



Úřad pro přístup k dopravní infrastruktuře
Myslíkova 171/31
110 00 Praha 1
www.updi.cz

sp. zn.: UPDI-RPD0002/17

oprávněná úřední osoba: JUDr. Eva Kášová, Ph.D.

č. j.: UPDI- 2416/18-OPDI-SPR/KE

Praha 22. 8. 2018

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, ve znění pozdějších předpisů rozhodovat o rozkladu proti rozhodnutí Úřadu pro přístup k dopravní infrastruktuře vydanému v prvním stupni

v řízení o rozkladu ze dne 24. 5. 2018, č.j. 30761/2018-SŽDC-GŘ-O10, který podal **přídělcce kapacity dráhy společnost** Správa železniční dopravní cesty, státní organizace, IČ: 70994234, se sídlem Dlážděná 1003/7, 110 00 Praha 1, **jehož dalším účastníkem podle § 27 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů je žadatel o přidělení kapacity dráhy České dráhy, a.s., IČ: 70994226, se sídlem nábřeží Ludvíka Svobody 1222/12, 110 15 Praha 1,**

přezkoumal výrok č. 2 rozhodnutí Úřadu pro přístup k dopravní infrastruktuře ze dne 10. 5. 2018, sp. zn. UPDI-RPD0002/17, č. j. UPDI-1253/18-OPDI-SPR/AZ, a rozhodl

takto:

Podle § 152 odst. 6 písm. b) ve spojení s § 90 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů se rozklad zamítá a výrok č. 2 rozhodnutí Úřadu pro přístup k dopravní infrastruktuře ze dne 10. 5. 2018, č. j. UPDI1253/18-OPDI-SPR/AZ, sp. zn. UPDI-RPD0002/17, potvrzuje.

Odůvodnění:

I. Správní řízení v prvním stupni a druhém stupni

- 1) Dne 18. 4. 2017 obdržel Úřad pro přístup k dopravní infrastruktuře (dále jen „Úřad“) návrh žadatele o přidělení kapacity dráhy společnosti České dráhy a.s. , (dále jen „ČD“), aby posoudil, zda část, a to kapitola 6.4 Systém odměňování výkonu (dále jen „kapitola 6.4“) Prohlášení o dráze regionální Sedlnice – Mošnov, Ostrava Airport platného pro přípravu jízdního řádu 2018 a pro jízdní řád 2018 ve znění změny č. 1 účinného od 1. 4. 2017 č. j. 13845/2017-SŽDC-GŘ-O12 vydaného společností Správa železniční dopravní cesty, státní organizace (dále jen „SŽDC“ a „Prohlášení 2018“) není v rozporu se zákonem č. 266/1994 Sb., o dráhách, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o dráhách“).
- 2) Výrokem B. IV. rozhodnutí Úřadu ze dne 12. 10. 2017, č. j. UPDI-1347/17-OPDI-SPR/VE, byl shledán rozpor kapitoly 6.4 s § 33 odst. 3 písm. k) zákona o dráhách. Poté byl na základě rozkladu rozhodnutím Úřadu ze dne 12. 3. 2018, č. j. UPDI-0655/18-UPDI/KE, výše uvedený výrok B. IV. zrušen výrokem V-2. a věc byla vrácena k novému projednání.

Napadené rozhodnutí

- 3) Následně dne 10. 5. 2018 vydal Úřad pod sp. zn. UPDI-RPD0002/17, č. j. UPDI-1253/18-OPDI-SPR/AZ rozhodnutí (dále jen „napadené rozhodnutí“), v němž rozhodl podle § 34e odst. 1 a 3 zákona o dráhách, že kapitola 6.4 Prohlášení 2018 je v rozporu se zákonem o dráhách a stanovil účastníkovi řízení lhůtu 90 dnů ode dne nabytí právní moci napadeného rozhodnutí, po jejímž uplynutí nelze část Prohlášení 2018, které je v rozporu se zákonem, použít.
- 4) Výrok napadeného rozhodnutí Úřad odůvodnil tím, že kapitola 6.4. Prohlášení 2018 je z důvodu absence vzorového návrhu ujednání o sankčních platbách za narušení provozování drážní dopravy a nevyužití přidělené kapacity dráhy, včetně nestranného způsobu mimosoudního řešení sporů týkajících se narušení provozování drážní dopravy v rozporu s § 33 odst. 3 písm. k) zákona o dráhách.
- 5) Ve vztahu k napadenému rozhodnutí byl sporný výklad § 33 odst. 3 písmeno k) poslední věta zákona o dráhách, resp. pojmu nestranný způsob mimosoudního řešení sporů týkajících se narušení provozování drážní dopravy (dále jen „mimosoudní řešení sporů“). SŽDC zastává názor, že řešení sporů lze zajistit i prostřednictvím interního organizačního oddělení SŽDC.

II. Rozklad

- 6) SŽDC podala dne 24. 5. 2018 jako účastník řízení proti výroku č. 2 napadeného rozhodnutí v zákonné lhůtě rozklad. K podanému rozkladu se vyjádřily ČD.

Námítky rozkladu

- 7) SŽDC v rozkladu uvádí, že pokud jde o stanoviska a výklad zákona o dráhách přijatý Ministerstvem dopravy, netvrdila, že uvedené je pro Úřad závazné. SŽDC pouze jako účastník řízení navrhla jako možný důkaz, aby Úřad vznesl dotaz ohledně výkladu týkajícího se mimosoudních řešení sporů na Ministerstvo dopravy. Na to dle SŽDC Úřad nereagoval a s návrhem na provedení dokazování se v napadeném rozhodnutí nevypořádal. Dle SŽDC sdělení, že Úřad není povinen se řídit výkladem práva od třetího subjektu, když uvedená povinnost nikdy nebyla ze strany SŽDC tvrzena, není vypořádáním návrhu SŽDC na doplnění dokazování. Dle SŽDC Úřad v uvedeném pochybil a nerespektoval zákonná ustanovení. Úřad se dále v rámci nového projednání nevypořádal s § 34e odst. 4 zákona o dráhách a tam uvedenou lhůtou, což nebylo ani v rámci odůvodnění zmíněno a to přes jednoznačné vymezení pevné lhůty k rozhodnutí.
- 8) Podle § 33 odst. 3 písmeno k) poslední věta zákona o dráhách musí prohlášení o dráze obsahovat vzorový návrh ujednání o sankčních platbách za narušení provozování drážní dopravy a nevyužití přidělené kapacity dráhy, včetně mimosoudního řešení sporů týkajících se narušení provozování drážní dopravy. SŽDC namítá, že základním předpokladem mimosoudního řešení sporů není účast třetí osoby, jak uvádí Úřad v odůvodnění napadeného rozhodnutí. SŽDC se domnívá, že vůči ní není možné přímo aplikovat směrnice. Pokud není povinnost zapojení třetí strany do mimosoudního řešení sporů stanovena právní úpravou, nemůže Úřad splnění takové povinnosti vyžadovat po SŽDC. Úřad musí posoudit stávající systém mimosoudních řešení sporů zavedený u SŽDC. Pokud Úřad dospěl k závěru, že systém aplikovaný SŽDC v určitém ohledu nenaplnuje zákonné požadavky, měl na tyto nedostatečnosti poukázat a vyzvat k nápravě, což neučinil, a celý systém odmítl a současně navrhl systém jiný, který dle SŽDC mimosoudní řešení sporů nezajistí. Nestrannost mimosoudních řešení sporů lze dle SŽDC zajistit i jinak než zapojením třetí osoby.

- 9) SŽDC dále uvedla, že Úřad nepostupoval v souladu s čl. 2 odst. 3 usnesení předsednictva ČNR č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky (dále jen „LZPS“), neboť SŽDC uložil povinnost zajistit institucionálně nezávislého rozhodce, což zákon neukládá. Zákon o dráhách i směrnice Evropského parlamentu a Rady 2012/34/EU ze dne 21. listopadu 2012 o vytvoření jednotného evropského železničního prostoru (dále jen „směrnice 2012/34/EU“) hovoří pouze o mimosoudním řešení sporů, nikoliv o obligatorní účasti třetí osoby při řešení sporů.
- 10) SŽDC uvedla, že nezbytnost zapojení třetí osoby nelze dovodit ani z textu směrnice č. 2012/34/EU, který zní: „Tento systém řešení sporů je ve vztahu ke zúčastněným stranám nestranný.“ (v anglickém originále „This dispute resolution system shall be impartial towards the parties involved“), jak dovozuje Úřad. Podle SŽDC ani v české ani v anglické verzi není žádná zmínka o nezávislé třetí osobě a požadovaná nezávislost se plně zaměřuje toliko na aplikovaný systém.
- 11) SŽDC považuje výklad Úřadu, že nestranný systém nemůže být založen na bilaterálních jednáních mezi stranami a současně, že nemůže být zajištěna nestrannost, rozhoduje-li jedna strana sporu, za účelový.
- 12) Shodný systém, který účelově popsal Úřad v odůvodnění napadeného rozhodnutí, lze dle SŽDC definovat též tak, že systém nestranného řešení sporů je založen na projednání věci před ad hoc komisí složené ze zástupce provozovatele dráhy a dopravce, kdy jednání komise a řízení je písemné s možností ústního projednání k žádosti jedné ze stran, přičemž nezávislost je mimo jiného garantována personálními a formálními opatřeními na straně provozovatele dráhy a důsledným vypořádáním připomínek obou stran sporu. Takový systém dle SŽDC plně vyhovuje podmínkám stanoveným zákonem o dráhách a předpisy práva EU a nelze jej tak bez dalšího odmítnout, což činí Úřad. Obdobný systém ostatně funguje i v jiných zemích, jak je zřejmé z materiálu citovaného Úřadem, tedy z Overview on European Performance Schemes ze dne 28. 10. 2017 (dále jen „Přehled“), přičemž uvedené Úřad účelově a v rozporu s § 2 odst. 3, § 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) neuvedl.
- 13) V žádném případě není stranám odejmuta možnost rozhodnutí věci nestranným a nezávislým soudem. Soud však nepřezkoumává výsledek mimosoudních řešení sporů, nýbrž sám ve věci rozhodne. Podle SŽDC je tedy tvrzení Úřadu, že není garantováno posouzení sporů nestranným způsobem, nesprávné, neboť garance soudního přezkumu je dána právním řádem a tato není vyloučena. Podle SŽDC je právě soudní přezkum v některých členských zemích EU věci jediným způsobem, jakým je směrnice 2012/34/EU v tomto ohledu do jejich právních řádů transponována.
- 14) Podle SŽDC tedy mimosoudní řešení sporů nevede ke konečnému urovnání sporů, pokud nedojde ke konsenzu stran. Mimosoudní řešení sporů může dle SŽDC maximálně pomoci k rychlejšímu urovnání sporu, pokud strany budou mít zájem se dohodnout. K vynucení rozhodnutí přijatého v rámci mimosoudního řešení sporů však zde nejsou zákonné nástroje. Podle SŽDC je pak požadavek na „trestání“ či „postih“ špatného rozhodnutí, jak předkládá Úřad absurdní.
- 15) Tvrzení Úřadu o nedostatku motivace SŽDC pro nestranné posouzení sporů je nepodložené a nesprávné. Dle SŽDC je zřejmé, že zájem SŽDC a jejich vnitřních kontrolních mechanismů nutně musí spočívat a spočívá právě v maximální otevřenosti, nestrannosti a zachování objektivit procesů a rozhodování - jakákoli netransparentnost, či neoprávněná újma na právech dopravců je a může být podrobena přezkumu ze strany nejrůznějších správních úřadů, či soudů. Takový postup SŽDC by nepochybně poškodil její dobré jméno a to jak u obchodních partnerů, dopravců, tak u orgánů

veřejné moci. SŽDC by zaujatým posuzováním sporů ničeho nedosáhla, neboť by v případě soudního sporu nebyla úspěšná. Tím se však Úřad nezabýval.

- 16) Úřad cituje Přehled, který je veřejně dostupný (<https://www.irq-rail.eu/>). Podle SŽDC se závěry Úřadu zejména s ohledem na jeho čl. II. 4. odstavce 41. až 45 předložené jako podpora pro napadené rozhodnutí zdají být neopodstatněné a nedůvodné. Dle SŽDC Úřad neuvedl podstatné závěry textu, zejména čl. 44, který shrnuje podobu systémů nestranných způsobů řešení sporů a kde je jednoznačně uvedeno, že v rámci Německa je arbitrem těchto sporů, který je oprávněn vydat konečné rozhodnutí, provozovatel infrastruktury. Metoda a systém přezkumu a rozhodování sporů ve formě aplikované v Německu je blízká metodě používané SŽDC. V případě Německa je aplikovaný systém akceptovatelný a členy IRG není označen za nezákonný, v případě SŽDC je tomu jinak a postupy SŽDC mají být, dle Úřadu, nezákonné. SŽDC se domnívá, že právní předpisy EU nelze jinak vykládat v Německu a jinak v České republice a regulační orgány jsou povinny zajistit shodný přístup ke všem účastníkům trhu; jakékoli neodůvodněné rozdíly v aplikaci a výkladu evropských předpisů jsou dle SŽDC diskriminační z pohledu evropského trhu a nezákonné.
- 17) Shodný materiál pak na stránkách 32 a násl. definuje rozhodovací proces sporů v Itálii, shodně i zde jsou první „kola“ systému řešení sporů založena na bilaterálním projednání mezi stranami sporu na různé manažerské úrovni. I uvedené však nebylo ze strany Úřadu zohledněno; Úřad sice sám materiál cituje, leč pouze tam, kde je to z jeho pohledu pro rozhodnutí výhodné.
- 18) Též závěr Úřadu založený na citovaném materiálu, že v těch zemích, kde spory rozhodují výbory je systémem vhodným, zatímco systém SŽDC je nezákonný, není správný, neb jaký je rozdíl mezi systémem SŽDC a systémem v zemích, kde rozhodují výbory složené ze zástupců provozovatele dráhy a dopravce (zástupce třetí strany není uveden jako povinný), není zřetelný. **Systém SŽDC je založen na vzájemném posouzení věci dopravcem a provozovatelem infrastruktury, dle materiálu citovaného Úřadem pak fakticky shodný, či totožný systém aplikují v Chorvatsku, Francii, Španělsku, Dánsku, Itálii, Nizozemí, Norsku a Velké Británii** s tím rozdílem, že posuzování v rámci SŽDC je primárně písemné a je zajištěno ad hoc a nikoli zvláště ustanoveným stálým tribunálem. Stálost tribunálu však dle SŽDC není garancí nezávislosti, tuto lze garantovat jinými vhodnými prostředky.
- 19) Naznačený postup a praxi Úřadu tak nemá SŽDC za právně možnou a přípustnou; SŽDC má za to, že by k realizaci činností měla mít shodné podmínky jako ostatní provozovatelé infrastruktur v rámci EU. Tedy, závěr Úřadu, že jeho postup je podpořen totožným výkladem napříč členskými státy EU je nepravdivý a nepodložený, stav výkladu, jak tvrdí Úřad, nenastal, z citovaného materiálu není možné dovodit nezbytnost přítomnosti třetí osoby - arbitra v rámci systému řešení sporů, naopak, dle SŽDC lze z materiálu IRG-rail jednoznačně dovodit přípustnost postupu, jak je aplikován SŽDC v rámci prohlášení o dráze.
- 20) Jediné možné řešení zapojení třetího subjektu v pozici nestranného arbitra, který zajistí, dle Úřadu, nestranné posouzení sporu a předloží jeho rozřešení, nelze, dle SŽDC, považovat v obecné rovině za řešení nestranné a reálné.
- 21) Třetí osoba by totiž byla vybrána přidělcem a uvedena v prohlášení o dráze; nedošlo by tedy k jejímu ustanovení dohodou stran, když tato není s ohledem na vysoký počet dopravců, rozdílnost jejich zájmů a požadavků reálně možná. Jednostranně určená třetí osoba není sama o sobě garantem nestrannosti, i kdyby byly například náklady na třetí osobu hrazeny tzv. neúspěšnou stranou, kdo by zaručil, že touto nebude vždy dopravce - takové garance ustanovení arbitra jednostranně neobsahuje. Třetí osoba by jistě mohla rozhodovat nestranně, pak by ale mohla čelit nespokojenosti

toho, kdo jí ustanovil, když její závislost by byla dána jeho ekonomickým zájmem na zachování si funkce i pro následné období. Výkon funkce třetí osoby vykonávaný ryze z vůle přidělce a s ní spojený ekonomický zisk za realizované posouzení sporů, bez ohledu na to, kdo by finanční plnění poskytl, je vždy závislý na trvajícím vůli jedné strany sporu a to přidělce. Tedy, prosté zapojení osoby do systému řešení sporů samo o sobě, bez náležitých systémových garancí, které Úřad nesprávně považuje za nefunkční, nemůže a není garantem nezávislosti a nestrannosti přezkumu. Oproti variantě systému SŽDC, kdy tento předpokládá funkční systém garancí nestrannosti, je jedinou garancí systému přezkumu třetí osobou právě její odlišnost od strany sporu, v situaci, kdy však jedna strana arbitra ustanoví a ona je původcem jeho rozhodovací působnosti, je však nepochybně tato jediná garance nedostatečná a nefunkční.

- 22) Dle SŽDC je ze shora uvedeného zřejmé, že zapojení třetí osoby (arbitra), do systému řešení sporů není garancí nestrannosti rozhodování.
- 23) SŽDC předkládá k prokázání nesprávnosti závěrů Úřadu ohledně toho, že nelze dosáhnout nestrannosti výkonu jakékoli činnosti prostřednictvím vhodných systémových nástrojů, odkaz na příslušná ustanovení zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole, který také dopadá na činnost SŽDC. Uvedený právní předpis, v rámci ustanovení § 28 až § 31 ukládá také SŽDC zřídit funkčně nezávislý útvar organizačně oddělený od řídicích výkonných struktur, jehož úkolem je nezávislé a objektivní přezkoumávání a vyhodnocování operací a vnitřního kontrolního systému. I když se uvedená materie netýká řešené oblasti, pro velmi obdobné znaky s mimosoudním řešením sporů ji lze dle SŽDC využít k popření tvrzení, které uvedl Úřad.
- 24) Zákon SŽDC ukládá zřídit funkčně nezávislý interní orgán, který nestranně posoudí interní procesy organizace. Jde o povinnost uloženou právním předpisem, kdy lze mít za to, že právní předpis ukládá splnit reálnou povinnost. V tomto řízení je však SŽDC nucena čelit argumentům Úřadu, který tvrdí, že zajištění interní nezávislosti a nestrannosti v rozhodování je nereálné a neaplikovatelné. SŽDC tvrdí, že je-li jí v jiném případě uložena povinnost zajistit interními procesy nestrannost a nezávislost rozhodovacích procesů, musí být taková varianta dosažitelná, zajistitelná a splnitelná - v uvedeném ohledu je pak napadené rozhodnutí nesprávné, neboť mimosoudní řešení sporů lze zajistit obdobným způsobem. SŽDC z výše uvedeného dovozuje, že nestrannost a nezávislost systému řešení sporů lze dosáhnout i jiným způsobem než výhradně zapojením třetí osoby. Závěr Úřadu není správný ani zákonný.

Návrh

- 25) S ohledem na výše uvedené navrhl SŽDC, aby předseda Úřadu napadené rozhodnutí pro nezákonnost změnil nebo zrušil.

Vyjádření ČD k rozkladu

- 26) ČD uvádějí, že v čl. 4 na str. 3 rozkladu „SŽDC poukazuje na skutečnost, že ... právní řád ... nestanoví obligatornost využití tohoto systému a jeho aplikace je ryze fakultativní a i když k jeho využití dojde, v každém případě je stranám garantována možnost rozhodnutí věci nestranným a nezávislým soudem.“
- 27) ČD připomínají, že v daném případě se nemá jednat o akademickou debatu, nýbrž o maximálně promptní rozhodnutí sporu týkajícího se narušení provozování drážní dopravy. Při průměrné délce civilního soudního řízení v tuzemsku by se provozovatel dráhy a dopravce mohli dozvědět pravomocný verdikt v této věci až po několika letech, což by pro ně bylo pramálo praktickým. Právě z toho důvodu je třeba, aby ten, kdo onen spor mimosoudně rozhoduje, požíval maximální autority jak

u provozovatele dráhy, tak dotčených dopravců. Míra této autority v kombinaci s délkou tuzemského soudního řízení je nepřímou úměrná míře pravděpodobnosti, s jakou se po mimosoudním rozhodnutí ta která ze stran případně obrátí na soud.

- 28) Podle ČD nemůže SŽDC nesplnění zákonné povinnosti v podobě zavedení nestranného systému, kde by rozhodovala třetí, nezávislá osoba, sanovat poukazem na nezávislou justici. Se stejnou logikou by pak SŽDC mohla upustit od plnění řady jiných svých zákonných povinností a tvrdit, že tento lapsus případně překlene soudní rozhodnutí.
- 29) Argumentace SŽDC Přehledem v čl. 6 rozkladu není podle ČD zcela příhodná. Nejedná se tedy o právní analýzu, případně konstatující správnost či nesprávnost té které národní úpravy, nýbrž o pouhý popis skutkového stavu bez hodnocení právní konformity. To ostatně potvrzují body 7 a 8 jeho první kapitoly na str. 4. SŽDC tedy nemůže po právu tvrdit, že praxe zavedená v některé členské zemi je správná, protože je popsána v Přehledu.
- 30) Kromě toho, tvůrce Přehledu - Nezávislá skupina regulačních subjektů v oblasti železniční dopavy - Independent Regulators' Group - Rail není způsobilý závazným způsobem v dané věci vykládat unijní právo a autoritativně konstatovat konformitu národní úpravy nebo úpravy konkrétního prohlášení o dráze se směrnicí 2012/34/EU, jak mylně namítá SŽDC. Skutečnost, že Německo nemá systém řešení sporů, kde by rozhodovala třetí, nezávislá osoba tedy neznámá, že Německo postupuje způsobem konformním unijnímu právu.
- 31) Bod 44. Přehledu, na str. 8 a 9 praví: „A dispute resolution system has been introduced in all countries except for Germany and Greece. The final arbitrator of the dispute resolution system is the regulatory body in Austria and Belgium. In Slovenia and in Lithuania, the final arbitrator was the allocation authority, but, following the transfer of essential functions from the allocation authority to the IM in 2016, a dispute settlement body of representatives of the IM and RUs was established. In Croatia, France, Spain, Denmark, Italy, The Netherlands, Norway and the UK committees act as final arbitrators. The committees are composed differently. They can include representatives of the IM and RUs or other institutions. In Bulgaria, Sweden and Romania the final arbitration is done by the courts, but the regulator decides in the case of preceding disputes. The IM is the arbitrator and has final decision powers in Germany. In Austria, Belgium, Finland and Slovenia the regulatory body decides in the case of disputes. In Croatia, France and Spain as well as in The Netherlands and the UK it is the previously mentioned committee“.
- 32) Z toho plyne, že Německo coby příklad vybraný SŽDC, vůbec systém řešení sporů nezavedlo. Tedy, že Přehled nepovažuje arbitráž provozovatelem infrastruktury za systém řešení sporů ve smyslu směrnice 2012/34/EU. Co se týče Řecka, které rovněž systém nezavedlo, ČD nemohou neprojevit značnou míru překvapení nad skutečností, že by tato země měla být pro SŽDC hodna následování.
- 33) SŽDC si nepovšimla, že bod 14. Přehledu na str. 5 konstatuje úmysl Německa svoji úpravu změnit. Ostatně, možná, že stávající způsob řešení předmětných sporů je jedním z důvodů neefektivnosti tohoto systému v Německu, zmíněném v bodě 46. Přehledu na str. 10. Z bodu 55. na str. 11 Přehledu plyne, že německý systém byl orgánem veřejné moci rozporován a je předmětem soudního sporu. Německý regulační subjekt (Bundesnetzagentur) schéma provozovatele dráhy DB Netz napadl a DB Netz kontrovala soudní žalobou proti rozhodnutí subjektu (Viz bod 69 na str. 13 Přehledu). O pravomocném soudním rozhodnutí Přehled nic neříká, nelze proto tvrdit, že již padlo. Jestliže je právní posouzení německého systému prozatím přinejmenším nejisté, avšak odmítnuté tamním regulátorem, představuje to další důvod, proč se se SŽDC nemůže dovolávat jako konformního s právem.

- 34) Kromě toho, nutno poměry v tom kterém členském státě posuzovat komplexně. Pokud má Německo zajištěno rychlé soudní řízení ve věci prohlášení o dráze (např. specializované železniční soudní senáty apod.), pak samotná absence procesu nestranného mimosoudního rozhodování nemusí negativně ovlivňovat systém provozování dráhy/drážní dopravy, protože za takových okolností se dopravce domůže efektivní a rychlé nápravy jinak. V ČR specializované železniční senáty zřízeny nejsou, rychlé soudní řízení v této věci zajištěno rovněž není. To zvyšuje praktický význam nestranného mimosoudního řízení vedeného nezávislou třetí osobou.
- 35) Má-li Úřad rozhodovat nezávisle, nemůže se při interpretaci právních předpisů dost dobře řídit stanovisky jiného ústředního orgánu státní správy. Nadto, jestliže Ministerstvo dopravy má vliv na nominování správní rady SŽDC - viz § 28 odst. 1 zákona č. 77/2002 Sb., a současně řídicího výboru ČD resp. jeho prostřednictvím představenstva ČD (§ 12 odst. 1 a § 13 odst. 1 zák. č. 77/2002 Sb.), a zprostředkovaně tedy i ČD Cargo, a.s., mohlo by být jeho stanovisko k prohlášení o dráze považováno za nikoliv zcela objektivní, zejména vůči ostatním dopravcům. Takový důkazní prostředek by patrně Úřad musel odmítnout jako nedostatečně průkazný, leda by totožné skutečnosti bylo možné prokázat i jinými důkazními prostředky.
- 36) SŽDC lze přisvědčit, když v čl. 8 rozkladu tvrdí, že arbitr by se mohl snažit zalíbit tomu, kdo jej ustavil, aby neztratil zdroj příjmů z arbitráže. Nic ale SŽDC nebrání stipulovat ustavení a odvolání arbitra v prohlášení o dráze po souhlasu dopravců, zajišťujících většinu přepravních výkonů. (ČD netrpí iluzí, že by bylo reálné dosáhnout naprostého konsenzu všech dopravců.). Pokud by na nominování a odvolání arbitra měli stejný vliv provozovatel dráhy na straně jedné a dopravci na straně druhé, nadepsanému riziku by bylo lze předejít. Úřad ale nemá pravomoc takovou úpravu SŽDC přímo nařídit, tzn. v tomto směru SŽDC vznáší kritiku sama na sebe.
- 37) Pokud by takového či jiného dostatečného zajištění nestrannosti mimosoudního řešení sporů SŽDC mocna nebyla, pak by nezbývalo než po vzoru některých jiných členských států - viz Přehled - svěřit takové mimosoudní rozhodování např. Úřadu. SŽDC by se v tomto smyslu měla zavčasu jednoznačně vyjádřit, aby případně bylo možné předmětnou úpravu vložit do zákona o dráhách co nejdříve, např. v rámci transpozice IV. železničního balíčku unijního práva.
- 38) Ani argumentace § 28 až § 31 zákona č. 320/2001 Sb. v čl. 9 rozkladu není zcela vhodná. Útvar interního auditu je podle § 29 odst. 1 zák. č. 320/2001 Sb. podřízen vedoucímu téhož orgánu veřejné správy, jehož je součástí. Jeho funkce je preventivní, má odhalovat nedopatření na úseku hospodaření resp. finanční kontroly, a to dříve, než tak učiní jiný orgán, zejména Ministerstvo financí nebo správce kapitoly státního rozpočtu. Útvar interního auditu tedy nerozhoduje o právech a povinnostech jiných osob, nezávislých na orgánu, jehož je součástí. Proto může být součástí orgánu, v jehož rámci působí.
- 39) Naopak arbitr mimosoudního řízení podle § 33 odst. 3 písm. k) zákona č. 266/1994 Sb., o dráhách, ve znění pozdějších předpisů, rozhoduje o právech a povinnostech stran sporu. Nemůže být proto součástí jedné z nich.
- 40) ČD navrhy, aby Úřad rozklad zamítl a rozhodnutí potvrdil.

Vypořádání námitek rozkladu

K domnělému návrhu na provedení dokazování

- 41) Právní předpisy vyhlášené ve sbírce zákonů se nedokazují. Ostatní tvrzení účastníků je však nutné dokázat, přičemž každý účastník řízení má právo navrhnout důkazy či navrhnout doplnění důkazů. S ohledem na vysoký standard podání SŽDC vycházel Úřad z toho, že výklad právních předpisů třetími osobami, resp. osobami, které nejsou oprávněny závazně předpisy vykládat, nebyl potřebný ke zjištění stavu věci. Z vyjádření SŽDC nebylo zřejmé, že provedení takového nerelevantního důkazu požaduje. Ministerstvo dopravy pouze doslovně transponovalo text směrnice 2012/34/EU. Pokud by tomu tak nebylo, mohlo by vyjádření osvětlit jeho skutečný záměr jako navrhovatele zákona. O takový případ se však zde nejedná. K argumentaci SŽDC Úřad uvádí, že vyjádření či stanoviska dalších orgánů, které nemají v kompetenci závazně předpisy vykládat, nejsou pro Úřad právně závazná. Úřad se v souladu se zákonem č. 320/2016 Sb., řídí platným právním řádem a rozhoduje v souladu s ním. Je to totiž pouze Úřad, kdo posuzuje soulad prohlášení o dráze se zákonem, a jako nezávislý ústřední orgán státní správy vydává svá rozhodnutí nestranně a nezávisle. Nezáleží tedy na tom, jak právní řád vykládá kdokoliv jiný a právní výklady třetích osob nelze v řízení zohlednit. Jakékoliv vyjádření kohokoliv, byť by šlo o vyjádření ministerstva, nemohlo SŽDC založit právo legitimně očekávat, že výklad Úřadu bude s tímto výkladem korespondovat, a že Úřad dospěje k závěru, že SŽDC zákon o dráhách neporušila.

Ke lhůtám v řízení

- 42) Je pravdou, že napadené rozhodnutí Úřadu bylo vydáno až po uplynutí lhůty 40 dnů stanovené zákonem o dráhách. Speciální čtyřicetidenní lhůtu stanovenou zákonem o dráhách při doručování veřejnou vyhláškou a při dodržení postupů požadovaných správním řádem nelze zpravidla dodržet. Skutečnost, že rozhodnutí Úřadu I. stupně bylo vydáno až po uplynutí lhůty stanovené zákonem o dráhách k jeho vydání, nemá za následek nezákonnost tohoto rozhodnutí. Lhůta pro vydání rozhodnutí zakotvená v § 34e odst. 4 zákona o dráhách je totiž lhůtou pořádkovou, s jejímž nedodržením zákon o dráhách a ani jiný právní předpis nespojuje nicotnost ani nezákonnost opožděně vydaného rozhodnutí.

K výkladu předpisů ve vztahu k mimosoudnímu řešení sporů

- 43) SŽDC je vázána ustanovením čl. 2 odst. 3 Listiny a i pro ni platí, že může činit, co není zákonem zakázáno, a současně nesmí nutit činit dopravce to, co zákon neukládá. SŽDC současně musí respektovat veřejnoprávní aspekty, které nutně její činnost provázejí, musí tedy respektovat veřejné právo, včetně zákona o dráhách. SŽDC musí činit to, co jí právní řád ukládá.
- 44) Pokud jde o výklad právních předpisů, je výklad směrnice 2012/34/EU i zákona o dráhách předložený SŽDC vadnou interpretací (falzifikací). Ani bod 2 písm. g) přílohy VI směrnice 2012/34/EU ani § 33 odst. 3 písm. k) zákona o dráhách nepřipouští, aby byl systém řešení sporů neobjektivní. Význam slova nestranný je jednoznačný, Nestranný je ten, kdo se při rozhodování neřídí osobními vztahy k zúčastněným stranám. Ustanovení § 33 odst. 3 písm. k) zákona o dráhách výslovně požaduje, aby byl v prohlášení o dráze upraven nestranný způsob mimosoudního řešení sporů týkajících se narušení provozování drážní dopravy. V témže smyslu se k námitce SŽDC vyjádřily ČD a Úřad se s jejich výkladem ztotožnil. Je vyloučeno, aby spor řešila jedna z jeho stran. Takový postup by nebyl objektivní. SŽDC je povinna takový systém zavést bez ohledu na to, zda v některých případech může být i bude podána žaloba.

- 45) Výklad Úřadu je v souladu s judikaturou Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“). Dle stávající judikatury NSS má prohlášení o dráze soukromoprávní povahu, je totiž jednostranným soukromoprávním jednáním vlastníka dráhy (rozsudek NSS ze dne 7. 5. 2014, čj. 1As 28/2014 – 62). Podle závěrů NSS se vzájemné vztahy mezi vlastníkem, provozovatelem a dopravcem odehrávají na smluvním základě, přičemž zákon o dráhách obsah těchto smluvních ujednání reguluje spíše okrajově nebo vůbec ne. NSS proto nemá pochybnosti o tom, že se jedná o vztahy soukromoprávní podléhající normám v současné době obsaženým především v občanském zákoníku. Řízení ve věci přezkoumání souladu prohlášení o dráze se zákonem o dráhách má nepochybně za cíl vyrovnat slabší postavení dopravců.
- 46) Podle názoru NSS není tudíž pravdou, že by vlastník dráhy, resp. SŽDC v projednávané věci, vystupoval autoritativně a dopravci by nebyli schopni ovlivnit prohlášení o dráze. Z důvodu kompenzace ekonomické nerovnosti účastníků a přiblížení se smluvní spravedlnosti je zaveden mechanismus, kterým jsou dopravci přes silné postavení vlastníka (provozovatele) schopni ovlivnit obsah prohlášení o dráze regionální a celostátní.
- 47) I s ohledem na soukromoprávní povahu prohlášení o dráze nejsou námitky SŽDC důvodné. Podle stávající judikatury NSS (např. rozsudek ze dne 21. 3. 2018, čj. 9As 26/2017-39) je nejspolehlivější metodou rozlišování soukromého a veřejného práva tzv. metoda právní regulace. Metoda právní regulace vyjadřuje povahu a míru účasti subjektů právního vztahu na formování jeho obsahu. Soukromoprávní metoda regulace je zpravidla metodou rovnosti. Žádný účastník soukromoprávního vztahu nemá nadřazené postavení a není oprávněn rozhodovat o právech a povinnostech druhého účastníka ani plnění povinností autoritativně vynucovat. Podle závěrů NSS je pro soukromoprávní metodu regulace neakceptovatelné, aby jeden z účastníků právního vztahu v případě sporu vystupoval v pozici rozhodce, účastník je oprávněn domáhat se autoritativního vynucení svých práv prostřednictvím oprávněného orgánu státu či mediátora. Povaha a míra účasti subjektů soukromoprávních vztahů na vzniku a rozvíjení tohoto vztahu a na formování jeho obsahu je tedy stejná.
- 48) Optikou metody právní regulace NSS může i Úřad dospět k závěru, že v případě nestranného způsobu mimosoudního řešení sporů týkajících se narušení provozování drážní dopravy se jedná o soukromoprávní spor, který může být veden mezi dvěma osobami, tj. v tomto případě SŽDC a další fyzickou či právnickou osobou v rámci jejich podnikatelské činnosti. V takovém případě by šlo o spor spočívající v řešení otázek ve vztazích založených na rovnosti. Žádný z účastníků tohoto vztahu nemůže druhému účastníku jednostranně ukládat povinnosti a stanovovat práva. Žádný z těchto účastníků nemůže autoritativně plnění povinností vynucovat. Z tohoto důvodu je k řešení sporů mezi těmito subjekty příslušný třetí subjekt.
- 49) Pokud jde o závěr SŽDC týkající se úpravy interního auditu v zákoně o finanční kontrole, není tento závěr případný. Interní audit totiž neřeší nestranným způsobem spor kontrolovaného orgánu s třetí osobou, jak také uvedly i ČD. Vzhledem k obsahu § 33 odst. 3 písm. k) zákona o dráhách i metodě právní regulace je vyloučeno, aby se na řešení sporů podílel útvar SŽDC, který je její součástí.
- 50) Pokud má SŽDC obavy, že by dopravce nutila akceptovat systém řešení sporů mimosoudně a navíc před subjektem, který zvolí, a dopravci nebudou moci výběr rozhodce placeného SŽDC ovlivnit, nejsou tyto obavy na místě. Povinností SŽDC je právě zajistit vhodný a funkční systém řešení sporů splňující požadavky zákona o dráhách. V soukromoprávních vztazích lze jednat korektně a v prohlášení o dráze stanovit, že obě strany sporu, provozovatel dráhy i dopravce zaplatí třetí nezávislé osobě stejný poplatek, přičemž ten by byl vrácen v plné výši či poměrně jedné nebo oběma

stranám podle míry úspěchu ve sporu. Rovněž je možné vhodně upravit ustavení třetí nezávislé strany za účasti dopravců.

- 51) Úřad se ztotožnil s vyjádřením ČD, včetně rozboru vztahujícímu se k Přehledu. Úřad v napadeném rozhodnutí odkázal na Přehled s cílem poukázat na správnou praxi v některých jiných členských státech Evropské Unie a demonstrovat tak, že zavedení nestranného mimosoudního řešení sporů je proveditelné a funkční. Další podrobný rozbor Přehledu a vedení polemik ohledně toho, zda a do jaké míry jednotlivé členské státy Evropské unie transponovaly směrnici 2012/34/EU, Úřad nepovažuje za relevantní, a proto se jím dále nezabýval. Bez ohledu na obsah Přehledu je totiž stěžejní jednoznačná kogentní právní úprava obsažená v zákoně o dráhách, kterou je SŽDC povinna respektovat, a od které se nemůže za žádných okolností odchýlit.

Stanovisko k vyjádření ČD

- 52) Úřad se s vyjádřením ČD ztotožňuje.

III. Řízení o rozkladu

- 53) Úřad po doručení rozkladu předal podle § 88 odst. 1 správního řádu spis se svým stanoviskem předsedovi Úřadu k rozhodnutí o rozkladu.

Stanovisko předsedy Úřadu

- 54) Podle § 152 odst. 5 správního řádu, nevylučuje-li to povaha věci, platí pro řízení o rozkladu ustanovení o odvolání.
- 55) Podle § 89 odst. 2 správního řádu odvolací správní orgán přezkoumává soulad napadeného rozhodnutí a řízení, které vydání rozhodnutí předcházelo, s právními předpisy. Správnost napadeného rozhodnutí přezkoumává jen v rozsahu námitek uvedených v odvolání, jinak jen tehdy, vyžaduje-li to veřejný zájem.
- 56) V rámci přezkumu zákonnosti podle § 89 odst. 2 správního řádu předseda Úřadu neshledal rozpor napadeného rozhodnutí a řízení, které jeho vydání předcházelo, který by měl vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí, s právními předpisy.
- 57) Po projednání rozkladu a veškerého spisového materiálu rozkladovou komisí jmenovanou podle § 152 odst. 3 správního řádu a po posouzení případu ve všech jeho vzájemných souvislostech předseda Úřadu podle § 89 odst. 2 správního řádu přezkoumal soulad napadeného rozhodnutí a řízení, které jeho vydání předcházelo, s právními předpisy a dále správnost napadeného rozhodnutí v rozsahu námitek uvedených v rozkladu a s přihlédnutím k návrhu rozkladové komise dospěl k následujícímu závěru.

IV. Závěr

- 58) Pokud jde o výrok č. 2 napadeného rozhodnutí, rozkladová komise předsedy Úřadu se v minulosti shodla na tom, že podle § 33 odst. 3 písm. k) zákona o dráhách, je uvedení nestranného způsobu mimosoudního řešení sporů týkajících se narušení provozování drážní dopravy povinnou součástí prohlášení o dráze. Uvedené stanovisko se promítlo do odůvodnění rozhodnutí Úřadu č.j. UPDI-0655/18-UPDI/KE a č.j. UPDI- 2280/18-OPDI-SPR/AZ, kterými bylo rozhodnuto o rozkladech.

Uvedené rozhodnutí je SŽDC známo, neboť byla účastníkem řízení o přezkoumání souladu prohlášení o dráze se zákonem o dráhách. Prohlášení o dráze bylo vydáno rovněž SŽDC a napadeno ČD.

- 59) Rozkladová komise předsedy Úřadu na zasedání konaném dne 17. 7. 2018 předložila podle § 152 odst. 3 správního řádu předsedovi návrh na rozhodnutí, a to na zamítnutí rozkladu a potvrzení výroku č. 2 napadeného rozhodnutí..
- 60) Po zvážení všech aspektů dané věci a po zjištění, že ohledně posouzení kapitoly 6. 4 Prohlášení 2018 postupoval Úřad v souladu se zákonem a správním řádem, dospěl předseda Úřadu k závěru, že nenastaly podmínky pro zrušení či změnu výroku č. 2 napadeného rozhodnutí z důvodů uváděných v rozkladu.
- 61) Vzhledem k výše uvedenému předseda Úřadu rozhodl tak, jak je ve výroku tohoto rozhodnutí uvedeno. Rozklad podaný do výroku č. 2 byl zamítnut a výrok č. 2 napadeného rozhodnutí byl potvrzen.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí nelze dále podat rozklad.

Ing. Pavel Kodym
předseda Úřadu pro přístup k dopravní infrastruktuře

Rozhodnutí se doručuje také veřejnou vyhláškou, která bude vyvěšena po dobu 15 dnů na úřední desce ÚPDI v listinné podobě a současně i způsobem umožňující dálkový přístup, přičemž takto se doručuje účastníkům řízení uvedených v § 27 odst. 2 správního řádu.

Vyvěšeno dne: 22. 8. 2018

Sejmuto dne:

Na úřední desce Úřadu vyvěšeno od 22. 8. 2018 do 6. 9. 2018

Rozdělovník:

Účastníci řízení:

- Správa železniční dopravní cesty, státní organizace, IČ: 70994234, Dlážděná 1003/7, 110 00 Praha 1,
- České dráhy, a.s., IČ: 70994226, nábf. L. Svobody 1222/12, 110 15 Praha 1,

Ostatní účastníkům řízení je doručováno veřejnou vyhláškou

Dotčený orgán:

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