



UOHSX00JHKY0

USNESENÍ

Spisová značka: OPD171/23

Číslo jednací: ÚOHS-11847/2024/451

Brno 18. 3. 2024

Úřad pro ochranu hospodářské soutěže jako orgán příslušný k výkonu státní správy ve věcech drah podle ustanovení § 54 odst. 1 zákona č. 266/1994 Sb., o dráhách, ve znění pozdějších předpisů ve správním řízení vedeném pod sp. zn. OPD171/23 o žádosti žadatele **Správa železnic**, státní organizace, se sídlem Dlážďená 1003/7, 110 00 Praha 1, IČO 70994234, o schválení plánu omezení provozování dráhy na rok 2024 ze dne 17. 7. 2023 ve věci účastenství **Svazu osobních železničních dopravců, z.s.**, se sídlem Křižíkova 148/34, Karlín, 186 00 Praha 8, IČO 14224500, a **Sdružení železničních nákladních dopravců ŽESNAD CZ, z.s.**, se sídlem Podleská 926/5, Uhřetěves, 104 00 Praha 10, IČO 05229103, zastoupeného na základě plné moci Mgr. Tomášem Tyllem, advokátem advokátní kanceláře VKS Legal advokátní kancelář, s.r.o., se sídlem Revoluční 724/7, 110 00 Praha 1, podle ustanovení § 28 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů vydává toto

usnesení:

I.

Svaz osobních železničních dopravců, z.s., se sídlem Křižíkova 148/34, Karlín, 186 00 Praha 8, IČO 14224500 **není** účastníkem správního řízení vedeného pod sp. zn. OPD171/23.

II.

Sdružení železničních nákladních dopravců ŽESNAD CZ, z.s., se sídlem Podleská 926/5, Uhřetěves, 104 00 Praha 10, IČO 05229103 **není** účastníkem správního řízení vedeného pod sp. zn. OPD171/23.

ODŮVODNĚNÍ

1. Dne 18. 7. 2023 bylo Úřadem pro přístup k dopravní infrastruktuře pod sp. zn. OPD171/23 zahájeno správní řízení o žádosti o schválení plánu omezení provozování dráhy na rok 2024 ze dne 17. 7. 2023 (dále též nebo „**návrh RPV 2024**“), kterou podala Správa železnic, státní organizace, IČO 70994234, Dlážďená 1003/7, 110 00 Praha 1 (dále též „**Správa železnic**“). Úřad pro přístup k dopravní infrastruktuře byl ale s účinností od 1. 1. 2024 zrušen dle čl. X odst. 1 zákona č. 464/2023 Sb., kterým se mění a ruší některé zákony v souvislosti se zrušením Úřadu pro přístup k dopravní infrastruktuře. Dle čl. X odst. 2 téhož zákona přešla

působnost Úřadu pro přístup k dopravní infrastruktuře na Úřad pro ochranu hospodářské soutěže. V ust. čl. X odst. 10 části věty za středníkem téhož zákona je stanovena právní fikce, že dosavadní úkony Úřadu pro přístup k dopravní infrastruktuře se považují za úkony Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže. Z důvodu přehlednosti tak bude dále jako správní orgán, který zahájil předmětné správní řízení, v tomto rozhodnutí označen Úřad pro ochranu hospodářské soutěže (dále též „**Úřad**“).

2. V rámci předmětného správního řízení bylo se subjekty Svaz osobních železničních dopravců, z.s., Křižíkova 148/34, Karlín, 186 00 Praha 8, IČO 14224500 (dále též „**SVOD Bohemia**“) a Sdružení železničních nákladních dopravců ŽESNAD CZ, z.s., Podleská 926/5, Uhřetěves, 104 00 Praha 10, IČO 05229103 (dále též „**ŽESNAD**“, společně dále též „**sdružení dopravců**“) nakládáno jako s účastníky řízení podle ustanovení § 27 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále též „**správní řád**“).
3. Předseda Úřadu však ve svém rozhodnutí ze dne 16. 2. 2024, sp. zn. ÚOHS-R0006/2024/DI, č. j. ÚOHS-07147/2024/164, konstatoval, že účastníkem řízení podle § 27 odst. 1 správního řádu je pouze Správa železnic. Další subjekty označené jako účastníci řízení (doprovci, kraje a Ministerstvo dopravy) naplňují znaky účastenství podle ustanovení § 27 odst. 2 správního řádu jako dotčené osoby, které mohou být rozhodnutím ve věci přímo dotčeny ve svých právech nebo povinnostech. Dle předsedy Úřadu však v případě sdružení dopravců není na první pohled zřejmé, jakým způsobem jsou přímo dotčena rozhodnutím správního orgánu v této věci. Předseda Úřadu tak pověřil prvostupňový orgán, aby postavil najisto, zda sdružení dopravců naplňují zákonné požadavky § 27 správního řádu a vydal v této věci usnesení podle § 28 správního řádu.
4. Úřad dne 4. 3. 2024 zaslal sdružením dopravců přepis, v němž obě sdružení dopravců vyzval, aby se ve lhůtě 5 pracovních dnů ode dne doručení výzvy vyjádřila k charakteru a důvodům svého účastenství ve správním řízení. Obě sdružení dopravců podala svá vyjádření dne 8. 3. 2024 v takřka totožném znění.
5. Sdružení dopravců ve svých vyjádřeních shodně uvádí, že výčet účastníků jednání v § 23b odst. 4 zákona č. 266/1994 Sb., o drahách, ve znění pozdějších předpisů (dále též „**ZoD**“) je fakticky jen demonstrativní, přičemž jestliže § 23b odst. 4 ZoD hovoří výslovně o dopravcích, lze tím a minore ad maius rozumět i sdružení těchto dopravců.
6. Dále uvádí, že stát jednajícím Ministerstvem dopravy a kraje se jednání podle § 23b odst. 4 ZoD neúčastní proto, že by byla jejich práva omezením provozování dráhy bezprostředně dotčena, nýbrž proto, že jsou takovým omezením dotčena práva jejich občanů na přepravu podle závazkové smlouvy. Analogicky proto dle sdružení dopravců na jednání podle § 23b odst. 4 ZoD nutno připustit i účastenství sdružení dopravců, která sama rovněž nemusí být vždy navrhovaným omezením provozování dráhy bezprostředně dotčena, avšak mohou být těmito omezeními bezprostředně dotčeni dopravci, kteří jsou členy těchto sdružení.
7. Sdružení dopravců dále poukazují na dominantní postavení Správy železnic a konstatují, že malí a střední dopravci by individuálně bez účasti sdružení dopravců stěží mohli úspěšně dlouhodobě čelit značnému administrativnímu a správnímu aparátu takového kolosu, jakým je vůči nim SŽ.
8. Sdružení dopravců v rámci svých vyjádření pak dovozují, že jestliže mají právo vznášet na jednání podle § 23b odst. 4 ZoD požadavky stran plánovaného omezení provozování dráhy, pak se jej následné rozhodnutí Úřadu podle § 23c odst. 2 ZoD může dotknout minimálně

v tomto rozsahu. Z toho důvodu svědčí sdružení dopravců účastenství podle § 27 odst. 2 správního řádu. Podle sdružení dopravců by tak bylo diskriminací sdružení dopravců, pokud by měla mít oprávnění účastnit se jednání podle § 23b odst. 4 ZoD, resp. řízení podle § 23c odst. 2 ZoD jen na základě zvláštní plné moci dopravců.

9. Na závěr sdružení dopravců konstatují, že splňují definici žadatele podle článku 2 bodě 19 Směrnice Evropského parlamentu a rady 2012/34/EU ze dne 21. 11. 2012 o vytvoření jednotného železničního prostoru (dále též „směrnice“), neboť lze nejen mezinárodní seskupení, ale i národní seskupení považovat za odběratele železničních služeb, tedy žadatele o kapacitu. Při určení okruhu účastníků řízení tak podle sdružení dopravců musí Úřad postupovat v souladu se zásadou nepřímého účinku a vyložit § 27 správního řádu s ohledem na ustanovení čl. 56 odst. 1 a 9 směrnice, neboť členské státy a jejich orgány musí vykládat národní právo i v souladu s platnou směrnicí.
10. Úřad po zvážení věci na tomto místě konstatuje, že ani SVOD Bohemia, ani ŽESNAD nespĺňujú zákonné požadavky účastenství podle § 27 správního řádu. Sdružení dopravců ve svých vyjádřeních na žádném místě neuvedla konkrétní důvod, jakým způsobem by měla být rozhodnutím ve věci přímo dotčena na svých právech a povinnostech.
11. Úřad nemůže souhlasit s výkladem sdružení dopravců ohledně výčtu účastníků jednání s provozovatelem dráhy podle § 23b odst. 4 ZoD. Ustanovení § 23b odst. 4 ZoD stanoví: **„Návrh plánu omezení provozování dráhy nebo její části projedná provozovatel dráhy s vlastníkem dráhy, a s dopravci, kteří na dotčené dráze provozují drážní dopravu. Je-li na dráze přidělována kapacita dráhy, provozovatel dráhy návrh plánu projedná rovněž s osobou, která kapacitu přiděluje, je-li odlišná od tohoto provozovatele dráhy, a s žadateli o přidělení kapacity na této dráze. S krajem, na jehož území se dráha nebo její část dotčená omezením nachází, a s Ministerstvem dopravy projedná provozovatel dráhy návrh plánu s ohledem na jeho dopady na dopravu provozovanou na základě smlouvy o veřejných službách v přepravě cestujících.“** Úřad se neztotožňuje s výkladem sdružení dopravců, že je výčet účastníků jednání v citovaném ustanovení jen demonstrativní, neboť tomu v textu daného ustanovení nic nenapovídá. Demonstrativní výčet v zákonném ustanovení bývá uvozen slovy jako „například“ či „zejména“ a obsahuje jen několik typických příkladů pro danou situaci. Naproti tomu § 23b odst. 4 ZoD stanoví povinnost provozovateli dráhy, aby projednal návrh plánu omezení provozování dráhy s konkrétními subjekty a všechny tyto subjekty výslovně jmenuje, přičemž neponechává žádný prostor pro kohokoli dalšího. Jedná se o kogentní normu veřejného práva, neobstojí tedy argument, že zákon účast dalších subjektů nezakazuje. Argumentem ad absurdum by se podle této logiky mohla jednání účastnit jakákoli třetí osoba, a takový přístup zcela jistě nebyl záměrem zákonodárce.
12. Z hlediska účastenství nedává smysl ani použití argumentu *a minore ad maius*. Jednotliví dopravci se samozřejmě mohou sdružovat do větších celků, aby měli lepší vyjednávací pozici vůči dominantnímu provozovateli dráhy a taková sdružení se samozřejmě mohou účastnit jednání s tímto provozovatelem dráhy (když je to jeden z důvodů, proč byla založena), ale tato sdružení tam nevystupují sama za sebe, ale v zájmu svých členů. Sdružení dopravců v jednání s provozovatelem dráhy nehájí svoje zájmy a práva, ale zájmy a práva svých členů, jednotlivých dopravců. Je pochopitelné, že Správa železnic se sdruženími dopravců dlouhodobě jedná bez nutnosti předložení plné moci od jednotlivých dopravců, neboť je jí známo, že tato sdružení zastupují zájmy svých členů, a tak jim k tomu dává prostor. Správní řízení je však vysoce formalizovaný proces, ve kterém je nutné postupovat podle správního řádu, případně dalších procesních předpisů. Samotná skutečnost, že sdružení dopravců

zájmy svých členů dlouhodobě hájí (i při jednáních se Správou železnic) a mají to uvedené i ve svých stanovách, nemůže automaticky znamenat účastenství ve správním řízení, neboť existuje možnost, že zájmy jednotlivých členů sdružení půjdou v některých řízeních před Úřadem proti sobě, a v tom případě by bylo otázkou, či zájmy dané sdružení dopravců vlastně hájí, jak uvedl ve svém rozhodnutí i předseda Úřadu.

13. Úřad nemůže přisvědčit ani konstrukci sdružení dopravců, že oni zastupují své členy stejně jako kraje své občany, které tito občané také zvláště nezplnomocňují. Zde je nutné připomenout text ustanovení § 23b odst. 4 ZoD citovaného výše, kde zákonodárce výslovně stanovil provozovateli dráhy povinnost návrh plánu omezení provozování dráhy projednat s krajem, na jehož území se dráha nebo její část dotčená omezením nachází, a s Ministerstvem dopravy s ohledem na dopady plánu na dopravu provozovanou na základě smlouvy o veřejných službách v přepravě cestujících. Ustanovení nikde nezmiňuje, že by měl provozovatel dráhy projednat plán výluk s občany kraje, nýbrž přímo s krajem. A stejně tak ustanovení konstatuje, že provozovatel dráhy má povinnost projednat plán výluk s dopravci a nikoli s jejich sdruženími.
14. K odkazovanému eurokonformnímu výkladu je třeba konstatovat, že s ohledem na čl. 2 bod 19 směrnice by se dalo za žadatele o přidělení kapacity považovat i sdružení dopravců. Ovšem ustanovení § 23b odst. 4 ZoD stanoví: *„Je-li na dráze přidělována kapacita dráhy, provozovatel dráhy návrh plánu projedná rovněž s osobou, která kapacitu přiděluje, je-li odlišná od tohoto provozovatele dráhy, a s žadateli o přidělení kapacity na této dráze.“* Nejedná se tak o hypotetického žadatele, ale o žadatele o přidělení kapacity na určité dráze, přičemž ani sdružení SVOD Bohemia ani ŽESNAD nejsou subjekty, které o kapacitu (jakéhokoli úseku) dráhy žádaly.
15. Úřad v žádném případě nekonstatuje, že sdružení dopravců nemohou být partnerem při jednáních se Správou železnic, či že se nemohou podílet na správním řízení podle § 23c ZoD. Na všech těchto procesech se mohou podílet. V případě správního řízení ale nikoli jako přímí účastníci, ale jako zástupci těchto účastníků, tedy dopravců a svých členů. Sdružení jako taková dopravu na dráze neprovozují, zákon s nimi tedy výslovně nepočítá. Na druhou stranu jim ale nebrání v obraně práv jejich členů. Je zřejmé, že Správa železnic se sdruženími dopravců jedná na jednáních podle § 23b odst. 4 ZoD právě jako se zástupci jednotlivých dopravců. To však automaticky nezakládá účastenství těchto sdružení v řízení před správním orgánem, neboť, jak bylo řečeno výše, sdružení dopravců nehájí své vlastní zájmy, a tedy se správní rozhodnutí nedotýká přímo jejich práv a povinností, jak vyžaduje § 27 odst. 2 správního řádu.
16. Dopravci, kteří v rámci jednání podle § 23b ZoD a následného správního řízení podle § 23c ZoD spoléhali na sdružení dopravců, že jejich práva a zájmy dostatečně hájí a oni sami tedy do procesu nemusí zasahovat (a podávat námitky, rozklady apod.), mohou toto činit i nadále. Stačí, když tito dopravci udělí svému sdružení plnou moc k zastupování podle § 33 správního řádu ve všech řízeních týkajících se schvalování návrhů plánů omezení provozování dráhy. Tím dají Úřadu najevo, že dané sdružení jedná jejich jménem, a sdružení dopravců tak může činit všechny úkony v rámci správního řízení, které bylo zvyklé činit doposud, a to jménem svých členů, kteří jsou účastníky řízení dle § 27 správního řádu. V tomto postupu Úřad nespátřuje žádnou diskriminaci sdružení dopravců, ale naopak správný procesní postup. Ostatně to i odpovídá stanovám sdružení dopravců, že tato sdružení zastupují svoje členy, a to na základě zmocnění. Pokud je tedy skutečná vůle dopravců, aby je ve správním řízení jejich sdružení zastupovala, nic jim nebrání je k zastupování zmocnit.

POUČENÍ

Proti tomuto usnesení lze podle ustanovení § 76 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů ve spojení s § 28 odst. 1 téhož zákona podat do 15 dnů ode dne jeho doručení rozklad, o kterém rozhoduje předseda Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže. Rozklad se podává u Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže. Podle ustanovení § 76 odst. 5 správního řádu nemá rozklad odkladný účinek.

otisk úředního razítka

JUDr. Petr Solský
místopředseda Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže

Obdrží:

- Svaz osobních železničních dopravců, z.s., Křižíkova 148/34, Karlín, 186 00 Praha 8, IČO 14224500
- Sdružení železničních nákladních dopravců ŽESNAD CZ, z.s., Podleská 926/5, Uhřetěves, 104 00 Praha 10, IČO 05229103

Ostatní účastníci řízení (sp.zn. OPD171/23) budou vyrozuměni samostatným přípisem

Vypraveno dne: viz otisk razítka na poštovní obálce nebo časový údaj na obálce datové zprávy