



UOHSX00KF8XQ

PŘESED A ÚŘADU PRO OCHRANU HOSPODÁŘSKÉ SOUTĚŽE



ROZHODNUTÍ

Spisová značka: ÚOHS-R0139/2024/DI

Číslo jednací: ÚOHS-41621/2024/164

Brno 1. 11. 2024

V řízení o rozkladu, který proti rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže sp. zn. ŘVP003/23, č. j. ÚOHS-28704/2024/400 ze dne 26. 7. 2024 podal účastník řízení **společnost Brno new station development a.s.**, se sídlem Benešova 703/21, Brno-město, 602 00 Brno, IČO 27723607, zastoupena na základě plné moci JUDr. Jiřím Lojdou, LL.M. EUR., Ph.D., advokátem, se sídlem Nemocniční 8, 190 00 Praha 1, které bylo vydáno v řízení o žádosti účastníka řízení **společnosti RegioJet a.s.**, se sídlem náměstí Svobody 86/17, Brno-město, 602 00 Brno, IČO 28333187, podané dle § 23d odst. 4 zákona č. 266/1994 Sb., o dráhách, ve znění pozdějších předpisů, jsem na návrh rozkladové komise

rozhodl takto:

I.

Rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže sp. zn. ŘVP003/23, č. j. ÚOHS-28704/2024/400 ze dne 26. 7. 2024 **ve výroku I.** podle ustanovení § 152 odst. 6 písm. b) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů

p o t v r z u j i

a podaný rozklad v tomto rozsahu

z a m í t á m.

ODŮVODNĚNÍ

I. Napadené rozhodnutí

1. Úřad pro ochranu hospodářské soutěže (dále též „**Úřad**“) vydal dne 26. 7. 2024 rozhodnutí sp. zn. ŘVP003/23, č. j. ÚOHS-28704/2024/400 (dále též „**napadené rozhodnutí**“).
2. Ve výroku I. napadeného rozhodnutí Úřad uložil společnosti Brno new station development a.s., se sídlem Benešova 703/21, Brno-město, 602 00 Brno, IČO 27723607 (dále též „**provozovatel**“) povinnost uzavřít do 15 dnů od nabytí právní moci napadeného rozhodnutí se společností RegioJet a.s., se sídlem náměstí Svobody 86/17, Brno-město, 602 00 Brno, IČO 28333187 (dále též „**dopravce**“)¹ smlouvu umožňující poskytnutí služby ve smyslu § 23d odst. 1 zákona č. 266/1994 Sb., o dráhách, ve znění pozdějších předpisů (dále též „**ZoD**“), v podobě zpřístupnění provozní součásti zařízení služeb podle § 3 odst. 1 písm. c) a g) vyhlášky č. 76/2017 Sb., o obsahu a rozsahu služeb poskytovaných dopravci provozovatelem dráhy a provozovatelem zařízení služeb, ve znění pozdějších předpisů (dále též „**vyhláška 76/2017**“), konkrétně prostor v areálu budovy Brno hlavní nádraží, které společnost RegioJet a.s. využívala do 20. 12. 2023 jako čekárnu a prodejní místo, a které byly ve Smlouvě o podnájmu nemovitosti č. HVB 2018-02, uzavřené mezi dopravcem a provozovatelem, ve znění Dodatku č. 1 ze dne 12. 7. 2018 (dále společně též „**smlouva o podnájmu původních prostor**“), specifikovány jako „místnosti č. OP082, OP083, OP084, OP085, OP086, OP087, OP088 a část příjezdové haly OP080“ (dále též „**původní prostory**“), za regulované nájemné stanovené v souladu s cenovými předpisy.
3. Výrokem II. napadeného rozhodnutí vyloučil Úřad odkladný účinek rozkladu proti výroku I. napadeného rozhodnutí, a to dle § 85 odst. 2 písm. a) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále též „**správní řád**“) z důvodu veřejného zájmu.

II. Rozklad

4. V rámci lhůty pro podání opravného prostředku byl dne 13. 8. 2024 Úřadu doručen rozklad, kterým provozovatel napadá výrok I. napadeného rozhodnutí. Dne 3. 9. 2024 bylo Úřadu doručeno doplnění rozkladu provozovatele.
5. Provozovatel je toho názoru, že napadené rozhodnutí je nezákonné, jakož i správní řízení, které mu předcházelo. Pro toto své tvrzení uplatňuje provozovatel námitky, které jsou níže stručně shrnuty.

Rozkladové námitky

6. Provozovatel v první řadě uvádí, že Úřad neměl předmětné správní řízení vůbec zahajovat nebo měl žádost zamítnout a řízení zastavit, neboť dopravce nepodal k provozovateli žádost dle čl. 8 nařízení Komise (EU) 2017/2177 o přístupu k zařízením služeb a k službám souvisejícím s železniční dopravou (dále též „**nařízení 2017/2177**“), a proto provozovatel nemohl odepřít přístup k zařízení služeb, přičemž měl dopravce k zařízení služeb i nadále přístup.

¹ Dopravce a provozovatel dále společně též jako „**účastníci řízení**“.

7. Provozovatel dále namítá, že vzhledem ke skutečnosti, že dopravce nedodržel formální ani obsahové náležitosti žádosti, není možné, vzhledem k povaze prohlášení o dráze jako veřejné nabídky, aby na tomto základě došlo k uzavření smlouvy o poskytnutí zařízení služeb. Úřad v napadeném rozhodnutí rovněž neuvedl, kdy k zamítnutí žádosti došlo a z jakého důvodu považuje dané právní jednání za žádost.
8. Provozovatel byl oprávněn danou žádost odmítnout dle § 23d odst. 3 písm. a) ZoD, neboť byla dopravci poskytnuta alternativa.
9. Dle provozovatele rovněž není čekárna zařízením služeb ve smyslu § 2 odst. 9 ZoD, neboť vyhláška 76/2017, na základě které Úřad tuto okolnost dovozuje, je podzákoný předpis, a proto nemůže rozšiřovat výčet zařízení služeb.
10. Dále provozovatel uvádí, že mezi sebou účastníci řízení uzavřeli Dohodu o dalším postupu ze dne 15. 12. 2023 (dále též „**dohoda o dalším postupu**“), na základě které bylo dopravci dané zařízení služeb poskytnuto, a proto se žádost stala zjevně bezpředmětnou.
11. Úřad v napadeném rozhodnutí nevymezil, co zahrnuje neurčitý právní pojem „služby čekárny“, a proto je napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné. Dopravce dle provozovatele rovněž využívá čekárnu k poskytování nadstandardních služeb, které neodpovídají účelu čekárny.
12. Úřad nevymezil pojem diskriminace, kdy z napadeného rozhodnutí není jasné, zda byl dopravce diskriminován, což činí napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné.
13. V bodě 127 odůvodnění napadeného rozhodnutí pak Úřad vůbec neuvádí, jak došel k závěru, že jsou prostory společnosti České dráhy, a.s., IČO 70994226, se sídlem nábřeží Ludvíka Svobody 1222/12, Nové Město, 110 00 Praha 1 (dále též „**České dráhy**“) lépe situovány, nebo že jsou prostory čekárny dopravce umístěné na I. nástupišti žst. Brno hl. n. (dále též „**nové prostory**“) horší z hlediska „atraktivnosti, prestižnosti a dostupnosti“ ani jaké parametry určují, kdy je umístění čekárny stejně atraktivní, prestižní a stejně dostupné.
14. Úřad se rovněž nezabýval proporcionalitou zásahu do práv ostatních dopravců či provozovatelů, kdy např. velikost prostorů čekárny dopravce neodpovídá četnosti jeho spojů při porovnání s Českými drahami, které mají rovněž v železniční stanici Brno hl. n. (dále též „**žst. Brno hl. n.**“) čekárnu.
15. Z ustanovení § 23d odst. 4 ZoD plyne, že předmětem rozhodnutí může být toliko povinnost služby poskytnout, nikoliv konkrétní určení, kde mají být služby poskytnuty. Úřad tak není oprávněn tuto povinnost provozovateli uložit.
16. Vzhledem ke skutečnosti, že revitalizační práce nejsou doposud dokončeny, není rozhodnutí fakticky vykonatelné.
17. Jelikož se mezi dopravcem a provozovatelem zařízení služeb jedná o soukromoprávní vztah, pak Úřad v napadeném rozhodnutí neuvedl, jakým právním předpisem je zakázáno, aby nájemce prostor dal tyto prostory do podnájmu dopravci s tím, že tento zde bude dobrovolně provozovat zařízení služeb, tedy vykonávat činnosti dle čl. 3 odst. 12 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2012/34/EU o vytvoření jednotného evropského železničního prostoru (dále též „**směrnice 2012/34**“).
18. Předmětné správní řízení mělo být vedeno jako řízení sporné, a ne jako řízení o žádosti.

19. Dopravce nedoložil zhoršení dostupnosti nových prostor a Úřad tuto okolnost dostatečně nezohlednil, kdy se dostatečně nevypořádal ani s námitkami provozovatele. Úřad se rovněž nevypořádal s námitkami provozovatele ohledně přeměření docházkových vzdáleností k jiným důležitým bodům v rámci žst. Brno hl. n. a o skutečnosti, že dopravce nepožádal o kapacitu čekárny společnosti České dráhy a.s.
20. Provozovatel podal k Úřadu stížnost ve smyslu § 175 správního řádu, v níž namítal, že dne 3. 1. 2024 byla provedena prohlídka nových prostor v žst. Brno hl. n., aniž by o tom byl dopředu informován, jak požaduje § 4 odst. 3 správního řádu. Stížnosti bylo ze strany místopředsedy Úřadu vyhověno, kdy byl postup Úřadu spočívající v obhlídce nových prostor čekárny bez uvědomění provozovatele shledán nezákonným. Pokud se tedy v bodě 87 odůvodnění napadeného rozhodnutí uvádí, že čekárna a prodejní místo dopravce se ke dni 3. 1. 2024 nacházely v nových prostorách, není provozovateli jasné, o jaká zjištění k tomuto dni se jedná, pokud Úřad provedl toho dne místní šetření v rozporu se zákonem, jak vyplývá z vyřízení stížnosti č. j. ÚOHS-16565/2024/440 ze dne 16. 5. 2024.
21. Úřad neodůvodnil nepoužití některých důkazů navrhovaných provozovatelem jako např. zákres prvního podlaží žst. Brno hl. n. a fotografie navigační cedule za oknem pokladny či zaměření haly pražského Hlavního nádraží a dalších, což vedlo k uvedení nepřesných informací v odůvodnění napadeného rozhodnutí.
22. Úřad v napadeném rozhodnutí neuvedl podklady, z nichž vycházel při závěrech o tom, že nové umístění čekárny dopravce může ohrozit jeho zisk. Úřad rovněž neuvedl podklady, ze kterých vycházel při závěrech o tom, že umístění čekárny je podstatné pro rodiny s dětmi či ženy cestující v pozdních hodinách, když tato zavírá v 19:15 hod.
23. Ve věci rozhodovaly osoby, u nichž nebyla zajištěna jejich nestrannost.
24. Dne 13. 8. 2024 obdržel provozovatel dopis dopravce, v němž dopravce namítá, že je mu bráněno podat žádost o původní prostory, jež jsou předmětem napadeného rozhodnutí, jelikož tyto nejsou uvedeny v popisu zařízení služeb a že je dopravci bráněno v tom, aby si podal žádost o uvedené prostory v termínu. Pokud tedy dopravce uvádí, že nemůže podat žádost, pokud prostory nejsou uvedeny v popisu zařízení služeb, pak žádné jeho jednání předcházející podání návrhu na zahájení řízení, z něž vzešlo napadené rozhodnutí, nelze považovat za žádost o prostory čekárny, jelikož v té době v popisu zařízení služeb prostory určené v té době již k rekonstrukci, uvedeny nebyly. Dle § 556 odst. 2 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů platí, že se při výkladu právního jednání přihlédne rovněž k tomu, jak strany následně daly najevo, jaký obsah a význam právnímu jednání přiřkládají. Je tedy otázka, z jakého důvodu považuje Úřad některé právní jednání dopravce za žádost, přičemž z odůvodnění napadeného rozhodnutí není zřejmé, jaké jednání dopravce či jeho právních zástupců mělo být žádostí a od kdy se tedy má počítat lhůta, v níž měl dopravce podat návrh Úřadu na zahájení řízení.

Podnět provozovatele

25. Úřadu bylo dne 13. 8. 2024 doručeno podání provozovatele označené jako „Podnět k prohlášení nicotnosti rozhodnutí“ (dále též „**podnět provozovatele**“).² V tomto podání se provozovatel domáhal prohlášení nicotnosti napadeného rozhodnutí, kdy namítal, že Úřad

² Viz dokument č. 1 správního spisu sp. zn. ÚOHS-R0139/2024/DI.

nebyl k vydání napadeného rozhodnutí věcně příslušný. Dále namítal, že napadené rozhodnutí je fakticky nevykonatelné a vnitřně rozporné.

26. Předseda Úřadu tento podnět provozovatele přezkoumal a provozovateli připisem ze dne 10. 9. 2024, č. j. ÚOHS-34565/2024/164 sdělil, že z hlediska hospodárnosti a rychlosti správního řízení, jakož i s ohledem na judikaturou dovozenou subsidiaritu možnosti nápravy nezákonnosti spočívající v nicotnosti rozhodnutí ve vztahu k řádnému opravnému prostředku,³ dle § 77 správního řádu neshledal důvody k zahájení řízení o prohlášení nicotnosti napadeného rozhodnutí, když zákonnost napadeného rozhodnutí bude přezkoumána ve vedeném řízení o rozkladu provozovatele proti napadenému rozhodnutí. V tomto řízení o rozkladu budou proto rovněž vypořádány provozovatelem uplatněné námitky ohledně nicotnosti napadeného rozhodnutí.

Petit rozkladu

27. Na základě výše uvedených důvodů provozovatel předsedovi Úřadu navrhuje, aby napadené rozhodnutí zrušil a správní řízení vedené pod sp. zn. ŘVP003/23 zastavil.

III. Řízení o rozkladu

28. V první řadě je vhodné uvést, že žádost dopravce ze dne 4. 8. 2023 byla směřována Úřadu pro přístup k dopravní infrastruktuře, který byl však s účinností ode dne 1. 1. 2024 zrušen dle čl. X odst. 1 zákona č. 464/2023 Sb., kterým se mění a ruší některé zákony v souvislosti se zrušením Úřadu pro přístup k dopravní infrastruktuře. Dle čl. X odst. 2 téhož zákona přešla působnost Úřadu pro přístup k dopravní infrastruktuře na Úřad pro ochranu hospodářské soutěže. V ust. čl. X odst. 10 části věty za středníkem téhož zákona je stanovena právní fikce, že dosavadní úkony Úřadu pro přístup k dopravní infrastruktuře se považují za úkony Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, a proto v prvním stupni rozhoduje Úřad pro ochranu hospodářské soutěže a v druhém jeho předseda.
29. Prvostupňový orgán neshledal v této věci důvody pro postup dle § 87 správního řádu, a proto v souladu s § 88 odst. 1 téhož zákona předal spis spolu se svým stanoviskem orgánu rozhodujícímu o rozkladu, tedy předsedovi Úřadu.
30. Podle § 89 odst. 2 správního řádu jsem přezkoumal v celém rozsahu soulad napadeného rozhodnutí a řízení, které vydání rozhodnutí předcházelo, s právními předpisy, jakož i s právností napadeného rozhodnutí.

IV. Použití právních norem

31. Ve vztahu k probíhajícímu správnímu řízení je třeba nejprve upřesnit, které právní normy, resp. jejich znění, se na věc aplikují v rovině procesněprávní a hmotněprávní.
32. Na tomto místě se tak budu stručně věnovat *ex lege* přezkumu zákonnosti správné aplikace právních norem prvostupňovým orgánem, ačkoli žádný z účastníků řízení nevznáší proti aplikaci právních norem žádnou námitku. V tomto směru rovněž odkazuji na napadené rozhodnutí, s jehož závěry týkající se aplikace právních norem se plně ztotožňuji.⁴

³ Viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2013, č. j. 7 As 100/2010-65 (dále též „**usnesení NSS k nicotnosti**“).

⁴ Body 9 a násl. napadeného rozhodnutí.

33. Právní úprava vztahující se k posouzení žádosti ve věci provozování zařízení služeb je rozdělena do několika právních předpisů, konkrétně do správního řádu, kde je obsažena obecná procesněprávní regulace řízení o žádosti, a do ZoD a prováděcího nařízení 2017/2177, které zahrnují speciální hmotněprávní i procesněprávní normy.
34. Správní řízení bylo zahájeno dne 4. 8. 2023 a napadené rozhodnutí bylo vydáno dne 26. 7. 2024. Aplikace procesních předpisů se odvíjí od okamžiku zahájení správního řízení, přičemž u novelizací procesních předpisů se postupuje podle jejich přechodných ustanovení. Pokud přechodná ustanovení neobsahují zvláštní úpravu, novelizace jsou aplikovány.
35. K datu zahájení správního řízení bylo v účinnosti aktuální znění správního řádu, tj. ve znění zákona č. 403/2020 Sb., správní řád nebyl od vydání napadeného rozhodnutí novelizován, i v rámci řízení o rozkladu je proto procesně postupováno podle shodného předpisu. Rovněž prováděcí nařízení 2017/2177 nedoznalo v době od zahájení správního řízení žádných změn, v řízení o rozkladu se tak postupuje podle shodného znění prováděcího nařízení 2017/2177 jako v prvostupňovém řízení.
36. Zákon o dráhách byl od zahájení správního řízení pětkrát novelizován, a to zákony č. 303/2023 Sb., č. 277/2019 Sb., č. 284/2021 Sb., č. 464/2023 Sb. a 426/2021 Sb. V tomto ohledu je důležité přechodné ustanovení obsažené v čl. XXIII odst. 1 zákona č. 284/2021 Sb., které stanoví, že *„řízení a jiné postupy zahájené přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona se dokončí a práva a povinnosti s nimi související se posoudí podle právních předpisů účinných ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona.“*, když tato novela nabyla účinnosti k datu 1. 1. 2024 (k témuž datu nabyla účinnosti i novela 464/2023 Sb.). Pro nedokončená správní řízení určuje citované přechodné ustanovení rozhodné znění jak procesních, tak hmotněprávních předpisů. Zákon č. 426/2021 Sb. nabyl účinnosti dne 16. 6. 2024, přičemž jeho čl. II odst. 11 uvádí: *„Řízení zahájená přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona se dokončí podle zákona č. 266/1994 Sb., ve znění účinném přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona.“* Z těchto důvodů je nutné v rámci druhostupňového řízení postupovat v případě aplikace zákona o dráhách, jako procesního i hmotněprávního předpisu tak, že se tento zákon použije ve znění jeho novel č. 284/2021 Sb. a č. 464/2023 Sb.

V. Přezkum napadeného rozhodnutí

Shrnutí skutkového stavu

37. Před vypořádáním rozkladových námitek považuji za vhodné pro souvislost alespoň stručně shrnout skutečnosti významné pro předmětné správní řízení.
38. Úřad pro přístup k dopravní infrastruktuře (dále též „ÚPDI“) obdržel dne 4. 8. 2023 podání dopravce, obsahující v části V. žádost o postup podle § 23d odst. 4 ZoD (dále též „žádost“). Dopravce požádal ÚPDI, aby provozovateli, jako nájemci budovy Brno hlavní nádraží⁵ a provozovateli zařízení služeb v této budově, uložil povinnost uzavřít s dopravcem smlouvu umožňující poskytnutí služby ve smyslu § 23d odst. 1 ZoD, v podobě zpřístupnění provozní

⁵ Prostory žel. st. Brno hl. n. jsou společností České dráhy pronajímány provozovateli na základě Smlouvy o nájmu věci č. 9149003008, uzavřené mezi Českými drahami a provozovatelem dne 5. 6. 2008 (viz příloha č. 1 dokumentu č. 7 správního spisu sp. zn. ŘVP003/23), přičemž tato společnost zde rovněž provozuje čekárnu umístěnou naproti původním prostorům.

součásti zařízení služeb, konkrétně původních prostor, a to za zákonných a nediskriminačních podmínek.

39. Původní prostory byly předmětem smlouvy umožňující poskytnout služby podle § 23d odst. 1 ZoD, v podobě zpřístupnění provozní součásti zařízení služeb podle § 3 odst. 1 písm. c) a g) vyhlášky 76/2017, konkrétně smlouvy o podnájmu původních prostor. Tato smlouva o podnájmu původních prostor byla přiložena k žádosti o přístup společně s dalšími podklady.⁶
40. Dopravce doložil, že zaslal provozovateli výzvu ze dne 30. 6. 2023⁷ k poskytnutí služby ve smyslu § 23d odst. 1 ZoD. V ní vyzval provozovatele k nediskriminačnímu zpřístupnění zařízení služeb (prostor čekárny a prodejního místa), jež je předmětem smlouvy o podnájmu původních prostor, a to od 1. 1. 2024 za cenu odpovídající právními předpisy vymezenému zpoplatnění zařízení služeb.
41. Provozovatel tuto žádost odmítl dopisem ze dne 10. 7. 2023.⁸ Dopravce proto zaslal ÚPDI včasnou žádost o přístup, jejímž doručením bylo ke dni 4. 8. 2023 zahájeno předmětné správní řízení, v rámci kterého bylo vydáno napadené rozhodnutí.
42. Dopravce v době vydání napadeného rozhodnutí provozoval čekárnu a prodejní místo v prostorách přístupných z prvního nástupiště (dále též „**nové prostory**“). Je tomu tak na základě smlouvy uzavřené s provozovatelem. Dopravce měl povinnost vyklidit původní prostory do 20. 12. 2023 a nové prostory využívá od 18. 12. 2023. Dopravce doložil Úřadu dopisem ze dne 23. 2. 2024 dohodu o dalším postupu ze dne 15. 12. 2023, Podnájemní smlouvu č. HVB – 2023-017 z 18. 12. 2023 na nové prostory (dále též „**podnájemní smlouva na nové prostory**“), a smlouvu o podnájmu č. HVB - 2023-018 z 18. 12. 2023 na původní prostory za komerční nájemné (dále též „**smlouva o podnájmu na původní prostory za komerční nájemné**“).⁹ Dopravce ve sdělení ze dne 23. 2. 2024 uvedl, že uvedenou dohodu a smlouvy uzavřel i přes skutečnost, že smluvně ujednaná cena podnájmu převyšovala zákonný rámec poplatku za zařízení služeb. Důvodem bylo mimo jiné, že provozovatel sdělil dopravci, že jediná možnost, jak by dopravce v budoucnu mohl nadále užívat původní prostory, je uzavření smlouvy o podnájmu na původní prostory za komerční nájemné.
43. Krátce po podání rozkladu zveřejnil provozovatel dne 16. 8. 2024 na svých internetových stránkách popis jím provozovaných zařízení služeb ve znění změny č. 007, účinný od 16. 8. 2024 (dále též „**popis ZS ve znění změny č. 7**“).¹⁰ V ní mimo jiné uvádí celkem dvě jím provozované čekárny v žst. Brno hl. n. – jedna čekárna se nachází v původních prostorách (definovaných shodně s žádostí dopravce o přístup, ale bez „části příjezdové haly OP080“), druhá v nových prostorách na prvním nástupišti. Provozovatel v tomto dokumentu uvádí, že od 15. 12. 2024 je dopravce oprávněn žádat o kapacitu čekárny a prodejního místa

⁶ Viz příloha č. 1 dokumentu č. 1 správního spisu sp. zn. ŘVP003/23.

⁷ Viz příloha č. 7 dokumentu č. 1 správního spisu sp. zn. ŘVP003/23.

⁸ Viz příloha č. 9 dokumentu č. 1 správního spisu sp. zn. ŘVP003/23.

⁹ Viz přílohy dokumentu č. 37 správního spisu sp. zn. ŘVP003/23.

¹⁰ Dostupné na https://www.bnsd.cz/sites/default/files/prostory-pdf/bnsd_popis_zarizeni_sluzeb_v_007_2024.pdf, rovněž viz příloha č. 2 dokumentu č. 73 správního spisu sp. zn. ŘVP003/23.

v původních prostorách za podmínky, že nebude bránit dokončení revitalizačních prací a akceptuje omezení v užívání vyplývající z aktuálního stavu revitalizace.

44. Jako správní orgán druhé instance jsem proto vycházel z výše uvedeného skutkového stavu, kdy níže přikročím k vypořádání námitek uvedených v rozkladu provozovatele.

Vypořádání rozkladových námitek

Čekárna jako provozní součást zařízení služeb

45. Provozovatel ve svém rozkladu uvádí, že čekárna není zařízením služeb a ani jeho provozní součástí ve smyslu § 2 odst. 9 ZoD, neboť vyhláška 76/2017, na základě které Úřad tuto okolnost dovozuje, je podzákoný předpis, a proto nemůže rozšiřovat výčet zařízení služeb. Dle názoru provozovatele se nemůže jednat o zařízení služeb i z důvodu, že kritérium určení určitého zařízení k poskytování služeb jeho provozovatelem dle § 2 odst. 9 ZoD se vztahuje k zařízením služeb jiným než železniční stanici, zastávce, odstavné koleji či čerpací stanici a to k „technickým zařízením“, což čekárna či pokladny nejsou.
46. Pro vypořádání této námítky a dalších souvisejících námitek je namísto uvést hlavní právní východiska a relevantní judikaturu upravující přístup k zařízení služeb, ze kterých budu při vypořádávání námitek provozovatele vycházet, přičemž rovněž odkazuji na body 9 a násl. napadeného rozhodnutí, kde orgán prvního stupně tato východiska částečně osvětlil.
47. Zákon o dráhách v § 23d odst. 1 a 4 stanoví, že provozovatel zařízení služeb poskytuje dopravcům prostřednictvím tohoto zařízení služby bezprostředně související s provozováním drážní dopravy nediskriminačním způsobem, za cenu sjednanou podle cenových předpisů. Úřad na žádost toho, komu provozovatel zařízení služeb v rozporu s právními předpisy poskytnutí služeb těchto zařízení zcela nebo zčásti odepřel, uloží provozovateli uvedeného zařízení služeb uzavřít s žadatelem smlouvu umožňující tyto služby poskytnout alespoň v omezeném rozsahu nebo v jiném než požadovaném čase. Tímto ustanovením byl do českého právního řádu transponován článek 13 směrnice 2012/34. Dále tuto problematiku upravuje prováděcí nařízení 2017/2177.
48. Poskytování zařízení služeb je tedy ovládáno poměrně striktní právní úpravou, do určité míry omezující volné nakládání s daným zařízením služeb či jeho provozní součástí dle vyhlášky 76/2017, přičemž se vztahuje na jakákoliv zařízení služeb, jak rovněž konstatoval Městský soud v Praze (zvýraznění doplněno): **„splnění povinností uvedených v ust. § 23d odst. 1 a 2 zákona o dráhách není omezeno jen na nezbytná zařízení, jak dovozuje žalobkyně, ale podle soudu se vztahuje na jakékoliv zařízení služeb. Ani z čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod podmínka nezbytnosti nevyplývá, neboť v něm je zakotvena možnost omezení vlastnického práva ve veřejném zájmu, a to na základě zákona a za náhradu, tj. v posuzovaném případě na základě ust. § 23d zákona o dráhách a za cenu stanovenou podle cenových předpisů. Veřejným zájmem je v tomto případě zájem na rovné a spravedlivé hospodářské soutěži na trhu přepravních služeb, což ovšem nutně neznamená, že zařízení služeb musí splňovat podmínku nezbytného zařízení ve smyslu ust. § 11 odst. 1 písm. f) zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně**

*hospodářské soutěže. (...) Soud shrnuje, že žádný předpis z ust. § 23d zákona o dráhách výjimku nestanoví, daná povinnost není omezena žádnými dalšími podmínkami.*¹¹

49. Výčet zařízení služeb pak zakotvuje § 2 odst. 9 ZoD, přičemž členění zařízení služeb a jejich provozních součástí dle § 23d odst. 5 ZoD stanoví prováděcí právní předpis, konkrétně § 3 odst. 1 vyhlášky 76/2017.
50. V již citovaném rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 30. 7. 2024, č. j. 6 A 99/2023-57 pak tento soud v bodech 33 a násl. uvádí, že (zvýraznění doplněno) „**[d]efinice pojmu zařízení služeb je založena na objektivním kritériu, tedy na technické způsobilosti infrastruktury poskytovat určité služby, naopak není stanovena s ohledem na příjemce těchto služeb, ani s ohledem na kvalifikaci či povahu právního titulu, či na totožnost uživatelů zařízení služeb.** (...) Žalovaný tak dle soudu správně zohlednil tu skutečnost, že žalobkyně jejich umístěním v prostoru železniční stanice a svým rozhodnutím na nich informace cestujícím poskytovat z těchto mechanických nosičů (stojanů, klaprámů a nástěnek) učinila zařízení služeb ve smyslu ust. § 2 odst. 9 zákona o dráhách a ust. § 3 odst. 1 písm. a) vyhlášky č. 76/2017 Sb. Ve správním řízení pak bylo rovněž zjištěno, že žalobkyně dané zařízení objektivně využívala k poskytování služeb bezprostředně souvisejících s provozováním drážní dopravy.“
51. Dle závěrů Městského soudu v Praze je tedy definice zařízení služeb založena i na základě objektivních kritérií, která plynou z jednání daného provozovatele, který tak dané zařízení služeb či jeho provozní součást dle vyhlášky 76/2017 označí (kterážto povinnost je stanovena v čl. 4 nařízení 2077/2177) a rovněž je dané zařízení služeb takto fakticky provozováno.
52. Tyto závěry Městský soud v Praze převzal z rozsudku Soudního dvora Evropské unie (pátého senátu) ze dne 15. 7. 2021, C-60/20, ve věci rozhodnutí o předběžné otázce v řízení „Latvijas dzelzceļš“ VAS v. Valsts dzelzceļa administrācija, kde je v bodech 38 a násl. uvedeno, že (zvýraznění doplněno) „*Na úvod je třeba připomenout, že pro účely použití směrnice 2012/34 se „zařízením služeb“ ve smyslu čl. 3 bodu 11 této směrnice rozumí zařízení včetně pozemku, budovy a vybavení, které bylo zřízeno, jako celek nebo zčásti, aby umožnilo poskytování jedné nebo více služeb uvedených v příloze II bodech 2 až 4 uvedené směrnice. (...) Tato definice pojmu „zařízení služeb“ je založena na objektivním kritériu, a sice na kritériu technické způsobilosti infrastruktury poskytovat určité služby, a nestanoví kritérium týkající se příjemců těchto služeb. Takové kritérium nezávisí ani na povaze nebo kvalifikaci právního titulu, na jehož základě je takové zařízení provozováno, ani na totožnosti příjemců uvedených služeb.*“
53. Jedno z uvedených objektivních kritérií, tedy označení daného zařízení služeb jako zařízení služeb a jeho zveřejnění v rámci popisu zařízení služeb, je pak dokonce povinností dle již zmiňovaného čl. 4 nařízení 2017/2177.¹² Z unijní judikatury je však patrné, že hlavním kritériem je technická způsobilost daného zařízení poskytovat určité služby, ne jen formální vymezení daného zařízení.

¹¹ Viz rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 30. 7. 2024, č. j. 6 A 99/2023-57.

¹² Viz např. bod 99 rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 16. 5. 2024, č. j. 6 A 17/2023-130.

54. Na základě výše uvedeného lze proto k námitkám provozovatele stran zařízení služeb v podobě čekárny uvést, že se zcela ztotožňuji s Úřadem a jeho odůvodněním uvedeném v bodech 108 a násl. napadeného rozhodnutí, kde tento správně posoudil danou čekárnu umístěnou v původních prostorách jako provozní součást zařízení služeb, když vychází z § 2 odst. 9 ZoD ve spojení s § 3 odst. 1 vyhlášky 76/2017 a nařízení 2017/2177. Nelze souhlasit s námitkou provozovatele, že se tato vyhláška vztahuje pouze k „jiným technickým zařízení“ či že kvůli skutečnosti, že se jedná o podzákonný předpis, tato nemůže rozšiřovat výčet provozních součástí zařízení služeb.
55. To, že vyhláška 76/2017 upravuje výčet provozních součástí zařízení služeb, bylo opakovaně potvrzeno Městským soudem v Praze,¹³ který při posuzování otázky, zda jsou mechanické nosiče informací, tzv. „klaprámy“ provozní součásti zařízení služeb, vycházel právě z § 3 odst. 1 písm. a) vyhlášky 76/2017.
56. Z popisu zařízení služeb zveřejňovaném provozovatelem pak rovněž plyne, že tento čekárnu nepochybně za provozní součást zařízení služeb považuje, neboť ji takto v jím zveřejněném popisu zařízení služeb uváděl, přičemž je takto vedena a dopravci pronajímána právě v režimu § 23d odst. 1 ZoD (a tedy i jako čekárna) již od roku 2018. Je tedy naplněn závěr Městského soudu v Praze, že definice zařízení služeb je založena na základě objektivních kritérií. Těmi je v daném případě postup provozovatele, který se k danému prostoru jako k čekárně objektivně choval a označil ji tak v popisu zařízení služeb. Na základě výše uvedeného je proto zřejmé, že čekárna je nepochybně provozní součástí zařízení služeb ve smyslu § 2 odst. 9 ZoD a § 3 odst. 1 písm. c) vyhlášky 76/2017. Jsem proto přesvědčen, že čekárnu je třeba považovat za provozní součást zařízení služeb ve smyslu § 2 odst. 9 ZoD a že vyhláška 76/2017 je v této věci plně použitelná.

Služby poskytované čekárnou

57. Úřad pak v napadeném rozhodnutí dle provozovatele rovněž nevymezil, co zahrnuje neurčitý právní pojem „služby čekárny“, a proto je napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné. Dopravce dle provozovatele využívá čekárnu k poskytování nadstandardních služeb, které neodpovídají účelu čekárny.
58. K této námitce uvádím, že definici pojmu „služby čekárny“ lze považovat za notorietu, neboť čekárnou se rozumí prostory, které jsou určeny k poskytování prostoru cestujícím, kteří čekají na odjezd vlaku dopravce. Je proto nepochybné, že čekárna dopravce umístěná v původních prostorech plnila tento účel, neboť bylo zjištěno, že do této čekárny mají přístup pouze cestující, kteří disponují platným cestovním dokladem dopravce, kteří čekají na dané vlakové spojení, a není proto možné, aby byly tyto služby poskytovány jiným subjektům. Nedochozí tedy k volnému nabízení služeb neomezenému okruhu spotřebitelů.
59. Lze souhlasit s provozovatelem, že v rámci čekárny by neměly být nabízeny služby, které neodpovídají jejímu účelu, avšak tato okolnost nebyla v nyní projednávaném případě zjištěna. Dopravce v rámci dané čekárny poskytuje např. možnost občerstvení během čekání na příjezd vlaku dopravce, návštěvy toalet či prezentaci dalších služeb dopravce (např. jízdní řády, letáky

¹³ Viz rozsudky Městského soudu v Praze ze dne 30. 7. 2024, č. j. 6 A 99/2023-57 a ze dne 16. 5. 2024, č. j. 6 A 17/2023-130.

dostupné pro cestující atd.). Výše uvedené však lze považovat pouze za určité doplňkové, avšak související služby, které zvyšují komfort cestujících při čekání na svůj spoj, a nelze je tak považovat za hlavní činnost, která je v těchto prostorách provozována.

60. V této souvislosti lze rovněž uvést, že prostory čekárny dopravce lze použít pouze hodinu před plánovaným odjezdem spojení, pro které má cestující zakoupenou jízdenku. V rámci poskytování těchto služeb dopravcem proto dle mého názoru nelze hovořit o narušení soutěže na jiných trzích, jak namítá provozovatel. Skutečnost, že jsou tyto prostory označovány jako „lounge“, nic nemění na službách, které jsou zde reálně poskytovány, a které korespondují se službami, které je možné v rámci čekárny poskytovat, aniž by neodpovídaly účelu čekárny. Na základě výše uvedeného proto považuji námitky provozovatele stran provozního zařízení služeb v podobě čekárny za nedůvodné.

Doprovce nepodal žádost ve smyslu čl. 8 nařízení 2017/2177

61. Provozovatel dále uvádí, že Úřad neměl předmětné správní řízení vůbec zahajovat nebo měl žádost zamítnout a řízení zastavit, neboť dopravce nepodal k provozovateli žádost dle čl. 8 nařízení 2017/2177, a proto provozovatel nemohl odepřít přístup k zařízení služeb, přičemž měl dopravce k zařízení služeb i nadále přístup. Provozovatel dále namítá, že vzhledem ke skutečnosti, že dopravce nedodržel formální ani obsahové náležitosti žádosti, není možné, vzhledem k povaze prohlášení o dráze jako veřejné nabídky, aby na tomto základě došlo k uzavření smlouvy o poskytnutí zařízení služeb. Úřad v napadeném rozhodnutí rovněž neuvedl, kdy k zamítnutí žádosti došlo a z jakého důvodu považuje dané právní jednání za žádost.
62. K této námitce uvádím, že se ztotožňuji s Úřadem, když v bodě 143 napadeného rozhodnutí uvádí, že dopravce technicky vzato žádost ve smyslu čl. 8 nařízení 2017/2177 provozovateli svým přípisem ze dne 30. 6. 2023 podal,¹⁴ i když ne způsobem stanoveným provozovatelem, tj. e-mailovou zprávou, nýbrž tak učinil skrze datovou schránku.
63. Lze uvést, že dané podání učiněné skrze datovou schránku se jednoznačně dostalo do právní sféry svého adresáta, který na něj rovněž dále reagoval, kdy lze z této komunikace mezi účastníky řízení dovodit, že provozovatel jasně věděl, o co jej dopravce žádá, a proto lze v souladu s Úřadem uvést, že tato žádost byla provozovatelem přinejmenším akceptována konkludentně. V této souvislosti lze rovněž konstatovat, že dané podání naplňovalo obsahové znaky žádosti dle čl. 8 odst. 2 nařízení 2017/2177, neboť jednoznačně zahrnovalo označení zařízení služeb a služby, ke kterým dopravce žádal přístup, a které rovněž souvisely s železniční dopravou. Jiné obsahové náležitosti žádosti dané nařízením nestanoví. Skutečnost, že byla tato žádost podána datovou schránkou, pak dle mého názoru neporušuje formální stránku, která nadto není žádným obecně závazným právním předpisem stanovena.
64. Považuji rovněž za důležité uvést, že výše uvedená žádost byla nadto podána v situaci, kterou jasně shrnul Úřad v bodě 136 napadeného rozhodnutí, tedy že jednání provozovatele, který podal dopravci výpověď z původních prostor a následně původní prostory dopravci nabídl k užívání nově jako prostory podléhající komerčnímu nájemnému a ne regulovanému dle § 23d odst. 1 ZoD (dále též „**komerční prostory**“), je v rozporu s obecně závaznými právními

¹⁴ Viz příloha č. 7 dokumentu č. 1 správního spisu sp. zn. ŘVP003/23.

předpisy upravujícími přístup k zařízení služeb, a fakticky se jedná o nezákonné zrušení dané provozní součásti zařízení služeb v podobě čekárny umístěné v původních prostorách.¹⁵

65. Tento závěr pak vyplývá ze skutečnosti, že provozování zařízení služeb je činností, jejíž výkon je do velké míry regulován ZoD a nařízením 2017/2177 (viz výše), a je rovněž spojen s povinnostmi stanovenými provozovatelům těchto zařízení služeb, což je dáno účelem uvedené zákonné úpravy, kterou vymezil Městský soud v Praze ve svém rozsudku ze dne 30. 7. 2024, č. j. 6 A 99/2023-57 (zvýraznění přidáno): *„Obecným cílem unijní úpravy jednotného evropského železničního prostoru je zejména zajištění spravedlivé hospodářské soutěže mezi železničními podniky (dopravci) a plné transparentnosti a nediskriminačního přístupu ke službám. Provozovatelé zařízení služeb tak mají ex lege povinnost zajistit přístup k zařízení služeb pro každé zařízení, a to za cenu podle cenových předpisů.“*¹⁶ K tomu ještě též soud doplnil, že jde o ústavně konformní omezení vlastnického práva ve veřejném zájmu.
66. Pokud tedy v nyní projednávaném případě provozovatel čekárnu umístěnou v původních prostorách i takto v souladu s čl. 4 nařízení 2017/2177 ve svém popisu zařízení služeb označil a dopravce ji tak od roku 2018 takto fakticky užíval, je rovněž povinností provozovatele k ní zajistit (na základě žádosti) přístup dopravci za předpokladu, že je její kapacita volná, jak rovněž plyne z již citového rozsudku Městského soudu v Praze, dle kterého (zvýraznění doplněno) *„z ustanovení čl. 10 odst. 2 téhož nařízení vyplývá, že provozovatelé zařízení služeb nesmí zamítnout žádost o přístup ke svým zařízením služeb nebo uvádět žadateli přijatelné alternativy, jeli kapacita v jejich zařízení dostupná. Žalobkyně tak v daném případě, kdy si nezákonně sama sobě přidělila veškerou kapacitu zařízení služeb, pozbyla možnosti navrhnout žadateli přijatelné alternativy.“*
67. Jestliže pak provozovatel podal dopravci výpověď z původních prostor svým přípisem ze dne 25. 5. 2023,¹⁷ je zřejmé, že kapacita této provozní součásti zařízení služeb byla uvolněna a mohlo o ni být požádáno dle čl. 8 nařízení 2017/2177. Provozovatel by měl dané žádosti vyhovět, pokud nejsou naplněny podmínky dle čl. 10 či čl. 12, potažmo čl. 15 nařízení 2017/2177, které upravují možnosti zamítnutí dané žádosti, zahrnující např. vícero žádostí různých dopravců o stejné zařízení služeb, obsazenou kapacitu daného zařízení služeb či nevyhovující poskytnutí alternativy k danému zařízení služeb.
68. Pokud provozovatel uvádí, že dané zařízení služeb nebylo uvedeno v jím zveřejněném popisu zařízení služeb, je toto porušením povinnosti dle čl. 4 nařízení 2017/2177, a nemůže tak jít k tíži dopravce, který navíc původní prostory užívá jako zařízení služeb již od roku 2018. Takový

¹⁵ Jak již bylo uvedeno výše, tak zařízení služeb jsou za tato považována jednak na základě § 2 odst. 9 ZoD, přičemž je nutné je posoudit i dle objektivních kritérií, která zahrnují jejich označení jako zařízení služeb v popisu zařízení služeb dle čl. 4 nařízení 2017/2177 a jejich technické způsobilosti být provozována jako zařízení služeb. Pokud však provozovatel následně danou provozní součást zařízení služeb ze svého popisu zařízení služeb vyjme a nadále se při jejím užívání přestane řídit úpravou dle § 23d ZoD, představuje tato okolnost *de facto* „zrušení“ tohoto zařízení služeb, neboť provozovatel může při nerespektování úpravy ZoD původní prostory používat či dát k užívání k jakémukoliv jinému účelu, než jsou služby bezprostředně související s provozováním drážní dopravy. Je však nutné poznamenat, že *de iure* se stále jedná o provozní součást zařízení služeb dle § 2 odst. 9 ZoD, jejíž poskytování se řídí § 23d ZoD. Splnění zákonných povinností může dopravce po provozovateli vyžadovat prostřednictvím zásahu železničního regulátora, když je právě předmětem tohoto správního řízení.

¹⁶ Viz rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 30. 7. 2024, č. j. 6 A 99/2023-57.

¹⁷ Viz příloha č. 6 dokumentu č. 1 správního spisu sp. zn. ŘVP003/23.

postup provozovatele, tj. vyjmutí dané provozní součásti zařízení služeb z popisu zařízení služeb, je pak i v rozporu s povinnostmi provozovatele zařízení služeb, neboť dle § 23e ZoD, potažmo čl. 15 nařízení 2017/2177, má provozovatel zařízení služeb možnost jej přestat provozovat až po dvou letech, kdy o dané zařízení služeb nebyl ze strany dopravců projevěn zájem (ačkoliv i po této lhůtě může být její provozování obnoveno, pokud o to dopravce projeví zájem).

69. Jednáním provozovatele, který posléze původní prostory z popisu zařízení služeb odebral, ačkoliv i nadále s dopravcem vyjednával o jejich poskytnutí k užívání pro účely související s provozováním železniční dopravy (avšak ne za podmínek dle 23d odst. 1 ZoD, nýbrž za podmínek stanovených ve **smlouvě o podnájmu na původní prostory za komerční nájemné**), tak byl navozen protiprávní stav, proti kterému se dopravce svým přípisem ze dne 30. 6. 2023 vůči provozovateli ohradil a zároveň jej vyzval, aby mu opětovně zpřístupnil původní prostory v režimu § 23d odst. 1 ZoD, kterážto výzva dle mého názoru materiálně představuje žádost ve smyslu čl. 8 nařízení 2017/2177 o danou provozní součást zařízení služeb.
70. Za odmítnutí této žádosti se pak dá považovat odpověď provozovatele, který ve svém přípisu ze dne 10. 7. 2023 odmítl, že by dopravce potřeboval ke své činnosti čekárnu, kdy jej však odkázal na svůj popis zařízení služeb, v rámci kterého může zažádat o přidělení prostor čekárny zde uvedené. K tomuto dodávám, že obsahem správního spisu je i popis zařízení služeb zveřejněný provozovatelem s účinností ke dni 1. 8. 2023.¹⁸ V tomto popisu zařízení služeb jsou však jako prostory čekárny uvedeny již nové prostory, což dle mého názoru dokládá zrušení čekárny umístěné v původních prostorách ze strany provozovatele, což je v rozporu danou právní úpravou a judikaturou správních soudů.
71. Tímto způsobem tak provozovatel jednostranně přestal původní prostory považovat za provozní součást zařízení služeb, což však nikterak nemění povahu původních prostor z hlediska relevantní právní úpravy (viz výše). Výše uvedené tak nemůže být přičítáno k tíži dopravce, který o zpřístupnění služeb čekárny a prodejního místa provozovatele požádal svým podáním ze dne 30. 6. 2023, přičemž měl původní prostory v podnájmu jako provozní součást zařízení služeb již od roku 2018.
72. Lze proto konstatovat, že výše uvedeným postupem provozovatele došlo k faktickému odmítnutí žádosti dopravce o umožnění přístupu k dané provozní součásti zařízení služeb, přičemž byla tato provozovatelem v rozporu s právními předpisy vyňata z popisu zařízení služeb. K tomuto lze rovněž dodat, že popis zařízení služeb zveřejněný provozovatelem s účinností ke dni 16. 8. 2024 obsahuje jak původní, tak nové prostory, což dokládá, že provozovatel považuje původní prostory za provozní součást zařízení služeb, kterou lze z důvodu její volné kapacity přidělit k užívání dle § 23d ZoD.
73. Shrnuji proto, že přípis dopravce ze dne 30. 6. 2023 je třeba považovat za žádost ve smyslu čl. 8 nařízení 2017/2177 a že byl správním orgánem prvního stupně jako tato žádost řádně vyhodnocen. Tuto námitku proto považuji za nedůvodnou.

¹⁸ Viz příloha č. 12 dokumentu č. 1 správního spisu sp. zn. ŘVP003/23.

Změna původních prostor a poskytnutí přijatelné alternativy

74. Pokud provozovatel tvrdí, že byl oprávněn danou žádost odmítnout dle § 23d odst. 3 písm. a) ZoD, neboť byla dopravci poskytnuta alternativa, tak uvádím, že k tomu, že provozovatel poskytl dopravci alternativu provozování čekárny a prodejního místa v nových prostorách, došlo pouze z toho důvodu, že tento v rozporu s § 23d ZoD, potažmo s nařízením 2017/2177, přestal danou provozní součástí zařízení služeb provozovat v režimu dle § 23d ZoD (viz výše), což, pokud je toto v užívání dopravcem, nelze dle nařízení 2017/2177 učinit. Z tohoto důvodu nelze přijmout argumentaci provozovatele o poskytnutí alternativy, neboť tato možnost nebyla vůbec namístě. Provozovatel zařízení služeb je v dispozici s provozovaným zařízením fakticky omezen ZoD i nařízením 2017/2177. Pokud je zařízení služeb v užívání dopravcem, nelze jej čistě na základě rozhodnutí provozovatele (či vlastníka zařízení) přestat provozovat v režimu dle § 23d ZoD (zde revitalizovat prostory a nově změnit prostory čekárny na prostory komerční). K tomuto účelu nelze využít ani institut poskytnutí přijatelné alternativy.
75. Tento závěr aproboval i Městský soud v Praze v již citovaném rozsudku ze dne 16. 5. 2024, č. j. 6 A 17/2023-130, kde uvádí, že „z ustanovení čl. 10 odst. 2 téhož nařízení vyplývá, že provozovatelé zařízení služeb nesmí zamítnout žádost o přístup ke svým zařízením služeb nebo uvádět žadateli přijatelné alternativy, jeli kapacita v jejich zařízení dostupná. Žalobkyně tak v daném případě, kdy si nezákonně sama sobě přidělila veškerou kapacitu zařízení služeb, pozbyla možnosti navrhnout žadateli přijatelné alternativy.“
76. Poskytnutí přijatelné alternativy je dle § 23d odst. 3 ZoD, potažmo čl. 12 nařízení 2017/2177 možné v situaci, kdy provozovatel zařízení služeb nemůže poskytnout požadované služby zařízení služeb z důvodu naplněné kapacity těchto zařízení (případně z jiných objektivních důvodů dočasného charakteru), což se v daném případě nestalo, neboť dopravce má původní prostory v užívání již od roku 2018 a výpovědí podanou dopravci ze strany provozovatele byla tato kapacita uvolněna. Nelze tudíž jednostranně postupovat tak, že provozovatel smlouvu o užívání prostor čekárny s dopravcem nejprve vypoví a následně dopravci poskytne náhradu, bez ohledu na souhlas dopravce, a to za účelem toho, aby původní prostory užívané dopravcem jako čekárna, byly transformovány na prostory komerční.
77. Poskytnutí nových prostor jako alternativy k původním prostorám je totiž ze své podstaty dočasným řešením kvůli objektivní dočasné nemožnosti užívání původních prostor. Není to mechanismus, jak jednostranně přesunout dopravce na trvalo do jiných prostor. Je proto zjevné, že původní prostory nemohou být bez dalšího vyjmuty ze seznamu zařízení služeb, obzvláště když jsou v užívání a dopravce projevil o jejich další užívání zájem. Tento dočasný přesun proto nijak nezasahuje do samotného procesu přidělování kapacity čekárny a prodejního místa v původních prostorách.
78. Lze proto uzavřít, že vzhledem k volné kapacitě původních prostor nebyl provozovatel oprávněn dopravci nabídnout alternativu ve smyslu § 23d odst. 3 ZoD. Z tohoto důvodu považuji uvedenou námitku za nedůvodnou.
79. Dále provozovatel namítá, že účastníci řízení mezi sebou uzavřeli dohodu o dalším postupu, na základě které bylo dopravci dané zařízení služeb poskytnuto, a proto se žádost stala zjevně bezpředmětnou.

80. K tomuto uvádím, že žádost dopravce ve smyslu § 23d odst. 4 ZoD se uzavřením dohody o dalším postupu nestala bezpředmětnou, neboť tato žádost nebyla ze strany dopravce vzata zpět, a i po uzavření dohody o dalším postupu se dopravce nadále u Úřadu dožadoval zpřístupnění původních prostor jako provozní součásti zařízení služeb za podmínek dle § 23d odst. 1 ZoD. Pro úplnost lze dodat, že dle judikatury Nejvyššího správního soudu „*bezpředmětnost je nutno vnímat jako stav, kdy jakýmkoliv rozhodnutím o žádosti, ať už kladným nebo záporným, nedojde k žádné změně v právním postavení žadatele, a zastavit řízení z tohoto důvodu lze jen tehdy, jestliže je skutečně již na první pohled zřejmé, že v důsledku změny okolností potenciální kladné či záporné rozhodnutí správního orgánu o žádosti již nebude mít pro žadatele význam.*“¹⁹, což v nyní projednávaném případě shledat nelze.
81. Ze skutkového stavu zjištěného Úřadem plyne, že dohoda o dalším postupu byla dopravcem uzavřena v podstatě v tísni, jako určité dočasné řešení, aby si zajistil užívání původních prostor i po dokončení revitalizačních prací. Lze rovněž uvést, že závadný stav, o jehož nápravu se dopravce danou žádostí u Úřadu dožadoval, byl způsoben nezákonným zrušením dané provozní součásti zařízení služeb v podobě čekárny a prodejního místa, kterou zapříčinil provozovatel a nemůže jít k tíži dopravce.
82. Pokud má pak provozovatel nabízet danou provozní součást zařízení služeb v podobě čekárny v režimu § 23d odst. 1 ZoD, vyplývají mu z toho povinnosti stanovené ZoD a další relevantní právní úpravou, včetně té unijní (tyto povinnosti pak Úřad shrnul v bodech 107 a násl. napadeného rozhodnutí). Tyto povinnosti jsou pak nadřazeny smluvnímu ujednání účastníků řízení, proti kterému nadto dopravce podal svoji žádost dle § 23d odst. 1 ZoD, kterou se splnění těchto povinností ze strany provozovatele domáhá. Cíl této žádosti je ostatně v souladu se smyslem právních předpisů upravujících přístup k zařízení služeb, který má být nediskriminační a za cenu sjednanou dle cenových předpisů. Tento přístup potvrzuje i Nejvyšší správní soud, kdy ve svém rozsudku ze dne 12. 6. 2023, č. j. 5 As 116/2021-111 uvádí (zvýraznění přidáno): „*Z uvedeného je zřejmé, že unijní a v návaznosti na ni rovněž vnitrostátní právní úprava, která musí být v daném ohledu skutečně vykládána eurokonformně, vychází toho, že aby provozovatel dráhy své pozice subjektu ovládajícího nezbytnou infrastrukturu nezneužíval a současně bylo zajištěno efektivní řízení této infrastruktury, **limituje zákon zásadním způsobem jeho svobodu podnikání a smluvní svobodu mimo jiné tím, že zakládá právo dopravců (terminologií směrnice 34/2012 železničních podniků) na přístup k železniční infrastruktuře za transparentních, spravedlivých a nediskriminačních podmínek.** Směrnice 34/2012 v této souvislosti hovoří o tzv. minimálním přístupovém balíku (viz čl. 13), jehož součástí je dle bodu 1 přílohy II směrnice 34/2012 mj. právo na využití přidělené kapacity. Právo dopravců na přístup k železniční infrastruktuře má svůj odraz v řadě ustanovení zákona o dráhách...*“ Pokud provozovatel zařízení služeb (železniční infrastruktury) své povinnosti neplní, má dopravce nárok obrátit se dle uvedeného ustanovení ZoD na Úřad jakožto na vnitrostátního železničního regulátora, když toto právo vyplývá přímo i z čl. 56 odst. 1 směrnice 2012/34. Tato námitka provozovatele je proto nedůvodná.

¹⁹ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 10. 2010, č. j. 5 As 62/2009-68.

Vymezení pojmu diskriminace a námitky s ní související

83. Dále provozovatel namítá, že Úřad nevymezil pojem diskriminace, kdy z napadeného rozhodnutí není jasné, zda byl dopravce diskriminován, což činí napadené rozhodnutí nepřezkoumatelným.
84. K tomuto uvádím, že správní orgán I. stupně v bodech 128 a násl. napadeného rozhodnutí konstatuje, že popsaný přesun čekárny dopravce z původních prostor do nových prostor byl na úkor atraktivity, prestižnosti a dostupnosti umístění dané čekárny dopravce ve srovnání se společnostmi České dráhy, která rovněž na žst. Brno hl. n. provozuje svoji čekárnu, což lze považovat jako diskriminační jednání vůči dopravci. S tímto závěrem se ztotožňuji, kdy lze definici pojmu „diskriminace“ nalézt např. v § 2 odst. 3 zákona č. 198/2009 Sb., o rovném zacházení a o právních prostředcích ochrany před diskriminací a o změně některých zákonů (antidiskriminační zákon), ve znění pozdějších předpisů, dle kterého *„[p]římou diskriminací se rozumí takové jednání, včetně opomenutí, kdy se s jednou osobou zachází méně příznivě, než se zachází nebo zacházelo nebo by se zacházelo s jinou osobou ve srovnatelné situaci...“* Definici nepřímé diskriminace pak stanovuje § 3 odst. 1 tohoto zákona tím způsobem, že *„[n]epřímou diskriminací se rozumí takové jednání nebo opomenutí, kdy na základě zdánlivě neutrálního ustanovení, kritéria nebo praxe je z některého z důvodů uvedených v § 2 odst. 3 osoba znevýhodněna oproti ostatním.“* Lze rovněž odkázat na nálezný Ústavního soudu ze dne 21. 1. 2003, sp. zn. Pl. ÚS 15/02.²⁰
85. Jednání provozovatele, který v rozporu se zákonem bez dalšího vyjmul danou provozní součást zařízení služeb z popisu zařízení služeb (tedy ji přestal fakticky provozovat v režimu dle § 23d ZoD), mělo za následek okolnost, že pokud dopravce chtěl původní prostory (které se z hlediska dostupnosti k jednotlivým nástupištím a vizuální prezentace pro cestující veřejnost nachází na místě obdobném, jako jeho konkurence – České dráhy) užívat, musel by za něj dle uzavřených smluv platit komerční nájemné, které je více než dvojnásobné, na rozdíl od ostatních potenciálních i konkrétních dopravců, kteří mají ze zákona nárok na přístup k zařízení služeb za cenu sjednanou podle cenových předpisů. V opačném případě by se dopravce musel přesunout do prostor na prvním nástupišti, přičemž souhlasím se závěry Úřadu uvedenými v bodě 116 napadeného rozhodnutí ohledně skutečnosti, že nové prostory jsou z hlediska dispozičního uspořádání pro plnění funkce čekárny méně výhodné než původní prostory.
86. Výše uvedené však dle mého názoru není z hlediska nyní projednávaného případu vůbec relevantní, neboť jak již bylo uvedeno výše v tomto rozhodnutí, závadný stav, který se dopravce snažil svojí žádostí dle § 23d odst. 4 ZoD narovnat, byl navozen protiprávním jednáním provozovatele. Ten v rozporu s nařízením 2017/2177 přestal původní prostory v popisu zařízení služeb jako zařízení služeb označovat a tyto prostory pak dopravci nabídl za cenu vyšší, než je ta stanovená cenovými předpisy dle § 23d odst. 1 ZoD. Již tato skutečnost představuje porušení uvedeného ustanovení ZoD a okolnost, zda je dopravce přesunem do nových prostor diskriminován, zde tudíž nehraje hlavní roli. Tato námitka proto není důvodná.
87. Dle provozovatele pak v bodě 127 odůvodnění napadeného rozhodnutí Úřad vůbec neuvedl, jak došel k závěru, že jsou prostory společnosti České dráhy lépe situovány, nebo že jsou nové

²⁰ Viz též např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 6. 2008, sp. zn. 1 Afs 20/2008-152.

prostory dopravce horší z hlediska „atraktivity, prestižnosti a dostupnosti“ ani jaké parametry určují, kdy je umístění čekárny stejně atraktivní, prestižní a stejně dostupné.

88. K tomuto uvádím, že Úřad se touto okolností zabýval v bodech č. 111 a násl. napadeného rozhodnutí, kde porovnával umístění původních a nových prostor. V bodě 116 napadeného rozhodnutí pak Úřad např. uvádí, že „[p]řístup do čekárny a prodejního místa dopravce v nových prostorách je nyní možný pouze dveřmi z prvního nástupiště. Tato poloha je navíc dále od vstupu do budovy žst. Brno hl. n. Zároveň nejsou nové prostory ve srovnání s původními prostory viditelné po vstupu do budovy. Samotné umístění nových prostor čekárny dopravce je pro tento účel poněkud nevhodné, a to hned z několika důvodů. Prvním důvodem je, že umístění má potenciál mít vliv na celkové vnímání cestujících ohledně výběru konkrétního dopravce, a tím přivodit negativní reklamu chybějící sebe prezentace.“ S tímto závěrem se ztotožňuji, neboť je založen na objektivních skutečnostech, vyplývajících z prostorového uspořádání žel. st. Brno hl. n., kdy je z hlediska vizuální prezentace jistě výhodnější umístění čekárny dopravce přímo v prostorách hlavní haly žel. st. Brno hl. n., než „za rohem“ na prvním nástupišti. Nové prostory jsou navíc, na rozdíl od čekáren konkurenta, společnosti České dráhy, umístěny v méně příhodném místě pro případný přesun cestujících z čekárny na ostatní nástupiště (logicky vyjma prvního nástupiště).
89. Je však namísto zopakovat, že tato okolnost není dle mého názoru v nyní projednávaném případě zásadní, neboť provozovatel nebyl dle shora vyložené právní úpravy a relevantní judikatury vůbec oprávněn zrušit původní prostory jako provozní součást zařízení služeb, a proto není třeba se zabývat potenciálním zhoršením dostupnosti nových prostor, neboť dopravce žádal o zpřístupnění prostor původních, které mu jako provozní součást zařízení služeb měl provozovatel dle obecně závazných právních předpisů zpřístupnit.
90. Nové prostory jsou tak relevantní pouze v souvislosti s probíhající revitalizací původních prostor, kdy tyto slouží pouze jako **dočasná** náhrada, která je pro takové užití adekvátní,²¹ nicméně však není třeba posuzovat jejich dostupnost, neboť tento faktor není z hlediska projednávaného případu relevantní. I tuto námitku proto považuji za nedůvodnou.
91. Úřad se dále dle provozovatele nezabýval proporcionalitou zásahu do práv ostatních dopravců či provozovatelů, kdy např. velikost prostorů čekárny dopravce neodpovídá četnosti jeho spojů při porovnání s Českými drahami, které mají rovněž v žst. Brno hl. n. čekárnu.
92. K této námitce uvádím, že uvedená argumentace je v nyní projednávaném případě irelevantní, neboť je posuzována žádost společnosti RegioJet, a nikoliv ostatních dopravců, kteří by však bezesporu měli v případě přidělení kapacity dráhy na daném úseku také nárok na přístup k zařízení služeb. Tato námitka provozovatele se vztahuje spíše obecně k tomu, jak by měl provozovatel nastavit pravidla pro vlastní přidělování kapacity zařízení služeb a jak postupovat v případech, kdy o přidělení požádá větší počet dopravců (tedy podle jakého klíče mezi ně kapacitu rozdělit). V nyní posuzovaném případě nejsou přezkoumávány podmínky stanovené provozovatelem pro přidělování kapacity zařízení služeb obecně, ale konkrétně vůči žadateli.
93. Dle nařízení 2017/2177 a platné české legislativy má pak dopravce na přístup k zařízení služeb a jejich provozním součástem za splnění podmínek stanovených ZoD nárok, a Úřad má dle

²¹ Viz bod 162 napadeného rozhodnutí.

§ 23d odst. 4 tohoto zákona při nezákonném odepření přístupu k zařízení služeb tento nárok zajistit.

94. Jak již však bylo uvedeno, poměřování zásahů do práv ostatních dopravců (kdy žádný jiný dopravce žádost o původní prostory nepodal) není relevantní, a proto považuji i tuto námitku za nedůvodnou.

Vady způsobující nezákonnost či nevykonatelnost napadeného rozhodnutí

95. Dle provozovatele z ustanovení § 23d odst. 4 ZoD plyne, že předmětem rozhodnutí může být toliko povinnost služby poskytnout, nikoliv konkrétní určení, kde mají být služby poskytnuty. Úřad tak není oprávněn tuto povinnost účastníku řízení uložit.
96. K této námitce uvádím, že Úřad v nyní projednávaném případě neposuzoval, na jakém konkrétním místě má být čekárna dopravce provozována, nýbrž posuzoval, zda bylo odepření konkrétního zařízení služeb, zde jeho provozní součásti v podobě čekárny a prodejních míst umístěných v původních prostorech, v souladu s právními předpisy. Vzhledem ke skutečnosti, že Úřad rozhodl, že žádost dopravce byla ze strany provozovatele odepřena neoprávněně, s kterýmžto závěrem jsem se již výše v tomto rozhodnutí o rozkladu ztotožnil, byla náprava tohoto stavu reflektována ve výroku I. napadeného rozhodnutí. V rámci výroku I. však byla pouze konkretizována provozní součást zařízení služeb, o kterou dopravce požádal a na kterou mu ze zákona vyplývá nárok. Je rovněž namístě dodat, že tyto konkrétní prostory byly jako zařízení služeb označeny právě provozovatelem v Popisu zařízení služeb pro část žst. Brno hl. nádraží. Tato námitka je proto nedůvodná.
97. Dále provozovatel uvádí, že vzhledem ke skutečnosti, že revitalizační práce původních prostor nejsou doposud dokončeny, není rozhodnutí fakticky vykonatelné.
98. K této námitce je vhodné uvést, že dopravce podal proti výroku II. napadeného rozhodnutí žalobu dle § 65 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, ke Krajskému soudu v Brně, která je projednávána pod sp. zn. 31 Af 23/2024, přičemž zde provozovatel uplatnil totožnou námitku.
99. Provozovatel nicméně vychází z nesprávného vyhodnocení situace, kdy splnění povinnosti dle výroku I. napadeného rozhodnutí provozovatelem nemusí mít za následek „okamžité“ využití původních prostor čekárny dopravcem. Ostatně takto to není ani v současnosti, kdy existuje mezi provozovatelem a dopravcem smluvní vztah, kdy dopravce dočasně užívá nové prostory, a po dokončení revitalizace se může vrátit k užívání původních prostor (avšak za výrazně rozdílných podmínek, což bylo i předmětem posuzování v rámci napadeného rozhodnutí). Z formulace výroku I. napadeného rozhodnutí, jakožto i z jeho odůvodnění, pak vyplývá, že v rámci nové smlouvy, kterou spolu mají dle výroku I. napadeného rozhodnutí účastníci řízení ohledně původních prostor uzavřít, má v roli provozovatele původních prostor i nadále zůstat provozovatel, kdy má být nájemné za původní prostory stanoveno v souladu s cenovými předpisy.
100. Je tedy nutno rozlišovat faktické využívání provozní součásti zařízení služeb, které není možné v průběhu rekonstrukce prostor, a sjednání smlouvy za věcně usměrňované ceny regulovaného nájemného dle zákona o cenách, které je možné *de lege lata*, čímž je napadené rozhodnutí fakticky uskutečnitelné.

101. Tomuto závěru dal za pravdu i Krajský soud v Brně, jenž ve svém usnesení ze dne 28. 8. 2024, č. j. 31 Af 23/2024-243 (dále též „**usnesení KS**“), kterým zamítl návrh provozovatele na přiznání odkladného účinku žalobě, v bodě 11 a násl. konstatoval, že „[v]ýrok I. rozhodnutí žalovaného však sice ukládá žalobkyni povinnost uzavřít s Regiojetem smlouvu, nicméně nestanovuje žádný okamžik, kdy by žalobkyně měla předmětné prostory předat Regiojetu k užívání. Žalobkyně se proto mýlí, pokud z výroku I. rozhodnutí žalovaného dovozuje povinnost přenechat předmětné prostory k užívání Regiojetu ve lhůtě 15 dnů od právní moci rozhodnutí. Ostatně žalovaný si byl zjevně vědom toho, že probíhá revitalizace sporných prostor, která užívání brání, a s tímto vědomím formuloval výrok svého rozhodnutí (viz body 151 a 162 odůvodnění rozhodnutí žalovaného, v němž žalovaný akceptuje dočasné přesunutí čekárny a prodejního místa Regiojetu do jiných prostor po dobu revitalizace, která by již měla cílit do závěrečné fáze). Poněvadž výrok I. rozhodnutí žalovaného neukládá žalobkyni „okamžitě“ předat předmětné prostory k užívání Regiojetu, nemůže na základě výkonu tohoto rozhodnutí vzniknout žalobkyni jakákoliv újma v souvislosti s revitalizací nebo jejím uspišením.“
102. I na základě výše citovaného usnesení lze proto uzavřít, že výrok I. napadeného rozhodnutí je formulován dostatečně konkrétně, kdy z odůvodnění napadeného rozhodnutí plyne, že po dobu revitalizace původních prostor je adekvátní, pokud dopravce bude užívat nové prostory, avšak v mezitímní době (resp. do 15 dní od právní moci napadeného rozhodnutí) musí provozovatel uzavřít s dopravcem smlouvu o užívání původních prostor za cenu souladnou s cenovými předpisy.²² Ostatně stejně tak upravil provozovatel uživatelské vztahy *pro futuro* pro původní prostory na základě smlouvy o podnájmu na původní prostory za komerční nájemné uzavřené mezi účastníky řízení. Tato námitka proto není důvodná, argumenty provozovatele neprokazují ani faktickou neuskutečnitelnost výroku napadeného rozhodnutí.

Zrušení versus přeměna zařízení služeb a práva dopravce

103. Provozovatel ve svém rozkladu dále uvádí, že jeho jednání není přeměnou zařízení služeb, jak dovozuje Úřad v napadeném rozhodnutí, kdy nelze vlastníka zařízení služeb v řízení dle § 23d odst. 4 ZoD volně zaměňovat s provozovatelem daného zařízení služeb. Vidí-li pak Úřad přeměnu v tom, že za původní prostory by měla být hrazena tržní cena, pak provozovatel upozorňuje na to, že požadovaná cena není definičním znakem zařízení služeb ani podle ZoD, ani podle směrnice 2012/34 a ani podle judikatury SDEU.
104. K tomuto dodávám, že již výše v tomto rozhodnutí jsem uvedl, že jednání provozovatele se dá fakticky označit za zrušení dané provozní součásti zařízení služeb s její následnou přeměnou na komerční prostory, neboť tato byla provozovatelem i vyjmuta z popisu zařízení služeb, kdy ji provozovatel nadále nabízel za komerční nájemné, což je v rozporu s § 23d odst. 1 ZoD. Role vlastníka zařízení služeb v podobě žel. st. Brno hl. n., tj. společnosti České dráhy, která prostory této žel. st. pronajímá provozovateli, pak v daném případě nehraje roli, neboť povinnosti dle § 23d ZoD se vztahují pouze na provozovatele daných zařízení služeb či jejich provozních součástí.
105. Dle uvedeného ustanovení ZoD má pak provozovatel povinnost nabízet tato zařízení služeb (či jejich provozní součásti) za nediskriminačních podmínek a za cenu sjednanou dle cenových

²² Tj. věcně usměrňovanou cenu regulovaného nájemného podle § 4 odst. 1 písm. b) zákona o cenách.

předpisů. To, že požadovaná cena není definičním znakem zařízení služeb, není relevantní, neboť se i nadále uplatní výše popsaný režim, tedy že dopravci mají k zařízení služeb přístup za cenu regulovanou cenovými předpisy. Smlouva o podnájmu na původní prostory za komerční nájemné umožňující provozování čekárny a prodejního místa, ovšem za komerční nájemné, požadavek dle § 23d odst. 1 ZoD nesplňuje a fakticky by se jednalo o zrušení této provozní součásti a její nahrazení komerčním prostorem, což správně uvedl Úřad v napadeném rozhodnutí. Pokud by bylo uvedené aprobováno, umožnilo by to obejít smysl a účel ochrany dopravců dle ZoD.

106. Provozovatel rovněž namítá, že vzhledem k tomu, že se mezi dopravcem a provozovatelem zařízení služeb jedná o soukromoprávní vztah, pak Úřad v napadeném rozhodnutí neuvedl, jakým právním předpisem je zakázáno, aby nájemce prostor dal tyto prostory do podnájmu dopravci s tím, že tento zde bude dobrovolně provozovat zařízení služeb, tedy vykonávat činnosti dle čl. 3 odst. 12 směrnice 2012/34.
107. K tomuto uvádím, že takovému ujednání obecně nic nebrání, a v napadeném rozhodnutí ani takovéto závěry uvedeny nejsou. Předmětné správní řízení je však vedeno ohledně posouzení, zda má dopravce, který podal žádost dle § 23d odst. 4 ZoD, nárok na předmětnou provozní součást zařízení služeb v podobě čekárny umístěné v původních prostorách, avšak v režimu dle § 23d ZoD. Ze zřetele však nelze ztratit cíle unijní i navazující vnitrostátní²³ úpravy drážní dopravy, které vychází z toho, že v oblasti drážní dopravy existují přirozené monopoly na straně správy infrastruktury a poskytování přístupu k ní. Povinnosti obsažené ve směrnici 2012/34 mají právě zamezit zneužití monopolního či dominantního postavení a zajistit dopravcům transparentní a nediskriminační přístup ke službám infrastruktury a jejich poskytování. Jak už vyplynulo z výše citované judikatury²⁴, tak provozovatel železniční infrastruktury, která je přirozeným monopolem, je obecně závaznými právními předpisy výrazně omezen ve smluvní volnosti a své svobodě podnikání. To se také promítá do toho, jaké smluvní vztahy (ujednání) může, resp. nemůže s dopravci sjednat.
108. Dle § 23d odst. 1 ZoD *provozovatel zařízení služeb poskytuje dopravcům prostřednictvím tohoto zařízení služby bezprostředně související s provozováním drážní dopravy nediskriminačním způsobem za cenu sjednanou podle cenových předpisů*. Z tohoto plyne, že pokud provozovatel svým jednáním učinil z původních prostor provozní součást zařízení služeb v podobě čekárny, vztahuje se na poskytování této čekárny dopravcům právě výše uvedené ustanovení, na základě kterého má dopravce nárok na jeho poskytnutí nediskriminačním způsobem a za cenu dle příslušných cenových předpisů. Jak již bylo uvedeno výše, tak

²³ Pro úplnost lze v této souvislosti zmínit důvodovou zprávu k (byť nyní již zrušenému) zákonu č. 320/2016 Sb., o Úřadu pro přístup k dopravní infrastruktuře, která hned na úvod v části „Definice problému“ uvádí: „Hlavním cílem úpravy je zde ochrana dopravce coby slabší smluvní strany před libovůlí provozovatele infrastruktury (ať už se jedná o dráhu nebo zařízení služeb), na jejíž využití je dopravce odkázán, a na zajištění „spravedlivé soutěže“ mezi dopravci, tj. ochrana před narušením této soutěže právě ze strany provozovatelů infrastruktury. Unijní železniční právo zde užívá zčásti jak nástrojů z oblasti ochrany hospodářské soutěže (zákaz diskriminace při přístupu k infrastruktuře), tak ovšem i souvisejících specifických nástrojů – obecné povinné zpřístupnění infrastruktury, požadavek transparency (zpráva o síti, přidělování kapacity), požadavek efektivity (odměňování výkonu, rozšiřování kapacity dráhy), organizační požadavky na provozovatele infrastruktury (oddělení tzv. hlavních funkcí) nebo cenovou regulaci.“ Ačkoli byl zmíněný zákon a tím i Úřad pro přístup k dopravní infrastruktuře zrušen, jeho agenda přešla pod Úřad, když zmíněná základní východiska pro potřebu dohledu zůstávají neměnná; jen danou agendu vykonává jiný správní orgán.

²⁴ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 6. 2023, č. j. 5 As 116/2021-111.

skutečnost, že spolu dopravce a provozovatel v nyní projednávaném případě uzavřeli soukromoprávní smlouvy upravující užívání původních prostor, vycházela z okolnosti, že provozovatel nezákonně přestal provozovat původní prostory dle režimu § 23d, přičemž si dopravce chtěl zajistit jeho nepřerušené užívání a jednal do určité míry v tísní.

109. Popisovanou situaci je třeba hodnotit komplexně, nikoli pouze optikou toho, že si dopravce pronajal od provozovatele původní prostory čekárny za komerční nájemné. Jak již bylo uvedeno, původní prostory svoji povahu zařízení služeb postupem provozovatele v daném případě (*de iure*) neztratily, stejně tak ani dopravce nepřišel uzavřením této smlouvy o svá práva a nedošlo ani k změně či zrušení zákonných povinností provozovatele.
110. I přes uzavření smlouvy dopravce nadále s jednáním provozovatele nesouhlasil, neboť požadoval poskytnutí původních prostor dle zákonné úpravy upravující zvláštní režim přístupu k zařízení služeb, přičemž se právě z tohoto důvodu obrátil na Úřad dle § 23d odst. 4 ZoD. A právě na základě citovaného ustanovení má Úřad pravomoc určit, zda daným postupem provozovatele byla daná provozní součást zařízení služeb odepřena v rozporu se ZoD a případně stanovit podmínky pro jeho zpřístupnění dopravci dle příslušné právní úpravy.
111. Ve výroku I. napadeného rozhodnutí pak Úřad rozhodl o povinnosti provozovatele uzavřít s dopravcem smlouvu na užívání původních prostor za podmínek dle § 23d odst. 1 ZoD, kteréžto vycházejí z unijních předpisů upravujících přístup k zařízení služeb a jako taková stanovují závazná pravidla pro režim poskytování přístupu k zařízení služeb. Pokud tedy provozovatel označil a dále nabízel danou provozní součást zařízení služeb dopravcům, plynou z toho povinnosti, které Úřad popsal v bodech 107 a násl. napadeného rozhodnutí. Uvedená námitka je tak nedůvodná.

Procesní námitky

112. Provozovatel dále namítá, že Úřad nepostupoval v souladu s procesními předpisy, konkrétně tyto neaplikoval v souladu se směrnicí č. 2012/34, tedy jejím čl. 56 odst. 9, když tato požaduje i ve vztahu k řízení podle § 23d odst. 4 ZoD, aby byl Úřadem do 30 dnů zjištěn skutkový stav a do 6 týdnů ode dne obdržení relevantních informací vydáno rozhodnutí. Úřad tuto lhůtu nedodržel a konzultace mezi zúčastněnými stranami vůbec neprovedl, přičemž tyto měly být vedeny i se společností České dráhy, přičemž není jasné, proč nebylo s touto společností jednáno jako s účastníkem řízení.
113. K této námitce uvádím, že Úřad komunikoval s oběma účastníky řízení a žádal o poskytnutí relevantních podkladů a informací i společnost České dráhy, přičemž měl každý z těchto subjektů možnost se vyjádřit a podávat stížnosti či námitky, a lze rovněž poukázat na vzdálené nahlížení do spisu ze strany provozovatele.
114. Co se týká určení účastníků řízení, tak podle § 23d odst. 4 ZoD ve spojení s § 27 odst. 1 písm. a) správního řádu je účastníkem v řízení o žádosti žadatel a další dotčené osoby, na které se pro společenství práv nebo povinností s žadatelem musí vztahovat rozhodnutí správního orgánu. Z tohoto důvodu jsou jako účastníci řízení uvedeni provozovatel a dopravce, přičemž na společnost České dráhy směřovaly žádosti o relevantní podklady a informace, neboť tato je vlastníkem budovy žel. st. Brno hl. n., avšak v napadeném rozhodnutí, resp. ve správním řízení předcházejícím jeho vydání, nebylo rozhodováno o jejích právech či povinnostech.

115. Co se týká námitky nedodržení uvedených lhůt, lze uvést, že vzhledem k tomu, že došlo k přehodnocení přístupu Úřadu ohledně povahy daného správního řízení, o čemž byli účastníci řízení informováni přípisem Úřadu ze dne 16. 5. 2024, č. j. ÚOHS-20007/2024/452, kde Úřad sděluje, že nadále je předmětné správní řízení vedeno jako řízení o žádosti dle § 44 správního řádu, je za počátek správního řízení považováno datum 4. 8. 2023, tedy datum doručení žádosti dopravce dle § 23d odst. 4 ZoD Úřadu. Námitkou ohledně povahy řízení se však budu více zabývat níže v souvislosti s vypořádáním námitky nicotnosti rozhodnutí.
116. Lze konstatovat, že Úřad nevydal napadené rozhodnutí ve lhůtě uvedené v čl. 56 odst. 9 směrnice 2012/34, přičemž je však ze správního spisu zjevné, že Úřad nebyl v této věci nečinný. Rovněž je namístě uvést, že v průběhu správního řízení přešla pravomoc ÚPDI na Úřad s veškerou jeho agendou, což do určité míry zkomplikovalo průběh probíhajících správních řízení. V souladu s citovaným ustanovením směrnice 2012/34 však Úřad vydal rozhodnutí do jednoho měsíce od posledního dodání podkladů od dopravce, které se uskutečnilo dne 28. 6. 2024.²⁵
117. Úřad tak sice vydal napadené rozhodnutí po lhůtě uvedené v čl. 56 odst. 9 směrnice 2012/34, avšak tato nespojuje s jejím nedodržáním žádné následky, neboť ani samotný ZoD lhůtu k vydání rozhodnutí Úřadu o žádosti dle § 23d odst. 4 tohoto zákona nestanovuje. Excesivní délka předmětného správního řízení je samozřejmě nežádoucí okolností, avšak nezpůsobuje dle judikatury správních soudů nezákonnost napadeného rozhodnutí jako takového, jak se vyjádřil např. Městský soud v Praze ve svém rozsudku ze dne 6. 9. 2024, č. j. 14 A 157/2023-126, kde uvádí, že *„[j]e třeba přisvědčit žalovanému, že zákon nespojuje s nedodržením lhůty pro vydání žádné přímé následky. (...) Samotná skutečnost, že prvostupňové rozhodnutí bylo vydáno mimo 40 denní lhůtu k jeho vydání, nevede bez dalšího k jeho nezákonnosti.“*
118. Provozovatel ve svém rozkladu uvádí, že dopravce nedoložil zhoršení dostupnosti aktuálního místa čekárny a Úřad tuto okolnost dostatečně nezohlednil, kdy se dostatečně nevypořádal ani s námitkami provozovatele. Úřad se rovněž nevypořádal s námitkami provozovatele ohledně přeměření docházkových vzdáleností k jiným důležitým bodům v rámci žst. Brno hl. n., a o skutečnosti, že dopravce nepožádal o kapacitu čekárny společnosti České dráhy a.s.
119. Co se týká tvrzeného zhoršení dostupnosti nových prostor jak z hlediska bezbariérovosti či vzdálenosti od dalších zařízení žst. Brno hl. n., Úřad tyto okolnosti popsal v bodech 111 a násl. napadeného rozhodnutí. Daný popis srovnání původních a nových prostor reaguje na námitky účastníků řízení, přičemž nepotvrzuje námitku bezbariérovosti nových prostor. Na druhou stranu však potvrzuje objektivně horší polohu nových prostor vzhledem ke službám, které má daná provozní součást zařízení služeb poskytovat, a tato je prokázána jak důkazy předloženými dopravcem, tak daná skutečnost vyplývá např. ze zákresů přiložených k popisu zařízení služeb vydaných provozovatelem.
120. Je však nutné konstatovat, že výše uvedené okolnosti nejsou z hlediska posouzení daného případu natolik relevantní, neboť, jak již bylo uvedeno, jednáním provozovatele došlo k nezákonnému zrušení provozní součásti zařízení služeb v podobě čekárny umístěné v původních prostorách, kdy je výrokem I. napadeného rozhodnutí pouze rozhodnuto o povinnosti provozovatele poskytnout dopravci přístup do původních prostor za nájemné

²⁵ Viz dokument č. 68 správního spisu sp. zn. ŘVP003/23.

stanovené cenovými předpisy. To, že byl dopravce tímto „nuceným“ přesunem znevýhodněn oproti ostatním dopravcům, je pouze důsledkem nezákonného zrušení této provozní součásti, čímž je napadeným rozhodnutím tento stav uveden do souladu se ZoD a souvisejícími právními předpisy upravujícími přístup k zařízením služeb.

121. Z těchto důvodů jsou proto z hlediska dokazování důkazy v podobě provozovatelem navrhovaného přeměrování vzdáleností k jiným důležitým bodům v daném zařízení služeb nadbytečné. Co se týká nepodání žádosti dopravce k Českým drahám, tak uvádím, že je na dopravci, ke kterému provozovateli podá danou žádost, což závisí na jím poskytovaných zařízeních služeb a jejich volné kapacitě. Dané námitky provozovatele jsou tak nedůvodné.
122. Provozovatel podal k Úřadu stížnost ve smyslu § 175 správního řádu, v níž namítal, že dne 3. 1. 2024 byla provedena prohlídka nových prostor čekárny na hlavním nádraží v Brně, aniž by o tom byl dopředu informován, jak požaduje § 4 odst. 3 správního řádu. Stížnosti bylo ze strany místopředsedy Úřadu vyhověno, kdy byl postup Úřadu spočívající v obhlídce nových prostor čekárny bez uvědomění provozovatele shledán nezákonným. Pokud se tedy v bodě 87 odůvodnění napadeného rozhodnutí uvádí, že čekárna a prodejní místo dopravce se ke dni 3. 1. 2024 nacházely v nových prostorách, není účastníku řízení jasné, o jaká zjištění k tomuto dni se jedná, pokud Úřad provedl toho dne místní šetření v rozporu se zákonem, jak vyplývá z vyřízení stížnosti č. j. ÚOHS-16565/2024/440 ze dne 16. 5. 2024.
123. K tomuto uvádím, že daná prohlídka nových prostor sice byla shledána nezákonnou, avšak napadené rozhodnutí pracuje toliko se skutečností, že dne 3. 1. 2024 se čekárna a prodejní místo dopravce nacházely v nových prostorách. Skutečnost, že dopravce k danému datu již využívá nové prostory jako svoji čekárnu, plyne jednak z uzavřené smlouvy o podnájmu, z mnohých vyjádření dopravce, jakož i z vyjádření provozovatele, přičemž tato skutečnost nebyla v rámci správního řízení ani jedním z účastníků řízení rozporována. Nelze proto spatřovat procesní pochybení Úřadu v tom, že konstatuje přesunutí dopravce do nových prostor čekárny ke konkrétnímu datu, když jde o skutečnost bezrozpornou a plynoucí z řady písemných podkladů založených ve správním spise, které nevznikly v rámci prohlídky nových prostor čekárny, u nichž místopředseda Úřadu konstatoval nezákonnost. Z těchto důvodů nelze tuto námitku považovat za důvodnou.
124. V další rozkladové námitce provozovatel tvrdí, že Úřad neodůvodnil neprovedení některých důkazů navrhovaných provozovatelem jako např. zákres prvního podlaží žst. Brno hl. n. a fotografie navigační cedule za oknem pokladny či zaměření haly pražského Hlavního nádraží a dalších, což vedlo k uvedení nepřesných informací v odůvodnění napadeného rozhodnutí.
125. K této námitce uvádím, že z napadeného rozhodnutí plyne, že Úřad dostatečně zjistil prostorové uspořádání daného zařízení služeb a v ní obsažených provozních součástí, jakož i skutkový stav, přičemž z nálezu Ústavního soudu ze dne 23. 9. 2005, sp. zn. III. ÚS 359/05 plyne, že správní orgán není povinen provádět všechny účastníky navrhované důkazy, ale jen ty, které jsou potřebné ke zjištění stavu věci. Ústavní soud v této souvislosti judikoval, že: *„[n]eakceptování důkazního návrhu obviněného lze co do věcného obsahu odůvodnění založit toliko třemi důvody: Prvním je argument, dle něhož tvrzená skutečnost, k jejímuž ověření nebo vyvrácení je navrhován důkaz, nemá relevantní souvislost s předmětem řízení. Dalším je argument, dle kterého důkaz není s to ani ověřit ani vyvrátit tvrzenou skutečnost čili ve vazbě na toto tvrzení nedisponuje vypovídací potencií. Konečně třetím je pak nadbytečnost důkazu,*

tj. argument, dle něhož určité tvrzení, k jehož ověření nebo vyvrácení je důkaz navrhován, bylo již v dosavadním řízení bez důvodných pochybností (s praktickou jistotou) ověřeno nebo vyvráceno.“

126. Ze správního spisu pak plyne, že si Úřad od účastníků řízení a společnosti České dráhy vyžádal veškeré informace a podklady relevantní pro posouzení věci. Co se týká např. zákresu či informačních cedulí, lze uvést, že z odůvodnění napadeného rozhodnutí je zřejmé, že Úřad jasně popsal umístění původních i nových prostor ve vztahu k žel. st. Brno hl. n., z nichž vyplývá relevantní informace, že se nové prostory nacházejí na prvním nástupišti, přičemž toto umístění není viditelné z žádného vchodu do této železniční stanice, což lze brát jako zjevnou nevýhodu z hlediska vizuální prezentace či přístupu na ostatní nástupiště ze strany cestující veřejnosti. Umístění navigační cedule je v dané situaci spíše nutností pro alespoň základní orientaci veřejnosti tak, aby nové prostory dopravce vůbec našla než argumentem, že z hlediska vizuální prezentace je tato skutečnost zanedbatelná.
127. Jak již však bylo uvedeno výše v tomto rozhodnutí, tak pro posouzení nyní projednávaného případu není relevantní umístění čekáren a prodejních míst, neboť jednáním provozovatele došlo k nezákonnému zrušení dané provozní součásti zařízení služeb umístěné v původních prostorách, kterýžto stav byl na žádost dopravce dle § 23d odst. 4 ZoD Úřadem napraven. Z tohoto důvodu nejsou ani relevantní informace ohledně vzdáleností různých infrastrukturních bodů na jiných železničních stanicích v České republice. Provozovatelem navrhované důkazy jsou tak dle citovaného nálezu Ústavního soudu nadbytečné a Úřad nepochybil, pokud z nich v napadeném rozhodnutí nevycházel. Z tohoto důvodu považují tuto námitku za nedůvodnou.
128. Úřad dle provozovatele v napadeném rozhodnutí dále neuvedl podklady, z nichž vycházel při závěrech o tom, že nové umístění čekárny dopravce může ohrozit jeho zisk. Úřad rovněž neuvedl podklady, ze kterých vycházel při závěrech o tom, že umístění čekárny je podstatné pro rodiny s dětmi či ženy cestující v pozdních hodinách, když tato zavírá v 19:15 hod.
129. K tomuto konstatuji, že Úřad v bodě 131 napadeného rozhodnutí uvádí, že přesunem dopravce může, z hlediska jak umístění čekárny v nových prostorách, tak chybějící vizuální sebe prezentace v hlavních prostorách daného zařízení služeb, dojít k ovlivnění zisků dopravce. Je však namístě zopakovat, že ani tato okolnost není z hlediska posouzení daného případu relevantní, neboť, jak již bylo vícekrát uvedeno výše v tomto rozhodnutí, v rámci nyní projednávaného případu bylo posuzováno, zda má provozovatel povinnost zpřístupnit dopravcem požadovanou provozní součást zařízení služeb dopravci za podmínek stanovených v § 23d odst. 1 ZoD. Tato námitka je proto nedůvodná.
130. Dle provozovatele ve věci rozhodovaly osoby, u nichž nebyla zajištěna jejich nestrannost. Tato námitka není rovněž v tomto řízení o rozkladu relevantní, neboť o potenciální podjatosti úředních osob mohli účastníci řízení podat námitku dle § 14 odst. 3 správního řádu, což ostatně učinil provozovatel svým podáním ze dne 27. 3. 2024.²⁶ O námitce podjatosti pak bylo rozhodnuto usnesením Úřadu ze dne 17. 4. 2024, č. j. ÚOHS-15802/2024/450 tím způsobem, že u dané úřední osoby nebyla shledána podjatost, což bylo rovněž potvrzeno rozhodnutím předsedy Úřadu ze dne 25. 6. 2024, č. j. ÚOHS-24943/2024/164. Tato námitka tak již byla

²⁶ Viz dokument č. 42 správního spisu.

vypořádána a nelze ji proto uplatňovat i v tomto řízení o rozkladu bez toho, aby byly případně namítány nové, jiné důvody pro podjatost stejné úřední osoby, což se v tomto případě nestalo.

131. Provozovatel závěrem namítá, že dne 13. 8. 2024 obdržel dopis dopravce, v němž tento namítá, že je mu bráněno podat žádost o prostory původní čekárny, jež jsou předmětem napadeného rozhodnutí, jelikož tyto nejsou uvedeny v popisu zařízení služeb a že je mu bráněno v tom, aby si podal žádost o uvedené prostory v termínu. Pokud tedy dopravce uvádí, že nemůže podat žádost, pokud prostory nejsou uvedeny v popisu zařízení služeb, pak žádné jeho jednání předcházející podání návrhu na zahájení řízení, z něž vzešlo napadené rozhodnutí, nelze považovat za žádost o prostory čekárny, jelikož v té době v popisu zařízení služeb prostory určené v té době již k rekonstrukci, uvedeny nebyly. Dle § 556 odst. 2 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů, platí, že se při výkladu právního jednání přihlédne rovněž k tomu, jak strany následně daly najevo, jaký obsah a význam právnímu jednání přikládají. Je tedy otázka, z jakého důvodu považuje Úřad některé právní jednání dopravce za žádost, přičemž z odůvodnění napadeného rozhodnutí není zřejmé, jaké jednání dopravce či jeho právních zástupců mělo být žádostí a odkdy se tedy má počítat lhůta, v níž měl dopravce podat návrh Úřadu na zahájení řízení.
132. K této námitce úvodem opakuji, že daný závadný stav byl navozen jednáním provozovatele, který v rozporu se zákonem přestal danou provozní součást zařízení služeb provozovat v režimu dle § 23d ZoD. Pokud pak provozovatel uvádí, že tato nebyla k datu podání dopravcovy žádosti provozovatelem zveřejněna v jeho popisu zařízení služeb, jde tato okolnost k tíži provozovatele. Tato provozní součást zařízení zde (i vzhledem k neurčitému datu dokončení revitalizace původních prostor a tím pádem jejich možnému užívání) uvedena být měla, avšak např. s dovětkem, že jsou zde prováděny revitalizační práce. Lze totiž poukázat na provozovatelem zveřejněný popis zařízení služeb účinný ke dni 16. 8. 2024, kde jsou uvedeny jak nové, tak původní prostory, i když revitalizace původních prostor nebyla dle vyjádření provozovatele doposud dokončena.
133. Jak již bylo řečeno, tak dle čl. 15 odst. 1 nařízení 2017/2177, lze zrušit zařízení služeb pouze za podmínky, že toto nebylo využíváno dva po sobě jdoucí roky, kterážto podmínka v nyní projednávaném případě naplněna nebyla, a proto mělo být zařízení služeb i nadále zveřejněno v daném popisu. Na základě výše uvedeného pak tato skutečnost opravňovala dopravce podat žádost dle čl. 8 nařízení 2017/2177, neboť skutečnost, že daná provozní součást zařízení služeb měla být zveřejněna v popisu zařízení služeb, nemůže jít k jeho tíži. Uvedenou námitku tak považuji za nedůvodnou.

Námítky vztahující se k nicotnosti napadeného rozhodnutí

134. Závěrem se vyjádřím k obdržení podnětu provozovatele a zde obsaženým námitkám nicotnosti napadeného rozhodnutí.²⁷ Dle správního řádu a ustálené judikatury však správní orgány k důvodům nicotnosti rozhodnutí obecně přihlíží z moci úřední i bez návrhu.
135. Podnět provozovatele zahrnoval následující čtyři námitky, pro které provozovatel považoval napadené rozhodnutí za nicotné: 1) nedostatek věcné příslušnosti Úřadu, 2) faktická nesplnitelnost výroku rozhodnutí, 3) vnitřní rozpornost z důvodu nejednotného posouzení

²⁷ Viz body 25 a 26 tohoto rozhodnutí.

povahy čekárny v rámci zařízení služeb a 4) vnitřní rozpornost z důvodu nesprávně určeného předmětu řízení.

136. Provozovatel v námitce ad 1) namítá, že předmětné správní řízení mělo být zahájeno jako řízení sporné, a ne jako řízení o žádosti, a proto Úřad podle názoru provozovatele neměl řízení vůbec zahajovat. Pro rozhodování sporů v situaci, kdy je dopravce pouze subjektivně nespokojen s poskytovanými službami nebo je nespokojen s cenou služeb, není Úřad podle § 23d odst. 4 ZoD příslušný, kdy odkazuje na judikaturu Nejvyššího správního soudu.²⁸ Z důvodové zprávy k zákonu č. 319/2016 Sb., který novelizoval ZoD, vyplývá, že „*je založena pravomoc a působnost Úřadu pro ochranu podnikání v dopravě k rozhodování sporů v oblasti přístupu k zařízení služeb a poskytování služeb.*“ Z toho dle provozovatele plyne zřejmý úmysl zákonodárce pojmout řízení dle § 23d odst. 4 ZoD jako řízení sporné. Není tudíž zřejmé, proč Úřad tento záměr zákonodárce nyní přehlídí, když v minulosti byl naopak tento záměr naplňován a nikterak nerozporován správními ani soudními orgány. Z § 23d odst. 4 ZoD přitom nelze dovozovat, že by byl Úřad oprávněn „*narovnávat zcela*“ právní vztah mezi dopravcem a provozovatelem zařízení služeb (viz bod 145 napadeného rozhodnutí), proto Úřad podle provozovatele nebyl věcně příslušný k zahájení řízení ani k vydání meritorního rozhodnutí.
137. K námitce týkající se nedostatku věcné příslušnosti Úřadu vést řízení dle § 23d odst. 4 ZoD uvádím, že Úřad je dle dikce tohoto ustanovení nepochybně věcně příslušný (za předpokladu naplnění zde uvedených podmínek) na základě žádosti dopravce ve správním řízení (meritorním rozhodnutím) závazně určit, zda provozovatel odepřel přidělení kapacity zařízení služeb v rozporu se zákonem, a případně uložit provozovateli, aby ve smyslu uvedeného ustanovení tuto kapacitu přidělil. Cílem přidělování kapacity zařízení služeb je totiž stanovit nediskriminační pravidla v otázce přidělování a odnímání kapacity dráhy, přístupu k dráze či jejího užívání. Předmětem správního řízení tak nebylo posouzení spokojenosti dopravce s poskytovanými službami či cenové politiky provozovatele v rámci regulovaných cen, jak věcně nesprávně tvrdí provozovatel.
138. Výše v tomto rozhodnutí bylo jednoznačně popsáno, že provozovatel v rozporu s obecně závaznými právními předpisy přestal danou provozní součástí zařízení služeb v podobě čekárny umístěné v původních prostorách provozovat v režimu dle § 23d ZoD, přičemž výpovědi z těchto prostor podanou dopravci rovněž uvolnil její kapacitu na období nadcházející platnosti jízdního řádu. Z tohoto důvodu podal dopravce žádost o její přidělení, která byla provozovatelem posléze odepřena (viz výše). Na základě toho dopravce požádal ve smyslu § 23d odst. 4 ZoD Úřad, aby uložil provozovateli povinnost uzavřít s dopravcem smlouvu umožňující poskytnutí služby ve smyslu § 23d odst. 1 ZoD, v podobě zpřístupnění zařízení služeb, konkrétně původních prostor čekárny a prodejního místa v areálu budovy Brno hlavní nádraží, a to za zákonných a nediskriminačních podmínek.
139. Je proto zřejmé, že postup dle § 23d odst. 4 ZoD je odpovídající zákonnou možností obrany proti takovému jednání provozovatele, přičemž tento postup dopravce využil právě podáním žádosti k Úřadu, který je pak v souladu s uvedeným ustanovením ZoD jednoznačně oprávněn k vedení nyní vedeného správního řízení, kdy z daného ustanovení ani nelze vyčíst opak.

²⁸ Viz usnesení zvláštního senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 4. 2010, č. j. Konf 108/2009-11.

Z tohoto důvodu uzavírám, že Úřad je nepochybně příslušný vést správní řízení dle § 23d odst. 4 ZoD.

140. Co se týká námítky nepřislušnosti vést předmětné správní řízení jako řízení o žádosti dle § 44 správního řádu, lze uvést, že správní řízení dle § 23d odst. 4 ZoD byla v minulosti skutečně vedena jako řízení sporná dle § 141 správního řádu, přičemž tato praxe trvala za dobu existence bývalého ÚPDI.
141. Ze správního spisu pak vyplývá, že Úřad, i na základě aktuální rozhodovací činnosti druhostupňového orgánu Úřadu v rámci správních řízení vedených dle § 23d odst. 4 ZoD, dovodil, že tato řízení nejsou ani sporem z veřejnoprávních smluv a ani ZoD ve vztahu ke správnímu řádu neuvádí, že by se dané řízení mělo řídit dle § 141 správního řádu.
142. Úřad proto na základě dikce § 23d odst. 4 ZoD věty první, která zní (zvýraznění doplněno): **„Úřad na žádost toho, komu provozovatel zařízení služeb poskytnutí těchto služeb zcela nebo zčásti odepřel v rozporu s tímto zákonem, uloží provozovateli zařízení služeb uzavřít s žadatelem smlouvu umožňující tyto služby poskytnout alespoň v omezeném rozsahu nebo v jiném než požadovaném čase.“** dospěl k závěru, že vedení těchto řízení odpovídá povaze řízení dle § 44 správního řádu. Je tomu tak i z důvodu, že mezi účastníky řízení neexistuje spor jako takový, ale jedná se o autoritativní rozhodnutí Úřadu o uložení povinnosti jednomu z účastníků řízení na základě § 23d odst. 4 ZoD, byť iniciované na základě žádosti druhého účastníka řízení.
143. O této skutečnosti Úřad informoval provozovatele i dopravce v rámci svého *Vyrozumění o změně povahy správního řízení* ze dne 16. 5. 2024, č. j. ÚOHS-20007/2024/452 (dále též **„vyrozumění Úřadu“**).²⁹
144. S tímto postupem Úřadu se pak plně ztotožňuji, neboť § 141 správního řádu upravuje sporné řízení jako zvláštní typ řízení, který řeší buď spory z veřejnoprávních smluv nebo spory soukromoprávního charakteru, kdy je zjevné, že se v nyní projednávaném případě nejedná o spor z veřejnoprávní smlouvy, neboť provozovatel nevystupuje z pozice veřejnoprávního subjektu, ale jedná se o soukromoprávní osobu.
145. Je proto otázka, zda se jedná o určitou obdobu sporu soukromoprávního charakteru, či nikoliv. Jsem toho názoru, že povaha správního řízení dle § 23d odst. 4 ZoD, které se výslovně zahajuje na žádost daného dopravce, je koncipováno jako řízení o žádosti, kdy je Úřad oprávněn rozhodnout o uložení povinnosti poskytovateli zařízení služeb uzavřít s tímto dopravcem smlouvu o jejich užívání za zákonem stanovených podmínek.
146. Nelze totiž přehlédnout skutečnost, že samotný přístup k zařízení služeb dle čl. 8 nařízení 2017/2177 počíná podáním žádosti dopravce k provozovateli daného zařízení služeb či jeho provozní součásti. Přístup k dané službě je určitou regulovanou formou přístupu k infrastruktuře drážní dopravy, přičemž je její provozovatel ve svých možnostech poskytnout či neposkytnout přístup k zařízení služeb poměrně úzce svázán obecně závaznými právními předpisy (i např. co se týká ceny, za kterou se tato zařízení služeb poskytují). Jinými slovy je zde výrazně omezena smluvní volnost provozovatele ohledně poskytování těchto zařízení služeb, neboť na žádost daného dopravce, který splňuje vymezené podmínky (má přidělenou

²⁹ Viz dokument č. 51 správního spisu sp. zn. ŘVP003/23.

kapacitu na dráze), **musí** daný provozovatel požadované zařízení služeb dopravci poskytnout, rovněž za striktně daných podmínek.

147. Naopak případy, kdy provozovatel není povinen dané zařízení služeb či jeho provozní součást dopravci poskytnout, jsou stanoveny ve formě výjimek, které však upravují situace, kdy o přístup k danému zařízení služeb žádá např. více dopravců. Daná právní úprava pak směřuje k nastolení rovného přístupu ke všem dopravcům, a ne k možnosti odmítnutí poskytnutí daného zařízení služeb či jeho provozní součásti pouze z vůle daného provozovatele.
148. Je tedy zřejmé, že povaha správního řízení dle § 23d odst. 4 ZoD neodpovídá klasickému soukromoprávnímu sporu, neboť tomuto neodpovídá ani míra regulace, s jakou je poskytování zařízení služeb či jejich provozních součástí svázáno, kdy nelze hovořit o žádné volnosti smluvních stran uzavřít či neuzavřít smlouvu upravující užívání těchto zařízení. Úřad naopak vyhodnotí žádost podanou dopravcem dle § 23d odst. 4 ZoD a za splnění podmínek pro přidělení kapacity zařízení služeb uloží jejich provozovateli povinnost uzavřít s dopravcem smlouvu umožňující tyto služby užívat.
149. Vymezení daného typu řízení jako sporného pak neodpovídá ani charakteristice sporných řízení tak, jak jsou stanovena zvláštními zákony v případech, kdy tato řízení bezpochyby mají povahu dle § 141 správního řádu. Ostatně jak uvedl i provozovatel v nyní projednávaném případě, tak dle usnesení zvláštního senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 4. 2010, č. j. Konf 108/2009-11 *„výluky z rozhodovací pravomoci obecných soudů ve prospěch správních orgánů je třeba vykládat restriktivně“*, a proto pokud tak není stanoveno zákonem, nemůže se jednat o řízení sporné.
150. Jako příklad může sloužit Energetický regulační úřad, kdy je v § 17 odst. 7 písm. a) až e) zákona č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon) (dále též **„energetický zákon“**), výslovně uvedeno, že tento úřad rozhoduje o zde uvedených sporech. Rovněž lze poukázat na Český telekomunikační úřad, který dle § 108 odst. 1 písm. g) zákona č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o elektronických komunikacích) rozhoduje ve sporech, stanoví-li tak tento zákon. Ustanovení § 23d odst. 4 ZoD je proto s výše uvedeným v přímém kontrastu, neboť je dané řízení zahajováno výslovně na žádost, přičemž dle § 141 odst. 2 správního řádu je sporné řízení zahajováno na návrh.³⁰
151. Je proto zřejmé, že předmětné správní řízení mělo být již od počátku vedeno jako řízení o žádosti dle § 44 správního řádu. Tato skutečnost byla sdělena účastníkům řízení právě vyrozuměním Úřadu, čímž byl tento procesní nedostatek napraven ještě během vedení prvostupňového řízení. Jak totiž korektně uvedl Úřad v daném vyrozumění Úřadu, tak *„[a]čkoliv jde o vadu řízení, nemělo konstatování o sporné povaze tohoto správního řízení na jeho výsledek praktický vliv. V průběhu správního řízení totiž byla jak navrhovatelka a provozovatelka, ale i UPDI procesně aktivní a došlo k řádnému a dostatečnému dokazování ve věci, kdy byl zjištěn stav věci, o němž neexistují důvodné pochybnosti. Kvalifikace tohoto řízení jako sporného či naopak „nesporného“ rovněž neměla vliv na jeho právní posouzení,*

³⁰ Srov. např. § 17 odst. 7 písm. e) bod 1. energetického zákona (zvýraznění doplněno): *„na návrh spotřebitele odebírajícího elektřinu, plyn nebo tepelnou energii pro spotřebu v domácnosti nebo zákazníka, který je fyzickou osobou podnikající, rozhoduje spory mezi zákazníkem a držitelem licence o splnění povinností ze smluv, jejichž předmětem je dodávka nebo distribuce elektřiny, plynu nebo tepelné energie.“*

neboť UPDI na věc aplikoval právní předpisy, které by byly aplikovány jak v případě řízení sporného, tak v řízení o žádosti.“

152. Na rozdíl od sporného řízení (viz § 141 odst. 4 věta první správního řádu) důkazní břemeno neleží v řízení o žádosti podle § 44 správního řádu primárně na účastnících řízení. Ačkoli bylo k předmětnému řízení ze strany Úřadu po jistou dobu přístupováno, jako by bylo vedeno řízení sporné podle § 141 správního řádu, stále je třeba mít na paměti, že odstavec 4 věta druhá tohoto ustanovení uvádí, že „*Pokud navržené důkazy nepostačují ke zjištění stavu věci, může správní orgán provést i důkazy jiné*“. Úřad v předmětném řízení usoudil, že důkazy doložené účastníky řízení nepostačují ke zjištění stavu věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti,³¹ a proto v rámci svých zákonných oprávnění aktivně využíval možnosti provést důkazy jiné. Úřad tedy v předmětném řízení postupoval fakticky tak, že počáteční nesprávné chápání povahy řízení nebylo účastníkům řízení na újmu.
153. Lze rovněž konstatovat, že změna této správní praxe Úřadu byla odůvodněna racionálními důvody a bude takto aplikována Úřadem *pro futuro* u všech správních řízení vedených Úřadem dle § 23d odst. 4 ZoD, přičemž tato změna neměla vliv na napadené rozhodnutí ani na řádné uplatnění práv účastníků řízení.
154. Provozovatel dále v rámci svého podnětu v námitce ad 2) uvádí, že v důsledku pochybení orgánu prvního stupně ve zjištění skutkového stavu je napadené rozhodnutí fakticky neuskutečnitelné, jelikož dopravce nebude moci kvůli rekonstrukci tyto prostory využít v rámci jízdního řádu 2024/2025. Tato námitka však byla obsažena již v rozkladu podaném provozovatelem a jako takovou jsem ji vypořádal již v bodech 97 a násl. tohoto rozhodnutí, kdy jsem ji i na základě recentní judikatury Krajského soudu v Brně shledal jako nedůvodnou.
155. Provozovatel závěrem ve svém podnětu uvádí dva důvody vnitřní rozpornosti napadeného rozhodnutí, přičemž prvním je údajné nejednotné posouzení otázky, zda je čekárna provozní součástí zařízení služeb dle § 3 odst. 1 vyhlášky 76/2017 nebo zda zařízením služeb je železniční stanice, a nikoliv čekárna, dle přílohy č. II bodu II. písm. a) směrnice č. 2012/34 a dle rozhodnutí předsedy ÚPDI ze dne 18. 7. 2019, č. j. UPDI-1999/19/KP. Mám za to, že právní úvaha Úřadu uvedená v bodech 4, 7, 10 a 109 až 137 napadeného rozhodnutí založená na vyhlášce 76/2017 je korektně vyargumentovaná a ohledně způsobu vymezení zařízení služeb a provozní součásti zařízení služeb se odkazují mj. výše na body 45 a násl. tohoto rozhodnutí, kde je tato námitka již vypořádána.
156. Provozovatel uvádí jako druhý důvod vnitřní rozpornosti nesprávně určený předmět řízení, protože orgán I. stupně neměl za splněnou podmínku řízení, tedy že dopravce podal „*žádost*“ o přidělení kapacity zařízení služeb do datové schránky, nikoli způsobem stanoveným v popisu zařízení služeb provozovatele. Když poté spolu provozovatel a dopravce jednali v listopadu a prosinci roku 2023, je nepochybné, že žádost nemohla být odmítnuta v době podání návrhu dne 4. 8. 2023. Pokud by byla odmítnuta, nemohlo by na jejím základě být ani následně jednáno. Zároveň, pokud orgán I. stupně uvádí, že byla mezi stranami na základě uvedené žádosti uzavřena smlouva o podnájmu na původní prostory za komerční nájemné, tak tím *de facto* činí předmětem řízení pouze cenu, tato ovšem nemůže být (sama o sobě) předmětem řízení dle § 23d odst. 4 ZoD (viz výše).

³¹ Viz také § 3 správního řádu.

157. Tato námitka je však rovněž obsahově totožná s námitkou již uplatněnou provozovatelem v jím podaném rozkladu, přičemž tato námitka byla vypořádána již v bodě 61 a násl. tohoto rozhodnutí, a proto na ni rovněž odkazují. Pro úplnost ještě uvádím, že správní orgán druhého stupně musí *ex officio* posoudit, zda napadené rozhodnutí není vnitřně rozporné. Podle nálezu Ústavního soudu ze dne 4. 9. 2024, sp. zn. IV. ÚS 92/24, tento soud v jiné věci označoval „*vnitřně rozpornými právně klíčové závěry soudů*“, například s dvojznačným nebo navzájem si odporujícím výrokem rozhodnutí. V napadeném rozhodnutí jsou však klíčové závěry a výroky rozhodnutí jasně formulované, srozumitelné a vnitřně soudržné.
158. Lze proto uzavřít, že námitky obsažené v podnětu provozovatele směřující k údajným vadám napadeného rozhodnutí způsobující jeho nicotnost jsem shledal jako nedůvodné, neboť Úřad nevykročil z rámce své věcné působnosti, napadené rozhodnutí není fakticky nevykonatelné a ani netrpí vnitřní rozporností. Napadené rozhodnutí proto není z těchto důvodů nezákonné a tím méně pak může být nicotné. V této souvislosti judikatura Ústavního soudu zdůrazňuje, že nicotným je pouze správní akt trpící vadami takové intenzity, že již vůbec nelze o správním aktu hovořit.³² Institut nicotnosti rozhodnutí správního orgánu je pak upraven v § 77 správního řádu; judikatura Nejvyššího správního soudu pak vymezila, že uvedenou vadou může být např. neexistence právního podkladu pro rozhodnutí, absolutní nedostatek pravomoci, nejtěžší vady příslušnosti (absolutní nedostatek věcné příslušnosti), či neurčitost, nesmyslnost a vnitřní rozpornost.³³ Tyto vady v nynější věci nepochybně dány nebyly.

VI. Závěr

159. Na základě výše uvedených skutečností shrnuji své závěry. Ze skutkového stavu zjištěného Úřadem je zřejmé, že provozovatelovo jednání, tedy vyjmutí původních prostor z popisu zařízení služeb a jejich následné nabídnutí dopravci za nájemné neodpovídající ceně stanovené cenovými předpisy dle § 23d odst. 1 ZoD, bylo učiněno v rozporu s čl. 15 nařízení 2017/2177.
160. Dopravce byl proto oprávněn podat žádost k provozovateli ohledně užívání původních prostor i na období zahrnující rok 2024, což ostatně učinil svým přípisem ze dne 30. 6. 2023, kterou provozovatel odmítl. Tato skutečnost pak opravňovala dopravce k podání žádosti Úřadu dle § 23d odst. 4 ZoD.
161. Z tohoto důvodu nelze přisvědčit námitkám provozovatele týkajícím se nesprávného postupu dopravce stran jeho žádostí vůči provozovateli a Úřadu. V této souvislosti rovněž nelze přisvědčit provozovateli v jeho tvrzení, že je napadené rozhodnutí nezákonné z důvodu, že Úřad dostatečně nesprávně vyhodnotil a řádně nezdůvodnil popsané znevýhodnění dopravce jeho přesunem do nových prostor. Úřad dle mého názoru dostatečně popsal, v čem spatřuje dané znevýhodnění, avšak tyto závěry nejsou pro nyní projednávaný případ relevantní, neboť jeho meritum spočívá v posouzení, zda má mít dopravce nárok na provozní součást zařízení

³² Srov. např. nálezu Ústavního soudu ze dne 15. 11. 2010, sp. zn. IV. ÚS 1463/09.

³³ Viz rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 5. 2008, č. j. 8 Afs 78/2006 - 74, č. 1629/2008 Sb. Nejvyššího správního soudu nebo usnesení téhož senátu ze dne 12. 3. 2013, č. j. 7 As 100/2010 - 65, č. 2837/2013 Sb. Nejvyššího správního soudu.

služeb v podobě čekárny a prodejních míst umístěných v původních prostorách za regulované nájemné.

162. Na základě judikatury správních soudů bylo rovněž postaveno najisto, že čekárnu na vlakovém nádraží lze považovat za provozní součást zařízení služeb ve smyslu § 2 odst. 9 ZoD, přičemž doplňkové služby zde poskytované dopravcem v posuzované věci odpovídají jejímu účelu. Ze správního spisu a napadeného rozhodnutí rovněž vyplývá, že Úřad správně zjistil skutkový stav nyní projednávaného případu, kdy jsou provozovatelem navrhované důkazy z tohoto hlediska nadbytečné.
163. Z podnětu provozovatele ani z mé úřední činnosti rovněž nebyla zjištěna žádná indicie odůvodňující zahájení řízení o prohlášení nicotnosti napadeného rozhodnutí. Posuzované řízení bylo zahájeno a napadené rozhodnutí bylo vydáno v rámci věcné příslušnosti Úřadu. Napadené rozhodnutí zároveň mělo jasně formulované klíčové závěry a rozhodně nebylo vnitřně rozporným. Úřad také jasně a konzistentně uvedl, jak posoudil zařízení služeb a provozní součásti zařízení služeb. Výrok I. napadeného rozhodnutí byl pak fakticky uskutečnitelný.
164. Lze proto konstatovat, že napadené rozhodnutí je řádně odůvodněno, výrok I. koresponduje s povinnostmi provozovatele stanovenou § 23d odst. 1 ZoD, a proto je namíste napadené rozhodnutí v této části potvrdit a podaný rozklad zamítnout.

POUČENÍ

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

otisk úředního razítka

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

Obdrží

JUDr. Jiří Lojda, LL.M. EUR., Ph.D., advokát,
se sídlem Nemocniční 8
190 00 Praha 1
(právní zástupce společnosti Brno new station development a.s.)

společnost RegioJet a.s.
náměstí Svobody 86/17
Brno-město, 602 00 Brno

Vypraveno dne

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