



## ROZHODNUTÍ

Předseda Úřadu pro přístup k dopravní infrastruktuře, rozkladový orgán příslušný podle § 3 a § 4 odst. 1 zákona č. 320/2016 Sb., o Úřadu pro přístup k dopravní infrastruktuře, a § 152 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, v řízení o posouzení souladu smluv, a to č. PDD 9198/19 o provozování drážní dopravy na celostátní dráze a regionálních dráhách, č. j. 15773/2019-SŽDC-GŘ-O5, uzavřené dne 4. 4. 2019, a č. PDD 9198/22 o provozování drážní dopravy na celostátní dráze a regionálních dráhách, č. j. 52276/2022-SŽDC-GŘ-O5, uzavřené dne 22. 8. 2022, se zákonem č. 266/1994 Sb., o dráhách, **přezkoumal napadené rozhodnutí Úřadu pro přístup k dopravní infrastruktuře ze dne 18. 10. 2022, č. j. UPDI-3385/22/ZA, sp. zn. KOP002/22, a rozhodl o rozkladech ze dne 2. 11. 2022, které podaly účastnice řízení, smluvní strany obou smluv:**

- **dopravkyně, EP Cargo a.s.,** IČO: 24721166, se sídlem náměstí Hrdinů 1693/4a, Nusle, 140 00 Praha 4, zastoupená advokátem Mgr. Tomášem Tyllem, se sídlem V Celnici 1040/5, 110 00 Praha 1, a
- **provozovatelka dráhy** pod zn. 75659/2022-SŽ-GŘ-O5, státní organizace Správa železnic, IČO 70994234, se sídlem Dlážděná 1003/7, Nové Město, 11000 Praha 1

### takto:

- Podle § 90 odst. 4 ve spojení s § 66 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, se napadené rozhodnutí v části posouzení souladu smlouvy č. PDD 9198/19 o provozování drážní dopravy na celostátní dráze a regionálních dráhách, č. j. 15773/2019-SŽDC-GŘ-O5, uzavřené dne 4. 4. 2019, se zákonem o dráhách, ruší a řízení se v tomto rozsahu zastavuje.
- Podle § 152 odst. 5 ve spojení s § 90 odst. 1 písm. c) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, se výrok I. v rozsahu písmen c) a d) napadeného rozhodnutí mění takto:  
Nebyl shledán rozpor článků 18 bodu 11 a 19 bodu 5 smlouvy č. PDD 9198/22 o provozování drážní dopravy na celostátní dráze a regionálních dráhách, č. j. 52276/2022-SŽDC-GŘ-O5, uzavřené dne 22. 8. 2022, se zákonem o dráhách.
- Podle § 152 odst. 5 ve spojení s § 90 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, se výrok I. v rozsahu písmen a) a b) napadeného rozhodnutí ve vztahu ke smlouvě č. PDD 9198/22 o provozování drážní dopravy na celostátní dráze a regionálních dráhách, č. j.: 52276/2022-SŽDC-GŘ-O5, uzavřené dne 22. 8. 2022, potvrzuje a oba rozklady se v tomto rozsahu zamítají.
- Podle § 152 odst. 5 ve spojení s § 90 odst. 1 písm. c) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, se první věta výroku II. napadeného rozhodnutí mění tak, že se text: „článek 18 bod 11 a článek 19 bod 5“ vypouští a ve zbývajícím rozsahu se podle § 152 odst. 5 ve spojení s § 90 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, potvrzuje a oba rozklady se zamítají.
- Podle § 152 odst. 5 ve spojení s § 90 odst. 1 písm. c) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, se věta druhá výroku II. napadeného rozhodnutí mění tak, že se tato věta vypouští.

- VI. Podle § 152 odst. 5 ve spojení s § 90 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, se výrok III. napadeného rozhodnutí, potvrzuje a oba rozklady se zamítají.

## Odůvodnění

### I. Podnět a správní řízení v prvním stupni

Úřad pro přístup k dopravní infrastruktuře (dále jen Úřad) obdržel podnět dopravkyně EP Cargo a.s. (dále jen EP Cargo, podnět EP Cargo) č. j. 30/2022 ze dne 29. 6. 2022 ohledně aplikace článku 5 odst. 1 až 4 interního předpisu provozovatelky dráhy, státní organizace Správa železnic (dále jen provozovatelka dráhy) PPD- 7/2022 a článků 180 a 181 nového předpisu provozovatelky dráhy SŽ D1 ČÁST PRVNÍ - Dopravní a návěsní předpis pro tratě nevybavené evropským vlakovým zabezpečovačem, ve znění opravy č. 1 účinné od 1. 7. 2022, který byl schválen pod č. j. 183042/2021-SŽ-GŘ-O11 dne 29. 12. 2021 (dále jen předpis D1). V tomto podání EP Cargo současně žádalo, aby Úřad předběžným opatřením podle § 61 správního řádu uložil provozovatelce dráhy zdržet se aplikace předpisu D1. Úřad usnesením č. j. UPDI-2178/22/GP ze dne 4. 7. 2022 řízení o žádosti o vydání předběžného opatření zastavil.

Úřad poté dopisem č. j. UPDI-2232/22/GP ze dne 8. 7. 2022 vyzval provozovatelku dráhy, aby objasnila, zda byly návrhy předpisu D1 předloženy Agentuře Evropské unie pro železnice a Komisi, podle článku 8 odst. 4 případně 7 směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/798 o bezpečnosti železnic (dále jen směrnice o bezpečnosti). Současně Úřad požádal o zdůvodnění, z jakého právního titulu vzniká dopravci povinnost dodržovat články 180 a 181 předpisu D1 a také o vyjádření k podání EP Cargo. Provozovatelka dráhy se vyjádřila dopisem č. j. 48601/2022-SŽ-GŘ-O11 ze dne 14. 7. 2022.

Úřad dále dopisem č. j. UPDI-2387/22/ZA ze dne 20. 7. 2022 vyzval EP Cargo k zaslání Smlouvy 2019, na což EP Cargo reagovalo dopisem č. j. 34/2022 ze dne 25. 7. 2022. Úřad dopisem č. j. UPDI-2389/22/ZA ze dne 20. 7. 2022 požádal Drážní úřad o informace o notifikaci předpisu D1 a PPD 7/22, čemuž Drážní úřad vyhověl dopisem ze dne 25. 7. 2022.

Na základě podnětu EP Cargo zahájil Úřad podle § 46 odst. 1 správního řádu řízení z moci úřední oznámením č. j. UPDI-2709/22/ZA ze dne 19. 8. 2022 o posouzení rozporu smlouvy č. PDD 9198/19 o provozování drážní dopravy na celostátní dráze a regionálních dráhách, č. j. 15773/2019-SŽDC-GŘ-O5, uzavřené dne 4. 4. 2019 (dále jen Smlouva 2019) se zákonem o dráhách, a to v rozsahu článku 4 bodu 1, článku 17 bodu 1 písm. b), článku 18 bodu 11 a článku 19 bodu 5 této smlouvy.

Jelikož byl Úřad informován o přípravě smlouvy číslo PDD 9198/22 o provozování drážní dopravy na celostátní dráze a regionálních dráhách, č. j. 52276/2022-SŽDC-GŘ-O5, uzavřené dne 22. 8. 2022 (dále jen Smlouva 2022), zajistil si ji z veřejně přístupných zdrojů. Vzhledem k tomu, že se obsah Smlouvy 2019 i Smlouvy 2022 (dále jen obě smlouvy) v rozsahu posuzovaných článků téměř nelišil, zahájil Úřad podle § 46 odst. 1 správního řádu řízení z moci úřední oznámením č. j. UPDI-2936/22/ZA ze dne 15. 9. 2022 o posouzení rozporu Smlouvy 2022 se zákonem o dráhách. Úřad obě řízení spojil usnesením č. j. UPDI-3223/22/ZA ze dne 5. 10. 2022. Poté oznámil ukončení dokazování, a to písemností č. j. UPDI-3257/22/ZA ze dne 10. 10. 2022. Možnosti vyjádřit se k podkladům pro rozhodnutí využila provozovatelka dráhy pod č. j. 71632/2022-SŽDC-GŘ-O5 ze dne 17. 10. 2022 (dále jen vyjádření provozovatelky dráhy).

## II. Napadené rozhodnutí

Úřad vydal dne 18. 10. 2022, rozhodnutí č. j. UPDI-3385/22/ZA sp. zn. KOP002/22 (dále jen napadené rozhodnutí). V něm podle § 34g zákona o dráhách rozhodl, že články 4 bod 1 a 17 bod 1 písm. b) obou smluv jsou v rozporu s § 33 odst. 7 zákona o dráhách, článek 18 bod 11 je v rozporu s § 23 odst. 1 písm. a) a písm. d) zákona o dráhách a článek 19 bod 5 je v rozporu s § 54 ve spojení s § 34g zákona o dráhách. Úřad dále stanovil 30 denní lhůtu, po jejímž uplynutí nelze předmětné články Smlouvy 2022 použít a uložil provozovatelce dráhy uhradit náklady řízení.

## III. Rozklad

Napadené rozhodnutí bylo oběma účastnicím řízení doručeno 19. 10. 2022, poslední den lhůty pro podání rozkladu připadl na 3. 12. 2022. Oba rozklady byly podány 2. 11. 2022, jednalo se tedy o včasné rozklady. Úřad vyzval dopisem ze dne 16. 11. 2022, č. j. UPDI-3771/22/ZA EP Cargo k zodpovězení vysvětlujících otázek. EP Cargo, odpověděla dopisem ze dne 25. 11. 2022, sp. zn. 3108/205/TT JB. Úřad dopisem č. j. UPDI-3894/22/ZA ze dne 29. 11. 2022 vyrozuměl obě účastnice řízení o podaných rozkladech a vyzval je, aby se k nim vyjádřily. Dne 6. 12. 2022 obdržel Úřad vyjádření EP Cargo (dále jen vyjádření EP Cargo).

## IV. Stručný přehled podaných námitek

1.
  - Provozovatelka dráhy i EP Cargo namítají, že Úřad nejedná se všemi účastníky řízení, tj. všemi dopravci, s nimiž jsou uzavřeny obdobné smlouvy.
  - Provozovatelka dráhy namítá, že předpisy závazné pro dopravce nepodléhají notifikaci podle směrnice o bezpečnosti a notifikace není záležitostí Správy železnic.
2.
  - Provozovatelka dráhy namítá, že seznam závazných předpisů je v obou prohlášeních o dráze uveden.
  - Provozovatelka dráhy namítá, že závazné předpisy pro dopravce nejsou pravidly přístupu.
3.
  - Provozovatelka dráhy namítá, že pravidla vypovídání smlouvy nepovažuje za natolik zásadní, aby musela být součástí prohlášení o dráze.
4.
  - Provozovatelka dráhy podrobně popsala, že jízda na stanovišti strojvedoucího je umožněna pouze se souhlasem dopravce.
5.
  - Provozovatelka dráhy namítá, že působnost Úřadu je dána zákonem a prohlášením o dráze, a informací ve smlouvě není nikterak omezena.
  - Podle EP Cargo je požadavek formalistický, neuvedení informace o řešení sporů nezakládá rozpor se zákonem o dráhách.
6.
  - EP Cargo namítá, že Úřad měl posoudit, zda nezákonnost některých ustanovením nezpůsobí s ohledem na občanský zákoník její neplatnost.
  - EP Cargo namítá, že provozovatelka dráhy předjímá neplatnost Smlouvy 2022 po vydání rozhodnutí v tomto řízení.
7.
  - EP Cargo namítá, že rozhodnutí Úřadu neodpovídá ustálené praxi.

## V. Posouzení případu, námitky a jejich vypořádání

### Posouzení případu

Podle článku 10 směrnice 2012/34/EU ze dne 21. listopadu 2012 o vytvoření jednotného evropského železničního prostoru (dále jen směrnice 2012/34/EU) se železničním podnikům udělí za spravedlivých, nediskriminačních a transparentních podmínek právo na přístup k železniční infrastruktuře pro účely provozování nákladní železniční dopravy a za určitých omezujících podmínek, které nejsou pro toto řízení relevantní, i přístup pro provozování osobní železniční dopravy. Příslušná ustanovení zákona o dráhách, stejně jako § 580 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, je nutno vykládat tak, aby bylo dosaženo cílů této směrnice. Pro tento případ je relevantní cíl uvedený pod bodem 34 její preambule: *K zajištění transparentnosti a nediskriminačního přístupu k železniční infrastruktuře a službám v zařízeních služeb pro všechny železniční podniky by se měly veškeré informace potřebné k uplatnění práv přístupu zveřejňovat ve zprávě o síti.*

Aby byl zajištěn nediskriminační přístup za transparentních podmínek, jsou tyto podmínky v rozsahu stanoveném § 33 odst. 3 zákona o dráhách uvedeny v prohlášení o dráze. Vztah provozovatele dráhy a dopravce je pak právně upraven smlouvou o provozování drážní dopravy podle § 23 odst. 4 zákona o dráhách. Aby nemohlo dojít k diskriminaci, nedovoluje § 33 odst. 7 zákona o dráhách odchýlit se při uzavírání smlouvy o provozování drážní dopravy, nebo její změny, od obsahu prohlášení o dráze. Zatímco smlouva o provozování drážní dopravy se uzavírá mezi dopravcem a provozovatelem dráhy, prohlášení o dráze přidělce zveřejňuje. Je tedy přístupné nejen pro dopravce, ale i pro žadatele o kapacitu, kteří nemusí splňovat podmínky dopravce. Tito žadatelé o kapacitu mohou podle § 34e zákona o dráhách navrhnout i jeho nezákonnost. Z uvedeného vyplývá, že pravidla přístupu a užití dráhy jsou primárně zakotvena v prohlášení o dráze a teprve následně se stávají závaznými uzavřením smlouvy o provozování drážní dopravy.

Toto řízení bylo zahájeno z moci úřední na základě zjištění, že se obě smlouvy v některých ustanoveních od obsahu prohlášení o dráze odchyľují. Taková pravidla jsou netransparentní a dle názoru rozkladového orgánu může dojít i k diskriminaci spočívající v tom, že pravidla přístupu budou pro různé dopravce odlišná. Navíc žadatel o kapacitu, případně ten, kdo v budoucnu hodlá provozovat drážní dopravu na území České republiky, získá z prohlášení o dráze odchylné informace o pravidlech přístupu a užití dráhy, než podle kterých se bude postupovat po podepsání smlouvy. Cílem tohoto řízení bylo odchyľku mezi prohlášením o dráze a oběma smlouvami odstranit, a to uvedením textu Smlouvy 2022 a prohlášení o dráze do vzájemného souladu. Konkrétní způsob je v kompetenci provozovatele dráhy. Podle názoru rozkladového orgánu provozovatel dráhy nemůže vyžadovat po dopravcích dodržování pravidel, která by nebyla v prohlášení o dráze jako pravidla přístupu a užití zmíněna.

EP Cargo ve svém podnětu uvádí, že provozovatelka dráhy od 1. 7. 2022, tedy s účinností článku 5 odst. 1 až 4 svého interního předpisu PPD- 7/2022, resp. s účinností článků 180 a 181 nového předpisu DI, nařizuje dopravcům, aby zajišťovali boční ochranu jízdních (vlakových) cest uzamykatelnými zarážkami a uzamykatelnými podložkami. Z těchto ustanovení plyne, že bez uzamykatelných zarážek nebo uzamykatelných podložek nelze provozovat drážní dopravu, resp. se tím znemožňuje využívat přidělenou kapacitu dráhy. Tato podmínka navíc není v rozporu s § 33 odst. 3 písm. b) zákona o dráhách zapracovaná do prohlášení o dráze, přestože jde o pravidlo (omezení) přístupu na dráhu a pravidlo pro její užití.

V Prohlášení o dráze celostátní a dráhách regionálních platného pro přípravu jízdního řádu 2022 a pro jízdní řád 2022 účinného od 11. 12. 2020 č. j. 80929/2020-SŽ-GR-O5 a v Prohlášení o dráze celostátní a dráhách regionálních platného pro přípravu jízdního řádu 2023 a pro jízdní řád 2023

účinného od 11. 12. 2021, č. j. 163021/2021-SŽ-GŘ-O5 (dále jen obě prohlášení) je v kapitole 3.3.2.1 *Smlouva mezi dopravcem a Správou železnic jako přidělcem kapacity a provozovatelem dráhy* uveden standardní formát smlouvy mezi dopravcem a Správou železnic jako přidělkyní kapacity a provozovatelkou dráhy. V něm je zmíněno, že příloha 1 obsahuje vnitřní předpisy provozovatele dráhy. Bližší informace o těchto předpisech zde uvedeny nejsou.

Během řízení provozovatelka dráhy vydala Prohlášení o dráze celostátní a dráhách regionálních platné pro přípravu jízdního řádu 2024 a pro jízdní řád 2024 účinné od 9. 12. 2022, č. j. 81352/2022-SŽ-GŘ-O5. Obsah kapitoly kapitole 3.3.2.1 se od předchozích prohlášení nezměnil.

### **Posouzení Smlouvy 2019**

Protože Smlouva 2022 podle svého článku 19 bodu 8 nahradila Smlouvu 2019, posuzoval rozkladový orgán, zda nastaly důvody k zastavení řízení podle § 66 odst. 2 správního řádu. Podle článku 56 odstavce 9 směrnice 2012/34/EU jsou rozhodnutí regulačního subjektu závazná pro všechny strany, na něž se toto rozhodnutí vztahuje. To vyplývá i z rozsudku Soudního dvora Evropské unie (dále jen Soudní dvůr) ze dne 27. října 2022, v případě DB Station & Service AG proti ODEG Ostdeutsche Eisenbahn GmbH, C-721/20, EU:C:2022:832 (dále jen rozsudek C-721/20), dostupného např. <https://www.curia.europa.eu>. Zde se uvádí:

*66 Mimoto posledně uvedené ustanovení stanoví, že účinky rozhodnutí, která regulační subjekt přijímá, se neomezují pouze na strany sporu, který mu byl předložen, ale jsou závazné pro všechny dotčené strany v odvětví železniční dopravy, ať již se jedná o dopravní podniky nebo provozovatele infrastruktury. Tímto způsobem je regulační subjekt s to zajistit rovný přístup k infrastruktuře pro všechny dotyčné podniky a zachovat spravedlivou hospodářskou soutěž při poskytování železničních služeb (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 9. listopadu 2017, CTL Logistics, C-489/15, EU:C:2017:834, body 94 a 96).*

Všechny strany se mohou s rozhodnutím Úřadu seznámit, neboť všechna pravomocná rozhodnutí jsou podle § 57a odst. 5 zákona o dráhách zveřejňována způsobem umožňujícím dálkový přístup. Pokud je tedy například podle pravomocného rozhodnutí Úřadu určitý text v rozporu se zákonem, je tak třeba automaticky posouzen stejný či obdobný text jakékoliv smlouvy. Nezáleží proto na tom, zda je taková smlouva účinná nebo již účinnosti pozbyla, ani na tom mezi jakým provozovatelem dráhy a dopravcem byla uzavřena. Pokud by tedy vznikl spor ohledně Smlouvy 2019, která již pozbyla účinnosti, lze s ohledem na toto ustanovení odkázat i na stejný či obdobný text ve Smlouvě 2022. Na základě výše uvedeného dospěl rozkladový orgán k závěru, že není nutné dále a samostatně soulad Smlouvy 2019 z důvodů procesní ekonomie se zákonem o dráhách posuzovat. Zásadu procesní ekonomie je třeba vykládat i s ohledem na článek 56 odst. 9 směrnice 2012/34/EU stanovící závaznost rozhodnutí Úřadu. Rovněž se zřetelem ke stejné či obdobné úpravě obsažené v obou smlouvách a závaznosti pravomocného rozhodnutí pro všechny strany, odpadl důvod pro přezkoumání obou smluv. Proto rozkladový orgán rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku I. a V.

### **1. Účastníci řízení a odkaz na směrnici – bod I. rozkladu**

#### Námítky provozovatelky dráhy

Provozovatelka dráhy upozorňuje, že napadené rozhodnutí po nabytí právní moci bude mít dopad do smluv všech dopravců. Provozovatelka dráhy konstatuje, že v souladu s § 6 odst. 2 správního řádu má Úřad povinnost obstarat si podklady s využitím úřední evidence. Úřad měl tedy sám obstarat i smlouvy s ostatními dopravci a zjistit, že jsou v nich Úřadem posuzované body smlouvy identické. Na to provozovatelka dráhy ve svém vyjádření výslovně upozornila, takže to Úřadu muselo být

známo. Provozovatelka dráhy tak opětovně odkazuje na své vyjádření a vznáší pochybnosti o tom, zda bylo správní řízení zahájeno v souladu se správním řádem.

Provozovatelka dráhy v období od listopadu 2021 do září 2022 provedla celkovou aktualizaci všech 122 uzavřených smluv o provozování drážní dopravy. V nich jsou všechny výše uvedené zkoumané body sjednány totožně a nelze je uvést do souladu během stanovené lhůty 30 dnů. Reálná doba potřebná pro provedení aktualizace je nejméně 360 dnů.

Úřad má podle § 34g odst. 1 zákona o dráhách rozhodovat, zda taková smlouva není v rozporu se zákonem o dráhách. Úřad však v napadeném rozhodnutí argumentuje i evropskou legislativou, která pro soukromoprávní subjekty, mezi které patří i provozovatelka dráhy, přímo neplatí.

#### Námítky EP Cargo

Takovéto řízení by mělo být vedeno se všemi dopravci činnými na síti provozovatelky dráhy, neboť jsou účastníky tohoto řízení ve smyslu § 27 odst. 2 správního řádu. Nepřibrání těchto subjektů jako účastníků do tohoto řízení je zásadní procesní vadou.

#### Stanovisko rozkladového orgánu

Ustanovením § 34g odst. 3 zákona o dráhách jsou taxativně vymezeny jako účastníci řízení pouze smluvní strany dotčené smlouvy. Smlouva 2022 je dvoustrannou smlouvou, proto jsou účastníci řízení pouze dva. Úřad nesouhlasí s námitkou EP Cargo, že i ostatní dopravci jsou účastníky řízení podle § 27 odst. 2 správního řádu.

Taková skutečnost vychází například z rozsudku Nejvyššího správního soudu ve věci sp. zn. 4 As 157/2013-33, kde se v bodu 24 uvádí: *Je proto třeba posoudit, zda právní úprava účastenství v řízení o povolení zkušebního provozu obsažená v § 124 odst. 2 stavebního zákona z roku 2006 vylučuje obecnou právní úpravu účastenství v řízení obsaženou v § 27 odst. 1 a 2 správního řádu z roku 2004. Nejvyšší správní soud má za to, že výčet účastníků řízení v § 124 odst. 2 stavebního zákona z roku 2006 je výčtem taxativním, který vylučuje obecnou právní úpravu účastenství ve správním řádu z roku 2004. Tomuto závěru nasvědčuje doslovný výklad § 124 odst. 2 citovaného zákona (není zde nijak naznačeno, že by se jednalo o výčet demonstrativní, např. použitím výrazu „také“, „především“ apod.). Jiný výklad by ostatně vedl k nadbytečnosti tohoto ustanovení, neboť i v případě aplikace samotného § 27 správního řádu z roku 2004 by vždy byli stavebník a vlastník stavby (zpravidla v jedné osobě) účastníky řízení (a to dokonce podle § 27 odst. 1 téhož zákona). Lze dále argumentovat i tím, že k obdobnému závěru judikatura dospěla i ve vztahu k analogickému ustanovení § 109 stavebního zákona z roku 2006, který upravuje účastenství ve stavebním řízení. I zde bylo judikováno, že výčet účastníků stavebního řízení v § 109 citovaného zákona je výčtem uzavřeným, který vylučuje použití § 27 správního řádu z roku 2004 (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 6. 2011, čj. 1 As 6/2011-347, č. 2368/2011 Sb. NSS). Argumentovat lze i (již historickou) judikaturou k účastenství v řízeních týkajících se užívání staveb, vztahující se ovšem ke stavebnímu zákonu z roku 1976.*

Rozkladový orgán uvádí, že speciální právní úprava obsažená v zákoně o dráhách má přednost před obecnou právní úpravou podle správního řádu. Vyjmenová-li totiž speciální právní úprava, tedy § 34g odst. 3 zákona o dráhách, taxativně okruh účastníků, pak je právní úprava účastenství dle § 27 správního řádu vyloučena a nelze ji použít. Vnitrostátní právní úprava účastenství je rovněž v souladu s unijním právem. Otázka účastenství v řízení vedeném regulačním orgánem byla řešena Soudním dvorem. Ten se zabýval účastenstvím ve správním řízení vedeném regulačním orgánem podle směrnice 2012/34/EU a účastenstvím v řízení před soudem.

Soudní dvůr totiž v řízení o předběžné otázce dospěl k tomu, že sama směrnice účastenství ve správním řízení před regulačním subjektem (správním orgánem) neupravuje. Přesto, že osoba nebyla účastníkem správního řízení podle vnitrostátního práva, nelze jí v žádném případě upřít právo vyplývající ze směrnice, tj. právo požádat soud, aby přezkoumal rozhodnutí regulačního subjektu.

Soudní dvůr ve svém rozsudku ze dne 24. února 2022, ORLEN KolTrans sp. z o.o. v. Prezes Urzędu Transportu Kolejowego, EU:C:2022:113, C-563/20, dostupné z [www.curia.europa.cz](http://www.curia.europa.cz), zabýval výkladem článku 30 odst. 2 a odst. 6 směrnice 2001/14/ES jednak právem železničních podniků na správní opravný prostředek, jednak soudním přezkumem rozhodnutí regulačního subjektu.

Ze závěrů Soudního dvora tedy vyplývá, že také účastenství v řízení podle § 34g zákona o dráhách je založeno vnitrostátním právem. Účastníci jsou pouze dva, tj. smluvní strany. Rozhodnutí je však závazné pro všechny strany, nejen pro účastníky řízení. Tím dochází k významnému zjednodušení a tato speciální úprava oproti § 73 odst. 2 správního řádu se tedy týká širokého okruhu subjektů, včetně provozovatelů drah a žadatelů o přiděl kapacity dráhy.

I z uvedeného výkladu dospěl rozkladový orgán k závěru, že Úřad stanovil okruh účastníků správně a námitky účastnic řízení nejsou důvodné. Navíc, i pokud by zákonodárce považoval za potřebné, aby byla posuzována vzhledem k jednotnosti smluv práva všech dopravců najednou, nevymezil by taxativně seznam účastníků v § 34g zákona o dráhách. Obecně platí, že každá smluvní strana může vznášet své argumenty. Úřad pak bude povinen tyto argumenty posoudit, a rozhodnout. Pokud navrhovatel předloží nové důkazy, může se právní názor změnit.

Rozkladový orgán připouští, že při aktualizaci smluv může nastat situace, že různí dopravci budou mít uzavřeny s provozovatelkou dráhy různé smlouvy. Takový stav obecně není žádoucí. Jeho odstranění lze řešit několika způsoby. Pokud Úřad rozhodl, že Smlouva 2022 je v rozporu s oběma prohlášeními o dráze, může provozovatelka dráhy tento nesoulad jednoduše odstranit změnou příslušných prohlášení. Na základě pravomocného rozhodnutí Úřadu je tedy provozovatelka dráhy povinna upravit všechny smlouvy. Vedení dalších desítek řízení nebo jednoho řízení s desítkami účastníků v tomto případě tedy vůbec nepřichází v úvahu. Naopak by vedením takového řízení byla porušena směrnice. K námitkám účastnic řízení, že se obdobná problematika týká všech dopravců, lze tedy konstatovat, že i dopravci mohou využít řízení podle § 34g zákona o dráhách a všechny strany mohou podat žalobu ve správním soudnictví.

Přestože má Úřad povinnosti uložené v § 6 odst. 2 správního řádu, rozkladový orgán není přesvědčen, že by byl i s ohledem na judikaturu Soudního dvora povinen vyhledávat všech 122 smluv s využitím úřední evidence a zahajovat z moci úřední správní řízení s každým dopravcem. Takovýto postup by byl v rozporu se zásadami procesní ekonomie, které jsou ve výše zmíněném ustanovení též zakotveny, i zásadou závaznosti rozhodnutí Úřadu pro všechny strany, jichž se týká.

Lhůta uvedená v napadeném rozhodnutí se vztahuje pouze na Smlouvu 2022. Tato lhůta se nevztahuje na případné změny u ostatních dopravců. Na základě těchto skutečností dospěl rozkladový orgán k závěru, že námitka o nedostatečné lhůtě je nedůvodná.

Rozkladový orgán uvádí k námitce provozovatelky dráhy, že má Úřad podle § 34g odst. 1 zákona o dráhách posuzovat soulad smlouvy se zákonem o dráhách a nikoliv s evropskou legislativou, která pro provozovatelku dráhy přímo neplatí, že zde rozhodl pouze o nesouladu se zákonem o dráhách. Námitka provozovatelky dráhy není dle závěru rozkladového orgánu důvodná.

## 2. Posouzení článku 4 bodu 1, Předpisové podmínky – notifikace národních předpisů

### Námítky provozovatelky dráhy

Provozovatelka dráhy namítá, že podle článku 8 odst. 4 směrnice o bezpečnosti mají přijaté vnitrostátní předpisy oznamovat Agentuře Evropské unie pro železnice a Komisi členské státy, a nikoliv provozovatelka dráhy. Dle jejího názoru její vnitřní předpis vydaný na základě § 22 odst. 1 písm. b) zákona o dráhách není celostátně platný národní předpis. Navíc předpis D1 nelze zařadit pod žádný z bodů uvedených v příloze II. této směrnice. Takový vnitřní předpis musí vydat každý provozovatel celostátní dráhy nebo regionální dráhy.

Provozovatelka dráhy požádala pod č. j. 70828/2022-SŽ-GR-O5 o výkladové stanovisko Ministerstva dopravy, zda:

- 1) *Dopadá na Správu železnic povinnost dle čl. 8 odstavec 4 směrnice č. 2016/798?*
- 2) *Jsou předpisy SŽ D1 ČÁST PRVNÍ účinný od 1. 7. 2022 a předpis PPD-7/2022 návrhy vnitrostátních předpisů ve smyslu čl. 8 odstavec 4 směrnice č. 2016/798?*
- 3) *Budou či jsou předpisy SŽ D1 ČÁST PRVNÍ účinný od 1. 7. 2022 a předpis PPD-7/2022 součástí vnitrostátního řádu?*
- 4) *Může Úřad pro přístup k dopravní infrastruktuře zkoumat obsah a splnění formálních náležitostí v souvislosti s tvrzenou povinností provozovatelky dráhy notifikovat předpisy D1, respektive má tuto problematiku ve své věcné působnosti, a pokud nikoli, který správní orgán je k takovému postupu právní úpravou povolán a kompetentní?*

Podle směrnice o bezpečnosti má předpisy k notifikaci Agentuře Evropské unie pro železnice předkládat příslušný členský stát (Dražní úřad), nikoli provozovatelka dráhy. Ta o notifikaci Dražní úřad nemusí zvlášť žádat.

Provozovatelka dráhy navrhuje Úřadu zohlednit ve správním řízení i odpověď Ministerstva dopravy č. j. MD-33913/2022-130/2 na výše uvedené dotazy, kterou obdržela dne 1. 11. 2022. Provozovatelka dráhy poskytla uvedenou korespondenci Úřadu. V ní Ministerstvo dopravy uvedlo, že směrnice o bezpečnosti byla kompletně transponována do vnitrostátního právního řádu a je nezbytné interpretovat a aplikovat zákon o dráhách jako příslušné transpoziční opatření. Ten v § 55 odst. 6 ukládá Dražnímu úřadu povinnost oznamovat vnitrostátní právní předpisy Evropské komisi a Agentuře Evropské unie pro železnice. Správě železnic notifikační povinnost stran vnitrostátních předpisů uložena není. Předpisy SŽ D1 a PPD-7/2022 jsou vnitřními předpisy provozovatele dráhy, nikoli právními normami. Ministerstvo dopravy předpokládá, že provozovatelka dráhy ve třetí otázce minila vnitrostátní právní řád. Předpisy provozovatele dráhy nejsou prameny práva a nejsou tudíž formálně součástí právního řádu České republiky, ačkoli jsou na něj navázány. Vlastností vnitřních předpisů je skutečnost, že jsou závazné pouze pro účastníky určitého právního vztahu, tj. na rozdíl od právních předpisů nejsou závazné obecně.

Podle § 66 zákona o dráhách je zmocněno k vydávání vnitrostátních předpisů Ministerstvo dopravy a Ministerstvo zdravotnictví, a nikoliv provozovatelé dráhy. Úvahy Úřadu uvedené v části III. odůvodnění uvedeného v napadeném rozhodnutí tak nevycházejí z platné legislativy a jsou s ní v přímém rozporu.

Úřad v napadeném rozhodnutí uvádí návodný text Agentury Evropské unie pro železnice, v němž stojí, že „Předpisy jiných stran (tzv. nepřímé předpisy) se mohou stát vnitrostátními bezpečnostními předpisy, pokud v souladu s první podmínkou členský stát vytvoří potřebný právní základ, který bude záviset na vnitřní organizaci tohoto členského státu.“ Národní legislativa zákonem o dráhách



k vydávání vnitrostátních předpisů zmocnila pouze Ministerstvo dopravy a Ministerstvo zdravotnictví. Odůvodnění uvedené v části III. je v rozporu se směrnicí o bezpečnosti železnic i s výkladem Agentury Evropské unie pro železnice.

Vnitřní předpisy provozovatele dráhy jsou dle provozovatelky dráhy pravidla pro bezpečné a plynulé provozování drážní dopravy podle § 22 odst. 1 písm. b) zákona o dráhách a pravidla pro provozování dráhy, jejich obsah nelze považovat za podmínky pro přístup na dráhu podle § 33 odst. 3 písm. b) zákona o dráhách.

#### Vyjádření EP Cargo

K názoru Správy železnic, že předpisy provozovatele dráhy nejsou vnitrostátním právním předpisem, s ohledem na § 22 odst. 1 písm. b) zákona o dráhách EP Cargo dodává, že takovýto paušální právní úsudek nemusí platit ve všech případech a záleží na konkrétním obsahu předpisu provozovatele dráhy, zda ten obsahuje zejména bezpečnostní požadavky notifikovatelné dle článku 8 odst. 4 směrnice o bezpečnosti. Obsah předpisů by měl být řešen spoluprací s Drážním úřadem, který by v tomto řízení měl k tomu vydat závazné stanovisko.

Předpis D1 formuluje pokyn provozovatele dráhy vůči dopravci, který je povinen tento pokyn v souladu s § 35 odst. 1 písm. f) zákona o dráhách uposlechnout, a to nehledě na obsah smlouvy o provozování drážní dopravy.

#### Stanovisko rozkladového orgánu

Rozkladový orgán především zdůrazňuje, že výrokem I. písm. a) rozhodl, že článek 4 bod 1 Smlouvy 2022 je v rozporu s § 33 odst. 7 zákona o dráhách, podle kterého se při uzavírání smlouvy o provozování drážní dopravy nelze od obsahu prohlášení o dráze odchýlit. Úřad tedy posuzoval splnění podmínky zajištění souladu mezi prohlášením o dráze a Smlouvou 2022. Dospěl k názoru, že v kapitole 3.3.2.1 obou prohlášení je pouze uvedena informace, že příloha 1 obsahuje vnitřní předpisy provozovatele dráhy. Bližší informace o těchto předpisech, tak jak jsou specifikovány v příloze, v této kapitole prohlášení o dráze uvedeny nejsou. Dále v napadeném rozhodnutí Úřad uvedl, že již samotné porušení § 33 odst. 1 zákona o dráhách způsobuje rozpor článku 4 odst. 1 Smlouvy 2022 se zákonem o dráhách. Úřad se proto posouzením zákonnosti jednotlivých předpisů uvedených v příloze 1 Smlouvy 2022 nezabýval. Rozkladový orgán uznává, že v odůvodnění napadeného rozhodnutí byl chybou v psaní nesprávně uveden odstavec 1 namísto odstavce 7. Tato chyba podle názoru rozkladového orgánu není natolik podstatná, aby způsobila vadnost napadeného rozhodnutí. Přesto rozkladový orgán považuje za důležité se vyjádřit k námitkám týkajících se tohoto odůvodnění. K ostatním námitkám se rozkladový orgán vyjadřuje pouze v nezbytném rozsahu.

Rozkladový orgán odkazuje na napadené rozhodnutí, v němž Úřad uvedl, že provozovatelka dráhy vydala nový předpis, který je aktualizací původního předpisu, který podle článku 8 směrnice o bezpečnosti notifikován být měl. Předkladatelem je Drážní úřad, provozovatelka dráhy jej však o notifikaci nepožádala. Zde šlo o konstatování obsahu odpovědi Drážního úřadu, nikoliv o vyjádření právního názoru Úřadu. Tvrzení provozovatelky dráhy, že dle názoru Úřadu notifikační povinnost je její věcí, se proto nezakládá na pravdě. Jak uvedl v napadeném rozhodnutí, následkem účinnosti předpisu D1, který měl být notifikován, je skutečnost, že dopravce jako jednotlivec má právo se domáhat přímého účinku článku 8 odst. 11 směrnice o bezpečnosti, spočívajícím v nepoužití článků 180 a 181 předpisu D1.

Rozkladový orgán nesouhlasí s tvrzením Ministerstva dopravy, že směrnice o bezpečnosti byla kompletně transponována do vnitrostátního právního řádu a je nezbytné interpretovat a aplikovat zákon o dráhách jako příslušné transpoziční opatření. Směrnice o bezpečnosti byla transponována

odchylně, je nutno tedy aplikovat její nepřímý účinek. Úřad upozorňuje, že členské státy mají v souladu s čl. 288 Smlouvy o fungování Evropské unie a ve světle bodu 26 rozsudku Evropského soudního dvora č. 14/83 von Colson a Kamann (ECLI:EU:C:1984:153) povinnost provést a používat směrnice ve smyslu jejich znění a účelu tak, aby mohlo být dosaženo jejich cílů. Zákon o dráhách je tedy nutné vykládat eurokonformně tak, aby byl naplněn účel směrnice o bezpečnosti, zakotvený v bodech 12 a 15 její preambule. Tato povinnost vyplývá navíc z vnitrostátní judikatury, například z rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 15. července 2016, č. j. 9 Azs 95/2016 – 29. Tyto skutečnosti Ministerstvo dopravy ve své odpovědi nezohlednilo. Vzhledem k § 3 odst. 2 zákona č. 320/2016 Sb. o Úřadu pro přístup k dopravní infrastruktuře je Úřad při výkonu své působnosti nezávislý a řídí se přitom pouze zákony a jinými právními předpisy. Závěry Ministerstva dopravy nejsou pro Úřad závazné. V ostatním se rozkladový orgán s názorem Ministerstva dopravy shoduje.

K obavám provozovatelky dráhy, že Úřad nemá ve své působnosti zkoumat splnění povinností provozovatelky dráhy notifikovat předpis D1, rozkladový orgán uvádí, že předpis D1 je pravidlem přístupu na dráhu i pravidlem pro její užití ve smyslu § 33 odst. 3 písm. b) zákona o dráhách, jehož posouzení je v kompetenci Úřadu.

K námitce, že předpis D1 nelze zařadit pod žádný z bodů vedených v příloze II. směrnice 2012/34/EU rozkladový orgán uvádí, že předpisem D1 se stanoví požadavky na doplňující vnitřní provozní předpisy (podnikové předpisy), které musí stanovit provozovatelé infrastruktury, takže spadá pod bod 4. K námitce provozovatelky dráhy, že takový vnitřní předpis musí vydat každý provozovatel, rozkladový orgán uvádí, že ostatní provozovatelé celostátní nebo regionální dráhy mohou postupovat podle článku 8 odst. 8 směrnice o bezpečnosti.

K další námitce provozovatelky dráhy, že vnitřní předpisy provozovatele dráhy podle § 22 odst. 1 písm. b) zákona o dráhách nejsou celostátně platnými národními předpisy, rozkladový orgán uvádí, že předmětem sporu jsou předpisy uvedené v příloze č. 1 Smlouvy 2022, a to konkrétně takové, jejichž dodržování ze strany dopravců je vyžadováno na základě Smlouvy 2022 a dopravci jsou povinni se jimi řídit na základě § 35 odst. 1 písm. f) zákona o dráhách, pak je nutno je považovat za pravidla přístupu a pravidla užití dráhy.

K vyjádření EP Cargo, že ne všechny předpisy vydané dle § 22 odst. 1 písm. b) zákona o dráhách podléhají notifikaci, rozkladový orgán uvádí, že podle jeho názoru tyto předpisy podléhají notifikaci ve všech částech, které má dopravce v rozsahu znalosti, a tedy jsou pro něj závazné. V tomto řízení je Drážní úřad dotčeným orgánem státní správy, takže se mohl k řízení vyjádřit. Vydávat závazné stanovisko mu ovšem zákon neukládá. Drážní úřad v roce 2007 dospěl k závěru, že předpisy vydávané provozovatelem dráhy podle § 22 odst. 1 písm. b) zákona o dráhách, a které je dopravce povinen respektovat podle § 35 odst. 1 písm. f) (tehdy šlo o písm. g) zákona o dráhách jsou v částech závazných pro dopravce národními bezpečnostními předpisy. Na základě tohoto závěru byly mimo jiné předpisy Českých drah jako provozovatele dráhy D1 a D2 Předpis pro používání návěstí při organizování a provozování drážní dopravy a Předpis pro organizování a provozování drážní dopravy, v rozsahu znalosti (tehdy strojvedoucího) notifikovány Evropské železniční agentuře. Seznam notifikovaných předpisů je k dispozici na internetové adrese:

[https://www.era.europa.eu/domains/registers/srd\\_en](https://www.era.europa.eu/domains/registers/srd_en).

Rozkladový orgán souhlasí s názorem EP Cargo, že pokud je předpis D1 pokynem provozovatele dráhy podle § 22 odst. 1 písm. b) zákona o dráhách, je dopravce povinen jej podle § 35 odst. 1 písm. f) zákona o dráhách uposlechnout bez ohledu na obsah smlouvy o provozování drážní dopravy. To však nic nemění na tom, že podle § 33 odst. 7 zákona o dráhách, se nesmí smlouva o provozování drážní dopravy od prohlášení o dráze odchylovat.

### **3. Posouzení článku 4 bodu 1, Předpisové podmínky – pravidla pro přístup na dráhu a její užití**

#### Námítky provozovatelky dráhy

Provozovatelka dráhy také nesouhlasí s prohlášením Úřadu na straně 5 napadeného rozhodnutí, a to že v prohlášení o dráze nejsou uvedeny bližší informace o předpisech provozovatele dráhy závazných pro dopravce. V kapitole 6.3.1 prohlášení o dráze je na ně uveden odkaz. S ohledem na skutečnost, že neuvedení vnitřních předpisů provozovatele dráhy v prohlášení o dráze bylo důvodem k výroku I a), a není pravdivé, je i tento výrok chybný.

Podle provozovatelky dráhy veškeré povinnosti uvedené ve smlouvách o provozování drážní dopravy nejsou pravidly pro přístup na dráhu a její užití. Podmínky přístupu na dráhu jsou vymezeny v zákoně o dráhách v § 24a a následujících, a v prohlášení o dráze v kapitole 3.2.2. Drážní dopravu může provozovat dopravce, který má uzavřenu smlouvu s provozovatelem dráhy podle zákona o dráhách. Pokud dopravce smlouvu s provozovatelem dráhy nedodrží, ale má ji uzavřenu, tak jak z pohledu zákona o dráhách tak i z pohledu prohlášení o dráze podmínky pro přístup na dráhu splňuje. Výklad Úřadu je v rozporu § 24a a následujících zákona o dráhách, neboť Úřad rozšiřuje seznam podmínek pro provozování drážní dopravy nad rámec zákona o dráhách. Dopravce je podle § 35 odst. 1 písm. f) zákona o dráhách povinen řídit se pokyny provozovatele dráhy, které nejsou podmínkami přístupu na dráhu, ale povinnostmi dopravce.

Možnost ukončení smlouvy v případě jejího neplnění jednou ze stran smlouvy je pak obecným právem smluvních stran zakotveným v zákoně č. 89/2012 Sb., občanský zákoník. Porušení ustanovení sjednaných ve smlouvě není nesplnění podmínek přístupu na dráhu, ale nesplnění smluvní povinnosti. Nesplnění povinností dopravce stanovených zákonem o dráhách není nesplnění podmínek přístupu na dráhu, ale přestupkem.

#### Vyjádření EP Cargo

EP Cargo souhlasí s názorem provozovatelky dráhy, že prohlášení o dráze neuvádí vnitřní předpisy provozovatele dráhy závazné pro dopravce, jelikož obsahuje odkaz na tyto předpisy. Účelem uvádění vnitřních předpisů provozovatele dráhy v prohlášení o dráze je poskytnout železničním dopravcům možnost se s nimi seznámit, čehož bylo dosaženo.

EP Cargo souhlasí s názorem provozovatelky dráhy, že podmínkou přístupu dopravce na dráhu je pouze platná smlouva a nikoliv její dodržování. Právo na přístup na dráhu trvá potud, pokud platí alespoň část smlouvy mezi daným dopravcem a provozovatelem dráhy. Její případné ukončení podléhá úpravě soukromého práva, a to zejména § 41 občanského zákoníku, kdy nehledě na nepoužitelnost vybraných částí smlouvy její zbytek zůstává v platnosti a v účinnosti. Bez ohledu na nepoužitelnost některé části smlouvy zůstává dopravce vázán pokyny provozovatele dráhy již ze zákona.

#### Stanovisko rozkladového orgánu

Rozkladový orgán souhlasí s tvrzením provozovatelky dráhy, že ne všechny vnitřní předpisy provozovatele podle § 22 odst. 1 písm. b) zákona o dráhách a jejich obsah lze považovat za pravidla přístupu na dráhu podle § 33 odst. 3 písm. b) zákona o dráhách. Pokud jsou však takovéto předpisy (jako např. předpis D1) současně pokyny podle § 22 odst. 3 písm. a) zákona o dráhách pokyny pro zajištění plynulé a bezpečné drážní dopravy, jejich dodržování ze strany dopravců je vyžadováno na základě Smlouvy 2022 a dopravci jsou povinni se jimi řídit na základě § 35 odst. 1 písm. f) zákona o dráhách, pak je nutno je považovat jako pravidla přístupu a pravidla užití dráhy.

V kapitole 6.3.1. je odkaz: <https://provoz.spravazeleznic.cz/Portal/ViewArticle.aspx?oid=136>, který vede na Portál provozování dráhy. Zde je pod záložkou Podmínky přístupu uvedena záložka Předpisy. V této záložce je uvedena Sběrka dopravních výnosů trvalé platnosti. Dále je zde uveden seznam 27 předpisů včetně internetových odkazů vedoucích na tyto předpisy. Tento seznam však koresponduje pouze částečně se seznamem uvedeným v příloze 1 Smlouvy 2022, na kterou odkazuje článek 4 bod 1. V seznamu na Portálu provozování dráhy jsou například navíc uvedeny předpisy SŽ Bp3, SŽ D5, SŽDC D 6, SŽDC (ČD) D110\_T110, SZDC S8, SZ SM99, SŽDC E2, SŽDC E4, SŽDC E10, SŽDC E11, TNŽ 34 3109. Naopak v příloze 1 Smlouvy 2022 jsou například předpisy SŽDC (ČD) D2/1, SŽDC D33, SŽ Is10, SŽDC (ČSD)T108, SŽDC TR2 (Z1), SŽDC č. 35, SŽ SM069, SŽ SM071, SŽ SM083, SŽDC č. 92, SŽ SM103, které na Portálu provozování dráhy uvedeny nejsou.

Z toho vyplývá, že tyto seznamy nejsou vzájemně zaměnitelné. V příloze 1 Smlouvy 2022 je uveden seznam předpisů, který je dopravce povinen dodržovat. Na Portálu provozování dráhy je z nich uvedena pouze část, naopak jsou zde uvedeny některé předpisy, jejichž dodržování příloha č. 1 nevyžaduje. Smlouva 2022 se od obsahu obou prohlášení odchyľuje. Navíc § 33 odst. 6 zákona o dráhách dovoluje uvést mimo prohlášení o dráze pouze údaje podle odst. 3 písm. h) a l) a nikoliv údaje podle písm. b). Seznam předpisů, které je dopravce povinen dodržovat, včetně informace v jakém rozsahu je povinen je dodržovat, musí být uveden přímo v prohlášení o dráze. Takový seznam se v žádném z obou prohlášení nevyskytuje. Námitka provozovatelky dráhy, že odkazem na předpisy závazné pro dopravce v kapitole 6.3.1 prohlášení o dráze, je splněná zákonná podmínka § 33 odst. 7 zákona o dráhách, není důvodná. Rozkladový orgán pro informaci uvádí, že příloha č. 1 obsahuje i předpisy, které nejsou předpisy o provozování dráhy podle § 22 odst. 1 písm. b), natož pokyny podle § 22 odst. 3 písm. a) zákona o dráhách. Jde například o předpisy týkající se přidělování kapacity, či užití zařízení služeb. Úřad nenamítá jejich nezákonnost, ale jejich zařazení mezi předpisy o provozování dráhy podle § 22 odst. 1 písm. b), nebo i pokyny podle § 22 odst. 3 písm. a) zákona o dráhách, vede k netransparentnímu stanovení pravidel přístupu.

Rozkladový orgán nesouhlasí s námitkou provozovatelky dráhy, že pokyny provozovatele dráhy nejsou pravidly přístupu na dráhu. Podle § 33 odst. 3 písm. b) zákona o dráhách prohlášení o dráze obsahuje pravidla pro přístup na dráhu a její užití. I pokud by pro dopravce závazné předpisy nebyly pravidly přístupu, bezpochyby jsou pravidly pro užití dráhy. Jelikož takovéto předpisy jsou uvedeny ve Smlouvě 2022 a jsou povinnou součástí prohlášení o dráze, uvedený rozdíl je v rozporu s § 33 odst. 7 zákona o dráhách.

Rozkladový orgán dále odkazuje na napadené rozhodnutí, kde je uvedeno, že podle článku 18 odst. 6 Smlouvy 2022 může provozovatelka v případě prokázaného opakovaného porušení smluvních podmínek přerušit plnění předmětu smlouvy. Při využití tohoto nástroje požadavek na dodržování takového předpisu je pravidlem přístupu. K tomu rozkladový orgán dodává, že v tomto řízení řeší nesoulad Smlouvy 2022 s prohlášeními o dráze, a nikoliv samotné znění článku 18 odst. 6 Smlouvy 2022.

Provozovatelka dráhy předpisy, které jsou podle přílohy č. 1 Smlouvy 2022 závazné pro dopravce, sama zařadila na Portálu provozování dráhy pod záložku Podmínky přístupu. Pravidla přístupu jsou jednak dána § 24a a násl. zákona o dráhách, ale také § 35 odst. 1 písm. f) zákona o dráhách. Účelem prohlášení o dráze není jen soustředit podmínky stanovené právními předpisy, ale zejména zveřejnit další požadavky, které provozovatel dráhy v souladu s právními předpisy stanovil. Na základě výše uvedeného rozhodl rozkladový orgán, že námitka provozovatelky dráhy není nedůvodná.

K námitce ve věci rozdílu mezi porušením smluvních podmínek a zákonem stanoveným pravidlům přístupu na dráhu rozkladový orgán uvádí, že není podstatné, jak tyto podmínky provozovatelka dráhy

nazývá, ale s ohledem na cíle směrnice 2012/34/EU je podstatný výsledek pro dopravce. Zákonné podmínky musí dopravce dodržovat bez ohledu na to, zda budou uvedeny v prohlášení o dráze či ve smlouvě. Uvedení dalších pravidel užití dráhy, v tomto případě podmínek na základě § 22 odst. 1 písm. b) zákona o dráhách, též vede k omezení přístupu na dráhu a dopravci může znemožnit její užití.

Rozkladový orgán nesouhlasí s názorem EP Cargo, že prohlášení o dráze dostatečně uvádí odkaz na vnitřní předpisy provozovatele dráhy závazné pro dopravce. Jak vyplývá z výše uvedeného, zveřejněný seznam není seznamem závazných předpisů pro dopravce, jelikož se od něj liší. Závazné předpisy jsou pravidly přístupu a užití, které mají být součástí prohlášení o dráze. Ty mají být přístupné nejen pro dopravce, ale i pro žadatele. Pokud existuje na portále provozování dráhy, v částech přístupných pouze pro dopravce jiný seznam předpisů závazných pro dopravce, pak takový seznam neplní zákonem stanovený účel.

Rozkladový orgán souhlasí s názorem EP Cargo, že nedodržování smlouvy není podmínkou přístupu, pouze částečně. S ohledem na článek 18 odst. 6 Smlouvy 2022 může dojít k přerušení plnění předmětu smlouvy. Rozkladový orgán se ztotožňuje s názorem EP Cargo, že právo na přístup na dráhu trvá bez ohledu na to, že bylo rozhodnuto o nepoužitelnosti některých částí smlouvy a že její případné ukončení podléhá úpravě soukromého práva. Rozkladový orgán též souhlasí s názorem, že dopravce zůstává vázán pokyny provozovatele dráhy již ze zákona bez ohledu na nepoužitelnost některé části smlouvy. To však nic nemění na tom, že podle § 33 odst. 7 zákona o dráhách, se nesmí smlouva o provozování drážní dopravy od prohlášení o dráze odchýlit.

#### **4. Posouzení článku 17 bodu 1 b), Ukončení smluvního vztahu**

##### Námítky provozovatelky dráhy

Zkoumané ujednání je součástí všech smluv již od roku 2008. Řešení sporů při uzavírání smlouvy o provozování drážní dopravy bylo součástí zákona o dráhách, a to jak před novelou účinnou od 1. 4. 2017, tak i po její účinnosti. Je tam právě z důvodu větší právní jistoty dopravce, aby se tento mohl v každé situaci dovolávat svého práva na přezkum smluvních ujednání.

Doprovce se může v případě výpovědi smlouvy ze strany provozovatelky dráhy domáhat posouzení důvodu této výpovědi u Úřadu. Provozovatelka dráhy tím prokazuje její zájem na zajištění přístupu všech dopravců. Výpovědní podmínky jsou v souladu s občanským zákoníkem standardní součástí smluvních ujednání. Nepovažuje je ale za natolik zásadní, aby musely být součástí prohlášení o dráze.

##### Stanovisko rozkladového orgánu

Rozkladový orgán souhlasí, že obsah tohoto článku slouží k posílení právní jistoty dopravce. Současně rozkladový orgán upřesňuje, že nezákonnost neshledává v jeho obsahu, ke kterému nevznáší žádné námítky. Nezákonnost shledává ve skutečnosti, že takováto informace není součástí prohlášení o dráze. Provozovatelka dráhy jej neuvedla v prohlášení o dráze dle jejích námitek jedine proto, že jej nepovažuje za zásadní. Podle § 33 odst. 7 zákona o dráhách se smlouva od obsahu prohlášení o dráze nemůže odchýlit. Vzhledem k tomu, že postup při vypovídání smlouvy o provozování drážní dopravy je pravidlem přístupu ve smyslu § 33 odst. 3 písm. b) zákona o dráhách, nemůže se v této věci smlouva od prohlášení odchylovat. Na základě výše uvedeného rozkladový orgán námitku provozovatelky dráhy jako nedůvodnou zamítá.

## 5. Posouzení článku 18 bodu 11, Ostatní ustanovení

### Námítky provozovatelky dráhy

Úřad v napadeném rozhodnutí neuvedl celé vyjádření provozovatelky dráhy k bodu 11 čl. 18 a navíc je v části vyložil nepřesně. Dále nepravdivě uvedl, že drobné rozdíly v bodu 11 byly důvodem k nezahájení řízení se všemi dopravci současně.

Provozovatelka dráhy rozdílné znění bodu 11 zapracovala do novelizovaných smluv dle požadavků dopravců. Provozovatelka dráhy ve svém vyjádření také uváděla, že právě z pohledu ze stanoviště strojvedoucího je během jízdy nejvíce patrný skutečný stav infrastruktury a jejího okolí, a strojvedoucí může poskytnout nejvíce adekvátní informace z jeho vlastní zkušenosti. Dále že může být vozidlo dopravce jediný možný způsob, jak se např. při mimořádné události ve zcela jinak nepřístupném terénu dostat k místu události.

Žádný z dopravců, se kterými byly uzavřeny novelizované smlouvy, znění textu o jízdách zaměstnanců provozovatelky dráhy na stanovišti nerozporoval ani nepřipomínkoval. Všichni znění textu dobrovolně akceptovali a souhlasili s jeho vložení do smlouvy.

Již v předešlé verzi smluv měli dopravci možnost tento text ve smlouvě odmítnout, ale protože žádný z dopravců nezastával názor Úřadu, všichni s projednaným textem o jízdě zaměstnanců provozovatelky dráhy souhlasili, jelikož jeho výklad pochopili oproti Úřadu odlišně. Každý se mohl ke smlouvě vyjádřit, mnozí tak i učinili.

Texty bodů jsou ve smlouvách zapracovány tak, že se nerozepisují a nevysvětlují do všech detailů. Jsou sestaveny jednoduše a jednoznačně, aby smlouva byla stručná a přehledná.

Ve všech novelizovaných smlouvách je uveden jednotný text bodu 11, ve znění: „*Doprovce umožní pověřeným zaměstnancům provozovatele jízdu na stanovišti strojvedoucího hnacího vozidla (příp. řídicího vozu) dopravce za účelem kontroly železniční dopravní cesty a za účelem nutného umožnění plnění povinností provozovatele dráhy. Nedohodne-li se dopravce s provozovatelem jinak, oprávnění k takové jízdě udělí dopravce jednotlivě v závislosti na konkrétním případě.*“. Věta „*nedohodne-li se dopravce s provozovatelem jinak*“ znamená, že někteří dopravci mají s provozovatelkou dráhy dohodnutý trvalý souhlas k jízdě jejich zaměstnanců na stanovišti strojvedoucího a to na základě jmenného seznamu zaměstnanců, kterým byla vydána povolenka. Tento souhlas lze odvolat. Smysl druhé věty „*oprávnění k takové jízdě udělí dopravce jednotlivě v závislosti na konkrétním případě*“ je, že před každou potřebnou jízdou na stanovišti strojvedoucího dává dopravce souhlas. Jízda není vynutitelná, při nesouhlasu dopravce nedojde k porušení smluvních ustanovení. Vždy se jedná o dobrovolný akt ze strany dopravce. Text bodu 11 tedy není podmínkou k přístupu dopravce na dráhu a nemůže být diskriminační vůči dopravci.

Provozovatelka dráhy nesouhlasí s Úřadem, že v případě změny názoru dopravce, nemůže dopravce požadovat odstranění bodu 11 ze smlouvy. K tomu může dojít prostřednictvím článku 17 bodu 1. písm. a) a b) nebo článku 18 bodu 3. Především ale v souladu s článkem 19 bod 3 při rozporu smlouvy s prohlášením o dráze platí vždy ustanovení prohlášení o dráze.

Provozovatelka dráhy napadá rozpor v názorech Úřadu, kdy rozhodnutí č. j. UPDI-0474/18-OPDI-SPR/AZ doporučuje sjednat možnost jízdy zaměstnance na stanovišti strojvedoucího HV ve smlouvě, zatímco rozhodnutí č. j. UPDI-3385/22/ZA to považuje pro dopravce diskriminační.

Provozovatelka dráhy namítá, že pokud by Úřad po zahájení správního řízení uvedl, v čem spatřuje možné rozpory a vyzval k podání vysvětlení, předešlo by se nesprávným interpretacím a nepochopením.

#### Stanovisko rozkladového orgánu

Provozovatelka dráhy podrobně vysvětlila, jakým způsobem se v praxi podle tohoto článku postupuje. Přestože ze samotného znění článku takováto interpretace bez dalšího nevyplývá, je nutno posoudit jeho soulad se zákonem o dráhách především z takového pohledu, jak je ve skutečnosti aplikován. Postup, který provozovatelka dráhy ve své námitce popsala, je v souladu s výše zmíněným rozhodnutím č. j. UPDI-0474/18-OPDI-SPR/AZ, tedy s názorem Úřadu, na kterém i nadále trvá. Z těchto důvodů rozkladový orgán dospěl k závěru, že námitka provozovatelky dráhy je důvodná a rozhodl tak, jak je uvedeno ve výrocích II. a IV. Rozkladový orgán nesouhlasí s názorem, že vznikl rozpor mezi jednotlivými rozhodnutími Úřadu. Úřad na svých předchozích rozhodnutích trvá, současně požaduje, aby pravidla přístupu ke dráze byla stanovena jednoznačně a neumožňovala dvojí výklad.

### **6. Posouzení článku 19 bodu 5, Závěrečná ustanovení**

#### Námítka provozovatelky dráhy

Provozovatelka dráhy uvádí, že posuzované ujednání neomezuje pravomoci Úřadu konat v souladu se zákonem o dráhách a zákonem č. 320/2016 Sb., zákon o Úřadu pro přístup k dopravní infrastruktuře. Jinak by bylo dle § 580 občanského zákoníku neplatné. V dalším provozovatelka dráhy odkazuje Úřad i na své vyjádření s tím, že se netýká obsahu smlouvy, ale řešení sporů z její realizace.

Provozovatelka dráhy dále podotýká, že v souladu s preambulí smlouvy je třeba její ustanovení vykládat prostřednictvím a v souladu s prohlášením o dráze. To podrobně popisuje řešení sporů Úřadem. Pojem příslušné soudy České republiky zahrnuje i správní soudnictví.

#### Námítka EP Cargo

Rozhodnutí je formalistické zejména při posouzení článku 19, bodu 5 posuzované smlouvy. EP Cargo doplňuje, že jeho dosavadní textace není dle jejího právního názoru v rozporu se zákonem o dráhách. Neuvedení Úřadu jako orgánu rozhodujícího ve správním řízení dle zákona o dráhách není s tímto zákonem v rozporu, jelikož tato pravomoc zákonem založena je, a není tak třeba ji uvádět a opakovat ve Smlouvě 2022.

#### Stanovisko rozkladového orgánu

Rozkladový orgán především zmiňuje, že dle provozovatelky dráhy je hlavním cílem tohoto bodu určení příslušnosti českých soudů v případech smluv s právními subjekty se sídlem v zahraničí, s nimiž může mít spory například ve věci neuhrazených pohledávek. Úřad považuje za legitimní sdělení příslušnosti soudů českých. Informace o soudech vzbuzovala dojem, že tyto soudy mohou nahrazovat i rozhodování Úřadu. Z tohoto důvodu Úřad v napadeném rozhodnutí považoval za nutné upravit text tak, aby takové zavádějící vysvětlení nenabízela.

Některé druhy sporů zákon o dráhách předpokládá a stejně tak jsou uvedeny i v prohlášení o dráze. Výčet typů řízení, která upravuje zákon o dráhách, není konečný. Podle článku 56 odst. 1 směrnice 2012/34/EU má žadatel právo podat stížnost regulačnímu subjektu, pokud se domnívá, že se s ním nejedná poctivě, že je diskriminován nebo jinak poškozen a zejména může podat žádost o přezkum rozhodnutí přijatých provozovatelem infrastruktury. V těchto případech nemůže být přezkum Úřadu nahrazován rozhodováním soudu. Rozkladový orgán odkazuje na rozsudek Soudního dvora ze dne 9. 11. 2017, CTL Logistics GmbH v. DB Netz AG., C-489/15, EU:C:2017:834 (dále jen „CTL

Logistics“). V tomto případě Soudní dvůr rozhodl, že „ustanovení směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/14/ES ze dne 26. února 2001 o přidělování kapacity železniční infrastruktury a zpoplatnění železniční infrastruktury, ve znění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/49/ES ze dne 29. dubna 2004, zejména jejích čl. 4 odst. 5, čl. 30 odst. 1, 3, 5 a 6, musí být vykládána v tom smyslu, že brání použití takové vnitrostátní právní úpravy, jako je úprava dotčená ve věci v původním řízení, která stanoví, že obecné soudy mohou v jednotlivých případech přezkoumávat přiměřenost poplatků za využívání železniční infrastruktury, a případně změnit výši těchto poplatků, a to bez ohledu na dohled vykonávaný regulačním orgánem v souladu s článkem 30 směrnice 2001/14 ve znění směrnice 2004/49.“

Ve věci CTL Logistics šlo právě o případ, kdy německé obecné soudy na návrh žalobců v občanském soudním řízení v zásadě měly nahrazovat rozhodnutí regulačního subjektu. SDEU k tomu odpověděl:

86. *Pokud tedy vnitrostátní civilní soudy, kterým je předložen spor týkající se poplatků za využívání železniční infrastruktury, v rámci přezkumu na základě přiměřenosti stanoveného v § 315 BGB uplatní za účelem posouzení pravidel pro výpočet a výše poplatků ustanovení odvětvových předpisů vyplývající z AEG a EIBV, je železniční právní úprava vyplývající ze směrnice 2001/14 nejen předmětem posouzení příslušného regulačního subjektu, následně ex post přezkumu provedeného soudem, který rozhoduje o žalobě proti rozhodnutím tohoto subjektu, ale je rovněž uplatňována a upřesňována všemi příslušnými vnitrostátními civilními soudy, jež rozhodují o těchto sporech, a to v rozporu s výlučnou pravomocí přiznanou regulačnímu subjektu článkem 30 směrnice 2001/14.*
87. *V důsledku toho by jednotlivá rozhodnutí nezávislých civilních soudů, případně nesladěná judikaturou vyšších soudů, nahradila jednotnost kontroly prováděné příslušným orgánem, s výhradou případného následného přezkumu ze strany soudů, které by rozhodovaly o žalobách proti rozhodnutím tohoto orgánu, v daném případě správních soudů, jak je rovněž stanoveno v článku 30 směrnice 2001/14. Výsledkem by byla koexistence dvou nekoordinovaných rozhodovacích procesů, a to v jasném rozporu s cílem sledovaným v článku 30 směrnice 2001/14.*
88. *Na čtvrtém místě předkládající soud správně poukazuje na prakticky nepřekonatelnou obtíž, jak integrovat jednotlivá individuální soudní rozhodnutí vydaná civilními soudy do nediskriminačního systému, a to i v případě, že by se regulační subjekt snažil na tato rozhodnutí reagovat.*
89. *Zaprvé by výsledkem byla, přinejmenším do doby zásahu nejvyššího soudu, diskriminace podle toho, zda železniční podniky podaly žalobu u civilního soudu či nikoli, a podle obsahu rozhodnutí, které tento soud vydal, a to ve zjevném rozporu se zásadou zákazu diskriminace zakotvenou v čl. 4 odst. 5 směrnice 2001/14.*
- (...)
92. *Kromě toho argument, podle kterého by tato metoda poskytla řešení zaručující nediskriminační zacházení s železničními podniky, vychází z předpokladu, že by měl regulační subjekt pouze reagovat na individuální rozhodnutí, která již byla vydána civilními soudy na základě § 315 BGB. Takový předpoklad je přitom zjevně v rozporu s úkolem svěřeným regulačnímu subjektu, jak je stanoven v čl. 30 odst. 2 a 5 směrnice 2001/14.*
93. *Konečně, tento předpoklad by narušoval nezávislost provozovatelů železniční infrastruktury, neboť tito provozovatelé by v reakci na rozhodnutí civilního soudu byli povinni se vypořádat s paušálními „přiměřenými“ poplatky vyplývajícími z přezkumu konkrétních případů, což je v rozporu s úkolem svěřeným těmto provozovatelům infrastruktury směrnicí 2001/14.*
94. *V tomto kontextu je třeba zapaté konstatovat, že závazná povaha rozhodnutí přijatých regulačním subjektem pro všechny strany, na které se vztahují, jak je stanoveno v čl. 30 odst. 5 druhém pododstavci směrnice 2001/14, by nebyla dodržena. Z tohoto ustanovení totiž vyplývá,*



*že rozhodnutí regulačního subjektu, která mohou podléhat soudnímu přezkumu, mají právní účinky vůči všem dotčeným stranám v odvětví železniční dopravy, ať již jsou to dopravní podniky, nebo provozovatelé infrastruktury. Bylo by v rozporu s touto zásadou, kdyby se účinek rozsudků vydaných civilními soudy, případně na základě kritérií stanovených pravidly pro výpočet poplatků, omezoval pouze na účastníky sporů předložených těmto soudům.*

(...)

**103. Ze všech výše uvedených úvah vyplývá, že ustanovení směrnice 2001/14, zejména její čl. 4 odst. 5 a čl. 30 odst. 1, 3, 5 a 6, musí být vykládána v tom smyslu, že brání použití takové vnitrostátní právní úpravy, jako je úprava dotčená ve věci v původním řízení, která stanoví, že obecné soudy mohou v jednotlivých případech přezkoumávat přiměřenost poplatků za využívání železniční infrastruktury, a případně změnit výši těchto poplatků, a to bez ohledu na dohled vykonávaný regulačním orgánem v souladu s článkem 30 této směrnice.“**

Tyto závěry následně potvrzuje i rozsudek Soudního dvora C-721/20. Ten se zabýval regulačními subjekty pro železniční odvětví a rovněž rozdělením pravomocí mezi regulační orgán a vnitrostátní soudy. V něm se mimo jiné uvádí:

**76. „Soudní dvůr v bodě 97 rozsudku ze dne 9. listopadu 2017, CTL Logistics (C-489/15, EU:C:2017:834), zajisté rozhodl, že pravomoc civilních soudů rozhodovat podle ustanovení vnitrostátního občanského práva o vrácení poplatků za využívání infrastruktury je omezena na případ, kdy v souladu i s ustanoveními vnitrostátního práva byla protiprávnost poplatku s ohledem na právní úpravu přístupu k železniční infrastruktuře již dříve konstatována regulačním subjektem nebo soudem, který zkoumal rozhodnutí tohoto subjektu. Mimoto z bodů 84 a 86 téhož rozsudku vyplývá, že svěřit jakémukoli vnitrostátnímu civilnímu soudu úkol přímo uplatňovat právní úpravu v oblasti železniční dopravy, která vyplývá ze směrnice 2001/14, by porušovalo výlučnou pravomoc svěřenou regulačnímu subjektu článkem 30 této směrnice“.**

Úřadu a ostatním regulačním subjektům jsou totiž svěřeny výlučné pravomoci. **V kompetenci soudů je podle obou směrnic pouze přezkum rozhodnutí regulačního subjektu, a nikoliv rozhodování sporů místo regulačních subjektů.** Tento názor pak vyplývá i z bodů 55, 57 až 65 tohoto rozsudku. Rozkladový orgán pro jistotu též upozorňuje, že termínem odvoláním je myšlena stížnost žadatele o kapacitu (dopravce).

Pro úplnost rozkladový orgán doplňuje, že směrnice 2012/34/EU nahradila předchozí směrnici 2001/14/ES a problematiku zprávy o síti a jejího přezkumu regulačním subjektem upravuje obdobně. Směrnice 2012/34/EU v čl. 55 a čl. 56 výrazně rozšířila a zpřísnila požadavky na regulační subjekt oproti čl. 30 a čl. 31 směrnice 2001/14/ES. Nově je kladen důraz na existenci pouze jediného regulačního subjektu. Závěry rozsudku jsou tedy aplikovatelné i na novou směrnici, na niž Soudní dvůr v rozsudku také odkazuje.

Dle názoru rozkladového orgánu se článek 19 bod 5 Smlouvy 2022 vztahuje i na spory, které do kompetence Úřadu nespadají. Přestože výše zmíněná judikatura není dopravcům všeobecně známa, bylo by vhodnější problematiku podrobněji upravit v jednotlivých kapitolách zabývajících se řešením sporů v prohlášení o dráze. Navíc v napadeném rozhodnutí nebyl rozpor článku 19 bodu 5 se zákonem řádně prokázán. Rozkladový orgán uznal námitky účastnic řízení za důvodné a rozhodl tak, jak je uvedeno ve výročí II. a IV.

## 7. Potenciální neplatnost smlouvy vycházející z občanského zákoníku

### Námítky EP Cargo

EP Cargo napadá, že rozhodnutí spočívá na nesprávném právním posouzení věci, jelikož Úřad nezohlednil § 580 občanského zákoníku. Podle něj měl Úřad zkoumat, zda případný rozpor se zákonem odporuje jeho smyslu a účelu. Tímto postupem by Úřad dospěl k opačnému závěru.

EP Cargo doplňuje, že na posuzování souladu obou smluv se zákonem o dráhách dle jeho § 34g odst. 4 se vždy musí použít kritéria § 580 občanského zákoníku z důvodu jednotného výkladu a použití právního řádu. Český právní řád pro oblast civilního práva konstruuje neplatnost absolutní, relativní a různé druhy neúčinnosti, mezi které patří i neúčinnost dle § 34g odst. 4 zákona o dráhách.

Jde o zvláštní druh neúčinnosti, protože zákonodárce nepoužil ani slov „je neúčinné“, nebo právní fikce neexistence takového ujednání vyjádřené slovy „se nepřihlíží“, jak činí jinde v právním řádu. V tomto případě se zde postupuje v souladu s právem hospodářské soutěže, a zákon o dráhách konstruuje institut následné „nepoužitelnosti“, tj. neúčinnosti příslušného ujednání.

EP Cargo doplňuje, že důvodem k použití argumentace o nezohlednění § 580 občanského zákoníku byl telefonát ředitelky odboru obchodních a smluvních vztahů na generálním ředitelství provozovatelky dráhy. V něm společnosti EP Cargo sdělila, že pokud by napadené rozhodnutí nabylo právní moci, považovala by provozovatelka dráhy smlouvu 2022 za neplatnou. Společnost EP Cargo by pak nebyla způsobilá k provozování drážní dopravy na infrastruktuře provozovatelky dráhy. Takové riziko lze usuzovat i z rozkladové argumentace provozovatelky dráhy, která za jednu z podmínek provozování drážní dopravy považuje uzavření Smlouvy 2022.

Jelikož šlo o telefonický rozhovor, z nějž nebyl pořízen záznam, nelze úplně vyloučit, že mu třeba i špatně porozuměla nebo jej nesprávně pochopila. Nicméně riziko takového postupu provozovatelky dráhy bylo natolik bezprostřední a ohrožující, že neviděla jinou možnost než podat rozklad.

Rozhodnutím Úřadu by se obě smlouvy nestaly neplatnými ve smyslu § 580 občanského zákoníku, ale dostaly by se do stavu zvláštního typu neúčinnosti. Právní názor provozovatelky dráhy, že by považovala smlouvu 2022 za neplatnou, je nesprávný z důvodů klauzule v článku 19 bod 4. Smlouvy 2022, který zavazuje obě strany nahradit takové případné ustanovení, které je nepoužitelné (nevykonatelné) ustanovením platným, účinným, vykonatelným.

Znemožněním provozování drážní dopravy společnosti EP Cargo by došlo ke zneužití dominantního postavení provozovatelky dráhy a k porušení povinnosti dle § 23 odst. 1 písm. d) zákona o dráhách. Provozovatelka dráhy má vůči dopravcům povinnost uzavřít smlouvu o provozování drážní dopravy, vyžádá-li si to rozhodnutí Úřadu.

EP Cargo uvádí, že jejím očekáváním je především to, že Úřad ve svém rozhodnutí zdůrazní, že dosavadní Smlouva 2022 je stále platná a účinná a že může dále provozovat drážní dopravu.

### Stanovisko rozkladového orgánu

Podle názoru rozkladového orgánu Úřad posoudil Smlouvu 2022 a dospěl k názoru, že některá ustanovení jsou v rozporu se zákonem o dráhách. Rozkladový orgán zde souhlasí s názorem EP Cargo, že takovéto rozhodnutí nevede k neplatnosti smlouvy ve smyslu § 580 občanského zákoníku. Jak vyplývá z odborného komentáře občanského zákoníku (HANDLAR, Jiří, DOBROVOLNÁ, Eva. § 580 [Rozpor s dobrými mravy a se zákonem. Počáteční nemožnost plnění]. In: LAVICKÝ, Petr a kol. Občanský zákoník I. Obecná část (§ 1–654). 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2022, s. 1849, marg.

č. 6.), tak rozpor se zákonem nepůsobí neplatnost právního jednání automaticky, ale pouze tehdy, pokud to vyžaduje smysl a účel zákona. Dle názoru rozkladového orgánu odporuje smyslu a účelu směrnice 2012/34/EU i zákona o dráhách, aby byla provozovatelkou dráhy vyvozována neplatnost smlouvy o provozování drážní opravy jako celku jen na základě rozhodnutí Úřadu o nepoužitelnosti dílčích ustanovení takové smlouvy. Účelem zákona je ochránit dopravce a zajistit mu transparentní a nediskriminační pravidla přístupu a užití dráhy.

Důsledkem rozhodnutí Úřadu je toliko zákaz použití částí smlouvy vyplývající z § 34g odst. 4 zákona o dráhách. Nemůže tím dojít ke zrušení povinnosti umožnit dopravci využití přidělené kapacity a provozovat drážní dopravu uložené v § 23 odst. 1 písm. a) zákona o dráhách. Uzavření smlouvy, jež je v rozporu s prohlášením o dráze, nemůže být přičteno k tíži dopravce. Navíc v tomto případě nedošlo k tomu, že by provozovatelka dráhy ve smlouvě získala nezákonné zvýhodnění, kterým by mohla být narušena hospodářská soutěž.

Účelem § 34g zákona o dráhách je zajistit, aby byly všem soutěžitelům na trhu zaručeny rovné nediskriminační a transparentní podmínky, vycházející z prohlášení o dráze. Proto je nutno nesoulad s prohlášením o dráze odstranit, což nemůže být k tíži dopravce.

Pokud by přeci jen provozovatelka dráhy byla telefonicky informovala dopravkyni, že by jí nabytím právní moci rozhodnutí v tomto řízení byl znemožněn přístup ke dráze, byla by taková informace bezpochyby nesprávná. Rozkladový orgán plně souhlasí s názorem EP Cargo, že rozhodnutím Úřadu by se žádná ze smluv nestala neplatnou podle § 580 občanského zákoníku, ale pouze předmětná ustanovení by se dostala do stavu zvláštního typu neúčinnosti. Stejně tak rozkladový orgán souhlasí s EP Cargo, že nelze považovat Smlouvu 2022 za neplatnou, z důvodů klauzule v jejím článku 19 bod 4. Ten zavazuje obě strany nahradit takové případné ustanovení, které je nepoužitelné (nevykonatelné), ustanovením platným, účinným, vykonatelným. Pokud by telefonický hovor obsahoval takové tvrzení provozovatelky dráhy, tj. že nabytím právní moci rozhodnutí se smlouva stane neplatnou, pak účastník hovoru nevzal znění článku 19 bod 4 Smlouvy 2022 v úvahu.

Rozkladovému orgánu je zřejmé, jaké následky by mělo znemožnění provozování drážní dopravy společností EP Cargo a plně souhlasí s tím, že by došlo ze strany provozovatelky dráhy k porušení povinnosti dle § 23 odst. 1 písm. d) zákona o dráhách. Podle článku 10 odst. 1 směrnice 2012/34/EU se železničním podnikům udělí za spravedlivých, nediskriminačních a transparentních podmínek právo na přístup k železniční infrastruktuře. Odmítnutím přístupu a neuzavřením smlouvy by provozovatelka dráhy toto právo nezákonně společnostem EP Cargo upřela. V tomto směru je nutno vykládat i ustanovení § 23 odst. 1 písm. d) a § 34g odst. 4 zákona o dráhách. Rozkladový orgán dospěl k názoru, že Smlouva 2022 i po nabytí právní moci rozhodnutí v tomto řízení bude stále platná a účinná v takovém rozsahu, aby EP Cargo mohlo dále provozovat drážní dopravu. Z tohoto důvodu rozkladový orgán považuje námitku za nedůvodnou.

## **8. Rozpor s ustálenou správní praxí**

### Námítka EP Cargo

Přezkoumávané články označené jako nezákonné, jsou v praxi používány zcela běžně. Společnost je toho právního názoru, že není povinna uvádět konkrétní příklady správné rozhodovací správní praxe, které musí být Úřadu z jeho vlastní úřední činnosti známy. Rozhodnutí je dále zatíženo libovůlí, nebere v úvahu konkrétní okolnosti, a rozhoduje na základě svého chybného výkladu právních předpisů.

### Stanovisko rozkladového orgánu

Úřad pro přístup k dopravní infrastruktuře vznikl k 1. 4. 2017 a od té doby doposud žádné řízení podle § 34g zákona o dráhách nevedl, a proto neprováděl kontrolu smluv o provozování drážní dopravy. Navíc, jak je uvedeno pod bodem 4 tohoto rozhodnutí, Úřad spatřuje rozpor smlouvy 2022 v článku 17 bod 1 b) proto, že text neodpovídá prohlášení o dráze. Podnět týkající se omezování přístupu vlivem striktních požadavků v předpisu D1 obdržel Úřad za své existence také poprvé. Soudní řešení sporů je ovlivněno judikaturou Soudního dvora, která se postupně vyvíjí. Rozkladový orgán dospěl k závěru, že rozhodnutí není zatíženo žádnou libovůlí ani chybným výkladem, konkrétní nezákonnost EP Cargo nevedlo. Námitka EP Cargo není důvodná.

## **9. Shrnutí a náklady řízení**

### Námitky provozovatelky dráhy

Provozovatelka dráhy považuje postup Úřadu za nezákonný a s obsahem napadeného rozhodnutí se neztotožňuje. Provozovatelka dráhy trvá na tom, že předložení předpisu SŽ D1 a dalších jejích předpisů Agentuře Evropské unie pro železnice a Komisi není povinností, která by byla uložena provozovateli dráhy. Úřad provozovatelku dráhy bezdůvodně poškozuje na jejích právech. Provozovatelka dráhy Úřad upozorňuje, že uzavření smlouvy je v tomto případě dvoustranný akt smluvních stran a druhá strana nemůže být k podpisu přinucena. Její uzavření je projevem vůle smluvních stran. Provozovatelka dráhy upozorňuje, že Úřadem stanovenou lhůtu 30 dnů může dodržet pouze v případě, že tato lhůta bude provozovateli dráhy stanovena jako lhůta pro zaslání nového návrhu či dodatku dopravci EP Cargo.

### Stanovisko rozkladového orgánu

Rozkladový orgán odkazuje na své stanoviska k jednotlivým bodům. Podle jeho názoru bylo napadené rozhodnutí s výjimkou výroku I. c) a d) zákonné, provozovatelka dráhy nebyla poškozena na svých právech. Současně rozkladový orgán dospěl k závěru, že u Smlouvy 2019 pominul důvod posuzovat její soulad se zákonem o dráhách. Úřad nikdy ve své rozhodovací činnosti neuváděl, že by provozovatelka měla povinnost notifikovat předpisy. Pouze dospěl k závěru, že se dopravci mohou dovolávat nepoužití předpisů, u kterých notifikace neproběhla. Rozkladový orgán připouští, že smlouva o provozování dráhy je dvoustranný akt a k jejímu uzavření musí existovat vůle obou stran. Podle § 73 odst. 2 správního řádu je pravomocné rozhodnutí závazné pro účastníky řízení. Podle § 34g odst. 4 zákona o dráhách Úřad stanoví v rozhodnutí přiměřenou lhůtu, po jejímž uplynutí nelze takovou část použít. Úřad není oprávněn nařídit, zda má být text předmětných ustanovení nahrazen textem jiným a ani není oprávněn o novém textu rozhodovat. Následkem rozhodnutí Úřadu je pouze nepoužitelnost předmětných ustanovení. K tomu rozkladový orgán podotýká, že pokud shledal nezákonnost spočívající v odchýlení se od prohlášení o dráze, je možné tuto nezákonnost odstranit změnou prohlášení o dráze aniž by došlo k úpravám smluv. Takový úkon může provozovatelka dráhy provést jednostranně.

I přes změnu některých výroků napadeného rozhodnutí a částečné zastavení řízení, se nezměnilo to, že řízení z moci úřední vyvolala provozovatelka dráhy porušením své právní povinnosti. Důvody k uložení nákladů řízení provozovateli dráhy nadále trvají. Proto rozkladový orgán rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku VI.

## VI. Závěr

- 1) Provozovatelka dráhy navrhuje pro nesoulad se zákonem o dráhách a jinými právními předpisy napadené rozhodnutí změnit, případně zrušit.
- 2) EP Cargo navrhuje, aby předseda Úřadu napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil k novému projednání.
- 3) Rozkladová komise předsedy Úřadu na zasedání konaném dne 20. 12. 2022 předložila podle § 152 odst. 3 správního řádu předsedovi návrh na rozhodnutí, a to změnit výroky tak, že nebyl shledán rozpor článků 18 bodu 11 a 19 bodu 5 Smlouvy 2022 se zákonem o dráhách a že se napadené rozhodnutí v části posouzení souladu Smlouvy 2019 ruší a řízení se v tomto rozsahu zastavuje. V ostatních částech rozkladová komise navrhla rozklady zamítnout a napadené rozhodnutí potvrdit.
- 4) Po zvážení všech aspektů dané věci a po zjištění, že ohledně posouzení článku 4 bodu 1, čl. 17 bodu 1 písm. b) Smlouvy 2022, stanovení lhůty a nákladů řízení 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 v těchto částech z důvodů uváděných v rozkladu.
- 5) Napadené rozhodnutí bylo v části posouzení souladu Smlouvy 2019 se zákonem o dráhách, zrušeno a řízení se v tomto rozsahu zastavuje. Výrok I. v rozsahu písmen c) a d) napadeného rozhodnutí byl změněn a nebyl shledán rozpor článků 18 bodu 11 a 19 bodu 5 Smlouvy 2022 se zákonem o dráhách. Výrok I. v rozsahu písmen a) a b) napadeného rozhodnutí byl ve vztahu ke Smlouvě 2022 potvrzen a rozklady v tomto rozsahu zamítnuty. V první větě výroku II. napadeného rozhodnutí byl vypuštěn text: „článek 18 bod 11 a článek 19 bod 5“ a ve zbývajícím rozsahu byla tato věta potvrzena a rozklady zamítnuty. Věta druhá výroku II. napadeného rozhodnutí byla vypouštěna. Výrok III. napadeného rozhodnutí byl potvrzen a rozklady zamítnuty.

### Poučení

Proti tomuto rozhodnutí nelze dále podat rozklad.

Ing. Pavel Kodym  
předseda Úřadu pro přístup k dopravní infrastruktuře

### Rozdělovník

#### Účastníci řízení:

- EP Cargo a.s., náměstí Hrdinů 1693/4a, 140 00 Praha 4 Nusle, IČO: 24721166 zastoupená advokátem Mgr. Tomášem Tyllem, se sídlem V Celnici 1040/5, 110 00 Praha 1
- Správa železnic, státní organizace, Dlážděná 1003/7, 110 00 Praha 1, IČO 70994234

**Dotčený orgán:** Drážní úřad, Wilsonova 300/8, 121 06 Praha 2, IČO 61379425