



ROZHODNUTÍ

Předseda Úřadu pro přístup k dopravní infrastruktuře, jako rozkladový orgán 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, rozhodl o rozkladu, který podala jediná účastnice řízení, a to obviněná, právnická osoba České dráhy, a. s., IČO 70994226, se sídlem nábreží Ludvíka Svobody 1222, 110 15 Praha 1, č. j. 1002/2022-O25 ze dne 4. 10. 2022 (dále jen obviněná a rozklad), proti rozhodnutí Úřadu pro přístup k dopravní infrastruktuře, 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 č. j. UPDI-3034/22/UM ze dne 21. 9. 2022, sp. zn. POK004/22, se potvrzuje.

Odůvodnění

I. Řízení v prvním stupni

Úřad pro přístup k dopravní infrastruktuře zahájil toto řízení o přestupku dne 13. 7. 2022 doručením oznámení č. j. UPDI-2252/22/AM2, a to na základě skutečností zjištěných v průběhu státního dozoru.

Státní dozor

Státní dozor byl zahájen dne 23. 6. 2020 oznámením č. j. UPDI-2477/20/SO a veden Úřadem pod sp. zn. STD002/20. Předmětem státního dozoru (kontroly) bylo mimo jiné plnění povinností podle § 42a až § 42c zákona č. 266/1994 Sb., o dráhách (dále jen zákon o dráhách), se zaměřením na železniční stanice a přístupové komunikace pro cestující.

Bylo zjištěno, že **obviněná v rozporu s § 42c odst. 1 zákona o dráhách nezřídila odštěpný závod**, prostřednictvím kterého má povinnost provozovat drážní dopravu odděleně od provozování dráhy, neboť provozuje zároveň celostátní dráhu i drážní dopravu, která neslouží výhradně k zajištění provozování dráhy. Průběh a závěry státního dozoru jsou uvedeny v protokolu o kontrole č. j. UPDI-1454/22/UM ze dne 5. 5. 2022 (dále jen protokol).

Proti protokolu podala obviněná námitky č. j. 1027/2022-O25 ze dne 17. 5. 2022, které byly vyřízeny dne 24. 6. 2022 pod č. j. UPDI-2065/22/ZA, a které byly v plném rozsahu shledány nedůvodnými.

Řízení o přestupku

Obviněná se dne 22. 7. 2022 vyjádřila k zahájenému přestupkovému řízení dopisem č. j. 670/2022-O25 ze dne 21. 7. 2022.

Úřad dne 2. 8. 2022 usnesením č. j. UPDI-2501/22/AM2 uložil státní organizaci Správa železnic, IČO 70994234, se sídlem Dlážďená 1003/7, 110 00 Praha 1 (dále jen Správa železnic), aby předložila faktury za pronájem pozemků vystavené obviněnou a doklad o tom, že faktury byly uhrazeny, případně smlouvu o pronájmu pozemků, což Úřad považoval za nezbytné k provedení důkazu v tomto správním řízení.

Správa železnic odpověděla dne 10. 8. 2022 dopisem č. j. 54040/2022-SŽ-GŘ-O25, ke kterému přiložila požadované dokumenty [redacted]éhož dne Úřad obdržel ještě další odpověď Správy železnic č. j. 55024/2022-SZ-GŘ-O25, která nepřinesla nové relevantní informace.

Úřad oznámil dne 9. 9. 2022 dopisem č. j. UPDI-2891/22/UM obviněné ukončení dokazování a stanovil lhůtu, ve které má možnost se k podkladům pro rozhodnutí vyjádřit. Této možnosti obviněná nevyužila.

Napadené rozhodnutí

Úřad vydal dne 21. 9. 2022, rozhodnutí č. j. UPDI-3034/22/UM sp. zn. POK004/22 (dále jen napadené rozhodnutí), ve kterém rozhodl, že obviněná je vinna tím, že v rozporu s § 42c odst. 1 zákona o dráhách, v období od 15. 1. 2020 do 13. 7. 2022 nezřídila odštěpné závody, prostřednictvím kterých měla povinnost provozovat drážní dopravu odděleně od provozování dráhy, neboť provozovala zároveň celostátní dráhu i drážní dopravu, která neslouží výhradně k zajištění provozování dráhy.

Tím obviněná spáchala přestupek podle § 51 odst. 4 písm. v) zákona o dráhách. Za to jí byla napadeným rozhodnutím podle § 51 odst. 10 písm. d) zákona o dráhách uložena pokuta ve výši 1 000 000 Kč.

II. Rozklad

Obviněná podala proti napadenému rozhodnutí rozklad. Napadené rozhodnutí bylo obviněné doručeno dne 21. 9. 2022. Poslední den lhůty pro podání rozkladu připadl na 6. 10. 2022. Rozklad byl podán 5. 10. 2022, jedná se tedy o včasný rozklad.

III. Přehled námitek

1. Předmětné pozemky nejsou součástí stavby dráhy a obviněná není jejich provozovatelkou. Proto se na ni v této věci nevztahují povinnosti podle § 42c zákona o dráhách.
2. Cena za užití dráhy nezahrnuje cenu za užití pozemků pod ní.
3. Úřad neověřil, zda žádost obviněné o změnu kategorie dráhy není liberačním důvodem přestupku.
4. Obviněná namítá, že Úřad není věcně příslušný k posouzení, zda jejím postupem došlo k ohrožení či narušení hospodářské soutěže.
5. Úřad napadeným rozhodnutím v rozporu s Listinou základních práv a svobod a správním řádem omezil vlastnická práva obviněné k předmětným pozemkům.

6. K nedovolenému financování nemohlo dojít, protože jej zakazuje § 62 odst. 4 zákona o dráhách.
7. Obviněná neprodleně zahájila příslušné kroky k odstranění protiprávního stavu podáním žádosti o změnu kategorie dráhy.
8. Obviněná namítá, že Úřad při stanovení výše pokuty nezohlednil její majetkové poměry adekvátně.

IV. Podrobný popis námitek a jejich vypořádání

1) Provozování dráhy – bod I. rozkladu

Námítka obviněné

Obviněná napadá, že se Úřad v rozporu s § 3 a § 50 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen správní řád) vůbec nezabýval problematikou, že podle § 5 odst. 1 zákona o dráhách stavba dráhy není součástí pozemku.

Text přílohy I směrnice Evropského parlamentu a Rady 2012/34/EU o vytvoření jednotného evropského železničního prostoru (dále jen směrnice č. 2012/34/EU), podle které je pozemek součástí dopravní infrastruktury je totiž v rozporu § 5 odst. 1 zákona o dráhách, jelikož podle tohoto ustanovení stavba dráhy není součástí pozemku. Taktéž je s tímto ustanovením v rozporu bod 1 odst. 1 přílohy vyhlášky č. 76/2017 Sb., o obsahu a rozsahu služeb poskytovaných dopravci provozovatelem dráhy a provozovatelem zařízení služeb (dále jen vyhláška č. 76/2017 Sb.), který stanovuje povinnost umožnit dopravci použití dráhy i v rozsahu pozemků. **Obviněná namítá, že se Úřad nemůže vůči ní dovolávat přímého účinku směrnice. Pro zmíněný rozpor se zákonem se nemůže dovolávat ani vyhlášky č. 76/2017 Sb.**

Podle § 5 odst. 1 zákona o dráhách jsou dráha a pozemek pod dráhou samostatné věci. Provozovatel dráhy nemusí být vlastníkem či nájemcem pozemku, vlastník pozemku nemusí být vlastníkem nebo provozovatelem dráhy. Provozováním dráhy se podle § 2 odst. 3 zákona o dráhách rozumí činnosti, kterými se zabezpečuje a obsluhuje dráha a organizuje drážní doprava. Pojem „provozování dráhy“ nezahrnuje vlastnictví ani pronájem pozemků pod dráhou. Tato zákonná definice se vztahuje i na interpretaci slov „provozování dráhy“ resp. „provozovatel dráhy“ užitých v § 42c zákona o dráhách. Vlastnictví ani pronájem pozemků pod dráhou tedy nepředstavuje provozování dráhy. Jinak by muselo platit, že kterýkoliv pronajímatel pozemků pod dráhou, přestože nevykonává činnosti podle § 2 odst. 3 zákona o dráhách, by byl provozovatelem dráhy a potřeboval k tomu úřední povolení a osvědčení o bezpečnosti provozovatele dráhy. **Obviněná namítá, že není provozovatelkou dráhy na předmětných pozemcích, proto se na ni v tomto případě nevztahuje povinnost podle § 42c zákona o dráhách.**

Stanovisko rozkladového orgánu

Vyhláška č. 76/2017 Sb. garantuje, v jakém rozsahu je provozovatel dráhy na dráze celostátní a regionální povinen zajistit použití dráhy. V její příloze, odstavci 1 pod bodem 1 jsou zahrnuty i pozemky v obvodu dráhy s výjimkou pozemků v obvodech dep a dílen kolejových vozidel.

Podle § 2 odst. 1 zákona o dráhách je dráhou cesta určená k pohybu drážních vozidel včetně pevných zařízení potřebných pro zajištění bezpečnosti a plynulosti drážní dopravy. Podle § 9 písm. j) vyhlášky č. 177/1995 Sb., kterou se vydává stavební a technický řád drah (dále jen vyhláška č.

177/1995 Sb.) jsou součástí dráhy celostátní, dráhy regionální a vlečky pozemky v obvodu dráhy s výjimkou pozemků v obvodech dep a dílen kolejových vozidel, přístupové komunikace pro cestující a pro přepravu věcí včetně veřejně přístupných dopravních ploch. Podle § 66 odst. 3 zákona o dráhách Ministerstvo dopravy vydá právní předpis, kterým stanoví součásti dráhy. Z uvedeného vyplývá, že pozemky uvedené v napadeném rozhodnutí, které byly předmětem vystavených faktur (dále jen předmětné pozemky) jsou součástí dráhy ve smyslu § 2 odst. 1 zákona o dráhách. Jelikož vyhláška garantuje přístup ke dráze ve smyslu § 2 odst. 1 zákona o dráhách v rozsahu § 9 vyhlášky č. 177/1995 Sb., a nikoliv pouze ke stavbě dráhy ve smyslu § 5 zákona o dráhách, neexistuje rozpor mezi zákonem o dráhách a vyhláškou č. 76/2017 Sb., jak nesprávně namítá obviněná. Z těchto důvodů ani Úřad v napadeném rozhodnutí neuplatnil vůči obviněné přímý účinek směrnice. Ze stejných důvodů se rozkladový orgán také nedomnívá, že by se v napadeném rozhodnutí Úřad dopustil porušení § 3 a § 50 odst. 3 správního řádu, protože přístupem ke stavbě dráhy nebylo nutné se zabývat. Na základě výše uvedeného dospěl rozkladový orgán k závěru, že námitka obviněné ve věci stavby dráhy je nedůvodná.

Uvedený výklad potvrzuje i odborný komentář v knize: Zákon o dráhách v úplném znění s komentářem 2. vydání, nakladatelství ANAG, 2000. Jejimi autory jsou tehdejší zaměstnanci Ministerstva dopravy JUDr. Jaroslav Soušek, Ing. Miroslav Stehlík a JUDr. Kamil Watras. V komentáři se pak k § 2 odst. 1 uvádí:

K odstavci 1

V tomto odstavci se definuje pojem „dráha“. Nezbytnost specifikace tohoto pojmu vyvolala potřeba oddělit problematiku provozování dráhy jako dopravní cesty, určené pro pohyb vozidla, od provozování drážní dopravy.

Pojem „dráha“ tak, jak jej definuje zákon, vychází z vymezení součástí železniční dopravní cesty obsaženého v Příloze č. I ke Směrnici Rady EHS č. 1108/90, která vyšla jako Nařízení Komise EHS č.2598/70 a je upravena tak, aby odpovídala předmětu úpravy zákona a vyhovovala potřebám všech drah patřících do režimu zákona.

Nařízení Komise EHS č. 2598/70, vztahující se k vymezení dopravní cesty drah, bylo v předmětném rozsahu zapracováno do prováděcího předpisu k zákonu o dráhách – do vyhlášky č. 177/1995 Sb., kterou se vydává stavební a technický řád drah, ve znění pozdějších předpisů, přičemž:

- *součásti dráhy celostátní, dráhy regionální a vlečky stanoví § 9 vyhlášky*
- *součásti dráhy speciální (metra) stanoví § 27 vyhlášky*
- *součásti dráhy tramvajové stanoví § 50 vyhlášky*
- *součásti dráhy trolejbusové stanoví § 65 vyhlášky*
- *součásti dráhy lanové stanoví § 67 vyhlášky*

Dráha je tvořena stavbami a zařízeními, které se nacházejí na pozemcích určených k umístění dráhy. Stavby na těchto pozemcích nejsou součástí pozemku a lze je považovat za samostatné stavby dráhy nebo stavby na dráze, protože je možná existence odděleného vlastníka pozemku a vlastníka stavby na něm (viz též zákon č. 261/1992 Sb., o zápisech vlastnických a jiných věcných práv k nemovitostem, ve znění zákona č. 210/1993 Sb.). V rámci připravované změny obecné právní úpravy (občanský zákoník) se zvažuje sjednocení vlastnictví staveb a pozemků, na kterých jsou

stavby umístěny, a v takovém případě bude nutno součásti dráhy rozšířit i o pozemky, na kterých se dopravní cesta dráhy nachází, a které slouží pro její ochranu.

K uvedenému komentáři rozkladový orgán upozorňuje, že jeho autor se patrně dopustil chyby v psaní. Místo *Směrnice Rady EHS č. 1108/90* mělo být uvedeno *nařízení Rady (EHS) č. 1108/70*. Tato chyba však nemá vliv na obsah výkladu. V nařízení Komise (EHS) č. 2598/70, kterým se stanoví obsah jednotlivých položek účtové osnovy uvedené v příloze I nařízení Rady (EHS) č. 1108/70 ze dne 4. června 1970, je v příloze I Vymezení pojmu „dopravní infrastruktura“ pod bodem A. ŽELEZNICE uveden přehled položek, které zahrnuje železniční infrastruktura. Ten je prakticky totožný jako přehled uvedený v příloze č. I směrnice 2012/34/EU, a obsahuje mimo jiné i pozemky. Z toho vyplývá, že zájem zákonodárce byl uvést pojem dráha a železniční infrastruktura do vzájemného souladu. K tomuto souladu plně došlo až její změnou účinnou v roce 2005.

Jak bylo doloženo výše, tvrzení obviněné, že dráha a pozemek pod ní jsou dvě samostatné věci, je mylné. Veškeré námitky jsou postaveny na nesprávném výkladu, že dráhou je pouze stavba dráhy ve smyslu § 5 odst. 1 zákona o dráhách. Úřad nerozporuje, že vlastník stavby dráhy nemusí být stejný jako vlastník pozemku.

Pojem provozovatele dráhy je nutno vykládat v souladu s pojmem provozovatel infrastruktury, uvedeným v článku 3 pod body 2), 2a) až 2f) směrnice 2012/34/EU. Podle bodu 2) je „*provozovatelem infrastruktury*“ *každý subjekt nebo podnik odpovědný za zajištění provozu, údržby a obnovy železniční infrastruktury na síti, jakož i za účast na jejím rozvoji v souladu s pravidly, která v tomto smyslu určí členský stát v rámci své všeobecné politiky pro rozvoj a financování infrastruktury*. Podle bodu 2b) je „*provozem železniční infrastruktury*“ *přidělování tras vlaků, řízení provozu a zpoplatnění infrastruktury*. Podle bodu 2f) jsou „*hlavními funkcemi*“ *správy infrastruktury rozhodování týkající se přidělování tras vlaků, včetně vymezení a posouzení dostupnosti a přidělení jednotlivých tras, a rozhodování o zpoplatnění infrastruktury, včetně stanovení a výběru poplatků, v souladu s rámcem zpoplatnění a s rámcem pro přidělování kapacity, které členské státy vytvoří podle článků 29 a 39*.

Úřad upozorňuje na rozdílné termíny uvedené v překladu směrnice mezi bodem 2) a 2f), kde pod bodem 2) je použit termín provozovatel infrastruktury, zatímco pod bodem 2f) je užitá správa infrastruktury. V anglické verzi směrnice se v obou případech používá slovo manager, management, takže oba výrazy by měly mít stejný význam. Pokud však přihlédneme k obsahu pojmu provozovatel dráhy podle článku 3 odst. 2 směrnice 2012/34/EU je pojem správa infrastruktury přiléhavější. Obsah pojmu provozování dráhy podle směrnice je nepochybně širší, než obsah samotného provozování dráhy uvedeného v zákoně o dráhách.

V zákoně o dráhách pojem provozovatel dráhy definován není. Zákon o dráhách však uvádí činnosti, které provozovatel dráhy vykonává. Mezi tyto činnosti patří provozování dráhy podle definice zmíněné obviněnou, která zahrnuje pouze zabezpečování a obsluhu dráhy a organizování drážní dopravy. S ohledem na čl. 3 odst. 2 písm. b) směrnice 2012/34/EU je však nutno pojem organizování drážní dopravy chápat jako provoz železniční infrastruktury, do kterého je zahrnuto přidělování tras vlaků, řízení provozu a zpoplatnění infrastruktury. Provozovatel dráhy je podle § 23 odst. 1 písm. c) zákona o dráhách dále povinen sjednávat cenu podle cenových předpisů a podle odst. 1 písm. g) zákona o dráhách zpracovat způsob určování nákladů, které mu vznikají při

poskytování jednotlivých služeb dopravcům. Prováděcí nařízení Komise (EU) 2015/909 ze dne 15. června 2015 o způsobech výpočtu nákladů přímo vynaložených na provoz železniční dopravy (dále jen nařízení 2015/909) např. v čl. 3 taktéž předpokládá, že náklady přímo vynaložené na provoz železniční dopravy pro účely stanovení poplatků za minimální přístupový balík vypočítá provozovatel infrastruktury. Provozovatel dráhy je podle § 23 odst. 1 písm. h) zákona o dráhách povinen provádět výstavbu, modernizaci, údržbu a opravu jím provozované dráhy. Podle § 32 odst. 3 zákona o dráhách provozovatel dráhy přiděluje kapacitu dráhy. Podle tohoto odstavce také provozuje-li provozovatel dráhy na určité dráze drážní dopravu, která neslouží výhradně k zajištění provozování této dráhy, obstarává za něj výkon hlavních činností "nezávislý přidělcem". Tímto přidělcem však může být i provozovatel dráhy. Hlavními činnostmi se podle § 2 odst. 12 zákona o dráhách rozumí činnosti související se sjednáním a výpočtem ceny a s výběrem platby za užití dráhy.

Provozovatelem dráhy není pouze subjekt, který zabezpečuje a obsluhuje dráhu a organizuje drážní dopravu, ale je to ve skutečnosti subjekt, který vykonává některé činnosti, které provozovateli dráhy zákon ukládá. V tomto případě obviněná vykonala hlavní činnosti podle § 2 odst. 12 zákona o dráhách.

Rozkladový orgán nesouhlasí s námitkou obviněné, že pojem „provozování dráhy“ nezahrnuje vlastnictví ani pronájem pozemků pod dráhou. Pozemky pod dráhou stále zůstávají součástí dráhy. Obviněná jako jejich provozovatel v tomto případě vykonala hlavní činnosti, kterými se rozumí činnosti související se sjednáním a výpočtem ceny a s výběrem platby za užití dráhy.

Ustanovení § 42c zákona o dráhách je nutno vykládat v souvislosti s ustanovením článku 6 odst. 1 a 4 směrnice 2012/34/EU. Podle jeho odst. 1 musí být vedeny a zveřejňovány výkazy zisků a ztrát a rozvahy odděleně pro poskytování dopravních služeb železničními podniky na jedné straně a **pro správu železniční infrastruktury** na straně druhé. **Veřejné prostředky vyplácené jedné z těchto dvou oblastí se nesmějí převádět do oblasti druhé.** Podle odstavce 4 účetnictví jednotlivých oblastí činnosti podle odstavců 1 a 3 musí být vedeno způsobem, který umožňuje kontrolu dodržování **zákazu převodu veřejných finančních prostředků z jedné oblasti do druhé** a sledování použití příjmů z poplatků za infrastrukturu a zisků z ostatních obchodních činností. Předmětné faktury byly vystaveny Správě železnic, která je vzhledem ke svému jediným, a současně regulovaným příjmům z poplatků za použití dopravní cesty a zařízení služeb, musí proplatit z veřejných prostředků (dotací ze Státního fondu dopravní infrastruktury). Z uvedeného vyplývá, že k uhrazení předmětných faktur dojde z veřejných prostředků. I pokud bychom připustili výklad obviněné, že vlastnictví ani pronájem pozemků není provozováním dráhy, došlo by přesto k nedovolenému **převodu** finančních prostředků z jedné oblasti do druhé. Podmínku pro zřízení odštěpného závodu podle § 42c odst. 1 zákona o dráhách nelze vázat pouze na zabezpečování a obsluhu dráhy a organizování drážní dopravy. Jeho součástí je i plnění hlavních činností, při kterých může dojít k **převodu** finančních prostředků z jedné oblasti do druhé. Z těchto důvodů dospěl rozkladový orgán k názoru, že se na obviněnou povinnost podle § 42c zákona o dráhách vztahuje a námitka není důvodná.

K námitce obviněné, že každý provozovatel části dráhy musí mít svoje osvědčení o bezpečnosti, Úřad konstatuje, že toto osvědčení se vydává podle nařízení Komise v přenesené pravomoci (EU) 2018/762, kterým se stanoví společné bezpečnostní metody týkající se požadavků na systém

zajišťování bezpečnosti podle směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/798 a kterým se zrušuje nařízení Komise (EU) č. 1158/2010 a (EU) č. 1169/2010. V jeho příloze II pod bodem 5.3. *Dodavatelé, subdodavatelé a partneři* tento předpis řeší bezpečnost ve vztahu k činnostem zajišťovaným vnějšími subjekty, včetně provozu nebo spolupráce s dodavateli, subdodavateli a partnery. Z uvedeného vyplývá, že přestože se na provozování infrastruktury může podílet více subjektů, osvědčení o bezpečnosti se vydává pouze jednomu.

Obviněná je povinna respektovat směrnici

Rozkladový orgán je přesvědčen, že při eurokonformním výkladu zákona o dráhách byla obviněná povinna odštěpný závod zřídit a Úřad se vůči obviněné přímého účinku směrnic nemusí dovolávat. Pro případ, že by argumenty vycházející z eurokonformního výkladu zákona o dráhách nebyly dostatečné, prověřoval rozkladový orgán možnost aplikace přímého účinku vůči obviněné. Pokud by ze zákona o dráhách obviněné nevznikla takováto povinnost, docházelo by k poškozování jednotlivců, ostatních dopravců v konkurenčním postavení, jelikož by nedošlo ke směrnici požadovanému oddělení provozování dráhy a drážní dopravy.

Dle čl. 288 Smlouvy o fungování Evropské unie (dále jen SFEU) je směrnice závazná pro každý stát, kterému je určena, pokud jde o výsledek, jehož má být dosaženo, přičemž volba formy a prostředků se ponechává vnitrostátním orgánům.

Směrnice přímým účinkem nicméně dopadají pouze na stát, nikoliv na osoby soukromého práva. Pokud vnitrostátní právní předpis (v daném případě zákon o dráhách) soukromoprávní osobě ukládá mírnější povinnost než směrnice, nelze se domáhat přímého účinku směrnice vůči soukromé osobě. Rozkladový orgán je však přesvědčen, že obviněnou – akciovou společnost České dráhy, která byla založena na základě zákona, jejímž jediným akcionářem je stát, který ji dle zákona nadále řídí, lze považovat za subjekt, který je podřízen svrchované moci nebo dohledu státu. Pokud je tedy obviněná považována za takový subjekt, vztahuje se na ni přímý účinek směrnic, a proto musí dodržovat příslušná ustanovení směrnice přímo.

Úřad poukazuje na rozsudek Evropské soudního dvora ze dne 12. července 1990 ve věci A. Foster a další proti British Gas plc, C-188/89, bod 18 (dále jen „rozsudek ve věci Foster“): *„Na základě těchto vývodů Soudní dvůr postupně připustil, že se procesně způsobilé subjekty mohou dovolávat bezpodmínečných a dostatečně přesných ustanovení směrnice vůči organizacím nebo útvarům, které jsou podřízeny svrchované moci nebo dohledu státu nebo vůči těm, které disponují mimořádnými pravomocemi vymykajícími se těm, které vyplývají z pravidel uplatňovaných mezi soukromými osobami.“*

Obviněná byla založena po předchozím souhlasu vlády České republiky na základě § 3 až 5 zákona č. 77/2002 Sb., o akciové společnosti České dráhy a státní organizaci Správa železniční dopravní cesty. Stát je jediným akcionářem společnosti, dle § 5 odst. 1 tohoto zákona jsou akcie společnosti České dráhy, a.s. převoditelné pouze s předchozím souhlasem vlády. Dle § 12 odst. 2 zákona č. 77/2002 Sb. stát vykonává akcionářská práva skrze řídicí výbor, jehož členy jmenuje vláda. Řídicí výbor dle stanov společnosti plní rozsáhlé pravomoci valné hromady, včetně volby a odvolávání členů dozorčí rady. Dozorčí rada dle stanov volí a odvolává členy představenstva. Změnu stanov má ve své působnosti valná hromada, tudíž stát jakožto jediný akcionář skrze řídicí výbor.

Ze všech výše uvedených ustanovení zákona č. 77/2002 Sb. a stanov akciové společnosti České dráhy vyplývá, že obviněná je jednak podřízena svrchované moci státu a také je podřízena jeho dohledu. Tím jsou splněny dvě ze tří podmínek bodu 18 výše citovaného rozsudku. Pro to, aby se jednotlivci mohli u obviněné dovolávat ustanovení směrnice, postačí splnění jediné ze tří v rozsudku uvedených podmínek. Proto na základě rozsudku ESD ve věci Foster zastává rozkladový orgán názor, že má obviněnou považovat za subjekt, který je podřízen svrchované moci nebo dohledu státu, a tedy je dle čl. 288 SFEU vázán směrnicemi.

Na základě uvedeného dospěl rozkladový orgán k závěru, že námitka nepřipustnosti aplikace přímého účinku směrnice není důvodná.

2) Cena za užití dráhy – bod II. rozkladu

Námítka obviněné

Obviněná uvádí, že zákon o dráhách nedefinuje pojem „cena za užití dráhy“, který je definován ve výměru Ministerstva financí č. 01/2022, kterým se vydává seznam zboží s regulovanými cenami. Podle něj je předmětem zpoplatnění tedy jen užití dráhy jízdou drážních vozidel, ne vlastnictví, pronájem nebo užívání pozemků. Cena za užití předmětných pozemků tedy není cenou za užití dráhy. **Obviněná namítá, že cena za užití dráhy nezahrnuje cenu za užití pozemků pod ní.**

Stanovisko rozkladového orgánu

Rozkladový orgán souhlasí s názorem obviněné, že cena za užití předmětných pozemků není cenou za užití dráhy. Podle § 23 odst. 1 písm. d) zákona o dráhách se cena za užití dráhy stanoví podle cenových předpisů. Mezi ně patří i nařízení 2015/909. Podle jeho článku 3 odst. 1 se přímé náklady na základě celé sítě vypočítají jako rozdíl mezi náklady na poskytování služeb v rozsahu minimálního přístupového balíku a za přístup k infrastruktuře napojení k zařízením služeb na jedné straně a nezpůsobilými náklady uvedenými v článku 4 na straně druhé. Obviněná bezpochyby vypočetla náklady, které jí vznikly s užíváním předmětných pozemků jako součásti dráhy a které fakturovala. Takováto činnost souvisela s výpočtem ceny a s výběrem platby za užití dráhy.

Na základě uvedeného dospěl rozkladový orgán k názoru, že námitky pod bodem II. rozkladu jsou nedůvodné.

3) Změna kategorie dráhy – bod III. rozkladu

Námítka obviněné

Obviněná podala k Ministerstvu dopravy v některých případech žádosti o změnu kategorie dotčené dráhy. Tento postup představuje úsilí, které je podle § 21 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále jen přestupkový zákon), způsobilé obviněnou liberovat z odpovědnosti za přestupek. Fakt, že ministerstvo změnu kategorie podmínilo, nelze klást k tíži obviněné, obzvláště v situaci, kdy obviněná neprodleně zahájila procesy, jimiž zamýšlí podmínkám ministerstva vyhovět.

Úřad v rozporu s § 3, § 8 odst. 2 a § 50 odst. 3 správního řádu nezjišťoval u Ministerstva dopravy podrobnosti předmětných řízení, ani nezjišťoval, zda a jak obviněná po podání žádosti o změnu kategorie dráhy postupuje. **Obviněná namítá, že přestože postup obviněné směřující ke změně**

kategorie dráhy představuje podle Úřadu úsilí způsobilé ji liberovat, Úřad dostatečně neověřil, zda toto úsilí vyvinula obviněná v dostatečném rozsahu.

Stanovisko rozkladového orgánu

Úřad v napadeném rozhodnutí souhlasil, že možností, aby se na obviněnou nevztahovaly povinnosti podle § 42c zákona o dráhách, mohla být změna kategorie provozované dráhy nebo změna provozovatele dráhy. To se však netýká předmětných pozemků, které jsou součástí celostátní dráhy a drah regionálních.

V napadeném rozhodnutí Úřad prověřoval, zda by bylo možné přihlédnout ke snahám obviněné o změnu kategorie dráhy jako k polehčující okolnosti. Dospěl k závěru, že těmito kroky by byl řešen nezákonný stav pouze na částech dráhy mezi žst. Praha Vršovice seř. n. a Praha Jih, a dále obvodech žst. Praha Jih, Bohumín a Děčín hl. n. (dále jen dotčené části dráhy celostátní). S ohledem na skutečnost, že obviněná je také provozovatelkou dráhy v rozsahu pozemků v železničních stanicích, za což jí údajně vznikly náklady ve výši 2,8 mld. Kč, převedení dotčených částí dráhy celostátní by nemělo na okolnosti přestupku fakticky žádný vliv. Proto Úřad k takovéto polehčující okolnosti nepřihlédl. Za těchto okolností se prověřování stavu řízení o změně kategorie dráhy stalo bezpředmětným.

Obviněná ovšem byla povinna zahájit úkony vedoucí ke vzniku odštěpných závodů podle § 42c zákona o dráhách neprodleně. Povinnost vyplývající z § 42c zákona o dráhách obviněná nesplnila ani do 13. 7. 2022, tedy ani po uplynutí 30 měsíců od nabytí účinnosti zákona č. 367/2019 Sb., kterým se mění zákon č. 266/1994 Sb., o dráhách, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony. Učinění několika málo kroků, které navíc neřešily nejzávažnější důvod přestupku, nelze s ohledem na rozsah působnosti a personální i finanční poměry obviněné považovat za „vynaložení veškerého úsilí“.

Na základě uvedeného dospěl rozkladový orgán k názoru, že námitky pod bodem III. rozkladu jsou nedůvodné.

4) Narušení hospodářské soutěže – bod IV. rozkladu

Námitky obviněné

Obviněná namítá, že Úřad není věcně příslušný k posouzení, zda jejím postupem došlo k ohrožení či narušení hospodářské soutěže. Podle obviněné je v dané věci příslušný Úřad pro ochranu hospodářské soutěže (dále jen ÚOHS), resp. Evropské komise, které v této věci vedou řízení. Obviněná to dokladuje odkazem na článek zveřejněný na serveru zdopravy.cz. Úřad měl s ohledem na § 57 odst. 2 a § 64 odst. 1 písm. c) správního řádu své řízení přerušit a vyčkat rozhodnutí ÚOHS, resp. Evropské komise.

(Pozn.: Obviněná v rozkladu zmínila věc prodeje pozemku obviněné odkazem na: <https://zdopravy.cz/miliardovy-prodej-pozemku-ceskych-drah-jde-do-finale-transakci-se-spravou-zeleznic-resi-evropska-komise-82464/>).

Stanovisko rozkladového orgánu

Úřad je správním orgánem příslušným mimo jiné k projednávání přestupku podle § 51 odst. 4 písm. v) zákona o dráhách a také k určení druhu a výměry správního trestu za tento přestupek. Přestupkový zákon v § 37 písm. a) vyžaduje, aby příslušný orgán při určení druhu a výměry

správního trestu přihlédl zejména k povaze a závažnosti přestupku. Ty jsou podle § 38 písm. a) a b) přestupkového zákona dány zejména významem zákonem chráněného zájmu, který byl přestupkem porušen nebo ohrožen, a také významem a rozsahem následku přestupku. Při projednávání přestupků tedy Úřad musí vždy posuzovat, k jakému porušení či ohrožení chráněného zájmu došlo.

Skutkovou podstatou přestupku je nezřízení odštěpných závodů v rozporu s § 42c odst. 1 zákona o dráhách. Úřad prokázal, že odštěpný závod zřízen nebyl, a že obviněná vykonala hlavní činnosti, kterými se rozumí činnosti související s výpočtem ceny a s výběrem platby za užití dráhy. Účelem zřízení odštěpného závodu je umožnění kontroly dodržování zákazu převodu veřejných finančních prostředků z provozování dráhy do provozování drážní dopravy. Úřad stanovil vyšší pokuty s ohledem na částku, která byla obviněnou od Správy železnic požadována. Podstatou přestupku není ohrožení či narušení hospodářské soutěže, které by zde bylo až jako následek. I pokud ÚOHS, respektive Komise, dospěje k závěru, že převod prostředků za provozování pozemků hospodářskou soutěž nenaruší, nic to nemění na povinnosti obviněné zřídit odštěpný závod a prostředky od provozování drážní dopravy transparentně oddělit.

Podle článku 56 odst. 9 směrnice 2012/34/EU *aniž jsou dotčeny pravomoci vnitrostátních orgánů v oblasti hospodářské soutěže pro zajištění hospodářské soutěže na trzích železniční dopravy, regulační subjekt v případech, kdy je to vhodné, rozhodne z vlastní iniciativy o vhodných opatřeních k nápravě diskriminace žadatelů, narušení trhu a jakéhokoli jiného nežádoucího vývoje na těchto trzích, zejména ve vztahu k odst. 1 písm. a) až j).* V tomto případě hrozí diskriminace všech soutěžitelů na trhu tím, že obviněná může být potenciálně zvýhodněna příjmy z provozování dráhy ve výši až 2,8 mld. Kč, jejichž příjemcem nebude odštěpný závod, ale sama obviněná. K tomu může dojít proto, že provozování dráhy a drážní dopravy nebylo dostatečně odděleno.

Na základě uvedeného dospěl rozkladový orgán k názoru, že námitka příslušnosti Úřadu k posouzení ohrožení hospodářské soutěže je nedůvodná.

5) Omezení práv hospodaření s majetkem – bod IV. rozkladu

Námítka obviněné

Obviněná namítá, že žádný předpis nevylučuje, aby dopravce vlastnil pozemky pod dráhou, kterou provozuje nebo vlastní jiná osoba. **Úřad napadeným rozhodnutím v rozporu s čl. 11 odst. 2 Listiny základních práv a svobod a s § 2 odst. 1 a 2 správního řádu omezil její vlastnická práva k předmětným pozemkům tím, že za ně nemůže požadovat nájemné od státní organizace Správa železnic.**

Stanovisko rozkladového orgánu

Ustanovení § 11 odst. 2 Listiny základních práv a svobod hovoří o tom, že určitý majetek smí být ve vlastnictví státu, osob se sídlem nebo občanstvím v České republice, což s přestupkem nesouvisí. Pokud měla obviněná na mysli odstavec 4, který se týká omezení práv, tak v tomto případě došlo k omezení práv na základě § 42c zákona o dráhách. Jak je uvedeno výše, předmětné pozemky jsou součástí dráhy a obviněná je její provozovatelkou, takže se na ni tyto povinnosti vztahují. Úřad tím, že požaduje plnění, resp. sankcionuje neplnění, těchto povinností, vlastnická práva obviněné k předmětným pozemkům nijak neomezují nad rámec právních předpisů. Úřad nezakázal přijímat

nájemné, ale pouze dospěl k závěru, že obviněná byla povinna pro provozování dráhy zřídit odštěpný závod. Proto rozkladový orgán neshledává námitku pod tímto bodem důvodnou.

6) Znemožnění křížového financování – bod IV. rozkladu

Námítka obviněné

Ustanovení § 62 odst. 4 zákona o dráhách vyžaduje oddělené účtování provozování dráhy a provozování drážní dopravy. **Obviněná namítá, že i kdyby její postup měl představovat provozování dráhy, ke křížovému financování nemůže dojít.**

Navíc, i kdyby postup obviněné měl představovat provozování dráhy, Úřad v rozporu s § 3 a § 50 odst. 3 správního řádu neprokazoval, že by Správa železnic nepromítla náklady na užívání staničních pozemků obviněné do ceny za užívání dráhy všem dopravcům. Stejně tak Úřad neprokazoval, že by stát v souladu s čl. 8 odst. 4 směrnice 2012/34/EU náklady státní organizace Správa železnic na předmětné pozemky (ne)kompenzoval, čímž by nevznikl rozdílný dopad na dopravce ve srovnatelném postavení. Úřad také v rozporu s § 38 písm. b) přestupkového zákona nezohlednil skutečnost, že na dotčených částech dráhy celostátní v rozhodném období provozovaly drážní dopravu jen obviněná nebo její dceřiné společnosti. **Obviněná proto namítá, že tím, že nezřídila odštěpné závody, v praxi nemohlo dojít k diskriminaci jiných dopravců podle § 42c zákona o dráhách.**

Stanovisko rozkladového orgánu

Napadeným rozhodnutím byla obviněná uznána vinnou z porušení povinností § 42c zákona o dráhách. Úřad neposuzoval plnění povinností vyplývajících z § 62 odst. 4 zákona o dráhách, ani možné varianty následků neplnění povinností § 42c zákona o dráhách ze strany obviněné. Pokud by došlo k porušení § 62 zákona o dráhách, jednalo by se navíc ještě o přestupek podle § 51 odst. 5 písm. v) zákona o dráhách.

Oddělené financování bylo před započítáním období páchaní přestupku zajištěno prostřednictvím § 62 zákona o dráhách. Požadavky na toto oddělení se zpřísnily vydáním směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/2370, kterou se mění směrnice 2012/34/EU, pokud jde o otevření trhu vnitrostátních služeb v přepravě cestujících po železnici a správu a řízení železniční infrastruktury. Ta nově zavádí kromě oddělení účetního ještě navíc oddělení finanční a personální. Tato směrnice byla transponována do § 42a – 42c zákona o dráhách. Zákonodárce tedy účetní oddělení považoval za nedostatečné, stanovil nové podmínky a za jejich porušování stanovil nové sankce. Úřad neměl důvod k posuzování plnění povinností uvedených v § 62 zákona o dráhách ve věci předmětných pozemků.

Účelem právní úpravy je umožnit kontrolu dodržování zákazu převodu veřejných finančních prostředků z jedné oblasti do druhé a sledování použití příjmů z poplatků za infrastrukturu a zisků z ostatních obchodních činností ze strany obviněné. Správa železnic uvedené prostředky do ceny za užití dráhy započítat nemohla, protože se nejednalo o náklady způsobené jízdou vlaku, jak bylo uvedeno pod bodem 1) tohoto rozhodnutí. Uvedené faktury mohly být uhrazeny v rozporu z čl. 6 odst. 4 směrnice 2012/34/EU z veřejných finančních prostředků. Jak bylo uvedeno výše, obviněná může být potenciálně zvýhodněna oproti ostatním soutěžitelům na trhu příjmy za provozování dráhy.

Výše pokuty byla stanovena s ohledem na potenciální zvýhodnění obviněné příjmy z provozování dráhy v rozsahu předmětných pozemků. Rozsah využívání dotčené části dráhy celostátní obviněnou a dalšími dopravci již nemělo s ohledem na závažnost na výši pokuty vliv.

Na základě uvedeného dospěl rozkladový orgán k názoru, že námitka dostatečnosti ochrany proti křížovému subvencování § 62 odst. 4 zákona o dráhách je nedůvodná.

7) Polehčující okolnosti – bod V. rozkladu

Námítka obviněné

Podle názoru obviněné Úřad v rozporu s § 3 a § 50 odst. 3 správního řádu nezjišťoval kroky obviněné vedoucí ke změně kategorie dotčených částí dráhy celostátní a změny kategorie, ke kterým již došlo. Obviněná odmítá tvrzení Úřadu v napadeném rozhodnutí, že nezhájila příslušné kroky k odstranění protiprávního stavu. Žádost o změnu kategorie u dotčených částí dráhy celostátní podala neprodleně, a to i přes krátkou legisvakantní lhůtu a pandemii covid-19.

Stanovisko rozkladového orgánu

Rozkladový orgán především odkazuje na své vyjádření pod bodem 3) tohoto rozhodnutí.

Jak je uvedeno na straně 11 napadeného rozhodnutí, Úřad souhlasí, že krátkou legisvakantní lhůtu i vyhlášení nouzového stavu v souvislosti s pandemií covid-19 by bylo možno uznat jako polehčující okolnost v případě, pokud by obviněná svou povinnost splnila v přiměřené době. Dotčené části celostátní dráhy, kde došlo ke změně kategorie, nejsou předmětem tohoto řízení.

Obviněná však povinnost vyplývající z § 42c odst. 1 zákona o dráhách nesplnila ani do 13. 7. 2022, tedy ani po uplynutí 30 měsíců od nabytí účinnosti zákona č. 367/2019 Sb. Kroky zahájené obviněnou jednak nevedly k včasnému odstranění protiprávního stavu, a také neřešily nejzávažnější protiprávní stav u předmětných pozemků.

Na základě uvedeného dospěl rozkladový orgán k názoru, že námitky pod bodem V. rozkladu jsou nedůvodné.

8) Majetkové poměry obviněné – bod VI. rozkladu

Námítka obviněné

Obviněná uvádí, že při stanovení výše pokuty posuzuje správní orgán majetkové poměry obviněné tak, aby adekvátně zohlednil dopad, který pokuta na činnost obviněného může mít. Z toho důvodu musí správní orgán zohlednit aktiva i pasiva. Při posouzení majetkových poměrů obviněné pro stanovení výše pokuty vzal Úřad v úvahu jen její aktiva, resp. jen celkové výnosy neoproštěné od nákladů.

Kompenzace ze závazkových smluv podle § 9 zákona č. 194/2010 Sb., o veřejných službách v přepravě cestujících a o změně dalších zákonů, představuje částku, kterou dopravce v okamžiku uzavření smlouvy považoval za rozdíl mezi svými náklady na provozování veřejných služeb a přiměřeným ziskem na straně jedné a tržbami z jízdného na straně druhé. Tyto tržby z jízdného v důsledku epidemie covid-19 výrazně poklesly, což Úřad rovněž nezohlednil.

Obviněná namítá, že Úřad nezohlednil adekvátně její majetkové poměry.

Stanovisko rozkladového orgánu

Úřad v napadeném rozhodnutí uvedl, že obviněná se prezentuje jako největší český železniční dopravce, kdy její celková aktiva ke dni 31. 12. 2021 činila 80 733 mil Kč, výnosy ze smluv se zákazníky pak 23 559 mil Kč. Výše pokuty tedy vychází 0,0012% z celkových aktiv a 0,0042% z výnosů ze smluv. Stanovená pokuta je ve výši 0,036 % z příjmů za provozování dráhy ve výši až 2 800 mil. Kč, na které obviněná vystavila faktury, aniž by zřídila odštěpný závod.

Úřad připouští, že obviněná vykázala za roky 2020 a 2021 ztrátu ve výši 4 103 a 1 869 mil Kč, která byla způsobena pandemií covid-19. V předchozích letech 2018 a 2019 však obviněná vykázala zisky ve výši 457 a 3 251 mil Kč. Úřad nezastává názor, že pokud je nějaký subjekt dočasně ve ztrátě, nelze vůči němu uplatňovat sankce.

Podle názoru rozkladového orgánu stanovená výše pokuty nemůže ohrozit existenci ani podnikatelskou činnost obviněné, takže námitka obviněné není důvodná.

9) Náklady řízení – bod VII. rozkladu

Námitka obviněné

Obviněná namítá, že jelikož se přestupku nedopustila, nelze jí uložit povinnost uhradit náklady řízení.

Stanovisko rozkladového orgánu

Vzhledem k tomu, že obviněná se dle názoru rozkladového orgánu přestupku dopustila, byl Úřad povinen uložit povinnost nahradit náklady řízení. **Námitka pod bodem VII. rozkladu není důvodná.**

V. Závěr

- 1) Obviněná navrhl, aby rozkladový orgán napadené rozhodnutí zcela zrušil a řízení zastavil, případně zastavil řízení v rozsahu, v jakém se týká předmětných pozemků; ve zbývajícím rozsahu žádá o vrácení věci k novému projednání, případně alespoň o snížení výše pokuty k dolní sazbě.
- 2) Rozkladová komise předsedy Úřadu na zasedání konaném dne 1. 11. 2022 předložila podle § 152 odst. 3 správního řádu předsedovi návrh na rozhodnutí, a to rozklad zamítnout a napadené rozhodnutí potvrdit. Rozkladový orgán přezkoumal napadené rozhodnutí podle § 98 přestupkového zákona v plném rozsahu.
- 3) Obviněná byla na dotčených částech dráhy celostátní a na dráhách a jejích částech v rozsahu pozemků v železničních stanicích provozovatelkou dráhy i provozovatelkou drážní dopravy.
- 4) Obviněná byla povinna podle § 42c odst. 1 zákona o dráhách zřídit odštěpné závody, prostřednictvím kterých měla drážní dopravu provozovat odděleně od provozování dráhy. Tuto povinnost nesplnila.
- 5) Obviněná fakturovala za provozování částí drah v rozsahu pozemků v železničních stanicích částky v řádu miliard korun, takže riziko narušení hospodářské soutěže na trhu bylo velmi vysoké.
- 6) Rozkladový orgán dospěl k závěru, že jednání obviněné naplňuje skutkovou podstatu přestupku ve smyslu § 51 odst. 4 písm. v) zákona o dráhách a i výše pokuty je přiměřená.

- 7) Rozkladový orgán uzavřel, že napadené rozhodnutí bylo vydáno v souladu s předpisy a je správné. Úřad prokázal, že obviněná přestupek spáchala, a uložil jí za to odpovídající správní trest. Úřad postupoval v souladu zejména s přestupkovým zákonem, správním řádem a zákonem o dráhách. Současně shledal, že nenastaly podmínky pro zrušení či změnu napadeného rozhodnutí.
- 8) 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

- České dráhy, a.s., nábřeží Ludvíka Svobody 1222/12, 110 00 Praha 1, IČO: 70994226

Dotčený orgán:

- Drážní úřad, Wilsonova 300/8, 110 00 Praha 2, IČO: 61379425