



Úřad pro přístup k dopravní infrastruktuře
Myslíkova 171/31
110 00 Praha 1
www.updi.cz

sp. zn.: UPDI-RPD0004/18

č. j.: UPDI- 0375/19-OPDI-SPR/ZA

Praha 11. 2. 2019

ROZHODNUTÍ

Předseda Úřadu pro přístup k dopravní infrastruktuře jako odvolací orgán příslušný podle § 3 a § 4 odst. 1 zákona č. 320/2016 Sb., o Úřadu pro přístup k dopravní infrastruktuře, ve spojení s § 152 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, rozhodovat o rozkladu proti rozhodnutí Úřadu pro přístup k dopravní infrastruktuře vydanému v prvním stupni

v řízení o rozkladu, který podal žadatel společnost České dráhy a. s., IČO: 70994226, se sídlem nábřeží Ludvíka Svobody 1222/12, 110 15 Praha 1, jehož dalším účastníkem podle § 27 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, je přidělcce kapacity dráhy společnost Správa železniční dopravní cesty, státní organizace, IČO: 70994234, se sídlem Dlážděná 1003/7, 110 00 Praha 1,

prezkoval rozhodnutí Úřadu pro přístup k dopravní infrastruktuře ze dne 19. 12. 2018, č. j. UPDI-3416/18-OPDI-SPR/ŠA, sp. zn. UPDI-RPD0004/18, a rozhodl

takto:

Podle § 152 odst. 6 písm. b) ve spojení s § 90 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, se rozklad zamítá a rozhodnutí Úřadu pro přístup k dopravní infrastruktuře ze dne 19. 12. 2018, č. j. UPDI-3416/18-OPDI-SPR/ŠA, sp. zn. UPDI-RPD0004/18, se potvrzuje.

Odůvodnění:

I. Správní řízení v prvním stupni

Správa železniční dopravní cesty, státní organizace (dále jen „SŽDC“) Změnou č. 2 prohlášení o dráze celostátní a regionální – 2019 č. j. 42479/2018-SŽDC-GŘ-O12 (dále jen „Změna č. 2 prohlášení 2019“) zavedla sankční systém podle § 33 odst. 3 písm. k) zákona č. 266/1994 Sb., o dráhách (dále jen „zákon o dráhách“). Ve vzorcích pro výpočet sankcí stanovila koeficienty s nulovými hodnotami, takže veškeré vzájemné sankce jsou nulové. Tento režim označila jako zkušební provoz s tím, že v budoucnu budou koeficienty nahrazeny novými, nenulovými hodnotami.

Úřad pro přístup k dopravní infrastruktuře (dále jen „Úřad“) obdržel návrh společnosti České dráhy, a. s., č. j. 817/2018-O11 ze dne 6. 9. 2018 (dále jen „podání ČD“) ve věci posouzení souladu Přílohy „D“ části C II. *Vykazování příčin narušení provozování drážní dopravy a sankční platby* Změny č. 2 prohlášení 2019 se zákonem o dráhách. Návrh byl dále doplněn podáním č. j. 844/2018-O11 ze dne 17. 9. 2018.

Úřad vyzval SŽDC dopisy č. j. UPDI-2656/18-OPDI-SPR/ŠA ze dne 13. 9. 2018 a č. j. UPDI-2719/18-OPDI-SPR/ŠA ze dne 21. 9. 2018, aby se podle § 50 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“), vyjádřila k návrhu ČD a k dalším otázkám týkajícím se Změny č. 2 prohlášení 2019.

SŽDC se k otázkám vyjádřila dopisem č. j. 48394/2018-SŽDC-GŘ-O25 ze dne 25. 9. 2018 (dále jen „vyjádření SŽDC“), kde doplnila veškeré informace požadované ve výzvěch.

Úřad požádal ČD dopisem č. j. UPDI-3277/18-OPDI-SPR/ŠA ze dne 13. 11. 2018 o vysvětlení a upřesnění pojmu „rozdílné druhy dopravy“. Dále žádal o vysvětlení, jak zavedením sankčního systému plateb s ohledem na to, že přípojové návaznosti násobně převyšují rozdíl mezi čekací a přestupní dobou, dojde k „systémovému rozvrácení osobní dopravy“. Požadované informace upřesnily ČD dopisem č. j. 2018/2018-KNO ze dne 16. 11. 2018. Úřad dále požádal SŽDC o vysvětlení - doplnění obsahu podání ze dne 25. 9. 2018, dopisem ze dne 14. 11. 2018 č. j. UPDI-3278/18-OPDI-SPR/ŠA. Na to SŽDC odpověděla dopisem č. j. 56440/2018-SŽDC-GŘ-O25 ze dne 19. 11. 2018 (dále jen „**doplnění vyjádření SŽDC**“). Úřad dopisem č. j. UPDI-3372/18-OPDI-SPR/ŠA ze dne 23. 11. 2018 oznámil účastníkům řízení ukončení dokazování.

II. Napadené rozhodnutí

Dne 19. 12. 2018 Úřad vydal napadené rozhodnutí. V něm Úřad rozhodl, že neshledal rozpor nově vloženého textu Přílohy „D“ části C II. *Vykazování příčin narušení provozování drážní dopravy a sankční platby* Změny č. 2 prohlášení o dráze celostátní a regionální – 2019 č. j. 42479/2018-SŽDC-GŘ-O12 vydané SŽDC, se zákonem o dráhách.

Úřad odůvodnil výrok tím, že zavedení sankčního systému s nulovými koeficienty nemůže způsobit žádné ze stran žádnou újmu, diskriminaci a omezit její práva. To je samo o sobě důvodem k tomu, že Úřad neshledal sankční systém v rozporu se zákonem o dráhách. Pro úplnost se pak Úřad vyjádřil k jednotlivým námitkám účastníků řízení, jejichž posouzení již nemělo vliv na samotné rozhodnutí. Přestože aplikací postupů, vůči kterým ČD vznesly námitky, nemůže při nulových koeficientech dojít k rozporu se zákonem o dráhách, vypořádal se Úřad s námitkami a shledal je nedůvodnými.

III. Rozklad

ČD podaly dne 3. 1. 2019 jako účastník řízení proti napadenému rozhodnutí v zákonné lhůtě rozklad. ČD v rozkladu sice uvedly, že vznášejí námitky jak do výroku rozhodnutí, tak do jeho odůvodnění. Z rozkladu však jednoznačně vyplývá, že ČD napadly výrok, ostatní námitky jsou ze strany ČD odůvodněním podaného rozkladu. SŽDC se k rozkladu vyjádřila dopisem ze dne 21. 1. 2019 č. j. 3285/2019-SŽDC-GŘ-O25.

Přehled podaných námitek

1. ČD konstatují, že smlouvu o provozování drážní dopravy se SŽDC nakonec podepsaly, aniž by měly možnost zohlednit lhůty pro posouzení relevantnosti předkládaných podkladů.
2. ČD namítají diskriminaci velkých dopravců nezohledněním počtu provozovaných vlaků ve vztahu k délce lhůty k řešení mimosoudních sporů.
3. ČD namítají, že v napadeném rozhodnutí nebyl řádně odůvodněn počet vlaků zahrnutých do sankčního systému a nebyla zdůvodněna nevyváženost vlivu spodních časových limitů na původce zpoždění.
4. ČD napadají nízkou limitní spolehlivost (spodní prahovou hranici zpoždění), zvýhodňující provozovatele dráhy stejnými argumenty jako v bodech 2 a 3.
5. ČD napadají, že text prohlášení o dráze je nejasný zejména s ohledem na posuzování primárních příčin narušení provozování drážní dopravy.
6. ČD napadají, že sankční systém byl zpracován jednostranně bez možnosti dopravců ovlivnit jeho obsah.

Námitky rozkladu a vyjádření SŽDC

1. Námitka chybné formální podoby

ČD uvádějí, že nakonec akceptovaly ujednání uvedené ve Změně č. 2 prohlášení 2019 v nové smlouvě o provozování drážní dopravy uzavřené se SŽDC. ČD namítají, že neměly dostatečnou lhůtu pro posouzení relevantnosti předkládaných podkladů ze strany SŽDC, jelikož principy sankčních plateb dle § 33

odst. 3 písm. k) zákona o dráhách musí být identické se smlouvou o provozování drážní dopravy.

Vyjádření SŽDC

Ve vztahu k námitce ČD chybné formální podoby SŽDC předkládá, že § 23 odst. 4 zákona o dráhách neobsahuje úpravu problematiky lhůt v souvislosti s postupy dotčených subjektů, pouze v případě písmena d) jde o lhůtu pro nestranný systém řešení sporů. Z § 23 odst. 4 písm. b) zákona o dráhách nelze dovodit nic z toho, co ČD naznačují a čeho se dovolávají. V řízení není přezkoumávána podoba smlouvy o provozování drážní dopravy, kterou ČD akceptovaly, ale je zde přezkoumáván text prohlášení o dráze.

Zákon stanoví zvlášť obligatorní náležitosti smlouvy o provozování drážní dopravy a zvlášť obligatorní náležitosti prohlášení o dráze. Z toho ČD mylně dovozují možnost poskytnout dopravcům různou lhůtu k posouzení a sdělení stanoviska k aplikaci sankčního systému. Prohlášení o dráze a smlouva o provozování drážní dopravy jsou dva různé instituty, které se sice obsahem dotýkají, účel každého je však zcela jiný. Prohlášení o dráze je jednostranný akt a lze jej považovat za soukromoprávní institut, který nelze zaměňovat s dvoustranným právním úkonem, jakým je smlouva. To platí bez ohledu na to, že s ohledem na právní úpravu jsou podmínky smlouvy do značné míry determinovány podobou prohlášení o dráze. SŽDC je vázána jak smlouvou o provozování drážní dopravy, tak textem prohlášení o dráze, které vydala, zatímco dopravce je vázán pouze smlouvou o provozování drážní dopravy, pokud jí uzavře.

2. Námitka diskriminace nezohledněním počtu vlaků ve vztahu k délce lhůty k řešení mimosoudních sporů

ČD nesouhlasí s tvrzením Úřadu uvedeným v napadeném rozhodnutí, že objemu přepravního výkonu může odpovídat i počet zaměstnanců dopravce. Dle názoru ČD tento systém vede k sankcionování dopravce za vyšší objem přepravních výkonů. Jedná se o diskriminaci dopravců s větším množstvím provozovaných vlaků oproti ostatním dopravcům. ČD se nebrání stanovení jednotné lhůty pro všechny dopravce, avšak požadují její stanovení tak, aby tato lhůta dopravce s vyšším počtem provozovaných vlaků neznevýhodňovala. ČD požadují lhůtu stanovenou s ohledem na počet denně jedoucích vlaků, která může být pro všechny dopravce stejná, a která umožní posoudit relevantnost podkladů SŽDC, např. 30denní. ČD shledává diskriminaci v tom, že SŽDC pro zpracování těchto prvotních podkladů nemá žádnou lhůtu.

Jakmile dopravce dosáhne kritického množství provozovaných vlaků, stoupnou mu automaticky náklady na kontrolu sankcí uplatněných SŽDC. Dle ČD při stanovení stejné lhůty pro všechny dopravce sankční systém nemotivuje ke snížení počtu narušení provozování drážní dopravy.

Systém zvyhodňuje dopravce, kteří provozují menší, než kritické množství vlaků. ČD tímto ztrácejí konkurenceschopnost oproti ostatním dopravcům na trhu přepravních služeb. Rozhodnutí Úřadu v rozporu § 2 odst. 4 správního řádu zkrslí hospodářskou soutěž o veřejné služby v přepravě cestujících.

Přestože žádný předpis neukládá, aby lhůta zohledňovala počet vlaků dopravce, a právní úprava výslovně nerozlišuje mezi velkým a malým dopravcem, je Úřad podle § 2 odst. 3 a 4 správního řádu povinen šetřit práva nabytá v dobré víře a oprávněné zájmy osob, jakož i veřejný zájem. Úřad v napadeném rozhodnutí nezohlednil oprávněný zájem dopravců minimalizovat svoje náklady a adekvátně revidovat podklady SŽDC.

Vyjádření SŽDC

SŽDC nesouhlasí s tvrzením ČD, že ujednání podle § 33 odst. 3 písm. k) zákona o dráhách má s ohledem na jednotnost lhůty k provedení úkonu sankcionovat a diskriminovat dopravce za narušení provozování drážní dopravy. SŽDC k uvedenému předkládá, že ČD v minulosti napadly prohlášení o dráze SŽDC z důvodu, že neobsahuje sankční systém podle § 33 odst. 3 písm. k) zákona o dráhách, čemuž se SŽDC

bránila s obavou, že takový systém bude neefektivní a přinese zvýšené náklady. Na uvedené ČD nereagovaly. Na zvýšení nákladů, které vzniknou, reagují ČD až nyní. Tyto náklady vzniknou nejen SŽDC, ale všem dopravcům. SŽDC nemůže vyloučit, že tyto náklady způsobí zvýšení ceny za užití dráhy. SŽDC zpochybňuje tvrzení ČD ohledně kritických hodnot, po jejichž dosažení dochází ke zvyšování nákladů, jelikož není nikterak dokladováno.

Dle SŽDC není dopravce s vyšší četností spojů jakkoli diskriminován; u takového dopravce lze předpokládat, že také generuje vyšší zisk. U takového dopravce lze předpokládat dílčí specializaci posuzovatele, a tím i vyšší efektivitu práce a s tím spojené úspory. SŽDC upozorňuje, že musí být zachován poměr lhůty pro arbitra stanovený zákonem a lhůty na odsouhlasení přírůstku zpoždění pro dopravce. Navíc právní úprava, jak bylo opakovaně uvedeno ze strany SŽDC, nerozlišuje velké a malé dopravce. Je plně věcí každého subjektu, jakým způsobem si organizuje práci a jakým způsobem má nastavenou personální politiku.

Ve věci nastavení lhůt pro provozovatele dráhy a dopravce je nutno vzít v úvahu, že SŽDC celý systém nastavila, spravuje a zajišťuje jeho operativu, a to celosíťově. Provozovatel dráhy má v tomto ohledu pozici náročnější, jelikož musí vyhodnotit všechny subjekty. Proto nemůže mít stejné lhůty, jako dopravci s ohledem na jejich počet.

Názor ČD, že stanovení lhůt je „trestání dopravce za zvýšené užívání dráhy“ má SŽDC za urážlivé a nedoložené podání ve vztahu k účastníku řízení.

Tvrzení ČD, že systém SŽDC bude generovat zvýšené náklady jen u některých dopravců, není nikterak doloženo. ČD pominuly skutečnost, že výsledky vyhodnocování sankčního systému mají v rukou především ony samy. Dopravce odpovídá pouze za ta zpoždění, která způsobí vlastním pochybením a vadou v postupu. Minimalizací příčin na straně ČD se eliminuje aplikace sankčního systému ve vztahu k ČD. Minimalizace zpoždění je cílem sankčního systému. Nebude-li provoz ČD generovat zpoždění, nebude ČD muset čelit potřebě vyhodnocovat příčiny zpoždění.

SŽDC neshledává důvod, proč by měl Úřad zohledňovat oprávněné zájmy dopravce, které požadují ČD ve svém rozkladu. Takovéto jednání lze vnímat jako snahu ovlivnit nestrannost rozhodování Úřadu, což SŽDC nepovažuje za přípustné.

3. Diskriminace v důsledku nerozlišování jednotlivých druhů dopravy

ČD namítají, že z modelové analýzy, zmíněné v napadeném rozhodnutí, nelze určit, zda uvedené počty znamenají vlaky zahrnuté do sankčního systému, nebo pouze vlaky, u nichž budou projednávány příčiny narušení provozování drážní dopravy.

ČD dále napadají, že se Úřad v rozporu s § 68 odst. 3 správního řádu nevypořádal s námitkou, že časový limit spodní hranice zpoždění zvýhodňuje provozovatele dráhy oproti dopravcům. ČD poukazují na rozpor, kdy Úřad připouští nárůst kapacity zaměstnanců dopravce s ohledem na krátké lhůty pro vyjádření, a na druhou stranu tímto nárůstem argumentuje proti stanovení přísných prahových hodnot.

Vyjádření SŽDC

Přestože se SŽDC snaží zpoždění minimalizovat, nastavení spodní prahové hranice zpoždění dle požadavku ČD by šlo k její tíži. Takový požadavek nemůže být dle SŽDC v zájmu omezení dopadů na provoz dráhy a v zájmu veřejnosti. SŽDC neshledává v napadeném rozhodnutí ani porušení § 68 ani § 3 správního řádu, jelikož podstatné věci Úřad posoudil.

ČD nezohledňují, že SŽDC na sobě nese tíhu existence systému, jeho náklady a musí zajistit jeho vyhodnocení a funkčnost. Nemůže proto dojít k diskriminaci dopravců.

Tvrzení, že SŽDC způsobuje pouze krátkodobá zpoždění, která nejsou postihována, považuje SŽDC za nesmyslné a neopodstatněné. SŽDC namítá, že krátkodobá zpoždění na straně dopravce jsou v reálném provozu velmi častá. SŽDC upozorňuje na údajné rozpory v argumentaci ČD, kdy se na jednu stranu obává nárůstů nákladů na vyhodnocování zpoždění, na druhou stranu požaduje takovou prahovou hodnotu, při které bude vyšší počet zpožděných vlaků. SŽDC vnímá argumentaci ČD jako požadavek na zvýhodnění dlouhodobých zpoždění, což by však nevedlo k dosažení cíle systému, kterým není postih, ale minimalizace zpoždění.

4. Nízká limitní spolehlivost

ČD napadají, že změna prahové hodnoty z dosavadních 5 minut na 15 minut není motivační pro minimalizaci závad způsobujících zpoždění. Tím je zvýhodněn provozovatel dráhy, který je převážně zodpovědný za zpoždění do 15 minut. ČD opětovně argumentují rozporem, kdy Úřad vyvolal údajné navýšení administrativní zátěže dopravce z důvodů požadavků na dodržení krátkých lhůt k odsouhlasení příčiny narušení, na druhou stranu z důvodů administrativní zátěže nepotvrdil požadavek ČD na stanovení přísnějších lhůt doprovázený navýšením počtu řešených případů též s následkem administrativní zátěže. ČD argumentují naprosto stejně, jako je uvedeno v bodech 2 a 3 této zprávy.

SŽDC odkazuje na vyjádření v bodech 2 a 3.

5. Nejasnosti v popisu funkce systému

ČD napadají, že Úřad neřešil spolehlivost jízdního řádu mezi zahraničními dopravci a opominul povinnosti dopravce vyplývající zejména z čl. 16 až 18 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1371/2007 "ze dne 23. října 2007 o právech a povinnostech cestujících v železniční dopravě (dále jen „**nařízení č. 1371/2007**“), týkající se úhrad za zpoždění.

ČD napadají, že nebyla vypořádána jejich námitka ohledně toho, jak bude posuzováno zpoždění primárně zaviněné jinou stranou. Jedná se o případy zpoždění z důvodu obratu souprav, křížování, kdy původní zpoždění nemuselo být zaviněno dopravcem. Přiřazení pouze "poslední" odpovědnosti, bez prověření primárního důvodu je pro dopravce vůči provozovateli dráhy znevýhodňující.

ČD napadají, že Úřad v napadeném rozhodnutí zcela pominul, že ze sankčního systému není zřejmé, zda jsou do něj zahrnuty zrušené či odřeknuté vlaky. Odřeknutí vlaku je zásadní odchylkou od jízdního řádu. Jeho příčinou může být buď odpovědnost dopravce (závady vozidel, absence personálu apod.), nebo provozovatele dráhy (technická závada, chybně zpracovaný výlukový jízdní řád bez možnosti přechodu souprav) či třetí vliv. Jelikož tam pravděpodobně odřeknutí zahrnuto není, vyvstávají zde sankce za nevyčerpanou kapacitu.

ČD považují uvedené nejasnosti v rozporu s čl. 56 odst. 2 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2012/34/EU ze dne 21. listopadu 2012 o vytvoření jednotného evropského železničního prostoru za diskriminační. Prohlášení o dráze pak neplní svůj účel sdělovat požadované informace a ČD v tom vidí rozpor s § 553 odst. 1 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník (dále jen „**OZ**“). Dle názoru ČD měl Úřad pro srozumitelnost prohlášení o dráze konstatovat jeho rozpor s § 33 odst. 3 písm. k) zákona o dráhách, a nikoliv na potencionální nesrozumitelnost pouze upozornit.

Vyjádření SŽDC

SŽDC poukazuje na skutečnost, že neexistuje souvislost mezi sankčním systémem a povinnostmi dopravce podle nařízení č. 1371/2007, které ukládá povinnosti dopravci, a nikoliv provozovateli dráhy. Úřad by se tomuto neměl věnovat. SŽDC neponese rizika spojená s provozováním dopravy za dopravce.

Ve věci posouzení druhotných zpoždění SŽDC uvádí, že ČD pak zpochybňují ucelenost systému a jeho popisnost. Ani nejlepší systém jistě nemůže nastavit pravidla pro všechny vzniklé či potenciální situace.

SŽDC upozorňuje, že dopravce může ovlivnit možná rizika organizováním drážní dopravy nebo žádostmi o kapacitu a odmítá přenesení rizik na SŽDC. Pokud by mělo být zavedeno „kontinuální posuzování“ dle požadavku ČD, postup by nebyl reálný a došlo by k výrazné ekonomické zátěži všech dotčených subjektů. Taková změna by ostatně neměla ani oporu v právním řádu. Ze stejných důvodů není třeba podrobně popisovat postup při odřeknutí vlaku.

Argumentace ČD s odkazem na § 553 OZ, je pak dle SŽDC irelevantní. Jednak dle SŽDC uvedené ustanovení občanského zákoníku předloženým způsobem nelze aplikovat, jednak jeho posuzování je zcela mimo působnost Úřadu.

6. Nevyvážené nastavení systému

ČD napadají, že při tvorbě sankčního systému jejich návrh SŽDC s dopravci neprojednávala. ČD navrhovaly jednání se SŽDC včetně poskytnutí údajů z vlastních informačních systémů, SŽDC na návrh ČD nereagovala. Dle názoru ČD jsou nákladní dopravci sdružení v ŽESNAD.CZ a osobních dopravců je omezený počet. Proto dle názoru ČD by nebylo projednávání s dopravci nikterak komplikované. ČD napadají, že návrh sankčního systému měl být s dopravci projednán podle § 33 odst. 1 zákona o dráhách.

Vyjádření SŽDC

SŽDC upozorňuje, že ČD neuvádějí povinnost SŽDC projednat text s dopravci, ale hovoří o případné možnosti. Jelikož ČD nedokládají nezákonnost postupu, je příslušná pasáž podání ČD bezpředmětná, jelikož nebyl naplněn požadavek podle § 34e odst. 2 zákona o dráhách, tedy nebylo uvedeno ustanovení zákona o dráhách, se kterým je postup SŽDC v rozporu.

Jednání ČD se SŽDC s cílem jednat o podobě sankčního systému bez ostatních dopravců bylo nutno odmítnout s ohledem na konkurenční dopravce. Argumentace jednání se sdruženími dopravců nemá oporu v zákoně o dráhách.

Všeobecná část vyjádření SŽDC

SŽDC porovnává rozklad ČD s podáním ČD a dospěla k výsledku, že zásadnější změny obsahu či opodstatnění naznačené argumentace nezaznamenala. Pouze jsou postupu Úřad navíc vytýkány některé procesní vady, které však, dle SŽDC, nemohly mít vliv na výsledek řízení.

Dle názoru SŽDC nelze argumentovat údajnými nevýhodami, které společnosti ČD přináší její velikost a postavení na trhu.

SŽDC dále napadá, že ČD odkazují na některá ustanovení směrnic, např. na straně 5 rozkladu v bodě 16 a aplikují je k její tíži, což SŽDC považuje za nezákonné. SŽDC rozporuje případné úvahy stran toho, že ji lze považovat za stát v širším smyslu, a lze ve vztahu k ní aplikovat normy práva Evropské unie bez přímého účinku. To by mohlo vést k tomu, že by její pozice, jakož i pozice všech právnických osob ovládaných státem, mohla být zásadně ohrožena konkurujícími subjekty na trhu. Nesprávnost tohoto tvrzení prokazuje SŽDC odkazem na některé zákony České republiky a judikaturu Evropského soudního dvora.

V. Vypořádání námitek rozkladu

1. Námitka chybné formální podoby

Posouzení souladu smlouvy o provozování drážní dopravy není předmětem tohoto správního řízení. Dle názoru Úřadu samotný fakt uzavření takové smlouvy nemá vliv na výsledek posouzení souladu prohlášení o dráze se zákonem o dráhách. Ani jedna ze stran podpisem nedeklaruje, že ustanovení uvedené ve smlouvě reflektuje její zájmy. Pokud má ČD za to, že smlouva je v rozporu se zákonem o dráhách, může se dožadovat její nápravy postupem podle § 34g zákona o dráhách. Pokud by Úřad pravomocně rozhodl o nějaké části prohlášení o dráze, že je v rozporu se zákonem o dráhách, bylo by možno tuto část použít do uplynutí lhůty stanovené Úřad v příslušném rozhodnutí. V tomto případě však k vydání pravomocného rozhodnutí nedošlo, takže SŽDC mohla text do smlouvy zapracovat. S vyjádřením SŽDC Úřad nemůže nesouhlasit, není však přesvědčen, že se vztahuje k obsahu příslušné části rozkladu ČD.

2. Námitka diskriminace nezohledněním počtu vlaků ve vztahu k délce lhůty k řešení mimosoudních sporů

Úřad nesouhlasí s názorem ČD, že počet zaměstnanců se odvíjí od lhůty, kterou má ČD k dispozici. Počet zaměstnanců závisí na objemu práce související s poskytnutím příslušných vyjádření SŽDC s minimálním vlivem délky lhůty. Náklady spojené s řešením sporu s provozovatelem dráhy závisí na počtu vlaků. Stejně tak lze předpokládat, že příjmy dopravce vycházejí z počtu vlaků. Naopak malí dopravci mohou namítat, že krátká lhůta může přinášet problémy s ohledem na zjišťování příčin mimo pracovní dny. Úřad rovněž nesouhlasí s názorem, že existuje jakési kritické množství vlaků, jehož překročení vyžaduje prodloužení lhůt. V tomto se Úřad shoduje se SŽDC. ČD mají plně ve své kompetenci zajistit takovou organizační strukturu, aby jednotlivé organizační složky při výkonu svých pravomocí měly srovnatelné postavení jako malí dopravci. Z toho důvodu nemůže být délkou lhůt ohrožena konkurenceschopnost ČD, tím ani veřejný zájem. Úřad vychází ze skutečnosti, že podle § 23 odst. 4 písmena d) zákona o dráhách musí být spor vyřešen do 10 pracovních dnů. Proto je dle názoru Úřadu 5denní lhůta přiměřená, 30denní lhůta požadovaná ČD není akceptovatelná. Dle názoru Úřadu prodloužení celkové lhůty od vzniku sporného narušení po jeho definitivní vyřešení mimosoudním způsobem vede k omezení motivační funkce systému sankcí.

Úřad souhlasí se SŽDC, že ujednání podle § 33 odst. 3 písm. k) zákona o dráhách nemá za úkol sankcionovat dopravce, ale motivovat ke snižování počtu narušení provozování drážní dopravy. Stejně tak jednotnost lhůty k provedení úkonu nemůže být diskriminační. Zavedení sankčního režimu je obligatorně uloženo zákonem o dráhách, bez ohledu na vůli dopravce či provozovatele dráhy. V kompetenci provozovatele dráhy jsou pak jednotlivé hodnoty nastavení systému. Úřad ale odchylně od SŽDC chápe část rozkladu ČD, ve které ČD upozorňují na údajně nesprávně nastavené lhůty pro odsouhlasení příčiny přírůstku zpoždění. Zvýšené náklady jsou podle ČD údajně způsobeny krátkou lhůtou, nikoliv samotným systémem, jak nesprávně pochopila SŽDC. Úřad se však shoduje se SŽDC v tom, že délka těchto lhůt ve vztahu k počtu provozovaných vlaků nemůže žádné více náklady ČD způsobit. Stejně tak Úřad souhlasí se SŽDC, že velký dopravce má příležitost vyšší efektivity při zpracovávání narušení provozování drážní dopravy, stejně jako příznivější poměr nákladů na zpracování počtu vlaků a případného zisku.

Úřad především upozorňuje, že ČD ve svém podání nestanovení lhůt pro SŽDC nerozporovaly. Proto se Úřad tímto problémem s ohledem na § 34e odst. 2 zákona o dráhách nezabýval. Takovéto posouzení nelze proto požadovat při vyřizování rozkladu. Úřad nesouhlasí se SŽDC, že by měla mít v porovnání s dopravci lhůty delší. Stejně jak u velkých dopravců může SŽDC zajistit dostatečné personální obsazení, aby lhůty byly úměrné lhůtám pro dopravce. Vzhledem k zavedení systému s nulovými koeficienty nestanovení srovnatelných lhůt Úřad nevidí jako nezákonné.

K tvrzení SŽDC, že vyjádření názoru ČD ve věci stanovení lhůt jako trestu dopravce za zvýšené užívání dráhy považuje SŽDC za urážlivé, Úřad konstatuje, že ČD jako účastník řízení pouze vyjádřily svůj názor. To však nelze jako urážlivé jednání posoudit.

Úřad souhlasí s názorem SŽDC, že administrativní zátěž pro dopravce závisí i na skutečnosti, jak se mu podaří zpoždění eliminovat.

Úřad nezohledňoval zájmy žádné ze stran, nýbrž jejich práva a povinnosti, a své rozhodnutí považuje za nestranné.

3. Diskriminace v důsledku nerozlišování jednotlivých druhů dopravy

Ve vyjádření SŽDC uvádí, že doložená analýza obsahuje údaje o počtech vlaků zahrnutých do sankčního systému. Úřad připouští, že v napadeném rozhodnutí bylo nepřesně uvedeno, že údaje znamenají počty vlaků, které naplnily podmínky pro uložení sankce. Z doložených čísel je však jasné, že zejména s ohledem na doposud neexistující zkušenosti hrozí, že by nárůst administrativní zátěže při stanovení 5minutové prahové hodnoty nebyl únosný.

Úřad v napadeném rozhodnutí uvedl, že navrhovaný systém musí být v souladu s předpisy, a zejména při jeho zavádění musí být jednoduchý. Sankční systém plateb nemůže zvýhodňovat dlouhodobější zpoždění, na druhou stranu spodní prahové hodnoty musejí být motivační. Jak již bylo uvedeno výše, vzhledem k nedostatku zkušeností v takto nastaveném systému prahových hodnot Úřad neshledává rozpor. ČD nedoložily žádné důkazy, na základě kterých by systém nastavením prahových hodnot byl diskriminační vůči nim. Pokud na základě zkušebního provozu bude zjištěno, že je systém nevyvážený, může to být důvodem k zahájení řízení o jeho změně podle § 34e zákona o dráhách. Ve věci administrativní zátěže se Úřad odkazuje na vypořádání námítky 2. Dle názoru Úřadu počet zaměstnanců vychází z počtu řešených případů, a nikoliv ze stanovených lhůt pro odsouhlasení přírůstků zpoždění.

K vyjádření SŽDC Úřad konstatuje, že akceptoval spodní hranici uznávání zpoždění zejména s ohledem na nově vznikající administrativní zátěž a na neexistenci zkušeností se systémem. Dle názoru Úřadu by nemělo docházet ke kompenzaci nákladů SŽDC na provoz systému formou jeho nevyváženosti. Takový postup by byl dle Úřadu nezákonný. Poměr sankcí s ohledem na nastavení spodních prahových hodnot bude možno posoudit až v době, kdy budou k dispozici výsledky jeho funkce. V tu dobu bude též známo, jaký je poměr zpoždění na straně dopravce ke zpoždění na straně provozovatele dráhy u krátkodobých zpoždění. Vzhledem k nulovým hodnotám příslušných koeficientů Úřad neshledává rozpor se zákonem.

4. Nízká limitní spolehlivost

Úřad odkazuje na vypořádání námítek 2 a 3.

5. Nejasnosti v popisu funkce systému

Úřad ve shodě se SŽDC konstatuje, že povinnosti dopravce vyplývající z nařízení č. 1371/2007 nejsou předmětem tohoto řízení a řeší vztah dopravce a cestujícího. ČD navíc ve svém podání rozpor s nařízením č. 1371/2007 nenapadaly.

Podle § 4 odst. 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.**“) je zpoždění z důvodu obratu v konečné stanici, obsazení koleje zapříčiněné zpožděním jiného vlaku či čekání na vlakový přípoj jinou příčinou narušení provozování drážní dopravy, než je příčina na straně provozovatele dráhy nebo dopravce. Pokud by SŽDC tyto příčiny narušení zařadila do jiné kategorie, došlo by k rozporu s uvedenou vyhláškou. Z těchto důvodů Úřad neshledává text prohlášení o dráze za nejednoznačný a nepovažoval toto v napadeném rozhodnutí podrobně zdůvodňovat.

Sankční systém projednává příčiny nárůstu zpoždění. Zpoždění na příjezdu ze zahraničí je nutno posuzovat podle § 4 odst. 1 písm. d) nebo odst. 2 písm. c) vyhlášky č. 76/2017 Sb., podle kterého lze takovou příčinu zařadit do kategorie závady na straně jiného provozovatele dráhy nebo dopravce, a

nikoliv SŽDC a dopravce na území ČR. Úřad se shoduje s názorem SŽDC, že sledování prvotních příčin nemá oporu v platné legislativě.

Podle § 34e odst. 2 zákona o dráhách je žadatel povinen označit důkazy k prokázání nesouladu prohlášení o dráze se zákonem o dráhách. ČD problematiku odřeknutí vlaku mezi takovými důkazy neuvedla, proto se jí Úřad nezabýval. Úřad se nemůže zabývat všemi variantami, které by hypoteticky mohly nastat. S ohledem na § 82 odst. 4 správního řádu neshledává důvod k posuzování této problematiky v řízení o rozkladu. Navíc sankce za nevyužití kapacity nejsou předmětem tohoto správního řízení, došlo by k rozšíření předmětu řízení.

Úřad není přesvědčen, že by byl text prohlášení natolik nesrozumitelný, aby bylo nutno jej považovat s ohledem na nulové koeficienty A, B a C za rozporný se zákonem o dráhách.

6. Nevyvážené nastavení systému

Úřad v napadeném rozhodnutí uvedl, že zpracovat prohlášení o dráze je povinností a kompetencí předávkáře, a ani zákon o dráhách neukládá SŽDC návrh změny prohlášení o dráze s dopravci předem projednávat. Vzhledem k tomu, že koeficienty A, B a C jsou rovny nule, nemůže vzniknout ani jedné ze stran žádná újma. Obě dvě strany mohou získávat při takovém zavedení systému informace o tom, jaké by byly výsledky sankcí při zavedení skutečného provozu s nenulovými koeficienty. Na základě těchto informací bude možno navrhovaný systém upravit. Zavedení zkušebního provozu s nulovými koeficienty lze svým způsobem považovat za určitý krok směrem k projednávání, který umožní oběma stranám získat argumenty pro případné změny. Z toho důvodu Úřad neshledal sankční systém v rozporu se zákonem.

Stanovisko Úřadu k všeobecné části vyjádření SŽDC

Úřad souhlasí s názorem SŽDC, že v rozkladu nejsou uvedeny žádné nové skutečnosti, které nebyly zahrnuty v podkladech pro vydání napadeného rozhodnutí. Z hlediska přímého účinku směrnic Úřad konstatuje, že ten lze aplikovat pouze v konkrétních případech. O možnosti jeho aplikace bylo rozhodnuto na základě doporučení rozkladové komise v rozhodnutí Úřadu ze dne 2. 11. 2018, č. j. UPDI-2989/18-OPDI-SPR/KE. V případě, který uvádí SŽDC, ani v případě napadeného rozhodnutí, nebyl přímý účinek směrnic aplikován. Proto se Úřad argumentací SŽDC nezabýval.

VII. Závěr

- 1) Rozkladová komise předsedy Úřadu na zasedání konaném dne 4. 2. 2019 předložila podle § 152 odst. 3 správního řádu předsedovi návrh na rozhodnutí, a to rozklad zamítnout a napadené rozhodnutí potvrdit.
- 2) Po zvážení všech aspektů dané věci a po zjištění, že ohledně posouzení Změny č. 2 prohlášení 2019 postupoval Úřad v souladu se zákonem 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 Úřad v listinné podobě a současně i způsobem umožňující dálkový přístup, přičemž takto se doručuje účastníkům řízení uvedených v § 27 odst. 2 správního řádu.

Vyvěšeno dne: 11. 2. 2019

Sejmuto dne:

Na úřední desce Úřadu vyvěšeno od 11. 2. 2019 do 26. 2. 2019

Rozdělovník:

Účastníci řízení:

- Správa železniční dopravní cesty, státní organizace, IČO: 70994234, Dlážděná 1003/7, 110 00 Praha 1,
- České dráhy, a.s., IČO: 70994226, nábřeží Ludvíka Svobody 1222/12, 110 15 Praha 1,

Ostatní účastníkům řízení je doručováno veřejnou vyhláškou

Dotčený orgán:

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