

Univerzita Karlova v Praze
Právnická fakulta

Jakub Jáč

VEŘEJNÁ SPRÁVA ŽELEZNIČNÍ DOPRAVY, ZMĚNY
V PRÁVNÍ ÚPRAVĚ

Diplomová práce

Vedoucí diplomové práce: JUDr. Jakub Handrlíca, Ph.D., LL.M.

Katedra správního práva a právní vědy

Datum vypracování práce: 4. 12. 2013

Závazné prohlášení

Prohlašuji, že jsem tuto diplomovou práci vypracoval samostatně, všechny použité prameny a literatura byly řádně citovány a práce nebyla použita k získání jiného nebo stejného titulu.

V Praze dne 4. 12. 2013

Jakub Jáč

Poděkování

Děkuji především vedoucímu své diplomové práce, panu JUDr. Jakobovi Handrlícovi, Ph.D., LL.M., za jeho vstřícný a trpělivý přístup při vedení práce a za cenné rady a připomínky, jež mi v průběhu psaní poskytl. Dále děkuji všem blízkým, kteří očekávali dokončení této práce, za notnou dávku trpělivosti.

Obsah

Úvod.....	5
1. Historický exkurs	7
2. Evropský kontext liberalizace železniční dopravy.....	12
2. 1 Liberalizace železniční dopravy v primárním evropském právu	12
2. 2 Liberalizace železniční dopravy v sekundárním evropském právu	13
2. 2. 1 Legislativa před přijetím prvního železničního balíčku.....	13
2. 2. 2 První železniční balíček, interoperabilita.....	19
2. 2. 3 Druhý železniční balíček, zřízení Evropské železniční agentury	25
2. 2. 4 Třetí železniční balíček	28
2. 2. 5 Další předpisy sekundárního evropského práva: rekodifikace, novelizace	31
3. Právo a veřejná správa liberalizované železniční dopravy v České republice.....	33
3. 1 Úvod do problematiky	33
3. 2 Výkon veřejné správy a subjekty charakteristické pro úsek železniční dopravy obecně	36
3. 2. 1 Drážní správní úřad, vykonavatel veřejné správy na úseku drah.....	37
3. 2. 2 Vlastník dráhy a přidělece kapacity dopravní cesty	47
3. 2. 3 Provozovatel dráhy	50
3. 2. 4 Dopravce	56
3. 3 Konkrétní vykonavatelé veřejné správy a některé významné subjekty na úseku železničních drah.....	61
3. 3. 1 Ministerstvo dopravy	61
3. 3. 2 Drážní úřad.....	62
3. 3. 3 Drážní inspekce.....	63
3. 3. 4 Správa železniční dopravní cesty, s. o., České dráhy, a. s. a zákon č. 77/2002 Sb. (ZČD)	64
4. Veřejné služby v přepravě cestujících	69
4.1 Systém veřejných služeb v přepravě cestujících obecně.....	69
4. 2 Subjekty ve veřejných službách v přepravě cestujících.....	72
4. 3 Uzavírání smluv o veřejných službách v přepravě cestujících	75
4. 3. 1 Před uzavřením smlouvy, nabídkové řízení a přímé zadání obecně.....	75
4. 3. 2 Nabídkové řízení	76
4. 3. 3 Přímé zadání.....	80
4. 4 Smlouvy o veřejných službách v přepravě cestujících	82
4. 5 Další vybrané body problematiky dopravní obslužnosti dle ZVSD	85
Závěr	88
Zhodnocení procesu liberalizace železniční dopravy	88
Čtvrtý železniční balíček.....	89
Příprava právních předpisů nahrazujících zákon o drahách.....	90
Seznam použitých zkratk právních předpisů.....	92
Seznam použité literatury.....	93
Knižní publikace	93
Odborné články	93
Právní předpisy	94
Judikatura	96
Jiné dokumenty	96
Abstrakt	98
Abstract	99

Úvod

Na počátku bylo kolo. I tak lze uvést diplomovou práci psanou v rámci studia oboru právo a právní věda, zabývá-li se právním odvětvím souvisejícím s dopravou. Řádky této práce čekající na vytrvalého čtenáře se věnují procesu liberalizace drážní železniční dopravy prizmatem především správního práva.

Vynález kola je starý již několik tisíciletí. I od chvíle, kdy jej člověk poprvé nechal odvalovat na dřevěných a později i ocelových vodících pásech, uplynulo již vícero století. Do dnešních dní se drážní doprava etablovala jako svébytný technický fenomén s nezpochybnitelným významem pro současnou společnost. Jako taková se stala předmětem právní regulace v právních rádech jednotlivých států, v jejichž rámci je možno se setkat s různými přístupy k definování účelu drážní železniční dopravy a z něj vycházejícího vhodného právního rámce pro její efektivní fungování a rozvoj.

Současný proces liberalizace drážní železniční dopravy v Evropě a tedy i v České republice vychází z nutnosti zvýšení její konkurenceschopnosti vůči ostatním druhům dopravy. Liberalizace má být cestou zejména ke zlepšení kvality a rozšíření nabídky poskytovaných služeb, jejímu celkovému zpružnění a snížení její finanční nákladnosti.

Pojem liberalizace je literaturou vykládán jako „uvolnění, odstranění překážek“.¹ Vlastní liberalizací drážní železniční dopravy se tedy rozumí zejména uvolnění trhu s železničními dopravními službami, jeho zpřístupnění subjektům poskytujícím dopravní služby. Z pohledu obecného správního práva lze říci, že liberalizace v drážní železniční dopravě spočívá v zavedení institutu veřejného užívání v jeho zvláštní formě.² Na základě správního aktu je jmenovitě určeným subjektům povoleno užívání železniční infrastruktury za účelem provozování drážní dopravy. Infrastruktura, jež je předmětem veřejného užívání, je určena na základě jejího zařazení pod příslušnou kategorii drah dle zvláštního zákona³ bez ohledu na skutečnost, zda je jejím vlastníkem soukromoprávní či veřejnoprávní subjekt. V této souvislosti je ovšem nezbytné zdůraznit, že liberalizace je především ekonomickým pojmem, její podoba z pohledu správního práva je tak spíše jejím aktuálním projevem. Jelikož se jedná o neustále se vyvíjející proces, může se její podoba dále měnit. Veřejné užívání, jakož i jiné dále popsané znaky liberalizace, je tedy v současnosti jejím projevem typickým, nikoli však nutně nezbytným.

¹ Viz SOJKA, Milan a Bronislav KONEČNÝ. *Malá encyklopedie moderní ekonomie*. 4. aktualiz. vyd. Praha: Libri, 2001, ISBN 80-727-7032-2, s. 256.

² HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 8. vyd. Praha: C.H. Beck, 2012, xxxiv, 792 s. Právnícké učebnice (C.H. Beck). ISBN 978-807-1792-543. kapitola XIV.

³ Tím je zákon č. 266/1994 Sb., o drahách, ve znění pozdějších předpisů.

Cíl této práce spatřuji především ve vytvoření uceleného pojednání o materiálních a formálních právních pramenech liberalizace železniční dopravy na evropské a vnitrostátní

úrovni a o jejich dopadech na organizaci a působnost veřejné správy a nejvýznamnějších subjektů působících na úseku drážní železniční dopravy. Do problematiky je zahrnuto i téma veřejných služeb v přepravě cestujících, jež bylo liberalizací výrazně ovlivněno. Závěrem se práce pokouší o kritické zhodnocení stávajícího vývoje procesu liberalizace v tuzemské podobě a pokouší se nastínit její možný další vývoj.

Terminologická poznámka: Se zřetelem k odlišné právní terminologii užívané na úrovni evropského a vnitrostátního práva není jednotná ani terminologie užívaná v této práci. Terminologie užívaná v jednotlivých kapitolách se řídí terminologií právního pramenu, jenž je právě předmětem pojednání dané kapitoly.

1. Historický exkurs

Základní předpoklady pro vznik železniční dopravy v dnešním pojetí byly vytvořeny v přibližně v první polovině 19. století. Bez ohledu na to, zda za rozhodující považujeme sestavení první parní lokomotivy, zprovoznění první veřejné železniční dráhy či jinou událost, trvalo ještě několik desetiletí, než se z převážně technologické atrakce stal nejen čistě dopravní, ale i hospodářský nebo vojenský fenomén strategického významu. Jako takový se jej postupně snažily využít jednotlivé tehdejší státy. Do původně soukromého podnikání tak čím dál více zasahuje veřejná správa. Krom koncesí udílených ke stavbě a provozu dráhy se záhy přidávají předpisy technického a provozního charakteru sjednocující parametry drah uvnitř států, nakonec přichází vyvlastňování či stavby a provoz železnic přímo pod hlavičkou státu. V evropských podmínkách se tak postupně formuje na dlouhou dobu neměnný stav, kdy jednotlivé státy získávají postavení monopolního provozovatele unitární železnice⁴ na svém území.

Na počátku železnic v českých zemích v 19. století stála určitá váhavost tehdejší rakouské státní správy, zda se pustit do jejich budování a provozování ve vlastní režii či tuto činnost přenechat soukromým subjektům. V první etapě byly dráhy stavěny a provozovány na základě císařských privilegií udílených na dobu určitou soukromým společnostem, jednotlivá privilegia pak zahrnovala celou řadu dalších práv a povinností, takzvaných koncesních modů řečeno dnešní terminologií.⁵ Tímto způsobem vznikla například koněspřežná dráha České Budějovice – Linz či první parostrojní železnice vedoucí přes naše území, dráha z Vídně na Halič stavěná společností Severní dráha císaře Ferdinanda (KFNB).

I přes první dílčí úspěchy se rozvoj rakouské železniční infrastruktury čistě soukromým sektorem jevil ve srovnání se sousedními konkurenčními státy jako nedostatečný, s rostoucím významem železniční dopravy se tak stát rozhodl budovat svou kolejovou síť ve vlastní režii. Ve 40. letech 19. století vznikají první státní železniční společnosti. Tento, v Evropě jinak běžný trend, byl ovšem záhy zvrácen nedostatkem finančních prostředků ve státní pokladně. Roku 1855 proto nabyt účinnosti takzvaný koncesní zákon, který navázal na starý systém císařských privilegií a znovu umožnil vstup soukromého kapitálu do výstavby a provozu železnic.⁶ Již vzniklé státní železniční společnosti a jejich majetek byl prodán taktéž do soukromých rukou. Ve snaze předejít

⁴ Unitární železnici se rozumí model, v němž je vlastníkem drážní železniční infrastruktury, provozovatelem dráhy a provozovatelem drážní dopravy jediný subjekt. Viz např. Stenografický záznam schůze Poslanecké sněmovny PČR ze dne 29. 6. 2001. psp.cz [online]. [cit. 2013-11-28]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/eknih/1998ps/stenprot/037schuz/s037147.htm>. Na této schůzi probíhala obecná rozprava k vládnímu návrhu zákona o akciové společnosti České dráhy, státní organizaci Správa železniční dopravní cesty a o změně zákona č. 77/1997 Sb., o státním podniku, ve znění pozdějších předpisů, (později přijatého pod č. 77/2002 Sb., v této práci zmiňovaného pod zkratkou ZČD, viz kapitola 3.1).

⁵ Například níže zmíněná KFNB dostala do vínku garanci spojení Vídeň – Brno, v pozdější koncesi dostala za úkol vybudování některých méně lukrativních místních drah.

⁶ Jednotlivé koncese byly publikovány formou zákonů, formálně tak šlo o významný pramen drážního práva.

poklesu tempa výstavby nových tratí na úroveň před vstupem státních společností do železničního podnikání bývaly jednotlivé koncese udílené soukromým společnostem ke stavbám a provozu drah provázané s četnými státními finančními subvencemi či zárukami zisku. I proto zůstaly státní výdaje na železniční dopravu neúnosně vysoké. Systém se nakonec ukázal jako neudržitelný za hospodářské krize 70. let 19. století – rakouský stát tak přichází s novým přístupem a novou legislativou.

Roku 1877 je vydán tzv. sekvestrační zákon č. 112/1877 ř. z., umožňující státu převzetí provozu na drahách společností podnikajících se státní garancí čistého výnosu na základě jejich špatných hospodářských výsledků. Krom toho došlo ke znovuzřízení státních drah. Díky těmto krokům stát lépe kontroloval množství a určení finančních prostředků vynakládaných na železnici. Především však bylo konečně nakročeno ke vzniku monopolního postavení státu v železniční dopravě, na čemž nic nezměnila ani epizoda budování místních drah, stavěných často za vydatné finanční podpory územní samosprávy. Před první světovou válkou je proces zestátnění drah v Rakousku-Uhersku takřka dokončen, strategický význam železnice pro stát v této době pak podtrhlo vyčlenění drážní agendy z věcné působnosti c. k. ministerstva obchodu a zřízení specializovaného c. k. ministerstva železnic v roce 1896.

Éry prvorepublikového Československa se dožívají poslední tři velké soukromé železniční společnosti⁷, jejichž vyvlastnění proběhlo na základě zvláštních zákonů⁸ postupně do 1. 1. 1924. Poté se stát zaměřil na zbývající, poměrně velké, množství menších nestátních vlastníků a provozovatelů drah místních, kdy nejprve zákon č. 156/1925 Sb. otevřel cestu k postátnění lokálních drah postavených s finanční zárukou státu či země České.⁹ Ostatní místní dráhy pak byly vyvlastňovány opět sérií zákonů, vztahujících se ad hoc na jednotlivé společnosti. V jejich případě bylo zestátnění dokončeno až po 2. světové válce dle zákona 311/1948 Sb.

Nastíněným historickým vývojem vznikl na našem území model, který se obdobně prosadil prakticky v celé Evropě: stát, zpravidla prostřednictvím jím plně ovládaného subjektu, je vlastníkem i správcem železniční infrastruktury a zároveň na ní v monopolním postavení provozuje drážní dopravu. Takovýto model unitární železnice vydržel v České republice do 1. 1. 2003, kdy byl vytvořen státní správce infrastruktury, Správa železniční a dopravní cesty, s. o., odlišný od jakéhokoli subjektu železničního dopravce.

⁷ Šlo o Košicko-bohumínskou dráhu, Buštěhradskou dráhu a Ústecko-teplickou dráhu. Především vyvlastnění posledně jmenované dráhy, ovládané německým kapitálem, vyvolávalo silné emoce. Při jeho projednávání v poslanecké sněmovně se strhla dokonce rvačka mezi odporujícími německy mluvícími poslanci a zbytkem sněmovny.

⁸ Pro každou společnost byl schválen samostatný zákon, např. ÚTD byla postátněna zákonem 234/1922 Sb., zákon o nabytí akcií KBD státem nesl číslo 158/1925 Sb. Vyvlastňování probíhalo vždy za finanční náhradu.

⁹ Zde míněna ještě jako samosprávný celek v rámci Rakouska-Uherska.

V odvětví státní správy na železnici se od dob zřízení c. k. ministerstva železnic roku 1896 dlouho mnoho neměnilo, první Československá republika převzala obdobný model – tedy samostatné ministerstvo železnic, jemuž byly přímo podřízeny Československé státní dráhy.

Známa situace roztržštěnosti právního řádu meziválečného Československa způsobená recepcí původních rakouských, uherských a německých právních předpisů si postupně vynuocovala rekodifikace a unifikace mnohých předpisů. Vedle toho v žádném z původních právních řádů, ze kterých bylo recipováno, nebyla obsažena komplexnější úprava drážní problematiky. První komplexní československý zákon o drahách byl přijat pod číslem 86/1937 Sb.¹⁰ Po materiální stránce šlo o zákon velmi obsáhlý. Krom materie obdobné té, která je obsažena i v dnešním drážním zákoně se zabýval i například odpovědností za škodu, postavením drážních bezpečnostních sborů atd. Z pohledu výkonu státní správy je podstatné především jeho ustanovení definující legální zkratku „drážní správní úřad“, vedle demonstrativního vymezení jeho působnosti uvádí, že tímto úřadem je „ministerstvo, jemuž přísluší dozor na dráhy“. Tuto definici drážní zákon nařídil vztáhnout i k úpravě podle těch starších předpisů, jež ponechal v účinnosti. Správa na úseku železnice byla tedy centralizována v zásadě výlučně na ministerskou úroveň.

Ministerstvo dopravy bylo poprvé zřízeno za takzvané druhé republiky a od té doby úřad tohoto názvu figuruje v organizaci státní správy dodnes¹¹. Poválečné změny politického uspořádání Československa si vyžádaly novou úpravu stále strategicky významného odvětví železnice. Nový zákon o drahách č. 97/1950 Sb. pojal do svého obsahu některé dobové instituty jako zařazení stavby dráhy do ročního prováděcího plánu dopravy či podmínky přepravy příslušníků SNB, část materie svého prvorepublikového předchůdce přenechal jiným předpisům často nižší právní síly. Některá ustanovení zákona č. 86/1937 Sb. dokonce v platnosti ponechal (především ustanovení o náhradě škody). Zároveň připravil půdu pro svěření části výkonu státní správy do působnosti krajských a okresních národních výborů. Přesné vymezení kompetencí jednotlivých úřadů však svěřil vládě, která takto zásadní otázku mohla upravit svým nařízením, krom toho mohlo samotné ministerstvo dopravy vyhláškou jednostranně, pouze po dohodě s ministerstvem vnitra, na tyto uvedené správní orgány delegovat. Oním prováděcím nařízením se stal předpis č. 37/1951 Sb., který určil věcnou příslušnost KNV ve věcech drah, pro něž nebylo příslušné ministerstvo dopravy, tedy pro dráhy, neprovozované národním podnikem ČSD a dráhy nenáležející vojenské správě. Další jednotlivé kompetence národních výborů toto nařízení určilo v jednotlivých ustanoveních¹². V rozsahu jejich

¹⁰Zákon byl alternativně označován jako železniční zákon.

¹¹Jako zajímavý příklad dobových tendencí je možno zmínit období let 1952 a 1953, kdy nebývale bujel státní byrokratický aparát celkově (ve vládě zasedalo až 31 ministrů). Bylo vytvořeno samostatné ministerstvo železnic a to vedle stávajícího ministerstva dopravy. Nesmyslnost tohoto uspořádání se projevila záhy, zhruba po roce ministerstvo železnic opět zaniklo. Snadné zřizování a rušení ústředních správních úřadů lze přičíst na vrub skutečnosti, že k nim docházelo na základě pouhých vládních nařízení. Současné ministerstvo dopravy je zřízeno zákonem (č. 2/1969 Sb.).

¹²Šlo například o působnost ve věcech vyvlastňování, stavebního řízení, požární ochrany atd.

působnosti byl národním výborům svěřen i státní dozor, vrchním dozorčím orgánem zůstávalo ministerstvo dopravy. Pozoruhodným faktem na tomto prováděcím nařízení je, že určovalo počátek účinnosti samotného zákona č. 97/1950 Sb.¹³ Zároveň toto vládní nařízení povolovalo ministerstvu dopravy vydat podrobnější prováděcí předpisy, tedy prováděcí předpisy prováděcího předpisu – úprava dle vládního nařízení tak mohla být snadno modifikována na ještě nižší úrovni.

Další zákon o drahách z období socialismu nese č. 51/1964 Sb. Obsahově byl oproti svým předchůdcům zredukován na pouhých 31 paragrafů pojednávajících krom úvodních a závěrečných ustanovení o provozu dráhy, vztazích mezi dráhou a okolím, působnosti státní správy, výstavbě, kolaudaci a zrušování drah a drážním vozidlům. Většina ustanovení je formulována spíše vágně a svou povahou připomíná spíše neurčité proklamace než závaznou úpravu práv a povinností, nehledě na dobový balast koncentrovaný především v úvodních ustanoveních. Konkrétnější úprava tak byla opět svěřena tzv. „podrobnějším předpisům“, jejichž vydání bylo svěřeno do působnosti ministerstva dopravy. Oproti svému předchůdci z roku 1950 nový zákon vyřadil ze soustavy drážních správních orgánů okresní národní výbory, působnost ministerstva dopravy a krajských národních výborů zůstala rozdělena dle obdobného klíče, jako u starší úpravy, státní dozor byl nově rozdělen na státní odborný dozor a státní technický odborný dozor vyhrazený výhradně ministerstvu dopravy. To mohlo svou obecnou správní působnost a státní technický dozor delegovat na jiný správní orgán, po novelizaci zákonem č. 104/1974 Sb. na sobě podřízenou organizaci, což prostřednictvím vyhlášky č. 68/1964 Sb. i činilo. Výkonem státní správy tak byly pověřovány správy drah celostátních a později i Ústřední ředitelství Československých státních drah.¹⁴ Při provádění státního dozoru byla uzákoněna povinnost jeho vykonavatelů spolupracovat s pracujícími, především zastoupenými ROH a jinými společenskými organizacemi... Při výstavbě drah se na správě spolupodílela i vojenská správa.

V souvislosti se změnami ve státoprávním uspořádání Československa v roce 1969 a společenskými změnami, jež přišly o 20 let později, se zákon č. 51/1964 Sb. dočkal řady novelizací. Předtím, než byl zrušen svým nástupcem, zákonem č. 266/1994 Sb. platným dodnes, byly do jeho znění zapracovány některé důležité změny v oblasti výkonu státní správy. Z těch nejvýznamnějších jde o jiné vymezení drážních správních orgánů. V roce 1992 jimi byly federální ministerstvo dopravy a příslušný ústřední orgán státní správy České socialistické republiky a Slovenské socialistické republiky a krajské národní výbory pro dráhy městské a dráhy zvláštního určení. Ještě v době platnosti tohoto zákona byl zřízen Drážní úřad, nejprve jako součást organizační struktury tehdejších ČSD, později jako rozpočtová organizace zřízená přímo podle zákona č. 51/1964 Sb.

¹³ Nařízení tak činilo v souladu s jeho § 54 zákona č. 97/1950 Sb.

¹⁴ Tyto organizace vznikly na základě tehdejší organizační struktury ČSD. Jednotlivé správy drah celostátních sídlily v Bratislavě (Východní dráha), Olomouci (Střední dráha), Praze (Severozápadní dráha) a Plzni (Jihozápadní dráha).

Drážním správním orgánům také přibyla působnost a došlo k posílení pravomocí ve věcech bezpečnosti drážního provozu, především pokud se jednalo o ohrožování, poškozování nebo rušení nejen provozu samotného, ale i drážních komunikačních a zabezpečovacích zařízení. Drážní správní orgány byly nadány pravomocí vydat pokyn k odstranění závady, v případě jeho porušení umožňoval zákon ukládat pokuty.

Na počátku 90. let v Československu a následně v České republice existovala poměrně komplexní (byť roztříštěná) úprava železniční dopravy včetně výkonu státní správy na ní. Prošla dlouhým historickým vývojem a přes několik ideologických zvrátů vždy směřovala k vytvoření a upevnění unitárního modelu železnice v rukou státu. Sametová revoluce v roce 1989 umožnila tomuto odvětví otevření se aktuálním evropským trendům, mezi něž již v té době patřila možnost vstupu soukromých subjektů do železničního podnikání.

Unitární železnice se v této době začala jevit jako překonaná. Západoevropské monopolní železniční společnosti, tzv. národní dopravci jednotlivých států, se potýkaly s dlouhodobým úbytkem dopravních výkonů především v nákladní dopravě a jejich přesunem k jiným druhům dopravy, především dopravě silniční. Druhým problémem těchto státních dopravců byla jejich značná zadluženost. V souvislosti s hospodářskou transformací se tyto nesnáze plně projevíly i v celém bývalém východním bloku.

2. Evropský kontext liberalizace železniční dopravy

2. 1 Liberalizace železniční dopravy v primárním evropském právu

Formální prameny práva regulujícího v České republice odvětví železnice a liberalizaci železniční dopravy pocházejí bezpochyby z vnitrostátního právního řádu, obsah v nich obsažených norem je však ve velké míře určován normotvorbou a politikou Evropské unie. Tu lze právem označit za hlavního původce a hybatele současných liberalizačních procesů. Česká republika je z titulu svého členství v EU v postavení garanta realizace těchto procesů na svém území formou adaptace vlastního právního řádu na právo evropské.¹⁵ Cílem této kapitoly je proto představit vývoj evropského práva v odvětví železnice coby podkladu pro lepší pochopení stávající vnitrostátní úpravy české.

Působnost Evropské unie v předmětném odvětví železnice, potažmo dopravy vůbec, zakládají primární prameny práva EU, konkrétně pak Smlouva o fungování Evropské unie (dále jen „SFEU“), jež v této oblasti svěřuje EU výkon pravomoci vytvářet a přijímat závazné právní akty sdílené s členskými státy.¹⁶

Veřejná doprava, kam prakticky bez výjimky spadá doprava železniční, představuje výkony služby ve smyslu čl. 57 SFEU, tedy „výkony poskytované zpravidla za úplatu, pokud nejsou upraveny ustanoveními o volném pohybu zboží, kapitálu nebo osob“. Služby jsou přitom zahrnuty do tzv. vnitřního trhu coby prostoru bez vnitřních hranic, v němž je zajištěn jejich volný pohyb.¹⁷ Vztahuje se na ni proto zákaz „omezení volného pohybu služeb uvnitř Unie pro státní příslušníky členských států, kteří jsou usazeni v jiném členském státě, než se nachází příjemce služeb.“¹⁸ Konkretizaci této obecné úpravy provádí SFEU speciální úpravou v části druhé, hlavě VI. Ta „sleduje dosažení cílů obsažených v primárním právu (Smlouvách) v rámci společné dopravní politiky.“ K tomu účelu jsou v čl. 91, odst. 1 SFEU zmocněny Evropský parlament a Rada Evropské unie (dále jen „Rada“) vydávat v řádném legislativním procesu: společná pravidla pro mezinárodní dopravu do nebo z některého členského státu anebo procházející přes území jednoho nebo několika členských států; podmínky, za nichž mohou dopravci, kteří nejsou rezidenty tohoto státu, provozovat dopravu uvnitř některého členského státu; opatření ke zlepšení bezpečnosti dopravy, jakož i veškeré jiné potřebné předpisy. Mimo posledních dvou bodů, jež vznikly při přípravě SFEU

¹⁵ Je na místě poznamenat, že České republice se ne vždy daří tuto svou povinnost naplňovat. Příkladem budiž například rozhodnutí Soudního dvora EU ve věci C-545/10, Evropská komise vs. Česká republika ze dne 11. 7. 2013 (viz poznámku č. 177).

¹⁶ Konkrétně tak činí v čl. 4, odst. 1, písm. g. Z dikce čl. 2, odst. 2 SFEU vyplývá pravidlo pro dělení sdílených pravomocí mezi Unií a členské státy: „Členské státy vykonávají svou pravomoc v rozsahu, v jakém ji Unie nevykonala. Členské státy opět vykonávají svou pravomoc v rozsahu, v jakém se Unie rozhodla svou pravomoc přestat vykonávat.“

¹⁷ Viz čl. 26, odst. 2 SFEU.

¹⁸ Viz čl. 56 SFEU.

nově, byla tato úprava přejata ze znění předchůdce SFEU, Smlouvy o Evropském společenství (SES). Z historických důvodů se tedy většina sekundárních právních pramenů vztahuje právě k těmto dvěma bodům.¹⁹

Takto úzce pojatá působnost Evropské unie by však vytvářela nedůvodné rozdíly v právní úpravě poskytování železničních služeb v mezinárodní dopravě a při kabotáži oproti poskytování železničních služeb vnitrostátních, jejíž liberalizace by byla ponechána výlučně na členských státech. Logickým vývojem tak bylo dosažení dnešního stavu, kdy evropská legislativa upravuje i služby v železniční dopravě vnitrostátní v rámci opatření ke zlepšení bezpečnosti dopravy a jiných potřebných předpisů.

Další ustanovení příslušné části druhé, hlavy VI, dále obsahují několik obecných zásad, které je nutno uplatnit v další dopravní legislativě, ať už na unijní, či národní úrovni. Jedná se především o zákazy různých forem diskriminačního jednání, omezení veřejné podpory v dopravě a ekonomická přiměřenost dopadů právní úpravy. Především druhá kategorie dle článku 93 je z povahy věci výrazně limitována nutností poskytovat náhradu za určitá plnění související s pojmem veřejné služby. V tomto smyslu je třeba toto ustanovení vykládat jako výjimku z úpravy státní podpory podle SFEU.²⁰

K potřebám Komise zřizuje SFEU pro otázky dopravy odborný poradní výbor složený z odborníků jmenovaných vládami jednotlivých členských států.

2. 2 Liberalizace železniční dopravy v sekundárním evropském právu

2. 2. 1 Legislativa před přijetím prvního železničního balíčku

Vedle a především v návaznosti na výše zmíněná ustanovení primárního práva vznikl velký objem právních pramenů práva sekundárního. S ohledem na rozličné zájmy, rozdílný význam železniční dopravy jako takové či stav infrastruktury napříč jednotlivými členskými státy, zavádějí tyto právní akty prvky liberalizace do železniční dopravy velmi pozvolna a postupně. Ve vlastním vývoji příslušného sekundárního práva lze vysledovat několik etap.

V té první, zhruba do druhé poloviny 80. let, tvořily kostru právní úpravy vycházející z dnešního čl. 91 SFEU (dříve čl. 71 SES) převážně prameny tzv. soft law, jako memoranda, akční

¹⁹ Bod první tvoří základ úpravy klasické mezinárodní dopravy mezi dvěma státy včetně průjezdu státem třetím, druhý bod umožňuje tvorbu předpisů řešících čistě vnitrostátní dopravní služby poskytované dopravcem usazeným v jiném členském státě, dle odborné terminologie tedy řeší tzv. právo kabotáže.

²⁰ Viz část druhá, hlava VII, kapitola 1, oddíl 2, čl. 107 SFEU, podle kterého je státní podpora v zásadě neslučitelná s vnitřním trhem EU.

plány, rezoluce Rady atd., často bez právní závaznosti. Celkově se přijatá legislativa jevila jako nedostatečná k dosažení cílů primárního práva, což mnohdy konstatovaly i samotné orgány ES.²¹

Od poloviny 80. let lze zaznamenat první posun po přijetí Jednotného evropského aktu (1986), neboť teprve ten připravil půdu pro vznik závazných právních předpisů se skutečným dopadem na realizaci liberalizace železniční dopravy. Jak již bylo zmíněno výše, zájmy členských států v této věci byly velmi roztržité, což společně s nutností jednomyslného hlasování jejich zástupců v Radě vytvářelo zásadní překážku účinného postupu k přijetí předpisů podle čl. 71 SES. Jednotným evropským aktem došlo k pozměnění legislativního procesu, který nadále k přijetí takového právního aktu vyžadoval pouze kvalifikovanou většinu hlasů v Radě.²²

Za skutečně zásadní přelom lze považovat přijetí **směrnice Rady 91/440 EHS ze dne 29. července 1991 o rozvoji železnic Společenství**. Tento útlý předpis si kladl za cíl usnadnit přizpůsobení železnic Společenství potřebám jednotného trhu a zvýšení jejich efektivity skrze dosažení několika dílčích cílů, od nichž se odvíjí celý další liberalizační proces. Vypočítává je takto: „*zajištění nezávislosti řízení železničních podniků, oddělení řízení železničního provozu infrastruktury od poskytování služeb železniční dopravy s povinným oddělením účtů a volitelným oddělením organizačním nebo institucionálním, zlepšení finanční struktury železničních podniků ve veřejném vlastnictví a zajištění přístupu k sítím členských států mezinárodním seskupením železničních podniků působících v mezinárodní kombinované dopravě zboží.*“²³

Nezávislost řízení železničních podniků se dle této směrnice vztahuje především k nezávislosti na státu a státní správě u „*řízení, správy a vnitřní kontroly správních, ekonomických a účetních záležitostí železničních podniků.*“ Že se jedná o nezávislost (oddělenost) na státu, směrnice explicitně vyjadřuje pouze v úpravě aktiv, rozpočtů a účtů, v ostatních případech lze toto dovodit především historicky a teleologicky.²⁴ Směrnice také vznesla požadavek na řízení železničních podniků podle zásad platných pro komerční společnosti s důrazem na jejich maximální hospodářskou efektivitu při poskytování co nejkvalitnějších služeb za nejnižší možné náklady. Nečiní přitom rozdílu mezi železničním podnikem v soukromém či veřejném vlastnictví, čímž z pohledu účelu a vnitřního fungování staví tyto naroveň. Veřejně vlastněné železniční podniky jsou

²¹ K tomuto tématu viz např. rozsudek Evropského soudního dvora C-13/83, Evropský parlament vs. Rada, ze dne 22. 5. 1985.

²² Viz ŠPETLÁK, Petr. *Liberalizace trhu s železniční dopravou* [online]. 2009 [cit. 2013-11-22]. Diplomová práce. Masarykova univerzita, Právnická fakulta. Vedoucí práce David Sehnálek. s. 12 a n. Dostupné z: http://is.muni.cz/th/134778/pravf_m/

²³ Viz čl. 1 směrnice 91/440/EHS.

²⁴ V době vzniku směrnice byla většina existujících železničních podniků, zpravidla tzv. národních dopravců, přímo závislých na svém domovském státu, resp. výkonu a struktuře státní správy. Jako příklad, byť mimo tehdejší místní působnost směrnice 91/440/EHS, lze jmenovat Československé státní dráhy (ČSD). Ty v té době ve formě státní organizace konstitoval zvláštní zákon č. 68/1989 Sb. Podle něj byl například ústřední ředitel jmenován ministrem dopravy a spojů, ministerstvo dopravy a spojů schvalovalo statut ČSD upravující jejich vnitřní organizaci atd.

tak nově chápány jako samostatně a vyrovnaně hospodařící subjekty, nikoli nástroje realizace státní dopravní politiky, bez ohledu na jejich ekonomické výsledky. Tím je také položen základ pro možnou hospodářskou soutěž různých železničních podniků bez ohledu na jejich zakotvení v právu soukromém či veřejném.²⁵

V dalším sledu je směrnicí vznesen i významný požadavek na členění původního modelu unitární železnice. Nově byl vytvořen institut manažera infrastruktury, odděleného účetně od poskytovatelů dopravních služeb. Dle čl. 3 směrnice se jím rozuměl „*jakýkoli veřejný orgán²⁶ nebo podnik odpovědný zejména za vytváření a udržování železniční infrastruktury, jakož i za provozování řídicích a zabezpečovacích systémů.*“ Samostatné pojetí této funkce představovalo skutečně zásadní krok na cestě k liberalizovanému právnímu prostředí železnice, bylo cíleno především k vytvoření rovného a nediskriminačního postavení jednotlivých železničních podniků: integrovaný železniční podnik²⁷ bez samostatného vedení účetnictví pro funkci manažera infrastruktury totiž může z případných zisků z jejího řízení zlepšovat ekonomické výsledky vlastního podnikání v železniční dopravě, což se jeví jako obzvláště nevhodné v souvislosti s poplatky za užívání dopravní infrastruktury, jež hradí ostatní železniční podniky a které tvoří část příjmů manažera infrastruktury.²⁸ Zřetelnější oddělení manažera infrastruktury na úrovni organizační, ať už v rámci jednoho podniku, či do samostatného subjektu, směrnice 91/440/EHS ve své původní podobě nevyžadovala, umožňovala jej fakultativně.

Jelikož nově vzniklý právní institut manažera infrastruktury byl směrnicí vytvořen s cílem bránit křížovému financování uvnitř integrovaného železničního podniku, snažila se směrnice vytvořit podmínky pro financování rozvoje železniční infrastruktury členských států prostřednictvím úhrady uživatelských poplatků ze strany všech subjektů tuto infrastrukturu využívajících. Bylo stanoveno, že výše poplatků musí být vypočítána způsobem, vylučujícím jakoukoli diskriminaci mezi železničními podniky, spolu s demonstrativním výčtem skutečností, jež mohou být při stanovování výše těchto poplatků manažerem infrastruktury zohledněny.²⁹ V této úpravě lze spatřovat základ systému zpoplatnění přístupu na infrastrukturu dále rozvinutý v následujících směrnicích 95/19/ES a 2001/14/ES.

²⁵ Viz ŠPETLÁK, Petr. *Liberalizace trhu s železniční dopravou* [online]. 2009 [cit. 2013-11-22]. Diplomová práce. Masarykova univerzita, Právnická fakulta. Vedoucí práce David Sehnálek. s. 18. Dostupné z: http://is.muni.cz/th/134778/pravf_m/

²⁶ V odborné domácí terminologii by (nejen na tomto místě) by termínu orgán odpovídal spíše úřad ve funkčním pojetí.

²⁷ Pojmem se rozumí železniční podnik integrující ve svém rámci funkce poskytovatele dopravních služeb a správce infrastruktury. K tématu viz *Institucionální rozdělení nebo vertikální integrace?*. *Le Rail* [online]. říjen – listopad 2001, č. 89, s. 28 - 32 [cit. 2013-11-27]. Dostupné z: http://edice.cd.cz/edice/IZD/izd7_02/institut.pdf. Oproti unitární železnici v sobě integrovaný železniční podnik nemusí zahrnovat vlastníka drážní železniční infrastruktury.

²⁸ K pojmu viz následující odstavec.

²⁹ Viz čl. 8 směrnice 91/440/EHS.

Další dílčí cíl směrnice, zlepšení finanční struktury veřejně vlastněných či kontrolovaných železničních podniků, souvisí spíše s důsledky otevírání trhu železniční dopravy než se samotným otevíráním jako takovým. Zadluženost tehdejších železničních podniků – národních dopravců pramenila především z nedostatečného dofinancování prokazatelné ztráty z výkonu veřejné služby ze strany státu či jiných veřejných subjektů. V prostředí otevřeném i dalším železničním podnikům bez této historické zátěže by se tak tyto původní železniční podniky ocitly v nevýhodném postavení.³⁰

Členskými státními bylo proto umožněno stanovit „vhodné mechanismy na pomoc snížení zadlužení těchto podniků na úroveň umožňující řídit podnik na dobrém finančním základě a ke zlepšení finanční situace podniku“.³¹ Jedná se v zásadě o průlom do obecného zákazu veřejné podpory podle Smlouvy o založení Evropského společenství (SES).³² Nezbytné je tedy posuzovat soulad těchto opatření především s ustanoveními článků 92 a n. SES.³³

Poslední z dílčích cílů směrnice 91/440/EHS se dotýká přístupu jednotlivých subjektů na železniční infrastrukturu členských států, jde tedy o naprosto základní stavební kámen celé liberalizace železniční dopravy. Osobní působnost příslušného oddílu směrnice³⁴ významně ovlivňovala rozsah tohoto procesu ve vztahu k jednotlivým druhům železniční dopravy. Byť se směrnice jako taková od počátku své platnosti vztahovala na železniční dopravu osobní i nákladní,³⁵ samotné právo přístupu na železniční infrastrukturu členských států bylo směrnicí upraveno v režimu mezinárodní nákladní železniční dopravy, navíc pouze ve dvou případech. Pro provozování mezinárodní kombinované dopravy³⁶ byl přístup na železniční infrastrukturu ostatních členských států umožněn všem „členským“ železničním podnikům.³⁷ Přístup k železniční infrastruktuře členských států za účelem provozování jiné než kombinované mezinárodní nákladní dopravy byl umožněn pouze mezinárodním seskupením železničních podniků, s tím, že infrastruktura států, kde nesídlí žádný člen uskupení, byla přístupná pouze za účelem tranzitu. Kobotáž či mezinárodní

³⁰ V tomto ohledu se situace integrovaných železničních podniků v tehdejších členských státech EU zřejmě nelišila od postavení Českých drah, s. o. před jejich rozdělením na dopravce ČD, a. s. a manažera infrastruktury, SŽDC, s. o. (viz kapitola 3. 3. 4 této práce).

³¹ Viz čl. 9, odst. 1. směrnice 91/440/EHS.

³² Jde o tehdy platného a účinného předchůdce dnešní SFEU, viz kapitola 2. 1 této práce).

³³ Dnes dle SFEU jde o čl. 102 a n.

³⁴ Jedná se o oddíl V směrnice 91/440/EHS.

³⁵ K tomu viz rozsudek Soudu první instance (ESD) v případě spojených věcí T-374/94, T-375/94, T-384/94, T-388/94, European Night Services a ostatní v. Komise, ze dne 15. 9. 1998.

³⁶ Termín kombinovaná doprava znamená dopravu nákladů v jedné a téže dopravní jednotce s využitím několika druhů dopravy. Viz kapitola I., čl. 1, písm. a) Evropské dohody o nejdůležitějších trasách mezinárodní kombinované dopravy a souvisejících objektech (AGTC) vyhlášené ve sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 35/1995 Sb. Pro další definici viz web Ministerstva dopravy: mocr.cz [online]. [cit. 2013-11-28]. Dostupné z:

http://www.mocr.cz/cs/Drazni_doprava/Kombinovana_doprava/Kombinovana_doprava.htm

³⁷ Rozumí se všem železničním podnikům usazeným ve Společenství.

doprava s cílem na území jiného členského státu než toho, kde má sídlo jeden ze základních železničních podniků mezinárodního seskupení, byla vyloučena.

Mezinárodním seskupením železničních podniků se pak dle směrnice rozumí jakékoli sdružení nejméně obou železničních podniků ustanovených v různých členských státech pro poskytování služeb mezinárodní dopravy mezi členskými státy.

V hodnocení významu a přínosu směrnice 91/440/EHS v jejím původním znění je třeba ji na jednu stranu vyzdvihnout jako právní akt, který připravil nezbytné minimum pro otevření trhu v železniční dopravě za formálně rovných podmínek pro tradiční i nově přicházející subjekty. Především znemožnila původním integrovaným železničním podnikům zneužívat svého postavení tím, že definovala jejich podnikání v roli dopravce a manažera infrastruktury a tyto dvě činnosti účetně oddělila, čímž postavila překážku vzájemnému křížovému financování těchto činností. Zároveň vznesla požadavek na nezávislé řízení železničních podniků ve veřejném vlastnictví (šlo zpravidla o původní integrované železniční podniky) s důrazem na jejich ekonomickou stránku jejich podnikání, čímž je funkčně přiblížila potenciálním konkurentům z řad soukromých subjektů, zároveň také umožnila snížit jejich zatížení dluhy vzniklými v předchozích obdobích, kdy jejich hospodářské výsledky byly ze strany jejich vlastníků, veřejných subjektů, sledovány spíše v druhé řadě. Naproti tomu v oblasti otevírání železničního trhu byl její přínos velmi omezen úzkým okruhem subjektů, jimž byl povolen přístup k železniční infrastruktuře v mezinárodní železniční dopravě. Konkrétní dopad jednotlivých ustanovení se může, a toto se samozřejmě týká i dalších směrnic zmíněných níže, lišit stát od státu s ohledem na podobu implementace směrnice 91/440/EHS do jejich právních řádů. Nedostatky směrnice 91/440/EHS si postupně vynutily přijetí dalších právních aktů sekundárního práva.

Směrnice Rady 95/18/ES ze dne 19. června 1995 o vydávání licencí železničním podnikům

Tato směrnice zavedla systém licencí udílených železničním podnikům, kterým se tak s platností na celém území Společenství uznává jejich statut železničních dopravních podniků.³⁸ Systém licencí posloužil jako nástroj, jenž ve Společenství stanovil harmonizované podmínky, na jejichž splnění bylo vázáno právo subjektů k „poskytování služeb v železniční dopravě zboží nebo osob za předpokladu, že tento podnik zabezpečuje provozování drážní dopravy“. Tento krok otevřel či alespoň zjednodušil možnost vstupu nových železničních podniků na trh železniční dopravy.³⁹ V původním znění směrnice byl význam systému licencí ještě velmi limitován, směrnice totiž ve věci

³⁸ čl. 2 písm. b) směrnice 95/18 ES

³⁹ Pro připomenutí, v této době se na přepravních výkonech na železnici stále dominantně podílely především původní „národní“ železniční podniky, význam ostatních, tedy především privátních, dopravců byl okrajový.

osobní působnosti odkazovala na článek 10 směrnice 91/440/EHS, licencovány tedy musely být pouze železniční podniky poskytující služby v mezinárodní kombinované dopravě a mezinárodní seskupení železničních podniků.

Příslušné licenční řízení je svěřeno orgánu určenému členským státem. Oproti pozdější úpravě tato směrnice ještě nestanovovala žádné zvláštní požadavky například na nezávislost tohoto orgánu. Žadatel musel splnit podmínky směrnice v oblasti odborné způsobilosti,⁴⁰ dobré pověsti podniku, požadavek obligatorního pojištění občanskoprávní odpovědnosti podniku a finanční způsobilosti. Při splnění těchto kritérií vznikl právní nárok na udělení licence. Ta samotná však ještě licencovanému železničnímu dopravnímu podniku nezakládala nárok na přístup k železniční infrastruktuře.⁴¹ Rozhodnutí ve věcech licence musela být soudně přezkoumatelná.

Směrnice Rady 95/19/ES ze dne 19. června 1995 o přidělování kapacity železniční infrastruktury a o zpoplatnění infrastruktury

Tato směrnice byla přijata současně se směrnicí předchozí. Zakotvila rámec přidělování kapacity na základě rozhodnutí alokačního orgánu, tedy „*orgánu a (nebo) manažera dopravní infrastruktury jmenovaného členským státem pro alokaci kapacity infrastruktury*“.⁴² Přidělením kapacity dopravní infrastruktury vznikalo železničnímu podniku právo tuto infrastrukturu využít v přidělené trase.⁴³ To lze brát jako konkrétní projev obecného a obsahově širšího práva přístupu k infrastruktuře.

Určení konkrétní formální podoby alokačního orgánu byla ponechána v působnosti jednotlivých členských států, obdobně jako v případě orgánu vydávajícího licenci dle směrnice 95/18/ES na ni nebyly kladeny žádné zvláštní nároky. Směrnice 95/19/ES samozřejmě ukládala alokačnímu orgánu povinnost přidělovat kapacitu železniční infrastruktury na správném a nediskriminačním základu s cílem ji optimálně a efektivně využít,⁴⁴ nezakládala však žádné mechanismy, které by přímo bránily případnému porušení této povinnosti. Rozhodnutí o alokaci muselo být alespoň přezkoumatelné jak nezávislým orgánem ve správním řízení, tak soudně. Alokační orgán také může být identický s manažerem infrastruktury.

Případné stanovení jednoduchých, jednoznačně nediskriminačních kritérií pro přidělování kapacity železniční infrastruktury komplikovala možnost i fakultativního přijetí opatření k zajištění

⁴⁰ Ta je posuzována především jako kvalifikace zaměstnanců a organizační struktura dopravního železničního podniku.

⁴¹ Viz čl. 4 směrnice 95/18/ES. Jak bylo zmíněno v úvodu textu o směrnici 95/18/ES, licence pouze potvrzovala status železničního podniku. Přístup k infrastruktuře řešila následující směrnice 95/19/ES.

⁴² Citován je čl. 2 směrnice 95/19/ES.

⁴³ Trasa vlaku ve smyslu čl. 2 směrnice 95/19/ES je chápána jako pojem vyjadřující část kapacity dopravní cesty. Jde o souhrn směru jeho jízdy a časového úseku, ve kterém má být tato jízda uskutečněna. Jinak také lze označit jako časový slot pro využití konkrétního úseku železniční infrastruktury.

⁴⁴ Viz čl. 3 směrnice 95/19/ES.

priorit při alokaci kapacity železniční infrastruktury ze strany členského státu. Tím se rozumělo stanovení alokační přednosti zejména pro služby poskytované železničními podniky ve veřejném závazku nebo služby zcela či zčásti provozované na infrastruktuře, postavené nebo vyvinuté pro specifické služby⁴⁵, případně v souvislosti s poskytováním služeb, jejichž výkon je nezbytné upřednostnit k umožnění financování nových infrastruktur.⁴⁶

Druhou významnou oblastí, jejíž úpravu směrnice 95/19/ES konkretizovala, byl mechanismus stanovení, výběru a určení poplatků za infrastrukturu, respektive za její použití, tedy problematika navazující na článek 8 směrnice 91/440/EHS. Členským státům byla uložena povinnost stanovit po konzultaci s manažerem infrastruktury povinnost vytvořit pravidla pro stanovení poplatků za použití železniční infrastruktury. Podoba poplatků se mohla lišit podle povahy služby, doby služby, situace na trhu a typu a stupni opotřebení infrastruktury, nicméně na nediskriminačním základě, tedy bez nedůvodných rozdílů u obdobných typů služeb. Za příjemce poplatků byl určen manažer infrastruktury.

2. 2. 2 První železniční balíček, interoperabilita

Ani přijetím a implementací výše uvedených směrnic nebylo dosaženo kýženého efektu otevření trhu mezistátní železniční dopravy v rámci společného trhu. Především nebyl odstraněn omezený rozsah osobní působnosti vymezený směrnicí 91/440/EHS, jako nedostatečná se ukázala úprava poplatků za železniční infrastrukturu, jež mnohdy sloužily jako účinná ekonomická bariéra pro vstup nových železničních podniků na trh.

Na základě této situace iniciovala Evropská komise komplexnější přístup k další evropské normotvorbě.⁴⁷ Postupně byly přijaty tři tzv. železniční balíčky, jejichž obsahem jsou směrnice upravující souhrnně a souvisleji širší oblasti železniční dopravy. Zjednodušeně lze říci, že první (také infrastrukturní) železniční balíček byl zaměřen na odstranění nedostatků stávající právní úpravy v oblasti rozvoje železnic Společenství, přidělování kapacity železniční infrastruktury, vybírání poplatků za její užívání a ověřování bezpečnosti, interoperability⁴⁸ konvenční železniční sítě⁴⁹ a vydávání licencí železničním podnikům. Jak vidno, významná část jeho věcné působnosti se

⁴⁵ Tím jsou míněna specializovaná spojení vysokorychlostní nebo pro nákladní dopravu. Celé znění ustanovení viz čl. 4 směrnice 95/19/ES.

⁴⁶ K tomu viz čl. 5 směrnice 95/19/ES.

⁴⁷ Viz například Bílou knihu z roku 2001 (COM (2001) 370), která pojednává o nedostacích služeb v železniční dopravě a vypočítává legislativní opatření vhodná k jejich odstranění. Podle tohoto dokumentu byl v roce 2004 sestaven druhý železniční balíček.

⁴⁸ Interoperabilitou se dle čl. 2 směrnice 2001/16/ES rozumí „schopnost železničního systému umožnit bezpečný a nepřerušovaný provoz vlaků dosahujících stanovených úrovní výkonnosti na těchto tratích. Tato schopnost je založena na všech předpisových, technických a provozních podmínkách, které musí být dodrženy v zájmu splnění základních požadavků.“ K tomuto pojmu dále viz text o směrnici 2001/16/ES.

⁴⁹ Tímto pojmem se rozumí standardní železniční systém umožňující provoz smíšené osobní i nákladní železniční dopravy rychlostmi nižšími než v případě vysokorychlostní železnice – viz též poznámku č. 66.

kryje s věcnou působností předchozích směrnic, z nichž některé novelizoval, některé derogoval a zcela nahradil směrnicemi novými.

Druhý železniční balíček byl orientován na budoucí rozvoj evropských železnic s cílem vytvoření integrovaného evropského železničního prostoru skrze úpravy v oblastech bezpečnosti a prohloubení interoperability a urychlení otevírání trhu nákladní železniční dopravy. Z pohledu organizace administrativy bylo v tomto směru významné vytvoření Evropské železniční agentury, součástí balíčku mělo být i přistoupení Společenství k Úmluvě o mezinárodní železniční přepravě COTIF, příslušné nařízení však nebylo přijato⁵⁰.

Třetí železniční balíček opět reviduje starší směrnice za účelem jejich využitelnosti i v oblasti osobní železniční dopravy. Ta sice výslovně z oblasti jejich působnosti vyňata nebyla, z ohledu na obsah práv skutečně přiznávaných železničním podnikům však tyto směrnice na osobní dopravu de facto nebyly aplikovatelné, především z důvodu omezené osobní působnosti stávajících předpisů ohledně práva přístupu k infrastruktuře, dále absentovalo právo kabotáže. Zcela nový úhel pohledu na tuto problematiku vnesl balíček úpravou práv a povinností cestujících v železniční dopravě. Oblast bezpečnosti a interoperability byla zastoupena úpravou osvědčení strojvedoucím obsluhujícím hnací vozidla a vlaky v železničním systému.

První železniční balíček sestává ze tří níže uvedených směrnic.

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/12/ES ze dne 26. února 2001, kterou se mění směrnice Rady 91/440/EHS o rozvoji železnic Společenství

Tento předpis zasahuje do ustanovení směrnice Rady 91/440/EHS za účelem odstranění jejích největších dosavadních nedostatků. Především poprvé rozšiřuje její osobní působnost, kdy k dosavadním subjektům a jejich seskupením, nadaným právem přístupu k železniční infrastruktuře v režimu této směrnice, nově řadí všechny licencované železniční podniky provozující mezinárodní nákladní dopravu. Ve spojení s rozšířením osobní působnosti systému licencí na všechny železniční podniky zřízené ve Společenství⁵¹ se přístup k infrastruktuře jeho členských států otevřel mnohem širší množině železničních podniků. V přechodném období do 15. 3. 2008 bylo toto právo omezeno pouze na tratě uvedené v příloze této směrnice, posléze mělo dojít k rozšíření na celou železniční síť EU.⁵² V této souvislosti byl směrnicí nadefinován zásadní pojem mezinárodní nákladní dopravy,

⁵⁰ EU k této smlouvě nakonec přistoupila až na počátku roku 2013.

⁵¹ Ve spojení s dosavadní úpravou licencí dle směrnice 95/18/ES, dle které byla licence obligatorní jen pro železniční podniky dle čl. 10 směrnice 91/440/EHS by k popisovanému rozšíření osobní působnosti směrnice nemohlo dojít.

⁵² Pro tyto potřeby byl do směrnice vložen v novém čl. 10a pojem transevropské železniční sítě nákladní dopravy (TERFN). Sem byly řazeny tratě podléhající jejímu režimu na základě výčtu v příloze I. Pro vytvoření skutečně funkční sítě sem byly navíc zahrnuty i objížďkové tratě, tzv. konečné stanice sloužící předávce konečným zákazníkům, jakož i ostatní místa a zařízení podobného určení, přístavy dle přílohy I a konečně tzv. přípojné tratě sloužící připojení

za niž jsou považovány „dopravní služby, při kterých vlak překročí nejméně jednu hranici členského státu“⁵³, což se vztahuje i na jednotlivá křídla vlaku a vozy vycházející nebo pokračující samostatně či v jiné soupravě z nebo do jiné stanice než kmenová souprava, jejíž součástí tyto vozy či křídla při překračování hranice tvořily.⁵⁴

Změn doznala úprava oddělení řízení infrastruktury a dopravního provozu. Na jednu stranu je výslovně povoleno svěřit funkci provozovatele infrastruktury⁵⁵ různým orgánům nebo podnikům. Je tedy možné, aby tuto úlohu zastával i soukromoprávní subjekt včetně některého z železničních podniků při zachované povinnosti odděleného účetnictví pro tuto funkci.⁵⁶ Zároveň je ovšem členským státům uložena povinnost zajistit, „že funkce, na kterých závisí nestranný a nediskriminační přístup k infrastruktuře⁵⁷ uvedené v příloze II směrnice, jsou svěřeny orgánům nebo firmám, které samy neprovozují služby železniční dopravy.“ Těmito povinnostmi se rozuměla: příprava a rozhodování související s udělováním licencí železničním podnikům včetně udělování individuálních licencí, rozhodování související s přidělováním trasy včetně definice a posouzení dostupnosti a přidělování individuálních tras vlaků, rozhodování související se stanovením poplatků za infrastrukturu a sledování dodržování povinností vyžadovaných při provozování některých služeb⁵⁸. Funkce správce infrastruktury tak za určitých podmínek musela být rozštěpena mezi více subjektů.⁵⁹

Další přínos této novelizace lze spatřovat v zapojení Komise EU, coby dohlížecího a koordinačního orgánu ve vztahu k jednotlivým členským státům.

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/13/ES ze dne 26. února 2001, kterou se mění směrnice Rady 95/18/ES o vydávání licencí železničním podnikům

Jak již bylo zmíněno v souvislosti se směrnicí předchozí, potřeba novelizace původního znění směrnice 95/18/ES vyplynula z rozšiřování přístupových práv k infrastruktuře. Tato situace si

konečných stanic a přístavů na zbytek sítě. K dalšímu vývoji viz text o směrnici 2004/51/ES v kapitole 2. 3. 2 této práce.

⁵³ Citováno je ze čl. 3 směrnice 2001/12/ES.

⁵⁴ Viz ŠPETLÁK, Petr. *Liberalizace trhu s železniční dopravou* [online]. 2009 [cit. 2013-11-22]. Diplomová práce. Masarykova univerzita, Právnická fakulta. Vedoucí práce David Sehnálek. s. 38. Dostupné z: http://is.muni.cz/th/134778/pravf_m/

⁵⁵ Jde o nové označení manažera infrastruktury. Terminologie zavedená později novelizací ve znění směrnice 2004/51/ES znovu změnila toto označení na „správce infrastruktury“.

⁵⁶ Viz čl. 6, odst. 3 směrnice 91/440/EHS ve znění směrnice 2001/12/ES. K takovému přenesení došlo v České republice při vzniku manažera infrastruktury, Správy železniční dopravní cesty, s. o., kdy vlastní provozování infrastruktury zajišťoval dopravce České dráhy, a. s. Později byl tento model v ČR opuštěn. K tématu viz kapitolu 3. 3. 4 této práce.

⁵⁷ Ve znění směrnice 2004/51/ES se hovoří o přístupu k železniční dopravní cestě.

⁵⁸ Viz čl. 6 odst. 3 a přílohu II směrnice 2001/12/ES. K náležitostem oddělení provozovatele infrastruktury od provozovatele služeb (železničního podniku) se vyjádřil i ESD v rozsudku ve věci C-556/10 ze dne 28. 2. 2010, Evropská komise vs. Spolková republika Německo.

⁵⁹ V souvislosti se zpoplatněním infrastruktury se touto problematikou podrobně zabývá směrnice 2001/14/ES.

vyžádala rozšíření osobní působnosti směrnice 95/18/ES tak, aby došlo k rozšíření zásad pro vydávání licencí dle této směrnice i na tyto případy. V tomto smyslu byl novelizován čl. 1 směrnice 95/18/ES, povinnost být držitelem licence byla rozšířena na železniční podniky zřízené či zřizované ve Společenství obecně.

Dále v jednotě se změnami zmíněnými dle směrnice 2001/12/ES byl nově stanoven požadavek, aby orgán odpovědný za vydávání licencí „*sám neposkytoval služby železniční přepravy a byl nezávislý na orgánech nebo podnicích, které tyto služby poskytují.*“⁶⁰

Z ostatních změn pak zmiňme aktivní legitimaci železničních podniků k námitkám Komise proti „*slučitelnosti požadavků vnitrostátních právních předpisů s právními předpisy Společenství a také*“ v případě „*pochybností, zda jsou tyto požadavky uplatňovány nediskriminujícím způsobem.*“⁶¹

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/14/ES ze dne 26. února 2001 o přidělování kapacity železniční infrastruktury, zpoplatnění železniční infrastruktury a o vydávání osvědčení o bezpečnosti

Tato směrnice prvního železničního balíčku úplně nahradila starší úpravu směrnice 95/19/ES, již výslovně deroguje. Důvodem kompletního přepracování materie kapacity a zpoplatnění železniční infrastruktury byla především dobově vytykaná značná rozmanitost struktury a úrovní zpoplatnění železniční infrastruktury a také forem a trvání procesů přidělování kapacit ve členských státech, které starší úprava nedokázala zabránit. Nová úprava se snažila tyto procesy a instituty alespoň rámcově přiblížit a nastavit potřebám uživatelů infrastruktury. Větší důraz byl v této souvislosti kladen na lepší dostupnost informací o infrastruktuře pro její uživatele.

Přidělování kapacity infrastruktury bylo svěřeno provozovateli infrastruktury, jímž se rozumí „*subjekt nebo podnik odpovědný za zřízení a provozování železniční infrastruktury*“, jeho funkce přitom „*mohou být rozděleny mezi více subjektů nebo podniků*“.⁶² Oproti předchozí právní úpravě došlo k patrnému kvalitativnímu posunu v požadavku nezávislosti přidělece kapacity infrastruktury, jímž byl obligatorně určen subjekt odlišný od provozovatele infrastruktury, nebyl-li tento „*z hlediska své právní formy, organizace nebo rozhodovacích funkcí nezávislý na železničním podniku.*“⁶³ Při nesplnění tohoto požadavku rozhoduje v působnosti přidělece kapacity infrastruktury jiný, nezávislý subjekt.

⁶⁰ Citován je čl. 3 95/18/ES ve znění směrnice 2001/13/ES . Viz také čl. 6 odst. 3 směrnice 91/440/EHS ve znění směrnice 2001/12/ES ve spojení s přílohou II této směrnice.

⁶¹ Citován je čl. 12 odst. 2 směrnice 2001/13/ES.

⁶² Pro obě citace viz čl. 2 písm. h směrnice 2001/14/ES.

⁶³ Citován je čl. 14 odst. 2 směrnice 2001/14/ES.

Zachován zůstal systém zpoplatnění železniční infrastruktury formou poplatků za její použití. I v jeho případě byl při rekonstrukci kladen důraz na prevenci jejich zneužití k diskriminaci stávajících či potenciálních uživatelů železniční infrastruktury.

V tomto kontextu je z hlediska věcné působnosti třeba rozlišit pravomoc stanovit specifická pravidla zpoplatnění infrastruktury, jež je svěřena členským státům, které ji mohou delegovat na provozovatele infrastruktury. Samotné stanovení a výběr poplatků za použití infrastruktury vykonává přímo provozovatel infrastruktury. Obdobně jako u úpravy přidělování kapacity infrastruktury, i zde v případě závislosti provozovatele infrastruktury na železničním podniku dochází k přenosu těchto pravomocí na „*správce poplatků nezávislého z hlediska své právní formy, organizace a rozhodovacích pravomocí na jakémkoli železničním podniku.*“⁶⁴ Provozovatel infrastruktury v takovém případě vykonává pouze samotný výběr poplatků.

Úplnou novinkou, kterou popisovaná směrnice přinesla, je právní institut tzv. zprávy o síti. Ta je koncipována jako nástroj ke zlepšení informovanosti potenciálních uživatelů železniční infrastruktury členských států. Zpráva o síti významně zjednodušuje dostupnost informací relevantních pro rozhodování železničních podniků, zda a v jaké míře uplatní svá práva přístupu k železniční infrastruktuře. Řečí legální definice se těmito informacemi rozumí především „*podrobný výklad všeobecných pravidel, lhůt, postupů a kritérií týkajících se systému zpoplatnění a přidělování kapacit. Také obsahuje informace potřebné k podání žádosti o přidělení kapacity infrastruktury.*“⁶⁵ Dalším druhem informací zveřejňovaným ve zprávě o síti jsou ty, jež stanovují povahu infrastruktury, která je železničním podnikům k dispozici a podmínky přístupu k ní. Provozovatel infrastruktury je povinen do zprávy o síti zahrnout veškerou infrastrukturu jím vlastněnou nebo řízenou.

Celkově směrnice oproti své předchůdkyni 95/19/ES přinesla podstatně důkladněji rozpracovanou právní úpravu. V oblasti zpoplatnění infrastruktury zakotvuje celou řadu obligatorních zásad, především co se týče způsobu stanovení jeho výše nebo určení jeho výnosu. K tomuto zpoplatnění pak definuje obsah práva na přístup k infrastruktuře pomocí tzv. přístupových balíčků s obligatorními a fakultativními službami, poskytovanými provozovateli infrastruktury. V oblasti přidělování kapacity infrastruktury došlo k vymezení poměrně úzkého rámce procesních pravidel, plánování, opatření pro údržbu a narušení provozu.

Konečně směrnice zavádí tzv. regulační subjekt jako druhoinstanční úřad projednávající stížnosti proti rozhodnutím provozovatele infrastruktury především ohledně zprávy o síti, postupu přidělování kapacity infrastruktury, jejího zpoplatnění a osvědčení o bezpečnosti. Regulační subjekt

⁶⁴ Citován je čl. 4 odst. 2 směrnice 2001/14/ES.

⁶⁵ Citován je čl. 2 písm. j) směrnice 2001/14/ES.

zároveň dohlíží na soulad výše stanovovaných poplatků za použití infrastruktury ve vztahu ke směrnici a jejich nediskriminačnímu základu. Na regulační subjekt jsou kladeny obvyklé požadavky jeho nezávislosti ve vztahu k provozovatelům infrastruktury, správci infrastruktury a subjektům řízení o přidělení kapacity infrastruktury.

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/16/ES ze dne 19. března 2001 o interoperabilitě transevropského konvenčního⁶⁶ železničního systému

Vedle výše popsané trojice směrnic prvního železničního balíčku je na tomto místě vhodné ještě zmínit další předpis, směrnici 2001/16/ES, která obsahuje výchozí právní úpravu pro materii zejména z druhého železničního balíčku.

Směrnice prvního železničního balíčku vytvářejí podmínky liberalizace železniční dopravy především ve formální rovině vytvářením vhodných právních a administrativních podmínek. Aby došlo k jejich skutečnému využití, bylo třeba provést určitou technickou harmonizaci infrastruktury a železničních vozidel. Železniční sítě jednotlivých členských států se totiž historicky vyvíjely jako autonomní, často vzájemně nekompatibilní systémy. Železniční podnik, byť licencovaný na území celého Společenství, by při této nekompatibilitě uskutečňoval přepravu mezi členskými státy vlastními hmotnými prostředky jen za cenu neúměrného úsilí a nákladů. Takovéto nedostatečné materiální podmínky se pokouší směrnice odstranit vytvořením systému technických specifikací pro interoperabilitu (dále jen TSI), vydávaných formou rozhodnutí Komise.

Základní požadavky, tvořící jakési nezbytné minimum vzájemné kompatibility nezbytné pro mezistátní železniční dopravu, zakotvila mezinárodní smlouva, Technická jednotnost na železnici z roku 1887.⁶⁷ Stálým orgánem této smlouvy se stala Mezinárodní železniční unie založená roku 1922. Přestože Technickou jednotnost na železnici nahradila roku 2006 mezinárodní úmluva COTIF ve znění Vilniuského protokolu, Mezinárodní železniční unie působí i nadále.⁶⁸

Směrnice člení transevropský konvenční železniční systém na jednotlivé technické subsystémy (infrastruktura, energie, řízení a zabezpečení, provoz a řízení dopravy, kolejová vozidla, údržba a využití telematiky v osobní a nákladní dopravě). Pro každý tento subsystém má být dle

⁶⁶ K významu pojmu konvenční železnice viz poznámku č. 49, transevropský konvenční železniční systém viz čl. 2 písm. a) směrnice 2001/16/ES, nutno chápat také jako zbytkovou kategorii vůči transevropskému vysokorychlostnímu železničnímu systému dle přílohy I směrnice 96/48/ES: „Vysokorychlostní tratě zahrnují zvláště vybudované vysokorychlostní tratě vybavené pro rychlosti zpravidla 250 km/h nebo vyšší, zvláště modernizované tratě vybavené pro rychlosti v řádu 200 km/h a zvláště modernizované tratě se zvláštními vlastnostmi danými topografickými, terénními nebo urbanistickými omezeními, jimž musí být rychlost v každém jednotlivém případě přizpůsobena.“ K vymezení konkrétní sítě transevropského konvenčního železničního systému viz další text.

⁶⁷ Krom toho se okrajově zabývala i celní problematikou.

⁶⁸ Dosavadní technické možnosti vzájemné kompatibility vycházely ze statusu quo národních unifikovaných železnic, kdy národní železniční podnik působil výhradně na území svého sídelního státu, přeshraniční přepravy se uskutečňovaly předáním vlaku mezi dvěma národními železničními podniky na hranicích. Takovýto systém vyžadoval univerzální kompatibilitu v zásadě pouze u železničních vozů, ve velmi omezené míře u lokomotiv.

směrnice vypracována příslušná TSI, která v rozsahu své působnosti stanoví základní požadavky na každý dotyčný subsystém, především funkční a technické specifikace, které musí subsystém a jeho rozhraní s ostatními subsystémy vyhovovat, dále strategii uplatňování TSI, odbornou kvalifikaci dotčených pracovníků atd. Vymezení rozsahu sítě transevropského konvenčního železničního systému, spadající do působnosti směrnice, je provedeno odkazem na rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady č. 1692/96/ES o hlavních směrech Společenství pro rozvoj transevropské dopravní sítě, resp. jeho mapovou přílohu. Místní působnost této směrnice tedy nebyla plošná, nýbrž se vztahovala pouze na vyjmenované tratě.

Pro technický charakter TSI předpokládá směrnice k provádění některých úkonů autorizaci zvláštních subjektů. Vypracováním TSI jsou pověřeny tzv. společné zastupitelské orgány, speciální subjekty sdružující zástupce provozovatelů infrastruktury, železničních podniků a průmyslu. Některé další postupy ověřovacího charakteru provádí tzv. oznámené subjekty, jejichž seznam zveřejní Komise v Úředním věstníku Evropských společenství.

2. 2. 3 Druhý železniční balíček, zřízení Evropské železniční agentury

Druhý železniční balíček sestává z následujících předpisů:

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/49/ES ze dne 29. dubna 2004 o bezpečnosti železnic Společenství a o změně směrnice Rady 95/18/ES o vydávání licencí železničním podnikům a směrnice 2001/14/ES o přidělování kapacity železniční infrastruktury, zpoplatnění železniční infrastruktury a vydávání osvědčení o bezpečnosti

Zkráceně „Směrnice o bezpečnosti železnic“ se věnovala především sjednocení bezpečnostní úrovně železniční dopravy ve Společenství prostřednictvím společných bezpečnostních cílů, metod a ukazatelů.⁶⁹

Z hlediska veřejné správy směrnice vyžaduje vytvoření dvou orgánů, bezpečnostního a inspekčního. Bezpečnostním orgánem může být samotné ministerstvo členského státu odpovědné za dopravu či jiný orgán nezávislý na jakémkoli železničním podniku, provozovateli infrastruktury, žadateli a zadavateli. Zvláštní formu bezpečnostního orgánu vytváří možnost jeho zřízení společně dvěma členskými státy s cílem zajistit jednotný bezpečnostní režim pro specializované přeshraniční infrastruktury. Směrnice vypočítává pravomoci (úkoly) bezpečnostního orgánu, jako relevantní zmiňme především vydávání, obnovování, pozměňování a odebrání osvědčení o bezpečnosti (viz

⁶⁹ Co se charakteristiky těchto projevů správní činnosti týče, směrnice o nich hovoří jako o cílech, metodách a ukazatelích, jež „by měly poskytnout nástroj pro posuzování úrovně bezpečnosti a výkonů provozovatelů na úrovni Společenství i na úrovni některých států.“ K posouzení naplňování společných bezpečnostních cílů a metod slouží společné bezpečnostní ukazatele. Stanovovány jsou jako prováděcí opatření Komise ve smyslu čl. 5 rozhodnutí Rady 1999/468/ES či dle přílohy I směrnice 2004/49/ES. Dále také viz preambuli směrnice 2004/49/ES, odst. 8 a 9.

dále text o této směrnici), pravomoci ohledně schvalování a registrace vozidel a ve věcech strukturálních subsystémů dle směrnice 2001/16/ES. Krom toho je bezpečnostní orgán pověřen správním dozorem nad činností provozovatelů infrastruktury a železničních podniků a také nad dodržováním základních požadavků u prvků interoperability dle směrnice 2001/16/ES. O své činnosti vydává bezpečnostní orgán jednou ročně výroční zprávu.

Inspekční orgány směrnice chápe jako formálně nezávislé na „*komkoli, jehož zájmy by mohly být v rozporu s úkoly, které jsou svěřeny inspekčnímu orgánu*“ a také „*funkčně nezávislé na bezpečnostním orgánu a na jakémkoli regulačním orgánu v odvětví železniční dopravy*“⁷⁰. Vedle toho je směrnicí zakotvena i povinnost států zajistit materiální nezávislost inspekčních orgánů dostatečným množstvím prostředků a vytvořením takového postavení jeho zaměstnanců, jež je zárukou jejich nezávislosti. Inspekčnímu orgánu je uložena směrnicí vyšetřovací povinnost, v jejímž rámci obligatorně vyšetřuje tzv. vážné nehody, nehody a mimořádné události⁷¹ na železničním systému příslušného státu. Vyšetřování se vede nezávisle na jakémkoli soudním vyšetřování, jeho účelem v žádném případě nemůže být posouzení otázek viny či odpovědnosti. Každé řízení je ukončeno zveřejněním závěrečné zprávy včetně bezpečnostních doporučení. Jednou ročně je inspekční orgán povinen vydat výroční zprávu o své vyšetřovací činnosti.

Právní institut osvědčení o bezpečnosti poprvé obsahovala již směrnice 2001/14/ES. Tato jej zavedla jako doklad osvědčující splnění povinností vnitrostátního práva příslušného členského státu železničním podnikem ohledně požadavků technických, organizačních a na kvalifikaci zaměstnanců. Rozsah těchto požadavků nebyl na komunitární úrovni v zásadě nijak regulován. V pojetí směrnice 2004/49/ES se z něj stává vedle licence jedna z nezbytných podmínek přístupu k infrastruktuře, jeho účelem je potvrdit zavedení vlastního systému zajišťování bezpečnosti, plnění požadavků TSI a souvisejících předpisů a také vnitrostátních předpisů. Takovýto železniční podnik je považován za způsobilého využívat bezpečně železniční síť a zvládat rizika spojená s vlastní činností. Vymezení rozsahu povinností, jež železniční podnik musí splnit k obdržení osvědčení, je tedy více vázáno na předpisy platné jednotně v rámci Společenství (TSI). V návaznosti na tuto skutečnost se osvědčení dělí na dvě části: osvědčení o uznání systému zajišťování bezpečnosti železničního podniku a osvědčení o uznání opatření přijatých železničním podnikem s cílem plnit specifické požadavky nezbytné pro bezpečný provoz dané sítě. Jak lze dovodit z názvů těchto částí, první má platnost pro celé Společenství, druhou vydávají jednotlivé bezpečnostní orgány pro každý členský stát zvlášť.

⁷⁰ Pro citaci včetně kompletního výčtu viz čl. 21, odst. 1 směrnice 49/2004/ES.

⁷¹ K těmto pojmům viz legální definici čl. 3, písm. k), l), m) směrnice 49/2004/ES. Význam tohoto rozlišování spočívá v tom, že v případě vážných nehod zahajuje inspekční orgán dle směrnice vždy, v ostatních případech má možnost správního uvážení, zda řízení zahájí či ne.

Obdobně každý provozovatel infrastruktury musí od příslušného bezpečnostního orgánu získat schválení z hlediska bezpečnosti.

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/50/ES ze dne 29. dubna 2004, kterou se mění směrnice Rady 96/48/ES o interoperabilitě transevropského vysokorychlostního železničního systému a směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/16/ES o interoperabilitě transevropského konvenčního železničního systému

Význam směrnice druhého železničního balíčku pro tuto práci je spíše okrajový. Z obsahu vyberme především tyto body vztahující se ke směrnici 2001/16/ES:

- rozšíření věcné působnosti TSI na celý konvenční železniční systém (tedy včetně např. tratí k terminálům a přístavům)⁷²
- nové TSI či změny stávajících vypracovává Evropská agentura pro železnice namísto původních společných zastupitelských orgánů

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/51/ES ze dne 29. dubna 2004, kterou se mění směrnice Rady 91/440/EHS o rozvoji železnic Společenství

Tato novelizační směrnice přinesla především urychlení procesu liberalizace v odvětví nákladní dopravy. Stávající směrnice 91/440/EHS ve znění směrnice 2001/12/ES z prvního železničního balíčku umožňovala železničním podnikům provozujícím služby mezinárodní přepravy zboží přístup k celé železniční síti Společenství ke dni 15. 3. 2008.⁷³ S ohledem na vhodnost rychlého zvýšení konkurenceschopnosti nákladní železniční dopravy a na příznivý průběh liberalizace v některých členských státech bylo toto datum posunuto již na 1. 1. 2006. Konečně bylo touto směrnicí zakotveno právo železniční nákladní kobotáže, v tomto případě ke dni 1. 1. 2007.

Souběžně se směrnicemi druhého železničního balíčku byla **nařízením Evropského parlamentu a Rady 881/2004 ze dne 29. dubna 2004 o zřízení Evropské agentury pro železnice** zřízena tato agentura, coby zvláštní subjekt, nadaný plnou způsobilostí k právním úkonům, vlastními zaměstnanci a rozpočtem, založeným převážně na příspěvku Společenství. Orgány agentury dle nařízení jsou správní rada a výkonný ředitel. Pravomoci správní rady jsou především organizační, plánovací (schvalování ročního pracovního programu, definice politiky návštěv v členských státech), kontrolní (schvalování souhrnné zprávy za předchozí rok, disciplinární pravomoci vůči výkonnému řediteli a vedoucím útvarů) a rozpočtové (především schvalování rozpočtu). Ve vztahu k výkonnému řediteli. Krom zmíněných disciplinárních pravomocí jej správní rada jmenuje a odvolává či stanovuje jeho rozhodovací postupy. Výkonný ředitel především řídí

⁷² Toto doplnění vyplývá ze zájmu na rozvoji kombinované dopravy.

⁷³ Pro širší souvislosti viz pojednání o směrnici 2001/12/ES v kapitole 2. 2. 2.

agenturu, přitom především připravuje návrh pracovního programu a rozpočtu, přijímá opatření nezbytná k zajištění chodu agentury a k provádění pracovního programu, je nadán řídicími pravomocemi vůči zaměstnancům agentury.

Typickou formou činnosti agentury navenek je vydávání doporučení a stanovisek pro Komisi. Nevydává tedy závazné správní akty ani obecně závazné právní předpisy, její úloha spočívá především v zajištění odborné kvalifikace při tvorbě, aktualizaci a provádění návrhů předpisů a opatření technického charakteru.

Do věcné působnosti agentury v návaznosti na úpravu dle směrnic 49/2004 ES a 50/2004 ES druhého železničního balíčku spadají dle nařízení otázky bezpečnosti a interoperability. Ve věcech bezpečnosti agentura především doporučuje Komisi společné bezpečnostní metody a cíle ve smyslu směrnice 2004/49/ES, jakož i další opatření v oblasti bezpečnosti, posuzuje vnitrostátní bezpečnostní předpisy, na žádost vnitrostátních regulačních subjektů vydává i pro ně odborná stanoviska. V případě interoperability agentura organizuje vypracování a předkládá návrhy TSI, zajišťuje jejich aktualizaci v souladu s technologickým pokrokem, dále z hlediska interoperability posuzuje železniční projekty či doporučuje některá odborná kritéria pro hodnocení plnění některých požadavků vzešlých z jiných směrnic.

2. 2. 4 Třetí železniční balíček

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2007/58/ES ze dne 23. října 2007, kterou se mění směrnice Rady 91/440/EHS o rozvoji železnic Společenství a směrnice 2001/14/ES o přidělování kapacity železniční infrastruktury a zpoplatnění infrastruktury

Z celého třetího železničního balíčku znamenala největší přínos liberalizaci železniční dopravy právě tato směrnice. Přestože předchozí právní předpisy směrnicí 91/440/EHS počínaje přinášely úpravu základních institutů ve vztahu k železnici jako celku, konkrétní úprava především práva přístupu k infrastruktuře dle čl. 10 této směrnice otevírala železničním podnikům možnost poskytovat své služby především v nákladní dopravě mezi členskými státy. Teprve s třetím železničním balíčkem byla otevřena možnost otevření trhu v mezistátní železniční osobní dopravě.⁷⁴

Směrnice 2007/58/ES především přiznává železničním podnikům nejpozději od 1. 1. 2010 právo přístupu k infrastruktuře všech členských států pro účely mezinárodní osobní dopravy včetně práva mezistátní kobotáže.⁷⁵ Mezinárodní osobní dopravou se přitom rozumí „osobní doprava, při

⁷⁴ V původním návrhu měla směrnice řešit i liberalizaci vnitrostátní osobní dopravy. V této podobě však byla zamítnuta Evropským parlamentem. Viz také Evropský parlament zamítl liberalizaci železnic. *EurActiv.cz* [online]. 19.01.2007 [cit. 2013-11-27]. Dostupné z: <http://www.euractiv.cz/ekonomika-a-euro/clanek/evropsk-parlament-zamtl-liberalizaci-eleznic>

⁷⁵ V případě členských států, u nichž podíl na mezinárodní železniční přepravě osob tvoří více než polovinu objemu cestujících železničních podniků, bylo toto datum odloženo na 1. 1. 2012.

níž vlak překračuje alespoň jednu hranici členského státu a při níž je hlavním účelem této dopravy přepravit cestující mezi stanicemi umístěnými v různých členských státech.⁷⁶

Zpoždění otevření trhu s mezistátní osobní dopravou ve srovnání s dopravou nákladní bylo zapříčiněno především komplikovanější situací v tomto odvětví vyvolanou faktem, že většina výkonů železniční osobní dopravy na území Společenství je prováděna na základě smluv na veřejné služby.⁷⁷ Souběh takovéto veřejné služby s jakoukoli (tedy i mezinárodní) dopravou mimo závazek veřejné služby by mohl výrazně snížit její tržby z jízdného a následně nepříznivě zatížit veřejné rozpočty nutností vyšší smluvní kompenzace železničnímu podniku za poskytování této veřejné služby. Z tohoto důvodu směrnice obsahuje několik nástrojů, kterými mohou členské státy přístup na svou železniční infrastrukturu potenciálním provozovatelům mezinárodní osobní dopravy omezit.

Omezení přístupu k železniční infrastruktuře je možné v případě těch výkonů, které jsou na určité relaci v souběhu s těmi, jež jsou veřejnou službou. Při tomto omezení lze vyloučit i právo kabotáže, o čemž rozhoduje regulační subjekt⁷⁸ na základě žádosti subjektu aktivně legitimovaného.⁷⁹ Kvalifikovaným důvodem pro současné omezení práva kabotáže je pouze ohrožení hospodářské vyváženosti smlouvy na veřejné služby. Samostatně lze právo kabotáže omezit také tehdy, je-li právo přepravovat cestující mezi stanicemi v rámci jednoho státu na dané trase již vyhrazeno koncesní smlouvou určitému dopravci. Jelikož je maximální možná doba trvání tohoto omezení stanovena na 15 let a toto omezení může být stanoveno pouze v souvislosti se smlouvou uzavřenou do 4. 12. 2007, mělo by se toto ustanovení stát v budoucnu obsolentním. Rozhodnutí o omezení přístupu k infrastruktuře musí být soudně přezkoumatelné. Také je v této souvislosti vhodné připomenout, že právo přístupu k infrastruktuře může být omezeno i z jiných důvodů (např. vyčerpání kapacity příslušné infrastruktury) na základě dalších právních předpisů.

Nepřímý nástroj omezení práva přístupu k infrastruktuře představuje i pravomoc regulačního subjektu posoudit a rozhodnout, zda je hlavním účelem dané dopravní služby skutečně přeprava cestujících mezi stanicemi umístěnými v různých členských státech. Primárně má však tato úprava zabránit zneužívání této směrnice ke vstupu železničních podniků na trh vnitrostátní osobní dopravy těch členských států, které tento trh neliberalizovaly.

Ochrana služeb na železnici poskytovaných v závazku veřejné služby je pak zajištěna ještě poněkud zvláštním institutem zpoplatnění výkonů mezinárodní i vnitrostátní osobní dopravy mimo

⁷⁶ Viz čl. 10, odst. 3a směrnice 2007/58/ES. Obdobně jako u definice mezinárodní nákladní dopravy do této kategorie spadají i jednotlivé kurzové vozy, které část své cesty vykonají spojené s vnitrostátním vlakem.

⁷⁷ Např. v České republice není v tomto režimu provozována pouze osobní železniční doprava expresního charakteru mezi Prahou a Ostravou (odhlédneme-li od různých zvláštních, nostalgických a jiných příležitostných jízd).

⁷⁸ Viz text o směrnici 2001/14/ES v kapitole 2. 2. 2 této práce.

⁷⁹ Tím je příslušný orgán nebo orgány, jež uzavřely smlouvu o veřejných službách v přepravě cestujících, jakýkoli jiný dotčený příslušný orgán, který je oprávněn omezit přístup podle čl. 10 směrnice 91/440/EHS, provozovatel infrastruktury nebo železniční podnik, který plní smlouvu na veřejné služby.

tyto závazky. Příslušný orgán může stanovením této poplatkové povinnosti získat zdroj finančních prostředků vázaný směrnicí na náhradu nákladů na závazky veřejné služby v osobní železniční dopravě.

Zbylé dva předpisy třetího železničního balíčku mají pro téma práce opět spíše okrajový význam.

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2007/59/ES ze dne 23. října 2007 o vydávání osvědčení strojvedoucím obsluhujícím hnací vozidla a vlaky v železničním systému Společenství

Tuto směrnici lze charakterizovat jako další příspěvek k realizaci železniční interoperability a zvýšení bezpečnosti železničního provozu. Přináší do praxe institut jednotného osvědčení strojvedoucím. Potřeba jednotného osvědčování strojvedoucích vyvstala spolu s řešením interoperability železničních hnacích vozidel. Je-li k dispozici interoperabilní vozidlo, je vhodné, aby mohlo překračovat hranice železničních systémů členských států i se svou obsluhou. Úpravu lze charakterizovat jako určitou obdobu úpravy osvědčení o bezpečnosti dle směrnice 2004/49/ES s rozdílem v osobní působnosti. Toto osvědčení dokládá především splnění základních požadavků směrnice pro práci strojvedoucího a jeho věk (část tzv. licence) a odborné znalosti ve vztahu k obsluhovaným vozidlům a infrastruktuře a jazykové schopnosti (část tzv. osvědčení). Licence má zpravidla univerzální platnost na celém území Společenství, je vydávána bezpečnostním orgánem ve smyslu směrnice 2004/49/ES, osvědčení pak vydává železniční podnik či provozovatel infrastruktury, jehož je strojvedoucí zaměstnancem, jeho platnost je vymezena především konkrétní infrastrukturou a typy vozidel, ke kterým se vztahuje.

Nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 1371/2007 ze dne 23. října 2007 o právech a povinnostech cestujících v železniční dopravě

Poslední právní předpis zahrnutý do třetího železničního balíčku přímo upravuje problematiku přepravních smluv a dokladů, poskytování informací cestujícímu, odpovědnosti železničních podniků vůči cestujícím včetně jejich povinností vůči cestujícím v případě zpoždění či odřeknutí spoje a zmeškání přípoje a problematiku práv osob se zdravotním postižením v souvislosti s jejich přepravou. Přestože konkrétní rozsah práv a povinností cestujících je v každém z předpisů vymezen jinak, lze říci, že nařízení vychází z úpravy obsažené v Úmluvě o mezinárodní železniční dopravě (COTIF), resp. jejím přípojkou, Jednotných právních předpisech o mezinárodní železniční přepravě cestujících a zavazadel (CIV). Zásadním rozdílem je působnost těchto předpisů, zatímco CIV se vztahuje pouze na mezinárodní železniční dopravu, nařízení se aplikuje i na vnitrostátní dopravu uvnitř členských států.

Z pohledu správního práva je zajímavá především povinnost členských států určit dozorcí „subjekt příslušný pro prosazování dodržování tohoto nařízení“. Tento subjekt je povinen přijímat

stížnosti cestujících na porušení tohoto nařízení. Požadována je nezávislost tohoto subjektu na železničních podnicích, provozovatelích infrastruktury, správci poplatků a přidělujícím subjektu. V ČR je tato působnost svěřena Drážnímu úřadu.

Výše popsanými právními předpisy byl v zásadě dokončen stávající rámec platné právní úpravy liberalizované železnice v rámci Společenství. Došlo k nadefinování postavení železničních podniků, subjektů veřejné správy jako i dalších subjektů, úpravě jejich vzájemných vztahů a k vytvoření oborově specifických právních institutů.

Významným přínosem úpravy této problematiky na evropské úrovni je vedle sblížení národních úprav ve členských státech také garance její relativní stálosti, což může jako faktor pozitivně působit na ochotu na členských státech nezávislých subjektů investovat vlastní prostředky do působení na trhu železniční dopravy a v konečném důsledku tak přispět k celkovému rozvoji železniční dopravy.

2. 2. 5 Další předpisy sekundárního evropského práva: rekodifikace, novelizace

Další platné právní předpisy evropské legislativy v daném odvětví lze charakterizovat jako dílčí úpravy a doplňování. První železniční balíček byl novelizován a zároveň rekodifikován do jediné **směrnice Evropského parlamentu a Rady 2012/34/EU ze dne 21. listopadu 2012 o vytvoření jednotného evropského železničního prostoru.**

Cílem revize Prvního železničního balíčku bylo v obecné rovině zpřesnění a konsolidace stávající legislativy. V konkrétní podobě změn se nepodařilo prosadit některé významné novinky, jako například zřízení unijního regulátora trhu či požadavku plného majetkového oddělení provozovatelů infrastruktury od provozovatelů služeb. V obou případech se však dá očekávat další legislativní iniciativa ze strany Komise.⁸⁰ Z prosazených změn zmiňme například pozměněné zásady zpoplatnění přístupu na infrastrukturu zvýhodněním drážních vozidel naplňujících některé technické specifikace TSI⁸¹ či zavedení institutu pětiletých strategií rozvoje železniční infrastruktury vypracovávanou členskými státy coby nástroj plánování investic. Za povšimnutí pak stojí podstatně podrobnější úprava regulačního subjektu, především jsou konkretizovány požadavky na jeho nezávislost, samostatnost a zajištění kvalitních personálních prostředků. Nově je regulační subjekt nadán působností v oblasti hospodářské soutěže na trzích železniční dopravy. Zakotvena jsou také pravidla spolupráce mezi jednotlivými regulačními subjekty členských států coby určitá alternativa k vypuštěnému regulačnímu subjektu celoevropskému.⁸²

⁸⁰ K tomu viz např. Doprava v červenci 2012: EP stvrdil kompromis týkající se revize prvního železničního balíčku. *Euroskop.cz* [online]. 31.07.2012 [cit. 2013-11-27]. Dostupné z: <https://www.euroskop.cz/8454/21081/clanek/doprava-v-cervenci-2012/>

⁸¹ Konkrétně jde o vozidla využívající systém ETCS, jednotný evropský vlakový zabezpečovač.

⁸² K regulačnímu subjektu viz text ke směrnici 2001/14/ES v kapitole 2. 2. 2 této práce a oddíl 4 směrnice 2012/34/EU.

Tato směrnice vstoupila v platnost, lhůta k její implementaci doběhne 16. 6. 2015. Již od 15. 12. 2012 byly zrušeny stávající směrnice 91/440/EHS, 95/18/ES a 2001/14/ES s tím, že povinnosti členských států v souvislosti se lhůtami pro implementaci těchto směrnic zůstaly nedotčeny. Pokud je tedy kdekoli dále v této práci odkazováno na jednu ze tří směrnic prvního železničního balíčku, pak platí, že nejdéle po 16. 6. 2015 bude tento odkaz nově směřovat na tuto směrnici.

Rekodifikace se dotkla také odvětví interoperability. **Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/57/ES ze dne 17. června 2008 o interoperabilitě železničního systému ve Společenství** sloučila dvě starší směrnice, výše popsanou 2001/16/ES a 96/48/ES.⁸³ Po obsahové stránce především reaguje na postupné rozšiřování přístupových práv železničních podniků na stále více typů přeprav na stále širěji vymezených sítích infrastruktury. V této souvislosti došlo k rozšíření působnosti TSI.⁸⁴ Co se místní působnosti týče, obdobně jako dle původní úpravy se vztahují pouze na trasy začleněné do transevropského železničního systému,⁸⁵ postupně je však počítáno s rozšířením na železniční síť jako celek s možností vyjmutí některých specifických sítí členskými státy. Vedle toho je počítáno s rozšířením působnosti TSI i na větší okruh železničních vozidel.

⁸³ Směrnice Rady 96/48/ES o interoperabilitě transevropského vysokorychlostního železničního systému, s ohledem na svou věcnou působnost spadá mimo rámec této práce.

⁸⁴ První balík patřičných změn měl být přijat do ledna 2012.

⁸⁵ Jde o nový pojem nadřazený transevropským železničním systémům konvenčnímu a vysokorychlostnímu. K vymezení transevropského konvenčního železničního systému viz text o směrnici 2001/16/ES.

3. Právo a veřejná správa liberalizované železniční dopravy v České republice

3. 1 Úvod do problematiky

Právní úpravu železniční dopravy v jednotlivých členských státech EU lze v zásadě považovat za liberalizovanou díky působnosti přímo aplikovatelných pramenů evropského práva současně s důslednou implementací výše nastíněných evropských směrnic, kdy především tyto směrnice tvoří jakýsi teoretický rámec úpravy národními právními řády. Teprve ty poté formují konkrétní výslednou podobu liberalizačního procesu v jednotlivých členských státech EU. Vzhledem k těmto skutečnostem a zaměření této práce je na místě se nyní zaměřit na českou právní úpravu dané problematiky. V první řadě považuji za vhodné představit nejdůležitější prameny vnitrostátního práva, jež obsahově korespondují s tématem práce a jež budou v následujících řádcích průběžně zmiňovány. Do úvodní části je řazeno také pojednání o zákonu o drahách, v další části jsou obecně popsány nejvýznamnější subjekty liberalizované železniční dopravy dle tuzemské právní úpravy, jejich vzájemné vztahy a jejich další práva a povinnosti. Kapitulu uzavírá seznámení s nejdůležitějšími orgány veřejné správy a subjekty veřejné správy v železniční dopravě.

Nejvýznamnějšími relevantními zdroji vnitrostátního práva jsou:

- **zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky**, známý také jako „kompetenční zákon“, dále jen „KZ“ – především zřizuje Ministerstvo dopravy

- **zákon č. 266/1994 Sb., o drahách**, dále jen „ZD“ – obecný zákon ve vztahu k drážní problematice, obsahuje většinu základních právních institutů, zakládá působnost orgánů veřejné správy na daném úseku

- **zákon č. 77/2002 Sb., o akciové společnosti České dráhy, státní organizaci Správa železniční dopravní cesty a o změně zákona č. 266/1994 Sb., o drahách, ve znění pozdějších předpisů, a zákona č. 77/1997 Sb., o státním podniku, ve znění pozdějších předpisů**, dále jen „ZČD“ – zákon implementující především ustanovení směrnice 91/440/EHS o oddělení řízení dopravní infrastruktury a dopravního provozu a dalších směrnic⁸⁶

- **zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)**, dále v textu jen „stavební zákon“ – obecná právní úprava zejména územního a stavebního řízení, lex generalis ve vztahu zejména k části druhé ZD

⁸⁶ Viz např. kapitulu 3. 3. 3 o Drážní inspekci.

- **zákon č. 194/2010 Sb., o veřejných službách v přepravě cestujících a změně dalších zákonů**, dále jen „ZVSD“ – upravuje postup orgánů veřejné správy při zajišťování dopravní obslužnosti, navazuje na nařízení ES 1370/2007

- **vyhláška Ministerstva dopravy č. 173/1995 Sb., kterou se vydává dopravní řád drah**, dále jen „VŘD“ – je významným prováděcím předpisem k ZD, řeší především problematiku technologie řízení a zabezpečení provozování dráhy a drážní dopravy

- **vyhláška Ministerstva dopravy č. 177/1995 Sb., kterou se vydává stavební a technický řád drah**, dále jen „VSTD“ – je dalším významným prováděcím předpisem k ZD, řeší především problematiku stavebních, technických a provozních parametrů dráhy

Dále je pro orientaci v problematice nezbytné představit základní principy právní úpravy dle ZD.

Současný zákon o drahách č. 266/1994 Sb. nabył účinnosti 1. 1. 1995. Jeho přijetí mělo předznamenat rozsáhlejší reformní vlnu směřující k celkové reorganizaci tehdejšího výlučného provozovatele dráhy a v zásadě výlučného železničního dopravce, státní organizaci České dráhy, s. o. (dále jen „ČD, s. o.“). Pravděpodobně z důvodu nedostatečného politického konsenzu na výsledné podobě těchto kroků však zůstal ZD na dlouhou dobu poslední významnou změnou v rámci drážního práva.

Ač takto osamocen, přinesl ZD celkovou změnu pojetí na dráze působících subjektů a jejich práv a povinností. Byť bylo v době jeho přípravy a schvalování přijetí České republiky do Evropské unie poměrně vzdáleno, ZD již reflektoval některé prvky směrnice 91/440/EHS, ve svém důsledku otevřel možnost přístupu k infrastruktuře i subjektům odlišným od tehdy dominantních ČD, s. o.

Předchozí úpravě zákonem č. 51/1964 Sb. bylo vytýkáno, že „*nevytváří žádný prostor a podmínky pro podnikání v (železniční) dopravě*“,⁸⁷ když automaticky předpokládala existenci jediného subjektu provozujícího dráhu i dopravu na ní a logicky tedy ani nerozlišovala mezi subjektem provozovatele dráhy a provozovatele drážní dopravy. Právě současný ZD přišel s jejich rozlišováním a členěním, jež v zásadě odpovídalo systematickému manažera infrastruktury a železničního podniku dle směrnice 91/440/EHS. Na rozdíl od evropského práva, které s tímto členěním od počátku pojilo povinnosti směřující k oddělenému hospodaření těchto subjektů,⁸⁸ ZD ještě tak daleko nezacházel, v tomto ohledu mělo rozlišování provozovatele dráhy a drážní dopravy význam pouze teoretický. Lze proto konstatovat, že právě touto změnou české právo alespoň teoreticky umožnilo i jiným provozovatelům drážní dopravy přístup k drtivé většině státní

⁸⁷ Citace pochází z důvodové zprávy k ZD.

⁸⁸ Viz text o směrnici 91/440/EHS v kapitole 2. 2. 1 této práce.

železniční infrastruktury provozované ČD, s. o.,⁸⁹ skončilo tak dosavadní zakotvení jejich monopolního postavení provozovatele drážní dopravy na této infrastruktuře. Fakticky tento monopol trval dále, trvalo ještě několik let, než se tito provozovatelé drážní dopravy významněji prosadili.

Nově upraveno bylo taktéž postavení vlastníka dráhy. Tomu ZD nad rámec běžných povinností vlastníka dle obecných právních předpisů uložil především povinnosti udržovat dráhu v provozuschopném technickém stavu a zajistit dráze provozovatele. Vlastnictví dráhy nebylo vyhrazeno pouze státu či veřejnoprávním subjektům, ZD tedy otevřel cestu k uvažované, později ovšem nerealizované, privatizaci některých částí infrastruktury.

K vzájemnému uspořádání vztahu subjektů vlastníka dráhy, provozovatele dráhy a provozovatele drážní dopravy nestanovoval žádné požadavky či omezení, na konkrétní dráze tak mohly tyto funkce vykonávat tři různé subjekty při vzájemných úhradách za poskytovaná plnění či mohl tyto funkce koncentrovat ve svých rukách jeden subjekt bez nutnosti alespoň účetního odlišení těchto činností.

Dalším podstatným rysem nového ZD byla změna dosavadního systematického členění drah. Základní druhy⁹⁰ drah jsou nově dráha železniční, tramvajová, trolejbusová a lanová, původní kategorizace drah železničních z hlediska významu, účelu a technických parametrů na dvě kategorie, dráhy celostátní a vlečky, byla doplněna o kategorie drah regionálních a speciálních.⁹¹ O přeřazení drah celostátních do kategorie drah regionálních rozhodovala vláda do jednoho roku po nabytí účinnosti ZD, v současné době o kategorizaci dráhy rozhoduje jako drážní správní úřad⁹² Ministerstvo dopravy. Původním účelem zřízení kategorie dráhy regionální byl záměr následně plošně privatizace těchto drah, který však naplněn nebyl.⁹³ Určité uplatnění toto rozčlenění našlo, v současnosti se využívá především pro diferenciaci stavebně technických parametrů drah dle VSTD,

⁸⁹ Z dosavadního vývoje vzešly ČD, s. o. jako provozovatel všech drah celostátních a regionálních dle členění nového ZD.

⁹⁰ Na rozdíl od pojmu „kategorie drah“, který vychází přímo ze zákona, je termín „druhy drah“ zvolen pouze pro potřeby lepší přehlednosti této práce. Lze říci, že druh dráhy je pro tyto potřeby chápán jako nadřazená taxonomická jednotka, jeden z druhů, dráha železniční, se dále člení na nižší kategorie.

⁹¹ Dráhy speciální slouží zejména k zajištění dopravní obslužnosti obce. Jediným příkladem dráhy speciální je v České republice síť pražského metra, jež dle staršího právní úpravy spadalo jako městská rychlodráha mezi tzv. městské dráhy.

⁹² K významu pojmu viz kapitulu 3. 2. 1.

⁹³ Přesto se v železniční síti ČR najde několik výjimek, kdy byly tratě a související infrastruktura převedeny na subjekty odlišné od státu. Jejich počátek spadá do druhé poloviny 90. let, kdy byl privatizační záměr aktuální. Jednou z nich je úzkorozchodná síť Jindřichohradeckých místních drah, a. s., k jejíž privatizaci za symbolickou 1,- Kč došlo na přelomu let 1997 a 1998 poté, co ČD, s. o. ztratily zájem na provozování drážní dopravy na jedné z tratí této sítě. Druhým příkladem budiž trať Šumperk – Kouty nad Desnou / Sobotín, určená původně k privatizaci. Po katastrofálních povodních roku 1997 měla být dráha zrušena, z iniciativy tamního svazku obcí nakonec došlo k její obnově a pronájmu tomuto svazku, do jehož majetku byla nakonec dráha bezúplatně převedena až roku 2002.

odstupňování zpoplatnění přístupu provozovatelů železniční dopravy k infrastruktuře,⁹⁴ v omezené míře také pro zařazení drah do železničních sítí dle mezinárodních dohod.⁹⁵

Pro vymezení obsahu a věcné působnosti ZD je pro začátek zcela zásadním vymezení pojmu „dráha“. Vycházejí z ustanovení § 2, odst. 1 ZD, konstatujeme, že se jedná o nemovitost liniového charakteru určenou „*k pohybu drážních vozidel*“, přičemž tento pojem zahrnuje i další „*pevná zařízení potřebná pro zajištění bezpečnosti a plynulosti drážní dopravy*.“⁹⁶ Nemovitost se touto stavbou sloužící k pohybu drážních vozidel stává na základě příslušného kolaudačního souhlasu vydaného drážním správním úřadem podle stavebního zákona. Lze tedy říci, že ZD vymezuje pojem dráhy formálně, kdy pojmovým znakem dráhy je její označení za dráhu příslušným správním aktem. S tímto pojetím také koreluje institut zrušení dráhy podle ustanovení § 5, odst. 4 ZD, kdy je ve správním řízení vedeném na základě návrhu vlastníka dráhy vydáno drážním správním úřadem rozhodnutí, jež dráhu ve smyslu ZD ruší. Bez ohledu na faktický stav, kdy železniční infrastruktura může být teoreticky stále sjízdná pro drážní vozidla, nejedná se již o dráhu a takováto nemovitost je pro přístě vyňata z režimu ZD. Součástí dráhy je i dopravní cesta, jíž je míněna vlastní holá dráha bez dalších pevných zařízení. Tento pojem je významný především v souvislosti s procesem přidělování kapacity dopravní cesty, jemuž je věnován prostor v kapitole 3. 2. 2.

ZD obsahuje ustanovení procesního charakteru, modifikující správní řízení ve věcech drah. Kde speciální úprava chybí, použije se úprava dle obecných předpisů o správním řízení, tedy především dle zákona 500/2004 Sb., správní řád.

3. 2 Výkon veřejné správy a subjekty charakteristické pro úsek železniční dopravy obecně

Současnou podobu právní úpravy dle ZD podrobněji demonstrováme přehledem zásadních subjektů v této úpravě vystupujících. Vzhledem k obecnosti charakteristické pro úpravu na úrovni zákona se tato část práce zabývá subjekty vymezenými obecnými znaky, významnými konkrétními subjekty či správními orgány se zabývá kapitola 3. 3 této práce. Obsahuje-li především v otázkách procesního charakteru ZD pouze dílčí speciální úpravu a problematika je subsidiárně řešena i

⁹⁴ Použití dopravní cesty na dráze regionální provozované SŽDC, s. o., je zpoplatněno nižší sazbou oproti dráze celostátní.

⁹⁵ Sítí, pro jejichž vymezení se využívá kategorizace železničních drah dle ZD, je například železniční síť podle Evropské dohody o mezinárodních železničních magistralách (tzv. Dohoda AGC).

⁹⁶ Definice pojmu „dráha“ dle ZD vychází především z nařízení Komise EHS č. 2598/70. Přesné vymezení součástí jednotlivých kategorií drah obsahuje VSTD. Pod současný pojem jsou zahrnuty stavby a zařízení, nikoli pozemky, na nichž jsou tyto umístěny. Vystává otázka, zda s rekonstrukcí občanského práva k roku 2014, jež přinese návrat k právní zásadě *Superficies solo cedit*, nedojde ke změně této definice tak, aby do dráhy byly zahrnuty i pozemky, na nichž leží. Viz SOUŠEK J., M. STEHLÍK a K. WATRAS. *Zákon o dráhách v úplném znění s komentářem*. 2. vyd. Olomouc: ANAG, 2000. ISBN 80-726-3038-5. s. 12.

obecným právním předpisem, zmiňuji v této práci pouze významné odchylky a zvláštnosti speciální úpravy.

3. 2. 1 Drážní správní úřad, vykonavatel veřejné správy na úseku drah

Pojem „**drážní správní úřad**“ lze chápat jako legislativní zkratku ZD pro vykonavatele veřejné správy s působností na úseku drah podle ZD či zvláštních právních předpisů, tento vykonavatel je jako drážní správní úřad výslovně označený. Dle účinného znění ZD jsou jím především Ministerstvo dopravy a Drážní úřad, dále pak také obce vykonávající tuto působnost jako přenesenou. Přesné vymezení působnosti je uvedeno v kapitole 3. 3, shrnuji tedy pouze, že většina z věcné působnosti drážního správního úřadu je svěřena Drážnímu úřadu. Do působnosti obcí spadají především záležitosti týkající se drah speciálních, tramvajových, trolejbusových a lanových v jejich územním obvodu, přičemž jsou ZD taxativně vypočteny výjimky z tohoto pravidla, jež opět připadají do působnosti Drážního úřadu.⁹⁷ Z tohoto výčtu je patrné, že problematika drah železničních do věcné působnosti obcí nespadá, práce se jimi proto v této souvislosti dále nezabývá. Ministerstvo dopravy vykonává působnost především jako odvolací orgán proti rozhodnutím Drážního úřadu, obcí, ale i Drážní inspekce, jež ovšem formálně drážním správním úřadem není,⁹⁸ a v dalších zákonem vyjmenovaných případech.

V řízení vedeném u drážního správního úřadu podle ZD je postupováno dle obecných předpisů o správním řízení, tedy především zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, pokud jednotlivá ustanovení ZD nestanoví jinak. V souladu s touto obecnou procesní úpravou je většina těchto řízení dvouinstančních.

Věcná působnost drážního správního úřadu je jen dle ZD velmi široká. Zasahuje do oblasti infrastruktury a její výstavby, vozidel, provozování dráhy i drážní dopravy, osvědčování způsobilosti osob k vybraným činnostem atd. Je jisté na místě některé složky této široké působnosti představit podrobněji.

Pojem **speciální stavební úřad** v ZD odkazuje na úpravu dle zákona č. 183/2006 Sb. o územním plánování a stavebním řízení.⁹⁹ Jako speciální stavební úřad vede drážní správní úřad zejména řízení o vzniku dráhy a o jejím zrušení, přičemž postupuje podle stavebního zákona coby obecné úpravy a ZD coby úpravy speciální v duchu klasické zásady *lex specialis derogat generali*.

⁹⁷ K tomu viz § 57, odst. 1 a 2 ZD. Jako určitou zajímavost lze zmínit širší působnost Hlavního města Prahy, jež oproti ostatním obcím navíc vydává průkazy způsobilosti k řízení lanových drah a především působí i jako speciální stavební úřad pro stavby dráhy a stavby na dráze tramvajové, trolejbusové, lanové a speciální dráze na svém území. Takto rozšířenou působnost tedy nemá ani žádná jiná obec ani (analogicky) vyšší územně správní celek.

⁹⁸ ZD ji tak neoznačuje, přestože ji bezpochyby lze považovat za vykonavatele veřejné správy na úseku drah. Jak již z jejího názvu vyplývá, jedná se o orgán zejména inspekční (viz dále kapitolu 3. 3 této práce).

⁹⁹ Konkrétně jde o odkaz na ustanovení § 15 stavebního zákona. Dle něj jsou speciální stavební úřady příslušné pro výkon veřejné správy ve věcech některých infrastrukturních staveb, krom drah je možné se s nimi setkat i v souvislosti se stavbami pozemních komunikací, vodních děl a s leteckými stavbami.

Oproti obecným stavebním úřadům vykonávají ty speciální svou působnost v užším rozsahu, když do ní nespadá územní rozhodování podle celé části III. stavebního zákona. S ohledem na tuto konstrukci je jejich rozhodování o povolení stavby vázáno na souhlas obecného stavebního úřadu příslušného k vydání územního rozhodnutí, který ověří dodržení jeho podmínek, či vyjádření obecného stavebního úřadu o souladu navrhované stavby se záměry územního plánování v případech, kdy není územní rozhodnutí či souhlas vydáváno.

Věcně je dána působnost speciálního drážního úřadu podle ZD ve věcech stavby dráhy, tedy stavby vlastní dopravní cesty či jejího doplnění, rozšíření a zabezpečení, a stavby na dráze, jež není přímo stavbou dráhy, nehledě na její účel se však nachází v jejím obvodu. Místně je působnost vymezena tzv. obvodem dráhy,¹⁰⁰ s ohledem na povahu některých součástí drážní infrastruktury umístěvaných mimo obvod dráhy¹⁰¹ i mimo něj. Součástí působnosti speciálního drážního úřadu je i výkon stavebního dozoru.

Není cílem této práce zabývat se detailně stavebním řízením, zmiňme proto pouze významné odchylky dle ZD oproti úpravě obecné dle stavebního zákona. První je existence zvláštních technických podmínek a požadavků na stavbu dráhy a na dráze, stanovených pro jednotlivé kategorie drah VSTD, jež tato stavba musí splnit. Vlastní stavební řízení je pak prodlouženo o ověřování způsobilosti stavby dráhy k užívání technicko bezpečnostní zkouškou, které je podmínkou k vydání příslušného kolaudačního rozhodnutí. S ohledem na účel a charakter stavby dráhy může drážní správní úřad ve stavebním povolení nařídit případný zkušební provoz stavby.¹⁰² V případě kolaudace stavby dráhy či na dráze, jež má být součástí evropského železničního systému, do podoby kolaudačního řízení promlouvá skrze směrnici 2008/57/ES evropské právo, podle něž ZD vyžaduje ověření souladu takovéto stavby se základními požadavky na konstrukční a provozní podmínky a technických specifikací propojenosti, tedy specifikací TSI. Ověřování provádí drážní správní úřad v průběhu kolaudačního řízení.

Zvláštní kategorii tvoří stavby, jež do obvodu dráhy pouze zasahují a nejsou stavbou dráhy. Pro řízení o nich je příslušný obecný stavební úřad, drážní správní úřad však vydává souhlas s jejich zřizováním a provozováním. Obecný stavební úřad je tímto souhlasem vázán.

¹⁰⁰ Obvodem dráhy se rozumí „území určené pro stavbu a provozování dráhy, její zabezpečení a ochranu, a to jak s ohledem na uspořádání a specifičnost provozování dráhy, tak i na zájmy a chování okolí dráhy k dráze.“ Viz SOUŠEK J., M. STEHLÍK a K. WATRAS. *Zákon o dráhách v úplném znění s komentářem*. 2. vyd. Olomouc: ANAG, 2000. ISBN 80-726-3038-5, s. 24. Jde o území vymezené na základě předchozího územního řízení, dle ZD je toto území v případě drah celostátních a regionálních vymezeno hranicí pozemků pro umístění a později k údržbě dráhy určených, u ostatních kategorií drah je širší jejich obvodu vytyčována od krajní koleje nebo jiných částí dráhy či opět hranicí pozemku k umístění dráhy určeného, k tomu viz ustanovení §4, odst. 3 ZD.

¹⁰¹ Typicky se jedná např. o různé podpůrné inženýrské sítě či součásti zabezpečovacího zařízení.

¹⁰² Rozsah technicko bezpečnostní zkoušky je stanoven vyhláškou 177/1995 Sb. Rozsah zkušebního provozu stanovuje drážní správní úřad při rozhodování o jeho zavedení.

V souvislosti s prostorovým vymezením dráhy zavádí ZD také tzv. ochranné pásmo dráhy. Jedná se o území vymezené do určité vzdálenosti od osy krajní koleje dráhy,¹⁰³ jež vytváří chráněný prostor eliminující riziko poškození dráhy a ohrožení bezpečného provozování dráhy a drážní dopravy vnějšími vlivy. Za tímto účelem je v ochranném pásmu umožněn výkon vyjmenovaných činností jako je kupříkladu hornická činnost, provoz stělnice či zřizování světelných zdrojů a barevných ploch zaměnitelných s návěstními znaky jen se souhlasem drážního správního úřadu a za podmínek jím stanovených.¹⁰⁴

Přestože vlastníkem pozemků ležících v ochranném pásmu dráhy může být subjekt odlišný od vlastníka dráhy, je tento povinen strpět určitá omezení svého vlastnického práva. Jedná se především o strpění provádění některých preventivních opatření charakteru „*zabránění sesuvů půdy, padání kamenů, lavin a stromů nebo jejich částí*“¹⁰⁵ V případě jiných zdrojů ohrožení je jejich vlastník či provozovatel povinen tyto odstranit. O provedení těchto úkonů rozhoduje drážní správní úřad, který také průběžně zjišťuje zdroje ohrožování dráhy a zdroje rušení drážního provozu na nich.¹⁰⁶

Působnost drážního úřadu v souvislosti s provozováním dráhy je vymezena ZD v jeho části třetí. Provozování dráhy coby podnikatelská činnost je vyňata z působnosti živnostenského zákona a jeho povolovacího režimu. ZD proto sám zakládá vázanost provozování dráhy na udělení úředního povolení subjektu provozovatele drážním správním úřadem, v případě dráhy celostátní a regionální pak ještě osvědčením o bezpečnosti provozovatele dráhy celostátní a regionální.¹⁰⁷ Jak úřední povolení, tak osvědčení vydává drážní správní úřad, v obou dvou případech k jejich vydání vede správní řízení zahajované na žádost budoucího provozovatele.

Udělením úředního povolení drážní správní úřad deklaruje splnění některých zákonných požadavků pro provozování dráhy žádajícím subjektem, respektive jejich dodržování jeho držitelem. Těmito požadavky jsou dle ZD minimální věk, způsobilost k právním úkonům, odborná způsobilost a bezúhonnost žadatele či členů jeho statutárních orgánů, v případě žadatele hodlajícího provozovat dráhu celostátní či regionální pak i způsobilost finanční. Jejich obsahem se podrobněji zabývá kapitola 3. 2. 3 pojednávající o provozovateli dráhy. Nadto je pro jeho získání v žádosti třeba doložit vlastnický či jiný právní vztah žadatele ke dráze a technickou způsobilost dráhy k jejímu provozování.¹⁰⁸

¹⁰³ Konkrétní rozsah se mezi kategoriemi dráhy liší, viz § 8 ZD.

¹⁰⁴ Viz § 9 ZD.

¹⁰⁵ Citován je § 10, odst. 1 ZD.

¹⁰⁶ K vývoji této problematiky viz nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 11/01, publikovaný ve sbírce zákonů pod č. 144/2002 Sb.

¹⁰⁷ ZD dále používá legislativní zkratku „osvědčení o bezpečnosti provozovatele dráhy“. Této zkratky je tedy dále užíváno i v této práci.

¹⁰⁸ Právní vztah provozovatele dráhy k dráze bude dokládat zejména výpis z katastru nemovitostí či příslušná smlouva mezi provozovatelem dráhy a jejím vlastníkem. Technická způsobilost dráhy může být doložena například kolaudačním

K vydání rozhodnutí je drážnímu správnímu úřadu uložena lhůta 60 dní, účastníky budou zejména žadatel, vlastník dráhy a provozovatelé drah zaústěných do dráhy, jejíž provozování má být předmětem úředního povolení, resp. jejich odpovědní zástupci, jsou-li ustanoveni. Především pro případ, kdyby se o provozování jedné dráhy ucházelo více subjektů, je rozhodnutí o žádosti předmětem správního uvážení drážního správního úřadu, na získání úředního povolení tedy není ani při splnění zákonných podmínek právní nárok. Ze zákona je úřední povolení správním aktem in personam vázaným pouze na osobu konkrétního žadatele a tedy nepřenosným. V rozhodnutí drážní správní úřad určí datum zahájení provozování dráhy a dobu, na kterou se úřední povolení uděluje, to platí i v případě, je-li uděleno na dobu neurčitou. Kromě vydání úředního povolení vede Drážní úřad i řízení o jeho změně či zrušení. Pokud jde o změnu úředního povolení, je provozovateli dráhy uložena oznamovací povinnost ohledně změny skutečností, na jejichž základě je úřední povolení vydáváno, na úvaze drážního správního úřadu spočívá, zda na základě těchto změn úřední povolení změní, zruší či jej ponechá v platnosti beze změn. Variantně může provozovatel dráhy spolu s doložením změněných skutečností, na jejichž základě je o úředním povolení rozhodováno, rovnou připojit odůvodněnou žádost o změnu úředního povolení, v takovém případě drážní správní úřad vydá rozhodnutí, i když ke změně úředního povolení nedochází. Zrušení úředního povolení je jedním z důvodů jeho zániku.¹⁰⁹

Osvědčením o bezpečnosti provozovatele dráhy je naplňována litera směrnice 2004/49/ES, směrnice o bezpečnosti železnic. Jak již bylo řečeno, jeho získání je vedle úředního povolení nezbytnou zákonnou podmínkou pro provozování dráhy celostátní nebo regionální, takto stanovený rozsah působnosti této úpravy tedy využívá některé výjimky z působnosti, jež dotyčná směrnice obsahuje.¹¹⁰ Toto osvědčení se vydává na dobu 5 let, dokládá u subjektu provozovatele jednak existenci vnitřní organizační struktury a systému řízení způsobilých k zajišťování provozování dráhy, jednak vydání souboru vlastních interních předpisů upravujících výkon zásadních a rizikových činností jako například vlastní provozování dráhy a vybraných technických zařízení či požadavky na odbornou kvalifikaci osob provozování dráhy přímo zajišťujících včetně jejich školení a zkoušení.

Na žádost provozovatele dráhy vede drážní správní úřad řízení o omezení provozování dráhy nebo její části z důvodu rekonstrukce dráhy nebo její části, postačí však, jde-li o jakoukoli stavební činnost, jež omezuje provozování dráhy. Nemusí jít tedy o stavbu dráhy či na dráze,

rozhodnutím nikoli starším jednoho roku či jiným dokladem, například zprávou o provozuschopnosti dráhy vypracovanou autorizovaným inženýrem v oboru dopravních staveb dle zákona č. 360/1992 Sb., o výkonu povolání autorizovaných architektů a o výkonu povolání autorizovaných inženýrů a techniků činných ve výstavbě. Viz SOUŠEK J., M. STEHLÍK a K. WATRAS. *Zákon o dráhách v úplném znění s komentářem*. 2. vyd. Olomouc: ANAG, 2000. ISBN 80-726-3038-5, s. 63.

¹⁰⁹ Pro úplný výčet důvodů změny, zrušení a zániku úředního povolení viz ustanovení §§ 17, odst. 2 a 18 ZD.

¹¹⁰ Viz čl. 2 směrnice 2004/49/ES.

stavební činnost ani nemusí být vyvolána provozovatelem dráhy.¹¹¹ Podstatné je, že tato stavba vyvolá taková omezení provozování dráhy, za nichž není možné dodržet rozsah a četnost drážní dopravy sjednanou s dopravci. Účastníky řízení jsou krom provozovatele dráhy také její vlastník a dotčení dopravci, v rozhodnutí drážní správní úřad krom obligatorních náležitostí rozhodnutí dle správního řádu především určí dobu a podmínky omezení provozování dráhy. Je nutné upozornit, že výše popsaná stavební činnost je jediným důvodem omezení provozování dráhy, pro nějž ZD obligatorně vyžaduje rozhodnutí drážního správního úřadu. Pro ostatní důvody v ZD uvedené¹¹² je vyžadováno pouze oznámení omezení trvajících déle než 24 hodin drážnímu správnímu úřadu, ten může rozhodnutí o podmínkách a trvání omezení vydat fakultativně.

Působnost drážního správního úřadu ve vztahu k provozování drážní dopravy je odvozována z části čtvrté ZD. Přestože ZD striktně rozlišuje činnosti provozování drážní dopravy a provozování dráhy, lze jejich úpravu označit za do určité míry analogickou.

Právními instituty, jež ZD vkládá do rukou drážnímu správnímu úřadu k regulování drážní dopravy, jsou především licence a osvědčení dopravce, v omezené míře je drážní správní úřad oprávněn zasahovat do procesu přidělování kapacity dopravní cesty.

Získání licence je nezbytným předpokladem k tomu, aby subjekt mohl provozovat drážní dopravu na všech druzích a kategoriích drah, výjimku tvoří drážní doprava na dráze lanové, k jejímuž provozování ZD licenci nevyžaduje. Samotný institut licence vychází z evropského práva, konkrétně pak ze směrnice č. 95/18/ES, resp. nově ze směrnice č. 2012/34/EU. Licence potvrzuje splnění nezbytných zákonných požadavků kladených na subjekt ucházející se o provozování drážní dopravy. Ty jsou podobné jako v případě úředního povolení k provozování dráhy, tedy minimální věk, způsobilost k právním úkonům, odborná způsobilost a bezúhonnost žadatele či členů jeho statutárních orgánů, v případě žadatele hodlajícího provozovat dopravu na dráze celostátní či regionální pak i způsobilost finanční. Vydání licence nadto musí umožňovat technické podmínky na dráze. Obsahem těchto požadavků se dále zabývá kapitola 3. 2. 4 pojednávající o dopravci. Subjekt udělením licence získává označení dopravce, respektive statut železničního podniku dle směrnice 95/18/ES.

Správní řízení o udělení licence je zahajováno vždy na základě žádosti, zakončeno je individuálním správním aktem – rozhodnutím, jež musí být vydáno do 60 dnů od jejího doručení, účastníky řízení budou vždy žadatel, provozovatel a vlastník dráhy. Jsou-li splněny všechny zákonné podmínky, má žadatel nárok na udělení licence. V případě zamítnutí žádosti musí být důvody zamítnutí uvedeny v rozhodnutí.

¹¹¹ Jako příklad uveďme například stavbu budovy, pro jejíž stavbu je třeba umístit stavební techniku do průjezdného průřezu dráhy.

¹¹² Jde především o potřeby údržby, živelné pohromy a mimořádné události.

Rozhodnutí o licenci nedeklaruje pouze splnění zákonných požadavků na dopravce subjektem, zároveň definuje rozsah, v němž je dopravce oprávněn poskytovat své služby. Částečně tyto údaje uvádí žadatel již v žádosti, drážní správní úřad však jimi není vázán. V první řadě je vymezována část sítě železniční infrastruktury, na níž je dopravce oprávněn provozovat železniční dopravu,¹¹³ licence takto může vymezovat i provozování drážní dopravy na určité lince včetně určení výchozí a koncové stanice a nácestných míst, jež mají být drážní dopravou obsluhována.¹¹⁴ Dále licence určuje podobu poskytovaných služeb ve smyslu druhu provozované dopravy a jejího rozsahu, tedy kapacity a četnosti či účelu.¹¹⁵ Licence může provozování drážní dopravy vázat i na další podmínky, například zajištění dodržování vnitřních předpisů či zajištění odpovídající kvalifikace vybraných zaměstnanců. V rozhodnutí drážní správní úřad určí datum zahájení provozování dopravy a dobu, na kterou se licence uděluje, stanovenou jako určitou nebo neurčitou. V souladu se směrnicí 95/18/ES platí licence vydaná členským státem EU i v ostatních členských EU, Českou republiku nevyjímaje.

Úprava pozměnění licence je opět obdobná úpravě téhož v případě úředního povolení k provozování dráhy. Dopravce má tedy povinnost zpětně informovat drážní správní úřad o změnách údajů a dokladů, jež tvoří podklad pro rozhodování o udělení licence,¹¹⁶ nesplnění této povinnosti je správním deliktem dle ZD. Zjistí-li drážní správní úřad z těchto informací či jiným způsobem, že došlo ke změně skutečností rozhodných pro rozhodnutí o licenci, tuto změni či odejme. Další důvody pro změnu či odejmutí licence taxativně vypočítává ZD, jde především o žádost dopravce či důsledek jeho porušování zákonných či licenčních povinností. Důsledkem odejmutí licence je pozbytí její platnosti. Krom výše uvedeného důvodu pozbývá licence platnosti zejména zánikem subjektu, jež je jejím držitelem. Ostatní zákonné důvody budou méně četné.¹¹⁷

Bylo-li možné poukázat na určitou podobnost institutů úředního povolení k provozování dráhy a licence k provozování drážní dopravy, v podobném duchu lze pokračovat i v případě osvědčení dopravce, do určité míry analogického k osvědčení o bezpečnosti provozovatele dráhy. V obou případech se jedná o naplnění ustanovení směrnice 2004/49/ES. Jako osvědčení o bezpečnosti provozovatele dráhy garantuje, že tento, provozující dráhu regionální a celostátní, plní

¹¹³ Může se jednat o celé sítě určitých kategorií drah, určitou dráhu či pouze traťový úsek.

¹¹⁴ V takovémto případě se licence dle ZD obsahově přibližuje licenci nezbytné k provozování linkové osobní dopravy podle zákona č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě.

¹¹⁵ Například licence k provozování drážní dopravy udělená dne 2. 8. 2000 společnosti Chládek a Tintěra, silnice – železnice, divize Pardubice, a. s. mimo jiné určuje, že „dopravce může provozovat nepravdělnou, neveřejnou dopravu za účelem příležitostné přepravy věcí převážně stavebního charakteru a technických prostředků souvisejících s obnovou, rekonstrukcí a údržbou na všech tratích celostátní dráhy“. Licence je k nahlédnutí na webové stránce dopravce. cht-pce.cz [online]. [cit. 2013-11-27]. Dostupné z: <http://www.cht-pce.cz/cht/cz/osvedceni/>

¹¹⁶ Výjimku z tohoto pravidla tvoří dle ustanovení § 32, odst. 1 ZD změna rozsahu a četnosti dopravy.

¹¹⁷ Pozbytí platnosti licence z důvodu uplynutí doby, na kterou byla vydána, není příliš časté zejména proto, že licence jsou vydávány zpravidla na dobu neurčitou, pozbytí platnosti z důvodu zrušení dráhy by vyžadovalo, aby byla licence udělena pouze na tuto zrušenou dráhu. Pro úplný výčet důvodů změny, odejmutí a pozbytí platnosti licence viz ustanovení §§ 32 až 34 ZD.

určité nadstavbové podmínky nad rámec úředního povolení, tak i osvědčení dopravce představuje obdobnou nadstavbu pro dopravce provozujícího drážní dopravu tamtéž. Rovněž skutečnosti, jež tato osvědčení dokládají, si v zásadě odpovídají. Osvědčení dopravce se skládá ze dvou částí, první část stvrzuje existenci odpovídající organizační struktury a souboru dalších organizačně bezpečnostních opatření, druhá odbornou způsobilost vybraných zaměstnanců, splnění bezpečnostních podmínek pro provoz drážních vozidel a jiných vybraných zařízení a existenci příslušných interních předpisů. Tyto skutečnosti dopravce dokládá zejména vnitřními organizačními řády a předpisy. Dvoudílně je osvědčení dopravce pojato s ohledem na částečnou vzájemnou kompatibilitu osvědčení dopravce vydaných v jednotlivých členských státech EU, kdy první část osvědčení vydaného jiným členským státem je de lege akceptována i v České republice, řízení je tedy vedeno pouze ve věci vydání části druhé.

Osvědčení je vydáváno na dobu 5 let, platnost je možné prodloužit či po jejím uplynutí vydat osvědčení nové s pozměněným obsahem. Podobně jako licence obsahuje označení druhu dopravy a rozsahu služeb, na něž se vztahuje. Osvědčení je vydáváno vždy vedle určité licence, je s ní spjato a v případě jejího zániku sleduje její osud. Samotný zánik osvědčení dopravce je spojen s uplynutím doby, na kterou bylo vydáno, předčasně může být dopravci odejmuto v případě neplnění podmínek, s nimiž je vydání osvědčení spjato, a také v případě, že dopravce drážní dopravu déle než rok neprovozuje.

V souvislosti s postupující liberalizací osobní železniční dopravy v rámci EU přibyla drážnímu správnímu úřadu nová pravomoc. Na základě směrnice 2007/58/ES mohou vybrané aktivně legitimované subjekty¹¹⁸ žádostí vyvolat před drážním správním úřadem řízení, v němž je posuzován převažující účel dopravy zajišťované konkrétním vlakovým spojením na základě jeho trasy.¹¹⁹ Jelikož byl železničním dopravcům provozujícím mezinárodní osobní železniční dopravu mezi členskými státy EU uvolněn přístup k infrastruktuře všech členských států EU, zatímco vnitrostátní osobní dopravy se podobná úprava na evropské úrovni zatím nedotkla, je třeba tyto dvě varianty osobní železniční dopravy rozlišovat pro potřeby aplikace příslušných právních předpisů. Cílem řízení je tedy určit, zda železničním spojením zajišťovaná doprava splňuje parametry přeshraniční osobní dopravy ve smyslu ZD a příslušných evropských předpisů, zejména směrnice 91/440/EHS ve znění směrnice 2007/58/ES.

¹¹⁸ Jsou jimi Ministerstvo dopravy, kraje, dopravce, který na dané dopravní cestě provozuje osobní drážní dopravu na základě smlouvy o veřejných službách v přepravě cestujících a osoba, která není usazená na území České republiky a hodlá podat žádost o přidělení kapacity dopravní cesty pro účely provozování přeshraniční osobní drážní dopravy. ZD tuto problematiku upravuje v § 34j.

¹¹⁹ Týká se trasy již přidělené i takové, jež má být přidělena. K přidělování kapacity infrastruktury viz kapitulu 3. 2. 2.

Dalším institutem sloužícím regulaci železniční dopravy je institut omezení¹²⁰ a zastavení veřejné drážní dopravy. Institut se pokouší zajistit vyvážení potřeby zajištění stabilní dopravní obslužnosti a obecných přepravních potřeb na straně jedné a jiných zákonem chráněných zájmů, jež vyžadují omezení či zastavení veřejné drážní dopravy na straně druhé, proto svěřuje rozhodovací pravomoc v této věci do rukou drážního správního úřadu.¹²¹

Přestože by se mohlo zdát, že tyto akty mají povahu opatření obecné povahy, není tomu tak, vždy je rozhodováno o konkrétních právech a povinnostech konkrétních subjektů dopravců, kteří mají pro předmětné úseky dráhy udělenou licenci a uzavřenou smlouvu s provozovatelem dráhy, tyto právní akty nemají účinky vůči potenciálním provozovatelům dopravy do budoucna. Zároveň je proti nim přípustné odvolání. Z pohledu dopravce tato rozhodnutí představují liberační důvod pro neplnění povinností vyplývajících z přepravních smluvních vztahů a z licence.

Řízení je v obou případech obdobné a s uvedenými odchylkami od obecné úpravy správního řízení. Zahajováno je zpravidla na základě žádosti, v případě zastavení dopravy je připuštěna možnost jej zahájit z moci úřední. Jako účastníky řízení určuje ZD vlastníka a provozovatele předmětné dráhy, dopravce na předmětné dráze a kraj, na jehož území se předmětná dráha nachází a který jejím prostřednictvím zajišťuje dopravní obslužnost.¹²² Žadatel je v řízení povinen prokázat oprávněnost, tedy i právní zájem, na vydání zastavujícího či omezujícího rozhodnutí.

Zastavením drážní dopravy na dráze se rozumí úplné ukončení provozované drážní dopravy bez časového omezení, ZD jej umožňuje zavést v případě, kdy pominou obecné přepravní potřeby na dráze a chybí zájem dopravců o provozování dopravy na ní.¹²³ Drážní správní úřad řízení zahajuje na žádost subjektu, který na rozhodnutí prokáže právní zájem, či z vlastního podnětu. V případě splnění obou dvou podmínek pro zastavení drážní dopravy je vydáno rozhodnutí, na jehož základě dochází k určenému datu k zastavení (i veškeré doposud provozované) dopravy na dráze. Dráhu se zastavenou dopravou provozuje její provozovatel v tzv. omezeném režimu, zejména pravidelně kontroluje její technické parametry a stav.

Přechodné omezení drážní dopravy má oproti jejímu zastavení povahu mírnějšího nástroje, především je zaváděno na dobu přechodnou – nezbytně nutnou a v nezbytném rozsahu, nemusí se

¹²⁰ ZD používá vedle termínu omezení i výraz přechodné omezení. Lze mít za to, že oba označují totéž, z litery ZD vyplývá, že omezení drážní dopravy je přechodného (dočasného) charakteru již ze své podstaty.

¹²¹ Neveřejná drážní doprava dopravní obslužnost ani obecné dopravní potřeby nezajišťuje, není ji tedy třeba tímto způsobem regulovat. Regulace neveřejné drážní dopravy je možná pouze skrze licenci.

¹²² Kraj dále povinně projednává své stanovisko v řízení s dotčenými obcemi, výsledky tohoto projednávání není vázán. Viz ustanovení § 38, odst. 1 ZD.

¹²³ Pominutí obecných dopravních potřeb je deklarovatelné například výsledky dopravního průzkumu o počtu přepravených cestujících a vyjádřením místních přepravních subjektů o jejich potřebě drážní dopravy na předmětné dráze. Nezájem ze strany dopravců pak lze doložit například neexistující platnou licenci k provozování drážní dopravy na předmětné dráze či alespoň projednávané žádosti o její vydání. Viz SOUŠEK J., M. STEHLÍK a K. WATRAS. *Zákon o dráhách v úplném znění s komentářem*. 2. vyd. Olomouc: ANAG, 2000. ISBN 80-726-3038-5, s. 147.

tedy dotknout veškeré přidělené kapacity dopravní cesty v období, na které je toto opatření vyhlášeno. Zákon rozlišuje dvě podoby řízení, jež vedou k jeho vyhlášení.

V zákonem taxativně vymezených případech „*veřejného zájmu na jiné mimořádné drážní dopravě, bezpečnosti drážní dopravy a nahromadění přepravovaných věcí na dráze s výjimkou vlečky, způsobené provozovatelem dráhy nebo jiným dopravcem*“¹²⁴ lze o přechodném omezení drážní dopravy rozhodnout v řízení bez výše zmíněných účastníků dle ZD, jejich výběr se proto bude řídit správním řádem.

Proti rozhodnutí o zastavení či omezení veřejné drážní dopravy se mohou účastníci řízení odvolat, ZD s ohledem na povahu a účel rozhodnutí automaticky vylučuje odkladný účinek tohoto opravného prostředku.

Dále ZD připouští případy, kdy je dopravce oprávněn či dokonce povinen zastavit či přechodně omezit dopravu i bez výše popsaného rozhodnutí. Těmito případy se zabývá kapitola 3. 2. 3, věnující se provozovateli drážní dopravy.

Významnou úlohou svěřenou drážním správním úřadům společně s Drážní inspekcí je **výkon státního (správního) dozoru** ve věcech drah. Pro vymezení působnosti mezi těmito orgány určení je třeba vycházet především z ustanovení ZD upravujících působnost Drážní inspekce coby speciálního inspekčního orgánu,¹²⁵ působnost drážních správních úřadů ve věci státního dozoru je pak zbytková na úseku drah. Působnost mezi drážními správními úřady navzájem vyplývá z jejich vlastní věcné a místní působnosti. Vrchní státní dozor je svěřen Ministerstvu dopravy, krom pravomocí souvisejících s výkonem klasického státního dozoru tak vykonává i „dozor dozoru“, když kontroluje výkon této činnosti ostatními drážními správními úřady.

ZD obsahuje poměrně ucelenou úpravu, jež neponechává příliš prostoru pro aplikaci zákona č. 552/1991 Sb., o státní kontrole. Ostatně ani jeden ze zákonů neobsahuje ustanovení, které by vyjasňovalo jejich vztah, závěr, že ZD je speciálním zákonem vůči zákonu o státní kontrole, coby zákonu obecnému, je tedy věcí interpretace.

Předmětem výkonu státního dozoru ve věcech drah je kontrola dodržování právních předpisů a plnění povinností z nich vyplývajících ze strany dozorovaných subjektů: vlastníka dráhy, provozovatele dráhy a dopravce. Při něm pověřená osoba jednající jménem drážního správního úřadu disponuje vedle obvyklých dozorčích pravomocí, jako je vstup do prostor souvisejících s činností dozorované osoby či nahlížení do příslušné dokumentace, i některými spíše kuriózními oprávněními: na bezplatnou dopravu po dráze a bezplatné použití drážních sdělovacích zařízení, ježto jsou povinni poskytnout provozovatel dráhy a dopravce. Nesplní-li kontrolovaný subjekt

¹²⁴ Viz ustanovení § 38, odst. 3 ZD, k jednotlivým důvodům viz např. SOUŠEK J., M. STEHLÍK a K. WATRAS. *Zákon o dráhách v úplném znění s komentářem*. 2. vyd. Olomouc: ANAG, 2000. ISBN 80-726-3038-5, s. 145 a 146.

¹²⁵ Viz kapitolu 3. 3. 3 této práce a ustanovení § 53b ZD.

některou z povinností, jež mu v souvislosti s výkonem kontroly uložila pověřená osoba, je drážní správní úřad (i Drážní inspekce) oprávněna ukládat pořádkové pokuty do výše 100 000,- Kč či 300 000,- Kč v souhrnu při opakovaném pokutování.

Státní dozor dle ZD je vykonáván jako průběžný i jako následný nad odstraňováním nedostatků zjištěných při předchozí kontrole. Neproběhne-li kontrola bez zjištění závad, informuje o tom pověřená osoba drážní správní úřad a zároveň určí kontrolovanému lhůtu k zajištění nápravy shledaných vad. O přijatých nápravných opatřeních je kontrolovaný povinen drážní správní úřad písemně informovat.

Poslední z výčtu věcné působnosti drážních správních úřadů zmiňme jejich **působnost v souvislosti se správními delikty** podle části sedmé ZD. Drážní správní úřad vede v prvním stupni řízení,¹²⁶ v němž postihuje pachatele protiprávních činů v ZD uvedených, výjimky, kdy projednání deliktu spadá do působnosti jiného správního orgánu, např. Drážní inspekce či Policie ČR, ZD taxativně vypočítává. Subjektem těchto deliktů jsou jednak fyzické osoby v případě přestupků, tak také osoby právnické a podnikající fyzické osoby v kategorii správních deliktů právnických a podnikajících fyzických osob. V obou kategoriích jsou stanoveny skutkové podstaty deliktů, jež může naplnit jakýkoli deliktně způsobilý subjekt, většinu skutkových podstat deliktů dle ZD musí spáchat speciální subjekt, tedy subjekt ve zvláštním postavení či se zvláštní způsobilostí, zpravidla jím je vlastník dráhy, provozovatel dráhy nebo dopravce. Obvyklou sankcí je pokuta, u nejzávažnějších správních deliktů dosahující výše až 10 000 000,- Kč, za vybrané správní delikty právnických osob a podnikajících fyzických osob lze uložit taktéž zákaz činnosti do tří let.

V řízení o přestupcích je postupováno dle zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ostatní správní delikty jsou řešeny dle správního řádu. Proto je ke spáchání přestupku dle ZD vyžadováno zavinění alespoň ve formě nedbalosti, není-li výslovně stanoveno, že k naplnění skutkové podstaty konkrétního přestupku je třeba zavinění,¹²⁷ odpovědnost za přestupek zaniká po roce od jeho spáchání. Odpovědnost za ostatní správní delikty stanovuje přímo ZD jako objektivní s možností liberace v případě vynaložení veškerého požadovatelného úsilí k zabránění porušení právní povinnosti pachatelem. Doba, po které zaniká odpovědnost, je stanovena jako subjektivní dvouletá od chvíle, kdy se drážní správní úřad o deliktu dozvěděl, a čtyřletá objektivní. Tímto není dotčena odpovědnost podle předpisů soukromého práva.

Působnost drážního správního úřadu ve věcech prohlášení o dráze a procesu přidělování kapacity dopravní cesty zmiňuji v následující kapitole.

¹²⁶ V případech některých deliktů je příslušným orgánem pro vedení řízení Drážní inspekce, živnostenský úřad nebo Policie České republiky pro blokové řízení.

¹²⁷ To je v účinné právní úpravě (2013) stanoveno pouze u přestupku dle § 50, odst. 1, písm. d ZD.

3. 2. 2 Vlastník dráhy a přidělece kapacity dopravní cesty

Dalším ze subjektů vystupujících v právních vztazích souvisejících s drážní dopravou typickým pro právní úpravu ZD je osoba **vlastníka dráhy**. Osobu vlastníka ZD vcelku logicky nijak nedefinuje, vychází se z obecných soukromoprávních předpisů, z jejichž pohledu se rozsahem a obsahem svých subjektivních práv a povinností zásadně neliší od jakéhokoli jiného vlastníka nemovitosti. Přesné vymezení předmětu vlastnictví dráhy vyplývá z VSTD, jež vymezuje, co vše tvoří součásti dráhy.

Malý rozsah práv a povinností vlastníka dráhy stanovených ZD nad rámec běžných povinností vlastníka dle občanského práva umožňuje, aby okruh subjektů způsobilých vlastnit strategicky významné nemovitosti dráhy nebyl limitován žádnou výhradou vlastnictví, požadavky na určitou odbornou kvalifikaci či finanční způsobilost. Vlastníkem dráhy tedy může být kdokoli. Vlastník dráhy je dle ZD povinen opravami a údržbou zajistit technickou provozuschopnost dráhy a umožnit její styk s jinými dráhami. V případě drah celostátních a regionálních je vlastník navíc povinen zajišťovat rozvoj a modernizaci dráhy v souladu s dopravními potřebami státu a dopravní obslužností území kraje.¹²⁸ Na dráze celostátní a regionální je zachování provozuschopnosti dráhy vynucováno povinností vlastníka nabídnout trať k odkupu státu v případě, že není s to tuto provozuschopnost zajistit.

Podle platného znění ZD je přitom vlastník dráhy pouze garantem plnění těchto povinností, samotnou jejich realizaci může svěřit jinému subjektu, například provozovateli dráhy, není-li jím on sám. S tím souvisí další povinnost vlastníka, totiž zajistit provozování dráhy,¹²⁹ čímž je zajištěno, že bude dráha skutečně využívána ke svému účelu. Nevykonává-li tedy sám vlastník činnost provozovatele dráhy, je přímo povinen ji u oprávněného subjektu zajistit. Právní vztah mezi vlastníkem dráhy a jejím provozovatelem bude upraven smlouvou, jež z pohledu občanského práva ponese znaky smlouvy nájemní či mandátní. V případě prvního smluvního typu přitom dojde k převzetí povinností vlastníka dráhy právě jejím provozovatelem. Není-li vlastník dráhy celostátní či regionální s to zajistit její provozování, ZD tento problém opět řeší povinností vlastníka nabídnout provozování dráhy státu, zastoupeném Ministerstvem dopravy.

¹²⁸ Není přitom zcela jasné, jak široce vyložit tuto povinnost. Především je nutné zvážit, zda postačí vycházet z do určité míry hypotetického obvyklého či očekávatelného rozsahu provozu, či vycházet vstřícně konkrétním představám např. o dopravní obsluze určitého území. První názor může vést v extrémním případě ke stavu pozorovatelném např. v Libereckém kraji, kde stav infrastruktury již několik let neumožňuje zrealizovat dlouhodobý dopravní koncept navrhovaný krajem. Druhý názor může vést k opačnému extrému neefektivních investic do infrastruktury. Například v Pardubickém kraji došlo v roce 2012 po volbách do tamního zastupitelstva k celkové změně přístupu k zajištění dopravní obslužnosti kraje, v případě takovýchto změn po každém volebním období není možné zajistit účelnost prostředků vložených do stavebních opatření směřujících ke splnění této povinnosti.

¹²⁹ Upozorňuji na tomto místě na odlišnost pojmů „provozuschopnost dráhy“ a „provozování dráhy“ dle ustanovení § 2 ZD.

Vrátím-li se zpět k poznámce o neexistenci výhrady vlastnictví či požadavků na minimální odborné schopnosti či jiné vlastnosti vlastníka dráhy, absentuje tato proto, že jejich garantem, stejně jako nositelem většiny práv a povinností k dráze dle ZD je provozovatel dráhy.

Vlastník dráhy, respektive její budoucí vlastník, je samozřejmě nadán právy a povinnostmi plynoucími s územním a stavebním řízením v souvislosti se stavbou dráhy a na dráze, výhradně vlastník dráhy je také subjektem oprávněným podat drážnímu správnímu úřadu návrh na zrušení dráhy. Za nedokonalost stávající právní úpravy lze považovat fakt, že zrušení dráhy je pro vlastníka jedinou možností, jak se vyhnout povinností udržování provozuschopnosti dráhy a provozování dráhy například v případě, kdy není zájem o provozování drážní dopravy na dráze. Vlastník dopravy je tak postaven před volbu mezi zrušením dráhy a její opětovné kolaudace v případě potřeby jejího obnovení při nutnosti splnění soudobých technických norem na jedné straně a vynakládáním finančních prostředků na udržování a provozování nevyužité tratě na straně druhé.

Není-li vlastníkem dráhy celostátní či regionální stát, připadají vlastníkově dráhy práva a povinnosti **přídělece kapacity dopravní cesty**. Je na místě si tuto úlohu představit, přestože v případech, kdy stát dráhu vlastní, což je a do budoucna nadále bude drtivá většina drah předemětných kategorií v České republice, ZD tuto úlohu výslovně svěřuje Správě železniční dopravní cesty, s. o.

Přídělcem kapacity dopravní cesty (dále jen „přídělece“) na dráze celostátní a regionální se rozumí osoba, jež podle ZD přerozděluje volné konkrétní trasy v konkrétních časech mezi jednotlivé dopravce, kteří na základě takto určených tras realizují provozování železniční dopravy. Slovy ZD se přidělováním kapacity dopravní cesty rozumí přidělování „využitelné průjezdnosti v rámci rozvržení požadovaných tras vlaků na úseku dopravní cesty v určitém období.“¹³⁰

Samotný proces přidělování kapacity dopravní cesty vychází krom ZD především z evropské úpravy obsažené ve směrnici č. 2001/14/ES. Základním kamenem, z něhož následné řízení o přidělení kapacity dopravní cesty vychází, je dokument „prohlášení o dráze celostátní a regionální“ (dále jen „prohlášení o dráze“), odpovídající institutu zprávy o síti vycházejícího z evropského práva. Tento dokument zajišťuje publikaci relevantních údajů¹³¹ o infrastruktuře, respektive o dopravní cestě, jejíž kapacitu přídělece distribuuje. Nejvíce požadavků na přidělení kapacity dopravní cesty ze strany dopravců se logicky hromadí v souvislosti s tvorbou nového jízdního řádu, prohlášení o dráze je proto vypracováváno přídělcem vždy s 12 měsíčním předstihem před platností tohoto jízdního řádu. Publicita prohlášení o dráze je zajištěna jeho vydáním

¹³⁰ Viz ustanovení § 34b, odst. 1 ZD.

¹³¹ Kompletní taxativní výčet obligatorních údajů publikovaných v prohlášení o dráze je obsažen v ustanovení § 34c, odst. 2 ZD. Vybírám pro představu některé body výčtu: „technická povaha dopravní cesty a její kapacita pro železniční dopravu, zásady, kritéria a podmínky přidělování kapacity dopravní cesty žadatelům včetně postupů při nedostatku kapacity, podmínky přístupu na dopravní cestu a náležitosti žádosti o přidělení kapacity dopravní cesty.“

v Přepравním a tarifním věstníku Ministerstva dopravy. Prohlášení o dráze je přezkoumatelné do 15 dnů od jeho zveřejnění, drážní správní úřad může rozhodnout o změně tohoto prohlášení.

Je-li třeba sladit činnost přidělců působících na dráze celostátní a regionální za účelem efektivního přidělování kapacity dopravní cesty na drahách spadajících pod více přidělců, jsou tito povinni vytvořit společný koordinační orgán zajišťující vzájemnou koordinaci a spolupráci.

Pro potřeby konsolidace podoby připravovaného jízdního řádu zákon stanovuje lhůtu pro podání žádosti o přidělení kapacity dopravní cesty na minimálně osm měsíců před začátkem jeho platnosti, v jejím průběhu je pak možné žádosti podávat a dodatečně tak využívat zbylou volnou kapacitu dopravní cesty. Aktivně legitimovaným k podání žádosti je subjekt držící platnou licenci, není tedy třeba, aby žadatel v řízení o přidělení kapacity dopravní cesty již splňoval veškeré zákonné požadavky pro provozování drážní železniční dopravy, nemusí být ještě držitelem platného osvědčení dopravce a zejména ještě nemusí mít podepsanu smlouvu o provozování drážní dopravy s provozovatelem dráhy (viz také kapitola 3. 2. 4 o dopravci). V souvislosti s liberalizací přeshraniční osobní dopravy uvnitř EU může tuto žádost podat i osoba usazená mimo Českou republiku, v takovémto případě je povinna svůj záměr s dvouměsíčním předstihem oznámit osobám přidělce, provozovatele dráhy a drážního správního úřadu, ten tuto informaci předává dalším subjektům organizujícím a zajišťujícím osobní železniční dopravu v závazku veřejné služby.¹³²

Přidělení kapacity dopravní cesty žadateli je podmíněno především dostupností kapacity volné, neobsazené jiným spojem. Splní-li žadatel zároveň podmínky stanovené ZD a prohlášením o dráze, vznikne mu na přidělení kapacity nárok. Přidělená kapacita dopravní cesty je přísně vázána na osobu dopravce a není možné ji převést na jiný subjekt. Řešení případů, kdy dopravce z různých důvodů přidělenou kapacitu nevyužívá, přenechává ZD na jednotlivých přidělcích, kteří jej oznamují ve svém prohlášení o dráze.

Jednou z náležitostí žádosti o přidělení kapacity dopravní cesty je vymezení požadavku, na jakém úseku dráhy a v jaký rámcový čas má být kapacita přidělena. Převyšují-li tyto požadavky maximální kapacitu dráhy, provede přidělec koordinaci žádostí a navrhne žadatelům přidělení kapacity v pozměněných parametrech. V průběhu tohoto procesu přidělec především konzultuje požadavky s jednotlivými žadateli, při rozhodování je oprávněn posoudit prioritu jejich žádostí na základě klíče v ustanovení § 34f odst. 1 a odst. 2 ZD,¹³³ aniž by šlo ve vztahu k žadatelům o diskriminační postup. Jako jiné řešení, jež připadá v úvahu, se nabízí například aukce předmětné

¹³² Ty mohou posléze vyvolat řízení o určení převažujícího účelu dopravy, jež hodlá osoba neusazená v ČR provozovat. Viz také kapitolu 3. 2. 1.

¹³³ „Přesahuje-li počet žádostí kapacitu dopravní cesty, je přidělec oprávněn přednostně přidělit kapacitu dopravní cesty žadateli pro provozování veřejné drážní dopravy k zajištění dopravních potřeb státu, veřejné drážní osobní dopravy k zajištění dopravní obslužnosti územního obvodu kraje, kombinované dopravy, drážní dopravy stanovené přidělcem v prohlášení o dráze.“ a „Při přidělování kapacity dopravní cesty podle odstavce 1 se postupuje v pořadí stanoveném v odstavci 1.“

kapacity. Při nesouhlasu s provedenou koordinací mohou žadatelé přidělci do tří dnů písemně sdělit svůj nesouhlas, ten jej ve lhůtě 10 dnů vyřídí, tedy především znovu posoudí další alternativy přidělení kapacity dopravní cesty, není však povinen nesouhlasu vyhovět.¹³⁴ Nehodlá-li žadatel přidělenou kapacitu využívat, například i pro nespokojenost s podobou konkrétní přidělené kapacity, vzdá se jí postupem uvedeným v prohlášení o dráze. Není-li žadateli vyhověno ani tímto postupem, může se tento do 15 dnů od doručení vyjádření přidělce obrátit na drážní správní úřad s žádostí o „přezkum procesu přidělování kapacity dopravní cesty včetně jeho výsledků a způsobu stanovení cen.“¹³⁵

Použití přidělené dopravní cesty je zpoplatněno, česká právní úprava v této oblasti by měla vycházet z evropské směrnice 2001/14/ES. V současné době je cena za použití vnitrostátní dopravní cesty cenou regulovanou podle zákona č. 526/1990 Sb., o cenách, nesmí přitom překročit maximální výši určenou cenovým výměrem publikovaným v cenovém věstníku Ministerstva financí. V této ceně však nejsou zahrnuty i některé další náklady přidělce či provozovatele dráhy, například náklady na přidělení a rezervaci kapacity železniční dopravní cesty či náklady spojené s poskytováním dalších služeb nad rámec určený vyhláškou Ministerstva dopravy č. 351/2004 Sb., o rozsahu služeb poskytovaných provozovatelem dráhy dopravci, jejichž uhrazení mohou tyto subjekty po dopravci požadovat. Výše jejich zpoplatnění vychází z principu cen smluvních. Příjemcem poplatku za použití vnitrostátní dopravní cesty je provozovatel dráhy.

Rozsudkem Soudního dvora Evropské unie ve věci C-545/10, Evropská komise vs. Česká republika, ze dne 11. 7. 2013 bylo konstatováno, že stanovení maximální výše ceny za užití dopravní cesty neodpovídá pravidlům zpoplatnění používání železniční infrastruktury dle směrnice 14/2001/ES, lze tedy očekávat brzké změny v domácí právní úpravě této problematiky.

3. 2. 3 Provozovatel dráhy

Dalším subjektem nezbytným v mechanismu liberalizované železnice je osoba **provozovatele dráhy**. Rozumí se jím „každý subjekt nebo podnik pověřený zejména zřízením, správou a udržováním železniční infrastruktury, včetně řízení dopravy a zabezpečení a signalizace.“¹³⁶ Jeho význam spočívá v postavení subjektu zajišťujícího zabezpečení, obsluhu, ale také údržbu a rozvoj dráhy a organizaci drážní dopravy nezávisle na vůli kteréhokoli z dopravců, čímž vytváří institucionální předpoklad rovných podmínek přístupu jednotlivých provozovatelů železniční dopravy k železniční infrastruktuře, její samostatné pojetí zároveň brání ekonomickému

¹³⁴ Na tento postup se nevztahuje zákon č. 500/2004 Sb., správní řád.

¹³⁵ Viz ustanovení § 34g, odst. 2 ZD. Maximální kapacitu dráhy stanovuje její provozovatel postupem dle § 21, odst. 1 VŘD. Další ustanovení tohoto paragrafu obsahuje také postup, jímž krátkodobě i dlouhodobě řeší nedostatečnou kapacitu dopravní cesty provozovatel dráhy.

¹³⁶ Citována je definice z čl. 3, odst. 2 směrnice 2012/34/EU, ZD sám provozovatele dráhy nedefinuje, obsahuje však definici činnosti provozování dráhy. Z ní čerpá následující věta za touto poznámkou.

zvýhodnění či naopak zátěži toho dopravce, který by infrastrukturu provozoval souhrnně s provozováním drážní dopravy.

Provozovat dráhu může fyzická či právnická osoba splňující několik předpokladů. Především musí být právně konformně zajištěn vztah mezi provozovatelem dráhy a jejím vlastníkem. ZD rozlišuje stav, kdy vlastník sám vykonává působnost provozovatele dráhy a stav, kdy tuto činnost zajišťuje prostřednictvím jiného oprávněného subjektu.¹³⁷

Z pohledu veřejnoprávní regulace může provozovat dráhu osoba s platným příslušným úředním povolením pro tuto činnost,¹³⁸ provozovatel dráhy celostátní a regionální musí být zároveň držitelem platného osvědčení o bezpečnosti provozovatele dráhy celostátní a regionální (dále jen „osvědčení o bezpečnosti provozovatele dráhy“).¹³⁹ Provozovatel dráhy musí být zapsán v obchodním rejstříku, forma subjektu provozovatele přitom není rozhodná.

Povolovací režim reguluje provozování dráhy jak kvantitativně, když omezuje počet subjektů provozovatelů, tak i kvalitativně, když ZD stanovuje podmínky, na jejichž splnění a dodržování subjektem (potenciálního) provozovatele dráhy je vydání úředního povolení vázáno, na základě těchto podmínek tedy lze vyvodit nezbytné vlastnosti subjektu způsobilého stát se provozovatelem dráhy.

Provozovatel dráhy – fyzická osoba a také její odpovědný zástupce,¹⁴⁰ byl-li ustanoven, držící platné úřední povolení, dosáhli věku 21 let a jsou způsobilí k právním úkonům ve smyslu občanského zákoníku.¹⁴¹ Dále splňují podmínku bezúhonnosti ve smyslu ZD, čímž se rozumí, že nebyli pravomocně odsouzeni pro trestný čin spáchaný z nedbalosti za jednání související s povolovanou činností nebo pro trestný čin spáchaný úmyslně. U významného požadavku odborné způsobilosti – úplného středoškolského či vysokoškolského vzdělání ekonomického, dopravního nebo technického zaměření či vysokoškolského vzdělání právního zaměření a tříleté (vysokoškolák) či pětileté (středoškolák) praxe v řídicí činnosti v oboru provozování drah¹⁴² - postačí, splňuje-li jej pouze odpovědný zástupce provozovatele dráhy. Provozovatel dráhy celostátní a regionální musí být k této činnosti způsobilý také finančně ve smyslu ZD, tedy je povinen „*finančně zabezpečit*

¹³⁷ Podrobněji se touto problematikou zabývá kapitola 3. 2. 2 o vlastníku dráhy.

¹³⁸ Výjimku představuje SŽDC, s. o., jež provozuje dráhy ve vlastnictví státu ze zákona (ZČD).

¹³⁹ Především obecnými a procesními náležitostmi těchto institutů se zabývá kapitola 3. 2. 1 o drážním správním úřadu.

¹⁴⁰ „Odpovědným zástupcem bude zpravidla osoba, která ve vztahu k fyzické osobě (podnikateli) je v pracovněprávním poměru. Nelze však vyloučit právní vztah založený jinou smlouvou, než pracovněprávní.“ (SOUŠEK J., M. STEHLÍK a K. WATRAS. *Zákon o dráhách v úplném znění s komentářem*. 2. vyd. Olomouc: ANAG, 2000. ISBN 80-726-3038-5, s. 54).

¹⁴¹ Pojem „způsobilost k právním úkonům“ obsahuje přímo ZD, nedojde-li při jeho novelizaci ke změně terminologie, bude v této souvislosti používán i nadále, přestože nový občanský zákoník, zákon č. 89/2012 Sb., zavádí nový pojem „svéprávnost“.

¹⁴² Touto praxí se rozumí zejména „výkon pracovní činnosti spočívající v řízení procesů při zabezpečování dráhy, obsluhování dráhy a organizování drážní dopravy. Za praxi v oboru provozování dráhy nelze považovat výkon pracovní činnosti spočívající například v řízení drážního vozidla, technické údržbě a opravách drážních vozidel, uzavírání přepravních smluv a obdobná obchodní činnost při přepravě.“ (SOUŠEK J., M. STEHLÍK a K. WATRAS. *Zákon o dráhách v úplném znění s komentářem*. 2. vyd. Olomouc: ANAG, 2000. ISBN 80-726-3038-5, s. 57).

*zahájení a řádné provozování dráhy pro potřeby plynulé a bezpečné drážní dopravy.*¹⁴³ K prokázání této skutečnosti jsou určovány na základě údajů podrobného obchodního rozpočtu provozovatele na roční účetní období, objemu dostupných finančních prostředků včetně stavu bankovních účtů a úvěrů, provozního kapitálu a účetní uzávěrky. Přesnější vymezení relevantních údajů a hodnoty, jichž musí tyto údaje dosahovat, jsou určeny vyhláškou Ministerstva dopravy a spojů č. 429/2001 Sb., o podrobnostech prokazování finanční způsobilosti k provozování dráhy celostátní nebo dráhy regionální, o způsobu prokazování finanční způsobilosti k provozování drážní dopravy na dráze celostátní nebo na dráze regionální a o doplňkových přepravních službách.

Je-li provozovatelem dráhy osoba právnická, je povinna naplnit stejnou charakteristiku jako osoba fyzická, rozdílem budiž fakt, že v případě právnické osoby se tak děje prostřednictvím jejího statutárního orgánu, respektive jeho členů. Odborná způsobilost zde nemůže být zajišťována prostřednictvím odpovědného zástupce, na druhou stranu postačí, prokáže-li ji v případě vícečlenného statutárního orgánu pouze jeden z jeho členů. Finanční způsobilost je dokládána u právnické i fyzické osoby stejně.

Provozovatel dráhy regionální a celostátní je dále vázán podmínkami osvědčení bezpečnosti. Na jejich základě vytváří provozovatel předepsanou vnitřní organizační strukturu, systém zajišťování provozování a bezpečnosti provozování dráhy a také vydává vlastní vnitřní předpisy o provozování určených technických zařízení, o provozování dráhy, o požadavcích na odbornou způsobilost a znalosti osob zajišťujících provozování dráhy a o způsobu jejich ověřování, včetně systému pravidelného školení.¹⁴⁴

Souhrn práv a povinností osoby působící jako provozovatel dráhy vyplývají zejména ze ZD, implementujícího relevantní evropské směrnice, především 91/440/EHS a 2001/14/ES, respektive jejich společného nástupce 2012/34/EU, ale také z konkrétní podoby smlouvy mezi vlastníkem dráhy a jejím provozovatelem. Na tomto místě se práce zaměří především na ZD.

Povinnosti provozovatele dráhy uvedené v ZD můžeme rozdělit dle toho, zda se vztahují na provozovatele dráhy všech kategorií, či speciálně pouze na provozovatele dráhy celostátní či regionální.

První kategorie tedy shrnuje obecné povinnosti všech provozovatelů dráhy směřující k plynulému zajištění provozování, zároveň chrání život a zdraví osob, majetek a životní prostředí.

¹⁴³ Citováno je ustanovení § 14a, odst. 1 ZD.

¹⁴⁴ Poslední tři body této povinnosti mají uloženy provozovatelé dráhy všech druhů bez rozdílu daných ustanovením § 22, odst. 1, písm. b) ZD, (viz dále), pouze u provozovatelů dráhy celostátní a regionální je podkladem certifikace bezpečnosti. Jiní provozovatelé dráhy toto osvědčení držet nemusí.

Do taxativního výčtu náleží povinnosti:

- provozování dráhy podle závazných pravidel (předpisů) pro tuto činnost¹⁴⁵ a úředního povolení k zajištění bezpečné a plynulé drážní dopravy
- vydání vnitřních předpisů o provozování dráhy a o odborné způsobilosti a znalosti osob zajišťujících provozování dráhy a způsobu jejich ověřování včetně systému pravidelného školení ke dni zahájení provozování dráhy¹⁴⁶
- zajištění provozování dráhy osobami zdravotně a odborně způsobilými¹⁴⁷
- zveřejňování jízdních řádů a jejich změn pro osobní dopravu na spravované dráze
- označování názvů stanic a zastávek na provozované dráze v souladu s rozhodnutím drážního správního úřadu o názvu stanice nebo zastávky
- provozování určeného technického zařízení jen s platným průkazem způsobilosti a v technickém stavu, který odpovídá schválené způsobilosti
- zajištění přístupu dopravců ke službám poskytovaným provozovatelem dráhy způsobem, který vylučuje zvýhodnění některého z dopravců, rozsah služeb poskytovaných provozovatelem dráhy přitom stanoví prováděcí právní předpis.¹⁴⁸

Nad tento výčet povinností jsou provozovatelé dráhy celostátní a regionální povinni plnit další povinnosti uložené ZD. Jejich širší míra vyplývá především z vyššího společenského zájmu na zajištění jejich plynulého provozování těchto kategorií drah, jež při porovnání s ostatními zajišťují nejvýznamnější dopravní potřeby, výpadek jejich obsluhy by byl způsobilý zapříčinit značné hospodářské a společenské komplikace či škody. Dále lze, spolu s dráhou speciální, tyto kategorie označit jako technicky a organizačně nejnáročnější na zajištění bezpečného provozu.

První uvedený důvod reflektuje povinnost provozovatele dráhy celostátní a regionální zabezpečit po celou dobu platnosti úředního povolení řádné provozování dráhy finančně a pravidelně jednou za rok či kdykoli na výzvu drážnímu správnímu úřadu poskytnout doklady o

¹⁴⁵ Zde je odkazováno především na VŘD.

¹⁴⁶ V některých případech, kdy ZD vyžaduje od osob vykonávajících vybrané činnosti zvláštní odbornou způsobilost, sám stanovuje podmínky k jejímu získání (odborná způsobilost subjektu provozovatele dráhy a dopravce, způsobilost k řízení drážních vozidel podle § 45 a § 46). V ostatních případech, jako zde např. odborná způsobilost osob zajišťujících provozování dráhy či osob zajišťujících provozování drážní dopravy, stanovují podmínky pro ni vnitřní předpisy příslušných subjektů. Důsledkem tohoto členění je např. nemožnost kvalifikovat nesplnění podmínek odborné způsobilosti, jež byla stanovena vnitřním předpisem provozovatele dráhy, jako správní delikt dle § 51 odst. 4, písm. d) ZD. Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 6 A 173/2002 - 33.

¹⁴⁷ Zdravotní způsobilost a odbornou způsobilost pro výkon vybraných činností při provozování dráhy a drážní dopravy stanovuje vyhláška Ministerstva dopravy č. 101/1995 Sb., kterou se vydává řád pro zdravotní a odbornou způsobilost osob při provozování dráhy a drážní dopravy ve znění pozdějších předpisů. Odbornou způsobilost pro výkon ostatních činností určuje vnitřní předpis provozovatele dráhy (viz o bod výše).

¹⁴⁸ Tímto předpisem je vyhláška Ministerstva dopravy č. 351/2004 Sb., o rozsahu služeb poskytovaných provozovatelem dráhy dopravci.

trvání finanční způsobilosti k provozování dráhy.¹⁴⁹ Neprokázání finanční způsobilosti je v těchto případech důvodem pro zrušení úředního povolení provozovatele dráhy, řízení je zahajováno z úřední povinnosti.

Obdobně je provozovatel dráhy celostátní a regionální povinen vytvořit vlastní systém zajišťování bezpečnosti provozování dráhy a zajistit jeho dodržování, o čemž drážnímu správnímu úřadu předkládá každý rok výroční zprávu. Obsah tohoto systému podrobně stanovuje VŘD.

Další povinnosti, s ohledem na téma práce velmi významné, uložené ZD provozovateli dráhy celostátní a regionální, se vztahují především k zajištění efektivnějšího využití dráhy ze strany dopravců a nediskriminačního přístupu dopravců na dráhu.

Ve vztahu k dopravcům jsou provozovatelé drah povinni umožnit jim provozování drážní dopravy na dráze celostátní a regionální v rozsahu přidělené kapacity na smluvním základu. Smlouvu o přístupu na dopravní cestu uzavře provozovatel dráhy pouze s dopravcem, který disponuje platným osvědčením a licencí pro příslušný úsek dopravní cesty, na němž má zároveň přidělcem přidělenou kapacitu. Jelikož je povinnost takto nediskriminačně umožnit přístup na dráhu uložena pouze provozovatelům dráhy celostátní a regionální, platné právo nezajišťuje dopravcům nárok na přístup na dráhu jiné kategorie a je ponecháno pouze na autonomní vůli provozovatele dráhy, zda dopravci přístup umožní.

Přístup dopravců na dráhu nad rámec výše popsaných pravidel umožňuje ZD v případech, kdy ukládá provozovateli dráhy povinnost poskytnout za úhradu nákladů na zajištění dopravní cesty svou dopravní cestu za účelem objezdu nesjízdného úseku dráhy ve správě jiného provozovatele dráhy, byla-li tato nesjízdnost způsobena živelní událostí či dopravní nehodou. Dopravní cesta je v tomto případě poskytována pouze na dobu nezbytnou, na smluvním základě a přímo provozovateli dráhy dotčenému nesjízdností, smluvní vztahy mezi dotčeným provozovatelem dráhy a dopravci zůstávají tedy nedotčeny. Z pohledu dráhy celostátní a regionální je tak zachován její síťový charakter napříč jejími potenciálně odlišnými provozovateli.

Jelikož ZD připouští mimo dráhy ve vlastnictví státu možnost, že osoba provozovatele je odlišná od osoby přidělce, stanovuje zároveň nezbytnou míru spolupráce těchto subjektů v procesu přidělování kapacity dopravní cesty. Coby osoba zajišťující provozování dráhy po personální, technické a technologické stránce a provádějící či koordinující její další rozvoj a modernizaci má provozovatel dráhy komplexní přehled o povaze a kapacitě jím provozované dopravní cesty, o níž je schopen získat či vytvořit relevantní údaje.¹⁵⁰ Tyto údaje je povinen provozovatel dráhy předat

¹⁴⁹ Jedná se o finanční způsobilost ve smyslu § 14a ZD tak, jak byla popsána v této kapitole.

¹⁵⁰ Důležitou veličinou je v tomto ohledu především tzv. propustnost dopravní cesty, jež je odvozena z maximálního počtu vlaků, které na ní lze provozovat (viz § 23, odst. 2, písm. a ZD).

přídělci nejpozději 14 měsíců před zahájením platnosti jízdního řádu, pro který je kapacita dopravní cesty přidělována.

Povinnost provozovatele dráhy „stanovit rozsah poskytovaných přepravních služeb pro přepravu osob a věcí v jednotlivých stanicích“ (jím provozované dráhy) „a zveřejnit jej v Přepravním a tarifním věstníku“¹⁵¹ vyplývá ze systémové povahy železnice. Přestože při přepravě osob a věcí vstupuje přepravce do smluvního vztahu s dopravcem a nikoli s provozovatelem dráhy, je omezující podmínkou rozsahu služeb poskytovaných dopravcem vybavenost stanic.¹⁵² Takto stanovený rozsah se přitom promítá i do podoby smluvních vztahů mezi provozovatelem dráhy a dopravci.¹⁵³

Bezpečné a plynulé provozování dráhy jakékoli kategorie je podmíněno nadáním jejího provozovatele oprávněním udílení pokynů osobám za účelem zajištění bezpečnosti a plynulosti drážní dopravy, bezpečnosti osob nacházejících se v obvodu dráhy či ochrany majetku a veřejného pořádku. Adresáty pokynů jsou zejména dopravci, ale i jakékoli jiné osoby bez ohledu na to, zda byly před udělením pokynů s provozovatelem v nějakém právním vztahu či nikoli. Nutnou podmínkou k oprávněnému udělení pokynu je v tomto případě pouze přítomnost adresáta v obvodu dráhy.¹⁵⁴ Pouze dopravcům je možné v souvislosti s organizováním drážní dopravy udílet pokyny i mimo obvod dráhy. Adresáty ZD výslovně zavazuje k dodržování těchto pokynů, není přitom rozhodné, zda adresát pokynu ohrožoval plynulost a bezpečnost provozování dráhy činností, jež byla v souladu s právem či nikoli.

Formu pokynů zákon nestanovuje, je tedy možné udílet tyto jak písemně, ústně, při provozu dráhy typicky i kupříkladu automatickým rozhlasovým a zobrazovacím zařízením. Nutno je však zdůraznit, že výše popsané úkony považovat za pokyny z pohledu obecného správního práva nelze, s ohledem na osobu udílející pokyny totiž pojmově nejde o správní činnost.¹⁵⁵

¹⁵¹ Citováno je ustanovení § 23, odst. 2, písm. b ZD.

¹⁵² Viz SOUŠEK J., M. STEHLÍK a K. WATRAS. *Zákon o dráhách v úplném znění s komentářem*. 2. vyd. Olomouc: ANAG, 2000. ISBN 80-726-3038-5, s. 85. ZD přitom evidentně předpokládá stav, kdy jednotlivé prvky vybavenosti stanic spravuje a obsluhuje provozovatel dráhy. Faktický stav v ČR je nyní takový, že část vybavenosti stanic provozuje jeden z dopravců (viz kapitolu 3. 3. 4 o SŽDC, s. o. a ČD, a. s.).

¹⁵³ Od vybavenosti stanic se například odvíjí rozsah služeb spojených s přepravou tzv. vozových zásilek, tedy nákladní železniční dopravy využívající svým rozsahem menšího množství vozů, jež nejsou s to vytvořit samostatný ucelený vlak a jsou proto řazeny do vlaků společně s dalšími jednotlivými vozovými zásilkami přepravovanými na obdobné trase. Dopravce ČD Cargo, a. s. tyto přepravy poskytuje mezi tzv. stanicemi s výpravním oprávněním. Jejich seznam je stanovován vnitřním předpisem tohoto dopravce, přičemž odráží právě vybavenost stanic a rozsah služeb, poskytovaných provozovatelem dráhy.

¹⁵⁴ Provozovatel dráhy tak může pokynem například vyloučit z prostoru kolejiště jak osobu, která jej nedovoleně přechází, tak v určitých situacích i osobu, která disponuje oprávněním ke vstupu do kolejiště, osobu vlastníka dráhy či například zástupce drážního správního úřadu při výkonu správního dozoru. Ve všech případech je třeba posoudit přiměřenost těchto pokynů a jejich užití vzhledem ke konkrétní situaci.

¹⁵⁵ Viz HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 8. vyd. Praha: C.H. Beck, 2012, xxxiv, 792 s. Právnícké učebnice (C.H. Beck). ISBN 978-807-1792-543. marg. č. 323

3. 2. 4 Dopravce

Posledním významným subjektem, který vzešel z procesu liberalizace, je **dopravce**.¹⁵⁶ Rozumí se jím každý subjekt s platnou licencí k provozování drážní dopravy, tedy činnosti, při níž mezi tímto subjektem „a osobou, jejíž přepravní potřeba se uspokojuje, vzniká právní vztah, jehož předmětem je přeprava osob, věcí, zvířat anebo činnost, kterou se zajišťuje podnikání podle zvláštních předpisů.“¹⁵⁷

Jak bylo popsáno již v předchozích kapitolách, významným znakem všech dopravců na liberalizované železnici je jejich oddělení účetní a případně i organizační od osoby provozovatele dráhy. Přitom je všem dopravcům zajištěn rovný přístup na železniční infrastrukturu při splnění zákonných podmínek.

Skrze požadavek, aby každý dopravce byl obligatorně držitelem platné licence k provozování drážní dopravy (dále jen „licence“),¹⁵⁸ ZD zužuje množinu subjektů přicházejících v úvahu jako dopravci těmito požadavky pro získání licence: fyzická osoba, respektive její odpovědný zástupce, byl-li ustanoven, či statutární orgán nebo jeho člen v případě právnické osoby dosáhl věku 18 let, je způsobilý k právním úkonům ve smyslu občanského zákoníku¹⁵⁹ a splňuje podmínky bezúhonnosti a odborné způsobilosti¹⁶⁰ dle ZD. Dopravce působící na dráze celostátní či regionální je povinen splnit ještě podmínku finanční způsobilosti.

Jak vidno, pro získání licence jsou na dopravce kladeny obdobné nároky jako na provozovatele dráhy ucházejícího se o úřední povolení. K tomu přispívá i obdobný obsah těch z podmínek, které jsou definovány přímo ZD. Bezúhonným je tak a contrario ten subjekt, který nebyl „pravomocně odsouzen pro trestný čin spáchaný z nedbalosti za jednání související s udělovanou licencí nebo pro“ jakýkoli „trestný čin spáchaný úmyslně,“¹⁶¹ odborně způsobilým pak ten, kdo dosáhl vysokoškolského vzdělání ekonomického, dopravního, technického nebo právního zaměření

¹⁵⁶ V této práci se termínem dopravce rozumí výhradně dopravce provozující drážní dopravu, subjekty provozující jiné druhy dopravy zmiňovány nejsou.

¹⁵⁷ Text převzat z definice v § 2, odst. 4 ZD. O provozování drážní dopravy se jedná také v případech, kdy dopravce uspokojuje vlastní provozní potřeby. Provozování drážní dopravy naopak není zejména činnost, při níž je přeprava pouze zprostředkovávána či obstarávána (činnost zasilatelská či činnost cestovní kanceláře). Podnikáním dle zvláštních předpisů se rozumí činnost dle zákonů č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání, a č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník. Nepůjde o provozování drážní dopravy jako takové, spíše o navazující činnosti doplňkového charakteru. Provozování dráhy ani drážní dopravy totiž není dle ustanovení § 3, odst. 3, písm. h) zákona o živnostenském podnikání, živností. Viz též SOUŠEK J., M. STEHLÍK a K. WATRAS. *Zákon o dráhách v úplném znění s komentářem*. 2. vyd. Olomouc: ANAG, 2000. ISBN 80-726-3038-5, s. 14.

¹⁵⁸ Tato podmínka se vztahuje na dopravce na dráze železniční i jiné, jedinou výjimku představuje dopravce na dráze lanové, kde se institut licence vůbec neuplatňuje. Vzhledem k technické povaze těchto drah v zásadě nelze oddělit provozování lanové dráhy od provozování drážní dopravy na ní. Postačí tedy, je-li provozovatel držitelem platného úředního povolení.

¹⁵⁹ Na tomto místě platí terminologická poznámka č. 141 obdobně.

¹⁶⁰ Postačí, splňuje-li tuto podmínku alespoň jeden člen statutárního orgánu, za fyzickou osobu ji může zajišťovat její odpovědný zástupce.

¹⁶¹ Citováno je ustanovení § 26 ZD.

či středního odborného vzdělání ekonomického, dopravního nebo technického zaměření při minimálně tříleté, u středoškoláka pětileté, praxi¹⁶² v řídicí činnosti v oboru drážní dopravy. Konečně finanční způsobilostí se rozumí schopnost dopravce finančně zabezpečit zahájení a řádné provozování drážní dopravy a schopnost zabezpečit současné a budoucí závazky minimálně na období jednoho roku, detailní způsob jejího prokazování stanovuje prováděcí předpis při dodržení ustanovení ZD.¹⁶³ Při posuzování finanční způsobilosti se tedy vychází z obchodního majetku dopravce, jeho provozního kapitálu a objemu jemu dostupných finančních prostředků včetně stavu bankovních účtů a úvěrů, vychází se také z údajů uvedených dopravcem v účetní závěrce ověřené auditorem, v podnikatelském plánu na první rok provozování drážní dopravy a v dokladu o financování drážních vozidel. I za předpokladu, že při posouzení výše zmíněných údajů a dokumentů splní dopravce požadavky k uznání finanční způsobilosti, nemůže za takového být považován v případě jeho likvidace či zahájení insolvenčního řízení řešícího jeho (hrozící) úpadek, nepřípustné jsou také nedoplatky na daních, některých druzích pojistného a některých dalších povinných platbách.

Doprovce, provozující drážní dopravu na dráze celostátní či regionální, je nadto povinen získat platné osvědčení dopravce, pročež musí vytvořit právními předpisy předpokládanou organizační strukturu, systém řízení pro zajištění drážní dopravy a systém zajišťování bezpečnosti provozování drážní dopravy, vnitřními předpisy upravit vlastní provozování drážní dopravy, jakož i další doprovodné činnosti. Dopravce musí zajistit, aby osoby zajišťující v rámci vnitřní struktury dopravce provozování dopravy splňovaly podmínky odborné způsobilosti¹⁶⁴ a konečně aby byly splněny také podmínky pro provozování drážních vozidel a určených technických zařízení podle ZD, především podle jeho části páté.

Licence coby individuální správní akt výrazně ovlivňuje individuální rozsah práva provozovat drážní dopravu jednotlivých dopravců na drahách. Zejména označuje dráhu či její úsek, v němž je dopravce oprávněn poskytovat své služby, a také stanovuje, jaký druh dopravy (osobní, nákladní) a jaký rozsah s ní spojených služeb je dopravce oprávněn (schopen) poskytovat. V případě dopravy osobní je v licenci povinně uváděn rozsah, v jakém dopravce umožňuje přepravu některým handicapovaným osobám. Licence je vydávána na dobu určitou či neurčitou, délka této doby je dalším významným parametrem určujícím rozsah práva provozování drážní dopravy. Licence pak může obsahovat i další podmínky, za kterých dopravce svou činnost vykonává.

¹⁶² Pro pojem praxe viz poznámku č. 142.

¹⁶³ Obdobně, jako v případě prokazování finanční způsobilosti provozovatele dráhy, podrobnosti stanovuje vyhláška Ministerstva dopravy a spojů č. 429/2001 Sb., o podrobnostech prokazování finanční způsobilosti k provozování dráhy celostátní nebo dráhy regionální, o způsobu prokazování finanční způsobilosti k provozování drážní dopravy na dráze celostátní nebo na dráze regionální a o doplňkových přepravních službách.

¹⁶⁴ Nejedná se o odbornou způsobilost ve smyslu podmínek pro získání licence, nýbrž o odbornou způsobilost stanovenou zvláštními ustanoveními ZD, prováděcích předpisů či vnitřních předpisů dopravce.

Podle evropského práva¹⁶⁵ vyvolává licence vydaná členským státem EU právní účinky i v ostatních členských státech, z tohoto důvodu se jeví jako nedůvodný současný stav, kdy licence vymezuje úseky drah, na něž se vztahuje. Správním aktem omezujícím možnost provozování dopravy v dalších členských státech EU je tak především osvědčení dopravce – to se člení na část platnou v rámci celé EU (dokládá organizační strukturu, systém řízení pro zajištění drážní dopravy a systém zajišťování bezpečnosti provozování drážní dopravy) a část platnou pouze pro stát, ve kterém bylo toto osvědčení vydáno (dokládá ostatní body dle § 34h, odst. 3 ZD).

Doprovce s platnou licencí, případně i osvědčením, s velkou pravděpodobností ještě nebude oprávněn provozovat drážní dopravu, leda by byl totožný s provozovatelem dráhy, na niž hodlá svou činnost vykonávat. V opačném případě je nejprve povinen s ním uzavřít smlouvu o provozování drážní dopravy. Ještě před jejím uzavřením je ovšem dopravce oprávněn žádat přidělce o přidělení kapacity dopravní cesty. Získá-li tuto kapacitu, je provozovatel dráhy povinen s ním tuto smlouvu uzavřít. Její podoba musí odpovídat podmínkám stanoveným v licenci. Spory vzniklé při sjednávání této smlouvy řeší drážní správní úřad.

Z pohledu závazkového práva má smlouva podobu smlouvy inominátní, uzavírané v režimu obchodního zákoníku. Obsahové náležitosti ZD neurčuje, obvykle však vymezuje vztah mezi dopravcem a provozovatelem dráhy v oblastech:

- rozsah provozované drážní dopravy, odborné a místně specifické znalosti osob dopravce včetně způsobu povolení vstupu těchto osob do obvodu dráhy
- druhy používaných drážních vozidel a podmínky jejich provozu
- podmínky vzájemné odpovědnosti a poskytování vzájemné součinnosti mezi stranami smlouvy
- podmínky úplaty za použití drážní cesty a další služby poskytnuté provozovatelem dráhy dopravci¹⁶⁶

Doprovce hodlající provozovat v České republice osobní drážní dopravu, musí krom výše uvedeného splňovat také podmínku usazení na území České republiky. Tu dle ZD splňuje osoba oprávněná podnikat v České republice podle obchodního zákoníku, zapsaná v obchodním rejstříku.¹⁶⁷ S ohledem na znění tohoto zákona považuje i ZD za osoby usazené na území ČR i zahraniční subjekty, mají-li v českém obchodním rejstříku zapsán podnik či organizační složku umístěnou v České republice. Variantně v případě přeshraniční osobní dopravy postačí, je-li její

¹⁶⁵ Konkrétně dle směrnice 95/18/ES, viz kapitolu 2. 2. 1 této práce.

¹⁶⁶ Pro podrobnosti viz SOUŠEK J., M. STEHLÍK a K. WATRAS. *Zákon o dráhách v úplném znění s komentářem*. 2. vyd. Olomouc: ANAG, 2000. ISBN 80-726-3038-5, s. 116.

¹⁶⁷ Lze očekávat novelizaci tohoto ustanovení ZD do podoby, jež bude odpovídat platnému právu po přijetí občanského zákoníku, zákona č. 89/2012 Sb.

provozovatel usazen v jakémkoli členském státě EU.¹⁶⁸ V nejednotě uplatňování podmínky usazení se promítá zatím neúplný rozsah liberalizace jednotlivých segmentů železniční dopravy na úrovni evropského práva: přestože jejím účelem bylo zejména přimět dopravce k zápisu do obchodního rejstříku, omezuje přístup dopravců z jiných členských států EU.¹⁶⁹ Zatímco pro provozování nákladní a přeshraniční osobní dopravy v České republice byla tato podmínka transpozicí evropské úpravy odstraněna, pro provozování vnitrostátní osobní dopravy, jež zatím stojí stranou liberalizace evropským právem, zůstává zachována.

Doprovce je samozřejmě povinen řídit se právními předpisy, z nich přímo vyplývající práva a povinnosti spoluutvářejí podobu práva provozovat drážní dopravu. Povinnosti obsažené v ZD jsou přitom rozčleněny na obecné, zavazující všechny drážní dopravce, další výčet věnuje pouze dopravcům působícím na dráze celostátní a regionální, konečně nejužší množinu povinných subjektů zahrnují povinnosti výhradně dopravců, provozujících veřejnou drážní dopravu.¹⁷⁰

Obecné povinnosti dle ZD zavazují dopravce především v oblasti bezpečnosti a plynulosti dopravy, zmiňují pouze některé významnější.

Explicitně je dopravce dle ZD povinen dodržovat pravidla provozování drážní dopravy, platné licence a smlouvy uzavřené s provozovatelem dráhy o provozování drážní dopravy na dráze.¹⁷¹ V opačném případě dopravci tedy hrozí nejen odebrání licence či předčasné ukončení smluvního vztahu s provozovatelem dráhy, ale i sankce dle ZD.

Doprovce je povinen nejpozději ke dni zahájení provozu vydat vlastní interní předpisy týkající se odborné způsobilosti a znalosti osob zajišťujících provozování drážní dopravy, způsobu jejich ověřování a školení a také organizačního zajištění údržby drážních vozidel. Z části se jedná o povinnosti shodné s těmi, jejichž splnění zákon vyžaduje k získání osvědčení dopravce, ZD tak zavazuje k jejich splnění i dopravce, kteří osvědčení ke své činnosti nepotřebují.

Důraz je kladen také na zdravotní a odbornou způsobilost osob provádějících drážní dopravu, především pak osob řídících drážní vozidla, které musí držet platná příslušná osvědčení.¹⁷² Explicitně je také uvedena povinnost dopravce řídit se pokyny provozovatele dráhy.

¹⁶⁸ ZD tak reaguje na liberalizaci přeshraniční (mezinárodní) osobní dopravy směrnicí 2007/58/ES třetího železničního balíčku. Přeshraniční osobní dopravou se rozumí „doprava, při jejímž provozování je překročena státní hranice České republiky a jejímž převažujícím účelem je přeprava osob mezi dvěma nebo více členskými státy Evropské unie.“ (§ 24, odst. 4 ZD). Převažující účel dopravy pro potřeby její kategorizace zjišťuje drážní správní úřad, viz kapitolu 3. 2. 1.

¹⁶⁹ Viz Vládní návrh zákona, kterým se mění zákon č. 266/1994 Sb., o dráhách, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů, Důvodovou zprávu. psp.cz [online]. [cit. 2013-11-28]. s. 32. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=64306>. Ta upozorňuje také na fakt, že pro případ nesplnění této podmínky dopravcem český právní řád nezná žádnou sankci.

¹⁷⁰ K vysvětlení pojmu viz další text.

¹⁷¹ Obecně závazná pravidla provozování drážní dopravy stanovuje prováděcí předpis VŘD, licence či smlouva o provozování drážní dopravy na dráze mohou obsahovat další individuálně stanovené podmínky.

¹⁷² Na dráze celostátní a regionální musí být strojvedoucí držitelem platné licence strojvedoucího a osvědčení strojvedoucího. Jedná se o důsledek implementace směrnice EP a Rady č. 2007/59/ES, jež tvoří součást třetího

Dopravce na dráze celostátní a regionální je ZD vázán dalšími zákonnými povinnostmi nad rámec těch obecných. Důvody lze spatřovat v obdobných skutečnostech, jako v případě provozování drah těchto kategorií, tedy v uspokojování dopravních potřeb, na jejichž plynulém a bezpečném zajištění je zpravidla vyšší společenský zájem a také větší organizační a technické náročnosti jejího provozování na drahách této kategorie.

Povinnosti dopravců v této skupině vycházejí především z evropských předpisů,¹⁷³ vztahují se k finančnímu zajištění jejich činnosti a bezpečnosti provozované dopravy. Krom povinnosti finančně zajistit řádné provozování drážní dopravy po celou dobu platnosti licence jako takové ZD dopravce zavazuje k průběžnému dokládání vlastní finanční způsobilosti ve smyslu podmínky k získání licence příslušnému drážnímu správnímu úřadu podle ZD, a to k 30. červnu každého roku platnosti licence, případně i mimořádně na výzvu drážního správního úřadu kdykoli.

Mezi bezpečnostní povinnosti je možno zahrnout požadavek na sjednání pojištění z odpovědnosti za škody z provozu drážní dopravy po celou dobu provozování drážní dopravy a poskytování informací o něm drážnímu správnímu úřadu, je-li k tomu dopravce vyzván.

ZD rozlišuje dva režimy provozování drážní dopravy – dopravu veřejnou a neveřejnou, jež se liší svým účelem: veřejná doprava zajišťuje obecné přepravní potřeby za předem vyhlášených přepravních podmínek, doprava neveřejná zajišťuje pouze individuální dopravní potřeby na základě podmínek smluvních. Poslední skupina povinností dle ZD zavazuje dopravce provozující dopravu veřejnou – osobní i nákladní, není-li uvedeno jinak či nevyplývá-li to z reálií těchto typů dopravy. Předmětná ustanovení ZD mají za cíl především vymezit podobu vztahu mezi dopravcem a subjektem služby dopravce využívajícím (dále jen „přepravce“).

Pro potenciálního přepravce je důležitá možnost seznámit se předem s parametry nabízené služby. Dopravce je proto povinen dopravu provozovat dle jízdního řádu, tarifu a smluvních přepravních podmínek vyhlášených v Přepravním a tarifním věstníku Ministerstva dopravy. Po uzavření přepravní smlouvy jsou údaje z těchto dokumentů pro její strany závazné.

Dopravce je povinen přepravit osoby a zavazadla či věci na základě přepravní smlouvy uzavřené s přepravcem. V ní se synalagmaticky střetávají závazek dopravce provést přepravu se závazkem přepravce poskytnout za tuto přepravu úplatu.¹⁷⁴ Právní úprava tohoto typu smlouvy je obsažena v občanském i obchodním zákoníku a dále odkazuje na tzv. přepravní řády, podzákonné předpisy vydávané pro nákladní (nařízení vlády č. 1/2000 Sb., o přepravním řádu pro veřejnou

železničního balíčku (viz kapitola 2. 2. 4 této práce). Osobám řídícím drážní vozidla na dráze tramvajové, trolejbusové, speciální, lanové a vlečce je vydáván průkaz způsobilosti.

¹⁷³ Výchozím předpisem je zejména směrnice 95/18/ES (viz kapitola 2. 2. 2 této práce).

¹⁷⁴ Obvyklou formou přepravní smlouvy je přepravní doklad, jízdenka. V souvislosti s rozvojem informačních technologií přibývají především v osobní dopravě způsoby odbavení, kde tento doklad není přepravci vydáván (například při odbavení prostřednictvím elektronické peněženky), v tom případě lze tuto smlouvu považovat za uzavřenou konkludentně.

dražní nákladní dopravu, ve znění pozdějších předpisů) a osobní (vyhláška Ministerstva dopravy a spojů č. 175/2000 Sb., o přepravním řádu pro veřejnou drážní a silniční osobní dopravu, ve znění pozdějších předpisů) veřejnou dopravu.¹⁷⁵ Povinnost poskytnout přepravu na základě přepravní smlouvy není absolutní, existují možnosti liberace.

Významnou povinností z hlediska eliminace negativních dopadů liberalizace osobní železniční dopravy je povinnost dopravce na žádost uzavřít s přepravcem přepravní smlouvu i na ten úsek přepravy na dráze celostátní nebo regionální, na které přepravu zajišťuje jiný dopravce. Je tak položen právní základ pro vydávání tzv. lomeného jízdného, na základě kterého je cestujícímu umožněno cestovat na jeden cestovní doklad spoji několika dopravců.

Z dalších povinností obsažených v ZD uvádím ještě povinnost dopravce provozujícího veřejnou osobní dopravu zajistit náhradní způsob přepravy cestujících v případě, kdy dojde k přerušení provozování veřejné drážní dopravy. Přestože by teoreticky přicházelo v úvahu, aby byl povinným k zajištění této náhrady byl provozovatel dráhy v případě, že je on právně odpovědný za přerušení provozování dráhy, ZD tuto možnost nepřipouští. Je tedy nepodstatné, kdo je právně odpovědný za přerušení provozování dráhy.

3. 3 Konkrétní vykonavatelé veřejné správy a některé významné subjekty na úseku železničních drah

3. 3. 1 Ministerstvo dopravy

Ministerstvo dopravy, zřízené KZ, je „ústředním orgánem státní správy ve věcech dopravy a odpovídá za tvorbu státní politiky v oblasti dopravy a v rozsahu své působnosti za její uskutečňování“.¹⁷⁶ Konkrétní úkoly ministerstva jsou stanoveny speciálními zákony a jinými obecně závaznými předpisy. Tak dle znění ZD vykonává spolu s Drážním úřadem a obcemi působnost drážního správního úřadu, pročez mu ZD svěřuje pravomoci ve věcech kategorizace a rušení drah, uplatňování zájmů a záměrů ve věcech drah v souvislosti s politikou územního rozvoje a územně plánovací dokumentací, především ale vystupuje jako odvolací orgán vůči rozhodnutím ostatních drážních správních úřadů a Drážní inspekce vydaným dle ZD.¹⁷⁷ Rozsah působnosti Ministerstva dopravy mohou dále ovlivňovat úkoly „vyplývající z členství České republiky v Evropské unii a dalších integračních seskupeních a mezinárodních organizacích.“¹⁷⁸ Lze tedy

¹⁷⁵ Zmocnění k jejich vydání, stejně jako jejich základní obsahová náležitosti, obsahuje § 37 ZD.

¹⁷⁶ Citován je § 17 KZ.

¹⁷⁷ Rozhodnutím Soudního dvora EU ve věci C-545/10, Evropská komise vs. Česká republika ze dne 11. 7. 2013 bylo konstatováno, že v případech, kdy Drážní úřad vykonává působnost regulačního subjektu pro přezkum zprávy o síti, rozhodnutí o přidělení kapacity infrastruktury a jejího zpoplatnění dle směrnice 2001/14/ES, musí být jeho rozhodnutí přímo přezkoumatelná soudně. Lze tedy očekávat významné změny v procesu správního řízení na daném úseku.

¹⁷⁸ Citován je § 20 KZ.

shrnout, že věcná působnost Ministerstva dopravy na úseku drážní dopravy je dána tam, kde je založena výslovně právním předpisem vnitrostátního či jiného práva, ale i subsidiárně tam, kde věc nenáleží do působnosti žádného jiného orgánu veřejné správy.

Ministerstvo dopravy je důležitým tvůrcem podzákonných právních předpisů, na základě zmocnění obsažených v právních předpisech vyšší právní síly vydává vyhlášky k jejich provedení. Připomínám, že touto formou jsou vydány například dopravní nebo stavební a technický řád drah, dále přepravní řády pro osobní a nákladní dopravu a mnohé další.

Významnou úlohou svěřenou Ministerstvu dopravy je vydávání Přepravního a tarifního věstníku. Tento věstník slouží k zajištění publikace vybraných přepravních informací, jejich minimální rozsah vyplývá z příslušných právních předpisů. Zároveň umožňuje jednotlivým dopravcům zveřejňovat vlastní smluvní přepravní podmínky a další dopravní sdělení.

Ministerstvo dopravy vystupuje za Českou republiku v Organizaci pro spolupráci železnic (OSŽD). V čele ministerstva dopravy stojí člen vlády – ministr.

3. 3. 2 Drážní úřad

Rozsahem věcné působnosti nejvýznamnějším orgánem státní správy na úseku drážní dopravy je Drážní úřad. Ten je právně zakotven v ZD, z hlediska organizace státní správy je možné jej charakterizovat jako jiný správní orgán s celostátní působností řízený ministerstvem, v tomto případě Ministerstvem dopravy. Nebylo tomu tak ale vždy, jeho historický předchůdce, Drážní správní úřad dle zákona č. 68/1989 Sb., o organizaci Československé státní dráhy, tvořil součást organizační struktury tehdejších ČSD, tato koncepce byla opuštěna spolu s jejich zánikem v souvislosti s rozpadem Československa. Krátce existoval přímý předchůdce současného orgánu veřejné správy, rozpočtová organizace Drážní úřad zřízená Ministerstvem dopravy podle předchozího zákona o drahách č. 51/1964 Sb., jež zanikla v souvislosti s nabytím účinnosti současného ZD.

V čele Drážního úřadu stojí dle ZD ředitel jmenovaný a odvolávaný ministrem dopravy. V současné době je Drážní úřad rozčleněn na tři sekce a to stavební, technickou a provozní.

Drážní úřad vykonává zejména působnost drážního správního úřadu dle ZD, v této úloze je příslušný ve věcech, jež nejsou svěřeny jiným orgánům veřejné moci, tedy Ministerstvu dopravy a obcím. Z pohledu evropského práva v sobě drážní úřad koncentruje tuto působnost těchto orgánů uvedených v kapitole 2. 2 této práce.

- orgán vydávající licence dle směrnice 95/18/ES
- regulační subjekt pro přezkum zprávy o síti, rozhodnutí o přidělení kapacity infrastruktury a jejího zpoplatnění dle směrnice 2001/14/ES

- bezpečnostní orgán dle směrnice 2004/49/ES včetně působnosti dle směrnice 2007/59/ES
- subjekt příslušný pro prosazování dodržování nařízení č. 1371/2007, což ovšem vyplývá z explicitního ustanovení § 55, odst. 3 ZD

Lze shrnout, že Drážní úřad je obecným regulačním orgánem veřejné správy na úseku drah. Zároveň na tomto úseku vykonává i správní dozor a to v rozsahu, v němž není svěřen zejména Drážní inspekci nebo jiným správním orgánům. Nadto je Drážnímu úřadu svěřena ještě působnost ve věcech dozoru podle zvláštních zákonů¹⁷⁹ nad vybranými výrobky tvořícími součásti drážní infrastruktury či drážních vozidel.

3. 3. 3 Drážní inspekce

Drážní inspekce jako správní úřad byla zřízena zákonem ZČD, který mimo jiné novelizoval ZD, v něm je tedy upravena. Vznikla v souvislosti s dělením původních Českých drah, s. o. (dále ČD, s. o.).¹⁸⁰ Jedním z jejich orgánů dle zákona o Českých drahách, ve znění vyhlášeném pod číslem 218/1993 Sb., byl i generální inspektor řídicí generální inspekci ČD, s. o.¹⁸¹ Přestože věcná působnost generální inspekce ČD, s. o. uvnitř organizace byla širší a spadala do ní například i kontrola hospodaření, lze ji považovat za předchůdkyni současné Drážní inspekce. S ohledem na zánik původní státní organizace byla tedy inspekční činnost vyčleněna do správního orgánu, z pohledu evropského práva tím byl vytvořen i stav naplňující literu pozdějšího článku 21 směrnice 2004/49/ES, vyžadujícího po členských státech zřízení takového inspekčního orgánu. Jedná se o organizační složku státu podřízenou Ministerstvu dopravy, vnitřně se člení na ústřední inspektorát a oblastní inspektoráty,¹⁸² v čele stojí generální inspektor jmenovaný a odvolávaný vládou na návrh ministra dopravy.

Do věcné působnosti Drážní inspekce spadá výkon průběžného a následného správního dozoru ve věcech drah zaměřeného na zjišťování „*nedostatků ohrožujících bezpečnost provozování dráhy nebo drážní dopravy a jejich příčiny.*“¹⁸³ K tomuto účelu disponuje standardními dozorcími pravomocemi, obvyklými dozorovanými subjekty jsou provozovatelé drah a drážní dopravy. Ohniskem působnosti Drážní inspekce je však především šetření mimořádných událostí¹⁸⁴ v drážní

¹⁷⁹ Jde o zákony č. 22/1997 Sb. o technických požadavcích na výrobky a o změně a doplnění některých zákonů a č. 102/2001 Sb. o obecné bezpečnosti výrobků a o změně některých zákonů.

¹⁸⁰ O této problematice pojednává kapitola 3. 3. 4 této práce.

¹⁸¹ Ohledně další problematiky generální inspekce zákon odkazoval na statut, organizační řád ČD, s. o. a pokyny generálního ředitele.

¹⁸² Sídlem drážní inspekce a ústředního inspektorátu je Praha, územní inspektoráty jsou umístěny do Plzně, Prahy, Brna a Ostravy.

¹⁸³ Citován je § 53b ZD.

¹⁸⁴ Dle § 49 odst. 1 ZD se mimořádnou událostí rozumí „závažná nehoda, nehoda nebo ohrožení v drážní dopravě, která ohrožuje nebo narušuje bezpečnost, pravidelnost a plynulost provozování drážní dopravy, bezpečnost osob a

dopravě. Šetření, ať už jej Drážní inspekce provádí sama, či jen dozoruje šetření prováděné jiným subjektem,¹⁸⁵ má za cíl především zjištění příčiny mimořádné události pro potřeby její analýzy a následné prevence. Tímto šetřením rozhodně není dotčena případná působnost orgánů činných v trestním řízení, oba procesy probíhají nezávisle na sobě a za jiným účelem. Výsledkem šetření je zpráva, kterou Drážní inspekce poskytuje určeným subjektům a orgánům,¹⁸⁶ součástí zprávy může být i bezpečnostní opatření, jež jsou vlastníkem či provozovatelem dráhy nebo dopravce povinni přijmout. Do 30. září každého kalendářního roku zveřejňuje Drážní inspekce zprávu o své vyšetřovací činnosti za uplynulý rok, tuto zprávu poskytuje i Evropské železniční agentuře.

Do působnosti Drážní inspekce spadají všechny dráhy v České republice, tedy nejen dráhy železniční ve smyslu § 3 ZD. Podrobnou úpravu působnosti Drážní inspekce včetně procesních ustanovení obsahuje také vyhláška č. 376/2006 Sb., o systému bezpečnosti provozování dráhy a drážní dopravy a postupech při vzniku mimořádných událostí na dráhách.

3. 3. 4 Správa železniční dopravní cesty, s. o., České dráhy, a. s. a zákon č. 77/2002 Sb. (ZČD)

Správa železniční dopravní cesty, s. o. (státní organizace), dále jen SŽDC a České dráhy, a. s. (dále jen ČD, a. s.) jsou subjekty vzniklými ze zákona č. 77/2002 Sb., ZČD, rozdělením původního integrovaného železničního podniku České dráhy, s. o., čímž bylo sledováno naplnění litery směrnice 91/440/EHS, konkrétně pak jejího oddílu II o nezávislém řízení železničních podniků, oddílu III, týkajícího se oddělení správy infrastruktury od poskytování dopravních služeb, a konečně oddílu IV o zlepšení finanční situace původních veřejných železničních podniků. Zatímco implementace oddílu II byla vyřešena v zásadě standardně, tedy vytvořením obchodní společnosti ČD, a. s. s vlastním majetkem a obchodním vedením nezávislým na státu,¹⁸⁷ výslednou implementaci ustanovení oddílů III a IV lze, především v původní podobě, označit za velmi rozporuplnou.

Při argumentaci negativními ekonomickými dopady, zapříčiněnými údajně plným oddělením provozovatele infrastruktury od původního integrovaného železničního podniku v některých členských státech Společenství a naopak pozitivních hospodářských výsledcích

bezpečnou funkci staveb a zařízení nebo ohrožuje životní prostředí.“ Jde o pojem nadřazený mj. nehodě a vážné nehodě, na rozdíl od směrnice 2004/49/ES, kde se jedná o pojmy souřadné.

¹⁸⁵ Tím bude zpravidla provozovatel dráhy či drážní dopravy. Tento postup volí Drážní inspekce při šetření méně závažných mimořádných událostí (viz webové stránky Drážní inspekce. *dicr.cz* [online]. [cit. 2013-11-27]. Dostupné z: <http://www.dicr.cz/o-drazni-inspekci>)

¹⁸⁶ Jedná se o Evropskou železniční agenturu, vlastníka dráhy, provozovatele dráhy, dopravce, Drážní úřad a příslušný orgán členského státu Evropské unie, pokud se na mimořádné události podílel dopravce usazený v tomto členském státě. Evropské železniční agentuře je obligatorně oznamováno i každé zahájené šetření. Viz § 53a, odst. 5 ZD.

¹⁸⁷ Jediným vlastníkem akcií ČD, a. s. je od jejich vzniku stát. Převoditelnost akcií je omezena a vázána na souhlas vlády, viz § 5, odst. 1 ZČD.

německého holdingu DB AG,¹⁸⁸ nebyl zvolen model úplného oddělení provozovatele infrastruktury a poskytovatele dopravních služeb na dva samostatné subjekty.¹⁸⁹ Pro naplnění ustanovení směrnice 91/440/ESD by v zásadě postačovalo účetní oddělení správy železniční infrastruktury uvnitř původní ČD, s. o., zvolen byl nakonec model odvozený od francouzské koncepce, v němž samostatná SŽDC, s. o. figurovala jako zvláštní subjekt veřejného práva reprezentující stát coby vlastníka železniční infrastruktury. Odpovídala sice za její provozuschopnost a zajištění provozu na ní, obojí však zákon přikazoval zajistit prostřednictvím smluv s ČD, a. s., ta tedy byla skutečným provozovatelem dráhy,¹⁹⁰ pročež disponovala provozními zaměstnanci a příslušnou technikou. SŽDC, s. o. se, coby formální provozovatel dráhy, stala od svého vzniku příjemcem poplatků za použití dopravní cesty dráhy, ty se, spolu s dalšími příjmy, stávaly prostředkem k financování smluvního plnění strany ČD, a. s.¹⁹¹

Rozdělení původní státní organizace na dva subjekty bylo také využito jako prostředek ke zlepšení finanční situace ČD, a. s. ve smyslu článku 9 směrnice 91/440/EHS. Pohledávky za původní ČD, s. o. přešly až na výjimky v podobě nevyčerpaných úvěrů na obnovu vozového parku na SŽDC, s. o., majetek byl naopak rozdělen tak, že SŽDC, s. o. připadla pouze část majetku vymezená přílohou č. 1 ZČD, tvořící železniční dopravní cestu, tedy v zásadě holou dráhu, a související technická zařízení nezbytně nutná pro zabezpečení provozu dráhy. Zbytek státního majetku získala ČD, a. s., a to včetně pozemků pod infrastrukturou spravovanou SŽDC, s. o. či „budov používaných útvarem infrastruktury, včetně části, která připadá na zařízení pro výběr jízdného“,¹⁹² tedy celých areálů železničních stanic mimo dráhy (staničních kolejí) a souvisejících zařízení.¹⁹³

Při zpětném pohledu lze označit takto provedené rozdělení integrovaného železničního podniku za velmi nevhodné, je otázkou nad rámec této práce, zda nebyl tento postup zvolen účelově.¹⁹⁴ Výsledná úprava vytvořila SŽDC, s. o. jako subjekt skutečně nevýznamný nejen kvůli povinnosti zajišťovat svou hlavní činnost výhradně skrze ČD, a. s., ale také právě způsobem

¹⁸⁸ V dalších letech po přijetí ZČD koncern DB AG prostřednictvím svých společností dokonce expandoval jako dopravce do dalších evropských zemí a stal se nejsilnějším subjektem v rámci evropského trhu železniční dopravy. Nabízí se otázka, zda takovýto stav, kdy původně integrovaný železniční podnik působící dříve jako monopolní poskytovatel dopravních služeb v jednom členském státě, výrazně expanduje do států dalších, není v rozporu s původní představou liberalizace železniční dopravy.

¹⁸⁹ K tomu viz Vládní návrh zákona o akciové společnosti České dráhy, státní organizaci Správa železniční dopravní cesty a o změně zákona č. 77/1997 Sb., o státním podniku, ve znění pozdějších předpisů, Důvodová zpráva. psp.cz [online]. [cit. 2013-11-28]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=3&CT=880&CT1=0>

¹⁹⁰ Viz § 8, odst. 1, písm. a) ZČD v původním znění.

¹⁹¹ Tento stav přibližně odpovídal konstrukci ZD, v níž vlastník dráhy přenechává provozování dráhy na jiném subjektu.

¹⁹² Viz příloha č. 1 ZČD.

¹⁹³ Paradoxnost nastalé situace dokresluje například fakt, že nástupiště v železničních stanicích mají zpravidla dva vlastníky. Ta, přílehlá ke staničním budovám, vlastní ČD, a. s., ostatní SŽDC, s. o.

¹⁹⁴ K těmto souvislostem viz např. ŠÍP Emanuel, Ing.: Truchlivé jubileum: deset let od jednoho nerespektovaného nálezu Ústavního soudu, Železniční magazín, Modelbahnpress, spol. s.r.o., 2013, roč. 2013, č. 2., s. 18 - 19

rozdělení státního majetku, díky němuž tuto činnost vykonávala pouze na nekompletní výšce infrastruktury.

Majetek v rukou ČD, a. s. založil akcesorickou nerovnost mezi touto společností a ostatními železničními podniky, když této poskytoval neopodstatněnou a neodůvodněnou výhodu, což konstatoval zejména Ústavní soud ve svém nálezu sp. zn. Pl. ÚS 12/02, publikovaném ve sbírce zákonů pod číslem 83/2003 Sb., kterým zároveň zrušil přílohu č. 1 a další protiústavní části ZČD.¹⁹⁵ Krom zrušení těchto částí Ústavní soud stanovil v nálezu lhůtu k přijetí ústavně konformní novelizace ZČD, tato část nálezu však nebyla respektována. V situaci, kdy byl nálezy vydán až po nabytí účinnosti ZČD,¹⁹⁶ mohl stát, resp. Ministerstvo dopravy, argumentovat faktickou konsumpcí přílohy č. 1 ZČD již proběhlým vznikem subjektů ČD, a. s. a SŽDC, s. o. a tedy i rozdělením majetku státu mezi ně.¹⁹⁷

Postupným dalším vývojem nakonec převážil zájem na ustavení SŽDC, s. o. coby plnohodnotného správce železniční infrastruktury. Samotné předefinování působnosti SŽDC, s. o. v souvislosti se správou infrastruktury a zrušení sepejetí jejího výkonu s ČD, a. s. bylo vázáno pouze na patřičné legislativní změny. Jako daleko problematičtější se ukazuje napravení nevhodně nastaveného rozdělení majetku, kdy do vlastnictví státu musí být znovu převedena nejen veškerá infrastruktura, jež tvoří logický provozní celek železnice, ale i prostředky pro zajištění její údržby a provozu. Zvolená cesta jeho postupného vykupování od soukromoprávních ČD, a. s. se jeví jako omezená jednak svou finanční náročností v případě převodu nemovitostí železničních stanic, tak i rizikem, že bude označena ze strany orgánů EU za nedovolenou podporu.¹⁹⁸

V současné době tedy SŽDC, s. o. především plní funkci provozovatele dráhy ve smyslu ZD na infrastruktuře ve vlastnictví státu, z pohledu ZD na ni přitom vykonává i funkci vlastníka, což je podloženo i příslušným ustanovením ZČD, dle něžž „*provozuje železniční dopravní cestu ve veřejném zájmu*“¹⁹⁹ na železniční infrastruktuře ve vlastnictví státu s výjimkou té, která byla přenechána do užívání jinému provozovateli železniční dopravní cesty nájemní smlouvou.²⁰⁰ Stejně tak může SŽDC, s. o. provozovat i další dráhy na smluvním základě. SŽDC, s. o. samozřejmě také

¹⁹⁵ Sdružení železničních společností soustředující české nestátní železniční podniky získalo ještě v roce 2002 podporu dostatečného množství poslanců a senátorů Parlamentu ČR pro podání návrhu na zrušení diskriminačních ustanovení ZČD, především jeho přílohy č. 1.

¹⁹⁶ Ta byla stanovena ke dni vzniku ČD, a. s., jenž nastal 1. 1. 2003.

¹⁹⁷ K možnostem řešení respektujícího nálezy 83/2003 Sb. viz článek odkazovaný v poznámce č. 184.

¹⁹⁸ Například bylo vedeno před Generálním ředitelstvím pro hospodářskou soutěž Evropské komise řízení o stížnosti společnosti Regiojet, a. s. proti úplatnému převodu infrastrukturního majetku do SŽDC, s. o. Řízení však bylo zastaveno poté, co stěžovatel nedodal dostatek podkladů pro rozhodnutí. Viz POLJAKOV, Nikita. Jančura se stížností na České dráhy nepochodil, Bruselu prý nedal dost informací. *Ihned.cz* [online]. 4. 6. 2012 [cit. 2013-11-27]. Dostupné z: <http://byznys.ihned.cz/zpravodajstvi-cesko/c1-56023730-jancura-se-stiznosti-na-ceske-drahy-nepochodil-bruselu-pry-nedal-dost-informaci>

¹⁹⁹ Viz § 21 ZČD.

²⁰⁰ To je případ například regionálních drah Trutnov hl. n. - Svoboda nad Úpou nebo Sokolov – Kraslice.

spravuje jí svěřený majetek státu, vymezený ZČD. V souvislosti s těmito činnostmi může také podnikat a vykonávat jiné činnosti dle zvláštních právních předpisů.

Dle ZD je SŽDC, s. o. ex lege přidělcem kapacity dopravní cesty, je-li tato ve vlastnictví státu, tedy i na státní železniční infrastruktuře s jiným provozovatelem dráhy.²⁰¹ Z tohoto titulu pak pro příslušnou infrastrukturu vypracovává tzv. prohlášení o dráze, tedy dokument odpovídající institutu zprávy o síti dle směrnice 2001/14/ES.

Zvolená forma státní organizace je charakteristická obecnými znaky uvedenými v § 54 a násl. zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky. Jedná se o: zřízení či založení na základě zvláštního právního předpisu při určení státu jako zřizovatele či zakladatele, právní subjektivita právnické osoby a hospodaření s majetkem státu při absenci majetku vlastního.

Pro konkrétní podobu takového subjektu je potom rozhodná speciální právní úprava, v případě SŽDC, s. o. tedy ZČD. Dle něj jsou zřízeny dva orgány, správní rada a generální ředitel. Správní radu složenou ze sedmi členů jmenuje a odvolává vláda na návrh ministra dopravy. Z řad členů správní rady vláda ustanovuje jejího předsedu, řídícího její činnost. Generální ředitel, jmenovaný a odvolávaný správní radou,²⁰² je statutárním orgánem SŽDC, s. o., především tedy řídí její činnost a jedná jejím jménem navenek. Vymezení působnosti mezi těmito orgány je řešeno generálním zmocněním pro generálního ředitele mimo záležitosti výslovně svěřené ostatním orgánům. Správní radě je svěřena krom jmenování a odvolávání generálního ředitele především působnost v záležitostech koncepčních (projednává zásadní otázky na návrh generálního ředitele), organizačních (schvalování statutu a vnitřní struktury SŽDC, s. o.), v otázkách majetku (rozhoduje o nakládání s majetkem státu určeným k podnikání, udílí souhlas k pronájmu pozemků, s nimiž SŽDC nakládá), velmi široká je působnost ve věcech kontroly – ať už vlastní činnosti (dohled nad výkonem působnosti generálního ředitele a nad výkonem vlastní činnosti) či hospodaření a účetnictví (projednávání výroční zprávy, pololetních výsledků hospodaření).²⁰³ Podrobnosti jsou pak obsaženy ve statutu SŽDC, s. o. schvalovaném správní radou.

Jelikož se na úpravu poměrů SŽDC, s. o. subsidiárně použije také zákon 77/1997 Sb., o státním podniku,²⁰⁴ předpokládá ZČD svěřením části působnosti ve věcech SŽDC s. o. také Ministerstvu dopravy jakožto orgánu vykonávajícího funkci zakladatele dle § 19, odst. 6 ZČD.²⁰⁵

ČD, a. s. mají v současné době postavení řadového provozovatele železniční dopravy na drahách provozovaných SŽDC, s. o, na provozování těchto drah se již nijak nepodílí. Výraznou odchylkou od postavení ostatních dopravců na síti provozované SŽDC, s. o. tak je pouze výše

²⁰¹ Viz §34a, odst. 2, písm. a) ZD.

²⁰² Funkce generálního ředitele a člena správní rady jsou vzájemně inkompatibilní.

²⁰³ Kompletní výčet obsahuje § 30 ZČD.

²⁰⁴ Viz § 19, odst. 5 ZČD.

²⁰⁵ K povinnostem zakladatele pak viz především § 15 zákona 77/1997 Sb.

popsaná skutečnost, že ČD, a. s. je vlastníkem nemovitostí přímo souvisejících s provozem těchto drah, případně i tvořících jejich součást. V této souvislosti poukazují zejména na fakt, že neexistuje dostatečná úprava právních vztahů jednotlivých dopravců k součástí železniční infrastruktury ve vlastnictví jednoho z nich. Nedořešena zůstává zejména otázka přístupu dopravců k nim a zpoplatnění jejich užívání.

ČD, a. s. jsou obchodní společností založenou a vzniklou na základě zvláštního postup podle ZČD, předmětem její činnosti je zejména provozování železniční dopravy. Akcie společnosti vlastní Česká republika, jejich převoditelnost je vázána na předchozí souhlas vlády ČR. Práva akcionáře stát vykonává prostřednictvím zvláštního sedmičlenného řídicího výboru. Jeho členové jsou pověřováni vládou z řad zaměstnanců Ministerstev dopravy (tři členové), financí, obrany, průmyslu a obchodu a místního rozvoje (jeden za každé ministerstvo). Dalšími orgány společnosti jsou představenstvo a dozorčí rada.

Oba subjekty, tedy jak ČD, a. s., tak i SŽDC, s. o. jsou členy Společenství evropských železnic a manažerů infrastruktury (CER) a Mezinárodní železniční unie (UIC).

4. Veřejné služby v přepravě cestujících

4.1 Systém veřejných služeb v přepravě cestujících obecně

Významnou oblastí související s procesem liberalizace veřejné osobní dopavy představuje problematika veřejných služeb v přepravě cestujících. Zásadně se odráží od vývoje tohoto procesu především na úrovni evropského práva. Již třetí železniční balíček EU, liberalizující přeshraniční veřejnou osobní drážní dopravu mezi členskými státy EU se potýkal s problémem kolize dopavy provozované čistě na komerční bázi, tedy za účelem vytvoření ekonomického zisku svému provozovateli, s dopravou provozovanou v závazku veřejné služby. Je totiž zřejmé, že souběh těchto dvou druhů dopavy na jedné trase je s to ohrozit ekonomickou stabilitu veřejné služby. Na druhou stranu existence komerční dopavy provozované bez nároku na poskytování kompenzací ze strany objednatele vyvolává legitimní otázku, zda je vynakládání především finančních prostředků z rozpočtu veřejnoprávního subjektu objednatele na podporu souběžné dopavy v této relaci skutečně nezbytné a efektivní.

S těmito problémy se snad v ještě větší míře potýká i připravovaný čtvrtý železniční balíček EU, který by měl liberalizovat vnitrostátní veřejnou osobní dopravu v rámci členských států EU. Stále tedy není zřejmé, kdy bude přijat a jaký způsob řešení těchto otázek v něm bude zvoleno.

Jak již bylo v této práci zmíněno, většina výkonů veřejné osobní železniční dopavy uskutečněných v rámci EU je uskutečněna v závazku veřejné služby.²⁰⁶ Je zřejmé, že jakákoli veřejná osobní doprava, drážní i linková, provozovaná na čistě komerční bázi, není s to uspokojit ani podstatnou část z relevantních dopravních potřeb na určitém území, respektive by toho byla schopná pouze za cenu neúměrně vysokých požadavků na úhradu jízdného ze strany cestujících, což by v důsledku vedlo k nedostupnosti a nízké atraktivitě veřejné dopavy.

V rámci Evropy je zpravidla na subjektech veřejné správy, aby tento nedostatek odstranili. Ve veřejné osobní dopravě proto vystupují jako tzv. objednatelé, kteří na území spadajícím do jejich působnosti stanoví rozsah dopravní obslužnosti, tedy „zabezpečení dopavy po všechny dny v týdnu především do škol a školských zařízení, k orgánům veřejné moci, do zaměstnání, do zdravotnických zařízení poskytujících základní zdravotní péči a k uspokojení kulturních, rekreačních a společenských potřeb, včetně dopavy zpět, přispívající k trvale udržitelnému rozvoji územního obvodu.“²⁰⁷

²⁰⁶ V České republice činil v době schvalování zákona č. 194/2010 Sb., o veřejných službách v přepravě cestujících a o změně dalších zákonů, dále jen „ZVSD“ podíl výkonů veřejné osobní železniční dopavy provozované v závazku veřejné služby cca 95 % všech výkonů tohoto druhu dopavy. Viz Vládní návrh zákona o veřejných službách v přepravě cestujících a o změně dalších zákonů, Důvodová zpráva. psp.cz [online]. [cit. 2013-11-28]. s. 23. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=5&CT=1054&CT1=0>

²⁰⁷ Citovaná definice dopravní obslužnosti pochází z § 2 ZVSD.

K naplňování dopravní obslužnosti může objednatel sám poskytovat veřejné služby v dopravě, zpravidla však uzavírá smlouvu o veřejných službách v přepravě cestujících s provozovatelem dopravy – dopravci. Ten se v ní zavazuje provozovat osobní veřejnou dopravu v závazku veřejné služby, její rozsah, výši jízdného a další parametry této služby zpravidla určuje objednatel. Ten se zavazuje uhradit dopravci ekonomické ztráty, případně jejich část, plynoucí z provozování objednané veřejné osobní dopravy prostřednictvím finanční či jiné kompenzace z vlastního rozpočtu.

Veřejná osobní doprava provozovaná v závazku veřejné služby je oproti dopravě provozované čistě na komerční bázi ve vztahu ke svým uživatelům „*mimo jiné četnější, bezpečnější, kvalitnější nebo levnější než služby, které by mohly nabídnout samotné tržní mechanismy,*“²⁰⁸ odlišnost je tedy možno spatřovat jak z hlediska kvalitativního, tak kvantitativního. Její provoz však vyžaduje organizaci a finanční zajištění subjektem veřejné správy. V tomto směru vykazuje obdobné znaky, jako další veřejné služby, poskytované například ve zdravotnictví či školství.

Veřejné služby v přepravě cestujících jsou realizovány především formou pravidelných veřejných spojů železniční, linkové či jiné dopravy. Zároveň pod tento pojem spadají i další poskytované služby s vlastní přepravou související, například tarifní regulace cen jízdného a související zvýhodnění určitých, například sociálních, skupin cestujících či vyplývající z účasti dopravce na integrovaném tarifním systému objednatele.

Podoba veřejných služeb v přepravě cestujících veřejnou osobní drážní dopravou v České republice od 90. let 20. století prošla poměrně složitým vývojem, v jehož průběhu se především teprve formovalo pojetí subjektů objednatele a dopravce provozujícího veřejnou službu včetně jejich vzájemných právních vztahů. Významným milníkem v tomto procesu bylo zřízení krajů ústavním zákonem 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků a o změně ústavního zákona České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky ke dni 1. 1. 2000. Kraje zprvu pouze přispívaly na dopravní obslužnost zajišťovanou státem. Coby veřejnoprávní korporace spravující své záležitosti samostatně pak převzaly na základě zákona č. 1/2005 Sb., kterým se mění zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům (zákon o rozpočtovém určení daní), ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony, k 3. 1. 2005 od státu úlohu objednatele veřejných služeb v přepravě cestujících při zajišťování dopravní obslužnosti především na regionální úrovni, respektive jim byla tato svěřena do samostatné působnosti.²⁰⁹

²⁰⁸ Citován je čl. 1 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1370/2007, dále jen „Nařízení“.

²⁰⁹ Dalšími významnými objednateli jsou obce, v rámci veřejných služeb v přepravě cestujících železniční drážní dopravou však hrají okrajovou roli.

Za druhý významný moment pro vývoj problematiky lze považovat přijetí **nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1370/2007, o veřejných službách v přepravě cestujících po železnici a silnici a o zrušení nařízení Rady (EHS) č. 1191/69 a č. 1107/70**, dále jen „Nařízení“, jež nabylo platnosti ke dni 3. 12. 2009. Toto Nařízení významně ovlivnilo podobu následného českého vnitrostátního předpisu, **zákona č. 194/2010 Sb., o veřejných službách v přepravě cestujících a o změně dalších zákonů**, dále jen „ZVSD“, účinným od 1. 7. 2010,²¹⁰ který na Nařízení dále navazuje a adaptuje na něj český právní řád. Právě tyto dva předpisy se v současné době rozhodujícím způsobem promítají do podoby veřejných služeb v přepravě cestujících nejen na železnici, potažmo jiné dráze.²¹¹

Oproti svým předchůdcům přineslo Nařízení celkovou aktualizaci právní úpravy, charakteristické pro ni bylo především upozadění principů vrchnostenské správy při zdůraznění smluvního základu právních vztahů mezi objednatelem a dopravcem. Také došlo k rozšíření věcné působnosti úpravy o oblasti na evropské úrovni dosud neregulované, jmenovitě se jedná například o problematiku výběru smluvního dopravce provozujícího veřejnou službu či základní pravidla určení výše kompenzace vyplácené objednatelem dopravci.²¹² Z dalších oblastí upravených Nařízením jmenujme např. minimální obsah smluv o veřejných službách a podmínky jejich uzavírání či požadavky na příslušné orgány, týkající se zveřejňování informací o veřejných službách v přepravě cestujících.

Vnitrostátní ZVSD byl připravován již od roku 2006, tedy ještě před přijetím Nařízení. Důvodem byla především roztržičnost stávající právní úpravy problematiky, jež byla rozdrobena do dvou zákonů a dvou podzákoných právních předpisů²¹³ a jež zapříčiňovala nedůvodné rozdíly v této úpravě především napříč jednotlivými druhy veřejné dopravy. Po přijetí Nařízení vyvstala potřeba upravit návrh ZVSD tak, aby na něj adaptoval a konkretizoval právní řád ČR. Proces tvorby a přijetí ZVSD tak byl poněkud zpomalen.

²¹⁰ Výjimku tvoří ustanovení § 33 odst. 1, písm. h) ZVSD, jež nabylo účinnosti až k 4. 12. 2010. Důvodem tohoto odkladu byla skutečnost, že skutkovou podstatu deliktů upravených tímto Nařízením mohl objednatel naplnit až rok poté, co platnosti nabylo Nařízení, tedy právě 4. 12. 2010.

²¹¹ Věcná působnost obou právních předpisů se vztahuje i na veřejnou linkovou dopravu, ve vztahu k vnitrozemské osobní plavbě členské státy mohou Nařízením užít, ZVSD se v rámci své územní působnosti použije přiměřeně vždy (viz čl. 1, odst. 2. Nařízení a § 1, odst. 1 a 2 ZVSD).

²¹² Respektive tato pravidla stanovoval rozsudek ESD ve věci C-280/00, Altmark Trans GmbH a Regierungspräsidium Magdeburg/Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH ze dne 24. 6. 2003, jeho obsah byl ovšem považován za nevyhovující pro jistou nepřehlednost. Pro podrobnosti viz Vládní návrh zákona o veřejných službách v přepravě cestujících a o změně dalších zákonů, Důvodovou zprávu. psp.cz [online]. [cit. 2013-11-28]. s. 21. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=5&CT=1054&CT1=0>

²¹³ Veřejné služby v přepravě cestujících v drážní dopravě řešil ZD, výpočtem kompenzací se zabývala vyhláška Ministerstva dopravy č. 241/2005 Sb., o prokazatelné ztrátě ve veřejné drážní osobní dopravě a o vymezení souběžně veřejné osobní dopravy. Vedle toho poskytování veřejných služeb v přepravě cestujících ve veřejné linkové dopravě se řídilo zákonem č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě, podrobnosti výpočtu kompenzace obsahovalo nařízení vlády č. 493/1994 Sb., kterým se upravuje prokazatelná ztráta ve veřejné linkové dopravě a kterým se konkretizuje způsob výkonu státního odborného dozoru v silniční dopravě nad financováním dopravní obslužnosti.

V dalších řádcích následuje pojednání o problematice regulované Nařízením a ZVSD. Pro jejich úzkou materiální souvislost a vzhledem k přímé aplikovatelnosti Nařízení považuji za účelné shrnout význam a dopad úpravy v nich obsažené do jednoho textu. S ohledem na nejednotnou terminologii obou předpisů se snažím upřednostňovat ten vnitrostátní.

4. 2 Subjekty ve veřejných službách v přepravě cestujících

V první řadě je vhodné představit hlavní subjekty právních vztahů typických pro danou problematiku.

Objednatel, obligatorní účastník právních vztahů vznikajících při poskytování veřejných služeb v přepravě cestujících, rozumí se jím veřejnoprávní subjekt nadaný působností na úseku veřejných služeb v přepravě cestujících podle Nařízení nebo ZVSD. Do těchto vztahů vstupuje za účelem zajištění dopravní obslužnosti na vlastním území, v rozsahu, který si sám stanoví. Dopravní obslužnost může zajišťovat objednatel buď přímo sám vlastními prostředky,²¹⁴ nebo za tímto účelem uzavírá smlouvu o veřejných službách v přepravě cestujících s dopravcem, kterému její provoz poskytuje kompenzaci. ZVSD za objednatele označuje obce, kraje a stát.

Obce zajišťují dopravní obslužnost především na svém území, podpůrně tak mohou činit i na regionální úrovni nad rámec tohoto území, zajišťují-li tak stále především vlastní dopravní obslužnost. S ohledem na potřebu koordinace veřejných služeb na regionální úrovni je rozšíření veřejné dopravy objednávané obcí za hranice vlastního území podmíněno souhlasem kraje a také obcí, na jejichž území má být tato služba provozována, mají-li samy uzavřeno smlouvu o veřejných službách v přepravě cestujících.²¹⁵

Úloha kraje spočívá v zajištění dopravní obslužnosti na regionální úrovni především na vlastním území. Nad jeho rámec může kraj dopravní obslužnost zajišťovat opět pouze se souhlasem dotčeného jiného kraje, resp. po dohodě s příslušným orgánem moci veřejné cizího státu i v přilehlém územním obvodu tohoto státu. Účelem této přeshraniční dopravy by mělo být stále pouze zajištění vlastní dopravní obslužnosti. Je vhodné, aby sousední kraje vzájemně koordinovaly podobu veřejných služeb v přepravě cestujících tak, aby na sebe jejich spoje plynule navazovaly a

²¹⁴ ZVSD v úpravě provozování veřejných služeb v přepravě cestujících přímo objednatelem není v souladu s Nařízením, když tuto možnost dává všem objednatelům. Dle Nařízení takto mohou činit pouze příslušné místní orgány, což odpovídá subjektům kraje a obce.

²¹⁵ Osobně považuji za problematické, že souhlas kraje a okolních obcí je vyžadován za všech okolností, mohou tak například blokovat snahu obce doplnit vlastní objednávkou nedostatečně stanovený rozsah dopravní obslužnosti zajišťované krajem či státem. ZVSD by měl pro tyto případy definovat pojem souběhu jednotlivých spojů veřejných služeb v přepravě cestujících, souhlas by měl být vyžadován pouze v případech, kdy by tento souběh hrozil, respektive pokud by se doprava objednávaná mimo území obce dotýkala krajem či jinou obcí již uzavřených smluv o veřejných službách v přepravě cestujících.

nevytvářely tak oblasti se zhoršenou dopravní obsluhou ve směru přes krajskou hranici.²¹⁶ Obce i kraje zajišťují dopravní obslužnost v rámci výkonu samostatné působnosti.

Stát lze označit za tradičního objednatele, když před rokem 2005 v zásadě výhradně zajišťoval dopravní obslužnost na regionální a celostátní úrovni. V současné době se jeho úloha omezuje pouze na objednávku veřejných služeb v přepravě cestujících celostátního významu, tedy především na spojení významných sídel České republiky. Za tímto účelem objednává veřejné služby pouze ve veřejné osobní železniční dopravě, silniční linkovou dálkovou dopravu v ČR v závazku veřejné služby provozovat ze zákona nelze. Ve spolupráci se sousedními státy zajišťuje i mezistátní propojení objednávaných služeb. Tato činnost spadá do působnosti Ministerstva dopravy.

Přestože se nejedná o objednatele, určitou působnost na úseku veřejných služeb v přepravě cestujících vykonává Ministerstvo financí. V rámci tzv. rozpočtového dozoru nad objednateli jsou mu všichni povinni oznámit vždy do 31. března souhrnný přehled smluv o veřejných službách uzavřených v předchozím kalendářním roce. Dále zasahuje do stanovení maximální výše celkového objemu peněžních prostředků na zajištění dopravní obslužnosti státu. K jejímu určení je třeba dohoda Ministerstev dopravy a financí, není-li jí dosaženo, rozhoduje o ní na návrh Ministerstva dopravy vláda. Konečně Ministerstvo financí rozhoduje o poskytnutí dotace objednateli, případně o provedení rozpočtového opatření v případě, dojde-li z nepředvídatelných mimořádných důvodů či kvůli změně právních předpisů zvýšení nákladů objednatelů na zajištění dopravní obslužnosti způsobilé snížit rozsah zajištění dopravní obslužnosti o 10%.

Je vhodné zmínit určitý koncepční rozpor mezi pojetím objednatele dle ZVSD a jeho protějškem dle Nařízení. Zatímco ZVSD jmenuje jako objednatele stát, kraje a obce, tedy samostatné subjekty, Nařízení pracuje s pojmem „příslušný orgán“, jím je „*orgán nebo skupina orgánů veřejné správy členského státu nebo členských států*“, tedy pouhé organizační složky veřejnoprávních subjektů. V praxi však tento rozdíl žádné problémy nezpůsobuje.²¹⁷

Dopravce můžeme označit za fakultativního účastníka právních vztahů vznikajících při poskytování veřejných služeb v přepravě cestujících, jak totiž bylo zmíněno, jeho úlohu může zaujmout objednatel, zajistí-li si dopravní obslužnost sám. Jinak je dopravce vedle objednatele druhou stranou smlouvy o veřejných službách v přepravě cestujících, je z ní povinen provozovat veřejnou službu, za což mu náleží od objednatele kompenzace nákladů, jež mu z provozování služby vznikají. Dopravcem dle ZVSD je každý subjekt, mající tento status podle jiných právních předpisů, v případě železniční dopravy tedy subjekt držící platnou licenci dle ZD.

²¹⁶ ZVSD však kraje ke spolupráci nijak nemotivuje, skutečně tedy dochází ke zhoršení dopravní obsluhy území uvnitř ČR poblíž některých krajských hranic.

²¹⁷ K odchylné terminologii evropského práva v této věci viz poznámku č. 26.

ZVSD se snaží zajistit, aby se provozovatelem dopravy v závazku veřejné služby mohl stát pouze subjekt schopný plnit své povinnosti plynoucí mu ze smlouvy. Platnou licenci tak subjekt musí mít již v okamžiku uzavření smlouvy. Dále je třeba, aby nejpozději ke dni nabytí účinnosti smlouvy držel platné osvědčení dopravce, měl přidělenou kapacitu dopravní cesty, na které bude dopravu provozovat, a měl uzavřenu smlouvu o provozování drážní dopravy s příslušným provozovatelem dráhy. Ke stejnému okamžiku musí zajistit dostatek vozidel a personálu a technické zázemí v rozsahu nezbytném pro zajištění plnění smlouvy, musí být způsobilý zajistit veškeré další činnosti uložené zákonem o drahách v souvislosti s provozováním drážní dopravy.²¹⁸ Konečně je povinen splňovat standardy kvality a bezpečnosti dopravy dle přílohy ZVSD.

Při nesplnění výše popsaného není dopravce způsobilý plnit řádně závazky ze smlouvy vyplývající, respektive je plní v rozporu se zákonem a uzavřenou smlouvou. Jelikož ZVSD neobsahuje žádnou sankci vůči dopravci za toto jednání, bude objednatel postupovat dle soukromoprávní úpravy prodlení dlužníka, vhodné je také podmínit účinnost smlouvy právě splněním těchto podmínek. Zákonné minimum požadavků může objednatel smluvně dále zpřísnit, pokud tím neohrozí účel nabídkového řízení, je-li konáno, tedy zejména nezvýhodní-li některého z potenciálních účastníků. Stejně podmínky ke dni zahájení provozování veřejné služby musí, včetně získání statusu dopravce dle ZD, splnit i objednatel, je-li jejím provozovatelem on sám.

Cestující jsou z hlediska veřejných služeb v přepravě cestujících jejími uživateli, pro ně jsou tyto služby určeny. Nejsou však subjekty právních vztahů vyplývajících ze ZVSD, sami vstupují do právního vztahu pouze k provozovateli služby na základě přepravní smlouvy, již s ním uzavírají. Významné jsou především tržby z jízdného od cestujících vybrané, jejich výše je jedním z faktorů určujících celkovou nákladnost konkrétních veřejných služeb a to bez ohledu na skutečnost, zda je příjemcem tržeb dopravce či objednatel.

Úřad pro ochranu hospodářské soutěže je pověřen výkonem správního dozoru nad dodržováním ZVSD v souvislosti s postupem při uzavírání smluv. V tomto směru především dohlíží na dodržování Nařízení, ZVSD a dalších právních předpisů objednatel, při zjištění pochybení je oprávněn ukládat nápravná opatření, projednává správní delikty dle ZVSD a v případě naplnění skutkové podstaty některého z nich ukládá sankce. Je také příslušný k přezkumu úkonů zadavatele (objednatel) na základě návrhu kvalifikovaného navrhovatele.²¹⁹

²¹⁸ Přesné vymezení těchto činností ZVSD neobsahuje, půjde zřejmě zejména o činnosti vyplývající z části čtvrté ZD, především z jeho §§ 35 a 36. Rozhodnou roli přitom sehráje, jak objednatel stanoví, co konkrétně musí dopravce ke dni účinnosti smlouvy prokázat včetně způsobu tohoto prokázání.

²¹⁹ Tím se rozumí osoba, jež využila institutu námitek v nabídkovém řízení ve smyslu § 13, odst. 2 ZVSD či po oznámení o záměru objednatel uzavřít smlouvu přímým zadáním dle § 19, odst. 3 ZVSD.

4. 3 Uzavírání smluv o veřejných službách v přepravě cestujících

4. 3. 1 Před uzavřením smlouvy, nabídkové řízení a přímé zadání obecně

Vlastnímu uzavření smlouvy o veřejných službách v přepravě cestujících zpravidla předchází na straně objednatele zdlouhavé nastavování parametrů služeb. V první řadě se řeší zejména dopravní stránka věci v souladu s koncepčními dokumenty a finančními možnostmi objednatele. Teoreticky by v této fázi měl objednatel také zvážit, zda k provozování veřejných služeb nepřistoupí sám, praxe v železniční drážní dopravě však zatím vždy upřednostňovala zapojení dopravce a ani do budoucna nelze příliš očekávat změnu.

Následující kroky směřující k ustanovení provozovatele veřejných služeb, dopravce. Nařízení i ZVSD nabízí tři způsoby dosažení tohoto cíle: přímé zadání, nabídkové řízení nebo zadání provozování veřejné služby jako veřejné zakázky dle **zákona č. 137/2006 Sb. o veřejných zakázkách**, dále jen „ZVZ“. Třetí jmenovaný způsob ovšem nepřipadá v úvahu, je-li veřejná služba uskutečňována železniční drážní dopravou. Z tohoto důvodu se touto možností práce nezabývá.²²⁰

Jak Nařízení, tak ZVSD deklarují upozadění přímého zadávání za nabídkovým řízením, jež je považováno za základní postup vedoucí k uzavření smlouvy o veřejných službách v přepravě cestujících.²²¹ Praktický dopad této deklarace je ovšem v železniční drážní dopravě minimální. Samotné Nařízení totiž povoluje uzavírání smluv o veřejných službách v přepravě cestujících v drážní železniční dopravě na dráze celostátní či regionální na základě přímého zadání prakticky neomezeně. Nařízení sice umožňuje jednotlivým členským státům EU, aby vlastním vnitrostátním předpisem tato omezení nastavily či přímé zadání vyloučily zcela, ZVSD ale na tuto možnost nijak nereaguje, a ponechává tak přímému zadání velmi široký prostor.

V případě uzavírání smluv o veřejných službách zajišťovaných ostatními druhy dopravy přitom panuje zcela odlišná situace.²²² K důvodu této odlišnosti se vyjadřuje Nařízení ve výkladové

²²⁰ Dle evropské legislativy (zejména směrnice 2004/17/ES a 2004/18/ES) a judikatury dnešního Soudního dvora EU (C-458/03, Parking Brixen, C-410/04, ANAV a C-382/05, Komise vs. Itálie) a konečně i § 16 zákona č. 139/2006 Sb., o koncesních smlouvách a koncesním řízení (koncesní zákon) a contrario nemají tzv. „brutto smlouvy“ o veřejných službách v přepravě cestujících, na rozdíl od ostatních podtypů těchto smluv, (těmto podtypům se věnuji v kapitole 4. 4) povahu koncesí na služby. Z tohoto důvodu ZVSD pro výběr provozovatele veřejných služeb v linkové a tramvajové drážní dopravě podle takovéto smlouvy určuje objednateli, aby

postupoval dle ZVZ. Železniční drážní doprava je výjimkou, v jejím případě se dle ZVSD postupuje vždy.

²²¹ Toto lze dovodit gramatickým výkladem jak Nařízení tak ZVSD. V ustanovení čl. 5 odst. 3 Nařízení uvádí, že „příslušný orgán (...) musí uzavřít smlouvy o veřejných službách na základě nabídkového řízení, s výjimkou případů uvedených v odstavcích 4, 5 a 6“ (úprava přímého zadání). Obdobně viz § 9 odst. 1 ZVSD.

²²² Objednání jakéhokoli jiného druhu veřejné dopravy přímým zadáním je možné pouze v omezeném rozsahu podle Nařízení, tedy u služeb, jejichž hodnota plnění nepřesahuje 1 000 000,- EUR nebo v jejichž rámci je poskytován výkon menší než 300 000 km v přepravě cestujících ročně, u malých poskytovatelů provozujících maximálně 23 vozidel jsou tyto limity zvýšeny na dvojnásobek., v případě mimořádné situace ve smyslu čl. 5, odst. 5 Nařízení a § 22 ZVSD (viz další odstavec textu), nebo je-li smlouva o veřejných službách uzavírána s dopravcem, který vystupuje ve vztahu k objednateli (pouze kraji či obci) jako tzv. vnitřní provozovatel, „tedy právně samostatný subjekt, nad kterým vykonává

preambuli, když zejména uvádí, že „cílem tohoto nařízení je stanovit právní rámec pro poskytování kompenzací nebo výlučných práv v případě smluv o veřejných službách, a nikoliv další otevírání trhu železničních služeb,“²²³ jež má být řešeno předpisy čtvrtého železničního balíčku EU. Nařízení tedy zohledňuje skutečnost, že v některých členských státech EU osobní železniční doprava doposud liberalizována nebyla, o to více je s podivem, že ČR, kde byla železniční osobní doprava liberalizována, ve své vnitrostátní právní úpravě konání nabídkových řízení nevyžaduje.

Četnost přímého zadávání se Nařízením a ZVSD pokouší omezit alespoň nepřímo stanovením maximálních limitů některých parametrů smluv, zvýšenými nároky na zveřejňování informací o přímém zadání a uzavřené smlouvě či posílením práv dalších zájemců o uzavření smlouvy o veřejných službách v souvislosti s přímým zadáním.²²⁴ K využití nabídkového řízení by objednatelé měly motivovat především jeho dopady na cenu objednávaných veřejných služeb, jež je díky konkurenci více subjektů v řízení obvykle nižší než při přímém zadání, objednatel má tedy možnost efektivnějšího nakládání s vlastními peněžními zdroji. Dokladem budiž prozatím především zahraniční zkušenosti.²²⁵ Při zpravidla obdobné výši kompenzace nákladů dopravce ze strany zadavatele se zvyšuje četnost a kvalita poskytovaných služeb. Zároveň dochází k legitimizaci výše této kompenzace, objednatel takto eliminuje riziko právních sporů v souvislosti s vyplácením tzv. překompenzace, tedy kompenzace v nepřiměřené výši.

4. 3. 2 Nabídkové řízení

Nabídkové řízení a jemu obdobné formy výběru provozovatele veřejných služeb v přepravě cestujících jsou úzce spjaty s prostředím liberalizované osobní drážní dopravy, kde působí větší množství jejich potenciálních provozovatelů. Institut nabídkového řízení byl do platné právní úpravy zařazen k zajištění transparentního a nediskriminačního výběru provozovatele, jeho neméně důležitým aspektem je i optimalizace výše prostředků vynakládaných objednatelům na zajištění dopravní obslužnosti.

První pokusy s obdobnou formou zadání smlouvy na našem území spadají ještě do doby před přijetím nyní účinné právní úpravy, do roku 2005, kdy byl Ministerstvem dopravy vybírán dopravce pro rychlíkové linky Liberec – Pardubice a Plzeň – Most. Ve stejné době vyhlásil nabídkové řízení i Karlovarský kraj, který takto poptával dopravce na regionální linku Karlovy

příslušný místní orgán, nebo v případě skupiny přinejmenším jeden příslušný místní orgán, kontrolu podobnou té, kterou vykonává nad svými vlastními útvary“ (citován čl. 2, písm. j Nařízení). Dále viz § 18 ZVSD.

²²³ Citován je bod 25 výkladové preambule nařízení.

²²⁴ Podrobněji dále viz kapitolu 4. 3. 3.

²²⁵ Například německá spolková země Bavorsko v roce 2010 vyplácela na přímo zadané výkony kompenzaci ve výši 9 € /vlkm (vlakový kilometr), u výkonů soutěžených v nabídkových řízeních se pohybovala v průměru okolo 6 € /vlkm, zároveň se u těchto výkonů zlepšily některé sledované kvalitativní parametry poskytované služby. (SCHULZ, Andreas: *Soutěžní projekty v Bavorsku*, přednáška, 13. 10. 2011, Liberec).

Vary – Mariánské Lázně.²²⁶ V současné době je konání nabídkových řízení částečně odloženo kvůli smlouvám s ČD, a. s., jež těsně před počátkem účinnosti Nařízení na základě přímého zadání na deset let uzavřely všechny kraje i stát prostřednictvím Ministerstva dopravy ČR. I přes tento stav je několika kraji i samotným Ministerstvem dopravy deklarován zájem využít možnost, jež je v těchto smlouvách zakotvena, vyhlásit na část takto nasmlouvaných výkonů nabídkové řízení. Ministerstvo dopravy připravilo harmonogram, podle něž by měly být na většinu jím objednávaných služeb postupně uzavírány nové smlouvy na základě nabídkového řízení. Úvodní nabídkové řízení z této série však bylo v roce 2013 zrušeno, aniž byl vybrán dopravce, s nímž by byla smlouva uzavřena.

Platná právní úprava nabídkového řízení podle Nařízení je pojata v zásadě obecně. Podstatou jejího obsahu je především zakotvení nabídkového řízení jako základního postupu výběru dopravce, dále zásad, jež musí nabídkové řízení naplnit: otevřenost všem dopravcům, spravedlivost, transparentnost a konečně zákaz diskriminace. Konkrétněji je vymezena zejména podoba zadávací dokumentace s ohledem na kvalitativní požadavky na dopravce a pravidla pro využití subdodávek.

Členským státům EU je tedy ponechán široký prostor pro konkretizaci právní úpravy nabídkového řízení vlastními předpisy.

Zákonodárce při formování obsahu návrhu ZVSD vyšel z pojetí, že smlouvy o veřejných službách v přepravě cestujících veřejnou drážní železniční dopravou mají charakter koncesí na služby, inspirativním zdrojem úpravy se tak stal zákon č. 139/2006 Sb., o koncesních smlouvách a koncesním řízení (koncesní zákon).²²⁷ Přesto ZVSD obsahuje vlastní právní úpravu nabídkového řízení, koncesní zákon se při postupu dle ZVSD neužije. Využito je naopak odkazů, při konání nabídkového řízení se použijí příslušná ustanovení ZVZ. Na ta je odkazováno zejména v souvislosti s oznamováním zahájení nabídkového řízení, poskytováním jeho zadávací dokumentace, zadávací lhůtou, technickými podmínkami, klasifikací předmětu smlouvy o veřejných službách v přepravě cestujících, dodatečnými informacemi k zadávacím podmínkám, podáním nabídek a jejich obsahem včetně jejich vyhodnocování, s rozsahem, prokazování splnění a posouzení kvalifikace účastníků nabídkového řízení a konečně v souvislosti s vyloučením z účasti na nabídkovém řízení a jistotou. Dále je odkazováno i na postup pro podání námitek, způsob jejich vyřízení, pro uzavření smlouvy o veřejných službách v přepravě cestujících a naopak pro jeho zákaz či pro zrušení nabídkového řízení.

²²⁶ Výsledky zmiňovaných řízení jsou přinejmenším rozporuplné. V Karlovarském kraji vinou špatného načasování nestihl vítězný subjekt, Viamont, a. s., v zákonné lhůtě zažádat SŽDC, s. o. o přidělení kapacity dopravní cesty, plnění smlouvy o veřejných službách tak muselo být o rok odloženo. Nabídková řízení Ministerstva dopravy skončila v obou případech vítězstvím ČD, a. s., které ovšem v obou případech požadovaly nezvykle nízkou kompenzaci. Nabídku zkoumal i Nejvyšší kontrolní úřad, který dospěl k závěru, že kalkulace cen ČD, a. s. v obou řízeních byly podnákladové. K tomu viz kontrolní závěr NKÚ č. 09/23 publikovaný ve Věstníku NKÚ, částka 3/2010.

²²⁷ Viz Vládní návrh zákona o veřejných službách v přepravě cestujících a o změně dalších zákonů, Důvodová zpráva. psp.cz [online]. [cit. 2013-11-28]. s. 34. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=5&CT=1054&CT1=0>

Na obsah zadávací dokumentace se příslušná ustanovení ZVZ užijí taktéž, ovšem s výhradami danými povahou veřejných služeb v dopravě, pro jejichž správnou funkčnost je třeba zajistit jejich vzájemnou časovou návaznost a tarifní provázanost. Zároveň je třeba zabránit nevhodnému rozdělení přirozených provozních celků, jež by zapříčinilo neúměrné vícenáklady. Speciálně u železniční drážní dopravy by nemělo dojít k narušení jejího síťového charakteru. Rozsah nabídkového řízení stanovený zadávacími podmínkami tedy bude zohledňovat „*ucelené technické a provozní soubory a v případě veřejné drážní osobní dopravy na dráze celostátní nebo regionální nenarušovaly síťový charakter drážní dopravy a zároveň byly dopravně provázané s jinými veřejnými službami v přepravě cestujících.*“²²⁸

Lze tedy shrnout, že speciální úprava nabídkového řízení dle Nařízení a ZVSD má velmi kusou povahu. Přestože je tedy nabídkové řízení upraveno jako řízení formálně samostatné ve vztahu k zadávání veřejných zakázek dle ZVZ, je jeho obsah pro podobu nabídkového řízení více než zásadní. Samotné nabídkové řízení má svým formálním průběhem nejbližší k otevřenému řízení dle ZVZ.

Projevem zásady transparentnosti je povinnost objednatele rok před zahájením nabídkového řízení uveřejnit záměr uzavřít smlouvu o veřejných službách v přepravě cestujících v rozsahu nad 50 000 kilometrů včetně informací o typu plánovaných smluv, službách a oblastech, na něž se možné smlouvy vztahují, a vlastních identifikačních údajů v Úředním věstníku Evropské unie. Literatura dovozuje, že neopomenutelným údajem je také přesné datum zahájení nabídkového řízení.²²⁹

Nabídkové řízení je zahájeno uveřejněním oznámení o jeho zahájení, tedy „*výzvou neomezenému počtu dopravců k podání nabídek a k prokázání splnění požadované kvalifikace.*“²³⁰ Z této definice lze dovodit, že nabídkové řízení probíhá jednokolově, posouzení předložených nabídek a kvalifikace dopravců jsou vyhodnocovány současně. Formální náležitostí tohoto oznámení jsou především informace o těch ze základních údajů řízení, jež zajišťují širokou informovanost a tedy i účast a soutěž potenciálních provozovatelů veřejných služeb. Příkladem uvádím identifikační údaje o objednateli, popis předmětu nabídkového řízení, který zahrnuje rovněž předpokládanou hodnotu a předpokládaný rozsah veřejných služeb v přepravě cestujících, kritéria pro výběr dopravce či lhůtu pro podání nabídek, která nesmí být kratší než 52 dnů ode dne uveřejnění oznámení o zahájení nabídkového řízení.

²²⁸ Citována jsou ustanovení § 10, odst. 3, písm. a), b) ZVSD. Zákon předpokládá konání nabídkových řízení na poskytování veřejných služeb například v rozsahu celých tratí či dokonce souborů více tratí se souvisejícími přepravními vztahy, nežádoucí by bylo například soutěžení jednotlivých spojů na trati. Zároveň by měly být co nejvíce eliminovány nepříznivé dopady na cestujícího v případě, že například v rámci jedné cesty využívá veřejných služeb provozovaných více dopravci.

²²⁹ Viz. KOVALČÍKOVÁ, Daniela, Jan ŠTANDERA. Komentář k zákonu o veřejných službách v přepravě cestujících a o změně některých zákonů (194/2010 Sb.), ASPI [ASPIline]. 2000 - 2013 [cit. 2013-11-28]. KO194_2010CZ.

²³⁰ Tuto definici obsahuje § 10, odst. 1 ZVSD.

Krom národního informačního systému dle ZVZ má objednatel povinnost uveřejnit oznámení také v Úředním věstníku EU, je-li v řízení nabízeno provozování veřejných služeb v rozsahu nad 50 000 km.²³¹

Zadávací dokumentaci, jejíž obsah a poskytování se řídí ZVZ, tvoří soubor dokumentů, údajů, požadavků a technických podmínek objednatele veřejných služeb v přepravě cestujících, na jejich základě uchazeči o provozování veřejných služeb vytváří svou nabídku. Dokumentace je dopravcům zpřístupňována dálkově, případně na žádost.

Po podání nabídek přichází ke slovu hodnotící komise. Na její ustavení a postup při vyhodnocování nabídek se použijí příslušná ustanovení ZVZ. ZVSD umožňuje pro výběr dopravce, se kterým bude smlouva o veřejných službách v přepravě cestujících uzavřena, použít pouze jediné ze dvou kritérií dle ZVZ. Tím je ekonomická výhodnost podané nabídky. Znamená to tedy, že objednatel stanoví dílčí hodnotící kritéria vztahující se k plnění, jež je předmětem řízení. Těmito dílčími kritérii jsou například nabídková cena, kvalita a rozsah poskytovaných služeb, dostupnost služby zdravotně postiženým osobám a podobně. Těmito dílčími kritériím objednatel přidělí určitou váhu vyjádřenou zpravidla v procentních bodech. Při hodnocení jednotlivých nabídek je zjišťováno, v jaké míře splňují jednotlivá dílčí kritéria, podle jejich váhy je poté určena nabídka vítězná.

Jedním z charakteristických rysů nabídkového řízení dle ZVSD je možnost objednatele přistoupit po předložení nabídek a případném předběžném výběru k dalším zpřesňujícím jednáním o těchto nabídkách. Podmínkou je, že objednatel tuto možnost uvede do oznámení o zahájení nabídkového řízení včetně specifikace způsobu, jakým bude toto jednání probíhat a jak budou vybírání dopravci pro další fáze jednání. V tomto bodě se nabídkové řízení výrazně přibližuje procesu jednání s uveřejněním dle ZVZ, na jeho příslušná ustanovení je v této souvislosti odkazováno.

Smlouva o veřejných službách v přepravě cestujících je zpravidla uzavírána s dopravcem, jehož nabídka byla vyhodnocena jako ekonomicky nejvýhodnější. Konečná podoba smlouvy vychází z návrhu obsaženého v nabídce, eventuálně dalšího jednání o podmínkách nabídek. Výjimky, jež ZVSD připouští, umožňují objednateli za určitých okolností uzavřít smlouvu i s jiným subjektem či dále měnit podobu již uzavřené smlouvy bez nutnosti vypisování nového nabídkového řízení.

Především lze uzavřít smlouvu o veřejných službách v přepravě cestujících s osobou, která se nabídkového řízení vůbec neúčastnila. Tato možnost musí být přímo uvedena v nabídce vítěze řízení včetně předpokládaných podstatných údajů této osoby, tato musí být pod přímou či nepřímou kontrolou vybraného dopravce či objednatele, předmětem její činnosti musí být realizace předmětu smlouvy o veřejných službách v přepravě cestujících a musí splňovat kvalifikační předpoklady.

²³¹ Jedná se o zpřísnění úpravy oproti postupu dle ZVZ.

V praxi je tato možnost využívána především v souvislosti s velkými, zpravidla nadnárodními, dopravními společnostmi, jež pro provozování dopravy v závazku veřejné služby v jednotlivých provozních celcích často zakládají specializované dceřiné společnosti. Využití tohoto postupu není možné poté, co objednatel doručil dopravci, který předložil ekonomicky nejvýhodnější nabídku, oznámení o výběru nabídky právě tohoto dopravce.

Přípustné změny obsahu uzavřených smluv o veřejných službách dle ZVSD jsou charakteru jejich doplnění o další veřejné služby, jež nebyly předmětem nabídkového řízení. Smyslem úpravy je zejména umožnění pružné reakce objednatele na nově vzniklé potřeby, jež nebyly a ani nemohly být při zahájení původního nabídkového řízení předvídaný. Aby touto cestou nedocházelo k obcházení povinností objednatele stanovených ZVSD, jsou možnosti doplnění veřejných služeb striktně omezeny. Podmínka nepředvídatelnosti potřeby rozšíření již byla zmíněna, tou další je technická nebo ekonomická neoddělitelnost²³² dodatečných veřejných služeb od těch zadaných na základě původního nabídkového řízení, konečně celková výše kompenzace za tyto dodatečné služby nesmí překročit výši 20 % původního plnění. Samozřejmostí je při tomto doplnění povinnost objednatele zveřejnit dodatečně oznámení o tomto doplnění. Lze shrnout, že postup doplňování včetně podmínek použití jsou blízké postupu v jednacím řízení bez uveřejnění dle ZVZ.

Délka závazku vyplývajícího ze smlouvy o veřejných službách v přepravě cestujících drážní dopravou nesmí být delší patnácti let.²³³

4. 3. 3 Přímé zadání

Přímým zadáním se rozumí v zásadě jakékoli ustanovení provozovatele veřejných služeb, při kterém je postupováno dle ZVSD a přitom se nejedná o nabídkové řízení. Zpravidla přitom půjde o takový postup, kdy objednatel bez předchozího formalizovaného výběru osloví jednoho z dopravců, jemuž nabídne uzavření smlouvy o veřejných službách v přepravě cestujících. Samotná kritéria volby právě jednoho konkrétního subjektu přitom mohou být v podstatě jakákoli, více či méně legitimní, vyplývající z autonomní vůle objednatele.

Jedná se o tradiční postup volby smluvního provozovatele veřejných služeb v přepravě cestujících, vplynulý ze systému unitární železnice s jediným tzv. „národním“ provozovatelem

²³² Postačí, hrozí-li reálně objednateli samostatným zadáním dodatečných veřejných služeb závažná ekonomická újma. Viz. KOVALČÍKOVÁ, Daniela, Jan ŠTANDERA. Komentář k zákonu o veřejných službách v přepravě cestujících a o změně některých zákonů (194/2010 Sb.), ASPI [ASPIline]. 2000 - 2013 [cit. 2013-11-28]. KO194_2010CZ.

²³³ Prodloužení až o polovinu původní doby trvání je možné za podmínek čl. 4, odst. 4 Nařízení, tedy „poskytne-li provozovatel veřejných služeb majetek, který je významný vzhledem k celkovému majetku nezbytnému k poskytování služeb v přepravě cestujících, na které se vztahuje smlouva o veřejných službách, a zároveň je spojen převážně se službami v přepravě cestujících, na které se vztahuje tato smlouva“ a „pokud je to s ohledem na podmínky amortizace majetku nezbytné.“ Tento článek nařízení umožňuje prodloužení doby trvání také na dobu delší, „je-li to odůvodněno amortizací kapitálu ve vztahu k výjimečným investicím do infrastruktury, kolejových vozidel nebo vozidel“. V takovém případě je objednatel povinen předložit smlouvu s odůvodněním prodloužení Evropské komisi. Takovéto prodloužení je přípustné pouze, „byla-li smlouva o veřejných službách uzavřena na základě spravedlivého nabídkového řízení“. Smlouvu tedy takto nelze prodloužit zejména, byla-li uzavřena na základě přímého zadání.

veřejné osobní drážní dopravy na železnici, kde jakákoli obdoba nabídkového řízení nepřicházela v úvahu už z toho důvodu, že pro výběr dopravce neexistovaly žádné alternativy.

Jak již bylo zmíněno, veřejné služby v přepravě cestujících zajišťovaných železniční drážní dopravou na dráze celostátní či regionální, lze sjednat na základě přímého zadání takřka neomezeně. V případě ostatních druhů dopravy je tomu možné pouze v případě mimořádné situace, tedy stavu, kdy *„dojde k přerušení poskytování veřejných služeb v přepravě cestujících nebo takovéto přerušeni bezprostředně hrozí“*,²³⁴ dále, je-li hodnota služeb či počet kilometrů při jejich zajišťování sjednaný nižší či roven limitním hodnotám stanoveným Nařízením,²³⁵ a konečně má-li provozovatel služby ve vztahu k objednateli postavení tzv. vnitřního provozovatele, tedy *„právně samostatného subjektu, nad kterým vykonává příslušný místní orgán, nebo v případě skupiny přinejmenším jeden příslušný místní orgán, kontrolu podobnou té, kterou vykonává nad svými vlastními útvary“*.²³⁶ Objednatel v tomto případě nemůže být stát.²³⁷ Lze dovést, že většina přímo zadaných veřejných služeb zajišťovaných osobní železniční dopravou bude takto zadána na základě ustanovení ZVSD, jež tento postup v případě tohoto druhu dopravy paušálně připouští. I ostatní právní důvody pro přímé zadání dle ZVSD připadají v úvahu.

Provozování veřejné služby nesmí na základě smlouvy uzavřené přímým zadáním trvat déle než deset let, je-li takto zadána z titulu provozování železniční drážní osobní dopravy,²³⁸ respektive dva roky v případě jejího uzavření za mimořádné situace,

Také před uzavřením smlouvy o veřejných službách v přepravě cestujících v rozsahu nad 50 000 kilometrů přímým zadáním má objednatel povinnost uveřejnit informace o typu plánovaných smluv, službách a oblastech, na něž se možné smlouvy vztahují a vlastní identifikační údaje v Úředním věstníku Evropské unie. Dva měsíce před uzavřením smlouvy je třeba na úřední desce objednatele a způsobem umožňujícím dálkový přístup zveřejnit údaje o smlouvě v takovém rozsahu, aby z nich bylo zřejmé, zda jsou splněny podmínky uzavření smlouvy na základě přímého zadání, především identifikační údaje dopravce, s nímž má být smlouva uzavřena, předpokládanou průměrnou roční hodnotu veřejných služeb nebo počet kilometrů za rok, je-li smlouva uzavírána na omezené výkony dle Nařízení a konečně předpokládaný rozsah veřejných služeb.

Dodržení podmínek pro uzavření smlouvy na základě přímého zadání je totiž přezkoumatelné ve správním, případně soudním řízení. Osoby, jež se cítí být poškozené

²³⁴ Citováno je ustanovení § 22, odst. 1 ZVSD.

²³⁵ Nařízení tyto hodnoty stanovuje na 1 000 000 EUR či 300 000 km, případně na dvojnásobek, je-li smlouva zadána dopravci provozujícímu maximálně 23 vozidel.

²³⁶ Citován je čl. 2, písm. j) Nařízení.

²³⁷ Česká republika tedy nemůže přímo zadat prostřednictvím Ministerstva dopravy provozování veřejných služeb svému vnitřnímu provozovateli ČD, a. s. z tohoto důvodu. Provozování veřejných služeb však může být ČD, a. s. zadáváno přímo jakožto provozovateli železniční drážní dopravy.

²³⁸ Prodloužení je přípustné za stejných podmínek jako v případě smluv uzavřených na základě nabídkového řízení (viz poznámku č.233).

rozhodnutím objednatele zadat smlouvu přímo, případně by samy měly zájem o uzavření smlouvy, mohou do 15 dnů od zveřejnění podat objednateli písemné odůvodněné námitky, v případě, že stěžovatel není spokojen s jejich vypořádáním, je dále postupováno dle ZVZ, přezkumné správní řízení vede Úřad pro ochranu hospodářské soutěže. Dvuměsíční předstih zveřejnění údajů před uzavřením smlouvy a následná patnáctidenní lhůta k podání námitek pomáhá tvořit časovou rezervu, aby případné přezkumné řízení proběhlo či aby na jeho průběh stihl objednatel zareagovat tak, aby neohrozilo zajištění dopravní obslužnosti.

Stejný rozsah údajů o smlouvě, jako v předchozím případě, je objednatel povinen zveřejnit ještě jednou, do měsíce od uzavření smlouvy.

Samotný postup objednatele při výběru provozovatele veřejných služeb přímým zadáním upraven není, jde o výběr do značné míry neformální, výrazně ovlivněný vnějšími okolnostmi individuálních případů. ZVSD omezuje tuto neformálnost zejména za účelem informovanosti a ochrany práv dotčených subjektů, zejména dalších potenciálních provozovatelů veřejné služby, jež se snaží zajistit na podobné úrovni jako v případě nabídkového řízení, u kterého je tato problematika řešena především prostřednictvím ZVZ.

Jako krok vedoucí k určité vyšší transparentnosti přímého zadávání smluv a tedy k možnosti jejich kontroly ze strany odborné i laické veřejnosti lze vnímat ustanovení Nařízení a ZVSD nutící objednatele ke zveřejňování záměru uzavřít smlouvu na základě přímého zadání, ke zveřejňování vybraných údajů z návrhu smlouvy, či zakládající povinnost objednatele na žádost zdůvodnit rozhodnutí o přímém zadání. Pro ochranu před nezákonným postupem objednatele při uzavírání smlouvy o veřejných službách na základě přímého zadání umožňuje ZVSD, aby dopravce, který má zájem o uzavření smlouvy o stejných veřejných službách, podal proti postupu objednatele námitky. Stěžovatel má možnost takto učinit do 15 dnů od zveřejnění oznámení o záměru uzavřít smlouvu na základě přímého zadání, pro úspěch těchto námitek je třeba namítat a prokázat porušení zákona. Nevyhoví-li, objednatel námítkám, je stěžovatel oprávněn podat návrh na zahájení řízení o přezkoumání úkonů objednatele ÚOHS.

4. 4 Smlouvy o veřejných službách v přepravě cestujících

Úpravu smluv o veřejných službách v přepravě cestujících coby smluvního typu obsahuje zejména Nařízení, ZVSD se omezuje především na uzákonění soukromoprávní povahy těchto smluv a na správní dohled při jejich uzavírání. S výjimkou tzv. „brutto smluv“ má tento smluvní typ formu koncese na služby.

Smluvními stranami jsou vždy objednatel a dopravce podle jiných právních předpisů. Poněkud překvapivě žádný právní předpis nestanovuje pro smlouvu o veřejných službách

obligatorně písemnou formu. Ovšem vzhledem k jejich významu a také množství povinných obsahových náležitostí lze považovat možnost uzavírat tyto smlouvy ústně pouze jako teoretickou.

Povinný obsah smlouvy je stanoven v čl. 4 Nařízení. To zakotvuje povinnost upravit:

- vymezení závazku veřejné služby
- vymezení území, kde budou služby poskytovány
- stanovení ukazatelů pro výpočet platby kompenzace
- povahu a rozsah udělených výlučných práv, pokud byla dopravci udělena
- vymezení způsobu rozdělování nákladů spojených s poskytováním služeb, tyto náklady mohou zahrnovat zejména náklady na personál, energii, poplatky za infrastrukturu, údržbu a opravu vozidel a zařízení pro provozování služeb, fixní náklady a přiměřený výnos z kapitálu,
- hodnoty a ukazatele standardů kvality a bezpečnosti požadované nad rámec vnitrostátním právem stanovených standardů kvality a bezpečnosti
- transparentní úpravu použití subdodávek
- doba trvání smlouvy

O délce trvání smluv se zmiňují v kapitolách 4. 3. 2 a 4. 3. 3. Na tomto místě tato fakta shrnuji.

Smlouva o veřejných službách v přepravě cestujících může být uzavřena pouze na dobu určitou, v železniční drážní dopravě na dobu až 15 let na základě nabídkového řízení, respektive na dobu až 10 let na základě přímého zadání. Tuto dobu lze prodloužit až o polovinu, pokud je to s ohledem na amortizaci majetku dopravce, který je významný vzhledem k celkovému majetku nezbytnému k poskytování služeb, nezbytné.

Nařízení umožňuje prodloužení trvání smlouvy i o delší dobu v případech, jež jsou odůvodněny amortizací kapitálu ve vztahu k výjimečným investicím do infrastruktury nebo vozidel a za podmínky, že smlouva byla uzavřena na základě spravedlivého nabídkového řízení. Objednatel je v tomto případě povinen informovat Komisi o době trvání smlouvy a důvodech pro tuto dobu trvání smlouvy do jednoho roku od jejího uzavření. Minimální doba účinnosti smluv není stanovena.

Co se charakteru smluv o veřejných službách v přepravě cestujících týče, ZVSD výslovně stanovuje, že se nejedná o smlouvy veřejnoprávní, přestože po obsahové stránce by bylo možno je takto posoudit. Takovýto pohled se shoduje se starším usnesením Nejvyššího správního soudu č. j. Konf 31/2007 - 82, podle něž je takováto smlouva „*veřejnoprávní smlouvou, neboť zakládá práva a povinnosti v oblasti veřejného práva (§ 159 odst. 1 správního řádu z roku 2004)*”; *jde přitom o smlouvu subordinační (§ 161 odst. 1 správního řádu z roku 2004), a vztahy jí spravované tak*

mohou být upraveny i autoritativním rozhodnutím správního orgánu.“ V souvislosti s pozdějším přijetím Nařízení a ZVSD došlo ke změně pojetí úpravy této problematiky. Posílen byl smluvní základ vztahů mezi dopravci a objednateli, naopak došlo k potlačení principů vrchnostenské veřejné správy. Nejvýrazněji se tato změna promítla v nemožnosti nahradit tuto smlouvu jednostranným správním aktem, jako tomu bylo podle předchozí právní úpravy.²³⁹ Právní vztahy vzniklé ze smluv o veřejných službách v přepravě cestujících se tedy neřídí správním řádem, ale obchodním zákoníkem²⁴⁰ se všemi dalšími právními důsledky, jež tato změna přináší.²⁴¹

V rámci smluv o veřejných službách v dopravě cestujících lze rozpoznat několik obvyklých podtypů. Ty se vzájemně liší především z hlediska určení, které ze smluvních stran případně výnos z vybraného jízdného, tedy ponese tzv. riziko tržeb.

Prvním smluvním podtypem je tzv. brutto smlouva, charakteristická tím, že riziko tržeb nese plně objednatel. Ten inkasuje od dopravce veškeré tržby z jízdného, veškeré výkyvy v jejich objemu se tedy projeví v jeho celkových nákladech na zajištění veřejné služby. Dopravci je v rámci kompenzace vyplácena náhrada ekonomicky oprávněných nákladů a přiměřený zisk v podobě paušální částky, neměnné bez ohledu na množství přepravených cestujících a vykázaných tržeb. Uzavírána je především v případech, kdy dopravce či objednatel z objektivních příčin nemůže odhadnout vývoj tržeb po dobu plnění ze smlouvy. Brutto smlouva nemá dle platné právní úpravy povahu koncesní smlouvy. Přesto, týká-li se služeb v přepravě cestujících veřejnou drážní železniční dopravou, objednatel ji uzavírá na základě přímého zadání či nabídkového řízení vždy dle ZVSD.²⁴²

Druhý podtyp představuje tzv. netto smlouva, při níž je naopak nositelem rizika spojeného s vyšší tržeb dopravce. Přiměřený zisk při provozování veřejné služby dopravce dosahuje ze dvou zdrojů příjmů: z tržeb z jízdného a z kompenzace poskytované dopravcem, od odhadu výše tržeb se tedy odvíjí i kalkulace výše kompenzace. Dopravce provozující veřejnou službu na základě takovéto smlouvy je motivován ke zvyšování tržeb z jízdného, pro objednatele představuje výhodu snáze odhadnutelného vývoje nákladů na zajištění veřejné služby.

²³⁹ Tento postup umožňovalo zejména nařízení č. 1191/69, předchůdce současného Nařízení, dále byl možný ve veřejné linkové dopravě na základě ustanovení zákona č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě, ZD postup uzavírání smluv o veřejných službách v přepravě cestujících neupravoval. Dle ZVSD je výjimečně možné, aby objednatel uložil poskytování veřejných služeb v přepravě cestujících rozhodnutím dle § 22, odst. 1, písm. c) ZVSD, resp. čl. 5, odst. 5 Nařízení v případě mimořádné situace.

²⁴⁰ Obchodněprávní režim mají tyto smlouvy především na základě § 261, odst. 2 zákona č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník.

²⁴¹ Obdobně se k charakteru smluv o veřejných službách vyjádřil Ústavní soud v usnesení III. ÚS 3186, upozorňuje v něm mimo jiné na důsledky této změny v oblasti věcné příslušnosti orgánů veřejné moci (včetně soudů) řešících spory z těchto smluv.

²⁴² Úprava je pojata odlišně od uzavírání smluv o veřejných službách v přepravě cestujících veřejnou linkovou dopravou a na dráze tramvajové, kde se v nabídkovém řízení před uzavřením brutto smlouvy postupuje dle ZVZ. Viz také poznámku č. 220.

Vedle těchto základních variant se v praxi vyskytují i další, jež zpravidla principy základních variant kombinují. Je tak možné se setkat například s brutto smlouvami, které se po určité době, během které objednatel a dopravce získají příslušné údaje o tržbách z jízdného, změni na netto smlouvy. Další možnost představují netto smlouvy s možností vyplácení příspěvku na úhradu protarifovací ztráty v souvislosti se zapojením do integrovaného dopravního systému. Princip netto smlouvy je v takovém případě doplněn o paušální příspěvek, kterým objednatel dopravci dorovnává výpadek na tržbách z jízdného dle vlastního tarifu, způsobený uznáváním jízdních dokladů integrovaného dopravního systému vyhlášeného objednatelem.²⁴³

4. 5 Další vybrané body problematiky dopravní obslužnosti dle ZVSD

Problematiku dopravní obslužnosti řeší ZVSD i v dalších souvislostech, tedy nejen v rozsahu smluv o veřejných službách a způsobu jejich uzavírání. Práce na tomto místě pojednává o další vybrané materii ZVSD.

Zákony č. 128/2000 Sb., o obcích, č. 129/2000 Sb., o krajích a č. 131/2000 Sb. o hlavním městě Praze je těmto veřejnoprávním korporacím umožněno za účelem výkonu samostatné působnosti zakládat právnické osoby. Na úseku veřejných služeb v přepravě cestujících na tato obecná ustanovení navazuje ZVSD, když obcím a krajům udílí pravomoc založit tzv. organizátora, specializovanou právnickou osobu, jež organizuje a spravuje systém dopravní obsluhy na území v působnosti jejího zakladatele.²⁴⁴ K tomu organizátor disponuje těmi pravomocemi souvisejícími s organizací dopravní obslužnosti, jež na ni zakládající obec či kraj delegovaly.²⁴⁵

Subjekt organizátora nemá zákonem určenou konkrétní právní formu, zpravidla bývají zakládány jako obchodní společnosti soukromého práva či obecně prospěšné společnosti.²⁴⁶ Bez ohledu na právní formu stanovuje ZVSD podmínku plné majetkové účasti zakladatele v osobě organizátora.

Zajišťování dopravní obslužnosti představuje soustavnou správní činnost, v jejímž průběhu bývají vydávána i rozhodnutí s nezvratným dopadem často na několik let dopředu. Zajištění dlouhodobě kvalitní a stabilní dopravní obslužnosti je přitom podstatné nejen pro uživatele

²⁴³ Ke komplexnímu pojednání o jednotlivých smluvních podtypech odkazují na příspěvek: BENEDIKTOVÁ, Marcela. Možnosti uzavírání smluv o veřejných službách v přepravě cestujících na základě výběrového/nabídkového řízení. In: *Regulace konkurenčního prostředí na železnici: teorie v centru a praxe v regionech: seminář Telč 2011 - sborník příspěvků*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2011, s. 6 - 18. ISBN 978-80-210-5629-9. Dostupné z: http://www.ekonomiedopravy.cz/system/files/Sbornik_2011.pdf

²⁴⁴ Obecně lze říci, že tato osoba disponuje odbornou kvalifikací pro přípravu a realizaci konkrétní odborné kroky a postupy v dopravě vedoucích k zajištění dopravní obslužnosti. Zpravidla také organizuje a spravuje integrovaný dopravní systém daného území.

²⁴⁵ Například může jménem svého zakladatele uzavírat smlouvy o veřejných službách v přepravě cestujících. Sám organizátor dle ZVSD vlastním jménem a na vlastní náklady nesmí provozovat tyto služby.

²⁴⁶ Po nabytí účinnosti nového občanského zákoníku č. 89/2012 Sb. bude forma o. p. s. u nově vzniklých organizátorů nahrazena formou ústavu (zkratka z. ú.), viz § 402 a n. zákona č. 89/2012 Sb.

veřejných služeb, tedy cestujících, ale také pro samotné objednatele, veřejná doprava připravená na základě kvalitní koncepce dopravní obslužnosti totiž zvyšuje efektivitu jimi vynaložených finančních prostředků.²⁴⁷ ZVSD proto upravuje takzvané dopravní plánování včetně jeho nástroje.

Dopravní plánování zajišťuje Ministerstvo dopravy a v rámci své územní působnosti také kraje. S ohledem na dynamičtější podobu veřejných služeb v přepravě cestujících, zajišťujících dopravní obslužnost na území obcí, tyto obce obdobnou působnost nevykonávají. Nástrojem dopravního plánování je plán dopravní obslužnosti území, v němž povinné subjekty zveřejňují zejména „*popis zajišťovaných veřejných služeb v přepravě cestujících, předpokládaný rozsah poskytované kompenzace, časový harmonogram uzavírání smluv o veřejných službách a postup při uzavírání těchto smluv*“ a konečně „*harmonogram a způsob integrace, pokud se stát a kraje podílejí na organizaci integrovaných veřejných služeb v přepravě cestujících*“.²⁴⁸

Přestože je podoba institutu dopravního plánování inspirována úpravou územního plánování dle stavebního zákona, jakož i dalšími obdobnými instituty na dalších úsecích veřejné správy,²⁴⁹ vykazuje dopravní plánování některé svébytné odchylky od těchto zdrojů inspirace. S ohledem na skutečnost, že dopravní plánování je na krajské úrovni vykonáváno v samostatné působnosti, nejsou plány dopravní obslužnosti území Ministerstva dopravy a jednotlivých krajů v hierarchickém vztahu, krajské plány dopravní obslužnosti tedy nemusí být v obsahovém souladu s plánem Ministerstva dopravy.²⁵⁰ Domnívám se, že na rozdíl kupříkladu od nástrojů územního plánování, jež mají podobu opatření obecné povahy, plány dopravní obslužnosti území neupravují práva a povinnosti žádného okruhu adresátů, postrádají právní závaznost.²⁵¹ Lze se však setkat i s názorem opačným.²⁵²

Plán dopravní obslužnosti území je tedy pouze koncepčním nástrojem, v němž objednatel stanovuje a také zveřejňuje svou koncepci dopravní obslužnosti v pětiletém výhledu. Konkrétnější podoba a obsah plánu dopravní obslužnosti nad rámec výše popsaného přitom neexistuje vyjma ustanovení ZVSD, dle něž páteř dopravní obslužnosti tvoří spoje veřejné drážní osobní dopravy.

²⁴⁷ Děje se tak především efektivním využitím najetých vozokilometrů, vhodným nasazením provozního personálu a podobně.

²⁴⁸ Citován je § 5 ZVSD.

²⁴⁹ Viz důvodovou zprávu k ZVSD, konkrétně komentář k návrhu § 5 v její zvláštní části.

²⁵⁰ S ohledem na vymezení věcné působnosti zajišťování dopravní obslužnosti mezi jednotlivými objednateli takovýto obsahový soulad ani fakticky možný není.

²⁵¹ V opačném případě by mohl být objednatel například zavázán zajistit neurčitě vymezenému okruhu adresátů veřejné služby v přepravě cestujících v rozsahu, jenž v plánu dopravní obslužnosti stanovil. Že tomu tak není, lze vyvodit například porovnáním obsahu Plánu dopravní obsluhy vlaky celostátní dopravy vypracovaného Ministerstvem dopravy pro období 2012 – 2016 a skutečným vývojem rozsahu veřejných služeb v přepravě cestujících objednávaných Ministerstvem dopravy, jenž je z nedostatku financí již několik let omezován.

²⁵² Viz např. KOVALČÍKOVÁ, Daniela, Jan ŠTANDERA. Komentář k zákonu o veřejných službách v přepravě cestujících a o změně některých zákonů (194/2010 Sb.), ASPI [ASPIline]. 2000 - 2013 [cit. 2013-11-28]. KO194_2010CZ.

Výsledná podoba jednotlivých plánů je tedy velmi různorodá. Plány dopravní obslužnosti území jsou ze zákona zveřejňovány způsobem umožňujícím dálkový přístup.

Stanovením standardů kvality a bezpečnosti, jejichž splnění dopravcem je podmínkou, aby tento mohl provozovat dopravu v závazku veřejné služby, tvoří v tomto směru minimum, jehož by mělo být ve veřejných službách v přepravě cestujících dosaženo. ZVSD tyto stanovuje přílohou, při jejich tvorbě byly zohledněny mnohdy omezené finanční možnosti objednatelů, jimž by příliš vysoko nastavené standardy zajištění dopravní obslužnosti značně prodražily. Objednatelé mohou smluvně stanovit standardy přísnější.

Závěr

Zhodnocení procesu liberalizace železniční dopravy

Pokus o zhodnocení procesu liberalizace železniční dopravy je nutně limitován skutečností, že se jedná o nedokončený proces. Jeho podoba je tedy proměnlivá a neustále se rozvíjející. Při pokusu o kritický pohled lze uvést, že liberalizace doposud splnila svůj účel jen omezeně. Železniční doprava, ať už osobní, či nákladní, pružněji reaguje na potřeby svých zákazníků, především dochází ke zkracování přepravních dob a roste kvalita poskytovaných služeb. K tomu přispěla jak vnitřní konkurence mezi železničními dopravci, tak zavádění interoperabilních vozidel a infrastruktury. Vnější konkurenceschopnost železnice vůči ostatním druhům dopravy však zůstává i nadále omezena, podíl železnice na celkovém objemu dopravy v Evropské unii neroste, spíše stagnuje či se mírně zmenšuje.²⁵³

Z dílčích problémů liberalizace jmenuji na prvním místě nedůslednost tvůrců právních norem na evropské úrovni, zejména otázka povinnosti rozdělení integrovaného železničního podniku na správce infrastruktury a samotný železniční podnik se jeví jako nedostatečně řešená. Možnost ponechání výkonu těchto dvou funkcí jedním subjektem za podmínky odděleného účetnictví zřejmě negarantuje vytvoření plně rovných a nediskriminačních podmínek podnikání pro jednotlivé železniční podniky, úzký vztah správce infrastruktury k jakémukoli provozovateli dopravy vyvolává pochybnosti o nezaujatém výkonu oprávnění, jež vůči dopravcům má.²⁵⁴ Zároveň evropské právo umožnilo napříč členskými státy EU vznik rozdílných národních úprav a postupů, původní integrované železniční podniky tak byly v jednotlivých státech rozděleny často odlišnými způsoby, což dále nepřispívá k vytvoření rovných podmínek uvnitř EU.

Obdobně nedokonalou se jeví také úprava veřejných služeb v přepravě cestujících, jejichž zadávání v případě, že jsou poskytovány železniční osobní dopravou, nevyžaduje konání nabídkových řízení a stále umožňuje jejich přímé zadávání dopravcům.

Jako nedostatek z hlediska výkonu veřejné správy se jeví absence nezávislého správního úřadu s působností regulátora železničního odvětví. Tento orgán by měl být nadán působností především ve věcech dopravní cesty, zejména by měl regulovat přidělování její kapacity a zpoplatnění jejího užití včetně cenotvorby.

²⁵³ Mezi lety 2000 a 2010 došlo v EU k poklesu podílu železnice na celkovém objemu dopravy o 2, 3 %. (Viz článek CER: "Železnice potřebuje větší podporu Evropské unie i členských zemí". *Dopravní noviny*. 2013, roč. 35, č. 2013. Dostupné z: <http://www.dnoviny.cz/clanky/cer-zeleznice-potrebuje-vetsi-podporu-evropske-unie-i-clenskych-zemi>). V České republice dle výročních zpráv SŽDC výkony železniční dopravy v posledních letech spíše stagnují.

²⁵⁴ U některých dříve integrovaných a později rozdělených železničních podniků ve vlastnictví členských států EU je v současné době aktuální úvahy znovupojení se správcem infrastruktury v rámci holdingové struktury, v České republice byly tyto úvahy aktuální okolo roku 2010. Z hlediska současného procesu liberalizace se přitom jedná o krok zpět.

Pravidla pro přidělování kapacity dopravní cesty stanovuje ZD, v případě nedostatečné kapacity železničních drah celostátní a regionální umožňuje přidělcí její vyčerpání kapacity bez ohledu na širší souvislosti, zejména pak na její přiměřené využití vlaky různých druhů dopravy. Tím způsobuje zejména v úsecích dopravní cesty s omezenou kapacitou v exponovaných časech takřka zastavení provozu některých segmentů zejména nákladní železniční dopravy.

Veřejnoprávní regulátor by při rozhodování o přidělení kapacity dopravní cesty mohl lépe tento zájem vystihnout a přispět tak k dalšímu zlepšení služeb zejména v nákladní dopravě. Domnívám se, že nejvhodnějším řešením by bylo pojetí regulátora jako druhoinstančního orgánu s přezkumnými pravomocemi vůči rozhodnutím přidělce.

Také je v současné době kritizováno postavení Ministerstva dopravy, které je vykonavatelem státní správy na úseku železnic a zároveň za stát vykonává práva akcionáře u jednoho z železničních dopravců, u ČD, a. s., a dostává se tak do určité formy střetu zájmů. Nabízí se, aby nezávislý regulátor získal část kompetence dnes svěřené Ministerstvu dopravy v takovém rozsahu, aby mohl být tento střet zájmů odstraněn.

Dále se především tuzemská právní úprava potýká s celou řadou méně závažných nedostatků, například nedostatečně řešené vztahy mezi provozovatelem dráhy a dopravci při výlukách či problematika přístupu k některým dopravním zařízením infrastrukturního charakteru vlastněným některým z dopravců jakož i vzájemné vztahy dopravců obecně atd.

Většina z výše popsanych problémů je odstranitelná legislativními změnami na evropské či tuzemské úrovni. Bude proto zajímavé sledovat, jak k nim postaví aktuálně připravované předpisy zásadního významu.

Čtvrtý železniční balíček

Nejpřevratnější změny jsou očekávány především v souvislosti s přijetím čtvrtého železničního balíčku EU a také chystaného nového zákona o drahách.

Přijetí souboru předpisů sekundárního práva EU čtvrtého železničního balíčku bylo očekáváno v průběhu roku 2013, zřejmě k němu dojde později. Za cíl si tento balíček neklade nic menšího než liberalizaci vnitrostátní osobní železniční dopravy v rámci EU.

V jeho rámci je navrhováno přijetí nařízení o upravujícího nově působnost a pravomoci Agentury Evropské unie pro železnice a její financování. Návrh směrnice o interoperabilitě železničního systému v Evropské unii má zajistit především rozšíření působnosti TSI na celou železniční drážní síť v EU při vyloučení jiných druhů drah a funkčně oddělených sítí a dále obsahuje některé změny vynucené změnami v působnosti Agentury. Další nařízení balíčku by mělo novelizovat nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1370/2007, o veřejných službách

v přepravě cestujících po železnici a silnici, především má být zrušena výjimka přímého zadání na železnici, dále má dojít například k doplnění povinností objednatele při dopravním plánování nebo rozšíření informační povinnosti. Změny se chystají také v oblasti upravené v současnosti směrnicí 2004/49/ES o bezpečnosti železnic Společenství. Nejzásadnější změny má přinést rozporupně přijímaná směrnice novelizující směrnici Evropského parlamentu a Rady 2012/34/EU o vytvoření jednotného evropského železničního prostoru. Ta má totiž přinést úplnou liberalizaci Evropského železničního prostoru nebo zpřísnit podmínky pro nezávislost provozovatele infrastruktury. Vzhledem k často protichůdným postojům jednotlivých členských států nelze předjímat, zda a v jaké podobě bude tento balíček přijat. Aktuálně je například uvažováno o vyčlenění a schválení některých jeho méně sporných částí jako samostatné právní úpravy.

Příprava právních předpisů nahrazujících zákon o drahách

Především velké množství novelizací ZD, vynucených za celou dobu jeho platnosti především legislativou EU a faktickými změnami v drážní dopravě, stojí za jeho určitou nepřehledností a koncepční nejasností. Na některých úsecích právní úpravy se také doposud nepodařilo docílit plného souladu ZD s právem EU, určitých změn by bylo tedy třeba, i pokud by měl být stávající zákon zachován v platnosti.

V roce 2012 byly vypracovány a zveřejněny první věcné záměry dvou samostatných zákonů: zákona o železničních drahách a železniční dopravě (zákon o železnicích) a zákona o městských, příměstských drahách a lanových drahách (zákon o obecních drahách).²⁵⁵ Koncepce dvou samostatných zákonů vychází z odlišné dynamiky vývoje liberalizačního procesu. Zatímco provozování dopravy na dráze železniční v této souvislosti stále prochází bouřlivým vývojem, ostatní druhy drah jsou tímto procesem v zásadě nepovšimnuty. Lze tedy předpokládat neustálé prohlubování obsahových rozdílů v právních úpravách těchto odlišných typů drah.

Bude-li nový zákon o železnicích vycházet ze zveřejněných návrhů, měla by věcná působnost nového zákona o železnicích v zásadě odpovídat současnému ZD, z věcného obsahu relevantního pro tuto práci se bude věnovat obecným záležitostem jako vymezení základních principů vzniku, fungování a zániku drah včetně jejich kategorizace, dále provozování dráhy a drážní dopravy včetně jejich vzájemných vztahů, mimořádnými událostmi a státní správě na úseku železnice. Nejzásadnější změny jsou připravovány v oblasti kategorizace drah, způsobu financování železniční infrastruktury, změnám v pojetí licence a zejména v organizaci veřejné správy na úseku železnic včetně přehodnocení působnosti jednotlivých orgánů veřejné správy.

²⁵⁵ Po připomínkování původních věcných záměrů zástupci drážního sektoru byl vypracován další věcný záměr. Byť je tento obsahově souhrnný, nadále předpokládá přijetí dvou samostatných zákonů.

Pro podrobnosti odkazují na znění výše zmíněných věcných záměrů.²⁵⁶ Na podzim 2013 byl Ministerstvem dopravy zpochybněn další postup přípravy nové legislativy z těchto věcných záměrů vycházející. Zda budou tyto nakonec využity a zda bude vůbec nový zákon nahrazující stávající ZD připravován, rozhodne zřejmě vláda vzešlá z voleb do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky proběhlých na podzim 2013.

²⁵⁶ Viz webové stránky Ministerstva dopravy, *mdcr.cz* [online]. [cit. 2013-11-28]. Dostupné z: http://www.mdcz.cz/cs/Legislativa/legislativa/Legislativa_CR_drazni/Legislativa_CR_drazni

Seznam použitých zkratk právních předpisů

KZ – zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky

Nařízení – takto je ve 4. kapitole označeno nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1370/2007, o veřejných službách v přepravě cestujících po železnici a silnici a o zrušení nařízení Rady (EHS) č. 1191/69 a č. 1107/70

SFEU – Smlouva o fungování Evropské unie

stavební zákon – zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)

VŘD – vyhláška Ministerstva dopravy č. 173/1995 Sb., kterou se vydává dopravní řád drah

VSTD – vyhláška Ministerstva dopravy č. 177/1995 Sb., kterou se vydává stavební a technický řád drah

ZČD – zákon č. 77/2002 Sb., o akciové společnosti České dráhy, státní organizaci Správa železniční dopravní cesty a o změně zákona č. 266/1994 Sb., o drahách, ve znění pozdějších předpisů, a zákona č. 77/1997 Sb., o státním podniku, ve znění pozdějších předpisů

ZD – zákon č. 266/1994 Sb., o drahách

ZVSD – zákon č. 194/2010 Sb., o veřejných službách v přepravě cestujících a změně dalších zákonů

ZVZ - zákon č. 137/2006 Sb. o veřejných zakázkách

Seznam použité literatury

Knížní publikace

- HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 8. vyd. Praha: C.H. Beck, 2012, xxxiv, 792 s. Právnické učebnice (C. H. Beck). ISBN 978-807-1792-543.
- SCHREIER, Pavel. *Naše dráhy ve 20. století: pohledy do železniční historie*. 1. vyd. Praha: Mladá fronta, 2010, 173 s. ISBN 978-80-204-2312-2
- SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 3. aktualiz. a uprav. vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2013, 497 s. ISBN 978-80-7478-002-8.
- SOJKA, Milan a Bronislav KONEČNÝ. *Malá encyklopedie moderní ekonomie: pohledy do železniční historie*. 4. aktualiz. vyd. Praha: Libri, 2001, 271 s. ISBN 80-727-7032-2.
- SOUŠEK, J., P. HEREJK, K. WATRAS a M. STEHLÍK. *Prováděcí předpisy k zákonu o drahách s komentářem*. Olomouc: Andragogos Agency, 1996, 373 s. ISBN 80-85646-43-9.
- SOUŠEK J., M. STEHLÍK a K. WATRAS. *Zákon o drahách v úplném znění s komentářem*. 2. vyd. Olomouc: ANAG, 2000. ISBN 80-726-3038-5
- SOUŠEK, Jaroslav a Miroslav STEHLÍK. *Zákon o drahách a železniční legislativa Evropských společenství: podle právního stavu k 1. 5. 2005*. 3. aktualiz. vyd. Olomouc: ANAG, 2005, 215 s. ISBN 80-7263-293-0
- SVOBODA, Pavel. *Úvod do evropského práva*. 5. vyd. V Praze: C. H. Beck, 2013, xx, 412 s. ISBN 978-80-7400-488-9.

Odborné články

- POLJAKOV, Nikita. Jančura se stížností na České dráhy nepochodil, Bruselu prý nedal dost informací. *Ihned.cz* [online]. 4. 6. 2012 [cit. 2013-11-27]. Dostupné z: <http://byznys.ihned.cz/zpravodajstvi-cesko/c1-56023730-jancura-se-stiznosti-na-ceske-drahy-nepochodil-bruselu-pry-nedal-dost-informaci>
- ŠÍP Emanuel, Ing.: Truchlivé jubileum: deset let od jednoho nerespektovaného nálezu Ústavního soudu, *Železniční magazín*, Modelbahnpress, spol. s.r.o., 2013, roč. 2013, č. 2., s. 18 – 19
- CER: "Železnice potřebuje větší podporu Evropské unie i členských zemí". *Dopravní noviny*. 2013, roč. 35, č. 2013. Dostupné z: <http://www.dnoviny.cz/clanky/cer-zeleznice-potrebuje-vetsi-podporu-evropske-unie-i-clenskych-zemi>

- Doprava v červenci 2012: EP stvrdil kompromis týkající se revize prvního železničního balíku. *Euroskop.cz* [online]. 31. 07. 2012 [cit. 2013-11-27]. Dostupné z: <https://www.euroskop.cz/8454/21081/clanek/doprava-v-cervenci-2012/>
- Evropský parlament zamítl liberalizaci železnic. *EurActiv.cz* [online]. 19. 01. 2007 [cit. 2013-11-27]. Dostupné z: <http://www.euractiv.cz/ekonomika-a-euro/clanek/evropsk-parlament-zamtl-liberalizaci-eleznic>
- Institucionální rozdělení nebo vertikální integrace?. *Le Rail* [online]. říjen – listopad 2001, č. 89, s. 28 - 32 [cit. 2013-11-27]. Dostupné z: http://edice.cd.cz/edice/IZD/izd7_02/institut.pdf

Právní předpisy

- Smlouva o fungování Evropské unie (konsolidované znění)
- směrnice Rady 91/440/EHS ze dne 29. července 1991 o rozvoji železnic Společenství
- směrnice Rady 95/18/ES ze dne 19. června 1995 o vydávání licencí železničním podnikům
- směrnice Rady 95/19/ES ze dne 19. června 1995 o přidělování kapacity železniční infrastruktury a o zpoplatnění infrastruktury
- směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/12/ES ze dne 26. února 2001, kterou se mění směrnice Rady 91/440/EHS o rozvoji železnic Společenství
- směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/13/ES ze dne 26. února 2001, kterou se mění směrnice Rady 95/18/ES o vydávání licencí železničním podnikům
- směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/14/ES ze dne 26. února 2001 o přidělování kapacity železniční infrastruktury, zpoplatnění železniční infrastruktury a o vydávání osvědčení o bezpečnosti
- směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/16/ES ze dne 19. března 2001 o interoperabilitě transevropského konvenčního železničního systému
- směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/49/ES ze dne 29. dubna 2004 o bezpečnosti železnic Společenství a o změně směrnice Rady 95/18/ES o vydávání licencí železničním podnikům a směrnice 2001/14/ES o přidělování kapacity železniční infrastruktury, zpoplatnění železniční infrastruktury a vydávání osvědčení o bezpečnosti
- směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/50/ES ze dne 29. dubna 2004, kterou se mění směrnice Rady 96/48/ES o interoperabilitě transevropského vysokorychlostního železničního systému a směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/16/ES o interoperabilitě transevropského konvenčního železničního systému

- směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/51/ES ze dne 29. dubna 2004, kterou se mění směrnice Rady 91/440/EHS o rozvoji železnic Společenství
- nařízení Evropského parlamentu a Rady 881/2004 ze dne 29. dubna 2004 o zřízení Evropské agentury pro železnice
- směrnice Evropského parlamentu a Rady 2007/58/ES ze dne 23. října 2007, kterou se mění směrnice Rady 91/440/EHS o rozvoji železnic Společenství a směrnice 2001/14/ES, o přidělování kapacity železniční infrastruktury a zpoplatnění infrastruktury
- směrnice Evropského parlamentu a Rady 2007/59/ES ze dne 23. října 2007 o vydávání osvědčení strojvedoucím obsluhujícím hnací vozidla a vlaky v železničním systému Společenství
- nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1370/2007 ze dne 23. října 2007 o veřejných službách v přepravě cestujících po železnici a silnici a o zrušení nařízení Rady (EHS) č. 1191/69 a č. 1107/70
- nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 1371/2007 ze dne 23. října 2007 o právech a povinnostech cestujících v železniční dopravě
- směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/57/ES ze dne 17. června 2008 o interoperabilitě železničního systému ve Společenství
- směrnice Evropského parlamentu a Rady 2012/34/EU ze dne 21. listopadu 2012 o vytvoření jednotného evropského železničního prostoru
- zákon č. 51/1964 Sb., o drahách
- zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky
- zákon č. 68/1989 Sb., o organizaci Československé státní dráhy
- zákon č. 266/1994 Sb., o drahách
- zákon č. 77/2002 Sb., o akciové společnosti České dráhy, státní organizaci Správa železniční dopravní cesty a o změně zákona č. 266/1994 Sb., o drahách, ve znění pozdějších předpisů, a zákona č. 77/1997 Sb., o státním podniku, ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 137/2006 Sb. o veřejných zakázkách
- zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)
- zákon č. 194/2010 Sb., o veřejných službách v přepravě cestujících a změně dalších zákonů
- vyhláška Ministerstva dopravy č. 173/1995 Sb., kterou se vydává dopravní řád drah
- vyhláška Ministerstva dopravy č. 177/1995 Sb., kterou se vydává stavební a technický řád drah

Judikatura

- rozsudek Evropského soudního dvora C-13/83, Evropský parlament vs. Rada, ze dne 22. 5. 1985.
- rozsudek Soudu první instance (ESD) v případě spojených věcí T-374/94, T-375/94, T-384/94, T-388/94, European Night Services a ostatní v. Komise, ze dne 15. 9. 1998
- rozsudek Soudního dvora Evropské unie ve věci C-458/03, Parking Brixen, ze dne 13. 11. 2005
- rozsudek Soudního dvora Evropské unie C-410/04, ANAV, ze dne 6. 4. 2006
- rozsudek Soudního dvora Evropské unie C-382/05, Komise vs. Itálie, ze dne 18. 7. 2007
- rozsudek Soudního dvora Evropské unie ve věci C-545/10, Evropská komise vs. Česká republika, ze dne 11. 7. 2013
- nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 11/01, publikovaný ve sbírce zákonů pod č. 144/2002 Sb.
- nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 12/02, publikovaný ve sbírce zákonů pod č. 83/2003 Sb.
- usnesení Ústavního soudu III. ÚS 3186
- rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 6 A 173/2002 - 33
- usnesení Nejvyššího správního soudu č. j. Konf 31/2007 - 82

Jiné dokumenty

- BENEDIKTOVÁ, Marcela. Možnosti uzavírání smluv o veřejných službách v přepravě cestujících na základě výběrového/nabídkového řízení. In: *Regulace konkurenčního prostředí na železnici: teorie v centru a praxe v regionech: seminář Telč 2011 - sborník příspěvků*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2011, s. 6 - 18. ISBN 978-80-210-5629-9. Dostupné z: http://www.ekonomiedopravy.cz/system/files/Sbornik_2011.pdf
- KOVALČÍKOVÁ, Daniela, Jan ŠTANDERA. Komentář k zákonu o veřejných službách v přepravě cestujících a o změně některých zákonů (194/2010 Sb.), ASPI [ASPIline]. 2000 - 2013 [cit. 2013-11-28]. KO194_2010CZ
- ŠPETLÁK, Petr. *Liberalizace trhu s železniční dopravou* [online]. 2009 [cit. 2013-11-22]. Diplomová práce. Masarykova univerzita, Právnická fakulta. Vedoucí práce David Sehnálek. Dostupné z: http://is.muni.cz/th/134778/pravf_m/
- Drážní inspekce, oficiální internetové stránky. *dicr.cz*. [online]. © 2008 [cit. 2013-11-28]. Dostupné z: <http://www.dicr.cz>

- Drážní úřad, oficiální internetové stránky. *ducr.cz* [online]. [cit. 2013-11-28]. Dostupné z: <http://www.ducr.cz>
- Ministerstvo dopravy České republiky, oficiální internetové stránky. *mdcr.cz* © 2006 Ministerstvo dopravy [online]. [cit. 2013-11-28]. Dostupné z: <http://www.mdcr.cz>
- Prezentace Ministerstva dopravy k základnímu obsahu IV. železničního balíku. *mdcr.cz* [online]. [cit. 2013-11-28]. Dostupné z: http://www.mdcr.cz/NR/rdonlyres/F62AB128-C30A-4CD6-BF77-CDE370A0951B/0/4_zelbal.pps
- Prohlášení o dráze SŽDC 2013. *szdc.cz* [online]. [cit. 2013-11-28]. Dostupné z: <http://www.szdc.cz/provozovani-drahy/pristup-na-zdc/prohlaseni-2013.html>
- Prohlášení o dráze ve vlastnictví svazku obcí údolí Desné. *sart.cz* [online]. [cit. 2013-11-28]. Dostupné z: <http://www.sart.cz/wp-content/uploads/prohlaseni%20o%20draze.pdf>
- Stenografický záznam schůze Poslanecké sněmovny PČR ze dne 29. 6. 2001. *psp.cz* [online]. [cit. 2013-11-28]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/eknih/1998ps/stenprot/037schuz/s037147.htm>
- Věcný záměr zákona o železničních dráhách a železniční dopravě (zákon o železnicích) a zákona o obecních dráhách – návrh k 22. 1. 2013. *mdcr.cz* [online]. [cit. 2013-11-28]. Dostupné z: http://www.mdcr.cz/NR/rdonlyres/36D71B36-2091-4A63-9217-84C0575043D1/0/Vecnyzamer_VPR_012013.doc
- Vládní návrh zákona o drahách, Důvodová zpráva. *psp.cz* [online]. [cit. 2013-11-28]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/eknih/1993ps/tisky/t119800b.htm>
- Vládní návrh zákona o akciové společnosti České dráhy, státní organizaci Správa železniční dopravní cesty a o změně zákona č. 77/1997 Sb., o státním podniku, ve znění pozdějších předpisů, Důvodová zpráva. *psp.cz* [online]. [cit. 2013-11-28]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=3&CT=880&CT1=0>
- Vládní návrh zákona o veřejných službách v přepravě cestujících a o změně dalších zákonů, Důvodová zpráva. *psp.cz* [online]. [cit. 2013-11-28]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=5&CT=1054&CT1=0>
- Vládní návrh zákona, kterým se mění zákon č. 266/1994 Sb., o dráhách, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů, Důvodová zpráva. *psp.cz* [online]. [cit. 2013-11-28]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=64306>
- Výroční zpráva SŽDC za rok 2012, *szdc.cz* [online]. [cit. 2013-11-28]. Dostupné z: <http://www.szdc.cz/soubory/vysledky-hospodareni/2012-vz.pdf>

Abstrakt

Právo železniční dopravy je dynamicky se vyvíjejícím fenoménem přesahujícím hned do několika klasických právních odvětví, zejména do práva evropského, obchodního a správního. Z pohledu posledně jmenovaného se snaží problematiku přiblížit tato práce. Mezi jejími cíli a možnostmi přitom není obsáhnutí toto tématu vyčerpávajícím způsobem, snaží se však poskytnout čtenáři ucelený náhled na problematiku. Krom pohledu na současnou právní úpravu a její východiska se proto zabývá i historickým vývojem problematiky a přibírá i téma související, veřejné služby v přepravě cestujících.

Hybatelem změn v právu železniční dopravy je v posledních zhruba dvaceti letech především Evropská unie, která postupně liberalizuje železniční dopravu. Tomu se nutně přizpůsobuje jak tuzemská právní úprava, tak i organizace veřejné správy na tomto úseku. Tuto skutečnost reflektuje i tato práce, když se po historickém úvodu, který shrnuje vývoj problematiky od počátku železniční dopravy na našem území, věnuje právě nejzásadnějším právním předpisům evropského práva determinujícím podobu vnitrostátní právní úpravy v České republice.

Následuje jádro práce, kapitola pojednávající o právní úpravě problematiky v České republice. Zaměřuje se na organizaci veřejné správy dle Drážního zákona a působnost drážního správního úřadu včetně některých aspektů správního řízení před ním. Věnuje se taktéž dalším subjektům typickým pro toto odvětví jako je provozovatel dráhy, provozovatel drážní dopravy a další. Konečně se tato kapitola zaměřuje na konkrétní vykonavatele státní správy a nejvýznamnější osoby provozovatele dráhy a dopravce coby konkrétní ilustraci průběhu liberalizace v České republice.

Následná kapitola zpracovává téma výkonu veřejné správy ve vztahu k veřejným službám v přepravě cestujících, způsobu objednávky těchto služeb, výběru jejich provozovatele či podobě smluv, na jejichž základě jsou tyto služby zajišťovány. Jedná se o téma úzce související s obsahem předchozích kapitol, právní úprava a organizace veřejné správy na úseku drah výrazně ovlivňuje rozsah práv a povinností, které mají objednatelé při zajišťování těchto veřejných služeb.

Práci uzavírá pokus o zhodnocení dosavadního průběhu procesu liberalizace železniční dopravy, z ní vyplývající současné právní úpravy, a nastínění jejího nejbližšího očekávaného vývoje.

Abstract

The law of railway transportation is a phenomenon affecting several other law branches in particular European Law, Commercial Law and Administrative Law. This thesis focuses on the last mentioned branch, i.e. Administrative Law. This thesis does not cover this issue comprehensively; however, it gives fundamental and comprehensive views on the issue. In addition to information on current legal situation and its background it provides information about the history of law of railway transportation and includes the topic of public transport services.

In last twenty years the initiator of changes in law of railway transportation is mainly the European Union, which gradually liberalizes the railway transportation. Both national legislation and public services reflect and adapt to these changes. After summarising the history of law railway transportation this thesis gives overview on the important European legislation which determines national legislation in the Czech Republic.

The main part of this thesis is about legislation issues in law of railway transportation in the Czech Republic. It focuses on the organisation of public administration according to the Railway Act and the jurisdiction of the Rail Administrative Authority including some aspects of the administrative proceedings there. It mentions other public bodies operating in the railway transportation such as the railway operator and the railway transport operator. At the end this chapter mentions particular administrative executors and most important persons of the railway operator and railway transportation provider to illustrate liberalization process in the Czech Republic.

The following chapter discusses the topic of public administration execution in relation to public passenger transport services, ordering of these services, tendering of their operator and structure of contracts regulating these services. This topic is closely related to the content of the previous chapters. Legislation and organisation of public administration in the branch of railways influences the extent of rights and obligations for ordering party to the tender who is responsible for providing of these public services.

The thesis concludes with an attempt to summarize the liberalization process of railway transportation and current legislation resulting thereof. Finally it gives an outline of the next expected development.

Klíčová slova

Liberalizace železniční dopravy

Železniční balíčky Evropské unie

Veřejná správa na úseku drah

Veřejné služby v přepravě cestujících

Keywords

Liberalisation of rail transport

Railway packages of the European Union

Organisation of public administration according to the Railway Act

Public passenger transport services