



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Lenky Krupíčkové a soudců Faisala Husseiniho a Davida Hipšra v právní věci žalobkyně: **Správa železnic, státní organizace**, se sídlem Dlážděná 7, Praha 1, proti žalovanému: **Úřad pro ochranu hospodářské soutěže**, se sídlem třída ktp. Jaroše 7, Brno, proti rozhodnutí předsedy Úřadu pro přístup k dopravní infrastruktuře ze dne 2. 11. 2018, sp. zn. UPDI-RPD0004/17, č. j. UPDI-2989/18-OPDI-SPR/KE, za účasti: **I) České dráhy, a. s.**, se sídlem Nábřeží Ludvíka Svobody 1222/12, Praha 1, **II) KŽC Doprava, s. r. o.**, se sídlem Meinlinova 336/1a, Praha 9, **III) PKP CARGO INTERNATIONAL, a. s.**, se sídlem Betonářská 14, Muglinov, Ostrava, zast. advokátem Mgr. Tomášem Kravčíkem, se sídlem Občanská 16, Ostrava, v řízení o kasačních stížnostech žalovaného a osoby zúčastněné na řízení I) proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 6. 9. 2024, č. j. 14 A 157/2023-126,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 6. 9. 2024, č. j. 14 A 157/2023-126, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

1. Vymezení věci

[1] Prvostupňovým rozhodnutím ze dne 15. 6. 2018, č. j. UPDI-1675/18-OPDI-SPR/AZ ÚPDI, Úřad pro přístup k dopravní infrastruktuře (dále jen „ÚPDI“) na základě žádostí podaných OZNŘ I) (České dráhy) a OZNŘ II) (KŽC Doprava) přezkoumal žalobkyní vydané Prohlášení o dráze celostátní a regionální platné pro přípravu jízdního řádu 2019 a pro jízdní řád 2019, účinné od 1. 12. 2017 (dále také jen „PoD“). ÚPDI přitom shledal, že ve vymezených částech je v rozporu s ustanoveními zákona č. 266/1994 Sb., o dráhách (dále jen „zákon o dráhách“). Prvostupňové rozhodnutí obsahovalo celkem 28 výroků, přičemž v některých z nich ÚPDI konstatoval, že vybrané části PoD jsou v rozporu s příslušnou

právní úpravou a v některých že nikoli. Proti rozhodnutí ÚPDI podala žalobkyně rozklad k předsedovi ÚPDI, konkrétně proti výroky 3, 4, 6, 8, 9, 15, 16, 18, 19, 22, 23 a 28. Předseda ÚPDI poté výrokem I. rozhodnutí označeného v záhlaví tohoto rozsudku zamítl rozklad v části, v níž byly napadeny výroky 3, 6, 8, 9, 15 až 19, 22 a 28 prvostupňového rozhodnutí a v tomto rozsahu rozkladem napadené rozhodnutí ÚPDI potvrdil. Výrokem II. svého rozhodnutí předseda ÚPDI zrušil výroky 14 a 23 prvostupňového rozhodnutí a v tomto rozsahu věc vrátil ÚPDI k novému projednání. Výrokem III. svého rozhodnutí předseda ÚPDI zrušil výrok 4 prvostupňového rozhodnutí a v tomto rozsahu řízení zastavil.

[2] Proti rozhodnutí předsedy ÚPDI podala žalobkyně žalobu k Městskému soudu v Praze. Touto žalobou se domáhala zrušení rozhodnutí předsedy ÚPDI a výroky 3, 15, 16 a 19 prvostupňového rozhodnutí.

[3] Vzhledem k tomu, že zákonem č. 464/2021 Sb., kterým se mění a ruší některé zákony v souvislosti se zrušením Úřadu pro přístup k dopravní infrastruktuře, byl s účinností od 1. 1. 2024 ÚPDI zrušen, jednal městský soud jako s žalovaným s Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže, na nějž dřívější působnost ÚPDI přešla.

[4] Městský soud věc v rozsahu žalobních bodů přezkoumal a shledal, že žaloba je důvodná, neboť žalobní námitky byly v rozsahu výroky 3 a 16 prvostupňového rozhodnutí důvodné. Městský soud tak zrušil napadené rozhodnutí částečně pro nepřezkoumatelnost (ve vztahu k otázkám, jimiž se zabýval výrok 3 prvostupňového rozhodnutí) a částečně pro nezákonnost (ve vztahu k otázkám, jimiž se zabýval výrok 16 prvostupňového rozhodnutí) a vrátil je žalovanému k dalšímu řízení. Zrušil přitom pouze výrok I. napadeného rozhodnutí, ostatní výroky rozhodnutí předsedy ÚPDI totiž nebyly žalobou napadeny, resp. žalobkyně proti nim nevznesla žádnou argumentaci.

[5] Městský soud předně poznamenal, že PoD je dle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 5. 2014, č. j. 1 As 28/2014-62, č. 3068/2014 Sb. NSS, jednostranným soukromoprávním jednáním vlastníka dráhy, které se svou povahou blíží veřejné nabídce podle § 1780 až 1784 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník. Dopravci však fakticky nemají možnost tuto nabídku neakceptovat, pokud chtějí dopravu na dráze provozovat – žalobkyně coby provozovatel naprosté většiny železničních drah v České republice je totiž přirozeným monopolistou. Je tedy nutné, aby bylo provozování dráhy striktně regulováno zákonem, a žalobkyně v prohlášení o dráze kladla dopravcům pouze takové podmínky, které jsou nezbytné, zakládají se na obecných právních předpisech a umožňují všem zájemcům se bez zákonem nepředvídaných překážek o provozování dopravních služeb ucházet.

[6] Ve vztahu k povinnosti žalobkyně projednat její interní předpisy s dopravci, jak ji konstatoval předseda ÚPDI ve svém rozhodnutí, resp. žalovaný ve výroku 3 prvostupňového rozhodnutí, se městský soud nejprve zabýval námitkami žalobkyně, že nebyla do PoD povinna zahrnout povinné projednání vydávaných interních předpisů s dopravci (kapitola 2.4.1 PoD). Ačkoli se prvostupňové i napadené rozhodnutí zabývají možnostmi přímého účinku práva EU na žalobkyni (což by mohlo vést k závěru o nutnosti projednat vnitřní předpisy žalobkyně s dopravci, resp. o právu dopravců tyto vnitřní předpisy připomínkovat), podle městského soudu závěry předsedy ÚPDI zcela opomíjejí některé klíčové úvahy a rozkladové námitky, a proto jsou neúplné a nepřezkoumatelné.

pokračování

Městský soud ovšem nesouhlasil se závěry žalobkyně, že ani v kontextu ustálené judikatury Soudního dvora EU (dále také jen „SDEU“) na ni přímý účinek nesprávně transponovaných směrnic nelze použít. Účelem přímého účinku směrnice (zde „*směrnice o bezpečnosti železnic*“¹) je umožnit aplikaci práva EU v co nejširším rozsahu, pokud stát opomněl takovou směrnicí transponovat. SDEU navíc podle městského soudu přistupuje k výkladu pojmu stát extenzivně, a zahrnuje do něj za splnění příslušných podmínek např. i orgány místní samosprávy či nezávislé entity mající na starosti věci veřejného zájmu. Městský soud tedy uzavřel, že není důvod, aby žalobkyně coby osoba zřízená a nepřímo kontrolovaná státem nemohla být považována za stát za účelem aplikace přímého účinku směrnice EU.

[7] Z hlediska (ne)přezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí v něm však městskému soudu chyběla – dle jeho mínění – klíčová úvaha, zda PoD, eventuálně i interní předpisy vydávané na základě § 22 odst. 1 písm. b) zákona o dráhách (tedy i interní předpisy žalobkyně), je možné považovat za vnitrostátní bezpečnostní předpisy ve smyslu směrnice o bezpečnosti železnic, konkrétně jejího čl. 8. Napadené rozhodnutí tedy podle městského soudu dostatečně nevysvětluje, z jakých důvodů považuje tyto dokumenty za vnitrostátní bezpečnostní předpisy ve smyslu zmiňované unijní úpravy. Podle městského soudu se také předseda ÚPDI dostatečně nevypořádal s námitkami žalobkyně týkajícími se toho, že k vydávání takových předpisů není zákonem zmocněna, a rovněž opomněl námitku týkající se pravomoci Drážního úřadu, který je podle žalobkyně takovou pravomocí nadán. Dále pak městský soud za projev nedostatečně vypořádané námítky označil také chybějící úvahu, jak se pravomoc žalobkyně liší či překrývá s pravomocí Drážního úřadu. Městský soud postrádal též úvahu, zda je namíste považovat za takové předpisy i interní předpisy jiných provozovatelů drah, protože žalobkyně není v České republice provozovatelem jediným.

[8] Ohledně problematiky přidělování kapacity dráhy v mimořádných situacích (výrok 16 prvostupňového rozhodnutí, resp. poslední dvě odrážky v rámci „*ad hoc přidělování kapacity dráhy*“ dle kapitoly 4.3.2 PoD) se městský soud zabýval otázkou, zda při mimořádných situacích dochází rovněž k přidělování drážní kapacity (což byl názor žalobkyně), nebo zda v takové situaci dochází pouze k operativnímu řízení provozu bez přidělování kapacity. Správní orgány podle městského soudu přesvědčivě vysvětlily, proč při mimořádných situacích nelze prakticky požadovat aplikaci ustanovení o přidělování kapacity dráhy. Jako příklady předseda ÚPDI uvedl například potřebu zajistit objezd nesjízdného úseku trati vyvolané živelnou událostí nebo nehodou, nutnost okamžitého řešení situace bez aplikace procesu vyřizování žádostí podle § 34b zákona o dráhách o přidělování kapacity dráhy po nabytí platnosti jízdního řádu, nebo nutnost operativně řešit maximální využití kapacity odklonové trasy bez ohledu na již přidělenou kapacitu na ní. Městský soud ovšem zdůraznil, že ačkoliv se při mimořádných situacích uplatňuje krizové, operativní řízení, může i v rámci tohoto řízení docházet k přidělování kapacity v krizovém režimu. Takový postup zajišťuje pružnost rozhodování a zároveň snaží o co nejmenší a co nejméně diskriminační omezení provozu. Městský soud tedy uzavřel, že není možné dovodit, že ve všech případech omezení infrastruktury nelze použít režim přidělování kapacity dráhy, jak se domnívaly správní orgány. Vzhledem k mimořádnosti

¹ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/49/ES ze dne 29. dubna 2004 o bezpečnosti železnic Společenství a o změně směrnice Rady 95/18/ES o vydávání licencí železničním podnikům a směrnice 2001/14/ES o přidělování kapacity železniční infrastruktury, zpoplatnění železniční infrastruktury a o vydávání osvědčení o bezpečnosti (Směrnice o bezpečnosti železnic)

takové situace a nutnosti rychle a pružně reagovat zákon takový postup přímo vyžaduje. Zrušení této části PoD bylo podle závěrů městského soudu nezákonné.

2. Kasační řízení

2.1 Kasační stížnost žalovaného

[9] Proti rozsudku městského soudu podal žalovaný (dále *stěžovatel*) dne 18. 9. 2024 kasační stížnost.

[10] Stěžovatel nejprve popsal skutkový stav věci a následně vymezil, že městský soud zrušil žalované rozhodnutí ze dvou důvodů: 1. napadené rozhodnutí je nepřezkoumatelné, protože v něm chybí úvaha, zda je PoD možné považovat za vnitrostátní bezpečnostní předpis v souladu se směrnicí o bezpečnosti železnic, a zda je žalobkyně zmocněna k vydávání vnitrostátních bezpečnostních předpisů (resp. jak je to v tomto směru se zmocněním Drážního úřadu); 2. ÚPDI vymezil protizákonnost přezkoumávaného PoD příliš extenzivně – podle městského soudu dlouhodobější omezení provozování dráhy nevylučují uplatnění procesu přidělování kapacity dráhy.

[11] Stěžovatel ve vztahu k prvnímu důvodu vymezenému v bodě [10] uvádí, že důvod pro zrušení, který městský soud uvedl v bodě 39 napadeného rozsudku, se míjí s podstatou věci. V přezkoumávané věci jde totiž o posouzení otázky, zda vnitřní předpisy žalobkyně, na které se vztahuje kapitola 2.4.1 posuzovaného PoD, jsou vnitrostátními bezpečnostními předpisy ve smyslu čl. 3 písm. h) směrnice o bezpečnosti železnic. ÚPDI dovedl, že PoD je v části uvedené ve výroku 3 prvostupňového rozhodnutí nezákonné, protože odebrává dopravcům právo na připomínkování, které dopravci podle uvedené směrnice ve vztahu k vnitrostátním bezpečnostním předpisům mají. Podle stěžovatele se však napadený rozsudek ve vztahu k výroku 3 prvostupňového rozhodnutí zabývá jinou otázkou, a to, zda je posuzované PoD vnitrostátním bezpečnostním předpisem ve smyslu čl. 3 písm. h) směrnice o bezpečnosti železnic.

[12] Stěžovatel se nedomnívá, že by napadené rozhodnutí bylo nepřezkoumatelné. Městský soud podle něj opomíjí fakt, že přezkoumávaným rozhodnutím je rozhodnutí o rozkladu, které z většiny opírá svoji argumentaci o prvostupňové rozhodnutí. Podle judikatury Nejvyššího správního soudu je nutné nahlížet na prvostupňové a druhostupňové rozhodnutí souhrnně, protože tvoří jeden celek (srov. rozsudek NSS ze dne 27. 2. 2013, č. j. 6 Ads 134/2012-47; pozn.: stěžovatel zde zřejmě omylem odkázal na rozsudek č. j. 6 Ads 134/2017-47, který však neexistuje). Prvostupňové rozhodnutí totiž podle stěžovatele odpovídá na otázky, které dle městského soudu nebyly v napadeném rozhodnutí o rozkladu zodpovězeny. K tomuto stěžovatel ještě odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 4. 2009, č. j. 9 Afs 70/2008-130.

[13] Stěžovatel dospívá k závěru, že z obou rozhodnutí (tedy prvostupňového i napadeného rozhodnutí o rozkladu) je patrné, že PoD je nutné považovat za vnitrostátní bezpečnostní předpis podle směrnice o bezpečnosti železnic. K tomu poznamenává, že není běžné, aby správní orgán musel odůvodňovat skutečnost, která zřetelně plyne z textu právní normy. Problematické povinností vztahujících se k obsahu PoD zpracovaného

pokračování

provozovatelem dráhy se věnuje kromě zákona o dráhách také již zmíněná směrnice o bezpečnosti železnic. V prvostupňovém rozhodnutí také ÚPDI výslovně uvádí, že vnitřní předpisy žalobkyně jsou vnitrostátními bezpečnostními předpisy a sama žalobkyně k nim tak přistupuje. Dle názoru stěžovatele obě rozhodnutí uvádějí důvody, na nichž stojí přijaté závěry, a vyhovují nastíněným judikатурním závěrům. Na tom nemění nic ani případné zmocnění Drážního úřadu, resp. tato otázka není v posuzovaném případě rozhodná. Proto nelze žalované rozhodnutí považovat za nepřezkoumatelné.

[14] Ve vztahu k druhému důvodu vymezenému v bodě [10] se stěžovatel nedomnívá, že by ÚPDI k vymezení protizákonnosti posuzovaného PoD přistoupil extenzivně. Městský soud totiž dovodil, že napadeným rozhodnutím zrušenou část PoD je nutné aplikovat širěji než pouze na mimořádné události ve smyslu § 22 vyhlášky 173/1995 Sb., kterou se vydává dopravní řád drah (dále jen „*vyhláška č. 173/1995 Sb.*“), tedy na okamžité, nepředvídatelné situace jako je například živelná událost nebo nehoda. Stěžovatel nesouhlasí se závěrem městského soudu, že ÚPDI prohlásil za rozpornou se zákonem o drahách zbytečně rozsáhlou část PoD, a napadené rozhodnutí je proto nezákonné. Fakticky jde podle stěžovatele totiž pouze o jednu část věty, kterou nelze nijak konkrétněji vymezit a nemůže tak být nezákonná jen zčásti. Podle stěžovatele tedy měl městský soud vyslovit rozpor dané části PoD se zákonem o dráhách. Vzhledem k tomu, že městský soud v napadeném rozsudku v bodě 54 a násl. popisuje, na jaké situace by mělo posuzované ustanovení PoD dopadat poté, co jej žalobkyně opraví, posoudil městský soud podle stěžovatele tuto otázku špatně, pakliže dovodil protizákonnost výroku I. napadeného rozhodnutí. Stěžovatel tedy uzavírá, že napadený rozsudek městského soudu je nepřezkoumatelný, protože městský soud sice dovodil, že posuzovaná část PoD by vedla k důsledkům rozporným se zákonem o dráhách, a dokonce poskytl návod, jak má být zjednána náprava, ovšem zároveň dovodil protizákonnost napadeného rozhodnutí. Tím vzniká rozpor mezi výrokem a odůvodněním takové intenzity, že to zakládá nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku.

[15] Na základě výše uvedeného stěžovatel navrhuje, aby Nejvyšší správní soud rozsudek městského soudu zrušil a vrátil mu věc k dalšímu řízení.

2.2 Kasační stížnost osoby zúčastněné na řízení I)

[16] Proti rozsudku městského soudu podala osoba zúčastněná na řízení I) (dále *stěžovatelka*) dne 20. 9. 2024 kasační stížnost.

[17] Stěžovatelka předslala, že není rozhodné, že v době podání kasační stížnosti již skončila platnost jízdního řádu, na který se posuzované PoD vztahovalo. Stěžovatelka předpokládá, že pokud bude žalovaný vázán názorem městského soudu v napadeném rozsudku, bude stejně posuzovat i jakékoliv následující prohlášení o dráze týkající se stěžovatelky, coby dopravce. Následně stěžovatelka rozvedla jednotlivé kasační námitky.

[18] Městský soud dovodil, že proti žalobkyni je možné se domáhat přímého účinku směrnice o bezpečnosti železnic s odkazem judikaturu Soudního dvora EU. Stěžovatelka proto připomíná, že podle rozsudků SDEU ze dne 12. července 1990, C 188/89, *Foster a další*, a ze dne 5. 3. 2004, C-157/02, *Rieser Internationale Transporte GmbH v Asfinag*, by státem ovládaná korporace musela být nadána příslušnými veřejnoprávními pravomocemi, aby

bylo možné se vůči ní domáhat přímého účinku směrnice. Žalobkyni ovšem takové pravomoci coby provozovatelce dráhy žádným zákonem svěřeny nebyly. Totéž platí o stěžovatelce, která je stejně jako žalobkyně zřízena na základě 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 (dále jen „zákon č. 77/2002 Sb.“). Ani ona není nadána zvláštními veřejnoprávními pravomocemi, které by ji odlišovaly od ostatních provozovatelů dráhy nebo provozovatelů drážní dopravy. Pokud by mělo být možné se vůči stěžovatelce jako jediné z provozovatelů drážní dopravy dovolávat přímého účinku směrnice, pak by byla stěžovatelka oproti jiným soutěžitelům na relevantních trzích diskriminována. Podle stěžovatelky je proto nutné odlišit dovolávání se přímého účinku směrnic od situace, kdy se stěžovatelka ve správním řízení domáhala eurokonformního výkladu vnitrostátního práva včetně transpozice unijních směrnic. Městský soud tedy podle závěrů stěžovatelky nesprávně dovodil, že se vůči žalobkyni a potažmo i stěžovatelce lze domáhat přímého účinku unijní směrnice jen proto, že jsou ovládány státem a jejich zřízení upravuje zákon č. 77/2002 Sb.

[19] V otázce povinnosti projednat interní předpisy žalobkyně s dopravci se stěžovatelka zaměřila především na použití unijních směrnic. Podle § 35 odst. 1 písm. a) a g) zákona o dráhách je vnitřní předpis o provozování dráhy vydávaný žalobkyní závazný i pro stěžovatelku coby dopravce. Dále podle § 22 odst. 1 písm. b) zákona o dráhách představuje vnitřní předpis opatření žalobkyně coby provozovatele dráhy, které se týká řízení dopravy ve smyslu čl. 56 odst. 1 písm. h) směrnice EP a Rady 2012/34 o vytvoření jednotného evropského železničního prostoru (dále jen „směrnice 2012/34“). Tato opatření mají být součástí zprávy o síti (terminologií směrnice), resp. součástí PoD (pojmoslovím zákona o dráhách²), i když pouze ve formě odkazu. Povinnost žalobkyně tyto předpisy se stěžovatelkou a dalšími dopravci projednat plyne přímo z § 33 odst. 1 zákona o dráhách. Městský soud tedy měl § 22 zákona o dráhách interpretovat konformně se směrnicí 2012/34. Stěžovatelka dále odkazuje na napadené rozhodnutí žalovaného, které stanovuje, že aby mohla žalobkyně plnit funkci provozovatele dráhy, musí získat schválení z hlediska bezpečnosti. Aby je získala a následně nepozbyla, musí splňovat i kritéria uvedená v čl. A. 4. přílohy II „nařízení č. 1169/2010“.³ Žalobkyně tak musí mít zavedeny postupy pro rozpoznání potřeby případné spolupráce s jinými subjekty (jako jsou železniční podniky), k nimž podle stěžovatelky bezpochyby patří projednávání předpisů závazných pro dopravce. Podle stěžovatelky tedy městský soud neměl napadené rozhodnutí o rozkladu zrušit jen proto, že se žalovaný údajně nevypořádal s odůvodněním interpretace směrnice o bezpečnosti železnic, která navíc není podle výše uvedeného vůči žalobkyni přímo účinná.

[20] Stěžovatelka souhlasí se závěrem městského soudu, že v případě nepředvídatelné situace, jako je například nehoda nebo živelná událost, se kapacita dráhy nepřiděluje. Ovšem nesouhlasí s jiným závěrem městského soudu, a sice, že operativní řízení nevylučuje proces přidělování kapacity dráhy. Stěžovatelka totiž poukazuje na nesoulad dvou ustanovení, která by se v takové situaci navzájem vylučovala. Při operativním řízení dráhy podle § 22 vyhlášky

² K této terminologii (a vztahu příslušných ustanovení zákona o dráhách a směrnice 2012/34) odkazuje NSS blíže na svůj rozsudek ze dne 13. 10. 2025, č. j. 8 As 29/2025-97, bod 35 a násl.

³ Nařízení Komise (EU) č. 1169/2010 ze dne 10. prosince 2010 o společné bezpečnostní metodě pro posuzování shody s požadavky pro získání schválení z hlediska bezpečnosti železnic

pokračování

č. 173/1995 Sb. by se měla přidělovat kapacita dráhy tak, že při střetu a převisu žádostí o kapacitu prohlásí žalobkyně podle § 34a odst. 5 zákona o dráhách dráhu za přetíženou; přitom se následně kapacita dráhy přiděluje primárně souborně pro osobní závazkovou dopravu, kombinovanou dopravu a mezinárodní nákladní dopravu. Stěžovatelka však provozuje i vlaky komerční dopravy mimo závazek veřejné služby, které by při přetížení neobdržely kapacitu dráhy ani zčásti, a tedy nemohly dráhu použít. Zde ovšem podle stěžovatelky nastává rozpor výše citované vyhlášky č. 173/1995 Sb. s § 34a odst. 5 zákona o dráhách, který při prohlášení dráhy za přetíženou stanovuje žalobkyni povinnost postupovat *takovým způsobem, aby nepříznivé dopady změn a omezení drážní dopravy u jednotlivých dopravců nepřesahovaly přiměřenou míru*. Při prohlášení dráhy za přetíženou by žalobkyně nemohla poptávku po kapacitě od dopravců provozujících osobní komerční dopravu nebo vnitrostátní nákladní dopravu uspokojit ani zčásti. Podle stěžovatelky je úprava přidělu kapacity dráhy podle § 34a odst. 5 zákona o dráhách neslučitelná s úpravou operativního řízení podle § 22 vyhlášky č. 173/1995 Sb.

[21] Stěžovatelka se dále vymezuje vůči názoru městského soudu vyslovenému v bodě 57 napadeného rozsudku, tedy, že „nelze souhlasit s argumenty předsedy ÚPDI, že by se jednou přidělená kapacita, kterou z důvodu mimořádné okolnosti nelze využít, transformovala do jakéhosi práva či povinnosti na využití dráhy např. v rámci odklonové trasy.“ Otázkou je, zda jde v případě změny trasy při omezení provozování dráhy o nový přiděl kapacity či operativní řízení podle § 22 vyhlášky č. 173/1995 Sb. Stěžovatelka v tomto ohledu poukazuje na rozsudek ze dne 8. 11. 2021, č. j. 11 A 71/2019-62, kterým městský soud rozhodl o správní žalobě proti rozhodnutí o přestupku žalobkyně spočívajícím v nezákonném omezení provozování části dráhy. V nyní projednávané věci se podle stěžovatelky městský soud zabýval stejnou právní otázkou. Podle stěžovatelky byl městský soud povinen tento právní názor respektovat a považovat jej pro sebe za závazný.

[22] Stěžovatelka také namítá nepřezkoumatelnost a zmatečnost napadeného rozsudku městského soudu. Z žaloby podle stěžovatelky jednoznačně vyplývá, že žalobkyně napadla výrok I rozhodnutí o rozkladu pouze v rozsahu, kterým žalovaný potvrdil výroky č. 3, 15, 16 a 19 prvostupňového rozhodnutí. Městský soud však zrušením výroku I rozhodnutí o rozkladu zrušil i ostatní, žalobou nenapadnuté výroky prvostupňového rozhodnutí (tedy výroky 6, 8, 9, 17, 18, 22 a 28). Městský soud tímto postupem podle stěžovatelky překročil meze dispoziční zásady a jednal ve věci bez návrhu. Stěžovatelka namítá, že pokud je ve formálně jednotném rozhodnutí obsaženo více materiálních rozhodnutí, je třeba provést test jejich oddělitelnosti a rozhodnout, zda jsou tato rozhodnutí vůči sobě v závislostním vztahu, nebo zda jsou na sobě nezávislá.

2.3 Vyjádření osoby zúčastněné na řízení II)

[23] Osoba zúčastněná na řízení II) se ztotožňuje s částí námitek uplatněných v obou kasačních stížnostech a postupně se k nim vyjadřuje. Především považuje obě správní rozhodnutí, tedy prvostupňové i nyní napadané rozhodnutí o rozkladu, za dostatečně odůvodněná a názor městského soudu o nedostacích v odůvodnění považuje za lichý. Zároveň ovšem nesouhlasí s některými námitkami v kasační stížnosti stěžovatelky. Navrhuje, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil, ovšem výlučně s ohledem

na věcné posouzení sporu, nikoli z důvodu neprovedení zmíněného testu oddělitelnosti výroků.

3. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[24] Jelikož rozsudek Městského soudu v Praze byl napaden dvěma kasačními stížnostmi, jejichž námitky se (částečně) nepřekrývají, vypořádává je Nejvyšší správní soud samostatně.

3.1 Kasační stížnost žalovaného

[25] Kasační stížnost je **důvodná**.

[26] Stěžovatel podává kasační stížnost z důvodů upravených v § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s., tedy namítá nezákonnost napadeného rozsudku z důvodu nesprávného posouzení právní otázky krajským (městským) soudem a pro nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku.

[27] Stěžovatel ve vztahu k námitce nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku namítá rozpor v závěrech městského soudu. Městský soud podle stěžovatele dovodil, že nezrušení přezkoumávané části PoD (kapitola „4.3.2 *Ad hoc* přidělení kapacity dráhy“, které se týkal výrok 16 prvostupňového rozhodnutí) by vedlo k rozporům se zákonem o drahách, a žalobkyni poskytl návod, jak by měla zjednat nápravu. To ovšem podle stěžovatele zakládá rozpor takové intenzity, že to má za následek nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku. Nadto byl nesprávný názor městského soudu podle kterého „*závěry předsedy ÚPDI, které potvrdilo plošné zrušení této části PoD (výrok 16 prvostupňového rozhodnutí), tudíž soud považuje za nezákonné*“. Stěžovatel v této souvislosti poukazuje na to, že ÚPDI v prvostupňovém rozhodnutí adekvátně a dostatečně přesně vymezil, kterou „*pasáž*“ PoD považuje za rozpornou se zákonem o drahách.

[28] Aby bylo zřejmé, o čem konkrétně správní orgány rozhodovaly, cituje Nejvyšší správní soud na tomto místě relevantní část kapitoly 4.3.2 PoD, jakož i přibližuje výroky jednotlivých rozhodnutí o odůvodnění, která se jich týkají.

[29] Dle kapitoly 4.3.2 PoD v rámci ad hoc přidělování kapacity dráhy „*SŽDC⁴ nabízí následující produkty:*

- *žádost o dlouhodobé ad hoc přidělení kapacity dráhy, kdy doba od přijetí žádosti do prvního požadovaného dne odjezdu vlaku je 20 a více pracovních dní (včetně dne podání žádosti) a zároveň je požadováno 20 a více dnů jízdy v rámci jedné žádosti,*
- *žádost o ad hoc přidělení kapacity dráhy „nad 3 dny“, kdy doba od přijetí žádosti do prvního požadovaného dne odjezdu vlaku je 3 a více pracovních dní (včetně dne podání žádosti),*

⁴ Dřívější označení žalobkyně bylo státní organizace Správa železniční dopravní cesty, a to až do nabytí účinnosti zákona č. 367/2019 Sb., kterým se mění zákon č. 266/1994 Sb., o drahách, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

pokračování

- *žádost o ad hoc přidělení kapacity dráhy „pod 3 dny“, kdy doba od přijetí žádosti do prvního požadovaného dne odjezdu vlaku je kratší než 3 pracovní dny (včetně dne podání žádosti),*
- *žádost o ad hoc přidělení kapacity dráhy pro technicko-bezpečnostní zkoušky drážních vozidel,*
- *žádost o ad hoc přidělení kapacity dráhy pro zkušební jízdy vozidel neschváleného typu nebo jízdy vyšší než traťovou rychlostí,*
- *žádost o ad hoc přidělení kapacity dráhy pro jízdy za účelem údržby infrastruktury SŽDC,*
- *žádost o ad hoc přidělení kapacity dráhy pro jízdy z důvodu omezení infrastruktury SŽDC,*
- *žádost o ad hoc přidělení kapacity dráhy pro jízdy z jiných důvodů na straně SŽDC.“*

[30] Dle výroku 16 prvostupňového rozhodnutí „*Kapitola 4.3.2 Ad hoc přidělení kapacity dráhy, první odstavec ve znění: „V rámci ad hoc přidělování kapacity dráhy SŽDC nabízí následující produkty...“*

,• *žádost o ad hoc přidělení kapacity dráhy pro jízdy z důvodu omezení infrastruktury SŽDC,*

• *žádost o ad hoc přidělení kapacity dráhy pro jízdy z jiných důvodů na straně SŽDC.“* Prohlášení 2019 je v rozporu s § 22 odst. 1 a § 23 odst. 1 písm. d) zákona o dráhách.

ÚPDI stanovuje SŽDC lhůtu 30 dnů ode dne nabytí právní moci tohoto rozhodnutí, po jejímž uplynutí nelze první odstavec kapitoly 4.3.2 Aktuálního prohlášení 2019 v uvedeném rozsahu použít“. V odůvodnění prvostupňového rozhodnutí ÚPDI k výroku 16 uvedl, že za problematické považuje poslední dvě citované odrážky, neboť se týkají jiné problematiky než odrážky předcházející. V takových případech má provozovatel dráhy postupovat dle § 23 odst. 1 písm. a) zákona o dráhách a § 22 odst. 2 vyhlášky č. 173/1995 Sb. Dle ÚPDI se totiž nejedná o požadavek dopravce o přiděl kapacity, ale o požadavek o vykonání práva využít přidělenou kapacitu, byť způsobem podle § 23 odst. 1 písm. d) zákona o dráhách. Provozovatel dráhy musí objezd umožnit, dopravce o něj musí projevit zájem a není možné, aby o tom rozhodoval provozovatel dráhy sám. Jelikož se fakticky nejedná o přiděl kapacity, nelze na daný požadavek dle ÚPDI uplatňovat § 34b zákona o dráhách. K věci pak ÚPDI dodal některé úvahy o lhůtách pro *ad hoc* žádosti, které v dané souvislosti rovněž shledal v kapitole 4.3.2 PoD problematickými. V tomto smyslu pak také žalovaný ve svém rozhodnutí ve výroku I potvrdil výrok 16 prvostupňového rozhodnutí.

[31] Nejvyšší správní soud zde uvádí, že otázkou, zda městský soud shora přiblíženou problematiku posoudil věcně správně, se bude zabývat s ohledem na podrobnou kasační argumentaci stěžovatelky až v další části tohoto rozsudku, která se týká právě kasační stížnosti stěžovatelky. Nyní se věnuje jen tomu, zda je napadený rozsudek ve zde zvažované otázce nepřezkoumatelný. Nejvyšší správní soud i přes to, že část odůvodnění není formulována zcela jasně, považuje napadený rozsudek daném směru za přezkoumatelný.

[32] Nepřezkoumatelný by rozsudek byl v tom případě, pokud by z něj nebylo možné seznat, a to ani při zohlednění celkového kontextu důvodů, jaký názor krajský (městský) soud zaujal ve vztahu ke skutkovým a právním otázkám podstatným pro rozhodnutí projednávané věci (usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 5. 12. 2017, č. j. 2 As 196/2016-123, č. 3668/2018 Sb. NSS, bod 29). Za nesrozumitelné lze obecně považovat takové soudní rozhodnutí, jehož výrok je vnitřně rozporný, kdy nelze zjistit, zda soud žalobu zamítl nebo o ní odmítl rozhodnout, případy, kdy nelze seznat co je výrok a co odůvodnění, dále rozhodnutí, z něhož není patrné, které osoby jsou jeho adresátem, rozhodnutí s nevhodnou formulací výroku, která má za následek, že rozhodnutí nikoho nezavazuje apod. (rozsudek NSS ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003-75, č. 133/2004 Sb. NSS).

[33] Nejvyšší správní soud v tomto smyslu prostudoval odůvodnění napadeného rozsudku a shledal, že namítanou nepřezkoumatelností, a to ani ve smyslu nesrozumitelnosti či vnitřní rozpornosti, netrpí.

[34] To, že městský soud v napadeném rozsudku poskytl žalobkyni „návod k nápravě,“ nezakládá v celkových souvislostech případu vnitřní rozpor odůvodnění, resp. rozpor mezi výrokem rozsudku a jeho odůvodněním, a *a priori* nečiní rozsudek městského soudu nepřezkoumatelným. Městský soud totiž v odůvodnění napadeného rozsudku hovořil toliko o „širší aplikaci“ PoD ve vztahu k výkladu pojmu mimořádná událost ve smyslu § 22 vyhlášky č. 173/1995 Sb. Městský soud se totiž ve vztahu k tomuto žalobnímu bodu zabýval otázkou, zda v rámci mimořádných situací dochází rovněž k přidělování drážní kapacity nebo pouze k operativnímu řízení provozu bez přidělování kapacity. Správní orgány podle městského soudu správně vysvětlily, proč při mimořádných událostech nelze prakticky požadovat aplikaci ustanovení o přidělování kapacity dráhy (např. potřeba zajistit objezd úseku trati, který je nesjízdný v důsledku živelné události nebo nehody). Zrušená část PoD však podle městského soudu dopadala nejen na tyto situace, ale obecně na přidělování kapacity dráhy z důvodu omezení infrastruktury žalobkyně (při dlouhodobějších omezeních). Právě v tomto smyslu měla podle městského soudu žalobkyně do budoucna nakládat s různými situacemi a dle okolností postupovat cestou tzv. operativního řízení bez přidělování kapacity, potažmo prostřednictvím přidělování kapacity. Tento závěr městského soudu však Nejvyšší správní soud nehodnotí jako nepřezkoumatelný či vnitřně rozporný. Jde o právní hodnocení, které zjevně přezkumu podrobit lze (jak plyne i z další části tohoto rozsudku, věnované kasační stížnosti stěžovatelky). Správnosti tohoto právního hodnocení se bude Nejvyšší správní soud ovšem zabývat až dále. Nyní konstatuje, že rozsudek městského soudu je přezkoumatelný. Na tom nic nemění ani poznámka městského soudu o „*plošné[m] zrušení této části PoD*“, která by sice mohla na první pohled působit nejasně, ale je v konečném důsledku zřejmé, že se vztahuje ke zrušení té části PoD, která byla definována ve výroku 16 prvostupňového rozhodnutí (viz body [29] a [30] výše).

[35] Nejvyšší správní soud však považuje za důvodnou tu část stěžovatelovy stížnosti, která se týká závěru městského soudu o nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí ohledně otázky, zda vnitřní předpisy žalobkyně, na které se vztahuje kapitola 2.4.1 PoD, jsou vnitrostátními bezpečnostními předpisy dle směrnice o bezpečnosti železnic.

pokračování

[36] Městský soud se sice poměrně podrobně vypořádal s otázkou, zda lze vůči žalobkyni uplatňovat přímý účinek unijní směrnice, resp. proč by žalobkyně mohla být považována za stát za účelem přímého účinku směrnice (k tomu blíže v další části rozsudku), avšak ve zbytku v zásadě konstatoval jen to, že se žalovaný dostatečně nevypořádal s námitkami obsaženými v rozkladu proti prvostupňovému rozhodnutí. V tomto ohledu však stěžovatel příhodně upozorňuje na rozsudek č. j. 6 Ads 134/2012-47, podle něhož (jakož i podle další judikatury Nejvyššího správního soudu) je nutné nahlížet na prvostupňové a druhostupňové rozhodnutí souhrnně, protože tvoří jeden celek. Nejvyšší správní soud zde zmiňuje také svůj rozsudek ze dne 30. 9. 2025, č. j. 9 As 226/2024-43, v jehož bodě 38 uvedl, že „[n]a rozhodnutí správních orgánů obou stupňů je totiž nutno nahlížet jako na jeden celek (zásada jednotnosti řízení). Mohou se vzájemně argumentačně doplňovat v obou směrech (srov. rozsudky NSS ze dne 22. 7. 2008, č. j. 2 As 20/2008-73, a ze dne 31. 10. 2014, č. j. 6 As 161/2013-25). Mezery v odůvodnění rozhodnutí o odvolání, které by jinak způsobovaly jeho nepřezkoumatelnost, proto mohou zaplnit argumenty obsažené již v rozhodnutí prvního stupně a naopak“. Podle stěžovatele přitom prvostupňové rozhodnutí odpovídá na otázky, které dle městského soudu nebyly v napadeném rozhodnutí o rozkladu zodpovězeny.

[37] V tomto směru považuje Nejvyšší správní soud závěry městského soudu o nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí za minimálně předčasné. Městský soud se skutečně nezabýval tím, zda lze odpovědi na otázky uvedené v rozkladu nalézt v rozhodnutích správních orgánů v obou stupních, zda se tedy tato rozhodnutí dostatečně doplňují. Minimálně na stranách 15 a 16 přitom prvostupňové rozhodnutí problematiku toho, zda lze vnitřní předpisy žalobkyně považovat za bezpečnostní předpisy ve smyslu směrnice o bezpečnosti železnic, blíže hodnotí. Bude proto v dalším řízení na městském soudě, aby se touto otázkou podrobně zabýval a vyhodnotil, zda lze napadené rozhodnutí s přihlédnutím k prvostupňovému rozhodnutí (a k obsahu rozkladu) skutečně považovat za nepřezkoumatelné.

3.2 Kasační stížnost osoby zúčastněné na řízení I)

[38] Kasační stížnost je důvodná.

[39] Stěžovatelka podává kasační stížnost z důvodů upravených v § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s., tedy namítá nezákonnost napadeného rozsudku z důvodu nesprávného posouzení právní otázky městským soudem a jeho nepřezkoumatelnost.

[40] Nesprávností právního posouzení věci stěžovatelka podrobně argumentuje ve vztahu k závěrům, které městský soud přijal ohledně kapitoly 4.3.2 PoD (*ad hoc* přidělování kapacity), konkrétně k posledním dvěma odrážkám zabývajícím se jednotlivými „produkty“ žalobkyně (viz bod [29] výše).

[41] V případě daných „produktů“ žalobkyně hovoří o *ad hoc* „přidělení“ kapacity dráhy pro jízdy z důvodu omezení infrastruktury SŽDC a z jiných důvodů na straně SŽDC. V tomto směru je však třeba brát v potaz, že pojem „přidělu“ (přidělování kapacity dráhy) je v zákoně o dráhách definován a nelze s ním proto nakládat libovolně, tedy například jej používat i pro situace, s nimiž jej zákon nespojuje.

[42] Dle § 2 odst. 11 zákona o dráhách *přidělení kapacity dráhy se rozumí jednání umožňující využití takového dílu z celkové kapacity dráhy, kterého je zapotřebí pro požadovanou trasu vlaku.* Podle § 23 odst. 1 písm. a) zákona o dráhách *provozovatel dráhy celostátní nebo regionální anebo veřejně přístupné vlečky je kromě povinností uvedených v § 22 odst. 1 a 2 povinen a) umožnit dopravcům využití přidělené kapacity dráhy, a to alespoň poskytnutím služeb souvisejících s užitím dráhy a služeb souvisejících s provozem drážních vozidel na dráze; minimální rozsah a obsah těchto služeb stanoví prováděcí právní předpis.* Proces přidělování kapacity dráhy a principy, které jej ovládají, jsou upraveny v § 32 a násl. zákona o dráhách. Zákon o dráhách se na mnoha místech zabývá také tím, jak reagovat na některé specifické situace související s přidělením kapacity dráhy (např. § 23 odst. 7 při prohlášení dráhy za přetíženou, § 23b při omezení provozování dráhy). S účinností od 1. 4. 2017 zákon o dráhách obsahuje § 34b, označený jako *přidělování kapacity dráhy po nabytí platnosti jízdního řádu*, také úpravu přidělování *ad hoc*, tj. „*vyřizování jednotlivých žádostí standardně již za platnosti jízdního řádu, kdy se přiděluje zbylá kapacita infrastruktury*“ (důvodová zpráva k zákonu č. 319/2016 Sb., kterým se mění zákon č. 266/1994 Sb., o dráhách, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, která reaguje na terminologii směrnice 2012/34 – viz její čl. 48).

[43] Při provozování dráhy samozřejmě může docházet ke změnám, která ovlivňují možnost realizace již přidělené kapacity dráhy. Zákon o dráhách takové situace reflektuje např. v § 23b odst. 1, dle kterého *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 činností ohrožujících bezpečnost nebo plynulost drážní dopravy na dráze, nebo

c) narušení provozuschopnosti dráhy živelní nebo mimořádnou událostí a provádění činností spojených s obnovením provozuschopnosti.

[44] Kapitola 4.3.2 PoD tak ve své části, kterou považovaly správní orgány za nezákonnou, reaguje také na situace, které jsou popsány v citovaném § 23b odst. 1 zákona o dráhách.

[45] Je třeba v této souvislosti zohlednit také navazující § 23b odst. 2 zákona o dráhách, který vytyčuje, že *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).

pokračování

[46] Městský soud přitom správně vzal v potaz tzv. operativní řízení dráhy, které se může uplatnit v některých případech, které jsou upraveny v § 23b odst. 1 zákona o dráhách. Konkrétně jde o situace dle § 22 odst. 2 vyhlášky č. 173/1995 Sb., podle kterého *operativní řízení drážní dopravy uplatňuje provozovatel dráhy při mimořádnostech v drážní dopravě, jimiž jsou zpoždění, výluky kolejí, odklony vlaků pro nesjízdnost traťových úseků, zavedení mimořádných vlaků. Přitom zajišťuje, aby kapacita jednotlivých úseků dráhy pro organizování drážní dopravy byla maximálně využita například při použití jízd vlaků ve sledu*; § 22 odst. 2 vyhlášky pak dále upravuje přednost v jízdě vlaků ve stanoveném pořadí.

[47] Městský soud také správně konstatoval, že při „*mimořádnostech v drážní dopravě*“ zahrnujících okamžité a nepředvídatelné situace, jako je například živelná událost či nehoda, se uplatňuje operativní řízení drážní dopravy. Městský soud však v kontextu posuzované věci dospěl k nesprávnému a paušalizujícímu závěru, že dlouhodobější omezení na dráze nevylučují přidělování kapacity dráhy. Městský soud totiž přehlédl úpravu dle § 23b odst. 3 až 5 zákona o dráhách a skutečnosti, které z ní vyplývají.

[48] Dle § 23b odst. 3 zákona o dráhách *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 činností 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.*

[49] Z citovaného § 23b odst. 3 zákona o dráhách tak vyplývá, jak má provozovatel dráhy postupovat, *překračuje-li předpokládaná doba omezení 24 hodin*. Okolnosti, za kterých má provozovatel dráhy zpracovat *plán omezení provozování dráhy nebo její části* z § 23b odst. 3 zákona o dráhách rovněž vyplývají a zjevně lze pod ně podřadit situace, kterými se zabýval výrok 16 prvostupňového rozhodnutí – případy související s omezením infrastruktury a jinými důvody na straně žalobkyně. Pokud tedy předpokládané omezení nepřekračuje 24 hodin a jde o případy upravené v § 22 odst. 2 vyhlášky č. 173/1995 Sb., uplatní se operativní řízení drážní dopravy. Pokud tomu tak není, přichází na pořad dne proces zpracování a projednání plánu omezení provozování dráhy nebo její části dle § 23b odst. 4 zákona o dráhách,⁵ a to podle vodítek obsažených v § 23b odst. 5 zákona o dráhách.⁶ Jde tedy o proces a podobu vytvoření tzv. výlukového jízdního řádu, jak k němu ve vztahu k § 23b zákona o dráhách hovoří již zmiňovaná důvodová zpráva k zákonu č. 319/2016 Sb., přičemž

⁵ *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 "přídělcem"), 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.*

⁶ *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.*

na toto ustanovení navazuje úprava podle § 21a vyhlášky č. 173/1995 Sb.; toto ustanovení je ostatně nadepsáno jako *Organizace řízení drážní dopravy při plánovaném omezení provozování dráhy*.

[50] S ohledem na výše uvedené je pak rozhodné, že ani v případě operativního řízení drážní dopravy, ani v případě omezení provozování dráhy nebo její části ústící ve zpracování příslušného plánu (resp. výlukového jízdního řádu), nedochází k přidělování kapacity ve smyslu § 34 zákona o dráhách. Prvotní iniciativu zde také nemá vyvíjet ten, kdo disponuje přidělem, nýbrž provozovatel dráhy, který dle zákona zpracovává návrh plánu omezení provozování dráhy, projednává jej s dotčenými dopravci a žádá dle § 23c zákona o dráhách o jeho schválení žalovaným. I v tomto aspektu jsou tedy části PoD, kterých se týkal výrok 16 prvostupňového rozhodnutí, problematické (pakliže tedy počítají s *žádostmi o přiděl*). Neobstojí tedy konstrukce městského soudu, podle které „*tyto dlouhodobější omezení na železniční dráze nijak nevylučují přidělování kapacity dráhy*“, a podle níž ani operativní řízení drážní dopravy, ani plán omezení provozování dráhy (který městský soud zřejmě označuje také jako „*krizový plán*“) neznamenaají v určitých situacích překážku pro přidělování kapacity dráhy.

[51] Shora uvedené závěry pak podporuje i rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 6. 2023, č. j. 5 As 116/2021-111, č. 4498/2023 Sb. NSS, dle jehož bodu 47 „[p]rovozovatelům 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. [...] Vybrzení 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“.

[52] Dlužno poznamenat, že vztahem mezi přidělováním kapacity dle § 34 zákona o dráhách a přijímáním plánu omezení provozování dráhy nebo její části se již zabýval i sám městský soud, a to v rozsudku č. j. 11 A 71/2019-62 (v němž posuzoval potřebu dodržení postupu dle § 21a vyhlášky č. 173/1995 Sb. v rámci pravidel předpokládaných v § 23b odst. 5 zákona o dráhách), na který stěžovatelka upozorňovala (viz bod [21]). Se závěry, které v něm městský soud vyslovil, se Nejvyšší správní soud nyní ztotožňuje. Ty jsou pak vyjádřeny zejména v bodě 56, dle kterého „*přijetím výlukového jízdního řádu nedochází k přidělování kapacity ve smyslu § 34 zákona o dráhách, neboť kapacita jako taková byla dopravci již dříve řádně přidělena. Jedná se o řešení výjimečné situace omezující kapacitu dráhy, kvůli níž je nezbytné přistoupit ke konkrétním omezením provozování dráhy v podobě změny rozsahu dosud přidělené kapacity, na níž se ovšem nic nemění a ta stále zůstává v platnosti. Omezení provozování dráhy a na to navazující organizace omezení dopravy podle § 23b odst. 5 zákona o dráhách a § 21a Vyhlášky na straně jedné a přidělení kapacity podle § 34 zákona o dráhách na straně druhé jsou proto zcela odlišné procesy*“.

[53] Na okraj pak Nejvyšší správní soud podotýká, že není důvodná dílčí námitka stěžovatelky, podle které se městský soud v nyní posuzovaném případě dopustil nezákonnosti už jen tím, že zaujal jiný právní názor než v rozsudku č. j. 11 A 71/2019-62. Městský soud je totiž vázán toliko judikaturou nařízeného soudu; jednotlivé senáty městského soudu nejsou bez dalšího vázány závěry vyslovenými v rozhodnutích jiných senátů městského soudu. Jde o zcela jinou situaci, než na kterou v souvislosti s rozsudkem

pokračování

Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 5. 2024, č. j. 9 As 66/2023-72, č. 4615/2024 Sb. NSS, upozorňuje stěžovatelka. Daný rozsudek se totiž týká především tzv. kasační závaznosti (k pojmu blíže body 36 a násl. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 23. 2. 2022, č. j. 1 Azs 16/2021-50, č. 4321/2022 Sb. NSS), přičemž z něj plyne, že krajský (městský) soud je při *opakovaném posuzování stejné věci* v zásadě vázán svým dříve vysloveným právním názorem, a to bez ohledu na konkrétní senát, kterému byla věc přidělena. Nyní však nejde o *opakované posuzování stejné věci*, nýbrž o posuzování zcela odlišných případů, byť částečně vycházejících ze stejné právní úpravy.

[54] Stěžovatelka dále nesouhlasí se závěry městského soudu vyslovenými v bodech 36 až 38 napadeného rozsudku, kde městský soud dospěl k závěru, že se vůči žalobkyni lze domáhat přímého účinku směrnice o bezpečnosti železnic. Stěžovatelka se domnívá, že v kontextu judikatury SDEU (konkrétně rozsudky ve věcech C-188/89 a C-157/02; viz bod [18]) by státem ovládaná korporace musela být nadána příslušnými veřejnoprávními pravomocemi, které by ji odlišovaly od ostatních provozovatelů dráhy nebo provozovatelů drážní dopravy, aby bylo možné se vůči ní domáhat přímého účinku směrnice. Totéž platí i o stěžovatce, jelikož jsou společně s žalobkyní zřizovány zákonem č. 77/2002 Sb. Lze tedy poznamenat, že paradoxně tak stěžovatelka brojí proti závěrům, které městský soud vyslovil především vůči žalobkyni. Je však zřejmé, tyto závěry promítá i na svoji pozici. To však nic nemění na tom, že se městský soud vyslovoval především vůči žalobkyni a Nejvyšší správní soud se tak stížnostní argumentací bude zabývat zejména s ohledem na tuto skutečnost. Zároveň lze podotknout, že se stěžovatelka dostává do argumentačně složité pozice, pakliže hájí stanovisko, že směrnice o bezpečnosti železnic „*není vůči žalobkyni bezprostředně účinná*“ a zároveň se vůči žalobkyni domáhá „*eurokonformní interpretace*“, že vnitřní předpis dle § 22 odst. 1 písm. d) zákona o dráhách je „*opatření žalobkyně jakožto provozovatele dráhy, které se týká řízení dopravy ve smyslu čl. 56 odst. 1 písm. b)*“ směrnice 2012/34.⁷ Z toho stěžovatelka dovozuje povinnost žalobkyně projednat vnitřní předpisy podle § 22 odst. 1 písm. b) zákona o dráhách s dopravci (k tomu zmiňuje i význam nařízení č. 1169/2010).

[55] Nejvyšší správní soud konstatuje, že nemá proč se odlišovat od závěru městského soudu vyjádřeného konstatováním, že „*není důvod, proč by žalobkyně, jakožto osoba zřízená a nepřímou kontrolovaná státem (viz § 27 až 30 již citovaného zákona č. 77/2002 Sb. o akciové společnosti České dráhy a státní organizaci Správa železnic), za účelem obhospodařování státního majetku, mající na starosti věc veřejného zájmu – správu a provoz železniční dráhy, nemohla být považována za stát za účelem aplikace přímého účinku směrnice EU*“ (viz bod 38 napadeného rozsudku a tam také bližší odůvodnění). Toto konstatování je podpořeno i recentní judikaturou Nejvyššího správního soudu, podle které nelze z hlediska unijního práva předem vyloučit pohled na žalobkyni jako na „*součást státu*“ (rozsudek NSS ze dne 22. 8. 2025, č. j. 5 As 162/2024-44, bod 33). Na tom nic nemění ani to, že žalobkyně není vykonavatelem veřejné moci a prohlášení o dráze celostátní a regionální je podle zákona

⁷ Viz však rozsudek č. j. 5 As 116/2021-111, dle jehož bodu 41 (ve vztahu ke stěžovatce) „*unijní a v návaznosti na ni rovněž vnitrostátní právní úprava, která musí být v daném ohledu skutečně vykládána eurokonformně, vychází 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 34/2012 železničních podniků) na přístup k železniční infrastruktuře za transparentních, spravedlivých a nediskriminačních podmínek*“.

o dráhách jednostranným soukromoprávním jednáním vlastníka drah (rozsudek NSS č. j. 5 As 162/2024-44, bod 37, rozsudek č. j. 1 As 28/2014-62, bod 40, či rozsudek NSS ze dne 31. 3. 2025, č. j. 8 As 178/2023-51, bod 29). V nynější věci totiž jde o perspektivu unijního práva, a to pro účely přímého účinku směrnice. Rovněž v rozsudku ze dne 13. 10. 2025, č. j. 8 As 29/2025-97, Nejvyšší správní soud v bodě 54 žalobkyni zmiňuje jakožto „odnož státu“, byť ve vazbě na tam řešenou problematiku. Nejvyšší správní soud tak ke „specifické povaze“ žalobkyně uvedl, že „[t]a 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 [...] 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.“

[56] Stěžovatelka také ve své podstatě nezpochybňuje všechny důvody, na kterých městský soud postavil svůj závěr o přímém účinku směrnice o bezpečnosti železnic na žalobkyni. V zásadě pouze s odkazem na rozsudek ve věci C-188/89 (resp. rozsudek C-157/02) tvrdí, že by pro tento účel musela být žalobkyně nadána veřejnoprávními pravomocemi. Městský soud však odkázal na vícero rozhodnutí SDEU, která tvořila východisko jeho úvah. Zároveň stěžovatelka nezohledňuje další vývoj judikatury SDEU. Zde Nejvyšší správní soud odkazuje zejména na rozsudek SDEU ze dne 10. 10. 2017, C-413/15, *Elaine Farrell*. V něm SDEU odpovídal na předběžnou otázku: „Musí být kritérium uvedené v bodě 20 rozsudku ze dne 12. července 1990, *Foster a další* (C-188/89, EU:C:1990:313), týkající se otázky, co je odnoží členského státu, chápáno tak, že jednotlivé složky tohoto kritéria mají být uplatňovány a) kumulativně, nebo b) samostatně?“. SDEU v bodě 28 daného rozsudku odpověděl tak, že „[j]ak v podstatě uvedla generální advokátka v bodech 53 a 77 svého stanoviska, podmínka vyžadující, aby dotýčný subjekt podléhal autoritě nebo dohledu státu, a podmínka, aby byl nadán výjimečnými pravomocemi ve srovnání s těmi, které vyplývají z pravidel použitelných ve vztazích mezi jednotlivci, tedy nemohou být kumulativní (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 4. prosince 1997, *Kampelmann a další*, C-253/96 až C-258/96, EU:C:1997:585, body 46 a 47, a ze dne 7. září 2006, *Vassallo*, C-180/04, EU:C:2006:518, bod 26).“

[57] Stěžovatelce se tedy nepodařilo vyvrátit shora uvedené závěry městského soudu týkající se pozice a povahy žalobkyně a možného přímého účinku směrnice o bezpečnosti železnic. Otázkou přímého účinku vůči stěžovatelce se napadený rozsudek nezabýval, a proto se touto problematikou nebude nyní zabývat ani Nejvyšší správní soud.

[58] Městský soud také nijak nepochybil, pakliže se posouzení věci věnoval z pohledu možného přímého účinku směrnice o bezpečnosti železnic. Právě z tohoto hlediska se věci dominantně zabývalo jak prvostupňového rozhodnutí, tak žalobou napadené rozhodnutí. Nařízení č. 1169/2010, které stěžovatelka v této souvislosti připomíná, daná rozhodnutí zmiňují spíše okrajově. Logicky se pak i žaloba týkala primárně otázek spojených s přímou aplikací směrnice o bezpečnosti železnic. Směrnice 2012/34, v souladu s níž požaduje

pokračování

stěžovatelka věc eurokonformně vykládat, pak nebyla ve správních rozhodnutích zvažována a přirozeně se jí proto nezabývala ani žaloba. Městský soud se proto správně v souladu se zásadou dispoziční věnoval sporu na půdorysu, který vytýčila žaloba.

[59] Nejvyšší správní soud přitom v souvislosti se zde rozebíranými námitkami připomíná, že závěr městského soudu o nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí ohledně toho, zda vnitřní předpisy žalobkyně je třeba považovat za bezpečnostní předpisy dle unijního práva, považuje za předčasný (viz vypořádání kasační stížnosti stěžovatele). Touto otázkou se městský soud bude zabývat v dalším řízení.

[60] Nejvyšší správní soud také konstatuje, že kasační stížnost stěžovatelky považoval za důvodnou z hlediska nesprávného právního posouzení městského soudu ohledně otázek spojených s vadami kapitoly 4.3.2 PoD, jak byly vymezeny ve výroku 16 prvostupňového rozhodnutí. Nedůvodnou ji shledal ohledně námitek týkajících se přímého účinku směrnice o bezpečnosti železnic. Pokud jde o kasační stížnost stěžovatele, shledal ji Nejvyšší správní soud nedůvodnou z hlediska tvrzené nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku ohledně posouzení otázek, k nimž se vztahoval výrok 16 prvostupňového rozhodnutí a zároveň důvodnou z hlediska závěrů městského soudu o nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí ve vztahu k posouzení, zda jsou vnitřní předpisy žalobkyně bezpečnostními předpisy dle unijního práva. To by postačovalo ke zrušení napadeného rozsudku. Nelze však pominout ani námitky stěžovatelky, že městský soud neprovedl test oddělitelnosti jednotlivých výroků správních rozhodnutí. Také touto otázkou se bude muset městský soud v dalším řízení zabývat.

[61] Nejvyšší správní soud k výše uvedenému připomíná, že se žalobkyně žalobou domáhala zrušení rozhodnutí předsedy ÚPDI a výroků 3, 15, 16 a 19 prvostupňového rozhodnutí, jimiž se zabýval výrok I rozhodnutí předsedy ÚPDI (viz body [1] a [2]). Městský soud napadeným rozsudkem zrušil celý výrok I rozhodnutí předsedy ÚPDI, a to za situace, kdy shledal žalobu důvodnou v rozsahu, v jakém se týkala výroků 3 a 16 prvostupňového rozhodnutí; ve zbytku ji považoval za nedůvodnou (viz bod [4]). Za takové situace se ale měl městský soud zabývat možnou oddělitelností jednotlivých výroků. V daném případě to znamená zejména to, zda nemohl výrok I rozhodnutí předsedy ÚPDI zrušit pouze v rozsahu, v jakém se týkal výroků 3 a 16 prvostupňového rozhodnutí (ve zbytku totiž posoudil prvostupňové rozhodnutí i výrok I rozhodnutí předsedy ÚPDI jako zákonné).

[62] V dalším řízení tak městský soud věc znovu posoudí, a dospěje-li k závěru o důvodnosti žaloby ve vztahu k určitému výroku prvostupňového rozhodnutí, uváží možné zrušení výroku I napadeného rozhodnutí pouze v omezeném rozsahu. V tomto směru Nejvyšší správní soud odkazuje svou na judikaturu týkající se možnosti oddělení jedné části rozhodnutí od jejího zbytku, resp. dělitelnosti výroků. Například v rozsudku ze dne 22. 5. 2025, č. j. 1 Afs 244/2024-51, tak v bodech 26 až 28 uvedl, že „[k] otázce částečného zrušení napadeného rozhodnutí Nejvyšší správní soud již dovodil, že „není a priori vyloučeno, aby soudy ve správním soudnictví zrušily jen některý z výroků žalobou napadeného rozhodnutí nebo část některého z nich. Dělitelnost výroku rozhodnutí žalovaného přitom závisí nejen na výroku samotném, ale rovněž na oddělitelnosti posouzení skutkových a právních otázek, tedy na odůvodnění rozhodnutí ve vztahu k tomuto výroku,

resp. některé jeho části' (rozsudek NSS ze dne 20. 6. 2024, č. j. 10 Afs 59/2023 - 38, bod 19 a judikatura tam citovaná). Pokud krajský soud zruší rozhodnutí jako celek, ačkoliv shledá důvodnou námitku týkající se pouze části výroku správního rozhodnutí, a přitom nijak neodůvodní nerozdělitelnost rozhodnutí, zatíží své rozhodnutí nepřezkoumatelností (rozsudek NSS ze dne 30. 1. 2019, č. j. 2 Ads 30/2018 - 39, bod 13 a judikatura tam citovaná; či nověji rozsudek ze dne 3. 4. 2025, č. j. 7 Afs 315/2024 - 28, body 10 až 13 a judikatura tam citovaná).

[27] Specificky při přezkumu daňových rozhodnutí kasační soud již uvedl, že dokonce – v situaci, kdy je zamítnuto několik odvolání proti platebním výměrům jedním výrokem – je „možné prostřednictvím čísel jednacích jednotlivých rozhodnutí správce daně jednoznačně vymezit, která část výroku rozhodnutí žalovaného se zrušuje, respektive která rozhodnutí správce daně se zrušují“ (rozsudek NSS ze dne 20. 9. 2022, č. j. 4 Afs 306/2020 - 70, bod 42). V nyní projednávané věci je situace jednodušší v tom, že o odvolání proti každému platebnímu výměru rozhodl žalovaný jednotlivými výroky.

[28] Povinnost zrušit správní rozhodnutí pouze v nezákonné části, je-li to možné, je zcela v souladu se zásadou procesní ekonomie, neboť nevede ke zbytečnému pokračování správního řízení v části, kterou soud shledal v souladu se zákonem (rozsudek NSS č. j. 4 Afs 306/2020 - 70, bod 42). Opomenout v tomto ohledu nelze ani to, že pouze částečné zrušení napadeného správního rozhodnutí umožňuje žalobci podat v rozsahu zamítnutí žaloby kasační stížnost a bránit se proti jeho závěrům rovnou, bez nutnosti absolvovat další „procesní kolečko“ správního řízení (§ 104 odst. 2 s. ř. s., usnesení rozšířeného senátu ze dne 1. 7. 2015, č. j. 5 Afs 91/2012 - 41, č. 3321/2016 Sb. NSS, bod 60). V dalším řízení se tak krajský soud – dospěje-li opět k závěru o částečné důvodnosti žaloby – zaměří na to, zda jeho závěrům odpovídá nutnost zrušit napadené rozhodnutí celé, anebo pouze v rozsahu některých výroků“ (k dané problematice Nejvyšší správní soud odkazuje také např. na své rozsudky ze dne 22. 11. 2023, č. j. 5 Afs 238/2022-37, ze dne 9. 6. 2016, č. j. 6 As 63/2016-40, ze dne 30. 7. 2008, č. j. 2 As 45/2008-60, či ze dne 9. 2. 2021, č. j. 8 As 398/2018-58).

4. Závěr a náklady řízení

[63] Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že kasační stížnosti byly důvodné, proto zrušil rozhodnutí městského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 s. ř. s.); vypořádáním kasačních námitek se Nejvyšší správní soud vyslovil také k námitkám vzneseným osobou zúčastněnou na řízení II). V dalším řízení je městský soud vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem (§ 110 odst. 4 s. ř. s.). Městský soud se tedy v dalším řízení bude zabývat zejména tím, zda je rozhodnutí předsedy ÚPDI ve spojení s prvostupňovým rozhodnutím v části týkající se výroku 3 prvostupňového rozhodnutí skutečně nepřezkoumatelné; otázky týkající se kapitoly 4.3.2 PoD, jak se jí dotýká výrok 16 prvostupňového rozhodnutí a ve spojení s ním rozhodnutí předsedy ÚPDI, posoudí v intencích shora vysloveného právního názoru Nejvyššího správního soudu. Městský soud také zohlední, pokud by i nadále dospěl k závěru o částečné důvodnosti žaloby, v jakém rozsahu je případně třeba zrušit rozhodnutí předsedy ÚPDI. Městský soud v novém rozhodnutí rovněž rozhodne také o náhradě nákladů nynějšího kasačního řízení (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

pokračování

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

V Brně dne 2. prosince 2025

Lenka Krupičková
předsedkyně senátu