



ROZHODNUTÍ

Úřad pro přístup k dopravní infrastruktuře jako orgán příslušný podle § 54 odst. 1 a § 34d odst. 2 zákona č. 266/1994 Sb., o dráhách, rozhodl v řízení, jehož účastníky jsou subjekty zapojené do testu hospodářské vyváženosti:

- 1) **Leo Express s.r.o.**, IČO 06661572, se sídlem Řehořova 908/4, 130 00 Praha 3, jako oznamovatelka plánované nové služby v mezinárodní železniční dopravě,
- 2) **Ministerstvo dopravy**, IČO 66003008, se sídlem nábřeží Ludvíka Svobody 1222/12, 110 00 Praha 1, jako žadatel o provedení testu hospodářské vyváženosti nové služby,
- 3) **České dráhy, a.s.**, IČO 70994226, se sídlem nábřeží Ludvíka Svobody 1222/12, 110 00 Praha 1, jako železniční podnik, který plní smlouvu o veřejných službách na trase plánované nové služby, a
- 4) **Správa železniční dopravní cesty, státní organizace**, IČO 70994234, se sídlem Dlážděná 1003/7, 110 00 Praha 1, jako provozovatelka infrastruktury na území pokrytém navrhovanými novými službami v mezinárodní osobní dopravě,

takto:

Žádost Ministerstva dopravy o provedení testu hospodářské vyváženosti ze dne 29. 4. 2019, č. j. UPDI-1245/19/RL, podaná ve věci navrhované nové služby Leo Express s.r.o. v mezinárodní osobní železniční dopravě plánované na trase Praha – Bratislava bez smlouvy o veřejných službách v přepravě cestujících, specifikované v oznámení ze dne 4. 4. 2019, č. j. UPDI-1035/19/RL, se zamítá.

Odůvodnění:

I. Oznámení

Úřad pro přístup k dopravní infrastruktuře (dále jen „Úřad“) obdržel dne 5. 4. 2019 oznámení Leo Express s.r.o. o plánované nové službě v mezinárodní osobní železniční dopravě ze dne 4. 4. 2019, č. j. UPDI-1035/19/RL, jejímž hlavním účelem je přeprava cestujících mezi stanicemi umístěnými v různých členských státech, konkrétně mezi stanicemi Praha hl. n. a Bratislava hl. st., s plánovaným začátkem provozu 15. 12. 2019.

V oznámení byly uvedeny tyto údaje: výchozí stanice Praha hl. n., cílová stanice Bratislava hl. st., zastávky na území České republiky Praha hl. n., Praha-Libeň, Kolín, Pardubice hl. n., Zábřeh na Moravě, Olomouc hl. n., Přerov, Hulín, Otrokovice, Staré Město u Uherského Hradiště, Hodonín,

Břeclav a na území Slovenska Kúty, Malacky, Bratislava hl. st. K oznámení byl přiložen navrhovaný jízdní řád s četností spojů 6x denně v každém směru. V oznámení byly uvedeny odjezdy ze stanice Praha hl. n. v 7:09, 9:09, 11:09, 13:09, 15:09, 19:09, a odjezdy ze stanice Bratislava hl. st. v 6:01, 8:01, 10:01, 14:01, 16:01, 18:01. Oznámení obsahovalo také informaci o kapacitě spojů s hodnotou 310 cestujících u všech spojů v obou směrech (dále jen „nová služba“).

Podle čl. 3 odst. 4 prováděcího nařízení Komise (EU) č. 869/2014 ze dne 11. srpna 2014 o nových službách v osobní železniční dopravě (dále jen „nařízení“), bylo oznámení zveřejněno dne 8. 4. 2019 na úřední desce Úřadu.

II. Žádost o test hospodářské vyváženosti

Dne 29. 4. 2019 byla Úřadu doručena žádost Ministerstva dopravy (dále jen „ministerstvo“) ze dne 29. 4. 2019, č. j. 17/2019-190-STKO/1, o provedení testu hospodářské vyváženosti smluv o veřejných službách v souvislosti s oznámením Leo Express s.r.o. (dále jen „žádost“).

K žádosti byly doloženy tyto podklady – shrnutí důvodů ohrožení stávajících služeb v závazku veřejné služby novou službou, *Plán dopravní obsluhy území vlaky celostátní dopravy, zásady objednávky dálkové dopravy pro období 2017 – 2021, Smlouva o veřejných službách v přepravě cestujících veřejnou drážní osobní dopravou k zajištění dopravní obslužnosti vlaky celostátní dopravy na lince R13 Brno – Břeclav – Olomouc, anonymizovaná Smlouva o veřejných službách v přepravě cestujících veřejnou drážní osobní dopravou k zajištění dopravní obslužnosti vlaky celostátní dopravy na linkách Ex2 Praha – Olomouc – (Slovensko) a R18 Praha – Olomouc – Luhačovice a tabulka Nejvýznamnější přepravní vztahy, souhrn přepravených osob a ekonomický dopad.*

Podle čl. 10 písm. a) nařízení je subjektem oprávněným požádat o provedení testu hospodářské vyváženosti v případě, že se členský stát, kterého se týká navrhovaná nová služba v mezinárodní železniční dopravě, rozhodl omezit právo na přístup k železniční infrastruktuře v mezinárodní osobní železniční dopravě mezi výchozí a cílovou stanicí, na něž se vztahuje jedna nebo více smluv o veřejných službách, příslušný orgán, který uzavřel smlouvy o veřejných službách vztahující se na místo odjezdu a místo určení, kterých se navrhovaná nová služba týká. Tímto orgánem je v případě nové služby ministerstvo.

Podle čl. 4 odst. 1 věty první nařízení žádosti subjektů uvedených v čl. 5 nebo 10 nařízení o provedení testu hlavního účelu nebo testu hospodářské vyváženosti musí být podány do čtyř týdnů od zveřejnění oznámení žadatele na internetové stránce regulačního subjektu. Jelikož nařízení neobsahuje pravidla pro počítání času, použije se § 40 odst. 1 písm. b) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, podle něhož lhůty určené podle týdnů končí uplynutím toho dne, který se svým označením shoduje se dnem, kdy došlo ke skutečnosti určující počátek lhůty; není-li v měsíci takový den, končí lhůta posledním dnem měsíce. S ohledem na datum zveřejnění oznámení 8. 4. 2019 připadl poslední den čtyřtýdenní lhůty na 6. 5. 2019. Žádost o provedení testu hospodářské vyváženosti byla podána dne 29. 4. 2019, jedná se tedy o včasné podání.

III. Právní úprava

Podle § 34d odst. 2 zákona č. 266/1994 Sb., o dráhách, Úřad postupem podle přímo použitelného předpisu Evropské unie upravujícího nové služby v osobní železniční dopravě rozhodne, zda může být osobní drážní dopravou překračující státní hranici České republiky a provozovanou bez smlouvy o veřejných službách v přepravě cestujících ohrožena hospodářská vyváženost osobní drážní dopravy provozované na základě smlouvy o veřejných službách. Přímo použitelným předpisem Evropské unie je nařízení.

Podle čl. 11 odst. 1 nařízení subjekt podávající žádost uvede tyto informace:

- a) název, adresa, právnická osoba, případně registrační číslo subjektu podávajícího žádost;
- b) kontaktní údaje osoby odpovědné za zodpovězení dotazů;
- c) vysvětlení zájmu subjektu podávajícího žádost na rozhodnutí o testu hospodářské vyváženosti;
- d) důkaz, že nová služba ohrozí hospodářskou vyváženost;
- e) informace a dokumentace dokládající vysvětlení uvedené v písmech c) a d).

Podle čl. 11 odst. 2 písm. a) až d) nařízení regulační subjekt může od subjektů zapojených do testu požadovat mimo jiné tyto informace:

- a) Od příslušného orgánu:
 - i) kopii smlouvy o veřejných službách;
 - ii) vnitrostátní pravidla pro udělování a změnu smluv o veřejných službách;
 - iii) příslušné trasy a odhady příjmů, včetně metodiky tvorby odhadů;
- b) Od železničního podniku, který plní smlouvu smlouvy o veřejných službách:
 - i) kopii smlouvy o veřejných službách;
 - ii) obchodní plán tohoto podniku;
 - iii) informace o příjmech tohoto podniku;
 - iv) informace o jízdách rádech služeb, včetně časů odjezdů, zastávek, časů příjezdů a přípoju;
 - v) odhadovanou pružnost služeb (např. cenovou pružnost, pružnost, pokud jde o kvalitativní charakteristiky služeb) a plány pro konkurenční reakce na novou službu, jakož i možné úspory nákladů díky nové službě.
- c) Od žadatele:
 - i) obchodní plán;
 - ii) odhad příjmů a tras ve vnitrostátní osobní dopravě, včetně metodiky tvorby odhadů;
 - iii) obchodní strategii;
 - iv) systémy prodeje přepravních dokladů;
 - v) specifikaci kolejových vozidel (např. využití kapacity, počet sedadel, konfiguraci vozů);
 - vi) marketingovou strategii;
 - vii) odhadovanou pružnost služeb (např. cenovou pružnost, pružnost, pokud jde o kvalitativní charakteristiky služeb).

Na základě těchto skutečností vyzval Úřad jednotlivé účastníky řízení k doplnění informací.

IV. Leo Express s.r.o.

Úřad si podle čl. 11 odst. 2 písm. c) nařízení vyžádal od Leo Express s.r.o. výzvou ze dne 5. 6. 2019, č. j. UPDI-1526/19/UM, tyto podklady – obchodní plán; odhad příjmů a tras ve vnitrostátní osobní dopravě (včetně metodiky tvorby odhadů); obchodní strategii; systémy prodeje přepravních dokladů; specifikaci kolejových vozidel (např. využití kapacity, počet sedadel, konfiguraci vozů); marketingovou strategii; a odhadovanou pružnost služeb (např. cenovou pružnost, pružnost, pokud jde o kvalitativní charakteristiky služeb).

Podle zjištění Úřadu jedna z oznámených nových linek Leo Express s.r.o., označená LE1383, s plánovaným odjezdem ze stanice Praha hl. n. v 9:09 a plánovaným příjezdem do stanice Staré Město u Uherského Hradiště v 12:05, byla provozována už v době doručení oznámení Úřadu pod označením LE1353, s odjezdem ze stanice Praha hl. n. v 9:09 a příjezdem do stanice Staré Město u Uherského Hradiště v 12:02. Vzhledem k této nesrovnalosti byl součástí výzvy i požadavek na doložení, zda jde o novou službu, popř. o rozšíření stávající služby v nové časové poloze.

Odpověď Leo Express s.r.o. ze dne 12. 6. 2019, č. j. UPDI-1631/19/RL, obsahovala většinu vyžádaných informací ve formě souhrnu obchodního plánu. Odpověď neobsahovala vysvětlení nesrovnalosti, týkající se sporné linky LE1383, proto Úřad znovu zaslal na základě § 50 odst. 2 správního řádu Leo Express s.r.o. opakovanou výzvu ze dne 3. 7. 2019, č. j. 1802/19/UM.

Úřad obdržel odpověď ze dne 3. 9. 2019, č. j. UPDI-2483/19/RL, ve které Leo Express s.r.o. uvedla, že všechny spoje v oznámení jsou novými službami, a nesrovnalost sporné linky LE1383 by v případě realizace byla řešena posunutím spoje LE1353 do nové časové polohy, přičemž tento posun linky LE1353 není novou službou a proto nebyla oznámena.

V. České dráhy, a.s.

Úřad si podle čl. 11 odst. 2 písm. b) nařízení vyžádal od společnosti České dráhy, a.s. (dále jen „České dráhy“), výzvou ze dne 6. 6. 2019, č. j. UPDI-1523/19/UM, tyto podklady – kopie smlouvy o veřejných službách linek, vč. dodatku a příloh, účinných ke dni odeslání výzvy, k ohrožení jejichž vyváženosti by mohlo novou službou dojít; obchodní plán podniku; informace o příjmech podniku za roky 2017 a 2018; informace o jízdních řádech služeb, včetně časů odjezdů, zastávek, časů příjezdů a přípojů (tyto informace byly vyžádány od všech spojů, provozovaných na základě smluv, k ohrožení jejichž vyváženosti by mohlo novou službou dojít); odhadovanou pružnost služeb (např. cenovou pružnost, pružnost, pokud jde o kvalitativní charakteristiky služeb), plány pro konkurenční reakce na novou službu, jakož i možné úspory nákladů díky nové službě; a důkazy, že nová služba ohrožuje hospodářskou vyváženost smluv, zpracované zvláště po jednotlivých smlouvách, včetně informací a dokumentace dokládající vysvětlení těchto důkazů.

V odpovědi na tuto výzvu ze dne 13. 6. 2019, č. j. 882/2019-O16, České dráhy nedodaly žádný z požadovaných podkladů a sdělily své stanovisko, že podle čl. 11 odst. 1 písm. d) nařízení má

předkládat důkazy o ohrožení hospodářské vyváženosti smluv novou službou subjekt podávající žádost.

České dráhy dále uvedly, že požadavek Úřadu na doložení požadovaných informací odporuje § 6 odst. 2 správního řádu, jsou-li subjekty podle čl. 11 odst. 2 nařízení vyzývány k předložení tam uvedených informací bez toho, aby Úřad nejprve provedl analýzu důvodnosti žádosti podle čl. 12 odst. 4 nařízení. K tomu podle stanoviska Českých drah nedošlo a České dráhy tedy žádají Úřad, aby tuto analýzu provedl před tím, než bude od Českých drah požadovat další informace.

Jelikož tato odpověď Českých drah neobsahovala žádnou z vyžádaných informací, Úřad si podle čl. 11 odst. 2 písm. b) nařízení vyžádal od Českých drah opakovanou výzvou ze dne 3. 7. 2019, č. j. 1801/19/UM, tyto podklady – kopie smlouvy o veřejných službách (vč. dodatků a příloh účinných k dnešnímu dni, k ohrožení jejichž vyváženosti by mohlo novou službou dojít); obchodní plán podniku; informace o příjmech podniku za roky 2017 a 2018; informace o jízdních rádech služeb, včetně časů odjezdů, zastávek, časů příjezdů a přípojů (tyto informace požadujeme od všech spojů, provozovaných na základě smluv, k ohrožení jejichž vyváženosti by mohlo novou službou dojít); odhadovanou pružnost služeb (např. cenovou pružnost, pružnost, pokud jde o kvalitativní charakteristiky služeb) a plány pro konkurenční reakce na novou službu, jakož i možné úspory nákladů díky nové službě.

K argumentaci Českých drah správním řádem Úřad uvedl, že podle čl. 288 věty druhé Smlouvy o fungování Evropské unie má nařízení obecnou působnost. Je závazné v celém rozsahu a přímo použitelné ve všech členských státech. Vzhledem k této skutečnosti a s ohledem na čl. 11 odst. 2 písm. b) nařízení se ustanovení správního řádu použijí subsidiárně a proto námitka Českých drah není důvodná.

V odpovědi ze dne 10. 7. 2019, č. j. 1043/2019-O16, zopakovaly České dráhy své stanovisko, že důkazy dokládající ohrožení hospodářskou vyváženost smluv novou službou, zpracované zvlášť po jednotlivých smlouvách, včetně informací a dokumentace dokládající vysvětlení těchto důkazů předkládá subjekt podávající žádost, tzn. v tomto případě ministerstvo.

V odpovědi dále stojí, že kopie smluv o veřejných službách byly Úřadu zaslány ministerstvem při podání žádosti. Obchodní plán podniku, konkrétně obchodní plán na provozování linek ohrožených novou službou, je podle Českých drah obsažen v uvedených smlouvách o veřejných službách, v přílohách označených „*Výchozí finanční model*“.

Informace o příjmech Českých drah za roky 2017 a 2018 byly podle Českých drah obsaženy ve výročních zprávách dostupných na webových stránkách Českých drah. **K požadovaným informacím k odhadované pružnosti služeb a plány pro konkurenční reakce na novou službu České dráhy uvedly, že nemají žádné podklady.**

V příloze odpovědi byla dále doložena část návrhu jízdního řádu 2019/20 pro linky R13, Ex2 a R18, vydaného Správou železniční dopravní cesty, státní organizací (dále jen „SŽDC“), v němž byly

barevně vyznačeny spoje oznámené nové služby a novou službou ohrožené linky *R13 Brno – Břeclav – Olomouc, Ex2 Praha – Olomouc – (Slovensko) a R18 Praha – Olomouc – Luhačovice*.

České dráhy v odpovědi informovaly o obchodně citlivém charakteru informací ve finančních modelech a požádaly Úřad o označení těchto informací jako obchodní tajemství. Na základě tohoto požadavku vyzval Úřad ministerstvo výzvou ze dne 31. 7. 2019, č. j. UPDI-2149/19/UM, k doložení, které z dodaných podkladů jsou obchodně citlivými informacemi. **Úřad od ministerstva neobdržel na tuto výzvu odpověď.**

S ohledem na povinnosti Úřadu vztahující se k obchodně citlivým údajům Úřad dodává, že připravuje úpravu metodiky pro provádění testu hospodářské vyváženosti. Konkrétně se jedná o na stránkách Úřadu dostupné dokumenty *Metodika pro posuzování hlavního účelu mezinárodní osobní dopravy a hospodářské vyváženosti smlouvy o veřejných službách pro služby zahájené před jízdním řádem 2020/2021* a *Metodika pro provádění testu hospodářské vyváženosti smlouvy o veřejných službách pro služby od jízdního řádu 2020/2021*, které budou nově upravovat otázky týkající se uvádění a označování obchodně citlivých informací v žádostech, resp. dalších podáních, subjektů zapojených do testu.

Z výše uvedeného vyplývá, že České dráhy, tedy železniční podnik, který plní smlouvu o veřejných službách, jež byla udělena ministerstvem, nedodaly Úřadu významnou část informací nutných pro provedení testu hospodářské vyváženosti, vyžádaných na základě čl. 11 odst. 2 písm. b) nařízení.

VI. Ministerstvo dopravy

Ministerstvo v žádosti uvedlo obecně důvody ohrožení stávajících služeb v závazku veřejné služby na linkách R13, Ex2 a R18 novou službou, a podklady, jejichž seznam je uveden v části II. tohoto rozhodnutí.

Jelikož Úřad v souladu s čl. 12 odst. 2 nařízení dospěl k názoru, že ministerstvo nepředložilo spolu s žádostí úplné informace, vyžádal si podle čl. 11 odst. 1 a odst. 2 písm. a) nařízení od ministerstva výzvou ze dne 3. 7. 2019, č. j. UPDI-1525/19/UM, tyto podklady – další důkazy, že nová služba ohrozí hospodářskou vyváženost (nad rámec již označených důkazů v žádostech o provedení testů ekonomické vyváženosti), zpracované zvlášť po jednotlivých smlouvách, včetně informací a dokumentace dokládající vysvětlení těchto důkazů; vnitrostátní pravidla pro udělování a změnu smluv o veřejných službách; příslušné trasy a odhady příjmů, včetně metodiky tvorby odhadů; obchodní plán Českých drah; a informace o příjmech Českých drah za roky 2017 a 2018.

Jelikož **Úřad neobdržel od ministerstva na tuto výzvu ve stanovené lhůtě odpověď**, vyžádal si tyto podklady podle čl. 11 odst. 2 písm. a) nařízení **znovu** opakovanou výzvou ze dne 12. 7. 2019, č. j. UPDI-1926/19/UM.

Úřad obdržel dne 16. 7. 2019 pouze odpověď na první výzvu ze dne 15. 7. 2019, č. j. 17/2019-190-STKO/7 a 17/2019-190-STKO/10. K odpovědi byla znovu přiložena smlouva o linkách Ex2/R18,

kteřá již byla přiložena k žádosti, nyní v neanonymizované podobě, doplněná o příslib bankovní záruky. Dále část návrhu jízdního řádu 2019/20 pro linky R13, Ex2 a R18, totožná s návrhem z odpovědi Českých drah ze dne 10. 7. 2019, a dokument *Metodika postupu pro stanovení maximální výše kompenzace v návaznosti na vyhlášku č. 296/2010 Sb.*

Vyžádané informace o obchodním plánu Českých drah a jejich příjmech za roky 2017 a 2018 ministerstvo nedodalo a absenci těchto informací nijak nezdůvodnilo.

Vzhledem k tomu, jaké informace byly požadovány v obou výzvách, byla tato odpověď ministerstva, jako žadatele o provedení testu hospodářské vyváženosti, nedostatečná. **Z výše uvedeného vyplývá, že ministerstvo přes opakované výzvy neposkytlo Úřadu dostatečnou součinnost.**

VII. Shrnutí dostupných podkladů

Leo Express s.r.o., oznamovatelka plánované nové služby v mezinárodní železniční dopravě, dodala Úřadu oznámení na standardním formuláři s informacemi o nové službě v souladu s čl. 3 odst. 2 nařízení, vč. navrhovaného jízdního řádu plánovaných služeb. Tyto informace následně Leo Express s.r.o. doplnila na základě výzvy Úřadu o údaje podle čl. 11 odst. 2 písm. c) nařízení – konkrétně se jednalo o obchodní plán, odhad příjmů a tras ve vnitrostátní osobní dopravě (včetně metodiky tvorby odhadů), obchodní strategii, systémy prodeje přepravních dokladů, specifikaci kolejových vozidel a marketingovou strategii a odhadovanou pružnost služeb.

České dráhy, železniční podnik, který plní smlouvu o veřejných službách na trase plánované nové služby, na opakovanou výzvu Úřadu podle čl. 11 odst. 2 písm. b) nařízení dodaly pouze část návrhu jízdního řádu 2019/20 pro linky R13, Ex2 a R18 vydaného SŽDC, v němž byly barevně vyznačeny spoje oznámené nové služby a novou službou ohrožené linky R13 Brno – Břeclav – Olomouc, Ex2 Praha – Olomouc – (Slovensko) a R18 Praha – Olomouc – Luhačovice. Dále České dráhy odkázaly Úřad na smlouvy dodané ministerstvem k žádosti a na výroční zprávy Českých drah, a uvedly, že **k odhadované pružnosti služeb podle čl. 11 odst. 2 písm. b) bodu v) nařízení žádné podklady nemají.** Úřad tedy České dráhy k jejich dodání znovu nevyzýval.

Každý dopravce má v souladu s § 35 odst. 1 písm. i) zákona o dráhách přijmout plán obchodní činnosti obsahující alespoň údaje o zamýšleném rozsahu činnosti a způsobu jejího finančního zajištění. Každý dopravce tedy má mít jasně definovaná pravidla svého chování a jednání, která opakovaně používá. Dopravce díky takovým pravidlům ví přesně, co má a může dělat. Tato pravidla jsou právě obchodní plán.

Podle § 16 písm. b) zákona č. 77/2002 Sb., o akciové společnosti České dráhy, státní organizaci Správa železniční dopravní cesty a o změně zákona č. 266/1994 Sb., o dráhách, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon 77/2002“) disponují České dráhy ročním podnikatelským plánem včetně podnikatelské strategie a rozpočtu železniční dopravy akciové společnosti České dráhy. Z výše

uvedeného vyplývá, že České dráhy mají ze zákona stanoveny podrobně povinnosti, pokud jde o plánování činnosti.

S ohledem na obsah pasáží dodaných smluv, které by měly podle tvrzení Českých drah být obchodním plánem, je nepochybné, že jde pouze o finanční model určitého období. Tento model nebyl aktualizován, nezohledňuje vývoj cen, změny železničního trhu, jako jsou např. slevy pro cestující, a s tím spojené reakce Českých drah. V nařízení je uveden obchodní plán železničního podniku, který plní smlouvu o veřejných službách. Míněn je tedy plán celé společnosti. **Z tohoto důvodu nelze předložené podklady považovat za obchodní plán.**

Ministerstvo, žadatel o provedení testu hospodářské vyváženosti nové služby, předložilo Úřadu společně s žádostí o test shrnutí důvodů ohrožení stávajících služeb v závazku veřejné služby na linkách R13, Ex2 a R18 novou službou. Ministerstvo je přesvědčeno, že v posuzovaném případě může dojít k oběma typům narušení podle čl. 13 odst. 1 nařízení a navrhovaná nová služba bude mít podstatný na ziskovost služeb provozovaných na základě smlouvy o veřejných službách a současně na čisté náklady vzniklé ministerstvu.

Pokud jde o rozsah žádosti ministerstva, vč. shrnutí důvodů ohrožení stávajících služeb, pak minimálně jedna třetina odůvodnění obsahuje citace z předpisů, zdůvodnění aktivní legitimace k podání žádosti o provedení testu hospodářské vyváženosti a informace o tom, kdy a kým bylo podáno oznámení o nové službě. Citované předpisy jsou Úřadu známy, o aktivní legitimaci k podání žádosti s ohledem na obsah nařízení není pochyb. Zbývající cca dvě třetiny žádosti obsahují shrnutí důvodů ohrožení.

K žádosti přiložilo ministerstvo další podklady – *Plán dopravní obsluhy území vlaky celostátní dopravy, zásady objednávky dálkové dopravy pro období 2017 – 2021, Smlouvu o veřejných službách v přepravě cestujících veřejnou dráží osobní dopravou k zajištění dopravní obslužnosti vlaky celostátní dopravy na lince R13 Brno – Břeclav – Olomouc* a anonymizovanou *Smlouvu o veřejných službách v přepravě cestujících veřejnou dráží osobní dopravou k zajištění dopravní obslužnosti vlaky celostátní dopravy na linkách Ex2 Praha – Olomouc – (Slovensko) a R18 Praha – Olomouc – Luhačovice*. Tyto údaje v obecné rovině odpovídají požadavkům, které na subjekt podávající žádost klade čl. 11 odst. 1 písm. a) až c) nařízení.

K žádosti byla dále přiložena tabulka *Nejvýznamnější přepravní vztahy, souhrn přepravených osob a ekonomický dopad*, obsahující částečné informace podle čl. 11 odst. 1 písm. e) nařízení. K tabulce však nebyla dodána metodika, z níž by šlo údaje obsažené v tabulce ověřit. Nelze zjistit, zda tabulka zohledňuje nárůst počtu cestujících, zda jsou do ní zapracovány slevy pro cestující atd.

Na dvě postupně zaslání výzvy Úřadu ministerstvo reagovalo opožděně, resp. reagovalo po lhůtě pouze na první výzvu a doplnilo smlouvu o linkách Ex2/R18, která již byla původně přiložena k žádosti, nyní v neanonymizované podobě a doplněné o příslib bankovní záruky; dále jízdní řády linek R13, Ex2 a R18 totožné s doplněným návrhem jízdních řádů z odpovědi Českých drah ze dne 10. 7. 2019, a dokument *Metodika postupu pro stanovení maximální výše kompenzace v návaznosti*

na vyhlášku č. 296/2010 Sb. Tato metodika se zaměřuje pouze obecně na analýzu právního prostředí, tvorbu výchozích finančních modelů a vykazování nákladů a výnosů veřejné drážní a linkové dopravy a provozních aktiv. Jedná se tedy o jiné informace, než ty, které se vztahují k příslušným trasám a odhadům příjmů, a které byly vyžádány jak v první, tak druhé výzvě ministerstvu.

Ministerstvo tedy ani na opakované výzvy žádné nové, resp. dostatečné informace, nedodalo.

Úřad informoval účastníky řízení oznámením ze dne 13. 9. 2019, č. j. UPDI-2547/19/UM, **o ukončení dokazování.** Žádný z účastníků řízení nevyužil možnosti vyjádřit se k podkladům pro rozhodnutí, způsobu jejich opatření, popř. navrhnout jejich doplnění.

Ministerstvo shrnuje důvody podle kritérií kap. IV čl. 2 odst. 1 *Metodiky [Úřadu] pro posuzování hlavního účelu mezinárodní osobní dopravy a hospodářské vyváženosti smlouvy o veřejných službách pro služby zahájené před jízdním řádem 2020/2021*. K jednotlivým kritériím ministerstvo uvádí následující.

Kritérium vlivu na čistý finanční dopad služeb:

Ke kritériu „*vliv na čistý finanční dopad služeb na základě smlouvy o veřejných službách uvažovaný během trvání této smlouvy*“ ministerstvo uvádí, že dlouhodobý růst počtu cestujících nepovede k nasycení stávajícího objemu přepravy na dotčených trasách a tedy ani k potřebě dalších vlaků.

Podle ministerstva dojde krátkodobě k ovlivnění především na straně dopravce, přičemž míru tohoto ovlivnění je obtížné přesně stanovit, neboť byla kromě oznámení EET 0011/19 předložena další oznámení o nových službách, které by na veřejné služby ve výše uvedených relacích působily souhrnně.

K odhadu vývoje počtu cestujících ministerstvo uvedlo, že takovou prognózu nemá k dispozici a v krátkém čase potřebném pro předložení žádosti není reálné ji vytvořit. K tomu Úřad uvádí, že ministerstvo mělo dostatek času na doplnění dalších tvrzení, důkazů a informací a bylo k jejich předložení Úřadem opakovaně vyzváno.

Dále ministerstvo uvedlo, že přinejmenším od roku 2010 přeprava osob železniční dopravou trvale narůstá. Z toho ministerstvo dovozuje, že lze očekávat, že počet osob, které budou využívat nové služby, nebude nižší v současnosti. Ministerstvo se nedomnívá, že by na těchto linkách došlo k takovému nárůstu počtu cestujících, který by dorovnal úbytek cestujících Českých drah, kteří by využili novou službu.

Toto tvrzení má být podepřeno tabulkou *Nejvýznamnější přepravní vztahy, souhrn přepravených osob a ekonomický dopad*, z které ale **není patrné, z jakých údajů a jakým způsobem bylo těchto odhadovaných hodnot dosaženo. Metodiku, jakou bylo daných dat dosaženo, ministerstvo přes výzvu Úřadu nedodalo.**

Kritérium konkurenční reakce:

U kritéria „*možné konkurenční reakce dopravce, který plní smlouvu o veřejných službách*“ ministerstvo zdůrazňuje zúžené manévrovací schopnosti Českých drah, které jsou vázány smlouvami o veřejných službách a Plánem dopravní obslužnosti území. **Toto tvrzení zcela opomíjí možnost změny těchto smluv mezi Českými drahami a objednateli, přičemž jedním z nich je právě ministerstvo**, v návaznosti na změněné podmínky na dotčených tratích.

Ministerstvo dále uvedlo, že manévrovací schopnost dopravce provozujícího veřejné služby je značně omezená, neboť je vázán smlouvou o veřejných službách a ta je opětovně vázána schváleným Plánem dopravní obslužnosti území.

Podle názoru ministerstva platí, že dopravce nemůže upravit provoz linky R13, aby se přizpůsobil nové službě, neboť objednatelé vázaní dohodami (v tomto případě kvůli přípojkům v rámci integrovaných dopravních systémů) by s tím nesouhlasili. Obdobné základní omezovací podmínky má každá z linek dálkové dopravy a jsou popsány v Plánu dopravní obsluhy území.

Toto tvrzení ministerstva je naprosto obecné a není ničím podloženo.

Kritérium možné úspory nákladů:

V rámci kritéria „*možné úspory nákladů, které by mohl realizovat dopravce, který plní smlouvu o veřejných službách, jakož i případné přínosy pro tohoto dopravce vyplývající z navrhované nové služby*“ ministerstvo uznává, že České dráhy mohou dosáhnout jistých úspor díky zkrácením objednaných vlaků na stávajících linkách, podle ministerstva by ale „*došlo k úspoře toliko malé části variabilních nákladů*“; proto ministerstvo nespátřuje žádné významné potenciály pro úsporu nákladů. Ministerstvo se domnívá, že by pro něj jako objednatele veřejných služeb byly změny požadavků rizikové, neboť nová služba se může výrazně měnit.

Ministerstvo u tohoto kritéria dále zmiňuje, že v současnosti je u stávajících služeb zajištěn takt 60 až 120 minut, a díky pravidelným časovým polohám s vhodným dosahováním jednotlivých uzlů i návaznost na komerční služby. Vzhledem k tomu by podle ministerstva nová služba neznamenal zásadní přínos pro cestující. **Úřad uvádí, že ministerstvo by mělo v žádosti toto kritérium hodnotit objektivně a zahrnout při posuzování přínosu více faktorů, které budou mít vliv na konečné rozhodnutí cestujících.**

Ministerstvo uvádí, že zde je již provozována řada komerčních služeb, které stávající služby doplňují. **Ministerstvo však neuvedlo, které z těchto komerčních služeb provozují České dráhy.**

Ani tato tvrzení ovšem nejsou podepřena dodanými podklady.

Kritérium změn smlouvy o veřejných službách:

Ke kritériu „*možnost zúžit rozsah smlouvy o veřejných službách, zejména pokud se blíží ukončení její platnosti*“ ministerstvo uvádí, že nové služby nemohou nahradit stávající linky, protože nové služby neobsluhují všechny body obsluhované Českými drahami. Ministerstvo zároveň tvrdí, že u oznámených služeb není možné uzavřít přímou přepravní smlouvu do další sítě české železnice, jelikož ještě neexistuje Systém jednotného tarifu.

K tomu Úřad uvádí, že bez dalších podrobností nelze posoudit, zda nezajištění obsluhy všech bodů novou službou ovlivní stávající službu. Úřad dodává, že zavedení Systému jednotného tarifu je součástí projednávané novely zákona o dráhách, jejíž účinnost se předpokládá k roku 2020.

Kritérium dopadu na investice:

Ke kritériu „*případný dopad na investice do drážních vozidel ze strany dopravců nebo příslušných orgánů*“ metodiky ministerstvo dále uvádí, že u ohrožených linek byly již provedeny výrazné investice do modernizace vozidlového parku na linkách R13 a R18. Ministerstvo zde hovoří o tom, že investice by mohly být zmařeny či zmírněny.

Ke svým závěrům se však ministerstvo dále podrobně nevyjadřuje. Vyjádření ministerstva je nejednoznačné a předložené důkazy jsou nedostatečné.

Kritérium vlivu na výkon služeb:

Jako doplňující důvod ministerstvo v rámci kritéria „*vliv na výkon a kvalitu drážních služeb, dopad na plánování jízdních řádů*“ uvádí, že některé traťové úseky jsou již dnes na hraně své kapacity, a zavádění nových linek způsobí další obtíže, obzvláště nákladní dopravě.

Úřad uvádí, že předmětem řízení o provedení testu hospodářské vyváženosti je posouzení, zda navrhovaná nová služba ohrozí hospodářskou vyváženost smlouvy o veřejných službách. Neposuzuje se tedy potřeba nových vlaků, či vliv nové služby na nákladní dopravu. Posuzuje se pouze ohrožení hospodářské vyváženosti smlouvy.

Na základě těchto tvrzení ministerstvo prohlašuje, že nové služby mohou narušit hospodářskou vyváženost smluv o veřejných službách, přičemž nejprve budou tyto nové služby újmou pro ziskovost ohrožených linek Českých drah; od prosince 2015 u linky R13 a prosince 2028 u linek Ex2/R18 se tyto linky stanou zátěží pro objednatele.

Podle ministerstva tedy „*přínosy pro cestující na předemětných relacích nemohou být postaveny na roveň újmě, která v rámci smluv o veřejných službách vznikne*“. Ministerstvo se v žádosti rozporuplně vyjadřuje k přínosu nové služby pro cestující; jednou uvádí, že nové služby přínos

nepřinášejí, podruhé, že přínosy pro cestující nemohou být postaveny na roveň újmě, tedy předpokládá, že nová služba přeci jen přínosná bude.

V závěru ministerstvo uvádí, že nevidí řešení v úpravě oznámených služeb, protože i kdyby byl nástup či výstup v některých stanicích omezen, stále bude průběžná frekvence znamenat pro veřejné služby na předmětných relacích významnou újmu. **Ani toto tvrzení není podepřeno podklady.**

Jakkoliv je obecně možné považovat tvrzení ministerstva za logická, samotné vysvětlení jeho zájmu jakožto subjektu podávajícího žádost je nedostatečné; zároveň by ani dostatečně vysvětlený zájem nestačil v situaci, kdy jednotlivá tvrzení nejsou dostatečně podložena dodanými podklady, jak vyžadují čl. 11 odst. 1 písm. d) a e) nařízení.

Tvrzení ministerstva jsou nekonkrétní a nezaměřují se na podstatu předmětu řízení. Odůvodnění ohrožení stávajících služeb oznámenou službou, která ministerstvo dodalo v žádosti, jsou doložena nedostatečně. V podstatě jediným konkrétnějším důkazem, který ministerstvo dodalo, je tabulka *Nejvýznamnější přepravní vztahy, souhrn přepravených osob a ekonomický dopad*, která je vinou nedodané metodiky nepoužitelná.

VIII. Závěr

Pokud se podle čl. 12 odst. 2 nařízení regulační subjekt domnívá, že subjekt podávající žádost nepředložil spolu s žádostí úplné informace, může do tří týdnů od obdržení žádosti požádat o doplnění dalších informací. Jestliže subjekt podávající žádost na tento požadavek o další informace odpoví a jeho odpověď je stále neúplná, může regulační subjekt opět požádat o dodání dalších informací do tří týdnů od obdržení odpovědi na svůj první požadavek o doplnění dalších informací. Subjekt podávající žádost dodá tyto informace v odpovědi na požadavek o další informace v přiměřené lhůtě stanovené regulačním subjektem v souladu s čl. 56 odst. 8 směrnice 2012/34/EU. Jestliže subjekt podávající žádost nedodá požadované informace ve lhůtě stanovené regulačním subjektem, žádost se zamítne.

V § 34d odst. 2 zákona o dráhách je uvedeno, že Úřad postupuje podle nařízení. Nařízení obsahuje rovněž procesní úpravu, a to procesní úpravu speciální vůči procesní úpravě obsažené ve správním řádu. V případě, že nařízení speciální úpravu neobsahuje, použije se správní řád.

V čl. 12 odst. 2 nařízení je vyjádřena stěžejní zásada řízení, a to zásada součinnosti žadatele o provedení testu hospodářské vyváženosti s regulačním subjektem – Úřadem. V řízení o provedení testu hospodářské vyváženosti je tedy případ, kdy žadatel dostatečnou součinnost správnímu orgánu neposkytne, sankcionován zamítnutím žádosti. Klasická zásada součinnosti správních orgánů s účastníky řízení je v řízení o provedení testu hospodářské vyváženosti zásadně modifikována a omezuje se fakticky pouze na právo správního orgánu požadovat opakovaně po žadateli doplnění úplných informací.

Zásada součinnosti žadatele se správním orgánem vyplývá z postavení subjektů podílejících se na testu hospodářské vyváženosti. Jak žadatelé, tak železniční podniky (dopravci) mají jako účastníci řízení speciální postavení, neboť jsou dostatečně personálně vybaveni odborně způsobilými osobami a disponují adekvátními informačními zdroji vycházejícími z dlouholetých zkušeností a vnitřních evidencí v oblasti železniční dopravy. Podle nařízení je tedy správní orgán (regulační subjekt) oprávněn po nich požadovat součinnost a legitimně očekávat, že právě takový žadatel poskytne Úřadu odborné kompletní informace rozhodné pro provedení testu hospodářské vyváženosti. Je třeba zdůraznit, že Úřad takovými informacemi nedisponuje, nemůže úplně informace získat jinak, než výhradně od žadatele a je tedy odkázán na součinnost žadatele. Pokud se subjekt rozhodne podat žádost o provedení testu hospodářské vyváženosti, předpokládá se, že splní zásadu součinnosti a úplné informace poskytne a doloží.

Postavení a odbornost žadatele vyplývají z příslušných právních předpisů. Podle § 17 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky je ministerstvo ústředním orgánem státní správy ve věcech dopravy a odpovídá za tvorbu státní politiky v oblasti dopravy a v rozsahu své působnosti za její uskutečňování.

Podle § 4 odst. 1 zákona č. 194/2010 Sb., o veřejných službách v přepravě cestujících a o změně dalších zákonů, stát prostřednictvím své organizační složky zajišťuje dopravní obslužnost veřejnými službami v přepravě cestujících veřejnou drážní osobní dopravou vlaky celostátní dopravy, které mají nadregionální nebo mezinárodní charakter. Odstavec 2 uvádí, že za stát zajišťuje dopravní obslužnost ministerstvo, které tedy plní a v době uzavření smluv plnilo funkci zadavatele.

Vzhledem k výše uvedenému lze konstatovat, že oznamovatelka nové služby Leo Express s.r.o. poskytla Úřadu dostatečnou součinnost a v souladu s nařízením dodala potřebné podklady. Součinnost ministerstva, ústředního orgánu státní správy, i Českých drah, společnosti, jejímž jediným akcionářem je Česká republika, je však nedostatečná.

V dané věci je vedeno řízení podle nařízení. Žadatel je povinen nejen vysvětlit svůj zájem na rozhodnutí o testu hospodářské vyváženosti, ale musí tvrdit, tj. uvést informace, a svá tvrzení doložit jednak vysvětlením uvedeným v čl. 11 odst. 1 písm. c) a d) nařízení, jednak předložením důkazů, že nová služba ohrozí hospodářskou vyváženost podle čl. 11 odst. 1 písm. e) nařízení. Žadatel byl opakovaně upozorňován, že jím předložená tvrzení, informace a důkazy nejsou úplně, přesto žádost nedoplnil.

Pokud regulační subjekt dospěje k závěru, že žadatel nepředložil spolu s žádostí úplné informace, může ho opakovaně požádat o jejich doplnění. Pokud žadatel nedodá požadované informace ve lhůtě stanovené regulačním subjektem, žádost se podle čl. 12 odst. 2 nařízení zamítne.

Řízení o provedení testu hospodářské vyváženosti je řízením, které je zahajováno výlučně na žádost. V daném případě žadatel, tedy ministerstvo, přes opakované výzvy Úřadu neposkytlou plnou součinnost a požadované informace nedodal.

Podle § 8 odst. 1 zákona 77/2002 a zákona č. 77/1997 Sb., o státním podniku, ve znění pozdějších předpisů, je předmětem podnikání akciové společnosti České dráhy provozování železniční dopravy. Podle § 9 téhož zákona stát jako akcionář dbá, aby akciová společnost České dráhy poskytovala přepravní služby, které jsou v souladu s jejím podnikatelským plánem a obchodním zájmem.

České dráhy jsou zde v postavení, kdy je nutno ze strany veřejné moci prověřit jejich ohrožení potenciální konkurencí. Pokud je nezbytné případné ohrožení posoudit, musí železniční podnik poskytnout součinnost vyplývající z nařízení. Jeho povinností tedy bylo poskytnout úplné informace podle čl. 11 odst. 2 písm. b) nařízení.

České dráhy, tedy železniční podnik, který plní smlouvu o veřejných službách, jež byla udělena ministerstvem, však většinu požadovaných informací ani přes opakované vyžádání neposkytly.

Ochrana hospodářské soutěže je upravena v čl. 101 až 109 Smlouvy o fungování Evropské unie (SFEU). Provádění testu hospodářské vyváženosti je v unijním právu v oblasti ochrany hospodářské soutěže výjimkou, neboť jde o možnost, jak omezit volnou soutěž. Evropská unie vnímá test jako zásah do soutěže v odvětví železnice, případné zásahy musí být minimalizovány, proto jsou podrobnosti provádění testu hospodářské vyváženosti stanoveny přímo použitelným předpisem, tj. nařízením. Žadatel fakticky požaduje výjimku, na jejímž základě bude možné zamezit některému z dopravců přístup na trh.

Výsledky provedení testu hospodářské vyváženosti musí mít vypovídací hodnotu. K provedení testu hospodářské vyváženosti musí být zajištěn dostatek podkladů – úplných informací poskytnutých subjekty zapojenými do testu.

Ke stěžejním informacím pro provedení testu patří podrobná tvrzení, která musí být současně podložena. Není možné, aby správní orgán sám žádost dotvářel, domýšlel možné dopady nové služby a doplňoval žádost za žadatele. Správní orgán může pouze žadatele vyzvat k doplnění. Závisí pak výlučně na žadateli, zda a jak požadavku dostojí. Absence podrobných informací je sama o sobě důvodem k tomu, aby Úřad žádost zamítl.

Jak je uvedeno v částech V., VI. a VII. tohoto rozhodnutí, podklady doložené ministerstvem a Českými drahami nebyly doloženy v požadovaném rozsahu. Z důvodu neposkytnutí součinnosti jak ze strany žadatele o provedení testu hospodářské vyváženosti, tak ze strany železničního podniku, který plní smlouvu o veřejných službách, nelze žádosti vyhovět. Proto Úřad žádost podle čl. 12 odst. 2 nařízení zamítl.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat rozklad u Úřadu pro přístup k dopravní infrastruktuře, se sídlem Myslíkova 171/31, 110 00 Praha 1, ve lhůtě do 15 dnů. Lhůta pro podání rozkladu se počítá ode dne následujícího po doručení stejnopisu písemného vyhotovení rozhodnutí. O rozkladu rozhoduje předseda Úřadu pro přístup k dopravní infrastruktuře.

Mgr. Andrea Zemanská
vedoucí oddělení přístupu ke dráze
odboru přístupu k dopravní infrastruktuře