



UOHSX00JG36K

PŘEDSEDA ÚŘADU PRO OCHRANU HOSPODÁŘSKÉ SOUTĚŽE



ROZHODNUTÍ

Spisová značka: ÚOHS-R0010/2024/DI

Číslo jednací: ÚOHS-10424/2024/164

Brno 11. 3. 2024

V řízení o rozkladech, které proti rozhodnutí Úřadu pro přístup k dopravní infrastruktuře ze dne 23. 10. 2023 č.j. UPDI-3606/23/MT, sp. zn. EET020/23 ve věci řízení o žádosti o provedení testu hospodářské vyváženosti podle § 34d zákona č. 266/1994 Sb., o dráhách, ve znění pozdějších předpisů podala společnost **České dráhy, a. s.**, IČO 70994226, se sídlem nábřeží Ludvíka Svobody 1222/12, Nové Město, 110 00 Praha 1 a **Ministerstvo dopravy**, IČO 66003008, se sídlem nábřeží Ludvíka Svobody 1222/12, Nové Město, 110 00 Praha 1, jsem na základě návrhu rozkladové komise

rozhodl takto:

I.

Rozhodnutí Úřadu pro přístup k dopravní infrastruktuře ze dne 23. 10. 2023 č.j. UPDI-3606/23/MT, sp. zn. EET020/23 dle ustanovení § 152 odst. 6 písm. a) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů ve spojení s ustanovením § 90 odst. 1 písm. c) téhož zákona ve výroku I. **měním** takto:

Oznámenou novou službou spočívající v provozování osobní drážní dopravy bez smlouvy o veřejných službách v přepravě cestujících na trase Praha – Berlín s plánovaným začátkem provozu dne 15. 12. 2024 **nebude ohrožena** na žádném úseku hospodářská vyváženost osobní drážní dopravy provozované na základě smlouvy o veřejných službách v přepravě cestujících veřejnou drážní osobní

dopravou k zajištění dopravní obslužnosti vlaky celostátní dopravy na linkách Ex1, Ex3-Ex7, R9-R12, R14B, R15-R17, R19, R20, R23 a R27, která byla uzavřena dne 29. 11. 2019, č. j. 23/2019-190-EKO/1.

II.

Dle ustanovení § 77 odst. 2 části věty před středníkem zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů ve spojení s ustanovením § 77 odst. 1 věty první části věty před středníkem téhož zákona **prohlašuji nicotnost** výroku II. rozhodnutí Úřadu pro přístup k dopravní infrastruktuře ze dne 23. 10. 2023 č. j. UPDI-3606/23/MT, sp. zn. EET020/23.

ODŮVODNĚNÍ

I. Napadené rozhodnutí a dosavadní správní řízení

1. Úřad pro přístup k dopravní infrastruktuře (dále též „**ÚPDI**“ nebo „**prvostupňový orgán**“) vydal v řízení vedeném pod sp. zn. EET020/23 dne 23. 10. 2023 rozhodnutí č. j. UPDI-3606/23/MT (dále též „**napadené rozhodnutí**“), v jehož výroku I. ÚPDI jako orgán příslušný podle ustanovení § 34d zákona č. 266/1994 Sb., o dráhách, ve znění pozdějších předpisů rozhodl, že oznamovatelce, společnosti Leo Express s.r.o., IČO 06661572, se sídlem Řehořova 908/4, Žižkov, 13000 Praha 3, (dále též „**oznamovatelka**“) uděluje od 15. 12. 2024 právo na přístup k železniční infrastruktuře pro provozování nové služby oznámené ÚPDI dne 14. 6. 2023 na trase Praha – Berlín, s plánovaným začátkem provozu dne 15. 12. 2024.
2. Výrokem II. napadeného rozhodnutí stanovil ÚPDI následující: *„Úřad podle § 34d odst. 5 zákona o dráhách, ve spojení s čl. 11 odst. 3 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2012/34/EU ze dne 21. listopadu 2012 o vytvoření jednotného evropského železničního prostoru, stanoví, že objednatel, dopravce, který plní smlouvu o veřejných službách na dotčené dráze, provozovatel této dráhy a oznamovatelka nové služby mohou ve lhůtě jednoho měsíce od nabytí právní moci tohoto rozhodnutí požádat Úřad o opětovné posouzení tohoto rozhodnutí, a to za podmínky, že žadatel o opětovné posouzení prokáže skutečnosti nebo důkazy, které existovaly již v době tohoto řízení o žádosti o provedení testu hospodářské vyváženosti, a které nemohl v původním řízení uplatnit, anebo se provedené důkazy ukázaly nepravdivými.“*
3. Napadené rozhodnutí bylo vydáno v řízení o žádosti Ministerstva dopravy o posouzení hospodářské vyváženosti smlouvy o veřejných službách dle § 34d odst. 2 zákona č. 266/1994 Sb., o dráhách, ve znění pozdějších předpisů (dále též „**posouzení hospodářské vyváženosti**“). Konkrétně se posouzení hospodářské vyváženosti vztahovalo k plánované nové službě oznámené oznamovatelkou spočívající v provozování osobní drážní dopravy bez smlouvy o veřejných službách v přepravě cestujících na trase Praha – Berlín, s plánovaným začátkem provozu dne 15. 12. 2024 (dále též „**nová služba**“). Uvedené správní řízení bylo zahájeno doručením žádosti Ministerstva dopravy dne 20. 7. 2023.
4. Napadené rozhodnutí vydal Úřad pro přístup k dopravní infrastruktuře. Tento úřad byl ale s účinností od 1. 1. 2024 zrušen dle čl. X odst. 1 zákona č. 464/2023 Sb., kterým se mění a ruší některé zákony v souvislosti se zrušením Úřadu pro přístup k dopravní infrastruktuře. Dle čl. X odst. 2 téhož zákona přešla působnost Úřadu pro přístup k dopravní infrastruktuře na Úřad

pro ochranu hospodářské soutěže. V ust. čl. X odst. 10 části věty za středníkem téhož zákona je stanovena právní fikce, že dosavadní úkony Úřadu pro přístup k dopravní infrastruktuře se považují za úkony Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže. S ohledem na právě uvedené je tedy druhostupňový orgán Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže od 1. 1. 2024 příslušný k vedení řízení o podaných rozkladech v této věci.

II. Rozklady

5. Proti napadenému rozhodnutí brojily rozkladem společnost České dráhy, a. s., IČO 70994226, se sídlem nábřeží Ludvíka Svobody 1222/12, Nové Město, 110 00 Praha 1 (dále též „**společnost České dráhy**“) a Ministerstvo dopravy, IČO 66003008, se sídlem nábřeží Ludvíka Svobody 1222/12, Nové Město, 110 00 Praha 1.

Rozklad společnosti České dráhy

6. Rozklad společnosti České dráhy byl ÚPDI doručen dne 21. 11. 2023. Společnost České dráhy ve svém rozkladu nejprve argumentovala, že navzdory výroku II. napadeného rozhodnutí má právo proti napadenému rozhodnutí brojit rozkladem. Dále proti napadenému rozhodnutí formulovala následující námitky.
7. Společnost České dráhy konstatuje, že prvostupňový orgán v rozporu s § 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále též „**správní řád**“) nedostatečně zjistil skutkový stav. Společnost České dráhy k tomu uvádí, že dodatkem č. 3 ke smlouvě o veřejných službách v přepravě cestujících veřejnou drážní osobní dopravou k zajištění dopravní obslužnosti vlaky celostátní dopravy na linkách Ex1, Ex3-Ex7, R9-R12, R14B, R15-R17, R19, R20, R23 a R27 (č. ev. smlouvy: S-290-190/2019) (dále též „**dodatek č. 3**“), uveřejněným ve veřejně přístupném registru smluv, je provoz linek Ex5 a R15 z důvodu významné investice do vozidel prodloužen o dalších 5 let až do konce platnosti jízdního řádu 2033/2034; linky Ex5 a R15 tedy budou provozovány i v období platnosti jízdních řádů v letech 2025 až 2034. ÚPDI přitom na str. 5 napadeného rozhodnutí tvrdí: „*Smlouva byla uzavřena od začátku platnosti jízdního řádu pro období 2019/2020 do konce platnosti jízdního řádu pro období 2028/2029, tj. na období 10 jízdních řádů. Nová služba tedy ovlivní pět z těchto období. V případě celkových tržeb z jízdného to činí 50 % z celkového objemu smlouvy.*“ ÚPDI provedl důkaz v rozporu s obsahem dodatku č. 3, č. j. MD-13878/2023-190/1, jakožto důkazního prostředku.
8. Společnost České dráhy dále uvádí, že v souladu s realitou není ani závěr ÚPDI uvedený na str. 6 napadeného rozhodnutí, kde je uvedeno, že „*[v] případě zahájení provozování nové služby, nemusí být po vypršení smlouvy potřebné pro zajištění dopravní obslužnosti uzavřít smlouvu ve stejném rozsahu, čímž může dojít k úspoře finančních prostředků na straně objednatele*“. Společnost České dráhy k tomu uvádí, že žádný obecně závazný právní předpis neukládá oznamovatelce, aby novou službu provozovala po určitou dobu.
9. ÚPDI podle názoru společnosti České dráhy významně podhodnotil ekonomický dopad nové služby na tržby linek Ex5 a R15. ÚPDI nebral v úvahu podklady, které společnost České dráhy zaslala, zcela pominul, že jí reálně hrozí propad tržeb z jízdného činící vyšší desítky milionu Kč ročně a ztráta činící vyšší desítky milionu Kč za rok; společnost České dráhy v této souvislosti ve svém rozkladu uvádí maximální roční výši propadu tržeb z jízdného a ztráty.

10. Prvostupňový orgán dále dle společnosti České dráhy zatížil své rozhodnutí nepřezkoumatelností, když nedefinoval, co lze pokládat za podstatný negativní dopad ve smyslu čl. 10 odst. 1 Prováděcího nařízení Komise (EU) 2018/1795 ze dne 20. listopadu 2018, kterým se stanoví postup a kritéria pro provedení testu hospodářské vyváženosti podle článku 11 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2012/34/EU (dále též „nařízení 1795“), tedy jak velké má být snížení ziskovosti dle čl. 10 odst. 1 písm. a) nařízení 1795 nebo zvýšení čistých nákladů dle čl. 10 odst. 1 písm. b) nařízení 1795.
11. ÚPDI dále postupoval v rozporu s čl. 10 odst. 3 písm. d) nařízení 1795, neboť ignoroval dodatek č. 3, který spočívá v prodloužení předmětné závazkové smlouvy o 5 let kvůli investicím do vozidel. Společnost České dráhy rovněž argumentuje, že je nesprávný závěr ÚPDI, že společnost České dráhy jakožto největší osobní železniční dopravce v České republice nová vozidla bezpochyby případně využije na jiných tratích. K tomu společnost České dráhy dodává, že ÚPDI v rozporu s § 2 odst. 4 a § 3 správního řádu neprovedl adekvátní analýzu trhu přepravních služeb, ani co se možností uplatnění předmětných vozidel týče.
12. Společnost České dráhy dále uvádí, že ÚPDI nesprávně vyhodnotil čisté přínosy nové služby pro zákazníky ve smyslu čl. 10 odst. 5 písm. a) nařízení 1795. Společnost České dráhy argumentuje, že mezi čisté přínosy nové služby nepatří existence návazných spojů ani dvou vozových tříd, neboť těmito aspekty disponují i dotčené veřejné služby v přepravě cestujících.
13. Společnost České dráhy v této souvislosti rovněž konstatuje, že nová služba jednoznačně zhoršuje postavení cestujících z hlediska systému prodeje jednotných, resp. integrovaných jízdních dokladů, neboť z napadeného rozhodnutí neplyne, že by předmětná nová služba měla být součástí Systému jednotného tarifu, ani že by předmětná nová služba měla být integrována v IDS Ústeckého kraje a v PID (Pražská integrovaná doprava) v rozsahu srovnatelném s linkou R15.
14. ÚPDI se měl s ohledem na znění čl. 10 odst. 5 písm. b) a c) nařízení 1795 rovněž zabývat dopadem nové služby i na nákladní dopravu, což neučinil. Zároveň se měl ÚPDI v napadeném rozhodnutí zabývat tím, jak přidělování kapacity dráhy pro novou službu zvýší riziko prohlášení tohoto úseku za přetížený.
15. ÚPDI měl v napadeném rozhodnutí rovněž posuzovat, jak bude zajištěna přeprava cestujících, kteří by, nebýt investičních akcí provozovatele dráhy, jinak využili novou službu, kterou však nebude možné kvůli investičním akcím provozovat.
16. ÚPDI dále zatížil své rozhodnutí rozporem s § 68 odst. 3 správního řádu, když nedbal čl. 12 odst. 3 nařízení 1795 a nezahrnul do svého rozhodnutí výsledky a vyjádření německého regulačního subjektu.
17. Společnost České dráhy v petitu svého rozkladu druhostupňovému orgánu navrhuje, aby napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil správnímu orgánu prvního stupně k novému projednání.

Rozklad Ministerstva dopravy

18. Dne 20. 11. 2023 bylo ÚPDI doručeno podání Ministerstva dopravy, které bylo s ohledem na ustanovení § 37 odst. 1 věta druhá správního řádu, dle kterého se podání posuzuje podle svého skutečného obsahu, vyhodnoceno jako rozklad proti napadenému rozhodnutí.

19. Ministerstvo dopravy ve svém rozkladu uvedlo, že se nadále domnívá, že oznámená služba může ekonomickou vyváženost jím objednaných veřejných služeb zásadním způsobem ohrozit. Konstatovalo, že ve své žádosti dle § 34d odst. 2 zákona o drahách neuvádělo maximální možný přesun cestujících, přičemž ÚPDI z obsahu jeho podání vycházel a dovozoval z něj „*maximální možný přesun všech platících cestujících na nově provozované služby oznamovatelky, a to při ideálních podmínkách*“.
20. Ministerstvo dopravy dále uvedlo, že ve své původní žádosti vědomě zanedbávalo řadu aspektů, neboť mělo za to, že již samotné vyčíslené aspekty převodu cestujících byly natolik významné, že odůvodňovaly původní žádost. Dle Ministerstva dopravy existují 2 další skutečnosti, které mohou odůvodnit, že převod bude větší, než je uvedeno v původní žádosti:
 - a. linka Ex5 má nejen vnitrostátní, ale i mezinárodní charakter. Ačkoliv Ministerstvo dopravy neobjednává trasu linky mimo Českou republiku, výnosy z mezinárodních cestujících na české části trasy působí ve smlouvě o veřejných službách jako protiváha nákladů na zajišťování veřejných služeb a fakticky snižují poskytovanou kompenzaci.
 - b. Ministerstvo dopravy vědomě do posouzení nezařadilo paralelní objednávané linky R14B Ústí and Labem – Liberec a R20 Praha – Děčín, ale fakticky i na těchto linkách může dojít k dopadům, které Ministerstvo dopravy uvedlo již v původní žádosti.
21. Ministerstvo dopravy dále uvádí, že Úřad nevzal v úvahu, že dodatkem č. 3 k posuzované smlouvě o veřejných službách byla v souladu s článkem 4 odst. 4 nařízení (EU) č. 1370/2007 ze dne 23. října 2007 o veřejných službách v přepravě cestujících po železnici a silnici a o zrušení nařízení Rady (EHS) č. 1191/69 a č. 1107/70 (dále též „**nařízení 1370**“) prodloužena účinnost veřejných služeb na předmětných linkách Ex5 a R15 do prosince 2034. ÚPDI to v napadeném rozhodnutí vůbec nezohlednil.
22. Ministerstvo dopravy dále ve vztahu k závěrům ÚPDI ohledně dat poskytnutých společností České dráhy uvádí, že tato data nemusí být nadhodnocena v rozsahu, jaký dovozuje ÚPDI, a to zejména s ohledem na vliv mezinárodních cestujících a vliv převodu cestujících z dalších linek, které Ministerstvo dopravy ve svém podání nevzalo v úvahu pro komplikovanost výpočtu a s ohledem na obtížný odhad trhu v dalším období.
23. Ministerstvo dopravy dále poukazuje na okolnost, že pokud nová služba odčerpá mezinárodní bonitní cestující, ale klíčové služby, potřebné v České republice nenahradí, pak fakticky z existujících služeb odejde část cestujících a je možné, že provoz vlaků zůstane v původním rozsahu a za vyšší úrovně kompenzace z veřejných rozpočtů.
24. S ohledem na to, že podání Ministerstva dopravy nebylo označeno jako rozklad, chybí v něm část odpovídající petitu rozkladu. Z obsahu podání je však zjevné, že se Ministerstvo dopravy domáhá toho, aby bylo rozhodnutí nově přezkoumáno ve světle jím nově dodaných informací. Tedy domáhá se zrušení a vrácení věci k novému posouzení.

III. Řízení o rozkladu a použitá právní úprava

25. Správní orgán prvního stupně neshledal důvody pro postup podle § 87 správního řádu, a proto v souladu s § 88 odst. 1 správního řádu předal spis se svým stanoviskem předsedovi Úřadu k rozhodnutí o rozkladech.

26. Podle § 89 odst. 2 správního řádu jsem přezkoumal v celém rozsahu soulad napadeného rozhodnutí a řízení, které vydání rozhodnutí předcházelo, s právními předpisy, jakož i správnost napadeného rozhodnutí, tu však toliko v rozsahu námitek uplatněných v rozkladech, přičemž jsem dospěl k závěrům uvedeným v dalších částech odůvodnění tohoto rozhodnutí.
27. Před vlastním posouzením přezkoumávané věci je potřebné, abych vymezil, podle jakých právních předpisů budu při přezkumu napadeného rozhodnutí postupovat. Právní úprava vztahující se k posouzení hospodářské vyváženosti je rozdělena do několika právních předpisů, konkrétně do zákona o drahách, správního řádu, kde je obsažena procesněprávní regulace posuzované věci, a nařízení 1795, které zahrnuje hmotněprávní i procesněprávní normy.
28. Správní řízení bylo zahájeno dne 20. 7. 2023, napadené rozhodnutí bylo následně vydáno dne 23. 10. 2023. Aplikace procesních předpisů se odvíjí od okamžiku zahájení správního řízení, přičemž u novelizací procesních předpisů se postupuje podle jejich přechodných ustanovení. Pokud přechodná ustanovení neobsahují zvláštní úpravu, novelizace jsou aplikovány.
29. K datu zahájení správního řízení bylo v účinnosti aktuální znění správního řádu, tj. znění zákona č. 403/2020 Sb. Správní řád nebyl od vydání napadeného rozhodnutí novelizován, i v rámci řízení o rozkladu je proto procesně postupováno podle shodného předpisu. Rovněž nařízení 1795 nedoznalo v době od zahájení správního řízení žádných změn, v řízení o rozkladu se tak postupuje podle shodného znění nařízení 1795 jako v prvostupňovém řízení.
30. Zákon o drahách byl od zahájení správního řízení čtyřikrát novelizován, a to zákony č. 303/2023 Sb., č. 277/2019 Sb., č. 284/2021 Sb. a č. 464/2023 Sb. V tomto ohledu je nejdůležitější přechodné ustanovení obsažené v čl. XXIII odst. 1 zákona č. 284/2021 Sb., které stanoví, že *„řízení a jiné postupy zahájené přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona se dokončí a práva a povinnosti s nimi související se posoudí podle právních předpisů účinných ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona.“*, když tato novela nabyla účinnosti k datu 1. 1. 2024. Z toho důvodu je tak nutné v rámci druhostupňového řízení postupovat v případě aplikace zákona č. 266/1994 Sb., o drahách, tak, že se tento zákon použije ve znění jeho posledních novel č. 284/2021 Sb. a č. 464/2023 Sb.

IV. Přípustnost rozkladu a přezkum výroku II. napadeného rozhodnutí

31. V rámci přezkumu napadeného rozhodnutí je namístě se v první řadě zabývat problematikou přípustnosti rozkladu. Prvostupňový orgán ve výroku II. napadeného rozhodnutí konstruuje „speciální opravný prostředek“ ve formě žádosti o opětovné posouzení a v odůvodnění napadeného rozhodnutí dovozuje, že proti napadenému rozhodnutí nelze podat rozklad, čemuž odpovídá i poučení uvedené v napadeném rozhodnutí. Prvostupňový orgán výše uvedené odůvodňuje odkazem na ustanovení čl. 11 odst. 3 Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2012/34/EU ze dne 21. listopadu 2012 o vytvoření jednotného evropského železničního prostoru (dále též **„směrnice 2012/34/EU“**), které bylo dle názoru prvostupňového orgánu nesprávně transponováno do českého právního řádu.
32. Uvedený postup prvostupňového orgánu nemohu aprobovat pro jeho naprostý rozpor s obecně závaznými právními předpisy, a proto jej musím zkorigovat. Předně bych chtěl vyložit, jaké opravné prostředky vnitrostátní právo (správní řád) obsahuje. Opravné prostředky, které správní řád nabízí účastníkům řízení, lze dělit na řádné a mimořádné.

Řádnými opravnými prostředky lze napadnout nepravomocné prvoinstanční rozhodnutí; mezi ně řadíme odvolání, u ústředních správních úřadů je to rozklad, a dále lze ještě zmínit odpor a námitky. Mimořádné opravné prostředky slouží účastníkům řízení k nápravě rozhodnutí, které již je v právní moci, když konkrétně jde o obnovu řízení na návrh. Pojem „speciální“ opravný prostředek je cizí právnímu řádu, resp. správní doktríně.¹

33. V této souvislosti uvádím, že správní řízení je dle právního řádu České republiky v zásadě dvojinstanční, neboť správní řád v § 81 odst. 1 zakotvuje zásadu, že proti rozhodnutí orgánu první správní stolice lze podat odvolání (rozklad), pokud to zákon nevylučuje. Pokud tato zásada má být prolomena, tak je k tomu tedy nutná výslovná právní úprava. Není přípustné, aby správní orgán svým rozhodnutím či postupem odňal účastníkům řízení právo podat řádný opravný prostředek, nota bene za situace, kdy speciální předpis ke správnímu řádu (tj. ust. § 34d odst. 5 zákona o drahách) jej také výslovně zmiňuje. K tomu lze pro souvislost odkázat např. na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 12. 2006, č. j. 1 Afs 56/2004-114, kde soud judikoval, cit.: *„Opravný prostředek – řádný nebo mimořádný – je vždy procesním institutem, který je plně v rukou účastníka řízení; je charakterizován tím, že účastník má subjektivní procesní právo na to, aby takový prostředek byl projednán v zákonem předpokládané procesní formě. Správní orgán se jej nemůže zbýt a zůstat pasivní; opravný prostředek musí být projednán předepsaným pořadem správních stolic; nestane-li se tak, dochází k porušení účastníkově subjektivního procesního práva.“*
34. Proti rozhodnutí prvostupňového správního orgánu ve věci posouzení hospodářské vyváženosti lze podat řádný opravný prostředek, kterým je v souladu s ust. § 152 odst. 1 správního řádu rozklad, neboť rozhodnutí prvostupňového orgánu ve věci posouzení hospodářské vyváženosti je rozhodnutím, které vydal ústřední správní úřad v prvním stupni. Nikde v právním řádu není stanoveno, že by snad bylo podání rozkladu ve správním řízení o posouzení testu hospodářské vyváženosti vyloučeno, nýbrž tato obecná zásada je podtržena úpravou v zákoně o drahách. Ten s podáním rozkladu proti rozhodnutí prvostupňového správního orgánu ve věci posouzení hospodářské vyváženosti výslovně počítá v ust. § 34d odst. 5 zákona o drahách, které stanoví pro podání rozkladu lhůtu 1 měsíce ode dne oznámení rozhodnutí, což představuje speciální právní úpravu vůči ust. § 152 odst. 5 správního řádu ve spojení s § 83 odst. 1 správního řádu stanovující obecnou lhůtu pro podání rozkladu. Vnitrostátní právní řád tak jednoznačně právo podat rozklad v tomto typu řízení přiznává, resp. ho nevylučuje; tento fakt podtrhuje vedle obecné úpravy ve správním řádu i speciální úprava v zákoně o drahách.
35. Vyloučení možnosti podat rozklad v dané věci nelze dovozovat ani s ohledem na prvním stupněm dovozovanou údajnou nesprávnou transpozici čl. 11 odst. 3 směrnice 2012/34/EU, neboť toto ani žádné jiné ustanovení uvedené směrnice vyloučení rozkladu nepožaduje. Směrnice 2012/34/EU rovněž nevyžaduje, aby snad orgán posuzující hospodářskou vyváženost svým rozhodnutím stanovoval možnost podávat speciální opravný prostředek uvedený ve výroku II. napadeného rozhodnutí. Čl. 11 odst. 3 směrnice 2012/34/EU stanovuje některé náležitosti rozhodnutí o posouzení hospodářské vyváženosti a okruh subjektů oprávněných brojit proti takovému rozhodnutí. V této souvislosti podotýkám, že dle čl. 288

¹ K členění a základním charakteristikám opravných prostředků viz např. Frumarová, K., Grygar, T., Pouperová, O., Škurek, M. Správní právo procesní. 1. vydání. Praha: C. B. Beck, 2021, str. 313 a násl.

Smlouvy o fungování Evropské unie směrnice zavazuje každý členský stát, jemuž je určena, pokud jde o výsledek, jehož má být dosaženo, přičemž stanovení formy a prostředků je ponecháno vnitrostátním orgánům. Tomuto účelu směrnic odpovídá i dikce čl. 11 odst. 3 směrnice 2012/34/EU, který hovoří o „*opětovném posouzení rozhodnutí*“. Směrnice zde popisuje, co má být opravným prostředkem přezkoumáno a záměrně používá abstraktní pojem, který může mít v právních řádech různých členských států podobu různých institutů. Z dikce ani z cílů směrnice 2012/34/EU nelze dovozovat, že by s ohledem na čl. 11 odst. 3 směrnice 2012/34/EU bylo nutné, aby národní zákonodárce vytvářel pro účely přezkumu rozhodnutí o posouzení hospodářské vyváženosti nový typ opravného prostředku, ani že by zákonodárce musel pro účely přezkumu rozhodnutí o hospodářské vyváženosti vyloučit aplikaci jiných v jeho právním řádu běžných opravných prostředků. O institutu nové žádosti tam však není řeč, jakož i o tom, jak konkrétně má vypadat ono opětovné posouzení rozhodnutí. Směrnice 2012/34/EU požaduje po členských státech pouze to, aby opravný prostředek zajistil opětovné posouzení rozhodnutí. Podotýkám, že jde o opětovné posouzení rozhodnutí, nikoli žádosti samotné.

36. V této souvislosti dodávám, že je na národním zákonodárci, aby rozhodl, jakou bude mít přesně podobu úprava posuzování hospodářské vyváženosti, resp. přezkum rozhodnutí regulačního orgánu, a to za současného dodržení pravidel stanovených směrnicí 2012/34/EU. Český zákonodárce pro výše zmíněné *opětovné posouzení tohoto rozhodnutí* zavedl (ponechal) formu rozkladu, jakožto řádného opravného prostředku. Tento opravný prostředek totiž slouží k přezkumu prvostupňového rozhodnutí správního orgánu, tedy k tomu, co po členských státech směrnice 2012/34/EU požaduje, což je opětovné posouzení rozhodnutí. Zákonodárce zde pouze stanovil delší lhůtu, než je v obecné úpravě správního řádu, a to patrně z důvodu, že čl. 11 odst. 3 směrnice 2012/34/EU hovoří o stanovení lhůty. Tuto skutečnost rovněž potvrzuje důvodová zpráva k novele zákona o drahách provedené zákonem č. 367/2019 Sb., která zavedla posuzovanou úpravu rozkladu, cit.: „*Odstavec 5 provádí ustanovení čl. 11 odst. 3 směrnice 2012/34/EU ve znění směrnice (EU) 2016/2370, které požaduje, aby všechny dotčené subjekty měly možnost využít opravného prostředku proti rozhodnutí Úřadu, a to ve lhůtě jednoho měsíce od vydání rozhodnutí. Osobou oprávněnou k podání opravného prostředku, v tomto případě rozkladu, bude vždy žadatel, jako hlavní účastník řízení podle § 27 odst. 1 písm. a) správního řádu. K podání rozkladu však budou oprávněni rovněž vedlejší účastníci podle § 27 odst. 2 správního řádu, kterými mohou být ostatní osoby oprávněné k podání žádosti, neboť mohou být identifikovány jako dotčené osoby, které mohou být rozhodnutím přímo dotčeny ve svých právech nebo povinnostech. Okruh účastníků řízení je navíc povinen zjišťovat z úřední povinnosti správní orgán, který řízení vede, a který účastníkům umožní v řízení činit úkony, tedy i podat rozklad. Lhůta je v tomto případě stanovena odchýlně od obecné lhůty pro podání rozkladu podle § 83 ve spojení s § 152 odst. 5 správního řádu.*“ Český zákonodárce znaje ustanovení a povinnosti vyplývající ze směrnice 2012/34/EU, tyto promítl do zmíněné novelizace zákona o drahách v souladu s národními procesními postupy. Nelze tedy dojít k závěru o nesprávné transpozici čl. 11 odst. 3 směrnice 2012/34/EU.
37. Mám tak za to, že Česká republika transponovala čl. 11 odst. 3 směrnice 2012/34/EU do vnitrostátního práva tím, že zakotvila (nevyloučila) v § 34d odst. 5 zákona o drahách rozklad, který umožňuje slovy směrnice *opětovné posouzení rozhodnutí* regulačního subjektu o provedení testu hospodářské vyváženosti, když rovněž pro podání rozkladu stanovila

specifickou lhůtu (ostatní podmínky podání opravného prostředku vyplývají z obecné úpravy). Rozklad ve smyslu § 34d odst. 5 zákona o drahách je tudíž nutné chápat skutečně jako rozklad, tedy řádný opravný prostředek se vším, co to obnáší.² Tento závěr potvrzuje rovněž velmi recentní usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 14. 2. 2024, č. j. 29 Af 5/2024-51, kde soud právě k dané otázce uvedl, že závěr ÚPDI o nesprávné transpozici (a návazné úvahy o opravných prostředcích) je nesprávný. Krajský soud judikoval následující, cit.: „*Krajský soud je naopak toho názoru, že v § 34d odst. 5 zákona o drahách předvídaný rozklad (dle § 150 správního řádu) a řízení o něm naplňuje v čl. 11 odst. 3 směrnice 2012/34/EU stanovená kritéria pro zakotvení „speciálního opravného prostředku“ proti rozhodnutí o hospodářské vyváženosti osobní drážní dopravy provozované na základě smlouvy o veřejných službách v přepravě cestujících. Ke stejnému závěru dochází jak odborná literatura (srov. např. Kašová, E. Rozklad jako opravný prostředek proti rozhodnutí Úřadu pro přístup k dopravní infrastruktuře, Správní právo č. 12/2022, nebo Lojda, J. Zákon o drahách. Komentář, § 34d, Wolters Kluwer: Praha 2022), tak zjevně i žalovaný, který je věcně příslušným pro rozhodování o podaném rozkladu.“*

38. Pro srovnání lze ještě uvést, že např. slovenský zákonodárce se rozhodl jít jinou cestou než český, a právo brojit proti rozhodnutí regulátora ve věci posuzování hospodářské vyváženosti řádným opravným prostředkem výslovně v příslušném zákoně vyloučil. Skutečnost, že tak učinil slovenský zákonodárce, však nemůže být oporou pro výklad, že český zákonodárce tak měl učinit také, a že tak úpravu rozkladu v § 34d odst. 5 zákona o drahách může moc výkonná svým rozhodnutím ignorovat. Takový přístup narušující princip dělby moci nelze v materiálním právním státě akceptovat.
39. Důvodem pro vyloučení zákonem explicitně přiznaného práva na podání řádného opravného prostředku nemohou být ani případné obavy prvostupňového orgánu, jež lze vyčíst z jeho stanoviska k podanému rozkladu, že by některá řízení o žádostech nemusela být stihnuta včas, tedy tak, aby železničnímu podniku žádajícímu o přístup mohla být přidělena příslušná kapacita dráhy ve stanoveném termínu. Správní orgán není oprávněn k takovému rozhodnutí o odejmutí práva na řádný opravný prostředek. Je však na správním orgánu, aby řízení vedl tak, aby účastník řízení (zde oznamovatel nové služby) měl reálnou možnost se svých hmotných práv rovněž skutečně dobrat (realizovat je), k tomu je v řízení vybaven odpovídajícími nástroji. Správní orgán nesmí v řízení připustit průtahy, když z čl. 9 nařízení 1795 nelze dovodit právo objednatele či železničního podniku plnění smlouvy na veřejné služby toto správní řízení protahovat, resp. podklady, kterými disponují, záměrně správnímu orgánu nepředkládat, aby ten nebyl schopen provést test hospodářské vyváženosti.

² Pro úplnost lze ještě doplnit, že právě rozklad je nejpříležitavějším prostředkem k docílení opětovného posouzení rozhodnutí regulačního subjektu, neboť dochází k plnému přezkumu a jeho předmětem je právě „*toto rozhodnutí*“. Naopak institut nové žádosti, jak to vykonstruoval prvostupňový orgán, vlastně nevede k přezkumu „*tohoto rozhodnutí*“, ale jde o nové (opětovné) posouzení provedení testu hospodářské vyváženosti. Stranou nechávám všechny další procesní složitosti, které by opětovné nové posouzení mohlo přinášet, jako je patrně nutnost vedení přezkumného řízení, pokud by oné nové žádosti Úřad viděl za případné vyhověti, když toto by rovněž nemuselo být stihnuto ve lhůtách pro přidělování kapacity dráhy. Z úřední činnosti je mi rovněž známo, že proti závěrům napadeného rozhodnutí byla podána správní žaloba s návrhem na vydání předběžného opatření. To tak de facto vede k dvojkolejnosti posuzování téže věci, zatímco připuštění rozkladu bez existence institutu nové žádosti jasně rozlišuje, kdy probíhá přezkum v rámci správních orgánů a kdy je již prostor pro následný přezkum ze strany správních soudů.

40. Shrnuji tak, že úvahy prvostupňového orgánu stran nemožnosti podat rozklad a existence „speciálního“ opravného prostředku, jež se promítly jak do výroku II. napadeného rozhodnutí, tak i poučení, jsou zcela nesprávné. Z výše uvedeného je patrné, že výrok II. napadeného rozhodnutí nemůže v rámci přezkumu napadeného rozhodnutí obstát. Nelze dovozovat, že by proti rozhodnutí o provedení testu hospodářské vyváženosti bylo přípustné brojit speciálním opravným prostředkem uvedeným ve výroku II. napadeného rozhodnutí. **Tím méně lze dovozovat, že by snad prvostupňový orgán mohl svým rozhodnutím takovýto speciální opravný prostředek vytvářet a přebírat tím roli moci zákonodárné.**
41. Při posuzování výroku II. napadeného rozhodnutí jsem dospěl k závěru, že tento výrok je nicotný dle ust. § 77 správního řádu, neboť k vydání výroku II. napadeného rozhodnutí nebyl prvostupňový orgán vůbec věcně příslušný, respektive absentuje zde pravomoc ÚPDI v této věci rozhodovat. Dle § 10 správního řádu jsou správní orgány věcně příslušné jednat a rozhodovat ve věcech, které jim byly svěřeny zákonem nebo na základě zákona. Vytváření opravných prostředků nebylo svěřeno prvostupňovému orgánu ani žádnému jinému správnímu orgánu, a to ani vnitrostátním, ani unijním předpisem; pouze zákonodárce může stanovit, jaké opravné prostředky jsou proti určitému správnímu rozhodnutí přípustné, či naopak přípustné nejsou. Z tohoto důvodu jsem dle § 77 odst. 2 části věty před středníkem správního řádu prohlásil nicotnost výroku II. napadeného rozhodnutí.
42. Co se týká dopadů uvedené vady na poučení obsažené v napadeném rozhodnutí, resp. na právo účastníků řízení podat opravný prostředek, konstatuji následující. Účastníci řízení, kteří nesouhlasili s meritorním posouzením věci, tedy výsledkem testu hospodářské vyváženosti, proti tomu závěru svými podáními u Úřadu brojili, když jejich podání byla druhostupňovým orgánem přijata a jsou projednávána jako přípustné a včasné rozklady, bez ohledu na to, jak byla označena, neboť správní orgán vychází dle § 37 odst. 1 správního řádu z obsahu podání. K porušení subjektivních procesních práv účastníků řízení tak nedošlo, resp. toto bylo včas zhojeno.

V. Přezkum rozkladových námitek

43. Jelikož s ohledem na shora uvedené nejsou pochyby, že účastníci řízení mohli podat v dané věci přípustné rozklady, což také, ač nesprávně poučení, včas učinili, je namístě přistoupit k věcnému přezkumu napadeného rozhodnutí. Dále se tedy vyjádřím k jednotlivým námitkám účastníků řízení, přičemž vzhledem ke skutečnosti, že se jejich námitky do jisté míry překrývají, vypořádám námitky souhrnně, a to na základě principu, že povinnost řádně odůvodnit rozhodnutí nelze mechanicky ztotožňovat s povinností poskytnout podrobnou odpověď na každý jednotlivý argument. Odpověď na základní námitky v sobě může v některých případech konzumovat i odpověď na některé námitky dílčí a související.³ V této souvislosti dodávám, že argumenty společnosti České dráhy ohledně možnosti brojit proti napadenému rozhodnutí rozkladem pokládám vzhledem k obsahu předchozí části tohoto rozhodnutí za vyřízené.
44. Před vlastním vypořádáním námitek uvedených v rozkladech považuji za vhodné ve stručnosti shrnout postup prvostupňového orgánu při provádění testu hospodářské vyváženosti. Prvostupňový orgán si nejprve vyžádal podklady od Ministerstva dopravy, společnosti České

³ Srov. blíže rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 2. 2013, č. j. 7 As 79/2012-54; ze dne 29. 8. 2013, č. j. 7 As 182/2012-58; ze dne 19. 2. 2014, č. j. 1 Afs 88/2013-66.

dráhy a Správy železnic, státní organizace. Prvostupňový orgán rovněž vycházel z údajů uvedených v žádosti o provedení testu hospodářské vyváženosti. Z napadeného rozhodnutí plyne, že prvostupňový orgán vyšel z údajů získaných od Ministerstva dopravy, dle kterých může oznámená služba ovlivnit 13,5 % cestujících linky R15 a 26,7 % cestujících linky Ex5, výsledkem čehož by byl podíl nerealizovaných tržeb za jednotlivé úseky 27,2 % v případě linky Ex5 a 21 % v případě linky R15. Po přepočtu dotčených úseků (stanic) na celé linky užitím procent ovlivnění by se podle objednatele jednalo o nerealizované tržby ve výši 3 % u linky R15 a o 7 % u linky Ex5. Prvostupňový orgán k tomu uvedl, že uvedené výpočty představují „*maximální možný přesun všech platících cestujících na nově provozované služby oznamovatelky, a to při ideálních podmínkách.*“

45. Z napadeného rozhodnutí dále plyne, že prvostupňový orgán zohlednil okolnost, že nová služba ovlivní polovinu z období 10 jízdních řádů, pro které byla posuzovaná smlouva o veřejných službách sjednána, z čehož prvostupňový orgán dovodil, že odhadovaná výše nerealizovaných tržeb z jízdného podle objednatele u části smlouvy pro linku R15 ve výši 3 % za jízdní řád 2024/25 tedy odpovídá 1,5 % po přepočtení na ovlivněnou dobu trvání smlouvy, u části smlouvy pro linku Ex5 ve výši 7 % za jízdní řád 2024/25 pak odpovídá 3,5 % po přepočtení na ovlivněnou dobu trvání smlouvy. Tyto údaje prvostupňový orgán dále porovnal s údaji zaslanými společností České dráhy a dospěl k závěru, že snížení tržeb z jízdného vypočteného Českými dráhami je značně nadhodnoceno, a proto dále vycházel z údajů poskytnutých Ministerstvem dopravy.
46. Prvostupňový orgán dále dovodil, že vzhledem k nízkým procentům předpokládaného dopadu nové služby nepovažuje možný nárůst nákladů pro Ministerstvo dopravy za dotčená období za významný. Úřad dále posuzoval další kritéria pro posouzení hospodářské vyváženosti (čl. 10 nařízení 1795) a nedovodil přitom, že by nová služba měla mít podstatný negativní dopad na posuzovanou smlouvu o veřejných službách.

Nepřezkoumatelnost rozhodnutí

47. K námitce nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí uvádím, že z vícera důvodů nemám za to, že by pro přezkoumatelnost napadeného rozhodnutí bylo nutné, aby prvostupňový orgán předem definoval, jaké hodnoty poklesu ziskovosti služeb, které železniční podnik provozuje na základě smlouvy o veřejných službách dle čl. 10 odst. 1 písm. a) nařízení 1795, a zvýšení čistých nákladů vzniklé příslušnému orgánu, který udělil smlouvu o veřejných službách dle čl. 10 odst. 1 písm. b) nařízení 1795, se pokládá za podstatný negativní dopad nové služby v osobní železniční dopravě. Stanovení takovýchto prahových hodnot nelze pokládat za nutnou součást rozhodnutí o posouzení hospodářské vyváženosti, a jejich nestanovení nemá za následek nepřezkoumatelnost rozhodnutí.
48. Předně v této souvislosti poukazují na ustanovení čl. 10 odst. 2 nařízení 1795, ze kterého se podává, že „[a]nalýza by se měla vztahovat na smlouvu o veřejných službách v celém rozsahu, nikoli na jednotlivé služby provozované na jejím základě, po celou dobu jejího trvání. Předem definované prahové hodnoty nebo konkrétní kritéria mohou být uplatňovány, nikoli však výhradně nebo izolovaně od ostatních kritérií“. Z uvedeného ustanovení plyne, že regulační orgán by mohl, ale nemusel např. formulovat ve svém *soft law* vyvratitelné domněnky ohledně kritérií uvedených v čl. 10 odst. 1 písm. a) a b) nařízení 1795, regulační orgán ovšem s ohledem na dikci čl. 10 odst. 2 nařízení 1795 nemá postupovat tak, že by dosažení takové prahové

hodnoty automaticky znamenalo, že se v daném konkrétním případě jedná o podstatný negativní dopad nové služby. Vždy totiž bude nutné případné prahové hodnoty posuzovat v kontextu s ostatními kritérii uvedenými v čl. 10 odst. 1 písm. a) a b) nařízení 1795.

49. Dále je nutné poukázat na ustanovení čl. 10 odst. 5 nařízení 1795, které stanovuje další kritéria, která je nutno při posuzování hospodářské vyváženosti zohlednit (např. čisté přínosy pro zákazníky dle čl. 10 odst. 5 písm. a) nařízení 1795). Teoreticky by tak mohla nastat situace, kdy by dvě nové služby v osobní železniční dopravě mající shodný dopad na kritéria uvedená v čl. 10 odst. 1 písm. a) a b) nařízení 1795 byly vyhodnoceny tak, že jedna z nich ohrožuje hospodářskou vyváženost smlouvy o veřejných službách, ale druhá z nich hospodářskou vyváženost smlouvy o veřejných službách neohrožuje s ohledem např. na své čisté přínosy pro zákazníky. Existence kritérií dle čl. 10 odst. 5 nařízení 1795 tak rovněž dokládá, že není namístě, aby regulační orgán předem definoval prahové hodnoty kritérií dle čl. 10 odst. 1 písm. a) a b) nařízení 1795. Je vždy na správním orgánu, aby řádně posoudil konkrétní skutkové okolnosti daného případu a své závěry v odůvodnění rozhodnutí patřičně zdůvodnil.
50. Absence obecného stanovení prahových hodnot, jejichž překročení by automaticky znamenalo ohrožení hospodářské vyváženosti smlouvy o veřejných službách, tak s ohledem na výše uvedené v žádném případě nezpůsobuje nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí.

Nezohlednění dodatku č. 3

51. Posuzovaná smlouva o veřejných službách byla sjednána s následující dobou plnění: na linkách R14B a R27 do konce platnosti jízdního řádu 2019/2020 (jeden rok), na linkách R9, R10 a R23 do konce platnosti jízdního řádu 2020/2021 (dva roky), na linkách Ex6 a R16 do konce platnosti jízdního řádu 2023/2024 (pět let), na linkách Ex7, R11A a R17 do konce platnosti jízdního řádu 2024/2025 (šest let), na lince R11B do konce platnosti jízdního řádu 2025/2026 (sedm let), na lince R12 do konce platnosti jízdního řádu 2026/2027 (osm let) a na linkách (tj. na linkách Ex1, Ex3, Ex4, Ex5, R15, R19 a R20) do konce platnosti jízdního řádu 2028/2029 (deset let). Dodatkem č. 3 bylo m. j. sjednáno prodloužení doby plnění smlouvy, a to na linkách Ex6 a R16 do konce platnosti jízdního řádu 2025/2026 (o 2 roky) a na linkách Ex3, Ex5, R15 do konce platnosti jízdního řádu 2033/2034 (o 5 let).
52. Správní řízení, v němž prvostupňový orgán vydal napadené rozhodnutí, bylo zahájeno na žádost Ministerstva dopravy za situace, kdy ještě nebyl uzavřen dodatek č. 3⁴, na který ve svých rozkladech několikrát poukazují společnost České dráhy i Ministerstvo dopravy. Předmět tohoto správního řízení je posouzení žádosti Ministerstva dopravy. Žádost Ministerstva dopravy ani předmět tohoto řízení se v čase nevyvíjel. Konstatuji proto, že předmětem tohoto správního řízení není posuzování vlivu oznámené nové služby na hospodářskou vyváženost služeb, které budou provozovány na základě dodatku č. 3. Nemohu proto vyhovět námitkám, že prvostupňový orgán pochybil, když posuzoval předmětnou smlouvu ve znění, které je obsaženo v žádosti Ministerstva dopravy, neboť toto nebylo předmětem řízení o žádosti.
53. I přesto je ale namístě, abych dodatek č. 3 v tomto rozhodnutí zohledňoval při posuzování napadeného rozhodnutí, a to coby součást skutkového stavu. Obsah dodatku č. 3 a okolnosti

⁴ Správní řízení bylo zahájeno dne 20. 7. 2023, dodatek č. 3 byl uzavřen dne 21. 7. 2023.

jeho uzavření představují součást situace na dotčeném trhu, a jsou tak součástí skutkového stavu, který je třeba zohlednit.

Námítky nesprávně určeného dopadu na výnosnost posuzované drážní dopravy

54. Ve vztahu k námitkám ohledně budoucí situace na trhu a prognóz ohledně dopadu nové služby na osobní drážní dopravu provozovanou na základě smlouvy o veřejných službách považují za vhodné se nejprve obecně vyjádřit k povaze skutkového stavu zkoumaného v napadeném rozhodnutí i v tomto rozhodnutí. Předně platí, že při zkoumání situace na trhu je potřeba náležitým způsobem zohledňovat, že na trhu působí racionální subjekty sledující naplnění svých ekonomických zájmů v co největší míře. Od těchto subjektů tak lze čekat, že budou racionálním způsobem reagovat na podněty, a to i za situace, kdy z právní úpravy neplyne výslovná povinnost takto jednat.
55. V této souvislosti poukazují na čl. 10 odst. 3 písm. c) nařízení 1795, kde je stanoveno, že regulační orgán zohlední možné konkurenční reakce železničního podniku, který plní smlouvu o veřejných službách, což je v případě nyní přezkoumávané věci společnost České dráhy. Společnost České dráhy má relativně velký prostor pro reakci na novou oznámenou službu, jak ostatně uvedl i prvostupňový orgán, a vzhledem k systému kompenzací, který je stanoven v předmětné smlouvě o veřejných službách, lze hovořit i o omezené motivaci pro reakci na oznámenou novou službu ze strany společnosti České dráhy. Přesto lze očekávat, že společnost České dráhy bude o zákazníky s oznamovatelkou (a jinými dopravci) soupeřit už jen proto, že je nebude chtít přenechat své konkurenci. Situace na trhu (zejména okolnost, že se jedná o liniovou infrastrukturu, a dále silná regulace ze strany národního i unijního zákonodárce) sice omezuje prostor pro konkurenční reakci společnosti České dráhy na novou službu, ale nezabraňuje jí zcela.
56. Ve vztahu k těmto okruhům námitek je třeba, abych se nejprve vyjádřil k možnému dopadu oznámené nové služby na ziskovost předmětných služeb dle ust. čl. 10 odst. 1 písm. a) nařízení 1795. Součástí posuzované smlouvy o veřejných službách je i ustanovení o poskytovaných kompenzacích, které navazuje na úpravu stanovenou ve vyhlášce č. 296/2010 Sb., o postupech pro sestavení finančního modelu a určení maximální výše kompenzace. V souladu s touto vyhláškou je pro účely linek Ex5, R15 a dalších linek provozovaných na základě předmětné smlouvy o veřejných službách stanoven tzv. čistý příjem, který má dopravce na trati dosáhnout, a výše kompenzace je potom určena tak, aby dosáhla uvedeného čistého příjmu.
57. Ve vztahu k posuzovanému dopadu nové služby je nutno poznamenat, že dle ustanovení čl. 10 odst. 2 věty první nařízení 1795 platí, že analýza (tj. test hospodářské vyváženosti) by se měla vztahovat na smlouvu o veřejných službách v celém rozsahu, nikoli na jednotlivé služby provozované na jejím základě, po celou dobu jejího trvání.
58. Prvostupňový orgán se ve své analýze zaměřoval na dopad nové služby na stávající linky Ex5 a R15. Vzhledem k okolnosti, že nová služba bude mít dopad zejména na tyto linky, podrobil tak vlastně prvostupňový orgán novou službu přísnější analýze, než by vyžadovala právní úprava, neboť posuzovaná smlouva o veřejných službách se krom linek Ex5 a R15 vztahuje i na 17 dalších linek. Vzhledem k tomu, že i z takto přísněji nastavených kritérií prvostupňový orgán dovodil, že novou službou nebude ohrožena hospodářská vyváženost smlouvy o veřejných

službách, plyne tak z analýzy provedené prvostupňovým orgánem, že tím spíše nebude ohrožena hospodářská vyváženost posuzované smlouvy o veřejných službách.

59. V této souvislosti považuji za vhodné v následující tabulce poukázat na výši kompenzací vztahující se posuzovaným linkám Ex5 a R15 a na celkovou výši kompenzací, která plyne z dodatků 1 a 2 k posuzované smlouvě o veřejných službách.

kompenzace	Jízdní řád 2020/2021	Jízdní řád 2021/2022	Jízdní řád 2022/2023
Ex5	34 397 076,00 Kč	7 423 627,00 Kč	66 583 659,00 Kč
R15	260 928 892,00 Kč	382 793 591,00 Kč	444 234 398,00 Kč
celkem	3 667 603 911,00 Kč	3 157 666 131,00 Kč	4 268 881 055,00 Kč

60. Jak patrně, kompenzace pro linku Ex5 činily pro období jízdního řádu 2020/2021 0,9 % celkové částky, pro období jízdního řádu 2021/2022 0,2 % celkové částky a pro období jízdního řádu 2022/2023 1,6 % celkové částky. V případě linky R15 kompenzace činily pro období jízdního řádu 2020/2021 7,1 % celkové částky, pro období jízdního řádu 2021/2022 12,1 % z celkové částky a pro období jízdního řádu 2022/2023 10,4 % z celkové částky.
61. S ohledem na výše uvedené k námitce společnosti České dráhy, že prvostupňový orgán nebral v úvahu podklady, které společnost České dráhy zaslala, a zcela pominul, že jí reálně hrozí propad tržeb z jízdného činící až vyšší desítky milionů Kč ročně a ztráta činící až vyšší desítky milionů Kč za rok, konstatuji, že i kdyby se takovýto odhad naplnil, tak by to vzhledem k výše uvedeným částkám kompenzací a vzhledem k výše popsanému mechanismu určování výše kompenzací nemohlo představovat podstatný negativní dopad na ziskovost služeb, které železniční podnik provozuje na základě smlouvy o veřejných službách (čl. 10 odst. písm. a) nařízení 1795) ani podstatný negativní dopad na čisté náklady vzniklé příslušnému orgánu, který udělil smlouvu o veřejných službách (čl. 10 odst. písm. b) nařízení 1795). V této souvislosti připomínám, že dle čl. 15 preambule nařízení 1795 platí, že „[p]ři posuzování toho, zda je dopad podstatný, by měl regulační subjekt zohlednit kritéria, jako zda by nová služba ohrozila životaschopnost a kontinuitu veřejné služby tím, že by plnění smlouvy o veřejných službách nebylo pro provozovatele veřejných služeb ekonomicky udržitelné, nebo že by znamenala podstatné zvýšení čistých nákladů vzniklých příslušnému orgánu.“ Z výše uvedených údajů přitom vůbec neplyne, že by měly nastat okolnosti uvedené v citovaném článku preambule nařízení 1795. Dovožuji tedy, že uvedená námitka společnosti České dráhy nemůže být důvodem pro změnu či zrušení výroku I. napadeného rozhodnutí.
62. V této souvislosti dodávám, že údaje získané od Ministerstva dopravy i údaje získané od společnosti České dráhy jsou založené na fungování linek na předmětné trati z minulosti. Do těchto údajů je poměrně rozpočítaná nová služba. Tyto údaje je namístě zohledňovat při posuzování hospodářské vyváženosti, zároveň je ovšem třeba reflektovat okolnost, že současně opomíjejí možnou konkurenční reakci společnosti České dráhy dle čl. 10 odst. 3 písm. c) nařízení 1795. Společnost České dráhy má potenciál na oznámenou novou službu reagovat, a účastnit se tak konkurenčního boje⁵. Na budoucí postavení společnosti České dráhy nelze nahlížet tak, že tato společnost bude toliko pasivně akceptovat, co jí nová situace na trhu způsobí, a prosté zohlednění minulostních dat by právě k takovému závěru mohlo vést. Účelem nařízení 1795 není ještě více uzavírat trh, resp. vytvářet další překážky vstupu na něj.

⁵ Např. změnou cenové politiky, změnou poskytovaných služeb, reklamní kampaní atd.

Na data získaná od Ministerstva dopravy založená na minulém vývoji tak je nutné nahlížet pro účely posuzování hospodářské vyváženosti tak, že společnost České dráhy má potenciál, aby výsledná situace byla pro ni (a pro Ministerstvo dopravy) příznivější, než ukazují predikce založené na datech z minulosti.

63. K argumentu Ministerstva dopravy, že vědomě do svého posouzení dopadu na smlouvu o veřejných službách nezařadilo paralelní objednávané linky R14B Ústí nad Labem – Liberec a R20 Praha – Děčín, i když fakticky i na těchto linkách může dojít k dopadům, které Ministerstvo dopravy uvedlo ve své žádosti, konstatuji, že z posuzované smlouvy o veřejných službách jsou 2 linky, které jsou provozovány na shodné trase jako oznámená nová služba, a to linky Ex5 a R15, dalších 17 linek zajišťovaných na základě posuzované smlouvy o veřejných službách není, resp. nebylo provozováno na shodné trase jako oznámená nová služba. Okolnost, že by případně na 2 z těchto 17 linek mohla mít oznámená služba určitý dopad, který by z povahy věci byl znatelně nižší než v případě linek provozovaných na shodné trase, by nemohla podstatným způsobem ovlivnit hospodářskou vyváženost smlouvy o veřejných službách jako celku, stále je součástí smlouvy 15 dalších linek, které by ovlivněny vůbec nebyly.
64. K argumentu uvedenému v rozkladu Ministerstva dopravy, že linka Ex5 má rovněž mezinárodní charakter, což Ministerstvo dopravy ve své žádosti vědomě nezohledňovalo, uvádím, že z výpočtů, které Ministerstvo dopravy zaslalo prvostupňovému orgánu v rámci prvostupňového řízení, skutečně plyne, že Ministerstvo dopravy tyto cestující ve svém výpočtu nezohlednilo. Ministerstvo dopravy na žádost prvostupňového orgánu v rámci popisu algoritmu svých výpočtů uvedlo následující:⁶ „Vzhledem ke skutečnosti, že linka Ex5 pokračuje z Děčína dále na území Německa a tito cestující se pro potřeby testu hospodářské vyváženosti nezapočítávají, jsou za jednotlivé vlaky v jednotlivých sčítacích kampaních uvažováni pouze cestující vystupující v úseku a směru Praha → Děčín, a nastupující v úseku Děčín → Praha, tím jsou vybráni pouze cestující jedoucí na českém úseku. Vzhledem k tomu, že metodika pracuje i s počtem spojů jsou ovlivnitelní cestující rozděleni do dvou úseků Praha – Ústí nad Labem a Ústí nad Labem – Děčín.“ Jak patrně, Ministerstvo dopravy vycházelo z premisy, že k cestujícím, kteří linku Ex5 využijí k cestě do SRN nebo ze SRN, se pro účely testu hospodářské vyváženosti nepřihlíží. Prvostupňový orgán následně převzal závěry Ministerstva dopravy založené i na této premise. Takový postup nemohu aprobovat. I cestující, kteří linku Ex5 využijí k cestě do SRN nebo ze SRN, využívají na trati Praha – státní hranice SRN osobní železniční dopravu provozovanou na základě smlouvy o veřejných službách.
65. Vzhledem k výše uvedenému proto musím konstatovat, že prvostupňový orgán zatížil předmětné správní řízení vadou, když vycházel z údajů a výpočtů Ministerstva dopravy, kde nebyli zohledněni cestující, kteří linku Ex5 využijí k cestě do SRN nebo ze SRN. Zároveň ovšem konstatuji, že takováto vada nemůže mít za následek nezákonnost napadeného rozhodnutí. Linka Ex5 představuje jednu z celkem 19 linek provozovaných na základě posuzované smlouvy o veřejných službách. Kompenzace za linku Ex5 jsou navíc značně nižší ve srovnání s kompenzacemi za jiné linky, pro období zkoumaná ve výše uvedené tabulce se jednalo o vůbec nejnižší kompenzace. Za situace, kdy je namístě zohledňovat dopad oznámené nové služby na smlouvu o veřejných službách jako celek a kdy z předložených údajů ani zdaleka neplyne, že by se v důsledku zahájení provozu nové služby smlouva o veřejných službách stala

⁶ Srov. příloha k dokumentu č. j. UPDI-2696/23/Mur.

ztrátovou nebo že by mělo dojít k podstatnému zvýšení kompenzací, které Ministerstvo dopravy poskytuje na základě posuzované smlouvy o veřejných službách, nelze dovozovat, že by takové opomenutí mohlo mít za následek nesprávný závěr prvostupňového orgánu ohledně kritérií pro posouzení hospodářské vyváženosti uvedených v čl. 10 odst. 1 písm. a) a b) nařízení 1795. V této souvislosti dále poukazují na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 2. 2024, sp. zn. 7 As 104/2022, ze kterého se podává, že v případě jakýchkoliv odhadů platí, že prakticky nikdy nebudou zcela odpovídat skutečnosti, a že v případě, kdy posuzované údaje nejsou jakkoliv hraniční, jako je tomu v nyní posuzované věci, je třeba tuto okolnost při hodnocení skutkového stavu náležitě zohlednit.

66. K námitce Ministerstva dopravy, že pokud oznámené nové služby odčerpají bonitní cestující, ale klíčové služby, potřebné v České republice nenahradí, pak fakticky z existujících služeb odejde část cestujících a je tak možné, že provoz vlaků zůstane v původní úrovni za vyšší úrovně kompenzace z veřejných rozpočtů, konstatují, že nelze jednostranně dovozovat, že vliv oznámené nové služby na posuzovanou smlouvu o veřejných službách může být vyšší, protože oznamovatelka může realizovat určitou obchodní strategii. Pokud bude oznámená nová služba provozována, pak na posuzovaném úseku trati bude docházet ke konkurenčnímu boji mezi oznamovatelkou a společností České dráhy. Obě společnosti přitom budou moci využít potenciál svých silných stránek k dosažení co nejlepších výsledků hospodaření při provozování svých linek na předmětné trati. Oznamovatelka se tak např. může (ale nemusí) zaměřit na mezinárodní cestující, jak to ve svém rozkladu popisuje Ministerstvo dopravy. Společnost České dráhy může pro dosažení co nejlepších výsledků v rámci konkurenčního boje využít napojení svých provozovaných spojů na systém integrovaných jízdních dokladů.
67. Není přitom úlohou regulátora, aby předvídal v rámci posuzování hospodářské vyváženosti, jak takovéto soupeření může dopadnout. Podstatné z hlediska kritérií uvedených ve čl. 10 nařízení 1795 (zejména z hlediska kritéria uvedeného v čl. 10 odst. 3 písm. c) nařízení 1795) je, že subjekt plní smlouvu o veřejných službách, tj. společnost České dráhy, má možnosti, jak takovýto konkurenční boj vést.
68. Ve vztahu k tvrzení, že oznámená nová služba nemusí mít za následek snížení počtu spojů provozovaných na předmětné trati na základě smlouvy o veřejných službách, konstatují, že vzhledem k uzavření dodatku č. 3 k posuzované smlouvě o veřejných službách se to skutečně jeví jako nepravděpodobné (přinejmenším do roku 2034). Tato okolnost ovšem dle mého názoru nemůže svědčit ve prospěch závěru, že novou službou bude ohrožena hospodářská vyváženost smlouvy o veřejných službách. Obecně platí, že smlouva o poskytování veřejných služeb, která je předmětem posuzování hospodářské vyváženosti, může být v průběhu času měněna v souladu s právními předpisy a v souladu se svými ustanoveními⁷, to ale nic nemění na okolnosti, že předmětem posuzování hospodářské vyváženosti je smlouva o veřejných službách v takovém znění, v jakém byla regulačnímu orgánu předložena k posouzení. V rámci posuzování dopadu nové služby na hospodářskou vyváženost smlouvy o veřejných službách není namístě zkoumat potřebnost budoucích smluv o veřejných službách.

⁷ Viz zejm. čl. 3, 7 a 8 posuzované smlouvy o veřejných službách. V této souvislosti pro úplnost upozorňuji, že předmětem přezkumu v tomto řízení není soulad posuzované smlouvy o veřejných službách a jejich dodatků s normami stanovenými právními předpisy vztahujícími se k problematice veřejného zadávání.

69. Z výše uvedených důvodů proto nemohu dovodit, že by některá z námitek ohledně nesprávně určeného dopadu na výnosnost posuzované drážní dopravy měla mít za následek změnu nebo zrušení výroku I. napadeného rozhodnutí.
70. V této souvislosti dodávám, že v závěru, že nová služba nebude mít podstatný negativní dopad na výnosnost posuzované drážní dopravy, mne dále utvrzuje sama okolnost, že Ministerstvo dopravy a společnost České dráhy uzavřely dne 21. 7. 2023 výše uvedený dodatek č. 3 k posuzované smlouvě o veřejných službách. Lze očekávat, že Ministerstvo dopravy i společnost České dráhy postupují při uzavírání smluv a dodatků k nim s péčí řádného hospodáře, tím spíše u tak významných ujednání, jako je dodatek č. 3. Ministerstvo dopravy a společnost České dráhy uzavřely dodatek č. 3 i při vědomí, že je možné, že oznamovatelka začne od 15. 12. 2024 provozovat konkurenční novou službu.⁸ Z časového hlediska přitom Ministerstvo dopravy a společnost České dráhy mohly s prodloužením doby plnění posuzované smlouvy o veřejných službách na linkách Ex3, Ex5, R15 do konce platnosti jízdního řádu 2033/2034 (o 5 let), které bylo realizováno na základě dodatku č. 3, vyčkat do doby, než bude jasné, zda nová služba bude provozována, nebo nikoliv. I kdyby snad Ministerstvo dopravy a společnost České dráhy předpokládaly, že oznámená nová služba neobstojí v testu hospodářské vyváženosti dle § 34d zákona o drahách, bylo by v případě, že by oznámená nová služba představovala podstatné ohrožení jejich zájmů, logické a v souladu s povinností péče řádného hospodáře, aby s prodloužením doby plnění posuzované smlouvy o veřejných službách vyčkaly až do doby, než bude jasné, zda nová služba bude provozována, nebo nikoliv, aby tak případně nebyly vázány v nevýhodném smluvním vztahu déle, než jak bylo stanoveno v původní smlouvě. K tomu ovšem nedošlo. Za této situace je namístě konstatovat, že Ministerstvo dopravy a společnost České dráhy si evidentně nepočínají tak, že by oznámená nová služba představovala podstatné ohrožení jejich zájmů. Výše uvedená okolnost představuje poznatek ohledně skutkového stavu plynoucí ze správního spisu, který mne utvrzuje v závěru, že nová služba nebude mít podstatný negativní dopad na výnosnost posuzované drážní dopravy.

Rozpor s čl. 10 odst. 3 písm. d) nařízení 1795

71. K námitce, že napadené rozhodnutí je v rozporu s čl. 10 odst. 3 písm. d) nařízení 1795 (tj. nesprávné posouzení dopadu na relevantní investice železničního podniku nebo příslušných orgánů, například v oblasti kolejových vozidel), v první řadě konstatuji, že životnost drážních vozidel a s ní související možná doba jejich provozování mnohonásobně přesahuje dobu platnosti smluv o provozování osobní drážní dopravy a společnost České dráhy jakožto největší osobní železniční dopravce v České republice by nová vozidla bezpochyby případně využila na jiných tratích.
72. V této souvislosti je třeba poukázat na okolnost, že obsahem posuzované smlouvy o veřejných službách jsou kromě linek R15 s Ex5 i další linky, na kterých je možné předmětná drážní vozidla využít, a že předmětná smlouva byla dodatkem č. 3 prodloužena pro část linek do roku 2034. To vše ukazuje na potenciál možného využití nových drážních vozidel.

⁸ Oznámení o plánovaných nových službách v osobní drážní dopravě týkající se i nové služby bylo dne 19. 6. 2023. zveřejněno na úřední desce Úřadu pro přístup k dopravní infrastruktuře, viz dokument č. j. UPDI-2070/23/UM, který tvoří součást správního spisu.

73. K tomu opětovně dodávám, že úkolem správního orgánu v řízení o žádosti o posouzení hospodářské vyváženosti je provádět racionální predikci do budoucna. Je také zcela nesmyslné vycházet při posuzování vývoje trhu z toho, že společnost České dráhy, coby největší osobní železniční dopravce v České republice, v budoucnu neuspěje v žádném nabídkovém řízení. Hypoteticky je to sice možné, nicméně tuto krajní situaci nelze použít jako základ pro racionální posouzení vývoje trhu.

Nesprávné posouzení čistých přínosů pro zákazníka

74. Nemohu přisvědčit ani námitce společnosti České dráhy, že prvostupňový orgán nesprávně posoudil čistý přínos nové služby. Nemám za to, že okolnost, že společnost České dráhy nabízí obdobné služby, bude mít za následek, že čistý přínos nové služby bude nulový.
75. Čistý přínos nové služby pro zákazníka bude existovat i za situace, že na dané trati společnost České dráhy také nabízí dvě vozové třídy a možnost přepravy hendikepovaných (imobilních) cestujících. Čistý přínos lze jednoznačně spatřit v rozšíření nabídky služeb. Služby poskytované společností České dráhy nebudou zcela jistě úplně stejné jako ty, které bude poskytovat oznamovatelka. Právě možnost výběru různých typů vozidel, uspořádání interiéru, způsobu nástupu do vozidla, různých rezervačních systémů, nabídka stravovacích služeb atp. dává cestujícímu větší možnost volby toho, co mu více vyhovuje. Dalším podstatným čistým přínosem pro zákazníky je samotné navýšení počtu spojů.
76. K argumentu společnosti České dráhy, že nová služba jednoznačně zhoršuje postavení cestujících z hlediska systému prodeje jednotných, resp. integrovaných jízdních dokladů, konstatuji, že ani nedostatečná integrace oznámené služby do systému integrovaných jízdních dokladů ještě neznamena negativní čistý přínos nové služby pro zákazníky. Pokud nová služba bude zprovozněna, tak dojde k navýšení počtu spojů. Ve srovnání se situací, kdy by nová služba zprovozněna nebyla, má vyšší počet spojů pro zákazníka pozitivní čistý přínos i za situace, kdy jízdenky na některé z těchto spojů nejsou součástí systému integrovaných jízdních dokladů. Ve střednědobém horizontu sice může dojít ke snížení počtu spojů na linkách R15 a Ex5 (viz výše), tato okolnost je ovšem s ohledem na ekonomický podnět pro oznamovatelku, aby dostupnost nové služby pro zákazníka byla co nejvyšší, nepravděpodobná a nemůže vést k závěru, že čisté přínosy pro zákazníka budou nulové či záporné.

Možnost prohlášení úseku dráhy za přetížený

77. K argumentu společnosti České dráhy, že se prvostupňový orgán opomněl zabývat možností, že dotčený úsek dráhy bude prohlášen za přetížený, v prvé řadě uvádím, že ani případné prohlášení předmětného úseku za přetížený z důvodu provozu oznámené služby by nemělo negativní vliv na provozování drážní dopravy na základě smlouvy o veřejných službách v přepravě cestujících. Z Prohlášení o dráze na rok 2023⁹ plyne, že nelze-li uspokojit všechny uplatněné požadavky na přidělení volné kapacity dráhy, pak má osobní drážní doprava provozovaná na základě smlouvy o veřejných službách před osobní drážní dopravou provozovanou bez takovéto smlouvy přednost.
78. Ve vztahu k ustanovení čl. 10 odst. 5 písm. b) nařízení 1795 dále dodávám, že s každou novou provozovanou drážní dopravou z povahy věci roste riziko, že bude určitý úsek trati prohlášen

⁹ Viz dokument č. j. ÚOHS-07148/2024/164 bod 4.5.4.

za přetížený. V daném případě pak žádná skutečnost ani vyjádření Správy železnic, státní organizace nenasvědčuje tomu, že by oznámená nová služba měla mít za následek zásadní zhoršení výkonnosti či kvality železničních služeb na daných úsecích. V této souvislosti konstatuji, že postup prvostupňového orgánu zcela odpovídal čl. 16 preambule nařízení 1795.

79. Na základě výše uvedeného tedy dovozují, že prvostupňový orgán neměl v napadeném rozhodnutí povinnost výslovně se zabývat problematikou možnosti prohlášení úseku dráhy za přetížený.

Neposouzení dopadu na nákladní dopravu

80. Nemohu souhlasit s námitkou společnosti České dráhy, že prvostupňový orgán opomněl posoudit s ohledem na znění čl. 10 odst. 5 písm. b) a c) nařízení 1795 vliv nové služby na nákladní dopravu. K této problematice konstatuji, že příslušná pasáž napadeného rozhodnutí se týká železniční dopravy obecně, z ničeho neplyne, že by prvostupňový orgán své závěry vztahoval toliko k osobní železniční dopravě.

Neposouzení zajištění náhradní dopravy

81. K námitce společnosti České dráhy, že se prvostupňový orgán opomněl zabývat tím, jak bude v rámci provozu nové služby zajištěna náhradní přeprava cestujících v případě investičních akcí provozovatele dráhy, konstatuji, že ani tuto námitku nelze pokládat za důvodnou. Jak jsem již uvedl výše, pro posouzení hospodářské vyváženosti je nutné náležitě zohledňovat ekonomické podněty, které na trhu existují. Je v ekonomickém zájmu oznamovatelky, aby se vyvarovala situace, kdy by neposkytovala oznámenou službu z důvodu investičních akcí provozovatele dráhy (tj. nezajišťovala náhradní přepravu), neboť v takovém případě by byli její potenciální zákazníci přenecháni konkurenci.
82. Pokud jde o námitku plynoucí z rozkladu společnosti České dráhy, že se prvostupňový orgán nezabýval tím, jak bude zajištěna přeprava cestujících, kteří by, nebýt investičních akcí provozovatele dráhy, jinak využili novou službu, kterou však nebude možné kvůli investičním akcím provozovat, pak konstatuji, že pokud by nastala eventualita, že by oznamovatelka skutečně nezajistila náhradní dopravu, což je nepravděpodobné, tak cestující, kteří by jinak využili novou službu oznamovatelky, prostě pojedou jiným spojem. Ve střednědobém výhledu sice může být celkový počet takovýchto spojů menší, ovšem vzhledem k tomu, že je v ekonomickém zájmu oznamovatelky, aby zajišťovala provoz svých služeb i v případě investičních akcí provozovatele dráhy, resp. zajišťovala náhradní přepravu v případě výluk, konstatuji, že takováto nepravděpodobná eventualita nemůže mít vliv na posuzování kritérií uvedených v čl. 10 nařízení 1795.¹⁰
83. V této souvislosti konstatuji, že vzhledem k absenci vlivu situace namítané společností České dráhy na zhodnocení kritérií pro posouzení hospodářské vyváženosti dle čl. 10 nařízení 1795, vůbec nebylo nutné, aby se prvostupňový orgán takovouto situací v napadeném rozhodnutí zabýval.

¹⁰ Společnost České dráhy v uvedené námitce neuvádí výslovně, které kritérium dle čl. 10 nařízení 1795 má být výše uvedenou argumentací ohledně zajištění náhradní dopravy dotčeno.

Nezohlednění informací od německého regulátora

84. K poslední námitce společnosti České dráhy uvádím, že prvostupňový orgán nepostupoval zcela ve shodě s čl. 12 nařízení 1795. Ze spisu správního řízení plyne, že prvostupňový orgán dle čl. 12 odst. 1 nařízení 1795 informoval německý regulační orgán o oznámené nové službě. Prvostupňový orgán ovšem opomněl informovat německého regulátora dle čl. 12 odst. 2 nařízení 1795 o došlé žádosti o posouzení hospodářské vyváženosti a ani nepostupoval způsobem uvedeným v čl. 12 odst. 3 nařízení 1795. Zároveň ovšem ani německý regulační orgán neinformoval prvostupňový orgán o tom, že by snad obdržel žádost o posouzení oznámené služby na německém úseku trati.
85. Obecně platí, že regulační orgán jiného členského státu EU se nezabývá při provádění testu hospodářské vyváženosti možným ohrožením hospodářské vyváženosti smluv o veřejných smlouvách uzavíraných pro tratě v České republice a český regulační orgán se při provádění testu hospodářské vyváženosti nezabývá možným ohrožením hospodářské vyváženosti smluv o veřejných smlouvách uzavíraných pro tratě v jiném členském státu EU. Spolková republika Německo navíc neomezuje právo na přístup na dráhu pro nové služby v železniční drážní dopravě, a v souladu s čl. 2 nařízení 1795 tak nespadá do působnosti tohoto nařízení.¹¹ V této souvislosti dále konstatuji, že i kdyby prvostupňový orgán postupoval dle čl. 12 odst. 2 nařízení 1795, postup dle čl. 12 odst. 3 nařízení 1795 by ani tak nebyl možný, neboť německý regulátor žádné testy hospodářské vyváženosti neprovádí.¹²
86. Nemohu tak přisvědčit námitce společnosti České dráhy, že prvostupňový orgán v rozporu s § 68 odst. 3 správního řádu nezahrnul do svého rozhodnutí společný úkon dle § 136 odst. 5 správního řádu, neboť v řízení o posouzení hospodářské vyváženosti takovýto společný úkon ani existovat nemůže.

VI. Změna výroku I. napadeného rozhodnutí

87. Jak plyne z předcházejících odstavců, prvostupňový orgán dospěl věcně ke správnému závěru, že posuzovanou novou službou nebude ohrožena hospodářská vyváženost osobní drážní dopravy provozované na základě smlouvy o veřejných službách v přepravě cestujících. Nicméně tento závěr se řádným způsobem nepromítl do formulace výroku I. napadeného rozhodnutí, proto tento výrok musím zkorigovat.
88. Řízení o posouzení hospodářské vyváženosti je zahájeno na žádost dle § 34d odst. 2 zákona o drahách. Jeho předmětem je posouzení podané žádosti. Prvostupňové meritorní rozhodnutí, které bude výsledkem řízení o žádosti dle § 34d odst. 2 zákona o drahách, má tomuto předmětu řízení odpovídat.¹³ Ve výrokové části takovéhoto prvostupňového rozhodnutí tak Úřad musí uvést, zda novou službou oznámenou dle § 34d odst. 1 zákona

¹¹ Srov. např. <https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Fachthemen/Eisenbahnen/Rechtsgrundlagen/rechtsgrundlagen-node.html>

¹² Čl. 12 odst. 3 nařízení stanovuje, že „[r]egulační subjekty si navzájem poskytnou výsledky svých příslušných testů hospodářské vyváženosti, aby daly ostatním regulačním subjektům dostatečnou příležitost vyjádřit se k výsledkům těchto testů před jejich dokončením. Spolupracují s cílem dosáhnout vyřešení dané záležitosti v souladu s článkem 57 směrnice 2012/34/EU.“

¹³ Pro úplnost lze dodat, že i čl. 11 odst. 2 směrnice 2012/34/EU počítá s tím, že „o tom, zda byla ohrožena hospodářská vyváženost smlouvy na veřejné služby, rozhodne příslušný regulační subjekt“, a to na základě žádosti oprávněné osoby. V návaznosti na to i nařízení 1795 v čl. 11 odst. 1 předpokládá, že na základě testu hospodářské vyváženosti přijme regulační subjekt rozhodnutí dle uvedeného článku směrnice. Vnitrostátní úprava tomu tedy odpovídá.

o drahách vyváženost osobní drážní dopravy provozované na základě smlouvy o veřejných službách v přepravě cestujících ohrožena bude, nebo ohrožena nebude, anebo ohrožena nebude při splnění podmínek stanovených ve výrokové části takového rozhodnutí. Výrok I. napadeného rozhodnutí však tento závěr vůbec neobsahuje.

89. Výrokem I. prvostupňový orgán místo toho oznamovatelce udělil právo na přístup k železniční infrastruktuře pro provozování nové služby. Ovšem udělení či neudělení „práva na přístup k železniční infrastruktuře“ není předmětem posuzovaného správního řízení. V této souvislosti dodávám, že řízení o posouzení hospodářské vyváženosti má pouze fakultativní charakter ve vztahu k procesu přidělování kapacity dráhy pro novou službu oznámenou dle § 34d odst. 1 věty první zákona o drahách. Pokud nikdo z oprávněných subjektů nepodá žádost o posouzení hospodářské vyváženosti dle § 34d odst. 2 zákona o drahách, pak nebude rozhodnutí o posouzení hospodářské vyváženosti vůbec vydáno, což ovšem nebude bránit přidělení kapacity ze strany přidělců kapacit¹⁴; překážky přidělení kapacity jsou ve vztahu k posuzování hospodářské vyváženosti uvedeny v ustanovení § 34d odst. věty druhé a třetí a v ustanovení § 34d odst. 4 zákona o drahách a okolnost, že o posouzení hospodářské vyváženosti vůbec nikdo v zákonem stanovené lhůtě nepožádá, mezi těmito překážkami uvedena není a neplyne ani z žádného jiného ustanovení právního řádu. V takovém případě zde nebude existovat rozhodnutí správního orgánu (železničního regulátora), které ve svém výroku (stranou nechávám, zda by byl považován za konstitutivní či deklaratorní) uděluje právo na přístup k železniční infrastruktuře, přesto však dotčený železniční podnik bude mít právo, aby mu přidělců kapacity dráhy tuto kapacitu dráhy přidělil, když toto právo plyne (implicitně) přímo ze zákona o drahách – nebude zde totiž existovat legální omezení, aby tomuto podniku kapacita nebyla přidělena za rovných podmínek. Pokud by takto přidělců kapacity nepostupoval, může se dopustit přestupku dle § 52 odst. 8 písm. c) zákona o drahách.
90. Shrnuji tedy, že úkolem prvostupňového orgánu v řízení o žádosti o posouzení hospodářské vyváženosti je tak pouze určit, zda nová služba ohrozí či neohrozí hospodářskou vyváženost osobní drážní dopravy provozované na základě smlouvy o veřejných službách. Jeho úkolem však už není přístup k železniční infrastruktuře oznamovatelce udělit či neudělit. Vyslovením závěru testu hospodářské vyváženosti úloha správního orgánu končí a je již na provozovateli infrastruktury (přidělců kapacity), aby na základě tohoto závěru v souladu se zákonem o drahách udělil či neudělil přístup k železniční infrastruktuře.
91. Dále platí, že výsledek řízení o posouzení hospodářské vyváženosti, který je příznivý pro oznamovatele nové služby, nemusí mít nutně podobu závěru, že hospodářská vyváženost osobní drážní dopravy provozované na základě smlouvy o veřejných službách v přepravě cestujících není oznámenou novou službou ohrožena. Pokud nastane situace uvedená v ustanovení čl. 9 odst. 2 věty druhé nařízení 1795, tj. informace poskytnuté subjektem podávajícím žádost o posouzení hospodářské vyváženosti, který bude odlišný od oznamovatele nové služby, budou neúplné ještě šest týdnů před koncem lhůty pro přijetí žádostí o přidělení kapacity stanovené v souladu s přílohou VII bodem 3 směrnice 2012/34/EU a regulační subjekt bude mít za to, že informace jsou nedostatečné k tomu, aby byl test proveden, regulační subjekt žádost zamítne. Rozhodnutím o zamítnutí žádosti odpadne překážka pro přidělení kapacity dle § 34d odst. 1 věty třetí zákona o drahách. Opět zde nebude

¹⁴ S touto situací navíc výslovně počítá ustanovení čl. 5 odst. 3 nařízení 1795.

výrok Úřadu, že se uděluje právo na přístup k železniční infrastruktuře pro provozování nové služby, přesto není pochyb o tom, že takové právo dotčený železniční podnik vůči přiděli kapacitě bude mít. V žádném z uvedených případů nebude bránit v přidělení kapacity dráhy absence rozhodnutí o tom, že hospodářská vyváženost osobní drážní dopravy provozované na základě smlouvy o veřejných službách nebude novou službou ohrožena. Na rozhodnutí v řízení o posouzení hospodářské vyváženosti tedy nelze nahlížet jako na rozhodnutí, kterým se má přiznávat právo nebo udělovat povolení.

92. Úřad je oprávněn rozhodovat o tom, zda bude či nebude ohrožena vyváženost osobní drážní dopravy provozované na základě smlouvy o veřejných službách v přepravě cestujících, nikoli o udělení práva na přístup k železniční infrastruktuře. Test hospodářské vyváženosti je pouze podkladem pro rozhodnutí provozovatele infrastruktury o přidělení či nepřidělení kapacity dráhy oznamovateli nové služby, přičemž nejde o podklad povinný, ale fakultativní v závislosti na tom, je-li podána žádost oprávněným subjektem.
93. S ohledem na výše uvedené konstatuji, že ve výroku I. napadeného rozhodnutí neměl být výsledek posouzení hospodářské vyváženosti formulován tak, že se oznamovatelce uděluje právo na přístup k železniční dopravní infrastruktuře pro provozování oznámené nové služby. Obsahem výroku I. napadeného rozhodnutí měl být vzhledem k provedenému testu hospodářské přiměřenosti závěr, že oznámenou novou službou nebude ohrožena hospodářská vyváženost osobní drážní dopravy provozované na základě smlouvy o veřejných službách v přepravě cestujících. Formulace výroku I. napadeného rozhodnutí tedy neodpovídá předmětu řízení a závěrům, ke kterým prvostupňový orgán věcně správně dospěl v tomto řízení. Proto jsem zvažoval, zda je nutné pro tuto vadu napadené rozhodnutí v této části zrušit a věc vrátit Úřadu k novému projednání, nebo lze změnu provést na druhém stupni. Do úvahy jsem vzal tyto skutečnosti. Vady, které lze opravit (odstranit) na druhém stupni, mají být napraveny v řízení o rozkladu, aby se předešlo natahování řízení tím, že by si věc opakovaně správní instance přehazovaly. A to zvláště za situace, kdy pozdní vydání rozhodnutí o výsledku testu hospodářské vyváženosti může mít zásadní dopady na oznamovatelku nové služby, pokud by takové rozhodnutí bylo vydáno až po datu přidělování kapacity dráhy. Oznamovatelka by tak sice posléze obdržela „bezdavné“ správní rozhodnutí, ale svá hmotná subjektivní práva, o která v řízení jde především, by již nemohla realizovat. Takové správní řízení by se stalo spíše akademickým, což je nežádoucí stav, neboť k tomu správní řízení neslouží, jak potvrzuje i judikatura Nejvyššího správního soudu, viz např. rozsudek ze dne 2. 5. 2023, č. j. 5 As 214/2022 – 38, dle kterého se při postupu správních orgánů současně *„projevuje i požadavek na efektivitu a smysluplnost samotného správního řízení, která se během času“* může vytratit.
94. V posuzovaném případě mám rovněž za to, že změnou na druhém stupni nebude účastníkům řízení vzata správní instance, tedy nelze dojít k závěru, že by závěry druhostupňového rozhodnutí byly pro ně překvapivé a byla jim odňata možnost se proti nim bránit, neboť věcně se shodují s výsledkem testu hospodářské vyváženosti, jak k tomu dospěl i prvostupňový orgán. K porušení zásady dvojinstančnosti zde tak nedochází, neboť jsem přistoupil pouze ke změně formulace výroku, ne ke změně výsledku testu hospodářské vyváženosti. Správní soudy již opakovaně akceptovaly, když rozkladový orgán v odůvodněných případech postupoval nad rámec striktního vymezení způsobu rozhodnutí o rozkladu dle § 152 odst. 6 správního řádu

(viz např. rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 7. 9. 2023, č. j. 30 Af 53/2021-987, bod 154 a v něm citovaná precedentská rozhodnutí).

95. Z výše uvedených důvodů jsem proto výrok I. napadeného rozhodnutí změnil tak, jak je uvedeno ve výroku I. tohoto rozhodnutí.

VII. Závěr

96. Po přezkoumání napadeného rozhodnutí tedy konstatuji, že výrok II. napadeného rozhodnutí vůbec nemá oporu v právním řádu, a prvostupňový orgán tak nebyl k vydání výroku II. napadeného rozhodnutí věcně příslušný, a proto jsem prohlásil nicotnost výroku II. napadeného rozhodnutí.
97. Ve vztahu k provedenému posouzení hospodářské vyváženosti uvádím, že se shodují se závěrem prvostupňového orgánu, že oznámenou novou službou nebude ohrožena hospodářská vyváženost osobní drážní dopravy provozované na základě smlouvy o veřejných službách v přepravě cestujících, a že žádnou z námitek proti provedenému posouzení hospodářské vyváženosti nepokládám za důvodnou.
98. Výrok I. napadeného rozhodnutí musím i přesto změnit, neboť výsledek posouzení hospodářské vyváženosti nemůže být ve výroku rozhodnutí formulován tak, že se oznamovatelce uděluje právo na přístup k železniční dopravní infrastruktuře pro provozování oznámené nové služby, ale ve výroku musí být uvedeno, zda oznámenou novou službou bude/nebude ohrožena hospodářská vyváženost smlouvy na veřejné služby, když právě tato skutečnost je předmětem řízení. Na základě výsledku uvedeného testu se pak ze strany přidělece kapacity dráhy tato kapacita buď přidělí, nebo nepřidělí.

POUČENÍ

Proti výroku I. tohoto rozhodnutí se nelze podle § 91 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů ve spojení s § 152 odst. 5 téhož zákona dále odvolat.

Proti výroku II. tohoto rozhodnutí nelze podle § 77 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů podat odvolání.

otisk úředního razítka

doc. JUDr. PhDr. Petr Mlsna, Ph.D.
předseda Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže

Obdrží

Ministerstvo dopravy, IČO 66003008, nábřeží Ludvíka Svobody 1222/12, 110 15 Praha 1

Leo Express s.r.o., IČO 06661572, Řehořova 908/4, 130 00 Praha 3 – Žižkov

Správa železnic, státní organizace, IČO 70994234, Dlážďená 1003/7, 110 00 Praha 1

České dráhy, a.s., IČO 70994226, nábřeží Ludvíka Svobody 1222, 110 15 Praha 1

Dotčený orgán:

Drážní úřad, IČO 61379425, Wilsonova 300/8, 121 06 Praha 2,

Vypraveno dne

viz otisk razítka na poštovní obálce nebo časový údaj na obálce datové zprávy