



Vyvěšeno dne: 30. 3. 2026

Svěšeno dne: 13. 4. 2026

Zlata Buchtová

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Viktora Kučery a soudců JUDr. Lenky Matyášové a JUDr. Jakuba Camrdy v právní věci žalobce: **Svaz osobních železničních dopravců, z. s.**, se sídlem Křížíkova 34, Praha, zast. Mgr. Jiřím Pourem, advokátem se sídlem Italská 67, Praha, proti žalovanému: **Úřad pro ochranu hospodářské soutěže**, se sídlem třída Kpt. Jaroše 7, Brno, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 30. 6. 2025, č. j. 55 Af 9/2024 - 86,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žalovanému **s e** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **n e p ř i z n á v á .**

O d ů v o d n ě n í :

1. Vymezení věci

[1] Kasační stížností se žalobce (dále jen „stěžovatel“) domáhá zrušení v záhlaví označeného rozsudku, kterým Krajský soud v Brně (dále jen „krajský soud“) zamítl jeho žalobu proti rozhodnutí předsedy žalovaného ze dne 4. 7. 2024, č. j. ÚOHS-26374/2024-164.

[2] Tímto rozhodnutím žalovaný zamítl jako nepřipustný rozklad stěžovatele proti rozhodnutí žalovaného ze dne 22. 4. 2024, č. j. ÚOHS-16325/2024/451, kterým v řízení zahájeném na návrh KŽC Doprava, s.r.o., rozhodl, že Prohlášení o dráze celostátní a regionální platné pro přípravu jízdního řádu 2025 a jízdní řád 2025, účinné od 14. 12. 2023, vydané Správou železnic, státní organizací, není v rozporu s § 33 odst. 1 zákona č. 266/1994 Sb., o dráhách, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o dráhách“). Rozklad stěžovatele byl jako nepřipustný zamítnut, neboť podle názoru předsedy žalovaného nebyl stěžovatel účastníkem řízení.

2. Rozsudek krajského soudu

[3] Proti rozhodnutí žalovaného brojil stěžovatel žalobou u krajského soudu, který ji podle § 78 odst. 7 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), zamítl.

[4] Krajský soud konstatoval, že okruh účastníků řízení ve vztahu k § 34e odst. 1 zákona o dráhách, který upravuje řízení o souladu prohlášení o dráze se zákonem, není vymezen, a je proto nutné posuzovat účastenství podle obecného právního předpisu. Otázkou tedy bylo, zda je stěžovatel účastníkem řízení podle § 27 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), tedy zda se rozhodovalo o stěžovatelových právech a povinnostech, resp. zda mohla být jeho práva přímo dotčena. Krajský soud konstatoval, že smyslem prohlášení o dráze je předem určit závazná pravidla týkající se využívání dráhy, což se přímo dotýká zájmů jednotlivých dopravců se zájmem provozovat drážní dopravu. Účastníkem řízení podle § 34e zákona o dráhách tedy je ze zákona navrhovatel a dále budou zpravidla na svých právech dotčení (potenciální) žadatelé, kteří mají zájem provozovat drážní dopravu či jiný obchodní nebo veřejný zájem. Podle krajského soudu stěžovatelova práva přímo dotčena nebyla – on sám drážní dopravu neprovozuje. Rozhodnutí může zasáhnout do práv dopravců, které sdružuje a kteří mají na přidělení kapacity obchodní zájem. Ačkoliv tedy stěžovatel dopravce, kteří takový zájem mají, sdružuje, tento zájem není vlastní jemu samotnému. Stěžovatel, který o kapacitu obchodní zájem nemá a drážní dopravu sám neprovozuje, nebude z logiky věci dotčen rozhodnutím, neboť žádné právo na spravedlivý přístup k dopravní infrastruktuře mu nenáleží.

[5] Správná nebyla ani úvaha stěžovatele, že mu náleží postavení účastníka řízení v důsledku jeho postavení žadatele podle směrnice Evropského parlamentu a Rady 2012/34/EU, o vytvoření jednotného evropského železničního prostoru (dále jen „směrnice 2012/34“). Podle čl. 3 odst. 19 této směrnice by byl žadatelem za předpokladu, že by měl obchodní nebo veřejný zájem na zachování nediskriminačního přístupu k dráze. Stěžovatel však žádný takový vlastní zájem nemá. Je sice pravda, že o přidělení kapacity nemusí žádat pouze dopravce, ale třeba též osoba, která má vlastní zájem na přidělení kapacity a disponuje prohlášením dopravce s licenci, že bude dráhu využívat; to však na případ stěžovatele nemá valný dopad, neboť sám zájem na získání kapacity nemá, takový zájem mají jen jeho členové. Nebylo ani zřejmé, že by stěžovatel žádost o přidělení kapacity zamýšlel podat.

[6] Stěžovatele nebylo možno považovat ani za seskupení mezinárodních dopravců (správně: mezinárodní seskupení železničních dopravců – pozn. Nejvyššího správního soudu) ve smyslu čl. 3 odst. 19 směrnice 2012/34, který rovněž může být žadatelem. Členové stěžovatele sice provozují mezinárodní dopravu nebo představují zastoupení zahraničních dopravců, nelze však dospět k závěru, že by stěžovatel seskupoval mezinárodní dopravce s dominantním zaměřením na oblast mezinárodní dopravy. Směrnice 2012/34 navíc neupravuje účastenství ve správním řízení.

[7] Krajský soud nepřisvědčil ani žalobnímu bodu týkajícímu se neprokázání, že stěžovatel není účastníkem řízení. Podle krajského soudu bylo spolehlivě prokázáno, že stěžovatel nemá obchodní ani veřejný zájem na získání kapacity dráhy. Předseda žalovaného vycházel i ze skutečností, které mu byly známy z úřední činnosti a které stěžovatel uvedl v jiném řízení. Stěžovatel neuvedl nic, z čeho by dotčení jemu vlastních práv vyplývalo. Právo účastnit se řízení mu nemohlo být založeno ani jeho legitimním očekáváním vzniklým v důsledku přístupu někdejšího Úřadu pro přístup k dopravní infrastruktuře (právního předchůdce žalovaného). Takové legitimní očekávání by mohlo vzniknout pouze v případě, že by stěžovatel účastníkem řízení skutečně byl. Odnětím účastenství stěžovateli nadto nemohlo být zasaženo do práv dopravců, kteří mají přímou odpovědnost za to, aby svá práva včas a řádně uplatnili sami.

pokračování

3. Kasační stížnost, vyjádření žalovaného a replika

[8] Proti rozsudku podal stěžovatel kasační stížnost a navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení. Krajský soud podle stěžovatele určil okruh účastníků řízení v rozporu s unijním právem. Podle čl. 56 odst. 1 směrnice 2012/34 může o přezkum rozhodnutí Správy železnic v předmětném řízení požádat každý žadatel uvedený v čl. 3 odst. 19 téže směrnice. Stěžovatel je seskupením železničních podniků a má zájem na získání kapacity železniční infrastruktury ve prospěch svých členů, které sdružuje a hájí. Směrnice za žadatele považuje i osoby (jako například odesílatele), které o kapacitu dráhy nežádají ani nemají zájem ji získat pro sebe (nejsou dopravci). Samotný čl. 3 odst. 19 směrnice 2012/34 stanoví, že žadateli jsou mezinárodní seskupení železničních podniků, přičemž by nedávalo smysl, pokud by spolek mající mezi členy jednoho zahraničního dopravce naplňoval definici žadatele, zatímco spolek sdružující výhradně dopravce se sídlem v ČR nikoliv.

[9] Krajský soud podle stěžovatele též nesprávně posoudil otázku důkazního břemene při posuzování účastenství, když aproboval nepřipustné přenesení důkazního břemene na stěžovatele. Nelze přijmout závěr, že stěžovatel neprokázal, že je účastníkem řízení – byly to naopak správní orgány, které měly v souladu s § 28 odst. 1 správního řádu prokázat, že stěžovatel účastníkem není.

[10] Podle stěžovatele též v době rozhodnutí předsedy žalovaného existovala ustálená správní praxe zakládající stěžovateli legitimní očekávání, že je účastníkem řízení. Žalovaný, resp. jeho právní předchůdce, v obdobných věcech se stěžovatelem pravidelně jednali. Předseda žalovaného do tohoto legitimního očekávání zasáhl, aniž by k tomu měl oprávněný důvod.

[11] Rozsudek krajského soudu navíc nevypořádal veškeré žalobní body a je vnitřně rozporný. Na jednu stranu podle krajského soudu není postavení žadatele podle směrnice 2012/34 rozhodné pro určení účastenství v řízení, na druhou stranu v jiné části rozsudku sám uvádí, že nelze uvažovat o účastenství stěžovatele z důvodu, že není žadatelem ve smyslu této směrnice. Krajský soud dále nevysvětlil, proč zájem na přidělení kapacity budou mít zpravidla pouze jeho členové, nikoliv stěžovatel sám. Není zřejmé, proč by měl být například zasílatel oprávněn k účasti v řízení z titulu svého zájmu na přidělení kapacity, zatímco spolek, který sdružuje železniční dopravce, nikoliv. Pokud měl krajský soud pochybnosti ohledně správnosti stěžovatelova výkladu čl. 3 odst. 19 směrnice 2012/34, měl se obrátit na Soudní dvůr Evropské unie s předběžnou otázkou.

[12] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti navrhl, aby ji Nejvyšší správní soud zamítl. Podle jeho názoru je žadatelem podle čl. 3 odst. 19 směrnice 2012/34 výhradně subjekt, který má obchodní či veřejný zájem na získání kapacity dráhy, což stěžovatel není. Ani kdyby žadatelem podle uvedené směrnice byl, ještě to samo o sobě neznamená, že musí být zároveň účastníkem předmětného řízení. Žalovaný nesouhlasil s náhledem stěžovatele, že nebyl účastníkem řízení v důsledku neprokázání, že účastníkem je. Krajský soud naopak konstatoval, že bylo spolehlivě prokázáno, že stěžovatelova práva rozhodnutím ve věci přímo dotčena nejsou, a stěžovatel tak není účastníkem řízení. Podle žalovaného stěžovateli na základě předchozí praxe nevzniklo legitimní očekávání, že má být účastníkem řízení. Z předchozí rozhodovací praxe plyne pouze to, že žalovaný, resp. jeho právní předchůdce, stěžovatele vnímal jako zástupce členů, nikoliv samostatného účastníka.

[13] V replice stěžovatel uvedl, že právo žadatele požádat o přezkum implicitně vyžaduje, aby měl postavení účastníka řízení. Podle stěžovatele se u železničních dopravců a železničních sdružení obchodní zájem na získání kapacity nezkoumá, čemuž odpovídá i správní praxe žalovaného i jeho právního předchůdce.

4. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[14] Nejvyšší správní soud (NSS) nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost je podána včas, neboť byla podána ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného rozsudku krajského soudu (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), je podána oprávněnou osobou, neboť stěžovatel byl účastníkem řízení, z něhož napadené rozhodnutí krajského soudu vzešlo (§ 102 s. ř. s.), a je zastoupen advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Poté NSS přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil přitom, zda rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k následujícímu závěru.

[15] Kasační stížnost není důvodná.

[16] Stěžejní otázkou nyní posuzované věci je, zda stěžovateli mělo v řízení podle § 34e odst. 1 zákona o dráhách náležet postavení účastníka řízení. Podle odkazovaného ustanovení „[ú]řad na návrh žadatele o přidělení kapacity dráhy nebo z moci úřední rozhodne, zda některá z částí zveřejněného prohlášení o dráze není v rozporu s tímto zákonem. Bylo-li prohlášení o dráze zveřejněno z důvodu změn údajů v něm obsažených, návrh lze podat jen ohledně těchto změn.“ Prohlášením o dráze se rozumí právně závazný dokument, v němž přídělce (Správa železnic, státní organizace) stanoví nediskriminační pravidla pro přidělování a odnímání kapacity dráhy, pro přístup na dráhu, její užití a pro výpočet ceny za toto užití; viz blíže § 33 zákona o dráhách.

[17] Uvedená ustanovení zákona o dráhách provádějí požadavky stanovené směrnicí 2012/34. Ta vyžaduje vydávání tzv. zprávy o síti, která obsahuje mj. informace určující podmínky přístupu k železniční infrastruktuře (srov. čl. 27 této směrnice). Podle čl. 56 odst. 1 směrnice 2012/34 „*má žadatel právo podat stížnost regulačnímu subjektu, pokud se domnívá, že se s ním nejedná poctivě, že je diskriminován nebo jinak poškozen, a zejména může podat žádost o přezkoumání rozhodnutí přijatých provozovatelem infrastruktury nebo případně železničním podnikem nebo provozovatelem zařízení služeb, která se týkají: a) zprávy o síti v předběžném i konečném znění; b) kritérií v ní stanovených [...]*“.

[18] Koho směrnice považuje za žadatele, je upřesněno v jejím čl. 3 odst. 19, podle kterého se rozumí žadatelem „*železniční podnik nebo mezinárodní seskupení železničních podniků nebo jiné osoby nebo právní subjekty, jako například příslušné orgány ve smyslu nařízení (ES) č. 1370/2007 a zasilatelé, dopravci a provozovatelé kombinované dopravy se zájmem v oblasti veřejné služby nebo obchodním zájmem na získání kapacity infrastruktury*“.

[19] Nejvyšší správní soud podotýká, že právo EU ve vztahu k právním řádům členských států stanoví především hmotněprávní základy a jejich institucionální a procesní realizaci ponechává na právních rádech členských států. Výchozím principem v těchto oblastech je procesní autonomie členských států při realizaci práva Unie na vnitrostátní úrovni – srov. např. rozsudek Soudního dvora Evropské unie (SDEU) ze dne 16. 12. 1976, *Rewe-Zentrafinanz eG et Rewe-Zentral AG proti Landwirtschaftskammer für das Saarland*, C-33/76, bod 6, rozsudek ze dne 12. 2. 2008, *Willy Kempter KG proti Hauptzollamt Hamburg-Jonas*, C-2/06, zejm. body 45 a 57, nebo rozsudek ze dne 13. 3. 2007, *Unibet (London) Ltd a Unibet (International) Ltd proti Justitiekanslern*, C-432/05, zejm. body 39-44; viz též rozsudky NSS ze dne 19. 7. 2006, č. j. 3 Azs 259/2005 - 42, č. 977/2006 Sb. NSS, ze dne 25. 11. 2008, č. j. 6 As 12/2007 - 140, č. 1785/2009 Sb. NSS, či ze dne 30. 1. 2009, č. j. 8 As 21/2008 - 189, č. 2251/2011 Sb. NSS.

[20] Z principu procesní autonomie v obecné rovině vyplývá, že pokud není určitá otázka řízení výslovně upravena právem Unie, pak zůstává její řešení v kompetenci členských států. V konkrétním případě to znamená, že pokud není účastenství v řízení založeno přímo použitelnou či přímo účinnou unijní úpravou, aplikuje se vnitrostátní procesní rámec za předpokladu,

pokračování

že vyhovuje požadavkům rovnocennosti a účinnosti. Směrnice 2012/34 zřetelné požadavky na to, kdo má být účastníkem řízení, neobsahuje. Pojem „účastník řízení“ je této směrnici cizí a neurčuje, kdo se má účastnit řízení iniciovaného některým z žadatelů – přiměřeně srov. rozsudek SDEU ze dne 24. 2. 2022, *ORLEN KolTrans sp. z o. o. proti Prezesowi Urzędu Transportu Kolejowego*, C-563/20, v němž SDEU popřel, že by čl. 30 odst. 2 písm. e) směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/14/ES o přidělování kapacity železniční infrastruktury a zpoplatnění železniční infrastruktury, ve znění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2007/58/ES ze dne 23. října 2007, který obsahuje ekvivalent dnes platného čl. 56 odst. 1 písm. e) směrnice 2012/34 týkajícího se poplatků za infrastrukturu, upravoval právo železničního podniku účastnit se případného řízení vedeného regulačním subjektem.

[21] Naplní-li tedy subjekt definici žadatele podle čl. 3 odst. 19 směrnice 2012/34, ještě to samo o sobě neznamená, že se může účastnit všech řízení předvídaných čl. 56 odst. 1 směrnice 2012/34 bez ohledu na to, kdo je inicioval. Za jakých podmínek se subjekt řízení účastní, je třeba posoudit z hlediska vnitrostátního práva.

[22] Nejvyšší správní soud souhlasí s krajským soudem, že zákon o dráhách v případě řízení podle § 34e odst. 1 neobsahuje výčet účastníků řízení, a při určení okruhu účastníků je tedy nutno vycházet z obecné úpravy správního řádu. Účastníkem řízení tedy bezesporu je v souladu s § 27 odst. 1 písm. a) správního řádu žadatel (zde: KŽC Doprava, s.r.o.) a další dotčené osoby, na které se pro společenství práv nebo povinností s žadatelem musí vztahovat rozhodnutí správního orgánu. Stěžovatele s žadatelem takové společenství práv či povinností nepojí a stěžovatel to ostatně ani netvrdí.

[23] Podle § 27 odst. 2 správního řádu však „[ú]častníky jsou též další dotčené osoby, pokud mohou být rozhodnutím přímo dotčeny ve svých právech nebo povinnostech“. Právě účastenství v důsledku přímého dotčení práv stěžovatele je stěžejní otázkou posuzované věci. Nutno podotknout, že ačkoliv pro účastenství není rozhodující, zda dotčený subjekt naplňuje definici žadatele podle čl. 3 odst. 19 směrnice 2012/34, naplnění této definice zajisté bude významným vodítkem. Uvedené ustanovení totiž předpokládá, že je žadatelem v zásadě každý subjekt, který má obchodní zájem na získání kapacity infrastruktury. Pokud subjekt takový zájem má, zpravidla s ohledem na to, že se v řízení podle § 34e odst. 1 zákona o dráhách rozhoduje o zákonnosti pravidel pro přidělování a odnímání kapacity dráhy, bude přicházet v úvahu i dotčení jeho veřejného subjektivního práva na přístup k železniční infrastruktuře (k tomu, že jde o veřejné subjektivní právo, srov. rozsudek NSS ze dne 12. 6. 2023, č. j. 5 As 116/2021 - 111, č. 4498/2023 Sb. NSS). Žadatel ovšem nemusí mít vždy relevantní obchodní zájem, v jehož důsledku by bylo myslitelné přímé dotčení jeho práv – kupříkladu železniční podnik, který se věnuje železniční dopravě ve zcela jiných členských státech EU, v nichž tkví těžiště jeho obchodních zájmů, a který o požádání o přidělení kapacity železniční infrastruktury v ČR ani neuvažuje, bude jen stěží dotčen pravidly stanovenými prohlášením o dráze podle českého právního řádu. Postrádalo by smyslu, aby se řízení podle § 34e odst. 1 zákona o drahách účastnili všichni žadatelé ze všech členských států EU. Naplnění znaků definice žadatele podle směrnice 2012/34 tedy samo o sobě nepostačuje pro závěr, že je subjekt zároveň i účastníkem řízení podle § 27 odst. 2 správního řádu, bude se však jednat o nezanedbatelný indikátor, a touto otázkou se tedy zajisté má smysl zabývat.

[24] Obdobně na problematiku evidentně nahlížel i krajský soud, který při posuzování stěžovatelova účastenství na řízení vycházel z posouzení, zda je žadatelem podle směrnice 2012/34 s ohledem na to, že žadatelé jsou veškeré osoby s obchodním zájmem na přidělení kapacity infrastruktury, ale zároveň upozornil, že směrnice neobsahuje pravidla pro určení, kdo je účastníkem řízení. Takové posouzení není vnitřně rozporné a nezakládá vadu řízení ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

[25] Nejvyšší správní soud pro účely posuzované věci nepovažuje za rozhodné, zda je žadatelem podle čl. 3 odst. 19 směrnice 2012/34 i železniční podnik či mezinárodní seskupení takových subjektů, které nemají obchodní zájem získat kapacitu na konkrétní železniční infrastrukturu. Přímé dotčení práv ve smyslu § 27 odst. 2 správního řádu totiž přichází v úvahu pouze u těch subjektů, u kterých je zájem na získání kapacity železniční infrastruktury reálný. I kdyby tedy unijní právo přiznávalo pozici žadatele například i železničním podnikům, které v ČR žádnou dopravu neprovozují a ani o ní neuvažují, je nasnadě, že takoví žadatelé by nebyli účastníky řízení ve smyslu § 27 odst. 2 správního řádu. S ohledem na to krajský soud nepochybil, pokud se nezabýval každým argumentem stěžovatele týkajícím se otázky naplnění definice žadatele bez nutnosti zkoumat existenci obchodního zájmu stěžovatele.

[26] Je však nasnadě, že stěžovateli nepostačuje pro naplnění definice žadatele pouze tvrzení, že je spolkem sdružujícím železniční podniky. Článek 3 odst. 19 směrnice 2012/34 považuje za žadatele i mezinárodní seskupení železničních dopravců, to však neznamená, že by unijní právo považovalo za žadatele i seskupení jiné (vnitrostátní). Mezinárodní seskupení železničních dopravců lze s mírnou nadsázkou označit za relikv starší právní úpravy. Dříve totiž byla poskytována práva přístupu a tranzitu pro mezinárodní dopravní služby mezi státy (tj. včetně mezinárodní přepravy cestujících) pouze mezinárodním seskupením železničních podniků – srov. čl. 10 odst. 1 směrnice Rady 91/440/EHS o rozvoji železnic Společenství (dále jen „směrnice 91/440“); železniční podniky měly jinak právo přístupu k infrastruktuře ostatních členských států pouze pro účely dopravních služeb v mezinárodní kombinované dopravě zboží (odst. 2 téhož ustanovení). Jak vidno, mezinárodní seskupení železničních podniků tedy zajisté mělo obchodní zájem přesahující zájmy jednotlivých podniků – těm by totiž bez mezinárodního seskupení právo přístupu a tranzitu pro mezinárodní dopravní služby mezi státy nesvědčilo.

[27] Právní úprava však od popsaného konceptu upustila již směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2007/58/ES, kterou se mění směrnice Rady 91/440/EHS o rozvoji železnic Společenství a směrnice 2001/14/ES o přidělování kapacity železniční infrastruktury a zpoplatnění železniční infrastruktury, jejímž cílem bylo otevření trhu mezinárodní osobní železniční dopravy (srov. bod 4 odůvodnění této směrnice) a která zrušila čl. 10 odst. 1 směrnice 91/440 a stanovila namísto toho právo na přístup k infrastruktuře pro účely provozování mezinárodní osobní dopravy přímo železničním podnikům (nikoliv tedy pouze jejich mezinárodním seskupením). Jak vyplývá z Komisí předloženého návrhu této směrnice ze dne 3. 3. 2004, vedeného pod číslem dokumentu COM(2004) 139 final [srov. zejm. závěr části 2.4 důvodové zprávy (*explanatory memorandum*) uvedené v tomto dokumentu], tato směrnice vzhledem k otevření přístupových práv mezinárodním službám počítala s odstraněním povinnosti formovat mezinárodní seskupení, která představovala vážnou překážku vstupu na trh [v tomto ohledu srov. rozhodnutí Komise ze dne 27. 8. 2003, vedené pod číslem dokumentu C(2003) 3057, body (12) a (113)], pročež měly být veškeré odkazy na tento institut odstraněny. Nyní platná směrnice 2012/34 se již k výše popsanému konceptu nevrátila, a členství v mezinárodním seskupení tedy ani v současné době není podmínkou pro právo na přístup k infrastruktuře v jiném členském státě. Ačkoliv ani v důsledku této koncepční změny mezinárodní seskupení nepřišla o svou pozici žadatele, z právního hlediska již nemají zásadní význam, neboť jim směrnice 2012/34 žádná zvláštní práva nepřiznává, pouze připouští jejich existenci. To, že mají mezinárodní seskupení z důvodu popsaného vývoje pozici žadatele, ještě neznamená, že ji mají mít i seskupení vnitrostátní, která žádný sobě vlastní zájem na přidělení kapacity železniční infrastruktury nemají a nikdy neměla.

[28] Stěžovatel tedy nemůže být žadatelem jen kvůli tomu, že sdružuje železniční podniky. Lze též souhlasit s krajským soudem, že jej nelze považovat za mezinárodní seskupení železničních dopravců. Vzhledem k poklesu relevance mezinárodních uskupení směrnice 2012/34 jejich definici neobsahuje, s ohledem na popsany historický vývoj však je třeba při výkladu tohoto pojmu vyjít z čl. 3 směrnice 91/440, podle kterého je mezinárodním seskupením „každé seskupení nejméně dvou

pokračování

železničních podniků usazených v různých členských státech za účelem poskytování služeb mezinárodní dopravy mezi členskými státy“. Z podání stěžovatele ani obsahu spisu se nepodává, že by stěžovatel seskupoval železniční podniky usazené v různých členských státech, a již vůbec nic nenasvědčuje tomu, že by se tyto subjekty sdružily právě za účelem poskytování služeb mezinárodní dopravy mezi členskými státy.

[29] Nejvyšší správní soud tak uzavírá, že stěžovatel není mezinárodním seskupením železničních dopravců ani s takovým seskupením srovnatelným subjektem. Není ani sám licencovaným železničním podnikem (to koneckonců ani netvrdil). Není tedy subjektem, který by měl být z vlastní povahy žadatelem ve smyslu čl. 3 odst. 19 směrnice 2012/34 a u kterého by se postavení účastníka řízení podle § 27 odst. 2 správního řádu dalo běžně předpokládat.

[30] Klíčovou otázkou však zůstává, zda má stěžovatel obchodní zájem na přidělení kapacity železniční infrastruktury (jiné přímé dotčení práv stěžovatel nezmiňuje) – v takovém případě by naplňoval definici žadatele, především by ovšem bylo nabíledni, že rozhodnutí žalovaného v řízení podle § 34e odst. 1 zákona o dráhách se může týkat jeho práv a povinností. Stěžovatel tento zájem odvozuje od svých členů, kteří jsou železničními podniky. Podle krajského soudu však stěžovatel sám o sobě vlastní zájem na získání infrastruktury nemá a nemůže jej odvozovat od zájmů svých členů.

[31] Nejvyšší správní soud konstatuje, že společný zájem členů je jedním z definičních znaků spolku (srov. § 214 odst. 1 zákona č. 98/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů). Ačkoliv smyslem založení spolku je naplňování zájmu, který je jeho členům společný, ještě to neznamená, že spolek může automaticky hájit práva členů související s tímto společným zájmem ve správních a soudních řízeních. Činit tak zajisté může zejména jako jejich zástupce na základě plné moci. Chránit práva svých členů (byť nepřímě) může též na základě zákonného zmocnění – v tomto ohledu srov. zejm. § 70 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů. I v tomto případě však judikatura zdůrazňuje, že „environmentální“ spolek chrání vlastní hmotná práva. Byť bylo dotčení hmotných práv spolku ve svém jádru původně odvozeno od dotčení hmotných práv jeho členů, spolek je v důsledku zákonného zmocnění oprávněn chránit i širší práva komunity (srov. rozsudek NSS ze dne 26. 6. 2024, č. j. 6 As 166/2023 - 56, č. 4625/2024 Sb. NSS, bod [62]).

[32] V nyní posuzované věci však stěžovateli neschází žádné zákonné ustanovení, které by jej zmocňovalo k ochraně práv komunity na poli drážní dopravy. Stěžovatel není ani subjektem povolaným k ochraně veřejných zájmů. Žádný právní předpis nepředvídá, že by měl stěžovatel být z titulu svého předmětu činnosti účastníkem řízení týkajících se pravidel přidělování kapacity železniční infrastruktury. Skutečnost, že jednotliví členové stěžovatele dotčení na svých právech rozhodnutím být mohou, pročež se řízení účastnili, neznamená, že je stěžovatel jakožto tyto členy sdružující spolek automaticky oprávněn být účastníkem řízení též. Stěžovatel je jako spolek osobou odlišnou od svých členů – práva a povinnosti jeho členů nejsou zároveň práva a povinnosti stěžovatele.

[33] K tomu, aby stěžovatel mohl být účastníkem řízení, by se tedy muselo řízení dotýkat jeho práv, nikoliv pouze práv jeho členů. Může-li se rozhodnutí dotknout stěžovatelových zájmů, pak pouze zprostředkovaně přes jeho členy, netýká se jeho práv přímo, jak vyžaduje § 27 odst. 2 správního řádu. Stěžovatel nemá sám sobě vlastní zájem kapacitu infrastruktury získat, resp. má-li takový zájem, nevnesl jej do hry. Nejvyšší správní soud nepopírá, že subjekt může mít i sobě vlastní zájem získat kapacitu železniční infrastruktury pro jiného. Například zasilatel, který sám není železničním podnikem, může mít bezesporu zájem na získání kapacity pro jím zvolený železniční podnik, který pro něj realizuje přepravu. V takovém případě však zasilatel má vlastní – od železničního podniku odlišný – zájem na získání kapacity. Taková situace je zcela odlišná

od případu stěžovatele, jehož členové mají vlastní zájmy na získání kapacity, zatímco stěžovatel žádný takový na svých členech nezávislý zájem nemá.

[34] Je třeba zdůraznit, že každý ze stěžovatelových členů byl samostatným účastníkem řízení, a měl tedy možnost hájit svá práva. Hodlali-li členové stěžovatele hájit svá práva jeho prostřednictvím, nic jim nebránilo jej k tomu zplnomocnit. Stěžovatel neuvádí žádný konkrétní zájem, který by náleželo hájit pouze přímo jemu, nikoliv jeho členům. Nejvyššímu správnímu soudu tak není zřejmé, jak se mohla absence stěžovatele v řízení promítnout do jeho hmotných práv či do hmotných práv jeho členů. Obsah spisu ani tvrzení stěžovatele učiněná v řízení před správními soudy tedy nevypovídají o tom, že by mělo stěžovateli svědčit postavení účastníka řízení podle § 27 odst. 2 správního řádu. Obdobné závěry koneckonců dostatečným způsobem vyplývají i z napadeného rozsudku krajského soudu.

[35] Souhlasit nelze ani s námitkou stěžovatele, že krajský soud aproboval postup, kterým bylo porušeno rozložení důkazního břemene ohledně jeho účastenství. Podle § 28 odst. 1 věty první správního řádu „[z]a účastníka bude v pochybnostech považován i ten, kdo tvrdí, že je účastníkem, dokud se neprokáže opak“. V posuzované věci stěžovatel před vydáním prvostupňového rozhodnutí žádnou aktivitu nevyvíjel, žalovaný jej tedy za účastníka řízení nepovažoval a ani nevydal rozhodnutí podle § 28 odst. 1 správního řádu. Stěžovatel podal proti rozhodnutí žalovaného rozklad jako opomenutý účastník, přičemž za takové situace se již usnesení podle § 28 odst. 1 správního řádu nevydává (srov. rozsudek NSS ze dne 2. 7. 2015, č. j. 9 As 222/2014 - 147, č. 3288/2015 Sb. NSS), ale rozklad je namístež zamítnout pro nepřipustnost, dojde-li předseda žalovaného k závěru, že stěžovatel není účastníkem řízení, a není tedy oprávněn rozklad podat (srov. např. rozsudek NSS ze dne 2. 4. 2025, č. j. 6 As 6/2025 - 36). Pokud jde o posouzení účastenství, platí, že při pochybnostech stačí domnělému účastníku uvést pouze plausibilní tvrzení a je na správním orgánu, aby prokázal, že účastníkem řízení není (srov. rozsudek NSS ze dne 31. 10. 2008, č. j. 2 As 12/2008 - 63, či nález Ústavního soudu ze dne 30. 10. 2001, sp. zn. I. ÚS 600/99).

[36] Nejvyšší správní soud podotýká, že se stěžovatel domáhal též účastenství v jiném řízení vedeném žalovaným. Šlo o řízení týkající se plánu omezení provozní dráhy podle § 23c zákona o dráhách vedené žalovaným pod sp. zn. OPD171/23. Ani v odkazovaném řízení nebyl stěžovatel dle předsedy žalovaného účastníkem a jeho rozhodnutí (doposud) obstálo v soudním přezkumu (žalobu proti rozhodnutí předsedy žalovaného ze dne 22. 5. 2024, č. j. ÚOHS-20873/2024-164, zamítl krajský soud rozsudkem ze dne 30. 6. 2025, č. j. 55 Af 8/2024 - 79, v řízení o kasační stížnosti proti tomuto rozsudku vedeném u NSS pod sp. zn. 5 As 177/2025 doposud nebylo rozhodnuto). V odkazovaném řízení žalovaný stěžovatele vyzval, aby se vyjádřil k charakteru a důvodům svého účastenství a následně dospěl k závěru, že dotčení práv stěžovatele nehrozí, neboť nepožádal o přidělení kapacity dráhy a žádné další přímé dotčení práv stěžovatele nebylo zřejmé; tento závěr potvrdil i předseda žalovaného. Ke zjištění (a vyjádření stěžovatele) z odkazované věci předseda žalovaného přihlédl i v nyní posuzovaném řízení, aniž by stěžovatele znovu vyzval, aby se k otázce účastenství vyjádřil nad rámec podaného rozkladu. Krajský soud takový postup aproboval a stěžovatel žádné kasační námítky v tomto ohledu nevznáší, kritizuje pouze údajně nesprávné posouzení otázky důkazního břemene.

[37] Nejvyšší správní soud konstatuje, že stěžovatel přímé dotčení svých práv dovozoval primárně ze skutečnosti, že je spolkem sdružujícím železniční dopravce. To samo o sobě nepředstavuje plausibilní tvrzení přímého dotčení práv způsobilé aktivovat důkazní břemeno správních orgánů. Jak již bylo vysvětleno výše, takové tvrzení k tomu, aby mohl být stěžovatel účastníkem řízení, nepostačuje.

pokračování

[38] Pokud pak předseda žalovaného za popsané situace vycházel z toho, že stěžovatel nemá v úmyslu požádat o přidělení kapacity dráhy, v rozporu se zákonem nepostupoval, i když toto zjištění konkrétními důkazy nepodložil. Stěžovatel totiž žádné plausibilní tvrzení ani v tomto směru neučinil. Nelze požadovat po předsedovi žalovaného, aby vyvracel, že stěžovatel o kapacitu dráhy hodlá požádat, když ani sám stěžovatel žádný takový svůj záměr nepopsal. Nebyly tedy žádné pochybnosti o tom, že stěžovatel obchodní zájem na získání kapacity dráhy nemá a účastníkem řízení není. Stěžovatel ostatně i v řízení před správními soudy pouze opakovaně upozorňuje na domnělé porušení rozložení důkazního břemene, aniž by jakkoliv relevantně zpochybnil východiska předsedy žalovaného – netvrdí, že o přidělení kapacity dráhy ve skutečnosti požádal či požádat hodlal. Nadto je třeba upozornit, že i kdyby stěžovatel tvrdil, že o kapacitu dráhy požádat chce, aniž by tento záměr jakkoliv doložil, což je plně a v zásadě výhradně v jeho moci, bylo by namístě, aby tuto okolnost předseda žalovaného hodnotil v jeho neprospěch (*mutatis mutandis* srov. rozsudek NSS ze dne 21. 10. 2025, č. j. 5 As 62/2025 - 61, č. 4714/2025 Sb. NSS, bod [44]).

[39] Podle stěžovatele rozhodnutí předsedy žalovaného dále zasahuje do jeho legitimního očekávání založeného dřívějším procesním postupem žalovaného, resp. jeho právního předchůdce. Krajský soud oponoval, že legitimní očekávání by mohlo stěžovateli vzniknout pouze v případě, že by účastníkem řízení byl; bylo však spolehlivě objasněno, že stěžovateli postavení účastníka nenáleží.

[40] Nejvyšší správní soud konstatuje, že rozšířený senát NSS správní praxi zakládající legitimní očekávání v usnesení ze dne 21. 7. 2009, č. j. 6 Ads 88/2006-132, č. 1915/2009 Sb. NSS, definoval jako „ustálenou, jednotnou a dlouhodobou činnost (příp. i nečinnost) orgánů veřejné správy, která opakovaně potvrzuje určitý výklad a použití právních předpisů. Takovou praxí je správní orgán vázán. Lze ji změnit, pokud je změna činná do budoucna, dotčené subjekty mají možnost se s ní seznámit a je řádně odůvodněna závažnými okolnostmi.“ Legitimní očekávání však mohou založit pouze jednání a postupy, které jsou v souladu se zákonem a v jeho mezích (rozsudek NSS ze dne 31. 1. 2018, č. j. 3 Afs 257/2016-44). Účastník řízení se může domáhat dodržování pouze takové praxe, která se pohybuje v mezích prostoru pro uvážení, který je správním orgánům zákonem dán (rozsudek NSS ze dne 12. 5. 2016, č. j. 5 As 155/2015-35, č. 3444/2016 Sb. NSS).

[41] Nutno podotknout, že s ohledem na materiální pojetí účastenství v řízení není účastníkem řízení osoba, kterou správní orgány za účastníka považovaly, ale osoba, které takové postavení zákon přiznává (srov. rozsudky NSS ze dne 7. 12. 2005, č. j. 3 As 8/2005 - 118, č. 825/2006 Sb. NSS, či ze dne 23. 6. 2011, č. j. 5 As 34/2011 - 70). Účastenství stěžovatele tedy nikdy nebylo na uvážení správního orgánu. S ohledem na výše uvedené mohly správní orgány jen stěží zavést ustálenou praxi zakládající stěžovateli legitimní očekávání, že je účastníkem řízení již jen z důvodu, že sdružuje železniční podniky. Nadto stěžovatel své tvrzení o ustálené správní praxi nedoložil a bez reakce ponechal vysvětlení žalovaného, že s ním správní orgány jednaly toliko jako se zástupcem jeho členů. Nelze též odhlédnout od specifičnosti situace spočívající v tom, že stěžovatel dotčení svých práv odvozuje od zájmů svých členů, kteří je však všichni mohli bránit vlastními silami, neboť byli účastníky řízení. Zdejšímu soudu tak není zřejmé, jaký negativní následek (resp. jaký hmotněprávní dopad) by případné nerespektování stěžovatelova legitimního očekávání mohlo mít.

[42] Stěžovatel krajskému soudu rovněž vytýká, že nepředložil SDEU předběžnou otázku týkající se výkladu směrnice 2012/34. K tomu Nejvyšší správní soud uvádí, že krajský soud nebyl soudem poslední instance, a povinnost předložit předběžnou otázku SDEU jej tedy netížila (srov. čl. 267 Smlouvy o fungování Evropské unie). Pokud by vyvstala pro řízení rozhodná otázka ohledně výkladu práva Evropské unie, předběžnou otázku by byl povinen předložit Nejvyšší

správní soud (srov. k tomu náleží Ústavního soudu ze dne 8. 1. 2009, sp. zn. II. ÚS 1009/08, N 6/52 SbNU 57, bod 20). Tak se ovšem v nyní posuzované věci nestalo, neboť předložení předběžné otázky k výkladu pojmu žadatele nebylo nezbytné – podstatné totiž bylo posouzení, zda je stěžovateli vlastní obchodní zájem na získání kapacity železniční infrastruktury.

5. Závěr a náklady řízení

[43] S ohledem na výše uvedené Nejvyšší správní soud uzavírá, že neshledal kasační stížnost důvodnou, a proto ji podle § 110 odst. 1 poslední věty s. ř. s. zamítl (výrok I.).

[44] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Žalovanému, jemuž by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, Nejvyšší správní soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, protože mu podle obsahu spisu v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly (výrok II.).

Poučení:

Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.)

V Brně dne 30. března 2026

L. S.

JUDr. Viktor Kučera v. r.
předseda senátu