



Úřad pro přístup k dopravní infrastruktuře

Myslíkova 171/31

110 00 Praha 1

www.updi.cz

Sp. zn. UPDI-POK001/17

oprávněná úřední osoba: Mgr. Monika Sedmerová

č. j. UPDI-489/19-OPEP-SPR/SM

Praha 20. 2. 2019

ROZHODNUTÍ

Předseda Úřadu pro přístup k dopravní infrastruktuře jako odvolací orgán příslušný podle § 3 a § 4 odst. 1 zákona č. 320/2016 Sb., o Úřadu pro přístup k dopravní infrastruktuře, ve spojení s § 152 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, rozhodovat o rozkladu proti rozhodnutí Úřadu pro přístup k dopravní infrastruktuře vydanému v prvním stupni

v řízení o rozkladu ze dne 12. července 2018, č. j. 37730/2018-SŽDC-GŘ-O25, který podala obviněná společnost **Správa železniční dopravní cesty, státní organizace**, IČO: 709 94 234, se sídlem Dlážděná 1003/7, 110 00 Praha 1, **proti rozhodnutí Úřadu pro přístup k dopravní infrastruktuře ze dne 28. června 2018, sp. zn. UPDI-POK0001/17, č. j. UPDI-1965/18-OPDI-SPR/VE,**

přezkoumal **rozhodnutí Úřadu pro přístup k dopravní infrastruktuře ze dne 28. června 2018, sp. zn. UPDI-POK0001/17, č. j. UPDI-1965/18-OPDI-SPR/VE, a rozhodl**

takto:

Podle § 152 odst. 6 písm. b) ve spojení s § 90 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, se rozklad zamítá a rozhodnutí Úřadu pro přístup k dopravní infrastruktuře ze dne 28. června 2018, sp. zn. UPDI-POK0001/17, č. j. UPDI-1965/18-OPDI-SPR/VE, se potvrzuje.

Odůvodnění:

Napadeným rozhodnutím Úřadu pro přístup k dopravní infrastruktuře (dále jen „**Úřad**“) byla společnost **Správa železniční dopravní cesty, státní organizace** (dále jen „**obviněná**“) uznána v přestupkovém řízení vinnou z přestupku proti plnění povinností provozovatele dráhy podle § 51 odst. 4 písm. h) zákona č. 266/1994 Sb., o dráhách (dále jen „**zákon o dráhách**“).

Přestupku se obviněná dopustila tím, že v době od 4. července 2017 do 3. září 2017 v nepracovní dny (tj. soboty, neděle a svátky) vedla vlaky číslo 10410, 10412, 10414, 10418, 10420, 10422, 10424 v úseku Praha Masarykovo nádraží – Praha Holešovice úvratí přes železniční stanici Praha Libeň, a současně vedla v nepracovní dny vlaky číslo 10447, 10449, 10451, 10453, 10455, 10457, 10459, 10461, 10463 v úseku Praha Holešovice - Praha Masarykovo nádraží úvratí přes železniční stanici Praha Libeň (dále jen „**sporné vlaky v prvním období**“), a v době od 4. září 2017 do 9. prosince 2017 vedla v pracovní dny vlak číslo 10422 v úseku Praha Masarykovo nádraží - Praha Holešovice úvratí přes železniční stanici Praha Libeň a současně vedla v pracovní dny vlaky číslo 10447, 10449, 10451, 10453, 10455, 10457 v úseku Praha Holešovice – Praha Masarykovo nádraží úvratí přes železniční stanici Praha Libeň (dále jen „**sporné vlaky ve druhém období**“). Tímto jednáním omezila obviněná provozování části dráhy v daném úseku v rozporu s § 23b zákona o dráhách, neboť nepříznivé změny a dopady změn a omezení drážní dopravy u jednotlivých

dopraců přesáhly přiměřenou míru, když nebyla plně využita kapacity dráhy, která byla k dispozici na odbočce Balabenka.

Za spáchání uvedeného přestupku Úřad obviněné uložil podle § 35 písm. b) a § 46 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále jen „**zákon o přestupcích**“) ve spojení s § 51 odst. 8 písm. e) zákona o dráhách správní trest, a to pokutu ve výši 50 000 Kč. Současně Úřad obviněné uložil povinnost nahradit náklady řízení paušální částkou ve výši 1 000 Kč.

Obviněná proti rozhodnutí podala včasný rozklad.

Skutkový stav a procesní postup

Dne 31. března 2017 vydal Drážní úřad pod sp. zn. OU-OPR0004/17, č. j. DUCR 19077/17/Jv rozhodnutí (dále jen „**rozhodnutí Drážního úřadu**“), kterým bylo obviněné povoleno omezení provozování dráhy Praha Masarykovo nádraží – Praha-Bubny a Praha Masarykovo nádraží – Hrabovka - Praha Masarykovo nádraží – viadukt v době od 4. července 2017 do 31. prosince 2017 (výluka z důvodu opravy Negrelliho viaduktu).

Na základě tohoto rozhodnutí obviněná jako provozovatelka dráhy zpracovala podle § 21a vyhlášky č. 173/1995 Sb., kterou se vydává dopravní řád drah, ve znění účinném od 1. dubna 2017 do 8. prosince 2017 (dále jen „**vyhláška č. 173/1995 Sb.**“) návrh výlukového jízdního řádu. S návrhem výlukového řádu nesouhlasil dopravce, který provozuje drážní dopravu na dotčené trati, České dráhy, a. s., (dále jen „**ČD**“). Obviněná a ČD se neshodly na vedení sporných vlaků úvratí přes železniční stanici Praha Libeň, namísto jejich vedení přes odbočku Balabenka, přestože v nepracovní dny byla na odbočce Balabenka volná kapacita dráhy. Vedení vlaků přes železniční stanici Praha Libeň způsobovalo prodloužení jízdní doby předemětných spojů o 6 minut a současně v důsledku toho došlo k nedodržení návazností dalších spojů. Vedení vlaků přes odbočku Balabenka (bylo možno projet trasu bez zastavení a bez prodloužení jízdní doby) obviněná odmítala s odkazem na různé důvody, mimo jiné bezpečnost provozu, nedostatek obsluhujícího personálu, složitost úpravy, což by mohlo způsobit zvýšenou chybovost obsluhujícího personálu. Obviněná jako provozovatelka dráhy v souladu s § 23b odst. 5 zákona o dráhách stanovila výlukový jízdní řád jednostranným rozhodnutím.

S tímto postupem ČD nesouhlasily a obrátily se dne 31. května 2017 na Úřad přípisem z téhož dne, č. j.: 379/2017–O11 (dále jen „**podání ČD**“) s návrhem ve věci přidělu kapacity pro výluku Praha Masarykovo nádraží – Praha Bubny. ČD své podání nazvaly „Návrh podle § 34f odst. 1 zákona č. 266/1994 Sb. ve věci přidělu kapacity pro výluku Praha Masarykovo nádraží – Praha Bubny.“ Ovšem § 34f zákona o dráhách se netýká omezení provozování dráhy a s ním spojené přerozdělení kapacity, ale přidělování kapacity. Je tedy jasné, že podle tohoto ustanovení nelze žádat o přezkum změny kapacity dráhy již jednou pro tuto trasu přidělené. Úřad posoudil podání ČD jako podnět k provedení státního dozoru ve věci omezení provozování dráhy v úseku Praha Masarykovo nádraží - Praha Bubny, neboť zákon o dráhách neupravuje speciální řízení o posouzení zákonnosti omezení provozování dráhy, jak tomu je v případě přidělení kapacity dráhy podle § 34f zákona o dráhách. Toto stanovisko potvrdila i rozkladová komise v řízení o rozkladu proti usnesení č. j. UPDI-129/17-OPDI/VE ze dne 8. června 2017.

Úřad provedl u obviněné státní dozor týkající se uvedené výluky dne 12. června 2017. O provedeném státním dozoru byl vyhotoven Protokol o výsledku státního dozoru ve věcech drah č. j. UPDI-132/17-OPDI/VE (dále jen „**protokol o výsledku státního dozoru**“). V protokolu o výsledku státního dozoru bylo obviněné uloženo nápravné opatření, a to zpracování nového výlukového jízdního řádu pro nepracovní dny vedle již zveřejněného výlukového jízdního řádu pro pracovní dny, a to tak, aby v nepracovní dny byly vedeny sporné vlaky v prvním období (10410, 10412, 10414, 10418, 10420, 10422, 10424 trasou Praha Masarykovo nádraží - Praha Holešovice a 10447, 10449, 10451, 10453, 10455, 10457, 10459, 10461, 10463 trasou Praha Holešovice - Praha Masarykovo nádraží) mimo železniční stanici Praha Libeň, tj. přes odbočku Balabenka a to ve lhůtě do 15. července 2017, resp. do 14 dnů od ukončení státního dozoru.

Proti protokolu o výsledku státního dozoru podala obviněná dne 14. července 2017 námitky pod č. j. 29118/2017-SŽDC-GŘ-O25, ve kterých mimo jiné napadala způsob uložení nápravného opatření a odkazovala na závěr č. 145 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 16. října 2015 - Právní forma uložení opatření k odstranění nedostatků zjištěných při kontrole podle zákona č. 251/2005 Sb., o inspekci práce, podle něhož je vhodnější uložit nápravné opatření samostatně, než ho ukládat jako součást protokolu o výsledku státního dozoru. Na základě této námítky bylo obviněné v tomto bodu vyhověno a nápravné opatření bylo uloženo příkazem ze dne 25. srpna 2017, č. j. UPDI-1010/17-OPDI/SPR-VE.

Proti tomuto příkazu podala obviněná dne 7. září 2017 odpor, v němž navrhla řízení zastavit, neboť již sama vypracovala výlukový jízdní řád s platností od 4. září 2017 do 9. prosince 2017 podle požadavků Úřadu a bylo tedy dosaženo požadovaného výsledku. Na základě tohoto návrhu Úřad usnesením ze dne 29. ledna 2018, č. j. UPDI-228/18-OPDI/SPR-VE řízení zastavil v souladu s § 66 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „**správní řád**“) pro odpadnutí důvodu řízení.

Dne 30. srpna 2017 byl Úřadu doručen podnět ČD č. j. 592/2017-O11 z 29. srpna 2017 (dále jen „**podnět ČD**“) k prověření, zda nedošlo ze strany obviněné ke spáchání přestupku při organizaci drážní dopravy a přerozdělení kapacity dráhy při omezení provozování dráhy v úseku Praha Masarykovo nádraží – Praha Bubny od 4. září 2017. Mezi ČD a obviněnou opět nedošlo ke shodě ve vedení sporných vlaků, přičemž tyto byly opět vedeny delší odklonovou trasou - úvratí přes železniční stanici Praha Libeň, přestože podle návrhu jízdního řádu 2017/2018 byly všechny vlaky, u kterých nedošlo ke shodě ve vedení, vedeny kratší odklonovou trasou přes odbočku Balabenka. ČD se domnívaly, že při zpracování dopravních opatření nevyčerpala obviněná jako provozovatelka dráhy všechny možnosti, jimiž by ve smyslu § 23b odst. 2 písm. b) zákona o dráhách mohla v co největším rozsahu minimalizovat dopady zastavení provozování dráhy při opravě Negrelliho viaduktu, a proto žádaly Úřad o prověření postupu provozovatelky dráhy, zejména s ohledem na možné spáchání přestupku podle § 51 odst. 4 písm. h) zákona o dráhách.

Obviněná omezila provozování dráhy, neshodla se však s ČD a přerozdělila kapacitu. Ačkoliv to bylo možné, obviněná nesnížila dopady omezení provozování dráhy na dopravce. K tomu docházelo ve dvou obdobích. Od 4. července 2017 do 3. září 2017, kdy bylo současně omezeno provozování dráhy v železniční stanici Praha hlavní nádraží a některé vlaky byly z tohoto důvodu vedeny navíc do železniční stanice Praha Masarykovo nádraží. Druhá etapa byla od 4. září 2017 do 9. prosince 2017, kdy došlo k odlehčení železniční stanice Praha Masarykovo nádraží, ale pouze některé vlaky byly nově vedeny tak, aby následky omezení nepřesáhly přiměřenou míru.

Na základě výše uvedeného vydal Úřad dne 20. prosince 2017 příkaz č. j. UPDI-1898/17-OPDI/SPR-VE (dále jen „**příkaz**“), kterým uznal obviněnou vinou ze spáchání přestupku proti plnění povinností provozovatele dráhy podle § 51 odst. 4 písm. h) zákona o dráhách a uložil jí správní trest, a to pokutu ve výši 50 000 Kč, neboť výše popsaným jednáním v době od 4. července 2017 do 9. prosince 2017 omezila provozování dráhy v rozporu s § 23b zákona o dráhách. Jednání obviněné spočívalo v tom, že v této době nevyužila dostupnou kapacitu dráhy na odbočce Balabenka, následkem čehož nepříznivé změny a dopady změn přesáhly přiměřenou míru.

Proti tomuto příkazu podala obviněná včasný odpor, čímž došlo ke zrušení příkazu a Úřad jako správní orgán I. stupně pokračoval v řízení a dne 28. června 2018 vydal napadené rozhodnutí, kterým byla obviněné uložena pokuta ve stejné výši, v jaké byla původně uložena příkazem.

Rozklad, námitky a jejich vypořádání

Obviněná podala rozklad do všech výroků napadeného rozhodnutí a uvedla, že považuje výrok č. I (uznání obviněné vinné z přestupku) za nezákonný, a proto jsou nezákonné i výroky II. a III. (uložení pokuty a povinnost hradit náklady řízení). V rozkladu uvedla následující námitky.

K námitce nezjištění skutkového stavu

Obviněná uvádí, že v řízení není zjištěn skutkový stav, o kterém nejsou důvodné pochybnosti. Úřad v rozhodnutí zkombinoval výsledky dvou správních řízení, jednoho realizovaného dozoru, fakta vybral účelově a zjištěné neodpovídá skutečnosti.

Obviněná napadá, že postup Úřadu je v rozporu s § 2 odst. 4 a § 3 správního řádu, jelikož rozhodnutí neodpovídá okolnostem daného případu a nebyl zjištěn skutkový stav. To je podle obviněné prokázáno výrokem, že přestupek měl být páčán od 4. července 2017 do 9. prosince 2017, když od 4. září obviněná realizovala nápravu. Obviněná dále poukazuje na vady v protokolu o výsledku státního dozoru, které napadla v námitkách. Uvedla, že z protokolu o výsledku státního dozoru nejsou jasné jednotlivé kontrolní závěry a že postupovala v souladu se zákonem.

Předseda Úřadu pro přístup k dopravní infrastruktuře, jako odvolací orgán (dále jen „**odvolací orgán**“) konstatuje, že se skutkovým stavem podrobně zabýval a poklady jsou obsaženy ve spisu. Toto řízení souvisí s podáním ČD - návrhem na přezkoumání přidělu kapacity, bylo zahájeno na základě výsledku státního dozoru a na základě podnětu ČD k prověření, zda nedošlo ke spáchání přestupku při organizaci drážní dopravy a přerozdělení kapacity při omezení provozování dráhy v úseku Praha Masarykovo nádraží – Praha Bubny.

O skutkovém stavu, tedy o vedení jednotlivých vlaků, nelze mít pochybnosti. Stejně nelze mít pochybnosti o tom, že předmětná kapacita pro jejich vedení přes odbočku Balabenka byla od počátku k dispozici, když obviněná vedla přes tuto odbočku od 4. září 2017 jen některé vybrané spoje, zatímco v novém jízdním řádu na rok 2018, platném od 10. prosince 2017, již přes tuto odbočku vedla všechny sporné vlaky. Správní spisy týkající se přestupku jsou obsáhlé a závěry z nich vyplývající jednoznačné.

V průběhu státního dozoru obviněná argumentovala tím, že kapacita odbočky Balabenka není dostatečná, neboť dochází ke kolizím. Informaci o kolizích předala obviněná na základě požadavku Úřadu pod č. j. 25370/2017-SŽDC-O11 dne 14. června 2017 (dále jen „**dodání požadovaných informací**“), kde uvedla tabulku kolizí a nedostatku kolejí a tudíž nedostatku kapacity dráhy na odbočce Balabenka. V protokolu o výsledku státního dozoru (str. 13) Úřad dospěl k závěru, že v případě 16 vlaků, u nichž obviněná tvrdí, že dochází ke kolizi, může kolizní stav nastat pouze ve 4 případech. Tyto čtyři případy se týkaly jen vlaků provozovaných pouze v pracovní dny, takže požadavku ČD bylo možno vyhovět. Rozbor kolizí a tvrzení Úřadu, že k nim může dojít jen v těchto čtyřech případech, obviněná v námitkách podaných proti protokolu o výsledku státního dozoru již nerozporovala. V žádném z řízení již obviněná netvrdila, že by kapacita nebyla dostupná, protože by mohlo dojít ke kolizím, napříště již pouze argumentovala tím, že Úřad nesprávně vykládá zákon o dráhách.

Ohledně doby páčání přestupku odvolací orgán odkazuje na vypořádání námítky časového vymezení skutku. Podle názoru odvolacího orgánu byl skutkový stav věci zjištěn dostatečně a k namítanému porušení ustanovení správního řádu nedošlo.

K námitce lhůty k vydání rozhodnutí

Obviněná nesouhlasí s tím, aby byla procesní lhůta k provedení správního řízení vnímána jako pořádková, neboť z postupu Úřadu je zcela zřejmé, že na její dodržení rezignoval. Obviněná považuje takový postup za významné a očividné porušení práva, poukazuje přitom na § 6 a § 71 správního řádu a § 94 zákona o přestupcích. Obviněná také argumentuje nálezem Ústavního soudu ze dne 4. července 2001 sp. zn. II. ÚS 225/01, podle kterého skutečnost, že správní orgán po dobu více než 9 měsíců neučinil v řízení žádný úkon, jednoznačně dokládá, že nepostupoval tak, aby věc byla vyřízena bez zbytečných průtahů, přičemž takovou nečinnost je možné kvalifikovat jako jiný zásah orgánu veřejné moci, tedy porušení čl. 38 Listiny základních práv a svobod. Obviněná též odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. května 2008 sp. zn. 4 Ans 9/2007, podle něhož jedním z logických atributů požadavků na rozhodování orgánů veřejné moci v právním státě je také rozhodování v přiměřeném čase, respektive rozhodování bez

zbytečných průtahů. Obviněná poukazuje na 6 měsíční prodlevu před vydáním rozhodnutí a cítí se omezena na právech tím, že je jí vytýkáno porušení práva správním orgánem, který sám lhůtu nedodržuje.

Odvolací orgán k tomuto může pouze konstatovat, že jde o lhůty pořádkové, když tento názor byl opakovaně vysloven soudy, např. rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 20. září 2011, č.j. 1 Ad 54/2010-68, podle něhož „lhůta pro vydání rozhodnutí uvedená v § 71 odst. 3 správního řádu je pořádková, neboť s jejím marným uplynutím nespojuje zákon žádné důsledky. Nedodržení lhůty pro vydání rozhodnutí tedy nezpůsobuje jeho nezákonnost.“ Tento rozsudek byl potvrzen rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 29. března 2012 č.j. 4 Ads 165/2011-151, který taktéž uvedl, že „lhůta zakotvená v § 71 odst. 3 správního řádu je pouze pořádkové povahy.“ Je pravda, že napadené rozhodnutí Úřadu bylo vydáno až po uplynutí lhůty 60 dnů stanovené zákonem o přestupcích, tato skutečnost však nemá za následek nezákonnost takového rozhodnutí. Lhůta pro vydání rozhodnutí zakotvená v § 94 zákona o přestupcích je taktéž lhůtou pořádkovou a s jejím nedodržením zákon o dráhách, a ani jiný právní předpis nespojuje nicotnost ani nezákonnost opožděně vydaného rozhodnutí.

K námitce zmatečnosti a nezákonnosti rozhodnutí

Obviněná považuje napadené rozhodnutí za zmatečné a nezákonné, neboť proces přerozdělení již přidělené kapacity v případě omezení provozování dráhy není postupem upraveným v § 23b zákona o dráhách, ale v § 21a vyhlášky č. 173/1995 Sb. Obviněná považuje za odlišné postupy omezení provozování dráhy podle § 23b zákona o dráhách a přerozdělení kapacity podle § 21a vyhlášky č. 173/1995 Sb. V prvním případě jde o omezování kapacity co do doby a rozsahu omezení, ve druhém případě jde o přerozdělení zbývající kapacity s minimálním následkem na dopravce. Je tedy patrné, že se obviněná nemohla dopustit vytýkaného porušení § 23b zákona o dráhách. Mohla se teoreticky dopustit porušení § 34 zákona o dráhách a dopustit se tak přestupku podle § 52 odst. 7 zákona o dráhách, čehož si byly vědomy ČD a ve svém podání na to poukázaly, obviněná ale i toto odmítá.

K námitce odvolací orgán uvádí, že omezení provozování dráhy je komplexní proces, který kromě povolení omezení provozování dráhy za splnění zákonných podmínek musí také nezbytně zahrnovat úpravu provozu na omezeném úseku v případě, že provozování dráhy není úplně vyloučeno, tedy pro případy, kdy je propustnost dráhy výrazně snížena. V takových případech se použije § 21a vyhlášky č. 173/1995 Sb., který doplňuje § 23b zákona o dráhách. Je tedy patrné, že tato ustanovení tvoří nedílný celek úpravy omezení provozování dráhy. V daném případě je vytýkáno, že nepříznivé dopady změn a omezení drážní dopravy u jednotlivých dopravců přesahovaly přiměřenou míru, což zakazuje § 23b odst. 5 zákona o dráhách. Je logické, že zásah, který přesahuje přiměřenou míru, se týká primárně těch omezení provozování dráhy, kdy je nutné přerozdělit zbytkovou kapacitu dráhy. Zákon pak umožňuje provozovateli dráhy v případě, že se nedohodne s dopravcem či dopravci, stanovit výlukový jízdní řád bez jejich souhlasu, ani tehdy však nesmí nepříznivé dopady změn a omezení drážní dopravy u jednotlivých dopravců přesahovat přiměřenou míru. Výše uvedená situace se týká jak případů, kdy by takovým jednáním byl zvýhodněn jeden dopravce na úkor ostatních dopravců, tak případů, kdy by byl jakkoliv znevýhodněn jediný dopravce, neboť provozovatel dráhy by volil variantu pro sebe výhodnější, na úkor postiženého dopravce, jako se to stalo v tomto případě.

V daném případě totiž omezením provozování dráhy byly postiženy jako dopravce výhradně ČD. Obviněná na základě jednání o vedení vlaků nesouhlasila se složitější, ale možnou variantou vedení vlaků přes odbočku Balabenka, neboť tato varianta by byla pro obviněnou, jakožto provozovatelku dráhy, náročnější na zpracování výlukových jízdních řádů a vyžadovala vyšší zatížení personálu obsluhujícího předmětný úsek dráhy. Namísto toho tedy prohlásila, že se na vedení vlaků nedohodla a určila vedení vlaků jednostranným rozhodnutím. Tento postup samozřejmě zákon připouští, ale i zde platí, že nepříznivé dopady změn a omezení drážní dopravy u jednotlivých dopravců nesmí přesáhnout přiměřenou míru. V tomto případě je jednoznačné, že nepříznivé dopady změn a omezení drážní dopravy u jednotlivých dopravců přesahovaly přiměřenou míru, neboť obviněná využila svého monopolního postavení a svým rozhodnutím vnutila ČD vedení vlaků, se kterým ČD nesouhlasily, jen proto, že tato varianta byla pro obviněnou jednodušší. Právě

v takových případech, kdy obecně provozovatel dráhy zneužije svého postavení vůči subjektům, které jsou v tomto případě ve slabším postavení, je na Úřadu, aby jako kontrolní orgán zasáhl a nezákonné chování provozovatele dráhy postihl.

Odvolací orgán nesouhlasí s názorem obviněné, že považuje za odlišné postupy omezení provozování dráhy podle § 23b zákona o dráhách a přerozdělení kapacity podle § 21a vyhlášky č. 173/1995 Sb. Podle § 23b odst. 3 zákona o dráhách návrh plánu omezení provozování dráhy obsahuje mimo jiné vymezení předpokládaného rozsahu omezení provozování drážní dopravy na dráze. V tomto případě nedošlo k dohodě mezi obviněnou a ČD, takže obviněná byla povinna postupovat podle § 23b odst. 5 zákona o dráhách, tedy tak, aby nepříznivé dopady změn a omezení drážní dopravy u jednotlivých dopravců nepřesahovaly přiměřenou míru. Ustanovení tohoto odstavce opravňuje provozovatele dráhy navrhnout spojení dvou a více vlaků jednoho dopravce. Spojování vlaků v rámci omezení provozování dráhy je již svým charakterem organizování drážní dopravy po dobu omezení provozování dráhy. Z toho odvolací orgán dovozuje, že přerozdělení kapacity podle § 21a vyhlášky č. 173/1995 Sb. je součástí omezení provozování dráhy podle § 23b zákona o dráhách. Vymezení předpokládaného rozsahu omezení provozování drážní dopravy na dráze je součástí plánu omezení provozování dráhy. Přerozdělení kapacity podle § 21a vyhlášky č. 173/1995 Sb. je již jenom jeho rozpracování do detailní podoby a nesmí překračovat jeho rámeček.

K námitce časového vymezení skutku

Obviněná napadá časové vymezení skutku, když ve výroku č. I. napadeného rozhodnutí je skutek vymezen obdobím od 4. července 2017 do 3. září 2017 a obdobím od 4. září 2017 do 9. prosince 2017. Úřad ale v oznámení o pokračování ve správním řízení a v oznámení o ukončení dokazování vymezení skutku obdobím od 4. července 2017 do 3. září 2017 a od 4. září 2017 do 9. září 2017. Obviněná dále napadá vymezení skutku v období od 4. září 2017, jelikož v odůvodnění napadeného rozhodnutí Úřad uznává, že chyba byla napravena. Na základě toho také zastavil řízení, jehož cílem bylo, aby obviněná zpracovala nový výlukový jízdní řád. Pokud podle Úřadu již nedocházelo k porušení zákona, tato doba nemůže být podle obviněné zahrnuta do vymezení skutku, tak, jak je tomu ve výroku č. I. napadeného rozhodnutí.

K námitce odvolací orgán uvádí, že v oznámení o pokračování ve správním řízení a v oznámení o ukončení dokazování byla vymezena část páchaní skutku v době od 4. července 2017 do 3. září 2017, druhá část v době od 4. září 2017 do 9. září 2017. Zde jde o evidentní chybu v psaní, druhá část skutku měla být správně vymezena od 4. září 2017 do 9. prosince 2017. Doba spáchání skutku byla správně vymezena v příkazu z 20. prosince 2017, takže obviněné musela být vymezená doba spáchání skutku známa. Skutek je vymezen nejen časovým obdobím, ale také čísly vlaků, které nebyly vedeny přes odbočku Balabenka.

Příkaz vydaný Úřadem uložil obviněné nápravné opatření, tj. aby vytvořila rozdílné výlukové jízdní řády pro pracovní dny a pro nepracovní dny. Ze strany obviněné došlo k 4. září 2017 k nápravě, když obviněná vytvořila výlukový jízdní řád pro období od 4. září 2017 do 9. prosince 2017 ve dvou variantách – pro pracovní dny a pro nepracovní dny. Protože obviněná i přes podaný odpor proti tomuto příkazu učinila nápravu, zastavil Úřad řízení pro bezpředmětnost.

V létě 2017 až do 3. září 2017 probíhala rekonstrukce zastřešení nástupišť na Hlavním nádraží, v důsledku čehož bylo nutné rychlíky ze směru od Děčína odklonit na Masarykovo nádraží. Tím, že na Masarykovo nádraží byly odkláněny také rychlíky z Děčína, byla nepochybně kapacita Masarykova nádraží snížena, nikoliv však vyčerpána. Tento důvod však od 4. září 2017 odpadl, volná kapacita se zvýšila a ČD vznesly nový požadavek vedení dalších vlaků přímo přes odbočku Balabenka do železniční stanice Praha Masarykovo nádraží.

Obviněná nakonec požadavku ČD na vedení sporných vlaků ve druhém období, tj. od 4. září 2017, přes odbočku Balabenka nevyhověla a stanovila opět výlukový jízdní řád jednostranným rozhodnutím. Obviněná to odůvodnila, stejně jako dříve, že není dostupná kapacita dráhy, jelikož by došlo k vysokému pracovnímu zatížení výpravčích, dispečerů a k nepřiměřenému vytižení dotčeného traťového úseku.

Obviněná tedy sice zjednala nápravu, tím že od 4. září 2017 vytvořila výlukový jízdní řád ve dvou variantách. Nově navozený stav však byl i nadále v rozporu s § 23b odst. 5 zákona o dráhách, jelikož obviněná i dále vedla sporné vlaky ve druhém období úvratí přes železniční stanici Praha Libeň, tj. delší odklonovou trasou, přestože kratší vedení přes odbočku Balabenka kapacita dráhy umožňovala. Nápravu sice částečně obviněná provedla, nezákonný stav však trval.

V červnu 2017 obviněná na svých webových stránkách zveřejnila návrh jízdního řádu na rok 2018. V něm, stejně jako i v jeho definitivní verzi platné od 10. prosince 2017, jsou všechny vlaky vedeny přes odbočku Balabenka. Původně požadovanou trasou byly nově vedeny všechny sporné vlaky, které byly původně v obou obdobích páčání skutku vedeny úvratí přes železniční stanici Praha Libeň.

Z výše uvedeného a z dalších předložených důkazů odvolací orgán vyvodil, že na odbočce Balabenka byla i od 4. září 2017 dostupná kapacita k tomu, aby všechny sporné vlaky byly vedeny přes odbočku Balabenka tak, jak je tomu v jízdním řádu platném na rok 2018.

K námitce výkladu zákona o dráhách a vyhlášky č. 173/1995 Sb.

Obviněná nesouhlasí s výkladem § 2 odst. 10 zákona o dráhách a § 21 vyhlášky č. 173/1995 Sb. Úřad vychází z toho, že kapacita dráhy je nezávislá na personální vybavenosti provozovatele dráhy a jeho výklad považuje obviněná za extenzivní. Úřad předpokládá, že je nezbytné přidělit 100 % dostupné kapacity, bez jakýchkoliv rezerv. Naznačený výklad je neakceptovatelný a neobhajitelný. Obviněná má s ohledem na výraz „technologické postupy“ použitý v definici v § 21 vyhlášky č. 173/1995 Sb. za to, že dostupná kapacita je determinována také personálním vybavením provozovatele dráhy. Jinými slovy, pokud by byla stavba dráhy, avšak neexistoval by obslužný personál, byla by reálná dostupná kapacita dráhy nula.

Ustanovení § 2 odst. 10 zákona o dráhách hovoří o kapacitě dráhy tak, že tuto definuje jako její využitelnou průjezdnost umožňující rozvržení požadovaných tras vlaků na určitém úseku dráhy v určitém období. Zákon o dráhách tak nehovoří o maximální reálné dostupné kapacitě, ale pouze o té, která je využitelná. I definice sama tedy předpokládá, že zde bude existovat jistá část kapacity, která je z toho či onoho důvodu pro přidělení nevyužitelná, pro případy rezerv či řešení mimořádností. Tuto kapacitu pak definují předpisy, jako vyhláška Mezinárodní železniční unie UIC (Union Internationale des Chemins de fer, (dále jen „UIC“)) č. 406, předpis obviněné D24 a předpis D7. Tyto předpisy Úřad nevzal v úvahu, protože nejsou právně závazné nebo jsou staré a interní.

K výše uvedenému zaujal odvolací orgán následující stanovisko. V souladu s § 22 odst. 1 písm. a) zákona o dráhách je obviněná jakožto provozovatelka dráhy povinna provozovat dráhu pro potřeby plynulé a bezpečné drážní dopravy podle pravidel pro provozování dráhy a úředního povolení. Je tedy její povinností, aby v případě technicky dostupné kapacity dráhy zajistila veškeré ostatní složky nutné k jejímu provozování, tedy i obslužný personál. V případě, že obslužný personál nezajistí, nedostála z pohledu odvolacího orgánu své zákonné povinnosti. Samozřejmě pokud nebude dráha dostatečně personálně vybavena po stránce obsluhy, na její kapacitu z pohledu definice podle § 21 vyhlášky č. 173/1995 Sb. to nebude mít vliv. Tuto kapacitu nebude ale možné pro nedostatek personálu využít. Pojem technologické postupy je v definici uveden proto, že je nutno vzít v úvahu čas na provedení činností, které s obsluhou dráhy souvisejí. Ty však musejí být stanoveny tak, aby bylo možné kapacitu dráhy maximálně využít, z čehož pak vychází potřebný počet obslužného personálu.

Ve věci tvrzení obviněné ohledně využitelné a maximální kapacity se odvolací orgán s námitkou vypořádal níže v části nazvané K námitce využitelné kapacity.

Jak již bylo uvedeno výše, už v červnu roku 2017 bylo v návrhu jízdního řádu pro rok 2018 počítáno s vedením všech vlaků přes odbočku Balabenka, v pracovní i nepracovní dny, a byla tedy dostupná jak kapacity dráhy, tak obslužný personál.

K námitce uložení nápravného opatření

Obviněná namítá nepravdivost tvrzení Úřadu, že opatření k nápravě bylo z protokolu o výsledku státního dozoru vypuštěno čistě z procesních důvodů. Opatření bylo vypuštěno k námitce obviněné, která odkazovala na nezákonnost postupu Úřadu, kterou doložila.

Dále pak obviněná označuje za nepravdivé tvrzení, že měla možnost z protokolu o výsledku státního dozoru zjistit svá pochybení. V námitkách proti protokolu o výsledku státního dozoru obviněná jednoznačně argumentovala, že kontrolní závěry jsou zmatečné a nejasné. Obviněná dále uvádí, že jí od září 2017 Úřad žádný nezákonný postup nevytkl.

Jak již bylo uvedeno v napadeném rozhodnutí, Úřad vyhověl námitce obviněné spočívající v tom, že bylo nápravné opatření nesprávně uloženo v protokolu o výsledku státního dozoru s odvoláním na závěr poradního sboru ministra vnitra. K tomu lze pouze připomenout, že zákon č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád), neobsahuje výslovnou úpravu formy nápravného opatření a závěr poradního sboru není právně závazný. Přesto Úřad námitce obviněné vyhověl a zvolil jinou formu uložení nápravného opatření.

K opakovanému tvrzení obviněné, že závěry Úřadu jsou zmatečné a nejasné, odvolací orgán odkazuje na protokol o výsledku státního dozoru, ve kterém je pochybení obviněné popsáno. Skutečnost, že s protokolem o výsledku státního dozoru obviněná nesouhlasí, nezakládá jeho zmatečnost. Podle § 58 odst. 4 zákona o dráhách zjistí-li osoba pověřená k výkonu státního dozoru při výkonu státního dozoru porušení povinností nebo podmínek stanovených v rozhodnutích vydaných podle zákona o dráhách, podle potřeby a povahy zjištěných nedostatků uloží způsob a lhůtu k odstranění těchto nedostatků a jejich příčin. Úřad u obviněné vykonal pouze jeden státní dozor, a to dne 12. června 2017. Od té doby jiný státní dozor u obviněné nevykonal, proto také obviněné od září 2017 nemohl vytknout a uložit odstranění nezákonného postupu. Na základě podnětu ČD Úřad zahájil řízení o přestupku.

K námitce uložení povinností v rozporu se zákonem o dráhách

Obviněná považuje postup Úřadu, při kterém stanovil nové požadavky k již existujícímu rozhodnutí Drážního úřadu o omezení provozování dráhy, za nezákonný. Takový postup je v rozporu s § 48 a § 73 odst. 2 správního řádu, neboť v uvedené věci jsou přes existenci pravomocného rozhodnutí ukládány jiným úřadem nové povinnosti. Úřad však požadoval po obviněné plnění dalších nezákonných podmínek s tvrzením, že vychází z účinné právní úpravy, a jejich neplnění nyní sankcionuje.

V případě naplánování omezení provozování dráhy je nutné upravit poměry na dráze s ohledem na míru omezení, objízdné trasy, požadavky dopravců a jiné zákonné požadavky, jako je například prioritizace vlaků podle jejich druhu. Výsledkem procesu přerozdělení kapacity dostupné na omezeném úseku a jeho objízdných trasách je výlukový jízdní řád.

K námitce odvolací orgán uvádí, že zákonem č. 319/2016 Sb., kterým se mění zákon č. 266/1994 Sb., o dráhách, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony (dále jen „**novela zákona o dráhách**“) bylo k 1. dubnu 2017 rozhodováno ve věcech omezení provozování dráhy, které původně vykonával Drážní úřad, svěřeno do kompetence Úřadu. Rozhodnutí o omezení provozování dráhy týkající se opravy Negrelliho viaduktu bylo vydáno Drážním úřadem dne 31. března 2017.

Novela zákona o dráhách neobsahuje přechodná ustanovení týkající se úpravy omezení provozování dráhy. Z této skutečnosti Úřad dovodil, že provozovatel dráhy je sice vázán rozhodnutím Drážního úřadu a není nutné znovu rozhodovat o omezení provozování dráhy, současně je provozovatel dráhy povinen se od 1. dubna 2017 řídit platnou a účinnou právní úpravou týkající se úpravy organizace řízení drážní dopravy při plánovaném omezení provozování dráhy. Ta je zakotvena ve vyhlášce č. 173/1995 Sb. (která byla též k 1. dubnu 2017 novelizována), základní zásady pro omezení provozování dráhy jsou nově obsaženy v § 23b a § 23c zákona o dráhách.

Rozhodnutí Drážního úřadu obsahuje podmínky, které byly obviněnou dodrženy, současně ale nelze souhlasit s námitkou obviněné, že Úřad ukládá nové povinnosti. Tyto „nové“ povinnosti uložil obviněná zákon o dráhách a vyhláška č. 173/1995 Sb., obojí s účinností od 1. dubna 2017. Obviněná je však v tomto případě, podle názoru odvolacího orgánu, nerespektovala a argumentuje tím, že již bylo pravomocně rozhodnuto. Zákon o dráhách, ve znění účinném do 31. března 2017 dovoloval drážnímu správnímu úřadu stanovovat podmínky omezení provozování dráhy. Tyto podmínky pak nevylučují povinnost provozovatele dráhy respektovat platné a účinné právní předpisy.

Rozhodnutí o omezení provozování dráhy úzce souvisí s organizací řízení drážní dopravy při plánovaném omezení provozování dráhy. Jedno by totiž bez druhého nemohlo existovat. Pokud nedojde k dohodě s dopravcem, je třeba minimalizovat dopady na tohoto dopravce. Skutečnost, že rozhodnutí o omezení provozování dráhy bylo vydáno ještě před novelou zákona o dráhách, s ohledem na absenci přechodných ustanovení, neznámá, že by se na něj navazující právní úprava organizace řízení drážní dopravy při plánovaném omezení provozování dráhy neměla vztahovat.

V této souvislosti je také nutné připomenout, že sama obviněná v procesu týkajícím se organizace řízení drážní dopravy při plánovaném omezení provozování dráhy při opravě Negrelliho viaduktu postupovala podle nové právní úpravy ve vyhlášce č. 173/1995 Sb., neboť dodržela harmonogram předložený výlukového nákrešného jízdního řádu a také poskytla ČD prostor k námitkám, na které do stanovené lhůty odpověděla. Tyto povinnosti před změnou právní úpravy obviněná neměla.

Jak již bylo uvedeno výše, Úřad neukládal k již povolenému omezení provozování dráhy nové podmínky, pouze vyžadoval, aby se obviněná při stanovení výlukového jízdního řádu řídila platnou právní úpravou upravující tento proces, tedy nejen vyhláškou č. 173/1995 Sb., ale také principy obsaženými v § 23b odst. 5 zákona o dráhách, když tyto změny byly účinné od 1. dubna 2017 a jednání o výlukovém jízdním řádu platném pro omezení provozování dráhy Negrelliho viaduktu probíhala od března až do konce května 2017.

K námitce zvýšení kapacity dráhy a stížnosti na nevhodné chování úřední osoby

Obviněná uvádí, že již při kontrole v červenci 2017 tvrdila, že změna jízdního řádu by byla možná až od září, kdy budou ukončeny souběžné výluky, a tím se uvolní kapacita na Masarykově nádraží. Obviněná považuje za nepravdivé odůvodnění napadeného rozhodnutí v tom, že na str. 7 je uvedeno, že se počty vlaků v uvedeném úseku nezměnily. Dále pak obviněná uvedla, že zmiňovaná opatření provedla nad rámec svých zákonných povinností. Obviněná personálně posílila řízení provozu, alokovala do krátkého úseku síly a prostředky, což podle názoru obviněné nelze činit dlouhodobě a na všech úsecích dráhy.

Obviněná nesouhlasí s argumentací Úřadu, že podle informací zveřejněných na internetových stránkách Drážní inspekce v předmětném období nedošlo k žádné mimořádné události a považuje ji za nevhodnou pro doložení, že požadované změny bylo možno provést. Součástí rozkladu obviněné je i pasáž označená jako podání stížnosti podle § 175 správního řádu. Obviněná se totiž domnívá, že uvedení takového důkazu lze považovat za nevhodné chování úřední osoby ústředního správního úřadu. Obviněná požadovala též vyrozumění, jak bylo se stížností naloženo.

Odvolací orgán nesouhlasí s názorem, že opatření provedená obviněnou byla nad rámec jejich zákonných povinností. Jak již bylo výše uvedeno, pro případ, že se na rozsahu změn a omezení nedohodne s dopravcem, stanovuje § 23b odst. 5 zákona o dráhách provozovateli dráhy povinnost postupovat takovým způsobem, aby nepříznivé dopady změn a omezení drážní dopravy u jednotlivých dopravců nepřesahovaly přiměřenou míru. Obviněná postupovala nepřiměřeně, když v daném úseku nevyužila volnou kapacitu dráhy. Je povinností obviněné, aby provedla vhodná organizační opatření za účelem využití kapacity dráhy. Obviněná je povinna taková opatření činit na všech tratích tak, aby poptávaná kapacita mohla být přidělena a využita, nikoliv pouze krátkodobě v dílčích úsecích.

Ve věci námitky obviněné, že od září došlo ke změně počtu vlaků, které zajížděly na Masarykovo nádraží, odvolací orgán připouští, že je oprávněná a některé vlaky byly skutečně převedeny do železniční stanice

Praha hlavní nádraží. Tím, že kapacita dráhy byla uvolněna, bylo ale možno převést nejen vlaky vedené v nepracovní dny přes železniční stanici Praha Libeň na kratší trasu přes odbočku Balabenka, ale i vlaky v napadeném rozhodnutí označené jako sporné. K tomu ale nedošlo, jelikož obviněná ve výlukovém jízdním řádu, platném od září 2017, opět nevyužila volnou kapacitu, kterou měla k dispozici. Obviněná nedostala svým zákonným povinnostem, proto jí byla uložena ze strany Úřadu předmětná sankce. Od jízdního řádu 2018 byly navíc všechny vlaky vedeny přes odbočku Balabenka, jak ČD požadovaly.

Pokud jde o námitku obviněné týkající se nevhodnosti prokazování existence kapacity s odkazem na internetové stránky Drážní inspekce, podle nichž k žádné nehodě nedošlo, Úřad uvádí, že taková informace skutečně nevyvrací námitku obviněné, že byla ohrožena bezpečnost. Skutečnost, že nenastala nehoda, samozřejmě ještě neznamená, že by nemohlo dojít k ohrožení bezpečnosti. Odvolací orgán ale tvrzení obviněné ohledně ohrožení bezpečnosti považuje za nedůvodné. Předmětné tratě jsou vybaveny zabezpečovacími zařízeními minimálně úrovně podle § 23 odst. 1 písm. b) bod 2. vyhlášky č. 177/1995 Sb., kterou se vydává stavební a technický řád drah, kdy zabezpečovací zařízení vylučuje, aby došlo vinou řízení provozu k mimořádné události. K ohrožení bezpečnosti vlivem maximálního využití kapacity dojít nemůže, bez ohledu na to, že toto bylo skutečně nevhodně odůvodněno v napadeném rozhodnutí. Podle názoru Úřadu uvedení takového důkazu, zejména s ohledem na absolutní neopodstatněnost námitky obviněné o ohrožení bezpečnosti, nelze kvalifikovat jako nevhodné chování úřední osoby.

Úřad posoudil pasáž rozkladu nazvanou jako stížnost podle § 175 správního řádu, v níž si obviněná stěžuje na údajné nevhodné chování úřední osoby. Stížností podle § 175 správního řádu se lze na správní orgány obracet pouze v případě, že správní řád neposkytuje jiný prostředek ochrany. Nevhodným chováním úřední osoby lze označit situaci, kdy se taková osoba při osobním jednání nechová k dotčeným osobám zdvořile a podle možností jim nevychází vstříc. V daném případě vyjádřila obviněná nespokojenost s tím, jak se s určitými skutečnostmi vypořádal správní orgán v odůvodnění napadeného rozhodnutí. I když není přípustné podat rozklad jen proti odůvodnění rozhodnutí, lze podat rozklad proti výrokové části a současně vznést námitky proti odůvodnění, jak to učinila obviněná. Správní řád tedy poskytuje účastníku řízení jiný prostředek ochrany, než je stížnost, a to právě rozklad.

S ohledem na výše uvedené odvolací orgán nevyhodnotil tuto část rozkladu jako stížnost a námitku vypořádal výše.

K námitce využitelné kapacity

Obviněná odmítá provedený rozbor Úřadu ke kapacitě dráhy s tím, že bez znalostí personálního vybavení a bez znalosti reálných možností nasazeného personálu nelze kapacitu dráhy stanovit. Podle obviněné nelze postavit materii na propočtech, jak předkládá Úřad, neboť materie není natolik triviální a snadná.

Obviněná považuje za nepravdivé tvrzení Úřadu, že sama uvedla, že odmítá přidělit existující kapacitu dráhy, neboť jí to zakazují vnitřní předpisy. Obviněná uvádí, že je nutno rozdělit kapacitu dráhy na využitelnou a reálně dostupnou. Hodnota využitelné kapacity je nepochybně nižší, než reálná dostupná kapacita trati, což je hodnota využitelné kapacity s přičtením provozních rezerv. Ty nejsou však pro přidělení využitelné, neboť jinak by nebylo možno řešit mimořádnosti v provozu. Reálná dostupná kapacita je hodnotou nižší než maximální možná kapacita, které je případně možno teoreticky na daném úseku dráhy dosáhnout při maximálním využití technického a personálního vybavení. V tomto případě však nelze kapacitu dráhy ve větším rozsahu využít. Pokud toto Úřad nezohlednil, nerespektoval platnou právní úpravu.

Odvolací orgán k tomu uvádí, že provedený rozbor vychází z výše uvedené definice kapacity dráhy podle § 2 odst. 10 zákona o dráhách tedy, že *kapacitou dráhy se rozumí její využitelná průjezdnost umožňující rozvržení požadovaných tras vlaků na určitém úseku dráhy v určitém období*. Jak je z definice patrné, personální složka není zahrnuta do definice a nelze tedy s odkazem na personální obsazení tvrdit, že kapacita dráhy neexistuje. Naopak je povinností provozovatele dráhy, provozovat dráhu bezpečně za pomoci odborně způsobilého personálu.

Argumentace obviněné je účelová. Je třeba zdůraznit, že obviněná neprokázala svá tvrzení, ačkoliv má zaměstnance, kteří jsou specializovaní na tvorbu výlukových jízdních řádů a pokud by tvrzení obviněné bylo pravdivé, byli by schopni jeho pravdivost prokázat.

Odvolací orgán dále uvádí, že Úřad neprováděl rozbor výpočtu kapacity, ale pouze porovnával kapacity ve sporných časových intervalech s přidělem kapacity v jiných intervalech. Vzhledem k taktové dopravě, při stejném jízdním řádu vlaků v každou hodinu, byla v některých případech dostatečná kapacita dráhy a byla tedy využita, v jiných případech údajně kapacita dráhy nebyla. Tím bylo prokázáno, že obviněná nepostupovala v souladu se zákonem.

Dalším důkazem existence kapacity je neoznámení přetížení dráhy obviněnou. Podle § 21 odst. 2 vyhlášky č. 173/1995 Sb. „*Překročí-li požadavky dopravců maximální kapacitu dráhy v některém z úseků dráhy, oznámí provozovatel dráhy tuto skutečnost v Převážním a tarifním věstníku*“. Dopravce ČD vznesl požadavek na kapacitu dráhy, aby mu mohla být přidělena v rámci její redislokace. Úřad prověřil všechny Převážní a tarifní věstníky obviněné vydané v roce 2017 (od čísla 1 vydaného 20. ledna 2017 až do čísla 24 vydaného 7. prosince 2017) a zjistil, že informace o nemožnosti přidělit kapacitu na nějaké části dráhy a vyhlášení dráhy za přetíženou zveřejněna nebyla. Z toho Úřad dovodil, že k přetížení dráhy nedošlo.

Ve věci tvrzení obviněné, že byla nepravdivě načtena z toho, že odmítla přidělení kapacity s ohledem na své vnitřní předpisy, odvolací orgán odkazuje na dodání požadovaných informací, kde je mimo jiné výslovně uvedeno následující: *Právními normami, vztažnými a závaznými pro obsluhu dráhy, např. Vyhláška UIC č. 406, předpisy SŽDC (ČD) D24, SŽDC D7/2 jsou stanoveny parametry - a konkrétní hodnoty těchto parametrů pro využití kapacity drážní infrastruktury....Převáděno do více názorné řeči to znamená, že po započtení doby obsazení úseku trati, resp. jednotlivého prvku infrastruktury v tomto úseku jízdou vlaků, posunem a nezbytnými úkony pro udržení prvků infrastruktury v provozuschopném stavu, by nemělo využití tohoto úseku překročit hodnotu 50 % až 67%, tj. každých 60 minut by měl být úsek na trati 20 až 30 minut prost jakéhokoliv pohybu drážních vozidel a servisních činností na infrastruktuře.* Obviněná uvedla, že tyto předpisy jsou pro ni závazné, navíc předmětné tvrzení v kontrolním protokolu nenapadla.

Odvolací orgán nesouhlasí s tvrzením obviněné, že je nutno rozdělit kapacitu na maximální, využitelnou a reálně dostupnou. Obviněná tvrdí, že maximální možné kapacity je teoreticky možno na daném úseku dráhy dosáhnout při maximalizaci technického a personálního vybavení. S tím odvolací orgán nesouhlasí. Kapacita dráhy je dána skutečným technickým vybavením dráhy. Pokud by toto vybavení bylo využito v největším možném rozsahu, Úřad tím rozumí zavedení vyššího technického vybavení umožňujícího vyšší kapacitu, už by zde došlo k rozšíření kapacity. To by mohlo být přijato například jako opatření na základě plánu podle § 23 odst. 6 zákona o dráhách, v tomto řešeném případě by šlo o opatření nad rámec povinností. Jak bylo uvedeno výše, maximalizace personálního vybavení je povinností obviněné, pokud je po kapacitě poptávka. Obviněná však zavedla další pojmy, a to využitelná a reálně dostupná kapacita a postavila je na úroveň definice kapacity podle zákona o dráhách a vyhlášky č. 173/1995 Sb. Navíc se jimi řídila při přerozdělení kapacity dráhy při omezení provozování dráhy. S tím odvolací orgán nesouhlasí, platná právní úprava takové rozlišení nezná, a při přerozdělení kapacity dráhy obviněná porušila § 23b odst. 5 zákona o dráhách.

Úřad nesouhlasí s argumentem obviněné, že je podle definice obsažené v § 2 odst. 10 zákona o dráhách rozdíl mezi kapacitou dráhy využitelnou a maximální. Podle obviněné je hodnota využitelné kapacity nepochybně nižší, než reálná dostupná kapacita trati, což je hodnota využitelné kapacity s přičtením provozních rezerv. Rezervy nejsou podle obviněné pro přidělení využitelné, neboť jinak by nebylo možno řešit mimořádnosti v provozu.

Odvolací orgán uvádí, že podle definice kapacity dráhy v zákoně o dráhách a ve vyhlášce č. 173/1995 Sb. kapacita dráhy nezahrnuje prostor pro rezervy na mimořádnosti. Pokud by tomu tak bylo a vznikla by zde rezerva, jak obviněná uvádí, došlo by zde k rozporu se zákonem o dráhách v případě přetížení dráhy. Žádost o kapacitu by bylo možno uspokojit, ale přidělcem by ji nepřiděloval, aby zde zůstávaly rezervy pro mimořádnosti. Při mimořádnostech by se právě využívala kapacita protiprávně nepřidělená. Takový stav

by byl bezpochyby v rozporu s § 34a zákona o dráhách.

K námitce aplikovatelnosti vnitřního předpisu obviněné

Obviněná brojí, že Úřad opakovaně zpochybnil aplikovatelnost předpisu D24 a jeho platnost. Uplatněná výtky spočívající pouze v jeho stáří je podle obviněné absurdní. Pokud se Úřad domnívá, že konkrétní ustanovení předpisu obviněné je nezákonné, má toto vyslovit závazně a náležitě odůvodnit. Úřad není schopen zpochybnit obsah předpisu, a proto ho odmítá jako zastaralý. Obviněná nepovažuje tuto argumentaci za obhajitelnou, když stáří předpisu nemůže mít vliv na výsledek řízení. Obviněná dále poukazuje na porušení § 69 odst. 2 věta druhá zákona o přestupcích, podle kterého v pochybnostech správní orgán rozhodne ve prospěch obviněného. Podle obviněné v tomto případě neexistuje nic jiného než pochybnosti, samotná kvalifikace skutku ze strany Úřadu je pochybná a celé řízení směřuje k něčemu jinému, než k čemu vedl podnět k jeho zahájení.

Odvolací orgán trvá na svém závěru, že vnitřní předpis obviněné vydaný v roce 1965, který byl za celou dobu své existence novelizován pouze jednou, a to v roce 1972, nezohledňuje vývoj právní úpravy v oblasti železnic. Odvolací orgán vytýká obviněné zejména základní rozpor, který spočívá ve způsobu výpočtu přípustného zatížení drážní infrastruktury a definice kapacity dráhy obsažené v § 2 odst. 10 zákona o dráhách. Jak již bylo opakovaně uvedeno, zákon o dráhách stanovuje, že *kapacitou dráhy se rozumí její využitelná průjezdnost umožňující rozvržení požadovaných tras vlaků na určitém úseku dráhy v určitém období*. Vnitřní předpis, který stanoví maximální využití drážní infrastruktury na 50 %, nejvýše pak 67 %, je v rozporu s definicí kapacity dráhy uvedené v zákoně o dráhách, která hovoří o využitelné průjezdnosti. Úřad především poukazyval na povinnost postupovat podle účinného znění zákona, a nikoliv se zaštiťovat při nezákonném jednání vnitřním závazným předpisem. Tyto skutečnosti mají bezpochyby vliv na výsledek řízení.

K porušení § 69 odst. 2 věta druhá zákona o přestupcích, které namítá obviněná, ze strany Úřadu nedošlo. Úřad žádné pochybnosti nemá, přestupek byl jednoznačně vymezen ve výroku napadeného rozhodnutí a toto bylo také náležitě odůvodněno.

K námitce nepříznivého, resp. nepřiměřeného dopadu

Obviněná nesouhlasí s výkladem Úřadu, že nepříznivé změny a dopady omezení drážní dopravy přesáhly u jednotlivých dopravců přiměřenou míru. Obviněná argumentuje, že proces plánování omezení provozování drážní dopravy byl již pravomocně ukončen a proces tvorby výlukového jízdního řádu je procesem zcela odlišným. Dále pak obviněná uvádí, že nelze považovat za vadu to, že obviněná způsobila 6 minutové zpoždění vybraných vlaků. Podle obviněné je to však zcela nepodstatné, neboť zpoždění je zcela standardní jev všude na síti provozované obviněnou. Obviněná se domnívá, že zpoždění 6 minut nemůže být nepřiměřeným dopadem ve smyslu § 23b zákona o dráhách, neboť je zcela zanedbatelné. Obviněná tvrdí, že míru přiměřenosti je nutno vztáhnout na všechny postižené vlaky a nikoliv pouze na každý konkrétní vlak.

K tomu uvádí odvolací orgán následující. Skutečnost, že dopady omezení drážní dopravy přesáhly přiměřenou mez, plyne z faktu, že v případě, kdy by obviněná přidělila volnou kapacitu podle požadavku ČD a vlaky by vedla přes odbočku Balabenka, nevzniklo by vůbec žádné zpoždění, vyjma zpoždění způsobených nesouvisícími mimořádnostmi v provozu. Z tohoto hlediska tedy není relevantní délka případného zpoždění, ale skutečnost, že vůbec vzniklo. Míru nepřiměřených dopadů je nutno vnímat z pohledu, jak byla jízdní doba prodloužena. Při jízdě přes odbočku Balabenka byla jízdní doba mezi železniční stanicí Praha Holešovice – a Praha Masarykovo nádraží 10 min., přes železniční stanici Praha Libeň 16 min. Při porovnání obou variant zde došlo k nárůstu o 60 %. Jedná se o příměstskou dopravu, kdy na délce ramene Praha Masarykovo nádraží - Kralupy nad Vltavou došlo k prodloužení o 15 %. Úřad souhlasí, že přiměřenost je třeba posuzovat s ohledem na všechny vlaky. Pokud by byly všechny vlaky

vedeny podle požadavků ČD, nebyl by žádný vlak navíc opožděn. Na druhou stranu samotným omezením byly postiženy i ostatní vlaky, které byly podle jízdního řádu vedeny přes Negrelliho viadukt, bez ohledu na to, že zde žádná strana nenapadá, že by omezení bylo nepřiměřené. Vznik zpoždění byl způsoben tím, že obviněná nepřidělila volnou kapacitu dráhy. Přitom § 21 vyhlášky č. 173/1995 Sb. ukládá, že provozovatel dráhy musí drážní dopravu organizovat tak, aby byla efektivně využita kapacita dráhy.

Obviněná uvedla, že odbočka Balabenka by byla zatížena více než obvykle a při vyšším zatížení by se mohla zvýšit chybovost obsluhujícího personálu. Chybovosti personálu tedy předešla tím, že kapacitu z bezpečnostních důvodů vůbec nepřidělila.

Na závěr obviněná uvedla, že postupovala plně v souladu s rozhodnutím Drážního úřadu a nemohla tedy porušit § 23b či § 23c zákona o dráhách ani jiné právní předpisy, pokud neomezila dráhu nad rámec stanovený rozhodnutím Drážního úřadu. Naopak podle obviněné Úřad nezohlednil některé základní zásady nejen správního řízení, ale i správního trestání. Úřad nezohlednil všechny námítky, nedefinoval řádně období, kdy měla obviněná skutek spáchat, když toto opakovaně definoval uvedením různých období a tvrzený skutek se podle obviněné nestal, když byl navíc chybně právně kvalifikován. Protože se obviněná neztotožňuje fakticky s ničím ve výroku I., nemůže souhlasit ani s výroky II. a III., neboť tyto výroky jsou vzájemně provázané. Obviněná navrhla, aby odvolací správní orgán příslušný k projednání rozkladu napadené rozhodnutí změnil, případně zrušil pro nesoulad napadených výroků se zákonem o dráhách a jinými právními předpisy.

Odvolací orgán nesouhlasí se závěry obviněné, všechny její námítky vypořádal výše. Obviněná napadla výroky II. a III., avšak nevnese proti nim žádnou námitku. Odvolací orgán v souladu s § 98 odst. 1 zákona o přestupcích přezkoumal napadené rozhodnutí v plném rozsahu, tj. v rozsahu výroků II. a III.

Obviněná je provozovatelkou dráhy a omezila provozování části dráhy v úseku Praha Masarykovo nádraží - Praha Bubny v rozporu s § 23b zákona o dráhách, a to jak v období od 4. července 2017 do 3. září 2017, tak v období od 4. července 2017 do 9. prosince 2017. V období od 4. července 2017 do 3. září 2017 obviněná omezila provozování dráhy tím, že v nepracovní dny vedla sporné vlaky (vlaky 10410, 10412, 10414, 10418, 10420, 10422, 10424, 10447, 10449, 10451, 10543, 10455, 10457, 10459, 10461 a 10463) úvratí přes železniční stanici Praha Libeň, přestože byla volná kapacita na dráze s kratší jízdní dobou přes odbočku Balabenka. V období od 4. září 2017 do 9. prosince 2017 obviněná omezila provozování dráhy tím, že v pracovní dny vedla sporné vlaky (vlaky 10422, 10447, 10449, 10451, 10453, 10455 a 10457) úvratí přes železniční stanici Praha Libeň, přestože byla volná kapacita na dráze s kratší jízdní dobou přes odbočku Balabenka. Obviněná svým jednáním vyvolala dne 4. července 2017 protiprávní omezení provozování dráhy a tento protiprávní stav udržovala až do 9. prosince 2017, dopustila se tedy trvajícího přestupku ve smyslu § 8 zákona o přestupcích.

Jednání obviněné popsané ve výrokové části napadeného rozhodnutí je v rozporu s právním řádem, obviněná nepostupovala v souladu s požadavky stanovenými zákonem o dráhách pro omezení provozování dráhy. Jednání obviněné je výslovně označeno v § 51 odst. 4 písm. h) zákona o dráhách jako přestupek a v daném případě byly naplněny znaky tohoto přestupku uvedené v zákoně o dráhách.

Odvolací orgán se zabýval tím, zda nedošlo k zániku odpovědnosti za přestupek. Délka promlčecí doby činí podle § 30 zákona o přestupcích 1 rok nebo 3 roky, jde-li o přestupek, za který zákon stanoví sazbu pokuty, jejíž horní hranice je alespoň 100 000 Kč. Podle § 51 odst. 8 písm. e) zákona o dráhách lze za přestupek podle odstavce 4 písm. h) téhož ustanovení uložit pokutu do 10 000 000 Kč. Vzhledem k tomu, že za přestupek spáchaný obviněnou lze uložit pokutu do 10 000 000 Kč, činí promlčecí doba 3 roky. Podle § 31 odst. 2 písm. c) zákona o přestupcích počíná promlčení doba běžet u trvajícího přestupku dnem následujícím po dni, kdy došlo k odstranění protiprávního stavu. Ke spáchání přestupku obviněnou došlo dne 4. července 2017, kdy obviněná svým jednáním omezení provozování dráhy vyvolala a následně tento

protiprávní stav udržovala až do 9. prosince 2017. K promlčení přestupku tedy nedošlo a odpovědnost obviněné nezanikla.

Při určení druhu a výměry správního trestu přihlédl Úřad s ohledem na okolnosti případu podle § 37 písm. a), c), g) a i) zákona o přestupcích zejména k povaze a závažnosti přestupku, k přitěžujícím a polehčujícím okolnostem a u právnické osoby nebo podnikající fyzické osoby k povaze její činnosti a u pokračujícího, trvajícím a hromadného přestupku k tomu, zda k části jednání, jímž byl přestupek spáchán, došlo za účinnosti zákona, který za přestupek stanovil správní trest mírnější než zákon, který byl účinný při dokončení tohoto jednání.

V daném případě došlo ke spáchání celého jednání za účinnosti jediného zákona, tj. zákona o přestupcích. Úřad při ukládání správního trestu a jeho výměry přihlédl k tomu, že obviněná provozuje železniční dopravní cestu ve veřejném zájmu a plní funkci vlastníka a provozovatele dráhy podle zákona o dráhách. Obviněná má povinnost svou činnost vykonávat s péčí řádného hospodáře. Znalost a dodržování právního řádu jsou při výkonu činností obviněnou nezbytnou podmínkou.

Podle § 38 písm. a), b), c), d), a f) zákona o přestupcích je povaha a závažnost přestupku dána zejména významem zákonem chráněného zájmu, který byl přestupkem porušen nebo ohrožen, významem a rozsahem následku přestupku, způsobem spáchání přestupku, okolnostmi spáchání přestupku, dále též délkou doby, po kterou trvalo protiprávní jednání pachatele nebo po kterou trval protiprávní stav udržovaný protiprávním jednáním pachatele.

Úřad přihlédl k délce doby, po kterou trval protiprávní stav udržovaný obviněnou. Zákonem chráněným zájmem je umožnit dopravcům maximální využití kapacity dráhy, jak ukládá § 21 odst. 2 vyhlášky 173/1995 Sb. Stavba, modernizace, údržba a provozování dráhy jsou z převážné většiny hrazeny z veřejných prostředků, přičemž chráněným zájmem je využití těchto prostředků ve prospěch veřejné osobní dopravy. I přes nevyhovění všem požadavkům dopravce však došlo k zabezpečení požadovaného dopravního výkonu, pouze za jízdní dobu delší o 6 minut u každého vlaku. S ohledem na povahu následků však nelze dospět k závěru, že by jednání obviněné nebylo vůbec společensky škodlivé. Společenská škodlivost protiprávního jednání je dána právě delší jízdní dobou vlaků v souvislosti s navazujícími spoji a zkrácením doby na obraty v železniční stanici Praha Masarykovo nádraží. Na druhou stranu nezákonný stav byl obviněné vytknut 29. června 2017 protokolem o výsledku státního dozoru. Obviněná si tedy byla vědoma svého nezákonného jednání.

Úřad pak přihlédl ke skutečnosti, že ke spáchání přestupku došlo podle znění zákona o dráhách, účinného od 1. dubna 2017. Páchání přestupku započalo v krátkém časovém úseku cca 3 měsíců po účinnosti novely zákona o dráhách. Dalším důvodem stanovení výše pokuty je skutečnost, že porušení citovaných ustanovení se obviněná dopustila v tomto případě poprvé. Jiné polehčující okolnosti ve smyslu § 39 zákona o přestupcích Úřad neshledal.

Úřad uložil obviněné pokutu ve výši 50 000 Kč, tj. při spodní hranici sazby stanovené zákonem o dráhách. Při určení výše pokuty přihlédl k majetkovým poměrům obviněné, když z veřejně dostupných informací vyplývá, že obviněná hospodařila v roce 2017 s majetkem v řádu miliard korun. Na základě výše uvedeného Úřad konstatuje, že vyměřenou výši pokuty nelze v tomto případě považovat za likvidační ani za nepřiměřeně zasahující do ekonomické podstaty obviněné.

Pokuta uložená obviněné za omezení provozování dráhy v rozporu se zákonem o dráhách naplňuje obě základní funkce právní odpovědnosti, a to funkci represivní – postih za porušení povinností stanovených zákonem, a především funkci preventivní, která směřuje k předcházení porušování zákona, resp. k jednání, které je se zákonem v souladu. Po zvážení všech okolností případu dal Úřad při určení výměry uložené pokuty přednost preventivnímu charakteru uloženého trestu a stanovenou pokutu vzhledem k okolnostem případu posoudil jako dostačující.

Podle § 95 odst. 1 věta první zákona o přestupcích uloží správní orgán obviněnému, který byl uznán vinným, povinnost nahradit náklady řízení paušální částkou. Zákon o přestupcích náklady řízení blíže neupravuje,

správní orgán proto vycházel z obecného právního předpisu, kterým je správní řád. Řízením o porušení právní povinnosti ze strany účastníka řízení je rovněž řízení o přestupku. Podle § 79 odst. 5 správního řádu správní orgán uloží povinnost nahradit náklady řízení paušální částkou účastníkovi řízení, který vyvolal řízení porušením své právní povinnosti, přičemž výši této paušální částky stanoví prováděcí právní předpis. Správní řád tak spojuje povinnost správního orgánu uložit náhradu nákladů řízení výhradně s porušením právní povinnosti. To, že se účastník řízení svým jednáním dopustil porušení právních povinností stanovených zákonem o dráhách, má odvolací orgán s ohledem na skutečnosti uvedené v napadeném i v tomto rozhodnutí za dostatečně prokázané. Správní orgán prvního stupně byl proto povinen účastníkovi řízení náhradu nákladů uložit, jak učinil ve výroku č. III. napadeného rozhodnutí.

Závěr

- 1) Rozkladová komise předsedy Úřadu na zasedání konaném dne 7. listopadu 2018 předložila podle § 152 odst. 3 správního řádu předsedovi návrh na rozhodnutí, a to na zamítnutí rozkladu.
- 2) Po zvážení všech aspektů dané věci a po zjištění, že ohledně posouzení výše uvedeného postupoval Úřad v souladu s právními předpisy, zejména zákonem o dráhách, správním řádem a zákonem o přestupcích, dospěl předseda Úřadu k závěru, že nenastaly důvody pro zrušení či změnu napadeného rozhodnutí z důvodů uvedených v rozkladu. Odvolací orgán po přezkoumání napadeného rozhodnutí a řízení, které mu předcházelo, dospěl k závěru, že správní orgán prvního stupně shromáždil podklady v rozsahu, který je dostatečnou oporou pro vydání napadeného rozhodnutí. Odvolací orgán je toho názoru, že bylo dostatečně prokázáno, že se obviněná dopustila přestupku uvedeného ve výroku napadeného rozhodnutí.
- 3) Vzhledem k výše uvedenému předseda Úřadu rozhodl tak, že rozklad zamítl a napadené rozhodnutí potvrdil.

Poučení: Proti tomuto rozhodnutí nelze dále podat rozklad.

Ing. Pavel Kodym
předseda Úřadu pro přístup k dopravní infrastruktuře

Rozdělovník:

Účastníci řízení:

- Správa železniční dopravní cesty, státní organizace, IČ: 70994234, Dlážděná 1003/7, 110 00 Praha 1,

Dotčený orgán:

- Drážní úřad, IČO: 61379425, Wilsonova 300/8, 121 06 Praha 2