



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Tomáše Kocourka a soudkyň Evy Šonkové a Sylvie Šiškeové v právní věci žalobkyně: **ČD Cargo, a. s.**, se sídlem Jankovcova 1569/2c, Praha 7, zast. Mgr. Miloslavem Strnadem, advokátem, se sídlem Jugoslávská 620/29, Praha 2, 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 13. 2. 2023, č. j. UPDI-0508/23/KP, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 17. 12. 2024, č. j. 3 A 51/2023-73,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Žalobkyně **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovanému **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Přehled dosavadního řízení

[1] Žalobkyně se žalobou podanou k Městskému soudu v Praze (dále jen „městský soud“) domáhala zrušení rozhodnutí předsedy Úřadu pro přístup k dopravní infrastruktuře (dále jen „ÚPDI“) ze dne 13. 2. 2023, č. j. UPDI-0508/23/KP (dále jen „napadené rozhodnutí“), kterým zamítl její rozklad a potvrdil rozhodnutí ÚPDI ze dne 13. 1. 2023, č. j. UPDI-0184/23/PP2. Tímto rozhodnutím ÚPDI uznal žalobkyni vinnou ze spáchání čtyř přestupků podle § 51 odst. 6 písm. b) zákona č. 266/1994 Sb., o dráhách (dále jen „ZoD“), za které jí uložil úhrnnou pokutu ve výši 20 000 Kč.

[2] Konkrétně se žalobkyně dopustila těchto přestupků: 1) jako provozovatelka veřejně nepřístupné vlečky *Terminal Brno* nesdělila ÚPDI v zákonné lhůtě, že jde o vlečku, jejíž užití je povinna umožnit za účelem přístupu k zařízení služeb, neboť vlečka napojuje celostátní dráhu k zařízení služeb [§ 22a odst. 3 písm. b) ZoD], tj. nesplnila oznamovací povinnost dle § 22a odst. 5 ZoD ve spojení s přechodným ustanovením čl. II bodu 2 zákona č. 367/2019 Sb., kterým se mění zákon č. 266/1994 Sb., o dráhách, ve znění pozdějších předpisů; 2) a 3) nesplnila obdobnou oznamovací povinnost ve věci veřejně nepřístupných vleček *Pila Paskov* a *Vlečka ŽDB DRÁTOVNÁ*, jejichž užití je žalobkyně povinna umožnit podle § 22a odst. 3 písm. c) ZoD, neboť zajišťují přístup k manipulačním místům, jejichž provozovatel je odlišný od provozovatele vlečky; 4) nesplnila oznamovací povinnost ve věci veřejně nepřístupné vlečky *Bohumín terminál*, jejíž užití je povinna umožnit podle § 22a odst. 3 písm. b) i c) ZoD.

[3] Proti rozhodnutí předsedy ÚPDI podala žalobkyně žalobu. V té uplatnila dva stěžejní žalobní body. V prvním namítla, že se na dotčené vlečky neuplatní § 22a odst. 3 písm. c) ZoD, neboť to neodpovídá smyslu čl. 2 odst. 3 písm. d) směrnice Evropského parlamentu a Rady 2012/34/EU ze dne 21. 11. 2012 o vytvoření jednotného evropského železničního prostoru (dále jen „směrnice“). Vlečky jsou totiž soukromé, veřejně nepřístupné, mají jediného vlastníka infrastruktury a koncového zařízení a slouží pouze potřebám vlastníka či jeho akcionářů, čemuž odpovídá i jejich kapacita. Směrnice i § 22a odst. 3 ZoD však dopadají na situaci, kdy je vlastník vlečky odlišný od vlastníka koncového zařízení, kterému může být účelově bráněno v podnikání. V případě žalobkyně je vztah mezi ní a vlastníky vleček, kteří jsou současně vlastníky obsluhovaných zařízení, upraven příkazní smlouvou, a je tedy vyloučeno, aby žalobkyně vlastníkům zařízení bránila v jeho využívání. Pokud jde o vlečku *Bohumín terminál*, jejím vlastníkem i provozovatelem je žalobkyně, která vlastní i připojené zařízení, jež pronajímá třetí osobě; žalobkyně jako provozovatelka vlečky se řídí pokyny nájemce (provozovatele) koncového zařízení. Jedná se o soukromoprávní vztahy, do kterých nesmí zasahovat správní orgány, ve věci nemůže být dána ani pravomoc správních soudů. Žalobkyně se rovněž dovolávala nepřímého účinku směrnice.

[4] Ve druhém žalobním bodu žalobkyně namítla, že na vlečkách nebylo umístěno zařízení služeb ve smyslu ZoD. Za zařízení služeb lze považovat jen zařízení, které má určitou veřejnou povahu, nebo je určené k veřejnému použití. Soukromá zařízení, která neslouží k regionální nebo celostátní dopravě či nejsou připojena k veřejně přístupné vlečce, nejsou součástí železniční infrastruktury ve smyslu směrnice. Zařízení služeb navíc musí být provozovatelem určena k poskytování služeb, což pro vlečky provozované žalobkyní neplatí. Po provozovateli nelze spravedlivě požadovat, aby zpřístupnil vlečky jiným subjektům, jestliže jejich kapacita nepřekračuje vlastní potřeby. Zpřístupnění vleček by mohlo narušit provoz žalobkyně z kapacitních důvodů. Odlišný výklad by neodpovídal cíli směrnice a principům soutěžního práva, které by se v nynější věci měly rovněž uplatňovat.

[5] V průběhu řízení před městským soudem přešla dne 1. 1. 2024 působnost ÚPDI na Úřad pro ochranu hospodářské soutěže (čl. X body 1 a 2 zákona č. 464/2023 Sb., kterým se mění a ruší některé zákony v souvislosti se zrušením Úřadu pro přístup k dopravní infrastruktuře), s nímž městský soud v řízení dále jednal jako s žalovaným.

pokračování

[6] Městský soud žalobu zamítl. V rozsudku uvedl, že v projednávané věci je provozovatel vleček (žalobkyně) odlišný od vlastníků manipulačních míst. Žalobkyně tuto skutečnost nijak nespороvala. Pro posouzení věci je tato otázka stěžejní. To platí pro všechny myslitelné eventuality (tedy jak pro odlišné provozovatele vleček a manipulačních míst, tak pro odlišné vlastníky). Jestliže jedna z těchto eventualit nastane, aktivuje se oznamovací povinnost ve smyslu § 22a odst. 5 ve spojení s odst. 3 písm. c) téhož ustanovení.

[7] Městský soud hojně odkazoval na rozhodnutí předsedy ÚPDI. Z něj vyplývá, že ÚPDI nikdy netvrdil, že by byla některá z dotčených vleček součástí železniční infrastruktury ve smyslu směrnice. Uvedl, že ačkoli vlečky *Pila Paskov* a *ŽDB DRÁTOVNA* splňují podmínky pro vyloučení aplikace protidiskriminačních ustanovení směrnice, na jejich režim se i nadále uplatní národní úprava.

[8] Povaha soukromoprávního vztahu mezi provozovatelem a vlastníkem zařízení není z hlediska uplatnění § 22a odst. 3 písm. c) ZoD rozhodná, a argumentace příkazní smlouvou tak nemůže obstát. Podstatné není ani to, zda provozovatel vlečky fakticky brání jejímu užití dopravcem zajištěným provozovatelem koncového zařízení. ÚPDI svým rozhodnutím nijak nezasáhl do soukromoprávních vztahů mezi žalobkyní a příkazci.

[9] Městský soud se neztotožnil ani s námitkou eurokonformního výkladu směrnice. Uvedl, že čl. 2 odst. 3 písm. d) směrnice dává členským státům možnost rozhodnout, že se mimo jiné čl. 13 a kapitola IV nepoužijí na železniční infrastrukturu v soukromém vlastnictví, která existuje výhradně pro použití vlastníkem infrastruktury pro jeho vlastní nákladní dopravu. Vyloučení některých typů vleček z působnosti směrnice je tedy plně v gesci členských států, a tudíž nemůže dojít k aplikaci nepřímého účinku směrnice. ÚPDI vlečky nepovažoval za součást železniční infrastruktury ve smyslu směrnice, vycházel z národní úpravy.

[10] Městský soud dále ve shodě s předsedou ÚPDI uvedl, že definice zařízení služeb v ZoD (§ 2 odst. 9) není totožná s definicí dle směrnice (čl. 3 odst. 11), a je ji tudíž třeba vykládat eurokonformně. Není rozhodné, zda provozovatel označí zařízení jako zařízení služeb ve smyslu ZoD či směrnice, ale jeho materiální účel. Zařízení nemusí mít nutně veřejnou povahu, ani být určeno pro veřejné užití, ani mít zásadní význam. Jeho povaha jako zařízení služeb se odvíjí od jeho technické způsobilosti poskytovat služby překládky mezi nejméně dvěma druhy dopravy. Posuzovanou situaci nelze připodobňovat k doktríně soutěžního práva *essential facilities*. Nelze totiž vycházet z pravidel odlišné právní úpravy. V této souvislosti není ani rozhodné, jakou mají zařízení kapacitu, neboť provozovatel vlečky má povinnost uspokojit co nejlépe všechny požadavky na přístup k zařízení služeb.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[11] Žalobkyně (dále též „stěžovatelka“) podala proti rozsudku městského soudu kasační stížnost, jejíž důvody podřadila pod § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“). Navrhla, aby Nejvyšší správní soud (dále jen „NSS“) rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[12] Stěžovatelka namítla, že městský soud, stejně jako ÚPDI, nevzal v potaz vlastnickou strukturu vleček a koncových zařízení. Opomenul přitom zkoumat účel a smysl uložené sankce ve vztahu k účelu § 22a odst. 3 ZoD, resp. nezohlednil skutková specifika věci. Ustanovení § 22a odst. 3 písm. c) ZoD sleduje ochranu vlastníka nebo provozovatele zařízení před tím, aby se nestal „rukojmím“ provozovatele vlečky. To však v posuzované věci není možné. Pouze v případě vlečky *Bohumín terminál* je vlastníkem jak vlečky, tak koncového zařízení stěžovatelka. V ostatních případech využívají vlečku toliko vlastníci koncových zařízení, kteří současně vlastní i vlečky, kdežto stěžovatelka vlečky toliko provozuje na základě příkazní smlouvy, a to dle pokynů vlastníků. V případě vlečky *Bohumín terminál* je vázána pokyny nájemce. Pokud by stěžovatelka postupovala v rozporu s těmito pokyny, vystavovala by se hrozbě soukromoprávního, případně i trestního postihu. V nynější věci nejsou naplněny principy správního trestání. Je-li účelem § 22a odst. 3 písm. c) ZoD ochrana vlastníka zařízení, přičemž ta je zajištěna již v rovině soukromého práva (možná i trestního), nemůže být tento účel v posuzovaném případě sledován. Tento typ vleček by neměl pod režim § 22a vůbec spadat, což vyplývá i z odst. 12 preambule směrnice. To je logické, neboť EU si jistě neklade za cíl omezovat soukromé vlastnictví zařízení, která nejsou součástí železniční infrastruktury. Účelem směrnice je totiž chránit uživatele železniční infrastruktury před diskriminací. Aby mohl být subjekt diskriminován, musí mu být upíráno nějaké právo, k čemuž v nynější věci ani nemohlo dojít. V případě dotčených vleček nemůže nastat situace, že jejich vlastník či provozovatel a vlastník či provozovatel zařízení se neshodnou na užívání zařízení jako celku. Česká transpozice směrnice je nesprávná a nelogická, neboť fakticky vytváří nesmyslnou ochranu vlastníka před sebou samým. Postup ÚPDI navíc odpovídá prediktivnímu trestání (tedy trestání za diskriminační jednání, ke kterému ještě nedošlo), které je nepřipustné. Dále se stěžovatelka podrobně věnuje soukromoprávním důsledkům potenciálního diskriminačního jednání. Stěžovatelka rovněž namítla, že skutek, za který byla postižena, postrádá s ohledem na skutková specifika věci jakoukoliv společenskou škodlivost.

[13] Stěžovatelka trvá na tom, že na žádné z vleček není umístěno zařízení služeb. Jedná se o soukromá zařízení, která nejsou užívána pro veřejné účely. Nesouhlasí ani s tím, že by kapacita zařízení nebyla pro posouzení věci relevantní, neboť ta úzce souvisí s jejich technickou způsobilostí poskytovat určité služby nad rámec služeb v současnosti poskytovaných jejím vlastníkům (provozovatelům). ÚPDI nadto ani ve správním řízení nezkoumal, zda jsou zařízení vůbec technicky způsobilá nějaké služby poskytovat s ohledem na jejich kapacitu. Městský soud i ÚPDI si navíc účelově vybírají, kdy využijí eurokonformní výklad a kdy nikoliv. Stěžovatelka je toho názoru, že analogické užití institutu soutěžního práva *essential facilities* je v nynější věci logické. Jeho účelem je ochrana soutěžního prostředí před zneužitím dominantního postavení ve formě odepření přístupu k nezbytné infrastruktuře. V případě drážní infrastruktury se jedná o obdobný problém. V soutěžním právu povinnost spoluužívání infrastruktury nevzniká, pokud není možné z provozních či jiných důvodů nebo jej po vlastníkově nelze spravedlivě požadovat. V opačném případě by došlo k neúměrnému zatížení vlastníka zařízení. Není důvod, aby se tento princip neuplatnil i v režimu ZoD, pokud je účelem směrnice zejména zajištění spravedlivé hospodářské soutěže mezi železničními podniky.

pokračování

[14] Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že vlastníci manipulačních míst jsou odlišní od provozovatele vleček. Stěžovatelka nesporně, že by na ni povinnost dle § 22a odst. 3 ZoD nedopadala. Z její argumentace spíše plyne, že nedodržení svých povinností nepovažuje za závažné pochybení. Nerozporuje ani závěry městského soudu stran smluvních vztahů mezi vlastníky zařízení a stěžovatelkou.

[15] Zařízení je nutné považovat za zařízení služeb v případě, že je technicky způsobilé k poskytování služeb, nikoli pokud ho takto subjektivně označí provozovatel. Účelem institutu zařízení služeb je umožnit využívání stávající drážní infrastruktury ostatním zájemcům. Kdyby zařízení služeb vzniklo až na základě subjektivního určení vlastníka (provozovatele), mohla by nastat situace, kdy by v České republice žádné neexistovalo. Zařízení služeb nelze zaměňovat s nezbytným zařízením (*essential facilities*) dle soutěžního práva. Pojem zařízení služeb je totiž mnohem širší. Nezahrnuje pouze nutnou infrastrukturu pro provozování drážní dopravy, ale i jiná zařízení určená k poskytování služeb bezprostředně souvisejících s drážní dopravou.

[16] Žalovaný navrhl, aby byla kasační stížnost zamítnuta.

III. Posouzení kasační stížnosti

[17] NSS nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, a stěžovatelka je v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. zastoupena advokátem. Poté NSS zkoumal důvodnost kasační stížnosti dle § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

[18] Kasační stížnost není důvodná.

[19] NSS považuje za vhodné shrnout ustanovení, která jsou pro posouzení věci stěžejní, a popsat jejich systematiku a účel.

[20] Podle § 22a odst. 3 ZoD provozovatel veřejně nepřístupné vlečky umožní dopravci její užití za účelem přístupu k

- a) jiné dráze, slouží-li vlečka nebo její část jako spojení dvou nebo více drah rozdílných vlastníků,
- b) zařízení služeb, napojuje-li vlečka nebo její část, přímo nebo prostřednictvím jiné vlečky, celostátní nebo regionální dráhu k zařízení služeb, nebo
- c) jinému zařízení nebo manipulačnímu místu, jehož vlastník nebo provozovatel je odlišný od vlastníka nebo provozovatele vlečky.

[21] Podle § 22a odst. 5 věty druhé ZoD, je-li provozovatel veřejně nepřístupné vlečky povinen umožnit její užití způsobem podle odstavce 3, sdělí tuto skutečnost ÚPDI do 10 pracovních dnů ode dne, kdy nastala.

[22] Posledně uvedené ustanovení bylo do zákona vloženo zákonem č. 367/2019 Sb., účinným od 15. 1. 2020. Podle čl. II odst. 2 tohoto zákona, je-li provozovatel veřejně nepřístupné vlečky ke dni nabytí účinnosti tohoto zákona povinen umožnit její užití způsobem podle § 22a odst. 3 zákona č. 266/1994 Sb., ve znění účinném ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona, sdělí tuto skutečnost ÚPDI do 1 měsíce ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona.

[23] Podle § 51 odst. 6 písm. b) ZoD právnická nebo podnikající fyzická osoba se jako provozovatel vlečky dopustí přestupku tím, že v rozporu s § 22a odst. 5 nesplní oznamovací povinnost vůči Úřadu.

[24] Z citovaných ustanovení vyplývá, že skutková podstata přestupku je naplněna tehdy, pokud má provozovatel veřejně nepřístupné vlečky obecnou povinnost umožnit dopravcům její užití a neoznámí tuto skutečnost ÚPDI v zákonem stanovené lhůtě (podle čl. II odst. 2 zákona č. 367/2019 Sb.). Z hlediska naplnění skutkové podstaty přestupku přitom není rozhodné, zda fakticky existuje subjekt, jemuž provozovatel vlečky odepírá přístup k jejímu užití nebo který by o přístup k vlečce mohl mít potenciálně zájem.

[25] V posuzované věci tedy není podstatné, že stěžovatelka svým postupem dopravcům nebránila v přístupu k jí provozovaným vlečkám. Ustanovení § 22a odst. 5 ZoD totiž upravuje pouze informační povinnost, kterou mají provozovatelé vleček vůči ÚPDI. Účelem této informační povinnosti je vytvořit přehled o veřejně nepřístupných vlečkách, k nimž mají dopravci přístup na základě povinnosti uložené provozovatelům těchto vleček v § 22a odst. 3 ZoD. Výstupem splnění této informační povinnosti je mimo jiné seznam veřejně nepřístupných vleček vytvořený ÚPDI a zveřejněný na internetu (§ 22a odst. 6 ZoD), jehož smyslem je informovat dopravce o tom, jaké dopravní cesty mohou využít za účelem poskytování dopravních služeb. Přestupek dle § 51 odst. 6 písm. b) ZoD trestá toliko porušení informační povinnosti podle § 22a odst. 5, nikoliv porušení povinnosti provozovatele vlečky umožnit dopravci její využití podle odst. 3 téhož ustanovení.

[26] Pro přehlednost lze připomenout, že ÚPDI podřadil vlečky *Terminal Brno a Bohumín terminál* pod § 22a odst. 3 písm. b) ZoD, neboť napojují dráhu k zařízení služeb. Ve vztahu k těmto vlečkám je tedy relevantní kasační námitka, podle níž nelze zařízení, k nimž vlečky vedou, považovat za zařízení služeb. Naproti tomu vlečky *Pila Paskov* a *ŽDB Drátovna*, stejně jako *Bohumín terminál*, podřadil ÚPDI pod § 22a odst. 3 písm. c) ZoD, neboť jiné zařízení či manipulační místo, které vlečky napojují, jsou provozovány či vlastněny odlišnou osobou, než jaká provozuje vlečky. Ve vztahu k těmto vlečkám je relevantní kasační námitka poukazující na nesprávný výklad uvedeného ustanovení, jenž podle stěžovatelky postrádá racionální význam, neboť rizika plynoucí z odlišných vlastnických a provozních režimů jsou ošetřena smluvně. Ve vztahu k vlečce *Bohumín terminál* přitom postačuje, je-li správná alespoň jedna ze dvou užitých právních kvalifikací, neboť informační povinnost dle § 22a odst. 5 ZoD je spojena s kteroukoliv situací vymezenou v odst. 3 téhož ustanovení.

[27] Stěžovatelka ve své argumentaci obecně zdůrazňuje, že jak samotné vlečky, tak zařízení, která vlečky připojují k železniční infrastruktuře ve smyslu čl. 3 odst. 3 ve spojení

pokračování

s přílohou I směrnice, jsou v soukromém vlastnictví a slouží k ekonomické činnosti jejich vlastníků.

[28] Akcent na soukromé vlastnictví ovšem není v této věci klíčový. Smyslem směrnice i ZoD je především čelit přirozeným monopolům souvisejícím mj. se soukromým vlastnictvím železniční infrastruktury a zařízením služeb, a to za účelem vytvoření podmínek pro férovou hospodářskou soutěž. Z rozsudku NSS ze dne 12. 6. 2023, č. j. 5 As 116/2021-111, vyplývá, „že oblast drážní dopravy je právem Evropské unie silně harmonizovaným odvětvím. Obecnými cíli unijní úpravy je zejména liberalizace přístupu na dopravní trh, omezení vlivu státu na podnikání v drážní dopravě a s tím spojená regulace tržního prostředí směřující k narovnání soutěžních podmínek ve vztahu k přirozenému i historicky podmíněnému monopolnímu nebo dominantnímu postavení některých provozovatelů infrastruktury a (národních) dopravců. Unijní právní úprava vychází z pojetí drážní dopravy jako sítového trhu s předpokladem vzniku přirozeného monopolu na straně správy infrastruktury a poskytování přístupu k ní a existence dominantního postavení státem vlastněného dopravce. Vzhledem k uvedenému požaduje směrnice 2012/34 určitou formu oddělení správy infrastruktury a nakládání s ní od provozování drážní dopravy a přijetí obsáhlé veřejnoprávní regulace výkonu podnikatelských činností souvisejících s poskytováním přístupu k infrastruktuře, jejímž cílem bude zejména zamezení zneužití monopolního či dominantního postavení provozovatele dráhy či národního dopravce. Této obecné charakteristice unijní právní úpravy odpovídá rovněž odůvodnění směrnice 2012/34, z něhož vyplývá požadavek na zajištění spravedlivé hospodářské soutěže mezi železničními podniky (dopravci) a plné transparentnosti a nediskriminačního přístupu ke službám a jejich poskytování (bod 28 odůvodnění). Směrnice 2012/34 vychází z toho, že železniční infrastruktura je přirozený monopol, a je proto nezbytné podněcovat provozovatele infrastruktury ke snižování nákladů a k efektivnímu řízení infrastruktury (bod 71 odůvodnění).“ Z uvedeného logicky vyplývá, že důsledkem směrnice může být omezení vlastnického práva k železniční infrastruktuře a zařízením služeb, k čemuž ovšem dochází za přiměřenou (spravedlivou) úplatu.

[29] NSS se nejprve zabýval kasační námitkou týkající se oznamovací povinnosti navázané na povinnost provozovatele veřejně nepřístupné vlečky dle § 22a odst. 3 písm. b) ZoD, tedy umožnit dopravci přístup k zařízení služeb.

[30] Stěžovatelka tvrdí, že ani na vlečce *Bohumín terminál*, ani na vlečce *Terminal Brno* nejsou umístěna zařízení služeb, neboť se jedná o soukromá zařízení sloužící pouze k organizaci činnosti na vlečkách, tj. pro potřeby provozovatele/vlastníka zařízení. Obdobnou argumentaci stěžovatelka uplatnila již v žalobě. V ní nezpochybnila, že dotčená zařízení spadají typově mezi zařízení, která lze v jiných případech zařadit do kategorie zařízení služeb (tj. že se jedná o mobilní zařízení pro překládku přepravních jednotek mezi jednotlivými druhy dopravy, odstavné koleje a nakládací a vykládací zařízení). Snažila se nicméně dovodit, že se o zařízení služeb nejedná, neboť je užívají pouze jejich vlastníci, popř. jejich akcionáři, a provozovatelé pro vlastní potřebu a ani je formálně jako zařízení služeb neoznačují.

[31] Městský soud v reakci na to vysvětlil, že definice zařízení služeb obsažená v § 2 odst. 9 ZoD není shodná s tou, která vyplývá ze směrnice, a je tedy třeba ji vykládat

eurokonformně. S odkazem na rozsudek Soudního dvora Evropské unie (dále jen „SDEU“) ze dne 15. 7. 2021 ve věci C-60/20 *Latvijas dzelzceļš* uvedl, že z hlediska definice zařízení služeb dle směrnice není podstatné, zda ho tak formálně určil jeho provozovatel, ani to, kdo je příjemcem služeb, tj. že je využíváno toliko vlastníkem nebo provozovatelem zařízení. Stěžejní je jeho technická způsobilost poskytovat určité služby.

[32] Stěžovatelka v kasační stížnosti na toto vypořádání žalobní námitky přímo nereagovala, pouze zdůraznila, že zařízení v obou terminálech jsou v soukromém vlastnictví a slouží potřebám jejich vlastníků či provozovatelů. Technickou nezpůsobilost zařízení k poskytování služeb spatřuje v jejich omezené a vyčerpané kapacitě. V této souvislosti hovoří *promiscue* o omezené kapacitě vleček a omezené kapacitě zařízení služeb. Vzhledem ke kontextu této argumentace lze nicméně dovodit, že stěžovatelka má na mysli především omezenou kapacitu zařízení služeb, která neumožňuje, aby služby byly poskytovány dalším zákazníkům.

[33] Obdobnou argumentaci vznesla stěžovatelka již ve správním řízení. Předseda ÚPDI k ní uvedl, že povinnost umožnit přístup k zařízení služeb formou spoluužívání je třeba hodnotit v duchu účelu směrnice. Odkázal na čl. 2 odst. 2 prováděcího nařízení Komise (EU) 2017/2177 o přístupu k zařízením služeb a k službám souvisejícím s železniční dopravou, dle něž je provozovatel povinen zajistit přístup ke každému zařízení služeb, pokud neobdrží výjimku pro zařízení služeb, která nemají žádný strategický význam pro fungování trhu se službami železniční dopravy. Přístup k zařízení služeb má být dle relevantních předpisů evropského práva realizován pomocí vleček. Dále žalovaný a obdobně i městský soud (bod 50 rozsudku) uvedli, že z čl. 13 odst. 5 směrnice vyplývá, že provozovatel zařízení služeb má povinnost co nejlépe uspokojit všechny požadavky na přístup k zařízení služeb, přičemž pokud to (např. z kapacitních důvodů) není možné, „*může žadatel podat stížnost regulačnímu subjektu uvedenému v článku 55, který případ posoudí a případně přijme opatření, aby zajistil vyčlenění přiměřené části kapacity pro uvedeného žadatele*“.

[34] NSS k tomu uvádí, že z čl. 13 odst. 2 směrnice vyplývá právo dopravce na přístup k zařízení služeb, včetně přístupu po železnici. Právě toto právo se promítá do § 22a odst. 3 písm. b) a § 23d ZoD. Případné omezení přístupu ke službám z důvodu limitace kapacitou zařízení služeb je upraveno v čl. 13 odst. 5 směrnice, který byl do vnitrostátního práva proveden § 23d odst. 3 a 4 ZoD takto: *Provozovatel zařízení služeb poskytuje tyto služby bez zbytečného odkladu a v čase odpovídajícím jejich povaze a cíli. Provozovatel zařízení služeb smí poskytnutí těchto služeb odeprít jen tehdy a) může-li být dopravci stejná služba poskytnuta v jiném zařízení služeb, 1. aniž by tím bylo narušeno využití kapacity dráhy přidělené tomuto dopravci nebo by s tím bylo spojeno navýšení jeho nákladů, a 2. provozovatel jiného zařízení služeb službu v požadovaném rozsahu poskytne, nebo b) nemůže-li poskytnout tyto služby, byť jen v omezeném rozsahu nebo v jiném než požadovaném čase, z důvodu 1. naplnění provozního objemu zařízení služeb, nebo 2. rozporu požadavku na poskytnutí služby s technickými nebo provozními podmínkami poskytování služeb. Úřad na žádost toho, komu provozovatel zařízení služeb poskytnutí těchto služeb zcela nebo zčásti odeprél v rozporu s tímto zákonem, uloží provozovateli zařízení služeb uzavřít s žadatelem smlouvu umožňující tyto služby poskytnout alespoň*

pokračování

v omezeném rozsahu nebo v jiném než požadovaném čase. Žádost lze podat ve lhůtě 30 dnů ode dne, v němž bylo poskytnutí služeb odepřeno.

[35] Jak správně uvedl předseda ÚPDI v napadeném rozhodnutí a ve shodě s ním i městský soud, otázka kapacity zařízení služeb je předmětem jiného postupu v souvislosti s vyřizováním žádosti dopravce o poskytnutí služeb, kterému předchází odepření jejich poskytnutí provozovatelem zařízení služeb z některého ze zákonem předvídaných důvodů. Zákon tedy výslovně počítá s tím, že poskytnutí služeb nemusí být z kapacitních (i technických) důvodů možné. Možnost provozovatele zařízení služeb nevyhovět žádosti dopravce o přidělení kapacity však nic nemění na obecné povinnosti provozovatele vlečky upravené v § 22a odst. 3 písm. b) ZoD, tedy ani na jeho povinnosti učinit oznámení dle odst. 5 téhož ustanovení. Oznamovací povinnost totiž vzniká již tím, že vlečka provozovaná stěžovatelkou fakticky připojuje infrastrukturu, která je zařízením služeb. To je logické, neboť aby mohl dopravce žádat provozovatele zařízení služeb o poskytnutí kapacity, musí prvně znát přístupové cesty k němu, k čemuž může využít seznam veřejně nepřístupných vleček vedený ÚPDI. Teprve na základě projeveného zájmu dopravce využít zařízení služeb (s přístupem po dané vlečce) se otevírá prostor pro případné odepření služeb z kapacitních nebo technických důvodů.

[36] Stěžovatelka se mýlí, pokud se domnívá, že technickou způsobilostí zařízení ve smyslu rozsudku SDEU ve věci *Latvijas dzelzceļš* lze rozumět i jeho kapacitu. Za technickou způsobilost zařízení je třeba považovat schopnost zařízení poskytovat některou ze služeb uvedených v příloze II odst. 2 až 4 směrnice (viz body 38 a 39 rozsudku ve věci *Latvijas dzelzceļš*). Jedná se však o obecnou technickou způsobilost, tedy o vyhodnocení, zda může být zařízení například nákladním terminálem nebo odstavnými kolejemi (jako je tomu v případě zařízení napojených na vlečky *Bohumín terminál* a *Terminal Brno*). Technické a provozní podmínky či kapacita konkrétního zařízení se však posuzují až v rámci případného postupu dle § 23d odst. 4 ZoD. S ohledem na tento závěr nelze městskému soudu vytýkat, že pominul nedostatek skutkových zjištění ÚPDI k otázce kapacity zařízení služeb, která byla předmětem kontrol, jejichž závěry vyústily ve vydání napadeného rozhodnutí.

[37] Z obdobných důvodů nemůže uspět ani argumentace stěžovatelky stran doktríny *essential facilities*. Ustanovení § 11 odst. 1 písm. f) zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže, které uvedenou doktrínu zakotvuje jakožto jednu ze skutkových podstat zneužití dominantního postavení v hospodářské soutěži, nelze pro účely ochrany soutěže na železnicích použít. Jak správně uvedl městský soud, ZoD obsahuje vlastní úpravu solidárního využívání železniční infrastruktury a zařízení služeb, včetně řešení situací, kdy je možné solidární poskytnutí zařízení odepřít. Nadto je třeba uvést, že úvahy o zneužití dominantního postavení v souvislosti s odepřením přístupu k železniční infrastruktuře a zařízením služeb by měly své místo až v případě, že by k takovému jednání došlo. Pro posouzení projednávané věci není významné, zda jsou splněny podmínky pro odmítnutí žádosti o poskytnutí služeb v zařízení služeb, nýbrž rozhodná je toliko technická způsobilost daných zařízení poskytovat služby stanovené v příloze II bodu 2 směrnice.

[38] NSS proto nepřisvědčil námitce stěžovatelky, že zařízení napojená na vlečky *Terminal Brno a Bohumín terminál* nejsou zařízeními služeb ve smyslu § 2 odst. 9 ZoD, vyloženého eurokonformním způsobem, z důvodu jejich úplného kapacitního vytížení.

[39] NSS nesouhlasí se stěžovatelkou, že by městský soud přistupoval k eurokonformnímu výkladu ZoD oportunisticky, neboť své úvahy o možnosti využít takový výklad ZoD vždy řádně a přilehavě odůvodnil. Skutečnost, že při posuzování jedné právní otázky k takovému výkladu přistoupil, kdežto v souvislosti s jinou právní otázkou nikoliv, nelze proto bez dalšího považovat za svévoli. Stěžovatelka nadto ani konkrétně neuvádí, v čem tento oportunistický přístup měl spočívat, pouze blanketně odkázala na bod 49 rozsudku, což ovšem není pro pochopení její výhrady dostatečné. NSS tedy není zřejmé, jaké nezákonnosti rozsudku se stěžovatelka dovolává, a proto se jejím tvrzením nemohl blíže zabývat.

[40] Dále NSS posuzoval kasační námitku zpochybňující výklad § 22a odst. 3 písm. c) ZoD.

[41] Smyslem tohoto ustanovení není napojit na železniční síť zařízení služeb ve smyslu čl. 3 odst. 11 směrnice, s jehož provozováním je spojena povinnost poskytnout dopravcům (železničním podnikům) přístup k tomuto zařízení a službám v něm poskytovaným podle čl. 13 odst. 2 směrnice, včetně přístupu po železnici. Stěžovatelce lze přisvědčit, že soukromé vlečky nepředstavují součást železniční infrastruktury ve smyslu čl. 3 odst. 3 ve spojení s přílohou I směrnice, která z rozsahu tohoto pojmu vylučuje soukromé železniční přípojky a vlečky. Nevztahuje se tak na ně ani právo přístupu k železniční infrastruktuře podle čl. 10 směrnice.

[42] Vzhledem k výše uvedenému nepřichází v úvahu užití čl. 2 odst. 3 písm. d) směrnice, na jehož základě může členský stát neaplikovat na železniční infrastrukturu v soukromém vlastnictví sloužící výhradně k využití jejím vlastníkem pro vlastní nákladní dopravu čl. 7, 8 a 13 a kapitolu IV směrnice. V tomto směru je třeba závěry městského soudu korigovat. Současně je ovšem nutno dodat, že ačkoliv právo přístupu k soukromým železničním přípojkám a vlečkám nevyplývá ze směrnice, neznamená to, že by ryze vnitrostátní právní úprava zřizující toto právo byla v rozporu se směrnicí. Opak nevyplývá ani z odst. 12 preambule směrnice, kterého se soustavně dovolává stěžovatelka a podle něž by se na provozovatele soukromých železničních přípojek a vleček neměly vztahovat povinnosti ukládané směrnicí provozovatelům železniční infrastruktury. Jednak preambule směrnice nemá normativní povahu (viz rozsudek velkého senátu SDEU ze dne 19. 12. 2019 ve věci C-418/18 P *Puppinck a další v. Komise*, body 75 a 76), jednak vnitrostátní právo neukládá provozovateli veřejně nepřístupných vleček dle § 22a odst. 3 písm. c) ZoD celý rozsah povinností dle směrnice, nýbrž toliko úzce ohraničenou povinnost sledující legitimní cíl (k tomu viz níže). Stěžovatelce tedy nelze přisvědčit, že by § 22a odst. 3 písm. c) ZoD představoval nesprávnou (chybnou) transpozici směrnice, neboť se jedná o ryze vnitrostátní úpravu, kterou nelze považovat za rozpornou s obsahem směrnice ani jejími cíli. Třebaže smyslem zákona č. 319/2016 Sb., jímž byl do ZoD vložen § 22a, bylo implementovat směrnici, neznamená to, že by všechny právní normy obsažené ve schválené podobě této novely měly pouze implementační charakter [k okolnostem, za nichž byl do novely vložen

pokračování

pozměňovacím návrhem § 22a odst. 3 písm. c), se vyjádřil ve svém rozhodnutí předseda ÚPDI].

[43] Předseda ÚPDI, na jehož výklad městský soud zcela odkázal a relevantní část z něj citoval, v napadeném rozhodnutí vyložil smysl § 22a odst. 3 písm. c) ZoD tak, že o využití vlečky zpřístupňující zařízení či manipulační místo rozhoduje provozovatel vlečky. Tím současně ovlivňuje, zda a kým může být zařízení či manipulační místo využito. Smyslem uvedeného ustanovení je poskytnout ochranu vlastníkově či provozovateli zařízení či manipulačního místa, a to prostřednictvím uložení povinnosti provozovateli vlečky umožnit její užití dopravci. Jedná se tedy o úpravu sledující zájmy vlastníka či provozovatele zařízení či manipulačního místa, jehož souhlasu je vždy třeba k přístupu k tomuto zařízení či místu a jemuž má být tímto zaručena smluvní volnost při výběru dopravce obsluhujícího jeho zařízení. V tomto směru jde tedy o nástroj k zajištění hospodářské soutěže v železniční dopravě, které nemůže stát v cestě provozovatel vlečky. Pod § 22a odst. 3 písm. c) ZoD je proto třeba podřadit situace, kdy provozovatel vlečky je odlišný od vlastníka nebo provozovatele vlečkou napojeného zařízení či manipulačního místa.

[44] NSS považuje ve shodě s městským soudem tento výklad za přesvědčivý a cíl, který tato právní norma sleduje, za legitimní. Z tohoto hlediska proto není významné, že vlastník vlečky je současně též vlastníkem jí obsluhovaného zařízení či manipulačního místa, tedy že z hlediska vlastnického tvoří vlečka se zařízením jeden celek. Podstatné totiž je, že provozovatel vlečky, jenž po právní stránce řídí provoz na vlečce a pouští na ni dopravce, je odlišný od provozovatele obsluhovaného zařízení, což je případ všech tří vleček podřazených ÚPDI pod § 22a odst. 3 písm. c) ZoD.

[45] Stěžovatelčina oponentura je založena toliko na tom, že stejného cíle, který podle předsedy ÚPDI sleduje vykládané ustanovení, lze dosáhnout i vhodně nastavenými soukromoprávními vztahy, které jsou schopny zajistit, aby se vlastník či provozovatel vlečkou obsluhovaného místa či zařízení nedostal do područí provozovatele vlečky. V posuzovaných věcech přitom byly (i díky vlastnické jednotě vleček i připojených zařízení) smluvní vztahy sjednány tak, že provozovatel vlečky byl při výkonu této činnosti zcela závislý na pokynech udílených provozovatelem zařízení či manipulačního místa. V opačném případě by se vystavil riziku ukončení smlouvy na provozování vlečky a neuhrazení odměny sjednané za provozování vlečky.

[46] Stěžovatelka tedy nepopírá správnost úvah předsedy ÚPDI, pokud jde o to, že provozovatel vlečky má klíčovou roli při kontrole přístupu dopravců k zařízení či manipulačnímu místu a že nelze připustit, aby z tohoto titulu držel vlastníka či provozovatele zařízení či místa „v šachu“. Právní úpravu obsaženou v § 22a odst. 3 písm. c) ZoD považuje nicméně za nadbytečnou z důvodu její duplicity ve vztahu k existujícím smluvním ujednáním. Domnívá se, že ÚPDI měl tato smluvní ujednání vyhodnotit a uzavřít, že § 22a odst. 3 písm. c) ZoD na posuzované vlečky nedopadá, neboť to není zapotřebí.

[47] Úkolem soudu není posuzovat potřebnost (resp. nadbytečnost) právní normy s ohledem na běžnou praxi v určitém oboru činnosti. Stěžovatelkou zpochybňovaná právní norma existuje, je účinná a je třeba ji vykládat výše předestřeným způsobem. Z tohoto

ustanovení nevyplývá, že by mělo subsidiární povahu, tedy dopadalo pouze na takové právní vztahy, které nejsou dostatečně upraveny v rovině soukromoprávní. Jeho smyslem je poskytnout právní jistotu vlastníkově či provozovateli zařízení nebo manipulačního místa, a tedy zajistit jejich dopravní obslužnost (a v této souvislosti i hospodářskou soutěž mezi dopravci), bez ohledu na existenci soukromoprávních ujednání mezi vlastníkem vlečky a jejím provozovatelem. Porušení této zákonné povinnosti zakládá odpovědnost za přestupek dle § 51 odst. 6 písm. a) ZoD. Z tohoto důvodu proto nemůže být pro podřazení určité situace pod § 22a odst. 3 písm. c) ZoD podstatné, zda je účelu této právní normy bezezbytku dosaženo soukromoprávními ujednáními.

[48] Ostatně předseda ÚPDI v napadeném rozhodnutí vymezil modelovou situaci, které má dotčené ustanovení zabránit. Pokud by vlastník či provozovatel koncového zařízení projevila zájem, aby zařízení obsluhoval jiný než dosavadní dopravce, musel by při absenci daného ustanovení spoléhat na to, že provozovatel vlečky s tímto dopravcem dobrovolně uzavře smlouvu (viz § 24a odst. 2 ZoD). Provozovatel vlečky by nicméně v takovém případě mohl s ohledem na zásadu smluvní volnosti smlouvu s dopravcem neuzavřít, třebaže by se tím mohl vystavit určitým následkům v rovině soukromého práva. Ochrana vlastníka (provozovatele) koncového zařízení, jehož zájmy jsou prvořadě soukromé, nicméně představuje zároveň ochranu soutěžního prostředí na železnicích, na němž existuje veřejný zájem. Ochrana těchto zájmů je tedy posílena uložením dané povinnosti přímo zákonem, přičemž její porušení zakládá odpovědnost za přestupek.

[49] Pravděpodobnost toho, zda výše naznačený nežádoucí stav s ohledem na uzavřená soukromoprávní ujednání nastane, nemůže být z hlediska posouzení oznamovací povinnosti v individuálních případech nosným hlediskem. Stěžovatelka dále zcela obecně zmínila, že by jí za porušení smluvních povinností hrozil též trestní postih, ovšem konkrétní skutkovou podstatu trestného činu neuvedla. Byť nelze vyloučit, že by stěžovatelka mohla svým jednáním v souvislosti s plněním smluvních povinností provozovatele vlečky spáchat některý z trestných činů, např. hospodářského či soutěžního charakteru, neznamená to, že by bylo z tohoto důvodu vyloučeno uložit provozovateli vlečky povinnost plynoucí z § 22a odst. 3 písm. c) a odst. 5 ZoD.

[50] NSS shrnuje, že situaci, kdy provozovatel vlečky není shodný s provozovatelem jí obsluhovaného zařízení či manipulačního místa, lze podřadit pod § 22a odst. 3 písm. c) ZoD. Povinnost provozovatele vlečky umožnit dopravci užít vlečku k přístupu k zařízení nebo manipulačnímu místu, plynoucí ze zmíněného ustanovení, se vztahuje i na případy, kdy by účelu této povinnosti bylo dosaženo již na základě vlastnického režimu vlečky a zařízení a smluvních ujednání s jejím provozovatelem. Stěžovatelku tak ve vztahu k vlečkám *Pila Paskov*, *ŽDB DRÁTOVNA* a *Bohumín terminál* tížila oznamovací povinnost dle § 22a odst. 5 ZoD.

[51] Stěžovatelka dále namítá, že ÚPDI nerespektoval zásady správního trestání, neboť nezohlednil, že jednání, které jí kladl za vinu, postrádá společenskou škodlivost. Tato argumentace byla uplatněna poprvé až v řízení o kasační stížnosti, ačkoliv stěžovatelce nic nebránilo v tom, aby ji uvedla již v řízení před krajským soudem. NSS se proto touto námitkou z důvodu její nepřipustnosti nezabýval (§ 104 odst. 4 s. ř. s.). Lze dodat, že

pokračování

k důvodům nezákonnosti rozhodnutí o přestupku neuplatněným žalobcem ve lhůtě pro podání žaloby nemůže krajský soud přihlídnout, což platí i pro nenaplnění materiálního znaku přestupku (usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 18. 2. 2020, č. j. 10 As 156/2018-110, č. 4007/2020 Sb. NSS).

IV. Závěr a náklady řízení

[52] NSS neshledal kasační stížnost důvodnou, a proto ji v souladu s § 110 odst. 1 větou druhou s. ř. s. zamítl.

[53] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodl NSS podle úspěchu ve věci v souladu s § 60 odst. 1 větou první ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka v řízení o kasační stížnosti nebyla úspěšná, a proto nemá právo na náhradu nákladů tohoto řízení. Žalovaný měl ve věci plný úspěch, avšak nevznikly mu žádné náklady nad rámec úřední činnosti, a proto mu soud náhradu nákladů řízení nepřiznal.

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 12. listopadu 2025

Tomáš Kocourek
předseda senátu