



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Barbary Pořízkové a soudců JUDr. Štěpána Výborného a JUDr. Tomáše Herce v právní věci žalobkyně: **České dráhy, a.s.**, se sídlem Nábřeží L. Svobody 1222/12, Praha 1, proti žalovanému: **Úřad pro ochranu hospodářské soutěže**, se sídlem třída Kpt. Jaroše 1926/7, Brno, proti rozhodnutí předsedy Úřadu pro přístup k dopravní infrastruktuře ze dne 3. 11. 2022, č. j. UPDI-3553/22/KP, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 13. 2. 2024, č. j. 15 A 108/2022-90,

t a k t o :

- I. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 13. 2. 2024, č. j. 15 A 108/2022-90, a rozhodnutí předsedy Úřadu pro přístup k dopravní infrastruktuře ze dne 3. 11. 2022, č. j. UPDI-3553/22/KP, **se ruší a věc se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný **je povinen** zaplatit stěžovatelce náhradu nákladů řízení o žalobě a o kasační stížnosti ve výši **9 000 Kč** ve lhůtě jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Úřad pro přístup k dopravní infrastruktuře (dále jen „Úřad“) zahájil dne 23. 6. 2020 u žalobkyně státní dozor podle zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád), jehož předmětem bylo mimo jiné plnění povinností podle § 42a až § 42c zákona č. 266/1994 Sb., o drahách. Úřad zjistil, že stěžovatelka je provozovatelkou celostátní dráhy mezi železničními stanicemi Praha Vršovice – seřaďovací nádraží a Praha Jih a dále v obvodech železničních stanic Praha Jih, Bohumín a Děčín, hlavní nádraží (dále jen „dotčené úseky celostátní dráhy“). Na těchto úsecích provozovala též drážní dopravu, která nesloužila výhradně k zajištění provozování této dráhy. Současně zjistil, že stěžovatelka vlastní pozemky v obvodu dráhy železničních stanic včetně pozemků pod dráhou. Tyto pozemky užívá Správa železnic, státní organizace (dále jen „Správa železnic“), které

stěžovatelka vystavila faktury na zaplacení 2 833 965 000 Kč včetně DPH z titulu bezdůvodného obohacení.

[2] Rozhodnutím ze dne 21. 9. 2022, č. j. UPDI-3034/22/UM (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“), uznal Úřad stěžovatelku vinnou ze spáchání přestupku podle § 51 odst. 4 písm. v) ve spojení s § 42c odst. 1 zákona o dráhách, protože v období od 15. 1. 2020 do 13. 7. 2022 nezřídila odštěpné závody, jejichž prostřednictvím měla povinnost provozovat drážní dopravu odděleně od provozování dráhy. Za uvedené jednání jí Úřad uložil pokutu ve výši 1 000 000 Kč. Úřad dospěl k závěru, že stěžovatelka je provozovatelkou dráhy též v rozsahu jí vlastněných pozemků v železničních stanicích. Rovněž k těmto úsekům dráhy se vztahuje její povinnost zřídit odštěpný závod. Při stanovení výše pokuty přihlédl zejména ke skutečnosti, že částky fakturované Správě železnic se pohybují v řádu miliard korun a mohou způsobit narušení hospodářské soutěže na trhu, zejména v důsledku křížového subvencování.

[3] Rozklad žalobkyně proti prvostupňovému rozhodnutí předseda Úřadu v záhlaví specifikovaným rozhodnutím zamítl a prvostupňové rozhodnutí potvrdil.

[4] Předseda Úřadu konstatoval, že pozemky, které byly předmětem vystavených faktur, jsou součástí dráhy ve smyslu § 2 odst. 1 zákona o dráhách. Tvzení žalobkyně, že dráha a pozemek pod ní jsou dvě samostatné věci, považoval za mylné. Předseda Úřadu vyšel ze směrnice Evropského parlamentu a Rady 2012/34/EU ze dne 21. 11. 2012 o vytvoření jednotného evropského železničního prostoru (dále jen „směrnice č. 2012/34/EU“), podle níž je obsah pojmu „provozování dráhy“ širší než obsah samotného provozování dráhy uvedeného v zákoně o dráhách. Provozovatelem dráhy není pouze subjekt, který zabezpečuje a obsluhuje dráhu a organizuje drážní dopravu, ale je to ve skutečnosti subjekt, který vykonává některé činnosti, které provozovateli dráhy zákon ukládá. Žalobkyně vykonala hlavní činnosti podle § 2 odst. 12 zákona o dráhách, neboť se jimi rozumí rovněž činnosti související se sjednáním a výpočtem ceny a s výběrem platby za užití dráhy. Předseda Úřadu zohlednil, že faktury vystavené Správě železnic budou hrazeny z veřejných prostředků, čímž by došlo k nedovolenému převodu finančních prostředků z jedné oblasti do druhé, jak vyplývá ze směrnice 2012/34/EU. Podmínku pro zřízení odštěpného závodu podle § 42c odst. 1 zákona o dráhách proto nelze vázat pouze na zabezpečování a obsluhu dráhy a organizování drážní dopravy. Při eurokonformním výkladu zákona o dráhách byla žalobkyně povinna odštěpný závod zřídit. Předseda Úřadu dále konstatoval, že Úřad stěžovatelce nezakázal přijímat nájemné, ale dospěl k závěru, že stěžovatelka byla povinna zřídit odštěpný závod. K námitce znemožnění křížového financování předseda žalovaného poukázal na směrnici Evropského parlamentu a Rady 2016/2370/EU ze dne 14. 12. 2016, kterou se mění směrnice 2012/34/EU, pokud jde o otevření trhu vnitrostátních služeb v přepravě cestujících po železnici a správu a řízení železniční infrastruktury (dále jen „směrnice č. 2016/2370/EU“). Jejím účelem je kontrola dodržování zákazu převodu veřejných finančních prostředků z jedné oblasti do druhé a sledování použití příjmů z poplatků za infrastrukturu a zisků z ostatních obchodních činností. Správa železnic dané prostředky do ceny za užití dráhy započíst nemohla, protože se nejednalo o náklady způsobené jízdou vlaku. Faktury mohly být uhrazeny v rozporu s čl. 6 odst. 4 směrnice č. 2016/2370/EU z veřejných finančních prostředků, čímž mohla být stěžovatelka potenciálně zvýhodněna oproti ostatním soutěžitelům. Žalovaný nepřisvědčil námitkám stran nepřiměřené výše a likvidačního charakteru udělené pokuty.

pokračování

[5] Žalobu proti rozhodnutí předsedy Úřadu zamítl Městský soud v Praze (dále jen „městský soud“) nyní napadeným rozsudkem. V průběhu řízení před městským soudem nabyt dne 1. 1. 2024 účinnosti zákon č. 464/2023 Sb., kterým se mění a ruší některé zákony v souvislosti se zrušením Úřadu pro přístup k dopravní infrastruktuře. Nabytím účinnosti zákona č. 464/2023 Sb. došlo ke zrušení Úřadu a jeho působnost přešla na Úřad pro ochranu hospodářské soutěže (čl. X body 1 a 2 tohoto zákona). Městský soud proto následně jednal jako se žalovaným s Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže.

[6] Městský soud přisvědčil Úřadu, že pojem „dráha“ je širším pojmem než pojem „stavba dráhy“. Stavba dráhy je *de facto* pojem stavebního práva a není jí již existující dráha ani žádné její existující součásti. Závěr o tom, že vlastník pozemku nemusí být vždy vlastníkem anebo provozovatelem dráhy na tomto pozemku, platí pouze v souvislosti se stavbou dráhy. Pozemky v obvodu dráhy a pozemky pod železničními stanicemi jsou součástí dráhy podle § 2 odst. 1 zákona o dráhách.

[7] Úřad podle městského soudu správně shledal, že stěžovatelka vystavením faktur za užití pozemků, které jsou součástí dráhy, stanovila cenu za užití dráhy, čímž vykonala jednu z hlavních činností provozovatele dráhy. Současně není sporu o tom, že stěžovatelka na daných pozemcích provozovala drážní dopravu. Dospěl proto k závěru, že provozovala dráhu a současně drážní dopravu, takže měla povinnost zřídit odštěpný závod ve smyslu § 42c odst. 1 zákona o dráhách. Jestliže jej nezřídila, byla sankcionována v souladu se zákonem. Skutečnost, zda bylo provozováním dráhy ve smyslu § 42c odst. 1 zákona o dráhách také účtování ceny za užití pozemků pod dráhou, mohla mít vliv pouze na rozsah protiprávního jednání, a tedy případně na výši uložené sankce. Nemohla však mít vliv na závěr o spáchání přestupku, neboť jeho skutková podstata byla naplněna již provozováním dráhy a současně drážní dopravy na dotčených úsecích celostátní dráhy.

[8] Městský soud nepřisvědčil stěžovateli, že se Úřad dovolával přímého účinku směrnice č. 2012/34/EU. Skutečnost, že správní orgány obou stupňů vykládaly některé pojmy za pomoci eurokonformního výkladu, není totéž, co přímý účinek směrnice. Podstatná část rozhodných ustanovení zákona o dráhách je v podstatě transpozicí relevantních směrnic Evropské unie, zejména směrnic č. 2012/34/EU a č. 2016/2370.

[9] Městský soud shledal uloženou pokutu ve výši 1 000 000 Kč za zákonnou a nikoli zjevně nepřiměřenou. Správní orgány pokutu přezkoumatelným, uceleným a koherentním způsobem odůvodnily. Uložená pokuta není likvidační.

II. Kasační stížnost

[10] Proti rozsudku městského soudu podává žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) kasační stížnost.

[11] Stěžovatelka namítá, že žádost o vydání bezdůvodného obohacení za užívání pozemků pod dráhou provozovanou jiným subjektem nepatří mezi činnosti, kterými se zabezpečuje a obsluhuje dráha nebo organizuje drážní doprava. Namítaného přestupku se proto nemohla dopustit. Uložená pokuta by měla být výrazně snížena a uložena při dolní hranici zákonné sazby.

[12] Stěžovatelka uvádí, že zákon o drahách rozlišuje mezi vlastníkem dráhy na straně jedné a provozovatelem dráhy na straně druhé, přičemž nerozumí závěru městského soudu, proč se v nyní posuzovaném případě nejednalo o stavbu dráhy, která není podle § 5 odst. 1 zákona o drahách součástí pozemku. Provozovatel dráhy navíc potřebuje k provozu dráhy úřední povolení dle § 11 zákona o drahách, jímž stěžovatelka ve vztahu k pozemkům pod dráhou provozovanou Správou železnic nedisponovala. Za tímto účelem městskému soudu navrhla, aby požádal Ministerstvo dopravy jakožto drážní správní úřad o dobrozdání, zda vlastníky či pronajímatele drážních pozemků, kteří nevykonávají činnosti podle § 2 odst. 3 zákona o drahách, považuje za provozovatele dráhy. Městský soud však bez adekvátního důvodu provedení tohoto důkazu odepřel. S argumentací stěžovatelky se městský soud vůbec nevypořádal, čímž napadený rozsudek učinil nepřezkoumatelným.

[13] Městský soud podle stěžovatelky nesprávně zohlednil výkon hlavních činností jako provozování dráhy. Pokud by měl zákonodárce v § 42c odst. 1 zákona o drahách na mysli výkon hlavních činností, použil by slov „výkon hlavních činností“, nikoli slov „provozování dráhy“. Hlavní činnosti podle § 2 odst. 12, respektive § 32 odst. 3 zákona o drahách vykonává provozovatel dráhy nebo nezávislý přidělcce vůči dopravcům, nikoli vůči jinému provozovateli dráhy. Pokud tedy stěžovatelka vyžadovala od Správy železnic jakožto provozovatelky dráhy vydání bezdůvodného obohacení za užívání svých pozemků pod dráhou, nemohlo se pojmově jednat o výkon hlavních činností podle § 2 odst. 12, respektive § 32 odst. 3 zákona o drahách. Stěžovatelka nesouhlasí s městským soudem, že vystavením faktur za užití svých pozemků stanovila cenu za užití dráhy. Závěr městského soudu je rozporný i s právní úpravou cenotvorby za užití dráhy. Byla to Správa železnic, která ve smyslu § 2 odst. 12 zákona o drahách stanovila cenu za užití dráhy (cena byla stanovena v prohlášení o dráze, které vydala Správa železnic). Stěžovatelka požadovala provedení důkazu příslušnými prohlášeními o dráze, čemuž však městský soud chybně nevyhověl. Stěžovatelka rovněž navrhla provedení důkazu příslušnými cenovými výměry Ministerstva financí, avšak i tyto důkazy městský soud nesprávně neprovedl.

[14] Za nepravdivou považuje stěžovatelka argumentaci městského soudu (body 72 a 73 napadeného rozsudku), podle níž nerozporovala skutečnost, že provozuje dráhu ve vztahu ke svým pozemkům pod dráhou provozovanou Správou železnic. Stěžovatelka provozuje pouze dráhu na dotčených úsecích celostátní dráhy v délce 46 km. To činí ve svém souhrnu 65 km z celkových 9396 km celostátní dráhy (0,69 % z celkové délky celostátní dráhy). Rozsah, v jakém skutečně provozuje dráhu, je zanedbatelný a neodůvodňuje uložení pokuty v maximální výši. Nemohlo ani dojít k ohrožení či narušení hospodářské soutěže. Úřad nemohl sám posoudit jako předběžnou otázku narušení hospodářské soutěže, tu mohl posoudit pouze Úřad pro ochranu hospodářské soutěže.

[15] Stěžovatelka namítá nepřiměřenou výši uložené pokuty. Městský soud chybně nezkoumal poměr mezi příjmy a výdaji za provozování dráhy (včetně propadu příjmů z jízdného v důsledku epidemie Covid-19 při zachování vysokých fixních nákladů) a nevzal v potaz naprosto zanedbatelný rozsah dráhy podle hlášení o dráze, který stěžovatelka skutečně provozuje. K argumentaci stěžovatelky se městský soud adekvátně nevyjádřil, bez dalšího převzal tvrzení žalovaného, věc nesprávně právně posoudil a zatížil napadený rozsudek nepřezkoumatelností.

III. Vyjádření žalovaného

pokračování

[16] Žalovaný se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil s důvody napadeného rozsudku a navrhl kasační stížnost zamítnout.

[17] Městský soud se podle žalovaného vypořádal se všemi základními námitkami stěžovatelky. S ohledem na zásadu volného hodnocení důkazů městský soud také zvážil relevanci stěžovatelkou navržených důkazů, nicméně správně dospěl k závěru, že pro rozhodnutí o věci samé zcela postačuje obsah správního spisu.

[18] Žalovaný k věcným stěžovatelčiným námitkám zdůrazňuje, že stěžovatelka byla v rozhodné době provozovatelkou dráhy na dotčených úsecích celostátní dráhy, jakož i provozovatelkou drážní dopravy, která nesloužila výhradně k zajištění provozování této dráhy. Již jen touto skutečností byly naplněny kumulativní podmínky zakládající její povinnost zřídit odštěpný závod, což po dlouhou dobu neučinila. Rovněž další sporné pozemky jsou součástí dráhy (respektive železniční infrastruktury ve smyslu § 2 odst. 1 zákona o drahách) a nevztahuje se na ně právní režim stavby dráhy podle § 5 zákona o drahách. Žalovaný setrvává na názoru, že přenecháním těchto pozemků k užití Správě železnic za úplatu stěžovatelka naplnila předpoklady pro provozování dráhy, respektive vykonávala činnost provozovatele dráhy. Stěžovatelka vykonávala činnost související se sjednáním a výpočtem ceny a s výběrem platby za užití dráhy v rozsahu svých pozemků, tedy jednu z hlavních činností podle § 2 odst. 12 zákona o drahách. Námitka absence úředního povolení dle § 11 zákona o drahách postrádá relevanci.

[19] K námitkám týkající se výše uložené pokuty žalovaný uvádí, že Úřad detailně posoudil veškeré relevantní aspekty a okolnosti mající vliv na konečnou výši uložené pokuty. S ohledem na závažnost spáchaného přestupku stanovil pokutu v maximální, zákonem umožněné výši, a to i s přihlédnutím k základním funkcím takové pokuty. Vzhledem k majetkovým poměrům stěžovatelky má žalovaný za to, že uložená pokuta není likvidační. Městský soud se správně zdržel jakékoliv její moderace.

IV. Další podání účastníků řízení

[20] Stěžovatelka v replice na vyjádření žalovaného zopakovala kasační argumentaci. Zopakovala, že rozsah tvrzeného přestupku měl být významně zúžen a toto zúžení se mělo projevit ve výši uložené pokuty. Osoba se nestává provozovatelkou dráhy pouze z toho důvodu, že vlastní pozemky pod dráhou, resp. tyto pozemky přenechá k úplatnému užívání nebo žádá vydání bezdůvodného obohacení z jejich užívání. Městský soud chybně dovodil, že povinnost zřídit odštěpný závod se váže k výkonu hlavních činností, a nikoli k provozování dráhy. Stěžovatelka zopakovala, že ke sporným pozemkům nemá vydáno úřední povolení dle § 11 zákona o drahách.

[21] Žalovaný v reakci na repliku stěžovatelky setrval na své dřívější argumentaci. Napadený rozsudek nadále považuje za dostatečně odůvodněný a zákonný. Opakuje, že je nutno rozlišovat dráhu a stavbu dráhy. Podle žalovaného stále platí, že požadovala-li stěžovatelka vydání bezdůvodného obohacení za užívání pozemků, naplnila předpoklady pro provozování dráhy, resp. vykonávala činnosti provozovatele dráhy. Pro danou věc není podstatné, zda stěžovatelce byla povolena činnost dle zákona o drahách, nýbrž zda ji fakticky vykonávala. Žalovaný nadále považuje uloženou pokutu za přiměřenou.

V. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[22] Nejvyšší správní soud konstatuje, že kasační stížnost je přípustná, byla podána osobou k tomu oprávněnou, včas a z důvodů, které zákon připouští. Za stěžovatele jedná pověřená osoba s vysokoškolským právnickým vzděláním, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie. Následně kasační soud přezkoumal rozsudek městského soudu v mezích rozsahu kasační stížnosti a v ní uplatněných důvodů, jakož i z hlediska možných vad, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[23] Kasační stížnost je důvodná.

[24] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil, zda je rozsudek městského soudu přezkoumatelný. Nepřezkoumatelný rozsudek zpravidla vůbec nenabízí prostor k úvahám o námitkách věcného charakteru, a je tudíž nezbytné jej zrušit.

[25] Za nepřezkoumatelné (pro nedostatek důvodů) lze označit zejména takové rozhodnutí, v němž soud zcela opomene vypořádat některou z uplatněných námitek (viz například rozsudky NSS ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004-73, č. 787/2006 Sb. NSS, či ze dne 8. 4. 2004, č. j. 4 Azs 27/2004-74), resp. pokud z jeho odůvodnění není zřejmé, proč soud nepovažoval za důvodnou právní argumentaci a proč námitky účastníka považuje za liché, mylné nebo vyvrácené, a to zejména tehdy, jde-li o právní argumentaci, na níž je postaven základ žaloby (viz rozsudek NSS ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005-44, č. 689/2005 Sb. NSS). Z napadeného rozsudku je seznatelné, jakými argumenty stěžovatelky a žalovaného se městský soud zabýval a na základě jakých konkrétních úvah dospěl k vyřčeným závěrům. Městský soud výslovně konstatoval (bod 71 napadeného rozsudku), že stěžovatelka vystavením faktury za užití svých pozemků, které jsou součástí dráhy, stanovila cenu za užití dráhy, čímž vykonala jednu z hlavních činností provozovatele dráhy. K tomuto závěru dospěl s odkazem na citovaná ustanovení zákona o drahách, důvodovou zprávu k tomuto zákonu i komentářovou literaturu. Nelze tedy tvrdit, že řádně neposoudil, zda aktivitu stěžovatelky spočívající v požadavku na vydání bezdůvodného obohacení lze považovat za výkon hlavních činností podle § 2 odst. 12 zákona o drahách. Městský soud rovněž náležitě vypořádal žalobní námitky týkající se výše uložené pokuty, a to dílem vlastní právní úvahou a dílem souhlasem se závěry žalovaného rozhodnutí. Tento postup nezpůsobuje nepřezkoumatelnost rozsudku, protože skutečnost, že se krajský soud do velké míry ztotožní se závěry a úvahami žalovaného správního orgánu či na ně v některých částech v souladu se zásadou hospodárnosti a ekonomie řízení odkáže, samo o sobě nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku nemůže založit (rozsudky NSS ze dne 27. 7. 2007, č. j. 8 Afs 75/2005-130, č. 1350/2007 Sb. NSS, či ze dne 29. 5. 2013, č. j. 2 Afs 37/2012-47). Nejvyšší správní soud přisvědčuje stěžovateli pouze potud, že městský soud nikterak nereagoval na její námitku, že jí ve vztahu k pozemkům pod dráhou nebylo vydáno úřední povolení k provozování dráhy. Tato skutečnost však sama o sobě nezpůsobuje nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku. Povinnost orgánů soudní moci svá rozhodnutí řádně odůvodnit nelze interpretovat jako požadavek na detailní odpověď na každou jednotlivou dílčí námitku; podstatné je, aby se soud vypořádal se všemi námitkami základními (viz např. rozsudek NSS ze dne 3. 11. 2015, č. j. 2 Afs 143/2015-71). Těmto požadavkům městský soud dostal, neboť vyslovil jednoznačné závěry, pro které stěžovatelku

pokračování

považoval za provozovatelku dráhy. Této skutečnosti odpovídá obsáhlá stěžovatelčina polemika s vyslovenými závěry.

[26] Stěžovatelka dále namítá, že městský soud neprovedl jí navržené důkazy. Soudy ovšem nemají povinnost provést každý účastníkem navržený důkaz (srov. § 52 odst. 1 s. ř. s.), mají pouze povinnost vysvětlit, z jakého důvodu jej neprovedly. Tomuto požadavku městský soud v napadeném rozsudku dostál, neboť vysvětlil, že pro rozhodnutí o věci samé zcela postačuje obsah správního spisu. Nejvyšší správní soud se ve shodě s městským soudem nedomnívá, že pro posouzení věci bylo významné dobrozdání Ministerstva dopravy jako drážního správního úřadu, zda vlastníky nebo pronajímatele drážních pozemků považuje za provozovatele dráhy. Žalovaný i městský soud přdestřeli náležité úvahy, proč je nutno stěžovatelku jako vlastníka pozemku považovat za provozovatelku dráhy, požadovala-li po Správě železnic úplatu za jejich přenechání k užívání. Na tyto závěry nemohlo mít žádný vliv dobrozdání ministerstva dopravy. Stejně platí také o prohlášeních o dráze, neboť tato prohlášení sama o sobě nemohla překonat vyřčené závěry správních orgánů a městského soudu. Cenovými výměry jako právními předpisy (viz rozsudek NSS ze dne 6. 8. 2010, č. j. 2 Ao 3/2010-55, č. 2141/2010 Sb. NSS) rovněž nemuselo být prováděno dokazování. Dokazování slouží ke zjištění skutkového děje, tj. vztahuje se ke skutkovým, nikoli právním otázkám, a v souladu se zásadou *iura novit curia* (soud zná právo) se nedokazuje obsah právních předpisů. Nejvyšší správní soud tedy neshledal pochybení městského soudu v neprovedení stěžovatelkou navržených důkazů.

[27] Jádrem nyní posuzovaného sporu je naplnění předpokladů pro spáchání přestupku nezřízení odštěpného závodu podle § 51 odst. 4 písm. v) ve spojení s § 42c odst. 1 zákona o dráhách. Stěžovatelka se měla dopustit přestupku tím, že nedostála své povinnosti zřídit odštěpný závod, přestože provozovala dráhu a současně drážní dopravu, která nesloužila výhradně k zajištění provozování této dráhy. Provozování dráhy měla uskutečňovat na dotčených úsecích celostátní dráhy, jakož i ve vztahu k dráze, resp. pozemkům, za které požadovala po Správě železnic vydání bezdůvodného obohacení. Stěžovatelka popírá, že by i v druhém případě naplnila zákonné parametry činnosti provozovatele dráhy.

[28] Nejvyšší správní soud považuje za nutné nejprve popsat základní právní rámec požadavku na zřízení odštěpného závodu podle § 42c odst. 1 zákona o dráhách.

[29] Zákonem č. 77/2002 Sb., o akciové společnosti České dráhy, státní organizaci Správa železnic a o změně zákona č. 266/1994 Sb., o dráhách, ve znění pozdějších předpisů, a zákona č. 77/1997 Sb., o státním podniku, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 77/2002 Sb.“), byla dosavadní Státní organizace České dráhy rozdělena na stěžovatelku a Správu železniční dopravní cesty, státní organizaci (nyní Správa železnic). Účinností tohoto zákona se stěžovatelka stala provozovatelkou drážní dopravy (§ 8 odst. 1 zákona č. 77/2002 Sb.), zatímco na Správu železnic přešlo provozování dráhy (§ 21 odst. 1 zákona č. 77/2002 Sb.). Zákon č. 77/2002 Sb. stanovil podmínky pro rozdělení majetku mezi vzniknuvší subjekty. Podle § 7 ve spojení s § 4 odst. 2 tohoto zákona na stěžovatelku přešel majetek, s nímž hospodařila její předchůdkyně vyjma majetku, který přešel na Správu železnic (§ 20 odst. 1 téhož zákona).

[30] Právní úpravu týkající se provozování dráhy a drážní dopravy obsahuje zákon o dráhách. Na formování jeho obsahu se do značné míry podílela unijní normotvorba

související s vytvářením jednotného evropského železničního prostoru. Významná je zejména transpozice směrnice č. 2012/34/EU, jejímž cílem bylo dosažení nezávislosti správce železniční infrastruktury (provozovatele dráhy) na provozovateli drážní dopravy (dopravci). Na ni následně navázala směrnice č. 2016/2370/EU, která stanovila podmínky pro finanční a personální oddělení provozovatele dráhy od dopravců. Výsledkem transpozice této směrnice byla rovněž ustanovení § 42a až § 42c zákona o drahách, včetně sporované povinnosti zřídit odštěpný závod podle § 42c odst. 1 zákona o drahách.

[31] Zákon o drahách nedefinuje pojem drážní dopravy, avšak z jeho obsahu je zřejmé, že se jím rozumí pohyb drážních vozidel po dráze (viz část sedmá zákona o drahách). Dráhou je podle § 2 odst. 1 zákona o drahách *cesta určená k pohybu drážních vozidel včetně pevných zařízení potřebných pro zajištění bezpečnosti a plynulosti drážní dopravy*. Součástí dráhy dále vymezuje § 9 vyhlášky č. 177/1995 Sb., kterou se vydává stavební a technický řád drah. Tato vyhláška mezi součástí dráhy řadí železniční spodek (prostor pod kolejemi), železniční svršek (koleje, pražce, výhybky atd.) či železniční přejezd. Dále jsou součástí dráhy *budovy a zařízení určené k organizování, zabezpečení a řízení drážní dopravy a k uspokojování přepravních potřeb a poskytování služeb spojených s přepravou veřejnosti, včetně inženýrských sítí nutných k jejich provozování* (§ 9 písm. i)), jakož i *pozemky v obvodu dráhy s výjimkou pozemků v obvodech dep a dílen kolejových vozidel, přístupové komunikace pro cestující a pro přepravu věcí včetně veřejně přístupných dopravních ploch* (§ 9 písm. j)). Ustanovení § 5 odst. 1 zákona o drahách pak vymezuje pojem „stavba dráhy“ jako *stavbu cesty určené k pohybu drážních vozidel a stavbu, která rozšiřuje, doplňuje, mění nebo zabezpečuje dráhu bez ohledu, zda je v obvodu dráhy či nikoliv*. Podle věty druhé naposledy citovaného ustanovení *stavba dráhy není součástí pozemku*.

[32] Pro posouzení nyní hodnocené věci je zároveň klíčovým výklad pojmu „provozování dráhy“. Provozováním dráhy jsou podle § 2 odst. 3 zákona o drahách *činnosti, kterými se zabezpečuje a obsluhuje dráha a organizuje drážní doprava*. Jedná se o soubor činností, které jsou blíže upraveny ve vyhlášce Ministerstva dopravy č. 173/1995 Sb., kterou se vydává dopravní řád drah (dále jen „vyhláška č. 173/1995 Sb.“). Zabezpečováním dráhy se rozumí *stanovení způsobu a podmínek pro označování zařízení dráhy, návěstění, stanovení podmínek viditelnosti návěstidel a podmínky pro určení zábrzdne vzdálenosti* (§ 3 vyhlášky č. 173/1995 Sb.). Obsluha dráhy slouží k řízení jízdy drážních vozidel na dráze a realizuje se například pomocí dopraven a stanovišť (§ 11 vyhlášky č. 173/1995 Sb.). Organizací drážní dopravy se rozumí *stanovení způsobu a podmínek pro řízení drážní dopravy, zjednodušené řízení drážní dopravy, sledování drážního vozidla, sledování dopravní propustnosti dráhy a operativní řízení drážní dopravy* (§ 13 vyhlášky č. 173/1995 Sb.). Podle čl. 3 odst. 2 směrnice č. 2012/34/EU je provozovatelem železniční infrastruktury *každý subjekt nebo podnik odpovědný za zajištění provozu, údržby a obnovy železniční infrastruktury na síti, jakož i za účast na jejím rozvoji v souladu s pravidly, která v tomto smyslu určí členský stát v rámci své všeobecné politiky pro rozvoj a financování infrastruktury*. Podle čl. 3 odst. 2b této směrnice se dále provozem železniční infrastruktury rozumí *přidělování tras vlaků, řízení provozu a zpoplatnění infrastruktury*. Podle odstavce 2f téhož ustanovení je součástí rozhodování o zpoplatnění infrastruktury i *stanovení a výběr poplatků*. Z uvedeného vymezení je zjevné, že provozováním dráhy se rozumí především obsluha provozu na dráze, jakož i další činnosti s ní spojené. Zákon o drahách však na rozdíl od směrnice č. 2012/34/EU za provozování dráhy výslovně nepovažuje též „zpoplatnění infrastruktury“, respektive „stanovení a výběru poplatků“ (k tomu viz dále).

pokračování

[33] Provozovat dráhu je možné pouze na základě úředního povolení nebo osvědčení (dále jen „povolení“) udělované drážním správním úřadem. Podle § 11 zákona o drahách platí, že *provozovat dráhu může právnická nebo fyzická osoba na základě úředního povolení a jedná-li se o provozování dráhy celostátní nebo regionální, i na základě osvědčení provozovatele dráhy celostátní a regionální, je-li zapsána v obchodním rejstříku*. Povolení se musí vázat vždy ke konkrétní dráze [§ 15 odst. 1 písm. c) zákona o drahách]. Pokud osoba provozuje dráhu bez povolení, dopouští se přestupku, za nějž je možné uložit pokutu do výše 10 milionů Kč [§ 51 odst. 1 písm. h) ve spojení s § 51 odst. 10 písm. e) zákona o drahách].

[34] Jednotliví dopravci mají nárok na to, splňují-li zákonné podmínky, aby mohli na dráze provozovat drážní dopravu. Vstup dopravců na dráhu se realizuje na základě přidělení kapacity dráhy podle § 32 a § 32a zákona o drahách. Podle § 2 odst. 11 zákona o drahách se přidělením kapacity dráhy rozumí *jednání umožňující využití takového dílu z celkové kapacity dráhy, kterého je zapotřebí pro požadovanou trasu vlaku*. Jak vyplývá z § 32 odst. 3 zákona o drahách, kapacitu dráhy přiděluje dopravcům přidělc, kterým je provozovatel dráhy nebo Správa železnic, jde-li o dráhu ve vlastnictví státu. Toto ustanovení také upravuje výjimku v případě, že kapacitu dráhy přiděluje provozovatel, který současně provozuje drážní dopravu, která neslouží výhradně k zajištění provozování této dráhy. V takovém případě musí za provozovatele přidělit kapacitu dráhu *osoba, která drážní dopravu na této dráze neprovozuje a je způsobilá výkon těchto činností obstarat nestranně*. Zákon o drahách v této souvislosti uvádí, že tato „nezávislá osoba“ vykonává za provozovatele hlavní činnosti, které má jinak zajišťovat sám (§ 32 odst. 3 věty čtvrté zákona o drahách). Hlavními činnostmi jsou ve smyslu § 2 odst. 12 zákona o drahách *činnosti související se sjednáním a výpočtem ceny a s výběrem platby za užití dráhy, s přidělením kapacity dráhy a v případě dráhy celostátní nebo regionální rovněž se zpracováním prohlášení o dráze*.

[35] Provozovatel dráhy (který se pro účely přidělování dráhy nazývá „přidělc“) přiděluje dráhu dopravcům na základě prohlášení o dráze ve smyslu § 33 zákona o drahách, které stanoví obligatorní náležitosti prohlášení o dráze, včetně uvedení ceny za užití dráhy a pravidla pro její výpočet, jakož i ceny za přidělení kapacity dráhy a pravidla pro její výpočet [§ 33 odst. 3 písm. c) a d) zákona o drahách]. Stanovení poplatků za užití dráhy je hlavní činností provozovatele (viz výše uvedený § 2 odst. 12 zákona o drahách) a musí odpovídat zásadám pro zpoplatnění infrastruktury a dalším pravidlům pro stanovení poplatků za její užití ve smyslu čl. 26 až 37 směrnice č. 2012/34/EU. Podle čl. 31 odst. 1 této směrnice platí, že *poplatky za použití železniční infrastruktury a zařízení služeb se platí provozovateli infrastruktury a provozovateli zařízení služeb a používají se k financování jejich činnosti*.

[36] Pokud jde o samotnou povinnost zřídit odštěpný závod (ve smyslu § 503 odst. 2 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník), stanoví § 42c odst. 1 zákona o drahách, že *provozuje-li provozovatel dráhy celostátní nebo regionální anebo veřejně přístupné vlečky drážní dopravu, která neslouží výhradně k zajištění provozování dráhy, zřídí pobočky, prostřednictvím kterých bude drážní dopravu provozovat odděleně od provozování dráhy*. Pokud této povinnosti provozovatel dráhy nedostojí, dopouští se přestupku podle § 51 odst. 4 písm. v) zákona o drahách. Za přestupek lze podle § 51 odst. 10 písm. d) zákona o drahách uložit provozovateli dráhy pokutu do výše 1 000 000 Kč.

[37] Z výše uvedeného vyplývá, že z hlediska dikce zákona je třeba rozlišovat mezi provozovatelem, resp. provozováním dráhy ve smyslu § 2 odst. 3 zákona o drahách (činnosti, kterými se zabezpečuje a obsluhuje dráha a organizuje drážní doprava) na jedné straně a provozovatelem, resp. provozováním drážní dopravy ve smyslu § 2 odst. 4 uvedeného zákona (činnost, při níž mezi provozovatelem této dopravy a osobou, jejíž přepravní potřeba se uspokojuje, vzniká právní vztah, jehož předmětem je přeprava osob, věcí, zvířat anebo činnost, kterou se zajišťuje podnikání podle zvláštních předpisů) na straně druhé. Zákon o drahách upravuje činnost provozovatele dráhy i činnost provozovatele drážní dopravy, tj. dopravce. Z pohledu zákona jde o dva odlišné subjekty, resp. postavení (role), jež nelze zaměňovat. Může jít o dva odlišné subjekty, může jít i o subjekt reálně jeden, jenž však vystupuje jak v postavení provozovatele dráhy, tak i postavení dopravce (viz rozsudek NSS ze dne 31. 3. 2025, č. j. 8 As 178/2023-51). Tomu odpovídá také dikce povinnosti zřídit odštěpný závod podle § 42c odst. 1 zákona o drahách, která vyžaduje kumulativní splnění tří podmínek: i) dotčený subjekt provozuje dráhu (celostátní, regionální anebo veřejně přístupnou vlečku), ii) současně provozuje drážní dopravu (je dopravcem) a iii) tato drážní doprava neslouží výhradně k zajištění provozování dráhy.

[38] Stěžovatelka nenamítala, že neprovozuje drážní dopravu ani že by provozovaná drážní doprava sloužila výhradně k zajištění provozování dráhy. Spornou je však otázka, zda a v jakém rozsahu byla provozovatelkou dráhy.

[39] Nejvyšší správní soud předně nemůže přisvědčit stěžovateli, že pro posouzení věci je zásadní, že podle § 5 odst. 1 zákon o drahách stavba dráhy není součástí pozemku. Z definice pojmu *stavba dráhy* obsaženého v § 5 odst. 1 zákon o drahách a systematiky zákona o drahách je zřejmé, že pojmy *stavba dráhy* a *dráha* nejsou totožné. Princip, že stavba dráhy se nestává součástí pozemku, ale je samostatnou nemovitou věcí, byl do zákona o drahách zahrnut s ohledem na zakotvení jasného vztahu zákona o drahách k ustanovením občanského zákoníku k nemovitým věcem, zejména pozemkům a stavbám na nich stojících (§ 498 a 506 občanského zákoníku), jak zřetelně konstatovala důvodová zpráva k zákonu č. 319/2016 Sb., kterým se mění zákon č. 266/1994 Sb., o drahách, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony (Poslanecká sněmovna, 7. volební období, 2013-2017, sněmovní tisk 608, k čl. I bodům 5 a 6). V tomto smyslu se pro stavby dráhy neuplatní obecná zásada splynutí stavby s pozemkem platící v civilním právu. Tato skutečnost ovšem neznamená, že *stavba dráhy* není součástí *dráhy* ve smyslu § 2 odst. 1 zákona o drahách, tj. cesty určené k pohybu drážních vozidel včetně pevných zařízení potřebných pro zajištění bezpečnosti a plynulosti drážní dopravy. Pojem *dráha* obsažený v tomto ustanovení v sobě zahrnuje veškeré její součásti, které definuje právní předpis vydaný dle § 66 odst. 3 zákona o drahách Ministerstvem dopravy (aktuálně vyhláška č. 177/1995 Sb.). Ze zákona o drahách ani z dalších právních předpisů nelze dovodit, že by takto za součást dráhy nemohly být prohlášeny také pozemky pod dráhou, jak stanoví § 9 písm. j) vyhlášky č. 177/1995 Sb., přestože z hlediska předpisů soukromého práva stavba dráhy není součástí pozemku. Tato vyhláška není v rozporu s § 5 odst. 1 zákona o drahách, protože hovoří o *dráze* a nikoli *stavbě dráhy*. Je tedy správný závěr městského soudu, že pozemky v obvodu dráhy a pozemky pod železničními stanicemi jsou součástí dráhy ve smyslu § 2 odst. 1 zákona o drahách. Skutečnost, že stěžovatelčiny pozemky jsou součástí dráhy však ještě neznamená, že je stěžovatelka provozovatelkou této dráhy.

pokračování

[40] Z obsahu správního spisu vyplývá, že stěžovatelka disponovala povolením k provozování dráhy na dotčených úsecích celostátní dráhy. Konkrétně se jednalo o úseky mezi železničními stanicemi Praha Vršovice, seřaďovací nádraží a Praha Jih, a dále v obvodech železniční stanice Praha Jih, Bohumín a Děčín, hlavní nádraží. Tuto skutečnost Úřad dovodil z prohlášení o dráze [č. j. 70583/2018 (ČD), č. j. 57916/2019 (ČD) a č. j. 57715/2020 (ČD)], které stěžovatelka ve vztahu k těmto úsekům vydala. V rámci těchto dotčených úseků provozovala drážní dopravu, která nesloužila výhradně k zajištění provozování dráhy, a k těmto dotčeným úsekům celostátní dráhy nezřídila odštěpný závod podle § 42c odst. 1 zákona o drahách, čímž jednoznačně porušila povinnost stanovenou zákonem. Žalovaný dále dovodil povinnost stěžovatelky zřídit odštěpný závod ve vztahu k pozemkům, k nimž se vztahoval její požadavek na vydání bezdůvodného obohacení uplatněný vůči Správě železnic. Nejvyšší správní soud ovšem oproti žalovanému a městskému soudu neshledal, že rovněž ve vztahu k těmto pozemkům měla být stěžovatelka provozovatelkou dráhy.

[41] Zákon o drahách, na rozdíl od směrnice č. 2012/34/EU, za znak provozování dráhy výslovně nepovažuje „zpoplatnění infrastruktury“, respektive „stanovení a výběr poplatků“. Zákon o drahách však ukládá provozovateli dráhy, aby při přidělování kapacity dráhy stanovil „cenu za její užití a pravidla pro její výpočet“, což je též nezbytnou obsahovou náplní prohlášení o dráze podle § 33 odst. 3 zákona o drahách. Z ustálené judikatury Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu vyplývá povinnost soudů interpretovat a aplikovat vnitrostátní právo eurokonformním způsobem, tedy při více výkladových variantách volit tu, jež bude v souladu s právem Evropské unie (srov. rozsudky NSS ze dne 22. 4. 2021, č. j. 2 As 72/2020-46, bod 15. a ze dne 26. 9. 2019, č. j. 8 Afs 265/2017-55, bod 21, srov. též nálezy Ústavního soudu ze dne 16. 7. 2015, sp. zn. III. ÚS 1996/13, bod 47, nebo ze dne 3. 5. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 66/04, č. 434/2006 Sb., bod 83). Městský soud správně konstatoval, že podstatná část rozhodných ustanovení zákona o drahách je v podstatě transpozicí relevantních směrnic Evropské unie, zejména směrnic č. 2012/34/EU a č. 2016/2370/EU, a proto je třeba ustanovení zákona o drahách vykládat eurokonformně (viz shodně rozsudek NSS ze dne 12. 6. 2023, č. j. 5 As 116/2021-111, č. 4498/2023 Sb. NSS, bod 41). Eurokonformní výklad nelze zaměňovat s přímým účinkem směrnice, o který se v nyní posuzované věci nejedná. Z těchto důvodů je třeba pojem „provozování dráhy“ vymezený v § 2 odst. 3 zákona o drahách vykládat v souladu s transponovanou směrnicí č. 2012/34/EU tak, že zahrnuje i činnost provozovatele při zpoplatnění dráhy, respektive stanovení a výběr poplatků za provoz na dráze ve smyslu čl. 3 odst. 2b a 2f této směrnice. Uvedené ostatně odpovídá obsahu hlavních činností provozovatele ve smyslu § 2 odst. 12 zákona o drahách, mezi které náleží činnosti související se sjednáním a výpočtem ceny a s výběrem platby za užití dráhy.

[42] Požadavek na eurokonformní výklad se však týká též vlastního pojmu „zpoplatnění infrastruktury“. Musí jít o takové zpoplatnění dráhy, které je svou povahou platbou za „užití dráhy“ a je v souladu se zásadami zpoplatnění ve smyslu čl. 31 až 37 směrnice č. 2012/34/EU. Musí se tedy jednat o poplatky za použití železniční infrastruktury a sloužit k financování činnosti provozovatele (viz čl. 31 odst. 1 směrnice č. 2012/34/EU). Půjde proto zejména o výběr poplatků za provoz na dráze, tedy platby poskytované jednotlivými dopravci, kterým provozovatel přidělil kapacitu dráhy. Formálním předpokladem pro výběr poplatků za užití dráhy je uvedení ceny poplatků a pravidel pro její výpočet v prohlášení o dráze, které je povinen vypracovat přidělcce kapacity dráhy, typicky její provozovatel.

Z uvedeného vyplývá, že zpoplatnit infrastrukturu (tj. vykonat jednu z hlavních činností) může jen provozovatel, který disponuje povolením k provozování dráhy podle § 11 zákona o drahách, a současně cenu a pravidla pro její stanovení uvede v prohlášení o dráze.

[43] Jestliže stěžovatelka fakturovala Správě železnic platby z titulu bezdůvodného obohacení, protože Správa železnic využívala pozemky v jejím vlastnictví, nejedná se o výpočet ceny či výběr platby za užití dráhy ve smyslu § 2 odst. 12 zákona o drahách a čl. 31 až 37 směrnice č. 2012/34/EU. To ostatně vyplývá i z vyjádření žalovaného, který uvedl, že fakturované prostředky nejsou součástí poplatků za užití dráhy jízdou vlaku, neboť ty vybírá Správa železnic (bod 31 napadeného rozsudku městského soudu). Třebaže se Úřad povahou těchto plateb blíže nezabýval, je patrné, že uvedené faktury odráží soukromoprávní nárok stěžovatelky vůči Správě železnic. Jde tedy o soukromoprávní jednání mezi vlastníkem pozemku a jeho uživatelem, nikoli o jednání činěné v souvislosti s přidělováním kapacity dráhy jejím provozovatelem, jak předvídá zákon o drahách a citovaná směrnice. Nejvyšší správní soud proto nemohl přisvědčit závěru, že požadování plateb z titulu bezdůvodného obohacení naplňuje znak činností při sjednávání a výpočtu ceny a výběrem platby za užití dráhy podle § 2 odst. 12 zákona o drahách.

[44] Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že směrnice č. 2012/34/EU a č. 2016/2370/EU ani zákon o drahách nepředpokládají možnost, aby na jednom úseku dráhy vedle sebe stáli dva provozovatelé, tím spíše provozovatel „formální“, který přiděluje dráhu dopravcům, a současně provozovatel „faktický“, který je jím toliko z důvodu, že fakturuje „formálnímu“ provozovateli určité platby. Provozovatel dráhy může být na určitém úseku dráhy jen jeden, a to ten, který přiděluje kapacitu dráhy a disponuje platným povolením podle § 11 zákona o drahách. V této souvislosti lze přisvědčit stěžovateli, že hlavní činnosti podle § 2 odst. 12, respektive § 32 odst. 3 zákona o drahách má provozovatel dráhy (či nezávislý přidělec) vykonávat vůči dopravcům, nikoli vůči jinému provozovateli dráhy. Zákon o drahách navíc přísně (pokutou do výše 10 milionů Kč) postihuje jednání, kdy by osoba provozovala dráhu bez oprávnění. Obdobně zákon o drahách vylučuje, aby byla cena za užití dráhy a pravidla pro její výpočet stanoveny jinak, než ve formě prohlášení o dráze podle § 33 odst. 3 písm. c) zákona o drahách. Přijetí závěrů správních orgánů by vedlo k tomu, že se stěžovatelka dopouštěla přestupku provozování dráhy bez oprávnění podle § 51 odst. 1 písm. h) ve spojení s § 51 odst. 10 písm. e) zákona o drahách. To však z důvodů shora uvedených nečinila, neboť nárokování plateb z titulu bezdůvodného obohacení není znakem provozování dráhy. Zásadní skutečností pro posouzení věci přesto zůstává, že stěžovatelka se nestala provozovatelkou dráhy pouze na základě požadavku na vydání bezdůvodného obohacení z titulu užívání dráhy nacházející se na jejích pozemcích.

[45] Městský soud tedy pochybil, dospěl-li k závěru, že vystavením faktur za užití svých pozemků stěžovatelka stanovila cenu za užití dráhy, čímž vykonala jednu z hlavních činností provozovatele dráhy, a takto aproboval nesprávné právní hodnocení Úřadu. Nejvyšší správní soud nemůže přisvědčit žalovanému, že stěžovatelka vykonávala *dílčí funkci provozovatele dráhy* ve vztahu ke sporným pozemkům, obzvláště konstatoval-li předseda Úřadu v rozkladovém rozhodnutí (viz s. 11), že „*Správa železnic uvedené prostředky do ceny za užití dráhy započíst nemohla*“.

[46] Shora přestěžený výklad nelze považovat za kolizní s čl. 6 odst. 1 a 4 směrnice č. 2012/34/EU, kterého se Úřad dovolával v žalobou napadených rozhodnutích. Pro

pokračování

posouzení spáchání přestupku dle § 51 odst. 4 písm. v) zákona o drahách zůstává klíčové, zdali bylo možno stěžovatelku považovat za provozovatelku dráhy a zároveň za provozovatelku drážní dopravy. Nenaplnila-li definiční znaky provozovatele dráhy, nemohla být shledána vinnou jí vytýkaným přestupkem. Nejvyšší správní soud opakuje, že stěžovatelkou požadovaná fakturace za užití pozemků nachází původ v soukromém právu a v soukromých vztazích mezi ní a Správou železnic, aniž by sama o sobě mohla vést k závěru o naplnění parametrů pojmu „provozování dráhy“. Případný nepřiměřený požadavek stěžovatelky ve smyslu výše a rozsahu fakturované částky ústící v jejím možném nepřiměřeném zvýhodnění by musel být ze strany Správy železnic či nynějšího žalovaného řešen dalšími právními způsoby. Na posouzení veřejnoprávního postihu za přestupek dle § 51 odst. 4 písm. v) zákona o drahách nemá tato skutečnost žádný vliv.

[47] Nejvyšší správní soud shrnuje, že se správní orgány jakož i městský soud dopustily nesprávného právního posouzení věci. Neplatí totiž, že stěžovatelka provozovala dráhu, pokud po Správě železnic požadovala platbu z titulu bezdůvodného obohacení ke svým pozemkům. Ve vztahu k těmto pozemkům tedy nenaplnila znaky přestupku nezřízení odštěpného závodu podle § 42c odst. 1 zákona o drahách. Uvedený přestupek spáchala pouze ve vztahu k dotčeným úsekům celostátní dráhy, kde byla prokazatelně provozovatelkou dráhy (na základě prohlášení o dráze) a současně dopravcem. Jen a pouze k těmto úsekům celostátní dráhy jí tížila povinnost zřídit odštěpný závod. Shora vyřčené závěry mají vliv na širší vytýkaného přestupkového jednání a ve svém důsledku i výši uložené pokuty.

VI. Závěr a náklady řízení

[48] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru o důvodnosti kasační stížnosti, pročez podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil rozsudek městského soudu. Podle § 110 odst. 2 písm. a) ve spojení s § 78 odst. 1 a 4 s. ř. s. zrušil i rozhodnutí žalovaného a věc mu vrátil k dalšímu řízení, neboť již v řízení před městským soudem byl důvod pro tento postup. Žalovaný bude v dalším řízení vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku [§ 78 odst. 5 ve spojení s § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s.]. Za tím účelem opětovně posoudí spáchání přestupku nezřízení odštěpného závodu podle § 51 odst. 4 písm. v) zákona o drahách stěžovatelkou. Stěžovatelku bude považovat za provozovatelku dráhy pouze v rozsahu dotčených úseků celostátní dráhy.

[49] Podle § 110 odst. 3 věty druhé s. ř. s. platí, že zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu i rozhodnutí žalovaného, rozhodne i o nákladech řízení, které předcházelo zrušenému rozhodnutí krajského soudu.

[50] Podle § 60 odst. 1 s. ř. s., který se v řízení o kasační stížnosti uplatní na základě § 120 s. ř. s., má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl.

[51] V řízení před městským soudem i před Nejvyšším správním soudem byla stěžovatelka zastoupena svým pověřeným zaměstnancem. Ten za ni zaplatil soudní poplatek za žalobu ve výši 3 000 Kč, za návrh na přiznání odkladného účinku ve výši 1 000 Kč a soudní poplatek za kasační stížnost ve výši 5 000 Kč, celkem tedy 9 000 Kč. Z obsahu soudního spisu další náklady stěžovatelce nevyplývají, ani žádné nevyčíslila. Proto Nejvyšší

správní soud uložil procesně neúspěšnému žalovanému povinnost zaplatit tuto částku úspěšné stěžovatelce na náhradě nákladů řízení o žalobě a o kasační stížnosti. Ke splnění této povinnosti stanovil Nejvyšší správní soud přiměřenou lhůtu jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku.

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

V Brně dne 3. prosince 2025

JUDr. Barbara Pořízková
předsedkyně senátu