



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně senátu JUDr. Naděždy Řehákové a soudkyň JUDr. Ivanky Havlíkové a Mgr. Ing. Silvie Svobodové ve věci

žalobkyně: **Správa železnic, st. organizace, IČO 70994234**
sídlem Dlážděná 1003/7, 110 00 Praha 1 – Nové město

proti
žalovanému: **Úřad pro ochranu hospodářské soutěže, IČO 65349423**
sídlem třída Kapitána Jaroše 1926/7, 602 00 Brno – Černá pole

za účasti osoby
zúčastněné na řízení: **České dráhy, a. s., IČO 70994226**
sídlem Nábřeží Ludvíka Svobody 1222, 110 15 Praha 1 – Nové město

o žalobě proti rozhodnutí předsedy Úřadu pro přístup k dopravní infrastruktuře ze dne 16. 11. 2018, č. j. UPDI-3231/18-OPDI-SPR/KE,

takto:

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

Odůvodnění:

I. Předmět řízení a vymezení sporu

1. Žalobkyně se žalobou domáhala zrušení v záhlaví označeného rozhodnutí (dále jen „napadené rozhodnutí“), kterým předseda Úřadu pro přístup k dopravní infrastruktuře (dále také „předseda“ a „ÚPDI“) vypořádal její rozklad proti rozhodnutí ÚPDI ze dne 18. 7. 2018, č. j. UPDI-2186/18-

Shodu s prvopisem potvrzuje K.N.

OPDI-SPR/ZA (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“). V prvostupňovém rozhodnutí ÚPDI posuzoval na návrh společnosti České dráhy, a. s. (dále také „České dráhy“) a společnosti KŽC Doprava, s. r. o. (dále také „KŽC“) soulad *Prohlášení o dráze celostátní a regionální platného pro přípravu jízdního řádu 2019 a pro jízdní řád 2019* (dále jen „Prohlášení“) a zákona č. 266/1994 Sb., o drahách, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o drahách“). ÚPDI po přezkumu dospěl k závěru, že body 1 až 7 a čtvrtý odstavec bodu 8 přílohy „D“ Systému odměňování výkonu (dále také „SOV“) v části C Prohlášení nelze pro rozpor se zákonem o drahách použít ve lhůtě 90 dnů od nabytí právní moci prvostupňového rozhodnutí.

II. Napadené rozhodnutí

2. Žalobkyně rozkladem proti prvostupňovému rozhodnutí usilovala o zrušení výroků B. I., B. II. A B. III. prvostupňového rozhodnutí, které zněly následovně:

„B. Podle § 34e odst. 1 a 3 zákona o drahách takto:

I. Příloha „D“ Systém odměňování výkonu v části C Prohlášení 2019 body 1 – 5 a 7 jsou uvedením sankčních plateb, které nejsou sankčními platbami za narušení provozování drážní dopravy, v rozporu s § 33 odst. 3 písm. k) zákona o drahách.

(...)

II. Příloha „D“ Systém odměňování výkonu v části C, bodu 6 Prohlášení 2019 je:

1. uvedením liberačního důvodu, v podobě zavedení základní doby trvání pomalé jízdy, po kterou se neuplatňuje sankční platba za narušení provozování drážní dopravy, v rozporu s § 33 odst. 1 zákona o drahách.

2. uvedením liberačního důvodu pod odstavcem druhým písm. b), aniž by tento byl omezen na nezbytně nutné případy, v rozporu s § 33 odst. 1 a § 23b odst. 2 zákona o drahách.

(...)

III. Čtvrtý odstavec bodu 8 přílohy „D“ Systém odměňování výkonu části C, Prohlášení 2019 ve znění „V případech, kdy překročení plánovaného času ukončení výluky je delší než 24 hod. a provoz na trati je z tohoto důvodu zcela zastaven, je dále pro účely systému odměňování výkonu tato výluka posuzována jako předem neprojednaná výluka. SZDC ubradí v tomto případě dopravci sankci dle bodu 7 tohoto systému odměňování výkonu, a to za každý další započatý kalendářní den překročení plánovaného času ukončení výluky“ je uvedením sankčních plateb, které nejsou sankčními platbami za narušení provozování drážní dopravy, v rozporu s § 33 odst. 3 písm. k) zákona o drahách.

(...)“ (zdůraznění doplněno soudem)

3. Předseda ÚPDI vypořádal rozklad žalobkyně tak, že zrušil výroky B. II. a B. III. prvostupňového rozhodnutí. Výrok B. I. potvrdil s výjimkou bodu 7 Přílohy D části C Prohlášení, v jehož rozsahu jej rovněž zrušil.
4. Žalobkyně usilovala o zrušení výroku B. I. v celém jeho rozsahu, tedy i v rozsahu bodů 1 až 5 Přílohy D (Systém odměňování výkonu) části C Prohlášení (dále také „sporné sankce“).
5. Žalobkyně v rozkladu přednesla nejprve obecné námitky vztahující se k prvostupňovému rozhodnutí jako celku.
6. Uvedla, že ÚPDI *nedodržel 40denní zákonnou lhůtu*, když o návrzích na posouzení souladu Prohlášení se zákonem rozhodl až po 7 měsících od podání návrhů, a že stanovil účastníkům krátkou lhůtu pro vyjádření. ÚPDI reagoval, že 13denní lhůtu pro vyjádření shledává přiměřenou ve vztahu ke 40denní lhůtě, kterou má na celé řízení. K té uvedl, že při dodržení postupů a doručování veřejnou vyhláškou ji objektivně nelze dodržet. Nedodržení této lhůty nemá podle ÚPDI vliv na zákonnost prvostupňového rozhodnutí, jelikož jde o lhůtu pořádkovou.

Shodu s prvopisem potvrzuje K.N.

7. Dále žalobkyně nesouhlasila s názorem ÚPDI, že lze sankční systém uplatňovat pouze ve vztahu k jednáním, jejichž výsledkem je *měřitelné a vyhodnotitelné zpoždění* oproti jízdnímu řádu a potažmo vznik újmy. K tomu žalobkyně vyložila bod 2 písm. a) přílohy VI směrnice Evropského parlamentu a Rady 2012/34/EU o vytvoření jednotného evropského železničního prostoru (dále jen „Směrnice“) s textem: „*Aby bylo dosaženo dohodnuté úrovně výkonu a nebyla ohrožena hospodářská životaschopnost služby, dohodne provozovatel infrastruktury s žadateli hlavní parametry systému odměňování výkonu, zejména hodnotu zpoždění a prahové hodnoty, při jejichž dosažení vznikne na základě systému odměňování výkonu povinnost platby, a to jak pro jednotlivé jízdy, tak pro všechny jízdy vlaků železničního podniku v daném časovém období.* Vzhledem k použití slova „zejména“, je podle žalobkyně nezpochybnitelné, že hodnota zpoždění nemusí být jediným určujícím kritériem, což nevyplývá ani z žádného jiného ustanovení citované přílohy. Výraz „hlavní parametry“ pak náhledem žalobkyně dokladuje, že parametrů může být i více. Nesouhlasila ani s názorem ÚPDI, že by závěr o jediném přípustném kritériu, totiž reálně vzniklému zpoždění, plynul ze znění zákona o drahách či vyhlášky č. 76/2017 Sb., o obsahu a rozsahu služeb poskytovaných dopravci provozovatelem dráhy a provozovatelem zařízení služeb (dále jen „Vyhláška č. 76/2017 Sb.“). Žalobkyně je přesvědčena, že k sankci postačí naplnění skutkové podstaty podle ustanovení § 4 Vyhlášky 76/2017 Sb., přičemž o zpoždění hovoří až jeho odstavec 3. Výklad ÚPDI označila žalobkyně za jeden z možných, přičemž však text Směrnice připouští posuzování a zohledňování i jiných veličin a hodnot pro tvorbu parametrů systému odměňování výkonu, nikoli jen jedné. Přístup navrhovaný ÚPDI by mohl podle žalobkyně vést k růstu finanční zátěže na velké dopravce a sporné agendy, obtížnému určování poměru odpovědnosti a riziku jednostrannosti. Ze strohé zákonné úpravy nelze dojít k tak podrobnému závěru, jako učinil ÚPDI, a Směrnicí nelze na žalobkyni aplikovat přímo. ČD k žalobkyni namítanému riziku jednostrannosti uvedla, že žalobkyně takovým výrokem popřela vlastní dosavadní argumentaci a potvrdila nezbytnost nezávislé třetí osoby coby arbitra mimosoudního řešení sporů, a že nedostatečné záruky proti tvrzenému riziku přílišné jednostrannosti mohou naplnit podstatu zneužití dominantního postavení, což přísluší dohledu Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže (dále též „žalovaný“). Předseda ÚPDI nevešel na tuto námitku žalobkyně, ztotožnil se s výkladem textu bodu 2 písm. a) přílohy VI Směrnice tak, jak jej provedl ÚPDI v prvostupňovém rozhodnutí, tedy že hlavními parametry systému odměňování výkonů jsou hodnota zpoždění a prahové hodnoty, přičemž parametrů může být více, všechny se ale musí vázat na zpoždění. Tuto vazbu na zpoždění lze podle předsedy ÚPDI dovodit z písm. b), c) i d) bodu 2 přílohy VI Směrnice, proto dospěl k závěru, že celá příloha VI zahrnuje pouze vazbu na vzniklé zpoždění. Předseda připustil, že zákon o drahách zpoždění nedefinuje, ale je podle něj nutno přihlédnout k § 5 Vyhlášky 76/2017 Sb., kde je pod písm. b) uvedena doba trvání narušení jako jeden z údajů předávaných při narušení drážní dopravy, z čehož plyne, že jde o zpoždění. Tedy i bez přímé aplikace Směrnice lze dojít k tomuto závěru eurokonformním výkladem zákona o drahách a Vyhlášky 76/2017 Sb. K obavám žalobkyně ohledně dopadů této interpretace předseda uvedl, že to není předmětem řízení, a že některé zátěže budou vyváženy např. zvýšením spolehlivosti drážní dopravy. Předseda rovněž doplnil, že zpoždění není jediným možným výsledkem sankcionovaného jednání, může dojít i k odřeknutí vlaku. Mezi mimořádnosti v dopravě patří i náskok, ten však vzniká na základě souhlasu provozovatele i dopravce, tedy jej nelze považovat za závadný.
8. Žalobkyně k ustanovení § 4 Vyhlášky 76/2017 Sb. uvedla, že *musí jít o demonstrativní výčet*, nikoli uzavřený, a proto je závěr ÚPDI o zahrnutí sankcí, které do něj nespádají, právně nepodložený. Předseda ÚPDI k tomuto upozornil, že sama žalobkyně pojmenování Přílohy D „Systém odměňování výkonu“ převzala ze Směrnice, podle jejíhož ustanovení čl. 35 odst. 3 je delegována pravomoc měnit její bod 2 písm. c) přílohy VI a upravovat třídy zpoždění Komisi, nikoli provozovateli dráhy. Jelikož ustanovení § 33 odst. 3 písm. k) hovoří pouze o vzorovém návrhu ujednání o sankčních platbách z narušení provozování dráhy, jiné sankční platby do tohoto vzorového ujednání není možno zahrnout. Ustanovení § 4 Vyhlášky 76/2017 Sb. lze sice vykládat i širěji, ale ze znění následujícího ustanovení § 5 lze dovodit, že narušení vychází vždy ze vzniklého

Shodu s prvopisem potvrzuje K.N.

zpoždění, jinak by zde byl uveden i popis narušení, nejen doba jeho trvání. Předseda uzavřel, že narušení je konání, které způsobuje přímo zpoždění nebo odřeknutí vlaku a slovo „jiné“ se vztahuje k jeho příčinám.

9. Žalobkyně rovněž poukazovala na Prohlášení o dráze provozovatelky Dopravní fakulta Jana Pernera Univerzity Pardubice, které dle jejích slov bylo vytvořeno na podobném principu, jako Prohlášení žalobkyně. Řízení o Prohlášení Dopravní fakulty ÚPDI zastavil pro bezpředmětnost. Předseda ÚPDI k tomu uvedl, že ÚPDI soulad této části tohoto Prohlášení o dráze se zákonem neposuzoval, jelikož v průběhu řízení došlo ke změně Prohlášení, včetně zrušení jeho Přílohy 1, která obsahovala sankční systém. Navíc toto není předmětem správního řízení vedeného se žalobkyní.
10. Zbytkem rozkladové argumentace žalobkyně mířila do konkrétních bodů části C Přílohy D Prohlášení, které ÚPDI prvostupňovým rozhodnutím zrušil. Soud zde provede shrnutí argumentace žalobkyně, na kterou předseda ÚPDI nevešel, týkající se bodů, které jsou i předmětem žaloby.

11. *K výroku B. I., bod 1 části C přílohy „D“ (sankce za neuvedení správných údajů do systému SPIS)*

Žalobkyně v rozkladu vysvětlovala, že neuvedení správných údajů do systému sankcionuje, jelikož to považuje za škodlivé. Požadavky provozovatele dráhy na dopravce uvedené v rozhodnutí Komise 2012/757/EU o technické specifikaci pro interoperabilitu týkající se subsystému „provoz a řízení dopravy“ železničního systému v Evropské unii a o změně rozhodnutí 2007/756/ES ve znění Nařízení Komise (EU) 2015/995 (dále jen „rozhodnutí Komise 2012/757/EU“), jsou pouze minimálního rozsahem, takže provozovatel dráhy může požadovat informace další. Tato sankce vede k dosažení cíle SOV, jelikož postihuje jednání s možným narušením provozování drážní dopravy, když chybně zadané údaje mohou vést k nesprávným rozhodnutím v řízení provozu. Předseda ÚPDI k tomu uvedl, že nemá námitky vůči existenci této sankce, ale její zařazení do systému odměňování výkonu (SOV) považuje za nezákonné. Výklad žalobkyně, že tam sankci lze zařadit z důvodu potenciálního rizika vzniku zpoždění, označil předseda za extenzivní výklad, na který nelze přistoupit. Předseda nesouhlasil s žalobkyní ani v tom, že by mohla žalobkyně od dopravců požadovat jakékoliv údaje nad rámec čl. 4.2.2.7.2 přílohy rozhodnutí Komise 2012/757/EU; musí k tomu mít zákonný důvod. V tomto případě je kromě fakturace, která sama o sobě přímo nesouvisí s provozováním dráhy a drážní dopravy, informace potřebná pouze pro stanovení přednosti vlaku při operativním řízení podle § 22 odst. 2 vyhlášky č. 173/1995 Sb.

12. *K výroku B. I., bod 2 části C přílohy „D“ (sankce za neprodlené neohlášení úniku nebezpečné látky)*

I neprodlené neohlášení úniku nebezpečné látky považuje žalobkyně za riskantní jednání, které může ohrozit a narušit provozování drážní dopravy. Podle předsedy do sekce SOV z již výše uvedených důvodů nepatří, samotné nenahlášení nemůže mít vliv na narušení provozování drážní dopravy.

13. *K výroku B. I., bod 3 části C přílohy „D“ (sankce za zařazení vozidla s nižší nejvyšší dovolenou rychlostí)*

Žalobkyně argumentovala, že zařazením drážního vozidla do vlaku, jehož nejvyšší dovolená rychlost je nižší, než je stanovená rychlost vlaku, nepochybně dojde k narušení provozování drážní dopravy i v případě, že se operativním řízením podaří zajistit, aby zpoždění nevzniklo. Předseda ÚPDI zopakoval svůj názor, že do sekce SOV patří pouze sankce za zpoždění, přičemž lze dodržet jízdním řádem stanovené časy i v situaci, kdy vlak nedosáhne stanovené rychlosti.

14. *K výroku B. I., bod 4 části C přílohy „D“ (sankce za potvrzené či opakovaně zjištěné závady)*

České dráhy stran tohoto bodu namítaly, že opakované zjištění vady může nastat i z důvodu chyby diagnostického zařízení žalobkyně, jehož funkčnost by proto měl dopravce mít možnost ověřit. Žalobkyně v rozkladu uvedla, že ÚPDI nezohledňuje preventivní úlohu diagnostických zařízení, a že nelze zajištění plynulosti drážní dopravy nadřadit zájmu na její bezpečnosti. Nepotvrzení závady

Shodu s prvopisem potvrzuje K.N.

indikované diagnostickým zařízením může nastat i vlivem vyšší moci. Ani zde podle žalobkyně není nutná vázanost na skutečné zpoždění, jde o zásadní narušení provozování drážní dopravy v rozporu s § 34 odst. 1 písm. j) vyhlášky č. 173/1995 Sb. Předseda ÚPDI uvedl, že nezpochybňuje účel systému indikace závad, jen nesouhlasí s odebráním práva dopravci hájit se v případech, kdy je přesvědčen, že dochází k nesprávné indikaci závad. Předseda připustil, že může dojít k indikacím, kdy se nakonec nepodaří skutečnou příčinu prokázat. Pokud však SOV bude obě strany motivovat k tomu, aby neprokazatelných závad bylo minimum, bude plnit SOV svůj účel. Nejde tedy ani tolik o záměr umožnit dopravci sankcionovat provozovatele dráhy, ale vytvořit mu možnost nestranného řešení sporu. Ani opakovaně indikovaná závada nemusí být vždy závadou na straně dopravce, pokud například není indikovaná opakovaně bezprostředně po sobě na více indikátorech. Proto i zde je nutno ponechat dopravci právo na nestranné řešení sporu (namísto automatické sankce při opakovaně indikované závadě, pozn. soudu).

15. *K výroku B. I., bod 5 části C přílohy „D“ (sankce za neoprávněně vyfakturovanou cenu)*

Žalobkyně obhajovala sankci za neoprávněně vyfakturovanou cenu za žádost o přidělení kapacity dráhy s tím, že jde o sankci pro ni samotnou a zajišťuje tak oboustrannou vyváženost sankčního systému, a že neexistuje předpis, se kterým by bylo zavedení takové sankce v rozporu. Předseda ÚPDI toliko upozornil, že tato sankce nemá nic společného s provozováním drážní dopravy, a proto je její zařazení mezi smluvní sankce za narušení provozování drážní dopravy nezákonné.

16. Předseda v závěru napadeného rozhodnutí uvedl, že po zvážení všech aspektů dané věci a po zjištění, že ohledně posouzení výše uvedených částí Prohlášení a vypořádání souvisejících připomínek postupoval ÚPDI v souladu se zákony, dospěl k závěru, že nenastaly podmínky pro zrušení či změnu výroku B. I. prvostupňového rozhodnutí v rozsahu bodů 1 až 5 části C Přílohy D Prohlášení.

III. Žaloba

17. Žalobkyně brojila proti napadenému rozhodnutí žalobou, ve které zčásti opakovala své rozkladové námítky. Následuje shrnutí žalobní argumentace žalobkyně, kterou šla nad rámec výše shrnutého rozkladu.

18. *1. Nedodržení lhůty pro vydání rozhodnutí*

Žalobkyně označila za nezákonný postup, když ÚPDI tvrdí, že zákonnou lhůtu na vydání rozhodnutí není možné reálně dodržet, jelikož není možné, aby takto demonstroval nemožnost a neochotu podřídit se zákonnému ustanovení. Žalobkyně nemá ani za právně opodstatnitelné tvrzení ÚPDI, že se jedná o lhůtu pořádkovou, a označila tento závěr za neortodoxní a nezohledňující právní úpravu a judikaturu (např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 5. 2008, č. j. 4 Ans 9/2007-197). Podle žalobkyně není podstatné, že zákon za nedodržení lhůty nestanovuje sankci. Lhůtu stanovenou podle ustanovení § 34e odst. 4 zákona o drahách považuje žalobkyně za speciální vůči lhůtám podle zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), stanovenou jako pevnou a pro ÚPDI nepřekročitelnou, rozhodně ne pořádkovou, když byla transponována ze Směrnice, konkrétně z jejího čl. 56 odst. 9 („Rozhoduje o všech stížnostech, přijímá opatření k nápravě situace a informuje zúčastněné strany o svém odůvodněném rozhodnutí ve stanovené rozumné lhůtě, a v každém případě do šesti týdnů ode dne obdržení veškerých relevantních informací“). Na místě bylo, aby ÚPDI alespoň odůvodnil svůj postup tak, aby bylo zřejmé, že se lhůtu pokusil dodržet. Argumentace ÚPDI je v rozporu se všemi principy, na nichž je správní řízení vybudováno, i s předpisy práva EU. Žalobkyně měla nárok na rozhodnutí nejpozději do 40 dní od zahájení správního řízení a pozdějším rozhodnutím jí byla způsobena újma na právech.

19. *2. Nutnost vzniku zpoždění k oprávněnosti sankcí*

Shodu s prvopisem potvrzuje K.N.

Žalobkyně se znovu vyjadřovala k zahrnutí sankcí za jednání nesouvisejících se vznikem zpoždění do systému odměňování výkonu Prohlášení. Uvedla, že systém sankcí založila k postihování v praxi poznaných negativních jednání dopravce a provozovatele dráhy, které mají vliv, ať již přímý či nepřímý, na provozování drážní dopravy, či na vzájemné vztahy, u kterých měla za to, že jejich odstraněním a potlačením dojde k vyšší efektivitě provozované dopravy. Vazbu těchto sankcí na zpoždění podle žalobkyně právní úprava ČR nezmiňuje, Směrnice pak pouze variantně, když v čl. 35 uvádí: „*Tento systém může zahrnovat sankce za narušení provozu sítě, kompenzace pro podniky dotčené závadami a odměny za přesáhnutí plánovaného výkonu.*“ Z toho náhledem žalobkyně plyne, že ustanovení nestanoví nezbytně nutnou podobu systému, ale zaměřuje se spíše na vymezení účelu a cílů, které má sankční systém naplňovat. Podle žalobkyně je více než patrné, že body 1 až 5 části C Přílohy D Prohlášení se zaměřovaly na postihování jednání, které je možno označit za závadu způsobující snížení efektivity sítě, při jejichž vyloučení dojde naopak ke zvýšení efektivity provozu. Proto žalobkyně zpracovala systém sankcí v souladu s účelem sledovaným transponovanými ustanoveními Směrnice. Žalobkyně označila výklad ÚPDI za nezákonný a zopakovala argumentaci podporující svůj výklad, například poukázala na užití slova „zejména“ v bodu 2 písm. a) Přílohy VI. Směrnice. Pokud jde o zákon o drahách, ani z něj žalobkyně neseznává, že by dovoloval sankcionovat pouze skutečně vzniklá zpoždění, když ani slovo „zpoždění“ v souvislosti se sankčním systémem neobsahuje. Vyhláška č. 76/2017 Sb. pak toto slovo obsahuje až v ustanovení § 4 odst. 3, přičemž dříve zmíněné druhy narušení nezmiňují nutnost existence zpoždění vůbec. Žalobkyně konstatovala, že omezovat uplatnění sankcí nikoliv na naplnění skutkové podstaty sankcionovaného jednání, ale na realizaci negativních dopadů z tohoto jednání, zcela popírá motivační charakter sankce a naopak vede k podpoře činností, které mohou způsobovat narušení provozu a tedy ohrožení bezpečnosti železničního provozu. Žalobkyně opět připomněla, že Směrnice vůči ní nemá přímý účinek, a že způsob nazírání na problematiku sankčního systému, jak předložil ÚPDI, je dilem možný, ne však výlučný. Vzhledem k tomu, že právní úprava nestanoví podrobné náležitosti sankčního systému natolik konkrétně, že by bylo možno uzavřít, že některé formy sankčního systému jsou vyloučeny, má žalobkyně za krajně problematické a nezákonné, že byly body 1 až 5 jejího Prohlášení označeny za nezákonné. Navíc je takový postup podle žalobkyně i v rozporu s ustanovením čl. 35 Směrnice, který hovoří o snaze povzbudit železniční podniky a provozovatele infrastruktury v minimalizaci závad a zvyšování výkonu železniční sítě, mimo jiné též pomocí systému odměňování výkonu.

20. 3. Přímá aplikace Směrnice

Žalobkyně dále uvedla, že i kdyby přistoupila na výklad znění Směrnice podle ÚPDI, i v takovém případě by žalobkyně měla za krajně problematické podřídít sankční systém pravidlu, že lze sankce vázat jen na reálně vzniklá zpoždění, když právní úprava ČR nic takového nestanoví. Povinnost lze ukládat pouze zákonem, nikoli ji dovozovat z výkladu. ÚPDI požaduje po žalobkyni, aby se řídila textem Směrnice bez ohledu na právní úpravu ČR, přičemž však nezohledňuje nemožnost přímé aplikace textu Směrnice na žalobkyni. Žalobkyně toto označila za vyloučený postup v rozporu s judikaturou Evropského soudního dvora (např. rozsudek 8/81 Becker, rozsudek 14/86 Prétore di Salò, či rozsudek C-168/95 Arcaro), „*obrácený přímý účinek směrnice*“, kdy se stát domáhá vůči jednotlivci směrnice, kterou netransponoval řádně a včas. Žalobkyně se považuje za soukromý subjekt.

21. 4. Výklad slovního spojení „jiné příčiny“ v § 4 vyhlášky č. 76/2017 Sb.

Žalobkyně provedla výklad ustanovení § 4 Vyhlášky 76/2017 Sb. se závěrem, že slovní spojení „jiné příčiny“, kterým končí každá skupina příčin narušení provozování dráhy, značí, že okruhy příčin narušení provozování dráhy nelze určit taxativně. Pro jednotlivé druhy zmíněných příčin společně platí, že jsou vymezeny obecně, bez bližších detailů a konkretizací, proto je podle žalobkyně okruh možných sankcí postížitelných příčin otevřený. Žalobkyně dále uvedla, že nelze

porušit něco, co není právní úpravou výslovně stanoveno, a shrnula, že tedy nemohla porušit ustanovení § 33 odst. 3 písm. k) zákona o drahách, jak rozhodl ÚPDI.

22. *5. K jednotlivým sankcím žalobkyně konkrétně uvedla:*

23. *K výroku B. I., bod 1 části C přílohy „D“ (sankce za neuvedení správných údajů do systému SPIS)*

Žalobkyně k této vyloučené sankci uvedla, že odkazuje-li ÚPDI na text Rozhodnutí Komise 2012/757/EU (byť opomenul zmínit, že citovaný článek je součástí přílohy tohoto rozhodnutí), vzhledem k tomu, že uvedené rozhodnutí hovoří toliko o minimálním rozsahu poskytovaného, kdy současně není vyloučeno, aby byly požadovány informace další, žalobkyně nechápe souvislost Rozhodnutí Komise a faktu, že žalobkyně informaci požaduje, s možností sankcionovat špatné poskytnutí informací, když ÚPDI sám uvádí, že požadovaný údaj je nezbytný, aby žalobkyně mohla stanovit cenu za užití dráhy. Žalobkyně se neztotožňuje se závěrem, že uvedení nesprávných údajů nemá za následek narušení provozování dráhy, když nesprávné údaje zkreslují v očích žalobkyně realitu tak, že může očekávat odlišné podmínky provozu na dráze, než reálně nastanou. Žalobkyně označila za velmi neortodoxní závěr ÚPDI o tom, že údaje zaznamenané do informačního systému nemají nic společného s provozem samým. Sám ÚPDI citoval Rozhodnutí Komise, podle kterého provozovatel dráhy musí některé informace obdržet, a lze tedy zřejmě předpokládat zájem na tom, aby byly reálné a pravdivé. Žalobkyně uzavřela, že jelikož právní úprava neomezuje sankční systém pouze na případy, kdy vznikne zpoždění a vzhledem k tomu, že sankce není určena s odkazem na náklady nezbytné na saturaci zpoždění, neb je stanovena paušálně, pak není možné akceptovat rozhodnutí ÚPDI, které splnění těchto prvků preferuje, když tato preference není založena na povinnostech uložených SZ zákonem o drahách.

24. *K výroku B. I., bod 2 části C přílohy „D“ (sankce za neprodlené neohlášení úniku nebezpečné látky)*

Ze stejných důvodů považuje žalobkyně za oprávněnou i sankci za neprodlené neohlášení úniku nebezpečné látky, kterou sice ÚPDI nepovažuje za nezákonnou, rozporoval pouze její zařazení do systému odměňování výkonu, avšak z důvodů, které má žalobkyně za liché.

25. *K výroku B. I., bod 3 části C přílohy „D“ (sankce za zařazení vozidla s nižší nejvyšší dovolenou rychlostí)*

Při zařazení vozidla s nižší povolenou rychlostí, než je rychlost vlaku, podle žalobkyně nikdy vlak nedosáhne rychlosti, které měl či mohl, tedy dojde k narušování provozování dráhy bez ohledu na to, zda se operativním řízením podaří vyřešit konflikt tak, aby nevzniklo zpoždění. Toto narušení i bez vzniku zpoždění podle žalobkyně ospravedlňuje sankci i její zařazení do systému odměňování výkonu, vizte výše.

26. *K výroku B. I., bod 4 části C přílohy „D“ (sankce za potvrzené či opakovaně zjištěné závady)*

27. ÚPDI náhledem žalobkyně dlouhodobě při posuzování problematiky traťových diagnostických zařízení vychází z ne zcela úplných a odpovídajících podkladů a z podivně konstruované reality, předložené jedním z žadatelů o kapacitu. ÚPDI dostatečně nezohledňuje neocenitelnou preventivní úlohu těchto zařízení a chápe je jako prvky infrastruktury působící zpoždění je podle žalobkyně zcela liché. Žalobkyně zdůraznila, že význam diagnostických zařízení roste s postupným omezováním jejich zaměstnanců v souvislosti s automatizací, jde o ochranu před mimořádnými událostmi. Požadavek zajištění plynulosti drážní dopravy nelze nadřidit zájmu na její bezpečnosti.

28. *K výroku B. I., bod 5 části C přílohy „D“ (sankce za neoprávněně vyfakturovanou cenu)*

29. K poslední sporné sankci žalobkyně zopakovala svůj rozkladový výklad o nutnosti oboustranné vyváženosti systému sankcí, tedy musí obsahovat sankce i pro provozovatele dráhy (žalobkyni). Žalobkyně si není vědoma ustanovení právního předpisu, s kterým by bylo zavedení této sankce k její tíži v rozporu.

30. Žalobkyně shrnula, že má za to, že jí zavedený sankční systém povzbuzuje železniční podniky i ji v minimalizaci závad a zvyšování výkonu železniční sítě (tedy naplňuje cíl Směrnice), neporušuje

Shodu s prvopisem potvrzuje K.N.

právní úpravu zákona o drahách a nepůsobí diskriminačně ani nezvýhodňuje žádnou ze smluvních stran. Výklad žalobkyně sdílí i České dráhy.

31. Z uvedených důvodů žalobkyně považuje rozhodnutí správních orgánů obou stupňů za nezákonná a navrhl, aby soud napadené rozhodnutí ze dne 16. 11. 2018 v rozsahu výroku I. a prvostupňové rozhodnutí ze dne 18. 7. 2018 v rozsahu výroku B. I. v bodě 1 až zrušil.

IV. Vyjádření Předsedy ÚPDI

32. Předseda ÚPDI doručil dne 28. 12. 2023 soudu podání, ve kterém se k žalobě vyjádřil.

33. 1. *Nedodržení lhůty pro vydání rozhodnutí*

S námitkou žalobkyně, že je napadené rozhodnutí nezákonné z důvodu nedodržení lhůty pro vydání rozhodnutí podle § 34e zákona o drahách, ÚPDI nesouhlasil. Upozornil na přednost unijního práva před právem národním (nutnost eurokonformního výkladu) s tím, že Směrnice stanoví povinnost regulačního subjektu rozhodnout ve stanovené rozumné lhůtě a v každém případě do 6 týdnů ode dne obdržení veškerých relevantních informací. Z toho ÚPDI dovodil, že se jedná o lhůtu subjektivní, tedy že počíná běžet okamžikem získání podkladů potřebných pro rozhodnutí (ukončení dokazování), bez ohledu na okamžik zahájení řízení. Svou interpretaci ÚPDI podpořil i příkladem slovenské transpozice tohoto ustanovení Směrnice („(...) *lehota plynie odo dňa, keď boli doručené doplňujúce podklady*.“). Navíc ÚPDI setrval na svém názoru, že se jedná o lhůtu pořádkovou, což odvozuje od judikatury správních soudů, které takto kvalifikují lhůtu podle ustanovení § 71 odst. 3 správního řádu (např. rozsudky Městského soudu v Praze ze dne 22. 7. 2011, č. j. 9 A 128/2010-33, a ze dne 20. 9. 2011, č. j. 1 Ad 54/2010-68, či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 12. 2012, č. j. 2 Ans 14/2012-41). ÚPDI k této námitce uzavřel, že žádný právní předpis nespojuje s opožděně vydaným rozhodnutím jeho nicotnost ani nezákonnost, jelikož se jedná o lhůtu pořádkovou, a že zásada rychlosti řízení nemá přednost před ostatními zásadami správního řízení.

34. 2. *Nutnost vzniku zpoždění k oprávněnosti sankcí*

ÚPDI zopakoval svůj výklad právních předpisů s tím, že Vyhláška č. 76/2017 Sb. stanovuje ve svém ustanovení § 5 písm. f) minimální rozsah údajů o narušení provozování drážní dopravy předávaných mezi smluvními stranami, kam řadí i hodnotu zpoždění a prahové hodnoty, od kterých vzniká povinnost sankčních plateb. Slovo „zejména“ před těmito pojmy v bodu 2 Přílohy VI Směrnice je podle ÚPDI užito ve významu „hlavně“ či „především“, tedy že další jiné parametry se musejí od hodnoty zpoždění a prahové hodnoty odvíjet, v témže bodě se uvádí, že veškerá zpoždění lze zařadit do výčtu tříd a podtříd, a stanovuje se kalkulace plateb ze vzniklého zpoždění. Podle ÚPDI tedy z tohoto bodu vyplývá, že závadami jsou jednoznačně vzniklá zpoždění. Zpoždění je základním pilířem systému odměňování výkonu, na jejichž základě se teprve stanoví sankce, nikoliv sankce již případu ohrožení, kdy ke zpoždění pouze dojít mohlo. Podle ÚPDI je narušením provozování dráhy stav, kdy dojde k mimořádnosti v dopravě a doprava se v rozporu s ustanovením § 14 vyhlášky č. 173/1995 Sb. od jízdního řádu odchýlí ve formě zpoždění, odřeknutí vlaku či náskoku, který však nelze považovat za závadný.

35. 3. *Přímá aplikace směrnice*

K námitce žalobkyně, že ÚPDI nesmí aplikovat přímý účinek směrnice vůči žalobkyni jakožto soukromoprávnímu subjektu, ÚPDI odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 7. 2016, č. j. 9 Azs 95/2016-29, který se věnuje povinnosti aplikovat eurokonformní výklad a podle kterého ÚPDI využil nepřímého účinku směrnice. K aplikaci přímého účinku ÚPDI nepřistoupil, proto je podle něj námitka žalobkyně nedůvodná.

36. 4. *Výklad slovního spojení „jiné příčiny“ v § 4 vyhlášky č. 76/2017 Sb.*

Shodu s prvopisem potvrzuje K.N.

K rozsahu pojmu „narušení provozování drážní dopravy“ ÚPDI uvedl, že sama žalobkyně nazvala Přílohu D části C Prohlášení „Systém odměňování výkonu“, tedy pojmem převzatým z čl. 35 odst. 1 Směrnice. Obsah systému je uveden pod bodem 2 písm. c) Přílohy IV Směrnice, jehož znění může měnit Komise, nikoli žalobkyně jako provozovatelka dráhy. Ustanovení § 33 odst. 3 písm. k) zákona o drahách hovoří pouze o sankčních platbách za nerušení provozování drážní dopravy, na jiné sankční platby se vzorové ujednání nevztahuje. Seznam kategorií příčin narušení provozování drážní dopravy stanovuje ustanovení § 4 Vyhlášky č. 76/2017 Sb. a může být sice vykládán i širěji, z následujícího ustanovení § 5 však lze dovodit, že narušení vychází vždy ze vzniklého zpoždění. Jinak by musel být pod výčtem v § 5 Vyhlášky č. 76/2017 Sb. uveden i popis narušení, nikoliv pouze jeho doba trvání. Narušení provozování drážní dopravy vždy způsobuje zpoždění nebo odřeknutí, jehož příčiny mohou být i jiné, než uvedené v § 4 Vyhlášky č. 76/2017 Sb. – slovo „jiné“ se podle ÚPDI vztahuje k příčinám zpoždění nebo odřeknutí. Žádná ze sporných sankčních plateb není sankční platbou za narušení provozování drážní dopravy, a proto jsou body 1 až 5 Přílohy D části C Prohlášení v rozporu s ustanovením § 33 odst. 3 písm. k) zákona o drahách.

37. *K výroku B. I., bod 1 části C přílohy „D“ (sankce za neuvedení správných údajů do systému SPIS)*

ÚPDI upozornil, že sama žalobkyně uznala, že uvedení nesprávných údajů může, ale nemusí způsobit narušení provozování drážní dopravy. Přehled povinně předávaných údajů stanovuje článek 4.2.2.7.2 rozhodnutí Komise (2012/757/EU) a hmotnost vlaku mezi nimi není. ÚPDI uznává, že žalobkyně potřebuje hmotnost vlaku znát ke stanovení ceny za užití dráhy a sankce za případné krácení tržeb je bezpochyby oprávněná, není však součástí systému odměňování výkonu, když nijak nesouvisí s narušením provozování drážní dopravy. V případě, kdy by ke zpoždění z důvodu uvedení nesprávných údajů došlo, může žalobkyně udělit sankci za toto skutečně vzniklé zpoždění. Dále ÚPDI uvedl k námitce týkající se krácení jízdních dob, že toto je v zájmu dopravce a eliminace zpoždění pak může být bonusem v rámci systému odměňování výkonu, nelze však sankcionovat neeliminování zpoždění.

38. *K výroku B. I., bod 2 části C přílohy „D“ (sankce za neprodlené neohlášení úniku nebezpečné látky)*

K úniku nebezpečné látky ÚPDI uvedl, že jde o mimořádnou událost podle § 49 odst. 1 písm. d) zákona o drahách, jejímž nenahlášením lze spáchat přestupek podle § 51 odst. 6 zákona o drahách. Nelze ale automaticky předpokládat, že nenahlášením dojde ke vzniku zpoždění. Žalobkyně může tuto sankci zavést v soukromoprávním vztahu, ovšem nikoliv jak součást systému odměňování výkonu.

39. *K výroku B. I., bod 3 části C přílohy „D“ (sankce za zařazení vozidla s nižší nejvyšší dovolenou rychlostí)*

ÚPDI se zde ztotožnil s vyjádřením Českých drah k původní civilní žalobě, které v něm uvedly, že samotné zařazení pomalejšího vozidla, než je stanoveno, neohrožuje dodržování jízdního řádu. ÚPDI doplnil, že času podle jízdního řádu mohou být stanoveny tak, že je možné je dodržet i v případě, že vlak nedosáhne stanovené rychlosti, což podle něj podporuje i bod 2 písm. b) přílohy VI Směrnice: „Provozovatel infrastruktury sdělí železničním podnikům jízdní řád sítě, na jehož základě budou vypočítávána zpoždění, nejméně 5 dní před jízdou vlaku.“ ÚPDI citoval i článek věnující se zvyšování rezerv v jízdním řádu, ze kterého vyplývá, že jízdní řády nejsou vždy konstruovány na maximální rychlost vlaku, a vyjmenoval několik důvodů, proč tomu tak může být. Proto ani tato sankce náhledem ÚPDI nespadá do systému odměňování výkonu.

40. *K výroku B. I., bod 4 části C přílohy „D“ (sankce za potvrzené či opakovaně zjištěné závady)*

I k této sankci ÚPDI rekapituloval vyjádření Českých drah. Podle nich podmínky sankce zakládají nedovolenou diskriminaci mezi žalobkyní jako provozovatelkou dráhy a dopravci jako celou skupinou na straně druhé a ke zneužití dominantního postavení žalobkyně jakožto provozovatelky přirozeného monopolu, když dopravcům brání ověřovat funkčnost diagnostických zařízení. Jestliže na základě vadně fungujícího diagnostického zařízení dojde k odstavení bezzávadových vozidel, půjde podle Českých drah o nedůvodné ohrožení nebo narušení plynulosti provozování drážní

Shodu s prvopisem potvrzuje K.N.

dopravy v rozporu s povinností žalobkyně podle ustanovení § 22 odst. 1 písm. a) zákona o drahách. ÚPDI uvedl, že zastavení vozidla z důvodu diagnostikované závady zakládá zpoždění vlaku v naprosté většině případů, a to buď z viny dopravce (v případě závady na vozidle), nebo z viny provozovatelky dráhy, žalobkyně (v případě nesprávné funkce diagnostického zařízení). ÚPDI konstatoval, že nemůže tolerovat odebrání práva dopravci hájit se v případech nesprávné indikace závad. V případě, kdy se smluvní strany neshodnou, je nutné umožnit nestranné řešení sporu. ÚPDI shledal i tuto sankci rozpornou se zákonem o drahách z důvodu, že nevychází ze skutečného zpoždění.

41. *K výroku B. I., bod 5 části C přílohy „D“ (sankce za neoprávněně vyfakturovanou cenu)*

U poslední sporné sankce ÚPDI pouze zopakoval, že poplatky za přidělování kapacity a jejich fakturace nejsou předmětem provozování drážní dopravy, ani s ní nesouvisejí, a proto takovou sankcí nelze zajišťovat vyváženost systému odměňování výkonu.

42. ÚPDI z právě shrnutých důvodů navrhl soudu, aby žalobu zamítl pro nedůvodnost podle ustanovení § 78 odst. 7 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

V. Nástupnictví ÚOHS jako žalovaného namísto ÚPDI

43. Jelikož ÚPDI ke dni 1. 1. 2024 zanikl podle zákona č. 464/2023 Sb., kterým se mění a ruší některé zákony v souvislosti se zrušením Úřadu pro přístup k dopravní infrastruktuře, na místo žalovaného nastoupil Úřad pro ochranu hospodářské soutěže. Ten v podání ze dne 23. 2. 2024 uvedl, že se plně odkazuje na dřívější vyjádření ÚPDI (viz body 31 až 41 výše).

VI. Posouzení věci Městským soudem v Praze

44. Městský soud v Praze přezkoumal napadené rozhodnutí i řízení, která mu předcházela, v rozsahu žalobních bodů, kterými je vázán podle ustanovení § 75 odst. 1 a 2 s. ř. s., jakož i z pohledu vad, k nimž je povinen přihlížet z úřední povinnosti; přitom vycházel ze skutkového a právního stavu v době vydání rozhodnutí. Soud rozhodoval bez nařízení jednání, neboť k tomu byly dány podmínky ustanovení § 51 s. ř. s., když účastníci řízení k výzvě soudu nepožadovali nařízení ústního jednání.

45. Žaloba není důvodná.

46. *K věcné příslušnosti správního soudu*

47. Žalobkyně původně podala proti napadenému rozhodnutí žalobu k Obvodnímu soudu pro Prahu 1, neboť v té době byly k projednání žalob proti rozhodnutím Úřadu vydaným podle zákona o drahách příslušné civilní soudy rozhodující podle páté části zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu. Jmenovaný soud usnesením ze dne 21. 7. 2023, č. j. 24 C 15/2019, potvrzeném usnesením Městského soudu v Praze ze dne 12. 10. 2023, č. j. 29 Co 277/2023, řízení o žalobě zastavil a poučil žalobkyni, že žalobu může podat u správního soudu. Své rozhodnutí odůvodnil novým zněním § 65a zákona o drahách, účinným od 1. 2. 2022, podle něž jsou k přezkumu rozhodnutí Úřadu vydaných podle tohoto zákona příslušné správní soudy. Žalobkyně poté 24. 11. 2023 podala nyní projednávanou žalobu ke zdejšímu správnímu soudu.

48. Žalobkyně avizovala, že proti rozhodnutí civilních soudů podala dovolání, a žádala z toho důvodu soud, aby přerušil řízení do doby rozhodnutí Nejvyššího soudu o žalobkynině dovolání. Městský soud v Praze rozhodl usnesením ze dne 30. 5. 2024, č. j. 9 A 142/2023-58, tak, že se řízení nepřerušuje, neboť ve světle novely zákona o drahách č. 426/2021 Sb. již není o věcné příslušnosti správních soudů pochyb, jelikož došlo ke změně ustanovení § 65a odst. 2 zákona o drahách tak, že „*k soudnímu přezkumu rozhodnutí Úřadu vydaného podle tohoto zákona jsou příslušné soudy jednající a rozhodující ve správním soudnictví*“.

Shodu s prvopisem potvrzuje K.N.

49. Soud dodá, že žalobkyně se po neúspěchu dovolání obrátila v této otázce i na Ústavní soud, ten se však plně ztotožnil s právním názorem obecných soudů. Ústavní soud podrobně vyložil, že při výkladu časových účinků judikatury je třeba zásadně vycházet z tzv. incidentní retrospektivity nových právních názorů, tedy z potřeby jejich aplikace na všechna probíhající řízení, jakož i na případy budoucí. Ačkoli to zasahuje do očekávání, jež dřívější judikatura u svých adresátů mohla vyvolat, opačný postup by znamenal, že soud vědomě aplikuje „nesprávný“ právní názor, a navíc by to ohrozilo princip rovnosti. Nový právní názor musí být vnímán jako retrospektivní působení judikatury, a nikoliv jako retroaktivní působení právních norem.
50. Vzhledem k právě uvedenému soud dospěl k závěru, že není pochyb o jeho věcné příslušnosti k projednání žaloby, a má proto tuto podmínku řízení za splněnou.
51. *K nedodržení lhůty pro vydání rozhodnutí podle § 34e odst. 4 zákona o drahách*
52. Podle § 34e odst. 4 zákona o drahách ve znění do 14. 1. 2020 byl ÚPDI povinen vydat rozhodnutí nejpozději *do 40 dnů* ode dne zahájení řízení.
53. Podle ustanovení čl. 56 odst. 9 Směrnice regulační subjekt informuje zúčastněné strany o svém odůvodněném rozhodnutí ve stanovené rozumné lhůtě, a v každém případě *do šesti týdnů* ode dne obdržení veškerých relevantních informací.
54. Podle ustanovení § 71 odst. 3 správního řádu pokud nelze rozhodnutí vydat bezodkladně, je správní orgán povinen vydat rozhodnutí nejpozději do 30 dnů od zahájení řízení, k nimž se připočítává doba a) až 30 dnů, jestliže je zapotřebí nařídit ústní jednání nebo místní šetření, je-li třeba někoho předvolat, někoho nechat předvést nebo doručovat veřejnou vyhláškou osobám, jimž se prokazatelně nedaří doručovat, nebo jde-li o zvláště složitý případ, nebo b) nutná k provedení dožádání podle § 13 odst. 3, ke zpracování znaleckého posudku nebo k doručení písemnosti do ciziny.
55. V otázce povahy lhůty musí soud přisvědčit žalovanému, že se skutečně jedná o lhůtu pořádkovou, neboť zákon o drahách s jejím nedodržením nespojuje nezákonnost rozhodnutí. Ze správního spisu je sice seznatelné, že 40denní lhůta nebyla dodržena, když bylo prvostupňové rozhodnutí vydáno dne 18. 7. 2018, tedy 51 dní po zahájení řízení dne 28. 5. 2018, nicméně délka překročení lhůty, obsah spisu ani tvrzení účastníků nijak *nenasvědčují* tomu, že by bylo prvostupňové řízení protahováno jakkoli účelově. Jelikož soud neshledal, že by tato vada mohla mít vliv na zákonnost řízení, musí označit námitku za *nedůvodnou*.
56. Je však nutné uznat, že není na místě, aby orgán veřejné správy konstatoval, že zákonnou lhůtu dodržovat nebude, jelikož to prakticky nelze, a vyvolával tím v adresátech svých rozhodnutí oprávněný pocit nespravedlnosti plynoucí z dojmu, že nedodržování pořádkových lhůt prochází správními orgány bez jakýchkoli negativních následků. Žalobkyně mohla například po marném uplynutí lhůty podat k nadřízenému orgánu návrh na vydání opatření proti nečinnosti podle ustanovení § 71 správního řádu či se obrátit na soud s žalobou na ochranu proti nečinnosti podle § 79 s. ř. s., nebo by tato skutečnost byla zohledněna v případě, že by žalobkyně uplatňovala vůči správnímu orgánu náhradu škody vzniklé v důsledku pozdního rozhodnutí.
57. K úvahám obou účastníků, zda lze uplatňovat delší 6týdenní lhůtu stanovenou Směrnicí, soud upozorňuje, že Evropský parlament a Rada takto stanovily minimální standard, které si mohou členské státy zpřísnit. Pro přísnější lhůtu se rozhodl i český zákonodárce a pro ÚPDI proto platí přísnější 40denní lhůta stanovená zákonem, byť pouze jako pořádková.
58. *K otázce, zda lze v rámci systému odměňování výkonu pokutovat pouze skutečně vzniklá zpoždění*
59. Soud vyšel z následující, pro věc rozhodné právní úpravy.

60. Podle čl. 4 Listiny základních práv a svobod, která je součástí ústavního pořádku České republiky na základě ústavního zákona č. 2/1993 Sb., mohou být povinnosti ukládány toliko na základě zákona a v jeho mezích a jen při zachování základních práv a svobod.
61. Podle ustanovení článku 35 odst. 1 Směrnice, uvedeného nadpisem Systém odměňování výkonu, systémy zpoplatnění infrastruktury povzbuzují železniční podniky a provozovatele infrastruktury v minimalizaci závad a zvyšování výkonu železniční sítě pomocí systému odměňování výkonu. Tento systém může zahrnovat *sankce za narušení provozu sítě*, kompenzace pro podniky dotčené závadami a odměny za přesáhnutí plánovaného výkonu.
62. Podle bodu 2 písm. a) Přílohy VI Směrnice dohodne provozovatel infrastruktury s *žadatelem hlavní parametry systému odměňování výkonu, zejména hodnotu zpoždění a prahové hodnoty*, při jejichž dosažení vznikne na základě systému odměňování výkonu povinnost platby, a to jak pro jednotlivé jízdy, tak pro všechny jízdy vlaků železničního podniku v daném časovém období.
63. Podle písm. b) téhož bodu provozovatel infrastruktury sdělí železničním podnikům jízdní řád sítě, *na jehož základě budou vypočítávána zpoždění*, nejméně pět dní před jízdou vlaku.
64. Podle písm. c) téhož bodu lze veškerá zpoždění zařadit do jedné z následně vyjmenovaných *tříd a podtříd zpoždění*. Třídy zpoždění jsou zde nazvány 1. Řízení provozu/plánování, *za které odpovídá provozovatel infrastruktury*, 2. Zařízení infrastruktury, *za která odpovídá provozovatel infrastruktury*, 3. Stavební příčiny, *za které odpovídá provozovatel infrastruktury*, 4. Příčiny, *za které odpovídá jiný provozovatel infrastruktury*, 5. Obchodní příčiny, *za které odpovídá železniční podnik*, 6. Vozový park, *za který odpovídá železniční podnik*, 7. Příčiny, *za které odpovídají jiné železniční podniky*, 8. Vnější příčiny, *za které neodpovídá ani provozovatel infrastruktury, ani železniční podnik* a 9. Druhotné příčiny, *za které neodpovídá ani provozovatel infrastruktury, ani železniční podnik*. Každá z tříd obsahuje několik podtříd, přičemž poslední podtřída každé třídy kromě tříd 4. a 9. je označena slovním spojením „*jiné příčiny*“.
65. Podle písm. d) téhož bodu kdykoli je to možné, je za *zpoždění* odpovědná jediná organizace, přičemž se přihlíží jak k odpovědnosti za narušení, tak ke schopnosti *obnovit běžné provozní podmínky*.
66. Podle písm. e) téhož bodu se *při výpočtu plateb* bere v úvahu *průměrné zpoždění* železniční dopravy, pro kterou platí podobné požadavky na včasnost.
67. Podle písm. f) téhož bodu provozovatel infrastruktury co nejdříve sdělí železničním podnikům výpočet plateb splatných *v rámci systému odměňování výkonu*. Tento výpočet zahrnuje *všechny zpožděné jízdy vlaků* za období nejvýše jednoho měsíce.
68. Podle ustanovení § 33 odst. 3 písm. k) zákona o drahách prohlášení o dráze obsahuje mimo jiné alespoň vzorový návrh ujednání *o sankčních platbách za narušení provozování drážní dopravy* a nevyužití přidělené kapacity dráhy, včetně nestranného způsobu mimosoudního řešení sporů týkajících se narušení provozování drážní dopravy.
69. Podle ustanovení § 23 odst. 8 zákona o drahách kategorie příčin narušení provozování drážní dopravy, minimální *rozsah údajů* předávaných při jeho vykazování mezi stranami smlouvy o provozování drážní dopravy na dráze celostátní nebo regionální anebo na veřejně přístupné vlečce a obsahové náležitosti plánu na odstranění příčin přetížení dráhy *stanoví prováděcí právní předpis*.
70. Podle ustanovení § 4 odst. 1 vyhlášky č. 76/2017 Sb. se příčiny narušení provozování drážní dopravy dělí na 1) příčiny na straně provozovatele dráhy, 2) příčiny na straně dopravce a 3) jiné příčiny. Kategorie příčin se dělí na podkategorie, ve kterých jsou jednotlivé příčiny vyjmenovány, přičemž tyto výčty v některých podkategoriích končí slovními spojeními „*jinou příčinou*“, „*z jiné příčiny*“ či „*jiné vnější příčiny*“.
71. Podle § 5 písm. b) vyhlášky č. 76/2017 Sb. do minimálního rozsahu údajů o narušení provozování drážní dopravy předávaných při jeho vykazování mezi smluvními stranami spadá i *doba trvání narušení, přehled vlaků dotčených odřeknutím nebo zpožděním s uvedením délky zpoždění* za období nejvýše

Shodu s prvopisem potvrzuje K.N.

1 měsíce a *hodnota zpoždění a prahové hodnoty*, při jejichž dosažení vznikne jedné či druhé straně smlouvy o provozování drážní dopravy povinnost úhrady sankčních plateb za narušení provozování drážní dopravy.

72. Soud si úvodem vypořádání této výkladové právní otázky dovolí připomenout zásady aplikace unijních a vnitrostátních právních předpisů. Je nesporné, že Směrnice není bezpodmínečně, přímo či před českými předpisy přednostně aplikovatelným právním předpisem, jelikož není předpisem primárního práva ani nařízením. Směrnice jsou typicky závazné pouze pro členské státy, a to pouze z hlediska výsledku, kterého má být dosaženo. Členské státy poté vydávají vlastní právní předpisy, kterými mají zaručit dosažení výsledku stanoveného unijními směrnici (transpozice směrnice). Směrnice mohou nabýt přímé účinnosti pouze v případě, že nejsou včas a řádně členskými státy transponovány. Orgány členských států však mají při aplikaci svých předpisů povinnost uplatňovat tzv. *eurokonformní výklad*, tedy aplikovat národní předpisy tak, aby bylo docíleno požadavků stanovených evropským právem (typicky směrnici). Tato povinnost je formulována a blíže specifikována i v judikatuře, např. v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 7. 2016, č. j. 9 Azs 95/2016-29, v jehož odůvodnění v bodu 25 soud konstatoval: „*Umožňují-li vnitrostátní interpretační techniky vyložit dané vnitrostátní ustanovení několika způsoby, má správní orgán, jakož i soud povinnost použít ten výklad, který je nejbližší smyslu a cíli odpovídajícího unijního ustanovení. Pokud je tedy ustanovení zákona nejasné, neurčité nebo není definováno, nelze ani určit, zda je se směrnicí v rozporu. Ze svého principu nemůže být nepřímý účinek nikdy contra legem. Jak bylo uvedeno výše, může však jít i v neprospěch jednotlivce.*“
73. Jelikož Směrnice byla do českého právního řádu transponována novelizací zákona o drahách a vyhláškou č. 76/2017 Sb., není nadána přímým účinkem. ÚPDI měl každopádně povinnost eurokonformního výkladu, v tomto případě povinnost přihlížet ke znění Směrnice při aplikaci zákona o drahách (i v případě přezkumu Prohlášení žalobkyně) a vyhlášky č. 76/2017 Sb.
74. Soud neshledal, že by ÚPDI v rámci přezkumu Prohlášení aplikoval Směrnici přímo. V obou rozhodnutích i ve svém vyjádření k podané žalobě ze Směrnice citoval a poukazoval na její obsah striktně za účelem výkladu zákona o drahách a cit. vyhlášky, což nelze označit jinak než jejich eurokonformním výkladem, který je projevem zcela přípustného a žádoucího *nepřímého* účinku směrnice. Námitka použití nepřipustného přímého účinku Směrnice je proto nedůvodná.
75. Soud proto přistoupil k výkladu zde rozhodných právních předpisů v jejich vzájemné souvztažnosti.
76. Zákon o drahách používá obecný pojem „*narušení provozování drážní dopravy*“ tam, kde Směrnice užívá konkrétnějšího označení „*zpoždění*“, stejně tak i vyhláška č. 76/2017 Sb., když vyjmenovává kategorie, podkategorie a jednotlivé příčiny *narušení provozování drážní dopravy*.
77. Žalobkyně si znění ustanovení § 4 vyhlášky č. 76/2017 Sb. vykládá tak, jde o kategorie příčin i jiné formy narušení provozování drážní dopravy, než je skutečně vzniklé zpoždění. Dokonce si vykládá jednotlivé příčiny jako „*skutkové podstaty*“ představující jednání, které lze samo o sobě sankcionovat, bez zohlednění, zda reálně vedly ke vzniku zpoždění.
78. Soud nepřehlédl konkrétní vyjmenované příčiny, aby posoudil, zda všechny mohou způsobit zpoždění – například chyba osoby řídící drážní dopravu, závada na koleji, plánované výluky, překročení doby zastavení vlaku, stávka či nepředvídatelné dopady počasí. Jak lze z právě uvedeného příkladného výčtu seznat, jedná se o příčiny, které všechny mohou, ale nemusí vést ke zpoždění, tedy soud nemá ze znění tohoto ustanovení důvod usuzovat, že by tvůrce vyhlášky (Ministerstvo dopravy) zamýšlel jiný význam „*narušení provozování drážní dopravy*“, než právě zpoždění, ale vyloučit to nelze.
79. Odpověď přináší až následující ustanovení § 5 téže vyhlášky. Pokud při *narušení provozování drážní dopravy* stanovuje vyhláška stranám *povinnost* předat si *vždy* údaje o vlacích dotčených *odřeknutím* či *zpožděním* s uvedením *délky zpoždění* a *hodnotu zpoždění a prahové hodnoty*, při jejichž dosažení vznikne

Shodu s prvopisem potvrzuje K.N.

povinnost úhrady sankčních plateb za *narušení provozování drážní dopravy*, nelze než pojem „narušení“, spojit se vznikem zpoždění či odřeknutí vlaku. Smluvní straně totiž vzniká povinnost úhrady sankce pouze v případě, že zpoždění dosáhne oné prahové hodnoty. Soud je názoru, že si nelze představit jinou *hodnotu* zpoždění, než právě čas jeho trvání, z čehož plyne, že *prahové hodnoty* stanovují, od jaké časové hodnoty zpoždění *v jednotkách času* vzniká povinnost úhrady sankce.

80. Pokud by Ministerstvo dopravy mínilo v § 5 narušením provozování drážní dopravy i situace, kdy nedojde ke zpoždění, soud předpokládá, že by údaje nutně na vzniku zpoždění závislé neuváděl jako povinné k předávání mezi smluvními stranami. Lze si představit, že by je do výčtu zahrnul, ale jistě by je alespoň doplnil podmiňovací vedlejší větou, například „*pokud ke vzniku zpoždění či k odřeknutí vlaku dojde*“ či podobně.
81. Soud tedy považuje za postavené najisto, že Ministerstvo dopravy ve vyhlášce č. 76/2017 Sb. užívá pojem „narušení provozování drážní dopravy“ pouze ve významu zpoždění či odřeknutí vlaku.
82. Žalobkyně však namítala, že jelikož je vyhláška podzákoným právním předpisem, nemůže žalobkyni stanovit povinnost, jelikož takovou schopností jsou nadány jediné zákony (čl. 4 Listiny základních práv a svobod). Jak správně podotkl žalovaný, zákon o drahách ve svém ustanovení § 23 odst. 8 zmocňuje Ministerstvo dopravy k vydání podzákoného právního předpisu, tedy i vyhlášky, ke stanovení mimo jiné i minimálního rozsahu údajů předávaných při vykazování narušení provozování drážní dopravy. Vyhláška tedy pouze rozvíjí, konkretizuje povinnost předávat určité informace v případě narušení provozování drážní dopravy, která je stanovena již zákonem o drahách. Nedochází tedy k porušení tohoto důležitého ústavního principu. Ani tuto námitku soud neshledal důvodnou.
83. Stejnou úvahou, tedy že zmíněná vyhláška rozvíjí a konkretizuje zákon o drahách, soud došel i k rozhodujícímu závěru, že narušení provozování drážní dopravy podle zákona o drahách znamená *jedině zpoždění či odřeknutí vlaku*, nikoli pouhou přítomnost rizikového faktoru, který ke zpoždění či odřeknutí *může* vést.
84. Eurokonformní výklad tento závěr rovněž podporuje. V pochybnostech o významu pojmů užitých v zákoně a vyhlášce je nahlédnutí do směrnice, kterou zákon transponuje, jedním z prvních vodítek. Jelikož Evropský parlament a Rada ve Směrnici užívají pojmu „zpoždění“ na místech, kterým odpovídají v zákoně o drahách a Vyhlášce č. 76/2017 Sb. místa, kde zákonodárce užil spojení „narušení provozování drážní dopravy“ (např. při kategorizaci příčin v písmenu c) bodu 2 přílohy VI Směrnice a v § 4 Vyhlášky č. 76/2017 Sb.), dávají tím jasnou odpověď na otázku výkladu tohoto ne příliš jasného slovního spojení, tedy že je nutno jej vykládat toliko ve významu „zpoždění“ a „odřeknutí vlaku“. Stejně tak lze dovodit, že „ujednání o sankčních platbách“ v § 33 odst. 3 písm. k) zákona o drahách odpovídá pojmu „systému odměňování výkonu“ v čl. 35 Směrnice, který ostatně žalobkyně sama užila ve svém Prohlášení. Směrnice i zákon stanovují, že do tohoto systému lze zahrnout sankční platby *pouze* za narušení provozování drážní dopravy, respektive zpoždění či odřeknutí vlaku, nebo za nevyužití přidělené kapacity dráhy.
85. Soud tedy nevěšel na interpretaci ustanovení zákona o drahách a vyhlášky č. 76/2017 Sb. žalobkyni a ztotožnil se s výkladem, který ÚPDI provedl v prvostupňovém i napadeném rozhodnutí.
86. *K otázce rozporu sporných sankcí se zákonem o drahách a jejich neužití po stanovené lhůtě*

Body 1 až 5 části C Přílohy D Prohlášení žalobkyně zněly:

„*Podmínky uplatnění a výše sankcí:*

1. Pokud dopravce uvede do SPIS o vlaku nesprávné údaje, které:

a) mohou negativně ovlivnit bezpečnost a plynulost provozu (zejména odlišná délka vlaku, než vlak ve skutečnosti má, chybné informace o přepravě mimořádné zásilky či nebezpečné věci), ubradí ve prospěch SŽDC 10 000 Kč (slovy: deset tisíc korun českých) za každý jednotlivý případ,

Shodu s prvopisem potvrzuje K.N.

b) sníží částku účtované ceny za použití dráhy jízdou vlaku (zejména uvedení nesprávného druhu dopravy, nižší hmotnosti, než vlak ve skutečnosti má, apod.),

uhradí ve prospěch SŽDC 1 000 Kč (slovy: jeden tisíc korun českých) za každý jednotlivý případ a případný rozdíl v platbě za použití dráhy jízdou vlaku.

2. Pokud dopravce neprodleně po zjištění neohlásí únik nebezpečné látky ve smyslu směrnice SŽDC č. 103 ze svých či jím přepravovaných drážních vozidel nebo z přepravovaného nákladu s negativním dopadem na životní prostředí, uhradí ve prospěch SŽDC 10 000 Kč (slovy: deset tisíc korun českých) za každý jednotlivý případ.

3. Pokud dopravce zařadí do svého vlaku drážní vozidlo, jehož nejvyšší dovolená rychlost je nižší, než je stanovená rychlost vlaku, uhradí ve prospěch SŽDC 1 000 Kč (slovy: jeden tisíc korun českých) za každý jednotlivý případ. V případech, kdy je v jízdním řádu vlaku ve stejném úseku trati uvedeno více stanovených rychlostí, postupuje SŽDC pro účely udělení sankce tak, že bere v úvahu nejnižší z hodnot stanovené rychlosti v tomto úseku, a sankci tedy uplatňuje pouze v tom případě, že je ve vlaku zařazeno drážní vozidlo, jehož nejvyšší dovolená rychlost je nižší, než je nejnižší hodnota stanovené rychlosti v daném úseku uvedená v jízdním řádu tohoto vlaku.

4. Pokud dopravce použije k jízdě drážní vozidlo, které bylo označeno zařízením pro diagnostiku závad jedoucích železničních vozidel indikátorem nekorektnosti jízdy (INJ), a je-li závada potvrzena neprodleně provedenou prohlídkou vozidla nebo jedná-li se o opakované označení stejné závady u totožného vozidla, uhradí ve prospěch SŽDC 500 Kč (slovy: pět set korun českých) za každý jednotlivý případ. Sledované období pro tyto případy činí 3 po sobě jdoucí kalendářní měsíce. Dopravce a SŽDC jsou povinni si v případě šetření ohledně (ne)potvrzení indikované závady poskytnout součinnost.

5. Pokud SŽDC neoprávněně vyfakturuje cenu za žádost o přidělení kapacity dráhy, uhradí ve prospěch dopravce 1 000 Kč (slovy: jeden tisíc korun českých) za každý jednotlivý případ.“

87. Sankce podle bodu 1 části C Přílohy D Prohlášení postihuje pokutou uvedení nesprávných údajů do systému SPIS. Jelikož je nesporné, že uvedení nesprávných údajů nemusí nutně vést ke vzniku zpoždění nebo odřeknutí vlaku, nelze najisto stanovit sankci za narušení provozování dráhy ani sankci za nevyužití přidělené kapacity dráhy, Prohlášení je tudíž v tomto rozsahu v rozporu s ustanovením § 33 odst. 3 písm. k) zákona o drahách, podle kterého lze do systému odměňování výkonu zařadit pouze sankce za narušení provozování dráhy a sankce za nevyužití přidělené kapacity dráhy.
88. Sankce podle bodu 2 části C Přílohy D Prohlášení postihuje pokutou neprodleně neohlášení úniku nebezpečné látky. Jelikož je nesporné, že neprodleně neohlášení úniku nebezpečné látky nemusí nutně vést ke vzniku zpoždění nebo odřeknutí vlaku, nelze najisto stanovit sankci za narušení provozování dráhy ani sankci za nevyužití přidělené kapacity dráhy, Prohlášení je tudíž v tomto rozsahu v rozporu s ustanovením § 33 odst. 3 písm. k) zákona o drahách, podle kterého lze do systému odměňování výkonu zařadit pouze sankce za narušení provozování dráhy a sankce za nevyužití přidělené kapacity dráhy.
89. Sankce podle bodu 3 části C Přílohy D Prohlášení postihuje pokutou zařazení drážního vozidla, jehož nejvyšší dovolená rychlost je nižší, než je stanovená rychlost vlaku. Jelikož je nesporné, že zařazení takového drážního vozidla do vlaku nemusí nutně vést ke vzniku zpoždění nebo odřeknutí vlaku, nelze najisto stanovit sankci za narušení provozování dráhy ani sankci za nevyužití přidělené kapacity dráhy, Prohlášení je tudíž v tomto rozsahu v rozporu s ustanovením § 33 odst. 3 písm. k) zákona o drahách, podle kterého lze do systému odměňování výkonu zařadit pouze sankce za narušení provozování dráhy a sankce za nevyužití přidělené kapacity dráhy.
90. Sankce podle bodu 4 části C Přílohy D Prohlášení postihuje pokutou použití drážního vozidla, které bylo označeno diagnostickým zařízením indikátorem nekorektnosti jízdy (INJ), pokud byla tato závada potvrzena či indikována opakovaně. Jelikož je nesporné, že použití takového vozidla nemusí nutně vést ke vzniku zpoždění nebo odřeknutí vlaku, nelze najisto stanovit sankci za narušení provozování dráhy ani sankci za nevyužití přidělené kapacity dráhy, Prohlášení je tudíž

Shodu s prvopisem potvrzuje K.N.

v tomto rozsahu v rozporu s ustanovením § 33 odst. 3 písm. k) zákona o drahách, podle kterého lze do systému odměňování výkonu zařadit pouze sankce za narušení provozování dráhy a sankce za nevyužití přidělené kapacity dráhy.

91. Sankce podle bodu 5 části C Přílohy D Prohlášení postihuje pokutou nesprávnou fakturaci ceny za žádost o přidělení kapacity dráhy. Jelikož je nesporné, že nesprávná fakturace této ceny nemůže mít žádný vliv na zpoždění nebo odřeknutí vlaku, nelze najisto stanovit sankci za narušení provozování dráhy ani sankci za nevyužití přidělené kapacity dráhy, Prohlášení je tudíž v tomto rozsahu v rozporu s ustanovením § 33 odst. 3 písm. k) zákona o drahách, podle kterého lze do systému odměňování výkonu zařadit pouze sankce za narušení provozování dráhy a sankce za nevyužití přidělené kapacity dráhy.
92. Z uvedených důvodů Městský soud shledal závěr ÚPDI o rozporu těchto bodů Prohlášení se zákonem o drahách za správný a jejich zrušení za souladné se zákonem.
93. Soud žalobu neshledal důvodnou a proto ji podle ustanovení § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl, jak je uvedeno ve výroku I.
94. Výrok II. o nákladech řízení je dán ustanovením § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobkyně neměla ve věci úspěch, soud jí proto nepřiznal náhradu nákladů řízení, a žalovanému nad rámec jeho běžné činnosti náklady v souvislosti s řízením u soudu nevznikly.
95. Výrok III. o nákladech řízení osoby zúčastněné na řízení se opírá o ustanovení § 60 odst. 5 s. ř. s., když této osobě soud v řízení neuložil žádnou povinnost, tudíž jí ani nevznikly náklady v souvislosti s plněním povinnosti, která by byla soudem uložena.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních 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.

Praha 28. srpna 2025

JUDr. Naděžda Řeháková v . r.
předsedkyně senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje K.N.