

# **PŘÁVNÍ VÝVOJ REGULACE ŽELEZNIČNÍ DOPRAVY V EVROPSKÉ UNII V ROCE 2013 S DOPADEM NA ČESKOU REPUBLIKU**

**Development of Regulation of the Common Transport Policy in  
2013 with an Impact on the Czech Republic**

PETR MLSNA

## **Abstract**

*The article focuses on the current development of the Common Transport Policy and it's relation vis-a-vis Czech Republic. The fourth railway package was discussed first with consideration of the legal framework of the market regulators. Further was analyzed the decision of the Court of Justice of the European Union from the 11th July 2013 and the deficiency in transposition of the first railway package directives into the Czech law system.*

## **Key words**

*railway package, European Commission, market regulators*

## **Úvod**

Evropská unie v průběhu let přistupuje k postupné harmonizaci oblasti železniční dopravy. K tomu jí slouží soubory legislativních opatření nazývané železniční balíčky. Od roku 2001, resp. od r. 2003 (datum pro provedení transpozice), kdy nastala podstatná liberalizace železničního trhu, byly dosud vydány tři železniční balíčky. Ty z legislativního hlediska spočívají v tom, že se jejich prostřednictvím novelizují starší základní směrnice (viz směrnice Rady 91/440/EHS o rozvoji železnic Společenství či směrnice Rady 95/18/ES o vydávání licencí železničním podnikům) a přijímají nové směrnice a nařízení.

Dne 30. ledna 2013 zveřejnila Evropská komise návrh tzv. 4. železničního balíčku. Jedná se o soubor tří nařízení, tří směrnic a čtyř nelegislativních dokumentů, který je téměř kompletní revizí stávajících předpisů práva EU v oblasti železniční dopravy. Cílem 4. železničního balíčku je dokončit liberalizaci železničního trhu a zvýšit konkurenceschopnost železniční

---

dopravy. Evropská komise chce uvedeného cíle dosáhnout zejména otevřením trhu vnitrostátní železniční dopravy, provozním a finančním oddělením provozovatele železniční infrastruktury a železničních podniků (*unbundling*), úpravou stávajících předpisů v oblasti bezpečnosti a interoperability železničního systému napříč členskými státy a rozšířením pravomocí Evropské agentury pro železnice (dále též „ERA“, „agentura“) na úkor vnitrostátních bezpečnostních orgánů jednotlivých členských států, na jejichž činnost by tato agentura zároveň měla dohlížet. Návrhy se aktuálně nacházejí ve fázi projednávání v pracovních orgánech Rady a ve výborech Evropského parlamentu.

### **Základní charakteristika tzv. 4. železničního balíčku**

Do tzv. 4. železničního balíčku jsou zahrnovány následující návrhy právních předpisů:

- **Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se zrušuje nařízení Rady (EHS) č. 1192/69 o společných pravidlech normalizace účtů železničních podniků - COM (2013) 26, č. dokumentu Rady EU – 6015/13**

Zrušení nařízení (EHS) č. 1192/69 by nemělo mít žádné dopady na vnitrostátní právní předpisy. Za současného stavu právní úpravy by nemělo mít ani žádné praktické důsledky.

- **Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady o Agentuře Evropské unie pro železnice - COM (2013) 27, č. dokumentu Rady EU – 6012/13**

Nařízení o agentuře má úzké vazby na směrnice o interoperabilitě a o bezpečnosti železnic, uvedené níže. Agentuře se svěřují nové úkoly (vydávání povolení k uvedení vozidel a typů vozidel na trh, povolení k uvedení subsystémů traťového řízení a zabezpečení do provozu a osvědčení o bezpečnosti železničních podniků), na což budou muset české právní předpisy reagovat, neboť tyto úkoly byly dosud v působnosti vnitrostátních orgánů.

- **Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se mění nařízení (ES) č. 1370/2007, pokud jde o otevření trhu**

**vnitrostátních služeb v přepravě cestujících po železnici - COM (2013) 28, č. dokumentu Rady EU – 5960/13**

Cílem návrhu je zlepšit kvalitu služeb v přepravě cestujících po železnici a zvýšit jejich provozní účinnost, čímž dojde ke zvýšení konkurenceschopnosti a atraktivity železniční dopravy ve srovnání s jinými druhy dopravy, jakož i k dalšímu rozvoji jednotného evropského železničního prostoru.

- **Návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady, kterou se mění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2012/34/EU ze dne 21. listopadu 2012 o vytvoření jednotného evropského železničního prostoru, pokud jde o otevření trhu vnitrostátních služeb v přepravě cestujících po železnici a správu a řízení železniční infrastruktury - COM (2013) 29, č. dokumentu Rady EU – 5985/13**

Směrnice 2012/34/EU bude provedena do českého právního řádu novým zákonem o dráhách, jehož věcný záměr byl předložen vládě v březnu 2013. Navržená novela směrnice 2012/34/EU má za cíl zaprvé otevření trhu vnitrostátní osobní dopravy. Pro Českou republiku by z toho vyplývala nutnost vypuštění § 24 odst. 5 písm. a) stávajícího zákona o dráhách č. 266/1994 Sb., který umožňuje provozovat vnitrostátní osobní dopravu pouze osobám usazeným na území České republiky ve smyslu § 2 odst. 8. Provozování vnitrostátní osobní dopravy tedy bude muset být zpřístupněno stejným osobám, jakým je již v současnosti otevřeno provozování nákladní železniční dopravy – viz § 24 odst. 6 – a k provozování bude stačit licence udělená kterémukoliv členským státem.

Zadruhé jsou cílem novely směrnice 2012/34/EU otázky týkající se správy a řízení provozovatelů infrastruktury. V řadě členských států nejsou podle Komise provozovatelé infrastruktury schopni plnit své úkoly, neboť jejich funkce jsou rozděleny mezi různé subjekty. Stanoví se tedy nová definice „provozovatele infrastruktury“, která mj. ruší možnost stanovenou ve stávajícím znění, spočívající v přidělení funkcí provozovatele infrastruktury různým subjektům nebo podnikům, s cílem zajistit jednotné plnění všech funkcí. To se však jeví jako problematické z hlediska českého prostředí, neboť funkce uvedené v definici provozovatele infrastruktury (čl. 3 bod 2 směrnice) v České republice vykonávají, respektive mohou

---

vykonávat, dva různé subjekty, konkrétně vlastník dráhy a provozovatel dráhy. Je pravda, že SŽDC v sobě spojuje funkce vlastníka i provozovatele dráhy (§ 21 odst. 4 zákona č. 77/2002 Sb.), což se však týká jen železniční cesty ve vlastnictví státu. Vedle toho mohou existovat i železniční dráhy ve vlastnictví jiných osob. U řady součástí infrastruktury je vlastníkem např. dopravce ČD, a.s. Novela se také opětovně zabývá oddělením správy infrastruktury od dopravních služeb. Z českého hlediska je v tomto směru zásadní otázkou, zda oddělení ČD od SŽDC je dostatečné z hlediska nového čl. 7 odst. 3 směrnice. Znění zákona č. 77/2002 Sb. nasvědčuje spíše tomu, že oddělení ČD a SŽDC, jak je zde zakotveno, by plně nevyhovovalo novému čl. 7 odst. 3 směrnice, pokud by byl takto přijat, protože v obou organizacích má rozhodující vliv jediný veřejný orgán – vláda.

- **Návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady o interoperabilitě železničního systému v Evropské unii - COM (2013) 30, č. dokumentu Rady EU – 6012/13**

Zásadní změnu oproti dosavadnímu stavu představuje rozšíření železničního systému Unie – viz čl. 2 bod 1 ve spojení s přílohou I směrnice. Do železničního systému Unie budou nově spadat i regionální dráhy, nikoli jen dráha celostátní jako dosud, což bude mít značný dopad na § 3a zákona č. 266/1994 Sb., o dráhách, a na všechna další související ustanovení tohoto zákona. Určité změny lze očekávat i v případě nařízení vlády č. 133/2005 Sb. a vyhlášky č. 352/2004 Sb. Zákon o dráhách v současnosti na řadě míst stanoví v případě drah železničních odlišná práva a povinnosti právě podle toho, zda se o dráhy či vozidla evropského železničního systému, či nikoli. Toto rozlišování se zřejmě stane bezpředmětným. V souvislosti s tím může dojít k rozšíření působnosti technických specifikací pro interoperabilitu.

V oblasti subsystémů zavádí návrh řadu nových ustanovení, včetně pojmu povolení k uvedení vozidla na trh a pojmu povolení k uvedení typu vozidla na trh. Tato povolení bude vždy vydávat agentura. Nestanoví se žádné výjimky ohledně vydávání orgány členských států. Na základě povolení k uvedení vozidla na trh může železniční podnik ve spolupráci s provozovatelem infrastruktury rozhodnout o uvedení vozidla do provozu. Dále se agentuře svěřuje rozhodování o uvedení do provozu subsystémů traťové řízení a zabezpečení. V tomto rozsahu bude nahrazena či doplněna

působnost českých drážních správních úřadů (doposud zřejmě dle § 49b odst. 2, § 47 a § 7 zákona o dráhách).

- **Návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady o bezpečnosti železnic (přepřpracované znění)** - COM (2013) 31, č. dokumentu Rady EU – 6014/13;

Účelem návrhu je přechod na jednotné osvědčení o bezpečnosti pro železniční podniky, které má vydávat agentura namísto vnitrostátních bezpečnostních orgánů. Z toho vyplyne mj. to, že osvědčení bude platné pro celou Unii, pokud jde o rovnocenné typy provozu. Mění se též struktura osvědčení. Z hlediska českých právních předpisů to bude znamenat, že bude třeba podstatně změnit úpravu obsaženou v § 34h zákona o dráhách.

Jako reakce na stále častější zajišťování služeb pomocí externích dodavatelů se zavádí nové povinnosti pro subjekty, jichž se tato směrnice dosud netýkala, jako jsou např. subjekty zúčastněné na nakládkových operacích. Železniční podniky, provozovatelé infrastruktury a poskytovatelé údržby budou mít povinnost kontrolovat, zda subdodavatelské subjekty provádějí výše uvedená opatření k řízení rizik.

## Shrnutí

Všechny uvedené návrhy jsou v současnosti projednávány ve stádiu 1. čtení. Jejich schválení nelze proto očekávat dříve než v průběhu roku 2014. Po přijetí 4. železničního balíčku bude třeba transponovat příslušné směrnice do českého právního řádu. Vzhledem k předpokládanému časovému horizontu přijetí 4. železničního balíčku se očekává, že bude významně ovlivněn v současnosti připravovaný nový zákon o železničních drahách a železniční dopravě a nikoliv v současnosti platný zákon č. 266/1994 Sb., o drahách.

Návrhy obsažené v tzv. 4. železničním balíčku navazují na platné právní předpisy EU. Jedná se v této souvislosti zejména o směrnici Evropského parlamentu a Rady 2012/34/EU ze dne 21. listopadu 2012 o vytvoření jednotného evropského železničního prostoru,<sup>1</sup> která představuje revizi tzv.

---

<sup>1</sup> *Úř. věst. L 343, 14. 12. 2012, s. 32.*

---

1. železničního balíčku.<sup>2</sup> Termín pro transpozici směrnice je stanoven na 16. června 2015. Směrnice upravuje pravidla pro správu železniční infrastruktury a poskytování služeb železniční dopravy železničními podniky, které jsou nebo budou usazeny v členském státě, kritéria uplatňovaná členskými státy při vydávání, prodlužování nebo změnách licencí pro železniční podniky, které jsou nebo budou usazeny v Unii, a zásady a postupy uplatňované při stanovení a vybírání poplatků za využívání železniční infrastruktury a při přidělování kapacity železniční infrastruktury.

Směrnice 2012/34/EU by měla být transponována do vnitrostátního práva novým zákonem o železničních drahách a železniční dopravě (předpokládané datum předložení vládě je září 2014; předpokládané datum nabytí účinnosti je 16. červen 2015).

### **Rozpor českého regulačního rámce s právem EU – prohra ČR u Soudního dvora EU**

Rozsudkem Soudního dvora EU ze dne 11. července 2013 ve věci C-545/10 Komise v. Česká republika bylo konstatováno, že Česká republika nesplnila povinnosti vyplývající z čl. 4 odst. 1, č. 6 odst. 2, č. 11 a č. 30 odst. 5 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/14/ES ze dne 26. února 2001 o přidělování kapacity železniční infrastruktury a zpoplatnění železniční infrastruktury, ve znění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/49/ES ze dne 29. dubna 2004 (tzv. 1. železniční balíček).

### **Průběh řízení**

Předmětem řízení byla namítaná chybná, resp. nedostatečná, transpozice některých směrnic tzv. 1. železničního balíčku, které upravují oblast rozvoje železnic společenství, přidělování kapacity železniční infrastruktury,

---

<sup>2</sup> Směrnice 2001/12/ES ze dne 26. 2. 2001, kterou se mění směrnice 91/440/EHS o rozvoji železnic Společenství; Směrnice 2001/13/ES ze dne 26. 2. 2001, kterou se mění směrnice 95/18/ES o vydávání licencí železničním podnikům; Směrnice 2001/14/ES ze dne 26. 2. 2001, o přidělování kapacity železniční infrastruktury, vybírání poplatků za užívání železniční infrastruktury a o ověřování bezpečnosti; Směrnice 2001/16/ES ze dne 19. 3. 2001, o interoperabilitě transevropského konvenčního železničního systému.

vybírání poplatků za její užívání a ověřování bezpečnosti, interoperability konvenční železniční sítě a vydávání licencí železničním podnikům.

Řízení bylo zahájeno dne 27. června 2008, kdy Česká republika obdržela ve věci formální upozornění, v němž byla Komise vyzvána, aby zajistila soulad se směrnicemi 91/440/EHS a 2001/14/ES, zejména s jejich ustanoveními týkajícími se poplatků za použití železniční infrastruktury a s ustanoveními týkajícími se regulačního subjektu. Česká republika nedostatky v transpozici popřela. V návaznosti na to zaslala Komise dne 9. října 2009 České republice odůvodněné stanovisko, v němž jí konkrétně vytkla, že nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z čl. 4 odst. 1, čl. 6 odst. 2, čl. 7 odst. 3, článku 11 a čl. 30 odst. 5 směrnice 2001/14/ES a z čl. 10 odst. 7 směrnice 91/440/EHS a vyzvala Českou republiku k přijetí opatření nezbytných k tomu, aby odůvodněnému stanovisku vyhověla ve lhůtě dvou měsíců od jeho obdržení. Česká republika na odůvodněné stanovisko odpověděla dopisem ze dne 8. prosince 2009, v němž opětovně popřela, že by se dopustila nesplnění povinnosti, které jí Komise vytýká. Následně Komise podala dne 23. listopadu 2010 žalobu k Soudnímu dvoru EU. Svou žalobou se Evropská komise domáhala, aby Soudní dvůr určil, že Česká republika nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají tím, že nepřijala právní a správní předpisy nezbytné k dosažení souladu:

- s **čl. 4 odst. 1, čl. 6 odst. 2, čl. 7 odst. 3, čl. 11 a čl. 30 odst. 5** směrnice Evropského parlamentu a Rady **2001/14/ES** ze dne 26. února 2001 o přidělování kapacity železniční infrastruktury a zpoplatnění železniční infrastruktury, ve znění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/49/ES ze dne 29. dubna 2004), a
- s **čl. 10 odst. 7** směrnice Rady **91/440/EHS** ze dne 29. července 1991 o rozvoji železnic Společenství, ve znění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/51/ES ze dne 29. dubna 2004.

Rozsudek ve věci byl vynesena dne 11. července 2013. Soudní dvůr konstatoval, že Česká republika tím, že nepřijala právní a správní předpisy nezbytné k dosažení souladu s čl. 4 odst. 1, čl. 6 odst. 2, článkem 11 a čl. 30 odst. 5 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/14/ES, nesplnila povinnosti, které pro ni z těchto ustanovení vyplývají. Soudní dvůr naopak zamítl žalobu v té části, kde se Komise domáhala konstatování, že Česká

---

republika nesplnila povinnosti vyplývající z čl. 7 odst. 3 a částečně i z čl. 30 odst. 5 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/14/ES a dále z čl. 10 odst. 7 směrnice 91/440/EHS, neboť Komisi se nepodařilo porušení povinnosti prokázat.

### **První žalobní důvod:**

Podle čl. 4 odst. 1 směrnice 2001/14/ES *„členské státy stanoví rámec zpoplatnění s ohledem na nezávislost vedení podniků stanovenou v článku 4 směrnice 91/440/EHS. S výhradou uvedené podmínky nezávislosti vedení podniku mohou členské státy zavést specifická pravidla zpoplatnění nebo delegovat tuto pravomoc na provozovatele infrastruktury. Stanovení poplatků za použití infrastruktury a vybírání těchto poplatků provádí provozovatel infrastruktury“*. Prvním žalobním důvodem bylo tvrzení Komise, že Česká republika porušila čl. 4 odst. 1 směrnice 2001/14/ES tím, že stanovila maximální výši poplatků za použití infrastruktury, kterou nemůže provozovatel infrastruktury překročit.

Česká republika transponovala uvedené ustanovení do zákona č. 266/1994 Sb., o drahách [§ 23 odst. 1 písm. a), § 24 odst. 7 písm. d), § 34c odst. 2, písm. g)] ve spojení se zákonem č. 526/1990 Sb., o cenách, ve znění pozdějších předpisů (§ 10 odst. 2) a s navazujícím výměrem Ministerstva financí, kterým se vydává seznam zboží s regulovanými cenami. Podle České republiky stanovení maximální výše poplatků naplňuje význam slova „rámec“ coby určité omezení, v rámci kterého provozovatel může samostatně určit výši poplatků.

Soudní dvůr názor České republiky odmítl. Přiklonil se k výkladu, že česká právní úprava není v souladu se směrnicí, neboť k zajištění cíle nezávislosti řízení provozovatele infrastruktury musí mít tento provozovatel v rámci zpoplatňování, který je stanovován členskými státy, určitý rozhodovací prostor pro stanovení výše poplatků tak, aby tyto poplatky mohl použít jako nástroj řízení. Stanovení maximální ceny za používání železniční infrastruktury každoročním výměrem Ministerstva financí má ale za následek zúžení rozhodovacího prostoru provozovatele infrastruktury v míře neslučitelné s cíli směrnice 2001/14/ES. Rozhodnutí se opíralo o stanovisko generálního advokáta N. Jääskinena, který ve svém stanovisku mj. také uvedl, že k zajištění cíle nezávislého vedení podniků smí být státem



definován pouze normativní a finanční rámec. Takový rámec může obsahovat obecná pravidla zpopltnění a za předpokladu, že bude dodržena podmínka nezávislého vedení podniků, také konkrétní pravidla. Dle jeho názoru takovýto státem určený rámec může také definovat finanční cíle pro správu infrastruktury například ve vztahu k jednotlivým druhům železniční dopravy. U nákladů na infrastrukturu vynaložených v souvislosti s jednotlivými druhy železniční dopravy (jako je nákladní železniční doprava, dálková osobní železniční doprava nebo příměstská doprava) může stát například stanovit variabilní limity nákladů podle druhu dopravy, které povinně připadají na provozovatele. Každopádně bylo zdůrazněno, že v souladu s ustanoveními čl. 8 odst. 2 této směrnice musí mít provozovatel infrastruktury možnost zavést nebo pokračovat v zavádění vyšších poplatků na základě dlouhodobých nákladů určitých investičních projektů.

Na základě tohoto konstatování bude tedy třeba upravit příslušná transpoziční ustanovení tak, aby maximální výše poplatků nebyla nadále stanovena v rámci výměru Ministerstva financí konkrétní částkou. Možným řešením by bylo např. zakotvení pravidel pro určení výše poplatků v obecně závazném právním předpisu, na který by následně odkazovala jednotlivá ustanovení zákona č. 266/1994 Sb., o drahách, ve znění pozdějších předpisů, která nyní odkazují na cenové předpisy.

### **Druhý žalobní důvod:**

Článek 6 odst. 2 směrnice 2001/14/ES stanoví, že „s řádným ohledem na bezpečnost a na udržení a zvyšování kvality služeb infrastruktury se provozovatelům infrastruktury poskytují podněty ke snižování nákladů na zajištění infrastruktury a výše poplatků za přístup“. Dále je v čl. 6 odst. 3 v této souvislosti stanoveno, že „členské státy zajistí provedení odstavce 2 buď smluvním ujednáním mezi příslušným orgánem a provozovatelem infrastruktury na dobu nejméně tří let, v němž se stanoví státní dotace, nebo zavedením vhodných regulačních opatření s přiměřenými pravomocemi“. Druhým žalobním důvodem bylo tvrzení Komise, že Česká republika porušila čl. 6 odst. 2 směrnice 2001/14/ES tím, že nepřijala opatření, na základě kterých by se provozovatelům infrastruktury poskytovaly podněty ke snižování nákladů na zajištění infrastruktury a výše poplatků za přístup.

---

Česká republika uvedená ustanovení transponovala do zákona č. 104/2000 Sb., o Státním fondu dopravní infrastruktury a o změně zákona č. 171/1991 Sb., o působnosti orgánů České republiky ve věcech převodů majetku státu na jiné osoby a o Fondu národního majetku České republiky, ve znění pozdějších předpisů [§ 2 odst. 1 písm. c) a § 3]. Česká republika zastávala názor, že členské státy jsou povinny sledovat a naplňovat cíl tohoto ustanovení až poté, co dojde k dosažení dostatečné úrovně kvality a bezpečnosti železniční infrastruktury v rámci celé sítě, či alespoň v její převažující části. Tvrdila, že za stávajícího stavu české železniční infrastruktury ale nelze provedení povinnosti stanovené v čl. 6 odst. 2 směrnice 2001/14/ES plně zajistit bez ohrožení bezpečnosti či kvality služeb dotčené infrastruktury. Činnost Státního fondu dopravní infrastruktury tyto podněty tedy poskytuje v takové míře, jaká je za aktuálního stavu možná.

Soudní dvůr dospěl k názoru, že česká právní úprava není v tomto případě v souladu se směrnicí, neboť špatný stav infrastruktury nevyklučuje poskytnutí podnětů, jejichž cílem je zajistit, aby náklady související s provozováním infrastruktury odpovídaly nákladům efektivně řízené infrastruktury a dále aby uvedené náklady nezahrnovaly nadbytečné náklady, které by byly provozovatelem infrastruktury vynakládány neuváženě. Soudní dvůr dále konstatoval, že samotné státní dotace pro provozovatele infrastruktury sice vedou ke snížení nákladů na zajištění infrastruktury a výše poplatků za přístup, samy o sobě však uvedeného provozovatele nemotivují, neboť od něj nevyžadují žádný závazek. Soudní dvůr tedy v podstatě přijal názor Komise, že systém podnětů tak, jak jej předvídá předmětné ustanovení směrnice, předpokládá přímou souvislost mezi poskytnutím finančních prostředků a jednáním provozovatele infrastruktury v tom smyslu, že provozovatel musí být veden ke snižování nákladů na zajištění infrastruktury nebo ke snižování poplatků za přístup.

Generální advokát v souvislosti s druhým žalobním důvodem ve svém stanovisku připomněl, že čl. 6 odst. 3 směrnice 2001/14/ES upravuje pouze dvě možnosti, jak provést povinnost stanovenou v odstavci 2 uvedeného článku. Musí se jednat buď o dohodu uzavřenou na několik let mezi provozovatelem infrastruktury a příslušným orgánem, v níž se stanoví státní dotace, anebo o zavedení vhodných regulačních opatření s přiměřenými pravomocemi. I kdyby bylo možné za podněty považovat

i jednotlivá opatření, taková opatření by neodpovídala opatřením podle čl. 6 odst. 2 uvedené směrnice, jestliže nebyla přijata v rámci jedné z oněch dvou možností stanovených v odstavci 3.

K vyhovění rozsudku bude potřeba upravit související českou právní úpravu tak, aby v zákoně č. 104/2000 Sb., o Státním fondu dopravní infrastruktury, byla promítnuta jedna či druhá varianta poskytování podnětů provozovatelům infrastruktury dle čl. 6 odst. 3 směrnice, tj. byla stanovená povinnost uzavření smluvního ujednání mezi příslušným orgánem a provozovatelem infrastruktury na dobu nejméně tří let, v němž se stanoví státní dotace, nebo byla zavedena vhodná regulační opatření s přiměřenými pravomocemi, tak aby byla zakotvena přímá souvislost mezi poskytnutím finančních prostředků a jednáním provozovatele infrastruktury v tom smyslu, že provozovatel musí být veden ke snižování nákladů na zajištění infrastruktury nebo ke snižování poplatků za přístup. Případně je možné obě varianty kombinovat v závislosti na subjektu, který je poskytovatelem dotací.

### **Třetí žalobní důvod:**

Článek 7 odst. 3 směrnice 2001/14/ES stanoví, že „aniž jsou dotčeny odstavce 4 a článek 8, stanoví se poplatky za minimální přístupový balík a přístup k dopravním zařízením po železnici ve výši nákladů přímo vynaložených za provoz železniční dopravy“. Třetím žalobním důvodem bylo tvrzení Komise, že Česká republika porušila čl. 7 odst. 3 směrnice 2001/14/ES tím, že nezajistila, aby poplatky za minimální přístupový balík a přístup k dopravním zařízením po železnici byly stanoveny ve výši nákladů přímo vynaložených za provoz železniční dopravy.

Česká republika uvedené ustanovení transponovala do zákona č. 266/1994 Sb., o drahách (§ 34c odst. 2) ve spojení s prohlášením o dráze na roky 2010/2011, které výši poplatků za minimální přístupový balík určuje v závislosti na definovaném druhu vlaku, jeho hmotnosti a ujeté vzdálenosti. Metoda výpočtu ceny za užití dopravní cesty podle ní zohledňuje také regulačním úřadem stanovená specifická pravidla a rámec zpoplatnění, náklady na řízení provozu vyjádřené ve vlakových kilometrech, přímé náklady na zajištění provozuschopnosti dopravní cesty skutečně vzniklé

---

provozováním vlakové dopravy vyjádřené v hrubých tunových kilometrech a zvýšené přímé náklady při užití dopravní cesty.

Soudní dvůr akceptoval vysvětlení České republiky, přičemž uvedl, že česká právní úprava, a konkrétně prohlášení o dráze na roky 2010/2011, obsahuje údaje, které umožňují provozovateli infrastruktury stanovit – a regulačnímu subjektu ověřit – výši poplatků v souladu s požadavkem stanoveným v čl. 7 odst. 3 směrnice 2001/14/ES. Zároveň konstatoval, že Komise neposkytla žádné příklady konkrétního používání uvedených údajů, z nichž by vyplývalo, že poplatky za přístup jsou v České republice stanovovány v rozporu s uvedeným požadavkem. V souladu s ustálenou judikaturou se přitom Komise nemůže v tomto ohledu opírat o žádnou domněnku. V této souvislosti Soudní dvůr rovněž zmínil, že směrnice 2001/14/ES neobsahuje žádnou definici pojmu „náklady přímo vynaložené za provoz železniční dopravy“ a že žádný předpis unijního práva neurčuje, jaké náklady pod tento pojem spadají a jaké nikoli.

Jelikož Soudní dvůr shledal třetí žalobní důvod za neopodstatněný, neplyne z rozsudku pro Českou republiku povinnost upravovat související vnitrostátní právní úpravu.

#### **Čtvrtý žalobní důvod:**

Článek 11 odst. 1 směrnice 2001/14/ES stanoví, že *„systémy zpoplatnění použití infrastruktury povzbuzují železniční podniky a provozovatele infrastruktury v minimalizaci závad a zvyšování výkonu železniční sítě pomocí systému odměňování výkonu. Tento systém může zahrnovat pokuty za činnosti narušující provoz sítě, kompenzace pro podniky trpící závadami a odměny za přesáhnutí plánovaného výkonu“* a v odst. 2, že *„základní zásady systému odměňování výkonu se vztahují na celou síť“*. Čtvrtým žalobním důvodem bylo tvrzení Komise, že Česká republika porušila článek 11 směrnice 2001/14/ES tím, že nezavedla systém odměňování výkonu povzbuzující podniky a provozovatele infrastruktury v minimalizaci závad a zvyšování výkonu železniční sítě.

Česká republika transponovala ustanovení článku 11 směrnice 2001/14/ES do zákona č. 266/1994 Sb., o drahách [§ 34c odst. 2, písm. k)]. Učinila tak však až v průběhu projednávání žaloby před Soudním dvorem (příslušné ustanovení bylo do zákona o drahách doplněno novelou, která byla pod

číslem 134/2011 Sb., vyhlášena dne 3. května 2011) a nedodržela tak lhůtu stanovenou v odůvodněném stanovisku.

Soudní dvůr při rozhodování zohlednil skutečnost, že ke konci lhůty vyznačené v odůvodněném stanovisku neobsahoval zákon č. 266/1994 Sb., o drahách, žádné ustanovení, podle kterého by v sobě mělo prohlášení o dráze zahrnovat systém odměňování výkonu. Připomněl, že podle ustálené judikatury se existence nesplnění povinnosti posuzuje vzhledem ke stavu, v němž se členský stát nacházel v době, kdy uplynula lhůta stanovená v odůvodněném stanovisku, a že změny, ke kterým došlo následně, nemohou být Soudním dvorem brány v úvahu. Vzhledem k tomu, že byl zákon č. 134/2011 Sb. ze dne 3. května 2011 přijat až po uplynutí lhůty stanovené Komisí v jejím odůvodněném stanovisku ze dne 9. října 2009, nebyla tato novela v rámci zkoumání opodstatněnosti projednávané žaloby Soudním dvorem zohledněna a Soudní dvůr konstatoval, že povinnost vyplývající z článku 11 směrnice 2001/14/ES nebyla Českou republikou splněna.

Vzhledem k tomu, že Česká republika novelizovala zákon č. 266/1994 Sb., o drahách tak, že v současné době je dle § 34c odst. 2 písm. k) povinnou součástí prohlášení o dráze „vymezení systému finančních pobídek pro přídělce i dopravce k zajištění minimalizace závad na dopravní cestě a zvyšování její propustnosti pro účely sjednávání smlouvy o provozování drážní dopravy; systém může zahrnovat pokuty i odměny“, nebude za účelem naplnění rozsudku ve vztahu k transpozici článku 11 směrnice potřeba přistupovat k dalším změnám v českých právních předpisech.

#### **Pátý žalobní důvod:**

Článek 30 odst. 5 směrnice 2001/14/ES stanoví, že *„regulační subjekt rozhoduje o všech stížnostech a provádí opatření k nápravě situace nejpozději do dvou měsíců ode dne obdržení veškerých informací. Aniž je dotčen odstavec 6, jsou rozhodnutí regulačního subjektu závazná pro všechny strany, na něž se rozhodnutí vztahuje. V případě odvolání proti odmítnutí žádosti o poskytnutí kapacity infrastruktury nebo proti podmínkám nabídky kapacity regulační subjekt buď potvrdí, že žádná změna rozhodnutí provozovatele infrastruktury není žádoucí, nebo si vyžádá změnu tohoto rozhodnutí v souladu s pokyny, které stanoví“*. Pátým žalobním důvodem bylo tvrzení Komise, že Česká

---

republika porušila čl. 30 odst. 5 směrnice 2001/14/ES tím, že jej nesprávně provedla do své vnitrostátní právní úpravy. Komise spatřovala pochybení ve faktu, že rozhodnutí regulačního subjektu (drážní správní úřad) podléhají v české právní úpravě správnímu přezkumu, a nikoliv pouze soudnímu, jak stanoví směrnice. Dále Komise České republiky vytýkala, že regulační subjekt nedisponuje plným rozsahem pravomocí ve smyslu čl. 30 odst. 5 směrnice 2001/14/ES (zejména pravomocí jednat z vlastního podnětu ve věcech úrovně nebo systému poplatků za použití železniční infrastruktury).

Česká republika čl. 30 odst. 5 směrnice 2001/14/ES transponovala do zákona č. 266/1994 Sb., o drahách, ve znění pozdějších předpisů (§ 34g odst. 1-3, § 58 odst. 2) ve spojení se zákonem č. 500/2004 Sb., správní řád (§ 71 odst. 1-3). Regulačním subjektem je drážní správní úřad, přičemž jeho rozhodnutí podléhají správnímu přezkumu Ministerstva dopravy a následně i soudnímu přezkumu. Česká republika při transpozici vycházela z premisy, že ve světle zásady procesní autonomie členských států nic nebrání tomu, aby rozhodnutí regulačního subjektu podléhala obligatorně přezkumu jiného správního orgánu před případným přezkoumáním soudem. Co se týče rozsahu pravomocí, pak státní dozor v oblasti železnic je vykonáván na základě § 58 odst. 2 zákona o drahách, podle kterého regulační subjekt dohlíží na to, „zda jsou při provozování dráhy a drážní dopravy dodržovány a plněny povinnosti vlastníka dráhy, provozovatele dráhy a dopravce stanovené právními předpisy“. Uvedené ustanovení ve spojení se zákonem č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, který dává orgánům nadaným pravomocí k výkonu státního dozoru pravomoc provádět zjištění a na jejich základě zahajovat řízení o porušení stanovených povinností, přijímat opatření k nápravě nebo ukládat sankce za takto zjištěné přestupky a správní delikty, uděluje regulačnímu subjektu oprávnění přijímat z vlastního podnětu rozhodnutí uvedená v § 34g odst. 3 zákona o drahách (tj. i v souvislosti s úrovní či systémem poplatků za použití infrastruktury).

V případě první části pátého žalobního důvodu se Soud přiklonil k restriktivnímu výkladu směrnice a konstatoval, že jelikož směrnice hovoří o regulačním subjektu, nikoliv subjektech, musí být článek 30 směrnice 2001/14/ES vykládán v tom smyslu, že správní rozhodnutí přijatá regulačním subjektem smí podléhat pouze soudnímu přezkoumání. V této části tedy rozhodl o nesouladu české právní úpravy se směrnicí

2001/14/ES. V případě druhé části pátého žalobního důvodu Soudní dvůr naopak konstatoval, že se Komisi nepodařilo prokázat opodstatněnost svého tvrzení, že drážní správní úřad nemá pravomoc jednat z vlastního podnětu, ani opodstatněnost tvrzení ohledně pravomocí regulačního subjektu v souvislosti s úrovní či systémem poplatků za použití infrastruktury.

V důsledku rozsudku Soudního dvora, který jednoznačně vyloučil možnost správního přezkumu rozhodnutí regulačního subjektu dle čl. 30 odst. 5 (drážní správní úřad), bude proto potřeba upravit korespondující ustanovení v českém právním řádu (§ 34g odst. 1 až 3, § 58 odst. 2) tak, aby rozhodnutí regulačního subjektu podléhala pouze soudnímu přezkumu. Co se týče otázky rozsahu pravomocí regulačního subjektu, pak z rozsudku pro Českou republiku nevyplývá povinnost přistupovat ke změnám právních předpisů.

### **Šestý žalobní důvod:**

Článek 10 odst. 7 směrnice 91/440/EHS stanoví, že „*aniž jsou dotčeny předpisy Společenství a vnitrostátní předpisy týkající se hospodářské soutěže a orgánů příslušných pro tuto oblast, sleduje regulační subjekt zřízený podle článku 30 směrnice 2001/14/ES nebo kterýkoli jiný subjekt se stejným stupněm nezávislosti hospodářskou soutěž na trhu železničních dopravních služeb, včetně trhu železniční přepravy zboží. Tento orgán je zřízen podle pravidel stanovených v čl. 30 odst. 1 uvedené směrnice. Každý žadatel nebo dotčená strana může podat stížnost na tento orgán, pokud se domnívá, že je s ním jednáno nespravedlivě, je diskriminován nebo jinak poškozen. Na základě stížnosti a případně z vlastního podnětu regulační orgán rozhodne při nejbližší příležitosti o příslušných opatřeních k nápravě nežádoucího vývoje tohoto trhu*“. Šestým žalobním důvodem bylo tvrzení Komise, že Česká republika porušila čl. 10 odst. 7 směrnice 91/440/EHS tím, že nezajistila, aby byl v České republice zřízen subjekt, který by mohl být považován za subjekt dle čl. 10 odst. 7 a plnil funkce, které jsou v tomto ustanovení uvedené.

V České republice sleduje hospodářskou soutěž na trhu železničních služeb Úřad pro ochranu hospodářské soutěže, jehož působnost vymezuje zákon č. 273/1996 Sb., o působnosti Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže.

---

Působnost uvedeného úřadu je omezena na otázky přímo spojené s hospodářskou soutěží na trhu železničních služeb. Komise z toho vyvodila, že tento úřad tedy nevykonává všechny činnosti, které by měl vykonávat v souladu s čl. 10 odst. 7 druhým pododstavcem směrnice 91/440/EHS, takže jej nelze považovat za subjekt plnící funkce uvedené v tomto ustanovení. Komise konkrétně tvrdila, že Úřad pro ochranu hospodářské soutěže nemůže rozhodovat o stížnostech žadatelů, kteří se domnívají, že s nimi bylo jednáno nespravedlivě, byli diskriminováni nebo jinak poškozeni, a nemůže, na základě stížnosti či z vlastního podnětu, rozhodnout o příslušných opatřeních k nápravě nežádoucího vývoje trhu železničních služeb.

Při posuzování šestého žalobního důvodu Soud především připomenul, že předmět žaloby podané podle článku 258 SFEU je vymezen postupem před zahájením soudního řízení stanoveným tímto článkem. V důsledku toho musí být žaloba Komise založena na důvodech, které jsou stejné jako důvody uvedené v odůvodněném stanovisku. Komise v odůvodněném stanovisku České republiky vytýkala, že nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z čl. 10 odst. 7 směrnice 91/440/EHS, jelikož směrnice 91/440/EHS a 2001/14/ES neumožňují rozdělení pravomocí uvedených v tomto ustanovení a pravomocí uvedených v článku 30 směrnice 2001/14/ES mezi více orgánů. V rámci své žaloby však Komise České republiky vytýkala, že Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže nesvěřila pravomoci nezbytné k plnění funkcí uvedených v čl. 10 odst. 7 druhém pododstavci směrnice 91/440/EHS. V důsledku toho byl šestý žalobní důvod Komise prohlášen za nepřipustný z důvodu, že nebyl uplatněn během postupu před zahájením soudního řízení.

V případě šestého žalobního důvodu nebyl konstatován rozpor mezi českou právní úpravou a směrnicí 91/440/EHS, ovšem stalo se tak díky procesnímu pochybení ze strany Komise. Faktem zůstává, že pravomoci dle čl. 91/440/EHS jsou v České republice rozděleny mezi dva regulační subjekty (dražní správní úřad a Úřad pro ochranu hospodářské soutěže), ačkoliv tato možnost ve směrnici výslovně zmíněná není. Vzhledem k tomu, že v ostatních žalobních důvodech se Soudní dvůr přikláněl spíše k restriktivnímu výkladu, nelze vyloučit, že by i v tomto případě konstatoval rozpor mezi směrnicí a českou právní úpravou. Ze samotného rozsudku však České republiky neplynou povinnosti změnit příslušnou právní úpravu.



## Shrnutí

V rozsudku Soudního dvora EU ze dne 11. července 2013 ve věci C-545/10 bylo konstatováno chybné provedení **čl. 4 odst. 1, čl. 6 odst. 2, článku 11 a čl. 30 odst. 5** směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/14/ES ze dne 26. února 2001 o přidělování kapacity železniční infrastruktury a zpoplatnění železniční infrastruktury, ve znění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/49/ES ze dne 29. dubna 2004, do českého právního řádu. Povinností České republiky je přijmout opatření, která z rozsudku vyplývají a napravit tak vytykané nedostatky v nejkratší možné době. V opačném případě může Komise zahájit proti České republice řízení dle čl. 260 odst. 2 SFEU, které může vyústit v uložení finanční sankce. Konstatované nedostatky se týkají zákona č. 266/1994 Sb., o drahách, ve znění pozdějších předpisů, zejména § 23 odst. 1 písm. a), § 24 odst. 7 písm. d), § 34g, § 58 odst. 2, dále zákona č. 104/2000 Sb., o Státním fondu dopravní infrastruktury, které by měly být pozměněny ve smyslu výše zmíněných výtek, a dále Výměru Ministerstva financí, kterým se vydává seznam zboží s regulovanými cenami, který by měl být ve vztahu k určení výše poplatků za použití infrastruktury nahrazen jiným obecně závazným předpisem, jež by stanovil pouze normativní, popř. finanční rámec tohoto zpoplatnění.

## Literatura

Allgemeines Eisenbahngesetz (AEG)

Bundesnetzagentur – Marktuntersuchung Eisenbahnen, 2009

GERSDORF, H.: Komentář k čl. 87e Základního zákona. In Mangoldt, H.; Klein, F.; Starck, Ch.: *Das Bonner Grundgesetz Kommentar*. München: Verlag Franz Vahlen, 2000, s. 613-654

Právní předpisy v rámci tzv. 4. železničního balíčku;

RIEDLE, H.: Drážní reformy v Alpách – porovnání Rakouska a Švýcarska. *Eisenbahn Revue* č. 6 (2002)

Rozsudek Soudního dvora EU ve věci C-545/10 Komise v. Česká republika;

Zpráva o postupu při otevírání trhu veřejných služeb v přepravě cestujících v oblasti dálkové a nadregionální železniční osobní dopravy (listopad 2012).

**JUDr. PhDr. Petr Mlsna, Ph.D.**

Katedra německých a rakouských studií

Institut mezinárodních studií

Fakulta sociálních věd

Univerzita Karlova v Praze