



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Davida Rause, Ph.D., a soudců Mgr. Filipa Skřivana a JUDr. Ing. Venduly Sochorové v právní věci

žalobců: **a) CityRail, a.s.**
 sídlem Magistrů 202/16, Praha 4

b) ARRIVA vlaky s.r.o.
 sídlem Křižíkova 148/34, Praha 8
 zastoupen Mgr. Jiřím Pourem, advokátem
 sídlem Italská 2581/67, Praha 2

proti
žalovanému: **Úřad pro ochranu hospodářské soutěže**
 sídlem třída Kpt. Jaroše 1926/7, Brno

za účasti: **Správa železnic, státní organizace**
 sídlem Dlážděná 1003/7, Praha 1

o žalobách proti rozhodnutí předsedy žalovaného ze dne 2. 9. 2024, č. j. ÚOHS-33451/2024/164, sp. zn. ÚOHS-R0114/2024/DI,

takto:

- I. Rozhodnutí předsedy Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 2. 9. 2024, č. j. ÚOHS-33451/2024/164, sp. zn. ÚOHS-R0114/2024/DI, se ruší a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen naradit žalobci a) náklady řízení ve výši 3 000 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Shodu s prvopisem potvrzuje: Romana Lipovská

- III. Žalovaný je povinen nahradit žalobci b) náklady řízení ve výši 29 632 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho zástupce, advokáta Mgr. Jiřího Poura.
- IV. Osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Žalovaný vydal na základě žádosti osoby zúčastněné na řízení (dále jen „žadatel“) dne 17. 6. 2024 rozhodnutí č. j. ÚOHS-24131/2024/400 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“). Tímto rozhodnutím žalovaný schválil část plánu omezení provozování dráhy 2024 (dále jen „plán OPD“) v rozsahu výluk č. V-010007/22, V-010029/22, V-010052/22, V-003746/23, V-003802/23, V-010051/22, V-010068/22, V-010071/22, V-010069/22 a V-010070/22, s místem vyloučení Lipník nad Bečvou-Drahotuše, a v rozsahu výluk č. V-008127/21 a V-020815/21, s místem vyloučení Vlkov u Tišnova-Křížanov. Předseda žalovaného napadeným rozhodnutím zamítl rozklady žalobců a potvrdil prvostupňové rozhodnutí.

II. Žaloby

2. Žalobci byli napadeným rozhodnutím zkráceni na právu na přístup k železniční infrastruktuře za transparentních, spravedlivých a nediskriminačních podmínek včetně přidělu kapacity dráhy a bylo zasaženo do jejich svobody podnikání. Namítají, že se žádost o schválení plánu OPD stala v rozsahu výluk zahájených před vydáním napadeného rozhodnutí bezpředmětnou. Předseda žalovaného měl proto v tomto rozsahu prvostupňové rozhodnutí zrušit a řízení zastavit.
3. Schválením plánu je založeno právo provozovatele dráhy provoz omezit a jeho neschválením je tomu naopak zabráněno. Není tedy pochyb, že jde o rozhodnutí konstitutivní. Správní orgány tedy musí vycházet ze skutkového a právního stavu v době vydání rozhodnutí. Plán OPD musí být schválený předtím, než se mají plánované výluky realizovat. To vyplývá i z dikce § 23c a § 51 odst. 4 písm. g) zákona č. 266/1994 Sb., o drahách (dále jen „zákon o drahách“). Předseda žalovaného nesprávně dochází k závěru, že je možné plán OPD schválit zpětně za období, které již uplynulo. Vychází z toho, že zákon o drahách nestanoví opak. Ve svém rozhodnutí ze dne 25. 10. 2024 však dospěl k závěru, že nemůže uložit přidělcí povinnost přidělit kapacitu dráhy na období, které již uplynulo. To samé platí v případě, kdy má být žadateli přiznáno právo omezit provoz dráhy. Z povahy věci je totiž vyloučeno, aby se výluky uskutečnily v minulosti. Předseda žalovaného se napadeným rozhodnutím odchýlil od ustálené rozhodovací praxe Úřadu pro přístup k dopravní infrastruktuře (dále jen „ÚPDI“) a správních soudů a porušil hned několik zásad správního řízení. Žalovaný nepřípadně odkazuje na judikaturu týkající se soudního přezkumu, neboť žalovaný není v pozici soudu, který přezkoumává správní rozhodnutí.
4. Předseda žalovaného tvrdí, že v rozhodnutí ÚPDI, na které odkazují žalobci, šlo o změny již schváleného plánu OPD na období jednoho měsíce, a nikoliv schvalování plánu OPD na celý kalendářní rok. Nezohlednil však, že zákon o drahách mezi těmito dvěma situacemi nijak nerozlišuje. Naopak dle § 23c odst. 6 zákona o drahách *se na změny plánu omezení provozování dráhy nebo její části odstavce 1 a 2 a § 23b použijí obdobně*.
5. V důsledku plynutí času se tedy stala žádost o schválení plánu OPD zjevně bezpředmětnou ve smyslu § 66 odst. 1 písm. g) zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále jen „správní řád“). Proto měl žalovaný řízení o žádosti zastavit. Dle žalobců nelze vést řízení o schválení plánu OPD i poté, co uplynul termín konání výluk, a vydávat *de facto* deklaratorní rozhodnutí o tom, že někdy v minulosti měl být žalovaným plán OPD schválen.
6. Správní spis zaslaný žalobci a) k nahlédnutí nebyl kompletní. Chyběl v něm protokol o hlasování rozkladové komise. Žalobce a) požaduje, aby si soud tento protokol vyžádal.

7. Žalobce b) namítá, že jeho námitky týkající se porušení čl. 8, 16 a 17 rozhodnutí Komise v přenesené pravomoci (EU) 2017/2075 ze dne 4. 9. 2017, kterým se nahrazuje příloha VII směrnice Evropského parlamentu a Rady 2012/34/EU o vytvoření jednotného evropského železničního prostoru (dále jen „rozhodnutí 2017/2075“ a „směrnice o železnici“), nebyly ve správním řízení vypořádány. Předseda žalovaného odmítl aplikovat rozhodnutí 2017/2075 na posuzovanou věc, jelikož se podle něj týká přidělování kapacity dráhy, nikoliv omezování provozu. V tom se však mýlí, jelikož body 8-17 se týkají právě omezení provozu dráhy. To ostatně potvrzuje § 23c odst. 7 zákona o drahách, dle kterého *provozovatel dráhy celostátní nebo regionální nebo veřejně přístupné vlečky anebo jejich části, který hodlá omezit jejich provozování, postupuje rovněž v souladu s předpisem Evropské unie upravujícím podrobnosti časového rozvrhu přidělování*. Tímto předpisem je dle poznámky pod čarou právě zmíněné rozhodnutí. Ustanovení § 23c odst. 7 bylo do zákona o drahách doplněno až s účinností od 1. 11. 2023. Šlo však jen o výslovnou deklaraci již platného stavu, neboť do té doby se vůči Správě železnic uplatňoval přímý účinek směrnic, a tedy i rozhodnutí 2017/2075 (bod 38 rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 6. 9. 2024, č. j. 14 A 157/2023-126). Žalovaný tedy měl soulad plánovaných výluk s rozhodnutím posoudit. Kdyby tak udělal, nemohl by výluky schválit.
8. Žadatel totiž nesplnil svou povinnost dle čl. 8 rozhodnutí 2017/2075 zveřejnit všechna omezení kapacity a předběžné výsledky konzultace s dopravci poprvé alespoň 24 měsíců před předmětnou změnou jízdního řádu, neboť výluka Lipník nad Bečvou-Drahotuše nebyla do první konzultace vůbec zahrnuta. K žalobci předloženému důkazu správní orgány nepřihlíděly.
9. Žalobce b) se domáhal, aby žadatel v souvislosti s plánovanou výlukou Lipník nad Bečvou-Drahotuše poskytl srovnání podmínek v alespoň dvou alternativních scénářích pro omezení kapacity ve smyslu čl. 16 rozhodnutí 2017/2075. Žadatel však žalobci b) nevyhověl.
10. Ve vztahu k porušení čl. 16 a 17 rozhodnutí 2017/2075 je zásadní, zda dle odhadu výluka Lipník nad Bečvou-Drahotuše postihuje více než 50 % odhadovaného objemu přepravy na této trati. Splnění podmínky žalobce (v rozporu s tvrzením předsedy žalovaného) doložil odkazem na plán omezení kapacity v roce 2024 (ze dne 24. 10. 2022). Napadené rozhodnutí proto neobstojí ani v rozsahu nezahájené výluky.

III. Vyjádření žalovaného a replika žalobců

11. Žalovaný odkazuje na napadené rozhodnutí, zejména body 34-51, kde se tvrzenou bezpředmětností žádosti zabýval. Rozhodnutí má pro žadatele význam i po uplynutí doby, na kterou byly výluky plánovány. Podmínky pro zastavení řízení tedy nebyly splněny. Zákon o drahách nestanoví, že ke schválení návrhu plánu OPD musí dojít před započítáním jednotlivých výluk. K takovému závěru nedospěly v minulosti ani správní soudy. Žalovaný má za to, že i dopravci mají zájem na přezkumu toho, zda byl plán výluk přijat v souladu s § 23b zákona o drahách, a to i poté, co už výluky započaly. Především z důvodu možného vymáhání soukromoprávních nároků vůči žadateli a korekce případných chyb do budoucna. Pokud by byl žalobcův výklad § 23c zákona o drahách správný, dopravci (ani nikdo jiný) by se nikdy nedozvěděli, zda byl plán omezení provozu dráhy přijat v souladu se zákonem či nikoliv.
12. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 23. 7. 2021, č. j. 8 A 51/2018-94, není na nynější věc přílehlavý. Konkrétní důvody žalovaný vysvětlil v bodech 37-38 napadeného rozhodnutí. Zastavením řízení pro bezpředmětnost žádosti se Městský soud v Praze v odůvodnění rozsudku vůbec nezabýval. Legitimní očekávání na základě ustálené praxe vzniknout nemohlo, jelikož neexistuje dostatek rozhodnutí o skutkově týchž nebo obdobných případech. Žalovaný navíc své úvahy v napadeném rozhodnutí řádně odůvodnil a vysvětlil, proč nepovažoval za nutné ani vhodné řízení zastavit.
13. Jednotlivé výluky nelze vnímat odděleně. Výluky v ročním plánu jsou na sobě logicky závislé a je proto třeba na ně pohlížet jako na celek. Správa železnic zažádala o schválení plánu OPD na rok 2024 a žalovaný v tomto rozsahu rozhodl. K překročení předmětu řízení tedy nedošlo. Žalovaný Shodu s prvopisem potvrzuje: Romana Lipovská

trvá na tom, že se rozhodnutí 2017/2075 na posuzovanou věc nevztahuje. Ustanovení § 23c odst. 7 zákona o drahách nemůže ukládat povinnost do období před jeho účinností, kdy byl plán přijat. To by bylo v rozporu se zákazem retroaktivity. Protokol o hlasování rozkladové komise je součástí správního spisu. Žalobci a) nebyl zpřístupněn, protože je z nahlížení do spisu dle § 134 odst. 3 správního řádu vyloučen.

14. V replikách oba žalobci setrvávají na své argumentaci.

IV. Vyjádření žadatele a replika žalobce b)

15. Žadatel se ztotožňuje se stanoviskem žalovaného. Na rozdíl od ÚPDI předseda žalovaného posoudil i širší dopady rozhodnutí a zohlednil dotčené veřejné zájmy. Nejen, že zřejmě trval zájem žadatele na rozhodnutí o jeho žádosti, ale byl zde dán také zájem dopravců. Teprve schválením plánu OPD dle § 23c odst. 2 zákona o drahách vzniká postupem dle § 36 odst. 2 téhož zákona dopravcům provozujícím veřejnou drážní dopravu nárok na úhradu rozdílu nákladů dle uvedeného ustanovení. Kdyby o žádosti nebylo rozhodnuto, nárok by nevznikl. Kdyby byla žádost opravdu bezpředmětná, vzal by ji žadatel zpět. Délku trvání řízení, a tedy i údajně pozdní rozhodnutí o ní, mají na svědomí dopravci.
16. Důvodová zpráva, na kterou žalobce odkazuje, se vztahuje k již zrušenému právnímu předpisu. Městský soud v Praze v odkazovaném rozsudku neposoudil všechny nezbytné souvislosti. Směrnice o železnici neumožňuje propojení členského státu a provozovatele infrastruktury. Pro provozovatele dráhy totiž předpokládá nezávislost na státu. Uvedená otázka je však nadbytečná, jelikož rozhodnutí 2017/2075 je všeobecně (i ze strany žadatele) vnímáno jako přímo aplikovatelné. Nicméně ani rozhodnutí, ani zákon o drahách nezakládá právo žalovaného splnění povinností dle rozhodnutí 2017/2075 přezkoumávat. Ustanovení § 23c odst. 2 zákona o drahách jednoznačně stanoví, že nárok na schválení plánu OPD vzniká, jsou-li splněny podmínky § 23b zákona o drahách, kde postupy dle rozhodnutí 2017/2075 nejsou uvedeny.
17. Omezení dráhy nemohlo být bezpředmětné. Omezení využití dráhy v úseku Vlkov u Tišnova-Křižanov a realizace stavebních prací bylo opodstatněno jiným, již pravomocně schváleným omezením.
18. Žalobce b) podal k vyjádření žadatele repliku. Uvádí, že z ničeho neplyne, že schválení plánu OPD je podmínkou přiznání náhrady nákladů dle § 36 odst. 2 zákona o drahách. Smyslem odkazu na ustanovení § 23b odst. 3 zákona o drahách je zjevně pouze záměr, že dopravcům mají být tímto způsobem kompenzovány jen náklady spojené s dlouhodobějšími výlukami. Dle žalobce b) by bylo absurdní, pokud by dopravci měli nárok na náhradu pouze v případě postupu provozovatele dráhy v souladu se zákonem a nikoli v případě protiprávních výluk. Ostatně žadatel v souvislosti s výlukou Lipník nad Bečvou-Drahotuše sám kompenzace poskytoval i před jejím pravomocným schválením, což žalobce b) dokládá čestným prohlášením společnosti České dráhy, a.s.

V. Posouzení věci krajským soudem

19. Obě žaloby byly podány včas [§ 72 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), osobou k tomu oprávněnou (§ 65 odst. 1 s. ř. s.). Žaloby jsou přípustné (zejména § 65, § 68 a § 70 s. ř. s.).
20. Žaloby jsou důvodné.
21. Oba žalobci namítají, že plán OPD a konkrétních výluk nelze schválit dodatečně. K tomuto závěru dospěl ÚPDI v rozhodnutí ze dne 1. 2. 2018, č. j. ÚPDI-279/17-OPEP-SPR/VE, a Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 23. 7. 2021, č. j. 8 A 51/2018-94, žalobu proti tomuto rozhodnutí zamítl. Žalovaný měl proto ve vztahu k výlukám, jež byly naplánovány na období před vydáním napadeného rozhodnutí, žádost posoudit jako bezpředmětnou a řízení podle § 66 odst. 1 písm. g)

správního řádu zastavit. Zdejší soud tedy bude v první řadě zabývat tím, zda byl či nebyl dán důvod pro zastavení řízení.

22. Podle § 23c odst. 1 zákona o drahách *návrh plánu omezení provozování dráhy nebo její části schvaluje po jeho projednání na žádost provozovatele dráhy Úřad, jde-li o dráhu celostátní nebo regionální anebo veřejně přístupnou vlečku, nebo drážní správní úřad u ostatních drah. K žádosti provozovatel dráhy přiloží návrh plánu omezení provozování dráhy nebo její části, dohody s jednotlivými dopravci, byly-li uzavřeny.*
23. Podle § 23c odst. 2 zákona o drahách *Úřad nebo drážní správní úřad návrh plánu omezení provozování dráhy nebo její části schválí, jsou-li splněny požadavky podle § 23b. Splňuje-li návrh plánu požadavky podle § 23b pouze ve vztahu k některým plánovaným omezením, schválí jej Úřad nebo drážní správní úřad pouze v části týkající se těchto omezení.*
24. Provozování dráhy nebo její části je možné omezit na dobu nezbytně nutnou a v nezbytně nutném rozsahu. Provozovatel dráhy zpracuje návrh plánu OPD, který projedná s vlastníkem dráhy, a s dopravci, kteří na dotčené dráze provozují drážní dopravu. Je-li na dráze přidělována kapacita dráhy, provozovatel dráhy návrh plánu projedná rovněž s osobou, která kapacitu přiděluje. Nepodaří-li se provozovateli dráhy při projednávání návrhu dohodnout se všemi dotčenými dopravci na rozsahu změn a omezení provozované drážní dopravy, navrhne rozsah změn a omezení i bez dohody provozovatel dráhy. Postupuje při tom takovým způsobem, aby nepříznivé dopady změn a omezení drážní dopravy u jednotlivých dopravců nepřesahovaly přiměřenou míru, a tento návrh odůvodní (§ 23b zákona o drahách).
25. Podle § 66 odst. 1 písm. g) správního řádu *správní orgán řízení o žádosti zastaví, jestliže se žádost stala zjevně bezpředmětnou.*
26. Jakou žádost je třeba považovat za zjevně bezpředmětnou, dovodil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 17. 1. 2024, č. j. 6 As 27/2023-47: „Z výše citovaného ustanovení správního řádu vyplývá, že „bepředmětnou“ se žádost stane nikoli hned na počátku, ale teprve v průběhu vedeného řízení v důsledku změny skutkových nebo právních okolností, na jejichž základě je nadbytečné řízení nadále vést, a to bez ohledu na jeho výsledek.“ Podle rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 30. 3. 2010, č. j. 10 Ca 15/2009-49, „bepředmětnost“ žádosti je nutno vnímat jako stav, kdy jakýmkoli rozhodnutím o žádosti, ať už kladným nebo záporným, nedojde k žádné změně v právním postavení žadatele. Nelze ji zaměňovat s právní nepřijatelností ani s nesplněním podmínek pro vyhovění žádosti.“
27. Zdejší soud má ve shodě se žalobci za to, že posuzovaná žádost se uplynutím doby, na kterou je plánováno zahájení omezení provozu dráhy (jednotlivé výluky), stala bezpředmětnou. Rozhodnutí o schválení plánu OPD je rozhodnutím o žádosti, jejímž předmětem je právo omezit provoz na dráze v rozsahu jednotlivých výluk. Ty žadatel definuje mimo jiné místem a dobou trvání. Nečiní tak náhodně, ale na základě předchozího projednání s dotčenými osobami a na základě objektivních okolností, např. trvání související rekonstrukce. V případě, že by žalovaný rozhodoval o již zahájených výlukách, svým způsobem by tak činil v rozporu s tím, jak byl předmět řízení vymezen v žádosti. Dělení jednotlivých výluk a jejich schvalování v částečném rozsahu by pak bylo v rozporu s dlouhodobou povahou plánování a sledovaným výsledkem, kterým má být předvídatelné jasné vymezené omezení dopravy. Při něm bude sledovaný účel naplněn výhradně při uskutečnění výluky v plném plánovaném rozsahu (omezení dle § 23b zákona o drahách je možné na dobu nezbytně nutnou a v nezbytně nutném rozsahu). Žalovaný tedy může schválit návrh plánu OPD pouze v rozsahu výluk, které jsou naplánovány do budoucna a které může žadatel, v období a na místech vymezených v žádosti, po pravomocném schválení zahájit. V opačném případě by žalovaný neschvaloval plán OPD vzešlý z měsíců příprav a jednání, ale rozhodoval by o možnosti omezit provoz na dráze v rozsahu, který (datem vydání rozhodnutí) sám určí.
28. S žalobci se lze ztotožnit v tom, že správní orgány posuzují věc podle skutkového a právního stavu ke dni vydání rozhodnutí. To nerozporuje ani předseda žalovaného, který má ovšem za to, že plán

OPD lze (ne)schválit zpětně, a že na takovém rozhodnutí mají jak žadatel, tak dopravci, právní zájem.

29. Zákon o drahách sice explicitně nestanoví, že ke schválení návrhu omezení provozování dráhy musí dojít před zahájením jednotlivých výluk. Tento závěr však vyplývá z povahy daného institutu, jak jej zákon o drahách v jednotlivých ustanoveních vymezuje. Srozumitelně to vysvětlil ÚPDI právě v rozhodnutí ze dne 1. 2. 2018, č. j. UPDI-279/17-OPEP-SPR/VE, na které odkazují žalobci.
30. ÚPDI v něm uvedl, že ustanovení § 23b a 23c zákona o drahách upravující problematiku omezení provozování drážní dopravy stanovují podmínky, za kterých je provozovatel dráhy oprávněn omezit provozování dráhy. Ustanovení § 23c odst. 3 zákona o drahách výslovně uvádí, že omezit provozování dráhy nebo její části z důvodu provádění činností, které nejsou zahrnuty do schváleného plánu omezení, může provozovatel pouze, jde-li o činnosti spojené s obnovováním provozuschopnosti dráhy po jejím narušení živelní nebo mimořádnou událostí, údržbou nebo opravou dráhy, nepřekračuje-li předpokládaná doba omezení 24 hodin, nebo nedojde-li k omezení provozování drážní dopravy na dráze, nebo údržbou nebo opravou dráhy, nejsou-li splněny podmínky podle písmene b), ale provedení těchto činností nesnese odkladu. Z toho vyplývá, že jakékoliv omezení provozování dráhy, které nesplňuje výše uvedená kritéria, je možné provést pouze po předchozím pravomocném schválení plánu OPD.
31. ÚPDI uzavřel, že zákon o drahách nepřipouští dodatečnou aprobaci provedených omezení provozování dráhy ve smyslu jeho ustanovení § 23b odst. 1 písm. a) případně b). Zákon k tomu ÚPDI neopravňuje a pokud by tuto dodatečnou aprobaci provedl, jednalo by se podle ÚPDI o nezákonné rozhodnutí. Z těchto důvodů se žádost o schválení změn plánu výluk stala uplynutím období, kterého se týkala, bezpředmětnou a řízení o ní bylo třeba zastavit. Zdejší soud s tímto výkladem souhlasí. Zákon jednoznačně spojuje možnost výluky (mimo výjimky, které schválení nevyžadují) zahájit jen s jejich předchozím schválením. Zřejmě se tedy jedná o rozhodnutí konstitutivní. Dodatečné schválení by pro žadatele proto nemělo význam. Žalovaný nemůže založit právo žadatele omezit provoz dráhy v minulosti.
32. Zdejší soud taktéž souhlasí se žalobcem b) v tom, že cílem předmětné regulace je primárně ochrana dopravců před možnou libovůlí provozovatele infrastruktury. Zákon upřednostňuje dohodu provozovatele se všemi dotčenými dopravci na rozsahu změn a omezení provozované drážní dopravy. Rozsah změn a omezení může provozovatel dráhy navrhnout i bez dohody (pokud se dohoda nepodaří), nepříznivé dopady omezení však u jednotlivých dopravců nesmí přesáhnout přiměřenou míru. Teprve poté, kdy žalovaný z pozice regulátora posoudí splnění podmínek omezení provozování dráhy dle § 23b zákona o drahách a plán OPD schválí, může provozovatel dráhy jednotlivé výluky realizovat.
33. Předseda žalovaného v napadeném rozhodnutí uvedl, že tento závěr nelze vztáhnout na nyní posuzovanou věc ze dvou důvodů. Zaprvé proto, že v nynější věci nejde o změnu plánu OPD, nýbrž o schválení plánu jako takového, a zadruhé proto, že v nynější věci jde o plán na celý kalendářní rok, nikoliv na jeden měsíc. Dle zdejšího soudu však tyto rozdíly neodůvodňují jiný přístup k posouzení věci. Žalovaný nevysvětlil, proč by se měl přístup ke změnám plánu oproti schvalování plánu lišit a ani zdejší soud takové důvody nezjistil. Jak správně podotkl žalobce, zákon o drahách stanovuje v 23c odst. 6, že *se na změny plánu omezení provozování dráhy nebo její části odstavce 1 a 2 a § 23b použijí obdobně*. Co se týče druhé odlišnosti, zákon o drahách s délkou období, na kterou je plán schvalován (či měněn), nespojuje žádné změny ve způsobu posuzování. Délka období, na které budou plán či jeho změna schvalovány, je ostatně odvislá pouze od toho, jak vymezí předmět řízení provozovatel dráhy ve své žádosti.
34. Nelze se ztotožnit ani s názorem předsedy žalovaného, že ke stejnému závěru v minulosti nedospěly správní soudy. Kromě zmíněného rozsudku Městského soudu v Praze, který zamítl

žalobu proti výše citovanému rozhodnutí ÚPDI, lze odkázat např. na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 6. 2023, č. j. 5 As 116/2021-111, dle kterého se *rozhoduje o tom, zda provozovatel dráhy bude, či nebude moci v jím navrženém rozsahu omezit provozování dráhy*. Z toho plyne jak konstitutivní povaha rozhodnutí o schválení OPD, tak nemožnost schválit plán OPD zpětně. Schválení plánu OPD zakládá provozovateli dráhy právo provoz na dráze v souladu s plánem omezit. Dokud plán pravomocně schválen není, provozovatel dráhy (mimo výjimky stanovené v § 23c odst. 3 zákona o drahách) provoz na dráze omezit nemůže.

35. Na rozdíl od předsedy žalovaného má zdejší soud za příležitou také judikaturu týkající se licencí na vývoz vojenského materiálu (bod 66 rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 14. 3. 2019, č. j. 8 A 127/2015-60), nebo žádosti o zvláštní užívání komunikace (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 6. 2021, č. j. 10 As 84/2021-31). V obou případech je dána podobnost s nynější věcí v tom, že se vedlo řízení o žádosti, jejímž předmětem je právo s konkrétně vymezeným trváním a v důsledku plynutí času ztratil předmět žádosti pro žadatele význam. Zájem žadatele na výsledku řízení nelze spatřovat v akademickém posouzení a *ex post* zjištění, zda žadatel podmínky pro vyhovění žádosti v minulosti splnil. Takové posouzení totiž na osudu jeho žádosti (resp. jejího předmětu), a tedy ani na jeho právním postavení nic nezmění.
36. Nepříslušný je naopak odkaz předsedy žalovaného na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 4. 2024, č. j. 10 Afs 96/2022-59. V dané věci se nejednalo o žádost na explicitně vymezené období a daňové orgány nepostupovaly podle správního řádu. Z rozsudku ani ne plyne obecný závěr, že plynutí času zpravidla není okolností, na jejímž základě je možné konstatovat „*bezpředmětnost správního řízení*“, jak vyvozuje předseda žalovaného. Naopak v rozsudku ze dne 2. 5. 2023, č. j. 5 As 214/2022-38, Nejvyšší správní soud konstatoval, že *u časově omezených žádostí nelze nikdy vyloučit, že v důsledku běhu času dojde k tomu, že se stanou bezpředmětné*. Žalovaný dále odkazoval na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7. 2011, č. j. 1 As 53/2011-109. Ten se však zabývá (bez)předmětností soudního přezkumu, nikoliv správním řízením o žádosti.
37. Lze shrnout, že se žádost o schválení plánu OPD stane uplynutím (počátku) období, na které jsou jednotlivé výluky plánovány, v tomto rozsahu bezpředmětnou. Vyhověním či zamítnutím žádosti by totiž nedošlo k žádné změně v právním postavení žadatele. Ten v období, na které omezení dráhy plánoval, neměl k dispozici schválený plán OPD a nemohl proto provoz v souladu s ním omezit. Schválení či zamítnutí žádosti *ex post* by na tom nic nezměnilo. Předseda žalovaného měl proto prvostupňové rozhodnutí v rozsahu výluk, které byly plánovány na období předcházející vydání napadeného rozhodnutí, pokud by shledal naplnění podmínek § 90 odst. 4 správního řádu, zrušit a řízení v tomto rozsahu dle uvedeného ustanovení ve spojení s § 66 odst. 1 písm. g) správního řádu zastavit.
38. Ani zájem dopravců, který žadatel spatřuje v možnosti uplatnit nárok na úhradu rozdílu nákladů dle § 36 odst. 2 zákona o drahách, na tomto závěru nic nemění. Dle tohoto ustanovení vznikne nárok na základě omezení provozování dráhy plánovaného podle § 23b odst. 3 zákona o drahách. Na rozdíl od ustanovení shrnutých výše, dle kterých provozovatel dráhy může provoz omezit pouze tehdy, pokud již má pravomocně schválený plán, v tomto případě pro vznik nároku na úhradu rozdílu nákladů postačí, pokud bude omezení dráhy podle § 23b odst. 2 plánováno a realizováno. Neschválení plánu tedy nebude mít na nárok dopravců dle § 36 odst. 2 zákona o drahách vliv. Bylo by nadto skutečně absurdní, aby zákon dopravcům přiznával náhradu v případě omezení provozování dráhy, které provozovatel dráhy provede v souladu se zákonem, a v případě protiprávního omezení nikoliv. Navíc, vzhledem k tomu, že provozovatel dráhy omezil provoz bez schváleného plánu a postupoval tak v rozporu se zákonem o drahách, připadají v úvahu i jiné formy náhrady nákladů, které v souvislosti s nezákonným postupem provozovatele dopravcům vznikly.
39. O přetrvávajícím zájmu žadatele na posouzení žádosti (a tudíž o tom, že se žádost nestala bezpředmětnou) nemůže svědčit to, že ji nevzal zpět. Nelze předpokládat, že pokaždé, když se stane žádost bezpředmětnou, žadatel ji vezme zpět, resp. že pouze zpětvzetí žádosti znamená, že Shodu s prvopisem potvrzuje: Romana Lipovská

nemá žadatel na posouzení žádosti zájem. Také proto správní řád rozlišuje mezi bezpředmětností žádosti a zpětvzetím žádosti coby odlišnými důvody pro zastavení řízení.

40. Na bezpředmětnost žádosti nemohlo mít vliv ani potenciální pravomocné schválení konkrétní výluky v jiném řízení. Naopak o to *bezpředmětnější* by žádost byla, kdyby jejím cílem bylo schválení omezení provozu na dráze, které již schváleno je. Tato skutečnost může mít vliv pouze na to, zda se omezením provozu dopustil provozovatel dráhy přestupku dle § 51 odst. 4 písm. g) zákona o drahách, respektive zda postupoval v rozporu se zákonem, když výluku realizoval.
41. Zdejší soud dodává, že žalobcům nevzniklo na základě rozhodnutí ÚPDI a rozsudku Městského soudu v Praze legitimní očekávání. Stejně jako žalovaný nepovažuje zdejší soud tato rozhodnutí za dlouhodobou a ustálenou rozhodovací praxi. To ale nic nemění na tom, že závěry těchto rozhodnutí vyhodnotil jako správné, a proto se s nimi ztotožnil.
42. Žalobce b) dále namítá, že žadatel při přípravě plánu OPD porušil čl. 8, 16 a 17 rozhodnutí 2017/2075. Předseda žalovaného se těmito námitkami, uplatněnými již během správního řízení, odmítl zabývat. Předseda žalovaného ani žadatel nerozporují přímý účinek směrnice o železnici a rozhodnutí 2017/2075 vůči žadateli. Předseda žalovaného má však za to, že otázkou porušení tohoto rozhodnutí má smysl se zabývat pouze v řízení o přidělování kapacity, nikoliv v řízení o omezení provozu dráhy. Dle žadatele pak rozhodnutí 2017/2075 nezakládá kompetenci úřadu přezkoumávat procesy dle tohoto rozhodnutí a ani dle § 23b zákona o drahách není dodržení postupu dle rozhodnutí 2017/2075 podmínkou schválení plánu OPD.
43. K tomu zdejší soud předně uvádí, že co se týče právní povahy rozhodnutí 2017/2075, to není ničím jiným než změnou přílohy VII směrnice o železnici, kterou provedla Komise v přenesené působnosti. Jak již bylo uvedeno, žalovaný ani žadatel přímý účinek směrnice vůči žadateli v zásadě nezpochybňují (např. na str. 3 vyjádření žadatele k žalobám: „*máme za to, že rozhodnutí Komise (EU) 2017/2075 bylo obecně vnímáno – tedy nikoli jen Správou železnic – jako přímo aplikovatelné*“). Zdejší soud se tedy touto otázkou podrobněji nezabýval a pouze ve stručnosti uvádí, že se ztotožňuje se závěry rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 6. 9. 2024, č. j. 14 A 157/2023-126, v tom, že žadatel podléhá přímé aplikaci netransponovaných (či nesprávně transponovaných) směrnic (zejména bod 38).
44. Články 8-17 rozhodnutí 2017/2075 se obsahově týkají právě postupu při omezení provozu dráhy a jeho plánování. Vztahují se, jak je nadepsáno v čl. 8, na „*dočasná omezení kapacity železničních tratí z důvodů, jako jsou práce na infrastruktuře, včetně souvisejících omezení rychlosti, hmotnosti na nápravu, délky vlaku, trakce nebo příjezdného průřezu („omezení kapacity“)*“. Závěr, že se rozhodnutí na nynější věc neaplikuje, je proto nesprávný. Tento závěr potvrdil také tuzemský zákonodárce, když odkaz na rozhodnutí komise *přidal* s účinností od 1. 11. 2023 do § 23c odst. 7 zákona o drahách. Žalovaný ostatně v prvostupňovém rozhodnutí z rozhodnutí 2017/2075 vycházel (např. bod 72). Vzhledem k tomu, že i před novelizací § 23c zákona o drahách mělo rozhodnutí vůči žadateli přímý účinek, nejedná se o retroaktivitu. Povinnost postupovat při plánování omezení dráhy podle rozhodnutí 2017/2075 platila už v době podání žádosti (srov. též bod 11 preambule).
45. Podle žadatele nemůže úřad v řízení o schválení OPD zkoumat splnění povinností dle rozhodnutí 2017/2075, protože § 23c zákona o drahách jednoznačně stanovuje, že úřad plán OPD schválí, pokud jsou splněny podmínky dle § 23b zákona o drahách. V § 23b zákona o drahách však povinnosti dle rozhodnutí 2017/2075 jako podmínky plánování omezení provozu dráhy uvedeny nejsou.
46. Jak již soud uvedl výše, rozhodnutí 2017/2075 stanovuje povinnosti provozovatelů při plánování omezení provozu dráhy, respektive konkretizuje povinnosti dle § 23b odst. 3 a 4 zákona o drahách a stanovuje pro zpracování návrhu plánu a pro jeho projednání časový rozvrh. Kontrola plnění těchto podmínek připadá logicky v úvahu právě v řízení o schválení plánu OPD. Vzhledem k tomu,

že rozhodnutí pouze konkretizuje povinnosti, které v § 23b zákona o drahách již jsou, nejde ani o rozšíření pravomoci žalovaného, jak se domnívá žadatel.

47. Předseda žalovaného tedy pochybil, když se odmítl námitkami žalobců a jimi navrženými důkazy zabývat. Přesto však *nad rámec* odkázal na body 95 a 96 prvostupňového rozhodnutí, kde byly podle něj námitky žalobce logicky a přezkoumatelně vypořádány.
48. Žalovaný v prvostupňovém rozhodnutí (bod 96) ve vztahu k článkům 16 a 17 rozhodnutí 2017/2075 uvádí, že se vztahují jen na případy, kdy se jedná o omezení kapacity, která trvají přinejmenším 30 po sobě jdoucích dní a postihují více než 50 % odhadovaného objemu dopravy na určité železniční trati, přičemž musí být žádost o vypracování alternativních scénářů uplatněna žadatelem o kapacitu během prvního kola konzultací. Dle žalovaného pak není zřejmé, z čeho žalobce vyvozuje, že omezení postihují více než 50 % odhadovaného objemu dopravy. Naopak, žadatel ve vyjádření ze dne 9. 3. 2024 uvedl, že předmětná omezení nepředstavují 50 % celkového odhadovaného objemu přeprav, což dokládá srovnáním dat ohledně počtu vlaků v úseku Lipník nad Bečvou-Drahotuše v roce 2023 a počtu vlaků, které jsou v úseku provozovány za výluk obdobného rozsahu v únoru roku 2024. Z uvedeného srovnání dle žalovaného vyplývá, že se skutečně nejedná o 50 % celkového odhadovaného objemu přeprav. Žalobci (resp. jejich zástupce) nedoložili svá tvrzení o opaku ani data předložená žadatelem nezpochybnili. Žalovaný proto vycházel z dat poskytnutých žadatelem. K porušení čl. 8 rozhodnutí 2017/2075 ve vztahu k výlukám na úseku Lipník nad Bečvou-Drahotuše žalovaný v prvostupňovém rozhodnutí neuvedl nic.
49. Žalobce b) v rozkladu uvedl, že první konzultace plánovaných dočasných omezení kapacity na roky 2023 a 2024 proběhla dne 26. 11. 2021, přičemž podkladem pro ni byl *Aktuální návrh ročního plánu výluk 2024*. Výsledky konzultace s žadatelem pak byly obsaženy v dokumentu *Zápis z konzultace z plánovaných dočasných omezení kapacity na roky 2023 a 2024*. Výluka na úseku Lipník nad Bečvou-Drahotuše nebyla do ročního plánu výluk 2024 vůbec zahrnuta. Návrh výluky byl představen až na podzim 2022, tedy v rámci tzv. druhé konzultace DOK 12 měsíců před změnou jízdního řádu. Ze správního spisu přitom vyplývá, že záměr stavby na tomto úseku dráhy byl správě železnic znám dlouhodobě. Například příslušné stavební povolení nabylo právní moci dne 14. 8. 2021. Žalobce b) vysvětlil, proč považuje data předložená žadatelem za chybná, resp. proč z nich nelze při posouzení postihovaného objemu dopravy vycházet. Žadatel dle žalobce b) těžil z toho, že žalovaný nesprávně rozhodoval o výlukách až poté, co byly zahájeny. Rozhodné ale není, v jaké míře výluky skutečně postihly objem dopravy (vyjádření žadatele, ze kterého vycházel žalovaný), nýbrž jaký byl odhad v době jejich plánování (24 měsíců před změnou jízdního řádu). Žalobce b) odkázal na plán omezení kapacity ze dne 22. 10. 2022, ze kterého vyplývá, že odhadovaný dopad na denní objem dopravy u řady výluk přesahoval 50 %.
50. Žalobce b) ve svém rozkladu neopakoval své již uplatněné námitky, ale naopak zcela konkrétně zpochybnil závěry žalovaného v prvostupňovém rozhodnutí i podklady, na základě kterých k nim žalovaný dospěl. Označil také podklady, ze kterých dle jeho názoru vyplývá splnění podmínek použití čl. 8, 16 a 17 rozhodnutí 2017/2075. Předseda žalovaného sice zdůvodnil, proč podle něj nebylo třeba se námitkami zabývat, tato argumentace však byla (jak soud vysvětlil výše) chybná. Odkaz na prvostupňové rozhodnutí pak nelze vzhledem k uvedenému považovat za dostačující. Předseda žalovaného proto pochybil tím, že se námitkami odmítl zabývat a způsobil tím nezákonnost rozhodnutí i v rozsahu poslední nezahájené výluky.
51. Co se týče absence protokolu o hlasování rozkladové komise ve správním spisu, zdejšímu soudu byl správní spis stejně jako žalobci zaslán v elektronické podobě bez protokolu o hlasování rozkladové komise.
52. Obecně platí, že dle § 74 odst. 1 s. ř. s. soud vyzývá žalovaného k předložení správního spisu, čímž se rozumí jak spis týkající se řízení v I. stupni, tak spis týkající se řízení o řádném opravném

prostředku. Za předložení všech částí správního spisu přitom odpovídá žalovaný. Správní spis tvoří zejména podání, protokoly, záznamy, písemná vyhotovení rozhodnutí a další písemnosti, které se vztahují k dané věci (§ 17 odst. 1 správního řádu). Součástí spisu, který žalovaný předkládá soudu, proto musí být také písemnosti obligatorně pořizované v průběhu rozhodování o rozkladu, tj. návrh rozhodnutí rozkladové komise (§ 152 odst. 3 správního řádu), protokol o hlasování rozkladové komise (§ 134 odst. 1 a 3 správního řádu), popřípadě i jiné písemnosti, jsou-li vyhotovovány (v nynější věci záznam o projednání věci rozkladovou komisí). Ze správního spisu by mělo být patrné také složení rozkladové komise, neboť v řízení o rozkladu se obdobně uplatní ustanovení o podjatosti (§ 14 správního řádu). Zdejší soud si je ve shodě se žalovaným vědom, že dle § 134 odst. 3 správního řádu je protokol o hlasování rozkladové komise vyloučen z nahlížení do spisu. To však ani v případě vedení spisu v elektronické podobě nemůže znamenat nezahrnutí dokumentů vyloučených z nahlížení do předkládaného správního spisu. I na datovém nosiči musí být správní spis veden v kompletní podobě v souladu s § 17 správního řádu s označením, které části spisu jsou vyloučeny z nahlížení (k nimž bude účastníkům omezen přístup např. za použití hesla).

53. Jelikož v nynější věci žalovaný nepředložil soudu kompletní správní spis, vyzval jej zdejší soud k tomu, aby byl připraven předložit chybějící část v podobě protokolu o hlasování rozkladové komise při jednání. To žalovaný učinil a zdejší soud z předložených dokumentů ověřil, že rozkladová komise věc projednala a proběhlo hlasování. Jelikož žalobce a) nespojuje skutečnost, že součástí poskytnutého spisu nebyl protokol o hlasování rozkladové komise, se žádným žalobním bodem ani nekonkretizuje, jakým způsobem byla v důsledku nesprávného vedení správního spisu ovlivněna zákonnost napadeného rozhodnutí či zasaženo do jeho práv, neshledal zdejší soud potřebným se danou otázkou nad rámec uvedeného dále zabývat.

VI. Závěr a náklady řízení

54. Zdejší soud z výše uvedených důvodů shledal obě žaloby důvodnými a napadené rozhodnutí zrušil podle § 78 odst. 1 s. ř. s. a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. V něm bude žalovaný vázán právním názorem vyjádřeným výše (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).
55. O nákladech řízení soud rozhodl dle § 60 odst. 1 s. ř. s., podle něhož nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. V dané věci měli plný úspěch ve věci žalobci, proto mají právo na náhradu nákladů řízení. Oběma žalobcům vznikly náklady řízení za zaplacený soudní poplatek ve výši 3 000 Kč. Žalobci b) navíc vznikly náklady za právní zastoupení. Zástupce žalobce b) učinil celkem 5 úkonů právní služby (převzetí a příprava zastoupení, podání žaloby, 2 vyjádření k věci samé a účast při jednání soudu) podle § 7, § 9 odst. 4 písm. d), a § 11 odst. 1 písm. a), d), g) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), za něž náleží odměna ve výši 3 100 Kč za 2 úkony učiněné do 31. 12. 2024 a 4 620 Kč za 3 úkony učiněné po 1. 1. 2025, a dále má nárok na 2 režijní paušály po 300 Kč za úkony učiněné do 31. 12. 2024 a 3 režijní paušály ve výši 450 Kč za úkony učiněné po 1. 1. 2025 (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu). Jelikož zástupce žalobce vykonává advokacii jako společník společnosti, která je registrovaným plátcem DPH, je třeba k nákladům zastoupení přičíst částku 4 622 Kč, která odpovídá 21% sazbě daně. Celkem je tedy žalovaný povinen na nákladech řízení nahradit žalobci b) částku 29 632 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho zástupce, advokáta Mgr. Jiřího Poura. Osobě zúčastněné na řízení soud neuložil žádnou povinnost a pro přiznání náhrady nákladů řízení neshledal ani jiné důvody hodné zvláštního zřetele.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

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.

Brno 24. dubna 2025

David Raus v.r.
předseda senátu