



ROZHODNUTÍ

Předseda Úřadu pro přístup k dopravní infrastruktuře jako rozkladový orgán příslušný rozhodovat 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, o rozkladu proti rozhodnutí Úřadu pro přístup k dopravní infrastruktuře vydanému v prvním stupni v řízení o rozkladech, které podaly:

společnost Správa železnic, státní organizace, IČO 70994234, se sídlem Dlážděná 1003/7, 110 00 Praha 1

a

společnost ČD Cargo, a.s., IČO 28196678, se sídlem Jankovcova 1569/2c, 170 00 Praha 7,

jehož dalším účastníkem podle § 27 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád je společnost **CityRail, a.s.** IČO 24199010, se sídlem Magistrů 202/16, Michle, 140 00 Praha 4, **přezkoumal rozhodnutí Úřadu pro přístup k dopravní infrastruktuře ze dne 23. 9. 2020, pod č. j. UPDI-3430/20/ZA, ve sp. zn. RPD003/20, a rozhodl**

takto:

Podle § 152 odst. 6 písm. b) ve spojení s § 90 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, se rozklady zamítají a rozhodnutí Úřadu pro přístup k dopravní infrastruktuře ze dne 23. 9. 2020, pod č. j. UPDI-3430/20/ZA, ve sp. zn. RPD003/20 se potvrzuje.

Odůvodnění

I. Správní řízení v prvním stupni

Úřad pro přístup k dopravní infrastruktuře (dále jen „Úřad“) obdržel dne 22. 4. 2020 návrh právnické osoby (dopravce) CityRail, a.s., IČO 24199010, se sídlem Magistrů 202/16, Michle, 140 00 Praha 4, (dále jen „CityRail“ a „návrh CityRail“) podle § 34e zákona č. 266/1994 Sb., o dráhách (dále jen „zákon o dráhách“), na přezkoumání a posouzení souladu Prohlášení o dráze celostátní a regionální platného pro přípravu jízdního řádu 2020 a pro jízdní řád 2020 (dále jen „Prohlášení 2020“) se zákonem o dráhách, konkrétně souladu Popisu zařízení služeb, č. j. 16396/2019-SŽDC-GR-O11, ve znění změny č. 4 účinné od 1. 4. 2020, který obsahuje podrobné informace nezbytné pro přístup k zařízením služeb a ke službám souvisejícím s železniční dopravou, se zákonem o dráhách (dále jen „Popis zařízení služeb“), a dále žádost o nařízení předběžného opatření v téže věci. Všechny posuzované dokumenty vydala Správa železnic, státní organizace, IČO 70994234, se sídlem Dlážděná 1003/7, 110 00 Praha 1 (dále jen „Správa železnic“), která zde plní funkce přidělce, provozovatele dráhy i zařízení služeb.

Úřad vyzval společnost CityRail k zaplacení správního poplatku, a řízení do doby jeho úhrady usnesením přerušil. Poplatek byl bezodkladně uhrazen. Úřad dopisem ze dne 27. 4. 2020, č. j. UPDI-1683/20/ND, oznámil účastníkům řízení zahájení řízení a vyzval dne 29. 4. 2020, č. j. UPDI-1743/20/ND, Správu železnic, aby se k návrhu vyjádřila. Téhož dne dále Úřad vyzval pod č. j. UPDI-1742/20/ND CityRail, aby doložila doklady o žádostech o přidělení kapacity, kterým nebylo vyhověno. Rozhodnutím ze dne 4. 5. 2020, č. j. UPDI-1754/20/ND, Úřad zamítl žádost CityRail na nařízení předběžného opatření.

Správa železnic se vyjádřila dopisem ze dne 7. 5. 2020, č. j. 29242/2020-SŽ-GŘ-O5. Společnost CityRail doplnila požadované doklady. K řízení se též vyjádřila společnost (dopravce) ČD Cargo, a.s., IČO 28196678, se sídlem Jankovcova 1569/2c, 170 00 Praha 7 (dále jen „ČD Cargo“). Úřad dále dne 5. 6. 2020 pod č. j. UPDI-2259/20/ZA vyzval Správu železnic, aby doplnila informace o rezervované kapacitě a jejím využití v příslušných stanicích a dodala sešitové jízdní řády na souvisejících tratích.

Správa železnic doplnila požadované informace dopisem ze dne 19. 6. 2020, č. j. 39751/2020-SŽ-GŘ-O5. Úřad dále vyzval CityRail dopisem ze dne 24. 6. 2020, č. j. UPDI-2491/20/ZA, aby vysvětlila rozdíl mezi požadovanou a přidělenou kapacitou. Jelikož Správa železnic uvedla, že sešitové jízdní řády se již nevydávají, Úřad ji vyzval dopisem ze dne 26. 6. 2020, č. j. UPDI-2505/20/ZA, k doplnění jízdních řádů ročních tras nákladních a lokomotivních vlaků a ke zdůvodnění, na jakém základě Správa železnic zařadila koleje pro nakládku a vykládku mezi zařízení služeb. Správa železnic na výzvu odpověděla a zaslala požadované dopisem ze dne 7. 7. 2020, č. j. 43894/2020-SŽ-GŘ-O5. Společnost CityRail na výzvu odpověděla dopisem ze dne 8. 7. 2020, č. j. 30/2020.

Následně Úřad zahájil řízení z moci úřední ve věci posouzení souladu Prohlášení o dráze celostátní a regionální platné pro přípravu jízdního řádu 2021 a pro jízdní řád 2021 se zákonem o dráhách, v rozsahu Popisu zařízení služeb a dopisem ze dne 10. 6. 2020, č. j. UPDI-2266/20/GP zahájení účastníkům oznámil. Úřad obě řízení spojil usnesením ze dne 2. 7. 2020, č. j. UPDI-2573/20/ZA, a účastníky o tom vyrozuměl. Úřad dále dopisem ze dne 19. 8. 2020, č. j. UPDI-3100/20/ZA oznámil ukončení dokazování a vyzval účastníky, aby se k podkladům pro rozhodnutí vyjádřili, přičemž této možnosti nikdo nevyužil.

Dne 14. 7. 2020 vydala Správa železnic změnu č. 5 Popisu zařízení služeb Železniční stanice - provozní součást Místa nakládky a vykládky pro přepravu věcí č. j. 45885/2020-SŽDC-GŘ-O5, kterou se aktualizuje seznam zařízení služeb a dne 13. 8. 2020 změnu č. 6 č. j. 53431/2020-SŽ-GŘ-O5, která se dotýká předmětu řízení okrajově. Žádná z těchto změn nemá vliv na výsledek vedeného řízení.

Napadené rozhodnutí a související usnesení

Dne 23. 9. 2020, pod č. j. UPDI-3430/20/ZA Úřad vydal rozhodnutí (dále jen „napadené rozhodnutí“), ve kterém podle § 61 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“) ve spojení s § 34e odst. 1 a 3 zákona o dráhách nařídil předběžné opatření. Tímto opatřením Správě železnic, jako účastníku řízení a přidělcí kapacity, uložil po uplynutí lhůty 90 dnů od oznámení napadeného rozhodnutí zákaz používat Prohlášení o dráze celostátní a regionální platného pro přípravu jízdního řádu 2020 a pro jízdní řád 2020 a Prohlášení o dráze celostátní a dráhách regionálních, platné pro přípravu jízdního řádu 2021 a pro jízdní řád 2021, v účinném znění, v rozsahu vybraných textů (dále jen „sporné texty“) uvedených v člancích 2.1, 6.1.1, 6.2.1 první, druhý, čtvrtý a pátý odstavec a 6.2.2 dokumentu Popis zařízení služeb, č. j. 16396/2019-SŽDC-GŘ-O11, v účinném znění.

Souběžně dne 23. 9. 2019 Úřad vydal usnesení č. j. UPDI-3512/20-ZA ze dne 23. 9. 2020 (dále jen „napadené usnesení“), kterým dle § 64 odst. 1 písm. c) bod 1 správního řádu řízení přerušil z důvodu zaslání žádosti Soudnímu dvoru Evropské unie o rozhodnutí o souvisejících předběžných otázkách.

II. Rozklady

Proti napadenému rozhodnutí podala Správa železnic rozklad datovaný 7. 10. 2020, č. j. 69198/2020-SŽ-GŘ-O25 (dále jen „rozklad SŽ proti předběžnému opatření“) a to v jeho bodech I. a III. a následujících. Napadené rozhodnutí bylo Správě železnic doručeno dne 24. 9. 2020. Poslední den lhůty pro podání rozkladu tedy připadl na 9. 10. 2020. Rozklad SŽ proti předběžnému opatření byl podán 7. 10. 2020.

Druhý rozklad pak podala společnost (dopravce) ČD Cargo č. j. 0201/2020/025 ze dne 22. 10. 2020 (dále jen „rozklad ČD Cargo“). Ten byl navíc směřován i proti napadenému usnesení. Společnosti ČD Cargo bylo napadené rozhodnutí doručeno veřejnou vyhláškou dne 8. 10. 2020, poslední den lhůty pro podání rozkladu tedy připadl na 23. 10. 2020. Rozklad ČD Cargo byl podán 22. 10. 2020.

Oba rozklady jsou tedy včasné. Správa železnic též podala rozklad proti napadenému usnesení. Rozklad SŽ proti předběžnému opatření obsahuje rovněž žádost podle § 80 odst. 3 správního řádu o uplatnění opatření proti nečinnosti Úřadu. Předseda Úřadu usnesením ze dne 2. 11. 2020, č. j. UPDI-3861/20/KE, rozhodl o nevyhovění žádosti o uplatnění opatření proti nečinnosti Úřadu.

Úřad dopisy ze dne 13. 10. 2020, č. j. UPDI-3722/20/ZA, a ze dne 23. 10. 2020, č. j. UPDI-3841/20/DV, vyrozuměl účastníky řízení o podaných rozkladech, ke kterým se nikdo z účastníků nevyjádřil.

Použité pojmy

Úřad upozorňuje na použitou terminologii. Pojmem zařízení služeb se rozumí zařízení služeb bezprostředně souvisejících s provozováním drážní dopravy ve smyslu § 2 odst. 9 a 23d zákona o dráhách a § 3 vyhlášky č. 76/2017 Sb., o obsahu a rozsahu služeb poskytovaných dopravci provozovatelem dráhy a provozovatelem zařízení služeb (dále jen „vyhláška č. 76/2017 Sb.“). Ve směrnici Evropského parlamentu a Rady 2012/34/EU ze dne 21. listopadu 2012 o vytvoření jednotného evropského železničního prostoru (dále jen „směrnice 2012/34/EU“) jde o služby dle článku 13 a dle přílohy II bodů 2 – 4.

Pojem železniční infrastruktura je definován ve „směrnici 2012/34/EU v článku 3 bodu 3 a příloze I. V zákoně o dráhách pojem železniční infrastruktura zaveden není a pojem dráha uvedený v § 2 odst. 1 zákona o dráhách pojmu železniční infrastruktura neodpovídá. Do zákona o dráhách byl pojem infrastruktura transponován tak, že tento zákon řeší v § 23 odst. 1 poskytnutí služeb souvisejících s užitím dráhy provozem drážního vozidla a odkazuje zde na prováděcí předpis, kterým je vyhláška č. 76/2017 Sb. Ta pak ve svém § 2 písm. a) odkazuje na přílohu, která je faktickým popisem infrastruktury a transpozicí přílohy I směrnice 2012/34/EU.

Zařazením nakládkových míst do kategorie infrastruktura se tedy rozumí zařazením do infrastruktury podle přílohy I směrnice 2012/34/EU, respektive zařazením do služeb souvisejících s užitím dráhy provozem drážního vozidla ve smyslu § 2 a přílohy vyhlášky č. 76/2017 Sb. Pojem infrastruktura je užíván pro dráhu v rozsahu přílohy vyhlášky č. 76/2017 Sb.

III. Přehled podaných námitek

1. Správa železnic namítá, že Úřad není oprávněn posuzovat část prohlášení o dráze podle § 33 odst. 3 písmeno l) zákona o dráhách týkající se provozu zařízení služeb, jelikož § 34e odst. 3 zákona o dráhách ukládá povinnosti provozovateli dráhy a nikoliv provozovateli služeb.
2. Dle Správy železnic institut předběžného opatření není možné použít s ohledem na povinnost stanovení lhůty dle § 34e odst. 3 zákona o dráhách.
3. Dle Správy železnic nařízení předběžného opatření není řádně odůvodněno, a proto je nepřezkoumatelné.
4. Dle Správy železnic a ČD Cargo Úřad nezdůvodnil vznik újmy a neposoudil vliv na ostatní dopravce.
5. Dle Správy železnic a ČD Cargo Úřad nejdříve zamítl žádost CityRail na nařízení předběžného opatření, a aniž by došlo ke změně poměrů, jej později vydal. Tento postup nezdůvodnil.
6. Dle Správy železnic a ČD Cargo není Úřad oprávněn nařizovat zpoplatnění služby, ani opatření k efektivnímu využití kapacity.
7. Dle ČD Cargo napadené rozhodnutí předjímá výsledek rozhodování a vzhledem ke svému rozsahu by mohlo být nahrazeno rozhodnutím ve věci.
8. Dle ČD Cargo rezervace kapacity umožňuje flexibilně zajišťovat přístup k zařízení služeb. Jelikož ji nařízení Komise (EU) 2017/2177 nezakazuje, používat ji lze. Kapacitu nelze stanovit jen na základě délky kolejí a vlaku.

IV. Námitky do rozkladů a jejich vypořádání

1. Oprávněnost Úřadu posuzovat Popis zařízení služeb

Námitky Správy železnic a ČD Cargo

Správa železnic a ČD Cargo napadají postup Úřadu podle § 33 odst. 3 písmeno l) zákona o dráhách a prostřednictvím využití nařízení Komise (EU) 2017/2177. Ustanovení § 33 zákona o dráhách ukládá povinnosti přidělci - provozovateli infrastruktury, zatímco nařízení Komise (EU) 2017/2177 provozovateli zařízení služeb. Při aplikaci práva nesmí dojít ke smísení práv a povinností. Nařízení Komise (EU) 2017/2177 provádí článek 13 odst. 9 směrnice 2012/34/EU, který se nedotýká povinností provozovatele infrastruktury. Po provozovateli infrastruktury pak není možno na základě tohoto nařízení nic požadovat.

Prohlášení o dráze vydává přidělce - provozovatel infrastruktury a nikoliv provozovatel zařízení služeb. Ustanovení § 34e zákona o dráhách upravuje působnost v oblasti přezkumu prohlášení o dráze a nikoli popisů zařízení služeb dle nařízení Komise (EU) 2017/2177.

Podle § 23d odst. 2 zákona o dráhách informace o zařízení služeb dostupných z dráhy, přidělce obdrží od provozovatele zařízení služeb a nemůže je ovlivnit. Provozovatel zařízení služeb může s ohledem na definici v § 2 odst. 9 zákona o dráhách rozhodnout, že jím provozované zařízení dále nebude sloužit k poskytování služeb a že tedy již nebude takto zvláště určeno.

Správa železnic dále napadá větu „Podmínky přístupu ke službám je pak provozovatel zařízení služeb povinen podle článku 27 (2) a bodu 6. přílohy IV. směrnice č. 2012/34/EU zpracovat do prohlášení o dráze.“, jelikož provozovatel zařízení služeb není obecně povinen respektovat přímý účinek směrnice. Navíc čl. 27 (2) a rovněž tak bod 6 přílohy IV směrnice č. 2012/34/EU neukládají povinnosti provozovateli zařízení služeb, ale provozovateli infrastruktury a po provozovateli zařízení služeb jej nelze vymáhat. Provozovatel zařízení služeb žádné prohlášení o dráze nevydává, a proto není povinen cokoli zpracovat do prohlášení o dráze. Správa železnic napadá, že posuzovat Popis zařízení služeb není v pravomoci Úřadu, a ten jedná v rozporu s § 2 správního řádu a článkem 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.

ČD Cargo namítá, že Popis zařízení služeb je samostatný dokument, který upravuje přístup k zařízení služeb, a který existuje vedle prohlášení o dráze a nezávisle na něm. Smyslem zákona o dráhách i směrnice 2012/34/EU nebylo, aby se popis zařízení služeb stal nedílnou částí prohlášení o dráze, ale aby se v prohlášení o dráze koncentrovaly všechny podstatné informace o infrastruktuře a zařízení služeb. Avšak obsažení informací se nesmí zaměňovat s tím, co tvoří součást prohlášení o dráze. Jelikož dle ČD Cargo nemohou být Úřadem posuzovány podmínky poskytování služeb zpracované jejich provozovatelem odlišným od provozovatele dráhy, nemohou být posuzovány ani podmínky zpracované provozovatelem dráhy a služeb v jedné osobě. Pravomoc Úřadu přezkoumávat a posuzovat popis zařízení služeb není nikde stanovena.

Stanovisko rozkladového orgánu

Rozkladový orgán především uvádí, že i sama Správa železnic pod bodem III. svého rozkladu proti usnesení o přerušení uvedla, že pro rozhodnutí o souladu Popisu zařízení služeb měl Úřad nezbytné podklady a informace a byl nadán odpovídajícími procesními nástroji. Tímto bodem Správa železnic oprávnění Úřadu rozhodovat o Popisu zařízení služeb potvrdila.

Popis zařízení služeb je součástí prohlášení o dráze podle § 33 odst. 3 písm. l) zákona o dráhách, který požaduje uvést podmínky poskytování služeb prostřednictvím zařízení služeb dostupných z určené dráhy, cenu za poskytnutí těchto služeb a cenu za užití vlečky sloužící k napojení zařízení služeb, podle údajů poskytnutých provozovatelem zařízení služeb nebo vlečky. Jeho zveřejnění může být provedeno v souladu s § 33 odst. 6 zákona o dráhách (údaje lze nahradit odkazem na místo, kde se s nimi lze seznámit způsobem umožňujícím dálkový přístup).

Prohlášení o dráze celostátní a regionální platného pro přípravu jízdního řádu 2020 a pro jízdní řád 2020, Prohlášení o dráze celostátní a dráhách regionálních, platné pro přípravu jízdního řádu 2021 a pro jízdní řád 2021 a dokument Popis zařízení služeb, č. j. 16396/2019-SŽDC-GŘ-O11 vydala Správa železnic, která pro příslušná zařízení plní funkci jak přidělce, tak provozovatele dráhy a provozovatele služeb. Podle § 33 odst. 3 písm. l) zákona o dráhách jsou podmínky poskytování služeb součástí prohlášení o dráze bez ohledu na to, zdali jsou do něj zpracovány přímo, nebo zdali jsou uvedeny na odlišném místě v souladu s § 33 odst. 6 zákona o dráhách. Toto vyplývá i z čl. 27 odst. 2 a taktéž z Přílohy IV bodu 6 směrnice 2012/34/EU, dle kterých zpráva o síti rovněž obsahuje informace stanovující podmínky pro přístup k zařízením služeb. Podle § 33 odst. 1 zákona o dráhách zpracovává prohlášení o dráze přidělce. Ustanovení § 34e odst. 1 zákona o dráhách opravňuje Úřad rozhodovat, která část prohlášení o dráze je v rozporu se zákonem o dráhách. Toto ustanovení se neomezuje na to, kdo příslušnou část prohlášení o dráze zpracoval a na základě jakých podkladů. Rozkladový orgán připouští, že § 34e odst. 3 zákona o dráhách ukládá povinnost nahradit část textu prohlášení o dráze novou částí přidělci. Jelikož je v tomto případě přidělcem a zpracovatelem prohlášení o dráze Správa železnic, stejně jako provozovatelem zařízení služeb ve smyslu § 23d odst. 2 zákona o dráhách, je v její kompetenci závady odstranit.

Povinnosti uložené provozovateli služeb § 23d odst. 2 zákona o dráhách je nutno vykládat v souladu s oddílem s informacemi o přístupu k zařízením služeb pod bodem 6 přílohy IV směrnice 2012/34/EU. Podle něj *provozovatelé zařízení služeb, kteří nejsou ovládnáni provozovatelem infrastruktury, poskytnou informace o poplatcích za získání přístupu k zařízení a za poskytování služeb a informace o technických podmínkách přístupu pro účely zařazení do zprávy o síti nebo uvedou odkaz na internetové stránky, kde jsou takové informace bezplatně dostupné v elektronické podobě*. Směrnice předpokládá, že pro případ provozovatele infrastruktury a zařízení služeb v jedné osobě plní tato osoba obě funkce a veškeré povinnosti se na ní vztahují bez dalšího rozlišování. Navíc dodržet zákon o dráhách a nařízení Komise (EU) 2017/2177 je povinností Správy železnic bez ohledu na to, zda je zpracování některého dokumentu součástí povinností přidělce, nebo provozovatele zařízení služeb. Úřad pak má bezesporu pravomoc přezkoumávat soulad prohlášení o dráze se zákonem, z čehož vyplývá, že Úřad svoji rozhodovací pravomoc nepřekročil a § 2 správního řádu, ani čl. 2 odst. 2 Listiny neporušil. Tím rozkladový orgán považuje námitky Správy železnic a ČD Cargo za nedůvodné.

Ustanovení § 34e zákona o dráhách je nutno vykládat v souladu se záměry směrnice 2012/34/EU, mezi které podle bodu 34 preambule této směrnice patří i to, že zpráva o síti obsahuje veškeré informace k zajištění transparentnosti a nediskriminačního přístupu ke službám v zařízeních služeb. Pro splnění tohoto účelu směrnice ve svém čl. 56 odst. 1 uvádí, že žadatel má právo podat žádost o přezkum rozhodnutí týkajících se zprávy o síti, přijatých provozovatelem infrastruktury nebo provozovatelem zařízení služeb regulačnímu subjektu, pokud se žadatel domnívá, že je poškozen. Tímto článkem je pravomoc dohledu regulačního subjektu rozšířena i na provozovatele zařízení služeb, přestože čl. 27 směrnice 2012/34/EU ukládá povinnost zpracovat zprávu o síti provozovateli infrastruktury. Přitom už podrobně nerozlišuje, že některé její části fakticky zpracovává provozovatel zařízení služeb.

Článek 14 nařízení Komise 2017/2177 s odkazem na článek 13 odst. 5 směrnice 2012/34/EU ukládají regulačnímu subjektu povinnost přijímat stížnosti v případech, kdy není možné vyhovět všem žádostem o kapacitu příslušného zařízení na základě prokázaných potřeb. Při jejich šetření regulační subjekt případ posoudí a případně přijme opatření, aby zajistil vyčlenění přiměřené části kapacity pro uvedeného žadatele. V tomto případě nebylo možné vyhovět všem žádostem, proto Úřad případ včetně Popisu zařízení služeb posoudil. Přitom shledal důvodné podezření o rozporu Popisu zařízení služeb se zákonem o dráhách a přijal opatření uvedená v napadeném rozhodnutí a v napadeném usnesení. Nelze tedy vycházet z výkladu, že by regulační subjekt přijímal opatření pro zamezení odmítání přístupu z důvodu vyčerpané kapacity, aniž by měl právo přijímat opatření ohledně podmínek poskytování služeb. Tím rozkladový orgán považuje námitku Správy železnic a ČD Cargo ve věci chybějícího oprávnění regulačního subjektu posuzovat části prohlášení o dráze týkající se popisu zařízení služeb za nedůvodnou.

K námitce Správy železnic ve věci tvrzené povinnosti provozovatele zařízení služeb dle čl. 27 odst. 2 směrnice 2012/34/EU zapracovat podmínky přístupu ke službám do prohlášení o dráze rozkladový orgán uvádí následující:

Uvedenou povinnost ukládá § 33 odst. 1 a § 33 odst. 3 písm. l) zákona o dráhách. Odkaz na směrnici v napadeném rozhodnutí plnil funkci výkladovou, takže se nejedná o aplikaci přímého účinku směrnice. Jak bylo uvedeno výše, v tomto případě Správa železnic plní funkci jak provozovatele dráhy, tak provozovatele zařízení služeb i přidělce, a předmětné dokumenty zpracovala a zveřejnila. Úřad v tomto případě vycházel z předpokladu, že obě funkce plní Správa železnic tak, že je povinna tyto údaje zpracovat a zveřejnit. Vzhledem k tomu, že Správa železnic takto učinila, ani v rámci svého vyjádření v prvoinstančním řízení nekompetentnost Úřadu

nenamítala, neshledával zde Úřad rozpor. Rozkladový orgán souhlasí, že obecně zveřejňovat prohlášení o dráze je povinností přidělce (provozovatele infrastruktury) a připouští, že se v rozhodnutí Úřad vyjádřil nepřesně. Provozovatel zařízení služeb, který není současně přidělcem, je pak povinen zajistit zpracování informací o podmínkách přístupu k zařízení služeb a jejich zveřejnění podle § 23d odst. 2 zákona o dráhách, respektive čl. 5 nařízení Komise 2017/2177. To však v tomto případě nenastává.

2. Vyloučení použití předběžného opatření u § 34e zákona o dráhách

Námítky Správy železnic

Podle názoru Správy železnic neexistují podmínky pro nařízení předběžného opatření. Správa železnic je přesvědčena, že právní úprava i dostupná judikatura soudní soustavy vylučuje užití institutu předběžného opatření v případě řízení podle § 34e zákona o dráhách.

Vzhledem k povaze předběžného opatření by jím podle rozsudku Nejvyššího správního soudu 7 As 23/2013 neměly být uloženy povinnosti, jež by vytvořily situaci, která již neumožňuje obnovení stavu původního, nebo situaci, kdy by takové obnovení bylo spojeno s těžko překonatelnou překážkou. Jeho účelem je zachovat ve vztazích účastníků řízení takový stav, který se co nejvíce blíží zamýšlenému zákonnému stavu. Naopak podle § 34e odst. 3 věta první zákona o dráhách nelze rozhodovat se zpětnou účinností, což dokladuje povinnost stanovit přiměřenou lhůtu pro ponechání původního textu.

Právní mocí takového rozhodnutí je stanovena vadnost prohlášení o dráze, které však může být dočasně aplikováno, aby bylo možno provést náhradu. Zákon upřednostňuje aplikaci vadného znění před neexistencí úpravy vztahů. Rozhodnutí podle § 34e zákona o dráhách nepůsobí zpětně a nestanoví jeho nezákonnost od samého počátku. To je důkazem, že institut předběžného opatření nelze využít, jelikož předběžné opatření zatímne upravuje vztahy mezi přidělcem a žadatelem o kapacitu. Konečné rozhodnutí tedy není aplikovatelné jak do nabytí právní moci, tak do uplynutí stanovené lhůty.

Účelem předběžného opatření je zachovat ve vztazích účastníků takový stav, který se co nejvíce blíží zamýšlenému zákonnému stavu, zatímco § 34e odst. 3 zákona o dráhách upřednostňuje aplikaci vadného znění před neexistencí úpravy vztahů.

Správa železnic namítá, že rozhodnutím o předběžném opatření nezákonně vzniknou trvalé nebo neodstranitelné následky, a to v rozporu s principem upřednostnění aplikace vadného znění před neexistencí úpravy vztahů. Předběžné opatření znemožňuje aplikaci přezkoumávané části textu před uplynutím stanovené lhůty. Vydáním předběžného opatření pak Úřad nutí Správu železnic, aby před vydáním meritorního rozhodnutí změnila text prohlášení o dráze, aniž by věděla, čím měla porušit právní předpisy. Po tuto dobu zůstanou právní vztahy neupraveny, což dokazuje, že Úřad postupuje nezákonně.

Stanovisko rozkladového orgánu

Rozkladový orgán se neztotožňuje s názorem Správy železnic, že při rozhodování podle § 34e zákona o dráhách nelze použít institut předběžného opatření. Rozkladový orgán sice souhlasí se Správou železnic, že § 34e odst. 3 zákona o dráhách ukládá Úřadu vykonatelnost svého rozhodnutí odložit o stanovenou lhůtu. Stanovení délky této lhůty pak ponechává na Úřadu při dodržení podmínky její přiměřenosti.

Pojem „přiměřená“ pak Úřad posoudí s ohledem na okolnosti. Přitom bere v úvahu jednak čas potřebný k vypracování a implementaci nového textu, ale zejména vliv na dopravce. Pokud dopravcům vzniká nezákonným stavem újma, je třeba stanovit lhůtu co nejkratší. V odůvodněných případech lze stanovit i lhůtu nulovou. Pokud ani stanovená minimální lhůta není přiměřená ke vznikající újmě, pak správní řád umožňuje použít i instituty jako vyloučení odkladného účinku nebo vydání předběžného opatření, jsou-li naplněny podmínky správním řádem stanovené. Z uvedeného vyplývá, že samotné ustanovení § 34e odst. 3 zákona o dráhách nevyklučuje použití institutu předběžného opatření. Upřednostnění aplikace vadného znění před neexistencí úpravy vztahů je podle názoru rozkladového orgánu omezené podmínkou její přiměřenosti a v odůvodněných případech nemůže být důvodem k vyloučení rozhodování o předběžných opatřeních.

V daném případě navíc s ohledem na zachování právní jistoty Úřad udělil Správě železnic i v rámci předběžného opatření lhůtu 90 dní, čímž zohlednil vliv daného předběžného opatření na přídělce i dopravce. Úřad tím vzal v potaz specifika řízení dle § 34e a promítl je i do předběžného opatření.

Rozkladový orgán je přesvědčen, že se Úřad vydáním napadeného rozhodnutí nikterak nedostal do rozporu s podmínkami uvedenými v rozsudku Nejvyššího správního soudu 7 As 23/2013. Při vydání meritorního rozhodnutí bude Úřad podle § 34e zákona o dráhách povinen stanovit lhůtu, během které by ještě bylo možno napadené texty prohlášení o dráze použít. Jelikož však nařízení předběžného opatření vyloučilo použití sporných textů Popisu zařízení služeb, vyloučení sporných textů bude muset být účinné do doby, než budou nahrazeny texty novými a souladnými se zákonem o dráhách. Lhůtu podle § 34e odst. 3 zákona o dráhách pak bude nutno implicitně stanovit tak, že sporné texty Popisu zařízení služeb nebude možno použít vůbec.

Výše uvedené samozřejmě platí pouze pro případ, že v meritorním rozhodnutí Úřad dospěje k závěru, že sporné texty rozporu se zákonem o dráhách jsou. Pokud by k tomu přeci jenom došlo, ustanovení § 34e zákona o dráhách dovoluje Úřadu rozhodnout i tak, že rozpor se zákonem o dráhách neshledal. Pokud by tak učinil, sporné texty by v souladu s § 61 odst. 3 správního řádu opětovně nabyly platnosti. Vydání předběžného opatření nevede k vytvoření situace, která již neumožňuje obnovení stavu původního.

Cílem předběžného opatření je navození zákonem předvídaných poměrů, které povede ke zlepšení využití kapacity nakládkových míst před vydáním meritorního rozhodnutí. Ke stejnému cíli bude směřovat i rozhodnutí ve věci. Vzhledem k výkladovým nejasnostem Úřad přistoupil k požádání SDEU o rozhodnutí o předběžné otázce. Podle výsledku tohoto rozhodnutí Úřad pouze zvolí konkrétní právní normu a ustanovení, na jejichž základě věc posoudí a ve věci rozhodne. Stav navozený předběžným opatřením se co nejvíce blíží zamýšlenému zákonnému stavu.

Rozkladový orgán souhlasí se Správou železnic, že rozhodnutí podle § 34e zákona o dráhách nemůže působit zpětně. Pokud však nezákonnost prohlášení byla zjištěna, pak ale existovala od samého počátku, pouze o ní nebylo rozhodnuto. Nezákonnost vzniká schválením a vydáním vadného textu prohlášení, a nikoliv rozhodnutím Úřadu. Úřad v tomto pouze deklaruje již spáchanou nezákonnost a zakazuje toto, od počátku nezákonné, ustanovení prohlášení o dráze použít. Napadené rozhodnutí ani v budoucnu vydané rozhodnutí ve věci zpětný účinek mít nebude.

Rozkladový orgán nesouhlasí s námitkou Správy železnic, že je nucena před vydáním meritorního rozhodnutí měnit text prohlášení o dráze, aniž by věděla, čím měla porušit právní předpisy. Důvodné podezření z porušení předpisů je popsáno v odůvodnění napadeného rozhodnutí, ze kterého je patrné, jakým způsobem je povinna Správa železnic právní vztahy po dobu trvání řízení

upravit. Na základě výše uvedeného dospěl rozkladový orgán k závěru, že § 34e zákona o dráhách nevyklučuje použití institutu nařízení předběžného opatření a námitky Správy železnic jsou nedůvodné.

3. Nedostatečné zdůvodnění rozhodnutí o předběžném opatření

Námitky Správy železnic

Správa železnic namítá, že předběžné opatření Úřad vydal na základě § 61 odst. 1 správního řádu, za účelem zatímní úpravy poměrů účastníků, ale tuto pohnutku odůvodnil v rozsahu asi tří vět na straně 5 rozhodnutí, zatímco ve zbytku odůvodnění se zabýval meritem věci. Správa železnic napadá, že Úřad nespecifikoval a nevyčíslil, v čem by újma měla spočívat, proč ji považuje za závažnou a kterým účastníkům může vzniknout. Úřad své rozhodnutí v rozporu s § 68 správního řádu řádně nezdůvodnil a učinil jej nepřezkoumatelným.

Stanovisko rozkladového orgánu

Rozkladový orgán ke zdůvodnění nařízení předběžného opatření uvádí, že jej Úřad odůvodnil v napadeném rozhodnutí v části pod nadpisem Zdůvodnění vydání předběžného opatření namísto rozhodnutí ve věci. Zde uvedl, z jakého důvodu je třeba si zajistit výklad SDEU k předloženým otázkám. Současně uvedl, že lze předpokládat, že rozhodování SDEU bude trvat více než rok a účastníkům řízení však již nyní vzniká závažná újma, která se čekáním na rozhodnutí SDEU o předběžné otázce ještě prohloubí. Proto se rozhodl zatímně upravit poměry účastníků řízení.

Ke zdůvodnění vydání předběžného opatření se pak Úřad ještě vrací v kapitole vyloučení soutěže. Značná část zdůvodnění napadeného rozhodnutí popisuje zjištěné vztahy účastníků, které vedly Úřad k tomu, že je nutno je prozatímně upravit. Námitka Správy železnic, že zdůvodnění bylo ve třech větech, není tedy pravdivá.

Rozkladový orgán souhlasí se Správou železnic, že je povinností Úřadu podle zákona o dráhách rozhodnout ve čtyřicetidenní lhůtě (případně prodloužené o 30 dní s odkazem na § 71 odst. 3 správního řádu), přestože to bylo v tomto případě s ohledem na zjišťování stavu věci fakticky nemožné. Pokud by předběžné opatření nevydal, pouze by řízení přerušil, pak by se rozhodovací doba prodloužila řádově na dva roky. Při přerušování řízení by sice nešlo o stav nezákonný, v praxi by ale činil závažné potíže. Na takovéto potíže sama Správa železnic v rozkladu SŽ proti předběžnému opatření odkazuje, když upozorňuje na škody způsobené nečinností správního orgánu účastníkovi správního řízení a na odpovědnost orgánu veřejné moci. Správa železnic se na jednu stranu domáhá přijetí opatření vůči nečinnosti a přitom považuje za nedostatečné odůvodnění nařízení předběžného opatření tím, že k rozhodnutí ve věci dojde řádově až za období jednoho roku (nikoliv špatným postupem Úřadu, ale čekáním na rozhodnutí SDEU). Úřad při zjevně diskriminačním přístupu považoval za natolik samozřejmé, že nelze dovolit prodloužení doby pro vydání rozhodnutí na více než desetinásobek lhůty předpokládané zákonem o dráhách, že tuto skutečnost nepovažoval za nutné více do detailů rozvádět. Tato skutečnost je zjevně Správě železnic známa. Navíc pro vydání předběžného opatření Úřad nashromáždil dostatek důkazů, že mohl poměry účastníků řízení upravit tak, aby byl zachován ve vztazích účastníků řízení takový stav, který se co nejvíce blíží zamýšlenému zákonnému stavu. Přestože v napadeném rozhodnutí určité odůvodnění bylo, rozkladový orgán jej v rozhodnutí o rozkladu rozšiřuje zejména se zaměřením na vznesené námitky.

Správa železnic v rozkladu SŽ proti usnesení o přerušování uvedla, že „*V postupu správního orgánu pak nelze shledávat ani veřejný zájem, když nepochybným veřejným zájmem je jistota v právních vztazích, kterou však svým postupem nepřinesl, naopak, svým postupem UPDI jednak nejistotu v právních vztazích způsobil a tuto na několik let konzervoval - uvedený postup nelze považovat*

za právně akceptovatelný a správný“. Uvedeným usnesením Správa železnic namítá nesprávný postup Úřadu při podání žádosti SDEU o rozhodnutí o předběžné otázce a odůvodňuje svůj postoj požadavkem na nejistotu v právních vztazích. Dále předpokládá, že uvedeným postupem bude spor meritorně vyřešen až po několika letech. Už však opomíjí, že právě vydání napadeného rozhodnutí právní nejistotu, která vznikla zahájením řízení, fakticky eliminuje. Z uvedeného tvrzení je jisté, že sama Správa železnic upravení vztahu mezi účastníky vyžaduje. Stanovisko rozkladového orgánu ke sporu spočívající v tom, zda měl Úřad meritorně rozhodnout, nebo žádat SDEU, je uvedeno pod bodem 7 tohoto rozhodnutí.

Posouzení splnění cílů směrnice

Článek 13 směrnice 2012/34/EU ukládá provozovateli zařízení služeb povinnost poskytnout dopravcům nediskriminačním způsobem přístup k zařízení služeb. Pokud se dopravce (žadatel) domnívá, že se s ním nejedná poctivě, že je diskriminován nebo jinak poškozen, má podle článku 56 odst. 1 směrnice 2012/34/EU právo podat stížnost regulačnímu subjektu, a zejména může podat žádost o přezkum rozhodnutí přijatých provozovatelem zařízení služeb, která se týkají přístupu ke službám. Regulační subjekt podle článku 56 odst. 9 směrnice 2012/34/EU posoudí všechny stížnosti a případně si do jednoho měsíce ode dne přijetí stížnosti vyžádá relevantní informace a zahájí konzultace se všemi zúčastněnými stranami. Rozhoduje o všech stížnostech, přijímá opatření k nápravě situace a informuje zúčastněné strany o svém odůvodněném rozhodnutí ve stanovené rozumné lhůtě nejpozději do šesti týdnů ode dne obdržení veškerých relevantních informací. Stejně tak předpokládá § 23d odst. 3 zákona o dráhách a § 34e zákona o dráhách, který ovšem lhůtu k vydání rozhodnutí nepřiměřeně zkracuje. Směrnice tedy předpokládá, že k rozhodnutí dojde ve lhůtě maximálně v součtu předchozích limitů a čase potřebném k posouzení všech relevantních informací a vedení konzultace se všemi zúčastněnými stranami.

Konkrétní lhůtu směrnice nestanovuje, také ale nepředpokládá, že by se rozhodovací lhůta prodlužovala o soudní rozhodování o předběžné otázce. Též odstavec 10 stejného článku nepředpokládá, že by za běžných okolností měl být účinek rozhodnutí regulačního subjektu odložen po dobu soudního rozhodování. Přestože se netýká rozhodování o předběžné otázce, ale soudního přezkumu, lze jej použít pro vysvětlení cílů směrnice. Z výše uvedeného vyplývá, že účelem směrnice 2012/34/EU je zabránění stavu způsobujícího diskriminaci žadatele ve lhůtě, která je výrazně kratší, než lze předpokládat u rozhodování o předběžné otázce ze strany SDEU. Jak Úřad prokázal v napadeném rozhodnutí, k diskriminaci žadatele dochází, a proto je vztahy mezi účastníky třeba zatím upravit. Proto rozkladový orgán dospěl k závěru, že Úřad napadeným rozhodnutím nařídil předběžné opatření v souladu s § 61 odst. 1 a rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku.

4. Nezdůvodnění vzniku a prohlubování újmy a vlivu rozhodnutí na ostatní dopravce

Námítka Správy železnic

V napadeném rozhodnutí není uvedeno, čím byla CityRail znevýhodněna a čím jí byla způsobena závažná újma. Pak ani nelze doložit její prohloubení ani celospolečenskou potřebu zabránění jejího prohlubování. Navíc újmu dopravcům zde bude působit pouze samo rozhodnutí o předběžném opatření.

Úřad se dále nezabýval újmou dalších dopravců, kteří jsou ve stejné pozici jako CityRail, a přitom žádné námítka nevznášejí. Úřad pominul, že na tratích Správy železnic působí více než sto dopravců, a tito neměli proti úpravě námitek. Někteří z nich vystupují na straně Správy železnic. Více subjektů má za to, že prohlášení o dráze je zákonně souladné a postup požadovaný žadatelem

a Úřadem jim škodu způsobí. Implementací napadeného rozhodnutí dojde k nárůstu počtu poškozených, takže Úřad svým jednáním v rozporu s § 2 odst. 3 správního řádu nešetří práva nabytá v dobré víře a oprávněné zájmy dotčených osob. Správa železnic považuje rozhodnutí Úřadu za zvýhodňující jednoho dopravce na úkor dopravců ostatních. Dle Správy železnic je napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné a nezákonné.

Námítky ČD Cargo

ČD Cargo též namítá, že Úřad neprokázal, že by trvajícím stavem komunikativně způsobil nebo mohl v budoucnu způsobit újmu. V napadeném rozhodnutí pouze Úřad tvrdí, že újma dopravcům vzniká.

Stanovisko rozkladového orgánu

Úřad během řízení získal důkazy o zamítnutých žádostech o kapacitu, důkazy o vyloučení možnosti koordinace z důvodů, že kapacita byla rezervována (přidělena) a v rámci koordinace jí nelze s ohledem na článek čl. 10 odst. 1 nařízení Komise 2017/2177 odebrat. Pokud bylo přiděleno 100 % kapacity na období jízdního řádu, pak již skutečně nebylo možné provádět koordinaci bez souhlasu držitele rezervace, který by se jí býval musel vzdát.

Úřad dále zjistil, že Správa železnic nestanovila časový limit provedení nakládky a vykládky. Kapacitu zařízení služeb pak nebylo možno vztáhnout k používání zařízení služeb za určitou dobu, ale přidělovala se bez omezení v rámci pravidelné obsluhy. Pak nemohlo dojít k naplnění provozního objemu (vyčerpání kapacity) zařízení služeb, takže Úřad získal pochybnosti, že docházelo k jednání v rozporu s čl. 13 nařízením (EU) 2017/2177 a § 23d odst. 3 písm. b) zákona o dráhách.

Úřad dále zjistil, že Správa železnic nesledovala údaje o skutečném využití dlouhodobě rezervované kapacity. Z porovnání přidělené kapacity dráhy a rezervované kapacity kolejí pro nakládku vyplynulo, že rezervovaná kapacita kolejí pro nakládku a vykládku s ohledem na limity délky nákladního vlaku silně převyšovala přidělenou kapacitu dráhy. V některých případech byla kapacita nakládkových kolejí rezervována, aniž by vůbec byla kapacita dráhy přidělena.

Správa železnic sice formálně stanovila, údajně v souladu čl. 7 odst. 2 nařízení (EU) 2017/2177, jako kritérium rezervace kapacity nakládkového místa předchází přidělení kapacity dráhy. Bez stanovení doby pro nakládku a kontroly rozsahu takto přidělené kapacity s ohledem na limity délky nákladního vlaku takto nedostatečná pravidla v rozporu s čl. 11 nařízení (EU) 2017/2177 nezohledňovala cíl zajištění účinného využívání dostupné kapacity, navíc nebyla ze strany Správy železnic dodržována. Proto Úřad důvodně pochyboval o souladu článku 6.2.1. Popisu zařízení služeb s § 23d odst. 1 zákona o dráhách.

Nedostatečnými pravidly pro přidělování (rezervaci) kapacity, vedoucími k jejímu neefektivnímu využití, bezúplatnou povahou rezervace, resp. absencí sankce za nevyužití rezervované kapacity Správa železnic nezavedla ekonomický nástroj využívání rezervace, čímž fakticky umožnila vyloučit z procesu využití zařízení služeb jiné soutěžitele, než toho, kterému byla kapacita dlouhodobě rezervována. Tím došlo k vyloučení hospodářské soutěže. Rezervace je sice přístupná pro všechny dopravce, téměř veškerá rezervace kapacity nakládkových míst však byla poskytnuta tomu, kdo zažádal o určitý podíl související kapacity dráhy, bez ohledu na skutečné možnosti využití nakládkových míst. Veškeré tyto skutečnosti byly v napadeném rozhodnutí řádně odůvodněny a ve spise zdokumentovány.

V řízení Úřad prokázal a v napadeném rozhodnutí uvedl, že např. v železničních stanicích Leština, Český Krumlov, Horní Planá nebo Nová Cerekev byla CityRail zamítnuta žádost o přidělení

(rezervaci) kapacity pro tuto stanici z nezákonných důvodů, neboť kapacita byla přidělena jinému dopravci bez přidělené kapacity dráhy, tedy v rozporu s podmínkami Popisu zařízení služeb. Celkově CityRail žádala o rezervaci kapacity 85 nakládkových míst, přičemž jí byla přidělena pouze ve 3 nakládkových místech. Jak Úřad doložil v napadeném rozhodnutí, vzhledem k přidělené kapacitě dráhy může jiný dopravce využít jemu rezervovanou kapacitu maximálně z 15 až 55 procent. Neumožnění přístupu k nakládkovým místům, přestože jejich kapacita je využívána pouze z menší části, vzniká CityRail újma. Neupravením poměrů účastníků řízení by byla CityRail poškozována po celou dobu do vydání rozhodnutí ve věci.

Správa železnic přitom uvedla, že údaje, jako počet případů a počet dní využití dlouhodobě rezervované kapacity za místa nakládky, kde nebyla CityRail přidělena kapacita, ve svých informačních systémech a ani jiným způsobem nesleduje. Jak doložil Úřad v napadeném rozhodnutí, CityRail byla poškozována zamítnutím žádostí, jelikož jinému dopravci byla kapacita přidělena v naprostém rozporu s Popisem zařízení služeb. Kritéria přednosti uvedená v Popisu zařízení služeb musí podle článku 11 nařízení Komise (EU) 2017/2177 zohledňovat účel zařízení služeb a cíl zajištění účinného využívání dostupné kapacity. To kritéria uvedená v Popisu zařízení služeb nezohledňují a navíc je ani Správa železnic v neprospěch CityRail nedodrжуje.

Jak Úřad uvádí v napadeném rozhodnutí, vyloučením ostatních soutěžitelů z procesu využití zařízení služeb jim vzniká závažná újma. Potvrzení vzniku újmy též vychází z doložených důkazů, zamítnutých žádostí o přístup k nakládkovým místům podaných CityRail. Doložená újma je důvodem k tomu, že Úřad považoval vzhledem k předpokládané rozhodovací době SDEU řádově více než jednoho roku za nutné mezitímně upravit poměry účastníků řízení v rámci zjištěných důvodných pochybností o souladu sporných textů Popisu zařízení služeb se zákonem o dráhách.

K námitce Správy železnic, že ostatní dopravci považují prohlášení o dráze za zákonně souladné, rozkladový orgán uvádí, že podle článku 34e zákon o dráhách Úřad posuzuje soulad prohlášení o dráze se zákonem o dráhách. Úkolem Úřadu není posuzovat, zda uvedené ustanovení vyhovuje jednomu, více nebo všem dopravcům. Ti jsou účastníky řízení a je čistě na nich, zda svá procesní práva využijí, či nikoliv. Z absence vyjádření dalších dopravců nelze nikterak dovozovat, zda současný stav považují za zákonný. Na případné nezákonnosti prohlášení o dráze by navíc nic nezměnilo, i kdyby skutečně docházelo k protiprávní diskriminaci pouze jediného dopravce, neboť by se z pohledu práva stále jednalo o diskriminační ustanovení. Úřadu ani Správě železnic nemůže být znám postoj dopravců, kteří se ve věci nijak nevyjádřili. Rozkladový orgán nesdílí názor Správy železnic, že by napadené rozhodnutí působilo újmu ostatním dopravcům. Pokud Správa železnic přijme racionální opatření ke zlepšení hospodaření s kapacitou v souladu s napadeným rozhodnutím, tak k újmě ostatních dopravců, kteří kapacitu nemají přidělenou na celé období jízdního řádu, nedojde.

Rozkladový orgán též prověřoval, zda vydáním napadeného rozhodnutí nedošlo k porušení § 58 správního řádu. Podle něho správní orgán užije zajišťovací prostředky, mezi něž patří i nařízení předběžného opatření, pouze v případech, kdy to vyžaduje, a v rozsahu, v jakém to vyžaduje zajištění průběhu a účelu řízení. Jak bylo uvedeno výše, účelem řízení je posoudit zákonnost Popisu zařízení služeb a odstranit diskriminaci, ke které v souvislosti s jeho spornými texty dochází. V průběhu řízení byly pořízeny důkazy o vysoce pravděpodobné diskriminaci CityRail nepřidělením kapacity. Pro řádné právní posouzení situace shledal Úřad důvody k položení předběžných otázek SDEU, neboť zde byl nezbytný výklad práva Evropské unie. Čekáním na rozsudek Soudního dvora však dojde k výraznému prodloužení doby, než bude možné vydat rozhodnutí ve věci. Po tuto dobu je třeba zajistit průběh řízení, tedy přijmout opatření k zabránění diskriminace lepším využitím kapacity nakládkových míst. Napadené rozhodnutí upravuje poměry

účastníků řízení v rozsahu, o jakém by Úřad rozhodnul ve věci, pokud by zařazení nakládkových míst do zařízení služeb podle národních předpisů provedené Správou železnic bylo souladné i se směrnicí 2012/34/EU. Pokud by došlo k zařazení nakládkových míst do infrastruktury, přiděl jejich kapacity bude regulován minimálně na stejné úrovni, navíc však bude chráněn institutem povinnosti provozovatele dráhy při jejím přetížení podle § 34a odst. 5 a § 23 odst. 5 – 7 zákona o dráhách. Na základě výše uvedeného dospěl rozkladový orgán k závěru, že nařízením předběžného opatření v rozsahu uvedeném v napadeném rozhodnutí nebyl porušen § 58 správního řádu.

5. Nezdůvodnění změny oproti původnímu zamítnutí žádosti o předběžné opatření

Námítky Správy železnic

Správa železnic i ČD Cargo napadají, že rozhodnutím ze dne 4. 5. 2020, č. j. UPDI-1754/20/ND Úřad zamítl návrh na předběžné opatření s tím, že nutnosti ochrany veřejného zájmu a zabránění podstatného ovlivnění hospodářských poměrů nebylo prokázáno. Během platnosti popisu zařízení služeb od listopadu 2019, tedy téměř šest měsíců, nedošlo k takovému ovlivnění hospodářských poměrů, aby muselo být rozhodnuto o předběžném opatření. Úřad změnu názoru oproti předchozímu rozhodnutí řádně nezdůvodnil. Úřad nezvažoval dopady na ostatní účastníky, dopravce, kteří se mohou potýkat se stejnými problémy jako CityRail. Následkem napadeného rozhodnutí po 90 dnech nebudou vztahy mezi Správou železnic a dopravci nikterak upraveny, což způsobí chaos a újmu dopravcům.

Námítky ČD Cargo

Obdobně namítá ČD Cargo, že při zamítnutí i následném nařízení předběžného opatření existoval naprosto totožný stav, takže postup Úřadu je nesprávný a na věci nic nemění ani položení předběžných otázek SDEU.

Stanovisko rozkladového orgánu

Pro porovnání důvodů k vydání předběžného opatření je nutno vzít v úvahu skutečnosti a informace, které měl v době zamítnutí žádosti o předběžné opatření Úřad k dispozici.

CityRail se ve své žádosti domnívala, že dosavadní systém rezervace a přidělení kapacity nakládkových míst je v rozporu s prováděcím nařízením Komise (EU) 2017/2177 tím, že Správa železnic zavedla institut rezervace zařízení služeb a jeho využitím podmínila přístup k zařízení služeb. Aniž by Správa železnic kapacitu zařízení služeb přidělila, znemožnila užití zařízení služeb ostatním žadatelům.

Jelikož tato pravidla vedla k prakticky nevratné majetkové újmě na straně žadatelů, nebylo dle CityRail možné vyčkávat pravomocného rozhodnutí Úřadu ve věci samé, které by mohlo být vykonatelné až po skončení platnosti Prohlášení 2020. CityRail zdůvodňovala svůj návrh ochranou na vydání předběžného opatření veřejným zájmem, tj. podstatným ovlivněním hospodářských poměrů daného hospodářského odvětví. Obsahem předběžného opatření měl být zákaz použití pravidel rezervace kapacity zařízení služeb nakládkového místa navázaných na přidělenou kapacitu dráhy.

Správa železnic k žádosti CityRail uvedla, že pokud by jí Úřad vyhověl, bude k rezervacím přistupovat jako k přidělu kapacity a dojde k rapidnímu zhoršení dostupnosti zařízení služeb pro všechny žadatele.

Úřad žádost CityRail o předběžné opatření zamítl, jelikož tvrzení o nutnosti ochrany veřejného zájmu a zabránění podstatného ovlivnění hospodářských poměrů nebylo v té době prokázáno. Napadená ustanovení Popisu zařízení služeb byla v platnosti od listopadu 2019, tedy téměř šest měsíců nedošlo k takovému ovlivnění hospodářských poměrů, aby muselo být rozhodnuto o předběžném opatření v desetidenní lhůtě. Úřad však vzal v úvahu, že zejména s ohledem na postoj Správy železnic může dojít nařízením předběžného opatření v rozsahu požadovaném CityRail k nepředvídatelným důsledkům i pro další účastníky řízení, což by nevedlo ke stavu, který se co nejvíce blíží zamýšlenému zákonnému stavu. Z toho Úřad dovodil, že samotným rozhodnutím o předběžném opatření v rozsahu žádosti CityRail by k zabránění podstatného ovlivnění hospodářských poměrů nedošlo. Proto Úřad žádost zamítl a upozornil na možnost rozhodnout v budoucnu o předběžném opatření z moci úřední.

Úřad při vedení správního řízení pojal podezření o rozporu procesu rezervace kapacity se zákonem o dráhách. Její samotné zrušení, které CityRail v žádosti o předběžné opatření požadovala, by však nemuselo vést k tomu, aby Správa železnic zlepšila podmínky přístupu pro ostatní dopravce.

Během řízení Úřad získal důkazy, že žádosti o kapacitu CityRail jsou zamítány. K jejich zamítnutí došlo během vedení řízení a Úřadu byly tyto dokumenty doručeny až po zamítnutí žádosti CityRail o předběžné opatření. Úřad dospěl k závěru, jak je navíc doloženo pod bodem 4 tohoto rozhodnutí, že dopravcům neumožněním přístupu k zařízení služeb vzniká újma.

Při zamítnutí žádosti o předběžné opatření Úřad posuzoval nevratnou majetkovou újmu na straně žadatelů a podstatné ovlivnění hospodářských poměrů pouze po dobu vedení správního řízení, která se v té době dala předpokládat v desítkách dnů. Při podávání žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce a vydávání napadeného rozhodnutí lze předpokládat dobu trvání nezákonného stavu pro vydání meritorního rozhodnutí řádově více než rok. Předpokládaná újma jako rozhodovací kritérium pro předběžné opatření se tedy několikanásobně navýšila dobou, po kterou by trval stav, o jehož zákonnosti měl Úřad důvodné pochybnosti. Navíc předběžným opatřením Úřad nerozhodl pouze o zákazu použití rezervace kapacity, které CityRail požadovala, ale které by samo o sobě nemuselo vést k řešení problému. Úřad vydal zákaz použití sporných textů, které mohou vést k diskriminaci při přístupu k zařízení služeb. Rozhodnutí je i věcně odlišné oproti žádosti CityRail.

Vzhledem k předpokladu více než roční účinnosti předběžného opatření a s ohledem na diskriminační přístup k nakládkovým místům a jejich neefektivnímu využití dospěl rozkladový orgán k závěru, že nelze dále ponechat vztahy účastníků mezitímně neupraveny. Veškeré skutečnosti, které vedly Úřad k vydání napadeného rozhodnutí, tedy jak informaci o změně doby, po kterou by závadný stav trval, tak popis zjištěného stavu, byly v odůvodnění napadeného rozhodnutí uvedeny. Z tohoto důvodu se rozkladový orgán rozhodnul rozklad zamítnout. Rozkladový orgán nesouhlasí s námitkou Správy železnic, že újmu dopravců je třeba vyčíslit. Takovýto požadavek není nikde uveden, rozkladový orgán považuje zjištění vedoucí k újmě za dostatečná. Námitka Správy železnic, že vztahy zůstanou po 90 dnech neupraveny, se nezakládá na pravdě. Správa železnic má povinnost sporné texty nahradit texty novými.

Námitka ČD Cargo, že při zamítnutí žádosti o předběžné opatření a následně při jeho vydání existoval naprosto totožný stav, není důvodná, jelikož Úřad jednak získal nové informace o poměrech účastníků a změnila se předpokládaná doba jeho účinnosti a i jeho samotný obsah.

6. Neoprávněný požadavek na zpoplatnění a optimalizační opatření

Námítky Správy železnic

Správa železnic zpochybňuje tvrzení Úřadu a CityRail o vyloučení soutěžitelů z využití zařízení služeb. CityRail staví svou argumentaci na článku 13 odst. 6 nařízení Komise (EU) 2017/2177, který nehovoří ani o povinnosti a ani o úplatnosti rezervací.

Dává tedy provozovateli zařízení služeb právo, nikoli povinnost vyžadovat zálohu na očekávatelné úplaty. Toto právo se nevztahuje na provozovatele infrastruktury. Úřad založil svojí argumentaci na čl. 10 odst. 3 nařízení Komise (EU) 2017/2177, který však upravuje postup provozovatele zařízení služeb při koordinaci žádostí a neupravuje zpoplatnění.

Úřad na základě nenormativního bodu 17 preambule nařízení Komise (EU) 2017/2177 nesprávně dovodil právo regulačního subjektu požadovat po provozovateli zařízení služeb provedení optimalizačních opatření při nedostatku kapacity, mimo jiné např. zpoplatnění nevyužití kapacity. Úřad nemá právo v rámci prohlášení o dráze cokoliv požadovat po provozovateli zařízení služeb, ale pouze po provozovateli dráhy, který však zase nevydává prohlášení o dráze. Proto sporný text nemůže být nezákonný.

Námítky ČD Cargo

Dále ČD Cargo namítá, že Úřad navádí ke zpoplatnění kapacity zařízení služeb, což je v rozporu s veřejným zájmem na levných službách poskytovaných na železnici.

Stanovisko rozkladového orgánu

K námítkě Správy železnic ve věci nařízení zpoplatnění rozkladový orgán uvádí, že v napadeném rozhodnutí zpoplatnění zařízení služeb Správě železnic nenařizoval ani nenavrhoval. Úřad pouze konstatoval, že nezpoplatnění je jednou z příčin, která vede k diskriminačnímu neumožnění přístupu k zařízení služeb společnosti CityRail.

K pravomocem Úřadu ohledně provozovatele zařízení služeb se rozkladový orgán odkazuje na bod 1 tohoto rozhodnutí. Povinnost přijímat opatření, aby bylo možno vyhovět kolidujícím žádostem o přístup k zařízení služeb, vychází jak z bodu 17 preambule, tak z článku 10 odst. 3 nařízení Komise (EU) 2017/2177, který je pro Správu železnic právně závazný.

7. Nevydání rozhodnutí ve věci

Námítky ČD Cargo

Dle ČD Cargo napadené rozhodnutí bylo vydáno bez znalosti odpovědi na otázku o zařazení nákladkových míst. Svým obsahem kopíruje návrh společnosti CityRail na vydání rozhodnutí ve věci samé, což je nepřípustné. Úřad nesmí předjímat rozhodnutí ve věci a smí nařídít pouhou zatímní úpravu. Z napadeného rozhodnutí vyplývá, že se nařizuje z důvodů očekávané roční lhůty pro rozhodnutí SDEU. Proto Úřad vydal rozhodnutí, které je v takovém rozsahu, že při zařazení nákladkových míst do zařízení služeb by pak již Úřad neměl prakticky o čem rozhodovat. Vydání předběžného opatření s odkazem na dobu rozhodování SDEU bylo bezdůvodné.

ČD Cargo namítá nezákonnost napadeného rozhodnutí proto, že neobsahuje relevantní důvody k nařízení předběžného opatření, nepřiměřeným způsobem zasahuje do práv účastníků řízení, narušuje rovnost účastníků zvýhodněním CityRail tím, že kopíruje jeho návrh, porušuje zákaz předjímaní rozhodnutí ve věci samé.

Stanovisko rozkladového orgánu

Rozkladový orgán nesouhlasí s námitkami ČD Cargo, že Úřad v napadeném rozhodnutí předjímal rozhodnutí ve věci. Úřad v napadeném rozhodnutí vycházel z předpokladu, že nakládková místa jsou zařízením služeb, jelikož je takto zařadila Správa železnic na základě národní právní úpravy.

Úřad má však důvodné pochybnosti, že takovéto zařazení je souladné se směrnicí 2012/34/EU. Podle její přílohy č. I jsou součástí infrastruktury *nástupiště pro cestující a rampy pro nakládku zboží (též na osobních nádražích a nákladních terminálech) a přístupové komunikace pro cestující a zboží*. Pokud by Úřad namísto nařízení předběžného opatření rozhodnul ve věci, a následně by se ukázalo, že nakládkové koleje mají být zařazeny do kategorie dráhy, pak by rozhodnutím Úřad potvrdil stav nesouladný se směrnicí. Na druhou stranu pojem rampa má v české terminologii význam především plochy pro nakládku vyvýšené do úrovně podlahy vozů, čemuž nakládková místa většinou neodpovídají. Zařazením nakládkových míst do kategorie infrastruktury by bylo nutno přistoupit k přímému účinku a Správa železnic by byla povinna odchylně transponovaná ustanovení směrnice 2012/34/EU respektovat. Jak vyplývá z rozkladu Správy železnic do napadeného usnesení, ta s takovýmto názorem zásadně nesouhlasí. Pro rozhodování o výše zmíněných problémech je třeba zajistit jednotný výklad, který bude právně závazný ve všech členských státech. Proto Úřad považoval za nutné pouze nařídit předběžné opatření a pro vydání rozhodnutí ve věci požádat SDEU o rozhodnutí o předběžné otázce. Současně je třeba vzít v úvahu, že rozhodnutí ve věci v případě zařazení nakládkových míst do kategorie dráha by bylo naprosto odlišné. Vedlo by k nezákonnosti celého Popisu zařízení služeb (uvedená nakládková místa by vůbec nebyla zařízeními služeb) a pravidla přístupu by byla zapracována přímo do prohlášení o dráze.

Jak bylo uvedeno pod bodem 2 tohoto rozhodnutí, účelem předběžného opatření je zachovat ve vztazích účastníků řízení takový stav, který se co nejvíce blíží zamýšlenému zákonnému stavu, tedy nejefektivnější využití kapacity při zajištění souladu s právními předpisy. Úřad předběžně upravil poměry účastníků tak, aby došlo k efektivnějšímu hospodaření s kapacitou zařízení služeb a předešlo se možné diskriminaci dopravců. Při obou možných odpovědích na otázku zařazení nakládkových míst musí rozhodnutí ve věci vést k nediskriminačnímu přístupu pro všechny účastníky na trhu. Úřad zde odkazuje na čl. 56 odst. 2 směrnice 2012/34/EU, dle kterého regulační subjekt „kontroluje zejména to, zda zpráva o síti neobsahuje diskriminační ustanovení či nedává provozovateli infrastruktury prostor pro volné uvážení, který by mohl být využit k diskriminaci žadatelů“.

Rozkladový orgán nesouhlasí s námitkami ČD Cargo, že by CityRail protežoval nad rámec ostatních účastníků řízení a rozhodl dle jeho požadavků. Úřad pouze prokázal, že stávající pravidla uvedená v Popisu zařízení služeb fakticky znemožňují přístup ostatním dopravcům a navíc ani nejsou dodržována. Proto rozhodl o úpravě poměrů tak, aby po dobu přerušování řízení nedocházelo k diskriminaci. Úřad se např. neztotožnil s návrhem CityRail s nařízením zpoplatnění.

Rozkladový orgán nesouhlasí s námitkami ČD Cargo, že by napadené rozhodnutí nepřiměřeným způsobem zasahovalo do práv účastníků řízení. Napadené rozhodnutí pouze konstatuje, že Úřad vznáší důvodné pochybnosti o zákonnosti některých textů v popisu zařízení služeb a že je třeba provést úpravy k lepšímu využití nakládkových míst, předejití diskriminace a zabránění újmy. Navíc ostatní dopravci se k řízení nevyjádřili.

8. Rezervace kapacity zařízení služeb a kapacita zařízení služeb

Námítky ČD Cargo

ČD Cargo se domnívá, že rezervace kapacity zařízení služeb je možná a zákonná, neboť nařízení Komise (EU) 2017/2177 rezervaci neupravuje. Rezervace kapacity umožňuje efektivně a poměrně flexibilně zajišťovat přístup k zařízení služeb. Nařízení nezakazuje rezervaci kapacity používat, takže ji lze používat. Rezervace kapacity nedává provozovateli zařízení služeb prostor volného uvážení. Zákon o dráhách a nařízení Komise (EU) 2017/2177 stanovují jasné zásady a pravidla, která musí být dodržována. Kapacita je rezervovaná jen po určitou dobu a již v rámci rezervace existuje proces koordinace. Pokud se následně objeví další žádosti, pak je Správa železnic opět povinná provést koordinaci.

ČD Cargo upozorňuje, že neprovozuje veřejnou drážní nákladní dopravu, ale neveřejnou a nevztahuje se na ní nařízení vlády č. 1/2000 Sb., o přepravním řádu pro veřejnou drážní nákladní dopravu. ČD Cargo nesouhlasí ani s úvahou Úřadu ohledně lhůt pro poskytnutí nakládkových míst pouze pro potřeby samotného poskytnutí a k zajištění přístupu, ale nikoliv již na dobu, kdy vozidla čekají na odvezení. Dopravcům musí být poskytnut nezbytný a reálný čas do odvozu vozidel. ČD Cargo upozorňuje též na to, že Úřad nevzal v úvahu kapacitu manipulačních ploch a přístupových cest, takže délka koleje nemusí být úměrná možnostem manipulační plochy.

Stanovisko rozkladového orgánu

Rozkladový orgán zde potvrzuje názor uvedený v napadeném rozhodnutí, že nařízení Komise (EU) 2017/2177 stanovuje pravidla přístupu ke službám a rezervaci kapacity nedovoluje. I kdybychom připustili, že by rezervace kapacity nebyla zakázána, pak nelze odmítnout přístup dopravců z důvodu rezervace, ale pouze z důvodu jejího přidělení jinému dopravci. Pokud byla zarezervována veškerá kapacita, do doby jejího uvolnění, která byla pro ostatní dopravce nepřijatelně krátká, koordinace probíhat nemohla, protože rezervovanou kapacitu nebylo možno odebrat.

Ve věci platnosti přepravního řádu Úřad uvádí, že se v napadeném rozhodnutí odkazoval na limity pro nakládku uvedené ve Smluvních přepravních podmínkách vydaných ČD Cargo. Není podstatné, pro které přepravy tyto podmínky platí, ale to, že dobu pro nakládku a vykládku lze omezit a ČD Cargo to tak pro své zákazníky i dělá. Rozkladový orgán souhlasí, že výpočet předložený v napadeném rozhodnutí nelze brát s úplnou přesností, včetně dalších kapacitních omezení při vlastní nakládce. Zjištěné hodnoty však byly natolik nízké, že údaje svědčí o neefektivním využití kapacity. Výpočet navíc bral v úvahu poměr přidělené kapacity nakládkových míst k přidělené kapacitě dráhy. O skutečném využití neměl Úřad údaje, protože je Správa železnic neviduje.

Úřad nesouhlasí s názorem ČD Cargo, že pro užití nakládkových míst musí být ponechána rezerva pro čekání na odvezení. Nakládkové místo není odstavná kolej. Pokud není možné vozidla odvézt ihned po nakládce a vzniká nedostatek kapacity nakládkových míst, lze při spolupráci dopravců a nedostatku kapacity v mnoha případech zajistit přestavení vozidel na jinou kolej před termínem potřebným pro odvoz jiným z dopravců.

Závěry rozkladů účastníků

Na základě shora uvedeného Správa železnic i ČD Cargo navrhuji zrušení napadeného rozhodnutí.

Shrnutí rozkladového orgánu

S ohledem na skutečnost, že Správa železnic jako přidělce i provozovatel zařízení služeb je zpracovatelem sporných textů a ty jsou součástí prohlášení o dráze, je Úřad s ohledem na § 33 a 34e zákona o dráhách oprávněn soulad textů posuzovat. Stanovení přiměřené lhůty k odstranění závadného textu je v kompetenci Úřadu, takže § 34e odst. 2 zákona o dráhách nařízení předběžného opatření nevyklučuje. Předběžné opatření bylo nařízeno zejména proto, že CityRail byly zamítnuty žádosti o kapacitu nakládkových míst, aniž by tato byla dostatečně využívána. V některých případech jí byly žádosti zamítnuty v rozporu s Popisem zařízení služeb. CityRail bylo upřeno právo na přístup k zařízení služeb, čímž jí byla působena újma, která by se prohlubovala až do vydání rozhodnutí ve věci. Pro zamezení vzniku další újmy a předejití možné diskriminace byly použity zajišťovací prostředky pouze v rozsahu předpisů upravujících přístup k zařízení služeb. Předběžné opatření bylo nařízeno též proto, že s ohledem na výrazně delší rozhodovací lhůtu, než kterou předpokládá zákon o dráhách či směrnice, není možné ponechat vztahy účastníků neupravené. Výrazné prodloužení doby do vydání rozhodnutí ve věci bez současného nařízení předběžného opatření by bylo v rozporu s cíli směrnice 2012/34/EU.

V porovnání poměrů při zamítnutí původní žádosti CityRail o vydání předběžného opatření bylo napadeným rozhodnutím nařízeno předběžné opatření v jiném rozsahu, s předpokladem podstatně delší doby do vydání rozhodnutí ve věci a zejména na základě získání nových informací. Úřad nemohl namísto nařízení předběžného opatření rozhodnout ve věci, jelikož neměl k dispozici jednotný výklad o zařazení nakládkových míst do zařízení služeb a vydané rozhodnutí by mohlo být v rozporu se směrnicí 2012/34/EU.

Rozkladový orgán se neztotožňuje s návrhy Správy železnic ani ČD Cargo a jednotlivé námitky vypořádal výše. Rozkladový orgán dospěl k závěru, že napadené rozhodnutí bylo vydáno v souladu se správním řádem, zákonem o dráhách i předpisy EU.

V. Závěr

- 1) Rozkladová komise předsedy Úřadu předložila dne 25. 11. 2020 podle § 152 odst. 3 správního řádu předsedovi návrh na rozhodnutí, a to rozklad zamítnout a napadené rozhodnutí potvrdit.
- 2) Po zvážení všech aspektů dané věci a po zjištění, že ohledně posouzení Popisu zařízení služeb jako součásti Prohlášení 2020 a Prohlášení 2021 postupoval Úřad v souladu se zákony, předpisy EU a správním řádem, dospěl předseda Úřadu k závěru, že nenastaly podmínky pro zrušení či změnu napadeného rozhodnutí z důvodů uváděných v rozkladu.
- 3) Vzhledem k výše uvedenému předseda Úřadu rozhodl tak, jak je ve výroku tohoto rozhodnutí uvedeno.

Poučení

Proti tomuto rozhodnutí nelze dále podat rozklad.

Ing. Pavel Kodým
předseda Úřadu pro přístup k dopravní infrastruktuře

Rozhodnutí se doručuje také veřejnou vyhláškou, která bude vyvěšena po dobu 15 dnů na úřední desce Úřadu v listinné podobě a současně i způsobem umožňujícím dálkový přístup, přičemž takto se doručuje účastníkům řízení uvedeným v § 27 odst. 2 správního řádu.

Vyvěšeno dne: 27. 11. 2020

Sejmuto dne:

Na úřední desce Úřadu vyvěšeno od 27. 11. 2020 do 12. 12. 2020

Rozdělovník

Účastníci řízení:

- CityRail, a.s. IČO: 24199010, Magistrů 202/16, Michle, 140 00 Praha 4
- Správa železnic, státní organizace, IČO: 70994234, Dlážděná 1003/7, 110 00 Praha 1
- ČD Cargo, a.s., IČO: 28196678, Jankovcova 1569/2c, 170 00 Praha 7

Ostatním účastníkům řízení je doručováno veřejnou vyhláškou

Dotčený orgán:

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