



Úřad pro přístup k dopravní infrastruktuře

Ing. Pavel Kodym

předseda

Sp. zn: UPDI-OPD0030/17

Č.j.: UPDI-264/18-OPEP-SPR/VE
V Praze dne 31. ledna 2018

ROZHODNUTÍ

Předseda Úřadu pro přístup k dopravní infrastruktuře jako odvolací orgán příslušný podle § 152 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) na základě návrhu rozkladové komise ve smyslu ustanovení § 152 odst. 3 správního řádu rozhodl o rozkladu podaném dne 9. října 2017 účastníkem řízení společností České dráhy, a.s., IČ: 709 94 226, nábřeží Ludvíka Svobody 1222/12, 110 15 Praha 1 (dále jen „ČD“), dopisem č.j.: 749/2017-O11 (dále jen „rozklad ČD“) proti rozhodnutí Úřadu pro přístup k dopravní infrastruktuře vydanému pod sp. zn. UPDI-OPD0030/17, č. j. UPDI-1253/17-OPDI-SPR/MM dne 29. září 2017 (dále jen „napadené rozhodnutí“), kterým byla zamítnuta žádost o schválení změny plánu omezení provozování dráhy, **takto:**

Podle ustanovení § 152 odst. 6 písm. b) a s přihlédnutím k § 152 odst. 5 podle ustanovení § 90 odst. 5 správního řádu se rozklad ČD zamítá a napadené rozhodnutí Úřadu pro přístup k dopravní infrastruktuře vydané dne 29. září 2017, č. j. UPDI-1253/17-OPDI-SPR/MM se potvrzuje.

Účastníci řízení:

- Správa železniční dopravní cesty, státní organizace, IČ: 70994234, Dlážděná 1003/7, 110 00 Praha 1 - Nové Město
- České dráhy, a.s., IČ: 70994226, Nábřeží L. Svobody 1222/12, 110 15 Praha 1
- Středočeský kraj, IČ: 70891095, Zborovská 11, 150 21 Praha 5
- Integrovaná doprava Středočeského kraje, příspěvková organizace, IČ: 05792291, Rytířská 406/10, 110 Praha 1, Staré Město
- Kraj Vysočina, IČ: 70890749, Žižkova 1882/57, Jihlava,
- Ministerstvo dopravy, IČ: 66003008, nábřeží Ludvíka Svobody 1222/12, 110 15 Praha 1

Odůvodnění:

Úřad pro přístup k dopravní infrastruktuře (dále jen „ÚPDI“) obdržel dne 25. 08. 2017 žádost provozovatele dráhy, Správa železniční dopravní cesty, státní organizace, IČ: 70994234, Dlážděná 1003/7, 110 00 Praha 1 - Nové Město (dále jen „SŽDC“) o změnu plánu výluk. Svým obsahem se jednalo o žádost ve věci schválení návrhu změny plánu omezení provozování dráhy. Dnem podání bylo podle ustanovení § 44 odst. 1 správního řádu zahájeno v této věci předmětné řízení, které je ÚPDI vedeno podle ustanovení § 23c odst. 1 a odst. 5 zákona o dráhách, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o dráhách“). ÚPDI oznámil dopisem č. j. UPDI-1142/17-

OPDI-SPR/MM ze dne 5. září 2017 zahájení řízení všem známým účastníkům řízení. Vzhledem k tomu, že žádost o schválení návrhu změny plánu omezení provozování dráhy neobsahovala veškeré náležitosti vyžadované zákonem o dráhách, byl provozovatel dráhy vyzván v souladu s ustanovením § 50 odst. 2 správního řádu k odstranění nedostatků žádosti, výzva č. j. UPDI-1143/17-OPDI-SPR/MM ze dne 5. září 2017. Současně usnesením č. j. UPDI-1144/17-OPDI-SPR/MM ze dne 5. září 2017 ÚPDI předmětné řízení přerušil.

K výzvě UPDI-1143/17-OPDI-SPR/MM se provozovatel dráhy vyjádřil dopisem č. j. 37029/2017-SZDC-GR-O11 ze dne 11. září 2017 (dále jen „vyjádření provozovatele dráhy“) a podání požadovaným způsobem doplnil. S uvedeným vyjádřením se ÚPDI vypořádal v napadeném rozhodnutí.

Vzhledem k tomu, že provozovatel dráhy výše uvedeným dopisem doplnil požadované údaje, ÚPDI oznámil pokračování řízení oznámením č. j. UPDI-1225/17-OPDI-SPR/MM ze dne 22. září 2017. ÚPDI dále oznámením č. j. UPDI-1226/17-OPDI-SPR/MM ze dne 22. září 2017 sdělil všem účastníkům, že mají možnost vyjádřit se k podkladům pro rozhodnutí ve smyslu ustanovení § 36 odst. 3 správního řádu, a to nejpozději do 5 dnů ode dne doručení uvedeného oznámení. Této možnosti v dané lhůtě nevyužil žádný z účastníků řízení.

ÚPDI vydal dne 29. září 2017 napadené rozhodnutí, toto rozhodnutí bylo společnosti ČD doručeno téhož dne. Dne 9. října 2017 byl do datové schránky ÚPDI doručen rozklad podaný společností ČD. Rozklad byl podán řádně a včas. V rozkladu ČD se uvádí, že je podáván jak proti výroku, tak i proti odůvodnění rozhodnutí. Svým obsahem jde však o rozklad proti výroku. Rozkladem se ČD domáhají změny výroku napadeného rozhodnutí a to tím způsobem, aby předmětné omezení provozování dráhy bylo schváleno.

ÚPDI dopisem UPDI-1469/17-OPDI-SPR/MM z 25. října 2017 vyzval účastníky řízení, aby se vyjádřili k podanému rozkladu. Této možnosti využila SŽDC a v termínu se vyjádřila dopisem č.j.: 42897/2017-SŽDC-O11 ze dne 26. října 2017, ve kterém uvedla, že s návrhem ČD na změnu napadeného rozhodnutí souhlasí.

Odvolací orgán na základě předloženého rozkladu a spisové dokumentace přezkoumal napadené rozhodnutí v souladu s § 89 odst. 2 správního řádu, jakož i řízení, které mu předcházelo a dospěl k následujícím skutkovým zjištěním a právním závěrům.

ČD v podaném rozkladu shrnuje své námitky následovně.

I.

Dle názoru ČD ust. § 22 odst. 1 písm. a) zákona o dráhách je provozovatel dráhy povinen provozovat dráhu jednak podle pravidel pro provozování dráhy a úředního povolení a jednak tak, aby umožnil provozování drážní dopravy bezpečným a plynulým způsobem v souladu s jízdním řádem, což je i povinností dopravce podle § 36 odst. 1 písm. a) zákona o dráhách. Dopravce má dále přepravní povinnost v § 36 odst. 1 písm. b) a c) zákona o dráhách v souladu s jízdním řádem a tarifem. Dopravce ve veřejné dopravě podniká s ohledem na veřejný zájem, k čemuž je třeba součinnost provozovatele dráhy. Ten má zákonné povinnosti, jejichž plněním má umožnit dopravci plnění jeho povinností. Jednou z nich je provozovat dráhu tak, aby dopravce mohl dodržet jízdní řád.

K tomu uvádí odvolací orgán následující. Skutečnost, že provozování dráhy je veřejným zájmem, je obecně známou skutečností, stejně jako povinnosti stanovené provozovateli dráhy a dopravci platnou právní úpravou. O těchto skutečnostech není sporu. S interpretací ustanovení § 22 odst. 1 písm. a) zákona o dráhách, jak ji předkládá ČD, se však odvolací orgán nemůže v žádném případě ztotožnit. Povinnost provozovatele dráhy provozovat dráhu plynule nelze vykládat tak, že provozovateli dráhy vzniká povinnost zajistit, že dopravce bude realizovat přepravu přesně v souladu se stanoveným jízdním řádem a udrží návaznost spojů. Jedná se zjevně o zkreslující výklad - základní povinností provozovatele dráhy je provozovat dráhu bezpečně se zajištěním plynulé dopravy, avšak tato povinnost má své limity.

II.

Pojem omezení provozování dráhy zákon o dráhách nikde nedefinuje, pročez nutno se spokojit s obecnou jazykovou interpretací. Je nutno dále nezapomínat, že vedle organizačního administrativního opatření označuje tento výraz i faktický stav, tedy skutečnost nezávislou na správním rozhodnutí, která toto rozhodnutí naopak podmiňuje. Dle ČD jde i o stav, kdy na dráze není možné provozovat drážní dopravu natolik plynule, jako kdyby její provozování omezeno nebylo. Tedy např. stav, kdy trať není možné pojíždět původní rychlostí a tak dosáhnout jízdní doby předpokládané jízdním řádem.

K tomu dochází nezávisle na rozhodnutí ÚPDI, který takový faktický stav může toliko respektovat. I kdyby provozovatel dráhy z nějakého důvodu o rozhodnutí ÚPDI nepožádal, nebo s negativním výsledkem, bude provozování dráhy fakticky omezeno.

Jestliže dojde k takovému faktickému omezení provozování dráhy, je již samotné zjišťování skutečností, na jejichž základě k takovému faktickému omezení došlo, činností spojenou s údržbou nebo opravou dráhy ve smyslu § 23b odst. 1 písm. a) zákona o dráhách. Dle zákona o dráhách lze provozování dráhy omezit nejen z důvodu provádění její údržby nebo opravy, nýbrž již z důvodu provádění činností spojených s údržbou nebo opravou dráhy.

Napadené rozhodnutí konstatuje, že „dílní činnosti, popsané provozovatelem dráhy, nemají takovou povahu, která by zakládala soulad příslušných činností s výčtem zákona o dráhách“. ÚPDI se tedy domnívá, že geodetické měření koleje, na něm založená projektová dokumentace a výběrové řízení na zhotovitele stavby nejsou činnosti spojené s prováděním údržby nebo opravou dráhy. Provozovatel dráhy v daném případě defektoskopickou kontrolou kolejnic zjistil vadný stav dráhy vyžadující opravu. ČD nesouhlasí s názorem ÚPDI, že „vypracování projektové dokumentace a výběrové řízení na zhotovitele stavby není v § 23b zákona o dráhách vymezeno“ a že „podmínky pro omezení provozování dráhy dle § 23b zákona o dráhách se vztahují k vlastnímu procesu údržby nebo opravy dráhy v užším smyslu“.

Pokud by dle ČD omezení provozování dráhy bylo zúženo jen na případy samotné opravy nebo údržby, tedy stavebních či jiných prací přímo na dráze, použil by zákonodárce v § 23b odst. 1 písm. a) zákona o dráhách přímo slov „provádění údržby nebo opravy“ nebo použil by výrazů jako v § 20 odst. 1 zákona o dráhách a nerozšířil by okruh na (další) činnosti spojené s údržbou nebo opravou. ÚPDI tudíž nesprávně interpretoval § 23b odst. 1 zákona o dráhách.

K tomu odvolací orgán uvádí následující. ČD prezentují výklad, že k omezení provozování dráhy dochází i ve skutečnosti, když technický stav dráhy nedovoluje její provozování za podmínek využití všech jejích parametrů. Odvolací orgán předně nemá důkazy o tom, zda v případě předmětného omezení provozování dráhy k tomu skutečně došlo. Pokud by ve skutečnosti k

takové situaci došlo, jednalo by se o protiprávní stav, neboť by v takovém případě nepochybně bylo porušeno ustanovení § 20 odst. 1 a odst. 2 zákona o dráhách a ustanovení § 22 odst. 1 písm. a) zákona o dráhách. Daný stav, který by byl způsoben zanedbáním povinné údržby, by zcela jistě nastal nezávisle na vůli jakéhokoliv orgánu, a tedy i nezávisle na rozhodnutí ÚPDI. Taková skutečnost by však rozhodně nezakládala ani povinnost a ostatně ani možnost ÚPDI tento nezákonný stav následným rozhodnutím aprobovat.

Odvolací orgán zde připomíná, že podle § 23c zákona o dráhách může provozovatel dráhy její provozování omezit primárně na základě schváleného plánu omezení provozování dráhy (§ 23c odst. 3 zákona a contrario) – tedy rozhodnutí ÚPDI musí omezení předcházet. Bez schváleného plánu (= bez předchozího rozhodnutí) může provozovatel provozování dráhy omezit jen v případech stanovených v § 23c odst. 3 zákona o dráhách, jinak je omezení nezákonné. Odvolací orgán tedy nepopírá, že by k omezení provozování dráhy nemohlo dojít nezávisle na rozhodování ÚPDI, takový stav potom ovšem může být nezákonný. Vznikl-li takovýto stav zanedbáním údržby dráhy, tj. porušením povinnosti provozovatele dráhy, je primárně v kompetenci Drážního úřadu, aby daný stav posoudil a případně konstatoval, zda se provozovatel dráhy nebo vlastník nedopouští přestupku podle § 51 odst. 2 písm. a) a provozovatel dráhy podle § 51 odst. 4 písm. c) zákona o dráhách.

Předmětem sporu je, zda všechny činnosti spojené s údržbou mohou být důvodem k omezení provozování dráhy. Podle § 23b odst. 1 je provozovatel dráhy oprávněn omezit provozování dráhy nebo její části jen na dobu nezbytně nutnou a v nezbytně nutném rozsahu. Takto vymezené oprávnění v sobě zároveň nese povinnost provozovatele dráhy minimalizovat dopady omezení dráhy na její uživatele (dopravce). Meze oprávnění omezit provozování dráhy jsou tedy zákonem o dráhách nastaveny úzce - pouze to, co je nezbytně nutné. Tato zásada se pak z povahy věci promítne i do výkladu pojmů v § 23b odst. 1 písm. a) až c) zákona o dráhách, kdy je v případě obecných pojmů třeba volit výklad spíše restriktivní, nikoliv extenzivní, tak, aby výklad jednotlivých písmen nenarušoval zásadu minimalizace dopadů vyjádřenou v návěti. Lze tedy na jedné straně přisvědčit tomu, že „činnosti spojené s údržbou nebo opravou dráhy“ představují z hlediska významu pojem širší, než pouhá údržba a oprava dráhy. Na straně druhé ovšem musí být výklad tohoto pojmu omezen uvedenou zásadou minimalizace dopadů (zde zejm. omezení jen na nezbytně nutnou dobu). To dle názoru odvolacího orgánu znamená, že do oprávněných důvodů pro omezení provozování dráhy jsou zahrnuty pouze činnosti fyzicky a fakticky omezující možnost používání dráhy (popř. ohrožující bezpečnost tohoto užívání) – typicky práce a jiné činnosti prováděné na tělese dráhy nebo v jejím obvodu – nikoliv činnosti, které sice mohou souviset s údržbou, ale takovýto charakter nemají – typicky činnosti administrativní, projektové nebo ekonomické povahy. Pokud by tomu tak nebylo a důvodem pro omezení provozování dráhy by byla jakákoliv činnost, která může být uvedena do souvislosti s údržbou dráhy, mohla by potenciálně být zcela popřena zásada minimalizace dopadů na uživatele (např. omezení dráhy po dobu soudního sporu mezi provozovatelem dráhy a dodavatelem údržbových prací, omezení provozování dráhy po dokončení údržby po dobu splatnosti faktury apod.).

Z výše uvedených důvodů se tedy odvolací orgán se neztotožňuje s názorem ČD, že zaměření a příprava projektové dokumentace jsou činnosti související s údržbou nebo opravou.

III.

Účelem úpravy § 23b a § 23c zákona o dráhách je umožnit provozovateli dráhy, aby po dobu nezbytně nutnou a v rozsahu nezbytně nutném neplnil smlouvu o provozování drážní dopravy z důvodů uspokojení veřejného zájmu na plynulém a bezpečném provozování drážní dopravy.

Zákonodárce tak chrání provozovatele dráhy před důsledky porušení této smlouvy, veřejný zájem, zájmy objednatelů a uživatelů veřejných služeb na provozování veřejné dopravy, zmíněné v čl. I tohoto rozkladu, když dovoluje provozovateli dráhy její provozování omezit jen z určitých důvodů a za určitých podmínek. Z těchto důvodů schvaluje ÚPDI dle § 23c odst. 2 zákona o dráhách plán omezení provozování dráhy a dle § 23b odst. 2 písm. b) zákona o dráhách omezení provozování dráhy jen na dobu nezbytně nutnou a v rozsahu nezbytně nutném. Míru omezení práv nejlépe zhodnotí právě ti, jimž omezení hrozí, tj. dopravce, cestující, přepravci a objednatelé veřejných služeb v přepravě cestujících.

ÚPDI měl považovat splnění podmínky dle § 23b odst. 2 písm. b) zákona o dráhách, tedy existenci omezení jen na dobu nezbytně nutnou a v rozsahu nezbytně nutném, za splněnou na základě shodného tvrzení účastníků řízení. ÚPDI není v daném případě oprávněn nahradit projev vůle účastníka řízení svou úvahou. Pokud tedy všichni účastníci řízení považují rozsah a dobu omezení provozování dráhy za nezbytně nutné, nemůže ÚPDI bez dalšího dovozovat, že tomu tak není.

Předmětné řízení podle § 23c odst. 2 zákona o dráhách není sice řízením sporným dle § 141 SŘ, ale ÚPDI by musel prokázat, že by vzdor souhlasnému tvrzení účastníků došlo k ohrožení některého z prve uvedených veřejných zájmů. Jestliže totiž svým postupem správní orgán nemůže ohrozit veřejný zájem dle § 2 odst. 4 správního řádu, pak musí podle § 2 odst. 3 správního řádu dbát oprávněných zájmů osob, jichž se činnost správního orgánu v jednotlivém případě dotýká, a které trvají na tom, že časový, ani věcný rozsah omezení provozování dráhy v daném případě nepřesahují rozsah nezbytný ve smyslu § 23b odst. 2 písm. b) zákona o dráhách.

Pokud provozovatel dráhy, dotčení dopravci a objednatelé shledají, že omezování provozování dráhy nezasahuje do jejich práv více, než je nezbytně nutné, t.j. nepřekračuje uvedené veřejné zájmy, měl by ÚPDI považovat splnění podmínky dle § 23b odst. 2 písm. b) zákona o dráhách za prokázané.

ÚPDI porušil ust. § 2 odst. 3 správního řádu tím, že tvrdil, že zásah do dopravních a/nebo objednatelových práv vyvolaný omezením provozování dráhy je v časovém a/nebo místním rozsahu větší, než nezbytný, a dochází tak nepřipustně k narušení jejich práv a že tuto skutečnost je ÚPDI schopen posoudit lépe, než dotčení dopravce a/nebo objednatel.

ČD dále upozorňují, že provozování dráhy v dotčeném úseku je v daném okamžiku zastaveno.

Odvolací orgán se neztotožňuje s názorem ČD, že kritériem splnění podmínky dle § 23b odst. 2 písm. b) zákona o dráhách, tedy podmínky omezení provozování dráhy jen na dobu nezbytně nutnou a v rozsahu nezbytně nutném, je shodné tvrzení účastníků řízení a že ÚPDI měl na základě prohlášení ČD považovat podmínku za splněnou.

Právní úprava je v tomto ohledu podstavena na principu povolovací, kdy jedinou možnou variantou jak požadovaného povolení dosáhnout je splnění zákonem stanovených podmínek. To je vyjádřeno v ustanovení § 23c odst. 2 zákona o dráhách, který výslovně stanoví, že Úřad návrh plánu omezení provozování dráhy nebo její části schválí, jsou-li splněny požadavky podle § 23b. Zákonná úprava v žádném případě nepřipouští, že by nesplnění podmínek bylo možné sanovat souhlasem dotčeného dopravce, případně dopravců. Takovýto postup by totiž musel být v zákoně výslovně stanoven.

Samotné znění § 23b odst. 5 zákona o dráhách sice předpokládá, že by pokud možno mělo dojít k dohodě účastníků řízení, avšak tato dohoda se týká toho, jakým způsobem bude organizováno schválené omezení provozování dráhy. Takové omezení provozování dráhy však bude schváleno, pouze pokud budou splněny podmínky stanovené právní úpravou a souhlas dopravce rozhodně nenahrazuje splnění povinnosti uvedené v § 23b. Vydáním požadovaného rozhodnutí a povolením předmětného omezení provozování dráhy i přes nesplnění zákonných podmínek pouze na základě prohlášení dopravce, že s dobou omezení provozování dráhy souhlasí, by se ÚPDI dopustil nezákonného postupu.

Námítky obsažené v podaném rozkladu shledal odvolací orgán jako nedůvodné. Odvolací orgán se ztotožnil s názorem rozkladové komise a rozhodl, jak je uvedeno ve výroku tohoto rozhodnutí.

Poučení

Proti tomuto rozhodnutí nelze dle ustanovení § 91 odst. 1 ve spojení s ustanovením § 152 odst. 5 správního řádu dále podat rozklad.

Ing. Pavel Kodym
*předseda Úřadu pro přístup
k dopravní infrastruktuře*

Rozdělovník:

Účastníci řízení:

- Správa železniční dopravní cesty, státní organizace, IČ: 70994234, Dlážděná 1003/7, 110 00 Praha 1 - Nové Město
- České dráhy, a.s., IČ: 70994226, Nábřeží L. Svobody 1222/12, 110 15 Praha 1
- Středočeský kraj, IČ: 70891095, Zborovská 11, 150 21 Praha 5
- Integrovaná doprava Středočeského kraje, příspěvková organizace, IČ: 05792291, Rytířská 406/10, 110 Praha 1, Staré Město
- Kraj Vysočina, IČ: 70890749, Žižkova 1882/57, Jihlava,
- Ministerstvo dopravy, IČ: 66003008, nábřeží Ludvíka Svobody 1222/12, 110 15 Praha 1

Dotčený orgán:

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