



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

sp. zn. UPDI-RPD0003/18

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

č. j. UPDI-3231/18-OPDI-SPR/KE

Praha 16. 11. 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, rozhodovat o rozkladu proti rozhodnutí Úřadu pro přístup k dopravní infrastruktuře vydanému v prvním stupni

v řízení o rozkladu ze dne 28. června 2018, č. j. 39711/2018-SŽDC-GŘ-O25, který podal **přídělcce kapacity dráhy společnost Správa železniční dopravní cesty, státní organizace, IČO: 709 94 234, se sídlem Dlážděná 1003/7, 110 00 Praha 1, proti výrokům B. I., B. II. a B. III. rozhodnutí Úřadu pro přístup k dopravní infrastruktuře ze dne 18. 7. 2018, sp. zn. UPDI-RPD0003/18, č. j. UPDI-2186/18-OPDI-SPR/ZA,**

přičemž dalšími účastníky řízení jsou podle § 27 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád:

- a) žadatelka společnost České dráhy, a. s., IČO: 709 94 226, se sídlem nábřeží Ludvíka Svobody 1222/12, 110 15 Praha 1
- b) společnost Advanced World Transport, a. s., IČO: 476 75 977, se sídlem Hornopolní 3314/38, 702 62 Ostrava - Moravská Ostrava
- c) společnost PDV Railway, a. s., IČ: 227 92 597, se sídlem Blahoslavova 937/62, 400 01 Ústí nad Labem, a
- d) společnost KŽC Doprava, s. r. o., IČ 274 23 069, se sídlem Meinlinova 336, 190 16 Praha 9 – Koloděje

přezkoumal výroky **B. I., B. II. a B. III. rozhodnutí Úřadu pro přístup k dopravní infrastruktuře ze dne 18. 7. 2018, sp. zn. UPDI-RPD0003/18, č. j. UPDI-2186/18- OPDI-SPR/ZA, a rozhodl**

takto:

- I. Podle § 152 odst. 6 písm. b) ve spojení s § 90 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, se rozklad v části, v níž byl napaden výrok **B. I. v bodech 1 až 5 zamítá a výrok B. I. v bodech 1 až 5 rozhodnutí Úřadu pro přístup k dopravní infrastruktuře ze dne 18. 7. 2018, sp. zn. UPDI-RPD0003/18, č. j. UPDI-2186/18- OPDI-SPR/ZA, se potvrzuje.**
- II. Podle § 152 odst. 5 ve spojení s § 152 odst. 6 písm. a) a s § 90 odst. 1 písm. b) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, se výroky **B. I. v bodu 7, B. II. a B. III. rozhodnutí Úřadu pro přístup k dopravní infrastruktuře dne 18. 7. 2018, sp. zn. UPDI-RPD0003/18, č. j. UPDI-2186/18- OPDI-SPR/ZA, zrušují a věc se v rozsahu výroků B. I. v bodu 7, B. II. a B. III. vrací Úřadu pro přístup k dopravní infrastruktuře k novému projednání.**

Odůvodnění:

I. Správní řízení v prvním stupni

- 1) Úřad pro přístup k dopravní infrastruktuře (dále jen „Úřad“) obdržel dne 22. prosince 2017 návrh dopravce společností České dráhy, a. s. (dále jen „žadatelka“), č. j. 1028/2017-011, na posouzení souladu Prohlášení o dráze celostátní a regionální platného pro přípravu jízdního řádu 2019 a pro jízdní řád 2019, účinného od 1. prosince 2017 vydaného přidělcem kapacity dráhy a současně provozovatelkou dráhy **společností Správa železniční dopravní cesty, státní organizací** (dále jen „příděle“, „**Prohlášení 2019**“) se zákonem č. 266/1994 Sb., o dráhách (dále jen „**zákon o dráhách**“), čímž bylo zahájeno řízení vedené pod sp. zn. UPDI-RPD0004/17. Další žádost o posouzení téhož prohlášení o dráze obdržel Úřad dne 8. ledna 2018 pod č. j. 3/2018/HH od dopravce společnosti KŽC Doprava, s. r. o. Tím bylo zahájeno řízení vedené pod sp. zn. UPDI-RPD0001/18. Předmětem obou řízení je posouzení souladu Prohlášení 2019 se zákonem o dráhách.
- 2) Protože se oba návrhy týkaly Prohlášení 2019, byly naplněny důvody pro postup podle § 140 správního řádu, rozhodl Úřad usnesením ze dne 12. 1. 2018, č. j. UPDI-0131/18-OPDI-SPR/AZ, o spojení obou řízení pod sp. zn. UPDI-RPD0004/17. Úřad rozhodl usnesením ze dne 24. 5. 2018, č. j. UPDI-1435/18-OPDI-SPR/ZA o vyloučení některých kapitol ze společného řízení. Dne 28. 5. 2018 Úřad dopisem č. j. UPDI-1480/18-OPDI-SPR/ZA zahájil řízení ve věci posouzení souladu Prohlášení 2019 se zákonem o dráhách z moci úřední, a to v rozsahu přílohy „D“ Systém odměňování výkonu části C Systém odměňování výkonu na dráze celostátní a regionálních dráhách provozovaných Správou železniční dopravní cesty, státní organizací. Úřad rozhodl usnesením ze dne 4. 6. 2018, č. j. UPDI-1568/18-OPDI-SPR/ŠA o spojení řízení vedeného pod sp. zn. UPDI-RPD0003/18 s kapitolami vyloučenými z řízení vedeného pod sp. zn. UPDI-RPD0004/17 do společného řízení pod sp. zn. UPDI-RPD0003/18. Dne 18. 7. 2018 vydal Úřad pod sp. zn. UPDI-RPD0003/18, č. j. UPDI-2186/18-OPDI-SPR/ZA, rozhodnutí (dále jen „**napadené rozhodnutí**“). Poté podal příděle rozklad a žadatelka se k němu vyjádřila dopisem ze dne 18. 8. 2018, č. j. 755/2018-O11 (dále jen „**žadatelčino vyjádření**“).
- 3) S účinností od 1. 9. 2018 vydal příděle Změnu č. 2 Prohlášení o dráze celostátní a regionální – 2019 č. j. 42479/2018-SŽDC-GŘ-O12 (dále jen „**změna č. 2**“). Touto změnou příděle vložil na konec přílohy „D“ části C novou stať s označením II. Vykazování příčin narušení provozování drážní dopravy a sankční platby. Dle názoru odvolacího orgánu a zejména s ohledem na nulové hodnoty v této části II. nemá změna č. 2 vliv na posuzování napadeného rozhodnutí v rámci řízení o rozkladu.

II. Napadené rozhodnutí

- 4) Napadené rozhodnutí obsahuje výroky označené jako výroky A. a B. I. až B. III. Pokud jde o výroky, které byly napadeny rozklady, bylo podle § 34e odst. 3 zákona o dráhách rozhodnuto následovně.
- 5) Příloha „D“ Systém odměňování výkonu v části C Prohlášení 2019 body 1 – 5 a 7 jsou uvedením sankčních plateb, které nejsou sankčními platbami za narušení provozování drážní dopravy, v rozporu s § 33 odst. 3 písm. k) zákona o dráhách.
- 6) Příloha „D“ Systém odměňování výkonu v části C, bodu 6 Prohlášení 2019 je:

1. uvedením liberačního důvodu, v podobě zavedení základní doby trvání pomalé jízdy, po kterou se neuplatňuje sankční platba za narušení provozování drážní dopravy, v rozporu s § 33 odst. 1 zákona o dráhách.

2. uvedením liberačního důvodu pod odstavcem druhým písm. b), aniž by tento byl omezen na nezbytně nutné případy, v rozporu s § 33 odst. 1 a § 23b odst. 2 zákona o dráhách.

- 7) Čtvrtý odstavec bodu 8 přílohy „D“ Systém odměňování výkonu části C, Prohlášení 2019 ve znění „V případech, kdy překročení plánovaného času ukončení výluky je delší než 24 hod. a provoz na trati je z tohoto důvodu zcela zastaven, je dále pro účely systému odměňování výkonu tato výluka posuzována jako předem neprojednaná výluka. Přídělce uhradí v tomto případě dopravci sankci dle bodu 7 tohoto systému odměňování výkonu, a to za každý další započatý kalendářní den překročení plánovaného času ukončení výluky“ je uvedením sankčních plateb, které nejsou sankčními platbami za narušení provozování drážní dopravy, v rozporu s § 33 odst. 3 písm. k) zákona o dráhách.
- 8) Úřad stanovil přídělci lhůtu 90 dnů ode dne nabytí právní moci rozhodnutí, po jejímž uplynutí nelze jednotlivé kapitoly Prohlášení 2019 v platném znění, které jsou v rozporu se zákonem, použít.
- 9) Do výroku A. napadeného rozhodnutí žádný z účastníků řízení rozklad nepodal.

III. Rozklad

- 10) Napadené rozhodnutí bylo přídělci doručeno 19. července 2018 prostřednictvím datové schránky. Poslední den lhůty pro podání rozkladu tedy připadl na 3. srpna 2018. Rozklad přídělce byl podán 26. července 2018, jde tedy o včasný rozklad.
- 11) K podanému rozkladu se vyjádřila žadatelka, jak je uvedeno výše.

Výrok č. I

Přídělcovy námitky, žadatelčino vyjádření a vypořádání námitek odvolacím orgánem

A) Všeobecné přídělcovy námitky

- 12) Přídělce v rozkladu odkazuje na původní vyjádření č. j. 11762/2018-SŽDC-GŘ-O12 ze dne 30. 1. 2018 (dále jen „**původní vyjádření přídělce**“) a vyjádření č. j. 2841/2018-SŽDC-GŘ-O5 ze dne 6. 6. 2018 (dále jen „**vyjádření přídělce**“), na kterých trvá. Přídělce je přesvědčen, že postupoval v souladu se zákonem a s napadeným rozhodnutím nesouhlasí.

Nedodržení lhůty

Přídělcovy námitky

- 13) Přídělce se postupem Úřadu cítí dotčen na svých právech, jelikož Úřad sám zákon o dráhách porušuje a nerespektuje tím, že nerozhodne v zákonem stanovené lhůtě 40 dnů, nýbrž až za téměř 7 měsíců, po 5 měsících zahájil jiné řízení, a obě řízení spojil. K tomu nedošlo prodloužením lhůt k vyjádření účastníkům řízení, těm určil k vyjádření lhůtu sice zákonnou, leč velmi krátkou. Uvedení lhůty v zákoně má své opodstatnění, její nedodržení je zásahem do práv všech účastníků řízení.

Vypořádání námitek

- 14) K námitce přídělce, že Úřad stanovil účastníkům velmi krátkou lhůtu pro vyjádření a sám nedodržel zákonnou lhůtu pro vydání rozhodnutí stanovenou zákonem o dráhách, odvolací orgán uvádí, že Úřad stanovil dostatečně dlouhou lhůtu k vyjádření s ohledem na délku lhůty pro vydání rozhodnutí, a to lhůtu 13 denní (v rozsahu 33% lhůty, kterou má Úřad na vedení celého řízení, včetně vydání rozhodnutí). Stanovením lhůty naopak vyšel Úřad vstříc účastníkům řízení. Námitka stanovení velmi krátké lhůty tedy není důvodná.
- 15) Je pravda, že napadené rozhodnutí 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 objektivně dodržet nelze. Skutečnost, že napadené rozhodnutí bylo vydáno až po uplynutí lhůty stanovené zákonem o dráhách k jeho vydání, však 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. Úřad zahájil řízení jiné z důvodu, že při přezkoumávání přílohy „D“ dospěl k závěru, že i některé její části, které nebyly napadeny, mohou být v rozporu se zákonem o dráhách.

Uplatňování sankčního systému pouze na zpoždění

Přídělcovy námitky

- 16) Přídělce se neztotožňuje s tvrzením, že sankční systém se může vztahovat k jednání a postihovat pouze jednání, jehož výsledkem je měřitelné a vyhodnotitelné zpoždění oproti jízdnímu řádu, a takovým jednáním navíc musí být způsobena újma. Přídělce přitom odkazuje na bod 2 písm. a) přílohy VI směrnice Evropského parlamentu a Rady 2012/34/EU vytvoření jednotného evropského železničního prostoru (dále jen „**směrnice 2012/34/EU**“) s textem: „**Aby bylo dosaženo dohodnuté úrovně výkonu a nebyla ohrožena hospodářská životaschopnost služby, dohodne provozovatel infrastruktury s žadatelem hlavní parametry systému odměňování výkonu, zejména hodnotu zpoždění a prahové hodnoty, při jejichž dosažení vznikne na základě systému odměňování výkonu povinnost platby, a to jak pro jednotlivé jízdy, tak pro všechny jízdy vlaků železničního podniku v daném časovém období.**“ Vzhledem k použití slova „zejména“, je nezpochybnitelné, že hodnota zpoždění nemusí být jediným určujícím kritériem, což nevyplývá ani z žádného jiného ustanovení citované přílohy. Výraz „hlavní parametry“ dokladuje, že parametrů může být i více.
- 17) Přídělce nesouhlasí ani s názorem, že i ze zákona o dráhách a 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.**“) vyplývá, že sankční platby postihují toliko skutečně vzniklá zpoždění. Výraz „zpoždění“ neobsahuje § 23 odst. 4 písm. b), ani § 33 odst. 3 písm. k) zákona o dráhách. Text vyhlášky č. 76/2017 Sb. obsahuje termín „zpoždění“ až v § 4 odst. 3. Ostatní nejzásadnější druhy narušení jsou vymezeny v předchozích odstavcích, které nutnost existence zpoždění nezmiňují. Sankce nelze omezovat na negativní dopady tohoto jednání, ale je třeba je uplatnit na naplnění samotné skutkové podstaty jednání uvedeného v § 4 zmiňované vyhlášky. Takový přístup Úřadu k systému odměňování výkonu může vést až k ohrožení bezpečnosti železničního provozu.
- 18) Podle přídělce je způsob, jakým Úřad nahlíží na problematiku sankčního systému, jedním z možných výkladů. Podle přídělce text směrnice 2012/34/EU připouští zohlednění či posuzování různých veličin a hodnot pro tvorbu parametrů systému odměňování výkonu, nikoli jen jedné.
- 19) Přídělce se obává, že při požadované aplikaci sankčního systému, tedy při platbě za zpoždění, by jednak vzrostla finanční zátěž pro velké dopravce, sankční systém by též výrazně zvýšil svůj objem a současně by došlo k zásadnímu nárůstu sporné agendy. Praktické odlišení důvodu zpoždění může být obtížné, docházelo by ke kombinacím vzájemných sankcí s obtížným určením poměru odpovědnosti. Dále zde vzniká riziko jednostrannosti.
- 20) Vzhledem ke strohé právní úpravě zákona o dráhách nelze dojít k tak podrobnému výkladu, což učinil Úřad. Směrnici 2012/34/EU nelze na přídělce aplikovat přímo. Takový postup by byl v rozporu s judikaturou Evropského soudního dvora, což dokládá např. rozsudek 8/81 Becker, rozsudek 14/86 Prétore di Saló, či rozsudek C-168/95 Arcaro.

Vyjádření žadatelky k rozkladu přidělce

- 21) Žadatelka uvádí, že textem „u systému sankcí zpracovaného jednou ze stran kontraktu je vždy vysoké riziko přílišné jednostrannosti, které je logicky dáno pozicí zpracovatele a jeho zájmy...“ Přidělce popírá svou dosavadní argumentaci ve věci nestranného mimosoudního řešení sporů podle § 33 odst. 3 písm. k) zákona o dráhách, a tímto potvrdil nezbytnost nezávislé třetí osoby coby arbitra mimosoudního řešení sporů. Přidělce je při tvorbě prohlášení o dráze vázán i zákonem č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže, ve znění pozdějších předpisů. Nedostatečné záruky proti tvrzenému riziku přílišné jednostrannosti mohou naplnit podstatu zneužití dominantního postavení, což přísluší dohledu Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže.

Vypořádání námitek

- 22) Ve věci slovního výkladu textu bodu 2 písm. a) přílohy VI směrnice 2012/34/EU se odvolací orgán ztotožnil s výkladem Úřadu. Hlavními parametry systému odměňování výkonů jsou hodnota zpoždění a prahové hodnoty. Nejde tedy o jeden parametr, jak nesprávně přidělce uvádí, ale o více parametrů. Slovo zejména se vztahuje k projednávaným parametrům a vyjadřuje příkladný výčet. Dle názoru odvolacího orgánu sice může být parametrů více, všechny se ale musí vázat na zpoždění. Přidělce např. ve změně č. 2 zavedl parametr vlaky, které nejsou zahrnuty do sankčního režimu. Vazbu na zpoždění lze dovodit z písm. b) téhož bodu přílohy VI směrnice 2012/34/EU, které vyžaduje stanovení jízdního řádu pro všechny vlaky, na jehož základě budou vypočítávána zpoždění. Stejně tak písm. c) hovoří o třídách, do kterých budou na základě příčin jednotlivá zpoždění zařazována. Rovněž tak pod písm. d) se hovoří pouze o odpovědnosti za zpoždění, nikoliv za jinou formu ohrožení provozování drážní dopravy. Podle písm. e) je parametrem výpočtu pouze zpoždění.
- 23) Na základě výše uvedeného odvolací orgán konstatuje, že příloha VI směrnice 2012/34/EU pod bodem 2 zahrnuje pouze vazbu na vzniklé zpoždění.
- 24) Odvolací orgán připouští, že v zákoně o dráhách pojem narušení provozování drážní dopravy definován není a zákon vznik zpoždění nedefinuje. Při posouzení obsahu pojmu narušení provozování drážní dopravy je nutno přihlídnout k § 5 vyhlášky č. 76/2017 Sb., který uvádí minimální rozsah údajů předávaných při vykazování narušení provozování drážní dopravy. Zde je pod písm. b) uvedena doba trvání narušení, z toho je již možné dovodit, že jde o zpoždění. Pod písm. e) se uvádí počet vlaků dotčených odřeknutím nebo zpožděním s uvedením délky zpoždění. Stejně tak pod písm. f) se uvádí hodnota zpoždění a prahové hodnoty, při jejichž dosažení vznikne jedné či druhé straně smlouvy o provozování drážní dopravy povinnost úhrady sankčních plateb za narušení provozování drážní dopravy. Na základě výše uvedeného odvolací orgán konstatuje, že citovaná ustanovení odkazují na vzniklé zpoždění a ani námitka přidělce ve věci netransponování příslušných ustanovení směrnice 2012/34/EU a požadavku Úřadu na její přímou aplikaci není důvodná. Úřad použil odkaz na směrnici pouze pro eurokonformní výklad zákona o dráhách a prováděcí vyhlášky.
- 25) K přidělcovým obavám ve věci finanční zátěže dopravců navýšení objemu sankčního systému a nárůstu sporné agendy odvolací orgán uvádí, že uvedený režim přidělce zavedl již změnou č. 2, aniž by přitom zrušil stávající systém odměňování výkonu. Úřad připouští, že zde může dojít k nárůstu sporů a navýšení administrativy. Současně bude-li tento systém funkční, dojde v budoucnu ke zvýšení spolehlivosti železniční dopravy a systém splní svůj účel. Odvolací orgán pro informaci upozorňuje, že posouzení systému odměňování výkonu vloženého do prohlášení 2019 změnou č. 2 není předmětem tohoto správního řízení.
- 26) Ve věci žadatelčina názoru ohledně jednostrannosti odvolací orgán uvádí, že s jejím názorem souhlasí. Zavedení nestranného mimosoudního řešení sporů však není předmětem tohoto správního řízení.
- 27) K názoru Úřadu, že systém odměňování výkonu může postihovat pouze jednání, jehož výsledkem je měřitelné a vyhodnotitelné zpoždění oproti jízdnímu řádu, kdy takovým jednáním navíc musí být způsobena újma, odvolací orgán dodává, že vlivem narušení provozování drážní dopravy může

dojít i k odřeknutí vlaku. Podle § 14 a § 22 odst. 1 a 2 vyhlášky č. 173/1995 Sb., kterou se vydává dopravní řád drah ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**vyhláška č. 173/1995 Sb.**“) se při organizování drážní dopravy postupuje podle jízdního řádu. Operativní řízení drážní dopravy uplatňuje provozovatel dráhy při mimořádnostech v drážní dopravě, jimiž jsou mimo jiné zpoždění. Dle názoru odvolacího orgánu je narušením provozování drážní dopravy takový stav, kdy dojde k mimořádnosti v dopravě a doprava se v rozporu s § 14 vyhlášky č. 173/1995 Sb. od jízdního řádu odchýlí. Takovouto odchylkou může být i odřeknutí vlaku nebo náskok. Náskok je však případ, který nastává jen na základě souhlasu jak dopravce, tak i provozovatele dráhy. Nelze jej tedy považovat za závadný. Odvolací orgán se na rozdíl od Úřadu domnívá, že není v souladu se zákonem, aby přídělce postihoval pouze takové jednání, které způsobí újmu. Měřitelným zpožděním je myšlena zejména doba trvání narušení vykazovaná jednotlivými stranami podle § 5 vyhlášky č. 76/2017 Sb.

Rozsah pojmu narušení provozování drážní dopravy

Přídělcovy námítky

- 28) Přídělce nesouhlasí s názorem Úřadu, že jsou údajně do systému zahrnuty sankce v rozporu s § 33 odst. 3 písm. k) zákona o dráhách, které nesouvisejí s narušením provozování drážní dopravy. Podle přídělce § 33 odst. 3 písm. k) zákona o dráhách žádným způsobem nedefinuje okruhy sankcí s dalším vymezením § 4 vyhlášky č. 76/2017 Sb. Zde uvedené vymezení je spíše demonstrativní, neboť každá skupina příčin narušení končí textem „jiné příčiny“. Z toho lze dovodit, že okruhy příčin nejsou vymezeny taxativně, což platí i pro jednotlivé druhy příčin. Nepochybně tedy nejde o uzavřený výčet. Závěr Úřadu o zahrnutí sankcí, které do něj nespádají, je právně nepodložený a přídělce proto nemohl porušit § 33 odst. 3 písm. k) zákona o dráhách. Podle přídělce všechny prvky sankčního systému uvedené v části C přílohy „D“ Prohlášení 2019 mají za cíl minimalizaci závad a zvyšování výkonu, jak stanovuje čl. 35 směrnice č. 2012/34/EU.

Vypořádání námitek

- 29) Sám přídělce nazval příslušnou část přílohy „D“ Systém odměňování výkonu (dále jen „SOV“). Tento termín převzal z čl. 35 odst. 1 směrnice 2012/34/EU. Obsah SOV je uveden pod bodem 2 písm. c) přílohy VI směrnice 2012/34/EU. Podle čl. 35 odst. 3 směrnice 2012/34/EU je delegována pravomoc měnit bod 2 písm. c) přílohy VI a upravovat třídy zpoždění Komisi, nikoliv provozovateli dráhy.
- 30) Ustanovení § 33 odst. 3 písm. k) zákona o dráhách hovoří pouze o vzorovém návrhu ujednání o sankčních platbách za narušení provozování drážní dopravy. Jiné sankční platby do tohoto vzorového ujednání tedy není možno zahrnout. Dle § 23 odst. 8 zákona o dráhách kategorie příčin narušení provozování drážní dopravy stanoví prováděcí předpis, kterým je vyhláška č. 76/2017 Sb., jejíž § 4 definuje kategorie příčin narušení provozování drážní dopravy a § 5 vyhlášky č. 76/2017 Sb. minimální rozsah údajů předávaných při vykazování narušení provozování drážní dopravy. Odvolací orgán připouští, že seznam v § 4 vyhlášky č. 76/2017 Sb. může být vykládán i širěji a pod každou kategorií lze podřadit i jiné, v seznamu výslovně neuvedené, příčiny. Ze znění § 5 vyhlášky č. 76/2017 Sb. lze dovodit, že narušení vychází vždy ze vzniklého zpoždění. Jinak by musel pod výčtem v § 5 vyhlášky č. 76/2017 Sb. být uveden i popis narušení, nikoliv pouze jeho doba trvání. Narušení provozování drážní dopravy vždy způsobuje zpoždění nebo odřeknutí, jehož příčiny mohou být i jiné, než uvedené v § 4 vyhlášky č. 76/2017 Sb. Na základě výše uvedeného odvolací orgán trvá na tom, že narušení je konání, které způsobuje přímo zpoždění nebo odřeknutí vlaku a slovo „jiné“ se vztahuje k jeho příčinám.

Přirovnání k řízení o posouzení žadatelčina prohlášení o dráze

Přídělcovy námítky

- 31) Přídělce uvádí, že na podobném principu, jako má on, vytvořil sankční systém i přídělce Dopravní fakulta Jana Pernera, Univerzity Pardubice pro žadatelku, jako provozovatelku dráhy. Toto prohlášení o dráze posuzoval Úřad na základě přídělcovy žádosti a řízení po provedení změny prohlášení žadatelky zastavil s tím, že žádost je bezpředmětná. Přídělce v tom shledává porušení § 2 odst. 4 správního řádu.

Žadatelčino vyjádření

- 32) K tvrzené podobnosti prohlášení o dráhách, které provozuje žadatelka, tato uvádí, že v případě žadatelčina prohlášení o dráze nejde o obdobný případ ve smyslu § 2 odst. 4 správního řádu. Žadatelčino prohlášení o dráze se vztahuje na 60 veřejně přístupných vleček zajišťujících traťový přístup k zařízením služeb a několik krátkých úseků dráhy celostátní, vesměs v obvodu některých železničních stanic, takže podmínky jsou zde odlišné, než na tratích provozovaných přídělcem. Žadatelka následně podrobně popisuje odlišnost podmínek a zdůvodňuje použití jednotlivých sankcí. Na závěr připouští možnost úpravy některých článků i v souladu s rozhodnutím Úřadu v tomto řízení.

Vypořádání námitek

- 33) Odvolací orgán k přídělcově námitce ve věci posouzení žadatelčina prohlášení o dráze uvádí, že v průběhu zmíněného řízení došlo ke změně účinné od 21. 6. 2018, a to mimo jiné ke zrušení přílohy č. 1, která obsahovala sankční systém. Příloha č. 1 napadená v původním znění z 9. 12. 2017 proto pozbyla platnosti, čímž odpadl předmět řízení. Z tohoto důvodu Úřad řízení usnesením z 19. 7. 2018 č. j. UPDI-2166/18-OPDI-SPR/AZ zastavil. Úřad tedy soulad přílohy č. 1 ve znění účinném od 21. 6. 2018 se zákonem o dráhách neposuzoval. Posouzení souladu žadatelčina prohlášení o dráze se zákonem o dráhách není předmětem tohoto správního řízení. Odvolací orgán nesdílí názor, že by postupoval v rozporu s § 2 odst. 4 správního řádu. Odvolací orgán navíc plně souhlasí se žadatelkou, že charakter dráhy je naprosto odlišný.

B) Přídělcovy námítky a žadatelčino vyjádření k jednotlivým výrokům rozhodnutí

1. Přídělcovy námítky k výroku B. I., bod 1 části C přílohy „D“

- 34) Přídělce opakovaně připomíná, že sankce nemusí být ukládána výhradně za zpoždění. Závady popsané v bodě 1 sankcionuje, protože je považuje za škodlivé. Přídělce je proto považuje za zákonné. Požadavky provozovatele dráhy na dopravce, uvedené v rozhodnutí Komise (2012/757/EU) o technické specifikaci pro interoperabilitu týkající se subsystému „provoz a řízení dopravy“ železničního systému v Evropské unii a o změně rozhodnutí 2007/756/ES ve znění Nařízení Komise (EU) 2015/995 (dále jen „rozhodnutí Komise 2012/757/EU“), jsou pouze minimálního rozsahem, takže provozovatel dráhy může požadovat informace další. Úřad připouští, že požadovaný údaj je nezbytný, aby přídělce mohl stanovit cenu za užití dráhy. Chybně zadané údaje mohou vést v řízení provozu k nesprávným rozhodnutím. Podle přídělce je sankce dle bodu 1 ukládána za jednání s možným narušením provozování drážní dopravy, a proto vede k dosažení cíle SOV.

Vypořádání námitek

- 35) Úřad v napadeném rozhodnutí uvedl, že pro SOV všeobecně platí pravidla uvedená v kapitole 6.5 Prohlášení 2019. Pokud by přídělce do SOV zahrnul i další nesouvisející sankce, bylo by např. narušeno pravidlo neznevýhodňování žádné ze stran zkreslováním výsledků celkových sankcí. Odvolací orgán nemá námítky vůči existenci sankce za nesprávně uvedené údaje, které se následně

použijí pro fakturaci. Odvolací orgán považuje za nezákonné její zařazení do SOV. Odvolací orgán nesouhlasí s přidělcovým tvrzením, že důvodem pro zařazení sankcí pod bodem 1 je potenciální riziko vzniku zpoždění. Na takový extenzivní výklad nelze přistoupit. Odvolací orgán trvá na tom, že sankce v SOV musí být uložena za závadu s následkem narušení provozování drážní dopravy, tedy skutečného zpoždění nebo odřeknutí vlaku. Z tohoto důvodu považuje sankci uvedenou pod bodem 1 za protiprávní.

- 36) Odvolací orgán nesouhlasí s názorem, že provozovatel dráhy může od dopravce požadovat jakékoliv údaje nad rámec článku 4.2.2.7.2. přílohy rozhodnutí Komise 2012/757/EU. Údaje nad jeho rámec může požadovat pouze v případě, kdy je k tomu nějaký zákonný důvod. V tomto případě je kromě fakturace, která sama o sobě přímo nesouvisí s provozováním dráhy a drážní dopravy, pouze informace potřebná pro stanovení přednosti vlaku při operativním řízení podle § 22 odst. 2 vyhlášky č. 173/1995 Sb.

2. Přídělcovy námitky k výroku B. I., bod 2 části C přílohy „D“

- 37) Ve věci souladu sankce pro dopravce za neprodlené neohlášení úniku nebezpečné látky z drážních vozidel nebo z přepravovaného nákladu přidělce uvádí, že jde o riskantní jednání, které může ohrozit a narušit provozování drážní dopravy. Přídělce nemá za to, že předmětem sankcí může být pouze jednání, jehož důsledkem by bylo zpoždění. Úřad nepovažuje tuto sankci za nezákonnou, rozporuje pouze její zařazení do SOV.

Vypořádání námitek

- 38) Dle názoru odvolacího orgánu smějí být v SOV pouze sankce za narušení provozování drážní dopravy. Předmětná sankce, jak bylo zdůvodněno ve všeobecné části výše, do narušení provozování drážní dopravy nepatří. Samotné nenahlášení nemůže mít vliv na narušení provozování drážní dopravy.

3. Přídělcovy námitky k výroku B. I., bod 3 části C přílohy „D“

- 39) Přídělce ve věci souladu sankce za zařazení drážního vozidla do vlaku, jehož nejvyšší dovolená rychlost je nižší, než je stanovená rychlost vlaku namítá, že v tomto případě nepochybně dojde k narušení provozování drážní dopravy a to bez ohledu na to, zda se operativním řízením podaří vzniklý konflikt vyřešit tak, aby zpoždění nevzniklo. Jde o zásadní pochybení na straně dopravce, který koná jinak, než přidělce požaduje.

Žadatelčino vyjádření

- 40) Pokud dopravce zařadí do svého vlaku drážní vozidlo, jehož nejvyšší dovolená rychlost je nižší, než je stanovená rychlost vlaku, nedojde podle žadatelčina názoru vždy k jeho zpoždění. To by platilo, pokud by místo pojmu „stanovená rychlost vlaku“, přidělce použil pojem „nejvyšší dovolená rychlost vlaku“ podle bodu 2192 písm. e) předpisu SŽDC D1 - Dopravní a návěstní předpis, namísto termínu stanovená rychlost podle bodu 2192 písm. c) předpisu SŽDC D1. Žadatelka pak cituje příslušné ustanovení přidělcova přepisu a dokazuje, že ke zpoždění nemusí dojít.

Vypořádání námitek

- 41) Jak již bylo zdůvodněno ve všeobecné části, narušení provozování dopravy je jednání, při kterém vzniká zpoždění. Pokud zpoždění nevznikne, nebo vznikne pod úrovní prahových hodnot, nejde o sankcionovatelné narušení provozování drážní dopravy. Ke zpoždění, tedy k narušení provozování drážní dopravy, dojde, pokud nejsou dodrženy jízdním řádem stanovené časy. Ty mohou být stanoveny tak, že je možno je dodržet i v případě, že vlak stanovené rychlosti nedosáhne. Toto tvrzení lze podpořit i zněním bodu 2 písm. b) přílohy VI směrnice 2012/34/EU, kde se uvádí: „**Provozovatel infrastruktury sdělí železničním podnikům jízdní řád sítě, na**

jehož základě budou vypočítávána zpoždění, nejméně 5 dní před jízdou vlaku." Narušení provozování drážní dopravy je tedy dáno odchylkou od jízdního řádu určenou na základě zpoždění. Proto nemůže odvolací orgán souhlasit s přidělcovým názorem, že při nedodržení stanovené rychlosti lze zpoždění předejít operativním řízením provozu.

- 42) K žadatelčinu vyjádření odvolací orgán konstatuje, že s ním souhlasí. Nejde však o jediný a nejpodstatnější důvod, proč dospěl k závěru, že příslušné ustanovení není v souladu se zákonem o dráhách. Proto jej nepovažuje za nutné podrobně rozebírat.

4. Přídělcovy námitky k výroku B. I., bod 4 části C přílohy „D“

- 43) Ve věci absence možnosti dopravce při opakované závadě na diagnostickém zařízení požadovat ověření jeho správné funkčnosti přidělce konstatuje, že Úřad nezohledňuje preventivní úlohu těchto zařízení, která ochraňují majetek dopravců i předcházejí mimořádným událostem. Nelze je chápat jako prvky infrastruktury působící zpoždění. Požadavek zajištění plynulosti drážní dopravy nelze nadřadit zájmu na její bezpečnosti.
- 44) Přídělce namítá, že nepotvrzení indikované závady, při jinak funkčním zařízení, nelze považovat za pochybení na straně provozovatele dráhy a může jít i o vliv vyšší moci. Sankce je pak ukládána pouze za potvrzené závady, či závady opakovaně diagnostikované - tedy nikoli ve všech případech. Vázanost sankce na reálnou přítomnost zpoždění nelze dovodit ani z práva národního a ani z práva EU.
- 45) Opakovaně indikovaná závada, či potvrzená závada, byť bez existence zpoždění, pak je nepochybně zásadním narušením provozování drážní dopravy a tento stav je v rozporu s § 34 odst. 1 písm. j) vyhlášky č. 173/1995 Sb., a provoz takového drážního vozidla není vyhláškou povolen. Taková situace je jednoznačně narušením provozu sítě, a tedy sankce za takové jednání je jednoznačně součástí systému odměňování výkonu.

Žadatelčino vyjádření

- 46) Žadatelka upozorňuje, že § 34 odst. 1 písm. j) vyhlášky č. 173/1995 Sb. provádí § 35 odst. 1 písm. d) zákona o dráhách a nikoliv sankční platby podle § 33 odst. 3 písm. k) zákona o dráhách. Porušení § 35 odst. 1 písm. d) je sankcionováno dle § 52 odst. 1 písm. d) zákona o dráhách, takže přidělce zdvojuje činnost správních orgánů.

Vypořádání námitek

- 47) Uvedený výrok rozhodnutí úzce souvisí s rozhodováním ve správním řízení sp. zn. UPDI-RPD0004/17 o souladu kapitol 3.4 a 3.6.6 se zákonem o dráhách. Odvolací orgán nezpochybňuje účel systému indikace závad, nesouhlasí s odebráním práva dopravci hájit se v případech, kdy je přesvědčen, že dochází k nesprávné indikaci závad. Dle názoru odvolacího orgánu při indikaci závady je provozovatel dráhy oprávněn vlak zastavit, takže jeho zastavením dochází k narušení provozování drážní dopravy. Podle přidělcova názoru pak vzniká oběma stranám právo, v případě nesouhlasu se zastavením vlaku, řešit spor prostřednictvím nestranného způsobu mimosoudního řešení § 33 odst. 3 písm. k) zákona o dráhách. V tomto postupu zákonodárce vytvořil prostor k řešení mimo jiné i otázky napadené nespolehlivosti indikačních zařízení. Odvolací orgán připouští, že může dojít k indikacím, kdy se nakonec nepodaří skutečnou příčinu prokázat. Pokud však SOV bude obě strany motivovat k tomu, aby neprokatatelných závad bylo minimum, bude plnit SOV svůj účel. Nejde tedy ani tolik o záměr umožnit dopravci sankcionovat provozovatele dráhy, ale vytvořit mu možnost nestranného řešení sporu. Ani opakovaně indikovaná závada nemusí být vždy závadou na straně dopravce, pokud například není indikovaná opakovaně bezprostředně po sobě na více indikátorech. Proto i zde je nutno ponechat dopravci právo na nestranné řešení sporu. Problém potvrzených závad žádný z účastníků, ani Úřad, nenapadá, není tedy předmětem řízení.
- 48) Při nastavení hodnoty zpoždění případně dalších parametrů a prahových hodnot lze pro tyto případy vytvořit SOV v takové podobě, aby především vedl k objasnění příčin chybových hlášení a nikoliv k finančnímu zatěžování kterékoliv ze stran.

49) K žadateličinu vyjádření odvolací orgán konstatuje, že v principu neshledává nezákonné, když přidělce podrobí smluvní sankci jednání, které současně svým charakterem může být předmětem přestupku.

5. Přídělcovy námitky k výroku B. I., bod 5 části C přílohy „D“

50) Přidělce u sankce pro přidělce za neoprávněně vyfakturovanou cenu za žádost o přidělení kapacity dráhy konstatuje, že zásadní podmínkou existujícího sankčního systému je jeho oboustranná vyváženost. Neoprávněně vyfakturovaná cena může pro žadatele o kapacitu být zásadnější překážkou, než omezení provozní. Vztahy mezi žadatelem a dopravcem včetně úkonů před a po jízdě vlaku jsou komplexní. Dle přidělce neexistuje předpis, se kterým by bylo v rozporu zavedení sankce k její tíži, navíc povzbuzuje k minimalizaci závad na straně přidělce a provozovatele dráhy. Přítomnost této sankce je navíc podložena zájmem na zajištění vyváženosti systému sankcí.

Vypořádání námitek

51) Odvolací orgán k sankcím za neoprávněnou fakturaci přidělení kapacity konstatuje, že nemá nic společného s provozováním drážní dopravy. Souhlasí s přidělcovým názorem, že vyváženost SOV je přínosem, nelze ji však zajišťovat sankcemi s narušením provozování drážní dopravy naprosto nesouvisejícími. Odvolací orgán neshledává nezákonnost v samotné existenci sankce, ale v jejím zařazení mezi smluvní sankce za narušení provozování drážní dopravy.

Výrok č. II

Přídělcovy námitky k výroku B. II., bod 6 části C přílohy „D“

Vztah omezení provozování dráhy a zavedení pomalé jízdy

52) Přidělce uvádí ve věci sankcí za zpoždění vzniklé pomalou jízdou především to, že odmítá názor, že zavedení pomalé jízdy je omezením provozování dráhy ve smyslu § 23b, § 23c zákona o dráhách. Při použití uvedeného výkladu dojde k problémům při provozování dráhy, dokonce k ohrožení bezpečnosti provozu dráhy a ke znemožnění operativního zajištění provozuschopnosti.

53) Institut omezení provozování dráhy vznikl na základě toho, aby provozovatel dráhy mohl plnit úkoly údržby, opravy a rekonstrukce i v situaci, kdy je vyžadována nebo již přidělena kapacita dráhy. Důvody začlenění tohoto institutu jsou shrnuty v důvodové zprávě k zákonu č. 23/2000 Sb., kterým byl do zákona o dráhách vložen, kde se mimo jiné uvádí: „**Navrhuje se nově do zákona včlenit ustanovení, která umožňují provozovateli dráhy v zákonem taxativně vymezených případech učinit výjimku z povinnosti provozovat dráhu pro drážní dopravu.**“ Důvodová zpráva tedy zcela jednoznačně vymezuje aplikovatelnost daného institutu na případy, kdy dojde ze strany provozovatele dráhy k výjimce z jinak uložené povinnosti provozovat dráhu a pomalé jízdy nezmiňuje. Není pravda, že v případě pomalých jízd není dráha provozována, a institut omezení provozování dráhy zde nelze použít.

54) Úřad vyšel při svém závěru podřízení pomalých jízd pod úpravu omezení provozování dráhy z textu přílohy rozhodnutí Komise v přenesené pravomoci (EU) 2017/2075, kterým se nahrazuje příloha VII směrnice 2012/34/EU i k omezení kapacity dráhy (dále jen „rozhodnutí 2017/2075“). Tato příloha se nevěnuje problematice forem omezení provozování dráhy, ale upravuje časový rozvrh procesu přidělování kapacity. Rozhodnutí komise pouze zmiňuje termín, bez zakotvení výslovné povinnosti, nelze dovodit závazné a vynutitelné pravidlo a založit působnost úřadu.

55) Přidělce dále zpochybňuje přímý účinek rozhodnutí 2017/2075, jelikož nahrazuje přílohu směrnice 2012/34/EU, která sama o sobě přímý účinek neměla. Odkazuje se přitom na výklad uvedený na internetových stránkách Ministerstva vnitra, v němž se konstatuje, že pokud je rozhodnutí určeno všem členským státům, má nejčastěji charakter obdobný směrnici (zejména budou-li z něj vyplývat práva a povinnosti pro soukromé osoby). Stejná situace nastane i v případě, kdy rozhodnutí sice

přesně nespécifikuje, na koho se vztahuje, nicméně z příslušného ustanovení vyplývá, že je zavázán členský stát.

- 56) Přídělce uvádí, že bod 8 přílohy rozhodnutí 2017/2075 odděluje problematiku dočasných omezení kapacity a institut omezení rychlostí. Chápe je jako odlišné prvky, když hovoří o omezeních kapacity z důvodů, jako jsou práce na infrastruktuře a vedle toho zmiňuje možné související rychlostní omezení. To, že byla v rozhodnutí 2017/2075 zavedena legislativní zkratka „omezení kapacity“ dle SŽDC neznamená, že by snížení rychlosti bylo omezením provozování dráhy dle § 23b a § 23c zákona o dráhách, jelikož příloha nic takového neuvádí. Dle přídělce je rozdíl mezi omezením kapacity a omezením provozování dráhy a tyto termíny nelze zaměňovat.

Žadatelčino vyjádření

- 57) Žadatelka při odkazu na důvodovou zprávu k zákonu č. 23/2000 Sb. uvádí, že je třeba na ni přihlídnout pod úhlem povinnosti podle § 22 odst. 1 písm. a) zákona o dráhách, který ukládá zajištění plynulé drážní dopravy. Provozovateli dráhy je tedy uložena povinnost vytvořit podmínky dopravci pro dodržení jízdního řádu. Zavedení pomalých jízd dodržení jízdního řádu znemožňuje, proto jsou pomalé jízdy v rozporu s § 22 zákona o dráhách.
- 58) Žadatelka upozorňuje, že v napadeném rozhodnutí Úřad nepovažuje pojem „omezení kapacity“ za synonymum pojmu „omezení provozování dráhy“. Dle žadatelky samotný bod 8 rozhodnutí 2017/2075 považuje omezení rychlostí za důvod omezení kapacity. Směrnice č. 2012/34/EU definuje v čl. 3 v bodě 24 kapacitu jako „možnost naplánovat požadované trasy vlaku na úseku infrastruktury pro určité období“, při jejím omezení se pak možnost jejího přidělení a jejího využití redukuje. V tomto smyslu tedy ani pojem „omezení kapacity“ nemůže být synonymem pojmu „omezení provozování dráhy“, jelikož naposled uvedený se týká všech drah, tedy i těch, kde se kapacita nepřiděluje.
- 59) Na dráhách, kde se kapacita přiděluje, tak omezení provozování dráhy vyvolává omezení kapacity. Omezením provozování dráhy se rozumí omezení možností dopravce ji užívat, nebo o kapacitu požádat, v porovnání jako kdyby k omezení provozování dráhy nedošlo.
- 60) Institut pomalé jízdy omezení kapacity bezesporu způsobuje a rozhodnutí 2017/2075 to výslovně konstatuje. Přídělce pomalou jízdu v čl. 115 svého předpisu D 1 definuje jako „přechodné omezení traťové rychlosti“. Tzn., že dopravce nemůže užít kapacitu v původně plánovaném časovém intervalu. Současně omezení traťové rychlosti představuje omezení provozování dráhy, jelikož dopravci ji nemohou pojíždět traťovou rychlostí, nemohou tudíž dodržet roční jízdní řád. To vede k porušení § 36 odst. 1 písm. a) zákona o dráhách.
- 61) Žadatelka se nedomnívá, že by Úřad v napadeném rozhodnutí mínil zavedení pomalé jízdy podrobit procesu podle § 23b a 23c zákona o dráhách, tedy že by se v případě zavedení pomalé jízdy § 23c odst. 3 zákona o dráhách neuplatnil. Pokud by tomu tak bylo, žadatelka by s tím nesouhlasila, neboť v takových případech podle § 23c odst. 3 zákona o dráhách musí být pomalá jízda zavedena promptně, ovšem vždy čase a rozsahu nezbytně nutném.

Omezení provozování dráhy vynucené technickým stavem

- 62) Přídělce dále upozorňuje, že dle bodu 2 písm. c), odseku 3.3 přílohy VI směrnice č. 2012/34/EU odpovídá provozovatel infrastruktury za omezení rychlosti z důvodu vadné koleje. Pokud by omezení rychlosti bylo omezením provozování dráhy, muselo by být povoleno ze strany Úřadu. Provozovatel dráhy by pak nemohl odpovídat za zavedení pomalé jízdy. Z bodu IV., písm. b) přílohy 4 vyhlášky č. 376/2006 Sb. vyplývá, že zavedení rychlostních omezení je nástrojem provozovatele dráhy sloužícím k okamžité reakci a zajištění sjízdnosti úseků stížených technickými omezeními, které znemožňují využití maximální rychlosti trati. Výše uvedeným přídělce dokazuje, že podřízení institutu zavedení pomalých jízd pod režim § 23b a § 23c zákona o dráhách nemůže být v souladu se zákonem, jelikož omezení provozování dráhy neumožňuje jiné okamžité reakce provozovatele dráhy, než uzavření dráhy pro technickou nezpůsobilost.
- 63) Přídělce z definice provozování dráhy, což jsou činnosti, kterými se zabezpečuje a obsluhuje dráha a organizuje drážní doprava, a z jazykového výkladu „omezení provozování dráhy“ dospěla

k názoru, že při omezení provozování dráhy se omezí činnosti, kterými se zabezpečuje a obsluhuje dráha a organizuje drážní doprava. Tomuto postupu však neodpovídá zavedení pomalé jízdy.

- 64) Přídělce se zabývá vlivy zavedení pomalých jízd a odkazuje se přitom na norskou studii van der Kooija, Landmarka, Seima a Olssona „**O dopadech dočasných rychlostních omezení**“, z roku 2016 a uvádí na ni internetový odkaz. Ta se zabývá dopady pomalých jízd ve vztahu k železniční infrastruktuře Norska, a dospěla k názoru, že ve většině případů dojde zavedením pomalé jízdy ke zpoždění do 60 sekund. Z toho přídělce dovozuje, že nelze podřizovat problematiku pomalých jízd pod úpravu omezení provozování dráhy.

Žadatelčino vyjádření

- 65) Žadatelka poukazuje, že přídělce sice argumentuje tím, že provozovatel dráhy odpovídá za zpoždění vyvolané omezením rychlosti z důvodu vadné koleje podle bodu 2 písm. c), odsek 3.3 přílohy VI směrnice 2012/34/EU, a proto omezení nemůže být dle přídělce povolováno Úřadem. Pak by ale Úřad nemohl cestou § 23c zákona o dráhách schvalovat ani plánované stavební práce, které jsou uvedeny v bodu 2 písm. c) odseku 3.1 přílohy VI směrnice 2012/34/EU a také za ně odpovídá provozovatel dráhy. Citovaná ustanovení přílohy VI však neupravují veřejnoprávní odpovědnost za provozování dráhy ve smyslu § 22 odst. 1 písm. a) zákona o dráhách ve vazbě na § 23b a 23c zákona o dráhách, nýbrž soukromoprávní odpovědnost za nedostatky v minimalizaci závad a zvyšování výkonu železniční sítě.
- 66) Zařazení poruch kolejí pod bod IV písm. b) přílohy 4 vyhlášky č. 376/2006 Sb. jako skupinu původců mimořádných událostí obecně, již přídělce argumentuje, podporuje stanovisko Úřadu, že pomalá jízda nepředstavuje liberační důvod pro uložení sankce podle systému dle § 33 odst. 3 písm. k) zákona o dráhách. Má-li být původce mimořádné události odstraněn co nejdříve, pak by v zásadě k trvání pomalé jízdy bez současně probíhajících prací na trati nemělo docházet. Veškeré lhůty uvedené v příloze „G“ Prohlášení 2019 by tudíž měly představovat jen dobu nezbytně nutnou. Jestliže to z nějakého důvodu není možné, pak přídělce musí předem pojem „zjevně přesahuje dobu nezbytně nutnou“, definovat, aby bylo možné zjistit, kdy se předmětná sankce uplatní. Toho se žadatelka v řízení před Úřadem v prvním stupni domáhala.
- 67) Žadatelka dokazuje nepravdivost přídělceva tvrzení v rozkladu, že zavedení pomalé jízdy není součástí provozování dráhy. Vzhledem k tomu, že zavedení pomalé jízdy představuje „změnu v podmínkách pro jízdu vlaku“ podle § 15 odst. 7 části druhé nazvané „pravidla pro provozování dráhy“ vyhlášky č. 173/1995 Sb. je nezpochybnitelné, že je to součástí pravidel provozování dráhy ve smyslu § 2 odst. 3 zákona o dráhách. Nejedná se ani o správu vlastního majetku, ani o podnikání nebo jinou činnost, proto se též informace o pomalých jízdách zveřejňují v prohlášení o dráze.
- 68) Ve věci studie o vlivu zpoždění žadatelka konstatuje, že porovnání České republiky s Norskem není vypovídající vzhledem k odlišnému charakteru sítě a množství bodů, kde je dopravce povinen zajistit přípoje.

Vztah sankce a škody

- 69) K vlastnímu textu bodu 6 části C přílohy „D“ přídělce trvá na tom, že ustanovení upravující omezení provozování dráhy na pomalé jízdy aplikovat nelze, takže nelze na základě pravidel pro omezení provozování dráhy vyloučit důvody ke smluvní sankci.
- 70) Přídělce upozorňuje na rozdíl mezi škodou a právem na plnění ze smluvní sankce. Úřad nesprávně založil svou logiku na neodlišení sankce v soukromém právu a sankce ve veřejném právu. Smluvní sankce při uplatnění nevyžaduje porušení práva, postačuje naplnění okolností, pro které má být uložena a shodně, fakt, že strana porušila právo, neznamená, že nutně musí být zatížena sankcí dle smlouvy. Zákonně realizovaným omezením provozování dráhy nepochybně škoda nevzniká, povinnost uhradit smluvní pokutu však nepochybně vzniknout může, v závislosti na podobě konkrétního smluvního ujednání. Pravidla SOV platí podle toho, jak jsou definována. Nemusí tedy korespondovat s tím, zda jednání, které sankcionují, je zákonně souladné či není.

Žadatelčino vyjádření

- 71) Žadatelka uvádí, že při omezení provozování dráhy podle § 23b a § 23c zákona o dráhách by mohl vzniknout případ, kdy by k omezení došlo vlivem neplnění povinností podle § 20 odst. 1 a 2 zákona o dráhách, a zde by pak nebylo na místě zavést liberační důvody.

Preventivní údržba tratí

- 72) Ve vztahu k předcházení omezení provozování dráhy pravidelnými prohlídkami přidělce namítá, že vizuální prohlídka nemůže zabránit mechanickému opotřebením, protože podléhá i působení dalších vlivů (koroze). Prohlídkami pak nelze zajistit údržbu tak, aby nemuselo docházet k omezení provozování dráhy. Údržba dráhy pak zpravidla spočívá v technicky náročných činnostech s využitím mechanizace. Pokud je infrastruktura ve stavu, který vyžaduje provedení údržbových prací, tyto musí být realizovány. Nejsou-li realizovány, například v důsledku nesouhlasného přístupu dopravců, odklad údržbových prací jen posílí další degradaci a údržba pak zpravidla zabere větší časový úsek.
- 73) Zjistí-li prohlídka trati stav, který vyžaduje údržbu, přidělce v souladu s předpisy o veřejných zakázkách vybere subjekt, který údržbu realizuje. Do doby realizace však stále existuje závadný stav, tento lze buď překlenout pomalou jízdou, či jiným vhodným opatřením provozovatele dráhy. Využití dráhy nesníženou rychlostí, při znalosti rizik plynoucích z poškození dráhy, je hazardem a není v souladu se zákonem. Přidělce nesouhlasí s názorem, že by měla provádět přípravu odstranění pomalé jízdy před tím, než tato vznikne, či než vznikne potřeba zásadnějších omezení. Předně, zákon o dráhách a ani jiný právní předpis nikde neukládají vlastníku, či provozovateli dráhy zahájit přípravné práce na rekonstrukci či opravu a údržbu dříve, než potřeba opravy či údržby vznikne - taková povinnost by dle přidělce nebyla logická. Teoreticky by zřejmě bylo možné mít v rezervě přípravu rekonstrukcí a oprav na všechny tratě v ČR a mít uzavřeny smlouvy o smlouvách budoucích na budoucí opravy, leč není zřejmé, jak by přidělce odhadl, který prvek infrastruktury bude nutno v hypotetickém budoucnu opravit a jak by určila hodnotu veřejných zakázek. Závěry Úřadu stran preventivního postupu provozovatele dráhy při přípravě podkladů k rekonstrukcím také zcela postrádají jakékoli ekonomické opodstatnění a i z tohoto důvodu jsou neobhajitelné.

Žadatelčino vyjádření

- 74) Ve věci preventivní údržby žadatelka uvádí, že k degradaci materiálu použitého na železniční svršek, jak již pojem degradace sám dokládá, nedochází náhle, skokově, nýbrž postupně. Je tedy možné tento proces včas monitorovat a s dostatečným předstihem přistoupit k nápravě, aniž by bylo nutno zavádět pomalou jízdu.
- 75) K prodávám vzniklým povinností přidělce soutěžit zhotovitele díla z řad externích společností, žadatelka namítá, že je možno jim předejít odstraňováním závad vlastními zaměstnanci, což by mohlo vést i ke snížení nákladů.

Nezákonnost výroku ohledně bodu 6.

- 76) Přidělce odmítá názor, že stav infrastruktury, kdy ji není možno provozovat traťovou rychlostí, je nezákonný a závadou na straně provozovatele dráhy a nejde o omezení provozování dráhy. Úřad uvádí příklad zavedení pomalé jízdy na sousední koleji kolem místa mimořádné události, který dle přidělce není nezákonný.
- 77) Přidělce je přesvědčen, že po desetiletí užívané postupy a zažité výklady nelze nahradit odvoláním na jednu větu přílohy rozhodnutí 2017/2075. Přidělce dokazuje své tvrzení, že pomalé jízdy nejsou nezákonný jev přiměřen k jízdě vlaku, který nedosáhne nejvyšší povolené traťové rychlosti a působí tak kapacitní omezení. Takový případ pak též dle přidělce není nezákonný.
- 78) Úřad nesprávně přirovnává liberační důvody u bodu 6 k bodu 3 (zařazení vozidla s nižší přípustnou rychlostí), kdy tvrdí, že u bodu 3 neexistuje liberace. Rozdíl je v tom, že u bodu 3 sankčního systému je postihováno vědomé jednání dopravce, zatímco liberační důvody dle bodu 6 pak jsou

založeny na okolnostech, které provozovatel dráhy nemohl ovlivnit. Vzhledem k této rozdílnosti nelze hovořit o diskriminačním jednání.

- 79) Přídělce namítá, že Úřad nezohlednil rozhodovací praxi Drážního úřadu a jím vydaná pravomocná rozhodnutí s tím, že došlo ke změně právní úpravy, a vidí v tom rozpor s § 73 odst. 2 správního řádu. Dle přídělce právní úprava ve vztahu k dočasným snížením rychlosti nedoznala žádných změn, v případě omezení provozování dráhy sice ke změnám došlo, principy úpravy se však nezměnily. Přídělce považuje rozhodnutí Úřadu v případě bodu 6 za nezákonné.

Žadatelčino vyjádření

- 80) Žadatelka nesouhlasí s přidělcovým názorem že zařazení pomalého vozidla je vědomé jednání dopravce. Dopravci se toho mohou dopustit jak z důvodu poruchy vozidla, tak i z nedbalosti. Naopak, důvody pro zavedení pomalé jízdy mohou spočívat i v přidělcově nedbalosti.

Přídělcovy námítky k výroku B. I., bod 7 části „C“ přílohy „D“

- 81) Přídělce nepovažuje za nezákonný stav, kdy zpoždění je určeno paušálně, jelikož toto žádný předpis přímo neupravuje. Zavedený systém sankcí je soukromoprávní, a nikoho nezvýhodňuje a míří ke zvýšení efektivity drážní dopravy. Proto Úřad nemůže zasahovat do soukromoprávních vztahů. Bodem 7 je postihováno jednání přídělce, kdy omezí provozování dráhy, aniž by projednal změny. Tyto případy reálně zasahují do provozování drážní dopravy, a způsobují nestandardnosti. Dle přídělce jde v případě bodu 7 o sankce za jednání ovlivňující provozování drážní dopravy. Přídělce nesouhlasí s názorem Úřadu, že nejde o sankce za narušení provozování drážní dopravy a výrok považuje za nedostatečně odůvodněný.

Přídělcovy námítky k výroku B. I., bod 8 části „C“ přílohy „D“

- 82) Přídělce v bodu 8 sankčního systému zohlednil kolizi tohoto bodu s bodem 7, kdy po dosažení časového intervalu 24 hodin rozhodl o aplikaci odlišného bodu sankčního systému. Přídělce to považuje za souladné se zákonem, jelikož právní úprava nestanoví, že by výše sankce měla odpovídat výpočtu v závislosti na míře zpoždění.
- 83) Přídělce trvá na výkladu, že prodloužení omezení provozování dráhy má přímý dopad na provozování drážní dopravy. Sankce je ukládána za nedodržení termínů výlukové činnosti, tedy je ukládána za jednání, které přímo ovlivňuje provozování drážní dopravy. Sankce nutí provozovatele dráhy, aby k tomu nedocházelo, čímž směřuje k minimalizaci závad a zvyšování výkonu, na což nemá vliv podoba určení výše sankce. Jedná se o soukromoprávní smluvní sankci, jejíž stanovení není právním řádem upraveno.
- 84) Úřad se nezabýval komplexním posouzením jím navrhovaného systému z hlediska vyváženosti a přídělce se obává, že bude diskriminován.

Žadatelčino vyjádření

- 85) Žadatelka se domnívá, že sankce za nedodržení délky výluky patří do SOV podle § 33 odst. 3 písm. k) zákona o dráhách. Tento výrok napadeného rozhodnutí se tak v jistém smyslu dostal do kontradikce s výrokiem B. II. k bodu 6 části C přílohy „D“. Výluka vždy omezí možnosti dopravce užívat dráhu resp. přidělenou kapacitu, její prodloužení toto omezení navyšuje, čímž je snižován výkon sítě. Totéž platí o zavedení pomalé jízdy a o jejím trvání déle, než je nezbytně nutné.

Návrh přidělce

- 86) Přidělce pak v závěru shrnuje obsah podaného rozkladu s tím, že SOV uvedený v Prohlášení 2019 naplňuje cíle směrnice č. 2012/34/EU, neporušuje zákon o dráhách, nepůsobí diskriminačně a nezvýhodňuje žádnou ze smluvních stran. Platná právní úprava nestanoví výslovně povinnost nutné vázanosti sankčního systému na existující zpoždění. Přidělce v závěru považuje postup Úřad za nezákonný, a navrhuje napadené rozhodnutí změnit případně zrušit.

IV. Řízení o rozkladu

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

Stanovisko předsedy Úřadu

- 88) Podle § 152 odst. 5 správního řádu, nevyklučuje-li to povaha věci, platí pro řízení o rozkladu ustanovení o odvolání.
- 89) 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.
- 90) 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.

V. Závěr

- 91) Rozkladová komise předsedy Úřadu na zasedání konaném dne 22. 10. 2018 předložila podle § 152 odst. 3 správního řádu předsedovi návrh na rozhodnutí, a to na zamítnutí rozkladu a potvrzení výroku **B. I. v bodech 1 až 5** napadeného rozhodnutí, zrušení výroků **B. I. v bodu 7, B. II. a B. III.** napadeného rozhodnutí a jejich vrácení Úřadu z důvodu nepřezkoumatelnosti odůvodnění rozhodnutí k novému projednání.
- 92) Po zvážení všech aspektů dané věci a po zjištění, že ohledně posouzení výše uvedených částí Prohlášení 2019 a vypořádání souvisejících připomínek postupoval Úřad v souladu se zákony a správním řádem, dospěl předseda Úřadu k závěru, že nenastaly podmínky pro zrušení či změnu výroku **B. I. v bodech 1 až 5** napadeného rozhodnutí z důvodů uváděných v rozkladu.
- 93) Vzhledem k výše uvedenému předseda Úřadu rozhodl tak, jak je ve výroku č. I. tohoto rozhodnutí uvedeno. Rozklad podaný do výroku **B. I. v bodech 1 až 5** napadeného rozhodnutí byl zamítnut a uvedený výrok napadeného rozhodnutí byl potvrzen.
- 94) Důvodem pro zrušení výroků **B. I. v bodu 7, B. II. a B. III.** napadeného rozhodnutí a jejich vrácení Úřadu k novému projednání je nepřezkoumatelnost. S ohledem na výše uvedené již není potřeba vypořádat všeobecné námítky.

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 Úřadu 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: 16. 11. 2018
Na úřední desce Úřadu vyvěšeno od 16. 11. 2018 do 1. 12. 2018

Sejmuto dne:

Rozdělovník:

Účastníci řízení:

- Správa železniční dopravní cesty, státní organizace, IČO: 709 94 234, se sídlem Dlážděná 1003/7, 110 00 Praha 1
- České dráhy, a.s., IČO: 709 94 226, se sídlem nábřeží Ludvíka Svobody 1222/12, 110 15 Praha 1
- Advanced World Transport a.s., IČO: 476 75 977, se sídlem Hornoplní 3314/38, 702 62 Ostrava - Moravská Ostrava
- PDV Railway a.s., IČO: 227 92 597, se sídlem Blahoslavova 937/62, 400 01 Ústí nad Labem,
- KŽC Doprava, s.r.o., IČO: 274 23 069, se sídlem Meinlinova 336, 190 16 Praha 9 – Koloděje

Ostatním účastníkům řízení je doručováno veřejnou vyhláškou

Dotčený orgán:

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