



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Mgr. Petry Weissové a soudců JUDr. Jiřího Pally a Mgr. Aleše Roztočila v právní věci žalobkyně: **České dráhy, a.s.**, se sídlem Nábřeží L. Svobody 1222, Praha proti žalovanému: **Úřad pro ochranu hospodářské soutěže**, se sídlem třída Kpt. Jaroše 7, Brno, proti rozhodnutí místopředsedy Úřadu pro přístup k dopravní infrastruktuře ze dne 11. 10. 2023, č. j. UPDI 3191/23/MR, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 11. 9. 2024, č. j. 8 A 141/2023-44,

t a k t o :

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

O d ů v o d n ě n í :

I.

[1] Úřad pro přístup k dopravní infrastruktuře (dále také jen „správní orgán prvního stupně“) rozhodnutím ze dne 13. 6. 2023, č. j. UPDI-1930/23/PP2, shledal žalobkyni vinnou tím, že jako provozovatelka celostátní dráhy mezi železničními stanicemi Praha-Vršovice, obvod Praha-Eden - Praha Jih a v obvodech železničních stanic Bohumín, Děčín hl. n. a Praha Jih (dále také jen „dotčené úseky dráhy“), v rozporu s § 42c odst. 1 zákona č. 266/1994 Sb., o dráhách (dále jen „zákon o dráhách“), v období od 14. 7. 2022 do 21. 4. 2023 nezřídila odštěpné závody, prostřednictvím kterých měla povinnost provozovat drážní dopravu odděleně od provozování dráhy, neboť provozovala zároveň celostátní dráhu i drážní dopravu, která nesloužila výhradně k zajištění provozování dráhy, čímž spáchala přestupek podle § 51 odst. 4 písm. v) zákona o dráhách. Za to jí byla uložena pokuta podle § 51 odst. 10 písm. d) zákona o dráhách ve výši 300.000 Kč.

[2] Místopředseda Úřadu pro přístup k dopravní infrastruktuře (dále také jen „původní žalovaný“) zamítl v záhlaví uvedeným rozhodnutím (dále jen „napadené rozhodnutí“) rozklad žalobkyně a potvrdil rozhodnutí správního orgánu prvního stupně.

[3] S účinností od 1. 1. 2024 byl zákonem č. 464/2023 Sb., kterým se mění a ruší některé zákony v souvislosti se zrušením Úřadu pro přístup k dopravní infrastruktuře, zrušen Úřad pro přístup k dopravní infrastruktuře. Jeho působnost přešla na žalovaného.

II.

[4] Proti napadenému rozhodnutí se žalobkyně bránila žalobou u Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), který ji shora označeným rozsudkem (dále jen „napadený rozsudek“) zamítl jako nedůvodnou.

[5] Městský soud předeslal, že skutkový stav věci není mezi účastníky sporný. Žalobkyně byla v období od 14. 7. 2022 do 21. 4. 2023 provozovatelkou celostátní dráhy v dotčených úsecích dráhy a současně provozovala drážní dopravu, která nesloužila výhradně k zajištění provozování dráhy, aniž by zřídila odštěpné závody, jak jí ukládal § 42c odst. 1 zákona o dráhách. Tím naplnila skutkovou podstatu přestupku podle § 51 odst. 4 písm. v) téhož zákona. Odpovědnost za přestupek je objektivní. Podle městského soudu se jí žalobkyně nezprostila ani poukazem na žádost o změnu kategorizace dráhy a délku řízení o této změně, ani tvrzením, že učinila vše pro zabránění přestupku. Žádost na Ministerstvo dopravy o změnu kategorizace dráhy [resp. úseku Praha Vršovice seř. n. (odj. skupina) – Praha-Jih] podala dne 7. 10. 2020 až s desetiměsíční prodlevou od vzniku povinnosti zřídit odštěpný závod (dne 15. 1. 2020), což nelze považovat za vynaložení veškerého úsilí, a tudíž za liberační důvod.

[6] Ačkoliv městský soud nezpochybnil údaje o (malé) délce dotčených úseků dráhy, ani jejich poměr k celkové délce tratí v České republice, uzavřel, že tato skutečnost neměla vliv na posouzení odpovědnosti za přestupek, jelikož jeho skutková podstata není ovlivněna délkou dotčených úseků dráhy. Naplnění zákonných znaků skutkové podstaty bylo prokázáno, a proto městský soud považoval argumentaci zanedbatelným rozsahem dotčených úseků dráhy za irelevantní.

[7] Žalobkyně také tvrdila, že povinnost zřídit odštěpné závody vyplývala z transpozice Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/2370 ze dne 14. prosince 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“), jejímž cílem je zabránit narušení hospodářské soutěže. Bylo tedy třeba zkoumat, zda skutečně dochází jednáním kvalifikovaným jako přestupek k ohrožení hospodářské soutěže. Městský soud k tomu uvedl, že smyslem § 42c odst. 1 zákona o dráhách je mimo jiné preventivně vyloučit možnost narušení hospodářské soutěže. Pro vznik povinnosti je pak lhostejné, zda k narušení soutěže aktuálně dochází či jaká je pravděpodobnost jejího narušení. Samotné nezřízení odštěpného závodu naplňuje skutkovou podstatu přestupku, aniž by bylo nutné ohrožení hospodářské soutěže prokazovat; to skutková podstata přestupku nevyžaduje.

[8] Městský soud se závěrem vypořádal s namítanou nesprávnou výší uložené pokuty. Dospěl k závěru, že změna zákona o dráhách, konkrétně nahrazení odštěpného závodu

pokračování

pobočkou v § 42c tohoto zákona a v ustanoveních navazujících, neměla vliv na rozhodování správního orgánu, neboť podstata povinnosti provozovatelů zůstala stejná – provozovatel dráhy, který na ní zároveň provozuje drážní dopravu, která neslouží výhradně k zajištění provozování dráhy, musí tyto provozy institucionálně oddělit. Pokuta plnila represivní i preventivní funkci. Správní orgány při stanovení výše pokuty zohlednily povahu a závažnost přestupku, dobu jeho trvání i majetkové poměry žalobkyně. Žalobní námitky ohledně nezohlednění pasiv byly podle městského soudu nekonkrétní a neprokázané. Městský soud neshledal ani důvod pro moderaci uložené sankce, jelikož ta byla uložena v zákonném rozmezí, nebyla likvidační a odpovídala zásadám správního uvážení.

III.

[9] Proti napadenému rozsudku nyní žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) brojí kasační stížností z důvodů podřaditelných pod § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Navrhuje zrušit napadený rozsudek, napadené rozhodnutí i rozhodnutí správního orgánu prvního stupně a věc vrátit žalovanému k dalšímu řízení.

[10] Stěžovatelka namítá, že nemůže nést odpovědnost za postup Ministerstva dopravy v řízení o změně kategorie dráhy. Tvrdí, že již dne 7. 10. 2020 podala žádost o změnu kategorie dráhy celostátní veřejně přístupné na vlečku veřejně nepřístupnou, aby se na úsek Praha Vršovice seř. n. (odj. skupina) – Praha-Jih povinnost podle § 42c zákona o dráhách nevztahovala. Ministerstvo dopravy řízení přerušilo a podmínilo pokračování úpravou zabezpečovacího zařízení, což stěžovatelka učinila. Podle jejího názoru tato žádost představuje liberační důvod podle § 21 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky. Stěžovatelka zdůrazňuje, že rozhodné období, jehož se přestupek týká (14. 7. 2022 až 21. 4. 2023), začíná až 21 měsíců po podání žádosti, tudíž městský soud nemohl argumentovat desetiměsíční prodlevou při podání žádosti. Postup Ministerstva dopravy nelze přičítat stěžovateli k tíži, a proto mělo být řízení o přestupku v rozsahu týkajícím se uvedeného úseku dráhy zastaveno. Stěžovatelka současně považuje napadený rozsudek za nepřezkoumatelný, neboť městský soud neodůvodnil, proč nebyla délka řízení u Ministerstva dopravy relevantní pro posouzení její odpovědnosti za přestupek.

[11] Stěžovatelka také vznáší námitky ohledně zanedbatelného rozsahu dráhy jí provozované. V rozhodném období provozovala pouze 65 km celostátní dráhy, což představuje přibližně 0,68 % celkové délky tratí v České republice. Podle stěžovatelky je povaha a závažnost přestupku s ohledem na tento rozsah minimální a neodůvodňuje uložení pokuty ve výši třetiny zákonné sazby. Namítá, že žalovaný nezjišťoval, zda na dotčených tratích působili jiní dopravci, které by mohla znevýhodnit, a tím porušil povinnost zjistit význam a rozsah následku přestupku [§ 38 písm. b) zákona o přestupcích]. Závažnost přestupku žalovaný posuzoval pouze podle významu chráněného zájmu, nikoli podle rozsahu následků či okolností spáchání přestupku, což stěžovatelka nepovažuje za správné.

[12] Stěžovatelka dále namítá absenci ohrožení hospodářské soutěže. Tvrdí, že úprava § 42c zákona o dráhách transponuje směrnici, jejímž cílem je zabránit narušení hospodářské soutěže. Podle stěžovatelky měl žalovaný i městský soud zkoumat, zda k narušení hospodářské soutěže skutečně dochází, nebo zda k němu jednání stěžovatelky mohlo vést. Podle stěžovatelky na dotčených tratích hospodářská soutěž neexistovala, nebo jen minimálně, a stěžovatelka dodržovala § 62 odst. 4 zákona o dráhách, který zakazuje křížové

financování. Tvrdí, že investice do zabezpečovacího zařízení mnohonásobně převyšují příjmy z provozování dráhy, takže k převodu prostředků nemohlo dojít. Podle stěžovatelky žalovaný i městský soud nesprávně právně posoudili věc, když tyto skutečnosti nezohlednili při hodnocení povahy a závažnosti přestupku.

[13] Poslední stížnostní námitka směřuje proti výši pokuty. Stěžovatelka tvrdí, že pokuta nemohla mít preventivní funkci, protože v době řízení již probíhal legislativní proces vedoucí ke změně § 42c zákona o dráhách spočívající v nahrazení povinnosti zřídit odštěpný závod povinností zřídit pobočku. Jak žalovaný, tak i městský soud tuto skutečnost ani majetkové poměry stěžovatelky nezohlednili adekvátně, neboť vzali v úvahu pouze její aktiva, nikoli již pasiva, a ignorovali ztrátu z provozování osobní dopravy v důsledku epidemie onemocněním Covid-19. Uložená pokuta tudíž výrazně převyšuje negativní bilanci aktiv a pasiv stěžovatelky jako provozovatele dráhy. Žalovaný měl její majetek rozlišit díky oddělenému účetnictví podle § 62 odst. 4 zákona o dráhách. Městský soud pochybil, aprobeval-li jiný postup žalovaného jako správný.

IV.

[14] Žalovaný ve svém vyjádření navrhuje kasační stížnost zamítnout jako nedůvodnou. Uvádí, že stěžovatelka v kasační stížnosti pouze opakuje argumentaci z předchozích podání, kterou doplňuje o dílčí detaily. Pro uvedené žalovaný odkazuje na svá předchozí rozhodnutí a vyjádření k žalobě a souhlasí se závěry městského soudu. Podle žalovaného městský soud věc řádně přezkoumal a napadený rozsudek je srozumitelný, logicky ucelený a vypořádává se se všemi podstatnými námitkami. Námitku nepřezkoumatelnosti považuje žalovaný za nedůvodnou, neboť soud není povinen reagovat na každou dílčí argumentaci, pokud se vypořádá s jejím podstatným obsahem.

[15] K námitce ohledně délky správního řízení vedeného Ministerstvem dopravy žalovaný uvádí, že stěžovatelka nesplnila povinnost zřídit odštěpný závod od účinnosti zákona (15. 1. 2020) po celé rozhodné období. Odkaz městského soudu na rok 2020 je proto relevantní. Žalovaný zdůrazňuje, že podání žádosti o změnu kategorizace dráhy stěžovatelku nezbavuje odpovědnosti za nesplnění povinnosti podle § 42c odst. 1 zákona o dráhách.

[16] Stejně tak ani délka trati nemá podle žalovaného vliv na trestnost přestupku či na výši sankce. Podstatné je, že stěžovatelka naplnila skutkovou podstatu přestupku tím, že jako provozovatelka dráhy a současně drážní dopravy nezřídila odštěpný závod. Městský soud správně dovodil, že tato stěžovatelčina argumentace je bez významu pro posouzení její odpovědnosti.

[17] Žalovaný zdůrazňuje, že smyslem § 42c zákona o dráhách je prevence možného ohrožení hospodářské soutěže. Existence ohrožení soutěže však není pojmovým znakem skutkové podstaty daného přestupku. Pro vznik povinnosti zřídit odštěpný závod je lhostejné, zda k narušení hospodářské soutěže skutečně dochází. Žalovaný dodává, že stěžovatelka svým postupem narušila nezávislost provozovatele dráhy na provozování drážní dopravy, což je chráněný veřejný zájem.

[18] K námitkám týkajícím se výše pokuty žalovaný dodává, že pokuta byla stanovena v dolní třetině zákonného rozpětí podle § 51 odst. 10 písm. d) zákona o dráhách, a to s ohledem na povahu a závažnost přestupku, dobu jeho trvání a majetkové poměry stěžovatelky.

pokračování

Polehčující okolnosti nebyly shledány, přitěžující ano, zejména dlouhodobé neplnění povinnosti. Pokuta není likvidační, což žalovaný doložil výši stěžovatelčiných aktiv. Tvrzení, že nebyla zohledněna také stěžovatelčina pasiva, městský soud správně odmítl jako nekonkrétní. Žalovaný i městský soud se zabývali též návrhem na moderaci sankce, důvody pro snížení pokuty neshledali. Tato sankce v dané věci plní jak represivní, tak i preventivní funkci.

V.

[19] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž je povinen přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

[20] S ohledem na skutečnost, jak je kasační stížnost formulována, se Nejvyšší správní soud musel nejdříve vypořádat s otázkou její přípustnosti podle § 104 odst. 4 s. ř. s.

[21] Podle § 104 odst. 4 s. ř. s., *kasační stížnost není přípustná, opírá-li se jen o jiné důvody, než které jsou uvedeny v § 103, nebo o důvody, které stěžovatel neuplatnil v řízení před soudem, jehož rozhodnutí má být přezkoumáno, ač tak učinit mohl.*

[22] Cílem citovaného ustanovení není omezit právo fyzických a právnických osob na přístup k soudní ochraně, ale zachovat kasační charakter řízení o kasační stížnosti (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 12. 2020, č. j. 5 Azs 345/2020-17). Je nutné připomenout, že kasační stížnost je opravným prostředkem proti pravomocnému rozhodnutí krajského soudu (§ 102 s. ř. s.) a důvody, které v ní lze s úspěchem uplatnit, se proto musí upínat právě k tomuto rozhodnutí (viz usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 6. 2003, č. j. 6 Ads 3/2003-73). To znamená, že „*uvedení konkrétních stížných námitek [...] nelze nahradit zopakováním námitek uplatněných v odvolání nebo v žalobě, neboť odvolací a žalobní námítky směřovaly proti jiným rozhodnutím, než je rozhodnutí přezkoumávané Nejvyšším správním soudem.*“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 10. 2007, č. j. 8 Afs 106/2006-58). Neobsahuje-li kasační stížnost takovou argumentaci, je nutno na ni nahlížet jako na nepřipustnou, neboť se mýlí s kasačními důvody uvedenými v § 103 s. ř. s. (viz § 104 odst. 4 s. ř. s.). Z toho plyne, že aby vůbec byla kasační stížnost způsobilá meritorního projednání, musí kvalifikovaným způsobem zpochybňovat právě rozhodnutí krajského (zde městského) soudu, proti němuž byla podána (a nikoli nějaký jiný akt), a musí se tedy také vztahovat k rozhodovacím důvodům, na nichž uvedený soud své rozhodnutí založil.

[23] K obdobným závěrům dospěl Nejvyšší správní soud také v usnesení ze dne 30. 6. 2020, č. j. 10 As 181/2019-63, podle kterého „*kasační stížnost, která beze změny opakuje žalobní tvrzení a nijak nereaguje na argumentaci krajského soudu, neobsahuje důvody podle § 103 s. ř. s., a bude proto jako nepřipustná odmítnuta (§ 104 odst. 4 s. ř. s.). Vyzývat stěžovatele k odstranění této vady (§ 109 odst. 1 s. ř. s.) není v takové situaci namístě. (...) V kasačním řízení je stanoveno povinné zastoupení advokátem především proto, aby kasační stížnosti byly sepsány právním profesionálem a byly argumentačně na úrovni. Pokud by se povinné zastoupení v kasačním řízení mělo vyčerpat tím, že advokát provede v textu žaloby výše popsané kosmetické změny a označí ji za kasační stížnost, stalo by se pouhou formalitou. O formalitu ale zákonodárci nešlo: naopak smyslem bylo umožnit v kasačním řízení pokud možno kvalifikovanou polemiku s argumentací krajského soudu. Tato polemika může být méně nebo více zdařilá; vždy však musí*

být z textu kasační stížnosti patrná alespoň nějaká snaha o to, reagovat na konkrétní závěry krajského soudu, zdůraznit přílehlavou judikaturu a přesvědčivě prezentovat ty žalobní argumenty, které žalobce pokládá za nejpádnější.“

[24] Citované judikturní závěry jsou použitelné i na většinu kasační námitek v souzené věci (až na dále uvedenou výjimku), kterými stěžovatelka brojí proti právnímu posouzení věci městským soudem v jednotlivých z její strany vytčených okruzích sporných otázek (absence odpovědnosti za postup Ministerstva dopravy; zanedbatelný rozsah dráhy; absence ohrožení hospodářské soutěže; nesprávně stanovená výše pokuty – viz jejich shrnutí v odst. [10] až [13]). V této souvislosti Nejvyšší správní soud nemohl přehlédnout, že kasační stížnost je ve své podstatě identická se žalobou. Při porovnání jejího textu s textem žaloby je zjevné, že stěžovatelka v původním textu žaloby toliko zaměnila slovo „žalobkyně“ za „stěžovatelka“ a převážnou, resp. takřka veškerou, argumentaci vznesenou žalobě (konkrétně odstavce 10. až 17., 24. až 36., 38. až 40., 43. až 51., 58. až 62., 64. až 65., 67. až 69. a 71. až 84., 97. až 99. a 103. až 104. kasační stížnosti) ponechala beze změn, pouze doplnila, že z její strany vytčených vad v právním posouzení se vedle žalovaného dopustil i městský soud, popř. zde poukázala opět jen na pochybení žalovaného (odst. 20., 94. až 95. kasační stížnosti).

[25] Se závěry městského soudu (s výjimkou otázky prodlevy Ministerstva dopravy s rozhodováním o její žádosti o změnu zařazení dílčího úseku dráhy - k tomu viz dále v odst. [35] a násl. tohoto rozsudku) však nikterak věcně nepolemizuje, pouze obecně uvádí, že jednotlivé z její strany vytčené vady napadeného rozhodnutí městský soud nesprávně posoudil. Tento obecný nesouhlas se závěry městského soudu však již nepodporuje jakoukoliv vlastní konkurující argumentací, pro kterou považuje závěry městského soudu za nesprávné, tudíž rozporné se zákonem. Nad rámec žaloby stěžovatelka pouze doplňuje označení a parafrázi konkrétních odstavců napadeného rozsudku, v nichž se městský soud k jednotlivým shodným žalobním námitkám vyjadřoval (odst. 18., 19., 37., 89., 96., a 100. kasační stížnosti), aniž současně uvádí, z jakých právních či skutkových důvodů s jeho závěry nesouhlasí. Jinými slovy, stěžovatelka v kasačních námitkách uplatněných s odkazem na § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. (až na jedinou shora zmiňovanou výjimku) na závěry městského soudu obsažené v napadeném rozsudku nijak konkrétně nereaguje, ale naopak míří proti napadenému rozhodnutí a rozhodovacím důvodům a postupům původního žalovaného.

[26] Je pravdou, že judikatura Nejvyššího správního soudu připouští opakování žalobní argumentace. To však v případě, kdy ji správní soud dostatečně nevypořádal, a pokud tato argumentace směřuje k existenci kasačního důvodu podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. (srov. například rozsudek soudu ze dne 14. 6. 2017, č. j. 3 As 123/2016-40). Taková tvrzení však stěžovatelka v kasační stížnosti v dané věci uplatňuje pouze v případě dvou kasačních námitek, o nichž Nejvyšší správní soud pojedná dále v odst. [31] až [33].

[27] Nejvyšší správní soud tudíž uzavírá, že ve vztahu k téměř všem (až na jednu) námitkám směřujícím k pochybení v právním posouzení věci městským soudem nelze dohledat v kasační stížnosti žádnou konkrétní polemiku s argumentací tohoto soudu či jakékoliv výtky proti jeho postupu v řízení o žalobě. Stěžovatelka na právní závěry vyslovené městským soudem k jednotlivým žalobním námitkám reagovala pouhým zkopírováním textu žaloby (s výše uvedenými nepatrnými úpravami a s opakované

pokračování

zmiňovanou jednou výjimkou), aniž by se jakkoli k jeho postupu, úvahám a závěrům nad rámec vyslovení obecného nesouhlasu vyjádřila. Takové kasační námitky, jak již výše uvedeno, jsou nepřipustné podle § 104 odst. 4 s. ř. s.

[28] Ve zbylém rozsahu, tedy jednak ve vztahu k tvrzené nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku pro nedostatek důvodů a ve vztahu k námitce ohledně nesprávného posouzení vlivu délky řízení u Ministerstva dopravy na stěžovatelčinu odpovědnost za přestupek, jsou kasační námitky přípustné, kasační stížnost však není důvodná.

[29] Jak již výše uvedeno, z obsahu kasační stížnosti lze seznat, že stěžovatelka napadá rozsudek městského soudu mimo jiné pro vadu nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.]. Tou se Nejvyšší správní soud zabýval především, neboť jen rozsudek, který je srozumitelný a obsahuje dostatek důvodů, lze podrobit věcnému přezkumu.

[30] Problematika nepřezkoumatelnosti spočívající v nedostatku důvodů rozhodnutí, je v judikatuře Nejvyššího správního soudu bohatě zastoupena (srov. např. rozsudky ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003-75, ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003-52, ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005-44, ze dne 17. 1. 2008, č. j. 5 As 29/2007-64, a řadu dalších). Rozhodnutí soudu je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů zejména tehdy, není-li zřejmé, jakými úvahami se soud řídil při naplňování zásady volného hodnocení důkazů nebo při utváření právního závěru, z jakého důvodu soud považoval žalobní námitky za liché či mylné, proč nepovažoval za důvodnou právní argumentaci v žalobě, proč podřadil daný skutkový stav pod určitou právní normu. O nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů se jedná rovněž v případě, kdy soud opomněl vypořádat některou z uplatněných námitek, nebo pokud odůvodnění napadeného rozhodnutí obsahuje pasáže citované z jiného rozhodnutí, které se však týkalo skutkově i právně odlišné věci, aniž by soud rozvedl způsob aplikace závěrů vyslovených v takovém rozhodnutí na posuzovaný případ.

[31] Stěžovatelka v kasační stížnosti dovozuje nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku jednak z toho, že městský soud řádně neodůvodnil závěr o tom, že délka řízení u Ministerstva dopravy týkající se změny kategorie dráhy není pro odpovědnost za spáchání přestupku rozhodná.

[32] Nejvyšší správní soud však tento stěžovatelčin názor nesdílí. Městský soud se v napadeném rozsudku s uvedenou otázkou neopomněl vypořádat. V odstavcích 70. a 71. napadeného rozsudku jednak vyslovil, že snaha nemít dále povinnost zřídit odštěpný závod [k čemuž stěžovatelka požádala o změnu kategorie dráhy v případě celostátního úseku Praha Vršovice seř. n. (odj. skupina) – Praha Jih z kategorie vlečka veřejně přístupná na kategorii veřejné nepřístupná] nezbavuje stěžovatelku odpovědnosti, že jej nezřídila v době, kdy tuto povinnost měla. Městský soud současně poukázal na to, že žádost o změnu kategorie celostátního úseku Praha Vršovice seř. n. (odj. skupina) – Praha Jih k Ministerstvu dopravy stěžovatelka podala až deset měsíců poté, co stěžovatelce vznikla povinnost zřídit odštěpný závod podle § 42c odst. 1 zákona o drahách. Uvedené stěžovatelčino tvrzení o délce řízení u Ministerstva dopravy proto nepovažoval za liberační důvod z odpovědnosti za přestupek. V odst. 69. napadeného rozsudku dále poukázal i na to, že k požadované změně kategorizace dráhy (jejímž důsledkem bylo, že stěžovatelka nemá povinnost zřídit odštěpný závod)

nedošlo ani do doby vydání napadeného rozhodnutí. Tedy i v rozhodné době od 14. 7. 2022 do 21. 4. 2023 byla provozovatelkou celostátní dráhy, a to i ve zmíněném úseku (viz též odst. 64. napadeného rozsudku). Městský soud tedy nezatížil napadený rozsudek vadou nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů, neboť se takto vypořádal s tvrzením o délce řízení u Ministerstva dopravy (které se nadto vztahovalo jen k jednomu z dotčených úseků dráhy) a jejím případným vlivem na odpovědnost stěžovatelky za přestupek. Zda v tomto ohledu dospěl také ke správným právním závěrům posoudí Nejvyšší správní soud dále v odst. [35] a následujících, neboť se jedná o shora zmíněnou výjimku z jinak nepřipustných kasačních námitek uplatněných stěžovatelkou s odkazem na kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[33] Nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku pro nedostatek důvodů stěžovatelka spatřuje i v tom, že v něm městský soud neuvedl, proč z její strany zdůrazňovaný (minimální) rozsah provozované dráhy není rozhodný pro posouzení významu a následků daného přestupku. Ani v uvedeném však Nejvyšší správní soud nepřezkoumatelnost neshledává. K této otázce se městský soud vyjádřil především v odst. 76. napadeného rozsudku, když upozornil na to, že délka provozované dráhy není znakem skutkové podstaty daného přestupku. Směřovala-li tato námitka též k nepřiměřenosti výše sankce, pak této otázce se městský soud věnoval v odst. 89. a následujících napadeného rozsudku, v nichž pojednal o zákonnosti sankce a přiměřenosti její výše. Přestože se tedy výslovně nevyjádřil k významu (malého) rozsahu provozované dráhy na výši sankce, implicitně i tuto problematiku posoudil v rámci závěrů týkajících se kritérií, na základě nichž správní orgány stanovily v dané věci výši sankce.

[34] Nejvyšší správní soud pro úplnost dodává, že nepřezkoumatelnost rozsudku není projevem nenaplněné subjektivní představy stěžovatelky o tom, jak podrobně by měl být rozsudek odůvodněn, ale objektivní překážkou, která kasačnímu soudu znemožňuje přezkoumat napadený rozsudek (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2017, č. j. 3 Azs 69/2016-24). Jak již uvedeno, takové deficity napadený rozsudek nevykazuje. Kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. tedy není naplněn.

[35] Nejvyšší správní soud tudíž mohl přistoupit k posouzení jediné přípustné a konkrétně formulované kasační námitky týkající se délky řízení u Ministerstva dopravy, která podle stěžovatelky měla vliv na její odpovědnost (resp. absenci odpovědnosti) za přestupek.

[36] Stěžovatelka shodně jako v žalobě namítá, že nemůže nést odpovědnost za postup Ministerstva dopravy v řízení o změně kategorie dráhy, jelikož již v říjnu 2020, tedy 21 měsíců před rozhodným obdobím, v němž mělo dojít ke spáchání přestupku, podala žádost o změnu kategorie namísto části dotčených úseků dráhy z celostátní veřejně přístupné na veřejně nepřístupnou, aby se na tento úsek povinnost podle § 42c zákona o dráhách nevztahovala. Právě to podle ní představuje liberační důvod podle § 21 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále jen „zákon o přestupcích“). Její odpovědnost za přestupek tudíž není dána. Městskému soudu vytýká, že liberační důvod neposuzoval v době spáchání přestupku, nýbrž téměř dva roky předtím. Pokud by však Ministerstvo dopravy dodrželo lhůty stanovené k vydání rozhodnutí (30 dnů podle § 71 odst. 3 správního řádu), pak by o změně kategorie daného úseku dráhy bylo rozhodnuto již 8. 11. 2020, tedy před rozhodným obdobím.

pokračování

[37] Stěžovatelka se předně mylí, dovozuje-li, že městský soud posuzoval liberační důvod k době téměř dva roky před dobou, kdy mělo z její strany dojít ke spáchání přestupku. Povinnost zřídit odštěpný závod podle § 42c zákona o dráhách ve vztahu k dotčeným úsekům dráhy stěžovatelka měla od 15. 1. 2020. Žádost ke změně kategorie jednoho z dotčených úseků dráhy směřující k tomu, aby ji netížila povinnost zřídit odštěpné závody, učinila u Ministerstva dopravy až dne 7. 10. 2020. Správní orgány jí přitom vytýkaly, že ještě ani v rozhodném období (od 14. 7. 2022 do 21. 4. 2023) nebyly zřízeny odštěpné závody ve vztahu k dotčeným úsekům dráhy (a nebyl ani podán návrh na zápis odštěpných závodů do obchodního rejstříku - viz strana 2 rozhodnutí správního orgánu prvního stupně) a současně nebylo ani rozhodnuto o změně kategorie jednoho z dotčených úseků dráhy Ministerstvem dopravy (viz odst. 69. napadeného rozsudku). Tyto skutečnosti přitom stěžovatelka nezpochybňuje. Je tak zřejmé, že ještě v rozhodném období zákonné požadavky plynoucí z výše zmíněného ustanovení zákona o dráhách nesplňovala, a není tudíž opodstatněná argumentace o tom, že městský soud zohledňoval při posouzení této námitky období, které nebylo pro věc relevantní a které předcházelo době spáchání přestupku.

[38] Za důvodnou nepovažuje Nejvyšší správní soud ani navazující argumentaci, podle níž stěžovatelčina žádost o změnu kategorie části dotčeného úseku dráhy představuje liberační důvod podle § 21 odst. 1 zákona o přestupcích (*Právnícká osoba za přestupek neodpovídá, jestliže prokáže, že vynaložila veškeré úsilí, které bylo možno požadovat, aby přestupku zabránila*) a že k tíži stěžovatelky nemůže jít liknavost Ministerstva dopravy s rozhodováním o této žádosti.

[39] Již například v rozsudku ze dne 21. 8. 2018, č. j. 9 As 195/2018-27, Nejvyšší správní soud shrnul, že *„liberační důvody jsou určeny pro aplikaci pouze ve výjimečných případech, jelikož představují výjimku z principu objektivní odpovědnosti. Představují nástroj, jehož cílem je předejít aplikaci neúměrné tvrdosti zákona. Pokud tedy existují okolnosti, ve kterých je nutné posuzovat, zda právnícká osoba vynaložila veškeré úsilí k zabránění porušení povinnosti, správní orgán se jimi musí skutečně zabývat a ne pouze konstatovat, že podmínky nebyly splněny. Osoba, která se chce dovolávat liberačního důvodu, musí ovšem prokázat, že provedla technicky možná opatření způsobila účinně zabránit porušení zákona. Nelze se spokojit s tvrzením, že vynaložila veškeré úsilí, aby ke správnímu deliktu nedošlo (...).“* Judikatura Nejvyššího správního soudu přitom dovodila, že pokud zákon podmiňuje liberaci „úsilím“, je třeba vyjít z toho, že se jedná o aktivní činnosti k zabránění porušení. Jelikož liberační důvod (vynaložení veškerého úsilí) představuje výjimku ze zásady objektivní odpovědnosti, uplatní se pouze ve výjimečných a opodstatněných případech (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 4. 2017, č. j. 3 As 95/2016-64, a ze dne 31. 10. 2017, č. j. 7 As 13/2017-45).

[40] Nejvyšší správní soud se s ohledem na tyto judikатурní závěry ztotožňuje s městským soudem v tom, že podání žádosti o změnu kategorie části dotčených úseků dráhy po více než deseti měsících od účinnosti § 42c zákona o dráhách nelze samo o sobě považovat za vynaložení veškerého úsilí k zabránění porušení povinnosti ze strany stěžovatelky. Té lze sice přisvědčit, že řízení o její žádosti u Ministerstva dopravy trvalo déle než 30 dnů vyplývajících z § 71 odst. 3 správního řádu, ani stěžovatelka však nezpochybňuje, že uvedené ministerstvo řízení o její žádosti přerušilo proto, aby stěžovatelka přijala opatření nezbytná k vyhovění požadované změně kategorie dílčího dotčeného úseku dráhy. Délka trvání řízení

u Ministerstva dopravy tudíž nemůže stěžovatelku liberovat z její odpovědnosti za přestupek.

[41] I pokud by skutečně Ministerstvo dopravy v řízení o její žádosti nekonalo v zákonných lhůtách, stěžovatelka měla možnost se i takové prodlevě bránit, a to především podáním žádosti o opatření proti nečinnosti ve smyslu § 80 správního řádu. Zda takto postupovala, však netvrdila. Z její argumentace ani neplyne, že by, vědoma si budoucí povinnosti zřídit odštěpné závody, činila jakékoliv úkony směrem k zabránění porušení své povinnosti v době tzv. legisvakance (mezi přijetím novely zákona o dráhách a její účinností). Stěžovatelka ani netvrdila, že zde takový prostor nebyl, a že proto započala s příslušnými kroky bezprostředně poté, kdy jí zákonná povinnost zřídit odštěpné závody vznikla (což by však byla doba shodující se s účinností novely zákona o dráhách, nikoliv 10 měsíců poté). Stěžovatelka tedy netvrdila, a nemohla proto ani prokázat, že vynaložila veškeré úsilí, aby k porušení její povinnosti nedošlo. Prostá délka řízení u Ministerstva dopravy proto na uvedeném nemůže ničeho změnit, jak správně vyslovil i městský soud.

[42] Nejvyšší správní soud tedy shrnuje, že městský soud při posouzení uvedené sporné právní otázky nepochybil, a proto ani důvod kasační stížnosti uvedený v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. nebyl naplněn.

[43] Pro úplnost a nad rámec potřebného Nejvyšší správní soud dodává, že pokud stěžovatelka navrhovala v kasační stížnosti provedení důkazů, s výjimkou Výroční zprávy Skupiny České dráhy pro rok 2022 se jednalo o důkazní návrhy shodné, jaké učinila již v žalobě. Jelikož skutkový stav věci nezpochybňovala, městský soud dokazování v řízení o žalobě neprováděl, což stěžovatelka nenapadala. Důkaz správním spisem se v soudním řízení správním neprovádí, což obdobně platí i pro soudní spis v řízení o kasační stížnosti, který také stěžovatelka k provedení navrhuje. Zmíněnou výroční zprávu pak stěžovatelka navrhuje k prokázání své ztráty z provozované dopravy v důsledku epidemie Covid-19 s doplněním, že k této skutečnosti měl jak (původní) žalovaný, tak i městský soud přihlédnout z úřední povinnosti. Uvedené tvrzení, k němuž výroční zprávu navrhuje (odst. 85. až 88. kasační stížnosti), ale v žalobě vůbec nevznášela. V řízení o kasační stížnosti se tak jedná o skutkovou novotu, k níž Nejvyšší správní soud nepřihlíží (§ 109 odst. 5 s. ř. s.). Nadto se tato nová tvrzení vztahují k té části kasační argumentace, kterou Nejvyšší správní soud výše posoudil jako nepřipustnou. Dokazování v řízení o kasační stížnosti pro vše uvedené nepovažoval Nejvyšší správní soud za potřebné, proto tyto navržené důkazy neprováděl.

VI.

[44] Kasační stížnost v rozsahu přípustných kasačních námitek není důvodná, Nejvyšší správní soud ji proto ve smyslu § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl.

[45] Výrok o náhradě nákladů řízení je odůvodněn § 60 odst. 1 větou první s. ř. s. ve spojení s § 120 téhož zákona. Stěžovatelka nebyla v řízení o kasační stížnosti úspěšná, a právo na náhradu nákladů řízení tudíž nemá. Žalovanému jako v řízení úspěšnému účastníkovi žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly, a proto Nejvyšší správní soud rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů tohoto řízení.

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

pokračování

V Brně dne 19. ledna 2026

Mgr. Petra Weissová
předsedkyně senátu