



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Aleše Roztočila a soudců JUDr. Jiřího Pally a Mgr. Petry Weissové v právní věci žalobkyň: **a) Správa železnic, státní organizace**, IČO: 709 94 234, se sídlem Dlážďená 1003/7, Praha 1, **b) České dráhy, a.s.**, IČO: 709 94 226, se sídlem Nábřeží Ludvíka Svobody 1222, Praha 1, proti žalovanému: **Úřad pro ochranu hospodářské soutěže**, se sídlem třída Kpt. Jaroše 7, Brno, za účasti osob zúčastněných na řízení: I) KŽC Doprava, s.r.o., IČO: 274 23 069, se sídlem Meinlinova 336, Praha 9, II) Ministerstvo dopravy, se sídlem Nábřeží Ludvíka Svobody 1222/12, Praha 1, proti rozhodnutí předsedy Úřadu pro přístup k dopravní infrastruktuře ze dne 19. 6. 2020, č. j. UPDI-2424/20/KP, o kasační stížnosti žalobkyně b) proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 23. 4. 2025, č. j. 8 A 127/2023-68,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Osoby zúčastněné na řízení **n e m a j í** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Přehled dosavadního řízení

[1] Úřad pro přístup k dopravní infrastruktuře posuzoval v řízení dle § 34e zákona č. 266/1994 Sb., o dráhách, zákonnost Změny č. 2 Prohlášení o dráze celostátní a regionální platné pro přípravu jízdního řádu 2020 a pro jízdní řád 2020 přijaté dne 1. 12. 2019 žalobkyní a) pod č. j. 70522/2019-SŽDC-GŘ-O5 (dále jen „Změna prohlášení“). Výrokem č. 4 rozhodnutí ze dne 4. 3. 2020, č. j. UPDI-0797/20/ZA (dále též

„prvostupňové rozhodnutí“), rozhodl o rozporu Změny prohlášení, přílohy „C“ části C bodu IV – nového znění bodu – Cena za použití přístupových komunikací pro cestující ve vlaku osobní dopravy, odstavce IV. 1 a IV. 2, s § 33 odst. 1 a odst. 3 písm. a) a c) zákona o dráhách. Výrokem č. 5 neshledal rozpor přílohy „C“ části C bodu IV – nové znění bodu – Cena za použití přístupových komunikací pro cestující ve vlaku osobní dopravy, odstavce IV. 3 až IV. 6 Změny prohlášení, se zákonem o dráhách.

[2] V záhlaví uvedeným rozhodnutím předseda Úřadu pro přístup k dopravní infrastruktuře zamítl rozklad žalobkyně a) proti výroku č. 4 prvostupňového rozhodnutí a rozklad žalobkyně b) proti výroku č. 5 téhož rozhodnutí a prvostupňové rozhodnutí potvrdil.

[3] Rozhodnutí předsedy Úřadu pro přístup k dopravní infrastruktuře napadly žalobkyně a) a b) samostatnými žalobami. Městský soud usnesením ze dne 17. 4. 2024, č. j. 8 A 127/2023-36, spojil žaloby ke společnému projednání.

[4] V průběhu řízení před městským soudem došlo ke zrušení Úřadu pro přístup k dopravní infrastruktuře a jeho působnost přešla na Úřad pro ochranu hospodářské soutěže (čl. X body 1 a 2 zákona č. 464/2023 Sb., kterým se mění a ruší některé zákony v souvislosti se zrušením Úřadu pro přístup k dopravní infrastruktuře). Městský soud proto následně jednal jako se žalovaným s Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže. Úřad pro přístup k dopravní infrastruktuře je v tomto rozsudku označován jako „původní žalovaný“.

[5] Městský soud v záhlaví uvedeným rozsudkem žaloby zamítl. Ve vztahu k žalobě žalobkyně b) neshledal cenu za použití přístupových komunikací odvíjející se od objektivního měřítka, jakým je hmotnost vlaku, nijak nepřesnou nebo diskriminující. Uvedl, že ačkoliv se část nákladů na přístupové cesty může odvíjet od počtu cestujících, tedy od obsaditelnosti vlaku, mohou se tyto náklady odvíjet i od jiných okolností jako je například délka nástupišť, která není odvislá od počtu cestujících, kteří vlakem cestují, ale od délky vlaku, což lépe odráží veličina hmotnosti vlaku. Žalobkyně přitom netvrdila ani neprokazovala, že obsaditelnost vlaku přesně odráží počet cestujících, resp. že počet cestujících je striktně omezen kapacitou sedadel. Veličina hmotnosti vlaku je pro výpočet ceny adekvátní. Nejedná se ani o diskriminační pravidlo, jelikož toto pravidlo platí pro všechny dopravce stejně. Pro žalobkyni b), která zřejmě provozuje těžší vlaky, může být sice cena méně příznivá než pro jiného dopravce s lehčími vlaky. Stejně tak by však mohla být cena stanovená na základě obsaditelnosti vlaku méně příznivá pro dopravce, jehož prodej jízdenek je omezen kapacitou sedadel.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření účastníků řízení

[6] Proti tomuto rozsudku městského soudu podala žalobkyně b) (dále též „stěžovatelka“) kasační stížnost. Namítla, že rozsudkem městského soudu je jako provozovatel drážní dopravy při užívání železničních stanic provozovaných žalobkyní a) diskriminována cenou za užití přístupových komunikací pro cestující, neboť ta je

pokračování

kalkulována podle hmotnosti provozovaného drážního vozidla, a nikoliv podle jeho obsaditelnosti, tedy množství cestujících, které vozidlo může přepravovat.

[7] Prohlášení o dráze podle § 33 odst. 3 písm. c) zákona o dráhách, ve vazbě na odst. 1 bod 6 přílohy vyhlášky č. 76/2017 Sb., o obsahu a rozsahu služeb poskytovaných dopravci provozovatelem dráhy a provozovatelem zařízení služeb, musí obsahovat i stanovení ceny za užití přístupové komunikace pro cestující pro příchod k vlakům a od vlaků. Protože má cena za užití těchto komunikací pokrýt náklady na jejich údržbu vyvolané chůzí cestujících, je pro určení těchto nákladů rozhodné, jaký počet cestujících ten který dopravce může do anebo z dotčené stanice drážními vozidly přepravit. Pro určení, jaký počet cestujících ten který dopravce může do anebo z dotčené stanice drážními vozidly přepravit, není rozhodná hmotnost drážního vozidla, nýbrž jeho obsaditelnost, tedy množství míst k sezení. V případě stejné obsaditelnosti vozidel by totiž dopravce s lehčím vozidlem i dopravce s těžším vozidlem generovali stejné náklady na údržbu přístupových komunikací pro cestující, ale dopravce s těžším vozidlem by platil vyšší cenu, a tedy by se na těchto nákladech na provoz a údržbu přístupových komunikací v jejich celkovém rozsahu podílel ve větším rozsahu než dopravce s lehčím vozidlem. Z uvedených důvodů je kalkulace ceny za užití přístupových komunikací pro cestující v předmětném prohlášení o dráze diskriminační ve smyslu § 33 odst. 1 zákona o dráhách, a tedy v rozporu se zákonem o dráhách ve smyslu § 34e odst. 1.

[8] Městský soud věc nesprávně právně posoudil, když aproboval závěr žalovaného, že náklady na přístupové komunikace pro cestující se mohou odvíjet i od jiných okolností, jako je například délka nástupišť. Nástupiště nejsou přístupovými komunikacemi, a náklady na jejich údržbu proto nelze zahrnovat do nákladů na údržbu přístupových komunikací, jak činí žalovaný i městský soud. Žalovaný tedy měl prokázat, které ekonomicky oprávněné náklady jsou do ceny za užití předmětných přístupových komunikací zahrnuty a které by tam případně zahrnovány býti neměly.

[9] Městský soud stěžovatele neoprávněně vytknul, že netvrdila ani neprokázala, že obsaditelnost vlaku přesně odráží počet cestujících. Obsaditelnost vlaku má lepší vypovídací schopnost o množství přepravovaných cestujících než hmotnost vlaku, neboť na výrobu modernějších drážních vozidel se užívají lehčí materiály než u starších vozidel. Modernější vozidla se stejnou obsaditelností jako starší vozidla z tohoto důvodu podléhají nižšímu poplatku za užití přístupových komunikací. S touto argumentací se však městský soud nevypořádal, čímž napadený rozsudek zatížil vadou nepřezkoumatelnosti. Argumentace městského soudu možnou diskriminací dopravců provozujících vozidla s nižší obsaditelností je lichá. V případě pravidelného převisu poptávky po přepravní kapacitě by dopravce zvýšil obsaditelnost vlaku zařazením dalších vozidel nebo vozidel s větší přepravní kapacitou než dosud a náklady na toto opatření by mu byly hrazeny v rámci kompenzace podle § 23 a násl. zákona č. 194/2010 Sb., o veřejných službách v přepravě cestujících a o změně dalších zákonů, resp. z příjmů z jízdného těch cestujících, kteří by do budoucna už nemuseli cestovat vestoje.

[10] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že nepovažuje napadenou část prohlášení o dráze za diskriminační ani rozpornou se zákonem o dráhách. Náklady na přístupové komunikace jsou tzv. nepřímé (režijní) náklady, při jejichž rozpočítání nemusí existovat jedno správné řešení. Cenu za použití přístupových komunikací by proto bylo možné stanovit jak způsobem, kterým tak učinila žalobkyně a), tedy na základě hmotnosti vlaku, tak na základě obsaditelnosti vlaku, jak navrhuje stěžovatelka. Náklady na přístupové komunikace vynakládané provozovatelkou dráhy, tj. žalobkyní a), též odráží kromě počtu cestujících i délka soupravy, neboť podle ní musí provozovatelka dráhy udržovat nástupiště v určité délce, což odráží veličina hmotnosti vlaku. Obsaditelnost vlaku přitom skutečný počet cestujících ve vlaku přesně neodráží. Hmotnost vlaku proto představuje relevantní faktor pro výpočet ceny. Způsob výpočtu ceny za použití přístupové komunikace též odpovídá vyhlášce č. 76/2017 Sb.

[11] Žalobkyně a) ani osoby zúčastněné na řízení se ke kasační stížnosti nevyjádřily.

III. Posouzení kasační stížnosti

[12] Nejvyšší správní soud 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 za stěžovatelku v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. jedná zaměstnanec s vysokoškolským právnickým vzděláním. Poté Nejvyšší správní soud přezkoumal 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.

[13] Kasační stížnost není důvodná.

[14] Žalobkyně a) *jako přidělcce kapacity dopravní cesty na dráze celostátní a regionální, jedná-li se o dopravní cestu ve vlastnictví státu* (§ 32 odst. 3 zákona o dráhách), přijala dne 1. 12. 2019 Změnu prohlášení, již došlo mj. ke změně *Ceny za použití přístupových komunikací pro cestující ve vlaku osobní dopravy* (odst. IV část C Příloha C Změny prohlášení).

[15] Původní žalovaný výrokem č. 4 prvostupňového rozhodnutí shledal body IV.1 a IV.2 části C Přílohy C Změny prohlášení rozporné s § 33 odst. 1 a odst. 3 písm. a) a c) zákona o dráhách, a to z důvodu neuvedení řádného popisu rozsahu přístupových cest a informací o částech drah ve vlastnictví stěžovatelky, a z důvodu pozdního zveřejnění změny cen. Jednotlivá kritéria pro výpočet ceny za přístupové komunikace uvedená v odstavcích IV.3 až IV.6 části C Přílohy C Změny prohlášení však rozpornými se zákonem o dráhách neshledal (výrok č. 5 prvostupňového rozhodnutí).

[16] Bod IV.1 části C Přílohy C Změny prohlášení obsahuje definici ceny za použití přístupových komunikací. Stanovuje, že za cenu za použití přístupových komunikací *SŽDC poskytuje dopravcům přístupové komunikace pro příchod cestujících k jejich vlakům osobní dopravy a odchod od těchto vlaků. Jedná se výhradně o přístupové komunikace, které tvoří součást železniční infrastruktury zpoplatněné v rámci minimálního přístupového balíčku.*

pokračování

[17] Bod IV.2 části C Přílohy C Změny prohlášení obsahuje kalkulační vzorec pro výpočet ceny za přístupové komunikace pro každý konkrétní vlak v následujícím znění:

$$C_{pk} = C_{pk}^{15} \cdot (C_{pn} \times C_{pn} \times C_{pn}) \text{ kde}$$

C_{pk} = cena za přístupové komunikace v železničních stanicích a zastávkách v celé trase vlaku [Kč]

C_{pn} = základní cena za jedno plánované zastavení vlaku osobní dopravy pro nástup a/nebo výstup cestujících v železničních stanicích a zastávkách kategorie „n“ [Kč/zastavení*t]

m_{pk} = hmotnost vlaku pro výpočet ceny za přístupové komunikace [t] (viz článek IV.5)

N_{zn} = plánovaný počet zastavení vlaku osobní dopravy pro nástup a/nebo výstup cestujících v železničních stanicích a zastávkách kategorie „n“, (viz článek IV.2)

[18] Body IV.3 až IV.6 části C Přílohy C Změny prohlášení popisují jednotlivé koeficienty uvedené ve vzorci pro výpočet ceny za přístupové komunikace.

[19] Bod IV.5 části C Přílohy C Změny prohlášení obsahuje definici koeficientu hmotnosti vlaku pro výpočet ceny za přístupové komunikace m_{pk} [t]. Stanoví, že hmotnost vlaku je celková hmotnost vlaku (viz článek II.6.1) snižena o hmotnost činných hnacích vozidel bez možnosti přepravy cestujících podle REVOZ a zaokrouhlená na celé tuny nahoru. Zdrojem informací o vozidlech zařazených ve vlaku jsou data, pořízená dopravcem v IS ComposT v souladu s pravidly uvedenými v předpise SŽDC Is 10. Hmotnost vlaku slouží jako srovnávací měřítko pro diferenciaci zpoplatnění každého plánovaného zastavení vlaku osobní dopravy podle jeho obsaditelnosti.

[20] V nyní posuzovaném případě stěžovatelka napadá rozhodnutí původního žalovaného ve vztahu, ve kterém tento potvrdil výrok č. 5 prvostupňového rozhodnutí. Konkrétně brojí proti části výroku č. 5, již původní žalovaný neshledal rozpor bodu IV.5 části C Přílohy C Změny prohlášení, tedy koeficientu hmotnosti vlaku pro výpočet ceny za přístupové komunikace, se zákonem o dráhách.

[21] Podle § 23 odst. 1 písm. c) zákona o dráhách provozovatel dráhy celostátní nebo regionální anebo veřejně přístupné vlečky je dále povinen sjednávat cenu za užití dráhy a za přidělení její kapacity nediskriminačním způsobem; to neplatí, obstarává-li tuto činnost za provozovatele dráhy jiná osoba podle § 32 odst. 3 věty čtvrté.

[22] Podle § 33 odst. 1 věty první zákona o dráhách přidělcce zpracuje prohlášení o dráze, ve kterém stanoví nediskriminační pravidla pro přidělování a odnímání kapacity dráhy, pro přístup na dráhu, její užití a pro výpočet ceny za toto užití, a zveřejní je nejpozději 12 měsíců přede dnem nabytí platnosti jízdního řádu způsobem umožňujícím dálkový přístup. Podle odst. 3 písm. c) téhož ustanovení prohlášení o dráze obsahuje alespoň cenu za užití dráhy a pravidla pro její výpočet.

[23] Podle § 34e odst. 1 zákona o dráhách *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.*

[24] Podle odst. 1 položky 3 části II výměru Ministerstva financí ze dne 28. 11. 2018, č. 01/2019, kterým se vydává seznam zboží s regulovanými cenami (dále jen „výměr MF“) *provozovatel dráhy a přidělcé odpovídají za uplatnění rovnocenných a nediskriminačních cen pro všechny dopravce, kterým jsou poskytovány regulované služby podle bodu 2 stejného druhu na stejné anebo podobné části železniční infrastruktury.*

[25] Podle čl. 29 odst. 1 směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2012/34/EU ze dne 21. listopadu 2012 o vytvoření jednotného evropského železničního prostoru (dále jen „směrnice 2012/34/EU“) *členské státy stanoví rámec zpoplatnění, přičemž zohlední nezávislost řízení podniků stanovenou v článku 4. (...) Provozovatel infrastruktury stanoví a vybírá poplatky za použití infrastruktury v souladu se stanoveným rámcem zpoplatnění a pravidly zpoplatnění. Podle odst. 2 téhož ustanovení nejsou-li přijata zvláštní opatření podle čl. 32 odst. 3, zajistí provozovatelé infrastruktury, aby byl používán systém zpoplatnění v rámci celé jejich sítě založen na stejných zásadách. Podle odst. 3 téhož ustanovení provozovatelé infrastruktury zajistí, aby používání systému zpoplatnění vedlo k rovnocennému a nediskriminačnímu zpoplatnění pro různé železniční podniky poskytující služby rovnocenného druhu v podobné části trhu a aby poplatky uplatňované ve skutečnosti odpovídaly pravidlům stanoveným ve zprávě o síti.*

[26] Podle čl. 56 odst. 6 směrnice 2012/34/EU *regulační subjekt zajistí, aby poplatky stanovené provozovatelem infrastruktury byly v souladu s kapitolou IV oddílem 2 a byly nediskriminační.*

[27] Soudní dvůr Evropské unie ve svých rozhodnutích již opakovaně potvrdil, že čl. 29 odst. 1 směrnice 2012/34/EU (dříve čl. 4 odst. 1 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/14/ES ze dne 26. 2. 2001 o přidělování kapacity železniční infrastruktury a zpoplatnění železniční infrastruktury) v souvislosti se systémy zpoplatnění zavádí dělbu pravomocí mezi členské státy a provozovatele infrastruktury. Členskými státy totiž přísluší stanovit rámec zpoplatnění za současného respektování nezávislosti řízení provozovatele infrastruktury stanovené v čl. 4 směrnice 2012/34/EU, zatímco stanovení poplatků a jejich výběr přísluší provozovateli infrastruktury. K zajištění cíle nezávislosti řízení provozovatele infrastruktury musí mít tento provozovatel v rámci zpoplatňování, který je stanovován členskými státy, určitý rozhodovací prostor pro stanovení výše poplatků tak, aby tyto poplatky mohl použít jako nástroj řízení. Taková nezávislost platí rovněž ve vztahu k regulačním subjektům (viz rozsudky SDEU ze dne 28. 2. 2013, ve věci C-483/10, *Komise proti Španělsku*, ze dne 11. 7. 2013, ve věci C-545/10, *Komise proti České republice*, ze dne 3. 10. 2013, ve věci C-369/11, *Komise proti Itálii*, ze dne 9. 11. 2017, ve věci C-489/15, *CTL Logistics*, či ze dne 22. 5. 2025, ve věci C-538/23, *ÖBB-Infrastruktur a WESTbahn Management*).

pokračování

[28] Na výše uvedené závěry navázal Soudní dvůr Evropské unie v rozsudku ze dne 9. 9. 2021, ve věci C-144/20, *LatRailNet*. V bodech 45 až 47 vyslovil, že „přezkum legality, který článek 56 směrnice 2012/34 přiznal regulačnímu subjektu, spadá pod dělbu pravomocí stanovenou touto směrnicí mezi tímto regulačním subjektem a provozovatelem infrastruktury. Nelze tedy mít za to, že výkon tohoto přezkumu legality regulačním subjektem ohrožuje nezávislost provozovatele infrastruktury, kterou tato směrnice zaručuje (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 3. října 2013, *Komise v. Itálie*, C-369/11, EU:C:2013:636, bod 46). Regulační subjekt je tak v rámci tohoto výkonu oprávněn uložit podniku vykonávajícímu hlavní funkce provozovatele železniční infrastruktury změny systému, které musí být provedeny v systému zpoplatnění za účelem odstranění neslučitelnosti tohoto systému s požadavky stanovenými směrnicí 2012/34. V tomto ohledu však rozhodnutí regulačního subjektu mohou být založena pouze na porušení ustanovení oddílu 2 kapitoly IV směrnice 2012/34 nebo zásady zákazu diskriminace. Regulační subjekt není oprávněn nutit podnik vykonávající hlavní funkce provozovatele železniční infrastruktury k tomu, aby se podrobil posouzení vhodnosti, jelikož tím by regulační subjekt narušil rozhodovací prostor, který musí mít tento provozovatel k dispozici (...) článek 56 směrnice 2012/34 musí být vykládán v tom smyslu, že podmínky, které mají být zavedeny do systému zpoplatnění, jež je regulační subjekt oprávněn uložit podniku, který vykonává hlavní funkce provozovatele železniční infrastruktury, musí být odůvodněny porušením směrnice 2012/34 a musí se omezovat na odstranění neslučitelnosti a nemohou obsahovat posouzení vhodnosti tímto subjektem, které by ohrozilo rozhodovací prostor tohoto provozovatele.“

[29] V české právní úpravě stanovuje základní rámec pro zpoplatnění železniční infrastruktury zákon o cenách prostřednictvím cenových výměrů Ministerstva financí, kterými se vydává seznam zboží s regulovanými cenami [podle § 2 odst. 1 písm. a) zákona o cenách se zbožím ve smyslu tohoto zákona rozumí i služby]. V nyní posuzovaném případě se konkrétně jedná o výměr Ministerstva financí č. 01/2019. Část II výměru MF obsahuje seznam zboží, u něhož se uplatňují věcně usměrňované ceny. Podle položky 3 části II výměru MF podléhá věcnému usměrňování cen *Užití železniční infrastruktury celostátních a regionálních drah a veřejně přístupných vlečků*. Podle odst. 2 položky 3 části II výměru MF *cena za užití železniční infrastruktury zahrnuje cenu přidělce za přidělení kapacity dráhy, cenu provozovatele dráhy za užití dráhy jízdou vlaku, v případě vlečků jízdou vlaku nebo posunového dílu, a cenu provozovatele dráhy za přístup po dráze k zařízením služeb (dále jen „regulované služby“)*³². Poznámka pod čarou č. 32) odkazuje na § 23 a 33 zákona o dráhách a čl. 13 odst. 1 směrnice 2012/34/EU, tedy na ustanovení upravující služby související s užíváním dráhy a provozem drážních vozidel na dráze. Službou související s užíváním dráhy a provozem drážních vozidel na dráze se rozumí též užití přístupových komunikací (viz rozsudek NSS ze dne 18. 9. 2025, č. j. 4 As 74/2025-45, body 24 až 28).

[30] Ačkoliv ve výčtu odst. 2 položky 3 části II výměru MF není užití přístupových komunikací výslovně uvedeno, mezi stranami není sporné, že přístupové komunikace tvoří součást železniční infrastruktury [viz § 2 odst. 2 písm. a) ve spojení s odst. 1 bodu 6 přílohy vyhlášky č. 76/2017 Sb., na unijní úrovni pak odrážka 6 přílohy I směrnice 2012/34/EU]. Užívání těchto komunikací proto podléhá též cenové regulaci, jakožto součástí ceny za

užití železniční infrastruktury, resp. užití dráhy (viz § 23 odst. 1 zákona o dráhách ve spojení s vyhláškou č. 76/2017 Sb.).

[31] Výměr MF stanoví obecné pravidlo, že do ceny zboží, které podléhá věcnému usměrňování cen, lze promítnout pouze ekonomicky oprávněné náklady pořízení, zpracování a oběhu zboží doložitelné z účetnictví související výlučně s regulovaným zbožím, přiměřený zisk, daň a případně uplatněné clo podle jiných právních předpisů, není-li dále stanoveno jinak. U každé cenově regulované položky poté rozvádí, co se rozumí ekonomicky oprávněnými náklady. V odst. 3 položky č. 3 části II uvádí, že do věcně usměrňované ceny za regulované služby lze zahrnout pouze ekonomicky oprávněné náklady snížené o nepřímé nákladové položky. To odpovídá požadavkům směrnice 2012/34/EU, dle níž se poplatky za minimální přístupový balík a přístup k infrastruktuře napojení k zařízením služeb ve výši nákladů přímo vynaložených na provoz železniční dopravy (čl. 31 odst. 3 věty první směrnice 2012/34/EU). V následujících odstavcích 4 až 13 položky 3 části II sice výměr MF stanovuje, co se rozumí ekonomicky oprávněnými náklady pro jednotlivé součásti železniční infrastruktury, nestanovuje však konkrétní náklady, které lze zahrnout do ceny za užití přístupových komunikací. Tyto náklady nestanovuje ani prováděcí nařízení Komise (EU) 2015/909 ze dne 12. června 2015 o způsobech výpočtu nákladů přímo vynaložených na provoz železniční dopravy (dále jen „prováděcí nařízení Komise 2015/909“).

[32] Z výše uvedeného vyplývá, že právní úprava ponechává na provozovateli přístupových komunikací, jakým způsobem stanoví výši poplatků za užití přístupových komunikací. Nestanovuje konkrétní postup, jak má být cena vypočtena, ani proměnné, které lze k jejímu výpočtu využít, neboť tím by bylo zasahováno do rozhodovacího prostoru provozovatele železniční infrastruktury v míře neslučitelné se směrnicí 2012/34/EU. Reguluje pouze náklady, které lze do výše poplatku promítnout. Zároveň tuto diskreci provozovatele železniční infrastruktury limituje tím, že při stanovení poplatků nesmí dojít k porušení základního rámce zpoplatnění a stanovené poplatky nesmí být diskriminační.

[33] V nyní posuzovaném případě žalobkyně a) zvolila jako jeden z koeficientů pro výpočet ceny za použití přístupových komunikací koeficient hmotnosti vlaku. Stěžovatelka namítá, že tento koeficient je rozporný se zákonem, neboť nereflktuje počet cestujících, a je diskriminační, neboť znevýhodňuje dopravce provozující těžší vozidla s nižší obsaditelností oproti dopravcům provozující lehčí vozidla se stejnou či vyšší obsaditelností.

[34] Zákonností koeficientu hmotnosti i jeho možnou diskriminační povahou se podrobně zabýval již původní žalovaný v prvostupňovém rozhodnutí i v napadeném rozhodnutí. Poukázal na to, že dle čl. 5 odst. 1 prováděcího nařízení Komise 2015/909 může provozovatel infrastruktury za účelem výpočtu průměrných přímých jednotkových nákladů použít kombinaci vozidlových kilometrů, vlakových kilometrů nebo hrubých tunokilometrů. Žalobkyně a) použila podíl tunokilometrů a vlakových kilometrů, jehož výsledkem je hmotnost vlaku. Z toho původní žalovaný dovodil, že jedinou možností je vzáhnout výpočet nákladů k hmotnosti vlaku. Na základě toho shledal metodiku výpočtu

pokračování

provedenou žalobkyní a) souladnou s prováděcím nařízením Komise 2015/909. Dále uvedl, z jakého důvodu nemůže být obsaditelnost vypočtena z průměrného normativu hmotnosti cestujícího 80 kg a údajů zadávaných do zprávy o brždění, jak navrhovala stěžovatelka. Vycházel především z toho, že data o obsaditelnosti nelze snadno získat, a to zejména u zahraničních vozidel. Výpočet ceny za užití komunikací z obsaditelnosti by byl mimořádně administrativně náročný a finančně nákladný z hlediska pořizování informačních systémů pro všechny účastníky. Zároveň vyjádřil pochybnost nad tím, zda je žalobkyně a) oprávněna požadovat od dopravců takové množství údajů, aby bylo možné realizovat získávání informací o obsaditelnosti způsobem navrhovaným stěžovatelkou. Připustil, že koeficient hmotnosti v sobě přináší určité nepřesnosti, jelikož poměr hmotnosti k obsaditelnosti vychází u různých vozidel různě. Tyto rozdíly však nejsou tak markantní, aby ve větším statistickém celku způsobily diskriminaci mezi dopravci. Ani obsaditelnost vlaku přitom nepředstavuje přesný koeficient pro výpočet nákladů na přístupové komunikace.

[35] Podle Nejvyššího správního soudu původní žalovaný přednesl dostatek důvodů, pro něž neshledal koeficient hmotnosti rozporný se zákonem o dráhách ani s cenovými předpisy. Stěžovatelka přesto setrvává na své argumentaci, že cena za použití přístupových komunikací měla být vypočtena podle množství cestujících, které jednotlivé vlaky do stanic odvezou či přivezou, a to na základě počtu míst k sezení. Stěžovatelka tak *de facto* namítá, že koeficient založený na počtu míst k sezení by byl pro výpočet ceny za použití přístupových komunikací vhodnější než koeficient hmotnosti, neboť lépe odráží obsaditelnost vlaku. Jak však vyplývá z výše citované judikatury Soudního dvora Evropské unie, regulačnímu subjektu nepřísluší posuzovat vhodnost zvoleného způsobu výpočtu poplatku a jeho proměnných. Úkolem regulačního subjektu je posoudit, zda provozovatel železniční infrastruktury při stanovování poplatků za užívání železniční infrastruktury nepostupoval v rozporu se zákonným rámcem pro zpoplatnění, a zda stanovené poplatky nejsou diskriminační.

[36] Ačkoliv Nejvyšší správní soud přisvědčuje stěžovateli, že obsaditelnost vlaku může odrážet počet cestujících vypočítaný na základě počtu sedadel ve vlaku a průměrné hmotnosti cestujícího, zároveň souhlasí s původním žalovaným, že existuje též korelace mezi hmotností vlaku a jeho obsaditelností. Vzájemná souvislost přitom vyplývá přímo ze samotné definice koeficientu hmotnosti vlaku obsažené v bodu IV.5 části C Přílohy C Změny prohlášení, dle níž *hmotnost vlaku slouží jako srovnávací měřítko pro diferenciaci zpoplatnění každého plánovaného zastavení vlaku osobní dopravy podle jeho obsaditelnosti*. Obsaditelnost vlaku tak může reflektovat jak počet cestujících založený na počtu míst k sezení, tak hmotnost vlaku. Bylo přitom oprávněním žalobkyně a) zvolit koeficient pro výpočet ceny za použití přístupových komunikací, přičemž žalovanému nepřísluší vhodnost zvoleného způsobu výpočtu posuzovat. Původní žalovaný proto postupoval v souladu s judikaturou, když z výše uvedených důvodů neshledal koeficient hmotnosti rozporný se zákonem. Nejvyšší správní soud se s tímto závěrem ztotožňuje.

[37] Nejvyšší správní soud připouští, že koeficient hmotnosti vlaku může být v určitých ohledech nepřesný, neboť poměr hmotnosti vlaku k jeho obsaditelnosti bude u různých

druhů vozidel odlišný. Stejně tak lze ale souhlasit s městským soudem, že ani počet cestujících založený na počtu míst k sezení není zcela přesným měřítkem obsaditelnosti. Městský soud přitom nerozporoval, že obsaditelnost se může odvíjet od počtu cestujících, pouze konstatoval, že toto kritérium není zcela přesné, neboť nereflektuje počet přepravovaných osob cestujících vestoje. Městský soud tak v napadeném rozsudku dostatečně vysvětlil, z jakého důvodu nepřisvědčil argumentaci stěžovatelky, že obsaditelnost vlaku má lepší vypovídací schopnost o množství přepravovaných cestujících než hmotnost vlaku. Nejvyšší správní soud proto nemohl přisvědčit námitce nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku.

[38] Nejvyšší správní soud pouze doplňuje, že i kdyby bylo kritérium obsaditelnosti na základě počtu cestujících skutečně přesnější než koeficient hmotnosti, nemůže to nic změnit na závěru, že je na provozovateli přístupových komunikací, jaký způsob výpočtu ceny za užití přístupových komunikací zvolí, pokud nebude diskriminační. Nejvyšší správní soud se proto již blíže nezabýval argumentací stěžovatelky stran přepravního režimu osob cestujících vestoje a hmotnosti jednotlivých druhů vlaků.

[39] Důvodná není ani námitka, jíž stěžovatelka rozporuje, že náklady na přístupové komunikace se mohou odvíjet i od délky nástupišť. Městský soud ani původní žalovaný netvrdili, že žalobkyně a) zvolila koeficient hmotnosti vlaku z toho důvodu, že odráží délku nástupišť, a tedy náklady na jejich údržbu. Naopak sama žalobkyně a) uvedla, že hmotnost vlaku odráží jeho obsaditelnost. Městský soud i původní žalovaný pouze demonstrovali, že náklady na přístupové komunikace se mohou kromě počtu přepravovaných cestujících odvíjet i od jiných faktorů. Pokud z toho stěžovatelka dovozuje, že náklady na přístupové komunikace, z nichž je cena za použití přístupových komunikací vypočítána, zahrnují i náklady na nástupiště, je tato její úvaha nesprávná. Nejvyšší správní soud podotýká, že námitku, jíž stěžovatelka rozporuje náklady, které lze zahrnout do ceny za užití přístupových komunikací, neuplatnila v žalobě, ačkoliv tak učinit mohla. Tato námitka je proto podle § 104 odst. 4 s. ř. s. nepřípustná. Současně má Nejvyšší správní soud za to, že námitka směřuje spíše k výpočtu koeficientu základní ceny Z^{pk}_n , proti kterému jako takovému stěžovatelka nebrojila, než ke koeficientu hmotnosti vlaku.

[40] Stěžovatelka dále namítá, že koeficient hmotnosti je diskriminační, neboť znevýhodňuje dopravce provozující těžší vozidla s nižší obsaditelností oproti dopravcům provozující lehčí vozidla se stejnou či vyšší obsaditelností.

[41] Soudní dvůr Evropské unie v rozsudku ze dne 9. 11. 2017, ve věci C-489/15, *CTL Logistics*, uvedl, že „vzhledem k tomu, že nezbytným předpokladem pro zavedení spravedlivé hospodářské soutěže při poskytování železničních služeb je v tomto ohledu rovné zacházení se železničními podniky, musí provozovatelé infrastruktury podle čl. 4 odst. 5 uvedené směrnice zajistit, aby používání systému zpoplatnění vedlo k rovnocennému a nediskriminačnímu zpoplatnění různých železničních podniků poskytujících služby podobné povahy v podobné části trhu a aby skutečně požadované poplatky odpovídaly pravidlům stanoveným ve zprávě o železniční síti. (...) Provozovatelé infrastruktury, kteří jsou povinni stanovit a vybírat poplatky nediskriminačním způsobem, musí tedy nejen uplatňovat podmínky pro využívání

pokračování

železniční síť na všechny uživatele sítě stejně, ale také zajistit, aby skutečně vybrané poplatky odpovídaly těmto podmínkám. Zásada zákazu diskriminace stanovená směrnicí 2001/14 (...) je logickým následkem prostoru pro uvážení, který tato směrnice přiznává pro stanovení a výběr poplatků za využívání železniční infrastruktury.“ (body 50, 51 a 45 rozsudku).

[42] Lze též poukázat na komentář k § 23 zákona o dráhách, dle něžž „požadavek na absenci diskriminace si lze tedy vyložit tak, že pro přístup ke službám provozovatele dráhy platí pro všechny dopravce stejná pravidla, přičemž v procesu přidělování kapacity jsou tato pravidla uplatněna na všechny dopravce stejně, jde-li o služby, jež souvisejí s přístupem k dráze. Pokud provozovatel dráhy poskytuje i služby, které nesouvisejí s přidělovanou kapacitou, musí určit stejná pravidla pro všechny dopravce, kteří by tuto službu chtěli využít. Jelikož je v ustanovení zde komentovaného paragrafu řeč o povinnostech provozovatele dráhy, nemá tím zákonodárce na mysli služby uvedené v § 23d a násl. zák. o dráhách, jelikož tyto služby poskytuje dopravci provozovatel zařízení služeb, a nikoli provozovatel dráhy“ (Lojda, J. *Zákon o dráhách: Komentář*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2022, komentář k § 23, dostupný v systému ASPI).

[43] Nejvyšší správní soud nepochybně, že pro dopravce provozující těžší vlaky může být cena méně příznivá, než pro dopravce provozující lehčí vlaky. Jak však uvedl městský soud, stejně tak by byla cena méně příznivá pro dopravce, jehož prodej jízdenek je omezen kapacitou sedadel oproti dopravci, který dopravuje cestující i nad rámec počtu sedadel. Výše citovaný komentář k § 34 zákona o dráhách přitom uvádí, že „nediskriminaci (či rovné zacházení) však nelze vykládat tak, že budou uspokojeny nároky všech žadatelů dle jejich představ, je třeba vykládat tento pojem tak, že žadatelům bude kapacita přidělována za stejných podmínek (...).“ Ačkoliv se tento závěr vztahuje k přidělování kapacity, dle Nejvyššího správního soudu jej lze vztáhnout též na úhrady za užití železniční infrastruktury.

[44] V nyní posuzovaném případě stanovila žalobkyně a) cenu za použití přístupových komunikací mimo jiné pomocí objektivního a relevantního koeficientu hmotnosti vlaku. Takto stanovenou cenu za použití přístupových komunikací žalobkyně a) uplatňuje vůči všem dopravcům stejně. Na základě této ceny tak umožňuje žalobkyně a) různým dopravcům užití přístupových komunikací za stejných podmínek. Na základě výše uvedeného dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že žalobkyně a) zvolený systém zpoplatnění vede v souladu s judikaturou Soudního dvora k rovnocennému a nediskriminačnímu zpoplatnění všech dopravců, kterým jsou poskytovány regulované služby uvedené v položce 3 části II výměru MF stejného druhu na stejné nebo podobné části železniční infrastruktury. Městský soud proto nepochybil, když stejně jako původní žalovaný neshledal cenu odvíjející se od objektivního koeficientu hmotnosti vlaku diskriminační.

IV. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[45] Nejvyšší správní soud neshledal kasační stížnost důvodnou, a proto ji zamítl podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s.

[46] Zároveň Nejvyšší správní soud rozhodl o nákladech řízení o kasační stížnosti podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka neměla v řízení úspěch, a právo na náhradu nákladů řízení proto nemá. Procesně úspěšnému žalovanému pak nevznikly v řízení náklady přesahující rámec nákladů jeho běžné úřední činnosti. Totéž platí i o žalobkyni a), které dle spisu žádné náklady v souvislosti s tímto řízením nevznikly.

[47] Osoba zúčastněná na řízení má podle § 60 odst. 5 s. ř. s. právo na náhradu jen těch nákladů řízení, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil. V tomto řízení však osobám zúčastněným na řízení žádná povinnost uložena nebyla, Nejvyšší správní soud neshledal ani jinou okolnost zvláštního zřetele hodnou, a proto osoby zúčastněné na řízení nemají právo na náhradu nákladů řízení.

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

V Brně dne 20. listopadu 2025

Mgr. Aleš Roztočil
předseda senátu