



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK**

**JMÉNEM REPUBLIKY**

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Martina Lachmanna a soudců Mgr. Jana Ferfeckého a Mgr. Aleše Sabola ve věci

žalobce: **Správa železnic, státní organizace**, IČO: 70994234  
sídlem Dlážďená 1003/7, Praha 1  
zastoupený advokátem JUDr. Tomášem Hlaváčkem  
sídlem Kořenského 1107/15, Praha 5

proti

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

**o žalobě proti rozhodnutí předsedy žalovaného ze dne 22. 12. 2020, sp. zn. POK002/20, č. j. UPDI-4428/20/KP**

**takto:**

- I.** Žaloba **se zamítá**.
- II.** Žalobce **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.
- III.** Žalovanému **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení.

**Odůvodnění:**

**I. Vymezení věci**

1. Žalobce se podanou žalobou domáhal zrušení v záhlaví označeného rozhodnutí předsedy žalovaného (dále jen „**napadené rozhodnutí**“), jímž byl zamítnut jeho rozklad a potvrzeno rozhodnutí Úřadu pro přístup k dopravní infrastruktuře (dále jen „**Úřad**“) ze dne 17. 9. 2020, č. j. UPDI-3417/20/PB (dále jen „**prvostupňové rozhodnutí**“). Tímto rozhodnutím byla žalobci uložena pokuta za spáchání přestupku podle § 16 odst. 1 písm. d) zákona č. 526/1990 Sb.,

o cenách, v rozhodném znění (dále jen „**zákon o cenách**“), ve výši 200 000 Kč a současně povinnost uhradit náklady řízení ve výši 1 000 Kč.

2. Uvedeného přestupku se měl žalobce dopustit tím, že jako prodávající v období od 10. 12. 2017 do 8. 12. 2018 sjednal cenu za užití dráhy pro jízdu vlaku na celostátní dráze a regionálních drahách, jejíž kalkulace nebyla v souladu s podmínkami věcného usměrňování cen dle § 6 odst. 1 písm. c) zákona o cenách. Úřad v odůvodnění svého rozhodnutí dospěl k závěru, že žalobce pochybil (porušil závazný postup při kalkulaci ceny), neboť

**A)** pro potřeby výpočtu nákladů přímo vynaložených na provoz železniční dopravy rozdělil náklady na přímé a nepřímé nikoli vyčleněním nepřímých nákladů, ale jen pomocí koeficientu na základě odborného expertního odhadu. Dle Úřadu nebylo doloženo, že do nákladů na zajištění provozuschopnosti dráhy byly kalkulovány pouze náklady spojené s jízdou vlaku. Žalobce tak postupoval v rozporu s částí II. položkou č. 3 odst. 4 a 5 výměru MF č. 01/2017 ze dne 25. 11. 2016, kterým se vydává seznam zboží s regulovanými cenami, ve znění výměru MF č. 02/2017 ze dne 31. 3. 2017, kterým se mění seznam zboží s regulovanými cenami vydaný výměrem MF č. 01/2017, a výměru MF č. 01/2018 ze dne 28. 11. 2017, kterým se vydává seznam zboží s regulovanými cenami (dále společně jen „**výměry MF**“), jež stanovení ceny odhadem nepřipouští;

**B)** nedodržel závazná pravidla a porušil výměry MF, pokud do nákladových položek přímých nákladů na zajištění provozuschopnosti dráhy (údržba a obnova infrastruktury) zahrnul i náklady pod výkonovým číslem 705 kolejové mechanismy, které nejsou spojeny s užitím dráhy jízdou vlaku. Žalobce neprokázal, že náklady na kolejové mechanismy vznikají jen v důsledku provozu železniční dopravy;

**C)** stanovil ceny pěti kategorií drah z jediné základní ceny, a to jejím vynásobením koeficienty  $K_x$  v rozpětí 1,15 – 0,71, jejichž výpočet v rozporu s částí II. položkou č. 3 odst. 8 výměrů MF nedoložil. Podle Úřadu byl přitom žalobce povinen provést samotnou kalkulaci ceny pro každou kategorii dráhy zvlášť;

**D)** stanovil 22 intervalů pro hmotnost vlaku a k nim přiřadil hodnoty specifického faktoru  $S_1$ , který reflektuje rozdílnou míru opotřebení trati v závislosti na celkové hmotnosti vlaku, jakožto koeficient ovlivňující výslednou cenu, aniž by doložil postup jeho výpočtu.

## II. Napadené rozhodnutí

3. Žalovaný v napadeném rozhodnutí nejprve připomněl, že přestupkové řízení bylo zahájeno na podkladě cenové kontroly, o jejímž průběhu a vlastních kontrolních zjištěních byl sepsán protokol, č. j. UPDI-2279/19/PB, který byl žalobci doručen dne 14. 8. 2019. Žalobce proti kontrolnímu protokolu (zjištěním) podal námitky, které byly vyřízeny přípisem ze dne 23. 9. 2019. Kontrolní protokol byl později ještě změněn dodatky č. 1 a 2. V následném přestupkovém řízení Úřad uznal žalobce vinným nejprve rozhodnutím ze dne 11. 6. 2020, které ovšem bylo předsedou Úřadu zrušeno a věc vrácena k novému projednání (rozhodnutí ze dne 26. 8. 2020, č. j. UPDI-3152/20/KP). Posléze Úřad vydal prvostupňové rozhodnutí.
4. Dále předseda Úřadu upozornil na termín *přímé náklady*, které definuje čl. 2 nařízení Komise (EU) 2015/909, o způsobech výpočtu nákladů přímo vynaložených na provoz železniční dopravy (dále jen „**nařízení 2015/909**“), jež navazuje na směrnici Evropského parlamentu a Rady 2012/34/EU, o vytvoření jednotného evropského železničního prostoru (dále jen „**směrnice 2012/34/EU**“). Výpočet přímých nákladů pak dle předsedy určují čl. 3 a 4 nařízení 2015/909, přičemž dané náklady jsou ve výměrech MF v části II. položce č. 3 odst. 4 označeny jako náklady přímo vynaložené na přidělení kapacity, zajištění provozování a provozuschopnosti dráhy – zahrnují pouze náklady spojené s použitím dráhy jízdou vlaku. Jde přitom o odlišný pojem od přímých nákladů upravených v § 2 odst. 7 zákona o cenách, kde se jedná o součást ekonomicky oprávněných nákladů.

5. Poté se předseda Úřadu v návaznosti na rozkladové námitky zevrubně zabýval jednotlivými identifikovanými zjištěními.
6. Pokud jde o bod **A)**, předseda Úřadu uzavřel, že žalobce při stanovení cen ze svého účetnictví nedoložil přímé náklady u započtených nákladových položek. Z účetnictví doložil pouze celkové náklady spojené s užitím železniční dopravní cesty, které mohly potencionálně spadat do kategorie nákladů přímo způsobených jízdou vlaku, a tyto náklady vynásobil koeficienty přímých nákladů stanovených formou odhadu. Podle čl. 3 odst. 4 nařízení 2015/909, který je dle části II. položky 3 odst. 6 výměrů MF součástí závazného postupu při určení ceny, může být do výpočtu přímých nákladů zahrnuta část nákladů na infrastrukturu, které jsou vystaveny opotřebení železniční dopravou, pokud toto opotřebení může transparentně, spolehlivě a objektivně změřit a prokázat. Žalobce ovšem použil jen kvalifikovaný odhad, který byl nadto proveden bez dostatečných důkazů. Předseda Úřadu též připomněl, že dle § 11 odst. 2 zákona o cenách je prodávající povinen uchovávat evidenci o cenách prokazující dodržení pravidel regulace, tedy doložit, že byly zahrnuty do kalkulace pouze přímé náklady. Důkazní břemeno zde není na cenovém kontrolním orgánu, přičemž nedostatečné podklady v informačních systémech, v účetnictví a v účetních dokladech vystavených dodavateli nemohou být důvodem k neplnění zákonné povinnosti.
7. K bodu **B)** předseda Úřadu uzavřel, že žalobci bylo prokázáno, že do ceny za užití dráhy jízdou vlaku započtl i neoprávněné ekonomické náklady pod výkonovým číslem 705. Sám žalobce připustil, že náklady na kolejové mechanismy vznikají při měření opotřebení dráhy pouze částečně způsobeného jízdou vlaku; mechanismy se navíc užívají ke kontrolám trati v časových intervalech nesouvisejících s počtem vlaků a ke kontrole trakčního vedení. Bylo na žalobci, aby doložil, že náklady na mechanismy neobsahují část nákladů na údržbu a obnovu infrastruktury, která není přímo vynaložená na provoz železniční dopravy. To neučinil, proto nelze tyto náklady podle části II. položky č. 3 odst. 5 výměrů MF ve spojitosti článkem čl. 4 odst. 1 písm. a) nařízení 2015/909 považovat za náklady přímo vynaložené na provoz železniční dopravy.
8. Ve vztahu ke zjištění pod bodem **C)** předseda Úřadu uzavřel, že žalobce při stanovení koeficientů  $K_x$  pochybil v tom směru, že určením koeficientů  $K_1 - K_5$  fakticky zavedl 5 základních cen, aniž by provedl samostatné kalkulace těchto kategorií. To neodpovídá části II. položky č. 3 odst. 8 výměrů MF a čl. 5 odst. 1 nařízení 2015/909. Vzhledem k rozdílu hodnot základních cen přitom nelze dovodit, že se náklady na opotřebení výrazně neliší. V takovém případě čl. 5 odst. 1 nařízení požaduje provést kalkulaci pro každou kategorii tratě zvlášť a odst. 2, upravující koeficienty, se již nepoužije. K námitce, že Úřad neuvedl závazný postup, který měl být porušen, předseda Úřadu uvedl, že podle části II. položky č. 3 odst. 8 výměrů MF je žalobce povinen dokládat regulátorovi postup stanovení všech koeficientů ovlivňujících cenu za užití dráhy, včetně hodnot, na základě kterých byly příslušné koeficienty stanoveny. Takovéto údaje předložená kalkulace neobsahuje, protože zde došlo k porušení závazného postupu při kalkulaci ceny.
9. K bodu **D)** pak předseda Úřadu shrnul své úvahy tím způsobem, že žalobce jednak nedoložil hodnoty potřebné pro výpočet koeficientů  $S_1$ , navíc postup jejich výpočtu nebyl proveden na základě opotřebení dráhy a přímých nákladů. Předseda Úřadu nepochybně, že průměrné přímé jednotkové náklady závisí na hmotnosti vlaku, nebyl však doložen postup stanovení této závislosti. Nebylo uvedeno, jakým způsobem žalobce dospěl ke konkrétní výši jednotlivých koeficientů; naopak ve vyjádření v rámci jiného správního řízení (ohledně Prohlášení o dráze pro rok 2018) žalobce opíral výši koeficientů snahou o nepoškození dopravců, nikoli opotřebením dráhy s ohledem na hmotnost vlaku. Podle předsedy Úřadu tak v rozporu s částí II. položkou č. 3 odst. 8 výměrů MF vůbec nebyla doložena kalkulace ceny koeficientů  $S_1$  podle jednotlivých intervalů hmotnosti s ohledem na skutečné opotřebení infrastruktury. Pouze takovou úpravu nákladů dovoluje článek 5 odst. 2 nařízení 2015/909. Předseda Úřadu přitom připustil, že závazný postup pro vlastní výpočet daného koeficientu neexistuje, žalobce má však povinnost svůj postup doložit – doložení je pak součástí závazného postupu při kalkulaci ceny.

10. Předseda Úřadu uzavřel, že Úřad postupoval v souladu se zákony, výměry MF a předpisy EU, s jeho závěry se ztotožnil, a proto rozklad žalobce zamítl.

### III. Žaloba

11. Žalobce v následně podané žalobě zcela navázal na svou argumentaci ve správním řízení, kterou rovněž rozdělil do 4 základních bodů, které soud stručně rekapituluje následujícím způsobem.
12. V části **A)** žalobce především namítal, že rozdělení nákladů na přímé a nepřímé kvalifikovaným odhadem není zakázáno a je to Úřad, který mu měl porušení pravidel cenové regulace prokázat. Žalobce rovněž přiblížil své pojetí přímých a nepřímých nákladů dle výměrů MF, jež se liší od pojmosloví užívaného v účetních předpisech. Dle výměrů MF jsou přímé náklady ty vynaložené na zajištění provozování dráhy a její provozuschopnosti, náklady související s jízdou vlaku jsou pak jejich podmnožinou, do níž spadá jen část přímých nákladů. Proto žalobce nejprve určil množinu celkových nákladů spojených s užitím železniční dopravní cesty a na základě expertního odhadu byly odečteny náklady, jež spadaly do účetně uznatelných kategorií, ale nejednalo se o náklady způsobené jízdou vlaku. Předseda Úřadu přitom dle žalobce nerozumí rozdílu mezi přímými náklady v účetnictví a dle výměru MF, neboť požaduje povinnost doložit přímé náklady v účetnictví; na argumentaci žalobce v tomto směru nijak nereagoval.
13. K rozlišení nákladů podle žalobce nemůže dojít jinak, než na základě expertního odhadu a není jasné, jakým jiným způsobem si to představuje předseda Úřadu. Jeho informační systém a účetnictví neumožňují rozčlenění nákladů na přímé a nepřímé. Takové rozčlenění není možné požadovat ani po dodavatelích žalobce, kteří např. nejsou schopni rozlišit, v jaké části byla oprava tratě vyvolána provozním opotřebením a v jaké kupříkladu povětrnostními vlivy. Zcela nesrozumitelné jsou pak dle žalobce úvahy předsedy Úřadu ohledně uznatelnosti dotací. Žalobce též namítal, že nemohl porušit vyhlášku č. 450/2009 Sb. kterou se provádí zákon č. 526/1990 Sb., o cenách, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**vyhláška č. 450/2009 Sb.**“), neboť ta stanovuje minimální rozsah kalkulace ceny pro případy, kdy nejsou stanoveny podrobnější pokyny, což ovšem výměry MF činí. Žalobce by se tak dopustil přestupku tehdy, pokud by v souladu s prováděcím předpisem kalkuloval i nepřímé náklady, jako třeba odpisy. Žalobce konečně poukázal i na vyjádření generálního advokáta a rozsudek Soudního dvora Evropské unie (SDEU) ve věci C-512/16, z nichž vyplývá, že ve směrnici 2001/14/ES nejsou přímé náklady přesně definovány. S těmito podklady se (zejména pokud jde o závěry, jaké náklady do kalkulace ceny nevstupují) předseda Úřadu vypořádal nedostatečně.
14. Ve vztahu k části **B)** pak žalobce opět upozornil na problematiku vymezení přímých nákladů a v rámci nich pak nákladů souvisejících s jízdou vlaku, přičemž namítal, že Úřad neprokázal, že náklady na kolejové mechanismy nejsou způsobené jízdou vlaků, resp. neprokázal, že by do nákladů byly zahrnuty náklady nesouvisející s jízdou vlaku. Správní orgány přitom připustily, že náklady na kolejové mechanismy vznikají i v souvislosti s jízdou vlaků.
15. Pokud jde o bod **C)**, zde žalobce namítal, že předseda Úřadu nesprávně dovodil, že žalobce uplatnil pět základních cen. Žalobce však vycházel z jediné základní ceny, kterou upravil pomocí koeficientů předpokládaných v čl. 5 odst. 2 nařízení 2015/909, což výměry MF i dané nařízení žalobci výslovně umožňují. Podle žalobce nelze přitom ztotožňovat výpočet koeficientů a výpočet různých základních cen za užití dráhy, kdy koeficienty slouží k tomu, aby byly zohledněny jiné parametry, než ty, jež vstupují do základní ceny (např. délka vlaků). Dodal také, že závazný postup stanovení koeficientů kategorie drah Kx není předepsán.
16. Ke zjištění pod bodem **D)** žalobce uvedl, že předložil postup stanovení specifických faktorů  $S_1$  a hmotnostních intervalů, přičemž část II. položka č. 3 odst. 8 výměrů MF mu povinnost doložit vlastní výpočet neukládá. Opět zdůraznil, že koeficienty nejsou určeny k tomu, aby vstupovaly do výpočtu přímých nákladů. Žalobce pak zdůraznil, že předseda Úřadu sám připustil, že neexistuje závazný postup pro výpočet faktoru  $S_1$ . Žalobci proto není jasné, jak měl doložit postup souladný s cenovými předpisy, a tedy naplnit skutkovou podstatou přestupku. Předsedou

Úřadu uplatňované citace z jiných řízení jsou potom dle žalobce zcela mimo kontext a nekorektní.

17. Žalobce navrhl zrušení napadeného i prvostupňového rozhodnutí a zastavení správního řízení.

#### IV. Vyjádření žalovaného

18. Žalovaný ve svém vyjádření k žalobě nejprve popsal postup prokazování dodržení cenových předpisů. Poukázal na to, že výměry MF je nutné vykládat v duchu nařízení 2015/909. To upravuje možnost zahrnutí určitých nákladů vzniklých opotřebením do ceny za použití infrastruktury a definuje též náklady, jež nelze do výpočtu zahrnout. Žalovaný popsal, že dle nařízení i výměrů MF musí žalobce prokázat, že opotřebení zahrnuté do kalkulace vzniklo pouze jízdou vlaku. Pokud provozovatel infrastruktury toto neprokáže, dopustí se porušení závazného postupu při tvorbě cen. Pro prokázání porušení pravidel cenové regulace tak postačuje zjištění, že byly započteny takové náklady, které jsou nezpůsobilé již tím, že nebyl prokázán jejich vznik opotřebením způsobeným pouze jízdou vlaku.
19. Dále se žalovaný vyjádřil k jednotlivým žalobním námitkám, kdy však fakticky jen setrval na argumentaci uvedené již v napadeném rozhodnutí.
20. K bodu **A)** žaloby tak žalovaný zopakoval, že odhad nelze považovat za prokázání, že uvedené náklady vznikly přímo provozem vlaků. Nesouhlasil přitom s názorem žalobce, že nelze rozdělit náklady na ty přímo způsobené jízdou vlaku a na ostatní. K takovému rozdělení musí dojít při pořizování prvotních údajů pro účetnictví. Některé předložené doklady (např. oprava odvodnění či projekční práce) nadto již na první pohled nesouvisí s jízdou vlaku a neměly být zahrnuty do ceny vůbec. Žalobce si pak v žalobě sám odporuje, pokud tvrdí, že do celkových nákladů zařadil pouze náklady přímo způsobené jízdou vlaku, z nichž bylo nutno na základě odhadu odečíst náklady, které nebyly přímé. K zaměňování pojmů přímé náklady a náklady přímo vynaložené na zajištění provozování a provozuschopnosti dráhy, které souvisí s jízdou vlaku nebo posunového dílu, žalovaný uvedl, že oba pojmy jsou v mezích tohoto řízení fakticky totožné.
21. Žalovaný rovněž setrval na závěru, že nezajištění potřebných údajů v účetnictví nemůže zbavit žalobce povinnosti stanovit ceny dle cenových předpisů. K porušení vyhlášky č. 450/2009 Sb. pak uvedl, že nerozdělení nákladů dle vyhlášky nebylo hlavním důvodem k závěru o naplnění skutkové podstaty přestupku. Zpracování nákladů v podobě určené vyhláškou přitom neznamená započtení nezpůsobilých nákladů. Uvedení těchto položek s hodnotou 0 by naopak ještě transparentně zvýraznilo, že tyto položky zahrnuty do ceny nebyly. Žalovaný nesdílí názor, že by oba výměry MF ohledně struktury kalkulace cen za užití železniční infrastruktury stanovovaly odlišnou strukturu oproti vyhlášce. K argumentaci rozhodnutím SDEU ve věci C-512/10 žalovaný dodal, že již v napadeném rozhodnutí popsal, že po vydání rozsudku bylo vydáno nařízení 2015/909, které tuto problematiku řeší a je pro žalobce právně závazné.
22. Ve vztahu k bodu **B)** pak žalovaný nevyloučil, že náklady na kolejové mechanismy vznikají také v souvislosti s opotřebením dráhy jízdou vlaku, nikoliv však přímo (tj. opotřebením vlastních mechanismů) provozem železniční dopravy. To z toho důvodu, že měření nařizuje závazný právní předpis, a to vyhláška č. 177/1995 Sb., kterou se vydává stavební a technický řád drah, pročež nelze tyto náklady do ceny zahrnout vůbec.
23. Pokud jde o námitky ad **C)** žalovaný znovu zopakoval, že se parametry kategorií tratí natolik výrazně liší, že s ohledem na čl. 5 odst. 1 druhý pododstavec nařízení 2015/909 bylo nutné vypočítat průměrné přímé jednotkové náklady pro tyto kategorie zvlášť. Žalovaný nesouhlasil s postupem žalobce, který sice formálně stanovil jednu základní cenu, potom ji ale fakticky rozdělil na 5 základních cen. Doplnil, že parametry v čl. 5 odst. 2 nařízení 2015/909 s výjimkou písmene j) nevyjadřují parametry infrastruktury, ale parametry vlaku. Parametr pod písmenem j)

byl nadto zakalkulován opačně, než měl být. K nejvyššímu opotřebení dochází na tratích s nejmenšími oblouky, u kterých však žalobce stanovil nejnižší hodnotu koeficientu  $K_x$ .

24. Ve vztahu k části **D)** žaloby žalovaný uvedl, že předložený postup obsahoval formální popis, jak byly koeficienty stanoveny. Neobsahoval však informaci o tom, jak byly určeny dílčí váhy jednotlivých impulsů, na jejichž velikosti výsledné hodnoty závisely. Tyto údaje nebyly doloženy ani v průběhu kontroly, ani v průběhu přestupkového řízení, jakkoli žalobce se správními orgány spolupracoval.
25. Žalovaný proto navrhl zamítnutí žaloby (a její odmítnutí v části návrhu na zastavení správního řízení). Zároveň odmítl případnou náhradu nákladů řízení žalobci na právní zastoupení, jež označil za neúčelné.

### V. Replika žalobce

26. Na vyjádření žalovaného reagoval žalobce replikou, v níž se nejprve ohradil proti tomu, že žalovaný dle něj ve své argumentaci vychází ze skutkových zjištění, která nekorespondují se zjištěními cenové kontroly. Skutkový stav je přitom stanoven kontrolními zjištěními a žalovaný jej nemůže v přestupkovém řízení rozšiřovat.
27. Dále k bodu **A)** žalobce opakovaně uvedl, že žádný právní předpis nezakazuje očištění nákladů odhadem; ani výměry MF neobsahují žádné speciální požadavky na účetnictví. Žalobce též uvedl, že žalovaný ve svém vyjádření fakticky přiznal, že kontrolní orgán neprovedl bližší posouzení všech nákladů, když označil jen některé, jež do celkové ceny neměly být zahrnuty vůbec. V rámci kontrolního protokolu byly přitom takto označeny jen kolejové mechanismy. Žalovaný dle žalobce také nevysvětlil, v čem vidí význam své definice přímých nákladů dle nařízení 2015/909 oproti přímým nákladům ve smyslu účetnictví. Žalovaný zkouší příkladmo v napadeném rozhodnutí a vyjádření zpochybňovat zařazení různých položek nákladů do ceny, ač původně zpochybňovány nebyly.
28. Ve vztahu k problematice bodu **B)** žalobce nerozuměl odkazům žalovaného na povinnost provádět prohlídky bez ohledu na drážní dopravu, neboť to nevylučuje, že k opotřebení kolejových mechanismů dochází také v důsledku jízdy vlaků, což nezpochybňuje ani kontrolní protokol. Argumentace žalovaného se zde mýlí s předmětem řízení.
29. K vytýkaným zjištěním pod bodem **C)** žalobce uvedl, že použil jen jednu základní cenu Z. Její vynásobení koeficienty  $K_x$  na škále 1,15 – 1,12 – 1 – 0,88 – 0,71 není v rozporu s požadavky výměrů MF; tyto koeficienty nesouvisí s problematikou upravenou v čl. 5 odst. 1 nařízení 2015/909, jež je nadto koncipováno jako oprávnění vlastníka infrastruktury, nikoliv povinnost. Žalovaný dle žalobce zaměňuje hodnoty použitých koeficientů zohledňujících různé úrovně opotřebení částí sítě s parametry částí sítě. Cenový orgán přitom dle žalobce nebyl v rámci cenové kontroly oprávněn kontrolovat technické parametry infrastruktury (odbornou otázku). Dále žalobce popsal, že ze způsobilých parametrů dle čl. 5 odst. 2 nařízení zvolil 4 parametry a pro každý z nich zvolil pět intervalů tak, aby tyto intervaly relevantně reflektovaly technický stupeň dané kategorie trati, což umožnilo kategorizovat rozdílné úrovně opotřebení. Žalobci není jasné, v čem žalovaný shledává „*natolik rozdílné*“ hodnoty daných koeficientů, neboť jen účelově porovnává koeficient s nejnižší a nejvyšší hodnotou a všechny ostatní pomíjí; mezi jednotlivými koeficienty ovšem výrazné rozdíly nevznikají. Výměry MF rovněž nijak rozdíly mezi koeficienty nenormují, pouze požadují, aby byl regulátorovi doložen postup při jejich stanovení, což se stalo a žalovaný to v řízení nespороval.
30. Konečně ke zjištění ad **D)** žalobce namítl, že pokud žalovaný ve svém vyjádření tvrdí, že postup stanovení koeficientů byl popsán jen formálně, bylo na Úřadu, aby žalobce v průběhu cenové kontroly vyzval k doložení chybějících informací. Výměry MF přitom žádné podrobnosti v daném směru nestanoví. Neposkytnutí informací, které regulátor nepožadoval, tak nemůže být přestupkem.

31. Žalobce tedy setrval na svém žalobním návrhu a zároveň trval na účelnosti nákladů vynaložených na právní zastoupení.

## VI. Průběh jednání ve věci

32. Na ústním jednání konaném dne 28. 3. 2022 soud nejprve shrnul podstatný obsah soudního a správního spisu, jakož i podání účastníků řízení. Ti pak při jednání setrvali na své dřívější argumentaci. Žalobce především zdůraznil, že jemu vytýkaným postupem při kalkulaci ceny neporušil závazný postup věcného usměrňování cen, postupoval v souladu s cenovými předpisy i nařízením 2015/909, přičemž žalovaný dovozuje takové povinnosti, jež žalobci z těchto předpisů nevyplývají. Žalovaný tvrzení žalobce odmítl, zejména pak zdůraznil, že přímé náklady musí být provozovatel dráhy schopen spolehlivě prokázat, nikoli je stanovit odhadem od stolu, který není ničím jiným, než „*věštěním z křišťálové koule*“. Dále dodal, že kolejové mechanismy jsou užívány k měření stavu dráhy; rozhodné ovšem je, že jejich opotřebení vzniká užíváním těchto mechanismů, nikoli jízdou vlaků. K opakovaně vznesené námitce, že předseda Úřadu nepřipustně rozšiřoval kontrolní zjištění, žalovaný uvedl, že toliko rozváděl odůvodnění, nepřicházel s novými zjištěními.
33. Ve věci nebyly vzneseny žádné důkazní návrhy nad rámec obsahu správního spisu, kterým se dle ustálené rozhodovací praxe správních soudů nedokazuje. K dotazu soudu pak žalovaný uvedl, že žalobcem předložený expertní odhad posuzoval i z hlediska toho, zda nevychází z uznávané mezinárodní praxe, a uzavřel, že nikoli, přičemž taková uznávaná praxe ani dosud neexistuje.

## VII. Posouzení věci Městským soudem v Praze

34. Městský soud v Praze ověřil, že žaloba byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou a jedná se o žalobu přípustnou, splňující základní formální náležitosti na ni kladené. Napadené rozhodnutí soud přezkoumal na základě skutkového a právního stavu v době vydání rozhodnutí a v mezích uplatněných žalobních bodů (§ 75 odst. 1 a 2 s. ř. s.), jakož i z pohledu vad, k nimž je povinen přihlížet z úřední povinnosti. Dospěl k závěru, že žaloba **není důvodná**.
35. Jádrem sporu mezi účastníky řízení je především otázka správného stanovení přímých nákladů na provozování dráhy, vč. toho, jestli je možné je stanovit expertním odhadem. S tím pak samozřejmě souvisí i další otázky spojené s nastavením koeficientů pro jednotlivé tratě, resp. hmotností vlaků.
36. Soud předesílá, že z obsahu správního spisu vyplývá, že žalobce byl potrestán za stanovení kalkulace ceny za užití železniční infrastruktury v období 10. 12. 2017 – 8. 12. 2018, tj. pro období jízdního řádu 2018, jež vycházela z Prohlášení o dráze celostátní a regionální pro jízdní řád 2018. V části C tohoto prohlášení byla stanovena cena za užití dráhy:  $C = L \times Z \times K \times P_x \times S_1 \times S_2$ . Celková cena (C) tak závisela na délce vlaku (L), základní ceně (Z), koeficientu kategorie tratě (K), produktovém faktoru (P) a specifickém faktoru (S), kdy  $S_1$  představoval míru opotřebení způsobenou hmotností vlaku. Základní cena (Z) je cena za jeden vlakový kilometr (vlkm) stanovena na 21,50 Kč/vlkm. Základní cena vycházela z celkových nákladů, z nichž byly odhadem stanoveny podíly přímých nákladů a tyto přímé náklady byly poděleny výkony roku 2015 vyjádřenými ve vlkm.

### VII.A Ke kalkulaci přímých nákladů a jejich stanovení odhadem

37. Žalobce byl potrestán za spáchání přestupku podle § 16 odst. 1 písm. d) zákona o cenách, dle kterého se přestupku dopustí ten, kdo *sjedná nebo požaduje cenu, jejíž výše nebo kalkulace není v souladu s podmínkami věcného usměrňování cen podle § 6 odst. 1*. Věcné usměrňování cen podle § 6 odst. 1 zákona o cenách spočívá ve stanovení podmínek cenovými orgány pro sjednání cen, podle písm. c) jde konkrétně o stanovení *závazného postupu při tvorbě ceny nebo při kalkulaci ceny*.
38. Věcné usměrňování cen je dle ustálené judikatury jednou z přípustných forem cenové regulace. Z ústavního hlediska je proto v určitých mezích přípustné, přičemž zasahování státu musí respektovat přiměřenou (spravedlivou) rovnováhu mezi požadavkem obecného zájmu

společnosti a požadavkem na ochranu základních práv jednotlivce (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 10. 2008, č. j. 2 Afs 109/2007 - 146, č. 1800/2009 Sb. NSS).

39. Vlastní podmínky pro kalkulaci ceny jsou stanoveny v cenových předpisech Ministerstva financí – výměrech MF, které jsou vydávány dle § 10 a 10a zákona o cenách. Tyto cenové předpisy jsou zveřejňovány v Cenovém věstníku a jsou pramenem práva (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 10. 2003, č. j. 7 A 6/2002, č. 783/2006 Sb. NSS). Zatímco tyto cenové předpisy stanovují způsob určení (kalkulaci) ceny, zákon o cenách vedle toho v § 11 odst. 2 stanoví, že prodávající musí v případě věcného usměrňování cen vést evidenci o cenách prokazující dodržení pravidel regulace; ohledně přesné formy požadované struktury kalkulace ceny pak zákon odkazuje na provádějící předpis. Tím je vyhláška č. 450/2009 Sb., která strukturu kalkulace obecně vymezuje v příloze č. 1.
40. Správní orgány shledávaly pochybení žalobce primárně v porušení samotných podmínek pro kalkulaci ceny dle cenových předpisů, tj. v určení nákladů, jež do celkové ceny vstupují. Této otázce se proto také soud bude věnovat především. Žalobce měl ovšem dle závěrů Úřadu postupovat v rozporu i s požadavky uvedené přílohy, která požaduje rozčlenění kalkulace na přímý materiál, přímé mzdy, ostatní přímé náklady, nepřímé náklady (výrobní režie, správní režie, odpisy, výše nájemného), ostatní náklady, zisk a celkovou cenu. To žalobce neučinil (což nečiní sporným), nicméně tato skutečnost byla fakticky jen vedlejší otázkou (k porušení samotné vyhlášky viz bod 66 tohoto rozsudku).
41. Pokud jde tedy o relevantní obsah cenových předpisů, podmínky kalkulace cen za užití železniční infrastruktury upravovaly výměry MF, a to v **části II. položce č. 3** (shodně pro roky 2017 i 2018). Podle odstavce druhého této položky zahrnovala cena za užití železniční infrastruktury cenu přidělce za přidělení kapacity dráhy, cenu provozovatele dráhy za užití dráhy jízdou vlaku a cenu provozovatele dráhy za přístup po dráze k zařízením služeb (tzv. regulované služby). V souladu s odstavcem třetím přitom bylo lze do věcně usměrňované ceny za regulované služby *zahrnout pouze ekonomicky oprávněné náklady snížené o nepřímé nákladové položky*.
42. Podrobně pak kalkulaci ceny za regulované služby upravovaly navazující odstavce. Dle odstavce čtvrtého cena za regulované služby zahrnovala (i) náklady přidělce přímo vynaložené na přidělení kapacity dráhy a (ii) náklady provozovatele dráhy a vlastníka dráhy přímo vynaložené na a) zajištění provozování dráhy (řízení provozu), b) zajištění provozuschopnosti dráhy (údržba a opravy infrastruktury), c) zajištění přístupu po dráze k zařízením služeb. K tomu totéž ustanovení výslovně dodávalo, že *náklady podle písmene a) a b) zahrnují pouze náklady spojené s použitím dráhy jízdou vlaku nebo posunového dílu*.
43. K právě citovanému ustanovení je již na tomto místě vhodné uvést, že v případě nákladů dle písmen a) a b) [tj. řízení provozu, údržba a opravy] nedochází k vymezení jakési širší množiny přímých nákladů a v rámci ní podmnožiny nákladů vzniklých jízdou vlaku, jak tvrdí žalobce, ale jde o společnou definici přímých nákladů jako takových. Náklady na zajištění řízení provozu a údržbu a opravy, jež nejsou spojeny s jízdou vlaku, jsou tedy *a contrario* náklady nepřímými. Striktně vzato – a přestože jde v tomto směru jen o otázku terminologie – tedy žalobce vůbec neměl do množiny oprávněných nákladů dle části II. položky 3 odst. 3 a 4 výměrů MF zahrnout všechny účetně uznatelné náklady na provoz a údržbu infrastruktury a z nich potom určovat náklady spojené s jízdou vlaku, neboť ekonomicky oprávněné náklady zahrnují jen přímé náklady vyvolané jízdou vlaku. Níže pak soud vysvětlí, že pokud už žalobce do kalkulace ceny zahrnul veškeré náklady na údržbu a opravu infrastruktury, byl povinen doložit, na základě čeho objektivně a spolehlivě stanovil konkrétní podíly nákladů, které byly vyvolané jízdou vlaku.
44. Nejprve je ale nutné ještě předestřít, že výměry MF vymezovaly (v odstavci pátém) rovněž náklady, které již bez dalšího nelze považovat za náklady přímo vynaložené na provoz železniční dopravy, jako např. náklady na provozuschopnost dráhy spojené s odstraňováním škody na majetku, odpisy a další režijní náklady. V tomto ohledu zároveň odkazovaly i na čl. 4 odst. 1 písm.

a) až o) přímo použitelného předpisu EU, kterým je myšleno nařízení 2015/909. Za nepřímé náklady lze tedy obecně označit takové, jež by musel provozovatel hradit i v případě, pokud by ke konkrétním jízdám vlaků nedocházelo.

45. Na přímo použitelný předpis EU odkazovaly výměry MF i v odstavci šestém, v němž k vymezení ekonomicky oprávněných nákladů podle odstavců 3 a 4 upřesnily, že *za ekonomicky oprávněné náklady se považují náklady uvedené v čl. 3 odst. 1 a 4 nařízení 2015/909*, a to a za podmínek v něm uvedených.
46. Již jen z tohoto přehledu je zřejmé, že pro výklad a aplikaci národních cenových předpisů je významná i unijní úprava dané problematiky. Základním právním předpisem je zde směrnice 2012/34/EU, která upravuje základní podmínky pro vytvoření jednotného evropského železničního prostoru. Předmětná směrnice nahradila dřívější směrnici Evropského parlamentu a Rady 2001/14/ES o přidělování kapacity železniční infrastruktury. Právě ustanovení této směrnice upravující poplatek za přístup k železniční infrastruktuře, pokud jde o *náklady přímo vynaložené na provoz železniční dopravy* (čl. 7 odst. 3), byla předmětem rozhodování SDEU (žalobcem připomínaný rozsudek ze dne 30. 5. 2013, *Evropská komise proti Polsku*, ve věci C-512/16). V tomto rozsudku pak SDEU na podkladě čl. 7 odst. 3 směrnice 2001/14/ES a v návaznosti na stanovisko generálního advokáta Jääskinen tehdy dovodil, že evropské právo neobsahuje žádnou definici pojmu *vyšší nákladů přímo vynaložených za provoz železniční dopravy*, členské státy proto mají při uplatnění uvedeného pojmu určitý prostor pro uvážení. SDEU tak v dané věci hodnotil pouze to, zda dotčená polská právní úprava umožňuje zahrnout do výpočtu poplatků i položky, které *zjevně* nejsou přímo vynaloženy na provoz železniční dopravy. Tyto závěry ovšem nejsou bez dalšího přenositelné na nynější věc, jež se řídí pozdější právní úpravou.
47. Jak totiž správně upozornil předseda Úřadu, nová směrnice 2012/34/EU v čl. 31 odst. 3 stanovila, že poplatky za přístup k infrastruktuře se stanoví ve výši *nákladů přímo vynaložených na provoz železniční dopravy* s tím, že Komise upraví způsob výpočtu nákladů, které přímo vznikají provozem vlaku. Posléze tedy bylo vydáno prováděcí nařízení 2015/909, jež reagovalo i na citovaný rozsudek SDEU (srov. bod 9. jeho preambule).
48. Toto prováděcí nařízení již definici přímých i nepřímých nákladů obsahuje. Podle čl. 2 tohoto nařízení se *přímými náklady* rozumí náklady, které jsou přímo vynaloženy na provoz železniční dopravy (jde o totožné pojmy). Pro oblast poplatků (cen) v železniční dopravě tedy existuje zvláštní definice přímých nákladů, která je odlišná od toho, jak jsou přímé (a nepřímé) náklady vymezeny v účetních předpisech. Tyto přímé náklady (počítané na základě celé sítě) se dle čl. 3 odst. 1 nařízení 2015/909 vypočítají jako rozdíl mezi náklady na poskytování služeb a za přístup k infrastruktuře na jedné straně a nezpůsobilými náklady uvedenými v čl. 4 na straně druhé.
49. Podrobněji výpočet přímých nákladů upravuje čl. 3 v odstavcích 3 a 4. Podle odstavce třetího musí být hodnoty aktiv pro výpočet přímých nákladů založeny na historických hodnotách, nebo pokud tyto hodnoty nejsou k dispozici, nebo pokud jsou tržní hodnoty nižší, na tržních hodnotách. Odchylně může provozovatel infrastruktury použít odhadované hodnoty nebo tržní hodnoty nebo reprodukční hodnoty, pokud je lze transparentně, spolehlivě a objektivně měřit a řádně odůvodnit regulačnímu subjektu.
50. Pro posouzení věci se pak klíčovým jeví zvláště odstavec čtvrtý, dle kterého platí, že pokud provozovatel infrastruktury může **transparentně, spolehlivě a objektivně změřit a prokázat, mimo jiné na základě osvědčené mezinárodní praxe, že náklady byly přímo vynaloženy na provoz železniční dopravy**, může do výpočtu svých přímých nákladů zahrnout mj. náklady na zaměstnance nutné pro udržení určitého úseku tratě, část nákladů na infrastrukturu výhybek, které jsou vystaveny opotřebení provozem železniční dopravy, část nákladů na obnovu a údržbu trolejového drátu apod. Konečně v čl. 4 nařízení 2015/909 jsou vymezeny náklady, jež nelze nikdy zahrnout do výpočtu přímých nákladů, zejména tedy fixní a režijní náklady.

51. Prováděcí nařízení, na něž odkazují i výměry MF, je přímo použitelné (viz jeho závěrečné poučení) a pro žalobce tedy zcela jistě přímo závazné; v tomto smyslu lze poukázat i na stanovisko generálního advokáta Manuela Campos Sánchez-Bordony ve věci předběžné otázky žalovaného (*CityRail, a.s. proti Správě železnic, státní organizace*, C-453/20), dle něhož je žalobce jako subjekt státu přímo vázán i směrnici.
52. Toto nařízení přitom jednoznačně požaduje zahrnutí jen přímých nákladů vynaložených na provoz železniční dopravy. Připouští přitom, že do přímých nákladů lze zahrnout i část nákladů na údržbu a modernizaci infrastruktury, jako jsou výhybky apod., jež vznikají v důsledku opotřebení jízdy vlaku. Zahrnutí těchto nákladů však nemůže být pravidlem a bez dalšího nárokem provozovatele infrastruktury – ten je povinen tyto částky do přímých nákladů zahrnout jen a pouze tehdy, jestliže může objektivně a spolehlivě prokázat, že vznikly přímo provozem vlaků (v tomto duchu hovoří i bod 8. preambule nařízení 2015/909). Z toho *a contrario* vyplývá, že i když je provozovatel přesvědčen, že určité části nákladů na údržbu a modernizaci trati z povahy věci musí být zapříčiněny i provozem vlaků, může je do přímých nákladů zahrnout jen tehdy, pokud je schopen spolehlivě a objektivně prokázat, že právě tyto části nákladů vznikly v důsledku provozu vlaků. Vzhledem k tomu, že nařízení 2015/909 je přímo použitelné, přesně v tomto duchu je nutné vykládat i část II. položku 3. odst. 4 písm. a) a b) výměrů MF, které na prováděcí nařízení fakticky navazují v tom, že uznání nákladů podmiňují jízdu vlaku (a samy na unijní nařízení výslovně odkazují).
53. Cenové předpisy tím na provozovatele nekladou přehnané požadavky, pouze normují, co lze jako přímý náklad vstupující do ceny skutečně uplatnit. V zásadě není zpochybňováno, a nezpochybňuje to ani soud, že přímé náklady mohou být ve skutečnosti i vyšší, než reálně prokázané. Jestliže ovšem provozovatel není schopen objektivně a spolehlivě doložit (změřit), že vznikly jízdu vlaku, musí je hradit z jiných zdrojů (např. dotací z veřejných prostředků). V tom se dle soudu projevuje i specifická povaha provozu železniční infrastruktury, jež je významným veřejným statkem zpravidla přímo propojeným se státem (železniční infrastrukturu v Evropě i ve světě zpravidla provozují organizační složky státu, státní podniky či společnosti se státní účastí). Nelze zde proto doslovně přejímat ani závěry judikatury, která obecně požaduje, aby cenová regulace nesnižovala cenu tak, aby tato eliminovala možnost alespoň návratnosti vynaložených nákladů (viz již citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 2 Afs 109/2007 - 146). V případě železniční dopravy a nákladů na údržbu a modernizaci infrastruktury nepostačuje prokázání vynaložení ekonomicky uznatelných nákladů, ale rovněž prokázání jejich vzniku jízdu vlaků.
54. To z povahy věci znamená, že přímé náklady a skutečnost, že vznikly přímo v souvislosti s jízdu vlaků, musí jednoznačně vyplývat z účetnictví provozovatele, popřípadě je musí být provozovatel schopen spolehlivě doložit jinak (na základě osvědčené mezinárodní praxe, výsledku měření opotřebení apod.). Samotné provedení odhadu poměru přímých a nepřímých nákladů, proto zásadně nelze považovat za prokázání nákladů vzniklých právě a jen v důsledku jízdy vlaků.
55. Pro pořádek soud dodává, že tedy nutně neplatí případný striktnější náhled žalovaného, že rozdělení přímých a nepřímých nákladů (souvislost s jízdu vlaků) musí vyplývat právě a jen z účetnictví provozovatele, jak lze tento názor dovodit z části jeho argumentace, proti níž se žalobce vymezuje. Podle soudu není s ohledem na znění čl. 3 odst. 4 nařízení 2015/909, v jehož světle je nutné vykládat i výměry MF, nezbytné, aby souvislost nákladů s jízdu vlaků vždy musela mít formální odraz v účetních dokladech. Nařízení 2015/909 ostatně přímo počítá s možností měření či aplikace uznávané mezinárodní praxe. Pokud by tedy případné odborné posouzení nebylo jen pouhým „odhadem“, ale vycházelo z objektivních a spolehlivých údajů, opírajících se např. o výsledky měření opotřebení, jednoznačné fyzikální výpočty či relevantní a srovnatelné zkušenosti ze zahraničí (osvědčené mezinárodní modely), nic by podle soudu nutně nebránilo k takovému posudku – samozřejmě i v návaznosti na obsah účetnictví – přihlídnout a přímé náklady stanovit podílem z celkových vynaložených nákladů. Skutečně ovšem nemůže jít o

pouhý odhad, u kterého není zřejmé, proč právě takový podíl nákladů (a ne jiný) byl způsoben opotřebením dráhy jízdou vlaků (žalobce ostatně ani přímo netvrdí, že odhad představuje uznávanou mezinárodní praxi a předseda Úřadu k tomu v napadeném rozhodnutí výslovně uvedl, že takovou mezinárodní praxi nezná).

56. O uvedený případ, kdy byly přímé náklady stanoveny pouhým odhadem, jde přitom i v nyní projednávané věci.
57. Žalobce v průběhu správního řízení (a předchozí kontroly) předložil jednak Prohlášení o dráze za rok 2018, obsahující základní pravidla stanovení celkové ceny, v němž cena Z představovala jeden z činitelů (viz výše), a dále podkladové materiály – analýzu s jednotlivými druhy nákladů a příslušným výkonovým číslem (např. 111 Mostní objekty či 321 Železniční svršek) za roky 2011-2015, jak jsou detailně shrnuty v tabulce, jež tvoří přílohu 2 napadeného rozhodnutí. U jednotlivých nákladových položek bylo žalobcem uvedeno, že některé části nákladů (typicky spotřebovaná energie a ostatní spotřeba) nebyly do přímých nákladů zahrnuty a ve zbytku byly přímé náklady stanoveny konkrétními koeficienty (podíly), určujícími kolik z každé částky tvoří přímé náklady způsobené jízdou vlaku. Z celkových nákladů ve výši cca 5, 595 mld. Kč tvořily přímé náklady 3,432 mld. Kč, tj. celkový podíl byl 0,61.
58. Tento podíl byl stanoven expertním odhadem. Tím podle svého názoru žalobce zcela vyhověl požadavkům cenových předpisů, jelikož celkové oprávněné náklady tak, jak vyplývaly z jeho účetnictví, snížil o nepřímé náklady. Ve všech případech přitom dle něj tyto náklady vznikly i jízdou vlaků, byť ne ze 100 %. Později je ve správním spise založena tabulka, v níž žalobce dokládal a vysvětloval zvýšení přímých nákladů v roce 2018 oproti roku 2015 o 8,36 %, které bylo dáno nárůstem výkonů vlakových kilometrů stejným způsobem.
59. V průběhu řízení však žalobce nevysvětlil, jakým konkrétním způsobem byl podíl přímých nákladů stanoven, tj. na základě jakých objektivních a spolehlivých výpočtů a měření (nebo specifikované mezinárodně uznávané praxe) dospěl k daným podílům (koeficientům). V této souvislosti nelze rovněž nezmínit, že průměrný podíl přímých nákladů v tabulce za roky 2011-2015 vždy odpovídal přesným násobkům deseti či pěti procent (70%, 65%, 15% apod.). To jen podporuje pochybnosti o spolehlivosti odhadu v tom smyslu, jestli byly celkové náklady skutečně očištěny o nepřímé nákladové položky tak, jak požadují cenové předpisy.
60. Bližší a přesvědčivé vysvětlení žalobce nepodal ani v námitkách proti kontrolnímu protokolu ze dne 26. 8. 2019 či ve svých rozkladech a neučinil tak ani v žalobě. Z jeho argumentace, kterou dle kontrolního protokolu uvedl poprvé již v rámci prvotní kontroly, lze dovodit, že právě odborný odhad považuje za objektivní a jediný možný. Přesněji prý není schopen přímé a nepřímé náklady účetně rozlišit, přičemž stěží může po svých dodavatelích požadovat, aby tak činili v rámci fakturace. Na tuto námitku ovšem jednoznačně odpovídají výměry MF ve spojení s výše citovaným nařízením 2015/909, které dovoluje provozovateli uplatnit jen spolehlivě a objektivně zjištěné náklady. Nikdo tedy žalobce ani jeho dodavatele nenutí k tomu již v rámci fakturace rozlišovat odpovídající přímé a nepřímé náklady, měnit účetní systém nebo složitě měřit konkrétní opotřebení tratí – je plně na žalobci, co vše hodlá zahrnout do kalkulace ceny. Jestliže ovšem nelze přesně změřit či jinak objektivně doložit, že určitý náklad či jeho část vznikly právě a jen v důsledku jízdy vlaků, takový náklad jako přímý uplatnit nelze. Zároveň není možné tvrdit, že by žalobce nebyl vyzýván k vysvětlení svého postupu, resp. že nevěděl, v čem Úřad spatřuje problém. To mu muselo být zjevné nejpозději z textu kontrolního protokolu.
61. Lze tedy uzavřít, že žalobce porušil pravidla pro věcné usměrňování ceny za užití železniční infrastruktury, jež jsou stanoveny výměry MF ve spojení s § 6 odst. 1 písm. c) zákona o cenách a nařízením 2015/909. Požadovanou celkovou cenu (její část v podobě základní ceny Z) pro období 10. 12. 2017 – 8. 12. 2018 totiž stanovil na základě výpočtu, který vycházel z odhadu podílu přímých nákladů. Nezaručoval tedy, že do ceny byly skutečně zahrnuty jen náklady zapříčiněné jízdou vlaků a všechny nepřímé náklady byly očištěny (část II. položka č. odst. 3 a 4

výměru MF). Tento závěr správních orgánů byl přitom dostatečně prokázán a má oporu i v obsahu správního spisu. Poněvadž bylo zcela spolehlivě prokázáno, že kalkulace ceny ze strany žalobce neodpovídala příslušným podmínkám věcného usměrňování ceny za užití železniční infrastruktury, soud se zcela ztotožňuje se žalovaným, že žalobce tímto jednáním naplnil skutkovou podstatu přestupku dle § 16 odst. 1 písm. d) zákona o cenách.

62. K tomu soud ještě pro úplnost dodává, že na daném skutkovém půdorysu nebylo povinností žalovaného detailně zkoumat a prokazovat, že do ceny byly jako přímé zahrnuty náklady, resp. jejich část (podíl), která objektivně nebyla způsobena jízdou vlaku. Pro naplnění znaků příslušné skutkové podstaty totiž postačuje, bylo-li doloženo a dostatečně zdůvodněno, že již samotná kalkulace (její principy založené na odhadu) je v rozporu s pravidly věcného usměrňování ceny, neboť ta vyžadují, aby do přímých nákladů byly zahrnuty jen náklady prokazatelně vzniklé jízdou vlaků. Předseda Úřadu v této souvislosti taktéž případně zdůraznil, že důkazní břemeno, pokud jde o podklady rozhodné pro stanovení kalkulace a její ceny, nesl primárně žalobce. Podle § 11 odst. 2 zákona o cenách totiž platí, že v případě věcného usměrňování cen jsou prodávající povinni vést evidenci o cenách prokazující dodržení pravidel regulace. Pokud žalobce nebyl schopen doložit, že do jím požadované ceny byly zahrnuty pouze přímé náklady v situaci, kdy žalovaný dostatečně zdůvodnil nesprávnost jím zvoleného způsobu kalkulace, jde to nepochybně k jeho tíži.
63. Vzhledem k tomu proto byly v zásadě bez významu dílčí závěry, resp. pochybnosti předsedy Úřadu o některých konkrétních položkách v tom směru, že nemohou být vůbec vyvolány jízdou vlaků (opotřebením infrastruktury). Jednalo se např. o náklady na sesuvy půdy, odstraňování vegetace, opravy nástupišť či přístupových chodníků, jež byly přesto zahrnuty do kategorie uznatelných nákladů, z nichž byl odhadem počítán konkrétní podíl přímých nákladů. Předseda Úřadu tím na str. 9 napadeného rozhodnutí pouze příkladmo poukazoval na nedostatky způsobu kalkulace v podobě odhadu přímých nákladů, přičemž upozornil na to, že touto analýzou nákladů na opravy v případě železničního svršku v roce 2018 (blíže pak příloha 3 napadeného rozhodnutí) dospěl dokonce k závěru o koeficientu „toliko“ uznatelných (tedy ani ne nutně přímých) nákladů ve výši 40%, zatímco odhad přímých nákladů žalobce určený za roky 2011-2015 byl 80%. Předseda Úřadu se tak zjevně snažil podpořit své závěry o vadné kalkulaci ceny ze strany žalobce a poukázat na nereálnost odhadu. Soud se však již těmito dílčími otázkami dále nezabýval, jelikož by posouzení správnosti či nesprávnosti těchto závěrů předsedy Úřadu nemohlo na výše uvedeném ničem změnit. Pro úplnost pak soud dodává, že správní orgány nejsou v řízení o přestupku vázány toliko zjištěními cenové kontroly (jejich hodnocením ze strany kontrolního orgánu), ale mohou přihlížet ke všemu, co v řízení vyjde najevo a co vyplývá z obstaraných podkladů. Žalobcem naznačovaná zásada koncentrace se neuplatní ani dle § 14 zákona o cenách (upravujícího cenovou kontrolu), ani dle jiných zákonných ustanovení. Kromě toho, jak při jednání uvedl i zástupce žalovaného, předseda Úřadu v rozkladovém řízení nezjišťoval a nedovožoval takové skutečnosti, na něž by se cenová kontrola vůbec nezaměřovala, pouze dosavadní zjištění a podklady podrobněji hodnotil a v tomto duchu rozvedl odůvodnění závěru o vině žalobce.
64. Pokud jde o otázku dotací, která byla dle žalobce předsedou Úřadu vznesena nesrozumitelně a bez jasné souvislosti s předmětem věci, soud uvádí, že předseda na tuto problematiku upozornil v souvislosti s námitkou týkající se obtížného rozdělování nákladů. V tomto směru poukázal na to, že žalobce, který namítá, že není schopen odlišit přímé a nepřímé náklady v rámci fakturace, musí být např. schopen vyloučit ty náklady, jež byly uhrazeny z dotací. Předseda poukázal na část II. položku 3 odst. 7 výměru MF, dle něhož nelze do kalkulace ceny zahrnout část oprávněných nákladů, na které jsou poskytnuty dotace. Zároveň je zřejmé, jak popsal žalovaný i ve svém vyjádření k žalobě, že na otázku dotací předseda Úřadu poukázal i pro ilustraci toho, že žalobce má k dispozici dostatek finančních prostředků na provoz i investice a tržby za užívání dráhy tvoří

jen část jeho příjmů (k tomu srov. výše shodný náhled zdejšího soudu). Nelze proto tvrdit, že by předseda Úřadu vybočil z předmětu daného řízení.

65. Konečně, pokud jde o zpochybnění porušení vyhlášky č. 450/2009 Sb., soud připomíná, že tato otázka není v projednávané věci rozhodná. Úřad i jeho předseda sice konstatovali, že žalobce nepředložil svou kalkulaci ceny ve struktuře předpokládané přílohou č. 1 vyhlášky, nicméně to vůbec nepovažovali za hlavní důvod k závěru o spáchání přestupku. S tím se soud zcela ztotožňuje, neboť i podle jeho názoru žalobce cenu stanovil na základě nesprávné kalkulace, na čemž nemůže nic změnit to, jestli měla být kalkulace předložena ve struktuře předpokládané vyhláškou č. 450/2009 Sb., či nikoli.
66. Přesto soud k této námitce považuje za potřebné uvést následující. V první řadě, jak již soud naznačil výše, stanovení struktury kalkulace nákladů vypovídá jen o formě jejich evidování – nevypovídá nic o tom, jaké náklady lze či nelze uplatnit. Jinak řečeno, jestliže mají být dle vyhlášky č. 450/2009 Sb. náklady strukturovány i včetně odpisů či zisku, neznamená to, že má žalobce v rozporu s výměry MF a nařízením 2015/909 do nákladů zahrnout například právě odpisy a přiměřený zisk. Znamená to jen tolik, že žalobce má danou strukturu kalkulace používat v rámci své evidence a v případě údajů, které dle cenových předpisů uplatnit nemůže, uvést např. hodnotu 0 (jak přiléhavě uvedl žalovaný ve svém vyjádření k žalobě). Soud přitom souhlasí s vyjádřením žalovaného i v tom, že výměry MF v tomto směru nestanoví zvláštní způsob struktury kalkulace ceny. Neříkají totiž, v jaké formě má provozovatel kalkulaci předložit, ale obsahují jen úpravu toho, co lze a nelze věcně považovat za oprávněné náklady. V každém případě, žalobce nebyl trestán za nesprávné vedení evidence [§ 16 odst. 1 písm. g) zákona o cenách], způsob a struktura vedení evidence tak přesahuje předmět tohoto řízení.

#### ***VII.B K zahrnutí kolejových mechanismů mezi přímé náklady***

67. S výše uvedeným pak úzce souvisí i otázka oprávněnosti uplatnění části nákladů na kolejové mechanismy mezi přímé náklady zapříčiněné jízdou vlaku, což bylo dalším důvodem, proč byla kalkulace dle Úřadu nesprávná, tj. v rozporu s pravidly věcného usměrňování ceny.
68. Konkrétně jde o položku 705 uvedenou naspodu tabulky koeficientů přímých nákladů (příloha 2 napadeného rozhodnutí). Celkové náklady zde byly stanoveny na přibližně 212 mil. Kč a z toho přímé náklady na cca 138 mil. Kč (podíl 65 %). Oproti zjištěním u bodu A přitom Úřad při kontrole dovodil, že v tomto případě pochybení nespočívalo jen v tom, že by byla konkrétní výše přímých nákladů určena dle podílu stanoveného odhadem, ale v tom že tyto náklady nelze považovat za vzniklé jízdou vlaku, jelikož vznikají bez ohledu na provoz na dráze. Úřad se opíral o povinnost provádět měření ve stanovených časových intervalech, jež se neodvíjí od počtu vlaků. Dle Úřadu šlo tedy o nezpůsobilé náklady ve smyslu čl. 4 odst. 1 písm. a) nařízení 2015/909. Zároveň, a tu je nutné přisvědčit žalobci, Úřad nevyloučil, že náklady na kolejové mechanismy mohou vznikat zčásti i v důsledku opotřebení jízdou vlaku. Předseda Úřadu pak v tomto ohledu explicitně uvedl, že náklady na kolejové mechanismy jsou svým charakterem fixní, a tedy nezpůsobilé náklady. Pokud by ale žalobce prokázal, že část nákladů souvisela přímo s opotřebením dráhy a žalobce by byl schopen doložit způsob stanovení výše takových nákladů, mohl by danou část do přímých nákladů zahrnout.
69. Tento dílčí rozpor byl dán tím, že správní orgány obou stupňů primárně vycházely z přesvědčení, že náklady na kolejové mechanismy jsou neoprávněné jako celek. Úřad zde poukázal na § 26 vyhlášky č. 177/1995 Sb. Podle tohoto ustanovení je přitom nutné provádět pravidelné kontroly v intervalech stanovených v příloze č. 1 této vyhlášky, přičemž součástí prohlídek je i měření rozchodu apod.; kolejové mechanismy se dle Úřadu používají právě i k tomuto měření. Na tuto úvahu navázal i předseda Úřadu. Soud v obecné rovině souhlasí, že pokud kolejové mechanismy slouží k měření, jež je závazně předepsáno v daných časových intervalech, musí být tyto užity bez ohledu na provoz vlaků. Východisko, že svým charakterem půjde o náklady ve smyslu čl. 4 odst. 1 písm. a) nařízení 2015/909, tj. fixní náklady spojené s poskytováním úseku tratě, které

provozovatel infrastruktury musí nést i při neexistenci provozu vlaků, tedy nelze označit za *a priori* chybné (v podrobnostech pak k tomu soud odkazuje na odůvodnění obou správních rozhodnutí).

70. To vedlo k tomu, že náklady na kolejové mechanismy byly zařazeny do samostatné kategorie nezpůsobilých nákladů (pod bodem B). Viděno zpětně je ovšem nutné takový závěr považovat za ne zcela podložený, resp. předčasný. Nelze totiž jedním dechem tvrdit, že tyto náklady jsou jednoznačně náklady fixními, vynaloženými jen a pouze v souvislosti s pravidelnými prohlídkami tratí, a zároveň připouštět, že mohou i přímo souviset s provozem vlaků. Úřad ostatně jednoznačně uvedl, že kolejové mechanismy jsou užívány i (tedy nikoli pouze) k měření. Nebylo tak postaveno najisto, že náklady na kolejové mechanismy vůbec nevznikají v souvislosti s jízdou vlaků.
71. Správní orgány zároveň zdůrazňovaly, že žalobce část přímých nákladů na kolejové mechanismy, která by souvisela přímo s provozem vlaků, neprokázal (tím méně neprokázal konkrétní výši podílu přímých nákladů v rozsahu 65 %). Fakticky tedy správní orgány žalobci vytýkaly i to, co pod bodem A. Přes dílčí korekci jejich závěrů proto nelze dovozovat, že by v tomto případě nedošlo k pochybení žalobce. I kdyby totiž byly náklady na kolejové mechanismy nesprávně zařazeny do samostatné kategorie nezpůsobilých nákladů (pod bodem B), v žádném případě to neznamena, že by žalobce při kalkulaci ceny v tomto směru postupoval v souladu s cenovými předpisy. Pokud totiž i zde byly přímé náklady zjištěny jen stanovením procentního podílu na základě pouhého odhadu, byly optikou východisek předestřených v části VII.A rozsudku stanoveny nesprávně; tj. v rozporu s pravidly pro kalkulaci věcně usměrňované ceny. Správním orgánům je přitom nutné přisvědčit, že ve správním řízení nebyl (objektivně a spolehlivě) prokázán opak, tedy že by určitá část nákladů byla přímo spojena s provozem vlaků a opotřebením jimi způsobeným. Naopak, konkrétní zjištění Úřadu poukazující na fixní vynakládání (podstatné části) nákladů na kolejové mechanismy tento závěr soudu jen posiluje.
72. Soud tak i přes pochybnosti o závěrech správních orgánů identifikoval i v případě zjištění pod bodem B jednoznačné pochybení žalobce. Odlišný náhled soudu nadto nemůže nijak změnit závěr o nesprávnosti kalkulace ceny za užití dráhy tak, jak byl daný skutek popsán ve výroku prvostupňového rozhodnutí (na tom se nic nemění). Ani tento žalobní bod proto ve výsledku nemohl být důvodný a vést ke zrušení napadeného rozhodnutí.

### ***VII.C Ke koeficientu kategorií tratí***

73. Soud pokračoval posouzením dalších dvou žalobních bodů, které se již netýkaly stanovení základní ceny (Z), ale dalších koeficientů rozhodných pro určení celkové ceny dle vzorce popsaného výše. Pochybení pod bodem C) se týkalo kritéria koeficientu jednotlivých kategorií tratí (K). Žalobce v Prohlášení o dráze 2018 stanovil celkem pět hodnot daného koeficientu: 0,71 – 0,88 – 1,00 – 1,12 – 1,15. Tyto koeficienty měly vycházet z parametrů, které ovlivňují kvalitu služeb v daném úseku, náklady na údržbu tratě a měly tedy vyjadřovat technickou úroveň jednotlivých tratí. Žalobce zvolil tyto parametry: maximální průměrná rychlost, maximální sklon trati, maximální délka vlaku ND, trat'ová třída zatížení a přímé náklady na vlkm. Následně byly vypočteny vážené průměry jednotlivých parametrů, jež byly rozřazeny do pěti intervalů a dále ohodnoceny scoringem (např. rychlost byla přiřazena v následujících intervalech: 157, 136, 94, 79, 57 km/h, přičemž těmto hodnotám bylo přiřazeno skóre 5, 4, 3, 2, 1). Kategorii 3 byl posléze přiřazen koeficient 1 a ostatní koeficienty byly stanoveny poměrně dle vzájemné výše aritmetického průměru.
74. Správní orgány s tím nesouhlasily, neboť dle nich žalobce fakticky stanovil 5 základních cen, aniž by provedl samostatné kalkulace jednotlivých kategorií tratí. Vzhledem k rozdílu hodnot koeficientů správní orgány dovodily, že to znamená i výrazně odlišnou výši nákladů na opotřebení u jednotlivých drah. Podle částí II. položkou č. 3 odst. 8 výměrů MF a čl. 5 odst. 1 nařízení tak mělo dojít k samotné kalkulaci ceny pro každou kategorii zvlášť. Výměry MF zde

stanoví, že „(s)amostatná kalkulace ceny musí být provedena **podle jednotlivých kategorií drah, které jsou součástí cenového modelu zveřejněného v platném znění Prohlášení o dráze** vydávaného přidělcem kapacity dráhy, podle druhů dopravy (osobní, nákladní), podle případné vybavenosti vlaku systémem ETCS34) a jeho využití, **v případě, že je u nich uplatněna rozdílná základní cena.** U koeficientů ovlivňujících výslednou cenu za užití dráhy jízdou vlaku nebo posunového dílu, vyplývajících z cenového modelu, musí být přidělcem schopen doložit regulátorovi postup při jejich stanovení.“ (pozn. zvýraznění doplněno)

75. Proti závěrům správních orgánů brojí žalobce námitkou, podle níž jde o dvě zcela rozdílné otázky. Dle žalobce nelze ztotožňovat výpočet koeficientů, které jsou upraveny v čl. 5 odst. 2 nařízení 2015/909, a výpočet různých základních cen za užití dráhy. Koeficienty slouží k tomu, aby byly zohledněny další parametry, než ty, jež vstupují do základní ceny, přičemž závazný postup stanovení koeficientů (zde kategorie drah) není předepsán.
76. Soud této námitce přisvědčit nemohl. Za rozhodný přitom nepovažuje ani tak výklad a vzájemný vztah odstavců 1 a 2 článku 5 nařízení 2015/909, tolik akcentovaný žalobcem, ale samotnou povahu zvolených parametrů. Jinými slovy řečeno, smyslem žalobcem stanovených koeficientů nebyla úprava dílčích parametrů ovlivňujících opotřebování tratí jízdou vlaků, ale fakticky vymezení jednotlivých kategorií tratí – jejich technické úrovně. Tomu v první řadě nasvědčuje text Prohlášení o dráze 2018, z něhož se podává, že byly vybrány parametry, jež ovlivňují kvalitu služeb, náklady na údržbu a jež vyjadřují technickou úroveň jednotlivých tratí. Dále lze poukázat na některé důsledky, k nimž stanovené parametry vedou a jež vyplývají z Prohlášení o dráze 2018 a pozdějšího vysvětlení ze strany žalobce (ve správním spisu založeno společně s odpovědí žalobce ze dne 26. 4. 2019). Volba jednotlivých parametrů a jejich přiřazení ke kategoriím tratí 1 – 5 totiž vede k tomu, že nejvyšší koeficient (nejvyšší zvýšení základní ceny) je stanoven pro nejlepší kategorii tratí, tj. tratě s nejvyšší povolenou rychlostí, nejmenším sklonem, nejvyšším možným zatížením a nejnižšími přímými náklady (9 Kč) na vlakový kilometr (sic!).
77. Jednotlivé parametry podle soudu zjevně odpovídají povaze a kvalitě tratě (její technické úrovni), aniž by ovšem viditelně zohledňovaly vliv opotřebení způsobeného jízdou konkrétního vlaku, resp. aniž by žalobce vliv parametrů blíže zdůvodnil a popsal tedy způsob jejich stanovení (část II. položka 3. odst. 8 *in fine*). Parametry přitom zohledňují maximální rychlost či délku vlaků bez existence přímého vztahu k opotřebení tratě. Soud je přitom toho názoru, že i bez odborných znalostí lze mít za to, že kratší osobní vlak jedoucí 160 km/h obecně nezpůsobuje větší opotřebení tratě, než těžký nákladní vlak jedoucí např. rychlostí 80 km/h. Parametr maximální dovolené rychlosti nadto vede k tomu, že nákladní vlak platí díky vyššímu koeficientu u tratí kategorie 1 za možnost jet rychlostí až do výše 160 km/h, i když takovou rychlostí v žádném případě nepojede. Obdobně zvláště pak vyznívá skutečnost, že v případě sklonu tratě bylo nejlepší (tj. nejnižší) skóre pro výpočet koeficientu přisouzeno tratím s nejvyšším sklonem – 24 promile a více. Pokud má ovšem sklon tratě vypovídat o jejím opotřebení (což navíc správní orgány opakovaně ve svých rozhodnutích zpochybňovaly), mělo by se opotřebení (potřeba vyšší ceny) logicky zvyšovat se sklonem tratě a ne naopak. To pak vede k absurdnímu závěru, že nejmenší koeficient pro úpravu základní ceny (0,71) žalobce vypočítal pro kategorii tratí 5, jež má nejvyšší přímé náklady (45 Kč/vlkm) a nejvyšší sklon.
78. Z důvodů popsaných výše tak soud dospěl ke stejnému závěru jako správní orgány, tedy že žalobce fakticky vymezil 5 kategorií tratí podle jejich technické úrovně a poskytovaných služeb – za lepší tratě se připláčí v podobě vyššího koeficientu. Jinými slovy tedy vymezil pět kategorií tratí, u nichž sice formálně uplatňoval jednu základní cenu, do níž však automaticky vstupoval koeficient ukazující na „hodnotu“ předmětné kategorie tratě. Výměry MF v části II. položce 3 odst. 8 jednoznačně požadují samostatnou kalkulaci ceny podle jednotlivých kategorií drah v případě, že je u nich uplatněna rozdílná základní cena [předmětné ustanovení představuje onen závazný postup při tvorbě či kalkulaci ceny ve smyslu § 6 odst. 1 písm. c) zákona o cenách]. S ohledem na výše uvedené je přitom zřejmé, že žalobce fakticky stanovil 5 základních cen pro

pět různých kategorií tratí (o pěti *kategoriích tratí* ostatně i v Prohlášení o dráze 2018 a vysvětlení ze dne 26. 4. 2019 sám hovořil), proto měl pro tyto kategorie v souladu s cenovými předpisy provést i samostatnou kalkulaci ceny. To neučinil, a proto se i z tohoto důvodu dopustil přestupku dle § 16 odst. 1 písm. d) zákona o cenách.

79. Tento závěr konečně není v rozporu ani s čl. 5 odst. 1 a 2 nařízení 2015/909, který naopak úvahy soudu dále podporuje. Sluší se zdůraznit, že ustanovení čl. 5 odst. 1 normuje způsob výpočtu přímých jednotkových nákladů *pro celou síť* (vydělením zjištěných přímých nákladů celkovým počtem vlakových či jiných „výkonových“ kilometrů). Alternativně ovšem zároveň stanoví, že pokud provozovatel infrastruktury prokáže regulačnímu subjektu, *že se hodnoty nebo parametry různých částí jeho sítě uvedené v odstavci 2 výrazně liší, musí provozovatel infrastruktury po rozdělení sítě na tyto části vypočítat průměrné přímé jednotkové náklady pro části sítě (...).*
80. Podle čl. 5 odst. 2 pak mohou členské státy provozovateli infrastruktury povolit, aby upravil průměrné přímé jednotkové náklady za účelem zohlednění ***různé úrovně opotřebení infrastruktury na základě jednoho nebo několika z těchto parametrů:*** a) *délky vlaku a/ nebo počtu vozidel ve vlaku;* b) *hmotnosti vlaku;* c) *typu vozidla, zejména jeho neodpružené hmoty;* d) *rychlosti vlaku;* e) *trakčního výkonu motorizované jednotky;* f) *hmotnosti na nápravu a/ nebo počtu náprav;* g) *zaznamenaného počtu plochých míst na kolech nebo účinného využívání zařízení na ochranu proti prokluzování kol;* h) *podélné tuhosti vozidel a horizontálních sil působících na kolej;* i) *spotřebované a naměřené elektrické energie nebo dynamiky pantografů nebo sběracích botek jako parametru pro zpoplatnění opotřebení trolejového drátu nebo elektrické kolejnice;* j) *parametrů koleje, zejména poloměrů;* k) *jakýchkoli dalších parametrů souvisejících s náklady, pokud provozovatel infrastruktury může regulačnímu subjektu prokázat, že hodnoty každého takového parametru, včetně případných změn každého takového parametru, jsou objektivně změřeny a zaznamenány.*
81. Prvý odstavec tak upravuje obecné podmínky výpočtu přímých jednotkových nákladů, odstavce druhý pak možnosti jejich úpravy (modulace) zohledněním určitých parametrů spojených s vlastnostmi vlaků (jako je hmotnost, jež se nepochybně podepisuje na opotřebení koleje) nebo tratí (např. poloměr koleje). Právní úprava zde vychází z toho, že opotřebení tratě může být různé a vést tedy k různým úrovním přímých nákladů. Zjednodušeně řečeno tedy parametry předpokládané čl. 5 odst. 2 umožňují individualizaci jednotkových přímých nákladů v závislosti na konkrétním způsobu užití určité železniční tratě. Může jít přitom o parametry tímto ustanovením explicitně předpokládané, nebo i jiné, pokud je provozovatel schopen je objektivně změřit či prokázat, a to samozřejmě z pohledu jejich vlivu na míru opotřebení.
82. Žalobce se dovolával právě znění čl. 5 odst. 2 nařízení a tvrdil, že jím zvolené parametry (jež na národní úrovni předpokládají výměry MF v části II. položka 3 odst. 8 *in fine*) vyjadřují v souladu s citovaným zněním tohoto odstavce zohlednění různé úrovně opotřebení tratí; jedná se přitom o demonstrativní výčet, který provozovateli infrastruktury poskytuje možnost individualizace přímých nákladů bez dalšího, tj. nesouvisí s požadavkem čl. 5 odst. 1.
83. K této argumentaci Úřad již v prvostupňovém rozhodnutí uvedl, že žalobcem zvolené parametry nejsou předpokládány čl. 5 odst. 2 nařízení 2015/909, který např. předpokládá rychlost vlaku (konkrétního vlaku), nikoli maximální možnou rychlost na konkrétní trati. Stejně tak správní orgány obou stupňů upozornily na to, že parametrů tratě se týká toliko čl. 5 odst. 2 písm. j), který výslovně umožňoval zohlednění poloměrů kolejí; ty přitom žalobce zohlednil zcela opačným způsobem, kdy u menších poloměrů (jež z povahy věci souvisí s maximální rychlostí vlaků) fakticky nesprávně předpokládal menší opotřebení a stanovil tedy nižší koeficient. Těmto úvahám nemá soud co vytknout, ostatně sám identifikoval další problematické aspekty zvolených parametrů (viz výše). Dle názoru soudu proto žalobce – minimálně u některých ze zvolených parametrů – nepostupoval v souladu s čl. 5 odst. 2 nařízení 2015/909, jak tvrdí (v podrobnostech pak soud odkazuje na odůvodnění obou správních rozhodnutí).
84. I kdyby však bylo možné žalobcem zvolené parametry podřadit pod předmětné ustanovení a dovodit, že tyto parametry obecně mohou vést k přípustné individualizaci jednotkových

přímých nákladů, nelze přehlížet, že taková individualizace není bezbřehá. Omezení zde představuje čl. 5 odst. 1 druhý pododstavec předmětného nařízení, který jednoznačně stanoví, že pokud se hodnoty nebo parametry pro různé části sítě uvedené v odstavci druhém výrazně liší, musí provozovatel infrastruktury vypočítat průměrné přímé jednotkové náklady pro části sítě (fakticky stejný požadavek, jako stanoví výměry MF). Jakkoli tedy dané ustanovení primárně upravuje výpočet jednotkových přímých nákladů, zároveň jednoznačně pamatuje i na problematiku parametrů opotřebení trati dle odstavce druhého. V žádném případě tedy nelze tvrdit, že tyto odstavce upravují zcela nesouvisející otázky.

85. Se žalobcem lze souhlasit potud, že dané ustanovení je koncipováno fakultativně. Pokud ovšem žalobce sám rozdílné hodnoty parametrů při stanovení ceny uplatnil a posléze v rámci kontroly ještě dále Úřadu vysvětloval a dokládal, svým postupem jednoznačně naplnil hypotézu citovaného ustanovení. Soud nadto nemá pochyb o tom, že se hodnoty parametrů, resp. z nich vypočtené koeficienty vstupující do konečné ceny vzájemně výrazným způsobem liší. Mezi nejnižším a nejvyšším koeficientem je rozdíl 61 %, přičemž nezanedbatelné rozdíly jsou i mezi jednotlivými koeficienty navzájem (0,71 – 0,88 – 1,00 – 1,12 – 1,15). Vzhledem k tomu, že jednotlivé dílčí parametry byly žalobcem přepočty na výsledné koeficienty (jež byly oproti hodnotám dílčích parametrů rozhodné pro kalkulaci ceny), postačovalo jen porovnání těchto výsledných koeficientů. Ostatně i žalobce pojmy parametrů a koeficientů užíval v souvislosti s bodem C) ve své žalobě *promiscue*. Lze tedy uzavřít, že pokud žalobce dle svého tvrzení aplikoval parametry opotřebení ve smyslu čl. 5 odst. 2, byl zároveň povinen vyhovět požadavku čl. 5 odst. 1 druhého podstavce nařízení 2015/909 a v takovém případě tedy vypočítat průměrné přímé jednotkové náklady pro části sítě.
86. Již jen pro úplnost soud k tomuto žalobnímu bodu dodává, že správní orgány nijak nepochybily, jestliže se v rámci kontroly a následného správního řízení vyjadřovaly i k technické stránce věci, např. vzájemné závislosti poloměru koleje a míry jejího opotřebení, vlivu sklonu tratě na opotřebení apod. Žalovaný není ústředním orgánem státní správy jen pro cenovou kontrolu, ale též pro užívání drážní infrastruktury a přístup k této infrastruktuře obecně (viz § 3 zákona č. 320/2016 Sb., o Úřadu pro přístup k dopravní infrastruktuře). Lze proto u něj předpokládat, že na daném úseku veřejné správy disponuje dostatečnými odbornými znalostmi. V tomto ohledu soud připomíná, že judikatura správních soudů ustáleně presumuje, že úřední osoby mají dostatečné odborné znalosti, aby mohly samy posoudit odborné otázky vyskytující se v běžně vedených správních řízeních (např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 5. 2010, č. j. 1 Afs 71/2009 - 113, č. 2313/2011 Sb. NSS).

#### **VII.D K hmotnostnímu limitu**

87. Jako nedůvodné shledal soud rovněž žalobní námitky související se stanovením dalšího koeficientu (faktoru), který vstupuje do konečné ceny – koeficientu  $S_1$ , vyjadřujícího míru opotřebení způsobenou hmotností vlaku. Soud se totiž zcela ztotožnil se závěrem správních orgánů, že žalobce nevysvětlil přesný postup při výpočtu tohoto faktoru a nedodržel tak požadavek části II. kapitoly 3 odst. 8 *in fine* výměrů MF, aby u koeficientů ovlivňujících výslednou cenu za užití dráhy jízdou vlaku doložil postup při jejich stanovení.
88. Soud připomíná, že žalobce stanovil celkem 22 intervalů pro hmotnost vlaku (v rozmezí od 0-49 tun až do intervalu přesahujícího 3000 tun) a k nim přiřadil hodnoty faktoru  $S_1$ , reflektujícího míru opotřebení trati v rozmezí 0,42 až 8,35. V Prohlášení o dráze 2018 k tomu uvedl, že celková hmotnost zahrnuje hmotnost všech vozidel vlaku, vč. cestujících či nákladů. V průběhu kontroly pak žalobce k výzvě Úřadu v rámci podání ze dne 26. 4. 2019 vysvětlil, že v první fázi stanovil hmotnostní intervaly. Samotný výpočet koeficientu je pak závislý na výši dílčích koeficientů impulsu hmotnosti a impulsu jízdy vlaku a dále na vzájemné váze impulsu hmotnosti vlaku a jízdy vlaku. Dílčí koeficient vyjadřující impuls hmotnosti je stanoven jako podíl průměrné hmotnosti vlaku uvnitř jednotlivých intervalů a průměrné hmotnosti všech vlaků; impuls jízdy vlaků je

shodný a roven jedné. Dále žalobce popsal určení podílu těchto dílčích koeficientů, kdy s hmotností vlaku roste váha dílčího koeficientu hmotnosti oproti koeficientu jízdy vlaku (v rozmezí 65:35 až 95:5 u jednotlivých intervalů). Výsledný koeficient je pak součtem dvou součinů – součinu dílčího koeficientu hmotnosti a váhy tohoto koeficientu a dále součinu dílčího koeficientu jízdy vlaku a váhy tohoto koeficientu.

89. Žalobce tím z pohledu soudu vysvětlil toliko základní algoritmus pro určení koeficientu  $S_1$ , nepopsal však hodnoty, výpočty či měření, z nichž vycházel. Z obsahu jeho vyjádření není zřejmé, z jakých průměrných hmotností vlaků pro určení impulsu hmotnosti vycházel a především na základě čeho stanovil poměr vah hmotnosti a jízdy vlaku v jednotlivých intervalech právě tímto způsobem. Nebylo nijak vysvětleno, jaká je souvislost mezi impulsem hmotnosti a opotřebením dráhy a jakým způsobem byla stanovena váha impulsu hmotnosti oproti váze jízdy vlaku (a její konkrétní nárůst). Žalobce nedoložil jediným výpočtem či výsledkem měření, jaký je vztah nárůstu hmotnosti a přímých nákladů na údržbu tratě. Žalobce tak sice v průběhu správního řízení se správními orgány spolupracoval, to však nemění nic na tom, že způsob stanovení koeficientu  $S_1$  dostatečně nevysvětlil a nedoložil. Neučinil tak přitom ani později v rozkladu, ani ve své žalobě.
90. Pokud by soud za této situace jeho postup akceptoval, musel by mu bez dalšího jednoduše věřit, že impulsy hmotnosti a jejich váha pro výpočet koeficientu odpovídají také přímým nákladům. Takový postup ovšem není přezkoumatelný. Soud přitom nerozporuje tvrzení žalobce, že neexistuje konkrétní závazný postup pro výpočet koeficientů, jež modifikují výši základní ceny. Jestliže ovšem cenové předpisy stanovují povinnost doložit postup při jejich stanovení, stává se tato povinnost součástí závazného postupu při stanovení ceny ve smyslu § 6 odst. 1 písm. c) zákona o cenách, tj. součástí postupu kalkulace ceny.
91. Zároveň nutně platí, že v případě, kdy výměry MF v části II. kapitole 3 odst. 8 *in fine* požadují doložení stanovení těchto koeficientů, musí tak provozovatel infrastruktury učinit přezkoumatelným způsobem a nikoli jen formálně. V opačném případě by vůbec nebylo možné posoudit správnost určení výsledné ceny – věcné usměrňování cen by tedy bylo možné jednoduše obcházet. Pakliže tedy žalobce do kalkulace ceny zahrne i nepřezkoumatelné koeficienty, je taková kalkulace v rozporu s podmínkami věcného usměrňování cen a naplňuje skutkovou podstatu přestupku ve smyslu § 16 odst. 1 písm. d) zákona o cenách. V souladu s § 11 odst. 2 zákona o cenách je to ostatně žalobce, kdo je povinen vést evidenci o cenách, prokazující dodržení pravidel regulace, vč. postupu stanovení jednotlivých koeficientů.
92. Soud stejně jako správní orgány nezpochybňuje, že přímé jednotkové náklady jistě mohou záviset i na hmotnosti vlaku. Konkrétní příčinnou souvislost (tj. zdůvodnění svého výpočtu) ovšem žalobce nijak blíže nevysvětlil. Předseda Úřadu naopak v této souvislosti případně zopakoval, že v důsledku existence koeficientu  $S_1$  zaplatí jeden vlak daleko více, než pokud je rozdělen na 2 menší vlaky, které ovšem svou jízdou opotřebovávají infrastrukturu více. Jedná se samozřejmě jen o ilustrativní příklad, nicméně ten dobře dokládá neudržitelnost algoritmu žalobce, jenž nebyl blíže vysvětlen a zejména doložen, pokud jde o vzájemný vliv obou impulsů. Nařízení 2015/909 přitom ve svém čl. 5 odst. 2 předpokládá, jak opakovaně připomínaly správní orgány obou stupňů, že případné dílčí parametry *zohledňují různou úroveň opotřebení infrastruktury*; musí zde proto existovat jasná příčinná souvislost mezi hodnotou určitého parametru a opotřebením dráhy.
93. V tomto ohledu pak není bez významu ani odkaz správních orgánů na souvislosti spojené se změnami cenové politiky žalobce mezi roky 2017 a 2018 a možné důvody, jež ke stanovení koeficientu vedly. Z vyjádření žalobce v rámci řízení o přezkoumání Prohlášení o dráze 2018 (sp. zn. RK-ZPD0001/16), citovaného v napadeném rozhodnutí, vyplývá, že stanovení koeficientu bylo vedeno snahou o nepoškození osobních dopravců, nikoli o zohlednění vlivu hmotnosti vlaku na přímé náklady na údržbu tratí – v tomto směru tak nemá reálný základ (v podrobnostech soud odkazuje na odůvodnění napadeného rozhodnutí). Jakkoli se jedná o

vyjádření činěné v rámci odlišného správního řízení, v žádném případě nelze souhlasit se žalobcem, že bylo předsedou Úřadu uplatněno *mimo kontext* či snad *nekorektně* a že by se snad podklady, z nichž správní orgány vychází, měly omezovat jen na zjištění z proběhlé cenové kontroly. Je zřejmé, že žalobce předmětné vyjádření dříve podal, přičemž to má jistě relevanci i pro nynější řízení, v němž je posuzován právě i způsob stanovení koeficientu  $S_1$ .

94. Vyjádření žalobce přitom nepředstavuje rozhodující podklad pro závěr o naplnění skutkové podstaty přestupku, pouze dokresluje pochybnosti vyvolané skutečností, že žalobce nebyl schopen řádně doložit a osvědčit všechny aspekty výpočtu daného koeficientu z pohledu vlivu hmotnosti vlaku na opotřebení tratě. Správní orgány zde zcela případně poukazovaly na problematičnost nastaveného parametru hmotnosti, který exponenciálním způsobem znevýhodňuje vlaky o vyšší hmotnosti oproti parametru jízdy vlaku, tj. fakticky zachovává zhoršenou pozici nákladní dopravy, přes formální deklaraci rovného přístupu. Lze jim přitom jen stěží vyčítat, že kromě identifikování vlastního porušení zákona o cenách a naplnění skutkové podstaty přestupku poukazují i na možné pozadí určení ceny.

### VIII. Závěr a náklady řízení

95. Na základě všech shora uvedených skutečností soud neshledal žalobu důvodnou, a proto ji podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl. Pro úplnost pak soud dodává, že vzhledem k tomu, že soudní řád správní explicitně upravuje postup soudu stanovený pro případ zrušení správního rozhodnutí, tedy že soud rozhodne o vrácení věci žalovanému k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s. ř. s.), nepovažoval za nutné samostatně rozhodovat o odmítnutí části žalobního petitu, jímž se žalobce domáhal zastavení správního řízení.
96. Výrok o náhradě nákladů řízení je odůvodněn ustanovením § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobce neměl ve věci úspěch, proto mu právo na náhradu nákladů řízení nenáleží. Žalovanému pak žádné náklady v souvislosti s vedením předmětného řízení nad rámec jeho běžné administrativní činnosti nevznikly, a proto mu soud náhradu nákladů řízení nepřiznal.

### Poučení:

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

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

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

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

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](http://www.nssoud.cz).

Praha 28. března 2022

**Mgr. Martin Lachmann v. r.**

předseda senátu