. 4 zákona o dráhách platilo: *Přídělc požadovaný díl kapacity dráhy přidělí, je-li tento díl dostupný a jsou-li splněny podmínky pro jeho přidělení podle prohlášení o dráze.*

[38] Podle § 34e zákona o dráhách platilo:

(1) Úřad na návrh žadatele o přidělení kapacity dráhy nebo z moci úřední rozhodne, zda některá z částí zveřejněného prohlášení o dráze není v rozporu s tímto zákonem. Bylo-li prohlášení o dráze zveřejněno z důvodu změn údajů v něm obsažených, návrh lze podat jen ohledně těchto změn.

(2) Návrh musí obsahovat údaje o tom, která část prohlášení o dráze je v rozporu s tímto zákonem, v čem je tento rozpor spatřován, a označení důkazů potřebných k jeho prokázání.

pokračování

(3) Rozhodne-li Úřad, že některá z částí prohlášení o dráze je v rozporu s tímto zákonem, stanoví v rozhodnutí přiměřenou lhůtu, po jejímž uplynutí nelze takovou část použít. Přídělcé nebo provozovatel dráhy, jde-li o veřejně přístupnou vlečku, část, která je v rozporu s tímto zákonem, nahradí částí novou, kterou zaznamená do prohlášení o dráze a prohlášení o dráze opětovně zveřejní.

(4) Úřad je povinen vydat rozhodnutí nejpozději do 40 dnů ode dne zahájení řízení.

[39] Zákon o dráhách je zčásti implementací směrnice 2012/34. Z toho plyne, že dotčená ustanovení zákona o dráhách je třeba vykládat eurokonformně, jak potvrdil NSS již v bodě 41 rozsudku ze dne 12. 6. 2023, č. j. 5 As 116/2021-111, č. 4498/2023 Sb. NSS: „Z uvedeného je zřejmé, že unijní a v návaznosti na ni rovněž vnitrostátní právní úprava, která musí být v daném ohledu skutečně vykládána eurokonformně, vychází z toho, že aby provozovatel dráhy své pozice subjektu ovládajícího nezbytnou infrastrukturu nezneužíval a současně bylo zajištěno efektivní řízení této infrastruktury, limituje zákon zásadním způsobem jeho svobodu podnikání a smluvní svobodu mimo jiné tím, že zakládá právo dopravců (terminologií směrnice 2012/34/EU – železničních podniků) na přístup k železniční infrastruktuře za transparentních, spravedlivých a nediskriminačních podmínek. Směrnice 2012/34/EU v této souvislosti hovoří o tzv. minimálním přístupovém balíku (viz čl. 13), jehož součástí je dle bodu 1 přílohy II mj. právo na využití přidělené kapacity. Právo dopravců na přístup k železniční infrastruktuře má svůj odraz v řadě ustanovení zákona o dráhách (zejména v § 32 až § 34c, které upravují pravidla pro přidělování kapacity dráhy a náležitosti prohlášení o dráze), a byť právní vztahy mezi provozovatelem dráhy a dopravci mají převážně soukromoprávní povahu (jak potvrdil NSS v již zmiňovaném rozsudku č. 1 As 28/2014-62), samotné právo dopravců na přístup k této infrastruktuře, na jehož ochranu má dohlížet žalovaný, přičemž jeho rozhodnutí musí mít dle čl. 56 odst. 10 směrnice 2012/34/EU dopravce možnost napadnout u příslušného soudu (viz rozsudek Soudního dvora ve věci ORLEN KolTrans, na který odkazuje žalovaný a který se týkal výkladu obdobného ustanovení předchozí směrnice 2001/14/ES), má veřejnoprávní charakter.“

[40] V bodech 42 a 47 téhož rozsudku dospěl NSS v reakci na argumentaci nynější stěžovatelky [v onom řízení šlo o osobu zúčastněnou na řízení 1) a uplatňovala obdobnou argumentaci jako v nynějším řízení] k jasnému závěru, že i pokud provozovatel dráhy vyhradí kapacitu dráhy pro zamýšlenou údržbu a opravu dopravní cesty již v prohlášení o dráze dle § 33 odst. 3 písm. e) zákona o dráhách, stále jde o omezení provozování dráhy nebo její části ve smyslu § 23c zákona o dráhách, které podléhá schválení žalovaného: „42. V řízení dle § 23c zákona o dráhách žalovaný rozhoduje o tom, zda provozovatel dráhy bude, či nebude moci v jím navrženém rozsahu omezit provozování dráhy, a tedy i na ní provozované drážní dopravy. Je zřejmé, že případné schválení návrhu podaného provozovatelem dráhy může zasáhnout do veřejného subjektivního práva dopravců na přístup k železniční infrastruktuře, neboť v důsledku omezení provozování dráhy nebudou moci v daném úseku dráhy provozovat dopravu, nebo ji budou moci provozovat pouze v omezeném rozsahu.

(...)

47. (...) Provozovatelům dráhy nic nebrání v provádění její údržby, oprav či v její modernizaci, za tímto účelem jsou však oprávněni omezit provozování dráhy pouze v rozsahu a způsobem stanoveným v § 23b a § 23c zákona o dráhách. Výklad zastávaný osobou zúčastněnou na řízení 1), která z § 23b odst. 2 písm. a) zákona o dráhách dovozuje oprávnění provozovatele dráhy vyhradit v prohlášení o dráze kapacitu pro zamýšlenou údržbu a opravu dráhy bez možnosti

*ingerence žalovaného, by zcela popírala základní povinnost provozovatele dráhy provozovat dráhu pro potřeby plynulé a bezpečné drážní dopravy. Provozovatel by totiž prostřednictvím prohlášení o dráze fakticky rozhodoval o tom, kdy a v jakém rozsahu bude dráhu provozovat. Není tedy důvod se domnívat, že § 23b a § 23c zákona o dráhách dopadají pouze na případy, kdy již byla dotčená kapacita dráhy přidělena konkrétnímu dopravci. **Vyhrazení kapacity dráhy pro zamýšlenou údržbu a opravu dopravní cesty dle § 33 odst. 3 písm. e) zákona o dráhách je provozovatel rovněž oprávněn provést pouze v souladu s § 23b a § 23c téhož zákona.***

[41] Stěžovatelka tvrdí, že takový závěr jde nepřipustně nad rámec požadavků směrnice 2012/34, České dráhy naopak tvrdí, že z této směrnice přímo plyne. Nejvyšší správní soud ve shodě se žalovaným konstatuje, že jde o požadavek vnitrostátního práva, který využívá normativně volný prostor nezaplňný částečnou harmonizací provedenou ve směrnici 2012/34.

[42] Skutečnost, že harmonizace, tak jak je provedena právě v rozhodném čl. 56 směrnice 2012/34, je neúplná a ponechává prostor pro úpravu konkrétních procesních postupů na vnitrostátním zákonodárci, potvrdil SD EU v bodě 38 usnesení ze dne 2. 5. 2022, ve věci C-221/21, *Správa železnic, státní organizace v. České dráhy a.s. a další a České dráhy a.s. v. Univerzita Pardubice a další*. Zde vytkl předkládajícímu Obvodnímu soudu pro Prahu 1, že nepopsal ve své předběžné otázce použitelné vnitrostátní právo, takže SD EU neinformoval, jak český zákonodárce využil onen normativní prostor ponechaný mimo jiné právě článkem 56 směrnice 2012/34: „38 Dostatečně přesný popis použitelného vnitrostátního práva je navíc o to nezbytnější v situaci, o jakou jde ve sporech v původních řízeních, kdy **unijní právo**, na něž předběžné otázky míří, a sice **články 55, 56 a 57 směrnice 2012/34, ponechává uspořádání systému žádostí o přezkum, a zejména rozdělení pravomocí vnitrostátních soudů a procesní pravidla použitelná před těmito soudy, na členských státech**, s výhradou ustanovení čl. 56 odst. 10 této směrnice. Posledně uvedené ustanovení přitom pouze stanoví, že členské státy zajistí, aby rozhodnutí přijatá regulačním subjektem podléhala soudnímu přezkumu, a že žádost o přezkum upravená za tím účelem v zásadě nemůže mít vůči rozhodnutí tohoto subjektu odkladný účinek (obdobně viz usnesení ze dne 28. října 2020, *Repsol Comercial de Productos Petrolíferos*, C 716/19, nezveřejněné, EU:C:2020:870, bod 24).“

[43] Stěžovatelka a České dráhy se neshodnou v tom, zda na prohlášení o dráhách, obsahující v sobě již i vyhrazení kapacity dráhy pro zamýšlenou údržbu a opravu dopravní cesty podle § 33 odst. 3 písm. e) zákona o dráhách, dopadá kromě možnosti podat stížnost podle výše citovaného čl. 56 odst. 9 směrnice 2012/34, také přezkumná pravomoc žalovaného podle jeho odst. 2 a zda tato přezkumná pravomoc má mít povahu obligatorního předběžného schválení, jak jej upravuje § 23c zákona o dráhách. Oba tyto odstavce přitom upravují možnost sledovat situaci, respektive rozhodovat o stížnostech vztahujících se k rozhodnutím přijatým provozovatelem infrastruktury (tedy stěžovatelkou), a to v celé škále obsažené v odst. 1 písm. a) až j).

[44] Odstavec 2 navíc není formulován jako vyčerpávající výčet možných forem a oblastí dohledu žalovaného nad trhem železniční dopravy, nýbrž jako výčet minimálních požadavků na tento dohled, jak je patrné zejména z opakovaného používání slova „zejména“. První věta tak vymezuje žalovanému obecně „*pravomoc sledovat situaci v oblasti hospodářské soutěže na trzích železniční dopravy, včetně zejména trhu pro vysokorychlostní*

pokračování

*osobní dopravu, a činnosti provozovatelů infrastruktury v souvislosti s odst. 1 písm. a) až j)“, aniž by upravovala formy tohoto „sledování situace“. Podobně druhá a třetí věta ponechávají vnitrostátnímu zákonodárci – opět pomocí dvojího použití slova „zejména“ - možnost zakotvit žalovanému pravomoc kontrolovat i jiné otázky než ty, které jsou vymezeny v čl. 56 odst. 1: „Regulační subjekt **zejména kontroluje** plnění odst. 1 písm. a) až j) z vlastní iniciativy a s cílem předcházet diskriminaci žadatelů. **Kontroluje zejména** to, zda zpráva o síti neobsahuje diskriminační ustanovení či nedává provozovateli infrastruktury prostor pro volné uvážení, který by mohl být využit k diskriminaci žadatelů.“*

[45] I úprava unijních požadavků na zprávu o síti obsažená v čl. 27 směrnice 2012/34 ponechává pro vnitrostátního zákonodávce značný prostor, který využil v podrobné úpravě § 33 a násl. zákona o dráhách. Samotný čl. 27 totiž pouze stanoví:

- 1. Provozovatel infrastruktury po projednání se zúčastněnými stranami vypracuje a zveřejní zprávu o síti, kterou je možno obdržet za poplatek nepřesahující náklady na její vydání. Zpráva o síti se zveřejní nejméně ve dvou úředních jazycích Unie. Obsah zprávy o síti je bezplatně k dispozici v elektronické podobě na internetovém portálu provozovatele infrastruktury a je přístupný prostřednictvím společného internetového portálu. Uvedený internetový portál zřídí provozovatelé infrastruktury v rámci své spolupráce podle článků 37 a 40.*
- 2. Zpráva o síti stanoví povahu infrastruktury dostupné železničním podnikům a obsahuje informace určující podmínky přístupu k příslušné železniční infrastruktuře. Zpráva o síti rovněž obsahuje informace stanovující podmínky pro přístup k zařízením služeb napojeným na síť provozovatele infrastruktury a pro poskytování služeb v těchto zařízeních nebo uvádí internetovou stránku, kde jsou takové informace bezplatně k dispozici v elektronické podobě. Obsah zprávy o síti je stanoven v příloze IV.*
- 3. Zpráva o síti se aktualizuje a mění podle potřeby.*
- 4. Zpráva o síti se zveřejní nejpozději čtyři měsíce před konečným termínem pro podání žádostí o přidělení kapacity infrastruktury.*

[46] Pouze velmi obecně, s ponecháním značného prostoru pro vnitrostátního zákonodávce, který jej využil v § 23c zákona o dráhách, je formulován i čl. 53 směrnice, který upravuje žádosti o kapacitu infrastruktury pro údržbovou práci:

- 1. Žádosti o kapacitu infrastruktury pro provádění údržbových prací se předkládají během procesu plánování.*
- 2. Provozovatel infrastruktury věnuje přiměřenou pozornost vlivu vyhrazení kapacity infrastruktury pro plánované práce na údržbě trati na žadatele.*
- 3. Provozovatel infrastruktury co nejdříve informuje zúčastněné strany o nedostupnosti kapacity infrastruktury z důvodu neplánovaných údržbových prací. Regulační subjekt může požádat provozovatele infrastruktury, aby mu takové informace poskytl, pokud to považuje za nutné.*

[47] Pokud tedy vnitrostátní zákonodávce v § 23c zákona o dráhách, tak jak byl vyložen v rozsudku č. j. 5 As 116/2021-111, dává žalovanému pravomoc předběžně schvalovat omezení kapacity dráhy, včetně její části vyhrazené pro zamýšlenou údržbu a opravu dopravní cesty, byť by takové omezení bylo v nějaké podobě zahrnuto již v prohlášení o dráze, pak taková pravomoc zjevně nejde proti textu směrnice 2012/34, zejména jejího čl. 56.

[48] Tento výklad je navíc v plném souladu s principy, na nichž je tato směrnice založena.

[49] Stěžovatelka v kasační stížnosti, způsobem míjejícím se s těmito principy, zdůrazňuje, že výklad městského soudu (souladný s výkladem provedeným již dříve pátým senátem NSS) jí upírá „*práva garantovaná právními předpisy práva EU*“. K tomu je třeba připomenout, že z citované směrnice jí plynou především povinnosti a odpovědnost. Právě na ni totiž stát přenesl ve smyslu bodu 8 preambule směrnice 2012/34 „*obecnou odpovědnost za rozvoj přiměřené železniční infrastruktury*“, či alespoň její podstatnou část, zejména odpovědnost za splnění cílů vymezených v bodech 38 a 49 preambule:

38. *Podpora optimálního využívání železniční infrastruktury vede ke snížení nákladů společnosti na dopravu.*

(...)

49. *Aby se přiblíželo k potřebám uživatelů nebo potenciálních uživatelů kapacit železniční infrastruktury při plánování jejich obchodů a k potřebám zákazníků a investorů, je třeba, aby provozovatelé infrastruktury zajistili, aby kapacita infrastruktury byla přidělována způsobem odrážejícím potřebu zachovat a zdokonalit spolehlivost služeb.*

[50] Je třeba přihlédnout také ke specifické povaze stěžovatelky jako provozovatele infrastruktury, podle níž jsou konstruovány její konkrétní povinnosti podle směrnice 2012/34. Ta počítá již v bodech 61 a 71 preambule s tím, že provozovatelé infrastruktury mají přirozeně monopolní postavení, které z povahy věci hrozí zneužitelností:

61. *Se zřetelem k jejich monopolnímu postavení by se od provozovatelů infrastruktury měl vyžadovat průzkum dostupné kapacity infrastruktury a metod rozšíření této kapacity, pokud proces přidělování kapacit není schopen uspokojit požadavky uživatelů.*

(...)

71. *Železniční infrastruktura je přirozený monopol, a je proto nezbytné podněcovat provozovatele infrastruktury ke snižování nákladů a k efektivnímu řízení infrastruktury.*

[51] Právě proto je potřeba činnost a rozhodování stěžovatelky podrobit co nejúčinnějšímu dohledu ze strany žalovaného jako regulačního subjektu ve smyslu bodu 76 preambule směrnice 2012/34: 76. ***Účinné řízení a spravedlivé a nediskriminační využívání železniční infrastruktury*** si žádají zřízení regulačního subjektu dohlížejícího na uplatňování pravidel stanovených v této směrnici a působícího jako subjekt příslušný pro přezkum rozhodnutí, aniž by byla dotčena možnost přezkumu soudního. Tento regulační subjekt by měl být s to prosazovat své požadavky na informace a rozhodnutí příslušnými sankcemi.

[52] Právě uvedené principy dopadají na každého unijního provozovatele infrastruktury, jímž je podle čl. 3 odst. 2 směrnice 2012/34 *každý subjekt nebo podnik pověřený zejména zřízením, správou a udržováním železniční infrastruktury, včetně řízení dopravy a zabezpečení a signalizace. Funkce provozovatele infrastruktury na železniční síti nebo části železniční sítě je možné přidělit různým subjektům nebo podnikům.* V českém prostředí je tímto dominantním „provozovatelem infrastruktury“ stěžovatelka.

[53] Unijní harmonizace však ponechává výše uvedeným způsobem (tedy zejména opakovaným používáním slova „zejména“) také dostatečný prostor pro volbu vnitrostátního zákonodárce, jak konkretizuje, případně zpřísní, dohled vnitrostátního

pokračování

regulačního subjektu nad provozovatelem infrastruktury. V českém kontextu je toto upřesnění nutně ovlivněno specifickou povahou samotné stěžovatelky. Ta je založena jako státní organizace založená Ministerstvem dopravy, a to podle § 19 odst. 1 zákona 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. Podle jeho § 20 odst. 1 stěžovatelka *hospodaří s majetkem státu* a podle § 21 odst. 1 téhož zákona *provozuje železniční dopravní cestu ve veřejném zájmu*. V jejím čele stojí generální ředitel jmenovaný správní radou, kterou podle § 28 odst. 1 zákona tvoří *sedm členů jmenovaných a odvolávaných vládou na návrh ministra dopravy*. Její aktivity při rozvoji, modernizaci, údržbě a opravách dráhy jsou podle § 24 odst. 1 písm. b) financovány ze Státního fondu dopravní infrastruktury.

[54] Stěžovatelka je tedy státní organizace, která vznikla jako jeden z právních nástupců státní organizace České dráhy, spravuje železnice vlastněné státem, hospodaří s majetkem státu a její aktivity jsou financovány z veřejných prostředků. Smyslem její existence je naplňovat veřejný zájem na fungování železniční dopravní cesty (k povaze stěžovatelky viz též bod 36 rozsudku NSS ze dne 22. 8. 2025, č. j. 5 As 162/2024 – 44). Nese přitom pouze zprostředkovanou politickou odpovědnost uskutečňovanou jmenováním a odvoláváním členů správní rady. I s ohledem na tuto její povahu „odnože státu“ tedy není nevhodné, že je podrobena paralelně různým formám dohledu ze strany žalovaného, aby jako přirozený monopolista v oblasti své aktivity toto své postavení nezneužívala a i při rozhodování o omezení provozování dráhy postupovala nediskriminačně a souladně se zájmy zajištění hospodářské soutěže, jak požaduje čl. 56 směrnice 2012/34, a aby omezovala provozování dráhy pouze **na dobu nezbytně nutnou a v nezbytném rozsahu**, jak požaduje § 23b odst. 1 zákona o dráhách.

[55] Pokud v tomto podrobení obligatornímu *ex ante* přezkumu stěžovatelka spatřuje „omezování svých práv“ nad rámec unijní právní úpravy, je třeba připomenout, že ve hře jsou především práva dopravců na přístup ke kapacitě dráhy spravované stěžovatelkou a na to, aby v tomto svém přístupu nebyly tyto soukromoprávní subjekty omezovány možnou diskriminací ze strany stěžovatelky či jejím omezováním provozování dráhy na dobu nikoli nezbytně nutnou a v rozsahu širším než nezbytném. V konečném důsledku jsou pak ve hře práva cestujících využívajících služeb jednotlivých dopravců. Ze strany stěžovatelky jde naopak zejména nikoli o její práva, ale o odpovědnost této státní organizace za naplňování veřejného zájmu na fungování železniční dopravní cesty a zodpovědnou správu státního majetku.

[56] Výše uvedený závěr pátého senátu, vykládající vnitrostátní úpravu a vztahující i na omezení kapacity dráhy zahrnuté do prohlášení o dráze požadavky § 23b a § 23c zákona o dráhách, včetně obligatorního předběžného schválení ze strany žalovaného, je tedy v plném souladu nejen s jím aplikovanými ustanoveními zákona o dráhách, ale i s principy, na nichž je založena unijní úprava jednotného evropského železničního prostoru, i se specifickou povahou stěžovatelky jako státní organizace, jež má odpovědnost za naplňování veřejného zájmu. Nejvyšší správní soud proto na závěru vysloveném v rozsudku č. j. 5 As 116/2021-111 setrvává, přičemž z výše vyložených důvodů není nutné, aby tento svůj dosud zastávaný názor nechal potvrdit i ze strany SD EU, neboť jde

primárně o výklad vnitrostátního, nikoli unijního práva. Vnitrostátní zákonodárce zde pouze využil prostor ponechaný unijní harmonizací, a to způsobem, který zjevně naplňuje principy této unijní harmonizace.

[57] Jakkoli tedy stěžovatelka i České dráhy zakládají svou argumentaci na směrnici 2012/34 a rozhodnutí Komise 2017/2075 a navrhují k tomu i vlastní znění předběžné otázky, kterou by měl NSS položit coby vnitrostátní soud, jehož rozhodnutí nelze napadnout opravnými prostředky podle vnitrostátního práva, NSS k tomu z výše uvedených důvodů nepřistoupil. Vzhledem k tomu, že jde o závěr plynoucí zčásti přímo z textu vykládaného ustanovení (opakované použití slova „zejména“ v čl. 56 odst. 2 směrnice 2012/34, vymezující prostor pro zakotvení konkrétních pravomocí žalovaného) a zčásti z dosavadní judikatury SD EU k neúplnosti harmonizace provedené v tomtéž čl. 56, jde zčásti o *acte clair* a zčásti o *acte éclairé* (rozsudek SD EU ze dne 6. 10. 2021, ve věci C-561/19, *Conorzio Italian Management a Catania Multiservizi*, a tam citovaná starší judikatura, zvláště rozsudek SD EU ze dne 6. 10. 1982, ve věci C-283/81, *Srl Cilfit*). Spor mezi účastníky totiž spočívá fakticky nikoli v samotném výkladu unijního práva, ale v tom, jak mohl využít a využil vnitrostátní zákonodárce normativní prostor, který mu byl unijním zákonodárcem ponechán (obdobně viz body 33 a 34 rozsudku velkého senátu SD EU ze dne 19. 11. 2019, ve spojených věcech C-609/17 a C-610/17, *TSN*).

[58] Nejvyšší správní soud proto setrvává na právním názoru vyjádřeném již v rozsudku č. j. 5 As 116/2021-111, tedy že „*vyhrazení kapacity dráhy pro zamýšlenou údržbu a opravu dopravní cesty dle § 33 odst. 3 písm. e) zákona o dráhách je provozovatel rovněž oprávněn provést pouze v souladu s § 23b a § 23c téhož zákona.*“

[59] Na tomto závěru nic nemění ani dílčí argumenty uplatněné nyní stěžovatelkou v kasační stížnosti.

[60] Stěžovatelka uplatnila zejména časový argument, že není reálně možné dosáhnout souhlasu žalovaného s vymezením kapacity dráhy pro zamýšlenou údržbu a opravu dopravní cesty postupem podle § 23b a § 23c zákona o dráhách před zahrnutím do prohlášení o dráze, neboť takový časový předstih výrazně překračuje požadavky obsažené v rozhodnutí Komise 2017/2075. V tomto bodě stěžovatelka svou argumentací převrací pořadí problémů. Citované § 23b a § 23c zákona o dráhách, stejně jako rozhodnutí Komise 2017/2075 počítají s tím, že potřeba omezit provozování dráhy nebo její části (slovy zákona o dráhách) či omezit kapacitu (slovy rozhodnutí Komise 2017/2075) může vyvstat v různém předstihu před zahájením takového omezení. Někdy si stěžovatelka bude této potřeby vědoma ještě před vydáním prohlášení o dráze, jindy současně s ním nebo naopak až po něm. V § 23b odst. 2 zákon o dráhách výslovně počítá jak s variantou podle písm. a), že již v prohlášení o dráze bude vyhrazena kapacita dráhy pro omezení provozování dráhy (*provádí provozovatel dráhy tyto činnosti takovým způsobem, aby provozování drážní dopravy na dráze nebylo omezeno; za tímto účelem provozovatel dráhy přednostně využívá kapacitu dráhy vyhrazenou pro tyto činnosti v prohlášení o dráze*), tak v písm. b) s variantou, že v prohlášení o dráze ještě nebude konkrétní omezení zahrnuto [... nebo b) bylo omezeno jen na dobu nezbytně nutnou a v nezbytně nutném rozsahu, nelze-li postupovat podle písmene a).]. V obou případech však musí stěžovatelka podrobit svůj plán omezení provozování dráhy předběžnému schválení žalovaným podle § 23c zákona o dráhách.

pokračování

[61] Na otázku této časové souslednosti mezi rozhodováním o omezení provozování dráhy a přijímáním prohlášení o dráze (zprávy o síti) neposkytuje unijní právo jasnou odpověď, neboť v čl. 53 odst. 1 směrnice 2012/34 pouze obecně stanoví: *Žádosti o kapacitu infrastruktury pro provádění údržbových prací se předkládají během procesu plánování.* Čl. 43 téže směrnice a jej provádějící rozhodnutí Komise 2017/2075, jehož se dovolává stěžovatelka a které modifikuje Přílohu VII směrnice, upravuje časový rozvrh přípravy jízdního řádu a dočasných omezení kapacity železničních tratí, včetně jejich zveřejnění a konzultací s dopravci, neupravuje však ingerenci či přezkum regulačního subjektu (v českém prostředí tedy žalovaného), která je sporná v nynějším řízení. Čl. 8 a 10 přílohy, která mění odpovídající přílohu VII směrnice 2012/34, upravují pouze podobu konzultací mezi provozovatelem infrastruktury (stěžovatelkou) a žadateli (v nynějším případě Českými drahami) při omezení kapacity dráhy:

8. Pokud jde o dočasná omezení kapacity železničních tratí z důvodů, jako jsou práce na infrastruktuře, včetně souvisejících omezení rychlosti, hmotnosti na nápravu, délky vlaku, trakce nebo průjezdného průřezu („omezení kapacity“), která trvají déle než sedm po sobě jdoucích dní a kvůli nimž je více než 30 % odhadovaného denního objemu dopravy na určité železniční trati zrušeno, přetrasováno nebo nahrazeno jinými druhy dopravy, zveřejní dotčení provozovatelé infrastruktury všechna omezení kapacity a předběžné výsledky konzultace s žadateli poprvé alespoň 24 měsíců před předmětnou změnou jízdního řádu sítě, jsou-li známy, a podruhé v aktualizované podobě alespoň dvanáct měsíců před předmětnou změnou.

(...)

10. Při prvním zveřejnění omezení kapacity v souladu s bodem 8 prokonzultuje provozovatel infrastruktury předmětná omezení kapacity s žadateli a hlavními dotčenými provozovateli zařízení služeb. Pokud je mezi prvním a druhým zveřejněním omezení kapacity požadována koordinace v souladu s bodem 11, uskuteční provozovatel infrastruktury s žadateli a hlavními dotčenými provozovateli zařízení služeb druhou konzultaci před ukončením uvedené koordinace a druhým zveřejněním omezení kapacity.

K pravomocím žalovaného jako regulačního subjektu ve smyslu čl. 55 směrnice 2012/34 se však rozhodnutí Komise 2017/2075 nijak nevyjadřuje.

[62] Je na samotné stěžovatelce, v závislosti na tom, kdy zjistí potřebu budoucího omezení provozování konkrétní dráhy nebo její části, zda plán omezení provozování dráhy předloží žalovanému ke schválení ještě před sestavením prohlášení o dráze (a pak jej do prohlášení již zahrne jako věcně schválený) či přímo v jeho rámci; nebo jej nestihne do prohlášení o dráze zahrnout, a pak musí využít možnosti podle výše citovaného § 23b odst. 2 písm. b) zákona o dráhách.

[63] V nyní posuzovaném případě se stěžovatelka pokusila o jakousi „střední cestu“, když do Prohlášení 2020 zahrnula formulace, které podle Českých drah a podle žalovaného fakticky obsahovaly pravidla, u nichž by měl být posouzen soulad s § 23b zákona o dráhách (zda tuto povahu skutečně měly, stěžovatelka nepochybně, takže to není předmětem nynějšího přezkumu). Žalovaný (respektive ÚPDI) tak zkritizoval pro rozpor s těmito ustanoveními například formulaci v kapitole 6.3.2 prohlášení o dráze (výrok 6. prvostupňového rozhodnutí): *„SŽDC je oprávněna omezit přidělování kapacity dráhy na dotčeném úseku dráhy nebo její části z důvodu provádění diagnostiky a měření, údržby a obnovy, a zvýšení propustnosti tratě takového úseku dráhy.“* Do kapitoly 4.5.1 (výrok 13.

prvostupňového rozhodnutí) pak zahrnula formulaci: „*Přidělená kapacita dráhy může být upravena nebo dokonce zcela odebrána, pokud to bude nutné v souvislosti s realizací akcí z plánu DOK.*“

[64] Nejvyšší správní soud souhlasí s obecným přístupem žalovaného, že si stěžovatelka nemůže vytvořit určitý *bianco šek* na budoucí omezení kapacity dráhy tím, že již do prohlášení o dráze zahrne pravidla, která by fakticky byla sama o sobě omezením kapacity. Taková pravidla, byť by byla zahrnuta do prohlášení o dráze (a NSS opakuje, že se nevyjadřuje k tomu, zda právě výše citovaná pravidla takovou povahu měla), by musela být nejprve, nebo současně s prohlášením o dráze, schválena postupem podle § 23c zákona o dráhách, jak plyne z dosavadní judikatury NSS.

[65] V žádné situaci se však stěžovatelka nemůže vyhnout tomu, aby plánované omezení provozování dráhy prošlo posouzením podle § 23c zákona o dráhách, v němž je podle jeho odst. 2 posuzováno, „*jsou-li splněny požadavky podle § 23b.*“ Jde tedy o komplexní posuzování všech požadavků § 23b zákona o dráhách, zejména posouzení, zda jde ve smyslu jeho odst. 1 o omezení pouze „*na dobu nezbytně nutnou a v nezbytně nutném rozsahu*“, a to z důvodů vyjmenovaných v tomto ustanovení. Jak bylo vyloženo shora, unijní úpravě nijak neodporuje, pokud se vnitrostátní zákonodárce rozhodl zkombinovat obecný fakultativní (v případě návrhu žadatele o přidělení kapacity dráhy nebo z moci úřední) přezkum prohlášení o dráze podle § 34e odst. 1 zákona o dráhách s předběžným obligatorním věcným přezkumem důvodnosti omezení provozování dráhy na dobu nezbytně nutnou a v nezbytně nutném rozsahu.

[66] Pokud je tedy součástí prohlášení o dráze i plánované omezení dráhy podle § 23b, které dosud nebylo schváleno postupem podle § 23c zákona o dráhách, je třeba, aby tato část prohlášení o dráhách, předpokládaná v § 33 odst. 3 písm. e), podléhala jako faktická žádost provozovatele dráhy podle § 23c odst. 1 **obligatornímu schválení** ze strany žalovaného, v němž je posouzeno splnění všech požadavků vymezených v § 23b zákona o dráhách, nikoli pouhé **možnosti přezkumu** „*na návrh žadatele o přidělení kapacity dráhy nebo z moci úřední*“, jak předpokládá § 34e odst. 1. Opačný závěr by skutečně vedl k tomu, že by stěžovatelka mohla obcházet požadavky § 23b zákona o dráhách, jak tvrdí žalovaný a České dráhy.

[67] To by bylo v rozporu jak s výše citovaným textem citovaných ustanovení zákona o dráhách, tak s úmyslem zákonodárce. Ten v důvodové zprávě k zákonu č. 319/2016 Sb., o změně zákona o dráhách a dalších souvisejících předpisů, v odůvodnění k bodům 15 a 28 uvedl: „*U déle trvajících omezení, spojených zejména se stavební činností (ale i s údržbou dráhy) předpokládá návrh jejich plánování na delší časové období. ... Navržený a projednaný plán včetně plánu výluk schvaluje Úřad - déletrvajících omezení provozování dráhy a drážní dopravy pak lze realizovat pouze, jsou-li zanesena v plánu; výjimku zde tvoří neodkladné práce na údržbách a opravách dráhy.*“ Z textu důvodové zprávy tedy vyplývá, že zákonodárce nepředpokládal, že by k déle trvajícím omezením provozování drážní dopravy mohlo dojít jinak než formou omezení provozování dráhy. Počátkem účinnosti rozhodnutí Komise 2017/2075 je provozovatel dráhy navíc nově povinen omezení provozování dráhy včas dopředu projednat, což ale na veřejnoprávním schvalování plánu omezení provozování dráhy nic nezměnilo.

pokračování

[68] Tento postup zároveň není nijak v rozporu ani se stěžovatelskými soukromoprávními závazky (k soukromoprávní povaze prohlášení o dráze viz rozsudek NSS ze dne 31. 3. 2025, č. j. 8 As 178/2023-51), které zmiňuje v kasační stížnosti, ani s povinnostmi vlastníka dráhy podle § 20 odst. 1 a 2 zákona o dráhách, tedy *zajistit údržbu a opravu dráhy v rozsahu nezbytném pro její provozuschopnost a umožnit styk dráhy s jinými dráhami a pečovat o rozvoj a modernizaci dráhy v rozsahu nezbytném pro zajištění dopravních potřeb státu a dopravní obslužnosti území kraje*.

[69] Z výše provedeného výkladu neplyne nic, co by stěžovatelce znemožňovalo naplňovat její soukromoprávní či veřejnoprávní povinnosti, neboť je stále pouze na ní, jaké zvolí načasování z hlediska návrhu plánu omezení provozování dráhy, přijetí prohlášení o dráze a uzavření dohod s jednotlivými dopravci. Výše byly naznačeny různé varianty, v jaké posloupnosti může stěžovatelka postupovat v závislosti na tom, v jak velkém předstihu si je vědoma nutnosti omezit provozování konkrétní dráhy.

[70] Naopak postup prosazovaný stěžovatelkou by vedl k tomu, že by se mohla nutnosti předběžného schválení plánu omezení provozování dráhy dle § 23c zákona o dráhách vyhnout prostě tím, že by do prohlášení o dráze zahrnula vlastní obecná pravidla, která by modifikovala zákonné podmínky pro omezení kapacity dráhy, nebo že by konkrétní omezení naplánovala v tak velkém předstihu, aby ho mohla zahrnout již do prohlášení o dráze. To sama označuje za významný přínos pro dopravce, protože budou o omezování provozování dráhy informováni ve velkém předstihu a nemohou očekávat, že by mohli využívat kapacitu, která jim ani nebyla přidělena. To je ovšem pouze část pravdy. Stěžovatelka jakoby přehlíží, že jednotliví dopravci využívají kapacitu konkrétních drah kontinuálně roky, ba desítky let (což platí typicky právě pro České dráhy v nynějším řízení). Ačkoliv je pro jednotlivé dopravce nepochybně výhodou, pokud jsou o omezení provozování dráhy informováni již s předstihem v prohlášení o dráze, stále se jedná o zásah do jejich možnosti provozovat dopravu na dané dráze způsobem, na který jsou často dlouhodobě zvyklí – nemluvě o dopadech na práva cestujících, kteří budou omezením provozu rovněž dotčeni. Pokud by přitom šlo o omezení, které by nesplňovalo požadavky odůvodněnosti a nezbytnosti rozsahu a délky trvání podle § 23b zákona o dráhách (což lze posoudit právě v řízení podle jeho § 23c), šlo by o citelný zásah, byť by se o něm dopravci a cestující dozvěděli se značným předstihem.

[71] Lze se v tom ztotožnit již s napadeným rozhodnutím o rozkladu podle nějž *„účelem institutu omezení provozování dráhy je chránit dopravce a objednavatele veřejné dopravy potažmo cestující před následky způsobenými omezením provozování dráhy. Ani jeho dostatečným vyhlášením dopředu těmto následkům nelze předejít. V souvislosti s omezením provozování dráhy má být zajištěno informování jednotlivých účastníků, koordinování jednotlivých omezení, zajištění přiměřenosti dopadů na dopravce a snížení doby trvání činností jen na dobu nezbytně nutnou. Dopady na veřejnou službu v přepravě cestujících se však dostatečným oznámením předem prakticky neeliminují. Omezení provozování dráhy je sice jednostranným aktem, možnosti provozovatele dráhy jsou však zákonem limitovány. Jejich splnění podléhá kontrole regulačního úřadu. Při použití výkladu SŽDC by při dostatečně včasném oznámeném vyhrazení kapacity pro údržbu toto nepodléhalo omezením vůbec žádným.“*

[72] Nejde zároveň ani o porušení zákazu dvojího posouzení téhož dle § 48 odst. 2 správního řádu, jak stěžovatelka tvrdí. Podle tohoto ustanovení platí: *Přiznat totéž právo nebo uložit tutéž povinnost lze z téhož důvodu téže osobě pouze jednou.*

[73] K tomu je však třeba připomenout, že účelem řízení vedených žalovaným podle § 23c a podle § 34e zákona o dráhách není přiznat stěžovateli totožná práva nebo uložit jí totožnou povinnost ve smyslu § 48 správního řádu. V případě řízení podle § 23c lze tvrdit, že schválením návrhu plánu omezení provozování dráhy žalovaným získá stěžovatelka právo omezit provozování dráhy v souladu s tímto plánem. Z řízení podle § 34e zákona o dráhách jí však žádné právo nevzejde, neboť jeho smyslem je pouze na návrh žadatelů o přidělení kapacity dráhy nebo z úřední moci deklarovat, že je nějaká část zveřejněného prohlášení o dráze v rozporu se zákonem o dráhách. Záporný výrok (tedy že zde rozpor není) stěžovateli žádná nová práva nevytváří, kladný výrok (shledání rozporu) jí zakládá povinnost takovou část plánu nepoužívat. Jde tak o model, že jedno rozhodnutí může stěžovateli obecně právo přiznat a jiné rozhodnutí jí ho může po posouzení z odlišných hledisek zase odejmout. Takový model je ale běžný u celé řady veřejnoprávních oprávnění (typicky u různých povolení k činnosti) a rozhodně takové „dvojí rozhodování“ nelze pokládat samo o sobě za porušení § 48 správního řádu. V rozporu se správním řádem, zejména s ochranou práv nabytých v dobré víře ve smyslu jeho § 2 odst. 3, by byla až situace, pokud by se v jednom rozhodnutí žalovaný závazně vyjádřil, že je posuzované omezení provozování dráhy v souladu s konkrétní zákonnou povinností, a následně by konstatoval, že je totéž omezení provozování dráhy v rozporu s toutéž zákonnou povinností, aniž by došlo k jakékoli změně skutkového nebo právního stavu. Ve výše popsaném modelu je však omezení kapacity dráhy schvalováno žalovaným pouze jednou a je jen na stěžovateli, ve které fázi k tomu dojde.

IV. Závěr a náklady řízení

[74] Z výše uvedeného vyplývá, že napadený rozsudek městského soudu není nezákonný z důvodů namítaných v kasační stížnosti. Proto NSS kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl podle § 110 odst. 1 s. ř. s.

[75] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1, větu první, ve spojení s § 120 s. ř. s., podle kterého 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. Stěžovatelka ve věci úspěch neměla, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému v řízení nevznikly žádné náklady nad rámec jeho úřední činnosti, proto mu soud jejich náhradu nepřiznal.

[76] Výrok o náhradě nákladů řízení osoby zúčastněné na řízení se opírá o § 60 odst. 5 s. ř. s. (ve spojení s § 120 s. ř. s.). Nejvyšší správní soud osobě zúčastněné na řízení neuložil žádnou povinnost ani neshledal důvody zvláštního zřetele hodné pro přiznání náhrady nákladů řízení. Proto rozhodl tak, že nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

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

pokračování

V Brně 13. října 2025

Pavel Molek
předseda senátu