



ROZHODNUTÍ

Úřad pro přístup k dopravní infrastruktuře, jako orgán příslušný k výkonu státní správy ve věcech drah podle § 54 odst. 1 zákona č. 266/1994 Sb., o dráhách, rozhodl v řízení, jehož účastníky podle § 27 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, jsou České dráhy, a. s., IČO: 70994226, se sídlem nábřeží Ludvíka Svobody 1222/12, 110 15 Praha 1, Správa železnic, státní organizace, IČO: 70994234, se sídlem Dlážďená 1003/7, 110 00 Praha 1 – Nové Město, společnost ARRIVA vlaky s.r.o., IČO: 28955196 se sídlem Křižíkova 148/34 186 00 Praha 8 a KŽC Doprava, s.r.o., IČO: 27423069, se sídlem Meinlinova 336, 190 16 Praha 9 – Koloděje, ve věci **posouzení souladu Změny č. 2 Prohlášení o dráze celostátní a regionální platné pro přípravu jízdního řádu 2020 a pro jízdní řád 2020 ze dne 1. 12. 2019, č. j. 70522/2019-SŽDC-GŘ-O5 (dále jen „Změna prohlášení 2020“)** se zákonem o dráhách podle § 34e odst. 3 zákona o dráhách

takto:

1.

Úřad neshledal rozpor přílohy „B“ - Nové tabulky C: Kategorie železničních stanic a zastávek dle přístupových cest pro cestující Změny prohlášení 2020 se zákonem o dráhách.

2.

Úřad neshledal rozpor přílohy „C“ část C bod I.2 a I.3 - nové znění Změny prohlášení 2020 se zákonem o dráhách.

3.

Úřad neshledal rozpor přílohy „C“ část C bod III.3 - nové znění textu Změny prohlášení 2020 se zákonem o dráhách.

4.

Změna prohlášení 2020, příloha „C“ část C bod IV - nové znění bodu – Cena za použití přístupových komunikací pro cestující ve vlaku osobní dopravy, odstavce IV. 1 a IV. 2 jsou v rozporu s § 33 odst. 1 a odst. 3 písm. a) a c) zákona o dráhách.

Úřad pro přístup k dopravní infrastruktuře stanovuje Správě železnic, že Změnu prohlášení 2020, přílohu „C“ část C bod IV - nové znění bodu – Cena za použití přístupových komunikací pro cestující ve vlaku osobní dopravy, odstavce IV.1 a IV.2 v uvedeném rozsahu nelze použít.

5.

Úřad neshledal rozpor přílohy „C“ části C bod IV - nové znění bodu – Cena za použití přístupových komunikací pro cestující ve vlaku osobní dopravy, odstavce IV. 3 až IV. 6 Změny prohlášení 2020 se zákonem o dráhách.

6.

Úřad neshledal rozpor přílohy „C“ část C bod V - nové znění bodu – Zpracování informací ve výpočetním systému IS KAPO a odsouhlasení fakturovaných výkonů a cen za použití dráhy jízdou vlaku Změny prohlášení 2020 se zákonem o dráhách.

Odůvodnění:

Průběh správního řízení a související okolnosti

Úřad pro přístup k dopravní infrastruktuře (dále jen „Úřad“) obdržel dne 11. 12. 2019 žádost společnosti České dráhy, a. s., (dále jen „ČD“, „žádost ČD“), označenou „*Návrh podle § 34e ZoD ve věci Změny č. 2 Prohlášení o dráze SŽDC 2020*“ vedenou pod sp. zn. RPD005/19. Následně, dne 12. 12. 2019, byla doručena žádost společnosti ARRIVA vlaky s.r.o., (dále jen „Arriva“), označená „*Návrh na vydání rozhodnutí ve věci rozporu změny č. 2 Prohlášení o dráze celostátní a regionální platného pro přípravu jízdního řádu 2020 a pro jízdní řád 2020 vydané Správou železniční dopravní cesty, státní organizací, (IČ: 70994234) dne 1. 12. 2019 pod č. j. 70522/2019-SŽDC-GŘ-O5 se zákonem (§ 34e odst. 1 zákona č. 266/1994 Sb., o dráhách, v účinném znění)*“ a „*Návrh na vydání předběžného opatření dle § 61 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, v účinném znění, za účelem zatímní úpravy poměrů účastníků řízení*“ vedená pod sp. zn. RPD006/19.

Žádosti obou účastníků řízení se týkaly posouzení souladu Změny prohlášení 2020 se zákonem č. 266/1994 Sb., o dráhách, ve znění účinném do 31. 12. 2019 (dále jen „zákon o dráhách“), proto Úřad podle § 140 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“) rozhodl usnesením ze dne 12. 12. 2019, č. j. UPDI-3492/19/ZA o spojení obou řízení. Dále je tedy vedeno společné řízení pod sp. zn. RPD005/19.

Dne 12. 12. 2019 Úřad oznámil účastníkům řízení zahájení správního řízení a současně je dopisem č. j. UPDI-3493/19/ZA vyrozuměl o spojení obou řízení ve věci posouzení souladu Změny prohlášení 2020 se zákonem o dráhách.

Úřad vydal dne 13. 12. 2019 rozhodnutí č. j. UPDI-3532/19/ZA, sp. zn. RPD005/19, kterým bylo nařízeno předběžné opatření (dále jen „předběžné opatření“, „napadené rozhodnutí o předběžném opatření“) ukládající zákaz používat:

- přílohu „B“ - Nová tabulka C: Kategorie železničních stanic a zastávek dle přístupových cest pro cestující,
- přílohu „C“ část C bod I.2 a I.3 - nové znění,
- přílohu „C“ část C bod III.3 - nové znění textu,
- přílohu „C“ část C bod IV. - nové znění bodu – Cena za použití přístupových komunikací pro cestující ve vlaku osobní dopravy,
- přílohu „C“ část C bod V. - nové znění bodu – Zpracování informací ve výpočetním systému IS KAPO a odsouhlasení fakturovaných výkonů a cen za použití dráhy jízdou vlaku

Změny prohlášení 2020.

Dne 13. 12. 2019 byla Úřadu doručena žádost společnosti KŽC Doprava, s.r.o., IČO: 27423069, se sídlem Meinlinova 336, 190 16 Praha 9 (dále jen „KŽC“) označená „Návrh na vydání rozhodnutí ve věci rozporu změny č. 2 Prohlášení o dráze celostátní a regionální platného pro přípravu jízdního řádu 2020 a pro jízdní řád 2020 vydané Správou železniční dopravní cesty, státní organizací, (IČ: 70994234) dne 1. 12. 2019 pod č. j. 70522/2019-SŽDC-GR-O5 se zákonem (§ 34e odst. 1 zákona č. 266/1994 Sb., o dráhách, v účinném znění)“ a „Návrh na vydání předběžného opatření dle § 61 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, v účinném znění, za účelem zatímní úpravy poměrů účastníků řízení“, vedená pod sp. zn. RPD007/19. Obsah tohoto podání byl identický se žádostí Arrivy, a to včetně požadavku vydání předběžného opatření. Protože se tato žádost a výše uvedené žádosti vztahují ke Změně prohlášení 2020, byly naplněny důvody pro postup podle § 140 správního řádu, Úřad obě řízení v souladu se zásadou procesní ekonomie zakotvenou v § 6 odst. 2 správního řádu spojil usnesením ze dne 16. 12. 2019 č. j. UPDI-3561/19/DV. Dále bylo společné řízení vedeno pod sp. zn. RPD005/19. Účastníci řízení byli o sloučení správních řízení vyrozuměni dopisem ze dne 16. 12. 2019 č. j. UPDI-3565/19/ZA. Napadené rozhodnutí o předběžném opatření bylo zasláno i tomuto účastníkovi řízení.

Dne 14. 12. 2019, podala společnost Správa železnic, státní organizace, IČO 70994234, se sídlem Dlážděná 1003/7, 110 00 Praha 1 včasný rozklad č. j. 78101/2019-SŽDC-GR-O5 (dále jen „Správa železnic“, „rozklad Správy železnic“) proti napadenému rozhodnutí o předběžném opatření.

Úřad usnesením č. j. UPDI-3563/19/ZA ze dne 16. 12. 2019 stanovil účastníkům řízení lhůtu pro vyjádření se k rozkladu, a to do 5 dnů od doručení usnesení. Poté Úřad vyzval Správu železnic písemností č. j. UPDI-3582/19/ZA, ze dne 18. 12. 2019, aby se vyjádřila k obsahům všech podání ve lhůtě do 5. 1. 2020.

K podanému rozkladu se dne 20. 12. 2019, tj. ve stanovené lhůtě, vyjádřily ČD dopisem č. j. 3104/2019-O25 ze dne 17. 12. 2019 (dále jen „vyjádření ČD“) a současně doplnily svoji původní žádost.

Úřad Správu železnic výzvou č. j. UPDI-3650/19/SM, ze dne 27. 12. 2019, vybídl, aby k vyjádření ČD obsahující doplnění podání též zaujala své stanovisko.

Dne 3. 1. 2020 zareagovala Správa železnic dopisem č. j. 439/2020-SŽDC-GR-O5 na výzvu ze dne 18. 12. 2019 (dále jen „vyjádření Správy železnic“).

Dne 10. 1. 2020 se k řízení vyslovalo dopisem č. j. 60/2019-190-STKO/1 též Ministerstvo dopravy, nábreží Ludvíka Svobody 1222/12, 110 15 Praha 1 (dále jen „MD“, „vyjádření MD“).

Posléze, vydal předseda Úřadu rozhodnutí v řízení o rozkladu č. j. UPDI-0115/20/BL, dne 14. 1. 2020, sp. zn. RPD005/19 v němž rozklad zamítl a napadené rozhodnutí o předběžném opatření změnil za účelem zpřesnění.

Dále Úřad pod č. j. UPDI-0151/20/DV, ze dne 20. 1. 2020, vyzval ČD k zodpovězení otázek o obsahu a rozsahu cen za použití přístupových komunikací pro cestující ve vlaku osobní dopravy (dále jen „cena za užití komunikací“) ve stanicích ve vlastnictví ČD, na což reagovaly stanoviskem č. j. 205/2020-025 ze dne 24. 1. 2020.

Současně Úřad výzvou č. j. UPDI-0117/20/ZA ze dne 20. 1. 2020, vybídl Správu železnic k zodpovězení otázek o zveřejnění rozsahu a popisu přístupových komunikací pro cestující. Na to Správa železnic odpověděla dopisem č. j. 5297/2020-SŽDC-GR-O5 ze dne 23. 1. 2020.

Poté Úřad ještě opakovanou výzvou č. j. UPDI-0385/20/ZA, ze dne 31. 1. 2020, umožnil Správě železnic, aby se vyjádřila k doplnění podání ČD, na což Správa železnic reagovala dopisem č. j. 9070/2020-SŽDC-GR-O5 ze dne 7. 2. 2020.

Úřad následně oznámil ukončení dokazování dopisem č. j. UPDI-0516/20/DV, ze dne 11. 2. 2020. V tomto oznámení poskytl účastníkům řízení lhůtu k vyjádření, přičemž možnosti vyjádřit se k podkladům pro rozhodnutí žádný z účastníků nevyužil.

Úřad pro informaci uvádí, že vedl v roce 2019 pod sp. zn. RPD001/19 řízení ve věci posouzení souladu Prohlášení o dráze celostátní a regionální platné pro přípravu jízdního řádu 2020 a pro jízdní řád 2020, účinné od 14. 12. 2018 vydané Správou železniční dopravní cesty, státní organizací (dále jen Prohlášení 2020“) se zákonem o dráhách. Úřad v pravomocném rozhodnutí č. j. UPDI-0985/19/ZA ze dne 6. 4. 2019 a ve spojení s rozhodnutím č. j. UPDI-1999/19/KP ze dne 18. 7. 2019 (dále jen „řízení RPD001/19“) shledal v příloze „C“, části C Ceny za použití dráhy celostátní a regionálních drah provozovaných Správou železniční dopravní cesty, státní organizací, jízdou vlaku a podmínky jejich uplatnění, bodu IV - Cena za použití přístupových komunikací pro cestující ve vlaku osobní dopravy, rozpor se zákonem o dráhách. Správa železnic poté na tato rozhodnutí reagovala Změnou prohlášení 2020.

Dne 31. 12. 2019 byl vyhlášen zákon č. 367/2019 Sb., kterým došlo ke změně zákona o dráhách a s účinností od 1. 1. 2020 ke změně názvu společnosti Správa železniční dopravní cesty na Správu železnic. Vzhledem k výše uvedenému Úřad v tomto rozhodnutí označil účastníka řízení již pod novým názvem, původní název použil pouze u dokumentů vydaných před účinností změny. Podle zákona č. 367/2019 Sb., čl. II Přejídná ustanovení, odst. 4 se řízení zahájena přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona dokončí podle zákona č. 266/1994 Sb., ve znění účinném přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona. Proto Úřad při tomto rozhodování postupoval podle zákona o dráhách ve znění účinném do 31. 12. 2019.

Dne 16. 1. 2020 vydala Správa železnic Změnu č. 3 Prohlášení o dráze celostátní a regionální platné pro přípravu jízdního řádu 2020 a pro jízdní řád 2020, č. j. 2519/2020-SŽDC-GŘ-O5, která se napadených bodů netýkala.

Námítky účastníků řízení a jejich vypořádání

1. Pozdní zveřejnění změny cen za užití komunikací:

Námítky Arrivy a KŽC

Arriva a KŽC ve svých podáních navrhují posouzení rozporu přílohy „B“ - Nové tabulky C: Kategorie železničních stanic a zastávek dle přístupových cest pro cestující, nové znění textů přílohy „C“ - části C článků I.2, I.3, III.3, kapitol IV a V s § 33 odst. 1, 3 písm. c) a 5, § 23 odst. 1 písm. c) a § 34e odst. 3 větou druhou zákona o dráhách ve spojení s (z hlediska eurokonformního výkladu těchto ustanovení) čl. 31 odst. 2 a 6 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2012/34/EU o vytvoření jednotného evropského železničního prostoru (dále jen „směrnice 2012/34/EU“). Správa železnic dle jejich názoru stanovením nového rámce (pravidel) pro výpočet ceny za užití dráhy v rozsahu ceny za užití komunikací touto Změnou prohlášení 2020 podstatně změnila pravidla pro sjednání ceny za užití dráhy pro vlaky osobní dopravy a cenu neúměrně navýšila.

Tato pravidla byla neznámá jednak v okamžiku podání žádosti o kapacitu a také při přidělení kapacity dráhy. Navíc zakládají nadměrný výkyv ceny za užití dráhy. Takovéto jednání, které je zásahem do práv žadatelů, bylo vzhledem ke zveřejnění necelé dva týdny před jeho aplikací nepředvídatelné a tito je nemohou nést v rámci obchodního rizika. Správa železnic tímto popírá smysl zveřejnění prohlášení o dráze ve lhůtě uvedené v § 33 odst. 1 zákona o dráhách. K vydání Změny prohlášení 2020 došlo až po téměř 5 měsících po vydání rozhodnutí v řízení RPD001/19 Úřadem.

Arriva a KŽC uvádějí jako příklad změnu ceny za užití dráhy pro vlak sestávající ze tří motorových vozů ř. 840 (153 t) zastavujících ve všech železničních stanicích a zastávkách mezi Libercem a Harrachovem. Cena před nabytím účinnosti Změny prohlášení 2020 činí 354,01 Kč, po jejím nabytí 577,39 Kč. Jde tedy o nárůst o 63 %. Arriva a KŽC kvalifikovaně předpokládají, že nárůst ceny pak překročí 10 % její průměrné výše, v některých případech bude docházet k nárůstu o 20 až 30 %. Okamžitou aplikací Změny prohlášení 2020 dojde k prakticky nevratné majetkové újmě na jejich straně, potažmo na straně dalších dopravců.

Vyjádření ČD

ČD upozorňují, že Změna prohlášení 2020 byla podepsána 28. 11. 2019 s účinností od 1. 12. 2019, tedy pouhé dva týdny před její aplikací. ČD v tom shledávají rozpor s body 44, 49 a 52 preambule směrnice 2012/34/EU. Tyto body vyžadují, aby železniční podniky od systémů zpoplatnění obdržely jasné a jednoznačné ekonomické signály vedoucí k racionálnímu rozhodování, aby se přihlíželo k potřebám a obchodním požadavkům uživatelů infrastruktury při plánování jejich obchodů a k potřebám zákazníků, a k zachování a zdokonalení spolehlivosti služeb. ČD dále upozorňují na § 33 odst. 3 písm. n) zákona o dráhách, který požaduje uvést v prohlášení o dráze údaje o plánovaných změnách ceny za užití dráhy následujících v 5 letech, jsou-li takové údaje k dispozici. Porušení nadepsaných zásad je pocíťováno zvláště v Příloze „C“ - části C článků I.2 a I.3 kapitoly IV.

Poplatek podle Změny prohlášení 2020 se totiž ve srovnání s poplatkem podle znění Prohlášení 2020 v podstatě zvýšil změnou zveřejněné základní sazby za nástup nebo výstup ve stanici podle její kategorie v některých případech až trojnásobně.

ČD upozorňují, že neexistují důvody, pro které by taková změna ceny za užití dráhy neměla být uvedena v prohlášení o dráze s předstihem předpokládaným v § 33 odst. 3 písm. n) zákona o dráhách, když Správa železnic o změně věděla minimálně od zveřejnění Prohlášení 2020 dne 14. 12. 2018. Za těchto okolností provedená změna je podle ČD nezákonná.

Podle ČD je nutno aktualizaci prohlášení o dráze v souladu s čl. 27 odst. 3 směrnice 2012/34/EU vykládat ve vazbě na body 44, 49 a 52 její preambule a na přílohu IV odst. 2, respektive ve vazbě na § 33 odst. 3 písm. n) zákona o dráhách. Jestliže by změna prohlášení o dráze mohla mít vliv na rozhodnutí dopravce požádat o kapacitu, může změna přijít jen v okamžiku, kdy dopravce o tuto kapacitu ještě nepožádal.

V daném případě byla vydána Změna prohlášení 2020 v době, kdy kapacita do již zveřejněného ročního jízdního řádu byla přidělena, a již byly schváleny rozpočty a aktualizovány smlouvy s objednateli veřejných služeb v přepravě cestujících. Skokový nárůst pak nebylo možné zohlednit ani ve státním rozpočtu na rok 2020, z něhož je příslušná částka na kompenzace veřejných služeb poskytována. Správa železnic tedy nerespektovala obchodní potřeby a požadavky dopravců a jejich zákazníků – objednatelů a ohrozila veřejný zájem.

ČD označují objednatele veřejných služeb jako účastníky řízení podle § 27 odst. 2 správního řádu.

Vyjádření MD

Procesní posouzení postavení MD

MD uvádí, že je dle § 4 zákona č. 194/2010 Sb., o veřejných službách v přepravě cestujících, objednatelem veřejné služby nadregionálního a mezinárodního charakteru a má aktuálně sjednáno osm smluv o veřejných službách, se čtyřmi železničními dopravci včetně kompenzací a rozhodnutím Úřadu může být přímo dotčeno ve svých právech nebo povinnostech.

Změna výše cen za použití železniční dopravní cesty je důvodem pro úpravu kompenzace a objednatel veřejných služeb nese rizika spojená s jejich vývojem v čase. Jelikož úpravy cen za užití dráhy určuje státem řízená organizace a dopravce nemůže ovlivnit celkové nastavení zpoplatnění, nese rizika objednatel veřejných služeb.

V případě regionální dopravy na základě § 3 odst. 1 zákona o veřejných službách zajišťují dopravní obslužnost kraje a obce v samostatné působnosti. Protože vláda České republiky usnesením č. 191 ze dne 9. března 2016 schválila účast státu na financování regionální železniční osobní dopravy v letech 2020 až 2034, došlo v roce 2016 ke sjednání smlouvy mezi státem a krajem o zajištění stabilního financování regionální železniční osobní dopravy, která stanoví konkrétní podmínky spolufinancování ze státního rozpočtu a je doložena v příloze. V ní je dohodnuto, že rizika spojená s vývojem cen v čase ponese stát, tedy MD.

Jelikož se úprava cen za použití dopravní cesty ve Změně prohlášení 2020 u regionální i nadregionální objednávky veřejných služeb přímo dotýká práv a povinností MD, je účastníkem řízení dle § 27 odst. 2 správního řádu.

MD připomíná povinnost přidělce danou § 33 odst. 1 zákona o dráhách, která předpokládá zveřejnění prohlášení o dráze je nejpozději 12 měsíců přede dnem nabytí platnosti jízdního řádu a možnost dalších 30 dnů předem se k němu vyjádřit. Prohlášení o dráze je tak povinnou součástí soukromoprávního kontraktačního procesu a jeho obsah je pak podle § 33 odst. 7 zákona o dráhách závazný pro následně uzavírané smluvní vztahy s jednotlivými dopravci.

Z toho vyplývá, že při jednostranné změně prohlášení o dráze je nutno respektovat obecnou soukromoprávní úpravu, která stanoví předpoklady a podmínky pro možnost takovéto změny. Změna podmínek znamenající zvýšení výsledné ceny služby nad původně sjednanou cenu, je změnou, která má zcela jistě v konkurenčním prostředí vliv na rozhodování dopravce, zda službu využije, či nikoliv, a tedy představuje změnu podstatnou. Občanský zákoník obecně v § 1752 pro možnost změny obchodních (smluvních) podmínek vyžaduje, aby si strany ve smlouvě takovou možnost změny smlouvy sjednaly. Současně musí být zachováno právo druhé strany změny odmítnout, a závazek z tohoto důvodu vypovědět. Výpovědní lhůta musí být dostatečná k obstarání obdobných plnění od jiného dodavatele. Při nesplnění požadavků občanského zákoníku na jednostrannou změnu smluvních podmínek, nebude taková změna platná.

Doprovce v závazku veřejné služby musí vzhledem k zákonem stanoveným termínům nejpozději do osmi měsíců před zahájením platnosti jízdního řádu finalizovat své obchodní záměry a projednat je s příslušnými objednateli. Přitom musí posoudit nabídku přidělce a na základě známých ekonomických podmínek sestavit obchodní návrh jízdního řádu, který následně vtělí do žádosti o kapacitu železniční dopravní cesty.

Z toho vyplývá, že je třeba, aby základní podmínky byly známy předem, aby dopravci měli možnost řádně nastavit své obchodní modely a sjednat navazující smluvní vztahy. Obdobný proces předvídá i § 33 odst. 1 zákona o dráhách.

MD též zdůrazňuje důležitost údaje „cena za užití“ odkazem na § 33 odst. 3 písm. n) zákona o dráhách, dle kterého přidělce musí v prohlášení o dráze uvést existující údaje o plánovaných změnách cen v následujících pěti letech, pokud jsou známy, aby je dopravci znali a mohli promítnout i do investic. Dopravce nemůže obchodní modely efektivně upravit v kratší době, než která je pro podání žádosti o kapacitu. Dle MD není přípustné provádět podstatné jednostranné změny obsahu smluv vedoucí ke zhoršení postavení dopravců těsně před nabytím platnosti jízdního řádu.

MD i jednotlivé kraje mají na základě zákonných předpisů předem stanovený rozpočet pro jednotlivé kalendářní roky, kdy je právními předpisy i nastaven proces schvalování těchto rozpočtů. Návrh zákona o státním rozpočtu podává vláda a schvaluje Poslanecká sněmovna. U krajů je rozpočet sestavován na základě zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, a je následně schvalován zastupitelstvem kraje. Z uvedeného je zřejmé, že procesy schvalování rozpočtů jsou značně rigidní a nevzniká v nich velký prostor pro následné úpravy.

Při přípravě dodatků smluv o veřejných službách již v předstihu objednatelé získávají od dopravců informace, jakým způsobem se připravované provozní modely s ohledem na údaje vycházející z prohlášení o dráze promítnou do výše kompenzace v následujícím kalendářním roce.

Rozpočet na rok 2020 byl připravován v průběhu léta 2019 mimo jiné na základě dostupných podkladů o cenách za užití dráhy.

Na opatření Správy železnic nemá MD možnost rozpočtově v rozumném čase adekvátně reagovat, protože návrh zákona o státním rozpočtu byl vládou předložen Poslanecké sněmovně již dne 30. října 2019 a Poslaneckou sněmovnou schválen dne 4. prosince 2019. MD by však ale muselo na Změnu prohlášení 2020 reagovat změnou svého rozpočtu a dofinancováním krajů.

Protože při Změně prohlášení 2020 nebyl dodržen předepsaný procesní režim zpracování prohlášení dle § 33 odst. 1 zákona o dráhách, a protože Změna prohlášení 2020 nepřináší pouhou změnu údajů ve smyslu § 33 odst. 5 zákona o dráhách, mělo by být v souladu s § 34e odst. 1 přijato rozhodnutí, že Změnu prohlášení 2020 v rozsahu kapitoly 6.1 Principy stanovení cen pro rozpor s uvedeným zákonem nelze použít a že zůstávají v platnosti ceny za užití dráhy stanovené v řádném Prohlášení o dráze celostátní a regionální platného pro přípravu jízdního řádu 2020 a pro jízdní řád 2020, ve znění změny č. 1.

MD nepovažuje za potřebné se vyjadřovat k obsahu rozkladu Správy železnic proti rozhodnutí Úřadu, pouze odmítá právní názor Správy železnic, dle něhož přídělce nemusí přihlížet k právním vztahům dopravců s jinými subjekty. Existence rizika při takovémto provádění změn je pro dopravce nepřiměřeně vysoká.

Přestože změna se týkala jen osobní dopravy a napadli ji jen dva dopravci, při obdobné změně cen v nákladní dopravě by bezpochyby vnesli námítky nákladní dopravci a jejich zájmová sdružení, a to s poukazem na již sjednané smlouvy o přepravě.

MD zdůrazňuje, že nerozporuje samotný institut zavedení ceny za užití komunikací (kdy naopak tuto nově vznikající složku výpočtu ceny považuje za vhodnou a účelnou), pouze napadá procesní režim zpracování Změny prohlášení 2020, zejména její zveřejnění 14 dní před aplikací. Při řádném procesu pak MD považuje za nejzazší termín pro znalost cen dopravci nejpozději před uplynutím termínu pro podání žádostí o kapacitu pro příslušný jízdní řád.

Vyjádření Správy železnic uvedené v rozkladu

Ceny za užití komunikací jsou součástí ceny za užití dráhy a doposud nebyly hrazeny. Všem tedy muselo být zřejmé, že může být tato složka inkasována. Uzavírání soukromoprávních smluv včetně závazků o poskytování veřejných služeb je obchodním rizikem, které nelze přenášet na ostatní subjekty. Správa železnic nemůže tyto vztahy jiných subjektů jakkoli ohrozit, jelikož subjekty uzavíraly své smlouvy při znalosti platného práva. Správa železnic dále napadá, že ČD ničím nedoložily povinnost hradit ceny za užití komunikací ze státního rozpočtu. Postupu Správy železnic předcházely bohaté odborné diskuze a tyto byly medializovány.

Správa železnic namítá, že zveřejnila záměr zpoplatnit využití přístupových cest pro cestující již v rámci zveřejnění Prohlášení 2020 v roce 2018, tedy dne 14. 12. 2018. Správa železnic dále argumentuje, že § 33 odst. 3 písmeno n) zákona o dráhách ukládá povinnost uvádět údaje o plánovaných změnách ceny za užití dráhy v následujících 5 letech pouze, jsou-li takové údaje k dispozici. Správa železnic uvedené ustanovení splnila tím, že již 14. 12. 2018 zveřejnila svůj záměr, a následně jej upravila s ohledem na vydaná rozhodnutí Úřadu. Právo na změnu prohlášení o dráze je zakotveno v § 33 odst. 5 zákona o dráhách a v čl. 27 odst. 3 směrnice 2012/34/EU, kde není uvedeno žádné omezení.

Vyjádření Správy železnic

Správa železnic popisuje úkony, které musela v roce 2019 od vydání pravomocného rozhodnutí v řízení RPD001/19 vykonat. Jednalo se o rozdělení stanic do kategorií, vypracování nového softwaru, provedení kalkulace. Dále přípravu na použití nových cen přerušila cenová kontrola provedená Úřadem, která byla ukončena dne 24. 9. 2019. Proto nemohla být Změna prohlášení 2020 zveřejněna dříve než krátce před počátkem platnosti JŘ 2020.

Správa železnic předkládá časový průběh správního řízení RPD001/19 ve věci cen za užití komunikací a odvozuje, že zásadní příčinou pozdního vydání Změny prohlášení 2020 bylo nedodržení lhůt při rozhodování Úřadu. Správě železnic byla naopak určena neúměrně krátká lhůta k odstranění nedostatků.

Při přípravě původního znění Prohlášení 2020 Správa železnic kalkulovala základní cenu za přístupové komunikace [Kč/zastavení*t] metodou srovnatelnou s případem základní ceny za kilometr jízdy vlaku [Kč/vlkm]. V rámci této metody byl proveden výpočet tak, aby předpokládaný výběr plateb od osobních dopravců pokryl část přímých nákladů na přístupové komunikace, zjištěných v controllingu. Správa železnic při výpočtu neuplatnila celý známý objem těchto nákladů. V rámci kalkulace nových, již kategorizovaných cen, se rozhodla zvýšit podíl uznatelných přímých nákladů, které mají být pokryty výběrem od osobních dopravců. Správa železnic si byla vědoma, že nový cenový model zvýší finanční zatížení dopravců, proto ani v tomto případě neuplatnila při kalkulaci cílového výběru plnou výši přímých nákladů na přístupové komunikace.

Ke zpoplatnění přístupových komunikací dochází až tři a půl roku po převodu osobních nádraží od ČD, a to až po získání jistoty, že náklady na přístupové komunikace nebudou provozovateli dráhy hrazeny ze státních prostředků, což byla výhoda pro dopravce. Správa železnic se ohrazuje proti tvrzení o údajném těžení z vlastního nepoctivého jednání, uvedeném v podání ARRIVY a KŽC a navíc požaduje prověřit, jakou mez zvýšení cen považují podatelé za ještě úměrnou.

Příklad nárůstu cen uvedený v podání je extrémní, protože šlo o trať s nejnižší úrovní zpoplatnění (kategorie 5), cena za užití komunikací je ovlivněna vysokým počtem zastávek. Z nich je nejvíce v kategorii 15, kde je jednotková sazba vlivem nižšího celkového počtu zastavení relativně vysoká. Na trati Praha Masarykovo nádraží - Lysá nad Labem - Nymburk hl. n. - Kolín s podobným počtem zastávek jako v úseku Liberec - Harrachov, celková cena osobního vlaku s elektrickou jednotkou ř. 471 měla činit 1 213,11 Kč, z toho cena za přístupové komunikace 225,- Kč, tj. 18,5%. Za reálný rychlík na trati Praha hl. n. - Nymburk hl. n. - Hradec Králové hl. n. - Týniště nad Orlicí - Letohrad, se zátěží 408,5 tuny a stejným počtem zastávek, jako v případě předchozího osobního vlaku, měl dopravce od 15. 12. 2019 zaplatit celkem 4 760,29 Kč, z toho za přístupové komunikace 340,95 Kč, tj. 7,2% z celkové ceny. Průměrný podíl cen za přístupové komunikace pro všechny vlaky na síti Správy železnic se pohybuje kolem 11%.

Stanovisko Úřadu

Úřad souhlasí s účastníky řízení, že došlo k tak výraznému navýšení ceny za užití dráhy, že takovýmto navýšením dojde k podstatnému ovlivnění hospodářských poměrů provozovatelů osobní drážní dopravy. Přestože se v průměru nárůst cen pohybuje kolem 11 %, považuje Úřad takovou změnu za významnou. Navíc skutečně pro některé druhy dopravy, na které se soustřeďují někteří dopravci, dochází procentuálně k nárůstům vyšším. Provozovatelé osobní drážní dopravy, která je provozovaná na základě smlouvy o veřejných službách, musí požadované vícenáklady promítnout buď do cen, nebo do smluv o poskytování veřejných služeb v přepravě cestujících v podobě navýšení kompenzace. Jak potvrdilo MD, smlouvy jsou postaveny tak, že povinností objednatele těchto služeb je vícenáklady uhradit. Pokud je objednatelem kraj, uvedené vícenáklady budou kompenzovány tomuto kraji z prostředků státního rozpočtu. Podle § 8b zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů, Ministerstvo financí oznámí správcům kapitol částky uložené vládou do 30. června běžného roku. Na jejich základě správci kapitol vypracují návrhy rozpočtů svých kapitol. Pozdější zveřejnění cen pak fakticky znemožňuje smlouvy upravit.

Doprovci v osobní dopravě mimo závazek veřejné služby musejí veškeré náklady pokrýt z vlastních zdrojů, zejména z tržeb z jízdného. Tito dopravci prodávají své jízdní doklady s několikaměsíčním předstihem, takže nemohou ani na nárůst cen neprodleně zareagovat jeho navýšením.

Úřad sice souhlasí s tím, že k poskytování veřejných služeb dochází na základě uzavřených soukromoprávních smluv, za které Správa železnic nezodpovídá. Finanční možnosti dopravců a způsoby jejich financování by samy o sobě nebyly důvodem pro stanovování cen, pokud by zde neexistovala ochrana dopravce v podobě povinnosti zveřejnění prohlášení o dráze ve lhůtě 12 měsíců před dnem nabytí platnosti jízdního řádu uložená § 33 odst. 1 zákona o dráhách. Termín pro podání žádosti o přidělení kapacity je pak podle § 34a zákona o dráhách 8 měsíců před dnem nabytí platnosti jízdního řádu. Jakákoliv podstatná změna podmínek užití dráhy po těchto termínech může vést ke změnám požadavků na kapacitu ze strany žadatele, tu je však nutno vyhodnotit jako žádost pozdní. Změna těchto podmínek po přidělení kapacity může vést k odřeknutí kapacity ze strany žadatele, které je minimálně sankcionováno uhrazením poplatku za přidělení následně odřeknuté kapacity. Úřad souhlasí s názorem MD, že přidělením kapacity fakticky vzniká dvoustranný vztah mezi dopravcem a provozovatelem dráhy, který byl jednostranně změnou prohlášení o dráze ze strany Správy železnic narušen.

Úřad nesouhlasí se Správou železnic, že by dopravci měli při znalosti předpisů takovému zdražení předpokládat. Právě proto, aby k předem neoznámeným změnám nedocházelo, je kromě povinnosti zveřejnit prohlášení o dráze rok před zahájením platnosti jízdního řádu, jeho povinnou součástí podle § 33 odst. 3 písm. n) zákona o dráhách i informace o plánovaných změnách ceny za užití dráhy v následujících 5 letech. Přestože informace o zavedení složky poplatku za užití komunikací v předchozích prohlášeních o dráze uvedena nebyla, je dle názoru Úřadu možné s ohledem na úroveň navýšení akceptovat i zveřejnění této složky ve své konkrétní podobě v prohlášení o dráze při jeho vydání. Tento zákonem požadovaný postup není možné nahradit bohatou odbornou diskuzí a medializací, jak namítá Správa železnic ve svém rozkladu. Stejně tak nelze tolerovat nedodržení zákonného postupu ani z toho důvodu, že Správa železnic zavedla tuto složku až 3,5 roku po převzetí osobních stanic od ČD.

Aby nedocházelo k neplánovaným změnám, na něž se výše uvedené ustanovení nevztahuje, ukládá provozovateli dráhy § 23 odst. 2 zákona o dráhách, povinnost přijmout plán obchodní činnosti obsahující mimo jiné způsob finančního zajištění činnosti provozovatele dráhy a podmínky přístupu na provozovanou dráhu. Při řádném zpracování plánu obchodní činnosti pak nemůže nastat, že jsou tyto změny bez předchozího oznámení vyhlášeny po přidělení kapacity se zdůvodněním, že Správa

železnic informace o plánované změně ceny za užití dráhy nemá k dispozici. Z toho vyplývá, že Správa železnic byla povinna vyhlášenou změnu do plánu obchodní činnosti zpracovat, a do prohlášení o dráze ji včas uvést.

Navíc za tímto účelem ukládá článek 30 odst. 2 směrnice 2012/34/EU členskému státu závazek uzavřít na dobu nejméně 5 let s provozovatelem infrastruktury smluvní ujednání, obsahující podrobnosti o platbách nebo finančních prostředcích pro služby infrastruktury. Jeho cílem je zajistit finanční stabilitu státní podpory poskytované provozovateli dráhy na pětileté období.

Úřad připouští, že § 33 odst. 5 dovoluje provést změnu prohlášení o dráze, *pokud dojde ke změně údajů obsažených v prohlášení o dráze*. Tento odstavec je nutno chápat jako udržování prohlášení o dráze v aktuální podobě, a nikoliv k realizaci zásadních změn systému zpoplatnění bez předchozího oznámení podle § 33 odst. 3 písm. n) zákona o dráhách. V žádném případě není účelem tohoto odstavce možnost obcházení povinnosti zveřejnit prohlášení s ročním předstihem tak, že kteroukoliv z podmínek přístupu může provozovatel dráhy kdykoliv změnit. Úřad souhlasí s názorem ČD, že změny je nutno provádět v kontextu s body 44 a 52 preambule směrnice 2012/34/EU, které požadují, aby železniční podniky obdržely od systémů zpoplatnění jasné a jednoznačné ekonomické signály, a při změnách, aby se přihlíželo k požadavkům žadatelů.

Při porovnání sazeb ve vzorci v Prohlášení 2020 a Změně prohlášení 2020 lze zjistit, že při stejné kalkulaci byl původní koeficient v Prohlášení 2020 ve výši 0,033204474. Ve Změně prohlášení 2020 byl pak nahrazen hodnotami 0,04 až 0,09, takže cena za užití komunikací byla prakticky zdvojnásobena. Cena uvedená ve Změně prohlášení 2020 před jejím vydáním zveřejněna nebyla vůbec. **Na základě nedodržení lhůty dle § 33 odst. 1 při současném neoznámení změny podle § 33 odst. 3 písm. n) Úřad rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku č. 4.**

Správě železnic musely být údaje o navýšení cen k dispozici. Cena za použití dráhy podle § 23 odst. 1 písm. c) a d) zákona o dráhách se stanovuje podle cenových předpisů. Cenovými předpisy jsou zákon 526/1990 Sb., o cenách (dále jen „zákon o cenách“). Jelikož jde o cenu věcně usměrňovanou, cenovým předpisem je i příslušný výměr Ministerstva financí (výměr MF č. 01, kterým se každoročně vydává seznam zboží s regulovanými cenami) a prováděcí nařízení Komise (EU) 2015/909, o způsobech výpočtu nákladů přímo vynaložených na provoz železniční dopravy. Tyto předpisy ukládají prodávajícímu závazek zpracovat kalkulaci ceny. Ustanovení § 11 zákona o cenách ukládá povinnost vést evidenci o cenách uplatňovaných při prodeji a vytvořit jejich kalkulace a tyto uchovávat. Pokud by tato kalkulace byla řádně vyhotovena před vydáním Prohlášení 2020, nemohlo by dojít při její úpravě k navýšení cen pro Změnu prohlášení 2020. Pokud Správě železnic nebyly informace o změně ceny za užití komunikací k dispozici, bylo to porušením povinností vyplývajících z cenových předpisů.

K zahrnutí objednatelů veřejných služeb mezi účastníky řízení podle § 27 odst. 2 správního řádu Úřad uvádí, že tito objednatelé mohou být i žadatelé o kapacitu. Proto Úřad neshledal důvod jejich vyloučení jako účastníků řízení.

Skutečnost, že Správa železnic nebyla schopna provést včas rozdělení stanic do kategorií a vyhotovit bezchybnou kalkulaci ceny, průběh řízení RPD001/19, ani cenová kontrola provedená Úřadem, jí neopravňuje k tomu, aby uskutečnila zásadní změnu v prohlášení o dráze v tak krátkém termínu. Navíc řízení RPD001/19 nesouviselo s navýšením ceny oproti Prohlášení 2020, jelikož rozhodnutí o výši dotací uplatněných do kalkulace ceny bylo čistě v kompetenci Správy železnic. Cenová kontrola s touto složkou ceny za užití dráhy nesouvisela vůbec.

2. Informace o rozsahu služeb

Odpověď Správy železnic na výzvu

Na dotaz Úřadu ve věci specifikace přístupových cest Správa železnic uvedla, že použití přístupových komunikací ve všech stanicích a zastávkách zahrnuje nástupiště (včetně ochrany cestujících před povětrnostními vlivy a osvětlení, pokud byly vybudovány), přechody, nadchody, podchody, chodníky, eskalátory, výtahy, případně pohyblivé chodníky, určené k přístupu cestujících na jednotlivá nástupiště, tj. prvky železniční infrastruktury zpoplatněné v rámci minimálního přístupového balíku a je uvedena ve staničním řádu. Ty jsou oprávněným zaměstnancům všech dopravců dostupné na webovém portálu Provozování dráhy <https://provoz.szdc.cz>, v záložce Přístup na ŽDC >Prohlášení o dráze >Popis sítě >ZDD >PO >Staniční řád ŽST >název ŽST, a dále po vyžádání na adrese oss@szdc.cz.

Uvedené prostory jsou otevřené, tudíž jejich vytápění nepřipadá v úvahu. Pokud v omezeném počtu případů vyúsťují do jiných, vytápěných prostor železniční stanice, náklady na vytápění nejsou součástí nákladů na přístupové komunikace zpoplatněné v rámci minimálního přístupového balíku. Správa železnic nevede a nezveřejňuje žádnou evidenci o časové přístupnosti přístupových komunikací pro cestující, neboť přístupové komunikace pro cestující zůstávají, na rozdíl od vestibulů stanic, čekáren apod. trvale přístupné. Ve zcela výjimečných případech (v řádu jednotek), kdy existuje jediná přístupová cesta přes vestibul stanice, je doba uzavření pro cestující veřejnost shodná s uzavřením vestibulu. Pak je přístup zajištěn vždy, osobní vlak ve stanici zastavuje.

Stanovisko Úřadu

Podle bodu IV.1 Přílohy „C“ Změny prohlášení 2020 se za cenu za užití komunikací poskytují dopravcům přístupové komunikace pro příchod cestujících k jejich vlakům osobní dopravy a odchod cestujících od těchto vlaků. Jedná se výhradně o přístupové komunikace, které tvoří součást železniční infrastruktury zpoplatněné v rámci minimálního přístupového balíčku. Popis pak upřesňuje příloha „B“ v tabulce C, kde jsou kategorie stanic rozděleny dle technických charakteristik přístupových cest. Odkaz na popis přístupových cest dle minimálního přístupového balíčku však není jednoznačný, jelikož jejich konkrétní rozsah je v každé stanici odlišný. Informace o rozsahu přístupových cest, tak jak ji Správa železnic uvedla ve své odpovědi na otázky Úřadu, ve Změně prohlášení 2020 obsažena není. Stejně tak rozsah a popis služby použití přístupových komunikací pro cestující ve vlaku osobní dopravy, jednotlivě pro každou stanici a zastávku, není uveden ani na veřejně přístupném portálu. Na webovém portálu Provozování dráhy jsou údaje dostupné pouze oprávněným zaměstnancům všech dopravců. Nejsou tedy k dispozici žadatelům o kapacitu dráhy při sjednávání ceny.

Správa železnic dále uvedla, že v některých stanicích cena za užití komunikací zahrnuje i vstup do staniční budovy. Z veřejně přístupných dokumentů není jasné, ve kterých stanicích je takovýto přístup zahrnut. Takovým příkladem může být žst. Praha hl. n., kde je přístup na nástupiště mimo staniční budovu možný, je však v praxi využíván minimálně. Z poskytnutých údajů musí být zřejmé, které části stanic ve vlastnictví Správy železnic jsou zahrnuty jako součásti (bez ohledu na to, zda náklady jsou do ceny zakalkulovány, či je ponese Správa železnic) a které části stanice jsou součástí zařízení služeb. Pokud by byl obecný popis vložen do prohlášení o dráze a pokryl by většinu stanic, pak by např. postačovalo uvést jednotlivě jen výjimky pro případy, kde popis není jednoznačný.

Podle § 23 odst. 1 písm. d) zákona o dráhách je provozovatel dráhy celostátní nebo regionální mimo jiné povinen umožnit dopravci, který splňuje podmínky pro provozování drážní dopravy podle tohoto zákona, provozovat drážní dopravu na dráze za cenu sjednanou podle cenových předpisů. Tímto předpisem je zejména zákon o cenách. Podle § 1 odst. 1 zákona o cenách se tento zákon

vztahuje na uplatňování, regulaci a kontrolu cen výrobků, výkonů, prací a služeb (dále jen „zboží“) pro tuzemský trh. Podle § 2 odst. 1 zákona o cenách se cena sjednává pro zboží vymezené názvem, jednotkou množství a **kvalitativními a dodacími nebo jinými podmínkami sjednanými dohodou stran (dále jen „určené podmínky“)**.

Podle § 13 odst. 1 zákona o cenách je prodávající povinen, pokud nejde o prodej zboží spotřebitelům, předložit kupujícímu na jeho žádost nabídkový ceník, obsahující ceny nabízeného zboží ve vztahu **k určeným podmínkám**. Vzhledem k tomu, že jde o cenu za použití dráhy, je prodávající, v tomto případě Správa železnic, povinna tuto cenu v souladu s § 33 odst. 3 písm. c) zákona o dráhách předem zveřejnit v prohlášení o dráze. Správa železnic sice cenu zveřejnila, ta však musí být stanovena a zveřejněna ve vztahu k určeným podmínkám. Určené podmínky zveřejněny nejsou, v čemž Úřad shledává rozpor s § 13 odst. 1 zákona o cenách. **Cena za použití dráhy uvedená v prohlášení o dráze je v rozporu se zákonem o cenách, v čemž shledává Úřad rozpor s § 23 odst. 1 písm. d) a § 33 odst. 3 písm. c) zákona o dráhách.**

Podle § 33 odst. 3 písm. a) obsahuje prohlášení o dráze údaje o jejích provozně technických vlastnostech v souladu se seznamem vedeným podle § 23 odst. 1 písm. f), který obsahuje alespoň technický a provozní popis dráhy a jejích součástí, údaje o technickém a provozním stavu dráhy a jejích součástí. Vzhledem k tomu, že přístupové cesty jsou součástí dráhy, jejich vlastnosti musí být obsaženy v prohlášení o dráze a nikoliv ve vnitřní dokumentaci uložené ve stanicích. **V tom Úřad shledává rozpor Prohlášení 2020 s § 33 odst. 3 písm. a) zákona o dráhách.**

Úřad dále konstatuje, že ze stejných důvodů rozhodl o rozporu se zákonem o dráhách stejné části Prohlášení 2020 v řízení RPD001/19.

3. Stanice ve vlastnictví ČD

Stanovisko ČD k jim vlastněným stanicím

K otázce Úřadu, zda jsou přístupové komunikace pro cestující ve vlaku osobní dopravy ve stanicích vlastněných a provozovaných ČD společnost uvádí, že v případě železničních stanic Heřmaničky, Sřezimíř, Ješetice, Praha hl. n. autocouchett jsou budovy i přístupové komunikace ve vlastnictví ČD. V Plaňanech je budova ve vlastnictví ČD, výpravní budova v žst. Soběslav je ve stavu prodeje a k převodu majetku dochází v lednu 2020. Přístupové cesty v obou uvedených stanicích jsou částečně ve vlastnictví ČD, obce a některé ve vlastnictví Správy železnic. Cena zveřejněná na internetových stránkách ČD je cenou za užití komunikací. ČD nemají uzavřenou žádnou smlouvu o vybírání poplatků z ceny za užití komunikací.

Přístupové komunikace v železničních stanicích nepředstavují z hlediska právní úpravy součást stanice, coby zařízení služeb, nýbrž součást železniční infrastruktury podle přílohy I. směrnice 2012/34/EU. Provozovatel stanice coby zařízení služeb nemá povinnost sdělovat informace o zmíněných stanicích podle § 23d odst. 2 zákona o dráhách osobě přidělující kapacitu dráhy na příslušné celostátní/regionální dráze, a proto nejsou výše uvedené informace v prohlášení o dráze uvedeny.

Stanovisko Úřadu

K ceně za užití komunikací ve stanicích, které jsou částečně ve vlastnictví ČD, Úřad uvádí, že informace uvedená ve Změně prohlášení 2020 je zavádějící. Dopravce se totiž nedozví, že ve stanicích Heřmaničky, Sřezimíř, Ješetice, je povinen zaplatit nad rámec ceny za užití komunikací Správě železnic navíc ještě cenu za užití komunikací společnosti ČD, a to ve výši 11 až 34 Kč za zastavení vlaku, tedy částku vyšší než poplatek vybíraný Správou železnic. V Plaňanech a Soběslavi jsou přístupové cesty jak ve vlastnictví ČD, tak Správy železnic a vzniká zde též obdobná

povinnost. Ve Změně prohlášení 2020 o těchto stanicích není zmínka, K podmínkám použití žst. Brno a žst. Praha Masarykovo nádraží se ČD nevyjádřily. Úřad ověřil v katastru nemovitostí vlastnictví budov a pozemků pod přístupovými cestami ČD. Nemohl ověřit liniové stavby, protože ty se do katastru nemovitostí nezanášejí.

Informace o přístupových cestách jsou uvedeny v článku 11 *Podmínky poskytování služeb prostřednictvím zařízení služeb, cena za poskytnutí těchto služeb* Prohlášení o dráze celostátní provozované společností České dráhy, a. s., aktualizovaném 11. 2. 2020 č. j. sddf/0058/8 (DFJP) č. j. 70583/2018 (ČD) vydaném Univerzitou Pardubice Dopravní fakultou Jana Pernera a společností České dráhy, a. s. (dále jen „Prohlášení ČD 2020“), který odkazuje na internetové stránky ČD na adresu www.ceskedrahy.cz/zs. Zde je uvedeno výše zmíněné zpoplatnění zastavení vlaku ve stanicích, kde je výpravní budova ve vlastnictví ČD, a to včetně cen. Předmětem tohoto řízení však není posouzení Prohlášení ČD 2020. Úřad nesouhlasí s názorem ČD, že informace o přístupových cestách nemusí být ve Změně prohlášení 2020 uvedeny, protože se nejedná o zařízení služeb. Podle § 33 odst. 3 písm. a) zákona o dráhách obsahuje prohlášení o dráze údaje o jejích provozně technických vlastnostech v souladu se seznamem vedeným podle § 23 odst. 1 písm. f), který obsahuje alespoň technický a provozní popis dráhy a jejích součástí, údaje o technickém a provozním stavu dráhy a jejích součástí. Vzhledem k tomu, že přístupové cesty jsou součástí dráhy a jejich vlastnosti musí být obsaženy v prohlášení o dráze, měla Správa železnic ČD vyzvat a tyto údaje podle § 33 odst. 2 zákona o dráhách poskytnout. Pokud by tak neučinily, Správa železnic měla podle § 33 odst. 3 písm. a) do prohlášení uvést informaci, že ve stanicích spoluvlastněných ČD jsou některé objekty, pozemky a stavby využívané cestujícími ve vlastnictví ČD. Přestože podle Změny prohlášení 2020 je v těchto stanicích Správa železnic jediným provozovatelem dráhy, informace o požadavku dalšího poplatku při zastavování vlaku tam uvedena není. To Úřad považuje za neurčení rozsahu poskytovaných služeb, tedy nedoložení určených podmínek ve smyslu § 13 odst. 1 zákona o cenách.

Úřad dále konstatuje, že ze stejných důvodů rozhodl o rozporu se zákonem o dráhách stejné části Prohlášení 2020 v řízení RPD001/19.

4. Rozdělení stanic do kategorií

Vyjádření Arriva a KŽC

Arriva a KŽC dále namítají rozpor stanovení ceny s § 23 odst. 1 písm. c) zákona o dráhách, jelikož si lze jen stěží představit, že je tato cena kalkulována skutečně pouze v opoře o náklady (vyvolané jízdou vlaku) určené příslušným cenovým rozhodnutím, respektive přímo aplikovatelným přepisem EU. Jako příklad porovnává zastávky Horní Povelice a např. Lovosice město, které jsou zahrnuty do stejné kategorie. Přímé náklady vztahující se k použití těchto přístupových komunikací se odvíjejí od jejich stavebně technického provedení.

Vyjádření Správy železnic

Správa železnic popisuje komplikovanost rozdělení 2 578 železničních stanic a zastávek do kategorií, včetně kritérií, podle kterých lze toto rozdělení provést. Ceny pro každou kategorii je pak nutno kalkulovat z přímých nákladů na danou kategorii a zohledňující počet cestujících, respektive počet zastavení vlaků.

Může však nastat stav, kdy přímé náklady na nejnižší kategorie budou rozpočítány na nízký počet měrných jednotek výkonu (počet zastavení a obsaditelnosti vlaků) a kalkulované jednotkové ceny budou vyšší než u kategorií stanic více vybavených.

Správa železnic původně rozdělila stanice na kategorie na základě principu, že poskytovaná služba spočívající v umožnění průchodu cestujících k vlakům a od vlaků je stejná jak v modernizované velké železniční stanici, tak ve stavebně jednoduché zastávce. To však Úřad při správním řízení neuznal a uložil Správě železnic rozdělit stanice do kategorií.

Správa železnic rozdělila železniční stanice a zastávky do 5 kategorií podle jejich stavebního rozsahu, který je objektivně zjistitelný z technické pasportizace a v rámci možností představuje spravedlivé hledisko pro alokaci nákladů.

K příkladům nesprávného rozdělení do kategorií Správa železnic uvádí, že mohou nastat případy, kdy vlivem vypočtených průměrů v některé modernizované stanici dopravce zaplatí podstatně nižší cenu, než by byla vykalkulována z nákladů pro tuto konkrétní stanici. Na takováto rizika již Správa železnic upozorňovala v rozkladu v rámci předchozího řízení RPD001/19. Správa železnic upozorňuje, že na zařazení kategorií je nutno nazírat z pohledu celé sítě, a nikoliv z pohledu jedné z tratí, kde konkrétní dopravce provozuje drážní dopravu.

Stanovisko Úřadu

Dle názoru Úřadu Správa železnic postupovala správně, když rozdělila železniční stanice a zastávky do kategorií podle jejich stavebního rozsahu. Úřad souhlasí se správou železnic, že na zařazení kategorií je nutno nazírat z pohledu celé sítě. Správa železnic postupovala dle článku 5 odst. 1 prováděcího nařízení Komise (EU) 2015/909, o způsobech výpočtu nákladů přímo vynaložených na provoz železniční dopravy (dále jen „nařízení Komise (EU) 2015/909“), dle kterého musí provozovatel infrastruktury po rozdělení sítě na tyto části vypočítat průměrné přímé jednotkové náklady pro části sítě vydělením přímých nákladů pro tyto části celkovým počtem vozidlových kilometrů, vlakových kilometrů nebo hrubých tunokilometrů. Za účelem výpočtu průměrných přímých jednotkových nákladů může provozovatel infrastruktury použít kombinaci vozidlových kilometrů, vlakových kilometrů nebo hrubých tunokilometrů za předpokladu, že tato metoda výpočtu nemění přímou příčinnou souvislost s provozem železniční dopravy. Správa železnic použila podíl tunokilometrů a vlakových kilometrů, jehož výsledkem je hmotnost vlaku. Metodika výpočtu provedená v souladu s nařízením Komise (EU) 2015/909 může skutečně vést k případům, kdy přímé náklady na nejnižší kategorie budou rozpočítány na nízký počet měrných jednotek výkonu, což ovlivní kalkulované ceny.

Úřad shledal rozpor v chybějících informacích o rozsahu přístupových cest a o poplatcích plynoucích z vlastnictví některých stanic ČD. Tyto informace však nemusí být nutně uvedeny právě v příloze „B“. **Na základě výše uvedeného Úřad rozhodl tak, jak je uvedeno ve výrocích č. 1 a 5 tohoto rozhodnutí.**

5. Koeficient hmotnosti vlaku

Vyjádření Arrivy a KŽC

Podle Arrivy a KŽC Správa železnic přijetím Změny prohlášení 2020 fakticky neodstranila předchozí vady, které jí Úřad vytýkal v řízení RPD001/19. Podle Arrivy a KŽC hmotnost příslušných drážních vozidel vlaku nikterak nesouvisí s počtem cestujících, kteří v dané železniční stanici nebo zastávce přístupovou cestu obvykle využívají.

Vyjádření ČD

Přístupové komunikace pro cestující jsou součástí dráhy podle odst. 1 bodu 6 přílohy vyhlášky č. 76/2017 Sb., o obsahu a rozsahu služeb poskytovaných dopravci provozovatelem dráhy a provozovatelem zařízení služeb. Cena za užití těchto komunikací se tedy řídí právní úpravou ceny

za užití dráhy a může zahrnovat pouze náklady spojené s použitím dráhy jízdou vlaku. Interpretace výměru MF č. 01/2019 části II. pol. 3 odst. 4 písm. b) může být poněkud komplikovaná, jelikož použití přístupových komunikací pro cestující nepředstavuje použití dráhy jízdou vlaku.

Proto vzorec pro výpočet ceny za užití komunikací musí reflektovat počty cestujících, jelikož tyto počty generují náklady na dotčené komunikace. ČD považují koeficient hmotnosti vlaku m_{pk} za diskriminační, jelikož nerozlišuje různou obsaditelnosti ve vztahu k hmotnosti vlaků.

Koeficient m_{pk} dále nezohledňuje nasazení vozů speciálního určení (např. jídelní, lůžkové), kde poměr obsaditelnosti k hmotnosti vychází ještě nižší. ČD navrhuje počítat obsaditelnost z průměrného normativu hmotnosti cestujícího 80 kg a údajů zadávaných do zprávy o brzdění.

Vyjádření Správy železnic

Správa železnic především vysvětluje, že výzvu Úřadu v došlé korespondenci neeviduje, a proto reagovala až na opakovanou výzvu. Správa železnic souhlasí s ČD se zařazením přístupových cest s tím, že cena za užití komunikací nepředstavuje použití dráhy jízdou vlaku a jako taková není v aktuálně platném výměru MF výslovně uvedena. Též souhlasí s tím, že by měla maximálně odrážet počty cestujících příslušného dopravce užívající přístupovou cestu.

K obavám ČD o dopadu nepřesností při stanovení hodnoty koeficientu m_{pk} v závislosti na různé hmotnosti vlaků s různým složením Správa železnic uvádí, že žádného dopravce nediskriminují a mohou zkreslit hodnoty maximálně u jednotlivých vlaků. Jediným spravedlivým hlediskem by bylo skutečné obsazení vlaku cestujícími.

Správa železnic se s ČD shoduje též v tom, že by měl být použit maximálně přesný a současně ještě efektivní postup, avšak jejich návrh je již mimo hranice efektivity.

Správa železnic nemůže zjistit obsaditelnost vlaků, jelikož nemá k dispozici on-line informace o všech vozidlech vlaku a jejich obsaditelnosti. V současné době žádný z dopravců nemá jím provozovaná vozidla (včetně těch, která patří jiným vlastníkům) evidována v registru REVOZ a dopravce neposkytuje Správě železnic úplný soupis vlaku. Případná investice do softwaru pro výpočet cen za užití komunikací by byla vzhledem k nedostatkům údajů zbytečná.

Ze tří parametrů, zjistitelných u všech vlaků (délka, hmotnost a počet náprav) byl jako nejvhodnější zvolen parametr „hmotnost snižená o hnací vozidla“ (tato praxe je používána i v zahraničí). Další vozidla jako jídelní, lůžkové nebo multifunkční vozy nelze vyjmout z důvodů neexistence úplného a jedinečného soupisu. Návrh dopravce vede k zavedení parametrů výpočtu, pro jejichž měření sám neposkytuje relevantní informace, ač je k tomu trvale metodicky veden.

Správa železnic dále poukazuje na skutečnost, že cena za užití komunikací povede pouze k částečné úhradě přímých nákladů v roční výši 190 mil. Kč a má umožnit její co nejobjektivnější rozložení mezi osobní dopravce. Správa železnic odhaduje náklady na podrobnější účtování na miliony až deseti miliony Kč a není přesvědčena o jeho přínosu.

Stanovisko Úřadu

K námitce neevidování výzvy Správě železnic Úřad konstatuje, že písemnost ze dne 27. 12. 2019, č. j. UPDI-3650/19/SM jí byla podle doručky z datové schránky doručena dne 02. 01. 2020 v 06:17:59 hod.

Úřad především uvádí, že v řízení vedeném pod spisovou značkou RPD001/19 žádný z účastníků řízení koeficient hmotnosti vlaku nenapadl a Úřad o něm nerozhodoval. Bylo tedy již jednou pravomocně rozhodnuto tak, že Úřad neshledal v tomto koeficientu rozpor se zákonem o dráhách.

Úřad nesouhlasí s názorem KŽC a Arrivy, že koeficient hmotnosti nesouvisí s počtem cestujících. Souhlasí s námitkami ČD, že v sobě přináší určité nepřesnosti, jelikož poměr hmotnosti k obsaditelnosti vychází u různých vozidel různě. Na druhou stranu koeficient hmotnosti s určitými nepřesnostmi souvisí s délkou nástupišť, které je nutno udržovat a která má bezpochyby vliv na náklady na přístupové cesty.

Úřad především vychází z názoru, že údaje vyžadované Správou železnic od dopravců a žadatelů by měly být odůvodnitelné na základě právního předpisu. Tím může být nařízení Komise (EU) 2015/995, kterým se mění rozhodnutí 2012/757/EU o technické specifikaci pro interoperabilitu týkající se subsystému „provoz a řízení dopravy“ železničního systému v Evropské unii (TSI provoz), nařízení Komise (EU) č. 454/2011 o technické specifikaci pro interoperabilitu týkající se subsystému „využití telematiky v osobní dopravě“ transevropského železničního systému (TSI TAP), nebo i nařízení Komise (EU) 2015/909, či jiný právní předpis. Úřad nesouhlasí s návrhem ČD, aby obsaditelnost byla vypočtena z průměrného normativu hmotnosti cestujícího 80 kg a údajů zadávaných do zprávy o brzdění, jelikož požadování těchto údajů ze strany provozovatele dráhy ani přidělcce není žádným z výše uvedených předpisů právně podložené. Úřad souhlasí se Správou železnic, že poskytování těchto údajů by bylo nákladné a mohlo by hypoteticky ovlivnit maximálně náklady u malých dopravců provozujících regionální či příměstskou dopravu. Úřad souhlasí se Správou železnic, že u dálkové dopravy s malým počtem zastavení vlaků je složka ceny za užití stanic vztažena na délku jízdy vlaku nízká. Z tohoto důvodu nelze ani akceptovat námitku ČD o zkrácení ceny u vozů speciálního určení, které navíc mají vliv na požadovanou udržovanou a osvětlovanou délku nástupišť. V samotném stanovení koeficientu hmotnosti vlaku m_{pk} neshledává Úřad rozpor se zákonem o dráhách. Na základě výše uvedeného Úřad rozhodl tak, jak je uvedeno ve výročí č. 5 tohoto rozhodnutí.

6. Ochranná opatření

Vyjádření ČD

ČD dále namítají, že Změna prohlášení 2020 by měla umožňovat osvobození od poplatku pro případy, kdy technický stav komunikací nedovolil jejich užití obvyklým způsobem (např. neuklizení sněhu).

Vyjádření Správy železnic

K návrhu ČD na ochranná opatření Správa železnic uvádí, že obsah pojmu obvyklý rozsah není definován. Stejně tak není řešeno, kdo by o takovýchto problémech rozhodoval. Při nemožnosti použití železniční stanice nebude vlakům umožněno zastavit, takže poplatek nebude účtován. V nepředvídaných případech bude nutno řešit spor obecnými právními předpisy, takže k zavádění sankcí není důvodu.

Stanovisko Úřadu

K námitce účastníků, týkající se ochranných opatření, Úřad uvádí, že podle § 20 odst. 1 zákona o dráhách je vlastník dráhy povinen zajistit údržbu a opravu dráhy v rozsahu nezbytném pro její provozuschopnost. Pokud dojde na použití přístupových komunikací pro cestující ve vlaku k závadám, že je nebude možno plnohodnotně využít, bude se jednat o porušení citovaného ustanovení, které by mohlo být kvalifikováno jako přestupek podle § 51 odst. 2 písm. a) zákona o dráhách. V nezavedení ochranných opatření, kterých se ČD domáhají, neshledává Úřad porušení zákona o dráhách.

7. Zdůvodnění výroků č. 2, 3 a 6

Příloha „C“ část C body I.2 a I.3 obsahují kromě obecných citací pravidel rozdělení ceny za užití dráhy do dvou složek, a to ceny za vlastní jízdu vlaku a za použití přístupových komunikací pro cestující. **V samotném rozdělení do těchto dvou složek a způsobu jejího výpočtu neshledal Úřad rozpor se zákonem o dráhách. Proto Úřad rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku č. 2.**

Příloha „C“ část C bod III.3 obsahuje ustanovení, že pro výpočet cen za použití dráhy je u vlaků osobní dopravy rozhodující plánovaný počet zastavení v místech nástupu nebo výstupu cestujících. Úřad předpokládá, že v případě nemožnosti užití přístupových cest půjde též o plánované nezastavení, které se nebude účtovat, jak Správa železnic uvedla ve svém vyjádření. **V samotném výpočtu výsledných cen v souvislosti se zavedením poplatků za užití komunikací neshledal Úřad rozpor se zákonem o dráhách. Proto Úřad rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku č. 3.**

Příloha „C“ část C bod V. obsahuje pokyn o zpracování informací ve výpočetním systému IS KAPO a odsouhlasení fakturovaných výkonů a cen za použití dráhy jízdou vlaku. **V samotném zpracování a odsouhlasení výkonů a cen v souvislosti se zavedením poplatků za užití komunikací neshledal Úřad rozpor se zákonem o dráhách. Proto Úřad rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku č. 6.**

Závěr

Vyjádření ČD

ČD upozorňují, že stejné podmínky obsahuje i Prohlášení o dráze celostátní a dráhách regionálních platné pro přípravu jízdního řádu 2021 a pro jízdní řád 2021, účinné od 12. 12. 2019 a zveřejněné pod č. j. 70496/2019-SŽDC-GŘ-O5 (dále jen „Prohlášení 2021“).

Stanovisko Úřadu

K poznámce o Prohlášení 2021 Úřad konstatuje, že ji vzhledem k jejímu obsahu nevyhodnotil jako návrh podle § 34e zákona o dráhách.

Úřad v řízení RPD001/19 shledal v příloze „C“, části C Ceny za použití dráhy celostátní a regionálních drah provozovaných Správou železniční dopravní cesty, státní organizací, jízdou vlaku a podmínky jejich uplatnění, bodu IV - Cena za použití přístupových komunikací pro cestující ve vlaku osobní dopravy Prohlášení 2020 rozpor se zákonem o dráhách. Správa železnic na toto rozhodnutí reagovala Změnou prohlášení 2020 tak, že dva z důvodů nezákonnosti neodstranila a navíc cenu při rozdělení do kategorií přibližně zdvojnásobila. Z důvodů neuvedení řádného popisu rozsahu přístupových cest včetně uvedení informací o částech drah ve vlastnictví ČD, jak požaduje § 33 odst. 3 písm. a) a c), a z důvodů zveřejnění navýšení cen po lhůtě stanovené v § 33 odst. 1 zákona o dráhách rozhodl Úřad tak, jak je uvedeno ve výroku č. 4. Zákaz použití těchto pododstavců pak sám o sobě znemožňuje účtování složky ceny za použití přístupových komunikací pro cestující ve vlaku osobní dopravy. Úřad u ostatních napadených článků neshledal rozpor se zákonem o dráhách a ponechal na Správě železnic, které články za účelem odstranění nedostatku upraví.

Podle § 61 odst. 3 věta druhá správního řádu pozbývá předběžné opatření účinnosti dnem, kdy se rozhodnutí ve věci stalo vykonatelným nebo nabylo jiných právních účinků.

Předběžné opatření pozbývá účinnosti v rozsahu

- přílohy „B“ - Nová tabulka C: Kategorie železničních stanic a zastávek dle přístupových cest pro cestující,

- přílohy „C“ část C bod I.2 a I.3 - nové znění,
- přílohy „C“ část C bod III.3 - nové znění textu,
- přílohy „C“ část C bod IV - nové znění bodu – Cena za použití přístupových komunikací pro cestující ve vlaku osobní dopravy,
- přílohy „C“ část C bod V - nové znění bodu – Zpracování informací ve výpočetním systému IS KAPO a odsouhlasení fakturovaných výkonů a cen za použití dráhy jízdou vlaku

Změny prohlášení 2020 dnem právní moci tohoto rozhodnutí.

O zákazu používání Změny prohlášení 2020, příloha „C“ část C bod IV - nového znění bodu – Cena za použití přístupových komunikací pro cestující ve vlaku osobní dopravy, odstavce IV. 1 a IV. 2 bylo pravomocně rozhodnuto předběžným opatřením a platil již před nabytím právní moci tohoto rozhodnutí. Tato část Změny prohlášení 2020 je v rozporu se zákonem o dráhách a je žádoucí, aby nebyla používána. Úřad, ve výroku č. 4 tohoto rozhodnutí, konstatoval porušení zákona o dráhách. Úřad jako správní orgán nemůže učinit žádné jiné kroky, kterými by Správě železnic zamezil použití uvedené části změny prohlášení 2020 a dosáhl toho, aby nebylo možné účtování složky ceny za použití přístupových komunikací pro cestující ve vlaku osobní dopravy, než nestanovit lhůtu, po jejímž uplynutí není možné danou část Změny prohlášení 2020 použít.

Poučení

Proti tomuto rozhodnutí lze podat rozklad ve lhůtě 15 dnů. Lhůta pro podání rozkladu se počítá ode dne následujícího po dni, kdy bylo rozhodnutí oznámeno. Rozklad se podává k předsedovi Úřadu se sídlem Myslíkova 171/31, 110 00 Praha 1 a rozhoduje o něm předseda Úřadu.

Mgr. Andrea Zemanská
vedoucí oddělení přístupu ke dráze
odboru přístupu 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 umožňujícím dálkový přístup, přičemž takto se doručuje účastníkům řízení uvedeným v § 27 odst. 2 správního řádu.

Vyvěšeno dne: 4. 3. 2020

Sejmuto dne:

Na úřední desce Úřadu vyvěšeno od 4. 3. 2020 do 19. 3. 2020

Rozdělovník:

Účastníci řízení:

- Správa železnic, státní organizace, IČO: 70994234, Dlážděná 1003/7, 110 00 Praha 1
- České dráhy, a. s., IČO: 70994226, nábreží Ludvíka Svobody 1222/12, 110 15 Praha 1
- ARRIVA vlaky s.r.o., IČO: 28955196, Křižíkova 148/34, 186 00 Praha 8
- KŽC Doprava, s.r.o., IČO 27423069, 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