



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Ladislava Hejtmánka a soudkyně JUDr. Naděždy Treschlové a JUDr. Hany Kadaňové, Ph.D., ve věci

žalobce: **České dráhy a.s.**, IČ: 70994226, se sídlem v Praze 1, Nábřeží L. Svobody 1222
zastoupený advokátem JUDr. Karlem Muzikářem, LL.M. (C.J.), se sídlem v Praze
1, Křižovnické náměstí 193/2

proti

žalovanému: **Úřad pro přístup k dopravní infrastruktuře**, se sídlem v Praze 1, Myslíkova
171/31

o žalobě proti rozhodnutí předsedy žalovaného ze dne 23. 10. 2017, čj. UPDI-1370/17-OPDI-
OPDI/VE,

takto:

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

Odůvodnění:

[1] Žalobce napadl shora uvedené správní rozhodnutí předsedy žalovaného (dále také jen „*předseda Úřadu*“), kterým byl zamítnut jeho rozklad a potvrzeno rozhodnutí žalovaného (dále také jen jako „*Úřad*“) ze dne 17. 8. 2017, čj. UPDI-1370/17-OPDI-OPDI/VE. Ve správním řízení byla pravomocně odložena žádost žalobce podle ust. § 43 odst. 1 písm. b) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále také jen „*správní řád*“), jíž se žalobce domáhal provedení testu hospodářské vyváženosti na trati Praha- Brno – st. hr., a to podle zákona č. 266/1994 Sb., o drahách, ve znění pozdějších předpisů (dále také jen „*zákon o drahách*“, v případě

Shodu s prvopisem potvrzuje H. P.

uvádění různého znění tohoto zákona, pak je zákon č. 319/2016 Sb., který zákon o drahách novelizoval s účinností od 1. 4. 2017 dále uváděn jako „*novela*“, znění zákona o drahách účinné do 1. 4. 2017 pak je označováno jako „*starý zákon o drahách*“, znění zákona po nabytí účinnosti novely pak pro zjednodušení jako „*nový zákon o drahách*“).

[2] Žalobce napadl rozhodnutí v celém rozsahu, domáhaje se jeho zrušení, včetně zrušení prvostupňového správního rozhodnutí, a vrácení věci žalovanému k dalšímu řízení. V žalobě uplatnil tyto žalobní body, jimiž je soud při svém přezkumu vázán.

[3] Žalobce uvádí, že v rozkladu předně poukazoval na skutečnost, že i sám Úřad označil v prvoinstančním rozhodnutí za jednoznačné, že test hospodářské vyváženosti a přidělování kapacity jsou dva samostatné a od sebe odlišné procesy, přesto dané přechodné ustanovení novely následně aplikoval i na test hospodářské vyváženosti. Podle žalobce z příslušného přechodného ustanovení nijak neplyne, že by se mělo vztahovat nejen na přidělování kapacity jako takové, ale též na další (odlišné) procesy, které přidělováním kapacity nejsou, a považuje takovou aplikaci za nepřipustně širokou. Podle názoru žalobce správní úřady aplikují přechodné ustanovení novely na proces, který výslovně označují za odlišný od procesu přidělování kapacity, a postupují tak navzdory tomu, že dané přechodné ustanovení novely výslovně upravuje výhradně jen právní režim, kterým se v roce 2017 bude řídit proces „přidělování kapacity“, když test hospodářské vyváženosti přidělováním kapacity není. Skutečnost, že by se dané přechodné ustanovení novely mělo aplikovat také na procesy, které s přidělováním kapacity jen poji nějaká souvislost, ale které jsou od přidělování kapacity odlišné, z daného ustanovení nijak neplyne. Znění příslušného přechodného ustanovení novely se vztahuje „na přidělování kapacity“.

[4] Dále žalobce namítá, že závěry Úřadu vyjádřené v prvoinstančním rozhodnutí by bylo možné ve stejném rozsahu vztáhnout také na test hlavního (převažujícího) účelu, čemuž předseda Úřadu nepřisvědčil, kdy ani k tomuto testu není příslušný, a poukazuje na důvodovou zprávu k novele. Závěr předsedy Úřadu, že Úřad není v roce 2017 příslušný ani k provedení testu hlavního (převažujícího) účelu, a že test hlavního (převažujícího) účelu je dle legislativy EU pouze fakultativní (a nikoli obligatorní), jsou podle názoru žalobce v rozporu zejména se směrnicí č. 2012/34/EU a prováděcím nařízením č. 869/2014; předseda Úřadu pak nesprávně interpretuje přechodná ustanovení novely.

[5] Dále žalobce uvedl, že test hlavního (hospodářského) účelu je podle článku 10 odstavec 3 směrnice č. 2012/34/EU a prováděcího nařízení č. 869/2014 obligatorní povahy, a členské státy jsou povinny provedení tohoto testu umožnit. Otázka, zda je příslušná osobní doprava „mezinárodní“, a zda tudíž určitému dopravci svědčí právo na přístup k dopravní infrastruktuře v jiném členském státě EU, než ve kterém je usazen, je podstatná (žalobce odkazuje na důvodovou zprávu k zákonu č. 134/2011 Sb., který implementoval směrnici č. 2007/58/ES (jejíž ustanovení týkající se obou testů jsou obsahově shodná s nynější směrnicí č. 2012/34/EU) a daný test výslovně zakotvil do § 34j starého zákona o drahách). „Mezinárodní osobní dopravou“ se ve smyslu článku 3 bodu 5 směrnice č. 2012/34/EU rozumí taková osobní doprava, při které je jednak překračována alespoň jedna státní hranice členského státu EU, a která dále splňuje i následující kritéria: (a) Nejméně jednu hranici členského státu by měly překročit všechny vozy příslušného vlaku, který obsluhuje danou trasu (přičemž jinak může daný vlak být spojen nebo rozdělen a jeho jednotlivé části mohou mít různá místa původu nebo určení); a dále (b) Hlavním (resp. převažujícím) účelem dané dopravy by měla být přeprava cestujících mezi stanicemi umístěnými v různých členských státech EU. V tomto ohledu by zastávky umístěné na vnitrostátních úsecích dané mezinárodní trasy měly být pouze doplňující k příslušné službě na trase překračující hranice členských států (srov. např. bod (18) preambule směrnice č. 2012/34/EU nebo bod (2) preambule prováděcího nařízení č. 869/2014). Závěr, že test hlavního

(převažujícího) účelu je obligatorní povahy, je rovněž vyjádřen v odborné literatuře, vyplývá také například z materiálů vydaných organizací Independent Regulators Group - Rail, která sdružuje příslušné nezávislé regulační orgány v oblasti železniční dopravy (tj. veřejnoprávní subjekty analogické k Úřadu). Závěr předsedy Úřadu o tom, že fakultativnost testu hlavního (převažujícího) účelu plyne ze článku 11 směrnice č. 2012/34/EU, je z těchto důvodů podle názoru žalobce nesprávný. Článek 11 směrnice č. 2012/34/EU upravuje výhradně jen možnost členských států umožnit provádění testu hospodářské vyváženosti, neupravuje ale test hlavního (převažujícího) účelu.

[6] Žalobce dále nesouhlasí se závěrem, že se v České republice v období od 1. 4. 2017 do konce roku nebude provádět ani jeden ze dvou testů, což předseda Úřadu dovozuje zejména s odkazem na důvodovou zprávu k novele. Z definice testu hlavního (převažujícího) účelu, obsažené v článku 2 bodu 2) prováděcího nařízení č. 869/2014, naopak fakultativnost nijak neplyne. Žalobce má za to, že příslušná pasáž důvodové zprávy k novele, na které předseda Úřadu tento svůj výklad zakládá, se nijak nezabývá právním režimem ani jednoho ze dvou testů, kdy se daná pasáž zabývá pouze přezkumnými procesy přidělování kapacity dráhy, jejichž prostřednictvím se provádí přezkum činnosti přidělece kapacity. Mezi takové přezkumné procesy se podle názoru žalobce řadí jednak (i) přezkum zákonnosti prohlášení o dráze dle § 34e nového zákona o dráhách, a dále (ii) přezkum, zda je rozsah přidělené kapacity nebo postup při jejím přidělení v souladu se zákonem, dle § 34f nového zákona o dráhách. Starý zákon o dráhách upravoval analogické procesy v ustanoveních § 34g odst. 1, resp. § 34g odst. 2. Žalobce je přesvědčen, že příslušná pasáž důvodové zprávy se vztahuje na právní režim těchto přezkumných procesů, upravených ve vzájemně si kolidujících ustanoveních starého a nového zákona o dráhách, což žalobce dovozuje především na základě samotného znění čl. II odst. 5 novely. Žalobce má za to, že část důvodové zprávy, ve které se uvádí, že „(...) *přezkum už bude prováděn podle nových pravidel*“, vysvětluje toto přechodné ustanovení novely, a konstatuje, že se v roce 2017 uplatní „přezkum činnosti přidělece kapacity“ dle § 34e a § 34f nového zákona o dráhách. Poslední věta příslušné pasáže důvodové zprávy, ve které se pak uvádí, že „*[p]ouze přezkumná řízení zahájena přede dnem nabytí účinnosti zákona se dokončí podle dosavadních předpisů*“, následně dle názoru vysvětluje, že řízení zahájena dle § 34g odst. 1 a odst. 2 starého zákona o dráhách (tj. řízení analogická k § 34e a § 34f nového zákona o dráhách) se dokončí dle dosavadních předpisů. Žalobce má za to, že tento dovětek v důvodové zprávě není samoučelný. Přechodné ustanovení čl. II odst. 5 novely totiž upravuje právní režim, který se na přidělování kapacity uplatní „v roce 2017“. Novela ale nabyla účinnosti až 1. 4. 2017. Žalobce má za to, že oba testy nejsou „přezkumnými řízeními“ v pravém smyslu tohoto pojmu, neboť neprobíhá žádný „přezkum“ úkonu, který už učinil jiný subjekt (soukromoprávní nebo veřejnoprávní). Naopak je jejich prostřednictvím spíše posuzováno, zda jsou nebo nejsou splněna zákonná kritéria pro založení práva na přístup k dopravní infrastruktuře. Zatímco tedy oba testy jsou v zásadě nezávislé na předchozích úkonech jiných orgánů, přezkumná řízení, která jsou upravena zejména v § 34e a 34f nového zákona o dráhách, naopak na předchozí činnost jiného subjektu, konkrétně přidělece kapacity, nezbytně navazují. Byť mohou být oba testy v některých pramenech rovněž označovány za „přezkumy“, jde dle názoru žalobce spíše o terminologické zjednodušení. Na základě veškerých shora uvedených skutečností má proto žalobce za to, že příslušná pasáž důvodové zprávy k novele se ani na jeden ze dvou testů nevztahuje.

[7] Žalobce dále namítá, že závěr předsedy Úřadu o vyloučení testu hlavního (převažujícího) účelu neplyne nejen z důvodové zprávy k novele, ale ani přímo z žádných přechodných ustanovení novely. Procesy dle § 34e a 34f nového zákona o dráhách charakterizuje novela jako „(...) *přezkumy jednotlivých oblastí činnosti provozovatele dráhy, tedy prohlášení o dráze, přidělování kapacity dráhy (přezkum výsledků přidělení i postupu)* (...). *Ve všech případech se přezkoumává souladnost s požadavky zákona.*“. Pokud by se totiž test v roce 2017 skutečně neprováděl, tak by jednak (i) nemohl být

aplikován nejen samotný § 34d odst. 1 nového zákona o dráhách, ale zároveň by také (ii) pozbyla smyslu ustanovení § 24 odst. 4 a § 24a odst. 1 písm. a) bod 1. nového zákona o dráhách. Tato ustanovení zakotvují právo dopravce usazeného v jiném členském státě EU na provozování „přeshraniční osobní drážní dopravy“. V případě, že by se daný test v roce 2017 neprováděl, by tak vůbec nebylo možné posoudit povahu služby navrhované dopravcem usazeným v jiném členském státě EU, a tím ani rozhodnout, zda tento dopravce má nebo nemá právo na přístup k dopravní infrastruktuře. Takové „vyprázdnění“ § 24 odst. 4 a § 24a odst. 1 písm. a) bod 1. nového zákona o dráhách nicméně z žádných přechodných ustanovení novely (ani jiných skutečností) neplyne. Žalobce poukazuje na přechodné ustanovení čl. II odst. 6 novely, ze kterého plyne právě opak toho, co uvádí předseda Úřadu.

[8] Žalobce pak svou argumentaci sumarizuje tak, že test hlavního (převažujícího) účelu je dle legislativy EU obligatorní povahy a Česká republika je proto povinna jeho provedení umožnit i v roce 2017, když přechodná ustanovení novely ani důvodová zpráva k novele provedení tohoto testu v roce 2017 nijak nevylučují. Není dán žádný důvod, aby se v roce 2017 dle § 34d nového zákona o dráhách prováděl jen test hlavního (převažujícího) účelu a test hospodářské vyváženosti nikoliv, když oba testy se provádějí podle v zásadě shodných pravidel, jsou založeny na týchž principech a také z nich například plynou obdobné následky.

[9] Žalobce dále nesouhlasí se závěrem předsedy žalovaného, že zákon o dráhách test hospodářské vyváženosti a test hlavního (převažujícího) účelu „(. . .) *z hlediska systematiky (staré a ještě více v rámci systematiky teď účinného znění) jednoznačně řadí do úpravy přidělování kapacity*“, a že *přidělování kapacity a oba testy zákonodárce „(. . .) zařadil za sebe, a je tedy nutné je posuzovat jako celek*“. Nesouhlasí s poukazem na systematiku starého zákona o dráhách, kdy v tomto zákoně byl upraven jen test hlavního (převažujícího) účelu, kdy přidělování kapacity bylo ve starém zákoně o dráhách upraveno především v § 34b až 34f a § 40, úprava testu hlavního (převažujícího) účelu byla ve starém zákoně o dráhách obsažena zejména v § 34j, tedy systematicky na zcela jiném místě, než přidělování kapacity. V novém zákoně o dráhách je úprava přidělování kapacity obsažena zejména v § 32 až 34c, kdy tato ustanovení nového zákona o dráhách obsahově odpovídají shora odkazovaným ustanovením § 34b až 34f a § 40 starého zákona o dráhách. Tato ustanovení starého a nového zákona o dráhách, na které žalobce odkazuje, upravují především pravidla pro přidělování kapacity dráhy. Pokud by úpravou ohledně „přidělování kapacity“ (dle přechodného ustanovení novely) byla také ustanovení upravující „přezkum“ činnosti přidělece kapacity, pak by bylo možné nad rámec výše uvedeného mezi daná ustanovení dále zařadit také § 34g starého zákona o dráhách a § 34e a 34f nového zákona o dráhách. Ustanovení § 34d nového zákona o dráhách však není podle názoru žalobce ustanovením ohledně „přidělování kapacity“, a to ani ve smyslu přechodného ustanovení novely. Samotná skutečnost, že oba testy jsou upraveny v ustanovení § 34d nového zákona o dráhách, sama o sobě nijak neimplikuje, že by tento test byl přidělováním kapacity, nebo že by s ním měl být posuzován jako „jeden celek“. K tomu žalobce poukazuje na to, že ve starém zákoně o dráhách byl test hlavního (převažujícího) účelu upraven systematicky jinde než přidělování kapacity, a také v příslušné legislativě EU jsou oba testy ze systematického hlediska upraveny stranou od přidělování kapacity. Žalobce nesouhlasí se závěrem předsedy žalovaného, že ustanovení § 34d nového zákona o dráhách nelze v roce 2017 použít (a na jeho základě provádět oba testy) proto, že se na přidělování kapacity použije § 34d starého zákona o dráhách, a/nebo proto, že výčet ustanovení aplikovatelných v roce 2017 na přidělování kapacity je taxativní. Podle názoru žalobce nelze přechodné ustanovení novely vykládat mechanicky, když nic nebrání tomu, aby byla v roce 2017 použita dvě shodně označená ustanovení starého a nového zákona o dráhách, zejména pokud si vzájemně nekolidují, jako je tomu v případě § 34d starého a nového zákona o dráhách. I kdyby proto výčet ustanovení, která se podle příslušného přechodného ustanovení novely použijí „na přidělování kapacity“, byl taxativní, tak by takový taxativní výčet na § 34d nového zákona o dráhách, upravující provedení

obou testů, nedopadal, a i v takovém případě by tak bylo možné aplikovat § 34d nového zákona o dráhách a oba testy provést.

[10] Dále žalobce namítal, že předseda žalovaného v napadeném rozhodnutí nepostihl podstatu argumentace žalobce v příslušné rozkladové námitce (žalobce uváděl, že věcnou příslušnost Úřadu k provedení testu hospodářské vyváženosti v roce 2017 lze také dovodit přímo z čl. II přechodných ustanovení novely). V přechodném ustanovení čl. II odst. 5 novely je upraveno, která ze vzájemně kolidujících ustanovení starého a nového zákona o dráhách se v roce 2017 použijí, a takto je zakotvena věcná příslušnost Úřadu k provádění přezkumu činnosti přidělece kapacity podle v § 34e a 34f nového zákona o dráhách (k nimž analogická úprava byla dříve obsažena v § 34g starého zákona o dráhách). Ani jedním ze dvou testů se ale činnost přidělece kapacity nepřezkoumává. Pokud by tomu tak bylo, tak by v daném přechodném ustanovení novely právní režim daných dvou testů pro rok 2017 výslovně upraven byl. Takto by mezi ustanovení, která se v roce 2017 použijí „na přidělování kapacity“, byl zařazen buď § 34j starého zákona o dráhách (upravující obligatorní test hlavního (převažujícího) účelu, který zákonodárce nevyloučil a vyloučit nemohl), anebo § 34d nového zákona o dráhách, případně zvolen jiný alternativní postup. Nelze tudíž mít za to, že aplikace daných dvou testů je pro rok 2017 implicitně vyloučena v důsledku toho, že tyto testy nejsou výslovně uvedeny v přechodném ustanovení čl. II odst. 5 novely. Shora uvedené je navíc umocněno tím, že v následném přechodném ustanovení čl. II odst. 6 novely již stará úprava alespoň jednoho ze dvou testů výslovně adresována je. Skutečnost, že právní režim testu hospodářské vyváženosti není výslovně upraven v žádném přechodném ustanovení novely, je jen důsledkem toho, že k tomuto testu neexistuje výslovný analogický ekvivalent ve starém zákoně o dráhách, a přijetí explicitní právní úpravy adresující právní režim řízení o tomto testu zahájených před 1. 4. 2017 tak nebyla nutná. Výslovnou právní úpravu, která by stanovovala, že test hospodářské vyváženosti se provede od nabytí účinnosti novely, by současně bylo možné považovat (např. z legislativně-technického hlediska) za nadbytečnou.

[11] V dalším žalobním bodě žalobce namítá, že nebylo vzato na zřetel, že test hospodářské vyváženosti je procesem veřejnoprávním, zatímco přidělování kapacity je procesem soukromoprávním, a test hospodářské vyváženosti lze z časového hlediska provést jak před, tak i po přidělení kapacity. Dané rozdíly podle názoru žalobce potvrzují, že test hospodářské vyváženosti je samostatným procesem, který je od přidělování kapacity odlišný. Žalobce poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu České republiky č. j. 1 As 28/2014 - 62 ze dne 7. května 2014, kdy přidělování kapacity představuje soukromoprávní kontraktační proces probíhající mezi přidělcem kapacity na straně jedné a dopravcem na straně druhé. Přidělece kapacity vůči dopravcům, kteří žádají o kapacitu, nevystupuje v postavení orgánu veřejné moci, ale v postavení soukromoprávního subjektu. Test hospodářské vyváženosti je naproti tomu samostatným regulatorním procesem veřejnoprávní povahy, kdy v rámci tohoto procesu vystupuje příslušný regulatorní orgán vůči dopravcům, přidělcům kapacity, či případným dalším subjektům. Žalobce se domnívá, že již z důvodu této odlišnosti nelze test hospodářské vyváženosti a přidělování kapacity vzájemně slučovat a dovozovat, že test hospodářské vyváženosti je inherentní součástí procesu přidělování kapacity. Test hospodářské vyváženosti představuje proces, jehož účelem je posouzení, zda (popř. v jakém rozsahu) určitému dopravci svědčí právo na přístup k dopravní infrastruktuře, a tento proces není přidělováním kapacity. Systematicky je test hospodářské vyváženosti v nynější směrnici č. 2012/34/EU zařazen do Kapitoly II., „Rozvoj železnic v unii“, Oddílu 4, „Přístup k železniční infrastruktuře a službám“. Pokud by unijní zákonodárce považoval test hospodářské vyváženosti za součást přidělování kapacity, pak by tento test zařadil spíše do kapitoly IV., „Zpoplatnění použití železniční infrastruktury a přidělování kapacity železniční infrastruktury“, Oddílu 3, „Přidělování kapacity infrastruktury“ dané směrnice č. 2012/34/EU. Z toho podle názoru žalobce plyne, že test hospodářské vyváženosti není právní

úpravou, která by byla součástí přidělování kapacity. Prostřednictvím testu hospodářské vyváženosti Úřad posuzuje, zda určitý dopravce právo na přístup k dopravní infrastruktuře má (a případně v jaké podobě) nebo nemá, tj. posuzuje zejm. existenci (a rozsah) tohoto práva, a vlastně nerozhoduje, zda dopravci udělí právo na přístup k infrastruktuře, natožpak aby přiděloval kapacitu. Zákonná kritéria, při jejichž naplnění svědčí dopravci právo na přístup k infrastruktuře, definují příslušné právní předpisy, nikoli Úřad. V tomto ohledu tak má žalobce za to, že rozhodnutí Úřadu o testu hospodářské vyváženosti je deklaratorní povahy. Z tohoto důvodu je dle žalobce nepřesné a zavádějící tvrzení předsedy Úřadu, že se žalobce domáhá „(. . .) rozhodnutí o nepřidělení kapacity“. Žalobce se ve své žádosti materiálně domáhá rozhodnutí, kterým bude deklarováno, že konkurenčnímu dopravci nesvědčí právo na přístup k dopravní infrastruktuře (popř. že mu svědčí v omezeném rozsahu), a to z důvodu nesplnění zákonem definovaných podmínek (tj. nesplnění podmínky absence ohrožení hospodářské vyváženosti). Způsob, jakým žalobce v části IV. své žádosti formuluje to, oč žádá, přitom není odrazem jakési libovůle žalobce, ale daná formulace především kopíruje dikci § 34d odst. 5 nového zákona o dráhách. Úřad testem hospodářské vyváženosti jen posuzuje naplnění zákonné podmínky pro právo na přístup k infrastruktuře, ale provedením daného testu nijak nepřiděluje kapacitu, kdy kapacita navíc není ani není přidělována rozhodnutím, neboť jde o soukromoprávní kontraktní proces. Česká republika ve svém právním řádu zakotvila v § 34d nového zákona o dráhách s účinností od 1. 4. 2017 právo na shora uvedený přístup, kdy od tohoto data právo na přístup svědčí pouze těm dopravcům, jimiž navrhovaná služba nenarušuje hospodářskou vyváženost spojů provozovaných v závazku veřejné služby. Důsledkem případného neprovedení testu hospodářské vyváženosti může být i situace, že právo na přístup k železniční infrastruktuře bude poskytnuto také těm dopravcům, kterým Česká republika toto právo od 1. 4. 2017 daným ustanovením § 34d nového zákona o dráhách odepírá.

[12] Dále žalobce tento žalobní bod rozvíjí tak, že test hospodářské vyváženosti je možné provést jak před, tak i po přidělení kapacity, nikoliv jak plyne ze závěru žalovaného, že by test hospodářské vyváženosti měl přidělení kapacity předcházet. Příslušné právní předpisy nijak nestanovují, že by test hospodářské vyváženosti měl nutně přidělení kapacity předcházet (byt' to z pochopitelných důvodů bude obvyklejší). Provedení testu hospodářské vyváženosti až po přidělení kapacity je naopak reálnou možností, kterou příslušná právní úprava výslovně předvídá. Skutečnost, že by test hospodářské vyváženosti měl v ideálním případě přidělení kapacity předcházet, ale podle názoru žalobce nelze prezentovat jako jakýsi kategorický požadavek zákonodárce nebo charakteristický rys daného testu. V daném ohledu má žalobce též za to, že další související závěry předsedy Úřadu týkající se toho, (i) v jakém časovém rámci by měl Úřad rozhodnout o testu hospodářské vyváženosti, (ii) že by daný test stejně nebylo možné v roce 2017 v České republice provést, a (iii) že aplikace § 34d odst. 4 nového zákona o dráhách by zavazovala dopravce k povinnosti nemožné, jsou pro posouzení otázky věcné příslušnosti Úřadu v roce 2017 zcela irelevantní. Žalobce nicméně dané závěry předsedy Úřadu považuje rovněž za nesprávné, neboť příslušné právní předpisy nijak neurčují žádný konkrétní okamžik, kdy by měl být test hospodářské vyváženosti dokončen. Dále nesouhlasí s tím, že by v roce 2017 nebylo možné v České republice test hospodářské vyváženosti dokončit před přidělením kapacity, neboť předmětná žádost žalobce byla podána dne 11. 7. 2017, k přidělení kapacity by mělo dojít do 30. 11. 2017, a okamžik podání žádosti a předpokládaného přidělení kapacity v roce 2017 tak dělí přibližně 20 týdnů, což považuje žalobce za lhůtu dostatečnou, a dále má za to, že předseda Úřadu nesprávně směšuje dvě od sebe odlišné věci, a to „úpravu žádosti o kapacitu“ a „úpravu plánu“. Dále uvádí, že v žádosti ani nikde jinde netvrdil, že by se měl retroaktivně aplikovat § 34d odst. 4 nového zákona o dráhách, v žádosti uváděl, že v České republice v roce 2017 nedošlo k podání žádných oznámení ohledně komerčních spojů, které byly předmětem jeho žádosti, a nemůže být k jeho tíži, že nezačala běžet příslušná čtyřtýdenní lhůta, ve které by jinak musel podat svou žádost. Žalobce znovu uvádí, že test hospodářské vyváženosti je procesem

veřejnoprávním, zatímco přidělování kapacity je procesem soukromoprávním, kdy o dva procesy zcela odlišné právní povahy a jiný účel (test hospodářské vyváženosti určuje, zda, popř. v jakém rozsahu, určitému dopravci vůbec svědčí právo na přístup k dopravní infrastruktuře).

[13] V dalším žalobním bodě žalobce namítá, že věcná příslušnost Úřadu k provedení testu hospodářské vyváženosti v roce 2017 plyne z veřejně dostupných podkladů a informací, když tuto okolnost Úřad sám na svých webových stránkách mezi činnosti, které provádí od 1. 4. 2017, výslovně řadí posuzování hospodářské vyváženosti drážní dopravy provozované v závazku veřejné služby. Dále pak žalobce poukazoval na Prohlášení o dráze celostátní a regionální platné pro přípravu jízdního řádu 2018 a pro jízdní řád 2018, účinné od 1. 12. 2016, ve znění změny č. 1/2017, účinné od 1. 4. 2017, kde je mezi kompetencemi Úřadu uvedeno také provádění testu hospodářské vyváženosti. Namítá, že ke dni podání žaloby k žádné relevantní úpravě údajů na webových stránkách Úřadu nedošlo (došlo ke dvěma úpravám, jedna z nich spočívá v tom, že byla zrušena jedna ze dvou duplicitních stránek, které vyjmenovávaly kompetence Úřadu, druhou úpravou pak došlo k tomu, že z příslušné části konstatující věcnou příslušnost Úřadu k provedení testu hospodářské vyváženosti byl odstraněn odkaz na § 34d nového zákona o dráhách, i nadále však webové stránky Úřadu uvádějí, že Úřad je od 1. 4. 2017 příslušný k „rozhodování o ohrožení hospodářské vyváženosti drážní dopravy“. K Prohlášení o dráze 2018 pak žalobce uvádí, že skutečně podal žádost o přezkum změn prohlášení o dráze, a to podáním ze dne 18. 4. 2017 požádal Úřad podle § 34e nového zákona o dráhách souhrnně o přezkum určitých částí dvou odlišných dokumentů, a to (i) Změny č. 1 /2017 Prohlášení o dráze celostátní a regionální 2018 ze dne 31. 3. 2017, a (ii) Změny č. 2/2017 Prohlášení o dráze celostátní a regionální 2017 ze dne 31. 3. 2017. Žalobce zdůrazňuje, že v této žádosti o přezkum nijak netvrdil, že by Úřad nebyl v roce 2017 věcně příslušný k provedení testu hospodářské vyváženosti. K části 1.1.1.2 Prohlášení o dráze 2018, na kterou žalobce odkazoval již v rozkladu a která upravuje věcnou příslušnost Úřadu, namítal jen to, že v ní není uveden odkaz na webové stránky Úřadu. V tomto ohledu nijak neargumentoval přechodnými ustanoveními novely. Přechodná ustanovení novely žalobce zmínil v jedné své společné námitce ke Změně č. I Prohlášení o dráze 2018 a Změně č. 2 Prohlášení o dráze 2017. Tato námitka se týkala částí 6.1.4. a 6.1.5, resp. 5.4 a 5.5, a problematiky poskytování pomocných a doplňkových služeb dle nového zákona o dráhách. Tato problematika je však pro posouzení zdejší věci zcela irelevantní. Žalobce upozorňuje na to, že v dané části 1.1.1.2 Prohlášení o dráze 2018 je věcná příslušnost Úřadu k provedení testu hospodářské vyváženosti nadále výslovně uvedena, a Úřadu podle § 34e nového zákona o dráhách svědčí pravomoc z moci úřední rozhodnout, že určitá část prohlášení o dráze je v rozporu s novým zákonem o dráhách. Pakliže Úřad nerozhodl, že je daná část Prohlášení o dráze 2018, která upravuje kompetence Úřadu, v rozporu se zákonem, pak žalobce presumuje, že v souladu se zákonem je.

[14] Dále žalobce polemizuje se závěrem předsedy Úřadu, že se nevyjadřuje k žalobcem namítané skutečnosti, že žalobce nikde neuvádí, že by test hospodářské vyváženosti vůbec nesouvisel s přidělováním kapacity, a vyjadřuje se tak pouze k závěru Úřadu ohledně „přímého účinku směrnice“. Na žádném místě svých podání k Úřadu žalobce nic ohledně „přímého účinku směrnice“ v období před 1. 4. 2017 neuvádí, úřad polemice s žalobcem neuváděným tvrzením o přímém účinku směrnice věnuje v prvoinstančním rozhodnutí neadekvátní prostor, čímž by mohl evokovat dojem, že je tato polemika nějak relevantní pro to, zda je Úřad věcně příslušný k provedení testu hospodářské vyváženosti v roce 2017. Daná polemika je však pro posouzení této otázky irelevantní, a jen činí prvoinstanční rozhodnutí zmatečným a nepřezkoumatelným. Nesouhlasí s argumentací jako kdyby žalobce tvrdil, že test hospodářské vyváženosti vůbec nesouvisí s přidělováním kapacity, kdy předseda Úřadu se této námitce žalobce v napadeném rozhodnutí nevěnuje. Na postup Úřadu naopak navazuje. Žalobce netvrdí, že by test hospodářské vyváženosti nijak nesouvisel s přidělováním kapacity. Naopak především uvádí, že

provádění testu hospodářské vyváženosti není právní úpravou ohledně přidělování kapacity *ve* smyslu přechodného ustanovení novely, a toto ustanovení na provádění daného testu tak nedopadá. Dále předseda Úřadu nově rozporuje údajné tvrzení žalobce, že obligatorní jsou „oba testy“. Obligatornost obou testů však žalobce nikdy netvrdil, tvrdil pouze to, že obligatorní je test hlavního (převažujícího) účelu. Dále předseda Úřadu také poměrně obsáhle rozporuje to, že by se mělo retroaktivně uplatnit ustanovení § 34d odst. 4 nového zákona o dráhách, a že by tak měla být předchozí oznámení o úmyslu podat žádost o přidělení kapacity podána do 10. 2. 2017. Žalobce a nijak se nedomnívá, že by § 34d odst. 4 nového zákona o dráhách měl retroaktivně stanovovat jakékoli povinnosti. Předseda Úřadu se nevypořádává s dezinterpretacími tvrzeními, které uváděl Úřad v prvoinstančním rozhodnutí, ale předseda Úřadu navíc argumentaci žalobce sám dezinterpretuje ještě více, než před ním Úřad. Z toho ve svém důsledku plyne, že předmětem posouzení v napadeném rozhodnutí mnohdy vůbec není to, co žalobce ve skutečnosti tvrdil, ale napadené rozhodnutí se naopak vypořádává s neexistujícími tvrzeními žalobce.

[15] V dalším žalobním bodě napadá žalobce procesní postup, když prvoinstanční rozhodnutí vydal a podepsal sám předseda Úřadu, když ten byl přítom v postavení odvolacího orgánu příslušný k rozhodování o rozkladu, což může mít vliv na rozhodnutí (popření dvojinstančnosti rozhodování, veřejné vyjádření předsedy Úřadu do médií). Žalobce odkaz na rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 6 A 35/2001 - 62 ze dne 18. 12. 2003 je ve zdejší věci považuje za nepřipadný (ve věci posuzované v tomto rozsudku rozhodovala Komise pro cenné papíry na základě specifických podmínek, založených zejm. zákonem č. 15/1998 Sb., o Komisi pro cenné papíry a o změně a doplnění dalších zákonů, ve znění platném a účinném do 31. 12. 2000, žádné podobné specifické podmínky, jaké byly dány v tamní věci, v případě rozhodování Úřadu dány nejsou – zákon č. 15/1998 Sb. přímo stanovoval, že předseda Komise pro cenné papíry podepisuje rozhodnutí dané komise, interním předpisem Komise pro cenné papíry byla zavedena praxe, že prvostupňová rozhodnutí spolu s předsedou spolupodepisovala tzv. „spolupodepisující osoba“, která byla odpovědná za vedení řízení v prvním stupni, ve druhém stupni o rozkladech proti prvostupňovým rozhodnutím rozhodovalo prezidium Komise pro cenné papíry, tedy kolektivní orgán, který svá rozhodnutí přijímal hlasováním). Nic, co by bylo jakkoli podobné shora popsáním podmínkám, však v případě Úřadu dáno není, neboť žádné právní předpisy nepožadují, na rozdíl od shora popsaného případu Komise pro cenné papíry, aby předseda Úřadu podepisoval prvostupňová rozhodnutí Úřadu, tento postup předsedy Úřadu spočívající v podepsání prvoinstančního rozhodnutí tudíž nebyl nijak vynucen žádnými zákonnými okolnostmi. Žalobce uvádí, že není nijak obeznámen se současnou personální situací v rámci Úřadu, domnívá se ale, že není přípustné, aby byl zkracován na svých právech v důsledku skutečnosti, že předseda Úřadu byl v době vydávání prvoinstančního rozhodnutí, jediným vedoucím pracovníkem“, popř. „jediným oprávněným zaměstnancem“ Úřadu. V tomto ohledu má žalobce také za to, že není povinen nést negativní důsledky plynoucí z nedostatečné personální obsazenosti Úřadu, anebo z vnitřních předpisů Úřadu. Žalobce také konstatuje, že postup, kdy prvostupňové rozhodnutí ústředního správního úřadu vydá jeho předseda, je v principu vyhrazen spíše otázkám procesní povahy, standardně se jedná o situace, kdy již jiný postup není logicky možný, jako například ve věcech rozhodování o podjatosti úřední osoby - zaměstnance příslušného ústředního správního úřadu. Takové rozhodnutí je prvostupňovým rozhodnutím, ale nezbytně musí být vydáno nadřízeným dotčené úřední osoby, o jejíž podjatosti se rozhoduje. Skutečnost, že správní řád obecně umožňuje, aby rozhodnutí v prvním stupni vydal vedoucí ústředního správního úřadu, jak uvádí předseda Úřadu, neznamená, že je tento způsob neomezený. Rozhodnutí by měla být v prvním stupni vydávána vedoucím ústředního správního úřadu jen ve výjimečných a odůvodněných případech, což není případ zdejší věci. Skutečnost, že předseda Úřadu vydal a podepsal prvoinstanční rozhodnutí Úřadu, činí dle názoru žalobce předsedu Úřadu za toto rozhodnutí odpovědným. Rozhodováním v prvním stupni byla podle názoru žalobce popřena dvojinstančnost řízení, a také založena podjatost předsedy při

rozhodování o rozkladu, kterou žalobce tímto namítá, a dovozuje i z toho, že vyjádření do médií byl předsedou Úřadu v napadeném rozhodnutí potvrzen. Žalobce poukazuje na to, že dané vyjádření bylo učiněno ze strany předsedy jakožto orgánu příslušného k projednání rozkladu, a navíc v době, kdy prvoinstanční rozhodnutí nebylo pravomocné. Žalobce tak má za to, že tímto vyjádřením bylo předjíháno rozhodnutí o rozkladu (byť předseda Úřadu tvrdí opak). Ve své podstatě jím bylo také potvrzeno, že bylo ze strany předsedy Úřad již předem rezignováno na možnost, že by na základě nezávislého a objektivního následného přezkumu prvoinstančního rozhodnutí mohlo dojít ke změně závěrů prvoinstančního rozhodnutí. Do napadeného usnesení je v podstatném rozsahu doslovně opsáno stanovisko, které předsedovi Úřadu dle § 88 správního řádu jako podklad k rozhodnutí o rozkladu předložilo Oddělení personálně-ekonomicko-právní Úřadu. V důsledku toho je v napadeném rozhodnutí značné množství závěrů příslušného oddělení Úřadu prezentováno jako závěry předsedy Úřadu. V tomto ohledu došlo v napadeném rozhodnutí pouze k formulačním změnám např. v tom smyslu, že došlo k nahrazení původní formulace „Úřad dovozuje“ formulací „odvolací orgán dovozuje“. Oproti příslušnému stanovisku jsou ale jinak celé rozsáhlé pasáže v napadeném rozhodnutí ponechány zcela beze změny. Postupem předsedy Úřadu byla žalobci fakticky odeprána jedna správní instance. Předchozí vyjádření předsedy Úřadu do médií a následné značné opsání stanoviska Úřadu do napadeného rozhodnutí navíc umocňují pochybnosti o způsobu rozhodování o rozkladu. Žalobce má za to, že v důsledku shora popsanych vad je napadené rozhodnutí nezákonné, nepřezkoumatelné a zmatečné.

[16] Dále žalobce zpochybňoval složení a jednání rozkladové komise, když uvádí, že čtyři z celkových šesti členů rozkladové komise Úřadu, která projednávala rozklad proti prvoinstančnímu rozhodnutí, mají takový poměr ke věci, který již v době projednávání daného rozkladu zakládal jejich podjatost ve smyslu § 14 správního řádu. Žalobce uvádí, že tuto námitku nemohl uplatnit dříve než v této žalobě, neboť obecnou informaci o složení rozkladové komise získal od Úřadu až dne 20. 10. 2017, tedy jeden pracovní den před tím, než mu bylo doručeno napadené rozhodnutí. Konkrétní složení rozkladové komise, která projednávala jeho rozklad, se pak žalobce dozvěděl až dne 7. 11. 2017. Rozkladová komise jednala o rozkladu dne 9. 10. 2017 ve složení xxxxx. Žalobce namítá podjatost xxxxxx, neboť tito členové rozkladové komise působí jako zaměstnanci Ministerstva dopravy. Mezi tímto ministerstvem na straně jedné a žalobcem na straně druhé je uzavřena Smlouva o závazku veřejné služby v drážní osobní dopravě. Svou Žádostí se žalobce přitom domáhá toho, aby Úřad posoudil hospodářskou vyváženost právě této smlouvy a drážní dopravy provozované na jejím základě. Žalobce dále namítá podjatost xxxxxxxx, kdy tato členka rozkladové komise Úřadu je zaměstnankyní Drážního úřadu, a tento úřad v roce 2016 rozhodoval o dvou žádostech žalobce o provedení testu hospodářské vyváženosti. Souhrnně ke shora specifikovaným čtyřem členům rozkladové komise pak žalobce uvádí, že všichni tito členové jsou zaměstnanci jiných veřejnoprávních subjektů. Jak přitom stanoví § 3 odst. 2 zákona č. 320/2016 Sb., o Úřadu pro přístup k dopravní infrastruktuře, v platném a účinném znění, Úřad by měl být při výkonu své působnosti nezávislý. Tento požadavek nezávislosti Úřadu je přitom třeba vykládat ve světle článku 55 odstavce 1 směrnice č. 2012/34/EU, který požaduje, aby regulační subjekt pro železniční odvětví (tj. Úřad) byl samostatným orgánem, který je z hlediska rozhodování nezávislý na jakémkoli jiném veřejnoprávním subjektu. Zejména by Úřad měl takto být nezávislý výslovně na kterémkoli orgánu, který se účastní uzavírání smlouvy na veřejné služby (tj. zejm. na Ministerstvu dopravy). Žalobce má za to, že shora uvedený požadavek nezávislosti rozhodování Úřadu na jiném veřejnoprávním subjektu je složením rozkladové komise Úřadu porušen. V rozporu s požadavkem směrnice č. 2012/34/EU totiž do rozhodovacího procesu v rámci Úřadu vstupují a tento proces ovlivňují pracovníci jiných veřejnoprávních subjektů působících mj. v oblasti železniční dopravy.

[17] Žalovaný s podanou žalobou nesouhlasil a navrhoval ji zamítnout jako nedůvodnou, přičemž v důvodech svého procesního podání obsahově odkazuje na odůvodnění správních rozhodnutí a obsah správního spisu. Uvedl, že test hospodářské vyváženosti je vnímán zákonodárcem jako proces, který je součástí přidělu kapacity dráhy mimo jiné i proto, že provedení testu hospodářské vyváženosti smlouvy je navázáno na povinnost dopravce ohlásit novou službu a tato povinnost je navázána na časový harmonogram právě přidělu kapacity, neboť rozhodnutí regulačního orgánu má za následek právě zásah do přidělu kapacity. Další důkaz, že zákonodárce test hospodářské vyváženosti zahrnuje do přidělu kapacity dráhy, poskytuje důvodová zpráva k zákonu č. 319/2016 Sb., která v bodě 1.3.6.2. Vnitrostátní úprava uvádí, že v současné úpravě (myšleno znění zákona o dráhách platné do 31. března 2017) pravidla pro přidělování kapacity jsou upravena v §§ 34b až 34f. Ve znění zákona o dráhách platném do 31. března 2017 nebyla, zahrnuta kompetence vnitrostátních orgánů provést test hospodářské vyváženosti smlouvy. Co však bylo zahrnuto, byla kompetence k provedení testu hlavního účelu přeshraniční osobní drážní dopravy. Úprava testu hlavního účelu přeshraniční osobní drážní dopravy byla obsažena jednak v ustanovení § 34d odst. 3 zákona o dráhách platného do 31. března 2017, kde byla upravena povinnost ohlásit záměr provozovat přeshraniční osobní drážní dopravu v totožné lhůtě dvou měsíců před podáním žádosti o přidělení kapacity a dále pak v ustanovení § 34j zákona o dráhách platného do 31. března 2017, které zakládalo kompetenci Drážního úřadu k testu hlavního účelu přeshraniční osobní drážní dopravy. Zákonodárce v důvodové zprávě tedy označuje povinnost dopravce neusazeného v České republice oznámit úmysl provozovat přeshraniční osobní drážní dopravu jako proces, který je součástí přidělování kapacity. Vzhledem k tomu, že totožná povinnost je stanovena pro dopravce v případě, že hodlá provozovat komerční linku v České republice, lze dovodit, že pokud test hlavního účelu, které měl totožný účel, průběh a mohl ovlivnit přidělení kapacity totožným způsobem, je považován zákonodárcem za přiděl kapacity, pak i test hospodářské vyváženosti je považován zákonodárcem za přiděl kapacity. Dalším vodítkem je opět důvodová zpráva k zákonu č. 319/2016 Sb., která ve zvláštní části K bodu 23 (část) uvádí: „*Jedná se o komplexní návrh nové úpravy přidělování kapacity; k popisu důvodů tohoto kroku podrobněji viz kapitola 1.3.6 obecné části.*“. V této části důvodové zprávy je pak v bodě K § 34d až § 34g podrobně pojednáno o posouzení hospodářské vyváženosti a posouzení převažujícího účelu jako o součástech procesu přidělování kapacity dráhy. Z uvedeného je bez jakýchkoliv pochyb patrné, že sám zákonodárce považuje uvedená posouzení za součást přidělu kapacity dráhy a jako s takovým s ním také zachází.

[18] Žalovaný dále uvedl, že účinnost zákona č. 316/2016 Sb. byla předpokládána v průběhu roku 2017, stanovila přechodná ustanovení, že na proces přidělování kapacity se použije v roce 2017 úprava, která byla platná do 31. března 2017. Při přípravě návrhu zákona již totiž bylo jasné, že pokud zákon nabude účinnosti později, než v lednu jakéhokoliv roku, nebude fakticky možné dodržet veškeré lhůty vyplývající jak z navrhované úpravy, tak z prováděcího nařízení. A protože zákonodárce, jak je patrné z důvodové zprávy, považuje provedení obou posouzení za proces přidělu kapacity, vyloučil pro rok 2017 provedení obou posouzení. Žalovaný dále upozorňuje také na obsah ustanovení, která zákonodárce výslovně vyjmenovává v přechodných ustanoveních a tím je zcela jednoznačně zahrnuje do přidělu kapacity dráhy. Jedná se zejména o ustanovení § 34b a 34f zákona o dráhách ve znění platném do 31. března 2017. Uvedené ustanovení § 34c zákona o dráhách ve znění platném do 31. března 2017 upravuje výhradně problematiku prohlášení o dráze. Prohlášení o dráze, přestože také není přímo procesem přidělení kapacity dráhy, je výslovně zahrnuto do přidělu kapacity samotným zákonodárcem a to z toho důvodu, že provozovatel dráhy v tomto dokumentu stanoví, obecně řečeno, podmínky za jakých je možné požádat o přidělení kapacity, jaká je kapacita dráhy, jak bude řešeno odebrání kapacity a další podrobnosti, které stanoví zákon o dráhách. Pokud tedy sám zákonodárce do přidělu kapacity dráhy zahrnul problematiku prohlášení o dráze, které dalece předchází samotnému přidělu kapacity dráhy, avšak stanovuje jeho podmínky a tedy má na něj zásadní vliv, pak by bylo více než

zvláštní, že by zákonodárce do přidělu kapacity dráhy nezahrnul takové zásadní procesy, jako jsou oba testy, které mohou mít na přidělení kapacity dráhy v některých případech zcela zásadní dopad. K uvedenému lze také doplnit, že předmětná přechodná ustanovení nedoznala během projednávání v Parlamentu ČR změn a byla schválena přesně tak, jak je předkladatel zákona č. 319/2016 Sb., Ministerstvo dopravy navrhlo. Časový rámec do okamžiku podání žádosti o test hospodářské vyváženosti smlouvy v návaznosti na lhůty pro přidělení kapacity dráhy. Odstavec 11 ustanovení § 2 zákona o dráhách pak uvádí, že přidělením kapacity dráhy se rozumí jednání umožňující využití takového dílu z celkové kapacity dráhy, kterého je zapotřebí pro požadovanou trasu vlaku. S ohledem na zákonné lhůty přidělu kapacity dráhy by tedy povinnost dopravce oznámit úřadu svůj úmysl provozovat novou vnitrostátní komerční službu v jízdním řádu platném od 10. prosince 2017 připadla nejpozději na 10. února 2017, tedy téměř 2 měsíce před účinností ustanovení, které tuto povinnost zavádí. Pokud by tedy v roce 2017 bylo možné podat nejpozději 10. února 2017 oznámení (což však nebylo možné, protože neexistoval Úřad pro přístup k dopravní infrastruktuře, ke kterému se toto oznámení podává) znamenalo by to, že by žádost o provedení posouzení hospodářské vyváženosti musela být podána nejpozději 10. března 2017. Žádost žalobce o test hospodářské vyváženosti však byla podána až 11. července 2017, neboť nebylo učiněno žádné oznámení úmyslu provozovat novou vnitrostátní komerční službu a žalobce se o úmyslu společnosti RegioJet provozovat nové vnitrostátní komerční služby dozvěděl až z návrhu jízdního řádu, který publikovala SŽDC 9. června 2017 na svých stránkách.

[19] Žalovaný dále uvádí, že pokud by přistoupil na argumentaci žalobce, že je nutno ve zdejší věci postupovat dle prováděcího nařízení, což tímto nečiní, žalobce svým podáním tedy nedodržel prováděcím nařízením předepsanou 4 týdenní lhůtu, kterou by bylo zřejmě vhodné na základě argumentu a simili aplikovat na publikaci návrhu jízdního řádu jakožto okamžiku, kdy se žalobce dozvěděl o úmyslu společnosti RegioJet provozovat nové vnitrostátní komerční služby. Vzhledem k tomu, že prováděcí nařízení váže možnost podat žádost o posouzení na zveřejnění oznámení úmyslu a to nebylo učiněno, neboť k němu pro vnitrostátní komerční železniční dopravu nebyla zákonná povinnost, je nutné dovodit, že lhůta k podání žádosti o posouzení v roce 2017 vůbec nepočala běžet a počne běžet až v roce 2018.

[20] Dále žalovaný nesouhlasí s žalobními body, a k nim konkrétně uvádí, že ve svém rozhodnutí nerozporuje tvrzení žalobce, že test hospodářské vyváženosti není přímo činnost přiděle kapacity dráhy (v tomto případě SŽDC), která probíhá elektronicky, pokud by tomu tak bylo, postrádala by tato úprava smyslu. Test hospodářské vyváženosti však má však na přiděl kapacity tak zásadní dopady, že je nutné ho považovat za součást procesu přidělování kapacity, tak jak to činí zákonodárce v důvodové zprávě k zákonu č. 319/2016 Sb. Žalovaný se neztotožňuje s výkladem žalobce, který tvrdí, že přechodné ustanovení řízení podle § 34g a 34j zákona č. 266/1994 Sb., ve znění účinném přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, zahájená přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona se dokončí podle zákona č. 266/1994 Sb., ve znění účinném přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, znamená na základě použití výkladu argumentem a contrario, že v roce 2017 budou použita ustanovení ve znění zákona č. 319/2016 Sb. Žalovaný souhlasí s tvrzením žalobce, že oba testy se provádějí dle v zásadě shodných pravidel, jsou založeny na týchž principech a plynou z nich obdobné následky. Na základě totožné premisy však žalovaný dochází k opačnému závěru, totiž že v roce 2017 nebylo v České republice možné provést ani jeden z testů. Dále uvádí, že smyslem testu hospodářské vyváženosti opravdu přezkum činnosti přiděle kapacity, to nic nemění na skutečnosti, že oba testy je nutné zahrnout do procesu přidělu kapacity, neboť teprve na výsledku všech souvisejících činností záleží, v jakém rozsahu a za jakých podmínek bude nakonec kapacita dráhy přidělena. Test hospodářské vyváženosti opravdu neurčuje právo dopravců na přístup k dopravní infrastruktuře, tento přístup je zákonem zaručen všem vnitrostátním dopravcům za podmínky splnění zákonných požadavků. Žalovaný, zda toto právo existuje a neposuzuje jeho rozsah. Toto právo

svědčí všem oprávněným dopravcům, neboť přidělení kapacity dráhy musí probíhat nediskriminačně. Právě protože výkon tohoto práva je v některých případech sto ohrožit hospodářskou vyváženost smlouvy, určuje, test zda provozováním nové služby opravdu bude ohrožena hospodářská vyváženost smlouvy. V případě, že nová služba je způsobila ohrožit hospodářskou vyváženost smlouvy, je důsledkem tohoto zjištění rozhodnutí úřadu stanovující, že se kapacita dráhy buď vůbec neudělí, udělí s podmínkami (zákaz výstupu a nástupu cestujících) nebo odejme. Provedením testu se kapacita nepřiděluje, výsledek testu má na přidělení kapacity výše uvedený dopad, tyto dva procesy tedy nelze bez dalšího oddělit, zejména v případě, kdy by žalovaný konstatoval, že hospodářská vyváženost smlouvy je ohrožena. Žalovaný nekonstatuje, že dopravci právo na přístup k železniční infrastruktuře nesvědčí, ale že vzhledem k ohrožení hospodářské vyváženosti smlouvy je právě toto právo nutné omezit způsobem, jaký určí ve svém rozhodnutí.

[21] Dále žalovaný k žalobním bodům uvádí, že test hospodářské vyváženosti je úpravou týkající se práva na přístup k dopravní infrastruktuře, avšak toto právo je zhmotněno právě v okamžiku, kdy je požadovaná kapacita dráhy, která dopravci přísluší na základě jeho práva na přístup, s ohledem na výsledek testu hospodářské vyváženosti přidělena. Lhůta na provedení testu je vázaná s ohledem na právní jistotu dopravce, který hodlá provozovat novou službu, na oznámení jeho záměru. Žalobce ve svém podání uvádí, že takové oznámení nebylo učiněno, a tudíž lhůta na podání žádosti o provedení testu nepočala běžet a tudíž jeho podání z července (tedy cca 4 měsíce po lhůtě) není opožděné. Žalovaný k tomuto bodu uvádí, že v roce 2017 právní úprava s tímto oznámením nepočítala, neboť není možné zavazovat adresáty práva k úkonům ještě před nabytím účinnosti ustanovení zákona, kterým je předmětná povinnost stanovena. Žalovaný z toho usuzuje, že vzhledem k uvedenému a úpravě přechodných ustanovení, lhůta pro podání žádosti o provedení testu v roce 2017 ani nepočala běžet, neboť nemohla začít běžet, mimo jiné i proto, že nenastala událost, která by mohla spustit běh lhůty. Žalobce v dané souvislosti v žádosti uváděl, že v České republice v roce 2017 nedošlo k podání žádných oznámení ohledně komerčních spojů, které byly předmětem jeho žádosti. Podle žalobce tak nemůže být k jeho tíži, že nezačala běžet příslušná čtyřtýdenní lhůta, ve které by jinak musel podat svou žádost, a jeho žádost tak nemůže být opožděná.

[22] Dále žalovaný uvádí, že v žádném z napadených rozhodnutí se žalobci žádné tvrzení nepokoušel podsouvat. K závěru, že oznámení o záměru provozovat novou službu, by se mělo uskutečnit nejpozději 10. února 2017, dospěl žalovaný, když hodnotil časovou osu, která by byla aplikovatelná v České republice v roce 2017, pokud by zákonodárce umožnil provádět test hospodářské vyváženosti. Pokud žalovaný uváděl některé závěry týkající se této časové osy, činil tak na základě žalobcem vznášených argumentů, nejedná se však o samotný rozhodovací důvod. Ohledně webových stránek a Prohlášení o dráze 2018, žalovaný uvedl, že je bez pochyb příslušný k přezkumu prohlášení o dráze z úřední povinnosti, avšak vzhledem k tomu, že žalobce ve svém podání napadl právě část týkající se Úřadu pro přístup k dopravní infrastruktuře (kapitola 1.1.1.3) nezahajoval žalovaný řízení z moci úřední, neboť řízení s totožným předmětem bylo již zahájeno dne 19. dubna 2017 podáním žalobce. Podrobný postup úřadu v případě testu hospodářské vyváženosti je uveden v kapitole 2.2.1 změny č. 2 Prohlášení o dráze 2017, o které žalovaný být nepravomocně rozhodl rozhodnutím UPDI-1204/17-OPDI-SPR/VE. V uvedeném rozhodnutí žalovaný rozhodl o rozporu znění kapitoly 2.2.1. změny č. 2 Prohlášení o dráze 2017 se zákonem o dráhách. Tato kapitola uváděla, že dopravci mají povinnost oznámit úmysl podat žádost o přidělení kapacity dráhy pro účely provozování osobní drážní dopravy bez smlouvy o veřejných službách v přepravě cestujících. Informaci uvedenou v kapitole 1.1.1.3 žalovaný považoval pouze za všeobecný souhrn činností úřadu. Žalovaný uvádí, že k úpravě na webových stránkách došlo, avšak vzhledem k tomu, že v době vyjádření k žalobě (únor 2018) již žalovaný k testu

hospodářské vyváženosti smlouvy příslušný je, je tato informace na webových stránkách opět uvedena.

[23] Dále žalovaný uvádí, že přestože podání žalobce přímo slova „na základě přímého účinku směrnice“ neobsahuje, z dikce poznámky pod čarou č. 7, žádosti o provedení testu hospodářské vyváženosti, která zní: „.....Na základě tohoto ustanovení je tak možné test hospodářské vyváženosti provádět i v kalendářním roce 2017 (společnost České dráhy má nicméně za to, že tento test bylo v České republice možné provádět i před nabytím účinnosti novely)“, však toto jednoznačně plyne. I přes skutečnost, že žalovaný ve svém podání výslovně neuvádí, na základě čeho bylo podle jeho názoru možné provádět test hospodářské vyváženosti smlouvy, je smysl této věty jednoznačný, neboť na základě čeho jiného než přímého účinku směrnice by bylo možné test hospodářské vyváženosti provádět, když v zákoně o dráhách platném do 31. března 2017 jeho úprava nebyla obsažena a byla obsažena pouze ve směrnici. Žalovaný zastává názor, že rozhodnutí není zmatečné a nezákonné, když se vypořádává s námitkami žalobce. Právě poznámka pod čarou č. 7 v žádosti o provedení testu hospodářské vyváženosti obsahuje klíčovou a v podstatě jedinou argumentaci žalobce, proč je možné v roce 2017 provést test hospodářské vyváženosti. Žalovaný se nezabýval meritem věci, když vydal rozhodnutí procesní povahy, ale pouze právě argumentací, proč nelze v roce 2017 předmětný test provést. Je zákonnou povinností žalovaného, jakožto správního orgánu, své rozhodnutí řádně odůvodnit a v rámci toho se vypořádat se všemi relevantními námitkami, vztahujícími se k procesním důvodům. Tvzení, že test hospodářské vyváženosti bylo možné provést už před prvním dubnem 2017, ať už z jakéhokoliv důvodu, bylo obsaženo v podání žalobce a z toho důvodu se jím žalovaný ve svém rozhodnutí zabýval. Žalovaný také nepovažuje ze dezinterpretaci tvrzení žalobce, když v rozhodnutí uvedl, že žalobce tvrdí, že test hospodářské vyváženosti „vůbec“ nesouvisí s přidělem kapacity, jak jinak vyložit tvrzení žalobce na str. 6 rozkladu, že „.....test hospodářské vyváženosti a přidělování kapacity představují dva samostatné a od sebe odlišné procesy“. Na str. 11: „Napadené usnesení nesprávně směšuje proces přidělování kapacity s testem hospodářské vyváženosti.“ A dále pak, na str. 12 „Test hospodářské vyváženosti představuje proces, kterým se Česká republika rozhodla v určitých případech omezit přístup k dopravní infrastruktuře, a tento proces není součástí přidělování kapacity.“ Žalovaný uvádí, že tvrzení žalobce nedezinterpretoval, pouze se s nimi vypořádal tak, jak je pochopil.

[24] K žalobním bodům procesního charakteru žalovaný uvádí, že setrvává na své argumentaci obsažené v napadených rozhodnutích a poukazuje na personální situaci úřadu v rozhodné době, což bylo známo i žalobci, neboť v době podání předmětné žádosti o posouzení hospodářské vyváženosti úřad opakovaně telefonicky kontaktoval xxxxxx, jeden z právních zástupců žalobce a dotazoval se na stav daného řízení a to, kdy je možné ze strany žalovaného očekávat rozhodnutí v této věci. Na tento dotaz mu bylo opakovaně odpovězeno, že vzhledem k tomu, že úřad se sestává celkově ze dvou zaměstnanců, totiž samotného předsedy a oprávněné úřední osoby ve zdejší věci, kteří krom správních řízení musí obstarat také veškeré provozní záležitosti spojené se založením úřadu pro jeho kompletní chod, není možné očekávat rozhodnutí obratem. O personálním obsazení pak byl xxxxxx ještě jednou informován při nahlížení do spisového materiálu dne 1. listopadu 2017, kdy na jeho ústní dotaz, kolik již má úřad zaměstnanců bylo odpovězeno, že již 5 zaměstnanců, dokladem personální situace je také článek z 26. května 2017. V době vydání prvoinstančního rozhodnutí byla situace totožná, tedy úřad se sestával pouze ze 2 příslušně kvalifikovaných osob. Z uvedeného důvodu bylo tedy přistoupeno k podepsání rozhodnutí samotným předsedou úřadu. Žalovaný dále uvádí, že s ohledem na současnou kritickou situaci na trhu práce se mu přes veškerou snahu zatím podařilo získat 10 zaměstnanců, z čehož je pouze 1 osoba v pozici vedoucího oddělení, ostatní posty vedoucích pracovníků zatím nejsou obsazeny. V současné době tedy úřad sestává z celkem 11 osob z celkových 25 plánovaných. Pokud se týká vyjádření předsedy úřadu do médií, nejednalo se o předjímaná rozhodnutí, ale o shrnutí prvoinstančního rozhodnutí. Skutečnost, že se předseda úřadu plně

ztotožnil s argumentací v předloženém stanovisku, nezakládá nezákonnost, zmatečnost a nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí.

[25] K námitce podjatosti předsedy úřadu žalovaný uvádí, že pro vedoucí ústředních správních úřadů se úprava podjatosti nepoužije, kdy důvodem, pro který je použití ustanovení o podjatosti u těchto osob vyloučeno, není skutečnost, že by se tyto osoby nemohly dostat do situace, kdy by u nich byly dány důvody podjatosti, ale skutečnost, že taková situace by z důvodu postavení těchto osob v systému veřejné (státní) správy neměla řešení. K namítané podjatosti členů rozkladové komise uvedl, že členové rozkladové komise byli jmenováni do rozkladové komise žalovaného právě proto, že se jedná o odborníky na problematiku správního práva a dále pak také na problematiku práva dopravního. Žádný z výše uvedených členů rozkladové komise se nikdy nepodílel na jednáních týkajících se smlouvy o veřejné službě. Skutečnost, že jsou zaměstnanci Ministerstva dopravy, nemá na vliv na jejich právní názor týkající se výkladu předmětných ustanovení zákona o dráhách. Členové rozkladové komise jsou jmenováni jakožto fyzické osoby a nikoliv jako zástupci Ministerstva dopravy a z výkonu své funkce člena rozkladové komise nejsou zodpovědní Ministerstvu dopravy. Námitka žalobce o narušení nezávislosti Úřadu není důvodná, neboť Ministerstvo dopravy nemá ani nemůže mít na výkon funkce člena rozkladové komise absolutně žádný vliv, jedná se čistě o soukromou záležitost členů rozkladové komise. xxxxxxxx je zkušenou právnickou s praxí v oblasti správního práva. Je zaměstnankyní Odboru silniční dopravy, který, jak je již z názvu patrné, není kompetentní k jednání týkajícího se smlouvy o veřejných službách v železniční dopravě. xxxxxxxxxxxx je zkušeným právníkem s praxí v oblasti správního práva. Je zaměstnancem Odboru legislativy a zastává pozici tajemníka rozkladové komise Ministerstva dopravy a současně pozici vedoucího oddělení rozkladové komise. Odbor legislativy není kompetentní k jednání týkajícího se smlouvy. xxxxxxxxxxxx do ledna 2017 zastával pozici ředitele Odboru legislativy. Jako

[26] ředitel Odboru legislativy vedl po celou dobu jednání týkající se zákona č. 319/2016 Sb. a intenzivně se podílel na přípravě jeho paragrafového znění, je také spoluautorem důvodové zprávy k tomuto zákonu. V současné době zastává pozici státního tajemníka na Ministerstvu dopravy, je zodpovědný za činnost Odboru personálního a Odboru vnitřní správy. Ani jeden z těchto odborů, není kompetentní k jednání týkajícího se smlouvy. Na svém současné ani na předchozím působišti se žádným způsobem nepodílel na jednání týkajícího se smlouvy. xxxxxxxxxxxx je odborníkem v oblasti železniční dopravy. Skutečnost, že se podílela na rozhodování o žádostech, které žalobce podal u Drážního úřadu, nezakládá její podjatost ve smyslu ustanovení § 14 správního řádu. Žalovaný dále uvádí, že žalobce ve svém podání podjatost členů pouze konstatuje a tvrdí, že s ohledem na jejich poměr k posuzované věci je založen takový zájem na výsledku řízení, pro který lze pochybovat o jejich nepodjatosti, neuvádí však, jaký zájem by mohli uvedení členové na výsledku řízení mít, toto své tvrzení nedokládá žádnými důkazy ani jej dále nerozvíjí. Žalovaný v této souvislosti poukazuje na judikaturu Nejvyššího správního soudu, která se zabývá otázkou tzv. systémové podjatosti. Přestože se ve zdejší věci nejedná o problém systémové podjatosti, protože postavení člena rozkladové komise není srovnatelné s úředníky podřízeného orgánu, jsou některé závěry tohoto rozsudku platné i pro zdejší věc. Jedná se o rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2004, čj. 2As 21/2004 - 67, č. 503/2005 Sb. NSS, www.nssoud.cz a o rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 1. 2013, čj. 1As 89/2010 - 152, www.nssoud.cz.

[27] Z obsahu správního spisu plynou skutečnosti, které účastníci ve svých procesních návrzích rekapitulují, a které ve své skutkové rovině nejsou mezi účastníky sporné.

[28] Při ústním jednání účastníci na svých procesních návrzích setrvali.

[29] Městský soud v Praze přezkoumal napadené rozhodnutí, včetně řízení, jež jeho vydání předcházelo, v mezích žalobních bodů, jimiž je vázán, vycházejí přitom ze skutkového a

právního stavu, který tu byl v době rozhodnutí správního orgánu (ust. § 75 odst. 1, 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů – dále jen „s.ř.s.“), a o důvodnosti podané žaloby uvážil takto.

[30] Podle ust. § 43 odst. 1 správního řádu: „(1) Řízení o žádosti (§ 44) není zahájeno a správní orgán věc usnesením odloží v případě, že (a) vůči němu byl učiněn úkon, který zjevně není žádostí, nebo z něj nelze zjistit, kdo jej učinil, nebo (b) bylo učiněno podání, k jehož vyřízení není věcně příslušný žádný správní orgán.“

[31] Podle ust. § 34d odst. 3 zákona o drahách, ve znění po novele zákonem č. 319/2016 Sb.: „Úřad rovněž rozhodne, zda může být osobní drážní dopravou nepřekračující státní hranici České republiky a provozovanou bez smlouvy o veřejných službách ohrožena hospodářská vyváženost osobní drážní dopravy provozované na základě smlouvy o veřejných službách v přepravě cestujících; na tento postup se ustanovení přímo použitelného předpisu Evropské unie upravujícího nové služby v osobní železniční dopravě¹⁵⁾ o posuzování hospodářské vyváženosti použijí obdobně.“

[32] Podle ust. § 34d odst. 3 zákona o drahách, ve znění před novelou zákonem č. 319/2016 Sb.: „Osoba, která není usazená na území České republiky a hodlá podat žádost o přidělení kapacity dopravní cesty pro účely provozování přeshraniční osobní drážní dopravy, písemně oznámí tuto skutečnost nejpozději 2 měsíce před podáním žádosti podle odstavců 1 a 2 přidělci, provozovateli dráhy, pokud není přidělcem, a drážnímu správnímu úřadu. Oznámení musí obsahovat vymezení kapacity dopravní cesty, o níž se bude žádat, a vymezení trasy vlaku včetně zastávek mimo území České republiky. Drážní správní úřad postoupí oznámení bez zbytečného odkladu Ministerstvu dopravy, krajům a dopravcům, kteří na dané dopravní cestě provozují osobní drážní dopravu na základě smlouvy o veřejných službách v přepravě cestujících.“

[33] Podle čl. II. odst. 5 zákona č. 319/2016 Sb., který novelizoval s účinností od 1. 4. 2017 zákon o drahách: „Na přidělování kapacity v kalendářním roce, ve kterém nabude účinnosti tento zákon, se použijí § 34b až § 34f a § 40 zákona č. 266/1994 Sb., ve znění účinném přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, a § 34e až § 34f zákona č. 266/1994 Sb., ve znění účinném ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona.“

[34] Podle čl. II. odst. 6 zákona č. 319/2016 Sb.: „Řízení podle § 34g a 34j zákona č. 266/1994 Sb., ve znění účinném přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, zahájená přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona se dokončí podle zákona č. 266/1994 Sb., ve znění účinném přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona.“

[35] Soud se při věcném posouzení těchto ustanovení shoduje s názorem veřejné správy, že test hospodářské vyváženosti je upraven v ustanoveních, která se týkají přidělování kapacity dráhy a tak je i zákonodárcem zmíněn v čl. II. zákona č. 319/2016 Sb. Tento článek sice nehovoří o testu hospodářské vyváženosti ve svém znění novelizovaném zákonem č. 319/2016 Sb., ale celé příslušné ustanovení (jímž je v daném případě ust. § 34d odst. 3 zákona) výslovně v účinnosti odkládá na rok následující (tedy rok 2018), a to tím, že znění tohoto zákonného ustanovení před novelizací provedenou zákonem č. 319/2016 Sb. přímo upravuje přidělování kapacity, proto tak po celý rok 2017 podle shora uvedeného přechodného ustanovení zůstalo účinné v tomto (původním) znění. Sice tak není přímo vyjmenováno, na která rozhodnutí a které procesy se toto odložení účinnosti vztahuje konkrétně (výslovně je uvedeno přidělování kapacity, které je přímo upraveno v ust. § 34, 34a a 34b novelizovaného znění zákona o drahách), účinnost příslušného ustanovení je však podle názoru soudu odložena jako celek, a to jeho výslovným uvedením v tomto článku a skuteností, že ust. § 34d odst. 3 ve znění před novelou přidělování kapacity upravovalo. Pokud zákonodárce v tomto ustanovení odkládá účinnost konkrétních právních norem (jímž je i ust. § 34d odst. 3 nového znění zákona o drahách), pak tím rozumí odložení účinnosti tohoto ustanovení. Samotné ust. § 34d upravuje proces přidělení kapacity pouze v odstavci 4 a 5, odst. 3 (o který probíhá spor v tomto řízení) o kapacitě dráhy přímo nehovoří ve znění platném po

novela, upravuje jej však ve znění platném před novelou; proto pokud novela účinnost znění odkládá „na přidělování kapacity“, ponechává „přidělení kapacity“ účinné ve znění ust. § 34d odst. 3 zákona ve svém znění před novelou. I tento odstavec 3 tohoto ustanovení je výslovně zmíněn v článku II. příslušné novely. Proto by odložení účinnosti tohoto ustanovení jako celku jeho nějakým dalším vymezením ztrácelo smysl, pokud by se jej nemělo týkat. Pokud zákonodárce toto ustanovení zahrnul do tohoto článku ve výslovném výčtu, pravidlo zde uvedené se uplatní a na toto ustanovení se vztahuje.

[36] Skutečnost, že zákonodárce použil formulaci „na přidělování kapacity“ v tomto článku podle názoru soudu neznámá, že by vyňal ty procesy, které přidělováním kapacity výslovně nejsou z provedeného výčtu, a paralelně by zde nechal v účinnosti dvě znění právní normy (jak je uvedeno níže). Takový úmysl měl zákonodárce v případě ust. § 34e až § 34f zákona o drahách, které výslovně z tohoto výčtu vyňal jejich přímým uvedením v tomto článku. Ačkoliv tak test hospodářské vyváženosti není přímo přidělováním kapacity, účinnost celého ustanovení byla výslovně odložena, když o samotném testu hospodářské vyváženosti přechodná ustanovení novely nikde nehovoří.

[37] Tento názor pak podle názoru soudu podporuje i vyjádření zákonodárce ve článku II. novely, kdy poukazuje na ustanovení § 34b až 34f a § 40 ve znění účinném do 31. 3. 2017, kdy v těchto ustanovení nikde nebyl upraven test hospodářské vyváženosti, což učinilo až novelizované znění ust. § 34d odst. 3 novelizovaného zákona o drahách. Pokud tedy byla použita formulace „na přidělování kapacity“ s výslovným odkazem na znění příslušných zákonných ustanovení účinných do 31. 3. 2017, podle názoru soudu tím bylo stanoveno, že pro rok 2017 budou účinná pouze ustanovení na přidělování kapacity podle právního stavu účinného do 31. 3. 2017 (kdy podle tohoto právního stavu test hospodářské vyváženosti nebyl zákonem upraven), a jiné instituty podle novelizovaných ustanovení se pro tento rok nepoužijí (a tím ani test hospodářské vyváženosti). Byl tak výčtem těchto ustanovení stanoven právní režim, který test hospodářské vyváženosti neupravoval, a proto toto ustanovení nelze využít při rozhodování.

[38] Podle názoru soudu nemůže v jednom časovém období být účinným dvojí znění zákonných ustanovení, které se shoduje i číslem paragrafu a odstavce, jak by tomu bylo v případě, kdy by soud přistoupil na výklad zastávaný žalobcem (docházelo by zde ke kolizi různých znění ust. § 34d odst. 3 zákona o drahách, a to ve stavu účinném do 31. 3. 2017 a ve stavu účinném po 1. 4. 2017). Takové dvojí znění jedné normy podle názoru soudu nemůže obstát (ust. § 34d odst. 3 zákona o drahách ve znění účinném do 31. 3. 2017 výslovně hovoří o přidělování kapacity, tedy upravuje případ, kdy se podává žádost o přidělení kapacity, vztahuje se tak na něj článek II. novely i ze svého výslovného uvedení v čl. II odst. 5). I tento závěr vede soud k výkladu, který rovněž podal žalovaný v napadeném rozhodnutí, že tedy pro rok 2017 toto konkrétní ustanovení bylo účinné ve znění do 31. 3. 2017, tedy vůbec neupravovalo možnost provedení testu hospodářské vyváženosti. Soud tak znovu uvádí, že příslušné ustanovení do 31. 3. 2017 upravovalo vstupní podmínky řízení o žádosti o přidělení kapacity, a jako takové tak bylo účinné i po 1. 4. 2017 v tomto svém znění, neboť čl. II odst. 5 novely zákona o drahách výslovně stanovil, že na přidělování kapacity v tomto roce se použije ustanovení právní normy účinné do 31. 3. 2017.

[39] Soud má tento výklad za jasný, proto nepřistupoval ve své argumentaci k hodnocení příslušné důvodové zprávy k této novele či k systematickému výkladu právní normy i s ohledem na související procesy a časový rámec (náročnost) těchto procesů, neboť to již postrádá smysl. Samotná důvodová zpráva pak nemá a nemůže mít normativní charakter, a v tomto směru tak považuje důvody uváděné jak v rozhodnutích, tak i v žalobě, kde je s nimi polemizováno, za nepodstatné pro posouzení právního sporu.

[40] Vzhledem k této skutečnosti tak soud dospěl k závěru, že zákonný důvod pro odložení příslušné žádosti podle ust. § 43 odst. 1 správního řádu zde byl naplněn, neboť pro příslušné rozhodnutí nebyl žalovaný oprávněn a ani zde nebyl žádný jiný správní orgán, který by takové správní řízení mohl provést. Ostatní skutečnosti, které posléze žalovaný či předseda žalovaného v odůvodnění rozhodnutí uváděl, podle názoru soudu pouze tento závěr doplňují, případně reagují na námitky žalobce v průběhu správního řízení, pro samotný rozhodovací důvod však již vliv mít nemohou.

[41] Podle názoru soudu rozvedení žalobní argumentace v žalobě tento závěr o znění příslušného zákonného ustanovení nemůže zpochybnit.

[42] Soud nesouhlasí s žalobním bodem, kde žalobce uvádí, že Česká republika je povinna provést test hospodářské vyváženosti s ohledem na skutečnost, že směrnice č. 2012/34/EU a prováděcí nařízení č. 869/2014 nařizují provedení testu hlavního (převažujícího) účelu v roce 2017. Pokud je provádění testu hospodářské vyváženosti právní normou pro rok 2017 vyloučeno, pak nemůže jeho provádění založit odkaz na jiný test, který se navíc netýká příslušné žádosti (doprava nepřekračující státní hranici České republiky), a který tak provádí na nadnárodní úrovni pro přepravu cestujících mezi stanicemi umístěnými v různých členských státech. Proto tuto část žalobní argumentace soud nepovažuje za posouzení sporu (tedy nutnosti provést řízení podle ust. § 34d odst. 3 nového znění zákona o drahách pro rok 2017) za podstatnou a závěry žalobce, které provádí v žalobě, na tuto věc nemají dopad. Vzhledem k tomu, že soud je mj. vázán nejen žalobními body, ale i příslušným napadeným rozhodnutím, a tato část žalobní argumentace důvod rozhodnutí výrazně překračuje, nebude se k ní podrobně vyjadřovat, neboť pro posouzení důvodů pro rozhodnutí soudu to není nutné.

[43] V tomto smyslu podle názoru soudu nemá pro posouzení důvodnosti hodnocení ani jednotlivých vět z odůvodnění správního rozhodnutí, s nimiž žalobce polemizuje. Skutečnost, že novelizované znění ust. § 34d odst. 3 zákona o drahách neupravuje přidělování kapacity, je podle názoru soudu zřejmá i z napadeného rozhodnutí. Podstata rozhodnutí však spočívá v tom, že příslušné novelizované ustanovení se pro rok 2017 v tomto znění neuplatní, proto nemá podle názoru soudu smyslu poukazovat na víceméně dílčí argumentaci v odůvodnění rozhodnutí, která reaguje na příslušné rozkladové námitky. V tomto směru se neustále žalobní argumentace opakuje, takže soud pouze odkazuje na předchozí část svého odůvodnění. Skutečnost, že test hospodářské vyváženosti a test hlavního (převažujícího) účelu nejsou přidělováním kapacity, je tak pro rozhodnutí nevýznamná, neboť příslušné zákonné ustanovení v době rozhodování žalovaného test hospodářské vyváženosti, resp. řízení o tomto testu, neumožňovalo. Poukazování na jiný test či na charakter takového testu nemůže podle názoru soudu zákonnou pravomoc žalovaného k takovému řízení samo o sobě založit.

[44] Pokud žalobce v další části žalobních bodů namítá, že předseda žalovaného opomíjí koncepční rozdíly mezi testem hospodářské vyváženosti a přidělováním kapacity, pak se k němu dá uvést v obecné rovině totéž. Podle názoru soudu taková polemika pro přezkoumávané rozhodnutí nemá žádný využitelný význam, neboť důvod pro rozhodnutí nespočívá v posouzení těchto procesů, ale v závěru, že test hospodářské vyváženosti není v příslušném časovém období zákonem upraven, proto jej není možné provést. Soud tak tuto část žaloby hodnotí jako argumentaci, která nemíří k podstatě věci a která konstatuje a hodnotí zákonnou a judikaturní úpravu obou právních institutů, což však nebylo důvodem pro vydání napadeného i prvostupňového správního rozhodnutí. Tato argumentace tak podle názoru soudu je možná až v případném budoucím správním řízení, kde bude vztah těchto institutů a jejich právní povaha přímo hodnocena. Tak tomu v tomto případě není. Smyslem odůvodnění soudních rozhodnutí

není obecný výklad zákonných ustanovení do budoucna, pokud není spojen s konkrétním rozhodnutím, které soud má pravomoc přezkoumávat. Soud tak při obecném hodnocení takových velice široce pojatých žalobních bodů musí dodržovat zásadu přiměřenosti a zdrženlivosti, tedy nehodnotit obecně okolnosti, které v dané věci nejsou součástí jeho přezkumu. Takovým žalobním bodem v tomto případě je podle názoru soudu hodnocení těchto dvou institutů, které pro rozhodnutí samotné význam nemělo, a proto se soud k němu obecně nebude vyjadřovat. Pro úplnost pouze soud uvádí, že skutečnost, že test hospodářské vyváženosti je veřejnoprávní povahy (a jaké má následky v případě přístupu dopravce k dopravní infrastruktuře) a přidělování kapacity je soukromoprávní proces, nebyl pro rozhodnutí samotné zákonným důvodem, jedná se zjevně o polemiku mezi účastníky, která s napadeným rozhodnutím nesouvisí, a soud tak nemá žádný důvod pro své rozhodnutí (tedy posouzení důvodnosti podané žaloby proti rozhodnutí o odložení žádosti o provedení testu hospodářské vyváženosti) věcně tyto obecné skutečnosti sám hodnotit.

[45] Totéž je nutné uvést k žalobnímu bodu, který obecně namítá, že test hospodářské vyváženosti je možné provést před i po přidělení kapacity. Pokud se žalovaný obecně této skutečnosti v odůvodnění věnoval (zejména s ohledem na běh příslušných lhůt a podporu své argumentace, že provedení testu hospodářské vyváženosti není časově možné v roce 2017 provést s ohledem na postupy, které s sebou provedení tohoto testu nese), reagoval tak na jednotlivé námitky žalobce ve správním řízení, pro samotné rozhodnutí však tato polemika nemá významu.

[46] V další části žalobní argumentace žalobce uvádí, že možnost provedení testu hospodářské vyváženosti uváděl žalovaný na svých webových stránkách. Tato skutečnost rovněž nemůže založit věcnou příslušnost úřadu k provedení tohoto testu, obsah internetových stránek u tohoto úřadu není právní normou nijak vymezen tak, aby zakládal příslušná práva.

[47] Pokud žalobce polemizuje se závěrem předsedy žalovaného, které jsou uvedeny jako reakce na skutečnosti a argumentaci, kterou žalobce uváděl v průběhu správního řízení (souvinnost testu hospodářské vyváženosti a přidělování kapacity), pak ani tato žalobní námitka není pro posouzení věci samé podstatná, neboť pouze rozvádí spíše obecnější úvahy. Pokud žalobce uvádí, že se rozhodnutí vypořádává s neexistujícími tvrzeními žalobce, pak by ani taková skutečnost nebyla důvodem pro vyhovění žaloby, neboť na zákonném důvodu pro rozhodnutí to ničeho nemění.

[48] V dalším žalobním bodě napadá žalobce skutečnost, že prvostupňové správní rozhodnutí vydal předseda žalovaného. Tato okolnost podle názoru soudu nezpůsobuje nezákonnost rozhodnutí – správní řád takový postup nezakazuje, ačkoliv je pravda, že se nejedná o běžnou situaci. Pokud v odůvodnění napadeného rozhodnutí odkazoval předseda žalovaného na rozsudek Nejvyššího správního soudu, který se týkal rozhodování Komise pro cenné papíry, kde žalobce nesouhlasí s tím, že by skutkový a právní základ takového rozhodnutí byl použitelný pro tuto situaci, pak je nutné uvést, že odkaz na tento rozsudek je zjevně brán pouze jako podporu závěru, že takový postup je možný. Soud uvádí, že ačkoliv právně byla situace v případě předsedy Komise pro cenné papíry jiná v tom směru, že určitý postup zákon přímo vyžadoval (tj. podpis předsedy Komise pro cenné papíry), což v tomto případě aplikovat nelze (zde zákon nic takového neuvádí), přesto i přes tuto rozdílnost lze názor Nejvyššího správního soudu v obecnější rovině akceptovat. Jak bylo shora uvedeno, zákon takový postup nezakazuje, ačkoliv se nejedná o obvyklou situaci ve správním řízení. Pokud žalovaný postup zdůvodňuje tím, že v dané době byl předseda žalovaného jediným vedoucím zaměstnancem úřadu, pak se jedná o postup tolerovatelný, který nebyl odrazem libovůle, ale reálnou personální situací u příslušného

úřadu, který vznikl a který se naplňoval. Vzhledem k tomu, že zákon takový postup nezakazuje, soud nepovažuje tento žalobní bod důvodný k případnému zrušení rozhodnutí.

[49] Skutečnost, že předseda žalovaného poskytl médiím informaci o tom, jak rozhodl, pak soud rovněž nehodnotí jako skutečnost, která by zakládala důvod podjatosti na straně předsedy žalovaného. Pokud toto vyjádření v podstatě kopírovalo rozhodovací důvod a stručně vyjádřilo obsah příslušného správního rozhodnutí, nejedná se o žádnou nepřípustnou situaci ani skutečnost, která by nějak vybočovala z běžného informování o chodu příslušného úřadu jeho předsedou, tedy osobou, která odpovídá nejen za chod úřadu, ale i za jeho prezentaci navenek.

[50] V poslední žalobní námitce žalobce namítá podjatost některých členů rozkladové komise z jejich důvodu zaměstnání (výkonu funkce) v jiných orgánech státní správy. Soud ani této námitce nepřisvědčil – žalobce nikde v žalobě neuvádí konkrétní skutečnosti, které by mohly zavdávat důvod podjatosti z takového vztahu k tomuto rozhodování u konkrétní osoby konkrétním způsobem (tedy zda se tato osoba účastnila nějakého rozhodování u svého zaměstnavatele, které by přímo mohlo mít vliv na její možnou podjatost a v čem by taková podjatost měla konkrétně spočívat). Je pravděpodobné, že členové rozkladové komise vykonávají tuto činnost jako činnost doplňkovou ke svým hlavním zaměstnáním, a že vzhledem k odbornosti otázek, které žalovaný řeší, se bude jednat o osoby, které se touto problematikou profesně zabývají. Žalobce v žalobě neuvádí žádnou konkrétní skutečnost, která by mohla případné podjatosti těchto osob nasvědčovat. Skutečnost, že tři členové rozkladové komise jsou zaměstnanci ministerstva dopravy, sama o sobě takovou skutečností není, stejně jako působení u drážního úřadu další členky rozkladové komise (zákon č. 320/2016 Sb. žádnou inkompatibilitu funkcí v tomto směru nestanoví). Pokud se státní orgány, jejichž jsou tito členové rozkladové komise, podílejí obecně na rozhodování v oblastech, které jim vymezuje zákonná kompetence a které se mohou dotýkat podnikání žalobce, pak to ještě nemůže znamenat, že by tyto osoby jako zaměstnanci těchto státních orgánů bez dalšího splňovaly důvodně možnou pochybnost o své nepodjatosti. Samostatnost a nezávislost v rozhodování je u těchto členů komise koncipována zákonem (správním řádem) a skutečnost, že jsou zaměstnanci jiných orgánů státní správy tak bez dalšího neznamená, že tito členové budou své povinnosti porušovat. Zákon č. 320/2016 Sb. pak žádnou inkompatibilitu výkonu funkce v tomto směru nepředpokládá, proto bez konkrétních skutečností, které by mohly podjatosti nasvědčovat (které žalobce neuváděl ani v žalobě) soud dospěl k závěru, že se o žádnou vadu řízení nejedná.

[51] V dané věci tak soud uzavírá, že podanou žalobu nepovažuje za důvodnou a proto ji zamítl (ust. § 78 odst. 7 s.ř.s.).

[52] Výrok o náhradě nákladů řízení je odůvodněn ust. § 60 odst. 1 s.ř.s., podle kterého má účastník, který měl ve věci úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem. Vzhledem k tomu, že žalovanému státu tyto nevznikly, soud rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku.

P o u č e n í:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou (2) týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

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

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha dne 13. prosince 2018

JUDr. Ladislav Hejtmánek v. r.
předseda senátu