



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Martina Kříže, soudce Mgr. Bc. Jana Schneeweise a soudkyně Mgr. Věry Jachurové ve věci

žalobkyně: **České dráhy, a. s.**, IČO: 709 94 226
se sídlem Nábřeží L. Svobody 1222, Praha 1
proti

žalovanému: **Úřad pro ochranu hospodářské soutěže**
se sídlem tř. kpt. Jaroše 7, Brno

o žalobě proti rozhodnutí předsedy Úřadu pro přístup k dopravní infrastruktuře ze dne 3. 11. 2022, č. j. UPDI-3553/22/KP

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci a průběh řízení před správním orgánem

1. Žalobkyně se žalobou domáhala zrušení rozhodnutí předsedy Úřadu pro přístup k dopravní infrastruktuře (dále jen „předseda ÚPDI“) označeného v záhlaví tohoto rozsudku (dále jen „napadnuté rozhodnutí“), kterým byl zamítnut její rozklad a současně bylo potvrzeno rozhodnutí Úřadu pro přístup k dopravní infrastruktuře (dále jen „správní orgán I. stupně“) ze dne 21. 9. 2022, č. j. UPDI-3034/22/UM (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“). Prvostupňovým rozhodnutím byla žalobkyně uznána vinnou ze spáchání přestupku podle § 51 odst. 4 písm. v) zákona č. 266/1994 Sb., o dráhách, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o dráhách“), za což jí byla uložena pokuta ve výši 1 000 000 Kč.
2. Správní orgán I. stupně zahájil oznámením ze dne 23. 6. 2020, č.j. UPDI-2477/20/SO státní dozor, jehož předmětem bylo mimo jiné plnění povinností dle § 42a až 42c zákona o dráhách se zaměřením na železniční stanice a přístupové komunikace pro cestující. Bylo zjištěno, že žalobkyně v rozporu s § 42c odst. 1 zákona o dráhách nezřídila odštěpný závod, jehož prostřednictvím má povinnost provozovat drážní dopravu odděleně od provozování dráhy.

Závěry státního dozoru byly shrnuty v protokolu o kontrole ze dne 5. 5. 2022, č.j. UPDI-1454/22/UM.

3. Přestupkové řízení bylo zahájeno doručením oznámení o zahájení přestupkového řízení ze dne 13. 7. 2022, č.j. UPDI-2252/22/AM2. Žalobkyně se k zahájení řízení vyjádřila přípisem ze dne 21. 7. 2022, č.j. 670/2022-O25. Správní orgán I. stupně následně uložil Správě železnic, s.o. (dále jen „Správa železnic“) předložení faktur a smluv o pronájmu pozemků. Správa železnic v odpovědi předložila požadované dokumenty a dohodu o nezřizování věcného břemene. Následně byla žalobkyně vyrozuměna o ukončení dokazování a o možnosti vyjádřit se k podkladům rozhodnutí. Této možnosti nevyužila.
4. Prvostupňovým rozhodnutím byla žalobkyni uložena pokuta ve výši 1 000 000 Kč za spáchání přestupku podle § 51 odst. 4 písm. v) zákona o dráhách, kterého se dopustila tím, že v rozporu s § 42c odst. 1 zákona o dráhách v období od 15. 1. 2020 do 13. 7. 2022 nezřídila odštěpné závody, jejichž prostřednictvím měla povinnost provozovat drážní dopravu odděleně od provozování dráhy, neboť provozovala zároveň celostátní dráhu i drážní dopravu, která neslouží výhradně k zajištění provozování dráhy. Žalobkyně podala proti prvostupňovému rozhodnutí rozklad, který byl napadeným rozhodnutím zamítnut.
5. Předseda ÚPDI v odůvodnění napadeného rozhodnutí konstatoval, že vyhláška č. 76/2017 Sb., o obsahu a rozsahu služeb poskytovaných dopravci provozovatelem dráhy a provozovatelem zařízení služeb (dále jen „vyhláška č. 76/2017 Sb.“) garantuje, v jakém rozsahu je provozovatel celostátní a regionální dráhy povinen zajistit použití dráhy. Z § 2 odst. 1 a § 66 zákona o dráhách a § 9 písm. j) vyhlášky č. 177/1995 Sb., kterou se vydává stavební a technický řád drah (dále jen „vyhláška č. 177/1995 Sb.“) vyplývá, že pozemky, které byly předmětem fakturace (dále jen „předmětné pozemky“) jsou součástí dráhy ve smyslu § 2 odst. 1 zákona o dráhách. Jelikož vyhláška č. 76/2017 Sb., garantuje přístup k dráze ve smyslu § 2 odst. 1 zákona o dráhách v rozsahu § 9 vyhlášky č. 177/1995 Sb., a nikoliv pouze ke stavbě dráhy ve smyslu § 5 zákona o dráhách, neexistuje rozpor mezi zákonem o dráhách a vyhláškou č. 177/1995 Sb. Správní orgán I. stupně neuplatnil přímý účinek směrnice Evropského parlamentu a Rady 2012/34/EU o vytvoření jednotného evropského železničního prostoru (dále jen „Směrnice“) a neporušil § 3 a § 50 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), protože přístupem ke stavbě dráhy se nebylo nutno zabývat.
6. V nařízení Komise (EHS) č. 2598/70, kterým se stanoví obsah jednotlivých položek účtové osnovy uvedené v příloze I nařízení Rady (EHS) č. 1108/70, je v příloze I Vymezení pojmu „dopravní infrastruktura“ pod bodem A ŽELEZNICE uveden přehled položek, které zahrnuje železniční infrastruktura. Ten je prakticky totožný s přehledem uvedeným v příloze I Směrnice a obsahuje i pozemky. Zájmem zákonodárce tedy bylo uvést pojem dráha a železniční infrastruktura do vzájemného souladu, k čemuž došlo až v roce 2005. Tvrzení, že dráha a pozemek pod ní jsou dvě samostatné věci, je mylné. Veškeré námitky jsou postaveny na nesprávném výkladu, že dráhou je pouze stavba dráhy ve smyslu § 5 odst. 1 zákona o dráhách. Správní orgán I. stupně nerozporoval, že vlastník stavby dráhy nemusí být totožný s vlastníkem pozemku. Pojem „provozovatel dráhy“ je však nutno vykládat v souladu s pojmem provozovatel infrastruktury uvedeným v čl. 3 pod body 2), 2a) až 2f) Směrnice. Obsah pojmu provozování dráhy dle Směrnice je širší než obsah samotného provozování dráhy uvedeného v zákoně o dráhách. Pojem „provozovatel dráhy“ v zákoně o dráhách definován není, zákon však uvádí činnosti, které vykonává a mezi něž patří provozování dráhy, které zahrnuje pouze zabezpečování a obsluhu dráhy a organizování drážní dopravy. S ohledem na čl. 3 odst. 2 písm. b) Směrnice je nutno pojem „organizování drážní dopravy“ chápat jako provoz železniční infrastruktury, pod něž spadá přidělování tras vlaků, řízení provozu a zpoplatnění infrastruktury. Provozovatel dráhy je dále povinen sjednávat cenu dle cenových předpisů a zpracovat způsob určení nákladů, které mu vznikají při poskytování služeb dopravcům. Prováděcí nařízení Komise (EU) č. 2015/909 o způsobech výpočtu nákladů přímo vynaložených na provoz železniční dopravy (dále jen

Shodu s prvopisem potvrzuje Ivana Vítrová.

„Prováděcí nařízení č. 2015/909“) v čl. 3 předpokládá, že náklady přímo vynaložené na provoz železniční dopravy pro účely stanovení dopravy za minimální přístupový balík vypočítá provozovatel infrastruktury. Provozovatel dráhy je dle § 23 odst. 1 písm. h) zákona o dráhách povinen provádět výstavbu, modernizaci, údržbu a opravu jím provozované dráhy. Současně přiděluje kapacitu dráhy, a pokud drážní doprava na určité dráze neslouží výhradně k zajištění provozování dané dráhy, obstarává za něj výkon hlavních činností „nezávislý přidělec“, jímž může být i provozovatel dráhy. Hlavními činnostmi se dle § 2 odst. 12 zákona o dráhách rozumí činnosti související se sjednáním a výpočtem ceny a s výběrem platby za užití dráhy. Provozovatel dráhy současně vykonává některé činnosti, které mu zákon ukládá. Žalobkyně hlavní činnosti vykonala.

7. Není pravdou, že pojem „*provozování dráhy*“ nezahrnuje vlastnictví ani pronájem pozemků pod dráhou, ty zůstávají součástí dráhy. Ustanovení § 42c zákona o dráhách je nutno vykládat v souvislosti s čl. 6 odst. 1 a 4 Směrnice. Faktury byly vystaveny Správě železnic, která je vzhledem ke svým jediným a současně regulovaným příjmům z poplatků za použití dopravní cesty a zařízení služeb musí proplatit z veřejných prostředků. I pokud by žalovaný připustil, že vlastnictví ani pronájem pozemků nejsou provozem dráhy, došlo by přesto k nedovolenému převodu finančních prostředků z jedné oblasti do druhé. Podmínku zřízení odštěpného závodu dle § 42c odst. 1 zákona o dráhách nelze vázat pouze na zabezpečování a obsluhu dráhy a organizování drážní dopravy. Jeho součástí je i plnění hlavních činností, při nichž může dojít k přesunu finančních prostředků z jedné oblasti do druhé. Na žalobkyni se tedy povinnost dle § 42c odst. 1 zákona o dráhách vztahuje.
8. Žalobkyně byla při eurokonformním výkladu zákona o dráhách povinna zřídit odštěpný závod bez nutnosti dovolávat se přímého účinku Směrnice. Předseda ÚPDI přesto možnost jejího přímého účinku prověřil a dospěl k závěru, že žalobkyni, která byla založena na základě zákona a jejímž jediným akcionářem je stát, který ji nadále řídí, lze považovat za subjekt, který je podřízen svrchované moci nebo dohledu státu, a přímý účinek směrnic se na ni tedy vztahuje. K tomu poukázal na rozsudek Soudního dvora Evropské unie ze dne 12. 7. 1990, sp. zn. C-188/89 ve věci *A. Foster a další proti British Gas plc* (dále jen „rozsudek Foster“) a uvedl, že žalobkyně byla založena po předchozím souhlasu vlády dle zákona č. 77/2002 Sb., o akciové společnosti České dráhy a státní organizaci Správy železniční dopravní cesty, ve znění pozdějších předpisů. Z něj a ze stanov žalobkyně plyne, že je podřízena svrchované moci státu a také jeho dohledu. Žalobkyně tedy byla Směrnicí vázána.
9. Předseda ÚPDI souhlasil s žalobkyní, že cena za užití předmětných pozemků není cenou za užití dráhy. Ta se dle § 23 odst. 1 písm. d) zákona o dráhách stanoví dle cenových předpisů, mezi něž patří i Prováděcí nařízení č. 2015/909, podle něhož se přímé náklady na základě celé sítě vypočítají jako rozdíl mezi náklady na poskytování služeb v rozsahu minimálního přístupového balíku a za přístup k infrastruktuře napojení k zařízením služeb na jedné straně a nezpůsobitelnými náklady uvedenými v čl. 4 na straně druhé. Žalobkyně vypočetla náklady, které jí vznikly s užíváním předmětných pozemků jako součástí dráhy a které fakturovala. Taková činnost souvisela s výpočtem ceny a s výběrem platby za užití dráhy.
10. Správní orgán I. stupně v prvostupňovém rozhodnutí souhlasil, že možnost, jak docílit toho, aby se na žalobkyni nevztahovaly povinnosti dle § 42c zákona o dráhách, mohla být změna kategorie dráhy nebo jejího provozovatele. To se však netýká předmětných pozemků, které jsou součástí celostátní dráhy a drah regionálních. Předseda ÚPDI prověřoval, zda by nebylo možné přihlídnout ke snahám žalobkyně o změnu kategorizace dráhy jako k polehčující okolnosti, avšak dospěl k závěru, že jimi byl řešen nezákonný stav pouze na částech dráhy mezi žst. Praha Vršovice seř. n. a Praha Jih a dále v obvodech žst. Praha Jih, Bohumín a Děčín hl. n. (dále jen „dotčené části dráhy“). Žalobkyně je však také provozovatelkou dráhy v rozsahu pozemků v železničních stanicích, za což jí údajně vznikly náklady 2,8 mld. Kč, a převedení dotčených částí dráhy by tak nemělo na okolnosti přestupku fakticky vliv. Prověřování stavu řízení o změně

Shodu s prvopisem potvrzuje Ivana Vítrová.

kategorie dráhy se tak stalo bezpředmětným. Žalobkyně byla povinna zahájit úkony ke vzniku odštěpných závodů neprodleně. Svou povinnost však nesplnila ani do 13. 7. 2022, tedy ani po uplynutí 30 měsíců od nabytí účinnosti zákona č. 367/2019 Sb. Učinění několika kroků, které navíc neřešily podstatu přestupku, nelze považovat za vynaložení veškerého úsilí.

11. Stran námitky věcné nepřislusnosti odkázal předseda ÚPDI na § 51 odst. 4 písm. v) zákona o dráhách. Skutkovou podstatou přestupku je nezřízení odštěpného závodu v rozporu s § 42c odst. 1 zákona o dráhách. Bylo přitom prokázáno, že odštěpný závod zřízen nebyl a žalobkyně vykonala hlavní činnosti (činnost související s výpočtem ceny a výběrem platby za užití dráhy). Správní orgán I. stupně stanovil výši pokuty s ohledem na částku, která byla žalobkyní požadována. Podstatou přestupku není ohrožení či narušení hospodářské soutěže, to by bylo až následkem. Dále odkázal na čl. 56 odst. 9 Směrnice a konstatoval, že hrozí diskriminace všech soutěžitelů na trhu tím, že žalobkyně může být potenciálně zvýhodněna příjmy z provozování dráhy ve výši 2,8 mld. Kč, jejichž příjemcem nebude odštěpný závod, ale žalobkyně.
12. K námitce, že žádný právní předpis nevylučuje, aby dopravce vlastnil pozemky pod dráhou, kterou provozuje nebo vlastní jiná osoba, a k námitce, že postupem správního orgánu I. stupně byla omezena vlastnická práva žalobkyně, předseda ÚPDI uvedl, že k omezení práv došlo na základě § 42c zákona o dráhách. Požadavkem na plnění v něm uvedených povinností nedošlo k omezení vlastnického práva žalobkyně nad rámec právních předpisů. Správní orgán I. stupně žalobkyni nezakázal přijímat nájemné, ale dospěl k závěru, že žalobkyně byla povinna zřídit odštěpný závod.
13. Předseda ÚPDI dále uvedl, že nebylo posuzováno plnění povinností dle § 62 odst. 4 zákona o dráhách ani možné varianty následků neplnění povinností dle § 42c téhož zákona. Oddělené financování bylo před započítáním období páchaní přestupku zajištěno prostřednictvím § 62 zákona o dráhách. Požadavky na oddělení se zpřísnily vydáním směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 2016/2370/EU (dále jen „Směrnice č. 2016/2370“), kterou bylo zavedeno oddělení finanční a personální a jež byla transponována do § 42a – 42c zákona o dráhách. Jejím účelem je kontrola dodržování zákazu převodu veřejných finančních prostředků z jedné oblasti do druhé a sledování použití příjmů z poplatků za infrastrukturu a zisků z ostatních obchodních činností ze strany žalobkyně. Správa železnic dané prostředky do ceny za užití dráhy započíst nemohla, protože nešlo o náklady způsobené jízdou vlaku. Faktury mohly být uhrazeny v rozporu s čl. 6 odst. 4 Směrnice z veřejných finančních prostředků, čímž mohla být žalobkyně potenciálně zvýhodněna oproti ostatním soutěžitelům. Výše pokuty byla stanovena s ohledem na potenciální zvýhodnění žalobkyně příjmy z provozování dráhy v rozsahu předmětných pozemků.
14. Předseda ÚPDI souhlasil se správním orgánem I. stupně, že krátkou legisvakancí lhůtu a vyhlášení nouzového stavu by bylo možno brát jako polehčující okolnosti, pokud by žalobkyně svou povinnost splnila v přiměřené době. Žalobkyně ji však nesplnila ani po uplynutí 30 měsíců od nabytí účinnosti předmětné novely. Její kroky nevedly k včasnému odstranění protiprávního stavu.
15. K tvrzení o nezohlednění majetkových poměrů žalobkyně odkázal předseda ÚPDI na odůvodnění prvostupňového rozhodnutí a konstatoval, že stanovená výše pokuty nemůže ohrozit existenci ani podnikatelskou činnost žalobkyně.

II. Obsah žaloby

16. Žalobkyně v prvním žalobním bodě namítala, že dle § 5 odst. 1 zákona o dráhách není stavba dráhy součástí pozemku. Žalovaný se jeho zněním nezbyval a současně se proti žalobkyni jako soukromé osobě nemůže dovolávat přímého účinku Směrnice, pokud by byla s § 5 odst. 1 zákona o dráhách v rozporu, ani se nemůže dovolávat znění vyhlášky č. 76/2017 Sb. Z dotčeného ustanovení vyplývá, že dráha a pozemek pod ní jsou samostatné věci, takže provozovatel dráhy může být odlišný od vlastníka či nájemce pozemku. Vlastník pozemku také nemusí být vždy

Shodu s prvopisem potvrzuje Ivana Viterová.

vlastníkem a/nebo provozovatelem dráhy na tomto pozemku. Žalobkyně není provozovatelem dráhy na předmětných pozemcích. Užívání staničních pozemků pro stavbu dráhy Správy železnic v definici provozování dráhy dle § 2 odst. 3 zákona o dráhách absentuje. Předmětná definice se vztahuje i na pojmy „provozování dráhy“, resp. „provozovatel dráhy“ v § 42c téhož zákona. Vlastník a pronajímatel pozemků pod dráhou tedy není vždy provozovatelem dráhy dle dotčeného ustanovení. Jelikož pojem „provozování dráhy“ nezahrnuje vlastnictví ani pronájem pozemků pod dráhou, nestává se jejich vlastníkem ani pronajímatel provozovatelem dráhy. Jinak by muselo platit, že kterýkoliv pronajímatel pozemků pod dráhou, který nevykonává činnosti dle § 2 odst. 3 zákona o dráhách, by byl provozovatelem dráhy, takže by k pronájmu pozemků potřeboval mimo jiné povolení a osvědčení o bezpečnosti provozovatele dráhy dle § 11 a násl. zákona o dráhách. Protože pronájem pozemků pod dráhou nepředstavuje provozování dráhy, není žalobkyně v daném rozsahu provozovatelem dráhy, netížila a netíží ji v rozsahu dotčených pozemků povinnost dle § 42c zákona o dráhách, a tvrzeného přestupku se tedy nemohla dopustit.

17. Zákon o dráhách pojem „cena za užití dráhy“ užitý v § 2 odst. 12 nedefinuje. Činí tak cenový výměr Ministerstva financí č. 01/2022 z 3. 12. 2021, kterým se vydává seznam zboží s regulovanými cenami v části II pol. č. 3 odst. 2. Podle něj je cenou za užití dráhy zpoplatněno jen užití dráhy stanovenou jízdou drážních vozidel. Pojem „cena za užití dráhy“ tak nezahrnuje cenu za užití pozemku pod ní ve smyslu dovozovaném správním orgánem I. stupně. Cena za užití pozemků pod dráhou tak není cenou za užití dráhy ve smyslu § 2 odst. 12 zákona o dráhách, takže sjednáním, výpočtem a inkasem ceny za užití předmětných pozemků žalobkyně nevykonává hlavní činnosti. Správní orgány tedy pojem „cena za užití dráhy“ nesprávně interpretovaly. Skutečnost, že Ministerstvo dopravy podmínilo souhlas se změnou kategorie (celostátní) dráhy, resp. řízení přerušilo, neznamená, že žádost žalobkyně byla zamítnuta. Správní orgán I. stupně nezjišťoval u Ministerstva dopravy v rozporu se správním řádem podrobnosti předmětných řízení, a pokud ano, dostatečně tuto skutečnost nepopsal. Současně nezjišťoval, zda a jak žalobkyně po podání žádosti o změnu kategorie dráhy postupuje.
18. Dále žalobkyně namítla, že k posouzení, zda jejím postupem došlo k ohrožení či narušení hospodářské soutěže, je příslušný Úřad pro ochranu hospodářské soutěže nebo Evropská komise. V případě, že některý z nich vede ve věci předmětných pozemků řízení, měl správní orgán I. stupně řízení přerušit. Žádný právní předpis nevylučuje, aby dopravce vlastnil pozemky pod dráhou, kterou provozuje nebo vlastní jiná osoba. Předseda ÚPDI přesto v rozporu se zákonem rozhodl, že žalobkyně nesmí neomezeně vykonávat všechna svá vlastnická práva k staničním pozemkům tím, že za ně nemůže požadovat nájemné od Správy železnic. I kdyby postup žalobkyně představoval provozování dráhy, ustanovení § 62 odst. 4 zákona o dráhách vyžaduje oddělení účtování provozování dráhy a drážní dopravy, takže ke křížovému financování nemůže dojít. Správní orgán I. stupně neprokazoval, že by Správa železnic nepromítla náklady na užívání staničních pozemků do ceny za užívání dráhy všem dopravcům ve srovnatelném postavení nediskriminačně, ani neprokazoval, že by stál v souladu s čl. 8 odst. 4 Směrnice náklady Správy železnic na pozemky (ne)kompenzoval. Pokud by tak činil, byl by dopad na dopravce ve srovnatelném postavení stejný. Správní orgán I. stupně současně nezohlednil, že na úsecích celostátní dráhy provozovaných žalobkyní a uvedených v prohlášení o dráze provozovala drážní dopravu jen žalobkyně a její dceřiné společnosti. K diskriminaci jiných dopravců tím, že žalobkyně nezřídila odštěpný závod, tedy nemohlo dojít.
19. K probíhajícímu řízení o změně kategorizace dráhy žalobkyně doplnila, že nelze tvrdit, že by po účinnosti zákona č. 367/2019 Sb., nezahájila kroky k odstranění protiprávního stavu. Podala žádost o změnu kategorie dráhy, což správní orgán I. stupně považoval za krok liberující žalobkyni z odpovědnosti. Pokud považuje správní orgán I. stupně krátkou legisvakanční lhůtu a pandemii COVID-19 za polehčující okolnosti, musí toto období od citované lhůty 30 měsíců odečíst.

20. Správní orgán I. stupně vzal při posuzování majetkových poměrů žalobkyně v úvahu jen aktiva, nikoliv pasiva, resp. výnosy neoproštěné od nákladů. Tržby z jízdného v důsledku pandemie COVID-19 výrazně poklesly, což žalovaný nezohlednil. Protože posuzoval žalobkyni jako provozovatele dráhy, měl s ohledem na § 62 odst. 4 zákona o dráhách vzít v potaz jen její majetkové poměry jako provozovatele dráhy.
21. Zákon o dráhách v § 2 odst. 3 do definice provozování dráhy vlastnictví pozemků pod dráhou či jejich pronájem nezahrnuje. Ustanovení § 42c odst. 1 zákona o dráhách tedy může minit pouze odštepňný závod pro činnosti, jimiž se zajišťuje obsluha dráhy a organizuje drážní doprava. Provozovatel dráhy může být odlišný od vlastníka pozemku pod dráhou, a vlastník pozemků pod dráhou tedy nemusí být provozovatelem dráhy. Žalovaný zaměnil při interpretaci vyhlášky č. 177/1995 Sb., obsah pojmů v soukromém a veřejném právu. Ustanovení § 5 odst. 1 věta druhá zákona o dráhách zavedlo odchylku od obecného pravidla *superficies solo cedit*, stejně je tomu ostatně u pozemních komunikací a letištních pozemků. Ustanovení § 9 písm. j) vyhlášky č. 177/1995 Sb., pak pouze shrnuje jednotlivé komponenty či markanty „věcí okolo dráhy“ pro účely celostátní a regionální a dráhy a vlečky. Hovoří o součásti dráhy pro bližší vymezení komponent či markant, které provozovatel dráhy zabezpečí, což z nich však nečiní součást dráhy. Dle interpretace žalovaného by vlastník každého pozemku pod dráhou byl provozovatelem dráhy, což je absurdní. Ani rejstříkový soud přitom nepovažoval pronájem nemovitostí za součást provozování dráhy (zapsal tyto předměty podnikání zvlášť). Závěry žalovaného vyvrací také praxe Drážního úřadu.
22. Žalobkyně dále zopakovala svá tvrzení ohledně pojmu „cena za užití dráhy“ a doplnila, že náklady související s pozemky pod dráhou nejsou uvedeny v čl. 3 odst. 1 ani v čl. 4 Prováděcího nařízení č. 2015/909. Fakturace nájemného za staniční pozemky proto nemůže představovat výpočet ceny či výběr platby za užití dráhy ve smyslu § 2 odst. 12 zákona o dráhách. Žalovaný navíc dovodil, že žalobkyně je provozovatelem dráhy, protože účtuje cenu za užívání pozemků pod dráhou jinému provozovateli dráhy – Správě železnic. Cenu za užití dráhy jízdou vlaku však účtuje provozovatel dráhy dopravci, nikoliv jinému provozovateli. Cena za užití dráhy tak nezahrnuje cenu za užití pozemků pod ní. Sjednáním, výpočtem a inkasem ceny za užití pozemků tak žalobkyně nevykonávala hlavní činnosti, a nebyla tudíž provozovatelem dráhy. Žalovaný proto nebyl oprávněn pronájem staničních pozemků považovat za provozování dráhy ve smyslu § 42c odst. 1 zákona o dráhách a byl povinen přestupkové řízení v tomto rozsahu zastavit.
23. Žalovaný dovozoval, že Směrnice nebyla transponována korektně, protože zákonodárce nezahrnul výkon hlavních činností dle § 2 odst. 12 zákona o dráhách do definice dráhy v § 2 odst. 3. Žalovaný se však nekorektní transpozice vůči žalobkyni jako soukromoprávní korporaci dovolávat nemůže. Jeho závěry by vedly k diskriminaci na trhu dopravců a provozovatelů dráhy. Zatímco vůči žalobkyni by bylo možné se dovolávat přímého účinku Směrnice, vůči ostatním nikoliv. Na tom nic nemění ani skutečnost, že výhradním akcionářem žalobkyně je stát. Směrnice požaduje stejný přístup k železničním podnikům (dopracům) a provozovatelům infrastruktury (provozovatelům dráhy) bez ohledu na vlastnickou strukturu. Případná není ani argumentace rozsudkem Foster. Žalobkyně není vybavena žádnými zvláštními pravomocemi nad rámec pravidel aplikovaných mezi osobami soukromého práva, jimiž by zajišťovala plnění veřejných služeb. Zákon, jímž byla žalobkyně založena, ani žádný jiný zákon jí nesvěřují pravomoci orgánu veřejné moci, pročež se vůči ní nelze přímého účinku Směrnice dovolávat.
24. Povinnost dle § 42c odst. 1 zákona o dráhách se na žalobkyni vztahuje pouze v rozsahu celostátní dráhy, a řízení tedy mohlo být vedeno pouze v tomto rozsahu. Ač má žalovaný povinnost kontrolovat soulad prohlášení o dráze se zákonem, v rozhodném období nedovodil, že by údaje, které v něm žalobkyně uvedla, byly neúplné, ač toto prohlášení nezahrnovalo pozemky ve stanicích pod dráhou Správy železnic. V rozporu se zásadou legitimního očekávání nyní tyto pozemky za součást dráhy považuje. Správní orgán I. stupně připustil, že by žalobkyně byla liberována, pokud by usilovala o změnu kategorie dráhy. Žalobkyně provozuje tři úseky celostátní

dráhy – dotčené části dráhy. Ve vztahu k úseku Praha Vršovice seř. n (odj. skupina) – Praha Jih požádala o změnu kategorie dráhy, správní řízení však bylo Ministerstvem dopravy přerušeno a žalobkyně byla vyzvána k úpravě zabezpečovacího zařízení, což činí. Nemůže však nést odpovědnost za postup Ministerstva dopravy. Ve vztahu k tomuto úseku tedy učinila vše, aby přestupku zabránila. Délka zbylých úseků je dohromady 65 km celostátní dráhy, což odpovídá 0,68 % délky tratí v České republice. Povaha a závažnost přestupku, kterého by se mohla žalobkyně porušením § 42c odst. 1 zákona o dráhách dopustit, je s ohledem na celkový rozsah jí provozovaných úseků celostátní dráhy zanedbatelná a neodůvodňuje uložení maximální možné pokuty.

25. Účelem § 42c odst. 1 zákona o dráhách je zabránit dopravci provozujícímu dráhu, na které provozuje drážní dopravu, aby provozování dráhy zneužil proti ostatním dopravcům provozujícím drážní dopravu na téže dráze. Žalovaný však nezjišťoval, zda na dotčených tratích provozovali v rozhodném období drážní dopravu i jiní dopravci, které by žalobkyně mohla znevýhodnit. Žalovaný tak dostatečně nezjistil význam a rozsah následku přestupku.
26. Žalobkyně žalovaného před vydáním napadeného rozhodnutí upozornila, že plní § 62 odst. 4 zákona o dráhách, který nedovoluje křížové financování mezi provozováním dráhy a drážní dopravou. Odštěpný závod dle § 42c odst. 1 zákona o dráhách postrádá právní osobnost. Příjmy z provozování dráhy i nájmu pozemků jsou tak příjmy žalobkyně jako právnické osoby bez ohledu na to, zda odštěpné závody zřídí. Žalovaný tedy nemůže dovozovat, že žalobkyně jeho nezřízením ostatní dopravce inkasem nájemného diskriminuje. Pokud by Správa železnic nájemné zahrnula do ceny za užívání dráhy, byla by daná cena vůči všem dopravcům stejná, a žalobkyně je tedy nemohla diskriminovat. Pouhá skutečnost, že žalobkyně vydělává na svých konkurentech, neznamená, že je diskriminuje.
27. Dále žalobkyně namítla, že k posouzení, zda postupem žalobkyně došlo k ohrožení či narušení hospodářské soutěže, je věcně příslušný Úřad pro ochranu hospodářské soutěže nebo Evropská komise. V případě, že tyto vedou ve věci předmětných pozemků příslušná řízení, měl žalovaný správní řízení přerušit a vyčkat jejich rozhodnutí. Protože tak neučinil, vytvořil potenciálně komplikovanou procesní situaci. Své nesprávné rozhodnutí stran narušení hospodářské soutěže by žalovaný mohl revidovat pouze mimořádným opravným prostředkem. Pokud naopak Evropská komise či Úřad pro ochranu hospodářské soutěže dospějí k závěru, že pronájem představuje ohrožení hospodářské soutěže, byla by žalobkyně za týž čin trestána dvakrát.
28. Ve vztahu k výši uložené pokuty žalobkyně namítla, že správní orgán I. stupně vzal při stanovení její výše v úvahu jen aktiva žalobkyně, nikoliv její pasiva, resp. jen celkové výnosy neoproštěné od nákladů. Současně nezohlednil, že tržby z jízdného v důsledku epidemie COVID-19 výrazně poklesly. Protože žalovaný posuzoval žalobkyni jako provozovatele dráhy, měl vzít v potaz jen majetkové poměry žalobkyně jako provozovatele dráhy. Protože žalobkyně jako provozovatel dráhy nemůže do účetního okruhu provozování dráhy převádět příjmy z jiných činností, nemůže je brát v úvahu ani žalovaný.

III. Vyjádření žalovaného

29. Žalovaný ve vyjádření k žalobě navrhl zamítnutí žaloby. Odkázal na Směrnici a uvedl, že v seznamu položek železniční infrastruktury jsou i pozemky. V zákoně o dráhách pojem železniční infrastruktura zaveden není a odpovídá mu pojem dráha v rozsahu dle § 9 vyhlášky č. 177/1995 Sb. Žalobkyně byla mimo jiné provozovatelkou dotčených částí dráhy, na nichž současně provozovala drážní dopravu, která nesloužila výhradně k zajištění provozování dráhy. Vlastní také pozemky v obvodu dráhy železničních stanic včetně pozemků pod kolejemi. Tyto pozemky užívá Správa železnic, které žalobkyně vystavila faktury v objemu 2 833 965 000 Kč včetně DPH z titulu bezdůvodného obohacení. Dle žalobkyně se faktury týkají pronájmu pozemků, což nebylo doloženo. Pozemky, které byly předmětem fakturace, jsou součástí dráhy ve smyslu § 2 odst. 1 zákona o dráhách. Protože jsou součástí železniční infrastruktury (dráhy),

Shodu s prvopisem potvrzuje Ivana Vítrová.

nemůže se jednat o pronájem pozemků, ale o provozování pozemků jako součásti železniční infrastruktury. Tím, že jsou tyto pozemky součástí dráhy, nejde o pronájem, ale o výkon hlavních činností provozovatele dráhy, kterými jsou také činnosti související se sjednáním a výpočtem ceny a výběrem platby za užití dráhy. Žalobkyně na uvedených dráhách provozuje drážní dopravu a současně u pozemků, které jsou součástí těchto drah, vykonává hlavní činnosti. Odštěpný závod však nezřídila.

30. Směrnice byla novelizována Směrnicí č. 2016/2370. Související předpisy je přitom třeba vykládat eurokonformně, aby byl naplněn účel Směrnice (nepřímý účinek). Žalovaný odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 7. 2016, č.j. 9 Azs 95/2016–29 a na cíle novelizované Směrnice. Dle čl. 3 odst. 2 Směrnice patří mezi odpovědnosti provozovatele infrastruktury také zajištění provozu železniční infrastruktury, přičemž provozem je i zpoplatnění infrastruktury, jehož součástí je i stanovení výše úplaty (bezdůvodného obohacení), za kterou se Správě železnic umožní předmětné pozemky jako součást infrastruktury využívat. Článek 3 bod 2) Směrnice byl transponován do § 2 odst. 12 zákona o dráhách. Stanovení výše bezdůvodného obohacení včetně vystavení faktur tedy bylo hlavní činností ve smyslu dotčeného ustanovení (činnost související se sjednáním a výpočtem ceny a výběrem platby za užití dráhy).
31. Fakturované prostředky nejsou součástí poplatků za užití dráhy jízdou vlaku, ty vybírá Správa železnic. Jedná se však o příjmy žalobkyně, a jde tedy o převod mezi provozovatelem infrastruktury a železničním podnikem. Žalobkyně tedy provozovala, neodděleně od drážní dopravy, dráhu v rozsahu předmětných pozemků jako součást železniční infrastruktury v rozporu s § 42c odst. 1 zákona o dráhách, jelikož nezřídila odštěpné závody, čímž spáchala přestupek dle § 51 odst. 4 písm. v) téhož zákona. Žalobkyně byla povinná zřídit odštěpný závod i z důvodu provozování dotčených částí celostátních drah, význam zákonem chráněného zájmu byl však v daném případě výrazně nižší.
32. Ve vztahu k prvnímu žalobnímu bodu žalovaný toliko odkázal na odůvodnění napadeného rozhodnutí. K námitkám týkajícím se definice provozování dráhy uvedl, že v zákoně o dráhách pojem provozovatel dráhy definován není, jsou zde uvedeny pouze činnosti, které vykonává. Zopakoval, že provozovatelem dráhy není pouze subjekt, který zabezpečuje a obsluhuje dráhu a organizuje drážní dopravu, ale také subjekt vykonávající některé činnosti, které provozovateli dráhy zákon ukládá.
33. Pozemky jsou v posuzovaném případě řešeny jako součást dráhy nikoliv ve vztahu ke stavbě dráhy. Pojem „dráha“ je širší než „stavba dráhy“ a součástí dráhy jsou stanoveny vyhláškou č. 177/1995 Sb. Pojem železniční infrastruktura/dráha definovaný v unijním i národním právu vymezuje dráhu z veřejnoprávních hledisek. Součástí dráhy jsou ve veřejnoprávním smyslu pozemky v obvodu dráhy. Zákon i vyhláška musí být vykládány v souladu s cíli Směrnice a výklad žalobkyně nelze použít. Podmínku oddělení provozování dráhy od drážní dopravy musí splňovat všechny subjekty. Ze zápisu činností žalobkyně v obchodním rejstříku neplyne, že by součástí provozování dráhy nemohl být pronájem pozemků. Žalobkyně navíc vlastní i jiné než předmětné pozemky, které nejsou součástí dráhy. Takové pozemky žalobkyně pronajímat může. K návrhu na oslovení Ministerstva dopravy žalovaný uvedl, že Ministerstvo dopravy není oprávněno vykládat právní předpisy. Bude-li soud považovat za nezbytné získat výklad unijního práva, měl by požádat SDEU o rozhodnutí o předběžné otázce.
34. V posuzované věci nejde o stavbu dráhy, ale o dráhu ve veřejnoprávním smyslu. Nájem pozemků nemusí být součástí ceny za užití dráhy jízdou vlaku, není však pravdou, že nájem není uveden mezi nezpůsobilými náklady dle čl. 4 Prováděcího nařízení č. 2015/909 (čl. 4 odst. 1 písm. c). Proto musí být odečteny od celkových nákladů na poskytování služeb v rozsahu minimálního přístupového balíku a za přístup k infrastruktuře napojení zařízení služeb, a jsou tedy součástí výpočtu přímých nákladů. Výměry Ministerstva financí na nezpůsobilé náklady dle uvedeného

nařízení odkazují. Přestože nájem pozemků nemusí být součástí ceny za užití dráhy jízdou vlaku, je jeho stanovení součástí výpočtu této ceny.

35. Ohledně námitek týkajících se přímého účinku Směrnice žalovaný uvedl, že odkazy na Směrnici byly užity pouze za účelem eurokonformního výkladu. Přímého účinku Směrnic se přitom vůči žalobkyni domáhat lze (viz rozsudek Foster), protože je podřízena svrchované moci nebo dohledu státu. Tento závěr potvrzuje také rozsudek SDEU ze dne 10. 10. 2017 ve věci C-413/15 *Elaine Farrell proti Alanu Whittyemu, Minister for the Environment, Ireland, Attorney General, Motor Insurer Bureau of Ireland (MIBI)*.
36. V prohlášení o dráze žalobkyně informace o pozemcích není. Učinění několik kroků směrem ke změně kategorizace dráhy nelze považovat za vynaložení veškerého úsilí, které bylo možno požadovat. Navíc by tím byl řešen pouze nezákonný stav na dotčených částech dráhy, což nemá s ohledem na celkový rozsah činností odštěpného závodu na okolnosti spáchání přestupku fakticky žádný vliv. Závažnost byla posouzena s ohledem na vystavení faktur a dobu trvání přestupku. Pokud by žalobkyně faktury nevystavila, byla by pokuta řádově nižší.
37. Z důvodové zprávy k Směrnici č. 2016/2370 plyne, že ochrana proti nedovolenému subvencování účetním oddělením provozování dráhy a drážní dopravy není dostatečná. Proto byl stanoven požadavek na zřízení odštěpných závodů. Byť půjde o příjmy téže právnické osoby, mělo by být zajištěno, že budou využity k provozování dráhy. Prostředky za užití pozemků nelze do ceny za užití dráhy jízdou vlaku zahrnout, takže k diskriminaci dopravců by dojít nemělo. Jejich použitím k provozování drážní dopravy by však došlo k narušení soutěže. Skutkovou podstatou přestupku je nezřízení odštěpných závodů, ohrožení či narušení hospodářské soutěže by případně bylo až následkem. Pravomoc vést řízení v posuzované věci plyne žalovanému z § 2b odst. 3 zákona č. 265/1991 Sb., o působnosti orgánů České republiky v oblasti cen, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 265/1991 Sb.“). Oprávnění žalovaného plyne také z rozsudku SDEU ze dne 27. 10. 2022 ve věci C-721/20 *DB Station & Service*. Regulační subjekty jsou oprávněny posuzovat v rozsahu pravomocí vyplývajících ze Směrnice i hospodářskou soutěž.
38. Majetkové poměry žalobkyně byly posouzeny komplexně. Aktiva i výnosy žalobkyně dosahují miliard korun, přičemž pokutu je možné uložit i v takové výši, která je vyšší než současné volné prostředky pachatele, případně která výrazně přesahuje zisk (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 8. 2014, č.j. 10 Ads 140/2014–58). Žalobkyně se s odvoláním na pandemii COVID-19 bránila i pokutě ve výši 5 000 Kč. Krajský soud v Brně přitom ve vztahu k žalobkyni shledal v rozsudku ze dne 4. 3. 2022, č.j. 29 Af 80/2019–640 jako přiměřenou pokutu ve výši 274 797 000 Kč. Uložená pokuta není nepřiměřená ani likvidační a odpovídá okolnostem případu.

IV. Replika žalobkyně

39. Žalovaný dle žalobkyně ve vyjádření k žalobě akceptoval, že nájemné za pronájem pozemků pod dráhou nepředstavuje součást ceny za užití dráhy. Z toho plyne, že pronájem těchto pozemků není provozováním dráhy, a žalobkyni tedy neměla povinnost zřízovat odštěpný závod. Namítla, že § 42c odst. 1, resp. § 51 odst. 4 písm. v) zákona o dráhách nelze vykládat extenzivně. Pojem provozování dráhy v § 42c odst. 1 zákona o dráhách je nutno interpretovat jen dle definice v § 2 odst. 3 téhož zákona. Žalovaný tedy svévolně rozšířil obsah pojmu „*provozování dráhy*“ a „*pronájem pozemků pod stavbou dráhy*“.
40. I kdyby výkon hlavních činností představoval provozování dráhy dle § 42c odst. 1 zákona o dráhách, nemohl by žalovaný sjednání, výpočet ani výběr platby nájemného za pozemky pod dráhou zahrnout do skutkové podstaty přestupku dle § 51 odst. 4 písm. v) téhož zákona. Jestliže se nejedná o hlavní činnost, nemůže se jednat o provozování dráhy.
41. Konstantní judikatura SDEU dovoluje žalobkyni jako obchodní korporaci dovolávat se přímého účinku Směrnice vůči orgánu veřejné moci, nedovoluje však orgánu veřejné moci dovolávat se přímého účinku Směrnice vůči žalobkyni.

Shodu s prvopisem potvrzuje Ivana Viterová.

42. Pronájem pozemků pod dráhou ze strany žalobkyně není provozováním dráhy, a argumentace stran účetního oddělení provozování dráhy a drážní dopravy tedy není relevantní. Jestliže nájemné za pronájem pozemků pod stavbou dráhy není cenou za užití dráhy, a tedy není provozováním dráhy, pak v rozsahu pronájmu těchto pozemků nemá žalobkyně povinnost zřídit odštěpný závod. Současně je povoleno případně použít výnosy z jejich pronájmu na financování provozování drážní dopravy. Zákon o dráhách povoluje, aby měl dopravce příjmy od jiných dopravců, aniž by to narušovalo hospodářskou soutěž. Žalovaný napadené rozhodnutí nevydal jako orgán cenové kontroly podle zákona č. 265/1991 Sb., a nemůže tedy touto pravomocí argumentovat. Jeho pravomoc se nemůže překrývat s pravomocí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže. Do zákona o dráhách nebyla transponována pravomoc žalovaného dohlížet nad hospodářskou soutěží na trzích železničních přepravních služeb, pouze ke konkrétním formám dohledu. Protože nájemné za pozemky pod stavbou dráhy není cenou za užití dráhy, a není tedy provozováním dráhy, neměl žalovaný pravomoc se ochranou hospodářské soutěže v tomto rozsahu zabývat. Stran výše uložené pokuty pak žalobkyně zopakovala žalobní argumentaci.

V. Duplika žalovaného

43. Žalovaný v duplice odkázal na napadené rozhodnutí a vyjádření k žalobě. Uvedl, že žalobkyně opakovaně zaměňuje pojem „*dráha*“ s pojmem „*stavba dráhy*“. Žalobkyně bezpochyby je provozovatelem dráhy a drážní dopravy, která neslouží výhradně k provozování dráhy, čímž jsou naplněny náležitosti §42c odst. 1 zákona o dráhách, protože byla povinna zřídit odštěpný závod. Předmětné pozemky nejsou samostatným soukromoprávním substrátem oddělitelným od „*stavby dráhy*“, ale jsou nedílnou součástí dráhy. Žalobkyně tedy vykonávala jednu z hlavních činností provozovatele dráhy související s výpočtem ceny za užití dráhy, a to v podobě výpočtu nákladů za užití pozemků, jež jsou součástí dráhy. Naplnila tak veškeré předpoklady odpovědnosti za shora vymezený přestupek. Eurokonformní výklad žalovaného současně nebyl nijak extenzivní.
44. Žalobkyně se v replice opět mylně odvolává na § 5 odst. 1 zákona o dráhách, který upravuje „*stavbu dráhy*“, jež není v posuzovaném případě relevantní. V tomto smyslu je tedy nadbytečná její argumentace, že předmětné pozemky nejsou součástí stavby dráhy. Žalovaný současně pouze obecně připustil, že nájemné za pronájem pozemků nemusí být součástí ceny za užití dráhy. V posuzované věci však šlo o výpočet ceny za užití dráhy, tedy nákladů za užití předmětných pozemků.
45. Není ani pravdou, že by se žalovaný nemohl vůči žalobkyni dovolávat přímého účinku Směrnice. V tomto směru je relevantní rozsudek Foster a přímý účinek Směrnice vůči žalobkyni uplatnit lze. Zákonodárce v § 42c odst. 1 zákona o dráhách stanovil účetní oddělení formou odštěpného závodu. Žalobkyně s danou povinností nemusí souhlasit, to však neznamená, že ji nemusí splnit. Žalovaný současně posoudil všechny okolnosti při ukládání pokuty.

VI. Ústní jednání před soudem

46. Při ústním jednání před soudem konaném dne 13. 2. 2024 setrvali účastníci řízení na svých procesních stanoviscích. Soud při jednání zamítl návrhy žalobkyně na doplnění dokazování. Dospěl k závěru, že pro rozhodnutí o věci samé zcela postačuje obsah správního spisu.
47. Na dotaz soudu vznesený při ústním jednání týkající se změny kategorizace dráhy ve vztahu k dotčeným částem dráhy zástupce žalobkyně uvedl, že žádost byla podána ke všem shora uvedeným částem dráhy. V případě Bohumína nabude rozhodnutí účinnosti v polovině března, takže Bohumín přestane být součástí celostátní dráhy. K dotazu soudu, zda žalobkyně dále dostává od Správy železnic platby za užívání předmětných pozemků, zástupce žalobkyně uvedl, že touto informací nedisponuje.

VII. Posouzení věci soudem

48. Městský soud v Praze na základě žaloby v rozsahu žalobních bodů, kterými je dle § 75 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) vázán, přezkoumal napadené rozhodnutí včetně řízení, které jeho vydání předcházelo. Při přezkoumávání vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s. ř. s.).
49. Soud úvodem konstatuje, že v průběhu řízení došlo ke změně v osobě žalovaného. Původně byl žalovaným Úřad pro přístup k dopravní infrastruktuře. Účinností zákona č. 464/2023 Sb., kterým se mění a ruší některé zákony v souvislosti se zrušením Úřadu pro přístup k dopravní infrastruktuře, však došlo k přechodu působnosti uvedeného úřadu na Úřad pro ochranu hospodářské soutěže. Soud proto v souladu s § 69 s.ř.s. považoval za žalovaného ode dne přechodu působnosti Úřad pro ochranu hospodářské soutěže.
50. Při rozhodování o žalobě soud vycházel zejména z následující právní úpravy:
51. Podle § 2 odst. 1 zákona o dráhách dráhou je cesta určená k pohybu drážních vozidel včetně pevných zařízení potřebných pro zajištění bezpečnosti a plynulosti drážní dopravy.
52. Podle § 2 odst. 3 zákona o dráhách provozováním dráhy jsou činnosti, kterými se zabezpečuje a obsluhuje dráha a organizuje drážní doprava.
53. Podle § 2 odst. 12 zákona o dráhách hlavními činnostmi se rozumí činnosti související se sjednáním a výpočtem ceny a s výběrem platby za užití dráhy, s přidělením kapacity dráhy a v případě dráhy celostátní nebo regionální rovněž se zpracováním prohlášení o dráze.
54. Podle § 5 odst. 1 zákona o dráhách stavbou dráhy je stavba cesty určené k pohybu drážních vozidel a stavba, která rozšiřuje, doplňuje, mění nebo zabezpečuje dráhu bez ohledu, zda je v obvodu dráhy či nikoliv. Stavba dráhy není součástí pozemku. Stavba dráhy celostátní, regionální, tramvajové, trolejbusové nebo dráhy speciální je veřejně prospěšná.
55. Podle § 22a odst. 5 zákona o dráhách stane-li se vlečka veřejně přístupnou, sdělí její provozovatel tuto skutečnost Úřadu pro přístup k dopravní infrastruktuře (dále jen „Úřad“) do 10 pracovních dnů ode dne, kdy nastala. Je-li provozovatel veřejně nepřístupné vlečky povinen umožnit její užití způsobem podle odstavce 3, sdělí tuto skutečnost Úřadu do 10 pracovních dnů ode dne, kdy nastala. Provozovatel vlečky sdělí Úřadu změnu skutečnosti podle věty první nebo druhé do 10 pracovních dnů ode dne, kdy tato změna nastala.
56. Podle § 42c odst. 1 zákona o dráhách provozuje-li provozovatel dráhy celostátní nebo regionální anebo veřejně přístupné vlečky drážní dopravu, která neslouží výhradně k zajištění provozování dráhy, zřídí odštěpné závody, prostřednictvím kterých bude drážní dopravu provozovat odděleně od provozování dráhy.
57. Podle § 51 odst. 4 písm. v) zákona o dráhách právnická nebo podnikající fyzická osoba se jako provozovatel dráhy dopustí přestupku tím, že v rozporu s § 42c odst. 1 nezřídí odštěpné závody nebo nesplní jinou povinnost ve vztahu k zřízeným odštěpným závodům uvedenou v § 42c odst. 2, 3 nebo 4.
58. Podle § 51 odst. 10 písm. d) zákona o dráhách za přestupek lze uložit pokutu do 1 000 000 Kč, jde-li o přestupek podle odstavce 1 písm. d), f), g), j), n), p), t), písm. u) bodu 1 nebo 2, písm. w), x) nebo y), odstavce 4 písm. a), b), e), f), h), i), s), t), u) nebo v), odstavce 5 písm. d), e), g), i), j), k), l), m), n), r), u) nebo v), odstavce 6, odstavce 7 písm. a), b) nebo i), odstavce 8 nebo 9.
59. Podle § 52a odst. 1 písm. b) zákona o dráhách přestupky podle tohoto zákona projednává drážní správní úřad s výjimkou přestupků podle § 50 odst. 1 písm. f), g), k) a l), § 51 odst. 1 písm. i), § 51 odst. 4 písm. h), jde-li o dráhu celostátní nebo regionální anebo vlečku, § 51 odst. 4 písm. i) až p) a r) až w), § 51 odst. 5 písm. g), h) a i), § 51 odst. 6, § 51 odst. 7 písm. a), § 51 odst. 8 a 9 a § 52 odst. 4, 7 a 8, které projednává Úřad.

60. Podle § 21 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „přestupkový zákon“) právnická osoba za přestupek neodpovídá, jestliže prokáže, že vynaložila veškeré úsilí, které bylo možno požadovat, aby přestupku zabránila.
61. Podle § 9 odst. 1 písm. j) vyhlášky č. 177/1995 Sb. součástí dráhy jsou pozemky v obvodu dráhy, s výjimkou pozemků v obvodech dep a dílen kolejových vozidel, přístupové komunikace pro cestující a pro přepravu věcí včetně veřejně přístupných dopravních ploch.
62. Podle čl. 6 odst. 1 Směrnice členské státy zajistí, aby byly vedeny a zveřejňovány výkazy zisků a ztrát a rozvahy odděleně pro poskytování dopravních služeb železničními podniky na jedné straně a pro správu železniční infrastruktury na straně druhé. Veřejné prostředky vyplácené jedné z těchto dvou oblastí se nesmějí převádět do oblasti druhé.
63. Podle čl. 6 odst. 4 Směrnice účetnictví jednotlivých oblastí činnosti podle odstavců 1 a 3 musí být vedeno způsobem, který umožňuje kontrolu dodržování zákazu převodu veřejných finančních prostředků z jedné oblasti do druhé a sledování použití příjmů z poplatků za infrastrukturu a zisků z ostatních obchodních činností
64. V prvním žalobním bodě žalobkyně s odkazem na § 5 odst. 1 zákona o dráhách namítala, že stavba dráhy není součástí pozemku. Současně dovozovala, že pokud nebylo uvedené ustanovení v souladu se Směrnicí, nemůže se žalovaný vůči žalobkyni jako právnické osobě dovolávat přímého účinku Směrnice. Zákon o dráhách stavbu dráhy definuje jako stavbu dopravní cesty. Jedná se o definici dráhy pro všechny druhy drah, tedy nikoliv jen pro dráhu železniční. Z důvodové zprávy k zákonu o dráhách pak vyplývá, že stavbou dráhy je „stavba nového komplexu dopravní cesty, určená pro provozování dráhy, nebo stavba, která existující dráhu doplňuje, rozšiřuje, mění nebo zabezpečuje“. V důvodové zprávě se dále uvádí, že „pro zabezpečení bezpečného a plynulého provozu a drážní dopravy je nedílnou součástí stavby dráhy i drážní vedení“.
65. Jak uvádí komentář k zákonu o dráhách: „*Stavba dráhy není v současné době součástí pozemku. K opětovnému zavedení odděleného režimu pro stavbu dráhy a pozemek, na němž se nachází, došlo v rámci zákona o dráhách v důsledku novely provedené zákonem č. 319/2016 Sb. V důvodové zprávě k uvedené novele zákonodárce přiznal, že u liniových staveb, které procházejí přes celou řadu pozemků, by mohl být uplatnění zásady superficies solo cedit poněkud problematické. Jelikož stavba dráhy není dle účinné právní úpravy součástí pozemku, je třeba pro určení okruhu staveb, které mají takto oddělený režim, vyjít z definice stavby dráhy. Součástí pozemku také tedy ve světle výše řečeného není jen stavba dopravní cesty, ale součástí pozemku nejsou ani stavby, které rozšiřují, doplňují, mění nebo zabezpečují dráhu, a to bez ohledu na to, zda se takovéto stavby nacházejí v obvodu dráhy či nikoliv.*“
66. Soud s ohledem na shora uvedené konstatuje, že souhlasí s názorem žalovaného, že pojem „*dráha*“ je širším pojmem než „*stavba dráhy*“. Stavba dráhy je de facto pojem stavebního práva ve věcech souvisejících s dráhou, který v sobě zahrnuje stavbu dopravní cesty, která buďto doplňuje, rozšiřuje, mění nebo zabezpečuje existující dráhu. Z uvedeného *a contrario* vyplývá, že stavbou dráhy není již existující dráha ani žádné její existující součásti. Jinými slovy stavba dráhy a pozemek pod ní jsou samostatnými věcmi ve smyslu stavebního práva souvisejícího s dráhou. Nic jiného podle soudu nelze z citovaných ustanovení dovodit. Pokud by nadto byly pojmy „*dráha*“ a „*stavba dráhy*“ zaměnitelné, postrádala by jejich samostatná definice jakýkoliv smysl. Jak přitom vyplývá z důvodové zprávy k zákonu o dráhách, jedná se právě o situaci, které chtěl zákonodárce zabránit. Důvodová zpráva k § 2 zákona o dráhách v tomto směru konstatuje, že „*V tomto ustanovení jsou definovány základní pojmy, které se opakovaně vyskytují v následujících částech. Účelem definování je přesné vymezení pojmů vylučující rozdílný výklad.*“
67. Žalobkyně má pravdu v tom, že vlastník pozemku také nemusí být vždy vlastníkem a/nebo provozovatelem dráhy na tomto pozemku, avšak pouze v souvislosti se stavbou dráhy. Také soud tedy považuje odkaz žalobkyně na § 5 odst. 1 zákona o dráhách za nepřipadný, neboť

v posuzované věci se vůbec o stavbu dráhy nejednalo, a tento pojem tedy není pro posouzení věci rozhodný.

68. Soud se tedy dále zabýval tím, zda je pozemek součástí dráhy. Pojem dráha je definován v § 2 odst. 1 zákona o dráhách, podle něhož se jedná o cestu určenou k pohybu drážních vozidel včetně pevných zařízení potřebných pro zajištění bezpečnosti a plynulosti drážní dopravy. Zákon o dráhách sám pojem dráhy dále nijak blíže nevymezuje, proto je třeba jej vykládat ve spojení s prováděcími předpisy. Jedním z nich je například vyhláška č. 177/1995 Sb., která v ustanovení § 9 vymezuje součásti dráhy. Podle uvedeného ustanovení jsou součástí dráhy mimo jiné také „*pozemky v obvodu dráhy s výjimkou pozemků v obvodech dep a dílen kolejových vozidel, přístupové komunikace pro cestující a pro přepravu věcí včetně veřejně přístupných dopravních ploch*“: Soud má za to, že pozemky v obvodu dráhy, a tedy i pozemky pod železničními stanicemi, jsou součástí dráhy ve smyslu § 2 odst. 1 zákona o dráhách.
69. Žalobkyně v této souvislosti také tvrdila, že pronájem pozemků pod dráhou není provozováním dráhy. Pro posouzení věci je však zásadní, že žalovaný vůbec v napadeném rozhodnutí o pronájmu předmětných pozemků nehovořil. Naopak konstatoval, že jejich pronájem nebyl ze strany žalobkyně nijak doložen, a předmětem fakturace tedy byla úplata související s bezdůvodným obohacením. K bezdůvodnému obohacení mohlo dojít pouze tehdy, neexistovali nájemní vztah.
70. Žalovaný dospěl k závěru, že žalobkyně také účtováním ceny za užití pozemků provozovala dráhu s ohledem na skutečnost, že činnost související s výpočtem ceny a výběrem platby za užití dráhy je v § 2 odst. 12 zákona o dráhách definována jako jedna z hlavních činností. Komentářová literatura k dotčenému ustanovení uvádí, že definice hlavních činností „*má vztah k přidělování kapacity dráhy dle čl. 32 a násl. a reaguje na situaci, kdy provozovatel dráhy zároveň provozuje drážní dopravu. Předlohou této definice je čl. 3 písm. 2f směrnice 2012/34/EU, přičemž tímto ustanovením směrnice, jež bylo do této směrnice zahrnuto až směrnicí (EU) 2016/2370 jsou definovány hlavní funkce správce infrastruktury. Definice byla do zákona vnesena novelou provedenou zákonem č. 367/2019 Sb., přičemž zákonná definice zcela neodpovídá předloze ve směrnici, když z důvodové zprávy vyplynulo, že zákonodárce zohlednil připomínky některých zájmových organizací (Sdružení železničních dopravců atd.). Na tuto legální definici potom navazuje úprava provedená v § 32a zákona o dráhách, která právě s ohledem na tzv. hlavní činnosti upravuje podmínky pro nestranné přidělování kapacity dráhy.*“ Důvodová zpráva k předmětné novele provedené zákonem č. 367/2019 Sb., pak uvádí, že hlavní činnosti ve smyslu § 2 odst. 12 zákona o dráhách jsou „*vyjmenované činnosti vykonávané provozovatelem dráhy nebo nezávislým přidělcem. Odlišení těchto činností je zejména důležité v případě, kdy provozovatel dráhy současně provozuje drážní dopravu. V takovém případě je povinen pověřit výkonem těchto činností nezávislého přidělce v souladu s nově navrženým zněním § 32 odst. 3 zákona o dráhách. Výkon hlavních činností musí být rovněž dle § 32a a 42a nestranný, přičemž tato nově navržená ustanovení upravují opatření proti možnému střetu zájmů při výkonu těchto činností.*“
71. Ustanovení § 2 odst. 12 zákona o dráhách tedy vymezuje hlavní činnosti *provozovatele* dráhy (slovy Směrnice hlavní funkce správy infrastruktury), z čehož je možno dovodit, že v zákoně uvedené hlavní činnosti může vykonávat pouze provozovatel dráhy nebo nezávislý přidělc. Žalobkyně vystavením faktury za užití předmětných pozemků, které jsou součástí dráhy, stanovila cenu za užití dráhy, čímž, jak správně konstatoval žalovaný, vykonala jednu z hlavních činností provozovatele dráhy. Současně nebylo mezi stranami sporu o tom, že žalobkyně na předmětných pozemcích provozovala drážní dopravu (žalobkyně tuto skutečnost nijak nerozporovala).
72. Podstatné pro posouzení věci je, že k naplnění znaků skutkové podstaty přestupku podle § 51 odst. 4 písm. v) zákona o dráhách postačuje, pokud subjekt, na který dopadá § 42c odst. 1 zákona o dráhách, nezřídí odštěpný závod. Žalobkyně přitom v řízení nerozporovala, že v dotčeném období provozovala drážní dopravu nejméně v rozsahu dotčené části dráhy a tato drážní doprava nesloužila pouze k zajištění provozování dráhy. Již touto skutečností byla naplněna hypotéza dotčeného ustanovení § 42c odst. 1 zákona o dráhách. Jak ale bylo uvedeno shora, soud dospěl

současně k závěru, že žalobkyně provozovala dráhu a drážní dopravu také ve vztahu k předmětným pozemkům.

73. Je tedy nepochybně (a žalobkyně to ve vztahu k dotčeným částem dráhy ani nerozporevala), že ke dni vydání napadeného rozhodnutí byla žalobkyně provozovatelem dráhy a současně drážní dopravy, a měla tedy povinnost zřídit odštěpný závod ve smyslu § 42c odst. 1 zákona o dráhách. Jestliže jej přesto nezřídila, byla žalovaným za svůj postup sankcionována v souladu se zákonem. Skutečnost, zda bylo provozováním dráhy ve smyslu § 42c odst. 1 zákona o dráhách také účtování ceny za užití pozemků pod dráhou, tak mohla mít vliv pouze na rozsah protiprávního jednání, a tedy případně na výši uložené sankce. Nemohla však mít vliv na závěr o spáchání předmětného přestupku, neboť, jak již bylo shora uvedeno, jeho skutková podstata byla naplněna již provozováním dráhy a současně drážní dopravy na dotčených částech dráhy.
74. Na těchto závěrech soudu nemůže nic změnit ani tvrzení žalobkyně, že ve vztahu k dotčeným částem dráhy požádala Ministerstvo dopravy o změnu kategorizace dráhy, k níž však do doby podání žaloby, tím méně pak do doby vydání napadeného rozhodnutí, nedošlo. Skutečnost, že se žalobkyně snaží, aby již dále povinnost zřídit odštěpný závod neměla, ji nezbavuje odpovědnosti za to, že jej neřídila v době, kdy ji tato povinnost tížila (a ostatně žalobkyni tíží dodnes, protože, jak soudu jeho dotazu k v rámci ústního jednání sdělil zástupce žalobkyně, ke změně kategorizace dráhy u dotčených částí dráhy stále ještě nedošlo).
75. Odpovědnost za přestupky podle zákona o dráhách je koncipována jako objektivní, tj. bez ohledu na zavinění. Jedná se o odpovědnost za porušení právních povinností stanovených zákonem. Zákon o dráhách přitom neupravuje žádné liberační důvody. Bylo by tedy možno aplikovat pouze obecný liberační důvod upravený v § 21 přestupkového zákona, podle něhož by se žalobkyně mohla své odpovědnosti zprostit, pokud by prokázala, že „*vynaložila veškeré úsilí, které bylo možno požadovat, aby přestupku zabránila*“. Žalobkyně v tomto směru argumentovala především tím, že požádala Ministerstvo dopravy o změnu kategorie dráhy ve vztahu k úseku dráhy Praha – Vršovice seř. n. (odj., skupina) – Praha Jih. Žádost byla Ministerstvu dopravy dle žalobkyně doručena dne 7. 10. 2020. Při ústním jednání pak žalobkyně doplnila, že o změnu požádala u všech dotčených částí dráhy.
76. Povinnost zřídit odštěpný závod byla do zákona o dráhách vložena novelou provedenou zákonem č. 367/2019 Sb., který nabyl účinnosti dne 15. 1. 2020. Vzhledem k tomu, že ohledně splnění povinnosti dle § 42c odst. 1 zákona o dráhách zákon neobsahoval žádné přechodné ustanovení, bylo povinností žalobkyně začít uvedenou povinnost plnit bezodkladně. Za vynaložení veškerého úsilí, které bylo po žalobkyni možno považovat, přitom nelze považovat její žádost o změnu kategorie dráhy ve vztahu k úseku dráhy Praha – Vršovice seř. n. (odj., skupina) – Praha Jih. Uvedená žádost byla žalobkyní podána až dne 7. 10. 2020, tedy téměř deset měsíců poté, kdy zákon žalobkyni povinnost zřídit odštěpný závod stanovil. Nadto se jednalo pouze o jednu „část“ žalobkyní provozovaných dotčených částí dráhy. O dalších dvou částech, které provozuje, se žalobkyně zmínila až při ústním jednání. Současně potvrdila, že ani ke dni konání ústního jednání ke změně kategorizace dráhy ve vztahu k dotčeným částem dráhy nedošlo. Také tvrzení žalobkyně, že svou povinnost splnila, avšak Ministerstvo dopravy řízení přerušilo, za což žalobkyně neodpovídá, je zavádějící. Podstatné je, že žalobkyně podala předmětnou žádost o změnu kategorizace dráhy ve vztahu k jedné z dotčených částí dráhy až několik měsíců poté, co byla zákonem stanovena povinnost zřídit odštěpný závod. To, kdy byla z její strany podána žádost ve vztahu ke zbylým dotčeným částem dráhy, žalobkyně neuvedla. Do doby rozhodnutí soudu přitom ve vztahu k dotčeným částem dráhy ke změně jejich kategorizace nedošlo. Žalobkyní uváděné liberační důvody se současně vůbec netýkaly provozování dráhy ve smyslu stanovení ceny za užití dráhy ve smyslu předmětných pozemků.
77. Soud současně nedospěl k závěru, že by se žalovaný vůči žalobkyni dovolával přímého účinku Směrnice. Žalovaný se bránil argumentem, že pouze provedl eurokonformní výklad zákona

o dráhách na základě znění Směrnice, která byla do zákona o dráhách transponována a na základě jejích cílů. Soud k tomu uvádí, že z odůvodnění napadeného rozhodnutí žádným způsobem nelyne, že by se žalovaný vůči žalobkyni přímého účinku Směrnice dovolával. Žalobkyně byla potrestána za spáchání přestupku dle § 51 odst. 4 písm. v) zákona o dráhách, který spočívá v nezřízení odštěpného závodu podle § 42c odst. 1 téhož zákona. Nejednalo se tedy o dovolávání se přímého účinku Směrnice ze strany správního orgánu.

78. Skutečnost, že správní orgány obou stupňů vykládaly některé pojmy za pomoci eurokonformního výkladu, není v žádném případě totéž co přímý účinek Směrnice. Podstatná část rozhodných ustanovení zákona o dráhách je v podstatě transpozicí relevantních směrnic Evropské unie, zejména Směrnice a Směrnice č. 2016/2370. Transponovanou vnitrostátní úpravu je přitom i podle judikatury Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu třeba vykládat eurokonformně vždy, kdy je to možné (k nutnosti zohlednit tzv. nepřímý účinek směrnice viz čl. 4 odst. 3 Smlouvy o Evropské unii, čl. 288 Smlouvy o fungování Evropské unie, stěžejní rozsudek Soudního dvora ze dne 10. 4. 1984 ve věci 18/83, Van Colson a na něj navazující judikaturu, z vnitrostátní judikatury viz např. nálezy Ústavního soudu ze dne 3. 5. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 66/04, č. 434/2006 Sb., ze dne 6. 11. 2007, sp. zn. II. ÚS 3/06, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 2. 2010, č.j. 5 Afs 68/2009-113, č. 2036/2010 Sb. NSS, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 10. 2020, č.j. 9 As 139/2020–125 a další). Jestliže tedy žalovaný provedl eurokonformní výklad příslušných ustanovení zákona o dráhách, postupoval zcela v intencích shora uvedené judikatury a v souladu s právními předpisy.
79. Soud nevěšel ani na námitku nedostatku pravomoci žalovaného. Žalobkyně v tomto směru namítala, že k posouzení toho, zda došlo k ohrožení či narušení hospodářské soutěže, jsou příslušné jiné orgány (Úřad pro ochranu hospodářské soutěže, resp. Evropská komise). Je však nutno konstatovat, že žalobkyně nebyla v projednávané věci sankcionována za narušení či ohrožení hospodářské soutěže, ale za přestupek podle § 51 odst. 4 písm. v) zákona o dráhách spočívající v tom, že v rozporu s § 42c odst. 1 zákona nezřídila odštěpný závod. Rozdělení pravomocí mezi jednotlivé správní orgány při projednávání přestupků je přitom v zákoně o dráhách upraveno v § 52a. Dotčené ustanovení ve vztahu k přestupku, za nějž byla žalobkyně sankcionována v § 52a odst. 1 písm. b), jednoznačně stanoví, že jej projednává Úřad. Úřadem je přitom ve smyslu § 22a odst. 5 zákona o dráhách Úřad pro přístup k dopravní infrastruktuře. Předmětné ustanovení stanoví, že „*Stane-li se vlečka veřejně přístupnou, sdělí její provozovatel tuto skutečnost Úřadu pro přístup k dopravní infrastruktuře (dále jen „Úřad“) do 10 pracovních dnů ode dne, kdy nastala. Je-li provozovatel veřejně nepřístupné vlečky povinen umožnit její užití způsobem podle odstavce 3, sdělí tuto skutečnost Úřadu do 10 pracovních dnů ode dne, kdy nastala. Provozovatel vlečky sdělí Úřadu změnu skutečnosti podle věty první nebo druhé do 10 pracovních dnů ode dne, kdy tato změna nastala.*“ V posuzované věci tedy byla k projednání přestupku žalobkyně jednoznačně dána pravomoc původního žalovaného (Úřadu pro přístup k dopravní infrastruktuře).
80. Žalobkyní tvrzené ohrožení či narušení hospodářské soutěže mohl být nanejvýš následek jejího nezákonného jednání, nebylo však předmětem vedeného přestupkového řízení. Soud současně neshledal, že by žalovaný napadené rozhodnutí vydal jako orgán cenové kontroly. Žalovaný touto pravomocí při vydání napadeného rozhodnutí vůbec neargumentoval. Jak bylo soudem uvedeno shora, pravomoc žalovaného k vedení přestupkového řízení o přestupku dle § 51 odst. 4 písm. v) zákona o dráhách pramenila přímo ze zákona o dráhách.
81. Námitky žalobkyně stran uložení výše pokuty za spáchání předmětného přestupku se dají roztrždit do dvou rovin. První rovinu tvoří otázka zákonnosti uložení sankce, kdy žalobkyně tvrdí, že žalovaný při jejím stanovení vycházel z nesprávných právních závěrů, které formuloval při posouzení otázky naplnění skutkové podstaty přestupku dle § 51 odst. 4 písm. v) zákona o dráhách ve spojení s § 42c odst. 1 téhož zákona. Druhou rovinu pak tvoří nesouhlasná polemika žalobkyně se samotnou výší pokuty, tedy polemika související s posouzením otázky, zda pokuta

není zjevně nepřiměřená až likvidační (žalobkyně současně učinila i moderační návrh podle § 78 odst. 2 s. ř. s.).

82. Ve vztahu k první rovině týkající se zákonnosti uložené pokuty soud považuje za nezbytné zdůraznit, že z judikatury správních soudů vyplývá, že „*ukládání pokut za správní delikty se děje ve sféře volného správního uvážení (diskrečního práva) správního orgánu, tedy v zákonem dovolené volnosti správního orgánu rozhodnout ve vymezených hranicích, resp. volit některé z více možných řešení, které zákon dovoluje. Na rozdíl od posuzování otázek zákonnosti, jimiž se soud musí při posuzování správní věci k žalobní námitce zabývat, je oblast správní diskrece soudní kontrole prakticky uzavřena. Podrobit volné správní uvážení soudnímu přezkoumání při hodnocení zákonnosti rozhodnutí lze jen potud, překročil-li správní orgán zákonem stanovené meze tohoto uvážení, vybočil-li z nich nebo volné uvážení zneužil. Není však v pravomoci správního soudu, aby vstoupil do role správního orgánu a položil na místo správního uvážení soudcovské a sám rozhodl, jaká pokuta by měla být uložena. To by mohl soud učinit podle § 78 odst. 2 s. ř. s. jen na návrh žalobce, pokud by dospěl k závěru, že pokuta byla správním orgánem uložena ve zjevně nepřiměřené výši.*“ (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 8. 2003, č. j. 6 A 96/2000-62 či rozsudek ze dne 20. 12. 2012, č. j. 1 Afs 77/2012-46). Uložení pokuty v mezích zákonných podmínek je tedy součástí posouzení zákonnosti přezkoumávaného správního rozhodnutí (§ 78 odst. 1 s. ř. s.), a proto jsou správní soudy oprávněny hodnotit námitky týkající se nepřiměřenosti výše uložené sankce pouze z hlediska zákonnosti. Z judikatury Nejvyššího správního soudu přitom vyplývá, že „*při posuzování zákonnosti uložené sankce správní soud k žalobní námitce přezkoumá, zda správní orgán při stanovení výše sankce zohlednil všechna zákonem stanovená kritéria, zda jeho úvahy o výši pokuty jsou racionální, ucelené, koherentní a v souladu se zásadami logiky, zda správní orgán nevybočil z mezí správního uvážení nebo jej nezneužil, ale rovněž, zda uložená pokuta není likvidační.*“ [srov. např. usnesení rozšířeného senátu ze dne 20. 4. 2010, č. j. 1 As 9/2008-133, nebo nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 3/02 ze dne 13. 8. 2002 (N 105/27 SbNU 177; 405/2002 Sb.), nebo sp. zn. Pl. ÚS 38/02 ze dne 9. 3. 2004 (N 36/32 SbNU 345; 299/2004 Sb.)]. „*Při hodnocení zákonnosti uložené sankce správními soudy není dán soudu prostor pro změnu a nabrzení správního uvážení uvážením soudním, tedy ani prostor pro hodnocení prosté přiměřenosti uložené sankce. Přiměřenost by při posuzování zákonnosti uložené sankce měla význam jediné tehdy, pokud by se správní orgán dopustil některé výše popsané nezákonnosti, v jejímž důsledku by výše uložené sankce neobstála, a byla by takříkajíc nepřiměřená okolnostem projednávaného případu.*“ (srov. citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 Afs 77/2012-46 nebo rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 18. 12. 2018, č. j. 29 A 250/2016-77).
83. Jsa vázán těmito judikatorními východisky, soud konstatuje, že uložená pokuta ve výši 1 000 000 Kč z hlediska zákonnosti ob stojí. Správní orgány se při ukládání pokuty pohybovaly v rámci zákonného rozpětí stanoveného v § 51 odst. 10 písm. d) zákona o dráhách, podle něhož lze uložit pokutu až do výše 1 000 000 Kč. Soud má rovněž za to, že správní orgány pokutu přezkoumatelným, uceleným a koherentním způsobem odůvodnily, když zejména zdůraznily, že pokutu ve stanovené výši nelze ve vztahu k žalobkyni považovat za likvidační a uložená výše pokuty naplňuje jak represivní, tak také preventivní funkci s cílem do budoucna zabránit postihovanému jednání žalobkyně.
84. Jelikož soud shledal uloženou pokutu zákonnou, zabýval se dále otázkou, zda není zjevně nepřiměřená. Základním východiskem při ukládání trestu je princip zákonnosti, k němuž přistupuje princip individualizace trestu. Výše rekapitulovaná východiska judikatury správních soudů totiž nevylučují oprávnění soudu zabývat se otázkou přiměřenosti uložené sankce, a tedy přistoupit k vlastnímu hodnocení kritérií ovlivňujících výši pokuty v situaci, kdy je uplatněn návrh na moderaci ve smyslu § 78 odst. 2 s. ř. s., což bylo v nyní projednávaném případě splněno. Jak vyplývá z judikatury Nejvyššího správního soudu, přístup soudu se v takové situaci do značné míry mění, neboť „*při moderaci trestu soud postupuje obdobně jako správní orgán: je nadán vlastním uvážením, a může tak zasáhnout do výše trestu, jako by jej sám uděloval. Tím, že trest sníží nebo od něj upustí, nezpochybňuje soud závěr správního orgánu o tom, že žalobce porušil zákon a dopustil se správního deliktu, nýbrž vykonává svou zvláštní zákonnou pravomoc snížit sankci uloženou ve správním řízení nebo od ní plně upustit.*“

Pokud soud k moderaci trestu za správní delikt přistoupí, je povinen též odůvodnit, v čem spatřuje zjevnou nepřiměřenost trestu a na základě jakých kritérií dospěl k jím stanovené výši trestu; pouhé konstatování zjevné nepřiměřenosti trestu bez náležitého odůvodnění zakládá nepřezkoumatelnost takového rozhodnutí pro nedostatek důvodů“ (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2005, č. j. 1 As 30/2004-82).

85. Jako nelogický se soudu jeví argument žalobkyně, že pokud správní orgány považovaly krátkou legisvakancí lhůtu a pandemii COVID-19 za polehčující okolnosti, měly dané období od lhůty 30 měsíců odečíst. Předně je nutno konstatovat, že polehčující a přitěžující okolnosti mají případně vliv na výši sankce, nikoliv na odpovědnost samotnou. Žalovaný přitom v napadeném rozhodnutí uvedl něco jiného, než co se v žalobě snažila tvrdit žalobkyně. Konstatoval, že by se žalobkyni uváděné okolnosti (krátká legisvakancí lhůta, pandemie COVID-19) daly považovat za polehčující okolnosti v případě, kdy by žalobkyně splnila svou povinnost v přiměřené době. Žalobkyně ji však před vydáním napadeného rozhodnutí nesplnila vůbec, a uvedené skutečnosti tedy nemohly být polehčujícími okolnostmi.
86. V rámci moderace trestu soud zkoumá, zda nedošlo k excesu při individualizaci trestu, tedy zda uložený trest odpovídá všem individuálním okolnostem věci. K tíži přitom pachatelů nelze klást skutečnost, která je obecným zákonným předpokladem jeho trestní odpovědnosti. Opačný přístup by ostatně odporoval principu zákazu dvojího přičítání, který je nutno respektovat podobně, jako je tomu v oblasti soudního trestání, jehož principy se – s ohledem na systémové vnímání trestání jako určitého jednotného veřejnoprávního mechanismu – uplatní i pro oblast správních deliktů (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2007, č. j. 8 As 17/2007-135 či ze dne 14. 9. 2020, č. j. 5 As 204/2019-62). Soud přitom považuje za nezbytné současně zdůraznit, že smyslem a účelem moderace není hledání „ideální“ výše sankce soudem místo správního orgánu, ale její korekce v případech, že by sankce, pohybující se nejen v zákonném rozmezí a odpovídající i všem zásadám pro její ukládání a zohledňující kritéria potřebná pro její individualizaci, zjevně neodpovídala zobecnitelné představě o adekvátnosti a spravedlnosti sankce (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 4. 2012, č. j. 7 As 22/2012-23, či citovaný rozsudek krajského soudu č. j. 29 A 250/2016-77).
87. Prizmatem výše uvedených východisek přistoupil soud v k posouzení oné druhé roviny námitek žalobkyně, jež se týká nepřiměřenosti či možné likvidační povahy uložené pokuty, přičemž dospěl k závěru, že uloženou pokutu nelze považovat za nepřiměřenou či dokonce likvidační. Soud neshledal ani důvody pro moderaci sankce. Právní úprava v § 78 odst. 2 s. ř. s. je velmi striktní, což setrvale potvrzuje i výše citovaná judikatura, podle které „pro zásah do správního uvážení soudem nepostačí běžná nepřiměřenost, ale je nutné, aby nepřiměřenost dosáhla kvalitativně vyšší míry...“ Soud shledal, že správní orgán I. stupně se otázce přiměřenosti výše pokuty věnoval na stranách 10 a 11 prvostupňového rozhodnutí. Zejména poukázal na skutečnost, že stanovená (a současně) maximální výše pokuty je mnohonásobně nižší než částky, které žalobkyně fakturovala Správě železnic (jednalo se o částky v řádech miliard korun). Žalovaný pak v napadeném rozhodnutí s odkazem na účetní závěrku žalobkyně za rok 2021 doplnil, že celková aktiva žalobkyně dosahovala k 31. 12. 2021 výše 80 733 000 000 Kč a výnosy ze smluv se zákazníky dosahovaly 23 559 000 000 Kč. Výše uložené sankce se tedy rovnala pouze 0,0012 % celkových aktiv žalobkyně. Uložená výše pokuty současně představovala pouze 0,036 % z příjmů z provozování dráhy ve výši až 2 800 000 000 Kč, na které žalobkyně vystavila Správě železnic faktury, aniž by v rozporu se zákonem zřídila odštěpný závod. Soud s ohledem na tato zjištění přisvědčuje názoru žalovaného, že se v daném případě nejedná o pokutu, jejíž důsledky by byly pro žalobkyni nepřiměřené či dokonce likvidační.

VIII. Závěr a náklady řízení

88. Na základě shora uvedeného soud dospěl k závěru, že žaloba není důvodná, a proto ji podle § 78 odst. 7 s. ř. s. prvním výrokem rozsudku zamítl.

Shodu s prvopisem potvrzuje Ivana Viterová.

89. Jelikož žalobkyně nebyla ve sporu úspěšná a žalovanému žádné důvodně vynaložené náklady v řízení nevznikly, soud ve druhém výroku rozsudku v souladu s § 60 odst. 1 s.ř.s. rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud. Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno. V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie. Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha 13. února 2024

Mgr. Martin Kříž v. r.
předseda senátu