



ROZHODNUTÍ

Předseda Úřadu pro přístup k dopravní infrastruktuře jako rozkladový 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 rozkladech proti rozhodnutí Úřadu pro přístup k dopravní infrastruktuře vydanému v prvním stupni, v řízení o rozkladech, které podaly přidělcce kapacity dráhy společnost Správa železnic, státní organizace, IČO: 70994234, se sídlem Dlážděná 1003/7, 110 00 Praha 1 a dále společnost České dráhy, a. s., IČO: 70994226, se sídlem nábřeží Ludvíka Svobody 1222/12, 110 15 Praha 1, jehož dalšími účastníky podle § 27 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, jsou společnosti 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,

přezkoumal rozhodnutí Úřadu pro přístup k dopravní infrastruktuře ze dne ze dne 4. 3. 2020, č. j. UPDI-0797/20/ZA, sp. zn. RPD005/19, a rozhodl

takto:

Podle § 152 odst. 6 písm. b) ve spojení s § 90 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, se rozklad zamítá a rozhodnutí Úřadu pro přístup k dopravní infrastruktuře ze dne ze dne 4. 3. 2020, č. j. UPDI-0797/20/ZA, sp. zn. RPD005/19, se potvrzuje.

Odůvodnění

I. Správní řízení v prvním stupni

Průběh správního řízení a související okolnosti

Společnosti České dráhy, a. s., (dále jen „ČD“), ARRIVA vlaky s.r.o., (dále jen „Arriva“) a KŽC Doprava, s.r.o. podaly návrh na posouzení souladu Změny č. 2 Prohlášení o dráze celostátní a regionální platného pro přípravu jízdního řádu 2020 a pro jízdní řád 2020, přílohy „C“ části C (dále jen „Změna prohlášení 2020“) se zákonem č. 266/1994 Sb., o dráhách (dále jen „zákon o dráhách“). Jelikož se všechny návrhy týkaly posouzení souladu Změny prohlášení 2020 se zákonem o dráhách, a nařízení předběžného opatření, Úřad pro přístup k dopravní infrastruktuře (dále jen „Úřad“) podle § 140 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“) rozhodl o jejich spojení. Úřad vydal dne 13. 12. 2019 rozhodnutí č. j. UPDI-3532/19/ZA, sp. zn. RPD005/19, kterým nařídil předběžné opatření (dále jen „předběžné opatření“, „rozhodnutí o předběžném opatření“) ukládající zákaz používat:

- přílohu „B“ - Nová tabulka C
- přílohu „C“ část C bod I.2 a I.3,
- přílohu „C“ část C bod III.3,
- přílohu „C“ část C bod IV.,
- přílohu „C“ část C bod V.

Změny prohlášení 2020.

Dne 14. 12. 2019, podala společnost Správa železnic včasný rozklad č. j. 78101/2019-SŽDC-GŘ-O5 proti rozhodnutí o předběžném opatření, který předseda Úřadu rozhodnutím ze dne 14. 1. 2020 č. j. UPDI-0115/20/BL, sp. zn. RPD005/19 (dále jen „rozhodnutí o rozkladu o předběžném opatření“) zamítl a napadené rozhodnutí změnil za účelem zpřesnění výroku.

Úřad vyzval Správu železnic dopisem ze dne 18. 12. 2019, č. j. UPDI-3582/19/ZA, aby se vyjádřila k návrhu, což Správa železnic učinila ve vyjádření ze dne 3. 1. 2020, č. j. 439/2020-SŽDC-GŘ-O5 (dále jen „vyjádření k podání“).

Dále Úřad dne 20. 1. 2020 pod č. j. UPDI-0151/20/DV vyzval ČD k vyjádření 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 ze dne 24. 1. 2020, č. j. 205/2020-025. Současně Úřad výzvou ze dne 20. 1. 2020, č. j. UPDI-0117/20/ZA, vyžádal vyjádření Správy železnic ke zveřejnění rozsahu a popisu přístupových komunikací pro cestující. Na to Správa železnic odpověděla dopisem ze dne 23. 1. 2020, č. j. 5297/2020-SŽDC-GŘ-O5.

Poté Úřad opakovaně dne 31. 1. 2020, č. j. UPDI-0385/20/ZA, vyzval Správu železnic, aby se vyjádřila k doplnění návrhu ČD, na což Správa železnic reagovala dopisem č. j. 9070/2020-SŽDC-GŘ-O5 ze dne 7. 2. 2020 (dále jen „vyjádření k doplnění návrhu“).

Úřad oznámil ukončení dokazování dopisem ze dne 11. 2. 2020, č. j. UPDI-0516/20/DV. Úřad poskytl účastníkům řízení lhůtu k vyjádření, přičemž možnosti vyjádřit se k podkladům pro rozhodnutí žádný z účastníků nevyužil. Úřad vydal dne 4. 3. 2020 napadené rozhodnutí.

Napadené rozhodnutí

Dne 4. 3. 2020 vydal Úřad rozhodnutí č. j. UPDI-0797/20/ZA (dále jen „napadené rozhodnutí“), ve kterém

- výrokem č. 4 rozhodl o rozporu Změny prohlášení 2020, přílohy „C“ části C bodu IV - nového znění bodu – Cena za použití přístupových komunikací pro cestující ve vlaku osobní dopravy, odstavce IV. 1 a IV. 2 s § 33 odst. 1 a odst. 3 písm. a) a c) zákona o dráhách. Úřad dále rozhodl, že předmětné články v uvedeném rozsahu nelze použít.
- výroky č. 1 až 3, 5 a 6 rozhodl, že neshledal rozpor přílohy „B“ - Nové tabulky C, přílohy „C“ části C bodů I.2 a I.3, III.3, IV a V Změny prohlášení 2020 se zákonem o dráhách.
-

II. Rozklady a doplňující informace

Správa železnic podala rozklad dne 16. 3. 2020, č. j. 18380/2020-SŽDC-GŘ-05 (dále jen „rozklad Správy železnic“) a doplnila ho podáním ze dne 23. 3. 2020, č. j. 19863/2020-SŽDC-GŘ-025 (dále jen „doplnění rozkladu“). Rozklad podala proti výroku č. 4 napadeného rozhodnutí. Doplnění podání po uplynutí lhůty Správa železnic zdůvodnila vyhlášením stavu nouze vládou České republiky. Další rozklad datovaný 18. 3. 2020, č. j. 641/2020-O25 podala společnost ČD (dále jen „rozklad ČD“) proti výroku č. 5 napadeného rozhodnutí.

Úřad vyzval vyzněním o rozkladech ze dne 7. 4. 2020, č. j. UPDI-1305/20/ZA, účastníky řízení, aby se k obsahu rozkladů vyjádřili ve lhůtě do 10 dnů od doručení. Vyznění bylo Správě

železnic doručeno 8. 4. 2020. Správa železnic se vyjádřila k rozkladům podáním ze dne 21. 4. 2020, č. j. 25738/2020-SŽ-GŘ-O5.

Úřad vyzval dne 30. 4. 2020 Drážní úřad o poskytnutí informací v rámci spolupráce úřadů, aby zaslal rozhodnutí Drážního úřadu a Ministerstva dopravy ze správních řízení, ve kterých se rozhodovalo podle § 34g zákona o dráhách o prohlášení o dráze Správy železnic 2011 a 2012. Tyto dokumenty zaslal Drážní úřad dne 18. 5. 2020. Úřad je vložil do spisu a opětovně oznámil ukončení dokazování dopisem ze dne 22. 5. 2020, č. j. UPDI-0516/20/DV, a poskytl účastníkům řízení lhůtu k vyjádření, přičemž možnosti vyjádřit se k podkladům pro rozhodnutí žádný z účastníků nevyužil.

Rozkladový orgán též doplňuje, že Úřad vedl v roce 2019 pod sp. zn. RPD001/19 řízení ve věci posouzení souladu Prohlášení o dráze celostátní a regionální platného pro přípravu jízdního řádu 2020 a pro jízdní řád 2020, účinného od 14. 12. 2018, vydaného Správou železniční dopravní cesty, státní organizací (dále jen „Prohlášení 2020“) se zákonem o dráhách. Úřad v rozhodnutí ze dne 6. 4. 2019, č. j. UPDI-0985/19/ZA, ve spojení s rozhodnutím ze dne 18. 7. 2019, č. j. UPDI-1999/19/KP (dále jen „řízení RPD001/19“) shledal rozpor 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, se zákonem o dráhách. Správa železnic na tato rozhodnutí reagovala Změnou prohlášení 2020 (změna účinná od 1. 12. 2019).

Protože řízení pod sp. zn. RPD005/19 bylo zahájeno v roce 2019, postupoval Úřad podle zákona o dráhách ve znění účinném do 31. 12. 2019, neboť podle čl. II bodu 4 přechodných ustanovení zákona č. 367/2019 Sb., se řízení zahájena přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona dokončí podle zákona o dráhách ve znění účinném přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona. Změna se navíc tohoto řízení netýkala. V textu je však používáno nový název Správa železnic.

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 částí Prohlášení 2020 netýkala.

III. Přehled podaných námitek

1. Správa železnic namítá, že Úřad nestanovil lhůtu podle § 34e odst. 3 zákona o dráhách.
2. Správa železnic namítá, že k pozdnímu zveřejnění Změny prohlášení 2020 došlo následkem předchozích řízení vedených Úřadem.
3. Správa železnic namítá, že zákon o dráhách ani zákon č. 526/1990 Sb. o cenách (dále jen „zákon o cenách“) nevyžadují podrobný popis přístupových komunikací.
4. Správa železnic namítá, že není povinna zjišťovat informace o stanicích provozovaných ČD.
5. Správa železnic namítá, že rozhodnutí o předběžném opatření bylo nezákonné.
6. Správa železnic namítá, že prohlášení o dráze lze neomezeně měnit a údaje pro změnu cen neměla k dispozici.
7. Správa železnic namítá, že preambule směrnice nemá normativní povahu a nelze podle ní rozhodovat.
8. Podle Správy železnic plán obchodní činnosti nemusí obsahovat údaje, z nichž by vycházela potřeba zvýšení ceny.
9. Správa železnic namítá, že není odpovědná za smlouvu se státem.
10. Úřad znemožnil Správě železnic uplatnit cenu za užití dráhy a dodržení vyrovnaného rozpočtu.
11. Správa železnic namítá, že rozdělení stanic do kategorií není diskriminační a nedošlo k porušení §34e odst. 3 zákona o dráhách.

12. Změny prohlášení o dráze nelze podřizovat rozpočtovým pravidlům a Úřad není oprávněn posuzovat soulad prohlášení o dráze se zákonem č. 89/2012 Sb., občanský zákoník (dále jen „občanský zákoník“).
13. Správa železnic namítá, že Úřad nesprávně posoudil zvýšení cen jako výrazné.
14. Správa železnic namítá, že odstavce IV. 1. a IV. 2. jsou v souladu se zákonem o dráhách.
15. ČD namítají, že koeficient hmotnosti nezohledňuje skutečnou obsaditelnost vlaku.
Podle názoru Správy železnic neexistuje dostatek údajů a vybavení pro účtování z hlediska obsaditelnosti.

Rozkladový orgán uvádí, že část A doplnění rozkladu se vztahuje k nařízení předběžného opatření, které již bylo přezkoumáno. Proto jsou dále vypořádány pouze námitky týkající se i napadeného rozhodnutí.

IV. Námitky Správy železnic proti napadenému rozhodnutí a jejich vypořádání

Námitky Správy železnic

Správa železnic se s ohledem na vyhlášený stav nouze vyjádřila stručně a k vybraným částem výroku č. 4 napadeného rozhodnutí Úřadu, přitom se odkázala na svá předchozí podání a poté rozklad doplnila.

1. Nestanovení lhůty dle § 34e odst. 3 zákona o dráhách - úvodní text rozkladu a čl. II. části A a čl. VII. části B doplnění rozkladu.

Správa železnic napadá, že Úřad nestanovil v rozporu se zákonem o dráhách lhůtu k nápravě Změny prohlášení 2020 a neumožnil aplikaci Změny prohlášení 2020 alespoň v části období její účinnosti. Podle § 34e odst. 3 zákona o dráhách má Úřad stanovit lhůtu, po jejímž uplynutí nelze konkrétní část prohlášení použít. Výrok č. 4 napadeného rozhodnutí je nezákonný. Správa železnic předpokládá, že k použití částí upraveného znění přílohy „C“ části C, bodu IV Změny prohlášení 2020 dojde.

Aktuálně Správa železnic poskytuje dopravcům přístupové komunikace, ale nesmí jejich užití zpoplatnit. Úřad při vydání předběžného opatření nerespektoval § 34e odst. 3 zákona o dráhách. Účinky rozhodnutí mohou ze zákona nastat teprve v budoucnu, nelze rozhodovat do minulosti a rozhodnutí nemůže být deklaratorní. Toto tvrzení dokládá důvodovou zprávou k § 34e zákona č. 319/2016 Sb., kterým se mění zákon o dráhách „*V případě, že část prohlášení o dráze nebo smlouvy je shledána nezákonnou, nastává její neplatnost až po uplynutí lhůty stanovené v rozhodnutí...*“. Samotné neuvedení přiměřené lhůty k nápravě bylo též porušením ustanovení § 34e odst. 3 zákona o dráhách.

Správa železnic odmítá nést následek nezákonného postupu. Buď jí bude umožněno zpětně ceny uplatnit u dopravců, nebo bude nucena vymáhat úslou částku po Úřadu.

Stanovisko rozkladového orgánu

Neodstranění rozporů se zákonem uložené rozhodnutím vydaným v předchozím řízení

Úřad v napadeném rozhodnutí dospěl k názoru, že uplatňovat ceny za užití komunikací vůbec nelze. Nařízení předběžného opatření vyloučilo použití částí Změny prohlášení 2020. Vyloučení použití článků, podle nichž se uplatňují ceny za užití komunikací, musí být účinné do doby pominutí důvodů, pro které nelze tuto cenu uplatňovat. Lhůta podle § 34e odst. 3 zákona o dráhách je tedy implicitně stanovena ve výroku č. 4. odstavci druhém napadeného rozhodnutí, kde se uvádí,

že dotčenou část Změny prohlášení 2020 po právní moci rozhodnutí použít nelze. Proto rozkladový orgán považuje námitku Správy železnic za nedůvodnou a rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku.

Pokud by Úřad stanovil lhůtu delší, než byla implicitně stanovena, tj. delší než po nabytí právní moci rozhodnutí, po jejímž uplynutí nelze odst. IV. 1 a IV. 2 použít, pak by s ohledem na § 61 odst. 3 správního řádu předběžné opatření pozbylo účinnosti. Po tuto dobu by byly ceny za užití komunikací opět nezákonně uplatňovány. Důvodem stanovení lhůty tímto způsobem bylo tedy zamezení uplatňování cen, ke kterému již došlo nařízením předběžného opatření.

Podle napadeného rozhodnutí nejsou zveřejněny informace o rozsahu služeb, tedy určené podmínky pro sjednání ceny. V tom Úřad shledal rozpor s § 13 odst. 1 zákona o cenách. Jelikož je cena za použití dráhy uvedená v prohlášení o dráze v rozporu se zákonem o cenách, shledal v tom Úřad rozpor s § 23 odst. 1 písm. d) a § 33 odst. 3 písm. c) zákona o dráhách.

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) zákona o dráhách, který obsahuje alespoň technický a provozní popis dráhy, 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 rozkladový orgán shledává rozpor Změny prohlášení 2020 s § 33 odst. 3 písm. a) zákona o dráhách.

O obou rozporech Úřad rozhodl v řízení vedeném pod sp. zn. RPD001/19. Správa železnic články, u kterých bylo rozhodnuto o rozporu se zákonem o dráhách, nahradila novými ve Změně prohlášení 2020. Jeden z důvodů, pro který bylo rozhodnuto v řízení vedeném pod sp. zn. RPD001/19 o nezákonnosti Prohlášení 2020, bylo právě neuvedení informací o rozsahu služeb. Správa železnic zavedla Změnou prohlášení 2020 ceny za užití komunikací. Ty však byly znovu v rozporu se zákonem o dráhách ze stejných důvodů jako v předchozím řízení. Správa železnic nerespektovala pravomocné rozhodnutí Úřadu. To samo bylo důvodem pro to, aby Úřad takto stanovil lhůtu pro použití článků, které jsou v rozporu se zákonem o dráhách. Úřad žádné deklaratorní rozhodnutí ani rozhodnutí do minulosti neučinil, pouze shledal rozpor se zákonem o dráhách natolik závažný, že k zastavení používání některých článků muselo dojít neprodleně. K porušení zákona o dráhách nedošlo.

K námitce nezákonnosti předběžného opatření rozkladový orgán konstatuje, že nepominul důvod, pro který bylo nařízeno. Již o něm bylo pravomocně rozhodnuto a jeho přezkoumání není proto předmětem tohoto řízení.

2. Pozdní zveřejnění změny cen za užití komunikací - bod 1. rozkladu a čl. IV. části B doplnění rozkladu

Námítka Správy železnic

Změna prohlášení 2020 reagovala na rozhodnutí vydaná Úřadem, proto nemohly být dodrženy lhůty spojené s vydáváním a aktualizací prohlášení o dráze. Správa železnic může dalšími změnami uvést Změnu prohlášení 2020 do souladu s právními předpisy, pokud jde o informace o druhu a rozsahu služeb. Není však možné změnit ceny, aniž by nebyli dotčeni dopravci. Správa železnic považuje za nezbytné umožnit v průběhu platnosti Změny prohlášení 2020 uplatňovat ceny umožňující pokrytí nákladů přímo souvisejících s železničním provozem v rozsahu, na jehož základě byla zveřejněna původně vykalkulovaná základní cena za jedno zastavení vlaku osobní dopravy ve výši 4,038 Kč. Správa železnic připomíná, že průběh a výsledek tohoto správního řízení se projeví i ve vztahu k Prohlášení o dráze celostátní a regionální 2021.

Prohlášení 2020 bylo vydáno v roce 2018 ve lhůtě stanovené zákonem. Přesto Úřad jeho přezkoumání v části rozhodné pro oblast cenotvorby započal až 28. 6. 2019, tedy s půlročním zpožděním. Řízení vedl až do 31. 10. 2019, a rozhodl až za více než 2 kalendářní měsíce.

Existuje-li souvislost mezi řízením sp. zn. RPD003/19 a Změnou prohlášení 2020, pak Změna prohlášení 2020 nemohla být vydána dříve, než 31. 10. 2019, kdy bylo vydáno pravomocné rozhodnutí Úřadu ve věci sp. zn. RPD003/19. I proto pozdní změna prohlášení o dráze nemohla být přičítána k tíži Správy železnic, ale Úřadu.

Stanovisko rozkladového orgánu

Rozhodnutím vydaným v řízení vedeném pod sp. zn. RPD001/19, které nabylo právní moci dne 2. 8. 2019, Úřad uložil přestat používat napadené články Prohlášení 2020 ve lhůtě 90 dnů od nabytí právní moci. Správa železnic tedy byla povinna Změnu prohlášení 2020 vydat do 31. 10. 2019. Správa železnic tedy nerespektovala rozhodnutí Úřadu ani v termínu vydání Změny prohlášení 2020, ani v jeho obsahu.

Úřad v řízení vedeném pod sp. zn. RPD003/19, na které Správa železnic odkazuje, rozhodoval o souladu článku III. 3 přílohy „C“ část C Prohlášení 2020 ve věci účtování odklonové trasy, který zní *„Pro výpočet výsledných cen za použití dráhy jízdou vlaku je rozhodující **skutečná vlakem projetá trasa a v případě vlaku osobní dopravy i počet jeho zastavení v místech nástupu a výstupu cestujících**“*. Tento článek se samotným systémem zpoplatnění užití komunikací souvisí pouze tím, že stanovuje pravidla výpočtu výsledných cen jak pro složku ceny vycházející z ujeté trasy, tak pro složku za užití komunikací. V řízení vedeném pod sp. zn. RPD003/19 byl zjištěn rozpor textu *skutečná vlakem projetá trasa* se zákonem o dráhách. V tomto řízení navrhovatelé napadli znění ve Změně prohlášení 2020 *„Pro výpočet výsledných cen za použití dráhy jízdou vlaku je rozhodující skutečná vlakem projetá trasa a v případě vlaku osobní dopravy i plánovaný počet jeho zastavení v místech nástupu a/nebo výstupu cestujících. V případě, že vlak jel po odklonové trase z důvodů na straně Správy železnic, postupuje Správa železnic v souladu s ustanovením prováděcího nařízení Komise (EU) 2015/909 čl. 5 odst. 4“* pro text *„...a v případě vlaku osobní dopravy i plánovaný počet jeho zastavení v místech nástupu a/nebo výstupu cestujících“*. Jediná souvislost, kterou předseda Úřadu v rozhodnutí o rozkladu o předběžném opatření popsal slovy „prakticky nesouvisí“, spočívá v tom, že dvě na sobě nezávislé informace jsou uvedeny v článku téhož označení, který byl posuzován v obou řízeních. Jiná souvislost mezi řízeními neexistuje. Řízení pod sp. zn. RPD003/19 se netýkalo výše cen, ale jejich uplatňování v případech, kdy to prováděcí nařízení Komise (EU) 2015/909 o způsobech výpočtu nákladů přímo vynaložených na provoz železniční dopravy (dále jen „prováděcí nařízení Komise (EU) 2015/909“) nedovoluje. Správu železnic tedy vůbec neomezovalo ve včasném oznámení plánované změny a Správa železnic nemusela čekat do vydání rozhodnutí o rozkladu v tomto řízení. Navíc u článku III. 3 nebyl v napadeném rozhodnutí shledán rozpor se zákonem o dráhách.

Zákon o dráhách umožňuje Úřadu posuzovat soulad prohlášení o dráze v řízení z moci úřední, a nestanovuje pro to žádnou lhůtu. Pokud Úřad zahájil řízení sp. zn. RPD003/19 o posouzení Prohlášení 2020 dne 28. 6. 2019, žádný předpis neporušil. Lhůta pro vydání rozhodnutí je lhůtou pořádkovou, její nedodržení nemůže být důvodem nerespektování povinností vycházejících z jiného rozhodnutí. Správa železnic byla povinna stanovit ceny ve lhůtě stanovené v řízení RPD001/19 (do 31. 10. 2019), a to maximálně v takové celkové výši, v jaké byly uvedeny v Prohlášení 2020, proto rozkladový orgán rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku.

3. Informace o rozsahu služeb s odkazem na zákon o cenách - bod 2. rozkladu a čl. V. části B doplnění rozkladu

Námítky Správy železnic

Správa železnic předpokládá, že ještě v době platnosti Změny prohlášení 2020 formou další změny doplní obecný a úplný výčet částí železniční infrastruktury, které tvoří přístupové komunikace pro cestující. Podle názoru Správy železnic nemá požadavek na vydání detailního popisu součástí přístupových komunikací v každé stanici a zastávce zvlášť oporu v zákoně.

Správa železnic nesouhlasí s formou, kterou Úřad požaduje vymezit konkrétně každou náležitost a prvek, který je zpoplatněn v rámci paušálního ocenění přístupových cest využívaných cestujícími, jelikož to není reálně možné.

Ustanovení § 33 odst. 3 písm. c) zákona o dráhách pak stanoví jako povinnou součást prohlášení o dráze cenu a pravidla jejího výpočtu v konkrétním případě, nestanoví přesné vymezení určených podmínek. Z povinnosti Správy železnic něco doložit ještě nevyplývá, že by uvedené nutně muselo být povinnou náležitostí prohlášení o dráze, jelikož jeho náležitosti stanoví zákon o dráhách. V zákoně o dráhách není jako povinná náležitost prohlášení o dráze uvedeno vymezení určených podmínek, nemůže neuvedení tohoto znamenat vadu prohlášení o dráze.

Stanovisko rozkladového orgánu

Tvrzení Správy železnic, že Úřad požaduje detailní popis součástí přístupových komunikací v každé stanici a zastávce zvlášť, není pravdivé. V napadeném rozhodnutí je uvedeno, že *z poskytnutých údajů musí být zřejmé, které části stanic ve vlastnictví Správy železnic jsou zahrnuty jako součásti [dráhy] (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.* Úřad tedy nevyžadoval detailní popis každé stanice zvlášť, ale takový popis, ze kterého by rozsah služeb byl zřejmý. Povinnost zveřejnit tento popis v prohlášení o dráze vychází z § 33 odst. 3 písm. a) zákona o dráhách. Povinnost stanovit cenu ve vztahu k určeným podmínkám vychází z § 13 zákona o cenách. O povinnosti uvést popis součástí přístupových komunikací již Úřad pravomocně rozhodl v řízení RPD001/19. Proto rozkladový orgán námitku Správy železnic zamítá.

4. Stanice ve vlastnictví ČD - bod 3. rozkladu

Námítky Správy železnic

Správa železnic nesouhlasí s názorem Úřadu, že neuvedení informací o dráze ve vlastnictví a správě jiného provozovatele dráhy je důvodem nezákonnosti Změny prohlášení 2020. Úřad nezákonně požaduje, aby Správa železnic zjišťovala informace, které se týkají cizího subjektu a neovlivňují cenu za užití komunikace ve vlastnictví Správy železnic. Správa železnic napadá Úřad, že neuplatnil své pravomoci vůči provozovateli dráhy ČD a neuložil mu povinnost předmětné informace Správě železnic poskytnout.

Stanovisko rozkladového orgánu

Části železničních stanic ve vlastnictví ČD, které jsou součástí přístupových komunikací, jsou součástí dráhy. ČD je provozovatelem těchto součástí dráhy, Správa železnic je v uvedených stanicích přídělce. Podle § 33 odst. 2 zákona o dráhách pak v takovémto případě provozovatel dráhy poskytuje informace přídělci na základě žádosti. Správa železnic měla ČD k poskytnutí informací vyzvat. Posuzování správnosti postupu ČD není předmětem tohoto řízení. O povinnosti

uvedení informací o přístupových komunikacích ve vlastnictví ČD již Úřad pravomocně rozhodl v řízení sp. zn. RPD001/19. Správa železnic však v Prohlášení 2020 ani neuvedla informaci, že některé stanice jsou částečně ve vlastnictví ČD a přístupové komunikace mohou zpoplatňovat i ČD. Z těchto důvodů rozkladový orgán námitku Správy železnic zamítá.

5. Nezákonost postupu Úřadu v souvislosti s předběžným opatřením - část „A“ čl. I. a III. doplnění rozkladu

Námítka Správy železnic

Správa železnic namítá, že předběžné opatření je stále účinné a zakazuje jí aplikovat části Změny prohlášení 2020 a znemožňuje tak uplatnění ceny za užití komunikací. Správa železnic dále argumentuje neoprávněným použitím termínu „užití stanic“. Cena za užití stanic, tedy zařízení služeb ve smyslu § 2 odst. 9 zákona o dráhách není součástí ceny za užití dopravní cesty dopravcem.

Stanovisko rozkladového orgánu

Splnění podmínek pro nařízení předběžného opatření bylo posouzeno v rozhodnutí v řízení o rozkladu o předběžném opatření a není předmětem řízení. Důvody, pro které nelze uplatňovat cenu za užití komunikací, jsou uvedeny mimo jiné pod bodem 1, 6 a 9 tohoto rozhodnutí. Ohledně nepřesné terminologie v rozhodnutí v řízení o rozkladu rozkladový orgán uvádí, že se jednalo o chybu v psaní. Byla opravena usnesením ze dne 5. 5. 2020, č. j. UPDI-1791/20/DV.

6. Změny cen v prohlášení o dráze - část „A“ čl. IV. a) a část „B“ čl. I. a IV. doplnění rozkladu

Námítka Správy železnic

Správa železnic uvádí, že text prohlášení o dráze lze měnit bez ohledu na § 33 odst. 3 písm. n) zákona o dráhách. Správa železnic porovnává čl. 27 odst. 3 směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2012/34/EU ze dne 21. listopadu 2012 o vytvoření jednotného evropského železničního prostoru (dále jen „směrnice 2012/34/EU“) a dřívějšího čl. 3 odst. 3 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/14/ES o přidělování kapacity železniční infrastruktury, zpoplatnění železniční infrastruktury a o vydávání osvědčení o bezpečnosti (dále jen „směrnice 2001/14/ES“). Podle těchto směrnic se zpráva o síti aktualizuje a mění podle potřeby. Dále odkazuje na bod 29 rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 5. 2014, sp. zn. 1 As 28/2014. Ten poukazuje na rozdíly komunitární a národní právní úpravy v oblasti změn prohlášení o dráze. Směrnice předpokládá aktualizaci a změnu zprávy o síti „podle potřeby“. Dnešní úprava § 33 odst. 5 zákona o dráhách změnu prohlášení o dráze umožňuje a neomezuje. Ve srovnání s rokem 2012 je text směrnic v uvedeném ohledu zcela jednoznačný a právo Správy železnic bylo novelou zákona výslovně do textu národní právní úpravy doplněno. Právo na změnu prohlášení o dráze vycházející ze směrnice potvrdil i soud. Tehdy však toto právo nebylo považováno za dostačující s ohledem na text zákona o dráhách. Upřením práva Správa železnic zakládá důvodné pochyby o splnění § 4 odst. 5 písm. c) zákona č. 320/2016 Sb., o Úřadu pro přístup k dopravní infrastruktuře.

Správa železnic nesouhlasí s názorem Úřadu, že by bylo možné pomocí institutu podle § 33 odst. 5 zákona o dráhách obejít povinnost zveřejnit prohlášení o dráze ve stanovené lhůtě a považuje jej za zpochybnění nezaujatosti Úřadu. Správa železnic publikovala v zákonem stanovené lhůtě Prohlášení 2020. Ke zpracování Změny prohlášení 2020 došlo opožděně vinou Úřadu a nikoliv Správy železnic. Nedošlo tedy ke zneužití § 33 odst. 5 zákona o dráhách a Správa železnic nemohla porušit ani § 33 odst. 1 a ani § 33 odst. 3 písm. n) zákona o dráhách.

Správa železnic dále napadá, že Úřad nevzal v úvahu celý § 33 odst. 3 písm. n) zákona o dráhách včetně textu „plánovaných změnách“ a „jsou-li takové údaje k dispozici“. Na základě tohoto písmene nelze provozovateli dráhy uložit povinnost, jelikož je nutno prokázat, že Správa železnic měla požadovaná data k dispozici, případně že změnu dlouhodobě plánovala. Správa železnic napadá, že argumenty Úřadu, které údaje měla mít Správa železnic k dispozici, uvedené na straně 10 napadeného rozhodnutí, nejsou ničím doložené.

Správa železnic dále uvádí, že lze připustit nemožnost změny prohlášení o dráze potud, pokud by změna založila výhodu pouze pro některé žadatele o kapacitu. Nepochybně by pak změna prohlášení, která by založila nerovnost mezi žadateli, byla nezákonná. O takový případ ale nejde.

Vydání Změny prohlášení 2020 nebylo úmyslem ani vůlí Správy železnic, ale byla k tomu donucena rozhodnutím Úřadu. Nelze jí tedy přikládat k tíži žádné zneužívání postavení. Úřad uložil Správě železnic provedení změny a její provedení následně označuje jako rozporné se zákonem. Správa železnic s určením ceny vyčkávala na rozhodnutí v jiném správním řízení vedeném Úřadem a nemohla dříve Změnu prohlášení 2020 provést z důvodu nedodržení lhůt ze strany Úřadu. Správa železnic nemohla mít v dostatečné lhůtě k dispozici údaje o plánovaných změnách cen, když tuto změnu neplánovala a musela ji učinit pro nově vydané rozhodnutí Úřadu. Po Správě železnic nelze požadovat dodržení § 33 odst. 3 písm. n) zákona o dráhách.

Stanovisko rozkladového orgánu

Ve věci změn prohlášení o dráze rozkladový orgán souhlasí se Správou železnic, že § 33 odst. 5 zákona o dráhách, stejně tak jako čl. 27 odst. 3 směrnice 2012/34/EU obecně dovoluje zprávu o síti měnit. Na druhou stranu je zde § 33 odst. 1 zákona o dráhách, který vyžaduje zveřejnění prohlášení o dráze 12 měsíců před nabytím platnosti jízdního řádu respektive čl. 27 odst. 4 směrnice 2012/34/EU čtyři měsíce před konečným termínem pro podání žádostí o přidělení kapacity. Pokud bychom připustili výklad, že prohlášení o dráze je možné libovolně měnit, pak bychom popřeli povinnost vydávat prohlášení o dráze s 12 měsíčním předstihem. Ustanovení § 33 odst. 5 zákona o dráhách zde používá text: „*dojde-li ke změně údajů obsažených v prohlášení o dráze*“. Prohlášení o dráze obsahuje řadu údajů, jako například popis infrastruktury, které se mění nezávisle na autorovi prohlášení. Jde například o změny související s investiční výstavbou, u nichž samozřejmě nelze předem odhadnout jejich uvedení do provozu. Jsou tam však údaje jako například podmínky přístupu, které jsou vyjádřením vůle přidělce a nemohou se měnit z podnětu někoho jiného nezávisle na vůli autora prohlášení o dráze. Jejich změny jsou pak omezeny i jinými předpisy. Rozkladový orgán nesouhlasí s názorem Správy železnic, že ke změnám může docházet zcela libovolně.

Správní soud ve svém rozhodnutí ze dne 7. 5. 2014, sp. zn. 1 As 28/2014, neřešil problematiku změn prohlášení o dráze, ale povahu rozhodnutí o přezkumu prohlášení o dráze a kompetenci soudů k řízení o žalobě proti tomuto rozhodnutí. V uvedeném rozhodnutí je Správou železnic citovaný text spíše demonstrací odchylek v provedené transpozici, a nikoliv právní názor soudu o možnostech změn cen v průběhu platnosti prohlášení o dráze.

Podle § 1 odst. 2 zákona o cenách je cena peněžní částka sjednaná při nákupu a prodeji zboží/služby. Podle § 23 odst. 1 písm. a) zákona o dráhách je provozovatel dráhy povinen umožnit dopravcům využití přidělené kapacity, podle písmene d) umožnit dopravci provozovat drážní dopravu na dráze za cenu sjednanou podle cenových předpisů. Proces sjednávání ceny začíná vydáním prohlášení o dráze 12 měsíců před začátkem platnosti jízdního řádu. S ohledem na ceny, které obsahuje, pak žadatelé podají žádost o přidělení kapacity 8 měsíců před jeho začátkem platnosti a přidělce zpracovává jízdní řád. Jak je uvedeno v kapitole 6.2.1 a 6.3.1 Prohlášení 2020, proces tvorby jízdního řádu je zpoplatněn v ceně za přidělení kapacity. Pokud je podána například

pozdní žádost, tak je přiděl kapacita zpoplatněn vyšší sazbou, navíc na pozdní žádost může být přidělena pouze kapacita zbývající. Z toho Úřad dovodil, že proces sjednání ceny, tedy nákupu zboží, je procesem přidělení kapacity. Přidělením kapacity došlo k ukončení nákupu, tedy k ukončení sjednávání ceny. Cena za užití dráhy je stanovena prohlášením o dráze ve znění platném při přidělování kapacity. V tuto dobu nebylo možno vzhledem k rozhodnutí v řízení sp. zn. RPD001/19 použít z Prohlášení 2020 část týkající se ceny za užití komunikací. Z toho důvodu není možné pro kapacitu přidělenou k 29. 11. 2019 uplatňovat cenu za užití komunikací ani v částce uvedené v Prohlášení 2020, ani v částce uvedené ve Změně prohlášení 2020.

K námitce Správy železnic o změně, kterou učinila na základě rozhodnutí Úřadu, rozkladový orgán dále dodává, že důvodem pro změnu bylo odstranění nezákonného stavu. Rozhodnutí o nezákonnosti Správa železnic využila k tomu, že původně uvedenou cenu ještě zvýšila. Ke změně Prohlášení 2020 navíc došlo až k 1. 12. 2019, tedy měsíc poté, co uplynula doba pro použití článků souvisejících se zpoplatněním přístupových komunikací. Po dobu, kdy nebylo možné články použít, nebylo možné cenu za užití komunikací uplatnit. Vydáním Změny prohlášení 2020 se zavedly nové ceny. Pokud by tedy Správa železnic vydala Změnu prohlášení 2020 ve stanovené lhůtě, částky by nezvýšila, odstranila by nedostatky zjištěné v řízení sp. zn. RPD001/19, mohlo by dojít k uplatňování ceny za užití komunikací.

Rozkladový orgán dále nesouhlasí s názorem Správy železnic, že údaje o plánovaných změnách ceny za užití dráhy v následujícím roce neměla k dispozici, když se předpokládá existence těchto údajů v následujících 5 letech. Změnu Správa železnic avizovala již v Prohlášení 2019, kde v kapitole 6.6 uvedla „V ceně za použití dráhy jízdou vlaku SŽDC plánuje od jízdního řádu 2020 zohlednit i náklady na údržbu a opravy opotřebených přístupových komunikací pro cestující ve vlaku osobní dopravy (výhradně zařízení zahrnutá do minimálního rozsahu a obsahu služeb). Jde o přímo vynaložené náklady, které pro období jízdního řádu 2019 nejsou při kalkulaci ceny za použití dráhy jízdou vlaku dosud brány v úvahu.“. Proto je rozkladový orgán přesvědčen, že se jednalo o změnu plánovanou. Ostatně Správa železnic je povinna podle § 23 odst. 2 zákona o dráhách plánovat. Kalkulaci nákladů, jako součást tohoto plánu, však byla povinna vypracovat tak, aby nebylo nutno ji v průběhu platnosti Prohlášení 2020 v celkovém souhrnu nákladů navyšovat.

Správa železnic provedla kalkulaci ceny za užití komunikací, do které údajně nezahrnula veškeré přímé náklady. Poté provedla kalkulaci novou, jejíž součástí bylo rozdělení stanic do kategorií. Do ní zahrnula vyšší část přímých nákladů. Pokud v rámci plánování došlo k chybě a Správa železnic musela provést v roce 2019 novou kalkulaci a tuto cenu zvýšit, pak takovéto zvýšení nemůže být k tíži dopravců.

Důvod, kvůli kterému došlo ke změně zahrnutých nákladů, Správa železnic nikde neuvedla. Podle názoru rozkladového orgánu je Správa železnic povinna náklady a tržby plánovat, změny cen na základě tohoto plánování zveřejňovat až s 5letým předstihem v prohlášení o dráze. Pokud dojde k nepředvídané změně, kterou není možné řešit jinak, než změnou cen, je zde povinností Správy železnic to zdůvodnit. To však Správa železnic neučinila. Správa železnic byla povinna mít k dispozici dostatečně předem veškeré údaje, které vedly k povinnosti zvýšit cenu. Podle názoru rozkladového orgánu pouhé konstatování, že údaje neměla k dispozici, není důvodem pro změnu cen bez jejího předchozího zveřejnění a jde o obcházení § 33 odst. 3 písm. n) zákona o dráhách. Na základě výše uvedeného rozkladový orgán námitku Správy železnic zamítá.

Navíc Správa železnic v kapitole 6.6 Prohlášení 2020 uvedla, že *nevylučuje i případné další úpravy cen uvedené v kapitole 6.3.1 v případě, že dojde k neplánovanému zvýšení ekonomicky oprávněných nákladů nebo změně výše dotace poskytnuté Správou železnic či z jiných oprávněných důvodů.* Ve své podstatě se jednalo o zrušení 100 % slevy, kterou doposud Správa železnic poskytovala, a její nahrazení cenou, která byla v průběhu platnosti Prohlášení 2020 ještě zvýšena. Nejednalo

se tedy o zvýšení ekonomicky oprávněných nákladů. V době zpracování Prohlášení 2020 byla na základě Přílohy č. 1 Dodatku č. 1 ze dne 12. 3. 2018 ke Smlouvě o finančním zajištění železniční dopravní cesty z rozpočtu Státního fondu dopravní infrastruktury ze dne 28. 11. 2017, uzavřené podle § 3 odst. 3 zákona č. 104/2000 Sb. o Státním fondu dopravní infrastruktury, respektive dle čl. 30 odst. 2 směrnice 2012/34/EU, (dále jen „Smlouva o finančním zajištění ŽDC“) plánovaná dotace Státního fondu dopravní infrastruktury (dále jen „SFDI“) na zajištění provozuschopnosti v roce 2020 ve výši částky 12 200 000,- Kč. V době vydání Změny Prohlášení 2020 byla na základě Přílohy č. 1 Dodatku č. 2 ze dne 3. 5. 2019 ke Smlouvě o finančním zajištění ŽDC plánovaná dotace SFDI na zajištění provozuschopnosti v roce 2020 ve výši částky 15 809 000,- Kč. Nemohlo tedy dojít ani ke změně výše dotace poskytnuté Správě železnic. Jiný oprávněný důvod Správa železnic neuvedla.

Podle čl. 31 odst. 3 směrnice 2012/34/EU se poplatky za minimální přístupový balík účtují ve výši nákladů přímo vynaložených na provoz železniční dopravy. Správa železnic tedy doposud poplatky za užití komunikací neúčtuje, tedy poskytuje na ně 100% slevu. Správa železnic se vydáním Změny prohlášení 2020 rozhodla, že uvedenou slevu přestane poskytovat. V čl. 32 odst. 6 směrnice 2012/34/EU je zavedena ochrana změn přírážek k ceně ve výši přímých nákladů spočívající v tom, že je možné takovou změnu provést nejméně 3 měsíce před uplynutím lhůty pro zveřejnění zprávy o síti. Takováto přírážka se sice v České republice neuplatňuje, ochranu dopravců lze však použít jako příměr pro zveřejňování změn v principech zpoplatnění. I z tohoto důvodu dospěl rozkladový orgán k závěru, že nelze prohlášení o dráze měnit bez jakýchkoliv limitů.

Podle § 33 odst. 3 písm. c) zákona o dráhách obsahuje prohlášení o dráze pravidla pro výpočet ceny za užití dráhy. Prohlášení 2020 taková pravidla neobsahuje. Pokud Správa železnic takto novou cenu zavedla, poté jí ještě zvýšila, musela změnit i pravidla pro výpočet ceny za užití dráhy. Ke zveřejnění těchto pravidel ani jejich změn nedošlo. Zvýšení cen nepředcházelo povinné zveřejňování údajů v prohlášení o dráze.

S názorem, že všichni dopravci byli znevýhodněni stejně, rozkladový orgán nesouhlasí. Nerovnost mezi žadatelem vzniká změnou vyhlášenou po přidělu kapacity tím, že dopravcům provozujícím drážní dopravu na základě smlouvy o veřejných službách by bylo v budoucnu případné zvýšení cen proplaceno, zatímco ostatním dopravcům nikoliv. Zátěž, vzniklá pozdě zveřejněnou změnou, má daleko horší dopad na komerční dopravce. To neznamená, že nelze cenu za užití dráhy zvyšovat vůbec, ale změnu je nutno dostatečně dopředu oznámit. I podle Správy železnic je tedy změna nezákonná.

Rozkladový orgán nesouhlasí s námitkou, že Správa železnic musela zvýšit cenu za užití komunikací na základě výsledků rozhodování ohledně účtování více nákladů při odklonech, o kterých Úřad rozhodoval v rámci řízení sp. zn. RPD003/19. Tato řízení spolu nesouvisí. Pokud jde o souvislost těchto řízení, rozkladový orgán odkazuje na bod 2 tohoto rozhodnutí. V uvedeném řízení bylo rozhodnuto, že Správa železnic neoprávněně účtuje náklady v případě odklonů. To způsobila Správa železnic. Pokud došlo u Správy železnic ke snížení příjmů, které bylo způsobeno pozastavením protiprávního účtování ceny za užití dráhy v případě odklonů, a o kterém Správa železnic předem nevěděla, pak není možné jej řešit na úkor dopravců zvýšením ceny bez jejího předchozího oznámení. Takové jednání považuje rozkladový orgán za diskriminační vůči dopravcům.

7. Závaznost bodů 44, 49 a 52 preambule směrnice 2012/34/EU - část „A“ čl. IV. b), c) a d) doplnění rozkladu

Námítky Správy železnic

Podle Správy železnic není preambule předpisu Evropské unie normativním textem a nezakládá práva a povinnosti. Může být pouze výkladovou pomůckou ke zjištění cíle, jehož mělo být dosaženo. Nelze ji významem poměřovat s právem výslovně založeným normativním textem směrnice a ani s textem zákonného ustanovení. To Úřad nezohlednil.

Text bodu 44 preambule směrnice 2012/34/EU Správa železnic vykládá jako zájem (nikoli povinnosti), aby železniční podnik obdržel od systému zpoplatnění jasné a jednoznačné signály. Změna prohlášení 2020 jasná a jednoznačná byla. Uvedené ustanovení preambule neobsahuje lhůtu pro poskytnutí předmětných informací. Nařízení předběžného opatření není možné odůvodnit bodem 44 preambule. Bod 49 preambule s předběžným opatřením nesouvisí.

Ani z bodu 52 preambule směrnice 2012/34/EU nelze dovodit zájem na tom, aby dopravce obdržel informace s konkrétně určeným předstihem. Bod pouze vyjadřuje obecný zájem, a nikoliv povinnost, zohlednit požadavky dopravce. Tento zájem je maximálně respektován. Nelze jej vykládat tak, že některé služby nemohou být zpoplatněny.

Stanovisko rozkladového orgánu

Rozkladový orgán souhlasí s názorem Správy železnic, že text preambule směrnice 2012/34/EU není normativní, preambule však musí být využita jako interpretační vodítko. Úřad v rozhodnutí o rozkladu o předběžném opatření uvedl, že souhlasí s názorem ČD, že změny prohlášení o dráze 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 přihlížet k požadavkům žadatelů. Rozkladový orgán nesouhlasí s výkladem bodů 44 a 52 Správy železnic, že vyjadřuje zájem (nikoli povinnosti), aby železniční podnik obdržel od systému zpoplatnění jasné a jednoznačné signály.

Podle názoru rozkladového orgánu ustanovení bodů 44 a 52 preambule směrnice 2012/34/EU říkají, jak je nutno vykládat všechna ustanovení související se změnami cen za užití dráhy. Podle těchto ustanovení je nutno vyložit zdánlivý nesoulad mezi odst. 3 a 4 čl. 27 směrnice 2012/34/EU a rozdíly mezi § 33 odst. 1 a § 33 odst. 5 zákona o dráhách, dále povinnosti poskytovat informace o cenách podle § 33 odst. 3 písm. n) zákona o dráhách a plánovat náklady a tržby na provozování dráhy podle § 23 odst. 2 zákona o dráhách. O bod 49 preambule směrnice 2012/34/EU se Úřad v žádném rozhodnutí neopíral.

Rozkladový orgán aplikoval ustálenou judikaturu Soudního dvora Evropské unie, viz zejména rozsudek ze dne 19. 11. 2009 *Sturgeon a další*, C 402/07 a C 432/07, ECLI:EU:C:2009:716. Zde se pod bodem 41 uvádí, že *pro výklad ustanovení práva Společenství je třeba vzít v úvahu nejen jeho znění, ale rovněž jeho kontext a cíle sledované právní úpravou, jejíž je součástí (viz zejména rozsudky ze dne 19. září 2000, Německo v. Komise, C 156/98, Recueil, s. I 6857, bod 50, a ze dne 7. prosince 2006, SGAE, C 306/05, Sb. rozh. s. I 11519, bod 34)*. Dále se v bodě 42 uvádí, že v tomto ohledu je *výrok aktu Společenství neoddělitelný od jeho odůvodnění, takže musí být v případě potřeby vykládán s ohledem na důvody, které vedly k jeho přijetí*. Soudní dvůr dále účel nařízení dovodil právě z textu preambule (viz bod 44 rozsudku).

Akty vydání prohlášení o dráze ve lhůtě podle čl. 27 odst. 4 směrnice 2012/34/EU, provádění jeho změn podle odst. 3 a poskytování informace o změnách poplatků podle bodu 2. přílohy IV. musí být vykládány v souladu s důvody, které vedly k přijetí směrnice 2012/34/EU, které jsou uvedeny v bodech 44 a 52 preambule směrnice 2012/34/EU. Jelikož v napadeném rozhodnutí byl takovýto výklad uplatněn, rozkladový orgán rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku.

Spornou otázkou není, zda je Změna prohlášení 2020 jasná, ale zda lze změnou prohlášení o dráze změnit ceny za užití dráhy a v jaké lhůtě lze případně změny cen provést. Lhůta pro poskytnutí

informací musí být taková, aby dopravci mohli racionálně rozhodnout, zda kapacitu objednat. Zveřejnění cen v okamžiku, kdy se již prodávají rezervace jízdních dokladů a je rozhodnuto o rozpočtech určených k poskytování kompenzací dopravcům rozkladový orgán za respektování zájmu dopravců nepovažuje. Samotné nezpлатnění služby v budoucnu Úřad ani žádný z účastníků nepožadoval.

8. Vliv plánu obchodní činnosti - část „A“ čl. IV. e) a bod B. IV doplnění rozkladu.

Námítky Správy železnic

Text § 23 odst. 2 zákona o dráhách nevynezuje podrobně, jak má být způsob finančního zajištění vymezen a konkretizován. Nelze z něj dovodit jednoznačnou povinnost, aby v rámci obchodního plánu bylo s dostatečným časovým předstihem výslovně uvedeno, že provozovatel dráhy bude vybírat konkrétní položku v rámci systému zpoplatnění, a navíc neobsahuje žádnou vazbu na prohlášení o dráze.

Úřad nereflektuje skutečnost, že rozsah výběru úhrady cen závisí daleko víc na předem nepředvídatelném vývoji provozních výkonů. Pokud by možnost změny ceny za užití dráhy, či za poskytnutí základního balíčku, byla podmíněna nutností předběžného popsání zvažovaných změn v rámci plánu obchodní činnosti, reálně by takový postup vylučoval aplikaci čl. 8 prováděcího nařízení Komise (EU) 2015/909, které stanoví povinnost provozovatele infrastruktury pravidelně aktualizovat metodu výpočtu svých přímých nákladů.

Postup prosazovaný ze strany Úřadu reálně znemožňuje realizaci jakékoli politiky státu v souvislosti s podporou železniční dopravy. Naopak, existuje zde nutnost jisté míry pružnosti ve zpracování ocenění za užití dráhy a za využití základního přístupového balíčku, kterou napadené rozhodnutí neumožňuje.

Stanovisko rozkladového orgánu

Úřad nesouhlasí s názorem, že z § 23 odst. 2 zákona o dráhách nelze dovodit, že výběr konkrétní položky není v souladu se zákonem. Správa železnic uvádí, že zavedením cen mělo dojít ke zvýšení tržeb o 5 %, tedy cca 200 milionů Kč. Úřad nesouhlasí s názorem, že takovéto zvýšení cen za užití dráhy není součástí podmínek přístupu na provozovanou dráhu. Takovéto podmínky jsou součástí plánu, jelikož je vyžaduje § 23 odst. 2 písm. c) zákona o dráhách. Stejně tak podle čl. 8 odst. 3 směrnice 2012/34/EU musí být plán vypracován tak, aby zaručoval poskytování železniční infrastruktury při zajištění finanční rovnováhy, a má stanovit prostředky pro dosažení těchto cílů. Potenciální žadatelé mají mít možnost vyjádřit svůj názor na obsah obchodního plánu, pokud jde o podmínky pro přístup a použití infrastruktury. Podle názoru rozkladového orgánu navyšování celkových tržeb o 5%, čemuž odpovídá zvýšení tržeb v osobní dopravě o 11%, je změnou podmínek pro přístup a použití infrastruktury a mělo být do plánu zahrnuto. Proto nelze tvrdit, že informaci o změně cen Správa železnic neměla k dispozici a nemohla jí proto zveřejnit jako plánovanou změnu podle § 33 odst. 3 písm. n) zákona o dráhách. Proto rozkladový orgán námitku Správy železnic zamítá.

K poznámce, že rozsah uplatňování cen závisí na nepředvídatelném vývoji výkonů, Úřad uvádí, že zavedení nové složky a její změna ještě před její účinností nesouvisí s objemem výkonů. Účelem plánu je zajistit funkci infrastruktury tak, aby nedocházelo k neplánovaným změnám cen. Pokud k nim dojde, musí být dopředu oznámeny. Při správné metodě výpočtu přímých nákladů nemůže dojít k výrazné odchylce při jejím upřesnění, navíc vzniklé odchylky je možno zpracovat do prohlášení o dráze dostatečně včas. Námitka o nemožnosti aplikovat čl. 8 prováděcího nařízení

Komise (EU) 2015/909 tedy není důvodná. Napadené rozhodnutí pouze konstatuje důvody, proč není možné nově složku ceny zavést v takovémto časovém období a při nesplnění podmínek přechodního pravomocného rozhodnutí. Do údajné politiky státu nezasahuje. Rozkladový orgán nesouhlasí, že je obecně možné pružně reagovat s cenami základního přístupového balíčku za účelem lepšího využití dráhy formou změn cen v prohlášení o dráze po dobu jeho platnosti. Lze tak činit pouze za podmínek stanovených právními předpisy. Pro tento účel je zřízen například nástroj přírážky na části infrastruktury s nedostatkem kapacity dráhy, který však Správa železnic nevyužívá.

9. Smlouva se státem - část „A“ čl. IV. f) doplnění rozkladu.

Námítky Správy železnic

K argumentaci čl. 30 odst. 2 směrnice 2012/34/EU Správa železnic uvádí, že tento článek ukládá povinnosti státu a nikoli Správě železnic. Správa železnic žádnou povinnost odvoditelnou z čl. 30 směrnice 2012/34/EU neporušila.

Názor Úřadu, že postupem podle čl. 30 odst. 2 směrnice 2012/34/EU je uzavřeno smluvní ujednání o financování, má mít Správa železnic jasno v plánech na zajištění financování, nezohledňuje realitu a běžnou aplikační praxi. Rozhodovací praxe Úřadu do značné míry rozkolísala celý systém zpoplatnění užití dráhy a současně téměř proti všem jeho rozhodnutím byly podány žaloby. Není možné předvídat jejich výsledek. Dalším důvodem rozkolísanosti je nedodržení lhůty podle § 34e zákona o dráhách ze strany Úřadu. Nezohledněním čl. 30 odst. 2 směrnice 2012/34/EU nelze zdůvodnit nařízení předběžného opatření. Předběžné opatření nemohlo být vydáno, nemůže ani trvat a nemůže bránit Správě železnic, aby vybírala cenu za užití dopravní cesty.

Stanovisko rozkladového orgánu

Odkaz na čl. 30 odst. 2 směrnice 2012/34/EU použil Úřad jako důkaz, že Správa železnic měla mít údaje o plánovaných změnách k dispozici, a nikoliv jako samotný důkaz pro vydání předběžného opatření respektive důkaz nezákonnosti zveřejnění změny cen po přidělení kapacity. Z této nezákonnosti ji nemohou vyvinut ani rozhodnutí vydaná v ostatních řízeních vedených Úřadem. Pokud Úřad shledal závady týkající se systému zpoplatnění, pak za vznik těchto závad nese zodpovědnost Úřad, ale Správa železnic. Pokud měla na mysli Správa železnic řízení pod sp. zn. RPD003/19, text, spočívající v nesouladu s prováděcím nařízením Komise (EU) 2015/909, byl do prohlášení o dráze Správy železnic nově vložen již za jeho účinnosti v roce 2016, takže se podle něj poprvé postupovalo v jízdním řádu 2018. Úřad není přesvědčen, že by prodloužení lhůty o 20 dnů rozkolísalo celý systém zpoplatnění užití dráhy, jehož pravidla jsou v nepatrně změněné podobě účinná prakticky od roku 2013. Rozkladový orgán navíc uvádí, že smlouva mezi Správou železnic a Státním fondem dopravní infrastruktury uzavřena byla a odkazuje se na své stanovisko pod bodem 6 tohoto rozkladu.

10. Povinnost uplatňovat ceny a dodržet rozpočet - část „A“ čl. V. a VI. doplnění rozkladu.

Námítky Správy železnic

Správa železnic dovozuje na základě § 23 odst. 1 písm. a) zákona o dráhách, ve spojení s § 2 a přílohou vyhlášky č. 76/2017 Sb., o obsahu a rozsahu služeb poskytovaných dopravci provozovatelem dráhy a provozovatelem zařízení služeb, § 23 odst. 1 písm. d) zákona o dráhách a čl. 3 odst. 1 prováděcího nařízení Komise (EU) 2015/909, že právní úprava předpokládá a stanoví povinnost Správě železnic umožnit využití dráhy a dopravce je pak povinen za užití dráhy platit. Předpisy nepředpokládají, že by státní orgán mohl přinutit provozovatele dráhy k bezúplatnému poskytování služeb.

I v případě vadně stanovené ceny má provozovatel dráhy nárok na minimálně toto plnění, kterého by nabyl v souladu s cenovými předpisy. Rozhodnutí Úřadu o předběžném opatření způsobilo Správě železnic škodu. Její výše bude závislá na dalším rozhodování. Ani po případném uplynutí lhůty v rozhodnutí podle § 34e odst. 3 věta první zákona o dráhách nebude moci Úřad zabránit tomu, aby Správa železnic ceny uplatňovala.

Správa železnic opětovně argumentuje, že má právo prohlášení o dráze měnit podle potřeby, kdykoli a bez dalších omezení, a to na základě § 33 odst. 5 zákona o dráhách při výkladu čl. 27 odst. 3 směrnice 2012/34/EU.

Následkem rozhodnutí Úřadu pak nebude moci Správa železnic dodržet podmínku vyrovnaného rozpočtu uloženou čl. 8 směrnice 2012/34/EU. I z uvedeného pohledu je tak postup Úřadu protiprávní.

Stanovisko rozkladového orgánu

K námitkám Správy železnic, že jí Úřad nemůže přinutit bezúplatně poskytovat služby, rozkladový orgán uvádí, že Správa železnic tuto službu doposud vždy až do začátku jízdního řádu provozovala bezúplatně o své vlastní vůli. Úřad nesouhlasil se zavedením cen z důvodů jejich včasného neoznámení v prohlášení o dráze podle § 33 odst. 3 písm. n) zákona o dráhách a jejich zveřejnění až Změnou prohlášení 2020. Dalším důvodem, který nedovoluje uplatňovat ceny, je neuvedení rozsahu přístupových cest v rozporu s § 13 zákona o cenách. Podle názoru rozkladového orgánu Úřad nemůže dovolit zpoplatňovat služby v rozporu s platnými předpisy. Správa železnic měla dostatek času, aby v roce 2019 odstranila závady zjištěné v řízení sp. zn. RPD001/19 a nebyl důvod k opětovnému navýšování těchto cen.

Podle názoru rozkladového orgánu povinnost Správy železnic dodržet vyrovnaný rozpočet jí nemůže vyvinít z povinností dodržovat zákon o cenách a zákon o dráhách při stanovení cen. Navíc její rozpočet musel být naplánován chybně, když Správa železnic musela v prosinci 2019 ceny zvýšit.

11. Rozdělení stanic do kategorií a neprovedení nařízené změny prohlášení - část „B“ čl. I. doplnění rozkladu.

Námítka Správy železnic

Správa železnic nesouhlasí, že by došlo k diskriminaci některého z dopravců porušením § 23 odst. 1 písm. c) zákona o dráhách ve věci nesprávného rozdělení stanic do kategorií. Dopravce ani konkrétně netvrdí, v čem byl oproti jiným subjektům poškozen. Pravidla ocenění jsou pro jednotlivé konkrétní body sítě stanovena pro všechny uživatele shodně. Správa železnic se naopak cítí být vykořisťována ze strany dopravců. Správa železnic ani nemohla zveřejněním Změny prohlášení 2020, porušit § 34e odst. 3 věta druhá zákona o dráhách, jelikož v této věci doposud nebylo rozhodnuto.

K tvrzení Arrivy stran porušení povinností podle čl. 31 odst. 2 a 6 směrnice 2012/34/EU, Správa železnic uvádí, že tyto články nejsou transponovány, ukládají povinnost členskému státu a nejsou jednoznačné, takže se jich nelze na Správě železnic domáhat. Správa železnic vydáním Změny prohlášení 2020 žádná ustanovení neporušila.

Stanovisko rozkladového orgánu

Úřad v napadeném rozhodnutí nezpochyboval rozdělení stanic do kategorií a s namítanou diskriminací dle § 23 odst. 1 písm. c) zákona o dráhách se neztotožnil. Ve věci rozdělení stanic do kategorií rozhodl výroky č. 1 a 5, že u příslušných bodů neshledal rozpor se zákonem o dráhách.

Námítka účastníků řízení ve věci porušení § 34e odst. 3 zákona o dráhách byla podle rozkladového orgánu oprávněná. Správa železnic, aniž by odstranila všechny závady, na jejichž základě byl zjištěn v řízení sp. zn. RPD001/19 rozpor se zákonem o dráhách, cenu za užití komunikací zvýšila a požadovala její uplatnění od původně stanoveného data.

K námitce neoprávněného domáhání se přímé účinnosti čl. 31 odst. 2 a 6 směrnice 2012/34/EU rozkladový orgán uvádí, že na tyto články se účastníci pouze odkazovali jako na eurokonformní výklad § 23 odst. 1 písm. c) a § 33 odst. 1, 3 písm. c) a 5 zákona o dráhách. Rozkladový orgán zde odkazuje na své stanovisko pod bodem 6.

12. Rozpočtová pravidla a občanský zákoník - část „B“ čl. II. doplnění rozkladu.

Námítky Správy železnic

Správa železnic upozorňuje na vztah k Ministerstvu dopravy, které je jejím zakladatelem a objednatelům veřejné služby s ohledem na § 4 zákona č. 194/2010 Sb., o veřejných službách v přepravě cestujících a o změně dalších zákonů.

Na stanovisko Ministerstva dopravy je nutno nahlížet jako na vyjádření jednoho z potenciálních žadatelů o kapacitu a jeho výklad není možno považovat za výklad autorský. Správa železnic upozorňuje na nesoulad vyjádření Ministerstva dopravy s tím, jak zpracovalo transpozici čl. 27 směrnice 2012/34/EU do § 34e odst. 5 zákona o dráhách.

Výklad Ministerstva dopravy musí respektovat citovaný čl. 27 směrnice 2012/34/EU. K tvrzení Ministerstva dopravy, že § 33 zákona o dráhách je nutno vykládat v souvislosti s občanským zákoníkem Správa železnic uvádí, že zákon o dráhách je ve své soukromoprávní úpravě nutně speciální ve vztahu k úpravě občanského práva. V rámci občanského práva totiž není možné, aby vlastník byl nucen komukoli cokoli poskytnout bez toho, že by dostal odpovídající zadostiučinění. Úřad má posuzovat soulad prohlášení o dráze toliko se zákonem o dráhách a nikoli s občanským zákoníkem. Argumentace Ministerstva dopravy reálně překračuje možné meze přezkumu Úřadem.

Právní úpravu je nutno vykládat v souvislosti se směrnicí 2012/34/EU, což Ministerstvo dopravy neprovedlo. Úřad nutně musí sledovat cíl nastavit rovné a nediskriminační podmínky pro všechny, jejich nedílnou součástí je též ochrana zájmů provozovatele dráhy a přidělce.

Financování zajištění provozuschopnosti a provozování dráhy je nepochybně ve veřejném zájmu a i tento zájem nutně musí být při rozhodování Úřadu zohledněn, k čemuž však Úřad doposud v rozhodovací praxi nepřihlíží.

Rozpočtové povinnosti orgánů veřejné moci nelze považovat za výkladový prostředek nadřazený jednoznačnému čl. 27 odst. 3 směrnice 2012/34/EU. Problematika rozpočtů mohla být do transpozice čl. 27 odst. 3 směrnice 2012/34/EU zohledněna, k čemuž však nedošlo. Omezení práva subjektu dovozeného ze směrnice nelze argumentovat cestou nemožnosti orgánu veřejné moci reagovat na využití tohoto práva. Přihlíží-li pak k této argumentaci Úřad, reálně nerespektuje platnou právní úpravu.

Argumentaci Ministerstva dopravy ohledně požadavku na to, aby dopravci a žadatelé o kapacitu znali předem základní podmínky užití dráhy je možno přisvědčit. Výše ceny za užití přístupových

komunikací nepochybně nebyla základní a určující hodnotou a záležitostí, která by znamenala, či mohla znamenat zásah do základních podmínek využití dráhy. Nedošlo k zcela zásadní a koncepční změně v systému ocenění, který by jinak a nově stanovil základní prvky celého systému, ale k marginálnímu zvýšení ceny. Pokud by změna způsobila nerovnost mezi žadateli, kteří žádali dříve a kteří až po změně, pak by šlo o zásadní změnu způsobující nerovnost v přístupu k žadatelům, k tomu však nedošlo.

Správa železnic dále argumentuje stanoviskem Ministerstva dopravy v rozhodnutí ze dne 3. 9. 2007, č. j. 54/2007-130-SPR/2, kde se jmenované ministerstvo vyjadřuje k možnosti aplikace čl. 3 odst. 3 směrnice 2001/14/ES a výslovně zmiňuje, že cenu za užití dopravní cesty lze měnit v souladu s cenovým výměrem bez ohledu na stanovené lhůty.

Dále argumentuje stanoviskem tehdejšího ředitele Drážního úřadu Ing. Kodyma v rozhodnutí ze dne 9. 11. 2007, č. j. 3-2971/07/-DÚ/Se, vydaném na základě shora citovaného rozhodnutí Ministerstva dopravy, kde je možnost změny prohlášení o dráze co do určení ceny za užití dráhy rovněž připuštěna. Uvedené dokumenty Správa železnic doložila v příloze.

Stanovisko rozkladového orgánu

K námitce Správy železnic, že Ministerstvo dopravy je třeba brát jako jednoho z potenciálních žadatelů o kapacitu, rozkladový orgán uvádí, že Úřad v napadeném rozhodnutí pohlížel na vyjádření Ministerstva dopravy jako na stanovisko účastníka řízení.

Rozkladový orgán nesouhlasí s názorem Správy železnic, že argumentaci občanským zákoníkem nelze uplatnit. Správní soud ve svém rozhodnutí ze dne 7. 5. 2014, sp. zn. 1 As 28/2014, uvedl, že se prohlášení o dráze svým charakterem a obsahem se přibližuje veřejné nabídce (§ 1780 – § 1784 občanského zákoníku. Podle jeho § 1782 se na základě veřejné nabídky uzavírá smlouva, přičemž smlouvu lze uzavřít podle § 1784 občanského zákoníku s více společnostmi. Podle názoru Úřadu v tomto případě došlo k uzavření smlouvy nejpozději přidělením kapacity. V tu chvíli již pro dopravce, kterým byla kapacita přidělena, prohlášení o dráze nemělo povahu veřejné nabídky, ale smlouvy.

Podle § 1752 občanského zákoníku si lze ujednat, že strana může obchodní podmínky v přiměřeném rozsahu změnit. Ujednání je platné, pokud bylo předem alespoň ujednáno, jak se změna druhé straně oznámí a pokud se této straně založí právo změny odmítnout a závazek z tohoto důvodu vypovědět ve výpovědní době dostatečné k obstarání obdobných plnění od jiného dodavatele. Podle názoru rozkladového orgánu k takovému ujednání v tomto případě nemůže dojít, protože jiný dodavatel zde neexistuje.

Pokud je postup Změny prohlášení 2020, od které se smlouva o provozování drážní dopravy nemůže odchýlit, v rozporu s občanským zákoníkem, je bezpochyby diskriminační vůči dopravcům, tedy v rozporu s § 33 odst. 1 zákona o dráhách.

Rozpočtové povinnosti orgánů veřejné moci podle názoru rozkladového orgánu jsou důkazem toho, že vydání prohlášení o dráze ve lhůtě podle § 33 odst. 1 zákona o dráhách (čl. 27 odst. 4 směrnice 2012/34/EU) nelze bezmezně měnit s odkazem na § 33 odst. 5 zákona o dráhách (čl. 27 odst. 3 směrnice 2012/34/EU). Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1370/2007 o veřejných službách v přepravě cestujících po železnici a silnici a o zrušení nařízení Rady (EHS) č. 1191/69 a č. 1107/70 v čl. 2 přepokládá finanční zabezpečení veřejné dopravy. Takové zabezpečení pochází z veřejných zdrojů, které je nutno plánovat. I z tohoto důvodu nelze připustit provádět změny cen za užití dráhy neomezeně, jak tvrdí Správa železnic. Dále i zde došlo k nerovnosti dopravců provozujících drážní dopravu na základě smlouvy a veřejných službách v porovnání s ostatními dopravci v osobní dopravě. Zde se rozkladový orgán odkazuje na svoje

vyjádření pod bodem 6. Podle názoru rozkladového orgánu zvýšení ceny o 11 % není marginální, u regionální dopravy je vyšší.

K citovanému rozhodnutí Ministerstva dopravy z roku 2007 Úřad uvádí, že předmětem tohoto řízení nebylo zvýšení cen, ale změna podmínek přístupu na některé tratě a Drážní úřad pravomocně rozhodl tak, že změny podmínek přístupu provádět nelze. Možnost úpravy cen byla pouze součástí doplňujícího výkladu a nikoliv výsledek správního rozhodování. Ředitel Drážního úřadu byl názorem rozkladového orgánu vázán. Tehdy byla cena za užití dráhy regulována jako maximální úředně stanovená cena. Navíc rozhodnutími Drážního úřadu č. j. DUCR-46093/12/Kj ze dne 10. 9. 2012 a Ministerstva dopravy č. j. 151/2012-130-SPR/2 ze dne 8. 1. 2013 v řízení, jehož účastníkem byla i Správa železnic, byl později tento názor změněn a zdůvodněn. Drážní úřad nedovolil změnu prohlášení o dráze spočívající ve zvýšení ceny v průběhu jeho platnosti.

13. Nepravdivost tvrzení o výrazném zvýšení cen - část „B“ čl. III. doplnění rozkladu.

Námítky Správy železnic

Správa železnic považuje za nepravdivé tvrzení Úřadu, že došlo k výraznému zvýšení cen za užití dráhy, a že dojde k podstatnému ovlivnění hospodářských poměrů provozovatelů osobní drážní dopravy, přestože nárůst činí 11 %. Úřad toto tvrzení v rozporu s § 68 odst. 3 správního řádu nedoložil. Nedošlo ke změně ceny za užití dráhy, ale pouze jedné složky. Ke zvýšení ceny za užití dráhy nedošlo, když vlastní cena za užití dráhy v užším smyslu, tedy hodnota za užití kilometru sítě se vůbec nezměnila. Tvrzená hodnota zvýšení o 11 % se váže pouze k hodnotě za užití komunikací cestujícími. Reálně tedy ani tato procentuální hodnota není tak dramatická.

Úřad v rozhodnutí nezdůvodnil, proč považuje zvýšení cen za výrazné, a proto je rozhodnutí nepřezkoumatelné. Z předpokladů, které Správa železnic zpracovala a které měla a má k dispozici vyplývá, že Správa železnic předpokládala příjem z ceny za užití dopravní cesty v roce 2020, bez zohlednění položky za užití komunikací cca 3,67 mld. Kč. Po zahrnutí ceny za užití komunikací před Změnou prohlášení 2020 se měl předpokládaný příjem pohybovat někde kolem cca 3,798 mld. Kč a při zohlednění změn ceny za užití komunikací založených Změnou prohlášení 2020 byl předpokládaný výběr ceny za rok 2020 v úhrnu cca 3,868 mld. Kč. Nejde tedy o 11% procentní zvýšení ceny, ale o pouhých 5 % z celkové částky. Závěry Úřadu v uvedeném ohledu jsou neopodstatněné a nepravdivé.

Správa železnic napadá nekonzistentnost rozhodnutí, když základní cena za plánované zastavení vlaku je stanovena v rámci odstavce IV.4., a tento odstavec byl v rámci výroku č. 5 napadeného rozhodnutí shledán jako zákoně souladný. Dochází k rozporu mezi výrokovou částí a odůvodněním.

Závěrem lze uvést, že změna ceny za užití komunikací nepochybně nebyla výrazná, nebylo prokázáno ani tvrzené ovlivnění hospodářských poměrů dopravců, ochrana dopravců není ničím právně podložena.

Stanovisko rozkladového orgánu

Úřad nepovažuje tvrzení Správy železnic, že nedoložil nárůst cen o 11 %, za pravdivé. Uvedenou částku uvedla sama Správa železnic ve vyjádření. Zvýšení cen je nutno posuzovat z hlediska pohledu dopravců. Proto není důležité, zda došlo ke zvýšení ceny, nebo jen některé její složky, která se do výsledné ceny započítává. Stejně tak je nutno kalkulovat nárůst pouze na dopravce, kterých se týká, tj. dopravce v osobní dopravě. Podle údajů ve Výroční zprávě Správa železnic za rok 2018 tržby za užití dráhy vycházejí 3 653 mil. Kč, z toho za osobní dopravu vychází 1 994,6 mil Kč, tj. 54 %. Pokud Správa železnic předpokládá zvýšení tržeb z 3,67 mld. Kč, na 3,868 mld. Kč, činí jeho podíl na osobní dopravu při tomto výpočtu 9,9 %, což odpovídá hodnotě uvedené

Správou železnic. Ke vztahu mezi jednotlivými výroky se rozkladový orgán odkazuje na stanovisko k bodu VI. K závěru, zda byla změna ceny výrazná, či nikoliv, rozkladový orgán uvádí, že jde pouze o podpůrný argument. Podle jeho názoru cenu navyšovat nelze. Pokud by bylo zvýšení ve výši uznávané inflace, bylo by možné tolerování takového zvýšení zvažovat. Tomu hodnota 10 % neodpovídá.

14. Nesoulad odstavců IV. 1. a IV. 2 - část „B“ čl. VI. doplnění rozkladu.

Námítky Správy železnic

Bod IV. 1. Změny prohlášení 2020 je obecným ustanovením, které pouze popisuje základní náležitosti, neobsahuje výpočtový vzorec a pouze popisuje to, co a jak bude zpoplatněno. Sporné není, zda je Správa železnic oprávněna uplatňovat cenu za užití komunikací cestujícími, ale výše takové ceny.

Obdobně odstavec IV. 2. reálně stanoví formu výpočtu, prostřednictvím zákonných položek, takže také nemůže být nezákonný.

Body IV. 1 a IV. 2, obsahující obecný popis tohoto nároku, nezahrnují konkrétní údaje spojené se spornou výší ceny a standardní, nediskriminační metodiku výpočtu, takže nemohou být nezákonné. Nezákonnost Úřad nedoložil, takže nelze považovat odůvodnění napadeného rozhodnutí za souladné s § 68 odst. 3 správního řádu.

Stanovisko rozkladového orgánu

K námítkám Správy železnic, že body IV.1 a IV.2 obsahují obecný popis nároku na zpoplatnění přístupových komunikací rozkladový orgán uvádí, že v napadeném rozhodnutí shledal důvody, pro které nelze zpoplatnění jako celek aplikovat. Správa železnic namítala ve vyjádření k podání, že navrhovatelé napadli neoprávněně široký text, což Úřad akceptoval. Jednotlivé body samy o sobě neunesou vady. Úřad se snažil rozhodnout takovým způsobem, aby obsah sporného textu zredukoval. Jak vyplynulo z podaných rozkladů, sporným zůstává zavedení zpoplatnění přístupových komunikací jako celku a koeficient hmotnosti vlaku. Ostatní články sporné nejsou, jelikož rozdělení stanic do jednotlivých kategorií v rámci rozkladu již nikdo z účastníků nenapadl. Pokud by však Úřad neoznačil jako rozporné se zákonem ani body IV.1 a IV.2., mohlo by dojít k nezákonnému uplatňování cen. Podle názoru Úřadu skutečně tedy nebylo nutné rozhodnout o nezákonnosti všech souvisejících bodů.

15. Vztah koeficientu hmotnosti a obsaditelnosti vlaku.

Námítky ČD

ČD nadále trvají na tom, že samotná hmotnost vlaku tak, jak je stanovena v čl. IV.5 přílohy „C“ části C Změny prohlášení 2020 jakožto jeden z koeficientů pro stanovení ceny za užití komunikací je diskriminační, a tedy v rozporu s § 33 odst. 1 zákona o dráhách.

Na síti se pohybují vozidla, která jsou schválena pro provoz v ČR, a každé toto vozidlo (řada) má Drážním úřadem, tedy nezávislým orgánem, schválen počet míst k sezení. Správa železnic si jej může do svého systému zahrnout, navíc Správa železnic disponuje informacemi o skutečném řazení vozů. Správa železnic musí znát řazení i dnes. Stejně údaje, tedy hmotnost vlaku zjištěnou coby součet hmotností drážních vozidel, potřebuje Správa železnic pro výpočet účtované ceny za užití dráhy jízdou vlaku. Správa železnic má tedy reálně k dispozici informace o všech vozidlech vlaku.

Navíc poplatek za užití dopravní cesty jízdou vlaku se počítá z hmotnosti obsazeného vlaku; (každé místo kalibrováno 80 kg), takže Správa železnic musí znát obsaditelnosti vlaku. Úřad tedy v rozporu s § 3 správního řádu dostatečně nezjistil stav věci. Někteří dopravci mají vozidla o vyšší hmotnosti avšak se srovnatelnou obsaditelností, takže zpoplatnění je pro ně diskriminační.

ČD dokládají, že neexistuje přímá úměra mezi hmotností a počtem míst k sezení na příkladech v příloze svého rozkladu. Markantní rozdíl je mezi řadou 471 a řadou 680 (Pendolino), kde je prakticky stejná nabídka kapacity míst k sezení, ale hmotnost Pendolina je 2,3 krát vyšší. Další extrémní rozdíl je u řad 814 a 841, kdy má řada 814 o 18 % větší obsaditelnost, ale je skoro o 8 % lehčí, než řada 841. Ve věci údajů, které jsou k dispozici, vyjadřují ČD svou připravenost poskytnout Správě železnic údaje o obsaditelnosti svých vlaků.

ČD dále napadají Úřad, že připustil určitou diskriminaci dopravců tím, že přiznal různou měrnou obsaditelnost. Dále napadají, že Úřad nezdůvodnil vazbu mezi délkou nástupišť a hmotností vlaku. Tím spíše je v takové korelaci obsaditelnost, která v sobě zahrnuje nejen hmotnost, ale i množství cestujících.

ČD dále tvrdí, že Prohlášení o dráze je soukromoprávním jednáním, takže může obsahovat veškeré údaje a podmínky, které jsou podle § 33 odst. 1 zákona o dráhách těmito pravidly. Prohlášení o dráze nemůže obsahovat požadavky, které obecně závazné předpisy zakazují, což se obsaditelnosti netýká. Cena založená pouze na hmotnosti má diskriminační povahu.

ČD navrhuje, aby předseda Úřadu napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil k novému projednání.

Stanovisko rozkladového orgánu

Pokud by měl Úřad rozhodnout o nezákonnosti koeficientu hmotnosti, musel by prokázat provozovateli dráhy jeho nezákonnost. Jelikož prováděcí nařízení Komise (EU) 2015/909 v čl. 5 odst. 1 hovoří o kombinaci vlakových kilometrů a hrubých tunokilometrů, je podle názoru Úřadu jedinou možností vztáhnout výpočet nákladů k hmotnosti vlaku. Obsaditelnost vlaku uvedené nařízení neobsahuje. Na základě výše uvedeného rozkladový orgán námítku ČD zamítá.

Dále Úřad upozorňuje, že v řízení vedeném pod sp. zn. RPD001/19 žádný z účastníků řízení samotný koeficient hmotnosti vlaku nenapadl, přestože byl součástí předmětu řízení. Bylo tedy již jednou pravomocně rozhodováno tak, že v tomto koeficientu není rozpor se zákonem o dráhách.

Rozkladový orgán nesdílí názor, že by koeficient hmotnosti vlaku byl diskriminační. Rozkladový orgán souhlasí se Správou železnic, že nelze požadovaná data o obsaditelnosti snadno získat od Drážního úřadu, jelikož se opomíjí problematika zahraničních vozidel. Rozkladový orgán též není přesvědčen, že je Správa železnic oprávněna požadovat od dopravců takové množství údajů, aby bylo možné realizovat získávání informací o obsaditelnosti způsobem navrhaným ČD.

Rozkladový orgán souhlasí s názorem Správy železnic, že výpočet ceny za užití komunikací z obsaditelnosti by byl mimořádně administrativně náročný a finančně náročný z hlediska pořizování informačních systémů pro všechny zúčastněné.

K příkladu měrné obsaditelnosti jednotek 471 a 680 vztažené ke hmotnosti Úřad uvádí, že je zavádějící. Nelze srovnávat vozidla pro dálkovou dopravu s vozidly pro dopravu příměstskou. Úřadu je samozřejmě známo, že měrná obsaditelnost různých vozidel je různá. Podle názoru rozkladového orgánu tyto rozdíly nejsou tak markantní, aby ve větším statistickém celku způsobily diskriminaci mezi dopravci. Poznámkou o délce nástupišť chtěl především Úřad upozornit na to, že ani samotná obsaditelnost není úplně přesným koeficientem pro výpočet nákladů na přístupové komunikace. Poměr délky a obsaditelnosti vozidel také bezpochyby vyjde u různých řad různě.

Úřad nesouhlasí s ČD, že obsah prohlášení o dráze je pouze výsledkem dohody provozovatele dráhy a dopravce. Muselo by totiž dojít nejen k dohodě provozovatele dráhy a všech žadatelů, ale i žadatelů potenciálních. K tomu dojít nemůže, proto jsou pravidla prohlášení o dráze svázána právními předpisy. S názory Správy železnic uvedenými ve vyjádření k rozkladu ČD rozkladový orgán v zásadě souhlasí.

Stanovisko Správy železnic k podaným rozkladům

K rozkladu ČD se Správa železnic odkazuje na své vyjádření a na svém postoji nadále trvá. Jedním faktem, proč nelze jako kritérium použít skutečnou obsaditelnost vozidel, je nepořizování správného složení vlaků do IS ComposT ze strany dopravců. Správa železnic dále upozorňuje, že ne všichni dopravci v osobní dopravě jsou vybaveni informačními systémy tak, aby byli schopni poskytnout informace o vlaku.

Daleko větším problémem je ověření porízených dat vlaku srovnáním s registrem vozidel IS REVOZ, kde nejsou zapsána všechna vozidla včetně zahraničních vozidel. Argumentace ČD, že Správa železnic může požadovaná data o obsaditelnosti snadno získat od Drážního úřadu, opomíjí problematiku vozidel, která jsou registrována v zahraničí.

Správa železnic odpovídá za stanovení pravidel, na jejichž základě je nákladově zdůvodnitelná základní cena při výpočtu ceny každého jednotlivého vlaku modifikována dalšími vyhlášenými prvky kalkulačního vzorce a musí garantovat, že stejná pravidla budou použita pro zpoplatnění všech vlaků na síti bez ohledu na jejich dopravce. Nemůže brát v úvahu jeho technickou vybavenost, ekonomické možnosti a obchodní zájmy jednotlivých dopravců.

Správa železnic upozorňuje na chybovost při vstupu dat do informačního systému pro zpoplatnění a náročnost spojenou s jejich odstraňováním. Nabízejí-li ČD připravenost k poskytování údajů o obsaditelnosti svých vlaků, musí zajistit včasné generování bezchybných soupisů úplného složení každého vlaku. Stávající pravidla se zatím nedodržují. Nabídka ČD architekturu cenového modelu 2021 však už nemůže ovlivnit.

K námitce ČD ve věci odůvodnitelnosti požadavků na základě právních předpisů Správa železnic uvádí, že přípustnost jakéhokoliv požadavku z hlediska zákona neznamena sama o sobě jeho aplikovatelnost v praxi. ČD mohou vznést požadavek na používání ukazatele obsaditelnosti vlaku, provozovatel dráhy může o tomto požadavku jednat, ale je nutno zajistit technologické podmínky pro bezchybné zpracování dat u všech dopravců. Takovéto požadavky musí být ekonomicky obhajitelné ze strany všech účastníků železničního trhu.

Argument soukromoprávních vztahů vede k tomu, že každý subjekt musí respektovat povinnosti stanovené platným a účinným právem, ale nemůže nutit jiný subjekt k tomu, aby plnil povinnosti, které právním řádem uloženy nemá.

Závěry podaných rozkladů

Ve svém závěru Správa železnic uvádí, že se s důvody ČD ke zrušení napadeného rozhodnutí neztotožňuje. Dále uvádí, že ekonomická ztráta byla vyčíslena za období od 14. 12. 2019 do 29. 2. 2020 na 40.290.281,51 Kč a částku za dopravce bude vymáhat po Úřadu postupem podle příslušných ustanovení zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu

veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti.

ČD navrhuji, aby předseda Úřadu napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil k novému projednání.

V. Shrnutí důvodů rozhodnutí rozkladového orgánu

Podle názoru rozkladového orgánu vzájemné spojení povinností provozovatele dráhy a přidělce:

- vydat prohlášení o dráze ve lhůtě dle § 33 odst. 1 zákona o dráhách,
- poskytovat údaje o plánovaných změnách ceny za užití dráhy podle § 33 odst. 3 písm. n) zákona o dráhách,
- přijmout plán obchodní činnosti obsahující údaje o podmínkách přístupu na dráhu podle § 23 odst. 2 písm. c) zákona o dráhách,
- umožnit dopravci podle § 23 odst. 1 písm. c) zákona o dráhách provozovat drážní dopravu sjednanou podle cenových předpisů procesem přidělu kapacity,
- sjednat pětiletou smlouvu o financování provozování, oprav a údržby drah podle § 3 odst. 3 zákona č. 104/2000 Sb. o Státním fondu dopravní infrastruktury (dle čl. 30 odst. 2 směrnice 2012/34/EU),

při takovém výkladu ustanovení práva Evropské unie, kdy se vezme v úvahu nejen jeho znění, ale rovněž jeho kontext a cíle sledované právní úpravou, přičemž těmito cíli pod body 29 a 52 směrnice 2012/34/EU je:

- poskytnutí železničnímu podniku od systému zpoplatnění jasné a jednoznačné signály,
- přihlídnutí k obchodním požadavkům obou stran,

nedovoluje Správě železnic uplatňovat takto zveřejněné ceny za užití komunikací, a to i přes to, že § 33 odst. 5 zákona o dráhách změnu prohlášení o dráze připouští.

V nezveřejnění informací o rozsahu služeb a v neposkytnutí informací o přístupových cestách ve stanicích provozovaných ČD, tedy:

- určených podmínek pro sjednání ceny,
- dostatečného technického provozního popisu dráhy,

shledává rozkladový orgán rozpor:

- s § 13 odst. 1 zákona o cenách, potažmo pak § 23 odst. 1 písm. d) a § 33 odst. 3 písm. c) zákona o dráhách
- s § 33 odst. 3 písm. a) ve spojení s § 23 odst. 1 písm. f) zákona o dráhách.

VI. Závěr

- 1) Rozkladová komise předsedy Úřadu na zasedání konaném dne 15. 6. 2020 předložila podle § 152 odst. 3 správního řádu předsedovi návrh na rozhodnutí, a to rozklad zamítnout a napadené rozhodnutí potvrdit.
- 2) Po zvážení všech aspektů dané věci a po zjištění, že ohledně posouzení přílohy „C“ části C bodu IV - nového znění bodu – Cena za použití přístupových komunikací pro cestující ve vlaku osobní dopravy, odstavce IV. 1 a IV. 2 a V Změny prohlášení 2020 postupoval Úřad v souladu se zákony, předpisy EU a správním řádem, dospěl předseda Úřadu k závěru, že nenastaly podmínky pro zrušení či změnu napadeného rozhodnutí z důvodů uváděných v rozkladu.
- 3) Vzhledem k výše uvedenému předseda Úřadu rozhodl tak, jak je ve výroku tohoto rozhodnutí uvedeno.

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 umožňujícím dálkový přístup, přičemž takto se doručuje účastníkům řízení uvedeným v § 27 odst. 2 správního řádu.

Vyvěšeno dne: 19. 6. 2020
Na úřední desce Úřadu vyvěšeno od 19. 6. 2020 do 4. 7. 2020

Sejmuto dne:

Rozdělovník:**Účastníci řízení:**

- Správa železnic, státní organizace, IČO: 70994234, Dlážděná 1003/7, 110 00 Praha 1
- České dráhy, a. s., IČO: 70994226, nábřeží 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 (všem žadatelům ve smyslu čl. 3 odst. 19 směrnice 2012/34/EU) je doručováno veřejnou vyhláškou v souladu s § 25 a § 144 správního řádu.

Dotčený orgán:

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