



UOHSX00JYVYQ

PŘEDSEDA ÚŘADU PRO OCHRANU HOSPODÁŘSKÉ SOUTĚŽE



ROZHODNUTÍ

Spisová značka: ÚOHS-R0082/2024/DI

Číslo jednací: ÚOHS-27081/2024/164

Brno 12. 7. 2024

V řízení o rozkladech, které proti rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 22. 4. 2024 sp. zn. ÚOHS-S0220/2024/PD, č. j. ÚOHS-16325/2024/451, jež bylo vydáno ve věci posouzení souladu Prohlášení o dráze celostátní a dráhách regionálních, platné pro přípravu jízdního řádu 2025 a pro jízdní řád 2025 účinného od 14. 12. 2023 vydaného **Správou železnic, státní organizací**, se sídlem Dlážďená 1003/7, 110 00 Praha 1, IČO 70994234 se zákonem č. 266/1994 Sb., o dráhách, ve znění pozdějších předpisů,

podali účastníci řízení

- společnost **IDS CARGO a.s.**, se sídlem Albertova 229/21, Nová Ulice, 779 00 Olomouc, IČO 27820017,
- společnost **KŽC Doprava, s.r.o.**, IČO 27423069, Praha 9 - Koloděje, Meinlinova 336, PSČ 19016 zastoupená Mgr. Jiřím Pourem, advokátem, ev. č. ČAK 19231, coLEGAL, s.r.o., advokátní kancelář, se sídlem Pernerova 697/35, 186 00 Praha 8 – Karlín,
- společnost **ARRIVA vlaky s.r.o.**, se sídlem Křižíkova 148/34, Karlín, 186 00 Praha 8, IČO 28955196, zastoupená Svazem osobních železničních dopravců, z.s., se sídlem Křižíkova 148/34, Karlín, 186 00 Praha 8, IČO 14224500,
- společnost **Gepard Express, SE**, se sídlem Jezuitská 6/1, 602 00 Brno, IČO 08071888

- a společnost **Východočeská dráha s.r.o.**, se sídlem Hýblova 546, 546 02 Česká Třebová, IČO 07342136

jsem podle ustanovení § 152 odst. 6 písm. a) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů a na návrh rozkladové komise

rozhodl takto:

Rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 22. 4. 2024 sp. zn. ÚOHS-S0220/2024/PD, č. j. ÚOHS-16325/2024/451 **ruším** a věc **vracím** Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže k novému projednání.

ODŮVODNĚNÍ

I. Napadené rozhodnutí

1. Úřad pro ochranu hospodářské soutěže (dále též „**Úřad**“ nebo „**prvostupňový orgán**“) jako orgán příslušný k výkonu státní správy ve věcech drah podle § 54 odst. 1 zákona č. 266/1994 Sb., o dráhách, ve znění pozdějších předpisů (dále též „**zákon o dráhách**“) vydal ve správním řízení sp. zn. ÚOHS-S0220/2024/PD vedeném ve věci posouzení souladu prohlášení o dráze se zákonem o dráhách (§ 34e zákona o dráhách) dne 22. 4. 2024 rozhodnutí č. j. ÚOHS-16325/2024/451 (dále též „**napadené rozhodnutí**“), v jehož jediném výroku podle ust. § 34e zákona o dráhách rozhodl, že Prohlášení o dráze celostátní a dráhách regionálních, platné pro přípravu jízdního řádu 2025 a pro jízdní řád 2025 účinné od 14. 12. 2023 (dále též „**prohlášení o dráze 2025**“) vydané Správou železnic, státní organizací, se sídlem Dlážděná 1003/7, 110 00 Praha 1, IČO 70994234 (dále též „**Správa železnic**“) není v rozporu s § 33 odst. 1 zákona o dráhách. Uvedené správní řízení bylo dne 11. 3. 2024 zahájeno na návrh společnosti KŽC Doprava, s.r.o., IČO 27423069, se sídlem Meinlinova 336, 19016 Praha 9 – Koloděje (dále též „**KŽC Doprava**“).
2. Proti napadenému rozhodnutí podali rozklad následující účastníci řízení:
 - dne 3. 5. 2024 IDS CARGO a.s., se sídlem Albertova 229/21, Nová Ulice, 779 00 Olomouc, IČO 27820017 (dále též „**IDS CARGO**“),
 - dne 6. 5. 2024 společnost KŽC Doprava, s.r.o.,
 - dne 20. 5. 2024 společnost ARRIVA vlaky s.r.o., se sídlem Křižíkova 148/34, Karlín, 186 00 Praha 8, IČO 28955196 (dále též „**ARRIVA vlaky**“), zastoupená Svazem osobních železničních dopravců, z.s., se sídlem Křižíkova 148/34, Karlín, 186 00 Praha 8, IČO 14224500,
 - dne 21. 5. 2024 společnost Gepard Express, SE, se sídlem Jezuitská 6/1, 602 00 Brno, IČO 08071888 (dále též „**Gepard Express**“) a
 - dne 24. 5. 2024 společnost Východočeská dráha s.r.o., se sídlem Hýblova 546, 546 02 Česká Třebová, IČO 07342136 (dále též „**Východočeská dráha**“).

II. Rozklady

3. Ve svém rozkladu společnost IDS CARGO namítá, že Úřad porušil její právo seznámit se s podklady rozhodnutí a vyjádřit se k nim. IDS CARGO v této souvislosti upozorňuje, že Oznámení o ukončení dokazování (dále též „**oznámení**“) ze dne 12. 4. 2024 č. j. ÚOHS-15204/2024/451, které bylo vydáno v rámci správního řízení sp. zn. ÚOHS-S0220/2024/PD, je zmatečné, neboť obsahuje dvě rozdílné lhůty pro vyjádření, nejprve je pro vyjádření stanovena lhůta 5 dnů od doručení oznámení a následně je stanovena lhůta 5 dnů pro podání žádosti o nahlédnutí do spisu a návazně k tomu je pro podání vyjádření dána lhůta v délce 2 dnů ode dne seznámení se s podklady rozhodnutí.
4. Společnosti IDS CARGO bylo uvedené oznámení doručeno dne 15. 4. 2024, a v souladu s § 40 odst. 1 písm. c) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále též „**správní řád**“) tak mohla požádat o nahlédnutí do spisu až do 22. 4. 2024 23:59. Tím, že bylo napadené rozhodnutí vydáno již před uplynutím této lhůty, byla společnosti IDS CARGO upřena její práva. Společnost IDS CARGO v této souvislosti poukazuje na nález Ústavního soudu ze dne 12. 10. 2000 sp. zn. III. ÚS 58/2000 a na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 1. 2017 č. j. 5 Azs 229/2016-44.
5. V petitu svého rozkladu společnost IDS CARGO navrhuje, aby předseda Úřadu rozhodl tak, že se napadené rozhodnutí ruší a věc se vrací k novému projednání.
6. Společnost KŽC Doprava ve svém rozkladu předně namítá, že Úřad nesprávně vymezil účastníky řízení. Úřad zveřejnil oznámení o zahájení řízení na úřední desce, čímž dal najevo, že toto řízení považuje za řízení s velkým počtem účastníků ve smyslu § 144 správního řádu, což Úřad stvrdil tím, že na úřední desce zveřejnil i napadené rozhodnutí. Úřad však fakticky jednal jako s účastníky řízení pouze s těmi subjekty, které v řízení učinily konkrétní procesní kroky. Tento nesprávný postup Úřadu se pak projevil v omezení práv účastníků řízení. Oznámení o ukončení dokazování nebylo zveřejněno na úřední desce. Účastníci řízení, kterým toto oznámení nebylo zasláno do datové schránky, tak vůbec neměli možnost se seznámit s podklady rozhodnutí a vyjádřit se k nim. Tím Úřad neposkytl účastníkům řízení možnost se vyjádřit k podkladům rozhodnutí dle § 36 odst. 3 správního řádu, což je naprosto zásadní procesní pochybení.
7. Společnost KŽC Doprava dále obdobně jako společnost IDS CARGO dovozuje, že Úřad v oznámení o ukončení dokazování stanovil účastníkům řízení 2 vzájemně rozporné lhůty a následně nedodržel ani tu kratší z nich, když napadené rozhodnutí vydal před jejím uplynutím. Úřad svým postupem upřel práva na vyjádření stanoviska před vydáním rozhodnutí ve věci desítkám účastníků řízení, a to i včetně těch, kteří v řízení aktivně vystupovali. Tato procesní vada je v této fázi řízení nezhojitelná.
8. Společnost KŽC Doprava dále tvrdí, že Úřad v napadeném rozhodnutí protiprávně rozšířil předmět řízení tak, že v napadeném rozhodnutí posuzoval soulad prohlášení o dráze 2025 jako celku se zákonem o dráhách, ačkoliv společnost KŽC Doprava coby žadatel požadovala toliko posouzení souladu Přílohy G prohlášení o dráze (dále též „**příloha G**“) se zákonem o dráhách, což zakládá nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí.
9. Společnost KŽC Doprava dále namítá, že se Úřad vůbec nezabýval jejím podáním označeným jako Doplnění Návrhu, které bylo Úřadu doručeno dne 22. 4. 2024 v 09:29:29, ačkoliv bylo

napadené rozhodnutí vydáno i podepsáno až poté, co byl Úřadu uvedený přípis doručen. To zakládá nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí.

10. Společnost KŽC Doprava dále poukazuje na nesprávné vymezení rozsahu přezkumu prohlášení o dráze 2025. Povinností Úřadu je posuzovat zákonnost pravidel stanovených v prohlášení o dráze 2025 v plném rozsahu, tj. zda jsou nediskriminační, transparentní, spravedlivá a v souladu s právem Unie i právem národním. Soustředil-li se Úřad pouze na otázku diskriminace, a to ještě velmi formálním způsobem, postupoval nesprávně. Společnost KŽC Doprava se v této souvislosti dovolává přímého účinku Směrnice Evropského parlamentu a rady 2012/34/EU ze dne 21. listopadu 2012 o vytvoření jednotného evropského železničního prostoru (dále též „**směrnice 2012/34/EU**“).
11. Společnost KŽC Doprava dále namítá nesprávný závěr Úřadu ohledně nemožnosti uplatňovat námitky týkající se postupu státu při implementaci ETCS (European Train Control System, dále též „**ETCS**“) v řízení o posouzení zákonnosti prohlášení o dráze. Pokud je zavedení výhradního provozu opatřením státu, který jej realizuje prostřednictvím Správy železnic, a jedinou možnou procesní obranou proti nezákonnému zavedení výhradního provozu pod dohledem ETCS je napadení příslušné části prohlášení o dráze, je zcela logické, že Úřad musí při posouzení návrhu společnosti KŽC Doprava zohledňovat nejen izolovaně text prohlášení o dráze 2025, ale celkové jednání státu v otázce zavádění ETCS na české železniční síti.
12. Ve svém rozkladu dále společnost KŽC Doprava konstatuje nesprávnost závěru Úřadu ohledně diskriminační povahy přílohy G a dovozuje, že s posuzováním splnění podmínek existence nepřímé diskriminace se Úřad vypořádal nedostatečně a nesprávně.
13. Společnost KŽC Doprava rovněž dovozuje nesprávnost závěru Úřadu ohledně netransparentnosti a nepředvídatelnosti zavádění výhradního provozu pod dohledem ETCS.
14. V petitu svého rozkladu společnost KŽC Doprava navrhuje, aby předseda Úřadu Rozhodnutí zrušil, věc vrátil k novému projednání Úřadu a v odůvodnění tohoto rozhodnutí vyslovil právní názor, že kapitoly 3, 6, 7 a 8 přílohy G prohlášení o dráze 2025 jsou v rozporu s § 33 odst. 1 zákona o dráhách a se směrnicí 2012/34/EU.
15. Společnost ARRIVA vlaky ve svém rozkladu kritizuje změnu dosavadní praxe týkající se účastenství v řízení o zákonnosti prohlášení o dráze a dovozuje, že zúžením okruhu účastníků došlo ze strany Úřadu k hrubému porušení § 27 správního řádu.
16. Společnost ARRIVA vlaky dále namítá nepřípustně široký předmět řízení, ten Úřad vymezil jako přezkoumávání celého prohlášení o dráze 2025, ačkoliv měl Úřad přezkoumávat toliko kapitoly 3, 6, 7 a 8 přílohy G.
17. Společnost ARRIVA vlaky rovněž poukazuje na okolnost, že oznámení o ukončení dokazování nebylo zveřejněno na úřední desce Úřadu. Ve spojení s nesprávným vymezením účastníků řízení se tak Úřad dopustil hrubé procesní chyby, neboť nedoručil oznámení o ukončení dokazování všem účastníkům řízení a neumožnil jim vyjádřit se k podkladům pro vydání rozhodnutí.
18. V petitu svého rozkladu společnost ARRIVA vlaky předsedovi Úřadu navrhuje, aby napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil k novému projednání orgánu prvního stupně k novému projednání.

19. Společnost Gepard Express vytýká Úřadu omezení práv účastníků řízení. Úřad porušil svou povinnost stanovenou v § 36 odst. 3 správního řádu dát účastníkům řízení možnost se před vydáním rozhodnutí ve věci vyjádřit k podkladům rozhodnutí, neboť Úřad nevydal žádné usnesení, kterým by účastníkům řízení stanovil lhůtu k podávání návrhů dle § 36 odst. 1 správního řádu, ani oznámení o možnosti seznámit se s podklady rozhodnutí a vyjádření se k nim dle § 36 odst. 3 správního řádu.
20. Společnost Gepard Express dále Úřadu vytýká vady rozhodnutí. Úřad řádně nevypořádal jednotlivé námitky předložené společností KŽC Doprava, vycházel z jak skutkově, tak i právně nesprávných závěrů, a v důsledku toho přijal nesprávné rozhodnutí. Společnost Gepard Express považuje za nesprávný závěr Úřadu, že v rámci přezkumu zákonnosti prohlášení o dráze se musí zabývat pouze prohlášením o dráze jako takovým bez přihlídnutí k postupu státu při implementaci ETCS na českou železnici. Úřad dále vykládá termín „nediskriminační pravidla“ dle § 33 odst. 1 zákona o dráhách velmi restriktivně, ačkoliv je to v přímém rozporu s dosavadní rozhodovací praxí Úřadu pro přístup k dopravní infrastruktuře (dále též „ÚPDI“) i směrnici 2012/34/EU.
21. Společnost Gepard Express rovněž namítá, že prohlášení o dráze není v souladu s platným Národním implementačním plánem ERTMS z roku 2017, když stanoví termíny pro zavedení výhradního provozu na řadě tratí, které v Národním implementačním plánu nebyly vůbec předvídány (ačkoliv měl Národní implementační plán vymezit všechny takto dotčené tratě na období 15 let, tj. do roku 2032), a zdůrazňuje, že žádný předpis státům (potažmo Správě železnic) neukládá povinnost zavést výhradní provoz tak, jak je to činěno v České republice.
22. V petitu svého rozkladu společnost Gepard Express předsedovi Úřadu navrhuje, aby napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil k novému projednání orgánu prvního stupně.
23. Společnost Východočeská dráha ve svém rozkladu vyslovuje souhlas s námitkami uplatněnými společností KŽC Doprava. Dále namítá omezení práv účastníků řízení, zveřejnění napadeného rozhodnutí pro ni bylo překvapením, neboť nedostala možnost seznámit se s podklady řízení, což je v rozporu s § 36 odst. 3 správního řádu. Úřad nevydal usnesení, kterým by stanovil lhůtu k podání návrhů dle § 36 odst. 1 správního řádu.
24. Společnost Východočeská dráha namítá, že Úřad řádně nevypořádal jednotlivé námitky předložené společností KŽC Doprava. Dále je nesprávný závěr Úřadu, že v rámci přezkumu zákonnosti prohlášení o dráze se musí zabývat pouze prohlášením o dráze jako takovým bez přihlídnutí k postupu státu při implementaci ETCS na českou železnici.
25. Úřad dále vykládá termín „nediskriminační pravidla“ dle § 33 odst. 1 zákona o dráhách velmi restriktivně, ačkoliv je to v přímém rozporu s dosavadní rozhodovací praxí Úřadu pro přístup k dopravní infrastruktuře i směrnici 2012/34/EU.
26. Společnost Východočeská dráha rovněž dovozuje nesprávnost závěru Úřadu ohledně netransparentnosti a nepředvídatelnosti zavádění výhradního provozu pod dohledem ETCS.
27. V petitu svého rozkladu společnost Východočeská dráha předsedovi Úřadu navrhuje, aby napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil k novému projednání orgánu prvního stupně.
28. Úřad rovněž obdržel rozklad podaný Svazem osobních železničních dopravců, z.s., se sídlem Křižíkova 148/34, Karlín, 186 00 Praha 8, IČO 14224500. Vzhledem k tomu, že Svaz osobních železničních dopravců, z.s. není účastníkem řízení sp. zn. ÚOHS-S0220/2024/PD, bylo ve věci

tohoto rozkladu vydáno samostatné rozhodnutí předsedy Úřadu, kterým byl tento rozklad zamítnut jako nepřijatelný.

III. Řízení o rozkladech

29. Správní orgán prvního stupně neshledal důvody pro postup podle ustanovení § 87 správního řádu, a proto v souladu s ustanovením § 88 odst. 1 správního řádu předal spis spolu se svým stanoviskem orgánu rozhodujícímu o rozkladu.
30. Podle ustanovení § 89 odst. 2 správního řádu jsem přezkoumal v celém rozsahu soulad napadeného rozhodnutí a řízení, které vydání rozhodnutí předcházelo, s právními předpisy, jakož i správnost napadeného rozhodnutí, tu však toliko v rozsahu námitek uplatněných v rozkladu, popřípadě vyžadoval-li to veřejný zájem, přičemž jsem dospěl k závěrům uvedeným v dalších částech odůvodnění tohoto rozhodnutí.

IV. Přezkum napadeného rozhodnutí

31. Před vlastním vypořádáním námitek účastníků řízení považuji za vhodné poukázat na okolnost, že se námitky do značné míry překrývají. Námitky uvedené v rozkladech proto vypořádám souhrnně, a to na základě principu, že povinnost řádně odůvodnit rozhodnutí nelze mechanicky ztotožňovat s povinností poskytnout podrobnou odpověď na každý jednotlivý argument. Odpověď na základní námitky v sobě může v některých případech konzumovat i odpověď na některé námitky dílčí a související.
32. Po přezkoumání napadeného rozhodnutí a předcházejícího správního řízení z moci úřední i na základě námitek vznesených v rozkladech konstatuji, že napadené rozhodnutí i předcházející správní řízení je zatíženo několika procesními vadami, které mne vedly ke zrušení napadeného rozhodnutí a vrácení věci prvostupňovému orgánu k novému projednání, jak je uvedeno ve výroku tohoto rozhodnutí. Pokládám ovšem za potřebné, abych se pro účely dalšího řízení vyjádřil i k některým dalším námitkám vzneseným účastníky řízení.

Předmět řízení

33. V rámci přezkumu řízení, které vydání napadeného rozhodnutí předcházelo, se v první řadě budu zabývat samotným předmětem tohoto řízení. Z oznámení o zahájení řízení sp. zn. ÚOHS-S0220/2024/PD¹ není *prima facie* jednoznačně patrné, co je předmětem správního řízení. V prvním odstavci tohoto dokumentu Úřad uvádí, že se řízení vede „*ve věci posouzení souladu Prohlášení o dráze celostátní a regionální platné pro přípravu jízdního řádu 2025 a jízdní řád 2025, účinného od 14. 12. 2023, se zákonem o dráhách*“. Z oznámení o zahájení řízení dále vyplývá, že se správní řízení zahajuje na návrh společnosti KŽC Doprava. Jak ovšem plyne z návrhu na zahájení řízení společnosti KŽC Doprava², předmětem správního řízení má být posouzení souladu kapitol 3,6,7,8 přílohy G, nikoliv posouzení celého prohlášení o dráze 2025 se zákonem o dráhách, což ostatně konstatuje i sám Úřad v dalších částech oznámení o zahájení řízení. Dle ust. § 34e odst. 1 věty první zákona o dráhách Úřad na návrh žadatele o přidělení kapacity dráhy nebo z moci úřední rozhodne, zda některá z částí zveřejněného prohlášení o dráze není v rozporu se zákonem o dráhách. Řízení

¹ Viz dokument č. j. ÚOHS-12441/2024/441, který tvoří součást správního spisu sp. zn. ÚOHS-S0220/2024/PD.

² Viz dokument č. j. ÚOHS-10757/2024/400, který tvoří součást správního spisu sp. zn. ÚOHS-S0220/2024/PD.

sp. zn. ÚOHS-S0220/2024/PD je řízením zahájeným na návrh, text oznámení o zahájení řízení nemá vliv na jeho předmět, ten je stanoven již v návrhu.

34. Předmětem tohoto správního řízení je tedy posouzení uvedených kapitol přílohy G se zákonem o dráhách, nikoliv posouzení prohlášení o dráze 2025 jako celku. Takovémuto předmětu správního řízení odpovídá odůvodnění napadeného rozhodnutí, kde se posuzují předmětné kapitoly přílohy G. Výrok napadeného rozhodnutí ovšem předmětu řízení neodpovídá, ve výroku napadeného rozhodnutí Úřad uvádí, že „*Prohlášení o dráze celostátní a regionální platné pro přípravu jízdního řádu 2025 a jízdní řád 2025, účinného od 14. 12. 2023 vydané Správou železnic, státní organizací, se sídlem Dlážděná 1003/7, 110 00 Praha 1, IČO 70994234 není v rozporu s § 33 odst. 1 zákona č. 266/1994 Sb., o dráhách.*“ Výrok napadeného rozhodnutí tedy již z tohoto důvodu nemůže v rámci druhostupňového přezkumu obstát, a proto jej musím jako nezákonný zrušit a věc vrátit prvostupňovému orgánu k novému projednání.
35. Dále konstatuji, že z napadeného rozhodnutí není patrné, jaké znění posuzovaných kapitol přílohy G vlastně bylo předmětem správního řízení. Předně je třeba uvést, že obsahem spisu sp. zn. ÚOHS-S0220/2024/PD není žádné znění přílohy G. Příloha G přitom doznala od svého zveřejnění k datu vydání napadeného rozhodnutí několika změn, a to nejprve s účinností od 11. 2. 2024 a dále s účinností od 1. 6. 2024. Návrh společnosti KŽC Doprava byl Úřadu zaslán až po 11. 2. 2024, tedy až po účinnosti prvního okruhu změn přílohy G. V návrhu není uvedeno výslovně, které znění přílohy G má být předmětem řízení. Z návrhu lze dovodit, že společnost KŽC Doprava dovozuje rozpor se zákonem o dráhách přílohy G k prohlášení o dráze 2025 ve znění změn účinných od 11. 2. 2024, neboť společnost KŽC Doprava m. j. v bodech 88 a násl. výslovně brojí proti textu přílohy G, který byl v rámci změn účinných od 11. 2. 2024 doplněn. Ve výroku napadeného rozhodnutí však není uvedeno, jaké znění je vlastně předmětem přezkumu.³ Tato okolnost představuje vadu řízení, kterou bude potřeba v rámci dalšího řízení napravit tak, že prvostupňový orgán učiní součástí správního spisu posuzované znění přílohy G (ať již jako součást celého prohlášení o dráze 2025 nebo samostatně) a ve výroku rozhodujícím o předmětu řízení uvede, jaké znění předmětné přílohy posuzoval.
36. Pro úplnost dodávám, že z judikturních závěrů plyne, že okolnost, že posuzované znění prohlášení o dráze není součástí správního spisu, nemusí mít nutně za následek nezákonnost rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost. Ve svém rozsudku ze dne 28. 5. 2024, č. j. 18 A 6/2023-113 Městský soud v Praze ve věci přezkumu rozhodnutí dle § 34e zákona o dráhách uvedl, že „*[p]okud jde o text předmětného čl. 6.2 Prohlášení o dráze, to se má dle žalobkyně nacházet ve správním spise. Jakkoli jej soud v předloženém listinném spise nenalezl, rovněž znění tohoto ustanovení není mezi stranami sporné; text je zřejmý jak z obou správních rozhodnutí, tak z podání žalobkyně.*“ Městský soud v Praze v citované věci nedovodil, že by snad uvedené opomenutí mělo zakládat nepřezkoumatelnost soudem posuzovaných rozhodnutí, skutkový stav byl ovšem odlišný od nyní posuzované věci, neboť neexistovaly nejasnosti ohledně předmětu přezkumu. Pro účely nyní projednávané věci je ovšem bezpředmětné, abych zkoumal, zda se i nyní jedná o vadu, která nemá za následek nezákonnost rozhodnutí, neboť napadené rozhodnutí jako nezákonné ruším z jiných důvodů.

³ V odůvodnění napadeného rozhodnutí jsou nicméně shrnuty i ty námitky, kterými společnost KŽC Doprava brojila proti textu přílohy G vloženému s účinností od 11. 2. 2024.

37. V rámci přezkumu napadeného rozhodnutí jsem se dále zabýval otázkou, zda prvostupňový orgán ve výroku napadeného rozhodnutí vyčerpal celý předmět správního řízení. Jak jsem již uvedl výše, v jediném výroku napadeného rozhodnutí je uvedeno, že „*Prohlášení o dráze celostátní a regionální platné pro přípravu jízdního řádu 2025 a jízdní řád 2025, účinného od 14. 12. 2023 vydané Správou železnic, státní organizací, se sídlem Dlážděná 1003/7, 110 00 Praha 1, IČO 70994234 není v rozporu s § 33 odst. 1 zákona č. 266/1994 Sb., o dráhách.*“ Úřad ovšem dle § 34e odst. 1 zákona o dráhách v rámci své působnosti posuzuje soulad určité části prohlášení o dráze se zákonem o dráhách jako s celkem, nikoliv pouze s § 33 odst. 1 zákona o dráhách, jak vyplývá z výroku napadeného rozhodnutí. Zákon v uvedeném ustanovení výslovně hovoří o posuzování souladu „*s tímto zákonem*“. To potvrzuje i rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 28. 5. 2024, č.j. 18 A 6/2023-113, kde bylo judikováno, cit.: „*ÚPDI (nyní ÚOHS) je přitom podle § 34e odst. 1 drážního zákona oprávněn prohlášení hodnotit ve vztahu k drážnímu zákonu jako celku, nikoli jen některým ustanovením.*“ Pro úplnost soud neopomněl předeslat, že je to pochopitelně myšleno *ve vztahu k jádru své činnosti – přístupu k dopravní infrastruktuře*. Úkolem Úřadu je tak posoudit v mezích své působnosti a **v rozsahu podaného návrhu** (nikoliv pouze ve smyslu namítaných částí prohlášení o dráze, ale také v rozsahu tvrzených vad tohoto prohlášení) soulad napadené části prohlášení o dráze se zákonem o dráhách. Aby tedy znění výroku rozhodnutí odpovídalo předmětu správního řízení v případě, že posuzovaná část prohlášení o dráze není v rozporu se zákonem o dráhách, musí zde být uvedeno, že posouzení bylo provedeno (v rozsahu žádosti) ve vztahu k zákonu o dráhách, nikoli pouze ve vztahu k jedinému jeho ustanovení. Tím, že se Úřad v posuzované věci omezil pouze na konstataci souladu (neexistence rozporu) toliko s jediným ustanovením zákona o dráhách, zatížil napadené rozhodnutí vadou, která je jedním z důvodů, proč napadené rozhodnutí nemohu potvrdit.
38. V návaznosti na popsané vady výroku napadeného rozhodnutí bych ve stručnosti shrnul to, co je předmětem daného typu správního řízení. Předmět správního řízení o žádosti je určen obsahem žádosti. Rozsah pravomoci Úřadu k přezkumu prohlášení o dráze se vztahuje k zákonu o dráhách v rozsahu jemu svěřené pravomoci. Věcný rozsah přezkumu je proto dán tvrzeními, která jsou v návrhu žadatele v souladu s § 34e odst. 2 zákona o dráhách uvedena. Právní kvalifikace provedená žadatelem není pro Úřad závazná, neboť je právě úkolem Úřadu podřadit tvrzení žadatele pod odpovídající právní normu. V rámci řízení o žádosti ovšem nelze věcně přezkoumávat jiné aspekty posuzované části prohlášení o dráze, které jdou nad rámec tvrzení (návrhu) žadatele, neboť to není předmětem daného řízení. Pokud by Úřad při přezkumu předmětu řízení dovodil, že je namístě přezkoumat zákonnost prohlášení o dráze nad rámec předmětu řízení, musel by za účelem takového přezkumu zahájit z moci úřední nové správní řízení.
39. Předmět řízení je tak věcně definován obsahem návrhu žadatele, přičemž právní kvalifikace provedená žadatelem není pro Úřad závazná. Právní kvalifikaci těchto tvrzení provádí Úřad ve vztahu k zákonu o dráhách jako celku a následně vyhodnocuje soulad prohlášení o dráze ve světle tvrzení žadatele. Úřad se tedy nutně nezabývá veškerými aspekty žadatelem napadené části prohlášení o dráze, neboť je omezen tvrzeními žadatele (návrhem). Výsledkem takového posouzení je pak buď shledání porušení konkrétních ustanovení zákona o dráhách, nebo závěr o tom, že rozpor se zákonem o dráhách nebyl shledán.

40. Obdobně je tomu v případech, kdy Úřad posuzuje postup zadavatele v zadávacím řízení (podle zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, ve znění pozdějších předpisů). V těchto řízeních Úřad posuzuje pouze ty úkony a ta tvrzení, která navrhovatel přednesl v návrhu, přičemž Úřad ve svém rozhodnutí o návrhu vyslovuje závěr, zda zadavatel postupoval v souladu se zákonem, či nikoliv. Úřad však nepřezkoumává soulad všech úkonů zadavatele, ani např. celé zadávací dokumentace, ale toliko těch částí a těch porušení, která byla napadena návrhem. Není tak vyloučeno, že bude podán jiný návrh, který bude mířit na jiné úkony, jiná pochybení téhož zadavatele v témže zadávacím řízení, přičemž závěr Úřadu pak může být v takovém případě i odlišný od předchozího případu, aniž by to znamenalo rozpor s předchozím rozhodnutím (posouzením) Úřadu.
41. Závěr Úřadu, že prohlášení o dráze není v rozporu se zákonem o drahách, tak znamená překážku věci rozsouzené pouze v mezích návrhu, v rozsahu námitek tam uvedených.

Vymezení účastníků řízení

42. Společnost KŽC Doprava dovozuje, že řízení sp. zn. ÚOHS-S0220/2024/PD bylo zahájeno jakožto řízení s velkým počtem účastníků ve smyslu § 144 správního řádu. Jak plyne ze správního řádu, je s tímto typem řízení m.j. spojena možnost uvědomit veřejnou vyhláškou účastníky správního řízení o zahájení správního řízení. Dále platí, že s výjimkou účastníků řízení uvedených v § 27 odst. 1 správního řádu lze v rámci správního řízení účastníkům řízení doručovat veřejnou vyhláškou písemnosti, a to včetně rozhodnutí.
43. V oznámení o zahájení řízení není výslovně uvedeno, že by se jednalo o řízení s velkým počtem účastníků řízení. Řízení s velkým počtem účastníků ve smyslu § 144 odst. 1 správního řádu lze vést pouze tehdy, když je účastníků řízení více než 30. K postupu správního orgánu v rámci tohoto typu řízení uvedl Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 4. 9. 2017, č. j. 8 As 136/2016-50, že „řízení s velkým počtem účastníků je řízení s více než 30 účastníky (§ 144 odst. 1 s. ř.). Správní orgán je povinen sečíst veškeré účastníky řízení, bez ohledu na to, zda jim bude skutečně doručována veřejnou vyhláškou. Pakliže je účastníků 31 a více, může při doručování postupovat podle § 144 s. ř.“ Z oznámení o zahájení řízení plyne, že Úřad za účastníky řízení výslovně považoval Správu železnic a společnost KŽC Doprava, která podala návrh dle § 34e zákona o dráhách. Z oznámení o zahájení řízení neplyne, že by snad účastníků řízení mělo být více než 30 a že by podmínky pro aplikaci § 144 správního řádu byly splněny.
44. Ustanovení správního řádu o účastenství v řízení je nutno na řízení dle § 34e zákona o dráhách, které bylo zahájeno na návrh, aplikovat tak, že účastníky tohoto řízení dle jsou § 27 odst. 1 správního řádu žadatel o posouzení dle § 34e zákona o dráhách a přidělce kapacity, který vydal prohlášení o dráze, jehož část má být přezkoumána. Účastníky řízení dle § 27 odst. 2 správního řádu jsou další dotčené osoby, pokud mohou být rozhodnutím přímo dotčeny ve svých právech nebo povinnostech. V tomto správním řízení se jedná o osoby, které jsou se Správou železnic, jakožto vydavatelem prohlášení o dráze 2025, ve smluvním vztahu, jehož předmětem je provozování drážní dopravy.⁴ V rámci nového projednání věci bude nutné, aby

⁴ Tomu ostatně odpovídají i závěry Úřadu uvedené v usnesení ze dne 11. 4. 2024, č. j. ÚOHS-15093/2024/451 a v usnesení ze dne 28. 5. 2024, č. j. ÚOHS-21555/2024/451, tedy v usneseních o účastenství dle § 28 odst. 1 správního řádu vydaných v rámci tohoto správního řízení.

prvostupňový orgán vymezil tyto účastníky řízení, v souladu se správním řádem je informoval o jejich účastenství a neopomněl jejich procesní práva.

45. V této souvislosti uvádím, že dle § 25 odst. 1 správního řádu ve spojení s § 32 odst. 3 téhož zákona se veřejnou vyhláškou se doručuje rovněž účastníku řízení dle § 27 odst. 2 správního řádu, který není správnímu orgánu znám. V řízení dle § 34e zákona o dráhách ovšem Úřad za neznámého účastník řízení nemůže považovat osobu, o které je mu z úřední činnosti známo, že je se Správou železnic ve smluvním vztahu, jehož předmětem je provozování drážní dopravy.
46. Prvostupňový orgán nejprve správní řízení vedl toliko s účastníky řízení dle § 27 odst. 1 správního řádu, posléze prvostupňový orgán okruh účastníků řízení rozšířil v usnesení ze dne 11. 4. 2024, č. j. ÚOHS-15093/2024/451 a v usnesení ze dne 28. 5. 2024, č. j. ÚOHS-21555/2024/451 o některé z účastníků řízení dle § 27 odst. 2 správního řádu. Tato usnesení byla ovšem vydána v reakci na procesní aktivitu předmětných účastníků řízení, Úřad se jinak nezabýval vymezením dalších účastníků řízení dle § 27 odst. 2 správního řádu, kteří mu museli být z jeho předchozí úřední činnosti známi.
47. Z výše uvedeného plyne, že prvostupňový orgán zatížil správní řízení vadou, když v řízení opomněl některé z účastníků řízení dle § 27 odst. 2 správního řádu. Z judikturních závěrů⁵ plyne, že takovou vadu v zásadě nelze zhojit v rámci druhostupňového řízení. Vzhledem k tomu, že napadené rozhodnutí z vícera důvodů ruším a věc vracím prvostupňovému orgánu k novému projednání, je bezpředmětné, abych zkoumal, zda by se v nyní posuzované věci mohlo jednat o výjimečný případ, kdy by tuto vadu bylo možno zhojit v rámci řízení před druhostupňovým orgánem. Prvostupňový orgán tedy může postupovat dle § 144 správního řádu, pokud v rámci nového projednání po vymezení účastníků řízení dle § 27 odst. 2 správního řádu povede řízení s více než 30 účastníky; počet a identita účastníků řízení přitom musí plynout ze správního spisu.⁶
48. V této souvislosti podotýkám, že prvostupňový orgán před vydáním napadeného rozhodnutí za účastníky řízení vůbec nepokládal společnosti ARRIVA vlaky, Gepard Express a Východočeská dráha. Jejich lhůta pro podání rozkladu tedy plynula z § 84 odst. 1 správního řádu ve spojení s § 152 odst. 5 téhož zákona.

Nevypořádání argumentace společnosti KŽC Doprava

49. V napadeném rozhodnutí není vůbec zmiňováno podání společnosti KŽC Doprava označené jako „Doplnění návrhu“, které bylo Úřadu doručeno dne 22. 4. 2024, a to ve lhůtě, kterou Úřad stanovil v rámci oznámení o ukončení dokazování, byť pouze několik hodin před vydáním napadeného rozhodnutí. Jak jsem již uvedl výše, povinnost řádně odůvodnit rozhodnutí nelze mechanicky ztotožňovat s povinností poskytnout podrobnou odpověď na každý jednotlivý argument a odpověď na základní námitky v sobě může v některých případech konzumovat i odpověď na některé námitky dílčí a související. Z textu napadeného rozhodnutí lze ve vztahu k části argumentace obsažené v doplnění návrhu dovodit důvod, proč Úřad nemůže s takovou argumentací souhlasit.⁷ To ovšem neplatí ve vztahu k veškerému obsahu doplnění

⁵ Viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 8. 2023, č. j. 10 As 543/2021 – 74.

⁶ S ohledem na tuto okolnost je toto rozhodnutí v souladu s dle § 25 odst. 1 správního řádu ve spojení s § 32 odst. 3 téhož zákona doručováno veřejnou vyhláškou případným neznámým účastníkům řízení dle § 27 odst. 2 správního řádu.

⁷ Viz zejména body 31, 46 až 48 a 51 napadeného rozhodnutí.

návru, což představuje vadu rozhodnutí mající za následek jeho nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů, a tedy jeho nezákonnost. To je další důvod pro zrušení rozhodnutí a vrácení věci k novému projednání.

Možnost účastníků řízení vyjádřit se k podkladům rozhodnutí

50. K námitkám účastníků řízení, že jim Úřad v oznámení o ukončení dokazování stanovil 2 vzájemně rozporné lhůty pro vyjádření se k podkladům, konstatuji, že 2 lhůty stanovené v oznámení o ukončení dokazování nejsou ve vzájemném rozporu. Z oznámení o ukončení dokazování plyne, že ti z účastníků řízení, kteří hodlali využít svého práva seznámit se s podklady rozhodnutí, měli Úřadu zaslat žádost o nahlédnutí do spisu ve lhůtě 5 dnů od doručení oznámení a po nahlédnutí do spisu měli mít lhůtu 2 dnů pro zaslání svého vyjádření. Pro účastníky řízení, kteří své právo seznámit se s podklady rozhodnutí využít nehodlali, byla stanovena lhůta pro zaslání svého vyjádření činící 5 dnů ode dne doručení oznámení. Žádný rozpor či nezákonnost zde neshledávám.
51. Prvostupňový orgán ovšem pochybil, když napadené rozhodnutí vydal ještě před uplynutím lhůt popsaných v předcházejícím odstavci. Aby prvostupňový orgán mohl napadené rozhodnutí vydat dne 22. 4. 2024, musely by všechny jím stanovené lhůty již uplynout.⁸ K tomu ale v nyní posuzované věci nedošlo. Krom účastníků řízení, kterým oznámení o ukončení dokazování vůbec doručeno nebylo (viz výše), neuplynuly lhůty uvedené v předcházejícím odstavci pro následující účastníky řízení: Správa železnic (doručeno dne 15. 4. 2024), IDS CARGO (doručeno dne 15. 4. 2024) a KŽC Doprava⁹ (doručeno dne 22. 4. 2024). Postupem prvostupňového orgánu tedy byla dotčena možnost účastníků řízení se vyjádřit k podkladům rozhodnutí dle § 36 odst. 3 správního řádu, což představuje vadu řízení.
52. Z teoretického hlediska sice nelze vyloučit situaci, kdy by obdobná vada řízení neměla vliv na zákonnost výroku rozhodnutí, vzhledem k tomu, že napadené rozhodnutí z vícera důvodů ruším a věc vracím prvostupňovému orgánu k novému projednání, je ovšem bezpředmětné, zda se v posuzovaném případě jedná o tuto specifickou situaci.
53. V této souvislosti podotýkám, že k vydání rozhodnutí před uplynutím lhůt stanovených v oznámení o ukončení dokazování nemá správní orgán vést ani obava, že jinak nedodrží zákonem stanovenou pořádkovou lhůtu pro vydání rozhodnutí. Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 7. 8. 2013, č. j. 3 As 77/2012-35 uvedl k povaze pořádkových lhůt ve správním řízení a k následkům jejich nedodržení následující: *„Nejvyšší správní soud připouští, že poskytnutí prostoru novému účastníku řízení k vyjádření se k projednávané věci je časově náročné a prodlužuje dobu rozhodování správního orgánu, což může následně vést k porušení § 71 s. ř., jak tvrdí stěžovatel. V takovém případě se dostává do rozporu právo účastníka řízení uplatnit svá procesní práva, mezi něž patří i právo vyjádřit v řízení své stanovisko (§ 36 odst. 2 s. ř.) a právo vyjádřit se k podkladům rozhodnutí před jeho vydáním (§ 36 odst. 3 s. ř.), a povinnosti správního orgánu vydat rozhodnutí bez zbytečného odkladu, nejspozději ve lhůtě*

⁸ Alternativně by přicházelo do úvahy vydání rozhodnutí za situace, kdy by sice některým účastníkům stále běžela lhůta pro zaslání vyjádření nebo pro podání žádosti o nahlédnutí do spisu, ale všichni tito účastníci řízení by Úřadu sdělili, že svých práv využívat nehodlají.

⁹ Stranou nyní nechávám skutečnost, že KŽC Doprava se materiálně seznámila s oznámením o ukončení dokazování a v něm obsaženými lhůtami, jakož i se správním spisem (podklady rozhodnutí), dříve, a to formou dálkového přístupu do správního spisu.

30 dnů od zahájení řízení (§ 71 odst. 1 a 3 s. ř.), čemuž odpovídá právo účastníků řízení takovýto postup po správním orgánu požadovat. Výše uvedená práva jsou odrazem základních zásad činnosti správních orgánů, konkrétně § 4 odst. 4 s. ř., podle něhož správní orgán umožní dotčeným osobám uplatňovat jejich práva a oprávněné zájmy, a § 6 odst. 1 s. ř., který stanoví, že správní orgán vyřizuje věci bez zbytečných průtahů; nečiní-li správní orgán úkony v zákonem stanovené lhůtě nebo ve lhůtě přiměřené, není-li zákonná lhůta stanovena, použije se ke zjednání nápravy ustanovení o ochraně před nečinností (§ 80).

54. V souvislosti se vztahem mezi pořádkovými lhůtami právem účastníků řízení seznámit se s podklady rozhodnutí a v souvislosti s důležitostí těchto institutů učinil Nejvyšší správní soud v uvedeném rozsudku následující závěry: (zvýraznění textu přidáno): *Při rozhodování, kterému z těchto práv je třeba v případě jejich vzájemného konfliktu dát přednost, je nutné vzít v úvahu účel správního řízení v obecné rovině a míru důležitosti zachování obou výše uvedených práv pro proces rozhodování před správními orgány i pro samotné účastníky. V první řadě je nutné si uvědomit, že účastníci správního řízení jsou ony osoby, kvůli nimž je vůbec správní řízení vedeno. Účelem správního řízení je pak vydání věcně i právně správného, zákonného rozhodnutí, které určitým způsobem zasahuje do osobní sféry účastníků řízení. Na správnost a zákonnost správního rozhodnutí má samozřejmě zásadní vliv, zda byl úplně a dostatečným způsobem zjištěn skutkový stav věci, který je dotvářen mimo jiné i vyjádřeními účastníků řízení, kterým by zároveň měla být v tomto ohledu zajištěna „rovnost zbraní“. **Rychlost celého procesu rozhodování a vydání rozhodnutí bez zbytečných průtahů, případně v zákonné lhůtě, pokud je stanovena, je rozhodně důležitým atributem správního řízení, není však jeho primárním cílem.** Na konflikt těchto práv lze též nahlížet z pohledu intenzity zásahu jejich porušení do právní sféry účastníka řízení. Je zřejmé, že **nemožnost vyjádřit se k návrhu či k podkladům řízení před vydáním rozhodnutí je pro účastníka větší újmou, než nedodržení lhůty k vydání rozhodnutí.** Navíc je nutné vzít v potaz také skutečnost, že v případě, že správní orgán nerozhodne v zákonné lhůtě či ve lhůtě přiměřené, mají účastníci k dispozici právní prostředek nápravy, kterým je ochrana před nečinností (§ 80 s. ř.). Snaha správního orgánu o zachování lhůty pro vydání rozhodnutí dle § 71 s. ř. tedy nemůže být důvodem pro porušení nebo omezení procesních práv účastníků řízení.“*

55. Jak patrně, ani obava, že správní orgán nestihne pořádkovou lhůtu pro vydání rozhodnutí, nemůže vést správní orgán k tomu, že vydá své rozhodnutí, aniž by vyčkal konce lhůt, které stanovil pro účastníky řízení k realizaci jejich práv. Takový postup nelze označit za souladný se zákonem. Pro úplnost lze ještě poukázat na závěry již citovaného rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 28. 5. 2024, č.j. 18 A 6/2023-113, kde se soud výslovně zabýval důsledky nestihnutí lhůty dle § 34e odst. 4 zákona o dráhách a dovodil, že nedodržení této pořádkové lhůty nespojuje zákon o dráhách s negativními procesními důsledky. Rovněž vzal v potaz, že v dané věci nebylo ze spisu patrné, že by řízení bylo účelově protahováno. Dle soudu nestihnutí pořádkové lhůty není vadou, která by mohla mít vliv na zákonnost rozhodnutí. Druhostupňový orgán tak uzavírá, že ačkoliv lze kvitovat snahu Úřadu dodržet pořádkovou lhůtu dle zákona o dráhách, Úřad nemůže rezignovat na dodržení pravidel vedení správního řízení, včetně možnosti účastníků řízení realizovat svá procesní práva.

Přímý účinek směrnice 2012/34/EU

56. K argumentaci společnosti KŽC Doprava ohledně přímého účinku směrnice 2012/34/EU konstatují, že nejsou splněny podmínky pro dovození jejího přímého účinku. Na rozdíl od

společnosti KŽC Doprava se nedomnívám, že by snad transpozice této směrnice do českého práva byla nedostatečná a že by snad z tohoto důvodu bylo namístě dovozovat přímý účinek směrnice 2012/34/EU.

57. Společnost KŽC Doprava poukazuje na rozdílnou dikci směrnice 2012/34/EU a zákona o dráhách. K tomu uvádím, že rozdílná dikce směrnice a ustanovení zákona, do kterého byla směrnice transponována, zdaleka nestačí k tomu, aby nastoupil přímý účinek směrnice 2012/34/EU. Rozdíly v dikci směrnice 2012/34/EU a zákona o dráhách, na které poukazuje společnost KŽC Doprava, lze překlenout, a to nejen extenzivním a eurokonformním výkladem, tedy nepřímým účinkem směrnice. Rozdíly v dikci zákona o dráhách a směrnice 2012/34/EU lze překlenout i adekvátním výkladem předmětného ustanovení zákona o dráhách. Adekvátní výklad pojmu „nediskriminační pravidla“ v sobě totiž musí obsahovat požadavek na spravedlnost a transparentnost takovýchto pravidel; v této souvislosti lze poukázat na čl. 1 odst. 1 Ústavy ČR¹⁰, který stanoví m. j., že Česká republika je demokratický právní stát.
58. Nemohu tedy vyhovět námitce, že v daném případě měla mít směrnice 2012/34/EU přímý účinek.

Posouzení jednání státu

59. Ve vztahu k namítané nesprávnosti závěru Úřadu ohledně nemožnosti uplatňovat námitky týkající se postupu státu při implementaci v řízení o posouzení zákonnosti prohlášení o dráze, konstatuji, že ani okolnost, že je Správa železnic ve vztahu k zákonnosti svého prohlášení o dráze vázána širším výčtem povinností, než by byl vázán jiný přidělec kapacity, nemá za následek, že by se v rámci řízení dle § 34e zákona o dráhách měla přezkoumávat zákonnost něčeho jiného, než je posuzovaná část prohlášení o dráze.
60. Obecně platí, že Správa železnic při zpracovávání prohlášení o dráze nepochybně vychází ze strategických dokumentů ČR v oblasti dopravy,¹¹ jak dovozuje společnost KŽC Doprava. Pokud je v přezkoumávané části prohlášení o dráze obsaženo ustanovení, které je v rozporu se zákonem o dráhách, pak je lhostejno, zda takovéto ustanovení vychází ze strategických dokumentů státu či nikoliv; pro účely řízení dle § 34e zákona o dráhách bude rozhodné, že se jedná o ustanovení prohlášení o dráze. Pokud se tedy v rámci přezkumu dle § 34e zákona o dráhách má přezkoumat ustanovení prohlášení o dráze, které vychází ze strategických dokumentů ČR v oblasti dopravy, není nutné a v řízení dle § 34e zákona o dráhách ani možné přezkoumávat zákonnost obsahu takovýchto strategických dokumentů. Jinak řečeno strategické záměry státu stanoví legitimní cíle, jejichž naplnění je ve veřejném zájmu. Tomu odpovídá oprávnění Správy železnic klást na dopravce také požadavky týkající se bezpečnosti. Způsob přenesení těchto požadavků do prohlášení o dráze ovšem musí odpovídat zákonu o dráhách. Úřad tedy neposuzuje strategické dokumenty ČR, ale to, zda je Správa železnic implementovala do prohlášení o dráze nediskriminačním způsobem.
61. V této souvislosti konstatuji, že obsah výše uvedených dokumentů a další kroky ČR související s těmito dokumenty mohou mít vliv na posouzení otázky, zda jsou splněny povinnosti, které na Správu železnic kladou právní normy obsažené v referenčním rámci, např. nařízení

¹⁰ Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

¹¹ Národní implementační plán ERTMS z roku 2017, Plán moderního zabezpečení české železnice; Implementace evropského vlakového zabezpečovacího zařízení ETCS.

2023/1695 (viz výše), stále ale bude předmětem správního přezkumu v tomto řízení toliko prohlášení o dráze.

62. Cíle, které Správa železnic, státní organizace v rámci svého prohlášení o dráze sleduje, rovněž vycházejí z výše uvedených strategických dokumentů. I když se ovšem v rámci řízení dle § 34e zákona o dráhách zkoumá, zda se těchto cílů dosahuje přiměřenými prostředky, stále se jedná o posuzování prohlášení o dráze.
63. Tomuto okruhu námitek proto nemohu vyhovět.

Diskriminační povaha posuzované části prohlášení o dráze 2025

64. Ve vztahu k těmto okruhům námitek konstatuji, že posouzení možné přímé či nepřímé diskriminace se provádí v mnoha odvětvích právního řádu ČR. Přitom platí, že právní řád je jednotný a bezrozporný celek a pravidla posuzování možné diskriminace vycházejí z principů a zásad, která jsou rozdílným odvětvím práva společné.¹² Pravidla pro posouzení možného diskriminačního účinku dovozená v rámci přezkumu zadávání veřejných zakázek tak lze přiměřeně aplikovat v rámci řízení dle § 34e zákona o dráhách.
65. K otázce, zda jsou pravidla stanovená v posuzovaných částech přílohy G prohlášení o dráze 2025 diskriminační, v první řadě konstatuji, že ani žádný z účastníků řízení nedovojuje, že by snad tato pravidla měla představovat přímou diskriminaci.
66. Ve vztahu k diskriminaci nepřímé konstatuji, že se závěry prvostupňového orgánu se lze obecně vzato ztotožnit. Jak jsem již ale uvedl výše, součástí žádosti o posouzení dle § 34e zákona o dráhách společnosti KŽC Doprava jsou námitky vůči změnám přílohy G prohlášení o dráze provedeným s účinností od 11. 2. 2024. Prvostupňový orgán se v napadeném rozhodnutí obecně zabývá otázkou nediskriminačnosti procesu zavádění systému ETCS a výhradního provozu pod dohledem tohoto systému. Z napadeného rozhodnutí ovšem není výslovně patrné, jak prvostupňový orgán nahlíží na nediskriminačnost ustanovení posuzovaných částí přílohy G prohlášení o dráze změněných s účinností od 11. 2. 2024, když právě tato otázka je předmětem řízení. V dalším řízení je namístě, aby se prvostupňový orgán konkrétně zaměřil na posouzení zákonnosti (nediskriminačnosti) těchto ustanovení.

¹² K tomu srov např. nález Ústavního soudu ze dne 5. 12. 2012, sp. zn. IV. ÚS 444/11, kde bylo judikováno (zvýraznění přidáno): „Právní řád, založený na principech jednoty, racionality a vnitřní obsahové bezrozpornosti, s sebou nutně přináší imperativ stejného náhledu na srovnatelné právní instituty, byť upravené v rozdílných právních předpisech či dokonce odvětvích. Jestliže **zásada jednotnosti a bezrozpornosti právního řádu zapovídá odlišný přístup k obdobným právním institutům v jednotlivých právních odvětvích, odlišný výklad institutu náhrady škody v právu občanském a pracovním postrádá své opodstatnění.**“ Nebo též nález Ústavního soudu ze dne 15. 5. 2018, sp. zn. II. ÚS 635/18, kde bylo konstatováno: „[z]e systémové povahy právního řádu vyplývá, že jeho jednotlivé součásti (subsystémy i prvky) vstupují do určitých funkčních vazeb. Z toho se podává přirozený požadavek, aby interpret určitého ustanovení právního předpisu neomezoval svůj rozhled toliko na jedno či několik ustanovení, ale aby jej chápal jako část celku (systému), která s ohledem na principy jednotnosti a bezrozpornosti právního řádu vytváří s jeho ostatními částmi logický, resp. logicky souladný významový celek. Součástí systémového chápání právního řádu je i respektování toho, že různé právní předpisy upravují instituty, které jsou společné celému právnímu řádu, či alespoň několika jeho odvětvím, a jež byly doktrínou důkladně teoreticky propracovány; v takovém případě je nezbytné vycházet při jejich používání z doktrinárních závěrů a z rysů, které jsou jim společné“.

V. Závěr

67. Po přezkoumání napadeného rozhodnutí tedy konstatuji, že prvostupňový orgán zatížil napadené rozhodnutí i správní řízení, které vydání napadeného rozhodnutí předcházelo, několika vadami.
68. Prvostupňový orgán ve výroku napadeného rozhodnutí nesprávně vymezil předmět správního řízení, neboť z žádosti společnosti KŽC Doprava plyne, že předmětem správního řízení má být posouzení souladu toliko kapitol 3,6,7,8 přílohy G prohlášení o dráze 2025, nikoliv celého prohlášení.
69. Dále Úřad nevyčerpal v napadeném rozhodnutí předmět správního řízení, když nesprávně vyhodnotil rozsah svého přezkumu, ten není možné zúžit toliko na posouzení souladu předmětu řízení s § 33 odst. 1 zákona o dráhách.
70. Z napadeného rozhodnutí dále není patrné, jaké znění posuzovaných kapitol přílohy G vlastně bylo předmětem správního řízení.
71. Úřad dále v řízení opomněl některé z účastníků řízení dle § 27 odst. 2 správního řádu. V dalším řízení bude namístě, aby Úřad určil, kdo vše je účastníkem řízení dle § 27 odst. 2 správního řádu. Povede-li posléze Úřad správní řízení s více než 30 účastníky, může v řízení aplikovat § 144 správního řádu. Napadené rozhodnutí bylo dále vydáno před uplynutím lhůt, které byly účastníkům řízení stanoveny pro realizaci jejich procesních práv. Úřad se v napadeném rozhodnutí dále opomněl zabývat argumentací uvedenou v podání označeném jako „Doplnění návrhu“ společnosti KŽC Doprava. I tyto vady bude nutné v pokračujícím řízení zhojit.
72. Napadené rozhodnutí s ohledem na výše uvedené ruším a věc vracím Úřadu k novému projednání. Pro úplnost dodávám, že kvůli dané procesní situaci jsem se více nemohl zabývat meritorním přezkumem požadavku na ETCS obsaženým v posuzované části prohlášení o dráze. Tedy zdůrazňuji, že v tomto rozhodnutí nedovozuji rozpor posuzovaných ustanovení Prohlášení o dráze 2025 se zákonem o dráhách, důvodem pro zrušení napadeného rozhodnutí jsou procesní vady. Bezpečnost na dráze je nepochybně veřejným zájmem, tímto rozhodnutím není nijak zpochybněno právo státu stanovit, jak má být provoz na dráze zabezpečen.

POUČENÍ

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

otisk úředního razítka

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

Obdrží

- Správa železnic, státní organizace, Dlážděná 1003/7, 110 00 Praha 1, IČO 70994234
- IDS CARGO a.s., se sídlem Albertova 229/21, Nová Ulice, 779 00 Olomouc, IČO 27820017
- Mgr. Jiří Pour, advokát, ev. č. ČAK 19231, coLEGAL, s.r.o., advokátní kancelář, se sídlem Pernerova 697/35, 186 00 Praha 8 – Karlín (zástupce účastníka řízení KŽC Doprava, s.r.o.)
- Svaz osobních železničních dopravců, z.s., se sídlem Křižíkova 148/34, Karlín, 186 00 Praha 8, IČO 14224500 (zástupce účastníka řízení ARRIVA vlaky s.r.o.)
- Gepard Express, SE, se sídlem Jezuitská 6/1, 602 00 Brno, IČO 08071888
- Východočeská dráha s.r.o., se sídlem Hýblova 546, 546 02 Česká Třebová, IČO 07342136
- Kladenská dopravní a strojní s. r. o., se sídlem Wolkerova 2766, 272 01 Kladno – Kročehlavy, IČO 28170679
- MBM rail s.r.o., se sídlem Žižkova 595, Pražské Předměstí, 551 01 Jaroměř, IČO 25277171
- Railway Capital a.s., se sídlem Plzeňská 157/98, 150 00 Praha 5, IČO 24158071
- CZ Logistics, s.r.o., se sídlem Semanínská 580, 560 02 Česká Třebová, IČO 62957937
- BF Logistics s.r.o., se sídlem U Elektry 203/8, Hloubětín, 198 00 Praha 9, IČO 27406911

Dotčený orgán:

- Drážní úřad, Wilsonova 300/8, 120 00 Praha 2, IČO 61379425

Vypraveno dne

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