



ROZHODNUTÍ

Předseda Úřadu pro přístup k dopravní infrastruktuře, rozkladový orgán 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, rozhodl o rozkladu, který podala obviněná, právnická osoba České dráhy, a. s., IČO 70994226, se sídlem nábřeží Ludvíka Svobody 1222, 110 15 Praha 1, proti rozhodnutí Úřadu pro přístup k dopravní infrastruktuře ze dne 25. 6. 2021, č. j. UPDI-2214/21/DV, sp. zn. POK002/21, 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 25. 6. 2021, č. j. UPDI-2214/21/DV, sp. zn. POK002/21, se potvrzuje.

Odůvodnění

I. Řízení v prvním stupni

Dne 1. 2. 2021, č. j. UPDI-0285/21/DV, zahájil Úřad pro přístup k dopravní infrastruktuře (dále jen „Úřad“) řízení o přestupku podle § 51 odst. 1 písm. i) zákona č. 266/1994 Sb., o dráhách (dále jen „zákon o dráhách“). Úřad měl podezření, že obviněná vystavuje faktury v rozporu s § 32 odst. 3 zákona o dráhách namísto nezávislého přidělce. Toto podezření získal z článku IV. bodu 4 přílohy 4 (Fakturace) Prohlášení o dráze celostátní provozované společností České dráhy, a. s., (JŘ 2019/2020), v aktualizovaném znění ze dne 13. 5. 2020, č. j. sddf/0058/8 (DFJP) a č. j. 70583/2018 (ČD), vydaného veřejnou vysokou školou Univerzitou Pardubice, Dopravní fakultou Jana Pernera, IČO 00216275, se sídlem Studentská 95, 532 10 Pardubice, a společností České dráhy, a. s., IČO 70994226, se sídlem nábřeží Ludvíka Svobody 1222, 110 15 Praha 1 (dále jen „Prohlášení 2020“; „Univerzita Pardubice“) v němž je takovýto postup deklarován.

Dne 2. 2. 2021 Úřad vyzval právnickou osobu České dráhy, a. s., (dále jen „obviněná“) pod č. j. UPDI-0287/21/DV, aby předložila veškeré faktury, které vystavila podle článku IV. bodu 4 přílohy 4 (Fakturace) Prohlášení 2020. Dále Úřad obdržel dne 4. 2. 2021, č. j. 0116/2021-O18, žádost obviněné o prodloužení termínu dodání podkladů na výzvu Úřadu. Úřad souhlasil s prodloužením lhůty na dodání podkladů o 5 dnů. Úřad obdržel vyjádření obviněné podle § 36 odst. 1 a 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“) ze dne 3. 2. 2021, č. j. 355/2021-O25.

Dne 10. 2. 2021 Úřad vyzval Správu železnic, státní organizaci, IČO 70994234, se sídlem Dlážděná 1003/7, 110 00 Praha 1 (dále jen „Správa železnic“), pod č. j. UPDI-0452/21/DV, aby předložila veškeré faktury, které jí byly vystaveny obviněnou podle článku IV. bodu 4 přílohy 4 (Fakturace) Prohlášení 2020. Dále Úřad obdržel vyjádření Správy železnic dne 15. 2. 2021, č. j. 11424/2021-SŽ-GŘ-O1. Správa železnic sdělila, že nedisponuje žádnými zaúčtovanými fakturami, které by splňovaly požadované podmínky.

Úřad vydal dne 17. 2. 2021, č. j. UPDI-0487/21/DV, usnesení, jímž opravil oznámení o zahájení řízení tak, že z odstavce 7 vypustil slova „jako provozovatel dráhy“ a o tomto usnesení obviněnou téhož dne č. j. UPDI-0488/21/DV vyrozuměl. Dne 17. 2. 2021, č. j. UPDI-0505/21/AM2, Úřad

vyzval Univerzitu Pardubice k vyjádření k přidělu kapacity na celostátní dráze provozované obviněnou. Úřad obdržel vyjádření Univerzity Pardubice dne 22. 2. 2021, č. j. sddf/0005/21. Úřad usnesením ze dne 17. 3. 2021, č. j. UPDI-0926/21/DV, uložil Univerzitě Pardubice předložení podkladů, zejména faktur za užití celostátní dráhy, kterou provozuje obviněná, podklady k těmto fakturám a informace o přidělu kapacity. Univerzita Pardubice zaslala Úřadu žádost dne 23. 3. 2021, č. j. sddf/0012/21, o prodloužení lhůty na dodání podkladů. Úřad souhlasil s prodloužením lhůty o 7 – 10 dní. Dále Úřad obdržel podklady k bodu B od Univerzity Pardubice dne 24. 3. 2021 a zbylé podklady k bodu A a C dne 31. 3. 2021.

Úřad požádal e-mailem ze dne 12. 4. 2021 Správu železnic o zaslání konkrétních faktur ze seznamu obdržení od Univerzity Pardubice. Správa železnic zaslala dne 14. 4. 2021 tři faktury vystavené obviněnou za užití celostátní dráhy Bohumín. O této e-mailové korespondenci a jejím obsahu včetně příloh byl dne 22. 4. 2021 učiněn záznam do spisu č. j. UPDI-1394/21/DV.

Úřad oznámil dne 18. 6. 2021, č. j. UPDI-2116/21/DV, obviněné ukončení dokazování a stanovil lhůtu, ve které má možnost se k podkladům pro rozhodnutí vyjádřit. Této možnosti obviněná nevyužila.

Napadené rozhodnutí

Úřad vydal dne 25. 6. 2021 rozhodnutí č. j. UPDI-2214/21/DV, sp. zn. POK002/21 (dále jen „napadené rozhodnutí“), Úřad v něm obviněnou uznal vinnou z přestupku podle § 51 odst. 1 písm. i) zákona o dráhách, v souvislosti s výběrem platby za užití částí celostátní dráhy. Sama obviněná vystavovala v období od 14. 7. 2020 do 14. 10. 2020 daňové doklady (faktury) a interní žádosti o úhradu, a to za druhé a třetí kalendářní čtvrtletí roku 2020, tedy v rozporu s § 32 odst. 3 věty čtvrté zákona o dráhách, sama vykonávala hlavní činnosti, ačkoliv k tomu nebyla oprávněna. Úřad dospěl k názoru, že za oba přestupky, pokud by byly projednány ve společném řízení, by bylo odpovídající uložit úhrnnou pokutu ve výši 100 000 Kč. Vzhledem k souběhu s dalším přestupkem Úřad v napadeném rozhodnutí přihlédl k již uložené pokutě a uložil pokutu pouze 95 000 Kč tak, aby celková výše obou udělených pokut dosáhla právě 100 000 Kč. Ze stejných důvodů Úřad neuložil obviněné povinnost nahradit náklady řízení.

II. Rozklad

Obviněná podala proti napadenému rozhodnutí rozklad ze dne 12. 7. 2021 č. j. 0786/2021-O18 (dále jen „rozklad“). Napadené rozhodnutí bylo obviněné doručeno 25. 6. 2021 prostřednictvím datové schránky. Poslední den lhůty pro podání rozkladu připadl na 12. 7. 2021. Rozklad obviněné byl podán 12. 7. 2021. Jedná se o včasný rozklad.

III. Přehled námitek

Přehled námitek obviněné

1. Podle obviněné Úřad nedodržel lhůtu pro vydání rozhodnutí.
2. Přestupkem podle § 51 odst. 1 písm. i) zákona o dráhách je obstarávání výkonu hlavních funkcí za provozovatele dráhy, a nikoliv za přidělce.
3. Do doby uplynutí stanovené lhůty v řízení o posouzení souladu prohlášení o dráze se zákonem o dráhách se nemohla obviněná dopustit přestupku, protože jednání bylo zákonné.
4. Pokuta byla neúměrně vysoká s ohledem na skutečný dopad nezákonného jednání na dopravce.

IV. Námitky a jejich vypořádání

1. Překročení lhůty pro vydání rozhodnutí

Námitky obviněné

Obviněná uvádí, že řízení o přestupku bylo zahájeno 1. února 2021 a napadené rozhodnutí bylo vydáno 25. června 2021, což znamená, že lhůta podle § 94 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále jen „zákon o odpovědnosti za přestupky“) byla dle názoru obviněné dvakrát překročena. Podle obviněné tedy Úřad jednal v rozporu s § 6 odst. 1 správního řádu.

Jestliže Úřad obdržel poslední informace od Správy železnic dne 14. 4. 2021, nebyla dodržena šestitýdenní lhůta podle čl. 56 odst. 9 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2012/34/EU o vytvoření jednotného evropského železničního prostoru (dále jen „směrnice 2012/34/EU“), ve znění směrnice 2016/2370/EU. Obviněná uvádí, že Úřad nemůže uvést jako důvod překročení lhůty epidemiologickou situaci, protože řízení bylo vedeno písemně a jednání nebylo nařízeno. Pokud by nedodržování procesní lhůty mělo představovat systémový nedostatek, pak by to znamenalo vážné ohrožení efektivity dohledu Úřadu nad hospodářskou soutěží, nejen z hlediska národního práva, ale i z hlediska unijního práva.

Stanovisko rozkladového orgánu

Prvostupňové rozhodnutí Úřadu bylo vydáno až po uplynutí lhůty 60, resp. 90 dnů stanovené zákonem o odpovědnosti za přestupky. Speciální 60denní lhůta stanovená zákonem o odpovědnosti za přestupky se podle § 71 odst. 3 správního řádu prodlužuje o 30 dnů, jde-li o zvláště složitý případ. Nedodržení lhůty bylo mimo jiné způsobeno prodlužováním lhůt k zaslání podkladů na základě výzvy, kterou požadovala sama obviněná. Dále obviněná odmítla Úřadu zaslat vystavené faktury. Jejich seznam získal Úřad až od Univerzity Pardubice, a to na základě usnesení ze dne 17. 3. 2021, č. j. UPDI-0926/21/DV. I v tomto případě Univerzita Pardubice žádala o prodloužení lhůty - právě s ohledem na covid-19. Poslední dokument, ke kterému Úřad při rozhodování přihlédl, bylo rozhodnutí ze dne 14. 5. 2021, č. j. UPDI-1633/21/KP, kterým byla obviněná za přestupek podle § 51 odst. 6 písm. b) zákona o drahách uložena v samostatném řízení pokuta ve výši 5 000 Kč. Lhůta pro výkon funkce regulačního subjektu stanovená čl. 56 odst. 9 směrnice 2012/34/EU by dodržena byla. Tato lhůta se však vztahuje na vyřizování stížností, resp. žádostí, tedy řízení vedená na žádost či řízení zahájená v obdobných případech z moci úřední. Nevztahuje se však na řízení vedená za účelem prosazování rozhodnutí Úřadu příslušnými sankcemi, včetně pokut, podle čl. 56 odst. 9 druhého pododstavce věty druhé směrnice 2012/34/EU. Proto se lhůta stanovená ve směrnici 2012/34/EU na rozhodování o přestupcích nepoužije.

Skutečnost, že rozhodnutí bylo vydáno až po uplynutí lhůty stanovené zákonem o odpovědnosti za přestupky pro jeho vydání, nemá za následek jeho nezákonnost. Úřad je povinen postupovat v řízení o přestupku podle zákona o odpovědnosti za přestupky a správního řádu a dodržovat lhůty, které tyto předpisy stanoví. Lhůta pro vydání rozhodnutí stanovená v § 94 zákona o odpovědnosti za přestupky je lhůtou pořádkovou, s jejímž nedodržením zákon o drahách a ani jiný právní předpis nespojuje nicotnost ani nezákonnost opožděně vydaného rozhodnutí.

Rozkladový orgán upozorňuje, že tento názor Úřadu byl opakovaně potvrzen soudy. Jde například o rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 20. 9. 2011, č. j. 1Ad 54/2010-68, podle něhož je lhůta pro vydání rozhodnutí uvedená v § 71 odst. 3 správního řádu pořádková, neboť s jejím marným uplynutím nespojuje zákon žádné důsledky. Nedodržení lhůty pro vydání rozhodnutí tedy nepůsobuje jeho nezákonnost. Tento rozsudek byl potvrzen rozsudkem Nejvyššího správního

soudu ze dne 29. 3. 2012, č. j. 4Ads 165/2011-151, který taktéž uvedl, že „lhůta zakotvená v § 71 odst. 3 správního řádu je pouze pořádkové povahy.“

Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 12. 2012, č. j. 2Ans 14/2012 – 41, je nutno mít na zřeteli, že lhůty pro vydání rozhodnutí jsou pouze lhůtami pořádkovými (jejich překročení samo o sobě nemůže vést k závěru o nezákonnosti procesního postupu či rozhodnutí, které z něj vzešlo) a jejich nedodržení vůbec nemusí být nečinností.

Lhůta pro vydání rozhodnutí však nebyla dvojnásobná. Vzhledem k tomu, že šlo o složitý případ, měl Úřad vydat rozhodnutí do 90 dnů ode dne zahájení řízení, tj. začátkem května. Je však třeba zdůraznit, že Úřad nemohl postupovat rychleji, pokud chtěl dostatečně zjistit skutkový stav.

Úřad v roce 2020, tedy v době již probíhající pandemie covidu-19, vyřídil více než 95 % jím vedených správních řízení ve stanovené lhůtě, proto rozkladový orgán nemůže souhlasit s námitkou obviněné, že by nedodržování procesní lhůty mělo představovat systémový nedostatek Úřadu.

2. Absence naplnění objektivní stránky skutkové podstaty přestupku podle § 51 odst. 1 písm. i) zákona o dráhách

Námítka obviněné

Obviněná dále uvádí, že § 32 odst. 3 zákona o dráhách důsledně rozlišuje osobu provozovatele dráhy a osobu nezávislého přidělce. Samotná část devátá zákona o dráhách rozlišuje provozovatele dráhy v § 51 odst. 4 a 5, přidělce v § 52 odst. 7 a nezávislého přidělce v § 52 odst. 8 a fyzickou osobu v § 50 odst. 1 písm. f) zákona o dráhách. Nelze tedy tvrdit, že tam, kde zákon o dráhách stanovuje přestupek provozovateli dráhy, jako je v § 51 odst. 1 písm. i), míní tím i nezávislého přidělce.

Obviněná plní funkci provozovatele dráhy, zatímco nezávislým přidělcem je Univerzita Pardubice. Obviněná uvádí, že podle napadeného rozhodnutí měla spáchat přestupek tím, že jako provozovatelka dráhy obstarala neoprávněně výkon hlavní činnosti za provozovatele dráhy. Toto je však vyloučeno. Žádný subjekt nemůže sám obstarávat činnost místo sebe.

Obviněná souhlasí, že skutková podstata přestupku podle § 51 odst. 1 písm. i) zákona o dráhách neobsahuje výslovně kvalifikovaný subjekt (jako např. přidělce nebo provozovatele dráhy). Takovýto subjekt byl však uveden v napadeném rozhodnutí. Ustanovení § 51 odst. 1 písm. i) zákona o dráhách z pachatelství přestupku provozovatele dráhy vylučuje.

Obviněná tvrdí, že aby se mohla dopustit přestupku, musela by jeho skutková podstata znít takto: „Právnícká nebo podnikající fyzická osoba se dopustí přestupku tím, že za nezávislého přidělce přidělí kapacitu dráhy nebo za něj obstará výkon hlavních činností, ačkoliv k tomu není podle § 32 odst. 3 oprávněna,“ nebo „Právnícká nebo podnikající fyzická osoba se jako provozovatel dráhy celostátní nebo regionální dopustí přestupku tím, že přidělí kapacitu dráhy nebo obstará výkon hlavních činností, ačkoliv k tomu není podle § 32 odst. 3 oprávněna.“ Úřad proto nemůže § 51 odst. 1 písm. i) zákona o dráhách aplikovat tak, jako by místo slov „za provozovatele dráhy“ uváděl slova „nezávislého přidělce.“ To by bylo v rozporu s § 2 odst. 1 správního řádu a § 5 zákona o odpovědnosti za přestupky.

Stanovisko rozkladového orgánu

Rozkladový orgán nesouhlasí s názorem obviněné, že § 51 odst. 1 písm. i) zákona o dráhách z možnosti spáchat přestupek vylučuje provozovatele dráhy. Podle § 51 odst. 1 zákona o dráhách se může přestupku dopustit právnícká nebo podnikající fyzická osoba bez ohledu na to, jakou funkci

vykonává. Neexistuje zde další omezení, které by některou funkci, např. provozovatele dráhy, vylučovalo.

Podle § 32 odst. 3 zákona o dráhách primárně kapacitu dráhy přiděluje provozovatel dotčené dráhy. Z tohoto pravidla určuje zákon o dráhách výjimku pro případy, provozuje-li provozovatel dráhy na určité dráze drážní dopravu, která neslouží výhradně k zajištění provozování této dráhy. Pak za něj, tedy za provozovatele dráhy, obstarává výkon hlavních činností (definovaných v § 2 odst. 12 zákona o dráhách), nezávislý přidělcce. Znění § 51 odst. 1 písm. i) zákona o dráhách *za provozovatele dráhy obstará výkon hlavních činností, ačkoliv k tomu není podle § 32 odst. 3 zákona o dráhách oprávněna*, se odkazuje na primární funkci provozovatele dráhy, tj. přiděl kapacity a výkon hlavních činností. Odkaz na provozovatele dráhy neznamená, že by se přestupek vztahoval na případy, kdy tyto funkce má vykonávat provozovatel dráhy sám.

Výklad, že hlavní činnosti uvedené v § 2 odst. 12 zákona o dráhách primárně vykonává provozovatel dráhy, potvrzuje i čl. 3 bod 2f) směrnice 2012/34/EU. Podle něj jsou „hlavními funkcemi“ správy infrastruktury rozhodování týkající se přidělování tras vlaků, včetně vymezení a posouzení dostupnosti a přidělení jednotlivých tras, a rozhodování o zpoplatnění infrastruktury, včetně stanovení a výběru poplatků, v souladu s rámcem zpoplatnění a s rámcem pro přidělování kapacity, které členské státy vytvoří podle článků 29 a 39 směrnice 2012/34/EU.

Ke spáchání přestupku dochází, když plnění těchto funkcí provádí osoba, která k tomu není oprávněna. Jde o případy, kdy provozovatel dráhy provozuje na určité dráze drážní dopravu, která neslouží výhradně k zajištění provozování této dráhy.

Námítka obviněné, že přestupek podle § 51 odst. 1 písm. i) jako provozovatel dráhy spáchat nemohla, není podle názoru rozkladového orgánu důvodná.

3. Rozpor s § 2 odst. 4 a § 73 odst. 2 správního řádu

Námítky obviněné

Obviněná uvádí, že Úřad vedl řízení podle § 34e zákona o dráhách pod sp. zn. RPD005/20 a dne 16. 10. 2020, vydal rozhodnutí č. j. UPDI-3768/20/UM (dále jen „rozhodnutí č. j. UPDI-3768/20/UM“). V něm stanovil, že čl. IV. bod 4 přílohy 4 (Fakturace) Prohlášení 2020 po uplynutí lhůty 30 dnů od právní moci nelze použít.

Obviněná tvrdí, že Úřad považoval postup podle čl. IV. bod 4 přílohy 4 (Fakturace) Prohlášení 2020 až do uplynutí stanovené lhůty za právně dovolený, a to i v době od 14. července 2020 do 14. října 2020. Proto nemůže takové jednání obviněné prohlásit v napadeném rozhodnutí za přestupek a za právně nedovolené jednání. Podle obviněné Úřad v rozporu s § 2 odst. 4 správního řádu posoudil tutéž věc různě a nevázal se ke svému rozhodnutí č. j. UPDI-3768/20/UM. Obviněná uvádí, že postupovala podle čl. IV. bod 4 přílohy 4 (Fakturace) Prohlášení 2020 až do uplynutí stanovené lhůty.

Obviněná napadá, že svoje námítky uvedla v čl. II svého podání ze dne 3. 2. 2021, č. j. 355/2021-025, s čímž se Úřad v napadeném rozhodnutí nevypořádal. Jelikož do uplynutí stanovené lhůty nelze posuzovanou část prohlášení o dráze považovat za odporující zákonu o dráhách, obviněná nemohla a ani neměla povinnost vědět, že tato část odporuje § 2 odst. 12 a § 32 odst. 3 zákona o dráhách, tudíž se nemůže jednat o přestupek.

Pokud by postup podle nezákonné části prohlášení o dráze mohl být současně i páčáním přestupku, stal by se přezkum souladu prohlášení o dráze se zákonem o dráhách podle § 34e zákona o dráhách zbytečným a Úřad by řešil soulad prohlášení o dráze prostřednictvím přestupků. Použití

obou dvou postupů by bylo bezdůvodné zatěžování účastníků a bylo by v rozporu s § 6 správního řádu. Z toho obviněná dovozuje, že řízení o přestupku postihujícím jednání podle prohlášení o dráze se může týkat jen jednání po uplynutí lhůty podle § 34e odst. 3 zákona o dráhách.

Vydáním prohlášení o dráze odporující zákonu o dráhách není přestupkem. I z tohoto obviněná odvozuje, že trestání za obsah prohlášení o dráze odporující zákonu o dráhách před uplynutím lhůty by bylo nepřipustně extenzivní aplikací § 52 odst. 7 písm. b) zákona o dráhách.

Úřad v napadeném rozhodnutí tvrdí, že se obviněná přestupku dopustila bez ohledu na znění Prohlášení 2020. Úřad měl řízení o přestupku zahájit, jakmile se o jeho páčání dozvěděl.

Stanovisko rozkladového orgánu

Rozkladový orgán především konstatuje, že rozhodnutí č. j. UPDI-3768/20/UM, bylo v rámci řízení o rozkladu změněno rozhodnutím ze dne 8. 1. 2021, č. j. UPDI-0060/21/KP (dále jen „rozhodnutí o rozkladu“) a v této podobě nabylo právní moci 24. 1. 2021, tedy po období páčání přestupku. Část výroku obsahující text, „*Úřad stanovuje Českým drahám lhůtu 30 dnů ode dne nabytí právní moci tohoto rozhodnutí, po jejímž uplynutí nelze článek IV. bod 4 přílohy 4 (Fakturace) použít.*“, na který se obviněná odkazuje, byl rozhodnutím o rozkladu zrušen. Obviněná tedy odkazuje na neplatnou část rozhodnutí.

Rozkladový orgán nesouhlasí s názorem obviněné, že postup podle prohlášení o dráze, o kterém nebylo pravomocně rozhodnuto, resp. rozhodnuto o jeho nesouladu se zákonem o dráhách včetně uplynutí lhůty, nemůže naplnit skutkovou podstatu přestupku. Úřad ve výroku rozhodnutí č. j. UPDI-3768/20/UM uvedl, že předmětná část Prohlášení 2020 je v rozporu s § 32 odst. 3 písm. b) zákona o dráhách. Tento rozpor vznikl vydáním jeho aktualizovaného znění dne 13. 5. 2020, pod č. j. sddf/0058/8 (DFJP) a č. j. 70583/2018 (ČD) a trval do konce platnosti jízdního řádu, tedy do 12. 12. 2020. Úřad stanovením lhůty, po jejímž uplynutí nelze příslušnou část použít, plní svojí povinnost uloženou § 34e odst. 3 zákona o dráhách. Úřad stanovuje tuto lhůtu podle závažnosti nesouladu, následků na účastníky řízení a podle rozsahu úkonů potřebných ke změně prohlášení o dráze. Stanovení této lhůty neznamená, že po dobu této lhůty je prohlášení o dráze v souladu se zákonem o dráhách a dále neznamená, že postupem podle prohlášení se po tuto dobu vylučuje možnost páčání příslušného přestupku. Stanovení této lhůty maximálně znamená, že Úřad neshledal důvody k rozhodnutí o předběžném opatření podle § 61 odst. 1 správního řádu. Tvzení obviněné, že Úřad v rozporu s § 2 odst. 4 správního řádu posoudil tutěž věc různě, se nezakládá na pravdě.

Úřad v napadeném rozhodnutí v kapitole nazvané III. Námitky obviněné a jejich vypořádání vypořádal námitky obviněné, že do doby uplynutí stanovené lhůty nelze považovat příslušný text Prohlášení 2020 za nesouladný se zákonem o dráhách. V napadeném rozhodnutí mimo jiné uvedl, že „*To, že Úřad posuzuje soulad prohlášení o dráze se zákonem o dráhách, neznamená, že nesoulad vznikne až po vydání rozhodnutí. Rozhodnutí Úřadu o nezákonnosti prohlášení o dráze je v části vyslovení nesouladu částí prohlášení o dráze se zákonem deklaratorní, nikoliv konstitutivní.*“

Úřad v tomto řízení prokázal a obviněná tuto skutečnost nijak nezpochybňuje, že obviněná od účinnosti aktualizace vystavovala faktury za užití dráhy sama způsobem, jaký deklarovala v článku IV. bodu 4 přílohy 4 Prohlášení a který je nezákonný. Obviněná se tedy dopustila pokračování v přestupku podle § 51 odst. 1 písm. i) zákona o dráhách tím, že sama obstarávala výkon hlavních činností (vystavováním daňových dokladů a vyhotovením interních žádostí o úhradu za užití dráhy), ačkoliv k tomu nebyla podle § 32 odst. 3 zákona o dráhách oprávněna, a nikoliv tím, že tento úmysl pouze zveřejnila v Prohlášení. Přestupku by se dopustila i v případě, že by tento úmysl v Prohlášení vůbec neuvedla.“ Podle názoru rozkladového orgánu námitka vypořádána byla.

K námitce současného vedení řízení podle § 34e odst. 3 zákona o dráhách a řízení o přestupku rozkladový orgán konstatuje, že jde o dvě odlišná řízení. Účelem řízení podle § 34e zákona o dráhách je odstranit nezákonnosti v prohlášení o dráze, přestupkové řízení má zejména výchovnou funkci. Navíc rozpor prohlášení o dráze se zákonem o dráhách ještě neznamená, že dochází k páchání přestupku. Z možnosti vést dvě řízení v žádném případě nelze usuzovat, že k páchání přestupku může dojít až po uplynutí stanovené lhůty, kdy již nelze text prohlášení o dráze použít.

Úřad podle § 52 odst. 7 písm. b) zákona o dráhách nerozhodoval. Úřad přestupkové řízení zahájil, jakmile v řízení RPD005/20 pravomocně rozhodl, že postup podle Prohlášení 2020 je v rozporu se zákonem o dráhách, což souviselo s podřazením vydávání faktur pod výkon hlavních činností. To vedlo k zahájení přestupkového řízení. V přestupkovém řízení bylo nutno ověřit, zda obviněná skutečně v rozporu s § 32 odst. 3 zákona o dráhách postupovala. Pokud by Úřad zahájil přestupkové řízení společně s řízením podle § 34e zákona o dráhách, tj. neprodleně po obdržení návrhu na přezkoumání prohlášení o dráze, zahájil by řízení o přestupku v rozporu se zákonem, neboť v té době Úřad neměl podezření, že již došlo ke spáchání přestupku. Nebylo známo, zda obviněná podle prohlášení o dráze skutečně postupuje.

Na základě výše uvedeného rozkladový orgán konstatuje, že námitky obviněné nejsou důvodné.

4. Společenská škodlivost a uložení správního trestu

Námitky obviněné

Účelem § 32 odst. 3 zákona o dráhách je zabránit situaci, kdy by provozovatel dráhy, který současně provozuje na téže dráze drážní dopravu, již uspokojuje přepravní potřeby třetích osob, mohl zneužít provozování dráhy k diskriminaci ostatních dopravců.

Význam chráněný zákonem, ani rozsah následků přestupku, nemohou být odvozovány od inkasované částky. Úřad neprokázal, že by při jiném způsobu výběru ceny za užití dráhy nebyla vybrána jiná inkasovaná částka za užití dráhy. Úřad může sankcionovat formu zpoplatnění, nikoliv výši tržeb.

Úřad proto nemůže dovozovat, že částka 8 mil. Kč zvyšuje závažnost jednání obviněné. Správa železnic na dráze provozované obviněnou neprovozuje drážní dopravu uspokojující přepravní potřeby třetích osob, takže nemohla být diskriminována a částka hrazená Správou železnic měla být od celkové částky odečtena.

Obviněná nediskriminovala ani sama sebe, takže částka hrazená obviněnou měla být od celkové částky odečtena. Úřad neprokázal, že by cena za užití dráhy pro obviněnou byla jiná než pro jiné dopravce ve srovnatelném postavení. Nelze proto tvrdit, že výběr ceny za užití dráhy interní žádostí o úhradu zvyšuje závažnost přestupku.

Společnost ČD Cargo, a. s., IČO 28196678, se sídlem Jankovcova 1569/2c, 170 00 Praha 7 (dále jen „ČD Cargo, a. s.“), je dceřinou společností obviněné, takže nelze předpokládat její diskriminaci. Částka hrazená ČD Cargo, a. s., měla být též od celkové částky odečtena. Úřad taktéž neprokázal, že by byla obviněná posuzovaným postupem zvýhodněna, nebo že by diskriminovala ostatní dopravce uspokojující přepravní potřeby třetích osob.

Způsob fakturace je obsažen jen v Prohlášení 2020, nikoliv v zákoně o dráhách. Případná diskriminace ostatních dopravců, zapříčiněná odlišným způsobem fakturace, vycházela pouze z Prohlášení 2020. Obviněná však nemůže být trestána za postup podle Prohlášení 2020 před skončením stanovené lhůty.

Předchozí oznámení způsobu fakturace v Prohlášení 2020 nemůže být považováno za přitěžující okolnost, jelikož Úřad má povinnost každé prohlášení o dráze kontrolovat. Předchozí zveřejnění postupu by mělo být polehčující okolností.

Obviněná 26. ledna 2021 zrevidovala svůj postup aktualizací prohlášení o dráze právě na základě rozhodnutí o rozkladu. Výchovný účinek pokuty, tedy změna deliktního chování obviněné, byl docílen ještě před zahájením přestupkového řízení.

Úřad nezduvodnil, proč u právnických osob zřízených ze zákona, neplní výchovný účinek jiný trest než pokuta. Úřad naopak nevzal v potaz, že příslušná právní úprava nabyла účinnosti až 15. ledna 2020 a obviněná neznala správní praxi Úřadu. Na ni pak neprodleně reagovala. Úřad při stanovení výše pokuty vůbec nevzal v potaz ztrátu způsobenou epidemií covidu-19 ve výši cca 4 miliardy Kč. Úřad vzal úvahu jen příjmy obviněné a nikoliv její náklady.

Posuzovaný postup obviněné se týká provozování celostátní dráhy. Ten je podle § 62 odst. 4 zákona o dráhách účetně oddělen od provozování drážní dopravy, k jejímž příjmům Úřad přihlížel. Úřad měl při posuzování finančních poměrů posuzovat jen poměry obviněné jako provozovatele celostátní dráhy, nikoliv její celkové poměry. Výše pokuty je též neúměrná vzhledem k délce 1 km provozované celostátní dráhy, přestože Úřad tento rozsah označil za marginální.

Stanovisko rozkladového orgánu

Úřad stanovil pokutu ve výši 95 000 Kč, tj. v méně než desetinu zákonné sazby stanovené zákonem o dráhách. Už z tohoto důvodu je rozkladový orgán přesvědčen, že výše pokuty není nepřiměřená. Z výroční zprávy Skupiny České dráhy za rok 2020 vyplývá, že obviněné byly v minulých letech ukládány pokuty řádově vyšší než 95 000 Kč. Například dne 15. 7. 2019 byla obviněné Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže pravomocně uložena pokuta ve výši 275 mil. Kč.

Rozkladový orgán nesouhlasí s názorem obviněné, že by účelem § 32 odst. 3 zákona o dráhách byla pouze ochrana před diskriminací těch dopravců, kteří uspokojují přepravní potřeby třetích osob. Ustanovení § 32 odst. 3 zákona o dráhách ukládá nezávislému přidělci výkon hlavních činností, mezi které podle § 2 odst. 12 zákona o dráhách spadají i činnosti související s výběrem platby za užití dráhy. Tuto činnost požaduje takto oddělit od provozovatele dráhy vždy, pokud provozovatel dráhy na určité dráze provozuje drážní dopravu, která neslouží výhradně k zajištění provozování dráhy. Žádné další podmínky pro plnění funkce nezávislým přidělcem uvedené ustanovení neobsahuje. Z uvedeného ustanovení udělují § 42a až § 42c zákona o dráhách výjimku pro vertikálně integrované podniky. Zde však stanovuje podmínky pro oddělení hlavních činností. Toto oddělení musí být jak finanční, tak personální včetně oddělení sdílení informací. Stejný způsob oddělení musí být zajištěn, i pokud hlavní činnosti vykonává nezávislý přidělec. Podle § 51 odst. 1 písm. i) zákona o dráhách se právnická osoba dopustí přestupku tím, že za provozovatele dráhy obstará výkon hlavních činností. Další podmínky páchaní přestupku, jako ohled na následky pro dopravce, vzniklá diskriminace, způsobená škoda, vlastnické vztahy mezi provozovatelem dráhy a dopravcem, podmínka dopravce uspokojujícího přepravní potřeby třetích osob, způsobování škody, zvýhodnění některého dopravce nebo účtování nesprávné částky, v citovaném ustanovení uvedeny nejsou. Z toho důvodu podle názoru rozkladového orgánu Úřad neměl povinnost dokazovat, že nezákonným postupem obviněné bylo něco takového způsobeno. Rozkladový orgán připouští, že k případným následkům pro dopravce je nutno přihlídnout při stanovení výše pokuty. Jelikož Úřad výše uvedené poškození dopravců neprokázal, stanovil pokutu pouze ve výši nižší než 10 % horní sazby stanovené zákonem. Pokud by poškození dopravců prokázal, stanovil by pokutu vyšší s ohledem na zjištěné okolnosti.

Ze stejných důvodů Úřad nepovažoval za nutné inkasovanou částku blíže klíčovat mezi jednotlivé dopravce a rozebírat případný vliv, který by na ně nesprávné účtování mohlo mít. Částka přesahující 8 mil Kč byla ilustrativní, aby z rozhodnutí bylo zřejmé, o jakou nesprávně účtovanou hodnotu prostředků se jedná. Úřad sankcionoval formu zpoplatnění, a nikoliv výši tržeb.

Vzhledem ke znění výše uvedeného § 32 odst. 3 zákona o dráhách je zřejmé, že povinnost obstarávat činnosti spojené s výběrem platby za užití dráhy vychází ze zákona o dráhách. Rozkladový orgán nesouhlasí s tvrzením obviněné, že způsob fakturace je obsažen jen v Prohlášení 2020, nikoliv v zákoně o dráhách. Podstatou přestupku je porušení citovaného ustanovení zákona, nikoliv postup podle nezákonných textů uvedených v prohlášení o dráze. Ve věci názoru o zákonnosti postupu podle prohlášení o dráze před uplynutím stanovené lhůty se rozkladový orgán odkazuje na své vyjádření pod bodem 3. tohoto rozhodnutí.

Předchozí oznámení nezákonného způsobu fakturace v Prohlášení 2020 považuje rozkladový orgán za přitěžující okolnost. Obviněná předem deklarovala postup fakturace, o němž jí muselo být známo, že není zákonný. Skutečnost, že Úřad je oprávněn prohlášení o dráze kontrolovat neznamená, že je obviněná oprávněna zahrnutím nezákonného textu do prohlášení o dráze legitimovat nezákonný postup. Tvrzení obviněné, že je Úřad povinen kontrolovat prohlášení o dráze, čímž by navíc garantoval jeho zákonnost, není pravdivé. Úřad má pouze právo podle § 34e zákona o dráhách zahájit řízení o posouzení souladu prohlášení o dráze se zákonem o dráhách z moci úřední. Povinnost kontrolovat všechna prohlášení o dráze a jejich změny žádným předpisem Úřadu nařízena není.

Uvedení nezákonného způsobu fakturace do prohlášení o dráze rozkladový orgán chápe jako předem uvážený čin, který navíc vznikl cca 4 měsíce od účinnosti zákona č. 367/2019 Sb., kterou byla předmětná ustanovení do zákona o dráhách vložena nebo novelizována. V období od účinnosti novely zákona, do 13. 5. 2020 bylo Prohlášení o dráze celostátní provozované společností České dráhy, a. s., ve znění do 13. 5. 2020 z hlediska výběru poplatků v souladu s novelizovaným zákonem. Poté se obviněná rozhodla postup výběru plateb za užití dráhy změnit, aniž by přitom respektovala aktuálně platnou zákonnou úpravu. Rozkladový orgán nesouhlasí s názorem, že k výkladu § 32 odst. 3 zákona o dráhách bylo nutno znát správní praxi Úřadu. Uvedené ustanovení § 32 odst. 3 a § 2 odst. 12 zákona o dráhách je podle rozkladového orgánu naprosto jasné a jednoznačné, na žádný výklad nebylo nutno vyčkávat.

K námitce obviněné, že revidovala svůj postup aktualizací prohlášení o dráze, rozkladový orgán konstatuje, že to uznal jako polehčující okolnost, a zohlednil ve výši pokuty. Nesouhlasí však s tím, že nevznikl důvod vést řízení ve věci přestupku, protože již správní trest neplnil výchovný účinek.

Rozkladový orgán především konstatuje, že aktualizací ze dne 26. 1. 2021 byla část textu čl. 4 bodu 4 přílohy 4 (Fakturace) upravena, tato úprava byla však provedena v *Prohlášení o dráze celostátní provozované společností České dráhy, a. s. (JŘ 2020/2021), ve znění od 13. 5. 2020, č. j. sddf/0042/19 (DFJP), č. j. 57916/2019 (ČD), vydané veřejnou vysokou školou Univerzitou Pardubice, Dopravní fakultou Jana Pernera, IČO 00216275, se sídlem Studentská 95, 532 10 Pardubice, a společností České dráhy, a. s., IČO 70994226, se sídlem nábřeží Ludvíka Svobody 1222, 110 15 Praha 1* (dále jen „Prohlášení 2021“). Prohlášení 2020 bylo platné pro jízdní řád 2019/2020, který skončil dne 12. 12. 2020. Obviněná v Prohlášení 2020 požadovanou změnu neprovedla. Naopak obviněná mohla na poukázaný nedostatek zareagovat již při zahájení řízení RPD005/20, nebo před zahájením řízení RPD007/20 a provést změnu v obou prohlášení o dráze neprodleně, bez čekání na výsledky řízení. Rozkladový orgán pro informaci uvádí, že soulad Prohlášení 2021 se zákonem o dráhách Úřad posuzoval v řízení RPD007/20, které bylo zahájeno oznámením ze dne 4. 11. 2020, a jehož rozpor se zákonem o dráhách byl konstatován v rozhodnutí

ze dne 12. 1. 2021, č. j. UPDI-0093/21/BL. Aktualizace Prohlášení 2021 dne 26. 1. 2021 byla pouze splněním povinnosti uložené v rozhodnutí Úřadu. Rozkladový orgán to považoval za polehčující okolnost proto, že tuto povinnost obviněná splnila ještě před jeho nabytím právní moci.

Podle názoru rozkladového orgánu obviněná hospodaří částkami řádově desítek miliard korun a vzhledem k výši pokuty 95 000 Kč výsledky hospodaření za jednotlivé roky není nutné detailně přezkoumávat. Takto nízká výše pokuty nemůže být ovlivněna ani deklarovanou ztrátou 4 miliard Kč za rok 2020. Podle názoru rozkladového orgánu ztrátovost společnosti nemůže být důvodem k tomu, že proti takové společnosti nebude možné použít nástroj pokuty.

K námitce obviněné, že je třeba oddělovat její hospodaření jako provozovatele dráhy a dopravce rozkladový orgán uvádí, že do ceny za provozování dráhy lze započíst podle aktuálně platného Výměru MF, kterým se vydává zboží s regulovanými cenami, části II *Seznam zboží, u něhož se uplatňují věcně usměrňované ceny* pouze ekonomicky oprávněné náklady. Mezi ně pokuty nelze zahrnout. Udělená pokuta proto nemůže ovlivnit hospodaření obviněné jako provozovatele dráhy. Porušení zákonných povinností mohlo vést k potenciálnímu posílení pozice obviněné vůči konkurujícím dopravcům. I z tohoto důvodu je nutno výši pokuty stanovit s ohledem na hospodaření společnosti jako celku a nikoliv pouze s ohledem na marginální účetně oddělenou část jejích činností.

K námitce obviněné ve vztahu k délce provozované dráhy rozkladový orgán uvádí, že není důležitá její délka, ale potřeba jejího využití pro ostatní dopravce. Části celostátní dráhy provozované obviněnou zajišťují přístup k zařízení služeb, které jsou bezprostředně související s provozováním drážní dopravy a nezbytná pro ostatní dopravce. Ani z tohoto důvodu není výše pokuty nepřiměřená.

Rozkladový orgán též konstatuje, že Úřad přihlédl podle § 37 písm. b) zákona o odpovědnosti za přestupky k tomu, že nebylo ve společném řízení rozhodnuto o dalším přestupku. Proto Úřad zohlednil zásady absorpce ukládání trestů za více přestupků podle § 41 zákona o odpovědnosti za přestupky a přihlédl k již uložené pokutě ve výši 5 000 Kč.

Důvody, pro které Úřad zvolil jako správní trest pokutu, jsou uvedeny v napadeném rozhodnutí. Obviněná byla zřízena zákonem, její činností je ze zákona i provozování dráhy. U takovéto společnosti se předpokládá vysoká odborná úroveň, která je spojena se znalostí a dodržováním právních předpisů. Pokud tyto předpisy porušeny byly, navíc se jednalo o ustanovení podporující spravedlivou soutěž na trhu, nebyl by jiný správní trest, než pokuta, účinný. Na základě výše uvedeného rozkladový orgán konstatuje, že námitky obviněné nejsou důvodné.

V. Závěr

- 1) Obviněná navrhla, aby rozkladový orgán napadené rozhodnutí zrušil a řízení o přestupku zastavil.
- 2) Rozkladová komise předsedy Úřadu na zasedání konaném dne 10. 8. 2021 předložila podle § 152 odst. 3 správního řádu předsedovi návrh na rozhodnutí, a to rozklad zamítnout a napadené rozhodnutí potvrdit. Rozkladový orgán přezkoumal napadené rozhodnutí podle § 98 zákona o odpovědnosti za přestupky v plném rozsahu.
- 3) Obviněná se vystavováním faktur za užití dráhy namísto nezávislého přidělce dopustila přestupku podle § 51 odst. 1 písm. i) zákona o dráhách, takovéto jednání bylo páčáním přestupku bez ohledu na to, že Úřad v této věci vedl správní řízení o nezákonnosti prohlášení o dráze, v němž nebylo v době páčání přestupku pravomocně rozhodnuto. Rozkladový orgán dospěl k závěru, že účelem § 32 odst. 3 zákona o dráhách nebyla pouze ochrana před

diskriminací těch dopravců, kteří uspokojují přepravní potřeby třetích osob. Ustanovení § 32 odst. 3 zákona o dráhách ukládá nezávislému přidělci výkon hlavních činností, mezi které podle § 2 odst. 12 zákona o dráhách spadají i činnosti související s výběrem platby za užití dráhy. Tuto činnost požaduje takto oddělit od provozovatele dráhy vždy, pokud provozovatel dráhy na určité dráze provozuje drážní dopravu, která neslouží výhradně k zajištění provozování dráhy. Žádné další podmínky pro plnění funkce nezávislým přidělcem uvedené ustanovení neobsahuje.

- 4) Vzhledem ke znění výše uvedeného § 32 odst. 3 zákona o dráhách je zřejmé, že povinnost obstarávat činnosti spojené s výběrem platby za užití dráhy vychází ze zákona o dráhách.
- 5) Rozkladový orgán uzavřel, že napadené rozhodnutí bylo vydáno v souladu s předpisy a je správné. Úřad prokázal, že obviněná přestupek spáchala, a uložil jí za to odpovídající správní trest. Úřad postupoval v souladu zejména se zákonem o odpovědnosti za přestupky, správním řádem a zákonem o dráhách. Současně shledal, že námitky obviněné nejsou důvodné. Proto nenastaly podmínky pro zrušení či změnu napadeného rozhodnutí.
- 6) Vzhledem k výše uvedenému předseda Úřadu rozhodl tak, že rozklad zamítl a napadené rozhodnutí potvrdil.

Poučení

Proti tomuto rozhodnutí nelze dále podat rozklad.

Ing. Pavel Kodym
předseda Úřadu pro přístup k dopravní infrastruktuře

Rozdělovník

- České dráhy, a.s., nábřeží Ludvíka Svobody 1222/12, 110 15 Praha 1, IČO:70994226

Dotčený orgán

- Drážní úřad, Wilsonova 300/8, 11000 Praha 2, IČO:61379425