

Univerzita Karlova v Praze

Právnická fakulta

Vladimír Pysk

***Opatření EU v oblasti letecké dopravy
usnadňující volný pohyb osob, zboží a služeb -
Jednotné evropské nebe***

Diplomová práce

Vedoucí diplomové práce: prof. JUDr. PhDr. Michal Tomášek, DrSc.

Katedra evropského práva

Datum vypracování (uzavření rukopisu): 11. 8. 2013

Prohlášení

„Prohlašuji, že jsem předkládanou diplomovou práci zpracoval sám a že všechny použité prameny a literatura jsou řádně citovány. Práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu.“

V Praze dne

.....
Vladimír Pysk

Poděkování

„Tímto bych rád poděkoval vedoucímu diplomové práce prof. JUDr. PhDr. Michalu Tomáškoví, DrSc. za jeho ochotu a důvěru, kterou mi projevil svým přivolením k vypracování diplomové práce na individuálně zvolené téma z oblasti práva civilního letectví, které je mi tolik blízké, jakož i za podporu, odborné vedení, podnětné připomínky a rady, které mi poskytl, neboť tyto mi byly nesmírnou inspirací a po odborné stránce cenným přínosem. Zároveň bych tímto rád poděkoval JUDr. Jiřímu Horníkovi, LL.M., který mi umožnil v rámci stáže ve společnosti Kocián Šolc Balašík, advokátní kancelář, s.r.o. vystoupit z roviny čistě teoretické na půdu právní praxe v oblasti leteckého práva a díky němuž jsem se poprvé blíže seznámil s projektem jednotného evropského nebe. Další osobou, jež nemohu nezmínit a které bych rád poděkoval, je prof. Dr. Pablo Mendes de Leon z Mezinárodního institutu leteckého a vesmírného práva při Univerzitě v nizozemském Leidenu, který byl mým lektorem leteckého práva po dobu studií na tamní univerzitě. Jemu vděčím za poskytnutí celé řady dokumentů a studijních materiálů vztahujících se k předmětu mé diplomové práce. Dále bych rád poděkoval všem členům akademické obce, kolegům a přátelům, kteří mě doprovázeli v průběhu každodenního studia na Právnické fakultě Univerzity Karlovy v Praze, zejména JUDr. PhDr. Janu Wintroví, Ph.D., Mgr. Davidu Vavřínkovi a Mgr. Miroslavu Kaštylovi. Nemohu rovněž opomenout významnou roli Anežky Janouškové, která mi byla v závěru mého studia, psaní diplomové práce nevyjímaje, prvořadou oporou, neboť vytvořila v mém životě příznivé podhoubí pro dokončení této práce. Závěrem náleží poděkování také mé rodině za poskytnutí nezbytného zázemí, vytrvalou podporu a motivaci ke zdolávání překážek v průběhu často nesnadného studia na Právnické fakultě Univerzity Karlovy v Praze.”

Vladimír Pysk

Obsah

1. Úvodní slovo	1
2. Vybrané mezinárodní organizace na poli civilního letectví.....	6
2.1. Mezinárodní organizace vládního charakteru	6
2.1.1. Mezinárodní organizace civilního letectví (ICAO)	6
2.1.2. EUROCONTROL	8
2.1.3. Evropská unie	10
2.1.3.1. Stručné pojednání o genezi evropské integrace.....	10
2.1.3.2. Právní rámec EU.....	12
2.1.3.3. Formy normativní činnosti Unie.....	12
2.1.3.4. Význam letecké dopravy na jednotném vnitřním trhu EU.....	13
2.1.3.5. Pravomoc EU v oblasti civilní letecké dopravy	15
2.1.3.6. Unijní regulace v oblasti civilní letecké dopravy	17
2.1.3.7. EASA	20
2.1.4. Evropská konference pro civilní letectví (ECAC).....	20
2.2. Mezinárodní organizace nevládní povahy	21
2.2.1. Mezinárodní asociace leteckých dopravců (IATA).....	21
2.2.2. Asociace evropských leteckých dopravců (AEA).....	22
2.2.3. Organizace civilních poskytovatelů letových navigačních služeb	23
3. Obecně o poskytování letových navigačních služeb	23
3.1. Subjekty zainteresované na letecké dopravě.....	23
3.2. Poskytovatelé letových navigačních služeb (ANSPs).....	24
3.3. Funkce ANSPs	25
3.4. Služby poskytované ANSPs	26
3.5. Právní rámec poskytování ANS dle Chicagské úmluvy.....	27
3.6. Designace ANSPs podle Chicagské úmluvy	28

3.7. Právní formy ANSPs	30
3.8. Charakter ANS jako přirozeného monopolu.....	31
3.9. Poplatky za poskytování letových navigačních služeb	32
4. Přeshraniční poskytování ATS	35
4.1. Pojem přeshraničního poskytování ATS	35
4.2. Důvody pro přeshraniční poskytování ATS	37
4.3. Formy přeshraničního poskytování ATS.....	38
4.3.1. Delegace ATS na základě mezinárodní úmluvy	39
4.3.2. Designace s mezinárodním prvkem.....	43
4.3.3. Dohody mezi ATSPs (LoAs)	44
4.4. Právní aspekty přeshraničního poskytování ANS	45
4.4.1. Odpovědnost, soudní příslušnost a rozhodné právo	48
4.4.2. Dohled nad výkonem činností ANSPs.....	52
5. Evropský vzdušný prostor před iniciativou SES	54
5.1. Fragmentace evropského vzdušného prostoru	54
5.2. Srovnání s organizací vzdušného prostoru v USA.....	56
5.3. Zpoždování letů v důsledku neefektivního využití letových kapacit	56
6. Počátky iniciativy jednotného evropského nebe	58
6.1. Evropský systém ATM předmětem pozornosti Evropské komise	58
6.2. Závěrečná zpráva expertní pracovní skupiny	59
6.3. Vytyčení cílů projektu jednotného evropského nebe	60
6.4. Spolupráce EU a EUROCONTROL	61
7. Právní rámec jednotného evropského nebe	62
7.1. První vlna legislativních opatření (SES I)	62
7.2. Druhá vlna legislativních opatření (SES II).....	64
7.3. Základní prameny právní úpravy SES.....	66

7.3.1. Rámcové nařízení o vytvoření jednotného evropského nebe	66
7.3.2. Nařízení o poskytování ANS v jednotném evropském nebi	67
7.3.3. Nařízení o organizaci a užívání vzdušného prostoru v SES	67
7.3.4. Nařízení o interoperabilitě.....	68
8. Implementace SES	68
8.1. Vnitrostátní dozorové orgány (NSAs).....	68
8.2. Osvědčení poskytovatele letových navigačních služeb.....	70
8.3. Funkční bloky vzdušného prostoru (FABs).....	72
8.4. Přeshraniční poskytování ANS v jednotném evropském nebi.....	75
8.5. Zvláštní orgány SES	77
8.5.1. Výbor pro jednotné nebe (SSC)	78
8.5.2. Poradní orgán odvětví (ICB).....	79
8.6. Vojenský rozměr projektu	79
8.6.1. Účast vojenských orgánů při budování SES	79
8.6.2. Koncept pružného využívání vzdušného prostoru (FUA)	80
8.7. Sociální stránka projektu	82
8.8. Technologický pilíř projektu - SESAR	84
9. Závěrečné slovo o perspektivách vývoje SES.....	85
Seznam zkratk	88
Seznam použité literatury a jiných pramenů	93
Seznam příloh.....	101
Přílohy	102
Abstrakt.....	111
Abstract	112
Summmary	113
Klíčová slova	115

1. Úvodní slovo

Brzy tomu bude již 110 let ode dne, kdy se bratrům Orvillu a Wilburu Wrightovým splnil sen, o kterém mnozí marně snili již tisíce let před nimi.¹ Ačkoliv první let motorového letadla v lidských dějinách trval z dnešního pohledu pouhých 12 sekund, nelze opomíjet skutečnost, že překonat zemskou přitažlivost na takovou dobu bylo v té době něčím zcela nevídaným.² Den 17. prosinec 1903 se tak zapsal do kroniky lidstva jako historický milník, kterým počal rozvoj motorového letectví.³

Mohlo by se zdát, že svým prvenstvím připravili bratři Wrightové všechny ostatní letecké nadšence o možnost zapsat se navěky do dějin lidského úsilí v oblasti aviatiky. Opak byl však pravdou. V reakci na vypsaní odměny jednoho tisíce liber deníkem Daily Mail tomu, kdo jako první provede úspěšný přelet kanálu La Manche s letadlem těžším než vzduch, uskutečnil francouzský letec Louis Blériot dne 25. července 1909 let na trase mezi francouzským přístavem Calais a britským Doverem. Jeho let se zapsal nesmazatelně do dějin jako první mezinárodní let letadla těžšího než vzduch.⁴

Nedlouho poté v roce 1910 byla do Paříže svolána vůbec první mezinárodní konference zabývající se civilním letectvím. Snaha přijmout první alespoň dílčí kodex mezinárodního leteckého práva však selhala, neboť mezi přítomnými delegacemi 18 evropských států nebylo možné nalézt konsensus v otázkách zcela esenciální povahy.⁵

¹ Lze předpokládat, že touha člověka létat je stará jako lidstvo samo, přesto mezi nejstaršími historickými prameny dokazujícími tuto tezi je možné zmínit až reliéf Daidalos a Íkaros z 1. stol. př. n. l. v římské Ville Albani (viz příloha č. 1), který zachycuje zjevně starší mytologickou legendu o řeckém staviteli Daidalovi, který jako první člověk vzlétl na vlastnoručně vyrobených křídlech z ptačích per a vosku do vzduchu a jeho synu Íkarovi, jenž zatoužil letět blíže ke Slunci, v důsledku čehož se rozpustil vosk na jeho křídlech, a jenž se tak zřítíl do moře a zahynul. Za zmínku stojí také snaha všestranného Leonarda da Vinci o zkonstruování ornitoptéry, tj. zařízení nápadně připomínajícího ptačí křídla, které by umožnilo člověku napodobit ptačí let (náčrt z roku 1488 viz příloha č. 2).

² Na tomto místě je nezbytné zdůraznit, že primát bratří Wrightů a jejich letounu nazvaného „Flyer“ lze vztahovat pouze k motorovému létání a nikoliv letectví jako takovému, neboť již v roce 1903 bylo známo, že překonat zemskou gravitaci je možné např. pomocí zařízení lehčích než vzduch tj. balónů (1783 Joseph a Jacques Montgolfierové) či vzducholodí (1900 Ferdinand von Zeppelin), případně prostřednictvím nejrůznějších závěsných kluzáků (1891 Otto Lilienthal). K prvnímu letu bratří Wrightů autor doporučuje shlédnout působivé video dostupné na: <http://www.stream.cz/slavnedny/540746-17-prosinec-den-kdy-clovek-poprve-letel-letadlem>.

³ Pro srovnání první přelet na území české části Rakousko-Uherska uskutečnil až dne 12. května 1911 Ing. Jan Kašpar na trase z Pardubic do Prahy.

⁴ Letoun, se kterým uskutečnil Blériot svůj legendární přelet je vyobrazen v příloze č. 4.

⁵ Mezi hlavní sporné body patřila suverenita státu ve vztahu k vzdušnému prostoru nad jeho územím, s tím související otázky národní bezpečnosti a zakotvení obecného práva přeletu cizích letadel nad státním územím.

První světová válka prokázala, jak velké nebezpečí představuje užití letadel pro vojenské účely⁶, neboť tato mohou s ohledem na neexistenci fyzických hranic ve vzdušném prostoru volně pronikat nad území nepřátelských států.⁷ Trpká zkušenost s využitím letecké techniky v průběhu světové války byla důvodem, proč byla v rámci Pařížské mírové konference roku 1919 vytvořena letecká komise pověřená vypracováním právního rámce pro mezinárodní letectví. Její práce vyústila v přijetí tzv. Pařížské úmluvy⁸, která zakotvila v čl. 1 pravidlo představující základní stavební kámen leteckého práva, totiž že: „každý stát má úplnou a výlučnou suverenitu ve vztahu ke vzdušnému prostoru nad svým územím“.⁹ Na základě kapitoly osmé byl posléze zřízen Mezinárodní výbor pro letectví (ICAN)¹⁰, který se jako vůbec první mezinárodní organizace zabývající se dílčími aspekty mezinárodního civilního letectví stal předchůdcem dnešní Mezinárodní organizace civilního letectví.

Ve dvacátých letech čelila aviatika zcela nové výzvě. V roce 1919 vypsala newyorský hoteliér francouzského původu Raymond Orteig finanční prémii ve výši 25 000 dolarů (známa jako „Orteigova cena“) tomu, kdo dokáže jako první přeletět na letadle těžším než vzduch bez mezipřistání Atlantský oceán na trase z New Yorku do Paříže.¹¹ Až po dlouhých osmi letech v roce 1927 „otevřel dveře“ letecké

⁶ Myšlenka militantního využití letadel byla však převedena do praxe již před 1. světovou válkou a to poprvé ze strany Itálie v průběhu války italsko-turecké v Lybii v letech 1911 - 1912.

⁷ Prvotním účelem zapojení letecké techniky do válečných konfliktů byl průzkum území a monitorování pozic nepřítele. Až v průběhu 1. světové války byla letadla nasazována k samotnému útoku na nepřítele v podobě bombardování.

⁸ Z anglického znění „*Convention Relating to the Regulation of Aerial Navigation*“ často překládána pouze jako "Pařížská mezinárodní úmluva o úpravě letectví" publikovaná v československém právním řádu pod č. 35/1924 Sb. z. a n. (dále v textu pouze jako "Pařížská úmluva"). Bez zajímavosti není, že mezi původními 27 státy, které Pařížskou úmluvu podepsaly, bylo i Československo. Spojené státy úmluvu podepsaly, nicméně pro její vazbu na Společnost národů nikdy neratifikovaly.

⁹ Územím státu pak Pařížská úmluva rozuměla na rozdíl od dnešního pojetí, o kterém bude zmínka později, nikoliv pouze státní území mateřské země, ale také území kolonií a teritoriální vody, které k nim přináležejí.

¹⁰ Obecně používaná zkratka pochází z anglického názvu organizace „*International Commission for Air Navigation*“)

¹¹ Za povšimnutí stojí, že velké milníky v historii aviatiky jsou často stimulovány vyhlášením finanční odměny. Tato praxe, která započala vypsáním premie 1000 liber za přelet kanálu La Manche britským deníkem Daily Mail a pokračovala vyhlášením Orteigovy ceny byla např. inspirací pro veřejnou soutěž známou pod označením Ansari X Prize vyhlášenou v roce 1996 s cílem iniciovat rozvoj komerčních letů do vesmíru. Na základě této soutěže byla přislíbena finanční odměna 10 mil. dolarů nevládní organizaci, které se podaří vypustit vesmírnou loď s lidskou posádkou za hranici vesmíru, tj. alespoň 100 km nad zemský povrch, a dopravit ji zpět ve stavu umožňujícím opětovné použití a to alespoň dvakrát v průběhu dvou týdnů. Soutěž skončila 4. října 2004 úspěchem společnosti Mojave Aerospace Ventures a její vesmírné lodi nazvané SpaceShipOne (viz příloha č. 5).

mezikontinentální dopravě Charles Lindbergh¹², který na svém letounu nazvaném „*Spirit of St. Louis*“¹³ přeletěl Atlantik v čase lehce pod 34 hodin. Bylo zjevné, že letecká doprava má potenciál stát se globálním způsobem přepravy.

Prudký rozvoj letecké techniky a technologií v průběhu 2. světové války již nenechával nikoho na pochybách o potenciálu, jaký v sobě aviatika skrývá, a to nejen k účelům vojenským, nýbrž také v dobách mírových. Proto ještě před skončením války využil americký prezident F. D. Roosevelt klimatu soudržnosti panujícího mezi státy protinacistické koalice a svolal do Chicaga zástupce 55 států na mezinárodní konferenci o civilním letectví.¹⁴ Dne 7. prosince 1944 pak 52 přítomných států podepsalo Mezinárodní úmluvu o civilním letectví (dále v textu označována také jen jako "ÚMCL" nebo "*Chicagská úmluva*")¹⁵, která se stala a dodnes zůstává jakousi magnou chartou mezinárodního civilního letectví. Jejím přijetím byla v plném rozsahu nahrazena ustanovení Pařížské úmluvy. Za zcela přelomové je třeba vnímat rozhodnutí konference právně vyjádřené v čl. 43 ÚMCL, jímž došlo ke zřízení Mezinárodní organizace civilního letectví (ICAO).¹⁶ Spolu s Chicagskou úmluvou byly k podpisu v rámci konference otevřeny také další mezinárodní dohody. Mezi nimi získala na významu především Dohoda o transitu mezinárodních leteckých dopravních služeb zavádějící mezi signatářskými státy obligatorní vzájemné uznání práva přeletu cizích letadel nad svým svrchovaným územím bez možnosti přistání (tzv. 1. letecká svoboda) a práva technického přistání pro neobchodní účely (tzv. 2. svoboda vzduchu).¹⁷ Pro svůj nesporný přínos zůstává Chicagská konference dodnes hodnocena jako jedna z nejúspěšnějších a nejproduktivnějších konferencí, které kdy byly uspořádány.

Na chronologické časové ose počínající 17. prosincem 1903 a vedoucí až do dnešních dní by jistě bylo možné nalézt i další významné milníky „aviatických dějin“, nicméně pro účely této práce by byl takový vyčerpávající historický exkurz *prima facie* nadbytečný. Lze však shrnout, že v průběhu posledních několika dekád se charakter mezinárodní letecké přepravy zásadně změnil. Z původně marginálního a rizikového způsobu přepravy se tato stala vysoce sofistikovaným, komplexním a globálním dopravním systémem, který si i v recentním masovém měřítku zachovává přídomek

¹² Fotografie Charlese Lindbergha viz příloha č. 6. K prvnímu přeletu Atlantské oceánu autor doporučuje velmi působivé zpracování v rámci cyklu nazvaného Slavné dny, které je dostupné na <http://www.stream.cz/slavedny/585757-20-kveten-den-kdy-zacal-nejslavnejsi-prelet-atlantiku>.

¹³ Viz příloha č. 7.

nejbezpečnější formy přepravy.¹⁸ Letecký průmysl jako takový patří dnes mezi nejrychleji se rozvíjející odvětví národních ekonomik vůbec.

S rostoucím objemem letecké přepravy však souběžně vzrůstá také potřeba přijímání opatření k zajištění maximální možné míry bezpečnosti v tomto dopravním odvětví.¹⁹ Stěžejní roli v zajišťování bezpečnosti civilního letectví sehrávají poskytovatelé služeb řízení letového provozu. Aby tito byli schopni monitorovat a řídit letový provoz v jim svěřeném bloku vzdušného prostoru, je nutné usměrňovat letový provoz a vést letadla po předem vymezených letových tratích.²⁰ Tyto letové cesty jsou z důvodu bezpečnosti uspořádány takovým způsobem, aby mezi letadly nacházejícími se ve stejné výšce vzdušného prostoru byla vždy udržována dostatečná vertikální a horizontální vzdálenost. V zájmu bezpečnosti letového provozu je tedy v dané chvíli možné vést po letové trati jen omezený počet letadel. Z uvedeného tak vyplývá, že řízený vzdušný prostor, ač může se zdát na první pohled jinak, je ve skutečnosti kapacitně značně omezeným a tedy cenným zdrojem. Tím spíše je nezbytné, aby byl

¹⁴ Na konferenci bylo přítomno 53 států, neboť Saudská Arábie pozvánku nepřijala a SSSR nakonec odmítl svou účast na protest proti přítomnosti některých dalších států (Portugalska, Španělska a Švýcarska). Mezi pozvanými a přítomnými státy nechyběly ani zástupci tehdejšího Československa.

¹⁵ Publikována v československém právním řádu pod č. 147/1947 Sb.

¹⁶ Blíže je ICAO věnována kapitola 2.1.1. této práce.

¹⁷ V anglické verzi „International Air Services Transit Agreement“. Význam této dohody nejlépe ilustruje skutečnost, že v roce 2011 byla již podepsána ze strany 129 států. Naopak další úmluva otevřená k podpisu na Chicagské konferenci, totiž Mezinárodní dohoda o letecké dopravě („International Air Transport Agreement“), která mezi signatáři zavádí dokonce obligatorní vzájemné uznávání 3. - 5. letecké svobody (tzv. komerční svobody vzduchu), byla podepsána v roce 2011 pouze 11 státy, což jí výrazně ubírá na praktickém významu. Více o svobodách vzduchu např. *Průša, J. a kolektiv, Svět letecké dopravy*. Praha : Galileo CEE Service ČR s. r. o., 2007, s. 39 - 41; *Čapek, J., Klíma, R., Zbiralová, J. Civilní letectví ve světle práva*, Praha : LexisNexis CZ s. r. o., 2005, s. 117 - 121; *Mendes de Leon, P.M.J., Masson-Zwaan, T.L. Aerospace law (LLC Course reader)*, Leiden : International Institute of Air and Space Law, 2012, s. 38 - 39.

¹⁸ Tak např. v roce 2010 využilo leteckých přepravních služeb na 2,4 mld. cestujících, přičemž na jednu leteckou nehodu připadá v průměru 1,4 mil. bezpečně provedených letů. Viz *Crespo, D. C., Mendes de Leon, P. (eds) Achieving the Single European Sky: Goals and Challenges*, Leiden : Kluwer Law International, 2011, s. 301.

¹⁹ V této souvislosti je vhodné zdůraznit, že v anglických textech věnovaných leteckému právu se zásadně rozlišuje mezi dvěma anglickými termíny, které bychom do českého jazyka mohli shodně přeložit jako bezpečnost, totiž „safety“ a „security“. Pokud se v těchto textech hovoří o „safety“, myslí se tím bezpečnost civilního letectví ve vztahu k rizikům, která vyplývají z povahy letecké přepravy jako činnosti nesoucí určitá rizika nezávislá na lidské vůli, tj. např. letecká nehoda způsobená technickou závadou na letadle. Naopak termínem „security“ se označuje bezpečnost ve smyslu rizik, která mají svůj původ v úmyslné trestné činnosti fyzických osob, tj. zejména v protiprávních činech proti bezpečnosti civilního letectví jako jsou např. únosy letadel, teroristické útoky apod. Pokud se v této diplomové práci dále používá pojmu „bezpečnost“ myslí se tím vždy bezpečnost odpovídající anglickému termínu „safety“, pokud z kontextu zjevně nevyplývá jinak.

²⁰ Letové tratě neboli letové cesty je možné si zjednodušeně představit jako koridory ve vzdušném prostoru zavěšené v určité výšce nad zemským povrchem (letové hladině - FL).

využíván s maximální možnou mírou efektivitu, neboť jednotlivé faktory významné z hlediska letecké dopravy představují spojené nádoby, které se mohou vzájemně ovlivňovat. Neefektivní využití vzdušného prostoru vede ke zpoždování letů a tedy nutně i k finančním ztrátám jednotlivých subjektů zainteresovaných na letecké dopravě včetně konečných uživatelů - cestujících. Navíc s problematikou zpoždování letů přímo souvisí množství paliva spotřebovaného letadly, která jsou nucena zůstat ve vzduchu déle nežli by bylo nezbytně nutné a tedy i míra, kterou letecká doprava přispívá ke zhoršování kvality životního prostředí.

Je to právě neefektivní využití evropského vzdušného prostoru, které stálo na konci 90. let minulého století u zrodu dalšího významného milníku v historii moderního letectví, totiž iniciativy Evropského společenství²¹, jejímž prvořadým cílem byla a zůstává reorganizace evropského vzdušného prostoru podle provozních potřeb takovým způsobem, který umožní efektivní využívání kapacit evropského vzdušného prostoru při zajištění maximální možné míry bezpečnosti civilního letectví. A právě tato iniciativa, zaměřená v nejobecnějším slova smyslu na zajištění trvale udržitelného rozvoje letecké dopravy v evropském regionu, která je dnes známa pod označením „jednotné evropské nebe“, je primárním předmětem této diplomové práce.

Na závěr úvodu bych rád zdůraznil, že při vypracování této práce jsem zvolil záměrně takovou systematiku výkladu dané problematiky, která v prvních několika kapitolách přiblíží čtenářům, kteří se s právními aspekty řízení letového provozu setkávají vůbec poprvé, základní pojmosloví a specifika daného odvětví, jejichž objasnění, pevně věřím, přispěje k snadnějšímu pochopení stěžejní materie této práce věnované iniciativě jednotného evropského nebe.

Diplomová práce je zpracována podle právního stavu platného a výsledkům dosaženým v rámci projektu jednotného evropského nebe ke dni 30. 6. 2013.

²¹ V průběhu vývoje evropské integrace se měnily také její názvy. Pro zjednodušení se v dalším výkladu používají pojmy Evropská unie, Evropské společenství a Evropská společenství *promiscue*. To samé platí *mutatis mutandis* o unijních institucích a právu.

2. Vybrané mezinárodní organizace na poli civilního letectví

2.1. Mezinárodní organizace vládního charakteru

2.1.1. Mezinárodní organizace civilního letectví (ICAO)

Mezinárodní organizace civilního letectví se sídlem v kanadském Montrealu vznikla dnem nabytí platnosti Chicagské úmluvy, tj. 4. dubna 1947²² na základě jejího čl. 43 jako mezinárodní vládní organizace s globální místní a dílčí věcnou působností zaměřenou na mezinárodní leteckou přepravu.²³ Ještě téhož roku získala ICAO statut organizace přidružené k OSN ve smyslu čl. 57 Charty OSN. Členství v ICAO je otevřené všem členům mezinárodního společenství, které jsou členy OSN, avšak platné znění Chicagské úmluvy neumožňuje, aby se členy stala regionální sdružení hospodářské integrace (REIOs)²⁴ jako je např. Evropská unie.²⁵

Podle čl. 44 ÚMCL je obecným cílem organizace rozvoj zásad a technik létání, jakož i podpora plánování a rozvoje mezinárodní letecké dopravy. Za tímto účelem organizace mimo jiné: (a) zajišťuje bezpečný a spořádaný rozvoj mezinárodního civilního letectví po celém světě, (b) podporuje rozvoj letových tratí, letišť a leteckých pomocných zařízení pro mezinárodní leteckou přepravu, (c) zabraňuje ekonomickým ztrátám vyvolaným nerozumnou hospodářskou soutěží na trhu, (d) potírá diskriminaci mezi smluvními státy Chicagské úmluvy, (e) zajišťuje rovnost příležitostí států při provozování mezinárodních leteckých dopravních podniků a (f) podporuje po všech stránkách všeobecný rozvoj mezinárodního civilního letectví.

Právní rámec ICAO včetně její institucionální struktury je vymezen v části II. Chicagské úmluvy. Podle této jsou hlavními orgány organizace: Valné shromáždění, Rada ICAO a Letecká komise.²⁶

²² Zřízena však byla již před tímto datem, a to ke dni 7. prosince 1944 - označována jako prozatímní ICAO (PICAO).

²³ V současnosti má 190 členských států oproti 193 členským státům OSN. Členem ICAO není pouze Dominika, Lichtejnštejnsko a Tuvalu.

²⁴ Akronym pochází z anglického „*Regional Economic Integration Organizations*“.

²⁵ Unie však získala vzhledem k nutnosti vzájemné koordinace postupů mezi EU a ICAO tzv. pozorovatelský status u ICAO.

²⁶ Pro úplnost je třeba zmínit, že uvedený výčet orgánů není vyčerpávající, neboť ICAO disponuje celou řadou dalších orgánů, které by bylo možné zmínit, nicméně pro účely této práce se takový komplexní výčet jeví být zbytečně podrobný. Proto se autor rozhodl ponechat stranou např. Právní výbor, Letecký dopravní výbor, Finanční výbor, Sekretariát, jednotlivé pracovní skupiny apod.

Nejvyšším orgánem organizace je *Valné shromáždění*, v němž jsou v souladu s principem parity zastoupeny všechny členské státy. Schází se vždy alespoň jednou za tři roky²⁷, aby v souladu s čl. 49 ÚMCL zvolilo na nadcházející tříleté funkční období státy, které budou zastoupeny v Radě, přezkoumalo zprávy postoupené Shromáždění Radou, schválilo rozpočet organizace apod. Rozhodnutí jsou v rámci Shromáždění přijímána prostou většinou přítomných států, přičemž každý členský stát disponuje jedním hlasem. V určitých případech jako je např. rozhodování o přistoupení nového státu k ICAO nebo hlasování o návrhu na pozměnění či doplnění Chicagské úmluvy je k přijetí kladného rozhodnutí zapotřebí kvalifikované většiny 2/3 hlasů přítomných členských států.²⁸

Stálým výkonným orgánem ICAO je *Rada* složená ze zástupců 36 států volených na tříleté funkční období Valným shromážděním, přičemž platí, že státy, které se významnou měrou zasloužily o rozvoj civilního letectví, jsou vždy odpovídajícím způsobem zastoupeny.²⁹ V čele Rady stojí prezident, volený Radou na tři roky. Postavení prezidenta ICAO je velmi specifické, neboť tento není plnohodnotným členem Rady disponujícím hlasovacími právy. Pravomoci Rady jsou taxativně vypočteny v čl. 54 a 55 ÚMCL. Rada přijímá mimo jiné veškerá nezbytná opatření k zachování bezpečnosti a plynulosti mezinárodní letecké dopravy, jmenuje generálního tajemníka ICAO, notifikuje smluvním státům každé porušení ÚMCL, kterého se dopustily a působí v roli nezávislého arbitra ve sporech mezi členskými státy týkajících se Chicagské úmluvy.³⁰ Avšak za klíčovou pravomoc Rady je třeba považovat schvalování mezinárodních norem a doporučených předpisů ICAO (SARPs), o jejichž

²⁷ V souladu s čl. 48 a) ÚMCL se však schází alespoň jednou do roka, aby projednalo rozpočet organizace na příští rok.

²⁸ Požadavek na 2/3 většinu hlasů pro přijetí rozhodnutí o změně Chicagské úmluvy je zakotven v čl. 94 a) ÚMCL.

²⁹ Složení Rady je ovlivněno v zásadě třemi kritérii. Zastoupeny musí být státy, které: (a) mají přední význam v mezinárodní letecké přepravě - těm je vyhrazeno dohromady 11 míst v Radě, (b) jsou provozovateli letových navigačních zařízení mezinárodního významu - garantováno 12 míst v Radě, (c) zajistí, že jsou v Radě zastoupeny všechny hlavní zeměpisné oblasti světa - 13 míst v Radě.

³⁰ Známý je např. spor mezi Velkou Británií a Španělskem o vyhlášení zákazu letů v Algecirasském zálivu ze strany Španělska z důvodu údajného ohrožení národní bezpečnosti, což ve svých důsledcích znemožnilo lety do britského Gibraltaru. Velká Británie se ve sporu obrátila na Radu ICAO. Tato však dala za pravdu Španělsku s odkazem na stěžejní zásadu leteckého práva, totiž zásadu suverenity ve vztahu k vzdušnému prostoru nad svým územím. Velká Británie poté obrátila své stanovisko a s odůvodněním, že Rada ICAO není v dané věci kompetentní rozhodnout. Řízení v rámci ICAO bylo tak na žádost zúčastněných států zastaveno, což ilustruje chybějící pravomoc ICAO vynutit svá rozhodnutí. Více viz "Annual report of the Council to the Assembly for 1967, ICAO Doc. 8724 at 116."

významu je pojednáno níže. Rada také přijímá závazné principy pro postupy při poskytování letových navigačních služeb (PANS).

Letecká komise (ANC)³¹ je pomocným pracovním orgánem ICAO složeným z 15 členů jmenovaných Radou, jehož hlavní funkcí je napomáhat Radě s přípravou zmíněných SARPs a PANS po odborné stránce.

K dosažení svých cílů přijímá organizace, resp. Rada, normativní akty podle čl. 37 ÚMCL, které se nazývají mezinárodní normy a doporučené předpisy (SARPs). Mezinárodní normy jsou pravidla, jejichž jednotná aplikace je považována za nezbytnou pro zajištění bezpečné a plynulé mezinárodní letecké dopravy. Ačkoliv z povahy mezinárodních norem by vyplýval jejich obecně závazný právní charakter, státy nejsou povinny řídit se jimi za všech okolností. Platí, že státy nejsou povinny provést na svém území mezinárodní normu, pokud shledají v souladu s čl. 38 ÚMCL, že její implementace je v některé části pro daný stát neuskutečnitelná. O této skutečnosti jsou však státy povinny bezprostředně vyrozumět ICAO s uvedením odchylek jejich národních aplikovatelných předpisů od předmětné mezinárodní normy. Organizace poté oznámí ostatním členským státům, jaká úprava se bude na území daného státu uplatňovat. Naopak doporučené předpisy jsou taková pravidla, jejichž jednotná aplikace je považována v zájmu zajištění bezpečné a plynulé mezinárodní letecké dopravy za žádoucí a jsou tedy *per definitionem* právně nezávazné povahy. Jednotlivé SARPs jsou uspořádány podle *ratione materiae* do 18 annexů, které tvoří přílohy k Chicagské úmluvě. V praxi členské státy často tuto normativitu transponují do svých vnitrostátních leteckých zákonů, čímž ovšem v případě států uznávajících monistický vztah mezinárodního a vnitrostátního práva dochází k nežádoucí dualistické úpravě.³² Seznam všech annexů je k nahlédnutí v příloze č. 8.

2.1.2. EUROCONTROL

EUROCONTROL neboli Evropská organizace pro bezpečnost leteckého provozu je mezinárodní organizace regionální povahy se sídlem v Bruselu založená na základě Mezinárodní úmluvy o spolupráci při zajišťování bezpečnosti letového provozu, jež

³¹ V české odborné literatuře je tato označována také jako „Aeronavigační komise“. Viz např. Čapek, J., Klíma, R., Zbiralová, J. *Civilní letectví ve světě práva*, Praha : LexisNexis CZ s. r. o., 2005, s. 50.

³² Viz čl. 10 Ústavy České republiky, na základě kterého je Chicagská úmluva včetně jejích annexů automaticky inkorporována do českého právního řádu a přesto jsou duplicitně jednotlivé annexi transponovány do tzv. leteckých předpisů L1 až L18.

byla uzavřena na konferenci v Bruselu dne 13. prosince 1960 a která vstoupila v platnost dne 1. března 1963. V roce 1997 došlo k novelizaci úmluvy, již byly významně rozšířeny kompetence, pozměněna organizace a posíleny vynucovací pravomoci organizace. V literatuře je úmluva po novelizaci často označována jako tzv. Revidovaná úmluva EUROCONTROL.³³ V současné době tvoří členskou základnu organizace 39 států.³⁴

Původním cílem organizace bylo sjednocení evropského horního vzdušného prostoru pod správu jediného orgánu, nicméně tato koncepce, podporovaná i ze strany ICAO, nebyla uskutečněna pro neochotu států vzdáti se své suverenity ve vztahu k této části vzdušného prostoru. Mezi úkoly organizace tak dnes patří především: (a) podpora úsilí členských států k zajištění bezpečného, efektivního a ve vztahu k životnímu prostředí šetrného systému letecké dopravy v evropském regionu, (b) harmonizace, integrace a koordinace poskytování letových navigačních služeb jednotlivých členských států a (c) podpora celkového rozvoje celoevropského systému řízení letového provozu. Lze tedy shrnout, že EUROCONTROL je primárně tělesem, jehož předmětem činnosti je koordinace, integrace a plánování aktivit jednotlivých národních poskytovatelů letových navigačních služeb (ANS).

Organizace byla postupem času pověřena výkonem celé řady dalších činností ve prospěch členských členů. Významnou pravomocí je organizace nadána od roku 1970, kdy byla v rámci zavedení jednotného systému plateb za využívání letových tras pověřena vybíráním těchto poplatků namísto členských států, resp. jimi designovaných ANSPs. Pro tento účel byl v rámci organizace zřízen speciální úřad.³⁵ Problematice poplatků za využívání letových navigačních služeb je věnována kapitola č. 3.9.

Katalog pravomocí, jimiž EUROCONTROL disponuje, byl dále zásadním způsobem rozšířen v souvislosti se zřízením Mezinárodního střediska pro řízení horního letového provozu (MUAC) roku 1972. Na základě dohody zainteresovaných stran, tj.

³³ Srov. *Crespo, D. C., Mendes de Leon, P. (eds) Achieving the Single European Sky: Goals and Challenges*, Leiden : Kluwer Law International, 2011, s. 70.

³⁴ Členskou základnu organizace v současnosti tvoří: Albánie, Arménie, Belgie, Bosna a Hercegovina, Bulharsko, Černá Hora, Česká republika, Dánsko, Finsko, Francie, Chorvatsko, Irsko, Itálie, Kypr, Litva, Lotyšsko, Lucembursko, Maďarsko, Makedonie, Malta, Moldavsko, Monako, Německo, Nizozemsko, Norsko, Polsko, Portugalsko, Rakousko, Rumunsko, Řecko, Spojené království Velké Británie a Severního Irska, Srbsko, Slovensko, Slovinsko, Španělsko, Švédsko, Švýcarsko, Turecko a Ukrajina. Za povšimnutí stojí, že všechny členské státy EU jsou rovněž členy EUROCONTROL s výjimkou Estonska.

³⁵ Je jím „*Central Route Charges Office*“ (CRCO).

států Beneluxu (Nizozemsko, Belgie a Lucembursko) s Německem, bylo rozhodnuto o pověření organizace EUROCONTROL řízením letového provozu v horním vzdušném prostoru nad územím Beneluxu a severní částí Německa. Jelikož je možné považovat vytvoření MUAC za první dílčí krok k integraci evropského nebe, je mu věnována bližší pozornost v kapitole 4.3.1.

Dále nelze opomenout, že roku 1996 bylo zřízeno v rámci EUROCONTROL Středisko centralizace řízení toku letového provozu (CFMU), jehož primárním úkolem je poskytovat službu uspořádání toku letového provozu (ATFM) v evropském vzdušném prostoru s cílem zajistit jednotné řízení letecké dopravy, aby nedocházelo k zahlcování letových tratí, nýbrž naopak, aby tyto byly využívány s maximální efektivitou při současném zachování bezpečnosti letového provozu.

Po podepsání Protokolu o přistoupení Evropského Společenství k Revidované úmluvě EUROCONTROL³⁶ v říjnu roku 2002, počala hrát organizace zásadní roli také při vytváření právního rámce jednotného evropského nebe a jeho následné implementaci. Spolupráci mezi organizací a Evropskou unií se dále věnují četné pasáže této práce.

2.1.3. Evropská unie³⁷

Evropská unie je nadnárodní entitou *sui generis* nadanou specifickou legislativní, jurisdikční a donucovací pravomocí, jejíž povaha vybočuje z mezí klasických státovědných kategorií jako mezinárodní organizace, konfederace či federace.³⁸ V každém případě se jedná o jedinečný projev ekonomické a politické integrace, který nemá v celosvětovém měřítku obdoby.

2.1.3.1. Stručné pojednání o genezi evropské integrace³⁹

³⁶ Přistoupení ES bylo umožněno na základě čl. 40 Revidované úmluvy EUROCONTROL.

³⁷ Tato kapitola si klade za cíl pouze velmi stručné seznámení s institucí Evropské unie, přičemž ve zbytku autor odkazuje na komplexní pojednání k tomuto tématu v jiných odborných publikacích jako např. *Arnold, R., Dumbrovský, Král, J., Tichý, L., Zemánek, J.* Evropské právo. 4. vydání. Praha : C. H. Beck, 2011, 954 s.

³⁸ *Svoboda, P.* Úvod do evropského práva. 3. vydání. Praha : C. H. Beck, 2010, s. 15.

³⁹ Úvodem této kapitoly je vhodné zdůraznit, že budování dnešní EU není jedinou formou integrace na evropském kontinentu po 2. světové válce. Jmenovat je možné např. Radu Evropy, Organizaci pro ekonomickou spolupráci a rozvoj (OECD), Organizaci pro bezpečnost a spolupráci v Evropě (OBSE) a četné další. Pokud se dále v textu hovoří o evropské integraci, má se tím na mysli integrační proces, který vyústil v kreaci Evropské unie.

Kořeny evropské integrace sahají až do roku 1952⁴⁰, kdy byla podepsána Pařížská úmluva o založení Evropského společenství uhlí a oceli (ESUO) zakládající mezi šesti smluvními státy (Belgie, Francie, Itálie, Lucembursko, Nizozemsko a Německo) na dobu 50 let mezinárodní organizaci v oblasti strategického odvětví průmyslu. Původní idea této formy ekonomické integrace byla založena na předpokladu, že vzájemná kontrola obchodu s uhlím a ocelí vyloučí riziko nežádoucího zbrojení a zabrání tak opakování válečného konfliktu mezi zainteresovanými stranami.

Uzavřením tzv. Římských smluv zakládajících Evropské hospodářské společenství (EHS) a Evropského společenství atomové energie (EUROATOM) roku 1957⁴¹ došlo k významnému prohloubení integrace. Bylo započato budování společného trhu napříč členskými státy i v dalších oblastech ekonomiky, dopravu nevyjímaje. Zásadních proměn doznal společný trh od roku 1986 v návaznosti na přijetí Jednotného evropského aktu, v jehož důsledku se již provázané, ale stále ještě samostatné národní trhy, počaly přetvářet na vyšší formu integrace, tj. trh vnitřní, chovající se jako trh jediného státu.⁴²

Následoval klíčový rok 1992, kdy byla přijata smlouva z Maastrichtu, revidovaná později smlouvami z Amsterdamu (1997) a z Nice (2000), zakládající pro dosud existující systém tří samostatných mezinárodních organizací jednotnou zastřešující entitu bez právní subjektivity, jež byla nazvána Evropskou unií. Přijetím Maastrichtské smlouvy byla vytvořena tzv. pilířová nebo též chrámová struktura působnosti Evropské unie. Pomyslný první pilíř (komunitární) představoval jednotný vnitřní trh etablovaný v rámci Evropského hospodářského společenství nově nazvaného jen jako Evropské společenství. Oproti minulosti však Evropská unie rozšířila své pole působnosti o pilíř druhý a třetí (unijní) zahrnující společnou zahraniční a bezpečnostní politiku, jakož i policejní a justiční spolupráci ve věcech trestních.

Zatím poslední přelomovou proměnou prošel projekt evropské integrace v nedávné době, konkrétně ke dni 1. prosince 2009, kdy po dlouhých peripetiích vstoupila v

⁴⁰ Skutečné kořeny evropské integrace je možné vystopovat ještě dále do minulosti, např. již 19. září 1946 hovořil Winston Churchill ve svém slavném projevu na univerzitě v Curychu o nutnosti vytvořit obdobu Spojených států amerických na evropském kontinentu („*We must build a kind of United States of Europe*“), roku 1950 byla uveřejněna Schumanova deklarace volající po vytvoření západoevropského společného trhu apod.

⁴¹ V účinnost smlouvy vstoupily ke dni 14. ledna 1958.

⁴² Svoboda, P. Úvod do evropského práva. 3. vydání. Praha : C. H. Beck, 2010, s. 6.

platnost tzv. Lisabonská reformní smlouva. Tento historický milník v dějinách evropské integrace je možné považovat za přechod k etapě unijní oproti původní integraci komunitární, která je v současnosti odsunuta na „vedlejší kolej“ a přežívá pouze v podobě Evropského společenství atomové energie. Dosavadní chrámová koncepce Evropské unie vystavěné na třech nosných pilířích se v důsledku přijetí Lisabonské smlouvy stala minulostí. Evropská unie se tak stala právní nástupkyní dosavadního Evropského společenství, nově mající na základě čl. 47 SEU plnou právní subjektivitu.

2.1.3.2. Právní rámec EU

Dosavadní rozlišování mezi evropským právem primárním a sekundárním zůstává Lisabonskou novelou nedotčeno. *Primární právo* je projevem kontraktační svobody států, jakožto svrchovaných členů mezinárodního společenství nadaných mezinárodně právní subjektivitou, které ve vymezených oblastech dobrovolně omezily výkon svých suverénních práv ve prospěch nadnárodního celku.⁴³ Jsou to tedy členské státy a nikoliv Unie, kdo disponuje kompetenční pravomocí (kompetenz - kompetenz), tj. právem vymezit působnost Unie, jakož i oprávněním stanovit její základní institucionální rámec. Celkový právní rámec EU je v současné době tvořen modifikovaným zněním základních smluv, tj. *Smlouvy o Evropské unii* (SEU) a *Smlouvy o fungování Evropské unie* (SFEU) a jejich novelizacemi.⁴⁴ Součástí primárního práva jako souboru mezinárodních smluv jsou rovněž protokoly a přílohy k základním smlouvám, Listina základních práv EU, jakož i jednotlivé přístupové smlouvy.⁴⁵

2.1.3.3. Formy normativní činnosti Unie

Výsledkem vlastní normotvorné činnosti orgánů EU je *právo sekundární*. Základními formami sekundárního práva jsou nařízení, směrnice a rozhodnutí.

Nařízení je obecně závazným normativním aktem upravujícím konkrétní okruh právních vztahů pro předem neurčený okruh adresátů, které se stává automaticky, tj. bez

⁴³ Srov. rozsudek ESD C - 26/62 ve věci Van Gend en Loos.

⁴⁴ Např. Jednotný evropský akt, Amsterodamská smlouva, Smlouva z Nice apod.

⁴⁵ Např. přistoupení České republiky k EU dne 1. května 2004 bylo po právní stránce realizováno uzavřením tzv. Aténské smlouvy mezi 15 členskými státy EU a 10 státy včetně ČR nově přistupujícími k Evropskému společenství. V českém právním řádu byla tato přístupová smlouva publikována jako sdělení ministerstva zahraničních věcí č. 44/2004 Sb. m. s.

předchozí transpozice⁴⁶, součástí vnitrostátních právních řádů členských států. Analogicky ve vztahu k vnitrostátnímu právu jej lze vnímat jako „evropský zákon“. Nařízení požívá přímé použitelnosti v jednotlivých členských státech, tj. je způsobilé přímo zakládat, měnit nebo rušit práva a povinnosti jednotlivců.⁴⁷

Směrnice je pramenem unijního sekundárního práva sloužící k harmonizaci rozdílných úprav v členských státech. Směrnice zavazuje státy co do zamýšlených následků, přičemž je ponecháno na jednotlivých členských státech, jakým způsobem směrnici implementují do svých právních řádů. V každém případě jsou však povinny provést transpozici směrnice (nejčastěji prostřednictvím přijetí národního obecně závazného prováděcího právního předpisu) ve stanovené lhůtě, která činí obvykle 2 - 4 roky. Řádně transponovaná směrnice není přímo použitelná a ve vztahu k jednotlivcům působí pouze zprostředkovaně skrze národní implementační právní předpis. Nicméně v důsledku neprovedení směrnice, resp. její nesprávné transpozice, nabývá tato přímé použitelnosti, vertikálního přímého účinku⁴⁸ a za určitých okolností může založit odpovědnostní právní vztah i mezi členským státem a jednotlivcem.⁴⁹

Rozhodnutí svou povahou není normativním právním aktem, nýbrž závazným aktem aplikace práva neboli individuálním právním aktem, neboť je určeno konkrétnímu adresátu, resp. okruhu adresátů. Lisabonská smlouva však reflektuje předchozí praxi, že rozhodnutí v každém případě nemusí mít konkrétně určené adresáty, a proto minimálně tuto skupinu rozhodnutí jest považovati za jednu z forem normativní činnosti Unie.

2.1.3.4. Význam letecké dopravy na jednotném vnitřním trhu EU

Jak již bylo uvedeno, počínaje přijetím Jednotného evropského aktu v roce 1986 je jedním z hlavních cílů sjednocující se Evropy vybudování jednotného vnitřního trhu, na kterém by byl zajištěn volný pohyb pracovních sil, kapitálu, služeb a zboží spolu s

⁴⁶ Výjimečně je možné přistoupit k transpozici nařízení. Viz např. rozsudek ESD C - 272/83 ve věci Komise v. Itálie.

⁴⁷ Právní povahu nařízení popsal ESD v rozsudku C - 34/73 ve věci Variola.

⁴⁸ Vertikální přímý účinek směrnice dovedl ESD v rozsudku C - 148/78 ve věci Ratti za kumulativního splnění následujících podmínek: (a) ustanovení směrnice jsou bezpodmínečná, dostatečně jasná a přesná, (b) státu není ponechán prostor ohledně jejího obsahu a (c) směrnice nebyla řádně implementována ve stanovené lhůtě. Naopak horizontální přímý účinek následně vyloučil v rozsudku C - 152/84 ve věci Marshall.

⁴⁹ Viz rozsudek ESD C - 6/90 a C - 9/90 ve věci Francovich ve spojení s rozsudkem C 46/93 a C - 48/93 ve věci Brasserie de Pêcheur.

právem ekonomických subjektů usadit se na území členského státu za účelem provozování podnikatelských aktivit při dodržení zásady nediskriminace na základě státní příslušnosti.

V této souvislosti vystupuje do popředí specifická povaha civilní letecké dopravy. Její význam lze spatřovat v zásadě ve dvou rovinách. Předně letecký přepravní trh představuje hospodářsky důležitý segment evropské ekonomiky. V rámci EU přepraví více než 150 leteckých dopravců každoročně okolo 800 mil. cestujících na letových trasách propojujících více než 400 mezinárodních letišť nacházejících se na území Unie. Odvětví letecké dopravy přispívá také v nezanedbatelné míře k vyšší úrovni unijní zaměstnanosti, neboť je zdrojem obživy pro přibližně 3 mil. osob.⁵⁰

Nelze rovněž přehlížet mimořádný přínos letecké dopravy při utváření jednotného vnitřního trhu Unie. Mohutný rozvoj vědy a techniky v průběhu 20. století, a to zejména technická revoluce v oblasti dopravy a komunikací, stál u zrodu fenoménu, pro nějž se vžilo označení globalizace. Jedním z průvodních rysů tohoto jevu je relativní zkracování vzdáleností mezi dvěma body na planetě Zemi bez ohledu na faktickou geografickou vzdálenost. Dnes tak můžeme vnímat vzdálenost mezi dvěma místy nikoliv podle metrických údajů, nýbrž na základě časového úseku potřebného pro překonání vzdálenosti s využitím moderních dopravních prostředků. Při přepravě na střední a delší vzdálenosti po evropském kontinentu zaujímá civilní letecká přeprava mimořádně významné postavení⁵¹, neboť s jejím přispěním se mohou geograficky vzdálené trhy stát v zásadě jednotnými. Letecká doprava přibližuje evropské regiony a tamní obyvatele, jakož i Unii vůči zbytku světa. Je jedním ze základních prostředků, jejichž prostřednictvím unijní občané a jejich rodinní příslušníci mohou realizovat základní svobody jednotného vnitřního trhu. Je to právě tato pomocná kreační funkce při utváření jednotného vnitřního trhu, která hrála významnou roli při rozhodnutí Evropské komise ingerovat na toto dopravní odvětví.

⁵⁰ Údaje pochází z webového portálu Evropské komise ke dni 10. 7. 2013 a jsou dostupné na adrese: http://ec.europa.eu/transport/modes/air/internal_market/index_en.htm.

⁵¹ Pro představu čtenáře svého vrcholu dosáhla doprava v Evropě roku 2008, kdy bylo v průběhu kalendářního roku uskutečněno 10,3 mil. letů IFR. Od té doby zaznamenává tento segment trhu, zejména pod vlivem tzv. arabského jara a rostoucích cen paliv, jistý pokles v řádu několika málo procent. Uvedené množství letů v evropském regionu je třeba ve vztahu k EU poměrně ponížít, neboť se jedná o statistický výstup EUROCONTROL, jehož členská základna je oproti EU přeci jen širší. Viz „*EUROCONTROL Seven-Year IFR Flight Movements and Service Units Forecast 2013 - 2019*“ dostupné na webové adrese: <http://www.eurocontrol.int/documents/seven-year-flights-forecast-2013-2019>.

2.1.3.5. Pravomoc EU v oblasti civilní letecké dopravy

Podle zásady svěřených pravomocí vyjádřené v čl. 5 SEU jedná Unie pouze v mezích pravomocí⁵², které jí členské státy svěřily k plnění unijních cílů vypočtených v čl. 3 SEU. V souladu s čl. 2 SFEU lze v nejobecnější rovině provést kategorizaci unijních pravomocí na: (a) výlučné, (b) sdílené, (c) koordinační a podpůrné. Jelikož evropské právo není všeobsahující, není-li v konkrétním případě dána pravomoc Unie konat, jedná se o výlučnou pravomoc členských států. Dílčí aspekty civilní letecké dopravy lze subsumovat pod četná ustanovení smluv zakládající pravomoc Unie.

Jak je známo, výlučná pravomoc Unie zahrnuje dle čl. 3 odst. 1 písm. b) SFEU mimo jiné regulaci hospodářské soutěže, je-li nezbytná pro řádné fungování vnitřního trhu. Nejasnosti panující ohledně otázky, zda v této souvislosti může EU ingerovat i ve vztahu k subjektům zainteresovaným na letecké dopravě, odstranil ESD v roce 1973, když rozhodl, že obecné principy platné v EU se vztahují rovněž na leteckou dopravu.⁵³ Mezi tyto obecné principy nepochybně náleží také evropské soutěžní právo. Tím byla judikaturou dovozena pravomoc Evropské komise a národních soutěžních úřadů, které společně vystupují jako ochránci evropského práva hospodářské soutěže, ve vztahu k tomuto sektoru dopravy.⁵⁴ Provozování letecké dopravy na vnitřním trhu EU tedy v zásadě podléhá omezením stanoveným čl. 101 SFEU o zákazu kartelových dohod a jednání ve shodě⁵⁵, čl. 102 a násl. SFEU postihujícím zneužití dominantního postavení⁵⁶, čl. 107 a násl. SFEU o regulaci státních podpor⁵⁷, jakož i spojování podniků

⁵² Evropské právo obecně nerozlišuje mezi pojmy pravomoc a působnost ve smyslu vnitrostátního práva. Více viz Svoboda, P. Úvod do evropského práva. 3. vydání. Praha : C. H. Beck, 2010, s. 27.

⁵³ Srov. rozsudek C - 167/73 Komise proti Francii (též známo pod názvem „*French Seamen case*“).

⁵⁴ Viz rozsudek ESD C - 209-213/86 ve věci Ministère Public proti Lucas Asjes a další.

⁵⁵ Jak je správně uvedeno v publikaci: Mendes de Leon, P.M.J., Masson-Zwaan, T.L. Aerospace law (LLC Course reader), Leiden : International Institute of Air and Space Law, 2012, s. 262-63, za rozporné s čl. 101 SFEU, jakož i s nařízením Rady (ES) č. 1/2003 ze dne 16. prosince 2002 o provádění pravidel hospodářské soutěže, jsou uznány dohody o: (a) rozdělení zisku, (b) rozdělení trhů, (c) rozdělení kapacit a časů letů, jakož i jednání ve shodě ohledně cenové politiky. Není bez zajímavosti, že specifické potřeby letecké dopravy vyústily v přijetí nařízení Rady (ES) č. 487/2009 ze dne 25. května 2009 o použití čl. 81 odst. 3 Smlouvy (dnes čl. 101 odst. 3 SFEU) na některé kategorie dohod a jednání ve vzájemné shodě v odvětví letecké dopravy. Uvedené nařízení pak stanoví systém výjimek, na které se nevztahuje zákaz podle čl. 101 SFEU. Obecně jsou jimi: (a) koordinace letových plánů, (b) dohody ohledně tarifů pro přepravu osob, zavazadel a nákladu při provozování pravidelné letecké přepravy, (c) rozdělení letištních slotů a (d) společný nákup, rozvoj a provozování počítačových rezervačních systémů (CRS).

⁵⁶ Viz např. rozhodnutí Komise 1999/198 ze dne 10. února 1999 ohledně letištních poplatků na finských letištích, OJ L 69/24-30 (1999) nebo rozhodnutí Komise 1999/1999/EC ze dne 10. února 1999 ohledně poplatků za přistání na portugalských letištích.

provozujících leteckou dopravu s unijním rozměrem.⁵⁷ Pro úplnost je třeba dodat, že výlučná pravomoc Unie byla na základě žaloby Evropské komise proti osmi členským státům k ESD dovozena s odkazem na čl. 3 odst. 2 SFEU také ve vnějších vztazích EU týkajících se letecké přepravy.⁵⁹

Letecká doprava je *per definitionem* odvětvím dopravy v obecném smyslu slova, která je podle čl. 4 odst. 2 písm. g) SFEU sdílenou pravomocí Unie a členských států. Při zevrubném prostudování základních smluv bychom zjistili, že tyto obsahují jedinou zmínku o letecké dopravě, a to v hlavě VI. rozvádějící pravomoc Unie v oblasti dopravy. Zde nalezneme čl. 100 odst. 2 SFEU, který stanoví, že: „*Evropský parlament a Rada mohou řádným legislativním postupem přijmout vhodná opatření pro dopravu námořní a leteckou.*“ Radě je tedy ponechán relativně široký prostor pro uvážení, zda v konkrétním případě přijmout kvalifikovanou většinou hlasů legislativní opatření v oblasti civilní letecké dopravy. Jak již bylo zmíněno, na leteckou dopravu napříč členskými státy lze pohlížet také jako na významnou součást služeb poskytovaných na vnitřním trhu Unie. V této rovině spadá letecká doprava pod čl. 4 odst. 2 písm. a) SFEU upravující sdílenou pravomoc Unie v oblasti vnitřního trhu. Dílčí opatření regulující některé aspekty letecké dopravy by mohla být rovněž přijata s odkazem na sdílenou pravomoc Unie podle čl. 1 odst. 2. písm. e) SFEU v oblasti životního prostředí (regulace znečištění vzduchu, hluku a vibrací), ochrany spotřebitele dle čl. 1 odst. 2 písm. f) SFEU (ochrana cestujících jako spotřebitelů leteckých služeb), transevropských sítí dle písm. h) a konečně v oblasti veřejného zdraví podle čl. 1 odst. 2 písm. k) SFEU (ochrana před šířením nakažlivých nemocí, dopady hluku, vibrací a znečištěného životního prostředí na lidské zdraví). Pro všechny oblasti, v nichž lze uplatňovat

⁵⁷ V několika případech Komise schválila poskytnutí státní podpory národním leteckým dopravcům ohroženým bankrotem za účelem jejich restrukturalizace. Případy Air France, Alitalia, Olympic Airways se dokonce dostaly až k ESD.

⁵⁸ Evropská komise již přezkoumávala dopady více než 30 zamýšlených fúzí leteckých dopravců např. Air France a Sabena, Swissair a Sabena či Air France a KLM. V posledně jmenovaném případě z roku 2004 Komise shledala, že síť letových tratí, na kterých oba letečtí dopravci působí, je vůči sobě v komplementárním postavení. Konkurenční prostředí by mohlo být fúzí ohroženo pouze na 14-ti letových tratích, na kterých jsou dopravci vůči sobě v soutěžním postavení. Strategické spojení těchto dvou čelních leteckých dopravců bylo nakonec povoleno, neboť poskytli dostatečnou záruku zachování soutěžního prostředí na dotčených letových tratích tím, že se vzdali některých letových časů tzv. slotů.

⁵⁹ Srov. Rozsudek ESD ve věci C - 466, 467, 468, 469, 471, 472, 475 a 476/98 Komise proti Belgii, Dánsku, Finsku, Lucembursku, Německu, Rakousku, Spojenému království a Švédsku ze dne 5. listopadu 2002. Více k problematice vnějších vztahů EU na poli civilního letectví viz např. *Mendes de Leon, P.M.J., Masson-Zwaan, T.L. Aerospace law (LLC Course reader), Leiden : International Institute of Air and Space Law, 2012, s. 57 - 59.*

sdílenou pravomoc Unie, platí korektiv činnosti Unie vyplývající ze zásady subsidiarity. Podle této zásady legálně vyjádřené v čl. 5 odst. 3 SEU smí Unie uplatňovat svou pravomoc v těchto oblastech „*pouze tehdy a do té míry, pokud cílů zamýšlené činnosti nemůže být dosaženo uspokojivě členskými státy na úrovni ústřední, regionální či místní, ale spíše jich, z důvodu jejich rozsahu či účinků, může být lépe dosaženo na úrovni Unie.*“⁶⁰ S ohledem na mezinárodní charakter civilního letectví, bude v konkrétních otázkách často převažovat potřeba přijetí unijní právní úpravy před národním zákonodárstvím.

Pro úplnost lze dodat, že podpůrná a koordinační pravomoc Unie lze dovést ve vztahu k dílčím aspektům letecké dopravy z čl. 6 SFEU např. pro oblast ochrany a zlepšování lidského zdraví, leteckého průmyslu a cestovního ruchu.

2.1.3.6. Unijní regulace v oblasti civilní letecké dopravy

V 90. letech minulého století počala intenzivní činnost Unie na unifikaci roztržštěných právních úprav civilního letectví v jednotlivých členských státech. Integrace letecké dopravy do systému jednotného vnitřního trhu Unie byla uskutečněna s odkazem na čl. 100 odst. 2 SFEU ve třech legislativních krocích z let 1987, 1990 a 1993 vedoucích ve svém souhrnu k liberalizaci přístupu na trh letecké dopravy v EU.⁶¹ O dosažení úplné liberalizace trhu je možné hovořit ode dne 1. 4. 1997, kdy byla leteckým dopravcům v EU přiznána osmá a devátá svoboda vzduchu spočívající v právu kabotáže, tj. oprávnění přepravovat cestující, zboží a poštu mezi dvěma místy na území státu letadlem registrovaným v jiném členském státě, pokud let začínal ve státě registrace letadla (osmá letecká svoboda) či bez požadavku na zahájení letu ve státě registrace (devátá letecká svoboda).⁶² Součástí třetího liberalizačního balíku bylo stanovení jednotných kritérií pro udělování licencí leteckým dopravcům k provozování

⁶⁰ Podrobnosti uplatňování této stěžejní zásady evropského práva stanoví Protokol č. 2 ke smlouvám o používání zásad subsidiarity a proporcionality.

⁶¹ Zatímco první legislativní balík přinesl pouze marginální změnu spočívající v možnosti leteckých dopravců upravit mezi sebou ve formě letecké dohody způsob dělení kapacit, skutečně revoluční změny byly zavedeny až v balíku druhém a třetím. Na základě druhého legislativního balíku nabyli všichni dopravci EU automaticky práva třetí a čtvrté letecké svobody a možnost získat také právo páté letecké svobody.

⁶² Pro ilustraci hypotetickým příkladem osmé letecké svobody by bylo provozování letu mezi Milánem a Římem letadlem ČSA na trase Praha - Řím. Devátá letecká svoboda označovaná také jako právo čisté kabotáže by pak odpovídala situaci, kdy by letadlo ČSA provozovalo let výlučně na trase mezi Milánem a Římem.

letecké přepravy⁶³, úprava vzájemného poskytování leteckých svobod v rámci EU⁶⁴ a zavedení tržních mechanismů pro stanovování cen za uskutečnění letecké přepravy, tj. otázka jízdného za přepravu osob a tarifů pro přepravu zboží.⁶⁵ V nedávné době došlo k nahrazení legislativních opatření tvořících třetí liberalizační balík přijetím nařízení č. 1008/2008 o společných pravidlech pro provozování leteckých služeb v EU.⁶⁶ I nadále však platí, že v rámci vnitřního trhu EU se aplikují jednotná pravidla pro: (a) přístup leteckých dopravců na trh leteckých služeb včetně udělování provozních licencí, (b) volné určování tarifů a sazeb za letecké služby⁶⁷, (c) regulaci hospodářské soutěže na trhu leteckých služeb⁶⁸ a (d) distribuci letištních časů tzv. slotů.⁶⁹

K zajištění vysoké úrovně ochrany spotřebitelů podle čl. 169 SFEU vyvíjí EU činnost k ochraně cestujících v letecké dopravě. V této souvislosti byla přijata řada normativních aktů Unie s cílem zajistit určitá minimální práva cestujících jako spotřebitelů leteckých přepravních služeb. Na prvním místě je nutné zmínit významné nařízení č. 261/2004 o systému náhrad a pomoci cestujícím v letecké dopravě při odepření nástupu na palubu, zrušení nebo významném zpoždění letu.⁷⁰ Za podmínek stanovených nařízením jsou cestující v letecké dopravě oprávněni uplatňovat vůči leteckému dopravci operujícímu v EU⁷¹ určitá práva jako je např. ubytování v hotelu a přeprava mezi letištěm a místem ubytování, nárok na stravu a občerstvení, přístup ke

⁶³ Viz nařízení Rady (EHS) č. 2407/92 ze dne 23. července 1992 o vydávání licencí leteckým dopravcům.

⁶⁴ Viz nařízení Rady (EHS) č. 2408/92 ze dne 23. července 1992 o přístupu leteckých dopravců Společenství na letecké trasy uvnitř Společenství.

⁶⁵ Viz nařízení Rady (EHS) č. 2409/92 ze dne 23. července 1992 o tarifech a sazbách za letecké služby.

⁶⁶ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1008/2008 ze dne 24. září 2008 o společných pravidlech pro provozování leteckých služeb ve Společenství.

⁶⁷ Podle platného nařízení č. 1008/2008 mohou letečtí dopravci stanovovat tarify a sazby za poskytnuté letecké služby volně v souladu s mechanismy tržního hospodářství, tj. podle aktuální nabídky a poptávky a konkurovat tak svou nabídkou ostatním soutěžitelům na trhu. Na základě čl. 23 uvedeného nařízení byla nově zavedena povinnost leteckých dopravců uvádět vždy konečné ceny za leteckou přepravu zahrnující daně a veškeré letištní a jiné poplatky.

⁶⁸ Viz kapitola 2.1.3.5. odstavec druhý.

⁶⁹ Přidělování letištních slotů upravuje nařízení Rady (EHS) č. 95/93 ze dne 18. ledna 1993 o společných pravidlech pro přidělování letištních časů na letištích Společenství. Podle čl. 2 písm. a) tohoto nařízení se letištním časem rozumí: „plánovaný čas přistání nebo odletu, který je k dispozici nebo je přidělen pohybu letadla v určitý den na koordinovaném letišti podle podmínek tohoto nařízení.“

⁷⁰ Nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 261/2004 ze dne 11. února 2004, kterým se stanoví společná pravidla náhrad a pomoci cestujícím v letecké dopravě v případě odepření nástupu na palubu, zrušení nebo významného zpoždění letů a kterým se zrušuje nařízení (EHS) č. 295/91.

⁷¹ Pro aplikaci nařízení není určující, zda je sídlo leteckého dopravce umístěno v některém členském státě, nýbrž skutečnost, že daný dopravce působí na vnitřním trhu Unie. Nařízení se tedy vztahuje také na letecké dopravce z třetích států, kteří provozují leteckou dopravu na některém z letišť nacházejících se na území EU.

komunikačním prostředkům, náhrada ceny letenky, přesměrování do cílové destinace při nejbližší příležitosti a konečně nárok na zaplacení paušálního odškodnění až do výše 600 eur.⁷² Z dalších stojí za zmínku rovněž nařízení č. 1107/2006 o právech osob se sníženou pohyblivostí v letecké dopravě⁷³, které zavádí pozitivní diskriminaci spočívající v povinnosti provozovatele letiště zajistit těmto zvláště zranitelným skupinám osob nezbytnou asistenci až do nástupu na palubu letadla.

Dalším předmětem unijní regulace, který nelze opomenout je činnost Unie zaměřená na zajištění bezpečnosti letecké dopravy. Orgány EU vydávají pestrou paletu právně závazných norem technického charakteru za účelem harmonizace požadavků na výrobu, vývoj, provoz a údržbu letadel a jejich součástí, letových navigačních zařízení a na kvalifikační požadavky pro letový personál.⁷⁴ K zajištění bezpečného fungování letecké dopravy byla zřízena EASA⁷⁵ - specializovaná unijní agentura, o které je pojednáno níže v kapitole 2.1.3.7.

S cílem omezit negativní dopady letecké dopravy na životní prostředí a zdraví osob věnuje EU pozornost harmonizaci předpisů upravujících omezování hlukových emisí a vibrační způsobených dopravními letadly.⁷⁶

Letové navigační služby zůstávaly po dlouhou dobu předmětem marginálního zájmu unijních orgánů, neboť regulací těchto činností byla pověřena samostatná

⁷² Výše paušální kompenzace je dle nařízení odstupňována s ohledem na délku původně zamýšleného letu následovně: 600 eur pro lety s cílovou destinací mimo EU vzdálenou více než 3500 km, 400 eur pro všechny ostatní lety do nečlenského státu EU a lety delší než 1500 km mezi členskými státy Unie a 250 eur pro ostatní lety na vzdálenost kratší než 1500 km.

⁷³ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1107/2006 ze dne 5. července 2006 o právech osob se zdravotním postižením a osob s omezenou schopností pohybu a orientace v letecké dopravě.

⁷⁴ Viz např. nařízení Rady (EHS) č. 3922/91 ze dne 16. prosince 1991 o harmonizaci technických požadavků a správních postupů v oblasti civilního letectví, nařízení Komise (ES) č. 1702/2003 ze dne 24. září 2003, kterým se stanoví prováděcí pravidla pro certifikaci letové způsobilosti letadel a souvisejících výrobků, letadlových částí a zařízení a certifikaci ochrany životního prostředí, jakož i pro certifikaci projekčních a výrobních organizací, nařízení Komise (ES) č. 2042/2003 ze dne 20. listopadu 2003 o zachování letové způsobilosti letadel a leteckých výrobků, letadlových částí a zařízení a schvalování organizací a personálu zapojených do těchto úkolů, nařízení Komise (ES) č. 474/2006 ze dne 22. března 2006 o vytvoření seznamu Společenství uvádějícího letecké dopravce, kteří podléhají zákazu provozování letecké dopravy ve Společenství, uvedeného v kapitole II nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 2111/2005, nařízení Komise (EU) č. 185/2010 ze dne 4. března 2010, kterým se stanoví prováděcí opatření ke společným základním normám letecké bezpečnosti.

⁷⁵ Viz nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1592/2002 ze dne 15. července 2002 o společných pravidlech v oblasti civilního letectví a o zřízení Evropské agentury pro bezpečnost letectví.

⁷⁶ Viz např. směrnice Rady č. 89/629/EHS ze dne 4. prosince 1989 o omezení emisí hluku civilních podzvukových proudových letadel, směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2002/30/ES ze dne 26. března 2002 o pravidlech a postupech pro zavedení provozních omezení ke snížení hluku na letištích Společenství.

mezinárodní organizace EUROCONTROL.⁷⁷ S narůstající potřebou reformy evropského systému řízení letového provozu se však tento postoj musel nutně změnit a tak dnes nalezneme rovněž bohatou unijní úpravu vztahující se k organizaci a poskytování letových navigačních služeb.⁷⁸ Vzhledem k jejímu významu pro projekt jednotného evropského nebe budou některé aspekty evropské regulace letových navigačních služeb předmětem bližšího zkoumání v četných kapitolách této diplomové práce.

2.1.3.7. EASA

Evropská agentura pro bezpečnost civilního letectví (EASA) je nezávislá agentura EU se sídlem v německém Kolíně nad Rýnem zřízená na základě nařízení Evropského Parlamentu a Rady (ES) č. 1592/2002 ze dne 15. července 2002 o společných pravidlech v oblasti civilního letectví a o zřízení Evropské agentury pro bezpečnost civilního letectví.⁷⁹ Svou činnost zahájila v roce 2003, čímž postupně nahradila dosavadní Sdružené letecké úřady (JAA)⁸⁰ Prvořadým úkolem agentury je všestranná činnost směřující k zajištění bezpečnosti civilního letectví. Za tímto účelem se agentura podílí na legislativní činnosti EU týkající se otázek bezpečnosti a ochrany životního prostředí v letecké dopravě. EASA dále vydává osvědčení o technické způsobilosti letadel, motorů a jiných letadlových součástí, provádí dohled nad organizacemi podílejícími se na vývoji a výrobě letadel a jejich součástí a rovněž provádí výzkum a odborná školení v oblasti bezpečnosti civilního letectví.

2.1.4. Evropská konference pro civilní letectví (ECAC)

⁷⁷ Van Houtte, B. The Single European Sky: EU Reform of Air Traffic Management, publikováno v „*Common Market Law Review*“ 41, Kluwer Law International, 2004, s. 1600.

⁷⁸ Viz např. nařízení Komise (ES) č. 2096/2005 ze dne 20. prosince 2005, kterým se stanoví společné požadavky pro poskytování letových navigačních služeb, směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2006/23/ES ze dne 5. dubna 2006 o licenci řídicího letového provozu Společenství, nařízení Komise (ES) č. 1315/2007 ze dne 8. listopadu 2007, o dohledu nad bezpečností řízení letového provozu a změně nařízení (ES) č. 2096/2005 či nařízení Komise (EU) č. 691/2010 ze dne 29. července 2010, kterým se stanoví systém sledování výkonnosti letových navigačních služeb a funkcí sítě.

⁷⁹ Nařízení bylo následně nahrazeno nařízením Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 216/2008 ze dne 20. února 2008 o společných pravidlech v oblasti civilního letectví a o zřízení Evropské agentury pro bezpečnost letectví, kterým se ruší směrnice Rady 91/670 EHS, nařízení (ES) č. 1592/2002 a směrnice 2004/36/ES ve znění nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1108/2009 ze dne 21. října 2009, kterým se mění nařízení (ES) č. 216/2008 v oblasti letišť, uspořádání letového provozu a letových navigačních služeb a zrušuje směrnice 2006/23/ES.

⁸⁰ JAA byl mezinárodní letecký úřad, který na mezinárodní úrovni sdružoval národní letecké úřady (NSA) členských států a jenž byl mimo jiné odpovědný za certifikace letecké techniky.

Evropská konference pro civilní letectví je regionální fórum založené z iniciativy Rady Evropy po sérii tzv. štrasburských konferencí roku 1955 s cílem rozvíjet spolupráci států vedoucí k zajištění všeobecného, bezpečného, efektivního a trvale udržitelného rozvoje civilní letecké dopravy v evropském regionu. Podle zakládajícího statutu organizace je za základní cíl ECAC označeno posuzování a řešení problematiky spojené s pravidelnou a nepravidelnou leteckou dopravou v Evropě. Za sídlo ECAC byla zvolena Paříž. Členství je otevřeno všem evropským zemím, které jsou členy ICAO, bez ohledu na jejich členství v EU. V současnosti má ECAC 44 členských států včetně České republiky. Nejvyšším orgánem je plénum složené ze zástupců všech členských států. Každý stát disponuje při hlasování pléna jedním hlasem. Plénum určuje náplň činnosti organizace a volí jejího prezidenta. V mezidobí mezi konáním plenárních zasedání řídí ECAC Koordinční výbor složený z prezidenta, viceprezidentů a předsedů stálých výborů. K plnění svých úkolů vytváří ECAC řadu interních pracovních skupin a jiných přidružených orgánů. Organizace není nadána pravomocí vydávat rozhodnutí, která by přímo zavazovala jednotlivé členské státy. V souladu s konstrukcí ECAC jako organizace s funkcí konzultační, poradní a pomocnou, nabývají výstupy její činnosti formu právně nezávazných, ale přesto velmi relevantních, usnesení a doporučení. ECAC úzce spolupracuje s ostatními mezinárodními organizacemi s působností v oblasti civilního letectví, zejména s ICAO a orgány EU.⁸¹

2.2. Mezinárodní organizace nevládní povahy

2.2.1. Mezinárodní asociace leteckých dopravců (IATA)

Hlavní mezinárodní organizací nevládního charakteru, která zastupuje zájmy leteckých dopravců je Mezinárodní asociace leteckých dopravců sídlící v kanadském Montrealu. Asociace byla založena roku 1945 v kubánské Havaně 57 leteckými dopravci, včetně ČSA,⁸² provozujícími pravidelnou mezinárodní leteckou přepravu ve

⁸¹ Více o ECAC např. Čapek, J., Klíma, R., Zbiralová, J. Civilní letectví ve světle práva, Praha : LexisNexis CZ s. r. o., 2005, s. 58 nebo Giumulla, E. M., Weber, L. International and EU Aviation law - Selected Issues, Alphen aan den Rijn, The Netherlands : Kluwer Law International BV, 2011, s. 314 a násl.

⁸² Organizace svou činností navázala na „International Air Traffic Association“, která byla založena 6 leteckými dopravci již roku 1919. Viz Mendes de Leon, P.M.J., Masson-Zwaan, T.L. Aerospace law (LLC Course reader), Leiden : International Institute of Air and Space Law, 2012, s. 28.

smyslu čl. 6 ÚMCL.⁸³ V současnosti IATA sdružuje okolo 240 leteckých společností, které v souhrnu reprezentují přibližně 94 % pravidelné komerční letecké přepravy. Mezi hlavní cíle asociace patří reprezentace a prosazování zájmů svých členů, usilování o zlepšování jejich hospodářských výsledků a další rozvoj spolupráce mezi nimi navzájem, jakož i vůči ICAO. V neposlední řadě je posláním IATA také napomáhat k vytváření jednotného světového systému bezpečné, pravidelné a hospodárné letecké dopravy v zájmu světových národů. Tato posílená spolupráce mezi členy IATA byla v minulosti a zůstává zčásti i dnes předmětem kritiky, neboť některé činnosti jako např. koordinace cenových politik mezi leteckými dopravci, se nacházejí na hraně jednání, které lze označit za kartelové.⁸⁴

K významným funkcím asociace patří provozování tzv. „*IATA's Clearing House*“, tj. zúčtovací ústředny založené roku 1947 v Londýně, jejíž sídlo bylo posléze přesunuto do švýcarské Ženevy. V rámci této ústředny dochází k zúčtování vzájemných pohledávek a závazků mezi leteckými dopravci. V mezinárodní letecké dopravě se také vžilo třípísmenné kódování letišť a dvoupísmenné označování leteckých dopravců vypracované asociací, a to navzdory skutečnosti, že ICAO přijalo vlastní systém kódování. Pro své členy IATA přijímá celou řadu dokumentů závazné či doporučující povahy. Ze závazných dokumentů je možné jmenovat např. tzv. Smluvní a přepravní podmínky (*Conditions of Carriage and of Contract*) určené k sjednocení smluvních přepravních podmínek užívaných jednotlivými leteckými dopravci pro přepravu osob a zboží. Pro přepravu nebezpečného nákladu pak IATA vydává referenční příručku pod názvem Pravidla pro přepravu nebezpečného nákladu (*Dangerous Goods Regulations*).

2.2.2. Asociace evropských leteckých dopravců (AEA)

Asociace evropských leteckých dopravců je regionální nevládní organizací sdružující v současnosti 33 leteckých dopravců provozujících pravidelnou leteckou přepravu ve smyslu čl. 6 ÚMCL.⁸⁵ Členství v IATA není na překážku paralelního členství v AEA. Mezi přední úkoly AEA patří podpora a aktivní prosazování zájmů svých členů ve vztahu k institucím EU s cílem zajistit trvale udržitelný rozvoj leteckého

⁸³ V současnosti je již členství v asociaci otevřeno také leteckým společnostem, které provozují tzv. nepravidelnou leteckou přepravu ve smyslu čl. 5 ÚMCL (charterové lety).

⁸⁴ *Průša, J. a kolektiv*, Svět letecké dopravy. Praha : Galileo CEE Service ČR s. r. o., 2007, s. 51.

⁸⁵ Členem jsou také České aerolinie (ČSA).

průmyslu v evropském regionu. Není bez zajímavosti, že u zrodu projektu jednotného evropského nebe stála studie vypracovaná právě touto asociací, o čemž je blíže pojednáno v kapitole č. 5.3.

2.2.3. Organizace civilních poskytovatelů letových navigačních služeb

Organizace civilních poskytovatelů letových navigačních služeb (CANSO) je mezinárodní sdružení poskytovatelů letových navigačních služeb zřízené v lednu 1998 za účelem reprezentace společných zájmů svých členů na globální i regionální úrovni. Organizace slouží rovněž jako jednotka pro kooperaci a sdílení informací mezi členy s cílem zlepšit úroveň jimi poskytovaných služeb.⁸⁶ Za sídlo organizace bylo zvoleno amsterdamské letiště Schiphol. V současné době má status řádného člena CANSO 76 podniků včetně Řízení letového provozu České republiky, s.p. a několika desítkám dalších subjektů zainteresovaných na letecké dopravě byl přiznán statut členů přidružených. Členství v CANSO je otevřené všem poskytovatelům letových navigačních služeb (ANSPs) bez ohledu na jejich právní formu.⁸⁷ V současné době jsou členové organizace zodpovědní za poskytování ANS ve vztahu k přibližně 85 % světové letecké dopravy.

3. Obecně o poskytování letových navigačních služeb

3.1. Subjekty zainteresované na letecké dopravě

Na poli moderní letecké dopravy vystupuje celá řada subjektů s odlišnými rolami a často protichůdnými partikulárními zájmy, jejichž součinnost je však nezbytně nutným předpokladem k zajištění bezpečnosti, efektivity a trvale udržitelného rozvoje celého odvětví. Některé tyto subjekty tvoří tzv. základní prvky infrastruktury letecké dopravy. Řadíme mezi ně letecké dopravce, letiště a jejich provozovatele, orgány regulačního systému⁸⁸ a poskytovatele letových navigačních služeb, jimž je tato práce primárně

⁸⁶ Více informací o činnostech CANSO je k dispozici na <http://www.canso.org/about>.

⁸⁷ Právním formám ANSPs je věnována kapitola č. 3.7.

⁸⁸ Regulátorem jsou v praxi orgány jednotlivých států pověřené regulací a dohledem ve vztahu k leteckému odvětví. Nejčastěji půjde o ministerstvo dopravy, případně obrany, nebo národní úřad civilního letectví. Dále v této práci jsou orgány regulačního systému označovány pod zkratkou „NSAs“ či v jednotném čísle jako „NSA“ z anglického termínu „National Supervisory Authority“.

věnována (dále jen jako „ANSPs“ nebo v singuláru jako „ANSP“).⁸⁹ Tím však není výčet subjektů zainteresovaných na letecké dopravě vyčerpávající. Z jejich dlouhé řady nelze nezmínit alespoň výrobce letadel a jejich komponent, mezinárodní organizace působící v letecké dopravě⁹⁰ a samozřejmě také koncové uživatele letecké dopravy - cestující. Navíc je třeba mít neustále na paměti, že vzdušný prostor není využíván pouze letadly civilními za komerčními účely, tj. k přepravě osob, zboží a pošty, nýbrž také letadly státními.⁹¹ Tato letadla, zejména pak ta příslušející k vzdušným leteckým silám jednotlivých států, již tradičně využívají své vlastní letecké infrastruktury⁹² (vojenská letiště, ANSPs a NSAs⁹³), což značně přidává na složitosti celého systému.

3.2. Poskytovatelé letových navigačních služeb (ANSPs)

Ačkoliv v odborné literatuře panuje definiční pluralita pojmu poskytovatel letových navigačních služeb (ANSP), pro účely této práce je možné vycházet z definice obsažené v legislativě EU tvořící právní rámec jednotného evropského nebe. Podle této je poskytovatelem letových navigačních služeb veřejný nebo soukromý subjekt⁹⁴, který poskytuje letové navigační služby pro všeobecný letový provoz.⁹⁵ Jinými slovy, poskytovatel letových navigačních služeb je jedním ze základních prvků letecké infrastruktury, který plní svou primární funkci prostřednictvím poskytování celé řady specifických služeb ve vztahu k uživatelům vzdušného prostoru. Je tedy patrné, že pro

⁸⁹ *Průša, J. a kolektiv*, Svět letecké dopravy. Praha : Galileo CEE Service ČR s. r. o., 2007, s. 30 a násl.

⁹⁰ Některým z nich je věnována kapitola č. 2.

⁹¹ Dychotomie mezi civilními a státními letadly vyplývá z čl. 3 ÚMCL. Tento explicitně stanoví, že za státní letadla jsou považována vždy letadla ve službách vojenských, celních a policejních. Vzhledem k tomu, že ustanovení čl. 3 nelze interpretovat jako taxativní definici pojmu „státní letadlo“, dovozuje se, že pod tento pojem spadají i ostatní letadla používaná v konkrétním případě pro jiné než komerční účely. Doktrína tak dovodila, že za státní letadla jsou považována i taková, která slouží např. pobřežní hlídce, humanitárním účelům, k pátrání a záchraně, k přepravě hlav států a jiných oficiálních zástupců státu, k přepravě vězňů apod. Zbývá jen dodat, že status letadla se může měnit v čase podle jeho aktuálního využití. Více k této problematice: *Mendes de Leon, P.M.J., Masson-Zwaan, T.L.* Aerospace law (LLC Course reader), Leiden : International Institute of Air and Space Law, 2012, s. 17 - 19.

⁹² V posledních dobách se však objevují z praktických a bezpečnostních důvodů tendence k poskytování letových navigačních služeb civilním i vojenským letadlům společně ze strany jediného ANSP s cílem koordinace civilních a vojenských letů. v zájmu dosažení větší bezpečnosti letového provozu. Případně bývají do soustavy civilních orgánů řízení letového provozu začleněni i zástupci vojenských orgánů.

⁹³ Ve vztahu k vojenskému letectví bude příslušným orgánem regulace a dohledu typicky ministerstvo obrany daného státu.

⁹⁴ Právním formám ANSPs je blíže věnována kapitola č. 3.7.

⁹⁵ Uvedená definice je převzata z čl. 2 bodu 5 nařízení Evropského Parlamentu a Rady (ES) č. 549/2004 ze dne 10. března 2004, kterým se stanoví rámec pro vytvoření jednotného evropského nebe.

hlubší pochopení role ANSPs je nezbytně nutné věnovat alespoň ve stručnosti pozornost jejich funkcím a jimi nabízeným službám.

3.3. *Funkce ANSPs*

V počátcích aviatiky bylo bezpečné uskutečnění letu závislé na denní době a příznivém počasí. Téměř nemožné pak bylo létat za podmínek, kdy je schopnost orientace pilota ve vzdušném prostoru podstatně ztížena, zejména tedy v nočních hodinách nebo za nevhodných meteorologických podmínek (mlhy, husté mraky apod.).⁹⁶ Bezpečné létání za takových podmínek umožnili *de facto* až ANSPs prostřednictvím celé řady služeb, které poskytují letadlům od nahození motoru na letišti odletu až po jeho vypnutí v cílové destinaci. V zájmu bezpečnosti letového provozu si dnes již nelze představit, že by byl jakýkoli let, snad jen s výjimkou sportovního a rekreačního létání, proveden bez využití služeb poskytovaných ze strany ANSPs. Účel jednotlivých letových navigačních služeb se může lišit, proto v této kapitole se zaměříme na jejich funkci jako celku.

Primárním účelem ANSPs je tedy zajištění bezpečného, plynulého a spořádaného pohybu letadel v průběhu všech fází letu, včetně pohybu po letištních plochách, prostřednictvím poskytování celé řady specifických služeb uživatelům vzdušného prostoru, kterými jsou především letečtí dopravci.⁹⁷ Aby byla zajištěna bezpečnost letového provozu, je nezbytná koordinace činností civilních i vojenských složek řízení letového provozu ve vztahu k danému vzdušnému prostoru. Při provádění mezinárodních letů je poté nepostradatelná spolupráce mezi ANSPs jednotlivých států.

Je žádoucí, aby bylo maximální možné míry bezpečnosti letového provozu dosaženo finančně i kapacitně efektivním způsobem. Jak již bylo nastíněno v úvodu této práce, letové trasy jsou nutně omezenými a tedy vzácnými zdroji. Nabízejí se v zásadě dva způsoby, jak dosáhnout jejich větší kapacity. První možností je zmenšování

⁹⁶ V letecké terminologii se rozlišuje mezi lety VFR a IFR. Lety VFR („*Visual Flight Rules*“) jsou neřízené lety, kdy pilot provádí srovnávací navigaci na základě viditelnosti země. Naopak lety IFR („*Instrumental Flight Rules*“) jsou lety řízené, kdy se pilot v podmínkách, za kterých není viditelný z letadla zemský povrch, spoléhá na hodnoty naměřené palubními přístroji a poskytnuté letové navigační služby od ANSPs.

⁹⁷ Některé právní řády přiznávají poskytovatelům letových provozních služeb dokonce postavení orgánů plnicích přenesenou policejní funkci, neboť vydávají rozkazy posádkám letadel a zaznamenávají nedodržování předpisů a rozkazů, což má za důsledek administrativní sankce proti provinilým pilotům. Viz Čapek, J., Klíma, R., Zbiralová, J. *Civilní letectví ve světle práva*, Praha : LexisNexis CZ s. r. o., 2005, s. 209.

horizontálních či vertikálních rozestupů mezi jednotlivými letadly na trati. Toto opatření je však nepřímo úměrné míře bezpečnosti letového provozu.⁹⁸ Proto se v praxi spíše usiluje o faktické zvýšení kapacit letových tratí při zachování stávajících rozestupů mezi letadly, tedy nikoliv na úkor bezpečnosti, prostřednictvím efektivnějšího řízení toků letového provozu či napřimováním letových tratí.

3.4. Služby poskytované ANSPs

Jak již bylo uvedeno, ANSPs poskytují uživatelům vzdušného prostoru, tj. zejména leteckým dopravcům, komplexní služby, jejichž prvořadou funkcí je zajištění bezpečnosti, efektivnosti a hospodárnosti letového provozu. Poskytování těchto služeb musí být prováděno v souladu s mezinárodními normami a doporučenými předpisy ICAO obsaženými v příslušných annexech k Chicagské úmluvě.⁹⁹ Charakter těchto služeb přitom klade zvýšené nároky na technická zařízení, technologické postupy a kvalifikaci lidských zdrojů.

Letovými navigačními službami se obecně rozumí souhrn všech technických prostředků a služeb, které bezprostředně zajišťují letový provoz, jakož i jeho organizaci a řízení.¹⁰⁰ Pojem letových navigačních služeb je používán jako sjednocující výraz pro označení pěti základních služeb: uspořádání letového provozu (ATM), meteorologickou službu (MET), komunikační, navigační a pozorovací službu (CNS), leteckou informační službu (AIS)¹⁰¹ a službu pátrání a záchrany (SAR), přičemž poslední dvě zmíněné bývají souhrnně označovány jako pomocné letové služby.¹⁰²

⁹⁸ V zájmu zvýšení efektivity letecké dopravy bylo např. v lednu 2002 přistoupeno ke snížení minimálních vertikálních rozestupů letových hladin v horním vzdušném prostoru EU (RVSM) z původních 2000 stop (přibližně 600 m) na 1000 stop (což odpovídá zhruba 300 m). Díky výraznému pokroku v oblasti navigačních technologií se zatím zdá, že tento krok nemá vliv na bezpečnost letového provozu. Je však jasné, že ztenčovat rozestupy mezi letovými hladinami, aniž by taková opatření neměla dopady na bezpečnost letového provozu, nelze donekonečna.

⁹⁹ Tím je dosaženo nezbytné míry harmonizace poskytování těchto služeb v zájmu usnadnění mezistátních letů. K annexům, které jsou relevantní pro poskytování jednotlivých ANS, viz kapitola 3.5.

¹⁰⁰ Čapek, J., Klíma, R., Zbiralová, J. Civilní letectví ve světle práva, Praha : LexisNexis CZ s. r. o., 2005, s. 192.

¹⁰¹ Letecká informační služba (AIS) zajišťuje tok informací nezbytných pro bezpečnost, pravidelnost a hospodárnost mezinárodního a vnitrostátního letového provozu v teritoriu jeho působnosti včetně vydávání leteckých map a vedení kanceláře NOTAM (*Notice to Airmen*). Smyslem NOTAM je vydávání zpráv varujících před hrozcím nebezpečím na letové trati a k informování pilotů o aktuálních změnách v letecké dopravě. Při plánování letů jsou pak piloti letadel povinni seznámit se se všemi zprávami NOTAM na zamýšlené letové trati.

¹⁰² Tohoto označení se používá např. v publikaci: Van Antwerpen, N. Cross-Border Provision of Air Navigation Services with Specific Reference to Europe : Safeguarding Transparent Lines of

Pro účely této práce mají fundamentální význam letové provozní služby (ATS), které představují jednu ze tří služeb spadající pod službu ATM. Letové provozní služby jsou obecným označením pro tři druhy služeb: pohotovostní službu (Alerting Service), letovou informační službu (FIS) a službu řízení letového provozu (ATC). Úkolem pohotovostní služby je bezprostředně informovat kompetentní orgány o letadlech v nouzi, po nichž se má pátrat, aby mohla služba pátrání a záchran (SAR) zahájit svou činnost. Letová informační služba poskytuje letadlům za letu rady a informace, které mohou být užitečné a významné pro bezpečné provedení letu.¹⁰³ Služba řízení letového provozu (ATC) zahrnuje tři dílčí služby, které jsou letadlům poskytovány v závislosti na fázi letu, v níž se právě nacházejí, za účelem zabránění srážek mezi letadly navzájem, mezi letadly a jinými překážkami na trati, jakož i na provozní ploše a pro udržování rychlého a spořádaného toku letového provozu. V průběhu letu po trati přes řízenou oblast je letadlům poskytována oblastní služba řízení (ACS). Těm letadlům, která přistávají na letišti v řízené oblasti je poskytována v souvislosti s přiletem a odletem z tohoto letiště tzv. přibližovací služba řízení (APCS) a při samotném pohybu po letištních plochách tzv. letištní služba řízení (ADCS). Pro snazší a přehlednější orientaci v typologii letových navigačních služeb slouží příloha č. 8.

3.5. Právní rámec poskytování ANS dle Chicagské úmluvy

Mezinárodní úmluva o civilním letectví ve svých úvodních ustanoveních potvrzuje stěžejní zásadu leteckého práva obsaženou již v čl. 1 Pařížské úmluvy, totiž že „každý smluvní stát má úplnou a výlučnou suverenitu ve vztahu ke vzdušnému prostoru nad svým územím“.¹⁰⁴ Navazující článek 2 poté vymezuje, že státním územím se rozumí pozemní oblasti a k nim přilehlé pobřežní vody¹⁰⁵, jež jsou pod svrchovaností daného státu.

Responsibility and Liability. 1st edition., Alphen aan den Rijn, The Netherlands : Kluwer Law International, 2008, s. 28. Uvedených pět služeb je zahrnuto pod ANS také podle dokumentu ICAO Doc 9082/7 z roku 2004 nazvaném „Policies on Charges for Airports and Air Navigation Services“.

¹⁰³ Na vyžádání se služba FIS poskytuje také letadlům určeným primárně pro sportovní a rekreační létání.

¹⁰⁴ Podle některých autorů má tato zásada původ v mezinárodním právu obyčejovém. Viz např. Čapek, J., Klíma, R., Zbiralová, J. Civilní letectví ve světle práva, Praha : LexisNexis CZ s. r. o., 2005, s. 12.

¹⁰⁵ Korespondující úpravu ve vztahu k pobřežním vodám obsahuje také čl. 2 odst. 2 Úmluvy OSN o mořském právu z roku 1982. Čl. 3 jmenované Úmluvy poté stanoví rozsah pobřežních vod až do vzdálenosti 12 námořních mil od základní linie (místa, kde dochází k největšímu odlivu moře v dané části

Letecké infrastruktúre a poskytování letových navigačních služeb je věnován čl. 28 ÚMCL. Tento stanoví, že: „každý smluvní stát se zavazuje, pokud to uzná za proveditelné, zřídit na svém území radiové služby, meteorologické služby a jiná letecká pomocná zařízení za účelem usnadnění mezinárodního letectví, souhlasně s normami a pravidly, jež budou čas od času doporučeny nebo stanoveny na základě Úmluvy.¹⁰⁶ Z jazykového výkladu uvedeného článku Chicagské úmluvy je patrné, že státům není uložena obecná povinnost takové služby na svém území poskytovat, nicméně v situaci, kdy stát uzná zřízení daných služeb za proveditelné, je zněním tohoto článku plně vázán. Úmluva dále v čl. 69 až 71 pamatuje na případy, kdy některý stát není schopen poskytování těchto služeb na svém území zajistit vyhovujícím způsobem. V takové situaci jsou na základě jednání mezi dotyčným státem a Radou ICAO možné různé formy finanční a technické pomoci či dokonce personální obsazení a přímá správa letových navigačních zařízení vykonávaná Radou ICAO.

Zevrubný právní rámec pro poskytování ANS je třeba hledat mimo vlastní text Chicagské úmluvy v jejích přílohách - annexech. Úprava jednotlivých ANS¹⁰⁷ je roztržštěna a proto je nutné ji hledat napříč jednotlivými annexi. Tak např. úpravu meteorologické služby pro letovou navigaci (MET) nalezneme v annexu 3, komunikační a navigační služby a služby pro přehled o provozu (CNS) v annexu 10, služby pátrání a záchrany (SAR) v annexu 12 a letecké informační služby (AIS) v annexu 15. Pro účely této diplomové práce má však kruciální význam annex 11 obsahující SARPů pro poskytování letových provozních služeb (ATS).

3.6. Designace ANSPů podle Chicagské úmluvy

V návaznosti na čl. 28 ÚMCL stanoví čl. 2.1.3. annexu 11, že „*jakmile bylo rozhodnuto o tom, že letové provozní služby budou poskytovány, musí dotyčný stát určit orgán odpovědný za poskytování takových služeb.*“ Ačkoliv by se mohlo zdát, že uvedené ustanovení je pouhou formulací povinnosti státu pověřit určitý orgán¹⁰⁸

pobřeží). Více k pobřežním vodám viz např. Čepelka, Č., Šturma, P. Mezinárodní právo veřejné. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2008, s. 235 a násl.

¹⁰⁶ Těmito normami a pravidly je nutné v kontextu Úmluvy rozumět standardy a doporučené postupy vydané Mezinárodní organizací civilního letectví (ICAO). Více viz kapitola 2.1.1.

¹⁰⁷ Kategorizaci letových navigačních služeb je věnována kapitola č. 3.4.

¹⁰⁸ Takovým orgánem může být dle poznámky č. 1 k čl. 2.1.3. annexu 11 k Chicagské úmluvě jak stát, resp. jeho orgán, tak jiný subjekt. Více k právním formám ANSPů viz kapitola 3.7.

výkonem těchto činností, je třeba takovou restriktivní interpretaci odmítnout. Naopak na čl. 2.1.3. je nutné nahlížet ve dvou vzájemně spjatých rovinách. Předně se skutečně jedná o závazek, nicméně současně také jemu korelující diskreční oprávnění státu svobodně rozhodnout, kterou právní entitu výkonem těchto služeb pověří nebo-li designuje. V každém případě je však nezbytné, aby designovaný subjekt byl držitelem platného osvědčení prokazujícího splnění základních požadavků vztahujících se k odborné způsobilosti pro řádné plnění svých úkolů.¹⁰⁹ Zatímco při splnění předepsaných náležitostí je certifikační orgán¹¹⁰ povinen požadovanou licenci vydat, neexistuje právní nárok vůči státu být následně rovněž designován ve vztahu k určitému bloku vzdušného prostoru.

Chicagská úmluva ani jiný z dokumentů ICAO neobsahuje právní definici pojmu designace. Doktrína jej však vymezuje jako jednostranný formální akt, kterým delegující stát pověřuje ANSP, bez ohledu na jeho právní formu, výkonem letových provozních služeb ve vztahu ke vzdušnému prostoru nad jeho územím nebo alespoň částí takového území.¹¹¹ Právní forma designačního aktu závisí na vnitrostátním právu.¹¹² Rovněž po stránce obsahové bude přístup jednotlivých států odlišný. Zatímco některé státy stanoví práva a povinnosti designovaného subjektu v samotném designačním individuálním právním aktu, jiné ponechají zevrubnou úpravu v působnosti zákonodárce. Mezi typické obsahové náležitosti designace bude patřit: (a) určení designovaného subjektu, (b) horizontální a vertikální vymezení vzdušného prostoru, pro nějž je designován, (c) doba platnosti designačního aktu, (d) specifikace služeb, které je designovaný subjekt oprávněn a povinen poskytovat, (e) určení

¹⁰⁹ Pro členské státy EU je v této souvislosti závazné nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1035/2011 ze dne 17. října 2011, kterým se stanoví společné požadavky pro poskytování letových navigačních služeb a mění nařízení (ES) č. 482/2008 a (EU) č. 691/2010.

¹¹⁰ Příslušným certifikačním orgánem bude nejčastěji NSA státu, v němž je umístěno hlavní místo činnosti žadatele. Pro subjekty s hlavním místem činnosti na území České republiky je jím tedy Úřad pro civilní letectví.

¹¹¹ *Schubert, F.* Legal Aspects of Cross-Border Service Provision in the Single European Sky, s. 4.

¹¹² Tak v České republice bude designace prováděna ve formě správního rozhodnutí podle § 67 a násl. zákona č. 500/2004 Sb. ze dne 24. června 2004, správní řád ve znění pozdějších předpisů, neboť se jedná o formu správní činnosti, již se v určité věci zakládá, mění nebo ruší práva a povinnosti jmenovitě určené osoby (ATSP). Viz rozhodnutí Úřadu pro civilní letectví ze dne 28. prosince 2010 vydané pod č. j. 007859-10-701, jímž bylo rozhodnuto o pověření Řízení letového provozu České republiky, s. p. poskytováním letové navigační služby, letové provozní služby, letové informační služby a komunikační, navigační a pozorovací služby.

závazných pravidel a postupů pro poskytování služeb, (f) dohledový mechanismus, (g) úprava odpovědnosti.¹¹³

Je však třeba zdůraznit, že samotným designačním aktem nedochází k transferu suverénních funkcí státu ani k přenosu jeho odpovědnosti podle mezinárodního práva na základě čl. 28 Chicagské úmluvy za řádné poskytování ANS v souladu s mezinárodními normami a doporučenými předpisy ICAO. Po odpovědnostní stránce představuje designace pouze přenos provozní a technické odpovědnosti za řádné poskytování služeb a nikoliv transfer odpovědnosti státu podle mezinárodního práva.

Žádné z ustanovení Chicagské úmluvy ani jejích annexů nebrání státům, aby smluvně pověřily faktickým poskytováním ANS ve vztahu ke vzdušnému prostoru nad svým územím jiný stát, případně aby přímo designovaly ANSP pocházejícího z jiného státu. Přeshraničním aspektům poskytování ANS je dále věnována kapitola č. 4. této práce.

3.7. Právní formy ANSPs

Z díkce čl. 28 ve spojení s čl. 1 ÚMCL se výkladem dovozuje, že poskytování ANS má povahu výkonu svrchovaných funkcí státu. Až do 80. let minulého století státy lpěly na zachování úplné a výlučné suverenity ve vztahu k vzdušnému prostoru nad svým státním územím, což se odráželo v tradičním přístupu k poskytování ANS prostřednictvím některé z organizačních složek státu.¹¹⁴ Územní působnost výkonu těchto svrchovaných činností státu je tak historicky determinována podle politických hranic jednotlivých států.

Postupem času vyvstala praktická potřeba institucionálně a funkčně oddělit poskytovatele ANS od orgánu, který je zodpovědný za výkon dozoru nad jimi poskytovanými službami (NSA). Převážná většina států se tak odchýlila od původního přístupu a poskytováním ANS pověřila subjekt od státu sice institucionálně odlišný, nýbrž se státem stále úzce spjatý. Nejčastěji jde o státní podniky¹¹⁵, obchodní společnosti (akciové společnosti či společnosti s ručením omezeným) či jiné právní entity, jejichž je stát buď výlučným vlastníkem anebo si ze strategických důvodů udržuje alespoň postavení vlastníka majoritního.

¹¹³ *Schubert, F.* Legal Aspects of Cross-Border Service Provision in the Single European Sky, s. 9.

¹¹⁴ Tamtéž, s. 4.

¹¹⁵ Tak je tomu i v případě českého ANSP - Řízení letového provozu ČR, státní podnik.

Ve světovém měřítku je zatím zcela ojedinělým a unikátním řešením postavení britského ANSP. NATS Holdings Limited¹¹⁶ funguje na základě partnerství veřejného a soukromého sektoru (PPP)¹¹⁷, přičemž 49 % akcií společnosti vlastní stát a zbylých 51 % soukromý sektor.¹¹⁸ Je tedy možné uzavřít, že v současnosti se jedná o jediného soukromého poskytovatele letových navigačních služeb. Tabulka obsahující seznam klíčových ANSPs v evropském regionu, včetně informace o jejich právní formě je přílohou č. 9 této práce.¹¹⁹

3.8. Charakter ANS jako přirozeného monopolu¹²⁰

V předchozím výkladu již bylo uvedeno, že stát je povinen určit poskytovatele ANS pro území, na němž se zavázal ve smyslu čl. 28 Chicagské úmluvy tyto služby poskytovat, a že je v diskreci státu rozhodnout, který subjekt výkonem těchto činností pověří. Stát rovněž není omezen v možnosti rozdělit svůj svrchovaný vzdušný prostor na více sektorů, v nichž bude designován vždy jiný ANSP. Avšak bezpečnost letového provozu neumožňuje, aby byly v daném bloku vzdušného prostoru ANS poskytovány paralelně ze strany více subjektů najednou.¹²¹ To je vyjádřeno také v ustanovení 3.5.2. annexu 11, dle kterého: „odpovědnost za řízení všech letadel v dané části vzdušného prostoru musí mít vždy jen jedno stanoviště řízení letového provozu.“ Pověřený ANSP se tedy designací stává subjektem s výhradním oprávněním poskytovat v určeném bloku vzdušného prostoru letové navigační služby. Vystupuje tedy v pozici přirozeného monopolu,¹²² jehož jednání může být s ohledem na neexistenci konkurenčního prostředí náchylné k zneužívání postavení ve vztahu k leteckým dopravcům jako spotřebitelům

¹¹⁶ Zkratka NATS pochází z původního názvu společnosti „National Air Traffic Services Limited“.

¹¹⁷ Zkratka pochází z anglického „Public Private Partnership“.

¹¹⁸ Konkrétně drží majoritní podíl ve společnosti konsorcium tvořené několika leteckými dopravci (British Airways, BMI, EasyJet, Monarch Airlines, Thomas Cook Airlines, Thomson Airways a Virgin Atlantic) - 42 % akcií, BAA Limited, což je španělský vlastník několika britských letišť včetně londýnského Heathrow - 4 % a zbylých 5 % akcií je v držení zaměstnanců samotného NATS.

¹¹⁹ Údaje v tabulce pochází z kapitoly 1.2. zprávy organizace EUROCONTROL připravené jejím orgánem nazvaným „Performance Review Unit“ pod názvem „ATM Cost - Effectiveness (ACE) 2010 Benchmarking Report with 2011 - 2015 outlook“.

¹²⁰ Jak bude následně vysvětleno v kapitole č. 9, Evropská komise začíná prolamovat tradiční koncept přirozeného monopolu ANS, který zachovává pouze ve vztahu ke službám řízení letového provozu. Ohledně ostatních služeb nabízených ANSPs navrhuje Komise uplatnění tržních konkurenčních mechanismů.

¹²¹ Výjimkou z tohoto pravidla je souběžné poskytování ANS ze strany civilních a vojenských ANSPs.

¹²² K přirozeným monopolům a nezbytnosti regulace jejich cenové politiky např. Urban, J. Teorie národního hospodářství. 2., doplněné a rozšířené vydání. Praha: ASPI, a.s., 2006, s. 234 - 236 nebo Tomázič, I. a kolektiv Ekonomie pro právníky. Pelhřimov: Aleš Čeněk, 2003, s. 73.

letových navigačních služeb. Typickým projevem takového jednání je uplatňování svévolné poplatkové politiky za nabízené služby.

Ačkoliv v teoretické rovině lze uvažovat o existenci konkurenčního prostředí na trhu poskytování ANS, v praxi je tato možnost značně omezená. Takové úvahy vychází z předpokladu, že uživatelé těchto služeb mohou svá letadla *pro futuro* nasměrovat po jiných letových tratích a vyhnout se tak průletu blokem vzdušného prostoru, v němž jsou uplatňovány poplatky za užití těchto služeb v nepřiměřené výši. Představa o možnosti využít služeb ANSP designovaného pro sousedící blok vzdušného prostoru by přicházela v úvahu pouze u malých států, resp. u ANSPs, jimž byl svěřen relativně malý blok vzdušného prostoru. V ostatních případech by totiž volba jiné letové trati, ač spojená s nižšími náklady na úhradu poplatků za poskytnuté ANS, vedla k prodloužení doby letu a tedy nárůstu nákladů na spotřebované letecké palivo.

Za účelem předcházení libovolného uplatňování výše poplatků za poskytnuté ANS se stala poplatková politika předmětem regulace na národní i mezinárodní úrovni.

3.9. Poplatky za poskytování letových navigačních služeb

Letecké navigační služby jsou tedy poskytovány zásadně za úplatu. Tato je od uživatelů služeb vybírána na základě zásady uživatel platí (*user pays principle*) ve formě poplatků na úhradu nákladů vynaložených v souvislosti s poskytnutými ANS.¹²³ V zásadě můžeme tyto poplatky rozdělit do tří skupin, a to na poplatky za využití letových tras (*route charges*), za využití koncových navigačních služeb (*ATC terminal navigation charges*) a za komunikační a jiné služby (*communication and other charges*).

První zmínku¹²⁴ o poplatcích za poskytnutí ANS lze nalézt v čl. 15 Chicagské úmluvy, podle které: „*užívání veškerých leteckých pomocných zařízení, včetně radiových a povětrnostních služeb určených k veřejnému užívání pro zabezpečení a urychlení létání, musí být přístupné za stejných podmínek letadlům domácím, jakož i*

¹²³ Významný podíl celkových nákladů ANSPs je tvořen náklady na údržbu a modernizaci navigační infrastruktury, mzdovými náklady personálu a jinými provozními náklady.

¹²⁴ Vůbec poprvé se problematika poplatků stala předmětem mezinárodní regulace v rámci Pařížské konference roku 1919, kdy byla dne 13. října 1919 přijata Mezinárodní úmluva o úpravě letectví („*Convention relating to the regulation of aerial navigation*“), která vstoupila v účinnost 11. července 1922. Tato úmluva se však výslovně týkala pouze poplatků za využívání letišť a nikoliv přímo poskytování ANS. Nicméně nelze opomíjet, že již zde se objevila stěžejní zásada poplatkové politiky, tj. zásada nediskriminace, podle které musí být poplatky účtovány za stejných podmínek pro letadla národní i zahraniční.

letadlům všech ostatních smluvních států." Z citovaného ustanovení tak vyplývá nosná zásada prostupující dodnes poplatkovou regulaci, a to konkrétně zásada rovného přístupu domácích i zahraničních letadel k poskytovaným ANS. Toto legální vyjádření zákazu diskriminace se samozřejmě týká také stanovování poplatků za poskytnuté ANS. Další zásadou dovozovanou ze znění čl. 15 ÚMCL je zásada transparentnosti. Vychází se přitom z předpokladu, že mají-li být poplatky uplatňovány nediskriminačně, je nezbytné zajistit jejich publicitu za účelem kontroly dodržování zásady rovného zacházení. Proto systém a výše jednotlivých poplatků musí být uveřejněny a sděleny ICAO, jejíž Rada může na návrh zainteresovaného smluvního státu v konkrétním případě podrobit tyto poplatky zkoumání. Na základě získaných poznatků vydá Rada ICAO zprávu o závěrech zkoumání a případně také učiní doporučení vůči danému státu.

V roce 1958 byla uspořádána první konference ICAO zabývající se výlučně otázkou poplatků za využívání navigačních služeb v mezinárodní letecké dopravě. V průběhu konference se podařilo vypočíst hlavní principy, které mají být na tyto poplatky aplikovány, a to zejména zásadu nediskriminace, pravidlo, že výše poplatků má pokrýt skutečně vynaložené náklady ANSPs navýšené o přiměřený zisk (*cost-relatedness principle*), a že systém poplatků za ANS by měl být maximálně transparentní a jednoduchý. V rámci konference byla rovněž projednána jednotlivá referenční kritéria, která by měla být zohledněna při vyměřování poplatků. Jsou jimi zejména: hmotnost letadla, délka trasy, typ letu, povaha zařízení využitých při poskytování ANS a vytíženost dané letecké trasy. Zvažována byla také možnost výběru poplatků ve formě paušalizovaného příplatku za zakoupená paliva a maziva dostupná na mezinárodních letištích.¹²⁵ Žádná konkrétní metoda výpočtu a výběru těchto poplatků však nebyla v rámci konference uznána za strany ICAO jako preferovaná.

Další mezinárodní konference věnovaná tomuto tématu byla uspořádána pod patronátem ICAO roku 1967¹²⁶, přičemž letištní poplatky a poplatky za poskytování ANS byly v rámci této konference projednávány samostatně. Konference potvrdila hlavní principy, které do této doby ovládaly poplatkovou politiku. Oproti předchozí konferenci však došlo k zásadnímu posunu, když za vhodná kritéria pro určení výše

¹²⁵ Podobně je tomu dnes např. v USA, kde jsou poplatky za letové navigační služby vybírány v rámci daně za letecké palivo.

¹²⁶ V anglickém znění: „*ICAO Conference on Charges for Airports and Route Air Navigation Facilities*“ (CARF).

poplatků byla doporučena hmotnost letadla a délka trasy. V rámci konference také převládlo přesvědčení, že za jeden uskutečněný let by měl být vybírán souhrnně pouze jeden poplatek pokrývající všechny poskytnuté služby.

Významný posun v přístupu k výběru poplatků za využití letových tras byl zvolen v evropském regionu. Roku 1965 požádala Spolková republika Německo EUROCONTROL, aby provedl šetření ohledně poplatků za využívání letových tras v evropském vzdušném prostoru a navrhl vhodná řešení pro případný jednotný evropský systém plateb za využití letových tras. Závěry pracovní skupiny, kterou organizace pověřila tímto úkolem, vedly v roce 1970 k přijetí Úmluvy o výběru poplatků za využití letových tras¹²⁷ ze strany sedmi členských států organizace EUROCONTROL. Tato úmluva však byla již za několik málo let nahrazena novou právní úpravou.

Dne 12. února 1981 byla podepsána Multilaterální dohoda o poplatcích za využití letových tras,¹²⁸ jež nabyla účinnosti dne 1. ledna 1986. Na základě této dohody byla organizace EUROCONTROL pověřena výběrem poplatků za využití letových tras ve prospěch deseti signatářských států dohody. Za účelem výběru těchto poplatků byl v rámci organizace zřízen Centrální úřad pro poplatky za využívání letových tras (CRCO).¹²⁹ V roce 2011 se již jednotného sběrného systému účastnilo 38 členských států EUROCONTROL a organizace očekávala výběr na poplatcích za uplynulý kalendářní rok ve výši přibližně 6,5 mld. eur oproti předpokládaným administrativním nákladům v řádu 0,3 % celkově vybrané částky. Počínaje rokem 1983 se při stanovování konečné výše poplatků vychází ze zásady plné úhrady očekávaných nákladů ANSPs vzniklých v souvislosti s jejich činností za referenční období, kterým je kalendářní rok. Predikce výše takto vzniklých nákladů se provádí s ohledem na předpokládanou hustotu provozu v daném referenčním období. Případné přeplatky či nedoplatky odpovídající rozdílu mezi předpokládanými a skutečnými náklady ANSPs jsou poté přeneseny a zohledněny v průběhu následujících let. Systém výběru poplatků v rámci EUROCONTROL vychází rovněž z ostatních zásad zmíněných v této kapitole včetně pravidla jednotné platby za uskutečněný let. Zavedeny však byly i zásady nové. Jedná se např. o zásadu výběru poplatků v jednotné měně, kterou byl zpočátku americký

¹²⁷ V anglickém originále „*Agreement Relating to the Collection of Route Charges*“.

¹²⁸ V anglickém znění „*Multilateral Agreement Relating to Route Charges*“.

¹²⁹ Zkratka pochází z anglického názvu úřadu „*Central Route Charges Office*“.

dolar následně nahrazený jednotnou evropskou měnou - eurem nebo zásada předběžné konzultace poplatkových otázek s uživateli vzdušného prostoru (leteckými dopravci).

4. Přeshraniční poskytování ATS

Úspěšná implementace projektu jednotného evropského nebe by znamenala určitý průlom do tradičního pojetí, podle kterého jsou letové provozní služby poskytovány na principu teritoriality a tedy v souladu se zásadou úplné a výlučné suverenity státu ve vztahu k vzdušnému prostoru nad jeho územím ve smyslu čl. 1 ÚMCL. Naopak *pro futuro* by rozhodujícím kritériem pro uspořádání evropského vzdušného prostoru měly být výlučně provozní potřeby a nikoliv geografické hranice mezi jednotlivými státy. Legislativa jednotného evropského nebe přitom počítá s rozdělením evropského vzdušného prostoru do několika tzv. funkčních bloků vzdušného prostoru (dále také jako „FABs“ nebo v jednotném čísle jen jako „FAB“), v jejichž rámci, jakož i mezi jednotlivými FABs navzájem, by mělo z praktických důvodů docházet k jevu, který se nazývá přeshraničním poskytováním ATS. Proto je na tomto místě nezbytné pojednat obecně o této problematice.

4.1. Pojem přeshraničního poskytování ATS

Ve světle plurality forem, jimiž může být v praxi přeshraniční poskytování letových provozních služeb realizováno, jeví se snaha o nalezení výstižné definice jako ambiciózní a značně komplikovaný úkol. Pro účely této práce poslouží k vymezení tohoto jevu níže uvedená pozitivní definice pocházející z odborné literatury¹³⁰ následně doplněná o výčet situací, které pod definovaný pojem subsumovat nelze. Přeshraničním poskytováním ATS se tedy obecně rozumí situace, kdy je na základě formalizovaného smluvního ujednání faktický výkon činností ATSP¹³¹ ve vztahu k určitému bloku vzdušného prostoru náležejícího pod suverenitu státu A (dále jako „*delegující stát*“) přenesen na ATSP, který je držitelem platného osvědčení k poskytování ATS vydané ve

¹³⁰ Van Antwerpen, N. Cross-Border Provision of Air Navigation Services with Specific Reference to Europe : Safeguarding Transparent Lines of Responsibility and Liability. 1st edition., Alphen aan den Rijn, The Netherlands : Kluwer Law International, 2008, s. 94.

¹³¹ Pod zkratkou ATSP, tj. poskytovatel letových provozních služeb (ATS), je třeba rozumět v obecné rovině ANSP jehož předmět činnosti zahrnuje nebo je omezen na poskytování ATS. Co bylo výše uvedeno ve vztahu k ANSPs platí *mutatis mutandis* i pro ATSPs.

státě B (dále jako „poskytující stát“)¹³², jenž tedy vůči tomuto ATSP vykonává regulační, dozorové a donucovací pravomoci.

Pro vyjasnění pochybností je nezbytné navázat na uvedenou definici výčtem negativním. Předně nelze pod pojem přeshraničního poskytování ATS zahrnovat situace extrateritoriálního poskytování ATS, tj. případy kdy byl ATSP pověřen poskytováním ATS ve vzdušném prostoru nacházejícím se alespoň zčásti nad mezinárodními prostory,¹³³ jež nespádají ve smyslu čl. 1 a 2 ÚMCL pod výlučnou suverenitu žádného státu. Z této perspektivy je typickým mezinárodním prostorem oblast volného moře včetně výlučné ekonomické zóny a Antarktida.¹³⁴ Z tohoto důvodu také nelze za přeshraniční poskytování ANS považovat tzv. letová identifikační a ochranná pásma ADIZ a CADIZ (zobrazeny v příloze č. 11). Jedná se o přilehlá pásma vzdušného prostoru obestupující suverénní území Spojených států Amerických (ADIZ) a Kanady (CADIZ) ve smyslu čl. 1 a 2 ÚMCL, která slouží k včasnému navázání radiového spojení, identifikaci a určení polohy letadel před jejich vstupem do svrchovaného vzdušného prostoru těchto států. Ačkoliv z hlediska legality nemají tato „narázníková pásma“ oporu v pramenech mezinárodního práva, jejich legitimita je založena na ochraně národní bezpečnosti a široké toleranci těchto ochranných vzdušných pásem ze strany ostatních členů mezinárodního společenství.

Pro úplnost dodejme, že za přeshraniční úpravu ATS nelze považovat ani poskytování těchto služeb ve vztahu k vzdušnému prostoru nad autonomními oblastmi ze strany jejich mateřských zemí.

¹³² Pokud se dále hovoří o poskytujícím státu, platí to samé i pro mezinárodní organizaci, která byla pověřena poskytováním ATS.

¹³³ Pro účely této práce je nutné chápat mezinárodní prostory odchylně od teorie mezinárodního práva veřejného, dle které jsou mezinárodními prostory: volné moře (bez výlučné ekonomické zóny ve smyslu čl. 86 Úmluvy o mořském právu), mořské dno za hranicemi národní jurisdikce, kosmický prostor, nebeská tělesa a Antarktida. Zajímavé je, že z pohledu leteckého práva se mezinárodním prostorem rozumí též výlučná ekonomická zóna ve smyslu čl. 58 Úmluvy o mořském právu z roku 1982, neboť dle čl. 1 a 2 ÚMCL se suverenita státu nevztahuje na vzdušný prostor nad územím výlučné ekonomické zóny, ale pouze na oblast teritoriálního moře. Pro srovnání pojetí mezinárodních prostor pro účely této práce s koncepcí mezinárodního práva veřejného viz např. *Ondřej, J.* Právní režimy mezinárodních prostorů, Plzeň : Aleš Čeněk, s.r.o., 2004, 264 s.

¹³⁴ Právní rámec pro exteritoriální poskytování ATS ve vztahu k částem vzdušného prostoru nad volným mořem nebo ve vzdušném prostoru nestanovené svrchovanosti (rozuměj Antarktidou) stanoví Chicagská úmluva, resp. úprava obsažená v kapitole 2.1.2. annexu 11.

4.2. Důvody pro přeshraniční poskytování ATS

S odkazem na kapitolu č. 3.5 stojí za připomenutí, že státy mají úplnou a výlučnou suverenitu ve vztahu ke vzdušnému prostoru nad jejich územím.¹³⁵ Letové provozní služby jsou proto tradičně vnímány jako výkon strategicky významné činnosti, jejímž prostřednictvím lze kontinuálně monitorovat aktuální polohu a pohyb všech účastníků letového provozu a závčas tak odhalit neoprávněné průniky cizích letadel do svrchovaného vzdušného prostoru. Ačkoliv podmíněný transfer výkonu těchto činností na subjekt spjatý s jinou suverénní mocí nelze v žádném případě považovat za zbavení nebo omezení suverenity delegujícího státu¹³⁶, bez existence dalších okolností jsou státy tradičně neochotny do takových úprav dobrovolně vstupovat. Přesto se v praxi vyskytují situace, kdy se z určitých důvodů zdá být v zájmu řízení letového provozu výhodné nebo dokonce nezbytné, aby zainteresované strany zasedly k jednacímu stolu a sjednaly režim přeshraničního poskytování ATS. V zásadě lze tyto důvody abstrakcí shrnout a utřídit do několika kategorií.

Předně může být důvodem nedostatek finančních zdrojů ekonomicky slabších států, neboť pořízení infrastruktury nezbytné pro řádné poskytování ATS v souladu se SARPů může být značnou zátěží pro státní rozpočet.

Půjde také o situace, kdy stát sice disponuje potřebnými finančními prostředky, ale z technických, provozních nebo jiných důvodů je vhodnější a efektivnější zajistit poskytování ATS nad svým územím nebo jeho částí prostřednictvím jiného subjektu. Ve většině případů se bude jednat buď o velmi malé státy¹³⁷ anebo o odlehlá území států jako jsou např. ostrovy vzdálené od mateřské země.¹³⁸

Častým důvodem vedoucím státy k uzavírání dohod o přeshraničním poskytování ATS jsou situace, kdy z objektivních důvodů nemůže stát zajistit řádné poskytování

¹³⁵ Viz čl. 1 a 2 ÚMCL.

¹³⁶ Vysvětlující poznámka k čl. 2.1.1. annexu 11 k Chicagské úmluvě výslovně stanoví, že: „*jestliže stát deleguje jinému státu odpovědnost za poskytování letových provozních služeb nad svým územím, činí tak bez omezování své státní svrchovanosti.*“

¹³⁷ Viz Crespo, D. C., Mendes de Leon, P. (eds) *Achieving the Single European Sky: Goals and Challenges*, Leiden : Kluwer Law International, 2011, s. 4. Příkladem takového státu je např. Lucembursko, které pověřilo poskytování ANS v dolním vzdušném prostoru ANSP z hlavním místem činnosti v Belgii.

¹³⁸ V souvislost s uvedeným je možné poukázat např. na existenci tří dohod tzv. „*open skies agreements*“, uzavřených mezi Spojenými státy Americkými a Nizozemským královstvím, na základě kterých byl výkon ATS ve vzdušném prostoru nad Nizozemskými Antilami a Arubou přenesen na FAA (Federální správu civilního letectví USA).

ATS v části vzdušného prostoru nad svým územím, aniž by designovaný ATSP nezasahoval svou činností do svrchovaného vzdušného prostoru státu sousedícího. Vzorovým příkladem přeshraničního poskytování ATS je řízení letového provozu v okolí letišť, která se svou polohou nacházejí v blízkosti státních hranic, neboť v zájmu zajištění bezpečnosti letového provozu je nezbytně nutné, aby dané středisko řízení letového provozu udržovalo spojení se všemi letadly nacházejícími se v určité vzdálenosti od letiště bez ohledu na geografické hranice států. Tento jev je typický, zejména pro regiony jako je Evropa, v nichž existuje vyšší koncentrace mezinárodně významných letišť situovaných v blízkosti hraničního pásma anebo se jedná o letiště rozlohou menších států, kde panuje zvýšená hustota letového provozu.¹³⁹

Ovšem ruku v ruce s modernitou doprovázenou rostoucím objemem letecké dopravy za současných zvýšených nároků na zajištění její bezpečnosti a efektivnosti vystupuje do popředí důvod čistě pragmatický. Začíná totiž být zjevné, že současná organizace vzdušného prostoru respektující hranice jednotlivých států nevyhovuje provozním potřebám moderní letecké dopravy, neboť se stává příčinou ekonomických ztrát vzniklých v důsledku nevhodného využívání kapacit letových tratí a letištních časů. Bez reorganizace současného uspořádání vzdušného prostoru není trvale udržitelný rozvoj civilní letecké dopravy představitelný. Sledovaným cílem je tedy umožnění plynulého toku letového provozu skrze faktické překonání nepříznivých důsledků spojených se současným uspořádáním vzdušného prostoru cestou optimalizace rozsahu místní působnosti jednotlivých center řízení letového provozu podle provozních potřeb.¹⁴⁰

4.3. Formy přeshraničního poskytování ATS

V zásadě lze rozlišit tři hlavní způsoby, jimiž je možné dosáhnout přeshraniční úpravy poskytování ATS: (a) delegace na základě dohody států, (b) designace zahraničního ATSP nebo (c) na základě dohody uskutečněné mezi jednotlivými ATSPs. Všem těmto přeshraničním úpravám je společné, že v souvislosti s nimi vyvstává celá řada právních otázek, které jsou podrobeny bližšímu zkoumání v kapitole č. 4.5.

¹³⁹ *Schubert, F.* The Financing of Cross Border Air Traffic Services – A Legal Perspective, s. 4.

Jako příklad takového regionu je možné uvést např. oblast Beneluxu a Porýní, která patří k oblastem s vůbec nejvyšší hustotou civilní letecké dopravy na světě.

¹⁴⁰ *Schubert, F.* Legal Aspects of the Cross-Border Service Provision in the Single European Sky, s. 12.

4.3.1. Delegation ATS na základě mezinárodní úmluvy

Ačkoliv z historického hlediska byla přeshraniční spolupráce v oblasti ATS hojně realizována na základě bilaterálních mezinárodních smluv,¹⁴¹ význam této formy zůstával po dlouhou dobu marginální.¹⁴² Státy tak činily s odkazem na právní reglementaci obsaženou v annexu 11 k Chicagské úmluvě, jehož ustanovení čl. 2.1.1. stanoví, že: „pokud stát určil na svém území ty části vzdušného prostoru, ve kterých budou poskytovány letové provozní služby, je zároveň povinen zajistit, že tyto služby budou poskytovány v souladu s ustanoveními annexu 11, ledaže by takový stát na základě vzájemné dohody delegoval odpovědnost za zřízení a poskytování letových provozních služeb v letových informačních oblastech, řízených oblastech nebo řízených okresech nacházejících se na jeho území na jiný stát.“ Výkladem se následně dovodilo, že delegující stát není omezen v možnosti pověřit zřízením a faktickým poskytováním ATS ve svém vzdušném prostoru případně i více států nebo mezinárodní organizaci. Na těchto závěrech spočívá rozlišování přeshraničních režimů etablovaných na principu delegace podle počtu zúčastněných stran na úpravy dvoustranné (bilaterální) a vícestranné (multilaterální).

V tradičním pojetí lze tedy na delegaci ATS nahlížet jako na přenesení odpovědnosti za zřízení a poskytování letových provozních služeb v určitém bloku vzdušného prostoru nad územím resp. částí území delegujícího státu ve prospěch státu poskytujícího na podkladě uzavřené dvoustranné mezinárodní smlouvy. Pro ilustraci lze poukázat na smlouvu mezi Spojenými státy americkými a Kanadou z roku 1963, kterou tyto státy modifikovaly společnou hranici ve vzdušném prostoru od hranice politické až do vzdálenosti 50 námořních mil v zájmu usnadnění letového provozu.¹⁴³ Na základě delegačního aktu je následně poskytující stát oprávněn pověřit (designovat) faktickým

¹⁴¹ Není bez zajímavosti, že tento způsob mezinárodní spolupráce je státům explicitně doporučen ustanovením 2.10.1. annexu 11, podle kterého je žádoucí, aby vymezení hranic vzdušného prostoru, v nichž mají být ATS poskytovány, odráželo potřebu účinného poskytování těchto služeb bez ohledu na průběh státních hranic. Za tímto účelem je sousedním státům rovněž doporučeno, aby uzavíraly dohody, kterými blíže vymezí hranice vzdušného prostoru (odchylně od hranic politických) způsobem, který usnadní poskytování ATS a určily na těchto hranicích body předání.

¹⁴² Podle průzkumu uskutečněného organizací EUROCONTROL v roce 1992 bylo mezi členskými státy uzavřeno 64 takových delegačních smluv, nicméně tyto svými účinky měly jen značně omezený přesah přes geografické hranice států.

¹⁴³ Podobně byla uzavřena v evropském regionu např. bilaterální úmluva, na základě které od 1. října 2006 došlo k delegaci výkonu ATS v části vzdušného prostoru Nizozemského království na Německo.

výkonem ATS konkrétního ATSP.¹⁴⁴ Mezi takto designovaným poskytovatelem ATS a delegujícím státem však nevzniká přímý právní vztah, jelikož ATSP není a nemůže být smluvní stranou mezinárodní úmluvy, neboť není nositelem mezinárodně právní subjektivity.¹⁴⁵ Vzhledem ke skutečnosti, že delegační smlouva je v první řadě písemným instrumentem mezinárodního práva uzavřeným mezi dvěma suverénními státy, bude se její negociace, přijetí, vstup v platnost, interpretace i zánik řídit ustanoveními Vídeňské úmluvy o smluvním právu.¹⁴⁶ Smluvní státy mohou při uzavírání dohody vycházet z modelové úmluvy vypracované v rámci organizace EUROCONTROL.¹⁴⁷ Dle znění smluv je nejčastěji poskytující stát povinen poskytovat ATS nad územím delegujícího státu nejen v souladu s aplikovatelnými SARPs, ale také v souladu s vnitrostátními předpisy státu delegujícího.¹⁴⁸ V praxi obsahuje delegační smlouva často ustanovení, jímž dochází ke zmocnění ATSPs zúčastněných stran k přijetí prováděcí úpravy (LoA), která teprve zevrubně vymezí pravidla a postupy provozního a technického charakteru. Jelikož delegace představuje toliko dočasný přenos práv a povinností spjatých s poskytováním ATS, jsou obě zainteresované strany oprávněny smlouvu kdykoliv vypovědět.

Vývojově později se objevila i vícestranná podoba spolupráce v oblasti ATS. Tato spočívá v dobrovolném přenesení odpovědnosti za zřízení a poskytování ATS ze strany skupiny států na mezinárodní organizaci na základě mezinárodní úmluvy. V těchto úpravách lze spatřovat skutečné prvopočátky integrace vzdušného prostoru, která nakonec vyústila v realizaci projektu jednotného evropského nebe. Proto se nyní ve stručnosti zaměříme na některé z nich.

¹⁴⁴ V praxi bude designační smlouvou často omezena či vyloučena diskrece poskytujícího státu designovat libovolného ATSP např. určením ATSP, kterého je poskytující stát povinen designovat.

¹⁴⁵ K subjektům mezinárodního práva např. Čepelka, Č., Šturma, P. Mezinárodní právo veřejné. 1. vydání. Praha : C.H. Beck, 2008, s. 47 a násl., Malenovský, J. Mezinárodní právo veřejné, jeho obecná část a poměr k jiným právním systémům, zvláště právu českému. 5., podstatně upravené a doplněné vydání. Brno : DOPLNĚK, 2008, s. 104 a násl.

¹⁴⁶ Vídeňská úmluva o smluvním právu sjednaná ve Vídni dne 23. května 1969 vstoupila v platnost dne 27. ledna 1980. V českém právním řádu je vyhlášena pod č. 15/1988 Sb.

¹⁴⁷ Viz „*EUROCONTROL's Model Agreement on the Delegation of ATS*“.

¹⁴⁸ Viz vysvětlující poznámka k čl. 2.1.1. annexu 11 k Chicagské úmluvě. Výjimku ze zásady, že ATS je poskytující stát povinen poskytovat v souladu s pravidly stanovenými delegujícím státem, představuje čl. 3 Vzorové úmluvy o delegaci ATS vydané organizací EUROCONTROL.

a) Maastrichtské středisko pro řízení horního letového provozu (MUAC)¹⁴⁹

V únoru 1972 bylo na nizozemském letišti Maastricht-Aachen uvedeno pod patronátem EUROCONTROL do provozu první mezinárodní středisko pro řízení horního letového provozu. Středisko bylo na základě mezinárodní dohody uzavřené mezi organizací EUROCONTROL a Belgií, Německem, Nizozemskem a Lucemburskem¹⁵⁰ pověřeno řízením letového provozu v horním vzdušném prostoru, tj. ve výšce přesahující 24 500 stop (cca 7,5 km)¹⁵¹ nad územím Beneluxu a severozápadní částí Německa (viz příloha č. 12). Středisko operuje v jedné z nejvytíženějších a nejvýznamnějších oblastí letového provozu na světě s přibližně 1,5 mil. řízenými lety za kalendářní rok, z nichž okolo 60 % letů směřuje na přední evropská letiště v Londýně, Paříži, Frankfurtu, Amsterdamu či Berlíně. Nepostradatelnou roli MUAC dokresluje skutečnost, že i přes nesmírně složitou organizaci vzdušného prostoru v této oblasti, v níž se nachází celá řada vojenských letových zón, je středisko schopno velmi efektivně organizovat a řídit letový provoz odpovídající zhruba 5 000 řízených letů denně, a to při zachování maximální možné míry bezpečnosti letového provozu. Na příkladu MUAC je možné ilustrovat hlavní výhody, které přináší vzdušný prostor bez vnitřních hranic. Ačkoliv v průběhu posledních deseti let byl zaznamenán nárůst objemu letecké dopravy v dané oblasti o 29 %, efektivním řízením letových tratí došlo k poklesu zpoždění o 96 % za současného snížení nákladů vynaložených na řízení letového provozu o 44 %.¹⁵²

Lze tedy bez nadsázky říci, že MUAC je zcela unikátní model provozuschopné a účinné integrace vzdušného provozu odrážející provozní potřeby letecké přepravy spíše než geografické hranice mezi státy. Nepřekvapí tedy, že natolik mimořádně úspěšný integrační projekt jakým MUAC bezesporu je, posloužil jako vzorový model pro budování funkčních bloků vzdušného prostoru (FABs) v rámci iniciativy jednotného evropského nebe.

¹⁴⁹ V anglickém originále „*EUROCONTROL's Maastricht Upper Area Control Centre*“.

¹⁵⁰ V současné době je spolupráce založena na nově uzavřené smlouvě ze dne 25. listopadu 1986, jejíž originální název zní: „*The Agreement on the Facilitation and Exploitation of the Installments and Services for Air Traffic by EUROCONTROL in the Maastricht Air Traffic Control Centre*“.

¹⁵¹ V nižších letových hladinách řídí letový provoz i nadále ATSPs jednotlivých států s výjimkou Lucemburska, tedy: Belgocontrol, Luchtverkeersleiding Nederland a Deutsche Flugsicherung.

¹⁵² Uvedené statistické údaje byly čerpány dne 15. července 2013 z webových stránek MUAC dostupných na adrese <http://www.eurocontrol.int/articles/about-muac>.

b) Středoevropské středisko řízení v horním vzdušném prostoru (CEATS)¹⁵³

Není divu, že s ohledem na provozní úspěchy MUAC vznikly na evropském kontinentě i další iniciativy usilující o dílčí integraci evropského vzdušného prostoru. Z hlediska České republiky byla přelomovou spolupráce 8 států (Bosna a Hercegovina, Česká republika, Chorvatsko, Maďarsko, Slovensko, Slovinsko, Rakousko a Itálie) a organizace EUROCONTROL, která měla vyústit v etablování středoevropské obdoby MUAC. Dne 26. června 1997 byla mezi zúčastněnými stranami uzavřena Dohoda o zřízení a provozování letových provozních služeb a zařízení organizací EUROCONTROL ve společném středoevropském oblastním středisku řízení v horním vzdušném prostoru (CEATS)¹⁵⁴, na jejímž základě mělo dojít k etablování mezinárodního řídicího střediska ve Vídni. Na rozdíl od MUAC, kde je poskytování ATS organizačně zajištěno prostřednictvím agentury EUROCONTROL, k plnění úkolů CEATS byla zamýšlena společnost CEATS GmbH založená podle rakouského práva.¹⁵⁵ Majetková účast ve společnosti měla být rozdělena mezi EUROCONTROL (většinový podíl) a participující státy. K realizaci projektu však nikdy nedošlo, neboť v roce 2004 postoupila iniciativa jednotného evropského nebe do další fáze, v rámci níž mělo dojít k vytvoření funkčních bloků vzdušného prostoru, s nimiž však nebyl projekt CEATS plně kompatibilní. Poté co v roce 2005 ukončila svou účast na projektu Itálie, netrvalo dlouho a došlo k úplnému ukončení Dohody CEATS.¹⁵⁶

Ačkoliv tedy ambiciózní projekt CEATS nebyl nikdy plně realizován, stal se inspirujícím modelem a cennou zkušeností zainteresovaných států, jejichž spolupráce v této oblasti posléze směřovala k vytvoření FAB CE v rámci projektu jednotného evropského nebe.

c) COCESNA a ASECNA

Dosud byla pozornost věnována pouze evropským integračním modelům. Představa, že tyto integrační procesy jsou doménou starého kontinentu, byla by zcela

¹⁵³ V anglickém originále název zní: „*The Central European Air Traffic Services Programme*”.

¹⁵⁴ Publikována jako sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 134/2004 Sb. m. s.

¹⁵⁵ *Van Antwerpen, N. Cross-Border Provision of Air Navigation Services with Specific Reference to Europe : Safeguarding Transparent Lines of Responsibility and Liability. 1st edition., Alphen aan den Rijn, The Netherlands : Kluwer Law International, 2008, s. 131 - 132.*

¹⁵⁶ Viz v České republice sněmovní tisk č. 390/0 a senátní tisk č. 116/0, jimiž byl vysloven souhlas obou komor Parlamentu České republiky k ratifikaci Dohody o ukončení Dohody o zřízení a provozování letových provozních služeb a zařízení organizací EUROCONTROL ve společném středoevropském oblastním středisku řízení horního vzdušného prostoru (CEATS).

mylnou, a proto je dobré poukázat alespoň na dvě obdobné úpravy fungující v jiných částech světa.

Organizace pro bezpečnost letového provozu v Africe a na Madagaskaru (ASECNA)¹⁵⁷ je agenturou se sídlem v senegalském Dakaru, která řídí na základě mezinárodní úmluvy ze dne 12. prosince 1959 ve znění její revize z 25. října 1974 letový provoz ve vzdušném prostoru nad územím smluvních států¹⁵⁸ o celkové rozloze 16,1 mil. km² (viz příloha č. 13).

Středoamerická společnost pro letové navigační služby (COCESNA)¹⁵⁹ byla zřízena mezinárodní smlouvou podepsanou dne 26. února 1960¹⁶⁰ pěti zakládajícími členy, mezi které patří Guatemala, Honduras, Kostarika, Nikaragua a Salvador. Šestým státem participujícím na mechanismu úmluvy se stalo v roce 1996 Belize. Na základě čl. 2 odst. 1 úmluvy se stala COCESNA výlučným poskytovatelem ATS na území smluvních států.

4.3.2. Designace s mezinárodním prvkem

Dalším způsobem, kterým lze dosáhnout přeshraniční úpravy ATS je designace s mezinárodním prvkem, pro kterou v první řadě platí *mutatis mutandis* vše uvedené v kapitole 3.6. Designací s mezinárodním prvkem je třeba rozumět situace, kdy je pověřen výkonem těchto služeb zahraniční ATSP, tj. subjekt s hlavním místem činnosti, eventuálně se sídlem, na území jiného státu. Zásadní výhoda této formy spočívá ve skutečnosti, že k platné designaci není zapotřebí obdržet souhlas státu, na jehož území se nachází hlavní místo činnosti designovaného ATSP. Tento stát tak nemusí být k účasti na procesu vedoucím k designaci ATSP ani přizván.¹⁶¹ Naopak ačkoliv z povahy designace je patrné, že se jedná o jednostranný právní akt, její přeshraniční varianta musí být nutně opřena o jisté prvky konsenzuální, neboť designující stát nemá k dispozici právní prostředky, jimiž by mohl právní entitě založené podle cizího práva ukládat jednostranně povinnosti. Tím spíše v případě, kdy je taková entita součástí

¹⁵⁷ V originále: „L'Agence pour la Sécurité de la Navigation aérienne en Afrique et à Madagascar”.

¹⁵⁸ Členskými státy ASECNA jsou v současnosti: Benin, Burkina Faso, Kamerun, Středoafriická republika, Komory, Pobřeží slonoviny, Gabon, Guinea-Bissau, Rovnická Guinea, Madagaskar, Mali, Mauritánie, Niger, Senegal, Čad a Togo

¹⁵⁹ Původní španělský název zní: „Corporación Centroamericana de Servicios de Navegación Aérea”.

¹⁶⁰ Viz „Conventio Constitutivo de la Corporación Centroamericana de Servicios de Navegación Aérea”.

¹⁶¹ Srov. Schubert, F. Legal Aspects of Cross-Border Service Provision in the Single European Sky, s. 24.

státního aparátu jiného státu. Je tedy flagrantní, že designace zahraničního ATSP není platně proveditelná bez *a priori* obdržení souhlasu designovaného subjektu. Při poskytování letových provozních služeb je takto designovaný zahraniční ATSP povinen dodržovat nejen SARPs, ale také vnitrostátní pravidla a postupy stanovené designujícím státem ve vztahu k jeho svrchovanému vzdušnému prostoru. Závazný právní rámec pro úpravu vzájemných vztahů mezi státem a designovaným ATSP poté představuje samotný designační akt.¹⁶²

4.3.3. Dohody mezi ATSPs (LoAs)¹⁶³

V praxi se však co do počtu nejčastěji vyskytují jiné přeshraniční úpravy, které nejsou založeny na principu delegace ani na základě designačního aktu. Jde o bilaterální dohody, které lze ve srovnání s předchozími metodami přeshraniční spolupráce označit za prostředky neformálního přenosu odpovědnosti za řízení letového provozu ve vztahu k určitému bloku vzdušného prostoru. Primární účel těchto úprav je čistě praktický, neboť jimi lze relativně snadno a pružně sjednat podmínky pro koordinaci činností ANSPs, jejichž řízené okrsky spolu sousedí. V podstatě lze v souvislosti s LoAs hovořit o jisté formě outsourcingu řízení letového provozu.

Po právní stránce je sjednávání těchto úprav opřeno o větu druhou ustanovení 3.5.2. annexu 11 k Chicagské úmluvě, podle které: „*bude-li zaručena koordinace činností mezi dotyčnými stanovišti řízení letového provozu, je možné delegovat řízení jednoho letadla¹⁶⁴ nebo skupiny letadel na jiné stanoviště řízení letového provozu.*“ Podrobnější vymezení podmínek, pravidel a postupů za jakých lze přistoupit k delegaci řízení letadla nebo skupiny letadel stanoví ICAO ve formě PANS.

Jak název této kapitoly napovídá, typické LoAs bývají uzavírány mezi dvěma designovanými ATSPs. Podobné dohody však mohou být sjednávány i na vyšší úrovni mezi orgány dotčených států zodpovědnými za regulaci a dohled na úseku civilního

¹⁶² Schubert, F. Legal Aspects of Cross-Border Service Provision in the Single European Sky, s. 7.

¹⁶³ Zkratka „LoA“ (v plurálu LoAs) pochází z anglického označení této formy jako: „*Letters of Agreement*“.

¹⁶⁴ Ze znění tohoto ustanovení je patrná přípustnost předání kontroly mezi dvěma ANSPs i pouze ve vztahu k jedinému letu nebo skupině letů např. v určitém časovém rozpětí. V takovém případě se však nejedná o klasické LoA ve smyslu této práce, nýbrž jen o formu *ad hoc* spolupráce. Oproti tomu LoA je do určité míry formálním instrumentem, který stanoví podmínky pro převzetí kontroly ze strany zahraničního ATSP nad všemi letadly pohybujícími se po dané letové trati, dříve než tato překročí formální rozhraní mezi oblastmi vzdušného prostoru, pro něž byly zúčastnění ATSPs designováni, představované státní hranicí.

letectví (NSA) či případně mezi designovaným ATSP a NSA druhého státu.¹⁶⁵ Jelikož se dotčené státy zásadně nestávají smluvní stranou takové dohody, odpovědnost designovaného ATSP za řádné poskytování ATS v souladu s aplikovatelnými předpisy a postupy zůstává ve vztahu k státu designace nedotčena.¹⁶⁶ S ohledem na skutečnost, že státy nejsou smluvní stranou dohody, nelze ji kvalifikovat jako instrument mezinárodního práva. Státy sehrávají pasivní roli i v negociačním procesu, přičemž však není dotčena možnost zákonodárce stanovit povinnost ANSP notifikovat bez zbytečného odkladu příslušnému orgánu, tedy nejčastěji NSA, že došlo k uzavření takové dohody.

Ačkoliv z provozního hlediska fungují LoAs velmi úspěšně, pro svou neformálnost a nezřídka vágní obsah se stávají častým předmětem kritiky. Smluvní strany se totiž v praxi často zaměřují výlučně na řešení otázek technických, aniž by zároveň domýšleli možné právní konsekvence související s přeshraničním poskytováním ATS.¹⁶⁷

4.4. Právní aspekty přeshraničního poskytování ANS

Na první pohled by se skutečně mohlo zdát, že přeshraniční režim poskytování ATS je otázkou technického provedení spíše než záležitostí právní. Právní rovina věci vystupuje zřetelně do popředí zejména až v situacích, kdy v souvislosti s přeshraničním poskytováním ATS dojde k leteckému neštěstí. Ačkoliv si letecká přeprava udržuje v očích široké veřejnosti pověst nejbezpečnějšího druhu dopravy, byli jsme již i na evropském kontinentě svědky celé řady leteckých neštěstí.¹⁶⁸ Ve většině případů nelze izolovaně jako příčinu vzniku nehody spatřovat jen jednu okolnost, neboť svou roli často sehrává až kombinace více faktorů. Výjimkou nejsou ani neštěstí související rozhodující měrou s činností ATSPs.¹⁶⁹ Pro bližší ilustraci některých právních otázek,

¹⁶⁵ Srov. *Van Antwerpen, N.* Cross-Border Provision of Air Navigation Services with Specific Reference to Europe : Safeguarding Transparent Lines of Responsibility and Liability. 1st edition., Alphen aan den Rijn, The Netherlands : Kluwer Law International, 2008, s. 123.

¹⁶⁶ *Gottstein, Ch.* (Austro Control) ATS delegation, designation and ANSP cooperation - how to get ATS provided by a certain ANSP, Supplementary discussion paper, verze 1.0 ze dne 19. listopadu 2007 vyhotovený v rámci „FAB CE Feasibility Study“, poznámka č. 19.

¹⁶⁷ *Schubert, F.* Legal Aspects of Cross-Border Service Provision in the Single European Sky, s. 31.

¹⁶⁸ Za vůbec nejhorší leteckou katastrofu v dějinách (pokud nepočítáme 11. září 2001) je považována srážka dvou letadel Boeing 747 společností KLM a PanAm, která se stala dne 27. března 1977 na letišti Los Rodeos na ostrově Tenerife. V důsledku nehody zahynulo celkem 583 osob.

¹⁶⁹ Za první leteckou nehodu na evropském kontinentu zapříčiněnou výlučně pochybením ze strany ATSP je považována srážka španělského charterového letounu Coronado 990 a DC-9 společnosti Iberia ze dne

kteřé jsou úzce spjaté s přeshraniční úpravou ATS, nám poslouží příklad letecké katastrofy u německého města Überlingen.¹⁷⁰

Dne 1. července 2002 došlo ve vzdušném prostoru Německa poblíž Bodamského jezera ke střetnutí letadla Boeing 757 společnosti DHL International Ltd. a ruského Tupolevu TU-154 společnosti Bashkirian Airlines. V důsledku nehody zemřelo 71 osob včetně 49 dětí na palubě ruského letadla.¹⁷¹ Za hlavní příčinu leteckého neštěstí bylo vyšetřovateli označeno pochybení personálu švýcarského poskytovatele letových provozních služeb - Skyguide, který byl pověřen poskytováním ATS ve vzdušném prostoru nad jižní částí Německa. Švýcarský ATSP přijal plnou odpovědnost za vznik nehody¹⁷² a ve spolupráci s vládou Švýcarska a Německa byl vytvořen zvláštní fond pro odškodnění pozůstalých po obětech.¹⁷³ Pro účely této práce je však mimořádně významné právní pozadí události.

Ruská společnost Bashkirian Airlines následně podala u Zemského soudu v Kostnici žalobu¹⁷⁴, jíž se domáhala po německém státu odškodnění za škodu vzniklou na letadle TU-154, jakož i odškodnění za škodu vzniklou společnosti v příčinné souvislosti s nároky uplatněnými vůči společnosti ze strany třetích osob. Tím byl soud postaven před náročný úkol posoudit celou řadu nesnadných právních otázek. Předně se soud musel zabývat otázkou mezinárodní příslušnosti německých soudů k projednání a rozhodnutí ve věci, jakož i aplikovatelným právním řádem pro případ, že by příslušnost německých soudů byla dána. V této souvislosti soud konstatoval s ohledem na absenci zvláštní právní úpravy, že pokud došlo ke vzniku škody v suverénním vzdušném

5. března 1973 poblíž města Nantes ve Francii. Zatímco pilotu Coronada 990 se podařilo s poškozeným strojem bezpečně přistát, v důsledku exploze letadla společnosti Siberia zemřelo všech 68 osob na jeho palubě.

¹⁷⁰ Tato nehoda a její právní aspekty byly velmi vhodně zvoleny jako leitmotiv níže uvedené publikace, která posloužila jako hlavní zdroj inspirace a informací k vypracování úvodu této kapitoly věnující se právním aspektům přeshraničního poskytování ATS. Pro více informací autor vřele doporučuje: *Van Antwerpen, N. Cross-Border Provision of Air Navigation Services with Specific Reference to Europe : Safeguarding Transparent Lines of Responsibility and Liability. 1st edition., Alphen aan den Rijn, The Netherlands : Kluwer Law International, 2008.*

¹⁷¹ Události po havárii byly navíc vyostřeny skutečností, že švýcarský řídicí letového provozu, který byl osudné noci ve službě a nesl tak svůj podíl odpovědnosti na nezdaru odvrátit vznik nehody, byl následně v roce 2004 zavražděn mužem, jehož manželka, syn a dcera zahynuly na palubě letadla společnosti Bashkirian Airlines.

¹⁷² Proti 8 členům personálu Skyguide bylo také zahájeno trestní stíhání pro podezření ze spáchání trestného činu zabití z nedbalosti.

¹⁷³ Viz tiskové prohlášení Skyguide ze dne 19. května 2004 nazvané „*Skyguide Apologizes to the Victim's Families*“.

¹⁷⁴ Řízení vedeno u Zemského soudu v Kostnici („*Landgericht Konstanz*“) pod sp. zn. 4 O 234/05 H.

prostoru Německa, rozhodovaná věc spadá pod jurisdikci jeho soudů, které budou jako rozhodné aplikovat právo německé.¹⁷⁵ Zbývalo tedy posoudit klíčovou otázku, zda je Německo odpovědné za vzniklou škodu, i když k letecké nehodě došlo zaviněním švýcarského poskytovatele letových provozních služeb. Soud opřel svou argumentaci o skutečnost, že poskytování ATS je považováno za výkon státní moci ve svrchovaném vzdušném prostoru, a proto jednání osob vykonávajících fakticky tuto činnost je státu přímo přičitatelné. Dále byla podrobena zkoumání soudu povaha dohody, na jejímž podkladě došlo k přenosu práv a povinností souvisejících s poskytováním ATS na švýcarský Skyguide. V době vzniku nehody sice byla mezi Německem a Švýcarskem sjednána bilaterální smlouva, na jejímž základě mělo dojít k delegaci odpovědnosti za poskytování ATS na Švýcarsko a následné designaci Skyguide, nicméně předmětná smlouva dosud nebyla stranami podepsána. Spolupráce byla tedy založena dohodou mezi Skyguide a německým poskytovatelem ATS Deutsche Flugsicherung (DFS). Zemský soud shledal, že v době, kdy došlo ke vzniku nehody, nebyla mezi Německem a Švýcarskem platně sjednána delegační smlouva a samotnou dohodou mezi zúčastněnými ATSPs (LoA) nemohlo dojít k transferu suverénních práv a povinností státu ve vztahu k vzdušnému prostoru nad jeho územím.¹⁷⁶ Z toho důvodu rovněž nemohlo dojít k přenosu odpovědnosti německého státu za řádné poskytování ATS, a proto je Německu přímo přičitatelné pochybení personálu švýcarského Skyguide. Soud tedy rozhodl ve prospěch žalobce a přiznal ruské společnosti Bashkerian Airlines nárok na náhradu škodu po německém státu. Pro úplnost dodejme, že s ohledem na neexistenci úpravy regresního nároku ve sjednaném LoA bylo Německo povinno odškodnit žalobce, aniž by mohlo následně uplatnit nárok na náhradu škody tím vzniklé vůči Švýcarsku či případně jeho ATSP Skyguide.

Z uvedeného příkladu *prima facie* vyplývá, že při sjednávání přeshraniční úpravy poskytování ATS by měla být pozornost věnována nejen záležitostem provozním a technickým, nýbrž také právním, mezi které patří zejména úprava: (a) odpovědnosti, (b) rozhodného práva a (c) soudní příslušnosti.¹⁷⁷ Stranou pozornosti by také neměla zůstat

¹⁷⁵ Srov. Rozsudek Zemského soudu v Kostnici ve věci *Bashkirian Airlines v. Bundesrepublik Deutschland*, (2006) pod sp. zn. 4 O 234/05 H, 16 - 18.

¹⁷⁶ Tamtéž, 48 - 52.

¹⁷⁷ V některých případech mohou vzniknout také spory o pravomoc mezi soudy civilními a správními.

zvláštní úprava regulace a výkonu dohledu nad činností ATSP ze strany příslušného státního orgánu (NSA).

4.4.1. Odpovědnost, soudní příslušnost a rozhodné právo

Podle obecné teorie práva může porušením primární právní povinnosti¹⁷⁸ vyvstat současně více druhů právní odpovědnosti.¹⁷⁹ Tak například v případě vzniku letecké nehody přichází v úvahu mezinárodní odpovědnost státu za porušení závazků plynoucích z čl. 28 ÚMCL¹⁸⁰, trestní odpovědnost ATSP¹⁸¹ včetně členů personálu, jejichž zaviněním byla nehoda zapříčiněna (druhy veřejnoprávní odpovědnosti) a v neposlední řadě odpovědnost za vzniklou majetkovou škodu či dokonce imateriální újmu poškozených osob (soukromoprávní odpovědnost). V následujícím výkladu bude pozornost zaměřena výlučně na posledně uvedený druh odpovědnosti.

Žádné z ustanovení Chicagské úmluvy ani jejích příloh nezakládá povinnost státu nahradit fyzickým či právnickým osobám škodu vzniklou v důsledku porušení závazku státu podle ustanovení této úmluvy.¹⁸² V současné době neexistuje ani žádný jiný

¹⁷⁸ Porušení právní povinnosti může spočívat v jednání (komisivní delikt) nebo v opomenutí jednání, k němuž byl právní subjekt povinen (omisivní delikt).

¹⁷⁹ Gerloch, A. Teorie práva. 4. upravené vydání, Plzeň : Aleš Čeněk, 2007, s. 183.

¹⁸⁰ Ohledně mezinárodní odpovědnosti je stěžejním dokumentem mezinárodního obyčejového práva kodifikace vypracovaná Komisí pro mezinárodní právo a následně přijatá dne 28. ledna 2002 Valným shromážděním OSN jako rezoluce A/RES/56/83 nazvaná Návrh článků o odpovědnosti státu za mezinárodně protiprávní chování (dále jen „Návrh“). Z čl. 1 ve spojení s čl. 2 Návrhu vyplývá, že mezinárodní odpovědnost státu je dána v případě každého mezinárodně protiprávního jednání státu (komisivního i omisivního), které představuje porušení mezinárodního závazku státu a je tomuto státu přičitatelné podle mezinárodního práva. Z Návrhu lze dovodit, že stát, na jehož území došlo k letecké nehodě v důsledku pochybení ATSP, porušil svůj mezinárodní závazek plynoucí z čl. 28 ÚMCL, dle kterého je povinen poskytovat ATS řádně v souladu s mezinárodními normami a postupy. Na této skutečnosti nic nemění ani sjednání přeshraničního režimu poskytování ATS, neboť stát zůstává i nadále ve vztahu k faktickému poskytovateli ATS povinen vykonávat skrze NSA regulační a dozorové pravomoci, jejichž prostřednictvím má zajistit řádné poskytování ATS dle relevantních SARPů. Zanedbáním těchto povinností se stát dopustí rovněž mezinárodně protiprávního jednání. Takové jednání bude přitom státu zásadně přičitatelné podle čl. 4, resp. v případě přeshraniční úpravy čl. 5 Návrhu.

¹⁸¹ Vznik trestní odpovědnosti ANSP bude záviset na tom, zda vnitrostátní právní úprava připouští trestní odpovědnost právnických osob a na právní formě konkrétního ATSP (viz kapitola č. 3.7), neboť i právní řády zakotvující institut trestní odpovědnosti právnických osob standardně vylučují vznik této odpovědnosti ve vztahu k státu a jeho orgánům. Tak např. lze usuzovat, že Řízení letového provozu Praha, státní podnik může teoreticky být shledán odpovědným podle zákona č. 418/2011 Sb. ze dne 27. října 2011, o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim, v platném znění, neboť čl. 6 vylučující odpovědnost některých právnických osob za trestný čin se nevztahuje na státní podniky. Viz Fenyk, J., Smejkal, L. Zákon o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim, Komentář, Praha : Wolters Kluwer ČR, a.s., 2012, s. 17.

¹⁸² Schubert, F. The Liability of Air Navigation Services in the Single European Sky, Annals of Air and Space Law, Vol. XXVIII, s. 64.

právně závazný dokument mezinárodního práva, který by se týkal odpovědnosti za poskytování ATS.¹⁸³

Právní řády většiny států neobsahují speciální ustanovení týkající se odpovědnosti za poskytování letových provozních služeb. Tím spíše chybí úprava řešení těchto otázek s mezinárodním prvkem.¹⁸⁴ Při absenci zvláštní právní úpravy odpovědnosti budou tedy aplikovatelná obecná ustanovení vnitrostátního práva o odpovědnosti za škodu.¹⁸⁵ S tím je však nutně spojené riziko, že stát, v jehož vzdušném prostoru došlo k události zakládající vznik odpovědnosti, bude povinen nahradit vzniklou škodu v plné výši, aniž by mohl následně uplatnit nárok na regresní úhradu vůči jinému subjektu. Je tedy primárně v zájmu tohoto státu, aby prosadil, že podrobná úprava odpovědnostních vztahů bude nedílnou součástí delegační smlouvy či designačního aktu. Navíc v souvislosti s přeshraničním režimem poskytování ATS může v praxi činit značné obtíže určit, který subjekt je nositelem pasivní věcné legitimace, jaký soud je příslušný záležitost projednat a rozhodnout, jakož i podle kterého rozhodného práva tak má učinit. Sjednáním zvláštní právní úpravy mohou státy vnést právní jistotu do odpovědnostních právních vztahů, předejít případným nejasnostem panujícím nad otázkou odpovědného subjektu, proti němuž mohou poškozené osoby adresovat své nároky, vyloučit nebezpečí kolize právních řádů¹⁸⁶, jakož i zabránit *forum shoppingu*¹⁸⁷ stanovením jasných pravidel pro určení soudní příslušnosti.

¹⁸³ Nicméně v rámci ICAO již dlouhou dobu zní hlasy volající po potřebě sjednocení pravidel ohledně odpovědnosti ATSPs. Tak např. v roce 1983 byl na 25. zasedání Právního výboru ICAO předložen argentinskou delegací předběžný návrh Mezinárodní úmluvy o odpovědnosti orgánů řízení letového provozu. Znění návrhu je k nahlédnutí v Annálech leteckého a vesmírného práva vydávaných McGillskou univerzitou v Montrealu: (1983) 3 AASL 539, s. 539 - 561.

¹⁸⁴ Při čistě vnitrostátních situacích se rozlišují v zásadě tři odpovědnostní modely: (a) koncepce primární odpovědnosti státu, (b) doktrína o subsidiární odpovědnosti státu a (c) koncepce výlučné odpovědnosti ATSP. Více viz: *Schubert, F. The Liability of Air Navigation Services in the Single European Sky, Annals of Air and Space Law, Vol. XXVIII* nebo *Čapek, J., Klíma, R., Zbiralová, J. Civilní letectví ve světle práva, Praha : LexisNexis CZ s. r. o., 2005, s. 211 - 213.*

¹⁸⁵ *Schubert, F. Legal Aspects of Cross-Border Service Provision in the Single European Sky, s. 18.*

¹⁸⁶ Konflikt právních řádů může být jak pozitivní (soudy několika států se považují za příslušné k projednání a rozhodnutí ve věci) tak negativní (soudy v úvahu přicházejících států odmítají svou příslušnost rozhodnout ve věci).

¹⁸⁷ Pojem „*forum shopping*“ označuje fenomén objevující se v mezinárodním právu soukromém, kdy se za příslušné k rozhodnutí ve věci s mezinárodním prvkem považují soudy více států. V takovém případě se žalobci nabízí možnost zvolit si podáním žaloby své sudiště na základě subjektivních kritérií, tj. zejména podle vyhlídek na úspěch ve věci, které skýtá právní řád místa konání soudu.

Z existujících delegačních a designačních úprav¹⁸⁸ lze vyzorovat a odlišit tři základní filozofické přístupy k řešení těchto právních otázek. Jsou jimi: (a) doktrína teritoriality, (b) koncepce odpovědnosti poskytovajícího státu a (c) teorie o primární odpovědnosti faktického poskytovatele ATS.

a) Doktrína teritoriality

Převažující myšlenkový koncept vychází ze stěžejní zásady leteckého práva vyjádřené v čl. 1 Chicagské úmluvy, podle které mají státy úplnou a výlučnou suverenitu ve vztahu ke vzdušnému prostoru nad svým územím. Ve vztahu k ATS rozvádí uvedenou zásadu čl. 28 ÚMCL ve spojení s ustanoveními annexu 11¹⁸⁹, z nichž se dovozuje, že služby řízení letového provozu ve vzdušném prostoru státu jsou veřejnou službou suverénního charakteru. Podle této koncepce je primárně odpovědným za škodu vždy stát, na jehož území došlo ke vzniku škodní události, a to bez ohledu na skutečnost, zda ke vzniku škody došlo v důsledku pochybení zahraničního ATSP. Příslušnými k projednání a rozhodnutí nároků na náhradu škody budou soudy tohoto státu, které budou aplikovat vnitrostátní právo.

Výhodu této doktríny lze spatřovat v tom, že neklade nepřiměřené břemeno na poškozené osoby. Letecká nehoda totiž nemá negativní dopady pouze pro osoby na palubě letadla, nýbrž také na životy, zdraví a majetky osob v místě střetu letadla se zemským povrchem. Právem by se takto poškozeným osobám mohlo jevit jako nespravedlivé, pokud by byly nuceny domáhat se svých práv u soudů cizího státu a podle cizího práva.

Naopak jako nespravedlivá může na první pohled působit striktně stanovená odpovědnost teritoriálního státu za škodu způsobenou v důsledku pochybení odlišné právní entity. Za účelem omezení možných nepříznivých důsledků tohoto odpovědnostního modelu však státy mohou v delegační smlouvě či designačním aktu

¹⁸⁸ Stranou této kapitoly jsou ponechány odpovědnostní vztahy založené dohodou mezi ATSPs s přeshraničními účinky. Pro tyto obecně platí, že primárně odpovědným subjektem za poskytování ATS zůstává na základě čl. 28 ÚMCL stát, nad jehož územím jsou tyto služby poskytovány. To ovšem nebrání tomuto státu stanovit v designačním aktu právo regresní úhrady vůči designovanému ATSP. Uzavřel-li takto designovaný ATSP LoA se zahraničním ATSP, není tím dotčena odpovědnost designovaného ATSP ve vztahu ke státu, který jej pověřil poskytováním ATS. Nechce-li být tedy designovaný ATSP v konečném důsledku plně odpovědný za náhradu vzniklé škody, je v jeho zájmu, aby LoA obsahoval podrobnou úpravu odpovědnostních otázek včetně zakotvení práva regresního postihu či povinného pojištění odpovědnosti za škodu.

¹⁸⁹ Poznámka k ustanovení 2.1.1. annexu 11 konkrétně stanoví, že: „*jestliže stát deleguje jinému státu odpovědnost za poskytování letových provozních služeb nad svým územím, činí tak bez omezování své státní svrchovanosti.*“

upravit právo následného postihu vůči poskytujícímu státu (v případě delegace)¹⁹⁰ resp. zahraničnímu ATSP (v případě designace). Výjimkou nebude ani zakotvení povinnosti zahraničního ATSP sjednat si pro případ uplatnění regresního postihu pojištění odpovědnosti za škodu.

b) Koncepce odpovědnosti poskytujícího státu

Protipólem výše uvedeného přístupu je koncepce odpovědnosti poskytujícího státu. Její hlavní výhodou je nepochybně zohlednění faktického stavu, kdy byl výkon ATS přenesen na jiný subjekt. Tato konstrukce je aplikovatelná především v případech delegace odpovědnosti za poskytování ATS na poskytující stát. Její uplatnění ve vztahu k přímé designaci zahraničního ATSP je z povahy designace omezené pouze na situace, kdy je designovaným ATSP organizační složka státu nebo subjekt s tímto státem jinak úzce spjatý (viz kapitola 3.7.). V opačném případě lze uvažovat o přijetí této koncepce za podmínky, že mezi designujícím státem a státem, z jehož území vykonává designovaný ATSP svou činnost, byla uzavřena dohoda o výkonu práva dohledu nad činností designovaného ATSP ze strany jeho domovského státu.¹⁹¹ V případě přímé designace zahraničního ATS platí *mutatis mutandis* uvedené ve vztahu k delegaci odpovědnosti za poskytování ATS.

V případě delegace bude podle této koncepce primárně odpovědným poskytující stát, a to bez ohledu na právní formu ATSP, který byl pověřen faktickým poskytováním letových provozních služeb. Zajímavá právní otázka vyvstává v souvislosti s určením soudní příslušnosti. Lze předpokládat, že pokud by poškozené osoby žalovaly poskytující stát před soudy delegujícího státu, řízení by nedospělo k meritornímu rozhodnutí, neboť mezinárodní imunita států neumožňuje, aby byly státy žalovány před judiciálními orgány jiných států.¹⁹² Pokud by přeci jen došlo k vydání odsuzujícího rozhodnutí, poskytující stát by nebyl ochoten takové rozhodnutí na svém území uznat a vykonat. Z uvedených důvodů budou k projednání věci příslušné zásadně soudy státu poskytujícího. Při absenci přímých norem bude rozhodné právo určeno užitím kolizní

¹⁹⁰ Poskytující stát může rovněž v designačním aktu upravit právo následného regresu vůči faktickému poskytovateli ATS.

¹⁹¹ Výkonu dohledových pravomocí za hranicemi státu je věnována kapitola č. 4.4.2.

¹⁹² Institut mezinárodní imunity států vyplývá z klíčové zásady mezinárodního práva, tj. zásady svrchované rovnosti. Není bez zajímavosti, že 2. prosince 2004 byla Valným shromážděním OSN přijata jako rezoluce 59/38 Úmluva OSN o jurisdikčních imunitách států a jejich majetku, která však dosud nezískala potřebný počet 30 ratifikací, aby se stala účinným instrumentem mezinárodního práva.

metody.¹⁹³ Oproti teritoriálnímu přístupu je hlavní nevýhodou tohoto modelu nežádoucí zhoršení právního postavení poškozených osob, neboť tyto jsou nuceny uplatňovat svá práva u soudů jiného státu.

c) Teorie o primární odpovědnosti faktického poskytovatele ATS

Moderním přístupem je teorie o primární odpovědnosti faktického poskytovatele ATS. Podle této koncepce je v první řadě odpovědný subjekt, který se dopustil pochybení, v jehož důsledku došlo ke vzniku škody. Postavení poškozených osob je posíleno tím, že stát, na jehož území došlo ke vzniku škody, se přijetím tohoto odpovědnostního modelu zcela nezabývá své odpovědnosti, nýbrž zůstává subsidiárně odpovědným pro případ, že primárně odpovědný subjekt nebude schopen z finančních důvodů dostát své povinnosti odškodnit v plné výši všechny poškozené osoby. Proto je z pohledu státu obecně žádoucí, aby měl zahraniční ATSP sjednáno pojištění odpovědnosti pro případ vzniku škody. Poškozené osoby mohou uplatňovat své nároky vůči faktickému poskytovateli ATS přímo u soudů delegujícího, resp. designujícího státu. Rozhodným právem, které budou soudy aplikovat je v tomto případě *lex fori*. V teorii však zůstává stále nevyjasněnou otázka, zda by v tomto případě nemohl zahraniční ATSP, je-li svou právní formou organizační složkou cizího státu nebo je s tímto jinak úzce spjatý (viz kapitola 3.7.), uplatnit v řízení s úspěchem námitku mezinárodní imunity státu.¹⁹⁴

4.4.2. Dohled nad výkonem činností ANSPs

Úplná a výlučná suverenita státu ve smyslu čl. 1 ÚMCL zahrnuje oprávnění a povinnost státu vykonávat prostřednictvím svých orgánů (nejčastěji skrze NSA) pravidelný dohled nad činností designovaného ATSP.¹⁹⁵ Tím je státu, který nese dle tradičního pojetí vyplývajícího z díky čl. 28 ÚMCL primární odpovědnost za řádné poskytování ATS, umožněno kontrolovat ve formě nejrůznějších inspekcí a auditů soulad poskytovaných služeb se závaznými postupy a aplikovatelnými předpisy.

¹⁹³ K metodám úpravy mezinárodního práva soukromého např.: *Kučera, Z.* Mezinárodní právo soukromé, 7. opravené a doplněné vydání, Plzeň : Aleš Čeněk, s.r.o., 2009.

¹⁹⁴ Institut mezinárodní imunity států vyplývá z klíčové zásady mezinárodního práva, tj. zásady svrchované rovnosti. Není bez zajímavosti, že 2. prosince 2004 byla Valným shromážděním OSN přijata jako rezoluce 59/38 Úmluva OSN o jurisdikčních imunitách států a jejich majetku, která však dosud nezískala potřebný počet 30 ratifikací, aby se stala účinným instrumentem mezinárodního práva.

¹⁹⁵ *Schubert, F.* Legal Aspects of Cross-Border Service Provision in the Single European Sky, s. 17.

Komplikace spojené s prováděním dohledu ve vztahu k ATSP, který provozuje svou činnost z území nacházejícího se za hranicemi státu, jsou jedním z důvodů přetrvávající neochoty států sjednat přeshraniční úpravy poskytování ATS. Je vcelku pochopitelné, že státy nejsou ochotné spoléhat se na dobrovolné poskytování informací či zpráv o své činnosti od zahraničních ATSPs, neboť hrozí riziko, že poskytnuté informace budou neúplné, zkreslené či nepravdivé. Státy proto obvykle trvají na požadavku, aby byly předem domluveny podmínky pro výkon dohledových pravomocí platné v režimu přeshraničního poskytování ATS. Avšak výkon práva dohledu za takových okolností naráží na teritoriální meze uplatňování státní moci, neboť tato je nutně limitována působením jiné svrchované moci vně politických hranic státu. Není divu, že za těchto okolností mají státy seriózní zájem na sjednání zvláštní právní úpravy těchto otázek.

Z praktického hlediska se zdá jako nejvhodnější řešení sjednání režimu, podle kterého bude výkonem dohledových pravomocí pověřen příslušný orgán státu (NSA), z jehož území zahraniční ATSP vykonává svou činnost.¹⁹⁶ Není přitom vyloučeno, aby zvláštní úprava obsahovala např. postup pro provádění společných inspekcí, trvalé umístění inspektora nebo kontrolního orgánu pověřeného výkonem dozorcích oprávnění, či dokonce zakotvení oprávnění státu provádět přímé kontroly na území státu, v němž je umístěno místo hlavní činnosti zahraničního ATSP.

V případě uzavření dvoustranné delegační smlouvy je taková úprava logickým vyústěním skutečnosti, že delegací dochází v podstatě k postoupení práva a povinnosti designovat konkrétního ATSP z delegujícího státu na stát poskytující. Jelikož designovaný ATSP není smluvní stranou delegační smlouvy, je jedině správné, že dohled nad jeho činností bude provádět orgán státu, který jej touto činností pověřil, tj. stát poskytující.

Složitější situace nastává v případě přímé designace zahraničního ATSP, neboť stát, z jehož území designovaný ATSP poskytuje služby, není účasten na vydání designačním aktu. Je tedy v zájmu designujícího státu, aby zahájil jednání s daným státem, které by vyústilo v úpravu podmínek výkonu dohledu nad designovaným ATSP ve formě mezinárodní dohody.

¹⁹⁶ Tamtéž, s. 22.

Zvláštní situace také nastává, pokud designovaný ATSP uzavře dohodu se zahraničním ATSP o přeshraničním poskytování ATS (LoA). Designující stát je totiž na základě designačního aktu oprávněn pouze k provádění dozoru ve vztahu k designovanému ATSP. Z tohoto důvodu státy často stanoví povinnost designovaného ATSP notifikovat záměr uzavřít LoA se zahraničním ATSP nebo dokonce vyžádat před uzavřením takové dohody souhlas příslušného národního dozorového orgánu (NSA).¹⁹⁷ Předpokladem udělení souhlasu je poté podrobné vymezení aplikovatelných předpisů a závazných postupů, jimiž je zahraniční ATSP povinen se řídit, jakož i úprava podmínek výkonu dohledových pravomocí.

5. Evropský vzdušný prostor před iniciativou SES

5.1. Fragmentace evropského vzdušného prostoru

Ačkoliv k prolomení vnitřních hranic sjednocující se Evropy došlo již v souvislosti s přijetím Schengenských dohod z let 1985 a 1990¹⁹⁸, rozdělení vzdušného prostoru podle teritoriálních mezí svrchované moci jednotlivých členských států přetrvávalo.¹⁹⁹ Řízením letového provozu v evropském regionu bylo pověřeno na 65 oblastních středisek, které byly při své činnosti povinny v souladu se zásadou úplné a výlučné suverenity státu ve vztahu ke vzdušnému prostoru nad jeho územím respektovat hranice jednotlivých států bez ohledu na uspořádání hlavních letových tratí. Bez nadsázky tak bylo možné označit evropské nebe na přelomu tisíciletí za pestrou mozaiku poskládanou z nesourodých bloků vzdušného prostoru (viz příloha č. 14). Desintegrace evropského vzdušného prostoru byla nadále prohloubena skutečností, že v rámci jednotlivých států existují části vzdušného prostoru, kterými je z bezpečnostních důvodů průlet bez zvláštního povolení zakázán nebo omezen.²⁰⁰ K celkové složitosti struktury evropského

¹⁹⁷ Tamtéž, s. 34.

¹⁹⁸ S přijetím Amsterdamské smlouvy se tzv. Schengenské acquis (soubor právních norem představující právní rámec Schengenského prostoru) stalo od roku 1999 nedílnou součástí evropského práva. Pro později přistoupivší státy, včetně České republiky, se tak stává automaticky právně závazné, aniž by bylo zapotřebí podepisovat samotné Schengenské dohody.

¹⁹⁹ O potřebě prolomit hranice mezi členskými státy i ve vzdušném prostoru se zmiňuje Evropská komise ve sdělení Radě a Evropskému parlamentu ze dne 6. prosince 1999, „*The Creation of the Single European Sky*“, COM(1999) 614 final/2, v němž uvádí: „*Europe cannot keep the frontiers in the sky that it has managed to eliminate on the ground; it must allow the freedom of movement of persons, goods and services beyond such frontiers.*“

²⁰⁰ Půjde např. o zákaz letů v blízkosti jaderných zařízení, chemických závodů apod. Omezení se typicky vztahují k určité letové hladině nebo denní době.

vzdušného prostoru přispívá i vytyčení určitých oblastí pro výlučné účely vojenského letectví. Pro ilustraci letecké dopravní sítě v evropském regionu na sklonku minulého století slouží příloha č. 15.

Uvedené skutečnosti se nepříznivě odrážely do struktury letových tras, která musela respektovat panující organizaci vzdušného prostoru. Navzdory tomu, že z provozního hlediska odpovídá ideální letecká trasa přímce, nebylo jiné možnosti nežli přistoupit k vedení letadel po uměle zakřivených letových koridorech. Tím však nutně docházelo k prodlužování délky letu, což má obecně za následek výskyt celé řady komplementárně spojených negativních jevů. V důsledku současného uspořádání vzdušného prostoru jsou letadla nucena letět po trase v průměru o 49 km delší, než by bylo nezbytné. Zkrácením letových tras by mohla být nevýznamnou měrou snížena ekologická zátěž letecké dopravy na životní prostředí, neboť by letadla dosáhla cílové destinace při nižší spotřebě leteckého paliva. Podle odhadů by tak mohlo dojít ke snížení množství vyprodukovaného CO₂ o přibližně 5 mil. tun ročně.²⁰¹ Náklady za zvýšenou spotřebu paliva jsou následně promítnuty do výše přepravného, a tak na současnou neefektivní organizaci vzdušného prostoru doplácí v neposlední řadě spotřebitelé leteckých přepravních služeb, cestující. Celkové finanční ztráty současného systému jsou odhadovány na více než 4 miliardy eur za kalendářní rok.²⁰²

Evropský vzdušný prostor tak i nadále zůstává založen na stejných principech jako v 60. letech minulého století, aniž by odrážel provozní potřeby moderní letecké dopravy. Pokud uvážíme, že v průběhu uskutečňování mezinárodního letu dochází k postupnému předávání kontroly nad letadlem mezi jednotlivými oblastními středisky řízení letového provozu podle kritéria teritoriality, dospějeme k absurdnímu závěru, že např. letadlo na trase z Bruselu do Říma, na které se nachází 9 oblastních středisek řízení letového provozu, bude každých přibližně 10 minut předáváno jinému dispečinku.²⁰³ Takový stav představuje velkou zátěž nejen pro řídící letového provozu, ale nepochybně také pro piloty zodpovědné za komunikaci s pozemními zařízeními.

²⁰¹ Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů COM(2008) 389 final, ze dne 25. června 2008: „*Single European Sky II: towards more sustainable and better performing aviation*“, s. 4.

²⁰² Viz Černý, A., Jednotné evropské nebe, publikováno v Bulletinu advokacie č. 7-8/2004, s. 74.

²⁰³ Pro výpočet vychází autor ze vzdálenosti mezi Bruselem a Římem 1 150 km, průměrnou rychlostí letadla na trati včetně vzletu a přistání 800 km/hod, kterým odpovídá celková doba letu přibližně 86 minut.

5.2. Srovnání s organizací vzdušného prostoru v USA

Nízká efektivita evropského systému je obzvláště patrná, porovnáme-li jej s organizací a řízením leteckého provozu ve vzdušném prostoru Spojených států amerických. Evropský systém se vztahuje k území o celkové rozloze 11,5 mil. km² a je tvořen 65 oblastními středisky řízení letového provozu, v rámci nichž působí 38 designovaných ATSPs.²⁰⁴ Oproti tomu systém řízení letového provozu USA pokrývající území o rozloze 10,4 mil. km² je založen na existenci jediného ATSP, který vykonává svou činnost z 20 oblastních středisek řízení letového provozu. Vlivem odlišného uspořádání vzdušného prostoru je americký systém schopen uskutečnit 15,9 mil. řízených letů ročně, zatímco systém evropský nacházející se na hraně svých provozních možností realizuje každoročně přibližně „pouze“ 9 mil. řízených letů. Přesto je americký model řízení provozován s náklady o 49 % nižšími než systém evropský.²⁰⁵ Celkový rozdíl v efektivitě obou systémů se odhaduje až na 70 %.²⁰⁶

5.3. Zpoždění letů v důsledku neefektivního využití letových kapacit

Na první pohled by se mohlo zdát, že vzdušný prostor je v podstatě ničím neomezeným zdrojem. Opak je však pravdou, neboť v zájmu zachování bezpečnosti letového provozu musí dopravní letadla uskutečňovat let po předem vymezených tratích, které ve svém souhrnu tvoří spleť dopravní sítě. Jelikož ve stejném čase se na určitém místě letové cesty nemůže nacházet více letadel a mezi jednotlivými letadly na trati musí být zachovávány bezpečné rozestupy, je kapacita letových tratí nutně zdrojem omezeným.

Problematika kapacit celoevropského systému letecké dopravy se dostala do popředí zájmu v souvislosti s prudkým rozvojem letecké dopravy v průběhu 80. a 90. let minulého století. Na zastaralost současného systému řízení letového provozu v Evropě poukazovala jako první Asociace leteckých dopravců (AEA). Ze statistických údajů asociace vyplýval neblahý trend spočívající v nárůstu průměrného zpoždění letů. V roce 1987 bylo zpožděno o více než 15 minut asi 15% řízených letů oproti 12,5% v roce

²⁰⁴ Viz „*US/Europe Comparison of ATM Related Operational Performance*“, Eurocontrol 2009.

²⁰⁵ Zatímco americký systém je provozován s náklady v průměru 294 eur za hodinu řízeného letu, výdaje na hodinu řízení letu v Evropě odpovídají v průměru částce 573 eur.

²⁰⁶ Viz „*Fact Sheet: Single European Sky (SES)*“ umístěný na webových stránkách IATA ke dni 18. 7. 2013, dostupný na adrese: http://www.iata.org/pressroom/facts_figures/fact:sheets/pages/ses.aspx.

předcházejícím, přičemž následně v roce 1988 se již jednalo o 19% uskutečněných letů.²⁰⁷

Ačkoliv důvodem zpoždění letů mohou být nejrůznější meteorologické a provozní faktory, za hlavní příčinu je považován současný neefektivní systém řízení letového provozu nacházející se na pokraji svých kapacit. Přitom každé zpoždění letu nutně implikuje vznik celé řady negativních jevů. Letečtí dopravci nejsou schopni dodržet plánovaný časový harmonogram letů, což v očích cestujících, kteří jsou nuceni trávit čekáním na letištích zbytečně dlouhou dobu, podkopává důvěru v leteckou dopravu jako celek. V neposlední řadě se ušlý zisk způsobený opakovaným zpožděním letů projevuje i v ekonomických výsledcích jednotlivých leteckých dopravců.

Hlavní příčiny kapacitních mezí současného systému byly spatřovány v nekompatibilitě jednotlivých národních systémů s rozdílnými technologickými úrovněmi systémů řízení letového provozu, omezené spolupráci mezi vojenskými a civilními sektory v oblasti letectví a především v geografickém rozdrobení evropského vzdušného prostoru.²⁰⁸ S narůstajícím objemem letecké dopravy²⁰⁹ bylo zjevné, že bez přijetí okamžité reakce vedoucí ke zvýšení provozních kapacit je trvale udržitelný rozvoj odvětví nemožný, neboť při současném uspořádání vzdušného prostoru operují služby řízení letového provozu na hranici svých provozních limitů. Nemohlo být pochyb, že komplexní účinné řešení je s ohledem na celoevropský rozměr řešené problematiky myslitelné a proveditelné pouze za předpokladu, že se tohoto úkolu zhostí nadnárodní organizace. V počáteční fázi úvah však zůstávalo stále otevřené, zda je vhodnější platformou pro realizaci projektu organizace EUROCONTROL nebo EU.

²⁰⁷ Údaje pocházejí ze studie publikované Asociací leteckých dopravců v roce 1989 pod názvem „*Towards a Single ATC System in Europe*“. Stav se i nadále zhoršoval. Např. v prvním pololetí roku 1999 již sdělení Evropské komise Radě a Evropskému parlamentu „*The Creation of the Single European Sky*“, COM(1999) 614 final/2 uvádí zpoždění zhruba 30 % všech řízených letů.

²⁰⁸ Průša, J. a kolektiv, Svět letecké dopravy. Praha : Galileo CEE Service ČR s. r. o., 2007, s. 221.

²⁰⁹ Např. v roce 1997 se objem letecké dopravy zvýšil o přibližně 5 % oproti předchozímu roku. Prognózy budoucího vývoje potvrzovaly trend, podle kterého byl očekáván nárůst současného objemu letecké dopravy z 9 mil. řízených letů ročně až na 12 mil. letů okolo roku 2010. Srov. sdělení Komise Radě a Evropskému parlamentu, „*The Creation of the Single Sky*“, COM (1999) 614 final/2, s. 9. Z pozdějších údajů vyplývá, že mezi lety 1994 - 2004 narostl objem letecké dopravy o cca 85% a do budoucna je očekáván růst odvětví o další přibližně 4% ročně. V České republice byl zaznamenán za 12 let (1993 - 2004) nárůst objemu letecké dopravy dokonce o 300%. Viz Černý, A. Jednotné evropské nebe, publikováno v Bulletinu advokacie č. 7-8/2004, s. 74.

6. Počátky iniciativy jednotného evropského nebe

6.1. Evropský systém ATM předmětem pozornosti Evropské komise

Kritika současného uspořádání evropského vzdušného prostoru podnítila zájem unijních orgánů zabývat se hlouběji danou problematikou. V březnu 1996 vydala Evropská komise Bílou knihu pod názvem Řízení letového provozu - Uvolňování evropského vzdušného prostoru, která obsahuje relativně podrobnou analýzu nedostatků současného stavu ATM v Evropě.²¹⁰

Významným milníkem v přístupu k reorganizaci evropského vzdušného prostoru se stal nástup Evropské Komise vedené bývalým italským předsedou vlády Romanem Prodim v září 1999, která označila reformu ATM jako jednu ze svých programových priorit v oblasti společné dopravní politiky a budování transevropských sítí.²¹¹ Pod vedením evropské komisařky Loyly de Palacio zodpovědné za dopravní a energetickou politiku Unie počala intenzivní činnost, která před koncem funkčního období v roce 2004 vyústila v přijetí návrhů legislativních opatření jednotného evropského nebe. Teprve s jejím přispěním byla vyřešena otázka, zda by měla být reforma evropského systému ATM uskutečněna pod patronátem Evropské unie nebo EUROCONTROL. Jak správně poukazovala, realizace natolik složitého a ambiciózního projektu vyžaduje silný politický mandát a účinné rozhodovací a donucovací mechanismy, kterými Unie na rozdíl od organizace EUROCONTROL disponuje.²¹²

Ještě před koncem roku 1999 obdržela Komise souhlas ministrů dopravy členských států zastoupených v Radě EU se zahájením prací směřujících k vytvoření jednotného evropského nebe. Rada EU zároveň vyzvala Komisi, aby jí ve formě sdělení informovala o zpožděních v letecké dopravě, stavu současného systému ATM a možnostech jeho řešení.²¹³ Vyžádané sdělení Komise dodala Radě ještě téhož roku.²¹⁴ Z šetření Komise vyplývá, že zatímco dle posledních dostupných údajů bylo v roce 1997

²¹⁰ Viz Bílá kniha Evropské komise „*Air Traffic Management - Freeing Europe's Airspace*“ ze dne 6. března 1996, COM (96) 57 final.

²¹¹ Van Houtte, B. „*The Single European Sky: EU Reform of Air Traffic Management*“, publikováno v „*Common Market Law Review*“ 41, Kluwer Law International, 2004, s. 1595.

²¹² Crespo, D. C., Mendes de Leon, P. (eds) *Achieving the Single European Sky: Goals and Challenges*, Leiden : Kluwer Law International, 2011, s. 4.

²¹³ Viz usnesení Rady 1999/C 222/01 o zpožděních v letecké dopravě v Evropě, 1999 OJ C 222/1.

²¹⁴ Viz sdělení Komise Radě a Evropskému parlamentu ze dne 6. prosince 1999, *The Creation of the Single European Sky*, COM(1999) 614 final/2.

zpožděno 15,4 % řízených letů v průměru o 19 minut, v roce 1998 bylo již opožděno dokonce 17 % letů, a to v průměru o 21 minut. V letních měsících, kdy dosahuje letecká doprava svého provozního vrcholu, je situace ještě závažnější. Například v létě 1999 bylo zpožděno 24,6 % letů v průměru o 26 minut. V obavě před dalším negativním vývojem Komise poukázala na nezbytnost přijetí strukturální reformy usilující o integrovaný přístup k řízení letového provozu v Evropě.

Následně ustanovila Komise se souhlasem Rady EU²¹⁵ expertní pracovní skupinu složenou ze zástupců civilních i vojenských složek zodpovědných za řízení letového provozu v jednotlivých členských státech²¹⁶, která byla pověřena vypracováním zprávy o stavu ATM v Evropě a způsobech jeho řešení.

6.2. Závěrečná zpráva expertní pracovní skupiny

Netrvalo dlouho a již v listopadu roku 2000 postoupila expertní pracovní skupina Komisi komplexní zprávu obsahující souhrnné informace o současném stavu ATM v Evropě a návrzích na jeho zlepšení.²¹⁷ Z obsahu zprávy je patrný důraz odborníků na změnu vnímání evropského vzdušného prostoru jako společného zdroje, který by měl být v ideálním případě řízen jako kontinuum.²¹⁸ Za hlavní nedostatky současného systému byly označeny: (a) roztržitost evropského vzdušného prostoru, (b) nízký stupeň spolupráce mezi složkami civilního a vojenského letectví a (c) nedostatečná kompatibilita používaných ATM technologií pocházejících od různých výrobců a s tím související snížená schopnost automatické výměny dat.²¹⁹ Skupina mimo jiné potvrdila tezi, podle které by měla iniciativa jednotného evropského nebe zohledňovat výsledky sociálního dialogu mezi všemi subjekty zainteresovanými na letecké dopravě včetně odborových organizací. V závěru své zprávy expertní pracovní skupina prezentovala soubor doporučení, jejichž realizaci považuje za potřebnou k dosažení účinného a

²¹⁵ A následně také se souhlasem nejvyšších představitelů členských států při konání zasedání Evropské rady v Lisabonu ve dnech 23. a 24. března 2000. Svůj souhlas se zahájením prací na projektu jednotného evropského nebe vyslovil i Evropský parlament, konkrétně přijetím usnesení ze dne 6. července 2000, o vytvoření jednotného evropského nebe, O.J. 2001, C 121/470.

²¹⁶ K účasti v expertní pracovní skupině Komise přizvala rovněž zástupce ze dvou nečlenských zemí, tj. Švýcarska a Norska, neboť tyto dvě země jsou s ohledem na svou polohu na základě leteckých dohod již delší dobu zapojeny do dopravní politiky EU v oblasti civilního letectví.

²¹⁷ Viz Zpráva expertní pracovní skupiny z listopadu 2000 nazvaná „Single European Sky“.

²¹⁸ Crespo, D. C., Mendes de Leon, P. (eds) *Achieving the Single European Sky: Goals and Challenges*, Leiden : Kluwer Law International, 2011, s. 4 a 5.

²¹⁹ Čapek, J., Klíma, R., Zbiralová, J. *Civilní letectví ve světle práva*, Praha : LexisNexis CZ s. r. o., 2005, s. 91.

koherentního systému ATS v Evropě. Seznam těchto doporučení následně posloužil jako referenční dokument pro vypracování Akčního programu Komise o vytvoření jednotného evropského nebe.²²⁰

6.3. Vytýčení cílů projektu jednotného evropského nebe

Z četných pasáží dosavadního výkladu vyplývá ambiciózní povaha iniciativy jednotného evropského nebe. Mnohá z očekávání vkládaných do úspěšné implementace projektu již byla i naznačena. Účelem této kapitoly však bude komplexní pojednání o sledovaných cílech, jichž by mělo být prostřednictvím vytvoření jednotného evropského nebe dosaženo.

Ačkoliv prvotním cílem iniciativy SES bylo nalézt řešení nepříznivého trendu nárůstající délky zpoždění v letecké dopravě, s převládajícím přesvědčením o nezbytnosti komplexní povahy projektu byly vytyčeny i mnohé další cíle.²²¹ Při pluralitě sledovaných cílů tak můžeme rozlišovat mezi cíly primárními a sekundárními.

Za primární cíle projektu SES lze označit ty, které jsou explicitně zmíněny v čl. 1 odst. 1 Rámcového nařízení. Mezi ta patří: (a) zvýšení stávající úrovně bezpečnosti letového provozu, (b) přispět k udržitelnému rozvoji systému letecké dopravy a (c) zlepšit celkovou výkonnost systému uspořádání letového provozu (ATM) a letových navigačních služeb (ANS) pro všeobecný letový provoz v Evropě, aby byly splněny požadavky všech uživatelů vzdušného prostoru. Jinými slovy lze tedy shrnout, že prvořadým cílem projektu je zvýšit kapacitu a propustnost evropského vzdušného prostoru při zachování maximální míry bezpečnosti a vysoké kvality poskytovaných služeb.²²²

V průběhu implementace projektu jednotného evropského nebe však bude v postupných krocích zapotřebí dosáhnout i některých jiných cílů, tj. cílů sekundárních, jejichž prostřednictvím lze teprve s úspěchem naplnit cíle primární. Úspěch iniciativy SES je podmíněn zejména provedením zásadní restrukturalizace evropského horního

²²⁰ Viz sdělení Komise Radě a Evropskému parlamentu ze dne 30. listopadu 2001: Akční program o vytvoření jednotného evropského nebe a návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady stanovující právní rámec pro vytvoření jednotného evropského nebe, COM(2001) 123 final/2.

²²¹ Srov. *Crespo, D. C., Mendes de Leon, P. (eds) Achieving the Single European Sky: Goals and Challenges*, Leiden : Kluwer Law International, 2011, s. 38.

²²² *Van Antwerpen, N. Cross-Border Provision of Air Navigation Services with Specific Reference to Europe : Safeguarding Transparent Lines of Responsibility and Liability. 1st edition.*, Alphen aan den Rijn, The Netherlands : Kluwer Law International, 2008, s. 4.

vzdušného prostoru bez ohledu na státní hranice²²³, zajištěním úzké spolupráce mezi složkami civilního a vojenského letectví (FUA) a zajištěním kompatibility současných a rozvojem nových technologií řízení letového provozu. Zavedení těchto změn by mělo navýšit provozní kapacity vzdušného prostoru s ohledem na predikovaný růst objemu letecké dopravy. Zároveň lze důvodně očekávat, že zvýšení kapacity vzdušného prostoru bude mít pozitivní účinek na snížení množství a délky zpožděných letů.

V souvislosti s druhou vlnou legislativních opatření byl katalog sledovaných cílů rozšířen o některé další, jako je např. ochrana životního prostředí.

6.4. Spolupráce EU a EUROCONTROL

V počátcích iniciativy jednotného evropského nebe byla zvažována možnost uskutečnit tento ambiciózní projekt pod patronátem organizace EUROCONTROL. V takovém případě by byl úspěch projektu ve velké míře závislý na dobrovolném plnění povinností, neboť organizace nedisponuje ve vztahu k členským státům efektivním donucovacím mechanismem. Rovněž její legislativní možnosti jsou omezeny. Přesto se už v přípravné fázi projektu ukázala vitální potřeba zapojit organizaci do implementace projektu.

Již závěrečná zpráva vypracovaná expertní pracovní skupinou obsahuje doporučení, aby Evropská unie přistoupila bez zbytečného odkladu k organizaci EUROCONTROL, čímž by mohlo být dosaženo synergie mezi činnostmi obou organizací. Možnost přistoupení regionálních organizací ekonomické integrace (REIO) je umožněna revizí Úmluvy EUROCONTROL z roku 1997.²²⁴ Unie využila této možnosti a na základě rozhodnutí Rady EU²²⁵ došlo dne 8. října 2002 k podpisu Protokolu o přistoupení Evropského společenství k Revidované úmluvě. Jelikož ratifikační proces dosud nebyl ukončen a potřeba zapojení organizace do projektu SES nesnesla odkladu, vyvstala potřeba zřídit prozatímní právní rámec spolupráce mezi organizacemi. Stalo se tak podepsáním Memoranda o spolupráci mezi EUROCONTROL a Evropskou Komisí ze dne 22. prosince 2003, jenž představuje

²²³ Restrukturalizace dolního vzdušného prostoru byla zamýšlena *pro futuro*.

²²⁴ Crespo, D. C., Mendes de Leon, P. (eds) *Achieving the Single European Sky: Goals and Challenges*, Leiden : Kluwer Law International, 2011, s. 70.

²²⁵ Viz rozhodnutí Rady ze dne 29. dubna 2004 o sjednání Protokolu o přistoupení Evropského společenství k Evropské organizaci pro bezpečnost letového provozu, OJ L 304 ze dne 30. září 2004, s. 210.

právní podklad vzájemné spolupráce stran při uskutečňování jednotného evropského nebe.²²⁶

Činnost orgánů Evropské unie zůstává i nadále hlavní hybnou silou projektu v rovině politické, legislativní a implementační. EUROCONTROL však přispěje svými nenahraditelnými technickými znalostmi a poslouží jako panevropské forum, neboť iniciativa jednotného evropského nebe přesahuje svým významem a rozsahem vnější hranice EU.²²⁷ Od podepsání Memoranda o spolupráci vydala Evropská komise pro EUROCONTROL celou řadu pověření v souladu s čl. 8 Rámcového nařízení, prostřednictvím kterých požádala tuto organizaci o vykonání dílčích úkolů, jejichž potřeba vyvstala v souvislosti s budováním jednotného evropského nebe (účtování poplatků za ANS v jednotném evropském nebi, spolupráce mezi složkami civilního a vojenského letectví²²⁸, ATFM apod.).

7. Právní rámec jednotného evropského nebe

7.1. První vlna legislativních opatření (SES I)

Na základě závěrů a doporučení expertní pracovní skupiny byl vypracován Akční program o vytvoření jednotného evropského nebe²²⁹ a následně zahájilo generální ředitelství pro dopravu Evropské komise s odkazem na dnešní čl. 100 odst. 2 SFEU činnost směřující k vyhotovení odpovídajících legislativních návrhů.²³⁰ Komise nechala provést celou řadu odborných studií zaměřených na jednotlivé technické a provozní aspekty implementace projektu, které se staly cenným podkladem pro tvorbu právního

²²⁶ Spolupráce byla následně prohloubena podepsáním Dohody, kterou se stanoví obecný rámec pro posílenou spolupráci mezi Evropskou unií a Evropskou organizací pro bezpečnost letového provozu ze dne 1. října 2012.

²²⁷ Evropská unie uzavřela v rámci uskutečňování společné vnější letecké politiky celou řadu dohod s třetími státy, kterými byl založen tzv. Společný evropský vzdušný prostor („*European Common Aviation Area*“ neboli „*ECAA*“). Tyto nečlenské státy Unie participující na ECAA jsou rovněž účastny iniciativy jednotného evropského nebe. Jsou jimi: Norsko, Island, Švýcarsko a některé státy západního Balkánu.

²²⁸ Revidovaná úmluva EUROCONTROL zřídila Stálý výbor pro styk civilních a vojenských složek letectví („*the Civil/Military Interface Standing Committee*“), který je jedinečnou platformou pro navození spolupráce mezi těmito leteckými složkami.

²²⁹ Viz sdělení Komise Radě a Evropskému parlamentu ze dne 30. listopadu 2001: Akční program o vytvoření jednotného evropského nebe a návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady stanovující právní rámec pro vytvoření jednotného evropského nebe, COM(2001) 123 final/2.

²³⁰ Čapek, J., Klíma, R., Zbiralová, J. Civilní letectví ve světle práva, Praha : LexisNexis CZ s. r. o., 2005, s. 93.

rámce SES.²³¹ Pro zajímavost teprve na základě jedné z uskutečněných studií byly rozpracovány právní aspekty nosné myšlenky celého projektu, která spočívá ve vytvoření funkčních bloků vzdušného prostoru.²³²

Diskuse nad koncovou podobou příslušných legislativních aktů byly doprovázeny několika znepokojivými událostmi. Na prvním místě hrozilo zmaření přijetí souboru nařízení v plánovaném termínu v důsledku přetrvávajících sporů mezi Španělskem a Spojeným královstvím o aplikaci těchto nařízení ve vztahu k letišti na poloostrově Gibraltar. Španělsko totiž podmiňovalo svou ochotu podpořit projekt tím, že z jeho působnosti bude vyloučen vzdušný prostor nad Gibaltarem.²³³ Spor se nakonec podařilo urovnat doplněním čl. 1 odst. 4 Rámcového nařízení, dle kterého je toto nařízení sice aplikovatelné i pro letiště v Gibraltar, nicméně tím zůstávají nedotčeny postoje znesvářených stran ve sporech o suverenitu nad tímto územím.

Přípravu legislativních návrhů doprovázely v červnu 2002 masivní stávky zaměstanců jednotlivých národních poskytovatelů letových provozních služeb ve Francii, Portugalsku, Itálii a Řecku, kteří se v souvislosti s přijetím souboru nařízení obávali hromadného propouštění. Proti stávkám se postavila razantně Evropská komise, která opětovně zdůraznila, že úmyslem iniciativy jednotného evropského nebe není vytváření konkurenčního prostředí na trhu s letovými provozními službami ani jejich privatizace.²³⁴

Diskuse nad podobou návrhů legislativních opatření trvaly téměř dva roky, na jejich konci v prosinci 2003 vyústilo úsilí Komise v přijetí čtyř klíčových nařízení Radou EU a Evropským parlamentem. Tato čtyři nařízení, jimž je věnována kapitola 7.3 spolu s četnými prováděcími předpisy, vytvořila harmonizovaný právní rámec pro vytvoření jednotného evropského nebe. V účinnost vstoupila 20. dubna 2004.

²³¹ Van Houtte, B. „*The Single European Sky: EU Reform of Air Traffic Management*“, publikováno v „*Common Market Law Review*“ 41, Kluwer Law International, 2004, s. 1602.

²³² Viz Studie nazvaná „*Study on Airspace Management and Design*“ provedená společností Wilmer, Cutler & Pickering v roce 2001.

²³³ Srov. Van Houtte, B. „*The Single European Sky: EU Reform of Air Traffic Management*“, publikováno v „*Common Market Law Review*“ 41, Kluwer Law International, 2004, s. 1602.

²³⁴ Van Antwerpen, N. *Cross-Border Provision of Air Navigation Services with Specific Reference to Europe : Safeguarding Transparent Lines of Responsibility and Liability*. 1st edition., Alphen aan den Rijn, The Netherlands : Kluwer Law International, 2008, s. 62.

7.2. Druhá vlna legislativních opatření (SES II)²³⁵

Již po několika letech od přijetí prvního souboru nařízení začínalo být patrné, že očekávání vkládaná do úspěšné implementace projektu zůstávají nenaplněna. Ukázalo se, že proces restrukturalizace evropského nebe do funkčních bloků vzdušného prostoru postupuje pomalu a stejně tak se nezdařilo dosáhnout cíleného zvýšení kapacity evropské sítě letových tratí prostřednictvím efektivnějšího systému řízení letového provozu. Na tento stav doplácí nejen uživatelé vzdušného prostoru, ale v neposlední řadě i cestující, na které dopadá současné neefektivní uspořádání v podobě delší doby strávené čekáním na unijních letištích, jakož i vyšší cenou přepravného. Vystává tak naléhavá potřeba urychlit proces vytváření jednotného evropského nebe a zlepšit celkovou výkonnost současného systému ATM v Evropě. Studie provedené v roce 2007 prokázaly, že výsledky dosažené po třech letech implementace SES I zůstávají neuspokojivé. Zároveň bylo zdůrazněno, že bez přijetí odpovídajících legislativních změn není v rozumném časovém horizontu dosažení skutečně jednotného evropského nebe reálné.²³⁶

Za velké podpory leteckých dopravců předložila Evropská komise v červnu 2008 druhý soubor legislativních opatření, který si klade za cíl překonat nedostatky současného neuspokojivého stavu při implementaci jednotného evropského nebe.²³⁷ Zatímco v jádru pozornosti legislativních návrhů SES I byla kritéria bezpečnosti, efektivity a kapacity letových tratí, nově přibyla i kritéria další, jako je ochrana životního prostředí, zvýšení výkonnosti a udržitelný rozvoj evropského leteckého systému. Změny původního legislativního rámce projektu byly nakonec uvedeny v říjnu

²³⁵ Je-li v textu odkazováno na základní čtyři nařízení, které vytvářejí legislativní rámec jednotného evropského nebe, případně jejich jednotlivá ustanovení, myslí se tím jejich znění po přijetí nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1070/2009 ze dne 21. října 2009, kterým se mění nařízení (ES) č. 549/2004, (ES) č. 550/2004, (ES) č. 551/2004 a (ES) č. 552/2004 s cílem zvýšit výkonnost a udržitelnost evropského leteckého systému.

²³⁶ Viz zpráva EUROCONTROL's Performance Review Commission ze dne 12. prosince 2006 nazvaná „*Evaluation of the Impact of the Single European Sky Initiative on ATM Performance*“ či sdělení Evropské komise ze dne 20. prosince 2007 „*First Report on the Implementation of the Single Sky Legislation: Achievements and the Way Forward*“, COM/2207/0845 final.

²³⁷ Informace byla čerpána dne 22. 7. 2013 z webového portálu dostupného na adrese: <http://www.euractiv.cz/ekonomika-a-euro/clanek/jednotne-nebe-nad-evropou-je-na-dosah-008187>.

2009 jako nařízení č. 1070/2009.²³⁸ Druhá vlna legislativních opatření je založena na čtyřech základních pilířích.

První pilíř spočívá v novelizaci původního právního rámce s cílem stimulovat výkonnost celého projektu a čelit nepříznivým dopadům neefektivního využívání vzdušného prostoru na životní prostředí. Důraz je kladen na urychlení reorganizace evropského nebe do funkčních bloků vzdušného prostoru. Proto byl vytyčen nejzazší termín, do kterého jsou státy povinny vytvořit jednotlivé funkční bloky vzdušného prostoru. Tímto termínem se stal 4. prosinec 2012. Nově byl také zaveden institut koordinátora pro systém funkčních bloků vzdušného prostoru, tj. nestranné fyzické osoby pověřené Komisí napomáhat na žádost dotčeným členským státům při překonávání těžkostí ve vyjednávání s cílem urychlit zřízení funkčních bloků vzdušného prostoru.²³⁹ V neposlední řadě nařízení zavádí mechanismus závazných výkonnostních cílů pro ANSPs v oblasti bezpečnosti, kapacit, nákladů a životního prostředí.

Podstatou druhého pilíře je zvýšení bezpečnosti v důsledku rozšíření pravomocí Evropské agentury pro bezpečnost civilního letectví (EASA). Dosud se pravomoc EASA vztahovala pouze na provozovatele letecké dopravy, letadla a jiná letecká zařízení a kvalifikaci leteckého personálu. Podstatou druhého pilíře je prohloubení odpovědnosti EASA jako unijního orgánu odpovědného za bezpečnost letového provozu v průběhu všech fází letu, tj. od nahození motoru až po jeho vypnutí v cílové destinaci. Za tímto účelem je nově EASA oprávněna vydávat závazná pravidla a postupy pro sjednocení bezpečnostních požadavků pro provozování letišť a činnosti poskytovatelů letových navigačních služeb, jakož i vykonávat dohled nad jejich dodržováním.

Třetí pilíř vychází ze skutečnosti, že současný systém řízení letového provozu se nachází na hranici svých možností, pracuje se zastaralými technologiemi a jeho jednotlivé části nejsou vzájemně kompatibilní.²⁴⁰ SES II předpokládá rozvoj nových technologií v rámci výzkumného projektu SESAR, které umožní efektivnější a bezpečnější řízení letového provozu.

²³⁸ Viz nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1070/2009 ze dne 21. října 2009, kterým se mění nařízení (ES) č. 549/2004, (ES) č. 550/2004, (ES) č. 551/2004 a (ES) č. 552/2004 s cílem zvýšit výkonnost a udržitelnost evropského leteckého systému.

²³⁹ Viz čl. 9b Nařízení o poskytování služeb.

²⁴⁰ Čerpáno dne 23. července 2013 z webového portálu Evropské komise dostupného na adrese: http://europa.eu/legislation_summaries/transport/air_transport/tr003_cs.htm.

Poslední čtvrtý pilíř představuje akční plán pro letištní kapacity. Ukázalo se totiž, že celková propustnost sítě letových tratí je závislá nejen na kapacitách letových tratí, ale také na kapacitách letišť. Pro celkovou efektivitu letecké dopravní sítě je tedy nezbytná rovnováha mezi kapacitou sítě letových tratí a kapacitou unijních letišť.²⁴¹ V této souvislosti je třeba zkrátit dobu pohybu letadel po vzletových a přistávacích drahách, jakož i zajistit dostupnost zařízení a služeb sloužících k urychlenému odbavení letadel.

7.3. Základní prameny právní úpravy SES

7.3.1. Rámcové nařízení o vytvoření jednotného evropského nebe²⁴²

První ze souboru nařízení je obecné povahy a tvoří referenční rámec celého projektu jednotného evropského nebe. V čl. 1 nalezneme vymezení primárních cílů iniciativy, kterým je věnována kapitola č. 6.3. Nařízení dále obsahuje v čl. 2 rozsáhlý katalog základních terminologických pojmů a definic užívaných napříč veškerou legislativou SES.²⁴³ Významnou součástí nařízení jsou ustanovení vymezující základní institucionální rámec projektu. Na procesu budování jednotného evropského nebe se podílí šest klíčových hráčů, jejichž postavení je nařízením blíže upraveno: (a) Evropská komise, (b) EUROCONTROL, (c) Výbor pro jednotné nebe, (d) Poradní orgán odvětví, (e) organizace zastupující zájmy zaměstnanců a zaměstnavatelů v oblasti letových navigačních služeb²⁴⁴ a (f) členské státy EU a třetí země účastníci se SES.²⁴⁵ Četná ustanovení tohoto nařízení zakotvují práva a povinnosti Evropské komise při vytváření prováděcích pravidel včetně možnosti pověřit v této souvislosti na základě čl. 8 odst. 1 plněním dílčích úkolů EUROCONTROL. Účast členských států na projektu je mimo

²⁴¹ Tamtéž.

²⁴² Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 549/2004 ze dne 10. března 2004, kterým se stanoví rámec pro vytvoření jednotného evropského nebe.

²⁴³ Nalezneme zde např. vymezení pojmů: služba řízení letového provozu, letové navigační služby, letové provozní služby, blok vzdušného prostoru, osvědčení, pružné užívání vzdušného prostoru, letová informační oblast, letová hladina, funkční blok vzdušného prostoru, přeshraniční služby apod. Jak je správně zdůrazněno v publikaci: *Van Antwerpen, N. Cross-Border Provision of Air Navigation Services with Specific Reference to Europe : Safeguarding Transparent Lines of Responsibility and Liability. 1st edition., Alphen aan den Rijn, The Netherlands : Kluwer Law International, 2008, s. 64, některé z užitých definic jsou nekonzistentní s terminologií ICAO a požadují tak doladit.*

²⁴⁴ Nejedná se o orgán SES ve formálním smyslu, ale slouží spíše jako forum pro vyjednávání a konzultace důležitých aspektů iniciativy, které se týkají zejména lidských zdrojů.

²⁴⁵ Ohledně zapojení třetích zemí stanoví čl. 7 povinnost členských států usilovat o rozšíření oblasti působnosti legislativy SES i na další nečlenské státy.

jiné realizována prostřednictvím vnitrostátních dozorčích orgánů. Nařízení ukládá v čl. 4 odst. 2 povinnost funkčního oddělení těchto orgánů od poskytovatelů letových navigačních služeb, aby byla při uplatňování dohledových pravomocí zajištěna jejich nestrannost, nezávislost a transparentnost. V neposlední řadě nařízení upravuje systém pro sledování výkonnosti letových navigačních služeb a funkční sítě.

7.3.2. Nařízení o poskytování ANS v jednotném evropském nebi²⁴⁶

Účelem druhého nařízení je stanovit společné požadavky pro bezpečné a účinné poskytování letových navigačních služeb pro všeobecný letový provoz.²⁴⁷ Nařízení je rozděleno do tří částí. První kapitola vymezuje v návaznosti na čl. 4 Rámcového nařízení základní úkoly vnitrostátních dozorových orgánů a kvalifikovaných subjektů, které mohou být vnitrostátními dozorovými orgány pověřeny provádět inspekce a šetření za účelem ověření, zda jsou dodržovány požadavky pro poskytování ANS dle tohoto nařízení. Druhá část nařízení zavádí v čl. 7 jednotný systém vydávání osvědčení pro poskytovatele letových navigačních služeb, obsahuje úpravu designace poskytovatelů letových provozních služeb (čl. 8) a poskytovatelů meteorologických služeb (čl. 9), jakož i pravidla pro regulaci vzájemných vztahů mezi jednotlivými ANSPs (čl. 10). Významnou součástí druhé části je čl. 9a, který rozvádí stěžejní ideu nového uspořádání evropského nebe do tzv. funkčních bloků vzdušného prostoru. Třetí kapitola nařízení obsahuje soubor zásad a dalších pravidla pro výběr poplatků za ANS v jednotném evropském nebi.

7.3.3. Nařízení o organizaci a užívání vzdušného prostoru v SES²⁴⁸

Vlastní reorganizaci tradičního uspořádání evropského vzdušného prostoru zavádí nařízení třetí. Cílem tohoto nařízení je podporovat v rámci společné dopravní politiky koncepci postupně více integrovaného provozního vzdušného prostoru a stanovit společné postupy pro stanovení, plánování a řízení, což zajistí účinné a bezpečné fungování řízení letového provozu.²⁴⁹ Na prvním místě čl. 3 tohoto nařízení předjímá

²⁴⁶ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 550/2004 ze dne 10. března 2004, o poskytování letových navigačních služeb v jednotném evropském nebi.

²⁴⁷ Srov. čl. 1 odst. 1 Nařízení o poskytování služeb.

²⁴⁸ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 551/2004 ze dne 10. března 2004 o organizaci a užívání vzdušného prostoru v jednotném evropském nebi.

²⁴⁹ Viz čl. 1 odst. 1 Nařízení o vzdušném prostoru.

vznik jednotné evropské letové informační oblasti pro horní vzdušný prostor (EUIR)²⁵⁰ nad letovou hladinu 285, tj. ve výšce nad 8 700 m, ve vzdušném prostoru pod pravomocí členských států. Nařízení ponechává prostor pro rozšíření EUIR o vzdušný prostor třetích zemí.²⁵¹ Nařízení dále stanoví cíle a pravidla pro navrhování a uspořádání sítě letového provozu. Prostřednictvím optimalizace využívání vzdušného prostoru má být zajištěn rovný a nediskriminační přístup všech uživatelů k vzdušným zdrojům, tak aby tito mohli užívat jimi upřednostňované tratě a letové navigační služby.²⁵² V poslední části nařízení je obsažena rovněž obecná úprava konceptu pružného užívání vzdušného prostoru (FUA).

7.3.4. Nařízení o interoperabilitě²⁵³

Poslední ze čtyř nařízení je zaměřeno na technickou část celého projektu. Stanoví se jím požadavky na interoperabilitu zařízení, systémů a postupů užívaných v rámci evropské sítě ATM. Jinými slovy, účelem nařízení je zajistit, aby zařízení užívaná k letové navigaci a komunikaci byla vzájemně kompatibilní bez ohledu na skutečnost, že pocházející od různých výrobců. Za tímto účelem nařízení zavádí systém certifikace těchto výrobků, které musí před uvedením na trh získat prohlášení o shodě nebo vhodnosti podle kapitoly III. předmětného nařízení. Tím by mělo být dosaženo bezproblémové výměny dat v oblasti radarových výstupů, navigace a komunikace mezi jednotlivými ANSPs.

8. Implementace SES

8.1. Vnitrostátní dozorové orgány (NSAs)²⁵⁴

V souvislosti s tendencí oddělovat po stránce institucionální a funkční poskytovatele ANS od regulátora jejich činnosti zaujímá důležitou roli zřízení účinného

²⁵⁰ Z anglického: „*European Upper Airspace Flight Information Region*“.

²⁵¹ Srov. čl. 1 odst. 2 Nařízení o vzdušném prostoru.

²⁵² Srov. čl. 6 odst. 1 Nařízení o vzdušném prostoru.

²⁵³ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 552/2004 ze dne 10. března 2004 o interoperabilitě evropské sítě řízení letového provozu.

²⁵⁴ Z anglického „*National Supervisory Authority*“.

dohledového systému.²⁵⁵ Členské státy jsou proto podle čl. 4 odst. 1 Rámcového nařízení povinny společně nebo samostatně jmenovat, nebo zřídit jeden či více orgánů jako svůj vnitrostátní dozorový orgán, jehož prvořadou funkcí je vykonávat náležitý dozor nad souladem činností ANSPs s ustanoveními nařízení č. 550/2004, o poskytování letových navigačních služeb v jednotném evropském nebi.²⁵⁶ Jako hlavní hodnotící kritéria při výkonu dozoru byla zvolena bezpečnost a účinnost činností poskytovatelů ANS.²⁵⁷ V případě porušování povinností ze strany ANSP disponuje vnitrostátní dozorový orgán pravomocí vynutit žádoucí jednání dozorovaného subjektu prostřednictvím uložení nápravného či sankčního opatření.²⁵⁸

Aby bylo zajištěno, že vnitrostátní dozorové orgány vykonávají svou pravomoc nestranně, nezávisle a transparentně²⁵⁹, stanoví čl. 4 odst. 2 Rámcového nařízení požadavek jejich nezávislosti na poskytovatelých letových navigačních služeb. Poskytuje-li stát letové navigační služby prostřednictvím svých orgánů, je povinen zajistit alespoň funkční oddělení vnitrostátního dozorového orgánu od takového poskytovatele.²⁶⁰ To jinými slovy znamená, že stát musí vyloučit, aby se vnitrostátní dozorový orgán nacházel v konfliktu zájmů, což by mohlo vést k přijímání neobjektivních dozorčích závěrů.²⁶¹

Výkon dozorových pravomocí spočívá ve výkonu řádných inspekcí a šetření, které mají odhalit, zda jsou činnosti ANSP prováděny v souladu s požadavky legislativy SES.²⁶² Členské státy jsou povinny zajistit, aby měl NSA k účinnému a včasnému plnění svých úkolů potřebné zdroje a schopnosti.²⁶³ Poskytovatelé letových navigačních služeb jsou povinni strpět výkon dozorových pravomocí NSA a poskytnout při jeho provádění nezbytnou součinnost. Prováděním inspekcí a šetření mohou vnitrostátní dozorové orgány pověřit na základě čl. 3 Nařízení o poskytování služeb tzv.

²⁵⁵ Viz Van Houtte, B. „*The Single European Sky: EU Reform of Air Traffic Management*“, publikováno v „*Common Market Law Review*“ 41, Kluwer Law International, 2004, s. 1603. O právních formách ANSPs pojednává kapitola č. 3.7.

²⁵⁶ Srov. čl. 2 odst. 1 Nařízení o poskytování služeb.

²⁵⁷ Tamtéž.

²⁵⁸ Srov. Crespo, D. C., Mendes de Leon, P. (eds) *Achieving the Single European Sky: Goals and Challenges*, Leiden : Kluwer Law International, 2011, s. 46.

²⁵⁹ Viz čl. 4 odst. 3 Rámcového nařízení.

²⁶⁰ Srov. čl. 4 odst. 2 Rámcového nařízení.

²⁶¹ Srov. Van Houtte, B. „*The Single European Sky: EU Reform of Air Traffic Management*“, publikováno v „*Common Market Law Review*“ 41, Kluwer Law International, 2004, s. 1603.

²⁶² Srov. čl. 2 odst. 2 Nařízení o poskytování služeb.

²⁶³ Viz. čl. 4 odst. 4 Rámcového rozhodnutí

kvalifikované subjekty, které splňují požadavky předepsané v příloze I. nařízení. Při provádění inspekcí a šetření však zůstávají kvalifikované subjekty vázány pokyny vnitrostátního dozorového orgánu, který jim vydal pověření. Pověření je platné po dobu tří let a může být uděleno i opětovně. Dovolují-li to vnitrostátní právní předpisy, jsou vnitrostátní dozorové orgány s ohledem na regionální spolupráci rovněž oprávněny uzavírat dohody o rozdělení dozorových povinností (LoAs) s vnitrostátními dozorovými orgány jiných členských států.²⁶⁴

Jak již bylo vysvětleno v kapitole č. 4.4.2., v souvislosti s přeshraničním poskytováním ANS vyvstává celá řada otázek, jak zajistit možnost výkonu dozorčích pravomocí. Proto legislativa SES explicitně stanoví povinnost úzké spolupráce mezi vnitrostátními dozorovými orgány za účelem zajištění dostatečného dozoru nad ANSPs, kteří jsou držiteli platného osvědčení některého z členských států a kteří rovněž poskytují služby ve vztahu ke vzdušnému prostoru spadajícího pod pravomoc jiného členského státu.²⁶⁵ V souvislosti s vytvořením funkčního bloku vzdušného prostoru, který zahrnuje vzdušný prostor spadající pod pravomoc více členských států, je dotčeným členským státům také uložena povinnost uzavřít dohodu o provádění dozoru nad činností designovaného poskytovatele ANS.²⁶⁶

8.2. Osvědčení poskytovatele letových navigačních služeb

Zatímco úplné liberalizace trhu leteckých přepravních služeb bylo dosaženo již v roce 1992, uvolnění trhu s letovými navigačními službami zůstalo i nadále odloženo s ohledem na vnímání těchto služeb jako suverénních funkcí států.²⁶⁷ Částečná změna v přístupu na trh s těmito službami byla zavedena s přijetím nařízení č. 550/2004 o poskytování letových navigačních služeb v jednotném evropském nebi.²⁶⁸ Podle článku 7 odst. 6 tohoto nařízení je totiž držitel platného osvědčení poskytovatele letových navigačních služeb oprávněn nabízet své služby členským státům, jiným poskytovatelům ANS, uživatelům vzdušného prostoru a letištím v Unii. Předmětné

²⁶⁴ Srov. čl. 2 odst. 6 Nařízení o poskytování služeb.

²⁶⁵ Viz čl. 2 odst. 4 Nařízení o poskytování služeb.

²⁶⁶ Viz čl. 2 odst. 3 Nařízení o poskytování služeb.

²⁶⁷ Srov. *Schubert, F.* The Liability of Air Navigation Services in the Single European Sky, *Annals of Air and Space Law*, Vol. XXVIII, s. 87.

²⁶⁸ Viz. *Crespo, D. C., Mendes de Leon, P. (eds)* Achieving the Single European Sky: Goals and Challenges, Leiden : Kluwer Law International, 2011, s. 36.

ustanovení tedy umožňuje ANSPs působit i vně hranic domovského státu za předpokladu, že je držitelem platného osvědčení.²⁶⁹

Nařízení o poskytování služeb tedy zavádí certifikační mechanismus pro poskytování ANS v jednotném evropském nebi. Bez platného osvědčení poskytovatele letových navigačních služeb již nebude nadále od 22. prosince 2006 možné tyto služby legálně poskytovat.²⁷⁰ Žádosti o vydání osvědčení se adresují vnitrostátnímu dozоровému orgánu (NSA) členského státu, na jehož území má žadatel hlavní místo činnosti nebo případně své sídlo.²⁷¹ Soudy tohoto členského státu také budou příslušné projednávat a rozhodovat případné žaloby směřující proti danému poskytovateli služeb.²⁷² Pokud žadatel splní všechny předepsané požadavky uvedené v čl. 6 nařízení, má na vydání osvědčení právní nárok, což však není zárukou toho, že daný ANSP bude skutečně designován ve vztahu k určitému bloku vzdušného prostoru. Na designaci totiž právní nárok zásadně neexistuje (viz kapitola č. 3.6.). Podrobná úprava těchto společných požadavků²⁷³ je obsažena v prováděcím nařízení č. 1035/2011.²⁷⁴ Vydané osvědčení opravňuje žadatele k poskytování služeb kdekoli na území Unie, neboť je zajištěno vzájemné uznávání osvědčení mezi členskými státy.²⁷⁵ Po uplynutí doby

²⁶⁹ Podle čl. 7 odst. 5 tohoto nařízení se uvedená pravidla ohledně vydávání osvědčení nevztahují na ANSPs, kteří poskytují své služby v první řadě pro účely mimo rámec všeobecného letového provozu. Těmi budou typicky vojenské orgány pověřené poskytováním těchto služeb.

²⁷⁰ Srov. *Van Antwerpen, N. Cross-Border Provision of Air Navigation Services with Specific Reference to Europe : Safeguarding Transparent Lines of Responsibility and Liability*. 1st edition., Alphen aan den Rijn, The Netherlands : Kluwer Law International, 2008, s. 198.

²⁷¹ Viz. čl. 7 odst. 2 Nařízení o poskytování služeb. Ačkoliv by šlo z dikce tohoto ustanovení *a contrario* dovést, že ANSPs s hlavním místem činnosti, resp. sídlem, ve státě, který není účasten na projektu SES, nemá ani při splnění předepsaných náležitostí právní nárok na vydání osvědčení, není tomu tak. Prováděcí nařízení č. 1035/2011 totiž v čl. 3 odst. 1 písm. b) předjímá tuto možnost, když stanoví, že orgánem příslušným pro vydání osvědčení je v takovém případě EASA. Stejně tak je EASA příslušná vydat osvědčení, pokud se jedná o ANSP, jež poskytuje celoevropské navigační služby.

²⁷² *Van Antwerpen, N. Cross-Border Provision of Air Navigation Services with Specific Reference to Europe : Safeguarding Transparent Lines of Responsibility and Liability*. 1st edition., Alphen aan den Rijn, The Netherlands : Kluwer Law International, 2008, s. 200.

²⁷³ Nařízení rozděluje požadavky na všeobecné a specifické. Všeobecné požadavky obsažené v příloze č. 1 musí splňovat každý žadatel o vydání osvědčení. Patří mezi ně zejména technická a provozní způsobilost, organizační struktura a řízení, záruky bezpečnosti řízení letového provozu a požadavky kladené na lidské zdroje, finanční zajištění, odpovědnost a pojistné krytí.

²⁷⁴ Viz nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1035/2011 ze dne 17. října 2011, kterým se stanoví společné požadavky pro poskytování letových navigačních služeb a mění nařízení (ES) č. 482/2008 a (EU) č. 691/2010.

²⁷⁵ Viz čl. 7 odst. 8 Nařízení o poskytování služeb.

platnosti osvědčení, která je v něm uvedena, musí být osvědčení opětovně získáno řádným postupem.²⁷⁶

Dohledem nad dodržováním společných požadavků a podmínek ve vztahu k držitelům osvědčení jsou pověřeny vnitrostátní dozorové orgány, které osvědčení vydaly.²⁷⁷ Vyjde-li najevo, že držitel osvědčení neplní řádně své povinnosti, přijme NSA vhodné opatření. Jako prostředek *ultima ratio* slouží možnost odebrání osvědčení. V každém případě však musí být zajištěna kontinuita bezpečného poskytování služeb. S přijetím druhé vlny legislativních opatření (SES II), na jejímž základě došlo k rozšíření pravomocí Evropské agentury pro bezpečnost civilního letectví na ATM/ANS, je rovněž v pravomoci EASA provádět kontrolu dodržování společných požadavků kladených na ANSPs, jakož i pravidel a postupů pro výkon dozoru ze strany vnitrostátních dozorových orgánů.²⁷⁸

8.3. Funkční bloky vzdušného prostoru (FABs)

Zajištění trvale udržitelného rozvoje letecké dopravy v evropském regionu je představitelné pouze za předpokladu, že současné uspořádání vzdušného prostoru projde zásadními změnami, v jejichž důsledku bude vytvořen výkonnější systém ATM schopný absorbovat predikovaný nárůst objemu letecké dopravy v nadcházejících letech. V opačném případě se stane stávající systém operující na hranicích svých provozních kapacit brzdou dalšího rozvoje. Klíčem k navýšení stávající kapacity evropské sítě letových tratí, dosažení vyšší úrovně bezpečnosti letového provozu a snížení provozních nákladů ATM je posílená spolupráce mezi jednotlivými poskytovateli letových navigačních služeb a vyšší míra integrace v současnosti tolik fragmentovaného evropského vzdušného prostoru.²⁷⁹ Pro úspěšné provedení iniciativy SES má tedy esenciální povahu prosazení konceptu, podle kterého by bylo současných 67 samostatně řízených bloků vzdušného prostoru respektujících státní hranice nahrazeno pouze devíti integrovanými celky. Na rozdíl od současného uspořádání by

²⁷⁶ Crespo, D. C., Mendes de Leon, P. (eds) *Achieving the Single European Sky: Goals and Challenges*, Leiden : Kluwer Law International, 2011, s. 37.

²⁷⁷ Viz čl. 7 odst. 7 Nařízení o poskytování služeb.

²⁷⁸ Crespo, D. C., Mendes de Leon, P. (eds) *Achieving the Single European Sky: Goals and Challenges*, Leiden : Kluwer Law International, 2011, s. 37.

²⁷⁹ Viz <http://www.eurocontrol.int/dossiers/fabs>.

tyto tzv. funkční bloky vzdušného prostoru zohledňovaly na prvním místě provozní kritéria²⁸⁰ a nikoliv státní hranice členských států.²⁸¹

Koncept reorganizace evropského nebe do funkčních bloků vzdušného prostoru byl normativně vymezen přijetím prvního a druhého souboru legislativních opatření z roku 2004, resp. 2009. Definici stěžejního pojmu celého projektu nalezneme v čl. 1 Rámcového nařízení pod bodem 25, dle kterého se funkčním blokem vzdušného prostoru rozumí: „*blok vzdušného prostoru stanovený na základě provozních požadavků a zřízený bez ohledu na státní hranice, v němž je poskytování letových navigačních služeb a dalších funkcí založeno na výkonnosti a optimalizováno, s cílem zajistit v každém funkčním bloku vzdušného prostoru rozšířenou spolupráci mezi poskytovateli letových navigačních služeb nebo případně stanovit jednotného poskytovatele těchto služeb.*”

Idea nového uspořádání do funkčních bloků vzdušného prostoru zpočátku narážela na nevoli členských států, které spatřovaly ve vytvoření přeshraničních okrsků řízení letového provozu omezení své suverenity plynoucí z čl. 1 ÚMCL.²⁸² Opačný postoj zastávala Evropská komise, která poukazovala na poznámku k ustanovení 2.1.1. annexu 11 k Chicagské úmluvě, dle něhož delegací odpovědnosti za poskytování letových provozních služeb na jiný stát není omezena svrchovanost delegujícího státu ve vztahu ke vzdušnému prostoru nad jeho územím. Podle názoru Komise rovněž žádné z ustanovení Chicagské úmluvy nebrání státům, aby byla na základě konsensu sdílena odpovědnost za poskytování ATS více členskými státy EU.²⁸³

Nakonec bylo zvoleno kompromisní řešení, které spočívá v utváření funkčních bloků vzdušného prostoru zdola, tj. z iniciativy a se souhlasem členských států, resp. jejich poskytovatelů letových navigačních služeb (tzv. „*bottom-up*” metoda) a nikoliv shora z direktivy orgánů Evropské unie (tzv. „*top-down*” metoda). S odstupem času se potvrdily obavy, že zvolený přístup povede více či méně k zachování *status quo*, neboť neexistuje mechanismus, který by členské státy přinutil k implementaci funkčních bloků

²⁸⁰ Především by pak měly funkční bloky vzdušného prostoru zohledňovat uspořádání hlavních toků letecké dopravy.

²⁸¹ Srov. Crespo, D. C., Mendes de Leon, P. (eds) *Achieving the Single European Sky: Goals and Challenges*, Leiden : Kluwer Law International, 2011, s. 268.

²⁸² Srov. Franklin, M. *Sovereignty and Functional Airspace Blocks: Annals of Air and Space Law*, Vol. XXXII/6 (November 2007).

²⁸³ Van Houtte, B. „*The Single European Sky: EU Reform of Air Traffic Management*”, publikováno v „*Common Market Law Review*” 41, Kluwer Law International, 2004, s. 1609.

vzdušného prostoru a jejich bezodkladnému uvedení v provoz. Ačkoliv v roce 2008 již bylo 26 z 27 členských států účastno na budování některého z devíti funkčních bloků²⁸⁴, nebyly dosaženy výsledky a zejména velmi pozvolný progres při budování jednotného evropského nebe uspokojivý.²⁸⁵ S cílem uspořádat realizaci projektu následovalo po pěti letech v roce 2009 přijetí druhé vlny legislativních návrhů. Významnou změnou bylo stanovení povinnosti členských států přijmout veškerá nezbytná opatření k tomu, aby byly funkční bloky vzdušného prostoru zřízeny nejpozději do 4. prosince 2012.

Funkční blok vzdušného prostoru se zřizuje vzájemnou dohodou všech zúčastněných členských států či případně i třetích zemí²⁸⁶, avšak není explicitně vyloučeno, aby jej mohl vytvořit byť i jen jeden členský stát. Za účelem usnadnění sjednávání těchto dohod vypracoval EUROCONTROL vzorový dokument, jehož ustanoveními se mohou členské státy usilující o zřízení funkčního bloku inspirovat.²⁸⁷ Netýká-li se FAB pouze vzdušného prostoru jednoho státu, musí zřizovací dohoda obsahovat rovněž ustanovení o způsobu, jak mohou členské státy blok změnit či z něho vystoupit.²⁸⁸ Před samotným zřízením jsou členské státy povinny poskytnout Evropské komisi, Evropské agentuře pro bezpečnost letectví, ostatním členským státům a jiným zainteresovaným subjektům určité informace a dát jim příležitost, aby vyjádřily své připomínky.²⁸⁹ Podrobnou úpravu toho, jaké informace se poskytují, komu a jakým způsobem stanoví prováděcí nařízení č. 176/2011 o informacích poskytovaných před zřízením a úpravou funkčního bloku vzdušného prostoru.²⁹⁰ Postupně bylo tímto způsobem zřízeno celkem devět funkčních bloků vzdušného prostoru (viz následující tabulka), jejichž vyobrazení tvoří přílohu č. 16.

²⁸⁴ Stranou v té době zůstávalo Lotyšsko, které sice zahájilo jednání o zapojení do Baltského funkčního bloku vzdušného prostoru, nicméně dosud se jeho členem nestalo.

²⁸⁵ Srov. sdělení Komise Radě a Evropskému parlamentu ze dne 15. března 2007 „*Building the Single European Sky through functional airspace blocks: A mid-term status report*“, COM(2007) 101 final a sdělení Komise Radě a Evropskému parlamentu ze dne 20. prosince 2007 „*First Report on the Implementation of the Single Sky Legislation: Achievements and the Way Forward*“, COM/2207/0845 final.

²⁸⁶ Viz čl. 9a odst. 3 Nařízení o poskytování služeb.

²⁸⁷ Viz „*EUROCONTROL Model State Level FAB Agreement*“

²⁸⁸ Srov. čl. 9a odst. 4 Nařízení o poskytování služeb.

²⁸⁹ Srov. čl. 9a odst. 3 Nařízení o poskytování služeb.

²⁹⁰ Viz nařízení Komise (EU) č. 176/2011 ze dne 24. února 2011 o informacích poskytovaných před zřízením a úpravou funkčního bloku vzdušného prostoru.

Název FAB	Zúčastněné státy
NEFAB (North European FAB)	Estonsko, Finsko, Lotyšsko, Norsko
Denmark-Sweden FAB	Dánsko, Švédsko
BALTIC FAB	Polsko, Litva
FABEC (FAB Europe Central)	Francie, Německo, Belgie, Nizozemsko, Lucembursko, Švýcarsko
FABCE (FAB Central Europe)	Česká republika, Slovenská republika, Rakousko, Maďarsko, Chorvatsko, Slovinsko, Bosna a Hercegovina
DANUBE	Bulharsko, Rumunsko
BLUE MED	Itálie, Malta, Řecko, Kypr (Albánie, Egypt, Jordánsko, Tunisko mají pozorovatelský statut)
UK - Ireland FAV	Spojené království, Irsko
SW FAB (South West FAB)	Portugalsko, Španělsko

Zdroj: <http://www.eurocontrol.int/dossiers/fabs>, poslední aktualizace 5. listopadu 2012

8.4. Přeshraniční poskytování ANS v jednotném evropském nebi

Jak vyplývá z obsahu čtvrté kapitoly, koncept přeshraničního poskytování letových provozních služeb není v současnosti ničím novým. Obecně platí, že režim přeshraničního poskytování ATS nalezl v rámci projektu SES široké uplatnění, neboť tvoří jeden z hlavních rysů funkčních bloků vzdušného prostoru.²⁹¹ Lze bez nadsázky říci, že sjednání přeshraničních úprav je klíčem k naplnění očekávání vkládaných do konceptu FABs.²⁹² K jejich sjednání lze v podstatě uplatnit všechny tři základní formy, jimiž lze takový přeshraniční režim založit: (a) delegace na základě dohody států, (b) designace a (c) dohoda mezi ATSPs.

Pokud jde o tradiční institut delegace odpovědnosti za poskytování ATS, jeví se tento ve světle legislativního rámce jednotného evropského nebe jako nejméně vhodná forma, neboť změna delegační smlouvy, která je instrumentem mezinárodního práva, podléhá poměrně rigidní proceduře. Oproti tomu jednotné evropské nebe vyžaduje sjednání flexibilních přeshraničních úprav, které budou moci být modifikovány podle

²⁹¹ Srov. *Schubert, F.* The Liability of Air Navigation Services in the Single European Sky, *Annals of Air and Space Law*, Vol. XXVIII.

²⁹² Viz *Schubert, F.* Legal Aspects of Cross-Border Service Provision in the Single European Sky, s. 16.

provozních potřeb. Nicméně přesto nelze vyloučit, že některé státy se přikloní k tomuto tradičnímu modelu spolupráce.

Preferovanou formou přeshraniční spolupráce při poskytování ATS je dle legislativy SES designace, tj. přímý vztah mezi poskytovatelem služeb a designujícím státem. Ačkoliv jde o jeden z klíčových pojmů celého projektu, není na rozdíl od jiných tento definován v úvodních ustanoveních Rámcového nařízení. Ještě před vytvořením funkčního bloku vzdušného prostoru jsou dotčené státy dle čl. 8 odst. 1 Nařízení o poskytování služeb povinny zajistit výlučné poskytování letových provozních služeb ve vztahu ke vzdušnému prostoru, který spadá pod jejich pravomoc. Rozhodnutí o tom, který subjekt má být designován, je ponecháno zcela v diskreci jednotlivých členských států²⁹³ za podmínky, že designovaný subjekt je držitelem platného osvědčení a splňuje všechny předepsané požadavky pro poskytování letových navigačních služeb.²⁹⁴ Žádné z ustanovení nebrání, naopak v zájmu vyššího stupně integrace v rámci FAB je dokonce žádoucí, aby byl designován zahraniční ATSP.²⁹⁵ Všichni designovaní ANSPs v rámci jednoho funkčního bloku vzdušného prostoru úzce spolupracují při výkonu svých činností a stejně tak dochází ke spolupráci i navenek mezi jednotlivými FABs navzájem.

V rámci jednotného nebe lze však uplatnit také zvláštní formu jakési společné designace podle čl. 8 odst. 5 Nařízení o poskytování služeb. Podle tohoto ustanovení, kde funkční blok vzdušného prostoru přesahuje vzdušný prostor spadající pod pravomoc jednoho členského státu, určí dotčené členské státy společně jednoho nebo více poskytovatelů letových provozních služeb. Na rozhodnutí členských států je ponecháno, zda zvolí méně ambiciózní přístup a designují své národní poskytovatele ATS ve vztahu k jednotlivým částem funkčního bloku odpovídajícím státním hranicím anebo přistoupí k vhodnějšímu, tj. přeshraničnímu řešení. Druhá varianta lze realizovat buď skrze designaci několika ATSPs ve vztahu k jednotlivým částem funkčního bloku, které svým tvarem zohledňují provozní potřeby spíše než státní hranice nebo společnou designaci jediného ATSP. Společný designační akt musí být *per definitionem* podepsán

²⁹³ Viz čl. 8 odst. 4 Nařízení o poskytování služeb.

²⁹⁴ Viz nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1035/2011 ze dne 17. října 2011, kterým se stanoví společné požadavky pro poskytování letových navigačních služeb a mění nařízení (ES) č. 482/2008 a (EU) č. 691/2010.

²⁹⁵ Čl. 8 odst. 2 písm. b) dokonce explicitně zakazuje, aby vnitrostátní právní řády omezovaly designaci výlučně na subjekty, které mají hlavní místo činnosti nebo sídlo na území daného členského státu.

všemi členskými státy FAB ve vztahu ke všem designovaným ATSPs, kteří mají v rámci daného funkčního bloku vzdušného prostoru působit. V průběhu procesu vytváření funkčních bloků vzdušného prostoru se naplnila očekávání, že ve většině případů budou designováni národní poskytovatelé ATS ve vztahu k vzdušnému prostoru kopírujícímu státní hranice a případné přeshraniční režimy budou sjednány prostřednictvím jiné formy, zejména na základě čl. 10 Nařízení o poskytování služeb.

Nejméně formálním způsobem, jak lze v rámci funkčního bloku, jakož i napříč jednotlivými FABs navzájem zřizovat přeshraniční úpravu poskytování ATS, jsou dohody sjednávané mezi designovanými ATSPs. Tuto formu přeshraniční spolupráce umožňuje čl. 10 Nařízení o poskytování služeb, jehož odst. 1 stanoví, že: „*poskytovatelé letových navigačních služeb mohou využít služeb ostatních poskytovatelů služeb, kterým bylo vydáno osvědčení.*“ Jedná se o zvláštní druh LoAs²⁹⁶, která v případě služeb řízení letového provozu vyžadují souhlas dotčených členských států.²⁹⁷ Členské státy však nemohou bezdůvodně udělení souhlasu odírat. Ve vztahu k ostatním letovým navigačním službám podléhá uzavření takové dohody notifikační povinnosti vůči příslušným dozorovým orgánům.²⁹⁸ Své pracovní vztahy formalizují zúčastnění ANSPs uzavřením písemné dohody nebo obdobného právního ujednání, v němž vymezí jednotlivé povinnosti a funkce jimi převzaté a které umožní výměnu provozních údajů mezi nimi.²⁹⁹

Je přitom považováno za žádoucí, aby podrobná úprava odpovědnostních otázek, výkonu dozoru, příslušného soudu, povinnosti sjednat pojištění odpovědnosti za škodu, jakož i případného regresního nároku, byla nedílnou součástí aktu, na jehož základě došlo k uzavření přeshraničního režimu poskytování ANS.

Ohledně právních aspektů přeshraničního poskytování letových navigačních služeb v rámci SES platí *mutatis mutandis* uvedené v kapitole č. 4.4. této práce.

8.5. Zvláštní orgány SES

V souvislosti s budováním jednotného evropského nebe byla Evropské komisi svěřena široká legislativní pravomoc spočívající v oprávnění přijímat potřebná opatření

²⁹⁶ V angličtině se pro tato ujednání vžilo označení „*sub-contracting*“ či „*sub-delegation*“.

²⁹⁷ Srov. čl. 10 odst. 3 Nařízení o poskytování služeb.

²⁹⁸ Srov. čl. 10 odst. 2 Nařízení o poskytování služeb.

²⁹⁹ Tamtéž.

k úspěšné implementaci projektu. Aby nebyla implementační pravomoc Komise bezbřehá, uplatní se na ni systematický a institucionalizovaný mechanismus, jehož prostřednictvím mohou členské státy provádět kontrolu výkonu těchto Komisi svěřených pravomocí.³⁰⁰ Pro tento mechanismus, který následně posvětil i Evropský soudní dvůr v řízení o předběžné otázce ve věci Köster a Berodt & Co.³⁰¹, se následně vžilo označení komitologie. Tradiční institut komitologie, jak byl znám před přijetím Lisabonské smlouvy³⁰², spočíval ve zřízení zvláštního administrativního výboru složeného ze zástupců členských států a předních odborníků na danou oblast, kteří plní ve vztahu ke Komisi poradní a kontrolní funkci. Za tímto účelem byl v souvislosti s implementační činností Komise při realizaci jednotného evropského nebe zřízen Výbor pro jednotné nebe. Mimo vlastní mechanismus komitologie byl zřízen i další orgán nazvaný Poradní orgán odvětví, který je odrazem pozitivní zkušenosti evropského normotvůrce se zapojením všech zainteresovaných subjektů do procesu vytváření základního právního rámce SES.

8.5.1. Výbor pro jednotné nebe (SSC)³⁰³

Na základě čl. 5 Rámcového rozhodnutí byl zřízen Výbor pro jednotné nebe jako orgán napomáhající Komisi v rámci mechanismu komitologie prostřednictvím poskytování stanovisek a postojů k zamýšleným prováděcím aktům Komise.

Výbor je složen z předsedy, kterým je zástupce Komise a dvou zástupců z každého členského státu. Složení SSC tedy reflektuje specifickou povahu letových navigačních služeb a význam civilně-vojenské spolupráce v této oblasti tak, aby mohly být rovně zastoupeny civilní i vojenské složky ATM členských států. Navenek však oba zástupci vystupují jednotně, neboť společně tvoří delegaci členského státu, která disponuje pouze jedním hlasem. Pozorovatelský status bez hlasovacích práv mají ve výboru i třetí státy,

³⁰⁰ Viz *Crespo, D. C., Mendes de Leon, P. (eds) Achieving the Single European Sky: Goals and Challenges*, Leiden : Kluwer Law International, 2011, s. 96.

³⁰¹ Srov. rozsudek ESD ze dne 17. prosince 1970 ve věci C-25/70 Einfuhr-und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel proti Köster a Berodt & Co.

³⁰² Přijetím Lisabonské smlouvy byl mechanismus komitologie zahrnut explicitně do textu zakládacích smluv, konkrétně čl. 290 a 291 SFEU. Lisabonská smlouva nadále rozlišuje mezi delegací pravomoci přijímat nelegislativní akty k provedení určitých okrajových částí legislativního aktu a pravomocí podle čl. 291 SFEU přijímat právně závazná implementační opatření, která odpovídá původnímu konceptu komitologie. Podrobnou právní úpravu této formy komitologie stanoví nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 182/2011 ze dne 16. února 2011, kterým se stanoví pravidla a obecné zásady způsobu, jakým členské státy kontrolují Komisi při výkonu prováděcích pravomocí.

³⁰³ Z anglického „*Single Sky Committee*“.

kteří se účastní budování SES, tj. Norsko, Lichtenštejnsko, Švýcarsko, Island a členové ECAA. Svě zástupce může na zasedání SSC vyslat také EUROCONTROL, EASA či Regionální kancelář ICAO v Paříži.³⁰⁴

8.5.2. Poradní orgán odvětví (ICB)³⁰⁵

Dalším orgánem, jehož úlohou je poskytovat Komisi poradenství, zejména ohledně provozních a technických aspektů provádění jednotného evropského nebe, je Poradní orgán odvětví. Jedná se o zvláštní forum založené s odkazem na čl. 6 Rámcového rozhodnutí, kde mohou být slyšeny postoje jednotlivých zájmových skupin zainteresovaných na projektu, mezi které patří např. poskytovatelé letových navigačních služeb, sdružení uživatelů vzdušného prostoru, provozovatelé letišť, zástupci výrobců a orgány profesního zastoupení zaměstnanců.³⁰⁶ Poradní orgán odvětví je tedy významným orgánem, který umožňuje mimo jiné projednávání dopadů zavedení nových zařízení, technologií a postupů. Takto institucionalizovaná účast jednotlivých zájmových skupin na procesu implementace SES je důležitým nástrojem subsidiární legitimizace implementačních aktů přijatých Komisí v rámci jejího zmocnění.

8.6. Vojenský rozměr projektu

8.6.1. Účast vojenských orgánů při budování SES

Jednou z výzev celého projektu se stala idea aktivního zapojení složek vojenského letectví do všech fází procesu vedoucího k jednotnému evropskému nebi. Tato smělá myšlenka opírající se o argument, že dílčí aspekty vojenských a obranných politik členských států spadají pod společnou zahraniční a bezpečnostní politiku, narazila na nedostatek konsensu mezi členskými státy.³⁰⁷ To se následně projevilo i v konečném znění legislastivy SES, když čl. 1 odst. 2 Rámcového nařízení stanoví, že: *„uplatňováním tohoto nařízení není dotčena svrchovanost členských států nad jejich vzdušným prostorem a požadavky členských států, které se týkají veřejného pořádku,*

³⁰⁴ Viz Crespo, D. C., Mendes de Leon, P. (eds) *Achieving the Single European Sky: Goals and Challenges*, Leiden : Kluwer Law International, 2011, s. 103.

³⁰⁵ Z anglického „*Industry Consultation Body*“.

³⁰⁶ Crespo, D. C., Mendes de Leon, P. (eds) *Achieving the Single European Sky: Goals and Challenges*, Leiden : Kluwer Law International, 2011, s. 101.

³⁰⁷ Srov. Van Houtte, B. „*The Single European Sky: EU Reform of Air Traffic Management*“, publikováno v „*Common Market Law Review*“ 41, Kluwer Law International, 2004, s. 1606.

veřejné bezpečnosti a záležitosti obrany. Toto nařízení se nevztahuje na vojenské činnosti a výcvik."³⁰⁸ Uvedené však neznamená, že vojenské lety jsou za všech okolností vyňaty z působnosti jednotného evropského nebe. Naopak vojenská letadla prolétávající oblastmi řízení letového provozu spravovanými civilními ATSPs jsou zásadně podrobena režimu SES, pokud se na ně nevztahuje některá z výjimek. Stejně tak dochází k interakci mezi civilními a vojenskými letovými složkami, pokud je civilní let směřován po trase, jejíž část spadá do působnosti vojenského ATSP. Z těchto důvodů bylo žádoucí, aby se na přípravě a implementaci jednotného evropského nebe podíleli rovněž zástupci vojenských orgánů.³⁰⁹

Ačkoliv tedy vojenské letectví nebylo zapojeno do projektu přímo, tj. prostřednictvím druhého pilíře evropské integrace, podařilo se nalézt jiné forum pro navázání úzké spolupráce mezi složkami civilního a vojenského letectví - EUROCONTROL. Jelikož se ukázalo, že vojenské orgány jsou ochotny přispět k budování jednotného evropského nebe, byly od počátku zapojeny do přípravných, konzultačních a rozhodovacích činností na stejné úrovni jako jejich civilní protějšky. Své zastoupení měla jednotlivá ministerstva obrany již v expertní pracovní skupině, jejíž závěry mimo jiné prokázaly, že vojenské letectví nese jen značně omezený díl odpovědnosti na zpoždování civilních letadel.³¹⁰ Aby byl zájem obrany států zohledněn i v implementační fázi projektu, jsou orgány vojenského letectví poměrně zastoupeny ve Výboru pro jednotné nebe.³¹¹

8.6.2. Koncept pružného využívání vzdušného prostoru (FUA)

Vzdušný prostor není využíván pouze k uskutečňování komerčních a jiných soukromých letů. K zajištění úplné a výlučné suverenity ve vztahu k vzdušnému prostoru nad územím státu má esenciální význam vojenské letectví. Ačkoliv s koncem studené války došlo ke snížení počtu výcvikových a vojenských operací ve vzdušném prostoru, složky vojenského letectví zůstávají i nadále významným uživatelem

³⁰⁸ Srov. čl. 13 Rámcového nařízení.

³⁰⁹ Srov. Van Houtte, B. „*The Single European Sky: EU Reform of Air Traffic Management*“, publikováno v „*Common Market Law Review*“ 41, Kluwer Law International, 2004, s. 1606.

³¹⁰ Viz Crespo, D. C., Mendes de Leon, P. (eds) *Achieving the Single European Sky: Goals and Challenges*, Leiden : Kluwer Law International, 2011, s. 132.

³¹¹ Každý členský stát je oprávněn nominovat do Výboru dva své zástupce právě proto, aby mohly být rovněž zastoupeny složky civilního i vojenského letectví.

vzdušného prostoru s často vlastní leteckou infrastrukturou včetně ANS.³¹² Z bezpečnostních důvodů byly tradičně separovány bloky vzdušného prostoru sloužící vojenským a civilním účelům. Polarizované uspořádání vzdušného prostoru se však stalo častým předmětem kritiky ze strany civilních složek letového provozu, neboť neumožňovalo optimálně napřímit letové trajektorie.

Volání po efektivnější organizaci vzdušného prostoru s cílem vytvoření nových či navýšení kapacit stávajících letových tratí byla ze strany ICAO vyvinuta metoda tzv. pružného využívání vzdušného prostoru (FUA).³¹³ Podle této již není určitý blok vzdušného prostoru vyhrazen výlučně pro účely civilního nebo vojenského letectví, nýbrž je považován za kontinuum, které je pružně využíváno podle každodenních potřeb jak uživateli vojenskými tak civilními.³¹⁴ I nadále je tedy takový vzdušný prostor určen pro vojenské účely, nicméně pouze dočasně po dobu, kdy dochází k jeho reálnému užívání vojenskými složkami. V opačném případě mohou daný vzdušný prostor využívat letadla civilní.³¹⁵ Jelikož se ve stejném čase v daném bloku vzdušného prostoru nemohou nacházet současně letadla vojenská a civilní, zůstává zachován hlavní účel polarizace vzdušného prostoru, tj. vysoký bezpečnostní standard letového provozu.

Základní právní úprava konceptu pružného užívání vzdušného prostoru je obsažena v čl. 7 a 8 Nařízení o vzdušném prostoru. S cílem prohloubit a harmonizovat spolupráci při uplatňování konceptu pružného užívání vzdušného prostoru bylo na základě čl. 7 odst. 3 Nařízení o vzdušném prostoru přijato prováděcí nařízení č. 2150/2005, kterým se stanoví společná pravidla pro pružné užívání vzdušného prostoru.³¹⁶ Nařízení vymezuje

³¹² Tak např. v publikaci: *Crespo, D. C., Mendes de Leon, P. (eds) Achieving the Single European Sky: Goals and Challenges*, Leiden : Kluwer Law International, 2011, s. 130, se uvádí, že podle statistik EUROCONTROL tvoří vojenskou flotilu členských států ECAC přibližně 1 100 těžkých bombardovacích strojů, 3 300 bojových letounů, 2 300 lehčích bojových letadel, 4 500 vrtulníků a na 400 paravojenských letadel, které operují na přibližně 150 vojenských letištích umístěných v evropském regionu.

³¹³ Z anglického "*Flexible Use of Airspace*". Tato metoda zefektivnění organizace vzdušného prostoru byla již před iniciativou SES popsána ICAO a dále rozvinuta a v omezené míře uplatňována ze strany EUROCONTROL.

³¹⁴ *Van Antwerpen, N. Cross-Border Provision of Air Navigation Services with Specific Reference to Europe : Safeguarding Transparent Lines of Responsibility and Liability*. 1st edition., Alphen aan den Rijn, The Netherlands : Kluwer Law International, 2008, s. 3.

³¹⁵ V publikaci *Crespo, D. C., Mendes de Leon, P. (eds) Achieving the Single European Sky: Goals and Challenges*, Leiden : Kluwer Law International, 2011, s. 130, se uvádí, že v současné době, tj. v roce 2011, bylo 32 % evropského horního vzdušného prostoru sdíleno pro účely vojenského a civilního letectví, přičemž zhruba ze 75 % byl tento prostor využíván letadly civilními.

³¹⁶ Viz nařízení Komise (ES) č. 2150/2005 ze dne 23. prosince 2005, kterým se stanoví společná pravidla pro pružné užívání vzdušného prostoru.

základní principy a pravidla, která zajistí jednotnou aplikaci pružného využívání vzdušného prostoru, které bude spočívat na třech úrovních: strategické, předtaktické a taktické. Strategická úroveň zahrnuje vytvoření společného orgánu pro vojenské a civilní letectví, který bude odpovědný za národní politiku uspořádání vzdušného prostoru, pravidelné vyhodnocování možností jeho další optimalizace a za koordinaci vztahů s podobnými orgány sousedních států. Předtaktickou úroveň představuje společné civilně-vojenské pracoviště pro uspořádání vzdušného prostoru, které rozhoduje vždy s denním předstihem o přidělení vzdušného prostoru v určitém časovém rozpětí na základě avizovaných požadavků uživatelů. Výsledky rozhodování se následně publikují v Plánu využití vzdušného prostoru (AUP)³¹⁷ a jeho náhlé změny v Aktualizovaném plánu využití vzdušného prostoru (UUP).³¹⁸ Taktická úroveň je poté zajišťována každodenní koordinací mezi civilními a vojenskými stanovišti ATS.³¹⁹

8.7. Sociální stránka projektu

Od svého počátku budí úsilí o restrukturalizaci současného uspořádání vzdušného prostoru v Evropě obavy osob podílejících se na poskytování letových navigačních služeb, zejména leteckých dispečerů, ze ztráty zaměstnání a snížení úrovně bezpečnosti letového provozu. I přes četná ujištění unijních orgánů, že účelem iniciativy není privatizace ani zavedení tržních mechanismů do poskytování těchto služeb, zůstává realizace projektu doprovázena relativně častými kolektivními akcemi organizací zastupujících zájmy dotčených osob. Tak již v souvislosti s přijetím prvního souboru nařízení došlo v červnu 2002 k masivním stávkám zaměstnanců orgánů zodpovědných za řízení letového provozu ve Francii, Itálii, Maďarsku, Portugalsku, Řecku a Španělsku.³²⁰

S cílem dosáhnout plodného sociálního dialogu mezi sociálními partnery, kteří se mají v budoucnu podílet na vytváření funkčních bloků vzdušného prostoru, byla v říjnu 2004 uspořádána konference v Palermu pod patronátem Organizace civilních poskytovatelů letových navigačních služeb (CANSO) a Evropské federace zaměstnanců

³¹⁷ Z anglického „*Airspace Use Plan*“.

³¹⁸ Z anglického „*Updated Airspace Use Plan*“.

³¹⁹ Pro podrobnější informace viz http://www.rlp.cz/generate_page.php?page_id=1048.

³²⁰ Van Antwerpen, N. *Cross-Border Provision of Air Navigation Services with Specific Reference to Europe : Safeguarding Transparent Lines of Responsibility and Liability*. 1st edition., Alphen aan den Rijn, The Netherlands : Kluwer Law International, 2008, s. 62.

dopravy (ETF).³²¹ Zásady sociálního dialogu diskutované na konferenci představují dodnes vodítko pro konzultační procesy mezi sociálními partnery na úrovni evropské, národní, jakož i na úrovni vytváření jednotlivých funkčních bloků vzdušného prostoru.³²² Závěry konference rovněž potvrdily, že pokud by mělo v rámci FABs docházet k sociálnímu dumpingu a snižování počtu letových dispečerů, nelze počítat s participací těchto zaměstnanců na procesu implementace projektu.³²³ Naopak lze důvodně očekávat legitimní a důraznou reakci národních odborových organizací, které hájí jejich zájmy.

V reakci na přijetí druhé vlny legislativních návrhů vyhlásily odborové organizace leteckých dispečerů v Německu a ve Francii opětovně stávkovou pohotovost.³²⁴ Přijetím Madridské deklarace³²⁵ v únoru 2010 byl vytvořen tzv. pátý pilíř SES, jímž byla stvrzena nezbytná potřeba zahrnout lidský faktor do procesu implementace SES na všech jeho úrovních. Následně 20. prosince 2010 rozhodla Evropská komise o zřízení poradní skupiny odborníků pro sociální rozměr jednotného evropského nebe³²⁶, s níž mají být *pro futuro* konzultovány veškeré legislativní návrhy Komise, které mohou mít nepříznivé dopady v sociální oblasti. Nelze než dodat, že ustavení této poradní skupiny odborníků přišlo příliš pozdě, neboť mnohá klíčová rozhodnutí o budoucím směřování projektu již byla učiněna dříve.³²⁷

I přes založení poradní skupiny odborníků však pochybnosti nad sociálními dopady implementace projektu jednotného evropského nebe přetrvávají. Zatím poslední sérii stávek vyvolalo v červnu 2013 oznámení eurokomisaře pro dopravu Siima Kallase o záměru Evropské komise urychlit proces vedoucí k vybudování jednotného evropského nebe, neboť navzdory téměř 15-ti letému úsilí je neefektivita současného systému příčinnou finančních ztrát leteckých dopravců a cestujících v odhadované výši 5 mld.

³²¹ Z anglického „*European Transport Workers' Federation*“.

³²² Viz Společná konference CANSO - ETF, Funkční bloky vzdušného prostoru: „*Joint Statement from the Palermo Conference*“ (Palermo 2004).

³²³ Crespo, D. C., Mendes de Leon, P. (eds) *Achieving the Single European Sky: Goals and Challenges*, Leiden : Kluwer Law International, 2011, s. 269.

³²⁴ Viz <http://www.finance.cz/zpravy/finance/253642-stavka-pilotu-a-dispeceru-i-dnes-komplikovala-letecky-provoz/>.

³²⁵ Viz „*Declaration on Madrid - Conclusions of the High Level Conference on the Roadmap towards implementing the Single European Sky*“ přijatá v Madridu dne 26. února 2010.

³²⁶ Viz rozhodnutí Evropské komise č. 2010/9016/EU ze dne 20. prosince 2010 o vytvoření poradní skupiny odborníků pro sociální rozměr jednotného evropského nebe.

³²⁷ Crespo, D. C., Mendes de Leon, P. (eds) *Achieving the Single European Sky: Goals and Challenges*, Leiden : Kluwer Law International, 2011, s. 273.

eur ročně.³²⁸ K protestům francouzských zaměstnanců řízení letového provozu se připojili jejich kolegové z deseti členských států. Symbolicky se zapojili také čeští dispečeri. Podle vyjádření francouzského ministra dopravy Frederica Cuvilliera hodlají nadále Francie a Německo společně usilovat o odložení implementace projektu jednotného nebe.³²⁹

8.8. Technologický pilíř projektu - SESAR

Technologickou rovinu iniciativy jednotného evropského nebe představuje projekt SESAR.³³⁰ Účelem projektu je vývoj nové generace ATM systémů pro 21. století schopných vypořádat se s předpokládaným nárůstem objemu letecké dopravy v nadcházejících desetiletích za současného zvýšení bezpečnosti řízení letového provozu. Nově vyvinutý systém by tak nahradil dnes používaná zařízení a infrastrukturu.³³¹ Svým rozsahem, finančními prostředky³³² a vytyčenými cíli se jedná bezesporu o jeden z nejambicióznějších výzkumných projektů, na kterých se kdy Evropská unie podílela.

Projekt je rozdělen do tří navazujících stádií. První fáze projektu tzv. definiční, probíhala pod vedením EUROCONTROL a za spolufinancování EU v letech 2004 až 2008 a jejím hlavním posláním bylo vytvořit plán, který definuje vývoj a instalaci nového systému ATM.³³³ Druhá etapa na cestě k nové generaci ATM technologií pro Evropu tzv. vývojová fáze v letech 2008 - 2013 spočívá v rozvoji prvků nezbytných k implementaci systému SESAR, které byly definovány v předchozí fázi projektu. Za tímto účelem byl v roce 2007 na základě partnerství veřejného a soukromého sektoru vytvořen společný podnik nazvaný SESAR Joint Undertaking, který je zodpovědný za vývoj moderního systému ATM pro Evropu. Mezi lety 2014 až 2020 by měl projekt SESAR přejít do své finální tzv. zaváděcí fáze, v rámci které dojde k implementaci nově vyvinutých technologií do evropského systému ATM.

³²⁸ Více k plánovaným změnám viz kapitola č. 9.

³²⁹ Viz Casert, R., Hinnant, L. Battle over European skies: EU plan to consolidate air traffic control prompts wide strikes : publikováno v „*The Canadian Press*“ dne 11. června 2013.

³³⁰ Z anglického „*Single European Sky ATM Research*“.

³³¹ Srov. Crespo, D. C., Mendes de Leon, P. (eds) *Achieving the Single European Sky: Goals and Challenges*, Leiden : Kluwer Law International, 2011, s. 270.

³³² Celkový rozpočet určený pro vývoj nových technologií představuje 2,1 mld. eur (700 mil. od EU, 700 mil. od EUROCONTROL a 700 mil. od představitelů leteckého průmyslu). Údaje byly čerpány dne 18. června 2013 z internetové stránky dostupné na adrese: <http://www.sesraju.eu/about>.

³³³ Viz sdělení Komise Radě a Evropskému parlamentu ze dne 14. listopadu 2008, „*The Air Traffic Management Master Plan*“, COM(2008) 750 final.

Za zmínku stojí, že souběžně s evropským projektem SESAR probíhá ve Spojených státech amerických obdobný projekt nazvaný NextGen. V červnu 2012 se americké a evropské úřady dohodly koordinovat své činnosti v zájmu zajištění kompatibility nově vyvinutých systémů řízení letového provozu.

9. Závěrečné slovo o perspektivách vývoje SES

Není pochyb o tom, že současné uspořádání vzdušného prostoru v Evropě, které v podstatě od druhé světové války nedoznalo podstatných změn, je zastaralé a zcela nevyhovující potřebám moderní letecké dopravy. Proto nelze než přivítat iniciativu Evropské komise provést zásadní restrukturalizaci evropského nebe. Bohužel po téměř deseti letech od přijetí prvního souboru legislativních opatření je zjevné, že projekt nenaplnuje očekávání, která do něho byla vkládána. Klíčové problémy evropského vzdušného prostoru, které byly identifikovány u zrodu celého projektu, zůstávají i dnes aktuální. Náznaky provedených změn jsou sice patrné, ale celkový pokrok na cestě k vybudování skutečně jednotného evropského nebe je příliš pomalý a omezený.

S ohledem na neuspokojivý stav projektu prezentovala Evropská komise dne 10. června 2013 své návrhy na přijetí dalších legislativních změn pod pracovním názvem SES II +. Hlavním cílem zamýšlených změn je urychlit implementační proces reformy evropského systému řízení letového provozu, neboť současná neefektivita systému stojí letecké dopravce a jejich zákazníky stále okolo 5 mld. eur ročně, prodlužuje průměrnou délku letu o přibližně 42 km, čímž zvyšuje množství spotřebovaného paliva a zhoršuje nepříznivé dopady letecké dopravy na životní prostředí.³³⁴

Přestože prosinec 2012 byl stanoven jako závazné datum pro zřízení funkčních bloků vzdušného prostoru, prakticky žádný z nich není dosud plně funkční.³³⁵ Zvolený přístup vytvářet FABs zdola (tzv. bottom-up approach) se ukázal být nepružnou a nevhodnou konstrukcí, která zachovává národní uspořádání vzdušného prostoru. V podstatě žádný z členských států není ochoten stát se pasivní součástí některého z FABs, nýbrž naopak snaží se za každou cenu uhájit pozici svého národního poskytovatele ANS ve vztahu ke vzdušnému prostoru nad svým svrchovaným územím.

³³⁴ Informace byly čerpány dne 4. července 2013 z webového portálu Evropské unie dostupného na webové adrese: http://ec.europa.eu/ceskarepublika/press/press_releases/12_1089_cs.htm.

³³⁵ Viz tisková zpráva ze dne 11. června 2013 dostupná na webové adrese: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-523_cs.htm.

Tento paternalistický přístup členských států je zajisté jedním z důvodů, proč proces vedoucí k úplné integraci trvá nepřiměřeně dlouho. Mají-li funkční bloky vzdušného prostoru znamenat skutečně přidanou hodnotu projektu, musí být nutně přijata opatření k zajištění prosazení práva a to i za cenu zahájení řízení o porušení unijního práva se všemi členskými státy EU. V opačném případě je patrné, že příspěvek funkčních bloků vzdušného prostoru k vytvoření integrovaného a defragmentovaného evropského nebe bude malý, pokud vůbec nějaký. Komise v této souvislosti navrhuje, aby byla struktura FABs učiněna více flexibilní prostřednictvím možnosti uzavírání odvětvových partnerství s širším okruhem subjektů v zájmu zvyšování výkonnosti bloku jako celku.³³⁶

Jelikož audity EASA odhalily zásadní nedostatky v provádění kontrol národních dozorových orgánů nad prováděním činností poskytovatelů letových navigačních služeb, Komise shledala, že dosavadní požadavek na funkční oddělení těchto orgánů je zjevně nedostatečnou zárukou, že kontroly budou prováděny nestranně, nezávisle a transparentně. Podle nového návrhu je tak kladen důraz na celkové organizační a rozpočtové oddělení orgánů vykonávajících dohled od dozorovaných subjektů, neboť pouze skutečná nezávislost dozorových orgánů může být zárukou provádění objektivních kontrol, které jsou způsobilé zásadně přispět k bezpečnosti letového provozu.

Další významnou změnou je důkladné rozlišování mezi službou řízení letového provozu, která je ze své povahy přirozeným monopolem a jinými letovými navigačními službami. V současnosti představují podpůrné služby, tj. služby meteorologické, letové informační, komunikační či dohledové, podstatnou část celkových nákladů ANSPs. Komise předpokládá, že pokud by tyto služby byly zbaveny uměle udržovaného statutu přirozeného monopolu, mohlo by zavedením tržních mechanismů do tohoto odvětví dojít ke snížení nákladů až o 20 %. Nadále by se tedy na poskytování těchto podpůrných služeb vypisovala otevřená a transparentní výběrová řízení.³³⁷

V neposlední řadě lze uvítat návrh Komise na zlepšení systému výkonnostních cílů projektu jako je bezpečnost, nákladová efektivita, kapacita letových tratí a dopady na životní prostředí. Jejich plnění v posledních letech výrazně zaostávalo za celkovými

³³⁶ Viz tisková zpráva ze dne 11. června 2013 dostupná na webové adrese: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-523_cs.htm.

³³⁷ Tamtéž.

očekáváními. Komise hodlá usilovat o zajištění větší nezávislosti a transparentnosti při jejich stanovování a zavedení účinného mechanismu jejich vynucování, včetně možnosti ukládání sankcí.

Jak již bylo uvedeno v kapitole věnující se sociálním aspektům SES, zveřejnění návrhů na urychlení procesu implementace jednotného evropského nebe vyvolalo mohutnou vlnu stávek v členských státech. Rovněž zaznívají hlasy volající po odložení realizace projektu. Předchozí zkušenosti nám však jasně ukázaly, že spoléhání se na dobrovolné plnění závazků ze strany členských států, ANSPs a jiných kritiků iniciativy, nepřináší očekávané plody. Mějme ovšem na paměti, že dokud nezmění Evropská unie svůj přístup a nezaslouží se o prosazení myšlenky jednotného evropského nebe, doplácí každým dalším dnem na recentní neefektivní uspořádání evropského vzdušného prostoru nejen letečtí dopravci, ale především unijní občané jako spotřebitelé leteckých přepravních služeb.

Seznam zkratk

I. Relevantní prameny práva

Nařízení o interoperabilitě	Nařízení Evropského Parlamentu a Rady (ES) č. 552/2004 ze dne 10. března 2004 o interoperabilitě evropské sítě řízení letového provozu,
Nařízení o poskytování služeb	Nařízení Evropského Parlamentu a Rady (ES) č. 550/2004 ze dne 10. března 2004, o poskytování letových navigačních služeb v jednotném evropském nebi,
Nařízení o vzdušném prostoru	Nařízení Evropského Parlamentu a Rady (ES) č. 551/2004 ze dne 10. března 2004, o organizaci a užívání vzdušného prostoru v jednotném evropském nebi
Rámcové nařízení	Nařízení Evropského Parlamentu a Rady (ES) č. 549/2004 ze dne 10. března 2004, kterým se stanoví rámec pro vytvoření jednotného evropského nebe
SEU	Smlouva o Evropské Unii
SFEU	Smlouva o fungování Evropské Unie
ÚMCL	Úmluva o mezinárodním civilním letectví (ICAO) podepsaná v Chicagu dne 7. prosince 1944 (č. 147/1947 Sb.), ve znění pozdějších předpisů

II. Ostatní použité zkratky

ACS	Oblastní služba řízení (<i>Area Control Service</i>)
ADIZ	Letové identifikační a ochranné pásmo (<i>Air Defence Identification Zone</i>)
APCS	Přibližovací služba řízení (<i>Approaching Control Service</i>)
ADCS	Letištní služba řízení (<i>Aerodrome Control Service</i>)

AEA	Asociace evropských leteckých společností (<i>Association of European Airlines</i>)
AIP	Národní letecká příručka (<i>Aeronautical Information Publication</i>)
AIS	Letové informační služby (<i>Air Information Services</i>)
ANC	Aeronavigační komise ICAO (<i>Air Navigation Commission</i>)
ANP	Letecké navigační plány (<i>Air Navigation Plans</i>)
ANS	Letové navigační služby (<i>Air Navigation Services</i>) ³³⁸
ANSP	Poskytovatel letových navigačních služeb (<i>Air Navigation Services Provider</i>)
ALR	Pohotovostní služby (<i>Alerting Service</i>)
ASECNA	Organizace pro bezpečnost letového provozu v Africe a na Madagaskaru (<i>L'Agence pour la Sécurité de la Navigation aérienne en Afrique et à Madagascar</i>)
ATC	Služba řízení letového provozu (<i>Air Traffic Control</i>)
ATFM	Uspořádání toku letového provozu (<i>Air Traffic Flow Management</i>)
ATM	Uspořádání letového provozu (<i>Air Traffic Management</i>)
ATS	Letové provozní služby (<i>Air Traffic Services</i>)
ATSP	Poskytovatel letových provozních služeb (<i>Air Traffic Services Provider</i>)
CAA	Národní úřad civilního letectví (<i>Civil Aviation Authority</i>)
CADIZ	Kanadské letové identifikační a ochranné pásmo (<i>Canadian Air Defence Identification Zone</i>)

³³⁸ V české literatuře není překlad anglického výrazu „*Air Navigation Services*“ do češtiny jednotný. Např. v publikaci *Příša, J. a kolektiv, Svět letecké dopravy*. Praha : Galileo CEE Service ČR s. r. o., 2007, se používá kupříkladu na straně 31 překladu „letecké navigační služby“, nicméně např. část I. Chicagské úmluvy nazvaná v anglické jazykové verzi jako „*Air Navigation*“ je v oficiálním české překladu označena zcela správně pouze jako „Létání“ nikoli „Letecká navigace“. Tento závěr vyplývá z obsahu ustanovení, která pod část I. spadají, jejichž *ratione materiae* se týká létání jako takového. Lze tedy namítat, že „*Air Navigation Services*“ by měly být do českého jazyka překládány pouze jako „Letecké služby“. Navzdory tomuto závěru jsem se rozhodl držet terminologie, která je již v českém právním prostředí zažitá.

CANSO	Organizace civilních poskytovatelů letových navigačních služeb (<i>Civil Air Navigation Services Organization</i>)
CEATS	Středoevropské středisko řízení letového provozu v horním vzdušném prostoru (<i>Central European Air Traffic Services Upper Area Control Centre</i>)
CFMU	Středisko centralizace řízení toku letového provozu (<i>Central Flow Management Unit</i>)
CNS	Komunikační a navigační služby a služby pro přehled o provozu (<i>Communications, Navigations, Surveillance</i>)
COCESNA	Středoamerická společnost pro letové navigační služby (<i>Corporación Centroamericana de Servicios de Navegación Aérea</i>)
CRS	Počítačové rezervační systémy (<i>Computer Reservation System</i>)
EASA	Evropská agentura pro bezpečnost letectví (<i>European Aviation Safety Agency</i>)
ECAC	Evropská konference pro civilní letectví (<i>European Civil Aviation Conference</i>)
ECAA	Společný evropský letový prostor (European Common Aviation Area)
EHS	Evropské hospodářské společenství
ESD	Evropský soudní dvůr (dnes Soudní dvůr EU)
ESUO	Evropské společenství uhlí a oceli
EU	Evropská Unie
EUROATOM	Evropské společenství atomové energie
EUROCONTROL	Evropská organizace pro bezpečnost leteckého provozu
FAA	Federální správa civilního letectví USA (<i>Federal Aviation Administration</i>)
FAB	Blok vzdušného prostoru (<i>Functional Airspace Block</i>)
FABEC	Blok vzdušného prostoru pro centrální Evropu (<i>Fuctional Airspace Block Europe Central</i>)

FAB CE	Blok vzdušného prostoru pro Střední Evropu (<i>Functional Airspace Block for Central Europe</i>)
FIR	Letové informační oblasti (<i>Flight Information Region</i>)
FIS	Letové informační služby (<i>Flight Information Services</i>)
FL	Letová hladina (<i>Flight Level</i>)
IFR	Řízený let podle přístrojů (<i>Instrument Flight Rules</i>)
IATA	Mezinárodní sdružení leteckých dopravců (<i>International Air Transport Association</i>)
ICAO	Mezinárodní organizace civilního letectví (<i>International Civil Aviation Organization</i>)
ICB	Poradní orgán odvětví (<i>Industry Consultation Body</i>)
JAA	Sdružené letecké úřady (<i>Joint Aviation Authorities</i>)
Komise	Evropská komise
LoA	Smlouva o přeshraničním poskytování ANS uzavřená mezi jednotlivými ANSPs (<i>Letter of Agreement</i>)
MET	Meteorologické služby pro letovou navigaci (<i>Meteorological Services</i>)
MUAC	Maastrichtské středisko řízení horního letového provozu (<i>Maastricht Upper Area Control Centre</i>)
NAA	Národní letecké úřady (<i>National Aviation Authorities</i>)
NOTAM	Oznámení pro letecký personál (<i>Notice to Airmen</i>)
NSA	Národní regulační a dohledový orgán pro civilní letectví (<i>National Supervisory Authority</i>)
NUAC	Skandinávské středisko řízení letového provozu v horním vzdušném prostoru (<i>Nordic Upper Area Control Centre</i>)
OJ	Úřední věstník EU (<i>Official Journal of the European Union</i>)
OSN	Organizace spojených národů
PANS	Postupy pro letové navigační služby (<i>Procedures for Air Navigation Services</i>)

RANP	Regionální letové navigační plány (<i>Reginal Air Navigation Plan</i>);
REIO	Regionální organizace ekonomické integrace (<i>Regional Economic Integration Organization</i>)
RVSM	Snížení minimálních vertikálních rozestupů FL (<i>Reduced Vertical Separation Minima</i>)
SAR	Služba pátrání a záchrany (<i>Search and Rescue</i>)
SARPs	Mezinárodní normy a doporučené předpisy ICAO (<i>Standards and Recommended Practices</i>)
SDEU	Soudní dvůr EU (bývalý ESD)
SDR	Zvláštní práva čerpání (<i>Special Drawing Rights</i>)
SES	Jednotné evropské nebe (<i>Single European Sky</i>)
SESAR	Studie řízení letového provozu v jednotném evropském nebi (<i>SES ATM Research</i>)
SSC	Výbor pro jednotné nebe (<i>Single Sky Committee</i>)
ÚCL ČR	Úřad pro civilní letectví České republiky
USA	Spojené státy americké (<i>The United States of America</i>)
VFR	Neřízený let uskutečněný na základě viditelnosti země (<i>Visual Flight Rules</i>)

POZN. *Pokud jsou v této diplomové práci použity i jiné zkratky či zjednodušující označení, je tak vždy uvedeno v příslušné kapitole, přičemž zkratka či zjednodušující označení je ohraničeno závorkou, vymezeno uvozovkami a zvýrazněno kurzívou.*

Seznam použité literatury a jiných pramenů

I. Literatura

- *Arnold, R., Dumbrovský, Král, J., Tichý, L., Zemánek, J.* Evropské právo. 4. vydání. Praha : C. H. Beck, 2011,
- *Crespo, D. C., Mendes de Leon, P. (eds)* Achieving the Single European Sky: Goals and Challenges, Leiden : Kluwer Law International, 2011,
- *Čapek, J., Klíma, R., Zbiralová, J.* Civilní letectví ve světle práva, Praha : LexisNexis CZ s. r. o., 2005,
- *Čepelka, Č., Šturma, P.* Mezinárodní právo veřejné. 1. vydání. Praha : C.H. Beck, 2008,
- *Fenyk, J., Smejkal, L.* Zákon o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim, Komentář, Praha : Wolters Kluwer ČR, a.s., 2012,
- *Gerloch, A.* Teorie práva. 4. upravené vydání, Plzeň : Aleš Čeněk, 2007,
- *Giemulla, E. M., Weber, L.* International and EU Aviation law - Selected Issues, Alphen aan den Rijn, The Netherlands : Kluwer Law International BV, 2011,
- *Kučera, Z.* Mezinárodní právo soukromé, 7. opravené a doplněné vydání, Plzeň : Aleš Čeněk, s.r.o., 2009,
- *Malenovský, J.* Mezinárodní právo veřejné, jeho obecná část a poměr k jiným právním systémům, zvláště právu českému. 5., podstatně upravené a doplněné vydání. Brno : DOPLNĚK, 2008,
- *Mendes de Leon, P.M.J., Masson-Zwaan, T.L.* Aerospace law (LLC Course reader), Leiden : International Institute of Air and Space Law, 2012,
- *Ondřej, J.* Právní režimy mezinárodních prostorů, Plzeň : Aleš Čeněk, s.r.o., 2004,
- *Průša, J. a kolektiv,* Svět letecké dopravy. Praha : Galileo CEE Service ČR s. r. o., 2007,
- *Svoboda, P.* Úvod do evropského práva. 3. vydání. Praha : C. H. Beck, 2010,
- *Tomažič, I. a kolektiv* Ekonomie pro právníky. Pelhřimov: Aleš Čeněk, 2003,
- *Urban, J.* Teorie národního hospodářství. 2., doplněné a rozšířené vydání. Praha : ASPI, a.s., 2006,
- *Van Antwerpen, N.* Cross-Border Provision of Air Navigation Services with Specific Reference to Europe : Safeguarding Transparent Lines of Responsibility and Liability. 1st edition., Alphen aan den Rijn, The Netherlands : Kluwer Law International, 2008.

II. Články a jiné právně nezávazné dokumenty

a) Odborní články

- Casert, R., Hinnant, L. Battle over European skies: EU plan to consolidate air traffic control prompts wide strikes : publikováno v "*The Canadian Press*" dne 11. června 2013,
- Černý, A., Jednotné evropské nebe, publikováno v Bulletinu advokacie č. 7-8/2004,
- Franklin, M. Sovereignty and Functional Airspace Blocks: *Annals of Air and Space Law*, Vol. XXXII/6 (November 2007),
- Gottstein, Ch. (Austro Control) ATS delegation, designation and ANSP cooperation - how to get ATS provided by a certain ANSP, Supplementary discussion paper, verze 1.0 ze dne 19. listopadu 2007 vyhotovený v rámci FAB CE Feasibility Study,
- Schubert, F. The Financing of Cross Border Air Traffic Services – A Legal Perspective,
- Schubert, F. Legal Aspects of the Cross-Border Service Provision in the Single European Sky,
- Schubert, F. The Liability of Air Navigation Services in the Single European Sky, *Annals of Air and Space Law*, Vol. XXVIII,
- Van Houtte, B. "*The Single European Sky: EU Reform of Air Traffic Management*", publikováno v "*Common Market Law Review*" 41, Kluwer Law International, 2004

b) Jiné právně nezávazné dokumenty

- studie Asociace leteckých dopravců publikovaná v roce 1989 pod názvem "*Towards a Single ATC System in Europe*",
- Bílá kniha Evropské komise ze dne 6. března 1996, "*Air Traffic Management - Freeing Europe's Airspace*", COM(96) 57 final,
- sdělení Evropská komise Radě a Evropskému parlamentu ze dne 6. prosince 1999, "*The Creation of the Single European Sky*", COM(1999) 614 final/2,
- usnesení Rady o zpožděních v letecké dopravě v Evropě, OJ 1999, C 221/1,
- dokument Generálního ředitelství pro energetiku a dopravu Evropské komise z listopadu 2000, "*Single European Sky - Report of the high-level group*",
- usnesení Evropského parlamentu ze dne 6. července 2000, o vytvoření jednotného evropského nebe, OJ 2001, C 121/470,

- studie "*Study on Airspace Management and Design*" provedená společností Wilmer, Cutler & Pickering v roce 2001,
- sdělení Evropské komise Radě a Evropskému parlamentu ze dne 30. listopadu 2001, "*Action Programme on the Creation of the Single European Sky and Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council Laying Down the Framework for the Creation of the Single European Sky*", COM(2001) 123 final/2,
- tiskové prohlášení společnosti Skyguide ze dne 19. května 2004 nazvané "*Skyguide Apologizes to the Victim's Families*".
- rozhodnutí Rady ze dne 30. září 2004 o sjednání Protokolu o přistoupení Evropského společenství k Evropské organizaci pro bezpečnost letového provozu, OJ L 304,
- rozhodnutí Evropské komise č. 2010/9016/EU ze dne 20. prosince 2010 o vytvoření poradní skupiny odborníků pro sociální rozměr jednotného evropského nebe,
- sdělení Evropské komise Radě a Evropskému parlamentu ze dne 15. března 2007 "*Building the Single European Sky through functional airspace blocks: A mid-term status report*", COM(2007) 101 final,
- sdělení Evropské komise Radě a Evropskému parlamentu ze dne 20. prosince 2007 "*First Report on the Impementation of the Single Sky Legislation: Achievements and the Way Forward*", COM/2207/0845 final,
- sdělení Evropské komise Radě, Hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů ze dne 25. června 2008, "*Single European Sky II: Towards More Sustainable and Better Performing Aviation*", COM(2008) 389 final,
- sdělení Evropské komise Radě a Evropskému parlamentu ze dne 14. listopadu 2008, "*The Air Traffic Management Master Plan*", COM(2008) 750 final,
- výroční zpráva Rady ICAO z roku 1967, ICAO Doc. 8724,
- dokument ICAO "*Policies on Charges for Airports and Air Navigation Services*", ICAO Doc. 9082/7,
- dokument EUROCONTROL "*Seven-Year IFR Flight Movements and Service Units Forecast 2013 - 2019*" ,
- dokument EUROCONTROL "*ATM Cost - Effectiveness (ACE) 2010 Benchmarking Report with 2011 - 2015 outlook*",
- dokument EUROCONTROL "*US/Europe Comparison of ATM Operational Performance*",
- dokument EUROCONTROL "*Evaluation of the Impact of the Single European Sky Initiative on ATM Performance*",
- dokument EUROCONTROL "*Model Agreement on the Delegation of ATS*",
- dokument EUROCONTROL "*Model State Level FAB Agreement*",

- dokument společná konference CANSO - ETF, Funkční bloky vzdušného prostoru: "*Joint Statement from the Palermo Conference*" (Palermo 2004).

III. Internetové zdroje

- http://www.iata.org/pressroom/facts_figures/fact:sheets/pages/ses.aspx
- <http://www.euractiv.cz/ekonomika-a-euro/clanek/jednotne-nebe-nad-evropou-je-na-dosah-008187>
- <http://www.stream.cz/slavedny/540746-17-prosinec-den-kdy-clovek-poprve-letel-letadlem>
- <http://www.stream.cz/slavedny/585757-20-kveten-den-kdy-zacal-nejslavnejsi-prelet-atlantiku>
- http://ec.europa.eu/transport/modes/air/internal_market/index_en.htm
- <http://www.eurocontrol.int/documents/seven-year-flights-forecast-2013-2019>
- <http://www.canso.org/about>
- <http://www.eurocontrol.int/articles/about-muac>
- <http://www.eurocontrol.int/dossiers/fabs>
- http://europa.eu/legislation_summaries/transport/air_transport/tr003_cs.htm
- http://www.rlp.cz/generate_page.php?page_id=1048
- <http://www.finance.cz/zpravy/finance/253642-stavka-pilotu-a-dispeceru-i-dnes-komplikovala-letecky-provoz/>
- <http://www.sesarju.eu/about>
- http://ec.europa.eu/ceskarepublika/press/press_releases/12_1089_cs.htm
- http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-523_cs.htm

IV. Judikatura

- rozsudek ESD C - 26/62 ve věci Van Gend en Loos,
- rozsudek ESD C - 25/70 ve věci Köster,
- rozsudek ESD C - 34/73 ve věci Variola,
- rozsudek ESD C - 167/73 Komise proti Francii (French Seamen case),
- rozsudek ESD C - 148/78 ve věci Ratti,
- rozsudek ESD C - 272/83 ve věci Komise proti Itálii,
- rozsudek ESD C - 152/84 ve věci Marshall,

- rozsudek ESD C - 209-213/86 ve věci Ministère Public proti Lucas Asjes a další,
- rozsudek ESD C - 6/90 a C - 9/90 ve věci Francovich,
- rozsudek ESD C - 46/93 a C - 48/93 ve věci Brasserie de Pêcheur,
- rozsudek ESD ve věci C - 466, 467, 468, 469, 471, 472, 475 a 476/98 Komise proti Belgii, Dánsku, Finsku, Lucembursku, Německu, Rakousku, Spojenému království a Švédsku,
- rozsudek Zemského soudu v Kostnici ve věci Bashkirian Airlines v. Bundesrepublik Deutschland, (2006) pod sp. zn. 4 O 234/05 H.

V. Právní předpisy

a) Prameny mezinárodního práva

- Mezinárodní úmluva o úpravě letectví sjednaná v Paříži dne 13. října 1919,
- Mezinárodní úmluva o civilním letectví sjednaná v Chicagu dne 7. prosince 1944,
- Dohoda o transitu mezinárodních leteckých dopravních služeb sjednaná v Chicagu dne 7. prosince 1944,
- Mezinárodní dohoda o letecké dopravě sjednaná v Chicagu dne 7. prosince 1944,
- Charta OSN sjednaná na konferenci v San Francisku dne 26. června 1945,
- Mezinárodní úmluvy o spolupráci při zajišťování bezpečnosti letového provozu (EUROCONTROL) ze dne 13. prosince 1960, doplněná a změněná Dodatkovým protokolem ze dne 6. července 1970 a protokoly ze dne 21. listopadu 1978 a 12. února 1981,
- Vídeňská úmluva o smluvním právu sjednaná ve Vídni dne 23. května 1969,
- Multilaterální dohoda o poplatcích za využití letových tras ze dne 12. února 1981,
- Úmluva o mořském právu sjednaná v Montego Bay dne 10. prosince 1982,
- Dohoda o usnadnění a využívání zařízení a služeb pro letový provoz EUROCONTROL v Maastrichtském středisku pro řízení horního letového provozu ze dne 25. listopadu 1986,
- Dohoda o zřízení a provozování letových provozních služeb a zařízení organizací EUROCONTROL ve společném středoevropském oblastním středisku řízení v horním vzdušném prostoru (Dohoda CEATS) ze dne 27. června 1997,
- Návrh článků o odpovědnosti státu za mezinárodně protiprávní chování ze dne 28. ledna 2002 (právně nezávazná kodifikace mezinárodního obyčejového práva vypracovaná Komisí pro mezinárodní právo).

- Úmluva OSN o jurisdikčních imunitách států a jejich majetku ze dne 2. prosince 2004 (dosud nenabyla platnosti),
- Madridská deklarace - "*Conclusions of the High Level Conference on the Roadmap towards implementing the Single European Sky*" přijatá v Madridu dne 26. února 2010,
- Dohody o ukončení Dohody o zřízení a provozování letových provozních služeb a zařízení organizací EUROCONTROL ve společném středoevropském oblastním středisku řízení horního vzdušného prostoru (Dohoda o zrušení Dohody CEATS) ze dne 5. května 2011,

b) Prameny evropského práva

- Smlouva o Evropské unii (Celex 11992M), OJ C 191 ve znění novelizací,
- Smlouva o fungování Evropské unie (Celex 11957E) ve znění novelizací,
- Dohoda, kterou se stanoví obecný rámec pro posílenou spolupráci mezi Evropskou unií a Evropskou organizací pro bezpečnost letového provozu ze dne 1. října 2012,
- nařízení Rady (EHS) č. 3922/91 ze dne 16. prosince 1991 o harmonizaci technických požadavků a správních postupů v oblasti civilního letectví,
- nařízení Rady (EHS) č. 2407/92 ze dne 23. července 1992 o vydávání licencí leteckým dopravcům,
- nařízení Rady (EHS) č. 2408/92 ze dne 23. července 1992 o přístupu leteckých dopravců Společenství na letecké trasy uvnitř Společenství,
- nařízení Rady (EHS) č. 2409/92 ze dne 23. července 1992 o tarifech a sazbách za letecké služby,
- nařízení Rady (EHS) č. 95/93 ze dne 18. ledna 1993 o společných pravidlech pro přidělování letištních časů na letištích Společenství,
- nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1592/2002 ze dne 15. července 2002 o společných pravidlech v oblasti civilního letectví a o zřízení Evropské agentury pro bezpečnost letectví,
- nařízení Rady (ES) č. 1/2003 ze dne 16. prosince 2002 o provádění pravidel hospodářské soutěže,
- nařízení Komise (ES) č. 1702/2003 ze dne 24. září 2003, kterým se stanoví prováděcí pravidla pro certifikaci letové způsobilosti letadel a souvisejících výrobků, letadlových částí a zařízení a certifikaci ochrany životního prostředí, jakož i pro certifikaci projekčních a výrobních organizací,
- nařízení Komise (ES) č. 2042/2003 ze dne 20. listopadu 2003 o zachování letové způsobilosti letadel a leteckých výrobků, letadlových částí a zařízení a schvalování organizací a personálu zapojených do těchto úkolů,
- nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 261/2004 ze dne 11. února 2004, kterým se stanoví společná pravidla náhrad a pomoci cestujícím v letecké

dopravě v případě odepření nástupu na palubu, zrušení nebo významného zpoždění letů a kterým se zrušuje nařízení (EHS) č. 295/91,

- nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 549/2004 ze dne 10. března 2004, kterým se stanoví rámec pro vytvoření jednotného evropského nebe,
- nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 550/2004 ze dne 10. března 2004, o poskytování letových navigačních služeb v jednotném evropském nebi,
- nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 551/2004 ze dne 10. března 2004 o organizaci a užívání vzdušného prostoru v jednotném evropském nebi,
- nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 552/2004 ze dne 10. března 2004 o interoperabilitě evropské sítě řízení letového provozu,
- nařízení Komise (ES) č. 2096/2005 ze dne 20. prosince 2005, kterým se stanoví společné požadavky pro poskytování letových navigačních služeb,
- nařízení Komise (ES) č. 2150/2005 ze dne 23. prosince 2005, kterým se stanoví společná pravidla pro pružné užívání vzdušného prostoru,
- nařízení Komise (ES) č. 474/2006 ze dne 22. března 2006 o vytvoření seznamu Společenství uvádějícího letecké dopravce, kteří podléhají zákazu provozování letecké dopravy ve Společenství, uvedeného v kapitole II nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 2111/2005,
- nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1107/2006 ze dne 5. července 2006 o právech osob se zdravotním postižením a osob s omezenou schopností pohybu a orientace v letecké dopravě,
- nařízení Komise (ES) č. 1315/2007 ze dne 8. listopadu 2007, o dohledu nad bezpečností řízení letového provozu a změně nařízení (ES) č. 2096/2005,
- nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 216/2008 ze dne 20. února 2008 o společných pravidlech v oblasti civilního letectví a o zřízení Evropské agentury pro bezpečnost letectví, kterým se ruší směrnice Rady 91/670 EHS, nařízení (ES) č. 1592/2002 a směrnice 2004/36/ES ve znění nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1108/2009 ze dne 21. října 2009, kterým se mění nařízení (ES) č. 216/2008 v oblasti letišť, uspořádání letového provozu a letových navigačních služeb a zrušuje směrnice 2006/23/ES,
- nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1008/2008 ze dne 24. září 2008 o společných pravidlech pro provozování leteckých služeb ve Společenství,
- nařízení Rady (ES) č. 487/2009 ze dne 25. května 2009 o použití čl. 81 odst. 3 Smlouvy³³⁹ na některé kategorie dohod a jednání ve vzájemné shodě v odvětví letecké dopravy,
- nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1070/2009 ze dne 21. října 2009, kterým se mění nařízení (ES) č. 549/2004, (ES) č. 550/2004, (ES) č. 551/2004 a (ES) č. 552/2004 s cílem zvýšit výkonnost a udržitelnost evropského leteckého systému,

³³⁹ Dnes čl. 101 odst. 3 SFEU.

- nařízení Komise (EU) č. 185/2010 ze dne 4. března 2010, kterým se stanoví prováděcí opatření ke společným základním normám letecké bezpečnosti,
- nařízení Komise (EU) č. 691/2010 ze dne 29. července 2010, kterým se stanoví systém sledování výkonnosti letových navigačních služeb a funkcí sítě,
- nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 182/2011 ze dne 16. února 2011, kterým se stanoví pravidla a obecné zásady způsobu, jakým členské státy kontrolují Komisi při výkonu prováděcích pravomocí,
- nařízení Komise (EU) č. 176/2011 ze dne 24. února 2011 o informacích poskytovaných před zřízením a úpravou funkčního bloku vzdušného prostoru,
- nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1035/2011 ze dne 17. října 2011, kterým se stanoví společné požadavky pro poskytování letových navigačních služeb a mění nařízení (ES) č. 482/2008 a (EU) č. 691/2010,
- rozhodnutí Komise č. 1999/198 ze dne 10. února 1999 ohledně letištních poplatků na finských letištích, OJ L 69/24-30 (1999),
- směrnice Rady č. 89/629/EHS ze dne 4. prosince 1989 o omezení emisí hluku civilních podzvukových proudových letadel,
- směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2002/30/ES ze dne 26. března 2002 o pravidlech a postupech pro zavedení provozních omezení ke snížení hluku na letištích Společenství,
- směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2006/23/ES ze dne 5. dubna 2006 o licenci řídicího letového provozu Společenství.

c) Prameny českého právního řádu

- zákon ze dne 24. června 2004 č. 500/2004 Sb., správní řád v platném znění,
- zákon ze dne 27. října 2011 č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim v platném znění.

Seznam příloh

Příloha č. 1	reliéf Daidalos a Íkaros z 1. stol. př. n. l. v římské Ville Albani
Příloha č. 2	náčrt ornitoptéry Leonarda da Vinci z roku 1488
Příloha č. 3	první let letounu Flyer bratří Wrightů
Příloha č. 4	letoun Blériot XI, který jako první pokořil kanál La Manche
Příloha č. 5	vesmírná loď SpaceShipOne
Příloha č. 6	Charles Lindbergh
Příloha č. 7	letoun Spirit of St. Louis
Příloha č. 8	annexy k Chicagské úmluvě
Příloha č. 9	organizace letových navigačních služeb
Příloha č. 10	seznam evropských ANSPs
Příloha č. 11	mapa ADIZ a CADIZ
Příloha č. 12	mapa zobrazující územní rozsah působnosti MUAC
Příloha č. 13	vzdušný prostor řízený organizací ASECNA
Příloha č. 14	fragmentace evropského nebe před iniciativou SES
Příloha č. 15	evropská letecká dopravní síť v roce 1999
Příloha č. 16	koncepce funkčních bloků vzdušného prostoru (FABs)

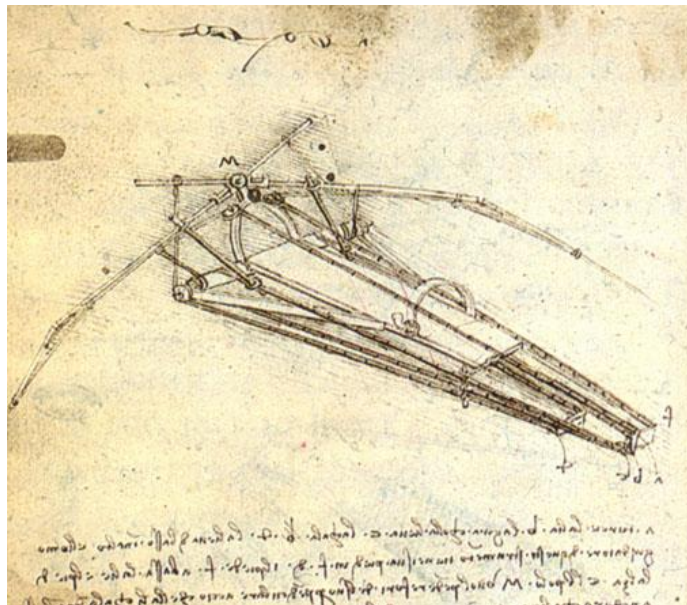
Přílohy

Příloha č. 1



zdroj: http://cs.wikipedia.org/wiki/Ikar%C5%AFv_p%C3%A1d

Příloha č. 2



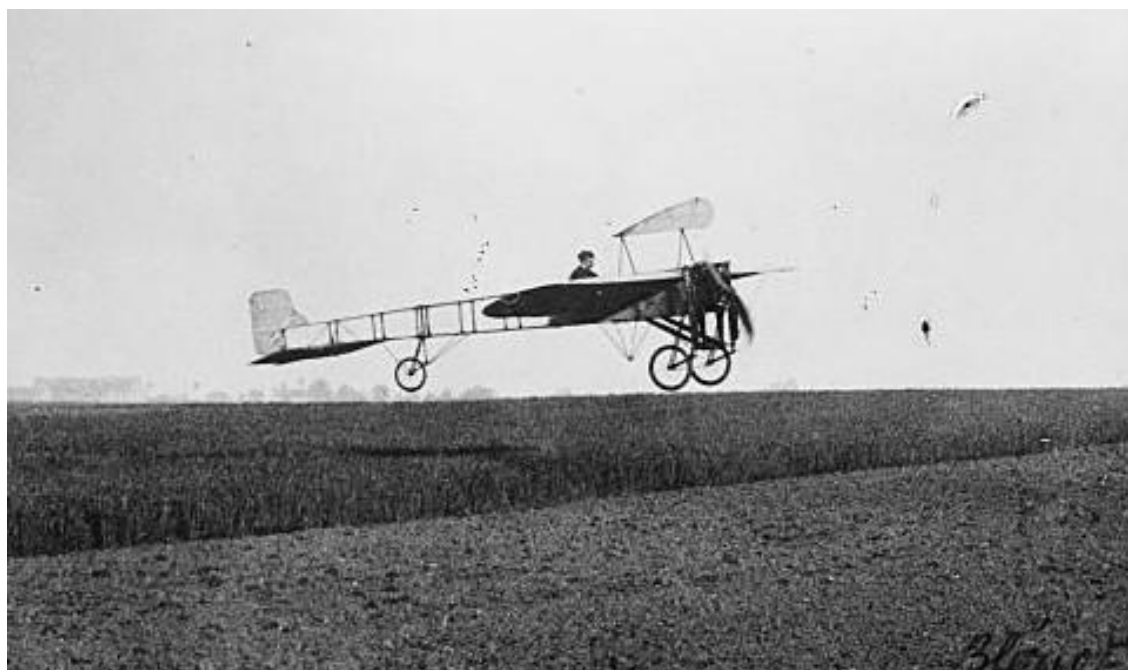
zdroj: http://cs.wikipedia.org/wiki/Soubor:Design_for_a_Flying_Machine.jpg

Příloha č. 3



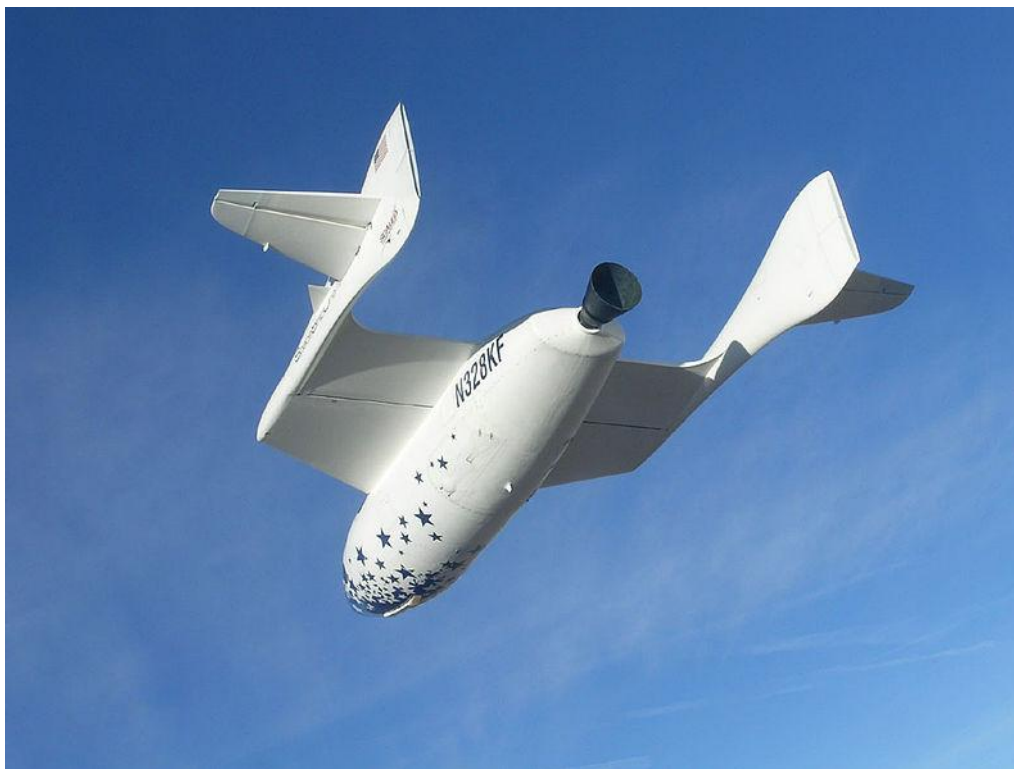
zdroj: <http://www.draci.net/100.let-prvniho-dalkoveho-letu.a120.html>

Příloha č. 4



zdroj: <http://en.wikipedia.org/wiki/File:Bleriot.jpg>

Příloha č. 5



zdroj: http://en.wikipedia.org/wiki/File:Spaceship_One_in_flight_1.jpg

Příloha č. 6



zdroj: <http://www.bookish.com/authors/charles-a-lindbergh/9bcfc5e9-3727-495d-9b45-1757a96775f1>

Příloha č. 7

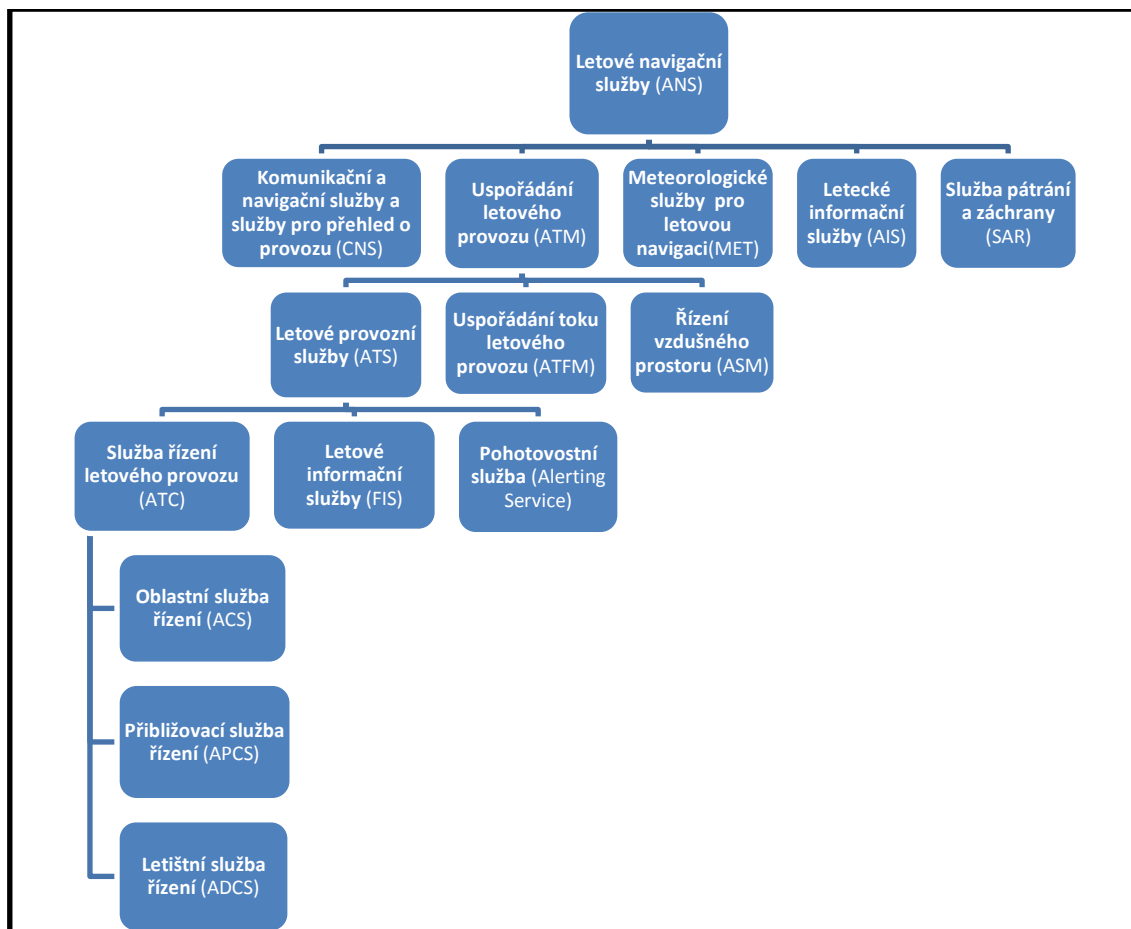


zdroj: http://commons.wikimedia.org/wiki/File:Spirit_Of_St_Louis2.jpg

Příloha č. 8

Annex 1	Způsobilost leteckého personálu
Annex 2	Pravidla létání
Annex 3	Meteorologická služba pro civilní letectví
Annex 4	Letecké mapy
Annex 5	Používání měrných jednotek v letovém a pozemním provozu
Annex 6	Provoz letadel
Annex 7	Poznávací značky letadel
Annex 8	Letová způsobilost letadel
Annex 9	Zjednodušení formalit (facilitace)
Annex 10	Letecká telekomunikační služba
Annex 11	Letové provozní služby
Annex 12	Pátrání a záchrana
Annex 13	Šetření příčin leteckých nehod
Annex 14	Letiště
Annex 15	Letecké informační služby
Annex 16	Ochrana životního prostředí
Annex 17	Bezpečnost - ochrana civilního letectví proti činům nezákonného vměšování
Annex 18	Bezpečná přeprava nebezpečného nákladu

Příloha č. 9



Příloha č. 10

	ANSP	Kód	Stát	Právní forma
1	Aena	ES	Španělsko	Státní podnik
2	ANS ČR*	CZ	Česká republika	Státní podnik
3	ARMATS	AM	Arménie	Akciová společnost (vlastněná státem)
4	Austro Control	AT	Rakousko	Akciová společnost (vlastněná státem)
5	Avinor	NO	Norsko	Akciová společnost (vlastněná státem)
6	Belgocontrol	BE	Belgie	Státní podnik
7	BULATSA	BG	Bulharsko	Státní podnik
8	Croatia Control	HR	Chorvatsko	Akciová společnost (vlastněná státem)
9	DCAC Cyprus	CY	Kypr	Státní orgán
10	DFS	DE	Německo	Společnost s ručením omezeným
11	DHMI	TR	Turecko	Státní orgán
12	DSNA	FR	Francie	Státní orgán
13	EANS	EE	Estonsko	Akciová společnost (vlastněná státem)
14	ENAV + ITAF	IT	Itálie	Akciová společnost (vlastněná státem)
15	Finavia	FI	Finsko	Státní podnik
16	HCAA	GR	Řecko	Státní orgán
17	HungaroControl	HU	Maďarsko	Státní podnik
18	IAA	IE	Irsko	Akciová společnost (vlastněná státem)
19	LFV	SE	Švédsko	Státní podnik
20	LGS	LV	Lotyšsko	Akciová společnost (vlastněná státem)
21	LPS	SK	Slovensko	Státní podnik
22	LVNL	NL	Nizozemí	Nezávislý správní orgán
23	MATS	MT	Malta	Akciová společnost (vlastněná státem)
24	M-NAV	MK	Makedonie	Akciová společnost (vlastněná státem)
25	MoldATSA	MD	Moldavsko	Státní podnik

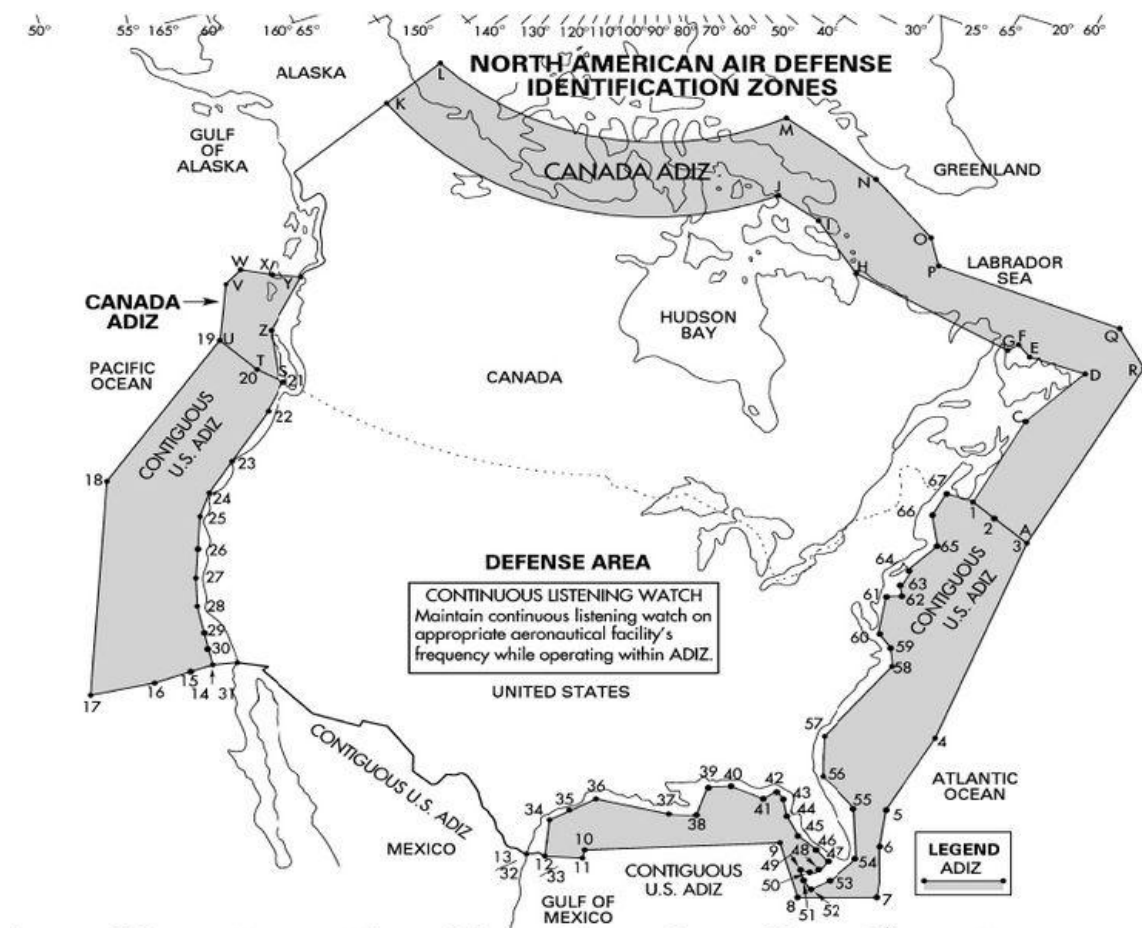
26	MUAC			Mezinárodní organizace
27	NATA Albania	AL	Albánie	Akciová společnost (vlastněná státem)
28	NATS	UK	Velká Británie	Akciová společnost (částečně v soukromém vlastnictví)**
29	NAV Portugal	PT	Portugalsko	Státní podnik
30	NAVIAIR	DK	Dánsko	Státní podnik
31	Oro Navigacija	LT	Litva	Státní podnik
32	PANSA	PL	Polsko	Státní orgán (nezávislá entita se samostatným rozpočtem)
33	ROMATSA	RO	Rumunsko	Státní podnik
34	Skyguide	CH	Švýcarsko	Akciová společnost (částečně v soukromém vlastnictví)***
35	Slovenia Control	SI	Slovinsko	Státní podnik
36	SMATSA	RS	Srbsko	Společnost s ručením omezením
		ME	Černá Hora	
37	UkSATSE	UA	Ukrajina	Státní podnik

* "ANS ČR" je oficiální anglické označení používané organizací EUROCONTROL pro Řízení letového provozu ČR, státní podnik.

** NATS je v současnosti asi jediným ANSP na světě, který funguje na principu PPP projektu. (stát vlastní 49 % akcií, zatímco 51 % je v držení privátního sektoru).

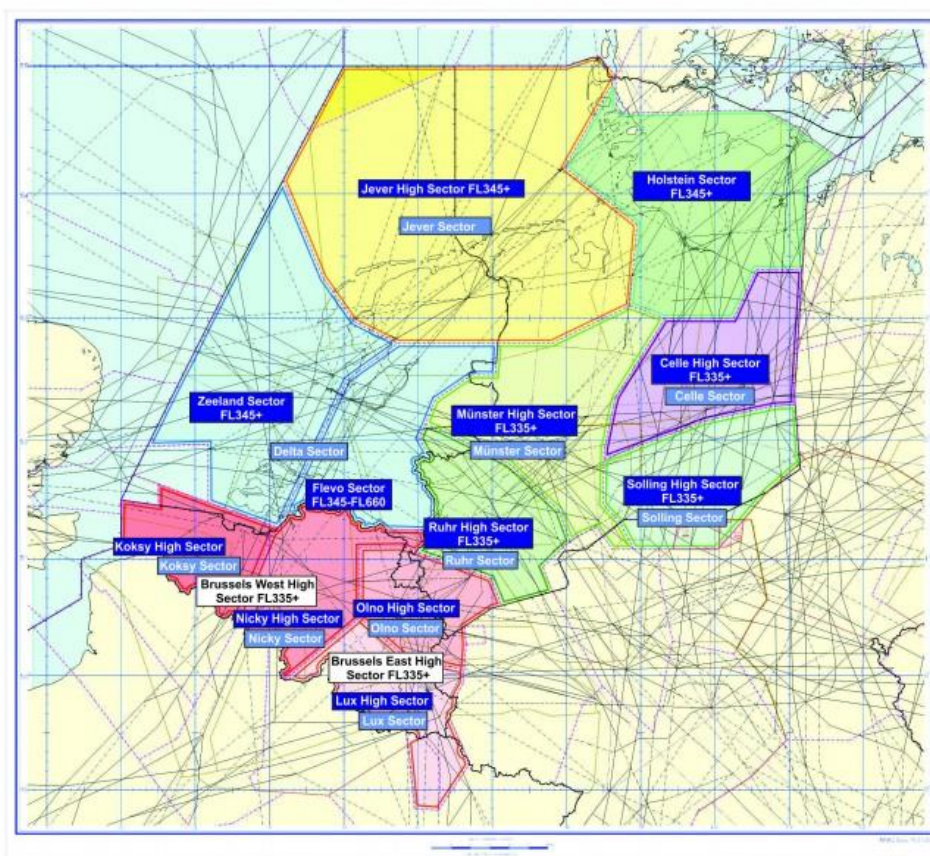
*** Skyguide je sice částečně v soukromém vlastnictví, nicméně podíl privátního sektoru na jeho vlastnictví je zcela zanedbatelný. Švýcarská konfederace si totiž stále podružuje 99,91 % akcií společnosti.

Příloha č. 11



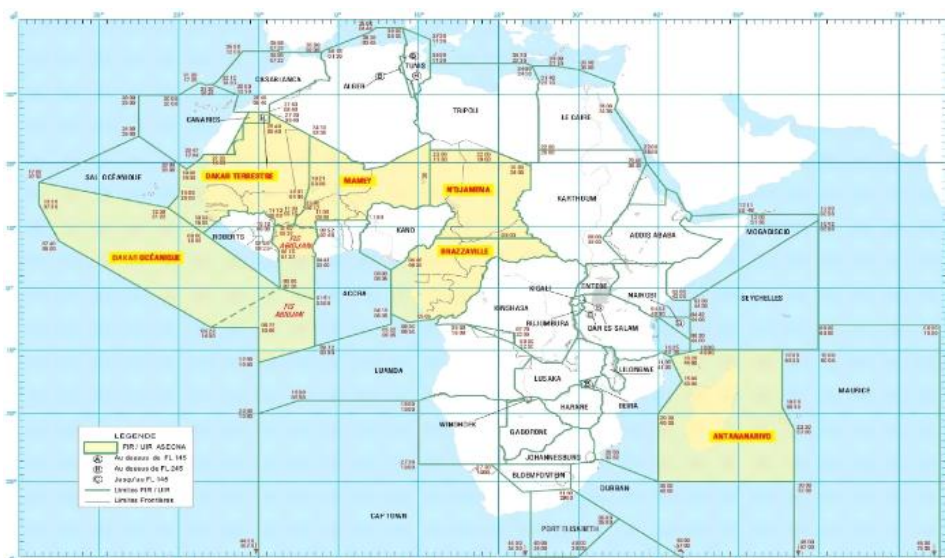
zdroj: http://en.wikipedia.org/wiki/File:ADIZ_Boundaries.jpg

Příloha č. 12



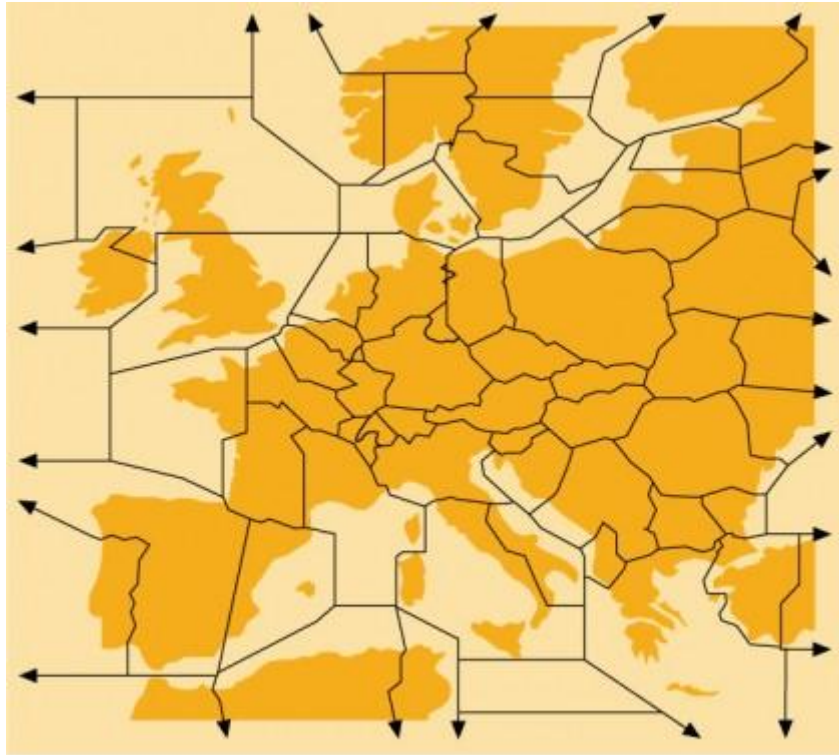
zdroj: www.eurocontrol.int

Příloha č. 13



zdroj: <http://www.memoireonline.com/12/09/3037/Will-ASECNA-meet-the-needs-of-african-air-navigation-for-the-21st-century-an-analysis-of-asecna-str.html>

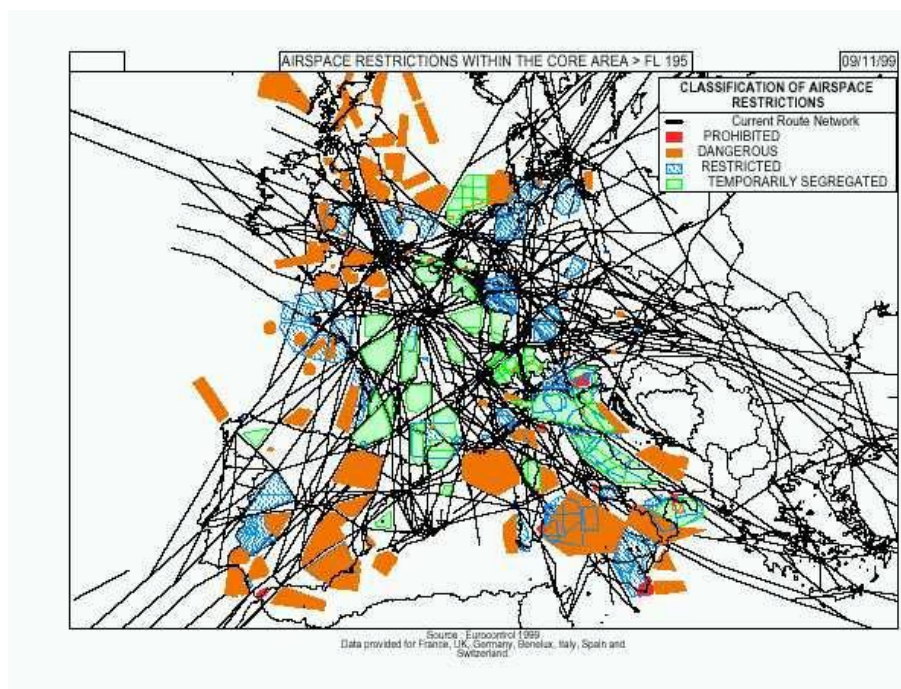
Příloha č. 14



Source: Eurocontrol

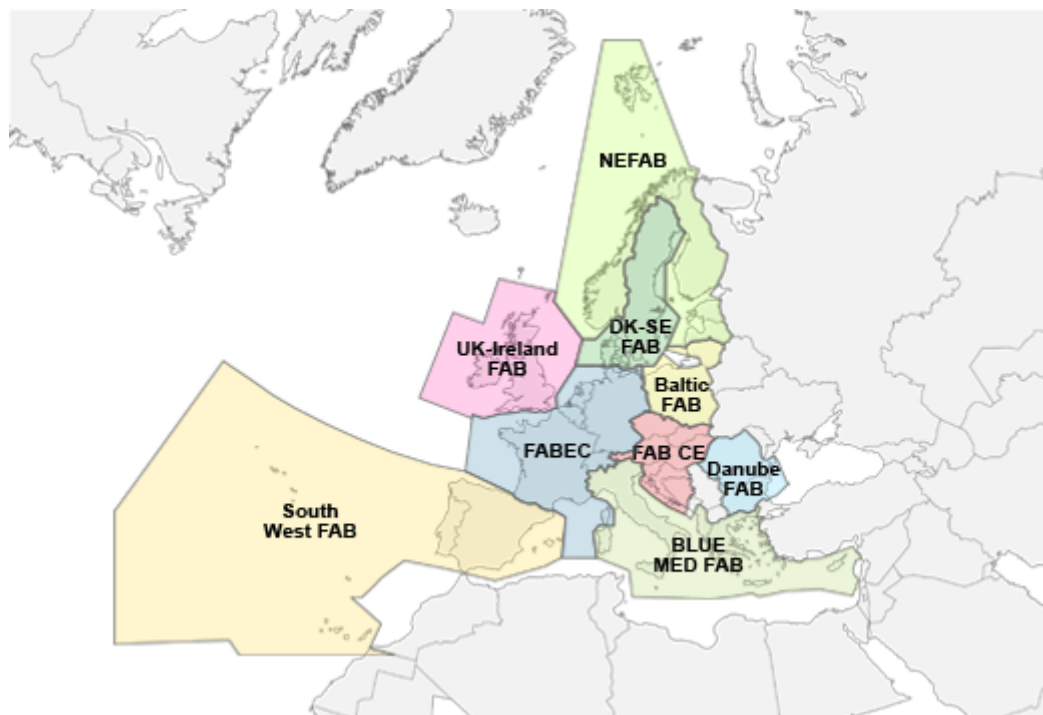
zdroj: www.eurocontrol.int

Příloha č. 15



zdroj: www.eurocontrol.int

Příloha č. 16



zdroj: <http://www.eurocontrol.int/articles/fab-consultation-database>

Abstrakt

Tato diplomová práce je věnována projektu Evropské komise známému pod označením jednotné evropské nebe, který si klade za cíl reorganizaci současného uspořádání evropského vzdušného prostoru pro účely efektivnějšího poskytování letových navigačních služeb. V úvodních kapitolách si autor klade za cíl představit čtenáři významné mezinárodní organizace na poli civilního letectví, uvést je v obecné rovině do problematiky poskytování letových navigačních služeb, nevyjímaje situace, kdy jsou tyto služby poskytovány přes hranice jednotlivých států. Po tomto obecném výkladu práce pozvolna přechází k vlastnímu projektu jednotného evropského nebe. Pozornost je zaměřena na stav evropského vzdušného prostoru před zahájením iniciativy, jakož i přípravným pracím, které vyústily v přijetí první vlny legislativních opatření. Následuje kapitola, jejímž obsahem je pojednání o základním právním rámci jednotného evropského nebe ve znění změn zavedených s přijetím druhé vlny legislativních opatření. Stěžejní část práce tvoří kapitola zabývající se procesem implementace projektu. V jejím rámci je pozornost mimo jiné věnována vnitrostátním dozorovým orgánům, systému certifikace poskytovatelů letových navigačních služeb, konceptu rozdělení evropského nebe do funkčních bloků vzdušného prostoru a vojenským, sociálním a technologickým aspektům projektu. Jelikož Evropská komise oznámila v nedávné době svůj úmysl opětovně pozměnit legislativní rámec jednotného evropského nebe, je závěr práce zároveň pozvánkou k perspektivám budoucího vývoje iniciativy.

Abstract

This diploma thesis is dedicated to the European Commission's project known under the name Single European Sky which pursues an objective to reorganize the current European airspace structure for the more efficient provision of air navigation services purposes. As an introduction, the author sets himself the goal to acquaint the reader with relevant international organizations in the field of civil aviation, introduce him in a general way into the provision of air navigation services' issues, including the situations when these services are being provided across the national boundaries. Following this general reading, the thesis fluently moves on to its main subject matter which is the Single European Sky initiative. An attention is focused on the state of European airspace before the initiative has been launched as well as the preparatory works which resulted in the adoption of the first SES legislative package. The following chapter presents the basic legal framework regulating the Single European Sky as amended by the adoption of the second legislative package. Principal part of the thesis is comprised in the next chapter dealing with the process of project's implementation. Within its framework, the reader's attention is turned, *inter alia*, to such crucial issues as the national supervisory authorities, the system of certification introduced for the air navigation service providers, the concept of European airspace integration into functional airspace blocks and military, social and technological aspects of the SES project. With respect to the European Commission's recent announcement of an intention to repeatedly amend the SES legislative framework, the concluding chapter serves as an introduction to perspectives of the SES initiative.

Summary

Measures of the EU in the area of air traffic facilitating the free movement of persons, goods and services - the Single European Sky

As mentioned in the opening chapter, the roots of the lengthy historical process which resulted in modern air traffic has begun on 17th December 1903 when the Wrights brothers overcome the gravitation by using the heavier-than-air machine. From its inception, the aviation has made incredible progress. There can be identified several milestones in the chronological sequence line which shifted the aviation ahead. In European context, overall reform of current ineffective air traffic management structure is nowadays one of the most ambitious challenges. To deal with this arduous task successfully presumes engagement of a supranational organization having necessary decision-making, legislative, and enforcing powers. Thereby, it was highly desirable to accomplish this mission under aegis of the European Union. The origins of EU involvement date back to 1999 when the European Commission chaired by Romano Prodi has launched the so-called Single European Sky initiative (SES). Primarily, but not solely, the legal aspects of this extraordinary project are being analyzed in this thesis.

The second chapter is intended to acquaint the reader with both governmental and non-governmental international organizations active in the field of air transport. The ones that are particularly relevant in the process of European airspace integration are placed in the center of attention.

Analysis of various features closely-linked to the role of air navigation service providers (ANSPs) is the main purpose of the third chapter. What is the position of ANSPs in the general air traffic infrastructure? Which functions are they expected to perform? Where to find the applicable legal framework regulating their activities? And what is the range of services provided? This is just an exemplary list of questions answered in the third part of the thesis.

Prior to Single European Sky analysis itself, the related phenomenon of cross-border provision of air traffic services must be probed. The crucial point of the fourth chapter is to present fundamental modes by which in practice the cross-border regimes

of ATS are being established: (i) delegation, (ii) designation, and (iii) letters of agreement. Major legal consequences related to such arrangements are covered as well.

The fifth chapter pursues immodest aim to describe the structure of European sky before the EU has triggered the first chain of reform measures. The principal issues connected with current defragmented airspace design like the lack of spare route capacities, flight delays, unnecessary expenses, increased fuel consumption, and negative impacts on environment are outlined. A comparison to the US airspace structure is appended in order to convince the reader of European model ineffectiveness.

As far as the origins of the SES project are concerned, the subsequent sixth chapter is the respective part of the thesis dealing in a descriptive manner with these questions. It focuses on the course of events prior to adoption of the first legislative package (SES I). At this point, the defined objectives of the SES initiative are presented. In addition, the accession of the EU to the EUROCONTROL's Revised Convention enabling their closer cooperation while taking steps towards a truly single European airspace is discussed.

The emphasis of the seventh chapter is to present the legislative outcomes of the EU's institutions determined to create a binding legal basis for the SES project. Both the first and the second set of legislation are briefly summarized. A special attention deserves the four regulations laying down the basic framework for the whole project.

By focusing on the numerous aspects of the SES initiative, the eighth chapter's function is to elaborate more on certain chosen legal issues pertaining to the implementation phase of the SES project. Without prejudice to other related issues of a paramount importance, several essential aspects of the SES project are addressed: (i) concept of functional airspace blocks, (ii) functions national supervisory authorities, (iii) certification of air navigation service providers, (iv) military dimension of SES etc.

The closing statement is determined to evaluate the achievements of the project attained so far and to outline perspectives of the SES project with respect to the Commission's recent announcement to take further steps towards truly single European sky by updating the SES rules in force.

Klíčová slova

- letecké právo
- jednotné evropské nebe
- letové navigační služby
- řízení letového provozu
- funkční blok vzdušného prostoru

Key words

- air law (aviation law)
- single european sky
- air navigation services
- air traffic management
- functional airspace block