



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Petra Šebka a soudců Mgr. Jana Jiráska, Ph.D., a JUDr. Terezy Matuškové v právní věci

žalobkyně: **Brno new station development a. s., IČO 27723607**
sídlem Benešova 703/21, 602 00 Brno
zastoupená advokátem JUDr. Jiřím Lojdou, LL.M. EUR., Ph.D.
sídlem Nemocniční 8, 190 00 Praha 1

proti
žalovanému: **Úřad pro ochranu hospodářské soutěže**
sídlem třída Kpt. Jaroše 7, 604 55 Brno

za účasti: **RegioJet a. s., IČO 28333187**
sídlem náměstí Svobody 86/17, 602 00 Brno

o žalobě proti rozhodnutí předsedy žalovaného ze dne 1. 11. 2024, č. j. ÚOHS-41621/2024/164,

takto:

- I. Žaloba **se zamítá**.
- II. Žalobkyně **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalovanému **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení.
- IV. Osoba zúčastněná na řízení **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. V této věci se soud zabýval přístupem dopravce ke službám bezprostředně souvisejícím s provozováním drážní dopravy, konkrétně zpřístupněním prostor čekárny v areálu budovy železniční stanice Brno hlavní nádraží, a pravomocí žalovaného rozhodovat v případě odepření takového přístupu. Příklad se týká zejména výkladu a aplikace § 23d zákona č. 266/1994 Sb., o dráhách, a čl. 13 odst. 2 a čl. 56 odst. 1, 2 a 9 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2012/34/EU ze dne 21. listopadu 2012 o vytvoření jednotného evropského železničního prostoru („směrnice 2012/34/EU“).
2. Vlastníkem budovy železniční stanice Brno hlavní nádraží je společnost České dráhy, a. s., IČO 70994226 („ČD“). Žalobkyně je na základě smlouvy o nájmu věci č. 9149003008 ze dne 5. 6. 2008 uzavřené s ČD provozovatelem zařízení služeb v této budově (ČD však provozuje některé provozní součásti, např. vlastní čekárnu). Osoba zúčastněná na řízení RegioJet a. s. („Regiojet“) je železničním dopravcem, který poskytuje své služby i v této železniční stanici.
3. Smlouvou o podnájmu nemovitosti č. HVB 2018-02 ze dne 14. 3. 2018 ve znění dodatku č. 1 ze dne 12. 7. 2018 uzavřenou mezi žalobkyní jako nájemcem a Regiojetem jako podnájemcem přenechala žalobkyně Regiojetu do podnájmu prostory budovy železniční stanice Brno hlavní nádraží v rozsahu místností č. OP082, OP083, OP084, OP085, OP086, OP087, OP088 o výměře 142,88 m² a část příjezdové haly OP080 („původní prostory“). Podnájemné včetně služeb odpovídalo částce 710 Kč/m². Účelem podnájmu bylo užívání těchto prostor jako čekárny pro klienty Regiojetu a prodejního místa jízdních dokladů. Smlouva byla uzavřena na dobu neurčitou. Dopravce prostory užíval pod označením Regiojet Lounge.
4. Dne 25. 1. 2023 zaslala žalobkyně Regiojetu oznámení o novém koncepčním uspořádání předmětu podnájmu. Z důvodu probíhající revitalizace pravého křídla výpravní budovy v něm navrhla Regiojetu dvě varianty podmínek umístění Regiojet Lounge. První varianta spočívala v přesunu Regiojet Lounge do již revitalizovaných prostor na prvním nástupišti. Skutečná plocha těchto prostor činila 133,2 m² a podnájemné včetně služeb 767 Kč/m² („nové prostory“). Druhá varianta by ponechala Regiojet Lounge v původních prostorech, ovšem podnájemné včetně služeb by se zvýšilo na částku 1 600 Kč/m². Regiojet na výzvu reagoval dopisem ze dne 8. 3. 2023, v němž zdůraznil, že čekárna a prodejní místo je zařízením služeb ve smyslu směrnice 2012/34/EU, které je žalobkyně povinna poskytovat za podmínek § 23d zákona o dráhách. Regiojet žalobkyni vyzval, aby cenu za podnájem a služby v původních prostorech stanovila v souladu s těmito předpisy, tj. aby cena reflektovala výhradně náklady na jejich poskytnutí a přiměřený zisk. Současně odmítl využít nové prostory.
5. Dne 25. 5. 2023 zaslala žalobkyně Regiojetu výpověď smlouvy o podnájmu původních prostor s tím, že podnájemní vztah skončí ke dni 30. 11. 2023. Regiojet podal dne 27. 6. 2023 námitky proti výpovědi a dne 30. 6. 2023 zaslal žalobkyni výzvu k poskytnutí služby čekárny a prodejního místa v původních prostorech od 1. 1. 2024 za cenu zahrnující výhradně náklady na jejich poskytnutí a přiměřený zisk. Žalobkyně reagovala dopisem ze dne 10. 7. 2023, kterým námitky Regiojetu odmítla a trvala na vyklizení původních prostor dle výpovědi.

6. Dne 4. 8. 2023 požádal Regiojet Úřad pro přístup k dopravní infrastruktuře („ÚPDI“), aby žalobkyni uložil povinnost podle § 23d odst. 4 zákona o dráhách uzavřít s Regiojetem smlouvu umožňující poskytnutí služeb čekárny a prodejního místa v původních prostorech za zákonných a nediskriminačních podmínek. Dne 4. 10. 2023 ÚPDI oznámil, že dne 4. 8. 2023 bylo zahájeno sporné řízení ve smyslu § 141 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, jehož účastníky jsou žalobkyně a Regiojet.
7. Dne 15. 12. 2023 uzavřela žalobkyně s Regiojetem dohodu o dalším postupu a v návaznosti na ni dne 18. 12. 2023 dvě podnájemní smlouvy. Předmětem podnájemní smlouvy č. HVB – 2023-017 byl podnájem nových prostor v období od 18. 12. 2023 do 14. 12. 2024 za měsíční podnájemné včetně služeb ve výši cca 1 063 Kč/m². Předmětem podnájemní smlouvy č. HVB – 2023-018 byl podnájem původních prostor po skončení stavebních prací na dobu neurčitou za měsíční podnájemné včetně služeb ve výši cca 1 703 Kč/m². V dohodě o dalším postupu bylo stanoveno, jak budou smluvní závazky stran ve vztahu k původním prostorům upraveny v návaznosti na výsledek řízení před ÚPDI s tím, že aktuální podnájemné určené dle cenových předpisů bez započítání nákladů na revitalizaci činí 789,27 Kč/m². Dne 20. 12. 2023 Regiojet vyklidil původní prostory a přesunul Regiojet Lounge do nových prostor na prvním nástupišti. V původních prostorech bylo započato s revitalizací.
8. S účinností od 1. 1. 2024 ÚPDI zanikl a jeho pravomoc v této věci přešla na žalovaného. Ten účastníky přípisem ze dne 16. 5. 2024 vyrozuměl o změně povahy řízení z řízení sporného na řízení o žádosti dle § 44 správního řádu. Rozhodnutím ze dne 26. 7. 2024, č. j. ÚOHS-28704/Z024/400, žalovaný výrokem I. uložil žalobkyni povinnost do 15 dnů od nabytí právní moci tohoto rozhodnutí uzavřít s Regiojetem smlouvu umožňující poskytnutí služby v podobě zpřístupnění původních prostor za regulované nájemné stanovené v souladu s cenovými předpisy. Výrokem II. žalovaný vyloučil odkladný účinek rozkladu proti výroku I.
9. Žalobkyně podala proti výroku II. správní žalobu, která je vedena u Krajského soudu v Brně pod sp. zn. 31 Af 23/2024. Proti výroku I. se žalobkyně bránila rozkladem, který předseda žalovaného rozhodnutím ze dne 1. 11. 2024, č. j. ÚOHS-41621/2024/164, zamítl a výrok I. rozhodnutí žalovaného potvrdil.

II. Žaloba

10. Žalobkyně v žalobě namítla, že rozhodnutí žalovaného je nicotné. Spor mezi dopravcem a provozovatelem zařízení služeb je sporem soukromoprávním. Žalovaný má pak pravomoc rozhodovat pouze v případě, pokud došlo zcela nebo z části k odepření služeb v zařízení služeb. Zařízením služeb je však celá železniční stanice (nikoliv samotná čekárna). Pokud služba byla poskytnuta v rámci železniční stanice, avšak dopravce je nespokojen pouze s parametry takto poskytnuté služby, musí se obrátit na civilní soudy, neboť pravomoc správních orgánů v soukromoprávních sporech je třeba vykládat restriktivně. Právní předpis nestanoví, kde se má čekárna v rámci železniční stanice nacházet. V nyní projednávané věci byly služby čekárny nabízeny a reálně poskytovány v rámci železniční stanice. Jelikož nedošlo k jejich ani částečnému odepření, pak žalovaný svým rozhodnutím zasáhl do pravomoci civilních soudů, a jeho rozhodnutí je proto nicotné. Správní orgány se s argumentací žalobkyně nevypořádaly a jimi citovaná judikatura na věc nedopadá nebo má pro ni nulový význam. Rozhodnutí žalovaného je nicotné též proto, že je nevykonatelné, neboť uložilo žalobkyni povinnost uzavřít smlouvu, aniž by ve výroku uvedlo její text.

11. Za vadu řízení žalobkyně označila skutečnost, že řízení bylo částečně vedeno jako řízení o žádosti. Dle žalobkyně se jedná o spor z obchodního vztahu, což vyplývá i z důvodové zprávy k zákonu č. 319/2016 Sb., kterým se mění zákon č. 266/1994 Sb., o dráhách, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, a z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 5. 2014, č. j. 1 As 28/2014-62. Věc tedy měla být projednána v řízení sporném dle § 141 správního řádu, obdobně jako Český telekomunikační úřad rozhoduje spory o přístup provozovatele poštovních služeb do sítě držitele poštovní licence. Dále dle žalobkyně žalovaný porušil čl. 56 odst. 9 směrnice 2012/34/EU, neboť nedodržel lhůtu pro vydání rozhodnutí a neprovedl konzultace, do nichž měla být zahrnuta i společnost ČD. Ta pak též měla být účastníkem řízení dle § 27 odst. 1 písm. a), případně odst. 2 správního řádu, neboť byla dotčena její majetková práva jako vlastníka budovy.
12. V další části žaloby pak žalobkyně argumentovala, že řízení před žalovaným nemělo být vedeno vůbec, neboť Regiojet nepodal žádost o poskytnutí služby (co do formy a obsahu) v souladu s popisem zařízení služeb ve smyslu čl. 4 prováděcího nařízení Komise (EU) 2017/2177 ze dne 22. listopadu 2017 o přístupu k zařízením služeb a k službám souvisejícím s železniční dopravou („prováděcí nařízení 2017/2177“). Popis zařízení služeb má obdobně jako prohlášení o dráze povahu veřejné nabídky, a nelze proto akceptovat, aby se dopravci hlásili jakkoliv. Regiojetu byl navíc žalobkyní přístup ke službám odepřen již 25. 5. 2023, a proto měl návrh na zahájení řízení podat nejpozději do 25. 6. 2023, což neučinil.
13. Argumentace předsedy žalovaného, že žalobkyně nebyla oprávněna odmítnout žádost Regiojetu s odkazem na čl. 10 odst. 2 prováděcího nařízení 2017/2177, je nesprávná (správní orgán prvního stupně se pak touto otázkou vůbec nezabýval). V železniční stanici nebyla Regiojetu služba čekárny odmítnuta (mohl ji využívat a využíval v nových prostorech). Původní prostory pak žalobkyně jednak nenabízela v popisu zařízení služeb, jednak v nich probíhala rekonstrukce, takže zde žádná volná kapacita nebyla. Čl. 10 odst. 2 prováděcího nařízení 2017/2177 proto na věc nedopadá a předseda žalovaného se tak měl vypořádat s celou řadou námitek v rozkladu, kterými se s odkazem na toto ustanovení nezabýval.
14. V dané věci rovněž nedošlo k přeměně zařízení služeb ani jeho provozní součásti ve smyslu čl. 3 odst. 2 téhož prováděcího nařízení. Žádný právní předpis neupravuje, že by změnu umístění zařízení služeb bylo možno odůvodnit pouze vážnými důvody nezávislými na vůli jejich provozovatele, že nelze bez dalšího přesunout čekárnu pouze jednoho z dopravců, pronajímat mu prostory sloužící jako zařízení služeb za komerční cenu, nebo že je provozovatel povinen poskytnout dopravci náhradní prostory. Tato argumentace žalovaného je mylná stejně jako odkaz na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 6. 2023, č. j. 5 As 116/2021-111. Z žádných důkazů též nevyplývá tvrzení žalovaného, že Regiojet uzavřel s žalobkyní dohodu o dalším postupu v tísni.
15. Podle žalobkyně správní orgány též nevymezily pojem „služby čekárny“, který nelze považovat za notorietu. Podle § 3 odst. 1 písm. e) vyhlášky č. 76/2017 Sb., o obsahu a rozsahu služeb poskytovaných dopravci provozovatelem dráhy a provozovatelem zařízení služeb jsou toalety samostatnou provozní součástí zařízení služeb, a nejsou tak automaticky součástí služeb čekárny, kam je žalovaný chybně řadí. Regiojet chce přitom v daných prostorech poskytovat služby v co nejširším rozsahu.
16. Správní orgány rovněž nedostatečně vymezily pojem diskriminace. Pokud předseda žalovaného odkázal na § 2 odst. 3 zákona č. 198/2009 Sb., o rovném zacházení a o právních prostředcích ochrany před diskriminací a o změně některých zákonů (antidiskriminační

zákon), pak ten na řešený případ nedopadá. Žalobkyni nebyl prokázán úmysl znevýhodnit určitou osobu na základě její odlišnosti. Žádný právní předpis též nestanoví, že dvě čekárny v rámci jednoho nádraží musí nabízet stejné služby.

17. Dovojuje-li žalovaný (podobně jako ÚPDI) z důvodové zprávy k zákonu č. 320/2016 Sb., o Úřadu pro přístup k dopravní infrastruktuře, že jeho úkolem je chránit dopravce coby slabší stranu, pak připouští systémovou podjatost celého úřadu. Některé úkony v řízení před žalovaným pak vedou žalobkyni k závěru, že úřední osoby nebyly nestranné a řízení před správním orgánem prvního stupně nesplňovalo požadavky na spravedlivý proces.
18. Z výše uvedených důvodů žalobkyně navrhla, aby soud rozhodnutí předsedy žalovaného i rozhodnutí žalovaného zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

III. Vyjádření žalovaného, osoby zúčastněné na řízení, replika žalobkyně

19. Žalovaný ve vyjádření k žalobě zdůraznil, že zařízením služeb se nerozumí pouze železniční stanice, ale i zařízení, která jsou její součástí (např. provozní) a jsou zde poskytovány služby uvedené ve vyhlášce č. 76/2017 Sb. Výklad žalobkyně, podle něž by regulace dopadala pouze na budovu, ale nikoliv na to, co se v ní děje, považuje žalovaný za absurdní. Smyslem právní úpravy je zajistit nediskriminační přístup k zařízení služeb tak, aby si určitý provozovatel nemohl monopolizovat veškerou jím provozovanou infrastrukturu. Jde o reakci na jedinečnost drážní infrastruktury a její historickou monopolizaci, která je v dnešní době již nepřijatelná. Žalovaný měl pravomoc věc projednat a rozhodnout, neboť ze strany žalobkyně došlo k nezákonnému odepření služby poskytované v konkrétní provozní součásti zařízení služeb (v původních prostorech). Postup žalobkyně nelze označit za přeměnu ve smyslu čl. 15 prováděcího nařízení 2017/2177, neboť pro takový postup nebyly splněny podmínky, ani za poskytnutí přijatelné alternativy. Pokud jde o vykonatelnost napadeného rozhodnutí, žalovaný postupoval v souladu s § 23d odst. 4 zákona o dráhách, který mu neumožňuje stanovit podmínky smlouvy, a se skutkovým stavem (nedokončená revitalizace původních prostor). V dalším žalovaný odkázal na napadená rozhodnutí a rozhodnutí o námitce podjatosti. Závěrem navrhl, aby soud žalobu zamítl.
20. Regiojet ve vyjádření k žalobě uvedl, že žalobkyně postupovala v rozporu se zákonem o dráhách, pokud původní prostory vyňala z popisu zařízení služeb a přestala je nabízet dopravcům. Jestliže Regiojet tyto prostory od roku 2018 užíval jako čekárnu a prodejní místo, nemohla žalobkyně svévolně rozhodnout, že o čekárnu najednou nejde. Tento přístup žalobkyně nijak nezměnil povahu původních prostor. Pojem zařízení služeb je třeba vnímat v jeho širším významu – nejde jen o železniční stanici, ale též o její součásti, v nichž jsou poskytovány služby dle vyhlášky č. 76/2017 Sb. Výrok rozhodnutí žalovaného má Regiojet za jasný a určitý. Námitky týkající se náležitostí žádosti o poskytnutí služby a účasti ČD v řízení jsou dle Regiojetu formální a účelové. Závěrem Regiojet navrhl, aby soud žalobu zamítl.
21. Žalobkyně podala dne 19. 11. 2025 ve věci repliku, v níž znovu obsáhle rekapitulovala svoji argumentaci. Nově namítla, že lhůta pro zahájení řízení před žalovaným se měla odvíjet již od výzvy Regiojetu ze dne 8. 3. 2023, že Regiojet uzavřel smlouvu na revitalizované původní prostory až na konci února 2025 a užívat je začal až v březnu 2025, že měl Regiojet namísto žádosti o zahájení řízení dle § 23d odst. 4 zákona o dráhách podat podnět ke kontrole a že Regiojet v jiném řízení před žalovaným popřel svou argumentaci. Soud k těmto námitkám

již na tomto místě uvádí, že byly uplatněny po lhůtě pro podání žaloby [§ 71 odst. 2 věta druhá zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní („s. ř. s.“)], a proto se jimi nezabývá.

IV. Posouzení věci

22. Soud ve věci nařídil jednání, při němž účastníci setrvali na svých stanoviscích. Soud při jednání neprováděl dokazování. Většina žalobkyní navržených listinných důkazů byla součástí správního spisu, jímž se v soudním řízení správním dokazování v zásadě neprovádí. Soud pro to nenalezl důvod ani v této věci. Zbývající žalobkyní navržené důkazy soud neprovedl pro nadbytečnost (ke konkrétnímu zdůvodnění viz body 66, 88 a 94 rozsudku níže).
23. Žaloba není důvodná.

IV./A) Aplikovatelná právní úprava

24. Zákon o dráhách definuje zařízení služeb v § 2 odst. 9 tak, že se jím rozumí železniční stanice, zastávka, odstavné koleje, čerpací stanice a jiná technická zařízení, která jsou jejich provozovatelem zvláště určena k poskytování služeb bezprostředně souvisejících s provozováním drážní dopravy na dráze celostátní nebo regionální anebo na veřejně přístupné vlečce.
25. Přístup k zařízení služeb a službám v nich poskytovaným a pravomoc žalovaného v této oblasti jsou pak upraveny v § 23d zákona o dráhách. Základní rámec je stanoven v § 23d odst. 1 věta první, podle níž provozovatel zařízení služeb poskytuje dopravcům prostřednictvím tohoto zařízení služby bezprostředně související s provozováním drážní dopravy nediskriminačním způsobem za cenu sjednanou podle cenových předpisů.
26. V § 23d odst. 2 zákona o dráhách je rozveden princip transparentnosti přístupu k zařízení služeb: provozovatel zařízení služeb je povinen zpřístupnit osobě, která na dotčené dráze přiděluje kapacitu, nebo jejímu provozovateli, jde-li o veřejně přístupnou vlečku, alespoň 60 dnů přede dnem zveřejnění prohlášení o dráze mj. cenu a podmínky poskytování služeb.
27. Ustanovení § 23d odst. 3 zákona o dráhách stanovuje taxativní výčet situací, v nichž provozovatel služeb může odepřít poskytnutí služeb. První případ se týká tzv. přijatelné alternativy – poskytnutí služeb lze odepřít, může-li být dopravci stejná služba poskytnuta v jiném zařízení služeb, aniž by tím bylo narušeno využití kapacity dráhy přidělené tomuto dopravci nebo by s tím bylo spojeno navýšení jeho nákladů, a provozovatel jiného zařízení služeb službu v požadovaném rozsahu poskytne. O druhý případ jde tehdy, když provozovatel služeb nemůže poskytnout služby (ani v omezeném rozsahu či v jiném čase) z důvodu naplnění provozního objemu zařízení služeb. Třetí případ pak nastává tehdy, pokud provozovatel služeb nemůže poskytnout služby (ani v omezeném rozsahu či v jiném čase) z důvodu rozporu požadavku na poskytnutí služby s technickými nebo provozními podmínkami poskytování služeb.
28. Pravomoc žalovaného je primárně vymezena v § 23d odst. 4 zákona o dráhách následovně: Úřad na žádost toho, komu provozovatel zařízení služeb poskytnutí těchto služeb zcela nebo zčásti odepřel v rozporu s tímto zákonem, uloží provozovateli zařízení služeb uzavřít s žadatelem smlouvu umožňující tyto služby poskytnout alespoň v omezeném rozsahu nebo v jiném než požadovaném čase. Žádost lze podat ve lhůtě 30 dnů ode dne, v němž bylo poskytnutí služeb odepřeno.

29. Zákon o dráhách konečně v § 23d odst. 5 zmocňuje prováděcí právní předpis k tomu, aby stanovil členění zařízení služeb a jejich provozní součásti. Tímto předpisem je vyhláška č. 76/2017 Sb., která v § 3 odst. 1 definuje provozní součásti železniční stanice takto:
- a) informační systémy pro cestující o příjezdu a odjezdu vlaků, výlukách, službách dopravců a dalších dopravních spojeních v rámci integrovaných dopravních systémů,
 - b) orientační značky o přístupu k vlakům,
 - c) čekárny pro cestující,
 - d) úschovny zavazadel,
 - e) hygienická zařízení pro cestující,
 - f) parkoviště pro autobusy, osobní automobily a jízdní kola,
 - g) prostory pro služby prodeje cestovních a rezervačních dokladů,
 - h) prostory pro provozní zázemí těch zaměstnanců dopravců, kteří poskytují služby cestujícím v železniční stanici,
 - i) další prostory pro služby jednotlivých dopravců,
 - j) zdvihací plošiny nebo rampy na nástupišti a v železničních stanicích pro zajištění přístupnosti železniční dopravy pro osoby se zdravotním postižením a osoby s omezenou schopností pohybu a orientace²⁾,
 - k) místa nakládky a vykládky pro přepravu věcí a
 - l) kolejště pro sestavování vlaků a posun drážních vozidel.
30. Vyhláška v § 3 odst. 2 doplňuje, že v železniční stanici nemusí být vždy provozovány všechny provozní součásti podle odstavce 1. V odst. 3 vyhláška konstatuje, že odstavné koleje a čerpací stanice jsou zařízení služeb, která jsou provozována bez provozních součástí. V odst. 4 pak uvádí členění jiných technických zařízení pro provozování drážní dopravy (střediska pro údržbu drážních vozidel s výjimkou středisek pro údržbu vysokorychlostních vozidel a vozidel se zvláštními provozně technickými charakteristikami, ve kterých je údržba těchto vozidel prováděna po jejich vyřazení z běžného provozu, zařízení pro provozní ošetření vozů, zejména jejich mytí, čištění a plnění vodou, nakládací a vykládací zařízení, stabilní a mobilní zařízení pro překládku přepravních jednotek mezi jednotlivými druhy dopravy, posunovací zařízení, obrysnice, kolejové váhy a zařízení se zdrojem jiné než trakční elektrické energie, určené pro připojení železničních kolejových vozidel).
31. Zmínit je dále třeba též § 23e zákona o dráhách, který upravuje tzv. přeměnu zařízení služeb. Jde o situaci, kdy vlastník zařízení služeb není povinen poskytovat dopravci přístup k tomuto zařízení a službám v něm, pokud nebylo alespoň po dva roky provozováno a vlastník zahájil jeho přeměnu pro poskytování jiných služeb než bezprostředně souvisejících s provozováním drážní dopravy. Alternativně nemusí vlastník poskytnout přístup též tehdy, nenalezl-li vhodného provozovatele.
32. Citovaná právní úprava je transpozicí evropských předpisů, v první řadě směrnice 2012/34/EU. Ta definuje zařízení služeb v článku 3 bodu 11) jako zařízení včetně pozemku, budovy a vybavení, které bylo zřízeno, jako celek nebo zčásti, aby umožnilo poskytování jedné nebo více služeb uvedených v příloze II bodech 2 až 4.

33. Základní pravidlo přístupu je upraveno v článku 13 odst. 2 směrnice tak, že provozovatelé zařízení služeb poskytnou nediskriminačním způsobem všem železničním podnikům přístup k zařízením uvedeným v příloze II bodu 2, včetně přístupu po železnici, a ke službám poskytovaným v těchto zařízeních. Příloha II bod 2 směrnice stanoví, že je poskytnut přístup, včetně přístupu po železnici, k následujícím zařízením služeb, pokud existují, a ke službám poskytovaným v těchto zařízeních:
- a) osobní nádraží, jejich budovy a ostatní zařízení, včetně zařízení pro zobrazení cestovních informací a vhodného prostoru pro služby prodeje přepravních dokladů;
 - b) nákladní terminály;
 - c) seřadovací nádraží a zařízení pro sestavování vlaků, včetně zařízení pro seřadování;
 - d) odstavné koleje;
 - e) zařízení údržby, s výjimkou zařízení těžké údržby určených vysokorychlostním vlakům nebo jinému druhu vozového parku, který vyžaduje specifická zařízení;
 - f) ostatní technická zařízení, včetně zařízení pro čištění a mytí;
 - g) zařízení přímořských i vnitrozemských přístavů související s činnostmi železniční dopravy;
 - h) pomocná zařízení;
 - i) čerpací stanice a dodávky paliva v těchto stanicích, jehož zpoplatnění se na fakturách vykáže odděleně.
34. Podle článku 13 odst. 4 věta druhá směrnice lze žádost o přístup k zařízení služeb odmítnout, pouze pokud existují přijatelné alternativy umožňující těmto podnikům provozovat příslušnou nákladní či osobní dopravu na týchž trasách za ekonomicky přijatelných podmínek. To nezavazuje provozovatele zařízení služeb, aby činil investice do zdrojů nebo zařízení s cílem vyhovět všem žádostem železničních podniků. Podle čl. 13 odst. 5 směrnice pokud provozovatel zařízení služeb uvedeného v příloze II bodu 2 zjistí střet mezi různými žádostmi, pokusí se je vyřešit tak, aby zajistil co možná nejlepší uspokojení všech požadavků. Pokud není dostupná žádná přijatelná alternativa a není možné vyhovět všem žádostem o kapacitu příslušného zařízení na základě prokázaných potřeb, může žadatel podat stížnost regulačnímu subjektu uvedenému v článku 55, který případ posoudí a případně přijme opatření, aby zajistil vyčlenění přiměřené části kapacity pro uvedeného žadatele.
35. Článek 13 odst. 6 směrnice upravuje tzv. přeměnu zařízení služeb: pokud nebylo zařízení služeb uvedené v příloze II bodu 2 využíváno po dobu nejméně dvou po sobě jdoucích let a provozovateli uvedeného zařízení služeb železniční podniky na základě prokázaných potřeb sdělily, že mají zájem o přístup k tomuto zařízení, učiní vlastník tohoto zařízení veřejnou nabídku na jeho provozování formou nájmu nebo pronájmu jako železničního zařízení služeb, v celém rozsahu nebo částečně, ledaže provozovatel uvedeného zařízení služeb prokáže, že probíhající proces přeměny brání jeho využití kterýmkoliv železničním podnikem.
36. Podle čl. 31 odst. 7 směrnice poplatek uložený za přístup po železnici v rámci zařízení služeb uvedených v příloze II bodu 2 a poskytování služeb v těchto zařízeních nesmí přesáhnout náklady na jejich poskytnutí včetně přiměřeného zisku.

37. Pravomoc a postup žalovaného jsou upraveny v článku 56 směrnice. Článek 56 odst. 1 písm. g) přiznává žadateli právo podat stížnost regulačnímu subjektu, pokud se domnívá, že se s ním nejedná poctivě, že je diskriminován nebo jinak poškozen, a zejména může podat žádost o přezkum rozhodnutí přijatých provozovatelem infrastruktury nebo případně železničním podnikem nebo provozovatelem zařízení služeb, která se týkají přístupu ke službám a zpoplatnění služeb podle článku 13.
38. Podle článku 56 odst. 9 směrnice regulační subjekt posoudí všechny stížnosti a případně si do jednoho měsíce ode dne přijetí stížnosti vyžádá relevantní informace a zahájí konzultace se všemi zúčastněnými stranami. Rozhoduje o všech stížnostech, přijímá opatření k nápravě situace a informuje zúčastněné strany o svém odůvodněném rozhodnutí ve stanovené rozumné lhůtě, a v každém případě do šesti týdnů ode dne obdržení veškerých relevantních informací. Aniž jsou dotčeny pravomoci vnitrostátních orgánů v oblasti hospodářské soutěže pro zajištění hospodářské soutěže na trzích železniční dopravy, regulační subjekt v případech, kdy je to vhodné, rozhodne z vlastní iniciativy o vhodných opatřeních k nápravě diskriminace žadatelů, narušení trhu a jakéhokoli jiného nežádoucího vývoje na těchto trzích, zejména ve vztahu k odst. 1 písm. a) až g). Rozhodnutí regulačního subjektu je závazné pro všechny strany, na něž se toto rozhodnutí vztahuje, a nepodléhá kontrole jiné správní instance. Regulační subjekt musí být schopen prosazovat svá rozhodnutí příslušnými sankcemi, včetně pokut.
39. Článek 56 odst. 10 směrnice pak upravuje soudní přezkum: členské státy zajistí, aby rozhodnutí přijatá regulačním subjektem podléhala soudnímu přezkumu. Žádost o přezkum může mít vůči rozhodnutí regulačního subjektu odkladný účinek, pouze pokud okamžitý účinek rozhodnutí regulačního subjektu může u strany žádající o přezkum rozhodnutí vést k nenapravitelným nebo zjevně nepřiměřeným škodám. Tímto ustanovením nejsou v příslušných případech dotčeny pravomoci soudu projednávajícího žádost o přezkum rozhodnutí stanovené ústavním právem.
40. Ke konkretizaci a upřesnění směrnice 2012/34/EU bylo vydáno prováděcí nařízení 2017/2177 zakotvující následující ustanovení, která jsou relevantní pro projednávanou věc. V článku 4 odst. 2 je uveden minimální obsah popisu zařízení služeb, který musí zahrnovat mimo jiné pod písm. b) hlavní kontaktní údaje provozovatele zařízení služeb; h) informace o minimálním obsahu a formátu žádosti o přístup k zařízení služeb a k službám souvisejícím s železniční dopravou nebo vzor takové žádosti; l) informace o změnách technických vlastností a dočasných omezeních kapacity zařízení služeb, jež by mohly mít zásadní dopad na provoz zařízení služeb včetně naplánovaných prací.
41. Článek 8 prováděcího nařízení 2017/2177 upravuje postup podání žádosti o přístup k zařízení služeb. Dle odst. 2 žadatelé ve svých žádostech uvedou zařízení služeb nebo služby související s železniční dopravou, ke kterým žádají přístup, či obojí. Provozovatelé zařízení služeb nesmí podmiňovat přístup k zařízení nebo poskytnutí služby související s železniční dopravou povinným nákupem jiných služeb, které nesouvisejí s požadovanou službou. Podle odst. 3 provozovatel zařízení služeb potvrdí přijetí žádosti bez zbytečného odkladu. Neobsahuje-li žádost všechny informace vyžadované podle popisu zařízení služeb a nezbytné k přijetí rozhodnutí, provozovatel dotčeného zařízení služeb o tom informuje žadatele a stanoví přiměřenou lhůtu pro předložení chybějících informací. Nejsou-li tyto informace předloženy v uvedené lhůtě, žádost může být zamítnuta.

42. Podle článku 10 odst. 2 prováděcího nařízení 2017/2177 provozovatelé zařízení služeb uvedených v příloze II bodě 2 směrnice 2012/34/EU nesmí zamítnout žádosti o přístup ke svým zařízením služeb nebo poskytnutí služby ani uvádět žadateli přijatelné alternativy, je-li kapacita, která odpovídá potřebám žadatele, dostupná v jejich zařízení služeb nebo se očekává, že se stane dostupnou během koordinačního postupu či po něm.

IV./B) Úvodní poznámky

43. Nejprve soud považuje za nutné vyjádřit se k námitkám nepřezkoumatelnosti rozhodnutí žalovaného i rozhodnutí předsedy, které se prolínají celou žalobou. Dle setrvalé judikatury správních soudů je z hlediska požadavků na přezkoumatelnost správních rozhodnutí v obecné rovině třeba trvat na tom, že správní orgán musí vysvětlit, proč nepovažoval právní argumentaci účastníka řízení za důvodnou a proč jeho odvolací námitky považoval za liché, mylné nebo vyvrácené. Tento požadavek však nelze vykládat formalisticky a vyžadovat, aby správní orgán podrobně reagoval na každý dílčí argument, byť by nemířil do podstaty věci. Pokud správní orgán ve svém odůvodnění vystaví vlastní ucelený argumentační systém, který logicky a v právu rozumně vyloží tak, že podpora správnosti jeho závěrů je sama o sobě dostatečná, je možné akceptovat, že neodpoví na všechny dílčí argumenty, které jsou pro posuzovanou věc marginální nebo nerozhodné (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 12. 2018, č. j. 1 Afs 320/2017-45).
44. Soud posuzuje rozhodnutí žalovaného a rozhodnutí předsedy žalovaného jako jeden celek – případné nedostatky rozhodnutí žalovaného tak mohou být odstraněny v rozhodnutí o rozkladu. Podle názoru soudu tato rozhodnutí ve svém souhrnu splňují požadavky na přezkoumatelnost. Tvrdí-li žalobkyně, že se správní orgány nezabývaly jejími námitkami, ale argumentací, kterou si samy vytvořily, je to pouze důsledkem toho, že správní orgány předložily ucelený argumentační systém. V takovém případě nebylo jejich povinností vypořádat každou marginální námitku žalobkyně. Soud proto považuje napadená rozhodnutí za plně přezkoumatelná. Ostatně žalobkyně s nimi ve své žalobě obsáhle polemizuje.
45. Obdobně pak přistoupil k vypořádání žalobních námitek i soud. Účelem soudního řízení není odpovídat na veškeré řečnické otázky, metafory a přirovnání, které žalobkyně v žalobě použila. Stejně tak soud nepovažuje za účelné vést dlouhé polemiky o tom, zda žalobkyně ve svých podáních ve správním řízení použila či nepoužila určitý pojem či větu a v jakém smyslu a zda ji žalovaný pochopil nebo jak k jednotlivým sporným otázkám přistupoval ve své rozhodovací činnosti ÚPDI. Soud se tedy zabýval podstatou věci a v tomto ohledu své závěry podrobně odůvodnil.
46. Předložený případ v nejobecnější rovině řeší konflikt mezi zájmem na využití (části) budovy železniční stanice pro služby bezprostředně související s drážní dopravou a zájmem na jejím využití za jiným účelem. Spor se týká budovy železniční stanice, která je aktivně provozována a je umístěna na jedné z hlavních tratí v druhém největším městě státu. Podnikatel nabízející v takové budově různé služby orientované na cestující (restaurace, občerstvení, obchody, taxi služby či cestovní kanceláře) má výhodu spočívající v neustálém a každodenním přísunu zákazníků, aniž by musel vynakládat velké částky na reklamu a propagaci svých provozoven. Cestující a další osoby čekající na příjezdy a odjezdy spojů mají navíc zpravidla omezený čas pro využití těchto služeb a nemohou proto navštívit obdobné provozovny v širším okolí nádražní budovy. Tato skutečnost umožňuje podnikateli uplatňovat vyšší ceny na zboží a služby a tím dále zvyšovat zisk. Je tedy nepochybně lákavé

využít prostory nádraží pro nabízení služeb a zboží. Je ovšem třeba si uvědomit, že tato atraktivita je dána především tím, že železniční stanice plní svou primární funkci dopravního uzlu.

47. Jinými slovy hlavním účelem dráhy je přeprava osob a nákladu, přičemž tomuto účelu slouží další zařízení včetně zařízení služeb. Právě tento účel sledují veřejnoprávní předpisy včetně zákona o dráhách a směrnice 2012/34/EU, přičemž při jeho naplňování chrání též veřejné zájmy na plynulosti, odbornosti a bezpečnosti provozu a na ochraně hospodářské soutěže na dráze. Ačkoliv od počátku rozvoje drážní dopravy působí na nádražích hrabalovství „prodavači párků“, tyto aktivity nemohou narušovat hlavní účel dráhy ani ingerovat do výše uvedených zájmů, které jsou právní úpravou chráněny.
48. Ochrana těchto zájmů vede k poměrně silné veřejnoprávní regulaci. Jak ostatně výstižně popisuje důvodová zpráva k zákonu č. 319/2016 Sb., který implementoval směrnici 2012/34/EU: *„Ve srovnání s jinými druhy dopravy věnuje unijní právo dosti značnou pozornost úpravě podnikání v oblasti drážní dopravy - a to nejen na úrovni vymezení podmínek pro přístup k podnikání, ale i stanovení pravidel pro podnikání - a dále aspektům organizačním, institucionálním a procesním; v nebyvalé míře zde tedy veřejnoprávní úprava proniká do soukromoprávních pravidel a dále unijní právo obsahuje v některých oblastech poměrně konkrétní a detailní požadavky a podobu a způsob výkonu státní správy. (...) Uvedené kvantitativní i kvalitativní charakteristiky drážního unijního práva (rozsah a obsah) jsou dány řadou zejm. mimoprávních faktorů, které mají kořeny v historickém postavení drážní dopravy coby strategické činnosti se silnou veřejnoprávní regulací a zásahy, státním (veřejným) vlastnictvím, tendencí k vytváření přirozených monopolních a dominantních postavení a sledování jiných než podnikatelských cílů (sociálních, bezpečnostních atp.).“*
49. Jedno z významných veřejnoprávních omezení týkajících se využití železniční stanice je obsaženo v § 23d odst. 1 zákona o dráhách, který požaduje, aby služby bezprostředně související s provozováním drážní dopravy byly dopravcům poskytovány nediskriminačně a za regulovanou cenu. Žalobkyně značnou část žaloby založila na tezi, že uvedené omezení se týká pouze přístupu do celé železniční stanice, a nikoliv již jejího vnitřního uspořádání, neboť zařízením služeb je pouze celá železniční stanice. Tato otázka je pro posouzení celé věci klíčová, a proto se jí soud zabývá již na tomto místě. S ohledem na definici zařízení služeb v čl. 3 bod 11 směrnice 2012/34/EU a v § 2 odst. 9 zákona o dráhách je výklad žalobkyně jistě možný. Při bližším studiu právní úpravy však není udržitelný.
50. Čl. 3 bod 11 směrnice 2012/34/EU a § 2 odst. 9 zákona o dráhách vymezují (slovy důvodové zprávy k zákonu č. 319/2016 Sb.) „materiální substrát“ zařízení služeb. Činí tak jednak příkladným výčtem, jednak obecnou definicí, která za zařízení služeb považuje jakékoliv zařízení, které je určeno k poskytování služeb bezprostředně souvisejících s provozováním drážní dopravy. Soudní dvůr Evropské unie („SDEU“) se výkladem pojmu zařízení služeb zabýval v rozsudku ze dne 15. 7. 2021 ve věci C-60/20 *Latvijas dzelzceļš (Installations de service ferroviaire)*. Konstatoval, že definice uvedená ve směrnici *„je založena na objektivním kritériu, a sice na kritériu technické způsobilosti infrastruktury poskytovat určité služby, a nestanoví kritérium týkající se příjemců těchto služeb. Takové kritérium nezávisí ani na povaze nebo kvalifikaci právního titulu, na jehož základě je takové zařízení provozováno, ani na totožnosti příjemců uvedených služeb. (...) Pro účely rozhodnutí, zda zařízení musí být považováno za „zařízení služeb“, je irelevantní kvalifikace přiznaná tomuto zařízení v nájemní smlouvě i okolnost, že toto zařízení je či není uvedeno ve zprávě o síti uvedené v článku 27 směrnice 2012/34“* (body 39 a 42 rozsudku). Právní názor vyslovený SDEU přímo situaci

v nyní projednávané věci neřeší; je z něj nicméně patrný důraz na to, aby pojem zařízení služeb byl vykládán z pohledu jediného objektivního kritéria, a to účelu tohoto zařízení. Přístup SDEU k tomuto pojmu je tedy velmi široký. Citované ustanovení směrnice dále výslovně počítá s tím, že zařízení může být pro takový účel zřízeno pouze „zčásti“. To samo o sobě zpochybňuje argument žalobkyně, že zařízením služeb může být pouze celá železniční stanice.

51. Významné výkladové vodítko je pak obsaženo v příloze II bodu 2 písm. a) směrnice 2012/34/EU, kde jsou za zařízení služeb označena osobní nádraží, jejich budovy a ostatní zařízení, včetně zařízení pro zobrazení cestovních informací a vhodného prostoru pro služby prodeje přepravních dokladů. Směrnice tedy považuje za zařízení služeb jednak nádraží jako celek, jednak jeho jednotlivé části – budovy a jiná zařízení. Konstrukce tohoto ustanovení tedy sleduje postup od celku k částem, přičemž za zařízení služeb považuje jak celek, tak jeho jednotlivé součásti. Pokud by za zařízení služeb mělo být považováno pouze osobní nádraží jako celek, nedává smysl, aby směrnice uváděla jeho části. Je tedy zřejmé, že dopravcům musí být zajištěn přístup jak do samotného nádraží, tak i do jednotlivých budov a zařízení, které jej vytváří a poskytují dopravcům služby. Hovoří-li pak směrnice výslovně o zařízení pro zobrazování cestovních informací a prostoru pro prodej cestovních dokladů, tedy typicky pokladen, není důvodu mezi zařízení služeb neřadit též obdobná zařízení jako jsou čekárny, úschovny zavazadel, veřejné toalety apod., které bývají pravidelně součástí osobních nádraží.
52. Česká právní úprava transponující směrnici 2012/34/EU se v tomto ohledu může zdát odlišná. To je ovšem dáno pouze tím, že používá částečně odlišnou terminologii a celý problém jinak strukturuje. Ve svém celku je však s evropskou úpravou zcela v souladu. Pro její správné pochopení je třeba číst § 2 odst. 9 ve spojení s § 23d odst. 5 zákona o dráhách. V rámci obecné definice zařízení služeb je v § 2 odst. 9 zákona o dráhách uvedena mimo jiné železniční stanice a zastávka, což odpovídá pojmu osobní nádraží uvedenému ve směrnici. Ustanovení § 23d odst. 5 zákona o dráhách pak předvídá vydání prováděcího předpisu mimo jiné ke stanovení provozních součástí zařízení služeb. Tato úprava je reflexí výše uvedeného principu směrnice, že zařízením služeb je jak samo osobní nádraží, tak jím mohou být jeho jednotlivé součásti, pro něž česká právní úprava používá specifický pojem „provozní součást“. Transpozice směrnice je pak dokončena v § 3 odst. 1 vyhlášky č. 76/2017 Sb., který mezi provozní součásti železniční stanice řadí mimo jiné informační systémy pro cestující o příjezdu a odjezdu vlaků a prostory pro služby prodeje cestovních a rezervačních dokladů, tedy zařízení, která směrnice 2012/34/EU jednoznačně identifikuje jako zařízení služeb. Z toho lze učinit jediný závěr, že zařízením služeb je jak samotná železniční stanice, tak i její provozní součásti. Čekárna pro cestující, která se nachází v železniční stanici, je proto zařízením služeb podle § 2 odst. 9 ve spojení s § 23d odst. 5 zákona o dráhách a § 3 odst. 1 písm. c) vyhlášky č. 76/2017 Sb. Soud doplňuje, že citované ustanovení vyhlášky č. 76/2017 Sb. nijak nevybočuje ze zákonného zmocnění a je zcela v souladu s definicí zařízení služeb v zákoně o dráhách a ve směrnici 2012/34/EU.
53. Tento závěr je potvrzen recentními rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 7. 2025, č. j. 6 As 176/2024-63, a ze dne 22. 8. 2025, č. j. 5 As 233/2024-61. Nejvyšší správní soud v nich posuzoval otázku přístupu k mechanickým nosičům informací pro cestující (tzv. klaprámům) a dospěl k následujícím závěrům. „Ustanovení § 3 odst. 1 vyhlášky č. 76/2017 Sb. obecně podrobněji definuje provozní součásti železniční stanice. Vždy se však jedná o zařízení, která jsou zvláště určena k poskytování služeb bezprostředně souvisejících

s provozováním drážní dopravy. Vyhláška č. 76/2017 Sb. je prováděcím předpisem k zákonu o dráhách, a proto je nezbytné při interpretaci pojmů v ní obsažených vycházet ze zákona o dráhách, v daném případě z definice zařízení služeb dle § 2 odst. 9 zákona o dráhách. Klíčová bude vždy povaha těchto zařízení a jejich účel spočívající v poskytování služeb bezprostředně souvisejících s provozováním drážní dopravy, respektive v případě informačních systémů v poskytování informací cestujícím. Z žádných právních předpisů nelze dovodit, že by pro klasifikaci těchto zařízení jako zařízení služeb byla klíčová jejich faktická podoba či způsob fungování. Ze systematického a účelového výkladu dotčených ustanovení tedy vyplývá, že pojem informační systém obsažený v § 3 odst. 1 písm. a) vyhlášky č. 76/2017 Sb. nelze vykládat tak, že pod něj spadá pouze IT elektronický systém, a nikoli jakékoli zařízení zobrazující cestovní informace. Sloužily-li sporné klaprámy pro poskytování informací cestujícím, jednalo se o informační systém dle vyhlášky č. 76/2017 Sb. a o zařízení služeb dle zákona o dráhách“ (rozsudek ze dne 22. 8. 2025, č. j. 5 As 233/2024-61, bod 42).

54. Obdobně v obecnější rovině pak Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 18. 9. 2025, č. j. 4 As 74/2025-45, dospěl k závěru, že železniční stanice a její provozní součásti představují zařízení služeb ve smyslu ve smyslu § 2 odst. 9 zákona o dráhách ve spojení s § 3 vyhlášky č. 76/2017 Sb. (body 37 a 48 rozsudku).
55. Argumentace žalobkyně, že zařízením služeb je pouze železniční stanice jako celek, z výše uvedených důvodů neobstojí. Výklad soudu není založen na tom, že čekárna je „jiným technickým zařízením“ ve smyslu § 2 odst. 9 zákona o dráhách, nýbrž na tom, že jak podle směrnice 2012/34/EU, tak dle zákona o dráhách ve spojení s vyhláškou č. 76/2017 Sb. je třeba za zařízení služeb považovat jak železniční stanici, tak její jednotlivé části (v české terminologii provozní součásti), pokud jsou určeny pro poskytování služeb bezprostředně souvisejících s provozováním drážní dopravy. Žalobkyně má jistě pravdu, pokud tvrdí, že pneumatika není motorové vozidlo a tkanička není bota. V této logice ani provozní součást železniční stanice není železniční stanice. Problém je ale jinde: železniční stanice i její provozní součást mohou být zařízeními služeb. Pokud se žalobkyně brání použití rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 30. 7. 2024, č. j. 6 A 99/2023-57, žalovaným, pak soud v prvé řadě podotýká, že kasační stížnost proti tomuto rozsudku byla zamítnuta právě výše citovaným rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 8. 2025, č. j. 5 As 233/2024-61. Nejvyšší správní soud se přitom se závěry městského soudu zcela ztotožnil. Zdejší soud se neshoduje s žalobkyní ani v tom, že by závěry městského soudu (a potažmo Nejvyššího správního soudu) nebyly na věc aplikovatelné z důvodu odlišného skutkového stavu. Dle mínění zdejšího soudu se jednalo o v zásadě obdobnou věc, kdy byl dopravci provozovatelem odmítnut přístup k zařízení služeb (klapráům). To se zjevně stalo i v nyní projednávané věci (o čemž soud pojednává podrobněji níže). Výklad provedený městským soudem, který zdejší soud následuje, není v rozporu se systematickou právních norem (jak bylo výše podrobně popsáno), ani nezpůsobuje výkladové či praktické problémy. Skutečnost, že provozní součást železniční stanice může být zařízením služeb, nijak neomezuje vlastníka či provozovatele v provádění výměn či odstranění těchto zařízení nebo v rekonstrukci železničních stanic, pokud jsou dodrženy podmínky § 23d zákona o dráhách. Konečně na posouzení věci nic nemění ani žalobkyní při jednání zmíněný rozsudek SDEU ze dne 10. 7. 2019 ve věci C-210/18 *WESTbahn*. V něm SDEU dospěl k závěru, že nástupiště je železniční infrastrukturou, a nikoliv zařízením služeb. V bodu 31 přitom poukázal na vůli zákonodárce odlišit nástupiště pro cestující od osobních nádraží, přičemž pouze osobní nádraží jsou zařízeními služeb ve smyslu bodu 2 písm. a) přílohy II směrnice. Z toho však

nevyplývá nic ve vztahu k otázce, zda zařízením služeb je též čekárna nacházející se v železniční stanici.

IV./B) Nicotnost rozhodnutí žalovaného

56. Žalobkyně namítla, že ve věci byla dána pravomoc civilních soudů, a rozhodnutí žalovaného je proto nicotné. Pro zodpovězení otázky pravomoci žalovaného je nutno uvést širší kontext věci. Ačkoliv veřejnoprávní regulace drážní dopravy (jejíž důvody byly popsány výše) je velmi silná, základ právních vztahů mezi jednotlivými subjekty v této oblasti (vlastník dráhy, provozovatel dráhy, provozovatel zařízení služeb, dopravce) je soukromoprávní. Z toho ostatně vycházel i Nejvyšší správní soud v žalobkyní zmiňovaném rozsudku ze dne 7. 5. 2014, č. j. 1 As 28/2014-62, publ. pod č. 3068/2014 Sb. NSS., v němž prohlášení o dráze podle § 34g zákona o dráhách v tehdejší znění označil za jednostranné soukromoprávní jednání vlastníka dráhy s tím, že proti rozhodnutí správních orgánů o přezkumu tohoto prohlášení se lze bránit žalobou u civilního soudu podle části páté zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád („o. s. ř.“). Tyto závěry potvrdil i Zvláštní senát zřízený pro rozhodování některých kompetenčních sporů usnesením ze dne 20. 10. 2015, č. j. Konf 3/2015-13.
57. Následně nicméně SDEU sérií rozhodnutí závěry českých soudů překonal (rozsudky ze dne 9. 11. 2017 ve věci C-489/15 *CTL Logistics*, ze dne 8. 7. 2021 ve věci C-120/20 *Koleje Mazowieckie*, a ze dne 27. 10. 2022 ve věci C-721/20 *DB Station*). SDEU se sice zabýval předchozí směrnicí 2001/14/ES ze dne 26. února 2001 o přidělování kapacity železniční infrastruktury, zpoplatnění železniční infrastruktury a o vydávání osvědčení o bezpečnosti, nicméně předmětná úprava byla převzata do směrnice 2012/34/ES, a závěry SDEU jsou tak nadále použitelné. SDEU v zásadě konstatoval, že výlučná pravomoc regulátora (v této věci žalovaného) nesmí být narušena civilním soudem: „*svěřit jakémukoli vnitrostátnímu civilnímu soudu úkol přímo uplatňovat právní úpravu v oblasti železniční dopravy, která vyplývá ze směrnice 2001/14, by porušovalo výlučnou pravomoc svěřenou regulačnímu subjektu článkem 30 této směrnice*“ (ten odpovídá článku 56 směrnice 2012/34/EU, viz bod 76 rozsudku *DB Station*). Řízení podle části páté o. s. ř. přitom civilnímu soudu umožňovalo rozhodovat namísto ÚPDI, resp. nyní žalovaného. Český zákonodárce následně reagoval novelou, kterou s účinností od 1. 1. 2022 svěřil pravomoc přezkoumávat rozhodnutí ÚPDI (žalovaného) správním soudům podle s. ř. s. (nový § 65a odst. 2 zákona o dráhách). K podrobnějšímu popisu celé anabáze včetně následných soudních řízení viz např. Kášová, E. *Dvojkolejnost soudní kontroly veřejné správy a požadavky železničních směrnic jako jediné kritérium pro určení věcné příslušnosti vnitrostátního soudu*, Soukromé právo, 2024, č. 12, s. 12.
58. Soud si je vědom, že výše uvedené spory se týkaly rozhraničení pravomoci mezi správními soudy a soudy rozhodujícími v občanském soudním řízení podle části páté o. s. ř. Žalobkyně naproti tomu předkládá spor o pravomoc mezi správním orgánem (žalovaným) a soudem rozhodujícím v občanském soudním řízení podle části třetí o. s. ř. (tj. v klasickém sporném civilním řízení). Soud se nicméně domnívá, že shora uvedenou judikaturu SDEU je třeba aplikovat i v tomto případě. Vyplývá z ní totiž, že pravomoc civilního soudu nesmí narušovat výlučnou pravomoc regulátora (žalovaného). Při posuzování sporů o pravomoc mezi žalovaným a civilním soudem podle zákona o dráhách se proto bez dalšího neuplatní žalobkyní odkazovaný obecný princip, že výluky z rozhodovací pravomoci obecných soudů ve prospěch správních orgánů je třeba vykládat restriktivně (srov. např. usnesení Zvláštního

senátu pro rozhodování některých kompetenčních sporů ze dne 13. 4. 2010, č. j. Konf 108/2009). Je naopak třeba vždy zkoumat, zda by projednání případu před civilním soudem nenarušilo výlučnou pravomoc žalovaného.

59. Směrnice 2012/34/EU stanoví pravomoc regulačního subjektu poměrně široce. Ve vztahu k zajištění přístupu k zařízení služeb regulační subjekt rozhoduje o všech stížnostech na diskriminaci, nepoctivé či jinak škodlivé jednání a o žádostech o přezkum rozhodnutí přijatých provozovatelem zařízení služeb, která se týkají přístupu ke službám a zpoplatnění služeb. Regulační subjekt přijímá opatření k nápravě situace a informuje zúčastněné strany o svém odůvodněném rozhodnutí. Zákon o dráhách v § 23d odst. 4 vymezuje pravomoc žalovaného poněkud úžeji tak, že na žádost toho, komu provozovatel zařízení služeb poskytnutí těchto služeb zcela nebo zčásti odepřel v rozporu s tímto zákonem, uloží provozovateli zařízení služeb uzavřít s žadatelem smlouvu umožňující tyto služby poskytnout alespoň v omezeném rozsahu nebo v jiném než požadovaném čase. Tuto úpravu je ovšem třeba vykládat ve světle směrnice – za odepření služeb je tedy třeba považovat i situace, kdy jsou služby sice poskytnuty (nabídnuty), avšak v rozporu se zákonem (např. diskriminačně, za neregulovanou cenu apod.).
60. V nyní projednávané věci soud nemá pochyb, že žalobkyně svým jednáním odepřela Regiojetu poskytnutí služeb čekárny (podrobněji viz dále v rozsudku), která je coby provozní součást železniční stanice Brno hlavní nádraží zařízením služeb. Podal-li za této situace Regiojet žalovanému žádost o postup podle § 23d odst. 4 zákona o dráhách, byla nepochybně dána pravomoc žalovaného vydat v této věci rozhodnutí. S ohledem na výše uvedený podrobný výklad soudu k pojmu zařízení služeb je třeba zcela odmítnout argumentaci žalobkyně, že pravomoc žalovaného nedosahuje na vnitřní uspořádání železniční stanice. Ostatně takový přístup by v zásadě vedl k velmi podstatnému vyprázdnění pravomoci žalovaného, které mu přiznává směrnice, ve prospěch civilních soudů, a byl by tedy rozporný s judikaturou SDEU. Soud tedy uzavírá, že rozhodnutí žalovaného není nicotné pro nedostatek pravomoci.
61. Rozhodnutí žalovaného je dále dle žalobkyně nicotné též proto, že je nevykonatelné, neboť uložilo žalobkyni povinnost uzavřít smlouvu, aniž by ve výroku uvedlo její text. Ani s tímto důvodem nicotnosti se soud neztotožnil. Z hlediska obsahu rozhodnutí žalovaného směrnice 2012/34/EE neobsahuje bližší úpravu a vystačí si s obecným pojmem „opatření k nápravě“. Zákon o dráhách naproti tomu upravil rozhodovací pravomoc žalovaného v § 23d odst. 4 poměrně striktně – žalovaný tak svým rozhodnutím může pouze uložit provozovateli zařízení služeb uzavřít s žadatelem smlouvu umožňující poskytnout služby alespoň v omezeném rozsahu nebo v jiném než požadovaném čase. Podle názoru soudu je výrok rozhodnutí žalovaného v souladu s touto úpravou – je v něm jednoznačně vymezeno zařízení služeb, je identifikována služba, účastníci smlouvy, je stanovena povinnost smlouvu uzavřít a lhůta pro splnění této povinnosti. Současně je tímto výrokem rozhodnuto o povinnosti žalobkyně poskytnout službu za regulované nájemné, neboť právě v tomto ohledu došlo k odepření poskytnutí služby Regiojetu.
62. Žalovaný nemohl ve výroku svého rozhodnutí uvést text celé smlouvy, neboť takový postup mu právní úprava vůbec neumožňuje. Naopak ponechává žalovanému jen velmi úzký prostor pro veřejnoprávní zásah do procesu kontraktace (tj. výlučně pravomoc nařídit uzavření smlouvy respektující podmínky zákona o dráhách). Obsah smlouvy je zákonodárcem ponechán na dopravci a provozovateli vyjma aspektů, které žalovaný uvede ve svém rozhodnutí a k nimž ho opravňuje žádost dopravce v dané konkrétní věci.

63. Na projednávanou věc nelze vztahovat § 1787 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, týkající se určení obsahu smlouvy soudem na základě dříve uzavřené smlouvy o smlouvě budoucí, kterého se žalobkyně dovolává. Nejenže v tomto případě takový postup soudu výslovně ukládá občanský zákoník, ale především se jedná o odlišnou právní situaci, než která je nyní řešena (mezi žalobkyní a Regiojetem nebyla uzavřena žádná smlouva o smlouvě budoucí, jejíž obsah by měl žalovaný určovat). Přílehlavý není ani odkaz žalobkyně na § 34 odst. 5 zákona č. 29/2000 Sb., o poštovních službách a o změně některých zákonů (zákon o poštovních službách), který upravuje pravomoc Českého telekomunikačního úřadu („ČTÚ“) rozhodnout spor o uzavření smlouvy o přístupu k poštovní infrastruktuře. Žalobkyně přehlíží, že zákonodárce v § 34 tohoto zákona podrobně upravuje celý proces uzavření této smlouvy, přičemž výslovně ukládá ČTÚ rozhodnout spor o úpravě vzájemných práv a povinností na základě žádosti, jejíž součástí musí být návrh smlouvy. Nic takového § 23d zákona o dráhách neobsahuje.
64. Soud považuje výrok rozhodnutí žalovaného za určitý a vykonatelný. Nesdílí ani obavy žalobkyně, že není zřejmé, jaký rozsah služeb má být Regiojetu poskytnut. V první řadě tato otázka může a má být předmětem jednání mezi žalobkyní a Regiojetem o podobě smlouvy. V druhé řadě pak žalovaný ve výroku svého rozhodnutí jednoznačně odkázal na původní smlouvu o podnájmu, která původní prostory podnájala Regiojetu jako čekárnu a prodejní místo. Vztah mezi žalobkyní a Regiojetem nevznikl na zelené louce zásahem žalovaného, nýbrž mu předcházela několikaletý podnájemní vztah na základě jejich společného smluvního ujednání. Konečně žalobkyně velmi podrobně podchytila vliv rozhodnutí žalovaného na smluvní vztahy s Regiojetem v dohodě o dalším postupu ze dne 15. 12. 2023. Soud proto nerozumí žalobkyni prezentované nejistotě, o čem by smlouva vlastně měla být.

IV./C) Vady řízení

65. Žalobkyně namítá, že ÚPDI zahájil v této věci sporné řízení podle § 141 správního řádu, avšak žalovaný jej následně nezákonně změnil na řízení o žádosti. Tím se dopustil vady řízení.
66. Žalovaný připouští, že ÚPDI vedl tato řízení jako sporná. Soud dále z databáze rozhodnutí správních soudů (vyhledavac.nssoud.cz) zjistil, že minimálně ve věci řešené Městským soudem v Praze v rozsudku ze dne 16. 5. 2024, č. j. 6 A 17/2023-130, týkající se přístupu k tzv. klaprámům, bylo posuzováno rozhodnutí ÚPDI vzešlé právě ze sporného řízení. Ani v tomto rozsudku ani v jiných rozhodnutích se však správní soudy povahou správního řízení nezabývaly. Neměly k tomu ostatně ani důvod, neboť účastníci řízení takovou námitku nevznесли. Tato otázka tedy dosud nebyla judikována; praxe ÚPDI pak není pro zdejší soud závazná (z tohoto důvodu soud pro nadbytečnost neprováděl k důkazu žalobkyni předloženou odpověď žalovaného na žádost o informace ze dne 3. 9. 2024).
67. Podle § 141 odst. 1 správního řádu ve sporném řízení správní orgán řeší spory z veřejnoprávních smluv (část pátá) a v případech stanovených zvláštními zákony spory vyplývající z občanskoprávních, pracovních, rodinných nebo obchodních vztahů.
68. Předložený případ není sporem z veřejnoprávní smlouvy. Postup podle citovaného ustanovení by tak mohl být odůvodněn pouze tím, že jde o spor, k jehož řešení byla stanovena pravomoc žalovanému zvláštním zákonem a který vyplývá z poměrů soukromého práva, tedy spor, jehož obsahem jsou soukromá práva a povinnosti osob vyplývající z norem soukromého práva.

69. Typickým sporem vyplývajícím z norem soukromého práva by v kontextu projednávání věci byl např. spor o nezaplacenou cenu za podnájem čekárny, spor o náhradu škody způsobenou v čekárně, nebo i spor o uzavření podnájemní smlouvy, pokud by žalovaný nedostatek dohody smluvních stran sám komplexně nahrazoval svým rozhodnutím (usnesení Zvláštního senátu pro rozhodování některých kompetenčních sporů ze dne 7. 12. 2022, č. j. Konf 4/2022-10, publ. pod č. 4251/2021 Sb. NSS). Zákon o dráhách však žalovanému pravomoc rozhodovat v těchto případech nesvěřuje.
70. Pravomoc žalovaného se omezuje na prosazování těch práv a povinností, které vyplývají z veřejného práva. Povinnost provozovatele zařízení služeb uzavřít s dopravcem smlouvu je totiž odrazem jeho veřejnoprávní povinnosti poskytnout dopravci prostřednictvím tohoto zařízení služby bezprostředně související s provozováním drážní dopravy nediskriminačním způsobem za cenu sjednanou podle cenových předpisů (§ 23d odst. 1 zákona o dráhách). Tomu pak odpovídá též (veřejné subjektivní) právo dopravce na poskytnutí takových služeb a na ochranu před zásahem do tohoto práva prostřednictvím řízení před žalovaným (§ 23d odst. 4 zákona o dráhách). Předmětem řízení a rozhodování žalovaného podle § 23d odst. 4 zákona o dráhách tedy nejsou práva a povinnosti vyplývající z norem soukromého práva.
71. Skutečnost, že řízení před žalovaným vykazuje některé znaky řízení podle § 141 správního řádu (je zahajováno podáním jednoho účastníka a je v něm ukládána povinnost druhému účastníkovi), nepostačuje pro závěr, že se o takové řízení skutečně jedná. Rozhodující v tomto pohledu není ani zmínka v důvodové zprávě k zákonu č. 319/2016 Sb., podle níž je založena pravomoc žalovaného k rozhodování sporů v oblasti přístupu k zařízení služeb a poskytování služeb. Podstatný je pouze charakter práv a povinností, o něž v řízení jde. Stejně tak věc nelze posuzovat analogicky dle úpravy v § 34 odst. 5 zákona č. 29/2000 Sb., neboť, jak bylo výše uvedeno, jde o právní úpravu diametrálně odlišnou.
72. Soud tedy uzavírá, že řízení podle § 23d odst. 4 zákona o dráhách, je řízením o žádosti ve smyslu § 44 správního řádu, a nikoliv sporným řízením dle § 141 správního řádu. Žalovaný proto nepochybil, pokud řízení dokončil jako řízení o žádosti. Soud pro úplnost doplňuje, že z argumentace žalobkyně není zřejmé, jakou by měla jí tvrzená vada vliv na zákonnost rozhodnutí ve věci samé. I v případě sporného řízení je správní orgán oprávněn provést jiné než účastníky navržené důkazy (§ 141 odst. 4 správního řádu). Teoreticky by tak mohlo dojít k dotčení práv účastníků pouze absencí výroku o náhradě nákladů řízení. V tomto ohledu však žalobkyně v žalobě ničeho nenamítá.
73. Dále dle žalobkyně žalovaný porušil čl. 56 odst. 9 směrnice 2012/34/EU, neboť nedodržel lhůtu pro vydání rozhodnutí a neprovedl konzultace, do nichž měla být zahrnuta i společnost ČD. Z uvedeného ustanovení směrnice mimo jiné vyplývá, že regulační subjekt (žalovaný) si do jednoho měsíce ode dne přijetí stížnosti vyžádá relevantní informace a zahájí konzultace se všemi zúčastněnými stranami. Rozhoduje o všech stížnostech, přijímá opatření k nápravě situace a informuje zúčastněné strany o svém odůvodněném rozhodnutí ve stanovené rozumné lhůtě, a v každém případě do šesti týdnů ode dne obdržení veškerých relevantních informací.
74. Procesní postup žalovaného v podobě konzultací ani směrnici stanovená lhůta pro rozhodnutí nebyly českým zákonodárcem transponovány do řízení podle § 23d odst. 4 zákona o dráhách. SDEU nicméně v rozsudku ze dne 7. 3. 2024 ve věci C-588/22 *Länderbahn* konstatoval, že „[p]okud jde o právo podniků železniční dopravy na správní a soudní přezkum podle čl. 56 odst. 1, 9 a 10 směrnice 2012/34, tato ustanovení jsou bezpodmínečná a dostatečně

přesná, a mají tudíž přímý účinek. Z toho vyplývá, že jsou závazná pro všechny orgány členských států, tedy nejen pro vnitrostátní soudy, ale rovněž pro všechny správní orgány, včetně decentralizovaných orgánů, a tyto orgány jsou povinny je uplatňovat“ (bod 62 rozsudku).

75. Směrnice pojem konzultace blíže nevymezuje; slovo jako takové je odvozeno z latinského *consulto*, tedy radit se, rokovat. S ohledem na jeho užití v dalších částech směrnice (čl. 8 odst. 1, čl. 11 odst. 2, čl. 43 odst. 2, čl. 46 odst. 3 atd.) je celkem zřejmé, že smyslem konzultací je zjistit názor „zúčastněných stran“ na určitý problém nebo jeho řešení. Jelikož v dané věci bylo dnem podání žádosti Regiojetu zahájeno správní řízení (§ 44 odst. 1 správního řádu), je třeba konkrétní procesní podobu tohoto postupu hledat v rámci právní úpravy tohoto řízení. Zúčastněnými osobami v tomto ohledu nemůže být v českých reáliích nikdo jiný než účastníci správního řízení. Ke zjištění jejich názoru pak slouží jejich právo vyjádřit své stanovisko v průběhu řízení a před vydáním rozhodnutí, které může být realizováno písemně nebo při ústním jednání (§ 36 odst. 2 a 3, § 49 odst. 1 správního řádu). Žalobkyni bylo v průběhu správního řízení žalovaným umožněno, aby se k věci vyjádřila, a tím byl tak naplněn požadavek směrnice na konzultace. K porušení zákona ani směrnice v tomto ohledu nedošlo.
76. V této souvislosti se soud neztotožňuje s názorem žalobkyně, že účastníkem řízení měla být též společnost ČD coby vlastník budovy železniční stanice. Účastníci řízení o žádosti jsou vymezeni v § 27 odst. 1 písm. a) správního řádu, tak, že jimi jsou žadatel a další dotčené osoby, na které se pro společenství práv nebo povinností s žadatelem musí vztahovat rozhodnutí správního orgánu. Podle § 28 odst. 2 správního řádu pak platí, že účastníky jsou též další dotčené osoby, pokud mohou být rozhodnutím přímo dotčeny ve svých právech nebo povinnostech. V podmínkách projednávaného případu je účastníkem řízení dle § 27 odst. 1 písm. a) správního řádu výlučně Regiojet jakožto žadatel. Dalším účastníkem podle § 28 odst. 2 správního řádu je žalobkyně jako provozovatelka zařízení služeb, jejíž práva a povinnosti mohou být rozhodnutím žalovaného přímo dotčena. Vlastník zařízení služeb (není-li současně provozovatelem zařízení služeb, o něž ve věci jde) však nemůže být přímo dotčen rozhodnutím žalovaného, které se týká výlučně vztahu mezi provozovatelem zařízení služeb a dopravcem. K dotčení práv vlastníka může dojít pouze nepřímo, což však k účastenství ve správním řízení nepostačuje. Společnost ČD proto nebyla účastníkem správního řízení a nebylo třeba zjišťovat její stanovisko k žádosti Regiojetu. Na tom nic nemění žalobkyni z kontextu vytržená citace z rozhodnutí žalovaného, v níž se žalovaný zabýval otázkou diskriminačního jednání. Z této pasáže nelze v žádném případě dovozovat, že společnost ČD měla být účastníkem řízení, které se týká původních prostor.
77. Pokud jde o nedodržení směrnici stanovené lhůty pro vydání rozhodnutí, žalovaný i jeho předseda připouštějí, že k takovému pochybení došlo. Soud může nicméně pouze konstatovat, že nedodržení lhůty pro vydání rozhodnutí nemůže mít vliv na zákonnost tohoto rozhodnutí, a proto se k této vadě nepřihlíží podle § 75 odst. 3 s. ř. s. (viz obdobně rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 28. 4. 2025, čj. 17 A 120/2023-105, bod 37). Měla-li žalobkyně za to, že správní řízení trpí průtahy, měla k dispozici nástroje pro jejich odstranění (§ 80 správního řádu), kterých nevyužila.
78. Mezi tvrzené vady řízení je dále třeba zařadit též argumentaci žalobkyně, že řízení před žalovaným nemělo být vedeno vůbec, neboť Regiojet nepodal žádost o poskytnutí služby (co do formy a obsahu) v souladu s popisem zařízení služeb ve smyslu čl. 4 prováděcího nařízení 2017/2177, resp. že ji podal opožděně.

79. Podle čl. 4 odst. 2 písm. b) a h) prováděcího nařízení 2017/2177 musí popis zařízení služeb zahrnovat mimo jiné hlavní kontaktní údaje provozovatele zařízení služeb a informace o minimálním obsahu a formátu žádosti o přístup k zařízením služeb a k službám souvisejícím s železniční dopravou nebo vzor takové žádosti.
80. Ve správním spisu je založen popis zařízení služeb žalobkyně ze dne 31. 7. 2020 ve znění změny č. 001 účinné od 1. 8. 2023. Předchozí znění popisu zařízení služeb správní spis neobsahuje. Dle záznamu o změnách však změna č. 001 spočívala ve změně v umístění čekárny (zjevně z původních do nových prostor), v doplnění podrobnějšího popisu vybavení čekárny a pokladen, v zavedení možnosti žádat o přidělení kapacity jen na období platnosti jízdního řádu a v úpravě kritérií přednosti. Vyjma zavedení kritérií přednosti tedy nedošlo ke změně ohledně postupu při podání a vyřizování žádosti o přidělení zařízení služeb. V popisu zařízení služeb tedy žalobkyně v bodu 6.1 stanovila, že „[ž]ádosti o přidělení kapacity konkrétního prostoru (provozní součásti zařízení služeb) podává dopravce elektronicky e-mailem na adresu *bnsd@bnsd.cz*. Dopravce může na jím požadované období žádat vždy pouze o přidělení veškeré kapacity provozní součásti zařízení služeb (Čekárny a Pokladen).“ Dále žalobkyně uvedla minimální obsah žádosti – mj. identifikaci a kontaktní údaje žadatele, označení požadovaného místa („Označení místa – žadatel uvede specifikaci požadovaného prostoru, které chce žadatel ze strany BNSD poskytnout“), požadované období, prohlášení o přidělení kapacity dráhy, informaci, zda bude zařízení služeb využito pro přepravní služby poskytované na základě smlouvy o veřejných službách v přepravě cestujících a kdo je jejich objednatelem, podpis oprávněné osoby. Dále žalobkyně v bodu 6.2 uvedla následující: „Za čas podání žádosti se rozumí čas doručení e-mailu s žádostí do příslušné e-mailové schránky uvedené v odst. 6.1. tohoto Popisu. V případě zaslání žádosti s neúplnými údaji stanovenými tímto Popisem bude o tomto informován žadatel a bude vyzván k doplnění chybějících informací, a to současně s přiměřenou lhůtou pro jejich předložení, která však nesmí skončit později než 1. září daného kalendářního roku. V případě, že doplňující údaje budou předloženy ve stanovené lhůtě, za čas podání žádosti se pak rozumí čas doručení tohoto doplnění a tímto okamžikem se bude považovat žádost žadatele za žádost s úplnými údaji. Nebudou-li tyto informace předloženy ve lhůtě uvedené ve výzvě k doplnění žádosti, žádost bude zamítnuta.“
81. Mezi účastníky dále není sporné, že Regiojet zaslal žalobkyni dne 30. 6. 2023 prostřednictvím datové schránky podání, v němž ji vyzval „od 01.01.2024 k poskytnutí služby ve smyslu § 23d odst. 1 ZoD, v podobě nediskriminačního zpřístupnění zařízení služeb v podobě prostor čekárny a prodejního místa, jež jsou předmětem Smlouvy (tj. k Předmětu podnájmu), a to za ceny odpovídající právními předpisy vymezenému zpoplatnění zařízení služeb, které budou vykazovat výhradně náklady provozovatele zařízení služeb na jejich poskytnutí a přiměřený zisk.“ Žalobkyně reagovala dopisem ze dne 10. 7. 2023, v němž potvrdila, že výzvu obdržela (současně s námitkami proti výpovědi podnájemní smlouvy). Uvedla, že trvá na výpovědi podnájemní smlouvy a na vyklizení původních prostor s tím, že Regiojet si bude moci zažádat o přidělení prostor čekárny pro dobu platnosti nového jízdního řádu v souladu s aktuálním popisem zařízení služeb (tj. nových prostor – pozn. soudu).
82. Soud k tomu uvádí, že účelem informací obsažených v popisu zařízení služeb ve smyslu čl. 4 prováděcího nařízení 2017/2177 je zajištění transparentnosti přístupu k zařízení služeb (viz body 4 a 5 odůvodnění prováděcího nařízení). Jinými slovy smyslem popisu zařízení služeb je veřejně informovat potenciální zájemce (dopravce) o podmínkách poskytnutí kapacity zařízení služeb včetně procesu podání žádosti a výše poplatků. Tento postup má zamezit skrytému a netransparentnímu přidělování kapacity zařízení služeb či poskytování této

kapacity za nerovných (zejména finančních) podmínek. Jestliže tedy provozovatel zařízení služeb uvádí v popisu zařízení služeb též způsob podání žádosti o přidělení kapacity zařízení služeb a její minimální obsah, činí tak proto, aby dopravce nemusel pracně zjišťovat, komu a jak má žádost podat. Účelem naopak není stanovení přísných formálních mantinelů pro podání žádosti, jejichž byt i sebemenší porušení má vést bez dalšího k zamítnutí žádosti. Z tohoto pohledu je pak nutno hodnotit předloženou situaci.

83. Jestliže provozovatel zařízení služeb uvede v popisu zařízení služeb konkrétní způsob podání žádosti o přidělení kapacity zařízení služeb (zde e-mailem na konkrétní e-mailovou adresu), je jistě v zájmu dopravce, aby tento postup dodržel. Pokud to neučiní, vystavuje se nebezpečí, že se provozovatel o podané žádosti včas a řádně nedozví. Jestliže se však nesprávně podaná žádost dostane do sféry provozovatele a ten na ni reaguje, pak nelze formalisticky trvat na tom, že žádost nebyla vůbec podána. Regiojet podání ze dne 30. 6. 2023 nesprávně adresoval do datové schránky žalobkyně, avšak ta se s ním zjevně seznámila a věcně na něj reagovala. Soud proto uzavírá, že žádost Regiojetu podána byla. Pokud jde o dodržení obsahových požadavků, pak z podání ze dne 30. 6. 2023 je jednoznačně patrné, že Regiojet žádá o přidělení kapacity čekárny v původních prostorech na období od 1. 1. 2024. Měla-li žalobkyně za to, že tato žádost neobsahovala veškeré náležitosti, měla sledovat postup, který si sama (v souladu s čl. 8 odst. 3 prováděcího nařízení 2017/2177) stanovila v bodu 6. 2 popisu zařízení služeb, tj. vyzvat Regiojet k poskytnutí chybějících informací a stanovit mu k tomu lhůtu. Pokud takto žalobkyně nepostupovala a žádost vyřídila, nemůže se nyní dovolávat toho, že žádost byla neúplná a že nebylo zřejmé, o co je žádáno. Soud v této souvislosti nesouhlasí s žalobkyní, že by na věc mělo být nahlíženo z pohledu § 1780 a násl. občanského zákoníku upravujícího veřejnou nabídku. Žádost dopravce o poskytnutí kapacity zařízení služeb totiž není přijetím veřejné nabídky (a uzavřením smlouvy). Touto žádostí se teprve spouští proces, který může (a nemusí) vést k uzavření smlouvy. Úprava veřejné nabídky proto není na věc použitelná.
84. Žalobkyně konečně tvrdí, že Regiojetu byl přístup k zařízení služeb odepřen již dne 25. 5. 2023, a jeho návrh na zahájení řízení byl proto podán opožděně. Podle § 23d odst. 4 zákona o dráhách lze žádost podat ve lhůtě 30 dnů ode dne, v němž bylo poskytnutí služeb odepřeno. Žalobkyně označuje za den odepření služeb 25. 5. 2023, což byl den, kdy byla Regiojetu doručena výpověď smlouvy o podnájmu původních prostor s tím, že podnájemní vztah skončí ke dni 30. 11. 2023. Ani s tím se soud neztotožňuje. V kontextu projednávané věci dne 25. 5. 2023 nedošlo k odepření poskytnutí služeb v rozporu se zákonem o dráhách. Žalobkyně způsobem předvídaným ve smlouvě a v občanském zákoníku ukončila dosavadní vztah s Regiojetem týkající se původních prostor. Teprve tím, že odmítla žádost Regiojetu o přidělení kapacity čekárny v původních prostorech od 1. 1. 2024, došlo k odepření poskytnutí služeb. Toto stanovisko žalobkyně bylo Regiojetu doručeno dne 10. 7. 2023. Pokud Regiojet podal ÚPDI návrh na zahájení řízení dne 4. 8. 2023, učinil tak v zákonné třicetidenní lhůtě, tedy včas.
85. Do kategorie vad řízení pak spadá též část žalobní argumentace týkající se podjatosti žalovaného a jeho pracovníka Mgr. B. P. Žalobkyně skutečnosti, které dle jejího názoru nasvědčují podjatosti uvedeného pracovníka a žalovaného jako celku, uvedla již v námitce podjatosti ze dne 27. 3. 2023, již se domáhala vyloučení Mgr. P. z projednání a rozhodnutí věci. Žalovaný usnesením ze dne 17. 4. 2023, č. j. ÚOHS-15802/2024/450, rozhodl, že Mgr. P. vyloučen není. Proti tomuto usnesení podala žalobkyně rozklad, v němž dále rozvedla svoji argumentaci. Předseda žalovaného rozhodnutím ze dne 25. 6. 2024, č. j.

ÚOHS-24943/2024/164, rozklad zamítl a usnesení žalovaného potvrdil. Žalobkyně v žalobě pouze opakuje argumentaci, kterou učinila předmětem námitky podjatosti a rozkladu. Nijak nereaguje na podrobné vypořádání jejích námitek ze strany obou správních orgánů, neuvádí, v čem jsou jejich úvahy nesprávné, nezákonné, nebo zda v souvislosti s vyřizováním námitky podjatosti došlo k vadám řízení. Není úlohou soudu, aby za žalobkyni domýšlel žalobní body nebo aby přezkoumával úvahy žalovaného a jeho předsedy z úřední povinnosti. Za této situace tedy soud pouze konstatuje, že odůvodnění rozhodnutí obou správních orgánů je srozumitelné, logické a přesvědčivé, soud se s ním ztotožňuje a odkazuje na něj. Ve vztahu k tvrzené systémové podjatosti pak soud považuje pouze za důležité zdůraznit, že žalovaný ani předseda ve svých rozhodnutích neuvedli, že je jejich úkolem hájit zájmy dopravce (jednoho účastníka) v konkrétním řízení; údajná praxe ÚPDI je pro nyní projednávanou věc irelevantní.

IV./D) Nezákonnost rozhodnutí žalovaného

86. Úvodem soud skutkově shrnuje, že Regiojet užíval původní prostory jako čekárnu a prodejní místo od roku 2018 na základě smlouvy o podnájmu. Žalobkyně pojala záměr původní prostory revitalizovat. V květnu 2023 smlouvu o podnájmu vypověděla ke dni 30. 11. 2023. Dopisem doručeným Regiojetu dne 10. 7. 2023 odmítla poskytnout Regiojetu přístup k původním prostorům v období od 1. 1. 2024. Ke dni 1. 8. 2023 žalobkyně odstranila z popisu služeb čekárnu v původních prostorech a nahradila ji čekárnou v nových prostorech. Dne 15. 12. 2023 uzavřela žalobkyně s Regiojetem dohodu o dalším postupu a v návaznosti na ni dne 18. 12. 2023 smlouvu o podnájmu nových prostor a smlouvu o podnájmu původních prostor. Cena za podnájem v posledně uvedené smlouvě nebyla stanovena dle cenových předpisů. Dne 20. 12. 2023 Regiojet vyklidil původní prostory a přesunul Regiojet Lounge do nových prostor na prvním nástupišti. V původních prostorech bylo započato s revitalizací. Změnou č. 007 účinnou do 16. 8. 2024 žalobkyně opětovně zahrнула čekárnu v původních prostorech do popisu služeb.
87. Podle názoru soudu se žalobkyně dopustila porušení § 23d odst. 1 zákona o dráhách, pokud odmítla žádost Regiojetu o přístup k původním prostorům od 1. 1. 2024. Jak bylo výše podrobně zdůvodněno, čekárna v původních prostorech je zařízením služeb, a proto je žalobkyně v zacházení s ním omezena úpravou v § 23d zákona o dráhách, ve směrnici 2012/34/EU a v navazujících prováděcích předpisech. Soud nepopírá, že provedení revitalizace původních prostor může být zákonným důvodem pro částečné či úplné dočasné odepření přístupu k tomuto zařízení služeb ve smyslu § 23d odst. 3 písm. b) bod 2. zákona o dráhách. Využití tohoto důvodu (stejně jako kteréhokoliv jiného) však nesmí být diskriminační a netransparentní. Plánované stavební úpravy a omezení proto musí být uvedeny v popisu zařízení služeb tak, aby se s nimi potenciální dopravci mohli seznámit a přizpůsobit jim své podnikání a aby byl postup provozovatele zařízení služeb následně přezkoumatelný žalovaným i správními soudy. Pokud tedy chtěla žalobkyně provést technickou či stavební revitalizaci původních prostor, bylo potřeba nejprve v tomto smyslu upravit popis zařízení služeb a uvést informace o změnách technických vlastností a dočasných omezeních kapacity zařízení služeb, jež by mohly mít zásadní dopad na provoz zařízení služeb včetně naplánovaných prací [viz § 23d odst. 2 zákona o dráhách ve spojení s čl. 4 písm. l) prováděcího zařízení č. 2107/2177]. Tato omezení by se pak musela logicky odrazit v cenách a dalších podmínkách přístupu a poskytnutí služeb. Žalobkyně však žádné informace o plánované revitalizaci do popisu zařízení služeb nezanesla a namísto toho původní prostory z popisu zařízení služeb zcela vyjmula. Pro toto jednání však nebyly

splněny zákonné podmínky (zejména dvouletý časový test dle § 23e zákona o dráhách a navazující postup dle čl. 15 prováděcího nařízení č. 2017/2177). Revitalizace přitom sama o sobě není zákonným důvodem pro odstranění těchto prostor z popisu zařízení služeb.

88. Současně žalobkyně po celou dobu jednala v rozporu s § 23d odst. 1 zákona o dráhách, neboť od počátku požadovala, aby Regiojet za podnájem původních prostor hradil komerční nájemné, přičemž v tomto smyslu byla i následně uzavřena podnájemní smlouva ze dne 18. 12. 2023. Soud pouze připomíná, že původní prostory jsou zařízením služeb ve smyslu § 23d odst. 1 zákona o dráhách a jakékoliv služby bezprostředně související s drážní dopravou v nich mohou být poskytovány výlučně za cenu sjednanou podle cenových předpisů. Nezákonnost požadavku žalobkyně a následně i smluvního ujednání je dána objektivně bez ohledu na to, zda Regiojet předmětnou smlouvu dle svých tvrzení uzavíral v tísní či nikoliv. Polemika na toto téma mezi žalobkyní a žalovaným je proto pro posouzení věci mimoběžná, a soud se jí tudíž nezabýval a ani pro nadbytečnost neprováděl žalobkyní navrhovaný důkaz e-mailovou korespondencí s Regiojetem z listopadu a prosince 2023.
89. Shrnuto, žalobkyně v rozporu se zákonem odstranila čekárnu v původních prostorech z popisu zařízení služeb a (rovněž v rozporu se zákonem) ji nabídla Regiojetu do podnájmu za neregulovanou cenu. Ke shodnému závěru dospěly správní orgány. Žalovaný v prvostupňovém rozhodnutí konstatoval, že čekárna v původních prostorech je zařízením služeb a že žalobkyně nebyla oprávněna toto zařízení zrušit a pronajímat tyto prostory za komerční cenu. Žalovaný pak tyto závěry rámoval komplexním srovnáním původních a nových prostor a dále srovnáním nových prostor a prostor čekárny společnosti ČD a dospěl k závěru, že přesunem čekárny do nových prostor došlo ke znevýhodnění Regiojetu oproti konkurenčnímu dopravci – společnosti ČD. Předseda žalovaného nicméně tyto závěry významně korigoval a konstatoval, že úvahy správního orgánu prvního stupně týkající se diskriminace jsou pro věc irelevantní, neboť podstatou věci je jednání žalobkyně, která v rozporu se zákonem přestala původní prostory označovat jako zařízení služeb v popisu zařízení služeb a následně je nabídla Regiojetu za cenu vyšší, než je cena stanovená cenovými předpisy. S tím se zdejší soud plně ztotožňuje. Podstatou tohoto případu nejsou dopady dočasného přesunu Regiojet Lounge do nových prostor na soutěž mezi dopravci, nýbrž porušení zákona žalobkyní ve vztahu k její povinnosti poskytnout přístup k původním prostorům. Nemá proto valného smyslu zabývat se vymezením pojmu diskriminace a související argumentací žalobkyně, neboť jakékoliv úvahy soudu na toto téma nemohou mít vliv na zákonnost rozhodnutí správních orgánů, která je třeba číst v jejich celku. To se týká i argumentace žalovaného, že změnu umístění zařízení služeb lze odůvodnit pouze vážnými důvody. Soud se s žalobkyní shoduje, že právní úprava takovou podmínku nestanoví, nicméně úvahy správního orgánu prvního stupně o podmínkách přesunu zařízení služeb nejsou pro věc rozhodné.
90. Zbývající žalobní námitky nejsou způsobilé výše uvedené závěry soudu vyvrátit. Na věc nelze aplikovat úpravu tzv. přijatelné alternativy ve smyslu § 23d odst. 3 písm. a) zákona o dráhách. Ten je totiž třeba vykládat ve světle čl. 13 odst. 4 a odst. 5 směrnice 2012/34/EU. Zatímco čl. 13 odst. 4 směrnice vymezuje možnost odmítnout poskytnutí přístupu k zařízení služeb z důvodu existence přijatelné alternativy, čl. 13 odst. 5 směrnice zakotvuje, kdy lze tento důvod odmítnutí použít, tj. výlučně v případě nedostatku kapacity zařízení služeb v důsledku střetu různých žádostí dopravců. Přesný postup v takové situaci upravují čl. 10 až 13 prováděcího nařízení 2017/2177 (koordináční postup – přidělení kapacity dle kritérií přednosti – posuzování přijatelné alternativy – zamítnutí žádosti). Čl. 10 odst. 2

prováděcího nařízení pak zakazuje provozovateli zamítnout žádost dopravce nebo mu nabízet přijatelné alternativy, je-li kapacita, která odpovídá potřebám dopravce, dostupná v jeho zařízení služeb nebo se očekává, že se stane dostupnou během koordinačního postupu či po něm.

91. V nyní posuzovaném případě žalobkyně odmítla přístup k čekárně v původních prostorech s tím, že toto zařízení služeb odstranila z popisu zařízení služeb a následně jej Regiojetu nabídla za komerční cenu. Šlo tedy jednoznačně o spor z porušení § 23d odst. 1 zákona o dráhách. Podmínky pro zahájení postupu vedoucího k nabídnutí přijatelné alternativy nebyly splněny, neboť ve věci nedošlo ke střetu více žádostí o kapacitu čekárny v původních prostorech. Soud dále souhlasí s předsedou žalovaného, že na věc je aplikovatelný čl. 10 odst. 2 prováděcího nařízení i závěry rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 16. 5. 2024, č. j. 6 A 17/2023-130 (potvrzené rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 7. 2025, č. j. 6 As 176/2024-63). Žalobkyně tvrdí, že čekárna v původních prostorech neměla volnou kapacitu, neboť ji odstranila z popisu zařízení služeb, a následně v ní probíhala revitalizace. Soud však již výše konstatoval, že odstranění této čekárny z popisu zařízení služeb bylo protiprávní. Nezákonným jednáním žalobkyně došlo v zásadě ke shodnému stavu jako ve věci řešené městským soudem, kde si provozovatel zařízení služeb nezákonně vyhradil veškerou jeho kapacitu pro sebe a nemohl vyhovět žádosti dopravce. Nezákonným odstraněním čekárny z popisu zařízení služeb žalobkyně nemůže zdůvodňovat nedostatek kapacity v tomto zařízení služeb. Následné faktické provádění prací (kvůli němuž nelze služby čekárny poskytovat) pak na nezákonnosti postupu žalobkyně ničeho nemění.
92. Za zavádějící soud považuje argumentaci žalobkyně, která vyvolává dojem, že správní orgány celou věc posoudily jako přeměnu zařízení služeb. Tak tomu ovšem není. Jak žalobkyně správně poznamenala, přeměnou se rozumí formální postup, kterým se mění účel zařízení služeb pro využívání jiné než poskytování služeb souvisejících s železniční dopravou [čl. 3 bod 9) prováděcího nařízení č. 2017/2177]. Proces přeměny je pak upraven v čl. 13 odst. 6 směrnice 2012/34/EU a v čl. 15 prováděcího nařízení 2017/2177. V nyní projednávané věci k takovému procesu nedošlo. Hovoří-li správní orgány o tom, že nezákonným postupem žalobkyně došlo *de facto* ke změně či přeměně zařízení služeb na zařízení komerční, pouze tím popisují faktický výsledek jednání žalobkyně. V tom soud nespatřuje nic nezákonného.
93. K námitkám žalobkyně týkajícím se smluvního uspořádání a ceny soud podotýká, že právní úprava nepředepisuje provozovateli a dopravci konkrétní smluvní typ, který mají využít pro úpravu přístupu k zařízení služeb a poskytování služeb v něm. Při vyjednávání a uzavírání smlouvy jsou však povinni respektovat veřejnoprávní limity této smluvní svobody obsažené v § 23d zákona o dráhách, tj. především zákaz diskriminace a povinnost sjednat cenu za přístup a služby dle cenových předpisů. Žalobkyni tedy právní předpisy nezakazují uzavřít s Regiojetem dohodu o dalším postupu, avšak při jejím uzavírání je povinna respektovat výše uvedené, tj. mimo jiné regulovanou cenu. Určující je v takovém případě totiž to, že předmětem smluvního ujednání je právě přístup a služby poskytované v zařízení služeb. Opačný názor žalobkyně, tj. že se na takovou dohodu uvedená úprava neuplatní, nemá oporu v zákoně. Ujednání, jímž se Regiojet smluvně stává provozovatelem původních prostor, je pak ukázkovým obcházením § 23d odst. 1 zákona o dráhách, neboť jeho jediným účelem je vyhnout se povinnosti poskytnout dopravci přístup ke službám v zařízení služeb za regulovanou cenu.

94. Žalobkyně konečně tvrdí, že správní orgány nevymezily pojem „služby čekárny“, který nelze považovat za notorietu. Soud podotýká, že předmětem řízení před žalovaným nebyl rozsah poskytovaných služeb, nýbrž přístup k zařízení služeb a službám v něm poskytovaným. Pokud Regiojet jako dopravce požádal o přístup k původním prostorům čekárny a tento přístup mu byl nezákonně odmítnut, byl žalovaný povinen zjednat nápravu. Otázka druhu poskytovaných služeb je přitom z tohoto pohledu irelevantní. Žalovaný nadto vycházel z původní smlouvy o podnájmu (na níž ve výroku rozhodnutí odkázal), v níž byly podmínky poskytování služeb v čekárně v původních prostorech podrobně vymezeny. Stejně tak v následné dohodě o dalším postupu a ve dvou podnájemních smlouvách jsou tyto otázky smluvně upraveny. Konkrétní rozsah či kvalita služeb je tedy věcí dohody mezi provozovatelem a dopravcem, přičemž zákon o dráhách vyžaduje, aby se jednalo o služby bezprostředně související s provozováním drážní dopravy. Takovou službou může být i žalobkyní zmiňovaná služba toalet (hygienických zařízení), pokud jsou umístěny v prostorech čekárny, neboť je vyhláška č. 76/2017 Sb. za takové zjevně považuje. Zda budou případně poskytnuty i služby nad rámec požadavku zákona, není pro posouzení této věci rozhodující (správní orgány o těchto otázkách vůbec nerozhodovaly) a jde o otázku výlučně závislou na dohodě žalobkyně s Regiojetem. Proto soud nepovažuje za jakkoliv přínosné zabývat se podrobným vymezováním služeb čekárny nebo možností umístění nápojových a zmrzlinových automatů v čekárně (a proto pro nadbytečnost ani neprováděl k důkazu žalobkyní navržené sdělení Krajské hygienické stanice Jihomoravského kraje), nebo otázkou narušení soutěže mezi dopravci.

V. Závěr a náklady řízení

95. Soud shledal námitky žalobkyně neopodstatněnými. Jelikož v řízení nevyšly najevo ani žádné vady, k nimž musí soud přihlížet z úřední povinnosti, zamítl žalobu jako nedůvodnou podle § 78 odst. 7 s. ř. s.
96. O náhradě nákladů řízení bylo rozhodnuto podle § 60 odst. 1 s. ř. s., podle něhož nestanovili tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Žalobkyně ve věci úspěch neměla, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému správnímu orgánu, kterému by jinak jakožto úspěšnému účastníku řízení právo na náhradu nákladů řízení příslušelo, náklady řízení nad rámec jeho běžné administrativní činnosti nevznikly.
97. Výrok o náhradě nákladů řízení osoby zúčastněné na řízení se opírá o § 60 odst. 5 s. ř. s., podle něhož má osoba zúčastněná na řízení právo na náhradu nákladů řízení, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil. Soud osobě zúčastněné na řízení žádnou povinnost neuložil, a proto právo na náhradu nákladů řízení nemá.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu. V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Brno 25. listopadu 2025

Mgr. Petr Šebek v. r.
předseda senátu