

## Důvodová zpráva

### I. Obecná část

#### SHRNUTÍ ZÁVĚREČNÉ ZPRÁVY RIA

##### 1. Základní identifikační údaje

<b>Název návrhu zákona:</b>	
Návrh zákona o Úřadu pro přístup k dopravní infrastruktuře	
<b>Zpracovatel / zástupce předkladatele:</b>	<b>Předpokládaný termín nabytí účinnosti, v případě dělené účinnosti rozved'te:</b>
Ministerstvo dopravy	1. 1. 2016
<b>Implementace práva EU:</b> Ne	
<b>2. Cíl návrhu zákona</b>	
<p>Návrhem se zřizuje nový Úřad pro přístup k dopravní infrastruktuře coby ústřední orgán státní správy. Jedná se o návrh upravující obecnou působnost a organizaci daného úřadu a zároveň jde o implementaci práva EU (směrnice 2012/34/EU, zčásti i směrnice 2009/12/ES a rozhodnutí 2009/750/ES). Návrh je provázán se souběžně předloženým návrhem zákona, kterým se mění zákon č. 266/1994 Sb., o dráhách a některé související zákony, přičemž cílem je zajistit vytvoření nezávislého regulačního subjektu pro oblast přístupu vybrané dopravní infrastruktuře (s působností v oblasti drážní dopravy – jádrová působnost, civilního letectví a pozemních komunikacích – zavádění evropské služby elektronického mýta).</p> <p>Návrh vedle zřízení Úřadu a úpravy jmenování a odvolání jeho vedoucích představitelů upravuje vztah k zákonu o státní službě (návrh je pojat coby dílčí speciální úprava) a vztah k Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže.</p>	
<b>3. Agregované dopady návrhu zákona</b>	
<b>3.1. Dopady na státní rozpočet a ostatní veřejné rozpočty:</b> Ano	
<p>Personální a materiální dopady zřízení nového úřadu na státní rozpočet budou významně sníženy převedením systemizovaných míst pro nový úřad z jich existujících správních orgánů (Drážní úřad, Drážní inspekce) a využitím zázemí některého z existujících úřadů. Personální a materiální dopady se předpokládají ve výši ca. 7 – 8 mil. Kč.</p>	
<b>3.2. Dopady na podnikatelské subjekty:</b> Ano	
<p>Dopad na podnikatelské prostředí bude spíše nepřímý a pozitivní (zlepšení výkonu státní správy v oblasti přístupu k drážní infrastruktuře).</p>	

**3.3. Dopady na územní samosprávné celky (obce, kraje):** Ne

**3.4 Sociální dopady:** Ne

**3.5. Dopady na životní prostředí:** Ne

## **A) Závěrečná zpráva z hodnocení dopadů regulace**

### **1. Důvod předložení a cíle**

#### **1.1 Název**

Návrh zákona o Úřadu pro přístup k dopravní infrastruktuře.

#### **1.2 Definice problému**

Odvětví drážní dopravy coby síťový trh je na straně provozování infrastruktury náchylné k vytvoření přirozených monopolů a na straně poskytování dopravních služeb má z historicky daných důvodů ve většině členských států Evropské unie dominantní postavení jeden dopravce, coby „národní“ dopravce vlastněný státem. Zároveň i infrastruktura je převážně ve vlastnictví státu a podporovaná poskytováním veřejných prostředků. Rovněž osobní drážní doprava je často ve velké míře podporována z veřejných prostředků coby poskytování veřejných služeb (zajištění dopravní obslužnosti). Unijní právo proto od roku 1991 zakotvuje a postupně rozvíjí požadavky na větší či menší oddělení provozovatelů infrastruktury a dopravců od státu, a to nejen na úrovni zabezpečení podnikatelského způsobu vedení a řízení, ale rovněž požadavky na způsob výkonu státní správy v této oblasti s postupně narůstajícími požadavky na nezávislost dotčených státních orgánů.

S ohledem na výše uvedené jsou v rámci unijního železničního práva požadavky na nezávislost a na oddělení od ostatních subjektů a orgánů nejpodstatnější – a ostatně v unijním právu i nejpodrobněji vyjádřené – právě u orgánu, jehož hlavním úkolem je dohlížet na zajištění přístupu k drážní infrastruktuře a možnost jejího užití ze strany dopravců. Hlavním cílem úpravy je zde ochrana dopravce coby slabší smluvní strany před libovůli provozovatele infrastruktury (ať už se jedná o dráhu nebo zařízení služeb), na jejíž využití je dopravce odkázán, a na zajištění „spravedlivé soutěže“ mezi dopravci, tj. ochrana před narušením této soutěže právě ze strany provozovatelů infrastruktury. Unijní železniční právo zde užívá zčásti jak nástrojů z oblasti ochrany hospodářské soutěže (zákaz diskriminace při přístupu k infrastruktuře), tak ovšem i souvisejících specifických nástrojů – obecné povinné zpřístupnění infrastruktury, požadavek transparency (zpráva o síti, přidělování kapacity), požadavek efektivit (odměňování výkonu, rozšiřování kapacity dráhy), organizační požadavky na provozovatele infrastruktury (oddělení tzv. hlavních funkcí) nebo cenovou regulaci. Vedle dozoru tento orgán rozhoduje i spory mezi provozovatelem infrastruktury a dopravci (nikoliv ovšem např. mezi dopravci navzájem) v oblasti přístupu k infrastruktuře, kdy posuzuje soulad postupu provozovatele infrastruktury s požadavky unijního práva (resp. vnitrostátního implementačního práva). Tyto spory mohou být soukromoprávní povahy (uzavírání smlouvy, předšmluvní jednání), ale předmětem přezkumu je ovšem pouze dodržování veřejnoprávní regulace těchto vztahů. Právě s ohledem na řešení těchto sporů, kdy příslušný orgán musí vystupovat coby nestranný arbitr, obsahuje unijní právo poměrně striktní a stále přesněji vymezované požadavky na nezávislost a nestrannost takového rozhodčího orgánu, a to jak na podnikatelských subjektech, o jejichž právech rozhoduje, tak na ostatních orgánech veřejné správy, které by mohly mít zájem na výsledku sporu.

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2012/34/EU ze dne 21. listopadu 2012 o vytvoření jednotného evropského železničního prostoru (dále jen směrnice 2012/34/EU nebo směrnice) označuje tento orgán jako regulační subjekt; požadavky na nezávislost a nestrannost tohoto subjektu byly obsaženy již ve směrnici 2001/14/ES a směrnice 2012/34/EU je ještě prohloubila a rozšířila.

Těžištěm úvah při přípravě předkládaného návrhu zákona tedy nebyla otázka konkrétního vymezení pravomoci a působnosti (toto je předmětem souběžně předkládaného návrhu zákona, který mění zákon o dráhách a související zákony), ale nalezení vhodné formy regulačního subjektu v podmínkách České republiky a vymezení organizačních a institucionálních záruk jeho nezávislosti.

### 1.3 Popis stávajícího právního stavu

#### 1.3.1 Unijní právo

Směrnice 2012/34/EU vymezuje požadavky na podobu a nezávislost regulačního subjektu primárně v čl. 55.

Z hlediska **organizace regulačního subjektu** požaduje směrnice (1) vytvoření tohoto subjektu jakožto jediného orgánu - tj. neumožňuje dělit působnost regulačního subjektu mezi více vnitrostátních orgánů (což nevylučuje jistý souběh působnosti s orgánem působícím v oblasti hospodářské soutěže) a (2) organizační, funkční a právní oddělení regulačního subjektu od ostatních orgánů veřejné správy i od soukromých osob. Z uvedených pravidel připouští směrnice několik výjimek.

(1) Obecná působnost regulačního subjektu může pokrývat i jiná odvětví, než je drážní doprava, ovšem za předpokladu, že takovýto orgán vykonává i v těchto jiných odvětví obdobnou pravomoc jako v oblasti drah - tj. při této situaci nelze kombinovat typově odlišné typy činností v různých odvětvích. Tato varianta obecně umožňuje jak zřízení regulačního subjektu pokrývající více odvětví, tak připojení regulačního subjektu k jinému již existujícímu regulačnímu orgánu (tedy prakticky rozšíření působnosti tohoto jiného regulačního orgánu).

(2) Možnost integrace regulačního subjektu s několika konkrétně vymezenými již existujícími vnitrostátními orgány - konkrétně jde o spojení s orgánem pro hospodářskou soutěž dle nařízení (ES) č. 1/2003 (v podmínkách České republiky jde o Úřad pro ochranu hospodářské soutěže), s bezpečnostním orgánem podle směrnice 2004/49/ES nebo s orgánem vydávajícím licence dopravcům (v obou případech jde v podmínkách České republiky o Drážní úřad).

Z hlediska **nezávislosti regulačního subjektu** směrnice 2012/34/EU požaduje jednak nezávislost na soukromých subjektech, jednak nezávislost na ostatních orgánech veřejné správy. Pojem nezávislosti se zde zčásti překrývá s požadavkem na oddělení od těchto subjektů nebo orgánů (nezávislost právní struktury). Ve vztahu k soukromým subjektům pak jde zejm. o požadavek na finanční nezávislost regulačního subjektu (regulační subjekt nemůže být přímo financován soukromým sektorem) a nezávislost personální, která má zejména zamezit ovlivňování rozhodování regulačního subjektu. Ve vztahu k ostatním orgánům veřejné správy (včetně objednatelů veřejné dopravy) směřují požadavky směrnice na funkční a rozhodovací pravomoc regulačního subjektu jakožto orgánu, který není podřízený žádnému

jinému vnitrostátnímu orgánu takovým způsobem, aby tento orgán mohl přímo zasahovat do vnitřních poměrů regulačního subjektu, udílet mu závazné pokyny nebo kontrolovat a popř. přezkoumávat jeho rozhodnutí.

Směrnice 2012/34/EU dále obsahuje poměrně konkrétní požadavky, které směřují k zajištění nezávislosti regulačního subjektu na soukromých subjektech, které spadají pod působnost směrnice. S ohledem na velmi obecné a otevřené vymezení žadatelů o přidělení kapacity se jedná prakticky o všechny podnikatelské subjekty.

V návaznosti na uvedené požadavky nezávislosti směrnice 2012/34/EU rovněž určuje způsob jmenování vrcholného orgánu regulačního subjektu (může být jak monokratický, tak kolektivní). Směrnice zde požaduje jmenování vrcholného představitele nebo představitelů buď vládou, nebo jiných státním orgánem, který nevykonává vlastnická práva k podnikatelským subjektům spadajícím pod působnost směrnice, a to na základě transparentních pravidel, zaručujících jejich nezávislost na soukromých subjektech. Směrnice rovněž tato pravidla v obecné rovině popisuje jakožto znalosti a předchozí výsledky osoby (zásluhy), její vzdělání (odbornost) a praktické zkušenosti (které nemusí být nutně z oblasti drážní dopravy).

Poznámka: české znění čl. 55 odst. 3 směrnice 2014/34/EU obsahuje nepřesný text, ze kterého by vyplývalo, že vrcholný představitel regulačního subjektu má být jmenován tak, aby byl nezávislý na vládě. Při zohlednění anglického a německého textu tohoto ustanovení je však zřejmé, že český text je chybný.

*Member States shall ensure that the regulatory body is staffed and managed in a way that guarantees its independence. They shall, in particular, **ensure that the persons in charge of decisions to be taken by the regulatory body in accordance with Article 56, such as members of its executive board, where relevant, be appointed under clear and transparent rules which guarantee their independence by the national cabinet or council of ministers or by any other public authority which does not directly exert ownership rights over regulated undertakings.***

*Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass die Regulierungsstelle so mit Personal ausgestattet ist und geleitet wird, dass ihre Unabhängigkeit garantiert ist. Sie **stellen insbesondere sicher, dass die Personen, die für die von der Regulierungsstelle nach Artikel 56 zu treffenden Entscheidungen verantwortlich sind, beispielsweise, soweit zutreffend, Mitglieder ihres Verwaltungsrats, nach klaren und transparenten Regeln, die ihre Unabhängigkeit gewährleisten, vom nationalen Kabinett oder Ministerrat oder von einer anderen Behörde, die keine direkten Eigentumsrechte an regulierten Unternehmen ausübt, ernannt werden.***

Tuto nepřesnost odstraňuje korigendum českého textu směrnice z března 2015, které provádí příslušné opravy čl. 55 odst. 3 směrnice.

Vrcholný představitel regulačního subjektu může být dle směrnice jmenován buď na časově neomezené období, nebo na období časově omezené s možností opětovného jmenování. Odvolání je přípustné pouze z důvodů nesouvisejících s jejich rozhodování, zejm. z důvodů disciplinárních.

Směrnice dále obsahuje požadavky na vyloučení konfliktu zájmů ve vztahu k podnikatelské sféře, včetně zákazu následného působení u podnikatelů spadajících do působnosti směrnice po dobu 1 roku po skončení funkce, a zákaz rozhodování v případě podjatosti.

Vedle požadavků směřujících k oddělení a nezávislosti od ostatních orgánů státní správy obsahuje směrnice 2012/34/EU v čl. 56 odst. 3 požadavek na spolupráci regulačního subjektu a bezpečnostního orgánu a orgánu vydávajícího licence a v čl. 57 požadavek na mezinárodní spolupráci regulačních subjektů z jednotlivých členských států.

### 1.3.2 Vnitrostátní právo

V rámci zákona o dráhách vykonává působnost regulačního subjektu podle směrnice 2012/34/EU Drážní úřad. Tento úřad je podle § 53 zákona zřízen coby úřad s celorepublikovou působností podřízený Ministerstvu dopravy. Ředitele Drážního úřadu jmenuje a odvolává ministr dopravy a ministr dopravy rovněž schvaluje statut Drážního úřadu. V oblasti řízení spadajících do působnosti regulačního subjektu je dle § 64 odst. 2 vyloučeno odvolání k Ministerstvu dopravy a tato řízení jsou tedy konstruována jako jednoinstanční, pouze s možností soudního přezkumu.

Drážní úřad ve své působnosti koncentruje řadu činností, je mj. bezpečnostním orgánem podle směrnice 2004/49/ES, vydává licence dopravců, je speciálním stavebním úřadem, rozhoduje ve věcech způsobilosti k řízení drážního vozidla atd.

Ve vztahu k požadavkům směrnice na zamezení střetu zájmů je podstatný rovněž zákon č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, který dopadá mj. i na vedoucí zaměstnanců státních orgánů a obsahuje pravidla pro zamezení střetu osobních a obchodních zájmů s výkonem funkce vedoucího funkcionáře. Ve vztahu požadavkům na vyloučení podjatosti při rozhodování je rovněž relevantní správní řád a jeho úprava vyloučení z rozhodování při podjatosti. Dále obdobná ustanovení obsahuje rovněž zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě, který obsahuje omezení některých práv státních zaměstnanců v §§ 80 až 83, přičemž ve vztahu k podnikatelské činnosti jsou podstatné § 80 (zákaz členství v orgánech obchodních korporací a zákaz jiné výdělečné činnosti) a § 83 (zákaz konkurence).

S ohledem na výše uvedené v kapitole 1.3.2 je zřejmé, že stávající organizační a institucionální řešení postavení regulačního subjektu v zákoně o dráhách nevyhovuje zcela požadavkům směrnice 2012/34/EU. Prostřednictvím zákona o střetu zájmů, zákona o státní službě a správního řádu jsou z větší části (byť ne zcela) pokryty požadavky směrnice na nezávislost regulačního subjektu na podnikatelské sféře.

Ve vztahu k postavení regulačního subjektu vůči ostatním orgánům státní správy a jeho nezávislosti na nich je ovšem stávající úprava zákona o dráhách podstatně problematičtější, neboť zakotvuje Drážní úřad coby úřad podřízený Ministerstvu dopravy. U rozhodování Drážního úřadu coby regulačního subjektu je sice vyloučen přezkum ze strany Ministerstva dopravy, nicméně ostatní aspekty hierarchické podřízenosti (metodické vedení, jmenování ředitele apod.) vyloučeny nejsou.

V návaznosti na transpozici směrnice 2012/34/EU tedy musí být stávající úprava zákona o dráhách změněna.

#### **1.4 Identifikace dotčených subjektů**

Dotčenými subjekty, na které bude dopadat navrhovaná právní úprava, jsou zejména:

- provozovatelé drážní infrastruktury
- dopravci
- provozovatelé zařízení služeb
- drážní správní úřady (Drážní úřad, obecní úřady obcí s rozšířenou působností)
- Ministerstvo dopravy
- objednatelé veřejných služeb v oblasti osobní drážní dopravy (Ministerstvo dopravy, kraje, obce)

#### **1.5 Popis cílového stavu**

Cílem zvažovaných a navrhovaných změn je zejména takový návrh institucionálního a organizačního zabezpečení postavení vnitrostátního orgánu vykonávajícího působnost regulačního subjektu, který by (1) plně transponoval požadavky směrnice 2012/34/EU a zároveň (2) by se dostatečně včlenil do soustavy orgánů vykonávajících veřejnou správu v odvětví drážní dopravy tak, aby byl zajištěn efektivní a pokud možno soudržný výkon státní správy, zejména prostřednictvím úzké horizontální spolupráce jednotlivých úřadů (jak to ostatně předpokládá i směrnice).

Z požadavků na nezávislost regulačního subjektu v rámci státní správy je zřejmé, že ať už bude jeho konkrétní podoba jakákoliv, musí se jednat o ústřední orgán státní správy, optimálně s ohledem na tradici organizace státní správy v rámci České republiky monokratický, jehož vrcholného představitele bude jmenovat a odvolávat vláda.

Dále je třeba stanovit transparentní požadavky na předsedu toho ústředního orgánu státní správy - v intencích směrnice 2012/34/EU jde o požadavek na odbornost a praxi.

Ve vztahu k nezávislosti na podnikatelské sféře se lze z velké části opřít o požadavky zákona o střetu zájmů a zákona o státní službě (popř. i správního řádu), kdy bude výslovně nezbytné vymezit jen některé požadavky směrnice jsoucí nad rámec těchto předpisů.

Zřízení vnitrostátního orgánu vykonávajícího působnost regulačního subjektu jako orgánu samostatného nebo sloučeného s jinými orgány, popř. s působností omezenou pouze na oblast drážní dopravy nebo rozšířenou na některé další oblasti je předmětem dalšího hodnocení.

## **2. Návrh variant řešení**

Navrhované varianty řešení se týkají podoby zřízení úřadu vykonávajícího působnost regulačního subjektu, tedy možností využití daných čl. 55 odst. 1 a 2 směrnice.

Varianta 0:

Ponechání stávajícího stavu, tj. působnost regulačního subjektu bude nadále vykonávat Drážní úřad v rámci stávajícího institucionálního nastavení zákona o dráhách.

#### Varianta 1:

Působnost regulačního úřadu bude vykonávat Drážní úřad, ovšem dojde ke změně jeho postavení a Drážní úřad bude změněn na ústřední orgán státní správy s předsedou jmenovaným vládou.

#### Varianta 2:

Působnost regulačního subjektu bude přiřčena k některému z existujících ústředních orgánů státní správy, vykonávajícímu obdobné činnosti, tj. zejm. k Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže (ÚOHS). Tato možnost je uvedena v čl. 55 odst. 2 směrnice 2012/34/EU.

#### Varianta 3:

Působnost regulačního subjektu bude svěřena nově zřízenému úřadu, který bude ústředním orgánem státní správy.

Vedle výše uvedených základních variant organizační podoby regulačního subjektu, které jsou základem posuzování, je třeba zmínit i dílčí varianty týkající se rozsahu věcné působnosti úřadu vykonávajícího činnosti regulačního subjektu podle směrnice 2012/34/EU. Tyto varianty se sice přímo týkají rovněž souběžně předkládané novelizace zákona o dráhách, je nicméně vhodné provést jejich představení a základní posouzení i v rámci předkládaného návrhu. Jedná se o dvě varianty rozsahu působnosti nového úřadu, které představují využití, popř. nevyužití možnosti dané čl. 55 odst. 2 věta první směrnice. Jde tedy o možné rozšíření působnosti úřadu i na jiné odvětví, než je drážní doprava. Předmětem zvažování přitom byla výhradně jiná dopravní odvětví (nikoliv jakákoliv odvětví).

#### Varianta A:

Vymezení působnosti úřadu vykonávajícího funkce regulačního subjektu pouze pro oblast drážní dopravy. Působnost by tedy zahrnovala následující oblasti a typy činností (detailně viz rovněž zvláštní část k § 4):

- a) přezkum zákonnosti obsahu prohlášení o dráze a základních podmínek, které provozovatel dráhy stanovil pro přístup a užívání dráhy (přezkum prohlášení o dráze),
- b) přezkum zákonnosti jednání provozovatele dráhy při umožňování přístupu k dráze jednotlivým dopravcům (přezkum přidělování kapacity dráhy, přístup na neveřejnou vlečku),
- c) přezkum zákonnosti smluvních vztahů mezi provozovatelem dráhy a dopravcem, včetně fáze před smluvního jednání (přezkum obsahu smlouvy a návrhů smlouvy nebo její změny),
- d) schvalování omezení provozování drážní infrastruktury, popř. přezkum zákonnosti postupu provozovatele dráhy při omezení provozování drážní infrastruktury,
- e) přezkum zákonných podmínek pro přístup k drážní infrastruktuře ve zvláštních případech (posuzování hlavního účelu příhraniční drážní dopravy, posuzování ohrožení hospodářské vyváženosti drážní dopravy provozované na základě smlouvy o veřejných



službách v přepravě cestujících) – jde zejm. o posuzování charakteru nebo dopadů určitých tras vlaků v osobní dopravě,

f) přezkum zákonnosti odepření přístupu k zařízení služeb,

g) výkon cenové kontroly – pod písmeny a) a c) může úřad provádět přezkum toho, zda obecně stanovený ceník popř. konkrétně sjednaná ceny nejsou diskriminační; v rámci cenové kontroly kontroluje rovněž, zda odpovídá stanovené cenové regulaci (tj. zda odpovídá pravidlům obsaženým v cenovém výměru),

h) výkon státní kontroly (plnění povinností podle zákona o dráhách),

i) ukládání vybraných sankcí (správní trestání).

#### Varianta B:

Vymezení působnosti úřadu vykonávajícího funkce regulačního subjektu tak, aby vedle oblasti drážní dopravy zahrnula i typově obdobnou působnost jiných úřadů v ostatních druzích dopravy. Stávající právní úprava jednotlivých druhů dopravy obsahuje (v návaznosti na právo EU) dvě oblasti, kde je Ministerstvu dopravy svěřena působnost při výkonu činností typově obdobných, jaké vykonává regulační subjekt podle směrnice 2012/34/EU. Jedná se o oblast civilního letectví a pozemních komunikací. Působnost nového úřadu by tedy zahrnovala vedle oblastí uvedených ve variantě A rovněž následující oblasti:

a) v oblasti civilního letectví jde o přezkum činnosti provozovatele velkého letiště (5 mil. odbavených cestujících ročně), konkrétně ceníku za užívání letiště (nediskriminace), výkon státní kontroly (plnění povinností provozovatele letiště při sjednávání ceny za užití letiště) a ukládání souvisejících sankcí – upraveno v návaznosti na čl. 11 směrnice 2009/12/ES (nezávislý dozorový orgán),

b) v oblasti pozemních komunikací jde o výkon poradní a mediační funkce při sjednávání smluv mezi provozovatelem evropské služby elektronického mýta a provozovatelem národního mýtného systému – jde zejm. o posuzování nediskriminace a transparence smluvních podmínek (nejedná se ovšem o závazné rozhodnutí) – upraveno v návaznosti na čl. 10 a 11 rozhodnutí Komise 2009/750/ES (smírčí orgán).

Z uvedeného je zřejmé, že se jedná o činnosti typově obdobné činnostem vykonávaným v oblasti drážní dopravy, i základní okolnosti jsou obdobné – jde opět o spory mezi provozovatelem infrastruktury v pozici přirozeného monopolisty (provozovatel letiště, provozovatel národního mýtného systému) a podnikatelem, který hodlá tuto infrastrukturu využít (letecký dopravce, provozovatel služby evropského mýta). I pro tyto situace stanoví národní právo (v návaznosti na právo unijní) určité omezující podmínky pro provozovatele infrastruktury, aby svého postavení nezneužíval, a umožňuje jejich přezkum, byť ve výrazně menší míře než v oblasti drah.

Přezkum v oblasti civilního letectví pak typově odpovídá přezkumu zákonnosti základních podmínek, které provozovatel dráhy stanovil pro přístup a užívání dráhy (přezkum prohlášení o dráze – i toto obsahuje ceník). Přezkum v oblasti pozemních komunikací pak typově odpovídá přezkumu zákonnosti smluvních vztahů mezi provozovatelem dráhy a drážním dopravcem.

Uvedené varianty A a B v zásadě obě navazují na unijní úpravu, tj. zavádějí možnosti správního řešení sporů o přístup k určité dopravní infrastruktuře před zvláštním specializovaným úřadem jen tam, kde s touto možností počítá unijní právo (uvedené směrnice, popř. rozhodnutí navazující na směrnici). Vedle toho by bylo možné zvažovat rozšíření tohoto postupu i na přístup k jiné dopravní infrastruktuře, u které stávající platné právo žádné speciální správní řešení obdobných sporů nezná, a tyto spory jsou případně řešeny soudním řízením nebo podle obecných předpisů o ochraně hospodářské soutěže – jde o přístup k přístavům a autobusovým terminálům (popř. zastávkám). Rozšiřování pravomoci a působnosti speciálního úřadu (regulačního subjektu) uvedeným způsobem ovšem má význam pouze tam, kde existuje speciální veřejnoprávní úprava přístupu k infrastruktuře, ukládající určité povinnosti jejímu provozovateli (popř. i jejím uživatelům) – čím rozsáhlejší takové úprava je, tím důvodnější by se takovýto krok jevil.

V této souvislosti je třeba uvést, že zákon č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě nemá speciální úpravu přístupu na terminály popř. zastávky a zákon č. 114/1995 Sb., o vnitrozemské plavbě obsahuje pouze povinnost umožnit užití veřejného přístavu bez dalších podrobnějších pravidel týkajících se přístupu do přístavu. Ve vztahu k silniční dopravě tedy potřeba zavádění zvláštního správního řešení sporů o přístup k dopravní infrastruktuře nevzniká. Ve vztahu k vnitrozemské plavbě sice zákon vytváří jednoduchý rámec pro možné spory, nicméně praktické poznatky z aplikace zákona nezavádávají důvod k zakládání pravomoci regulačního subjektu v této oblasti.

### **3. Vyhodnocení nákladů a přínosů jednotlivých variant**

Před vyhodnocením jednotlivých variant je vhodné provést (1) obecné vyhodnocení kvantitativních nákladů a přínosů nové úpravy regulačního subjektu, které je v zásadě společné pro všechny realizovatelné varianty, (2) vyhodnocení pravidel v oblasti ochrany hospodářské soutěže vztahujících se na drážní dopravu (popř. dopravu obecně) v rámci platné i navrhované právní úpravy (unijní i vnitrostátní), (3) vyhodnocení vybraných zahraničních právních úprav v oblasti ochrany hospodářské soutěže vztahujících se na drážní dopravu a (4) shrnutí relevantní úpravy vztahu obecné a specifické úpravy ochrany hospodářské soutěže v oblasti energetiky a telekomunikací ve vnitrostátním právu. Tato obecná vyhodnocení jsou žádoucí zejm. z hlediska konkrétního vyhodnocení vhodnosti variant 2 a 3 s ohledem na efektivitu a účelnost výkonu státní správy, neboť se týká vyhodnocení povahy činností vykonávaných regulačním subjektem a orgánem ochrany hospodářské soutěže a vzájemného aplikačního vztahu obecné úpravy ochrany hospodářské soutěže a specifické úpravy v zákoně o dráhách (resp. v jeho navrhované novelizaci).

#### **3.1 Obecné vyhodnocení nákladů a přínosů (pro všechny varianty)**

1. Výkon působnosti regulačního subjektu podle směrnice 2012/34/EU si vyžádá nárůst počtu státních zaměstnanců vykonávajících tuto agendu oproti stávajícímu stavu, neboť směrnice (a souběžně i návrh zákona měnící zákon o dráhách a některé související zákony) rozšiřuje působnost regulačnímu subjektu oproti stávajícímu stavu podle zákona o dráhách, a to zejm. o řízení v oblasti provozování zařízení služeb, cenovou kontrolu a hodnocení

ohrožení hospodářské vyváženosti osobní drážní dopravy. Směrnice rovněž obecně počítá s postupem regulačního subjektu jak na návrh, tak z vlastní iniciativy (s několika málo výjimkami), předpokládá soustavný výkon správní kontroly v oblasti svěřené působnosti a spolupráci na vnitrostátní i mezinárodní úrovni.

Za stávajícího stavu je počet sporných řízení, vedených Drážním úřadem coby regulačním subjektem, malý (celkem 9 za rok 2013), má ovšem narůstající tendenci (2 řízení v roce 2011, 3 řízení v roce 2012) a lze předpokládat jejich podstatnější nárůst po zakotvení nové podoby regulačního subjektu s ohledem na výše uvedené rozšíření jeho působnosti. Zároveň se lze domnívat, že malý zájem o iniciaci těchto řízení u Drážního úřadu je dán i skutečností, že pro Drážní úřad se jedná o složitá řízení mimo rámec jeho standardní činnosti, která často trvají velmi dlouhou dobu, vzhledem k tomu, že jde o rozhodování ve správním řízení (několik měsíců) a všechna rozhodnutí jsou napadána odvoláním popř. žalobou. Uplynutí značného času mezi zahájením řízení a vydáním pravomocného rozhodnutí nicméně snižuje význam rozhodování z hlediska praktického hospodářského účelu; personální posílení se tedy jeví jako nutné i z hlediska zefektivnění a zrychlení činností regulačního subjektu.

2. Přestože se nebude jednat o velký počet zaměstnanců, je třeba počítat s tím, že oproti současnému stavu bude muset být bez ohledu na zvolenou variantu počet zaměstnanců vyčleněných pro výkon činností regulačního subjektu zvýšen na celkový počet 15 - 25 zaměstnanců (při započtení řídicích a administrativních zaměstnanců).

3. Drážní úřad v současné době má ca 110 zaměstnanců (celkový počet systemizovaných míst za rok 2014 je 125), přičemž agendu regulačního subjektu interně vykonává odbor úředních povolení a licencí, byť vedle řady dalších agend. S případným vyčleněním této agendy z působnosti Drážního úřadu lze spojit přesun ca 5 systemizovaných míst. Zbývající místa do výše uvedeného celkového počtu zaměstnanců lze doplnit převodem ca 15 systemizovaných míst z Drážní inspekce, která má v současnosti 48 zaměstnanců (celkový počet systemizovaných míst za rok 2014 je 53). V souvislosti s opravou transpozice směrnice 2004/49/ES je upravována působnost Drážní inspekce v tom smyslu, že je z její působnosti vyjmut výkon státního dozoru a vedení sankčního řízení, což jsou činnosti, které tvoří poměrně velkou část činnosti Drážní inspekce (zejm. kontrolní činnost). Spolu s redukcí rozsahu působnosti Drážní inspekce je tedy možné provést naznačenou alokaci systemizovaných míst (nikoliv převod zaměstnanců), aniž by byly ohroženy činnosti spojené s šetřením mimořádných událostí. Personální náklady na zřízení orgánu vykonávajícího působnost regulačního subjektu tedy v zásadě nevyvolávají nové požadavky na státní rozpočet, byť vyvolají nutnost přesunu prostředků mezi kapitolami rozpočtu, popř. v rámci jedné rozpočtové kapitoly. Určité personální náklady lze očekávat u varianty 3, a to s ohledem na platové ohodnocení předsedy a místopředsedy Úřadu, neboť platy těchto představených zřejmě nebude možné plně pokrýt z platových prostředků alokovaných v souvislosti s výše popsaným přesunem systemizovaných míst. Celkové platové náklady spojené s těmito dvěma funkcemi lze očekávat ve výši 3,5 - 4 mil. Kč ročně; jedná se o opakující se náklady.

4. Vedle personálních nákladů tvoří největší materiální náklady na chod úřadu zabezpečení prostor a jejich provozní náklady. Tyto náklady by bylo možné významně snížit využitím volných prostor u některého ze stávajících úřadů, neboť s ohledem na předpokládaný celkový počet zaměstnanců je třeba ca 8 - 10 kanceláří, tedy poměrně malý počet.

5. Další materiální náklady spojené s chodem úřadu - tedy zejm. hardwarové a softwarové vybavení potřebné pro výkon činností vznikají v zásadě u každé posuzované varianty. S ohledem na předpokládaný celkový počet zaměstnanců se ovšem jedná o náklady relativně nízké i při maximálním obsazení: 25 počítačů, 15 notebooků, 8 - 10 tiskáren (z toho ca 5 tiskáren s integrovaným skenerem a kopírkou), standardní softwarové vybavení - operační program, kancelářský program, účetní a docházkové programy, spisová služba, právní informace; nebude potřeba získávat specializované softwarové programy. Jednorázové náklady spojené s pořízením uvedeného vybavení lze předpokládat do 2,5 mil. Kč.

Vedle uvedeného kancelářského vybavení lze předpokládat rovněž potřebu vybavení služebními vozidly v rozsahu 2 - 3 vozidel; náklady spojené s pořízením lze předpokládat do 1,5 mil. Kč.

### **3.2 Vyhodnocení pravidel v oblasti ochrany hospodářské soutěže vztahujících se na drážní dopravu**

Hospodářskou soutěž chrání před jejím vylučováním, omezováním nebo jiným narušováním obecná úprava, která je obsažena jak v právu unijním, tak v právu vnitrostátním. Na úrovni Evropské unie je obecná ochrana hospodářské soutěže obsažena přímo v primárním právu (Smlouva o fungování Evropské unie) a v navazujícím právu sekundárním (nařízení), na úrovni vnitrostátní v zákoně č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů (zákon o ochraně hospodářské soutěže). Tato obecná úprava dopadá v zásadě na všechny podnikatele (soutěžitele) na trhu a není specifická pro jednotlivé segmenty podnikatelské činnosti (pouze výjimky zejm. u kartelových dohod jsou stanoveny i pro některé sektory). Obecná úprava ochrany hospodářské soutěže tedy platí i pro hospodářskou soutěž v oblasti drážní dopravy.

Vedle obecné úpravy ovšem existují i specifická pravidla v oblasti drážní dopravy, která se přímo či nepřímo týkají i hospodářské soutěže v oblasti drážní dopravy. Tato pravidla jsou sektorově specifická (tj. nepůsobí mimo oblast drážní dopravy) a jsou rovněž obsažena jak v právu unijním, tak v právu vnitrostátním. Na úrovni unijní jsou tato pravidla obsažena v sekundárním právu, konkrétně ve formě směrnic – aktuálně ve směrnici 2012/34/EU, na úrovni vnitrostátní pak v zákoně č. 266/1994 Sb., o dráhách, přičemž jak předkládaný návrh nového zákona, tak související návrh novelizace zákona o dráhách v sobě tato pravidla obsahují a přináší jejich novou formulaci.

Vzhledem k tomu, že předmětem posuzovaných variant je výkon státní správy v oblasti drážní dopravy zahrnující mj. i zmíněná specifická pravidla týkající se hospodářské soutěže, je posouzení a vymezení povahy a vzájemného vztahu pravidel ochrany hospodářské soutěže v obou oblastech (obecná i specifická) podstatné pro rozhodnutí o tom, zda zde má státní správu vykonávat a tedy specifická pravidla vztahující se k hospodářské soutěži aplikovat obecný orgán ochrany hospodářské soutěže, nebo orgán specifický.

Pro účely tohoto posouzení bude nejprve uveden stručný popis relevantní úpravy obecné i specifické, a to jak unijní, tak vnitrostátní, včetně vymezení její povahy a cílů, dále vymezen jejich základní vztah a provedeno detailní srovnání jednotlivých pravidel.

### 3.2.1 Obecná úprava ochrany hospodářské soutěže

Na úrovni práva Evropské unie jsou obecná pravidla ochrany hospodářské soutěže obsažena ve Smlouvě o fungování Evropské unie (SFEU), tj. hlava VII (Společná pravidla pro hospodářskou soutěž, daně a sblížení právních předpisů) kapitola 1 (Pravidla hospodářské soutěže), čl. 101 až 109. Tato úprava obsahuje jak pravidla platná pro podniky (oddíl 1, čl. 101 až 106), tak pro poskytování státních podpor (oddíl 2, čl. 107 až 109). Z hlediska navrhované právní úpravy v oblasti drážní dopravy jsou podstatná pravidla pro podniky, zejm. čl. 101 a 102 SFEU, obsahující jádro úpravy (čl. 103 až 106 SFEU jsou spíše procedurální a organizační povahy); problematiky veřejných podpor se navrhovaná úprava nedotýká. Čl. 101 SFEU se týká společného jednání podniků (kartelové dohody), čl. 102 SFEU se týká jednání jednoho podniku (zneužití dominantního postavení).

Vedle primárního práva je třeba brát v potaz i některé prameny práva sekundárního, zejm. nařízení vydaná k provedení čl. 103 SFEU (dříve čl. 83 Smlouvy o ES), obsahující prováděcí pravidla k čl. 101 a 102 SFEU. Jde zejm. o obecné nařízení (ES) č. 1/2003 o provádění pravidel hospodářské soutěže a dále o nařízení (ES) č. 169/2009 o uplatňování pravidel hospodářské soutěže v dopravě po železnici, silnici a vnitrozemských vodních cestách. O čl. 103 SFEU (resp. čl. 83 SES) se zčásti opírá i nařízení (ES) č. 139/2004 o kontrole spojování podniků.

Nařízení č. 1/2003 stanoví jednotná pravidla pro aplikaci čl. 101 a 102 SFEU na úrovni národní i unijní, přičemž zavádí zejm. zásadu následného přezkumu a decentralizaci, kdy soulad určitého jednání s těmito články má oprávnění zkoumat jak Komise, tak příslušné orgány jednotlivých členských států a jejich soudy. Nařízení zde určuje pravomoci vnitrostátních orgánů (požadovat ukončení protiprávního jednání, nařizovat předběžná opatření, přijímat závazky, ukládat pokuty) a obsahuje pravidla pro zachování jednotnosti potupu jednotlivých orgánů (čl. 16 – zejm. zákaz odchýlit se od rozhodnutí Komise pro vnitrostátní orgány a soudy).

Nařízení č. 169/2009 obsahuje výjimky pro určité dohody mezi podniky, na něž by jinak dopadal čl. 101 SFEU; speciální úpravu v oblasti zákazu zneužití dominantního postavení neobsahuje.

Právo Evropské unie tedy obsahuje obecná pravidla ochrany hospodářské soutěže (jak materiální, tak procedurální povahy), která se použijí i v oblasti dopravy (s určitými specifickými výjimkami v oblasti kartelových dohod). Tato pravidla jsou seskupena do následujících celků:

- a) kartelové dohody,
- b) zneužití dominantního postavení,
- c) spojování podniků a
- d) státní podpora.

Obecná pravidla rovněž obsahují základní vymezení výkonu veřejné správy, včetně vymezení pravomoci a působnosti jednotlivých orgánů na úrovni Evropské unie a členských států.

S ohledem na níže prováděné porovnání obecné a specifické úpravy ochrany hospodářské soutěže je relevantní bližší popis úpravy zákazu zneužití dominantního

postavení. Pro ostatní části obecné úpravy, uvedené výše pod písmeny a), c) a d), neobsahuje specifická úprava žádná srovnatelná pravidla a obecná pravidla se tak použijí, aniž by bylo třeba řešit jejich souběh s pravidly specifickými.

Pravidla týkající se ochrany hospodářské soutěže před zneužitím dominantního postavení jsou obsažena v čl. 102 SFEU, který je přímo použitelný; v tomto článku je jednak stanoven obecný zákaz zneužití dominantního postavení a dále pak demonstrativním výčtem vymezeny příklady zneužití, tj. kategorie zakázaného jednání. Aplikace čl. 102 SFEU předpokládá kumulativní splnění následujících podmínek: (1) existenci jednoho nebo více podniků, (2) existenci dominantního postavení (3) na vnitřním trhu nebo jeho podstatné části, (4) zneužití dominantního postavení a (5) vliv na obchod mezi členskými státy EU. Základní výčet možných zneužití dominantního postavení pak zahrnuje

- a) přímé nebo nepřímé vynucování nepřiměřených cen nebo nerovných obchodních podmínek,
- b) omezování výroby, odbytu nebo vývoje na úkor spotřebitelů,
- c) uplatňování rozdílných podmínek vůči obchodním partnerům při plnění stejné povahy a
- d) podmiňování uzavření smluv přijetím nesouvisejících plnění.

S ohledem na demonstrativní charakter výčtu zakázaných jednání vymezila judikatura další případy zakázaných jednání, přičemž relevantní je v tomto případě zejm. přístup k tzv. podstatným zařízením (*essentials facilities*), která zahrnují i dopravní infrastrukturu. Jde o zákaz odmítnutí přístupu k podstatnému zařízení v případech, kdy je jeho užití nezbytné pro působení na jiném, navazujícím trhu (tj. zamezení přístupu k zařízení pro jiné subjekty by zamezilo soutěži na tomto trhu), k omezení přístupu nejsou objektivní důvody a nejsou jiné možné alternativy pro přístup na trh.

**Na úrovni práva vnitrostátního** jsou obecná pravidla ochrany hospodářské soutěže obsažena v zákonu o ochraně hospodářské soutěže. Struktura jednotlivých celků úpravy je zde obdobná právu unijnímu, přičemž i zde platí, že pro další srovnání není relevantní úprava kartelových dohod a spojování podniků. Poskytování státních podpor je řešeno jiným zákonem, nicméně zákon o ochraně hospodářské soutěže obsahuje rovněž zákaz pro orgány veřejné správy narušit soutěž podporou zvýhodňující určitého soutěžitele nebo jiným způsobem (§ 19a zákona). Vzhledem k tomu, že takto formulované pravidlo jednání pro orgány veřejné správy má širší dosah než jen poskytování státní podpory, je třeba pro další srovnání vzít jej v potaz právě v části, která jde nad rámec pravidel poskytování státní podpory.

Ovšem i v rámci vnitrostátního práva je pro posouzení nejpodstatnější úprava zákazu zneužití dominantního postavení. Vnitrostátní úprava zde obsahuje jednak pravidla implementační, navázaná na čl. 102 SFEU popř. nařízení (ES) č. 1/2003 – zde se jedná zejm. o pravidla procedurální povahy (§§ 1 a 20a zákona), neboť samotná materiální úprava je obsažena v primárním právu. Zákon o ochraně hospodářské soutěže ovšem obsahuje i čistě vnitrostátní pravidla zákazu zneužití dominantního postavení – základním kritériem pro aplikaci unijní nebo vnitrostátní úpravy je vliv na obchod mezi členskými státy EU. Existuje-li tento vliv, uplatní se unijní úprava (spolu s implementační částí zákona o ochraně hospodářské soutěže), neexistuje-li tento vliv, uplatní se čistě vnitrostátní úprava (u zneužití dominantního postavení zejm. §§ 10 a 11 zákona).

Zákaz zneužití dominantního postavení je ve vnitrostátní úpravě zákona o ochraně hospodářské soutěže vymezen obdobně jako v právu unijním, tj. obecný zákaz zneužití spolu s příkladným výčtem možných zneužití dominantního postavení. Tento výčet je formulován podrobněji a zahrnuje i některá zakázaná jednání vymezená na unijní úrovni pouze judikaturou (tj. zakázaných jednání je více), nicméně není zde zásadnější rozdíl oproti znění výčtu v čl. 102 SFEU. Jedná se o:

- a) přímé nebo nepřímé vynucování nepřiměřených podmínek ve smlouvách s jinými účastníky trhu,
- b) vázání souhlasu s uzavřením smlouvy s odebráním dalších nesouvisejících plnění,
- c) uplatňování rozdílných, znevýhodňujících podmínek při shodném nebo srovnatelném plnění vůči jednotlivým účastníkům trhu,
- d) zastavení nebo omezení výroby, odbytu nebo výzkumu a vývoje na úkor spotřebitelů,
- e) prodej za nepřiměřeně nízké ceny a
- f) odmítnutí poskytnout jiným soutěžitelům přístup k vlastním přenosovým sítím nebo obdobným rozvodným nebo infrastrukturním zařízením.

Při srovnání podoby unijní a vnitrostátní obecné úpravy ochrany hospodářské soutěže je tedy zjevné, že zde existuje obdobný soubor pravidel na úrovni unijní a na úrovni vnitrostátní, přičemž základním kritériem pro jejich aplikaci je vliv posuzovaného jednání soutěžitele na obchod mezi členskými státy.

Ve vztahu k **cílům** obecné úpravy ochrany hospodářské soutěže je to ochrana účinné hospodářské soutěže coby základu tržního hospodářství před snahou (ať už ze strany podnikatelů nebo státního sektoru) soutěž vyloučit, omezit nebo pokřivit. Cílem je tedy primárně ochrana existence hospodářské soutěže jako takové.

Ve vztahu k **formální podobě a jazykovému vyjádření** obecných materiálních pravidel ochrany hospodářské soutěže, zvláště v oblasti zákazu zneužití dominantního postavení, se jedná o pravidla vysoké úrovně obecnosti, která s ohledem na svou průřezovou aplikaci v různých oblastech trhu neobsahují sektorově specifické podrobnosti, a jsou vyjádřena jako zákazové normy. Charakteristická je tedy široká věcná působnost, vysoká míra obecnosti v jazykovém vyjádření a podoba zákazu určitého jednání.

### 3.2.2 Specifická úprava ochrany hospodářské soutěže v oblasti drážní dopravy

Na úrovni práva Evropské unie jsou specifická pravidla vztahující se k hospodářské soutěži zachycena ve směrnici 2012/34/EU o vytvoření jednotného evropského železničního prostoru, vydané k provedení hlavy VI SFEU (Doprava; dříve hlava V SES). Směrnice 2012/34/EU obsahuje mj. i pravidla, která mají přispět k zajištění „spravedlivé hospodářské soutěže“ v této oblasti (viz např. body 26, 27, 34 nebo 76 preambule). Tato pravidla se netýkají všech podniků působících v oblasti drážní dopravy ani všech vykonávaných hospodářských činností, ale specificky dopadají na provozovatele infrastruktury, tj. na provozovatele dráhy a provozovatele zařízení služeb, na jejich činnost zajišťující přístup k této infrastruktuře a její užívání. Směrnice zde vychází z premisy (která ovšem přímo v normativním textu zakotvena není), že provozování dopravní infrastruktury tíhne

k vytvoření přirozeně monopolní nebo dominantní pozice provozovatele této infrastruktury (zejm. dráhy) a tedy soutěž mezi provozovateli infrastruktury je velmi omezena, popř. vůbec neexistuje. Vzhledem k tomu stanoví soubor pravidel regulujících (a to i velmi podrobně) možnost jednání provozovatele infrastruktury ve vztahu k dopravci (pozitivně i negativně), která směřují k ochraně dopravce coby slabší strany při obchodním jednání. Ochrana spravedlivé hospodářské soutěže je tedy primárně ochranou hospodářské činnosti dopravců před negativními zásahy ze strany provozovatelů infrastruktury (tj. ochrana smluvních partnerů, nikoliv primárně soutěžitelů). Mezi provozovateli infrastruktury směrnice 2012/34/EU soutěž v podstatě ani nepředpokládá, naopak jim v určitých případech ukládá spolupráci.

Základní pravidla regulující vztah provozovatele infrastruktury a dopravce jsou dle směrnice 2012/34/EU následující:

a) Povinnost poskytnout přístup k infrastruktuře ve vymezeném rozsahu – jde o povinnost umožnit ve vymezeném minimálním rozsahu užití dráhy nebo zařízení služeb dopravcem. Jako právní titul k užití dráhy předpokládá směrnice písemnou smlouvu uzavřenou mezi provozovatelem dráhy a dopravcem (vztah mezi provozovatelem zařízení služeb a dopravcem bude z povahy věci rovněž obchodním smluvním vztahem, byť smlouva zde nemusí být nutně písemná). Možnost odmítnout přístup (tj. neposkytnout požadovanou službu) je velmi omezená, a to primárně na kapacitní a technické důvody.

b) Zákaz diskriminace dopravců při poskytování přístupu k infrastruktuře – zatímco pod písm. a) je uvedena povinnost poskytnout určitou službu dopravci, zákaz diskriminace směřuje ke způsobu poskytnutí služby, tj. zákaz rozlišování při poskytování služby mezi jednotlivými dopravci nebo jejich skupinami. Obecný zákaz diskriminace při poskytování přístupu k infrastruktuře (k dráze i k zařízení služeb) je ve vztahu k dráze do určité míry konkretizován u smlouvy o užívání dráhy (zákaz diskriminačních podmínek v takové smlouvě), zpoplatnění (zákaz diskriminace u zpoplatnění za užívání dráhy) a přidělování kapacity dráhy (zákaz diskriminace při přidělování kapacity dráhy) – jde tedy o vymezení nejtypičtějších případů, kdy by mohl provozovatel dráhy dopravce při užívání dráhy diskriminovat.

c) Povinnost sjednávat ceny za užití infrastruktury ve stanoveném rámci – sjednávání cen podléhá regulaci jak u ceny za užití dráhy, tak u ceny za užití zařízení služeb. V obou případech jde o věcně usměrňovanou cenu, tj. regulovanou stanovením položek, které lze do ceny zahrnout (kategorie nákladů, případně přiměřený zisk). U zařízení služeb je cenová regulace volnější (náklady na poskytnutí služby a přiměřený zisk), u užívání dráhy je cenová regulace naopak velmi striktní (pouze některé kategorie nákladů),

d) Povinnost zpracovat zprávu o síti – jde o povinnost provozovatele dráhy zpracovat a zpřístupnit dokument obsahující zčásti obchodní a zejm. provozní podmínky přístupu a užívání jím provozovaných drah.

e) Povinnost přidělovat kapacitu dráhy – jde o povinnost projednávat požadavky dopravců (popř. jiných žadatelů) na užití dráhy (na konkrétní trase v konkrétním čase) podle stanovených pravidel. Tato pravidla jsou poměrně strukturovaná a podrobná, jejich cílem je omezit volnost provozovatele dráhy zejm. při řešení konfliktu mezi různými požadavky na užití dráhy a při přetížení dráhy, když požadovaná kapacita přesahuje možnosti dráhy). Tato pravidla mají podpořit dodržování povinností a zákazů uvedených pod písm. a) a b).



f) Povinnost uzavřít písemnou smlouvu o užívání dráhy a stanovení některých povinných náležitostí smlouvy – jde zejm. o tzv. systém odměňování výkonu, tj. ujednání o systému smluvních pokut pro obě smluvní strany, postihující výpadky při užívání infrastruktury (zpoždění).

g) Povinnost vyhodnotit možnosti zvýšení kapacity dráhy v případě jejího přetížení – jde o povinnost provozovatele dráhy vypracovat analýzu příčin přetížení dráhy a vyhodnotit a naplánovat možnosti zvýšení nedostatečné kapacity dráhy.

h) Oddělení výkonu tzv. hlavních funkcí provozovatele dráhy – jde o povinnost dopadající na situaci, kdy je provozovatel dráhy zároveň dopravcem. V takovém případě musí zajistit, aby přidělování kapacity dráhy a určování výše cen za užití dráhy za něj prováděl na něm nezávislý subjekt. Jedná se v podstatě o jakési preventivní opatření, které má omezovat možnost provozovatele dráhy-dopravce zneužít svého postavení na újmu ostatním dopravcům (potencionálním konkurentům).

Směrnice dále stanoví, že dohledem nad dodržováním pravidel a řešením sporů o dodržení těchto pravidel mezi dopravci a provozovateli infrastruktury má být pověřen zvláštní nezávislý vnitrostátní orgán, tzv. regulační subjekt. Směrnice 2012/34/EU stanoví rámcově působnost a pravomoc tohoto subjektu, některá procedurální pravidla při jeho činnosti a dále pravidla pro spolupráci mezi těmito subjekty navzájem a s Komisí.

Vedle uvedených pravidel týkajících se činnosti provozovatelů infrastruktury obsahuje směrnice 2012/34/EU ještě druhou oblast úpravy, dopadající na hospodářskou soutěž. Zde se nejedná o úpravu přímo regulující chování podniků-soutěžitelů nebo smluvních stran, ale o možnost členského státu omezit přístup drážních dopravců v osobní dopravě na dráhu, tj. možnost omezit soutěž mezi dopravci. Tato úprava vychází ze skutečnosti, že v rámci EU není plně liberalizován přístup na trh v osobní drážní dopravě (na rozdíl od dopravy nákladní) a přístup na tento trh je zčásti omezen přímo právem EU (čl. 10 směrnice 2012/34/EU), zčásti dává právo EU členskému státu možnost dále tento přístup při splnění určitých podmínek omezit (čl. 11 směrnice 2012/34/EU). Omezení soutěže zde tedy neplyne z činnosti některého ze soutěžitelů, ale buď přímo z unijního a následně vnitrostátního práva (vnitrostátní poskytování osobní drážní dopravy), nebo z rozhodnutí veřejného orgánu členského státu (souběh s osobní drážní dopravou provozovanou na základě smlouvy o veřejných službách; viz rovněž bod 20 a 21 preambule). Možnost omezení přístupu na trh na základě rozhodnutí vychází ze situace, kdy v řadě členských států je vnitrostátní osobní drážní doprava ve větší či menší míře financována z veřejných rozpočtů s cílem zajistit poskytování těchto služeb v kvantitě popř. kvalitě, kterou by čistě tržní prostředí nedokázalo zajistit.

Směrnice 2012/34/EU zná dva případy možného omezení přístupu. Jde jednak o předpokládaný souběh provozování dvou konkrétních spojů osobní drážní dopravy, z nichž jeden je (popř. má být) provozován na základě smlouvy o poskytování veřejných služeb v přepravě cestujících a druhý nikoliv, přičemž tento druhý spoj překračuje hranice členského státu. V takovém případě je možné posoudit, zda druhý spoj neohrožuje hospodářskou vyváženost spoje prvního. Dále jde o možnost posouzení, zda konkrétní spoj osobní drážní dopravy překračující hranice členských států má jako hlavní cíl přepravu cestujících mezi těmito členskými státy. K jednotlivým případům posuzování lze uvést následující:

1. Posuzování ohrožení hospodářské vyváženosti osobní drážní dopravy provozované na základě smlouvy o poskytování veřejných služeb v přepravě cestujících

Směrnice 2012/34/EU umožňuje členským státům přístup konkrétního dopravce hodlajícího provozovat konkrétní spoj na dráhu buď omezit (tj. omezit počet stanic, ve kterých má spoj zastavovat), nebo úplně zakázat. Předpokladem je zde správní rozhodnutí regulačního subjektu o tom, že tento spoj (tj. vlak na konkrétní trase v konkrétním čase) by mohl ohrozit hospodářskou vyváženost jiného spoje provozovaného na základě smlouvy o veřejných službách v přepravě cestujících (tj. dotovaného z veřejných prostředků). Čl. 11 směrnice je zde podrobně proveden nařízením Komise (EU) č. 869/2014 o nových službách v osobní železniční dopravě, tedy přímo použitelným unijním předpisem. Nařízení stanoví

- a) obsah oznámení o záměru provozovat spoj osobní drážní dopravy překračující hranice členských států, které zveřejňuje regulační subjekt, a způsob tohoto zveřejnění (dopravce má povinnost sdělit svůj záměr regulačnímu subjektu před podáním žádosti o přidělení kapacity dráhy);
- b) subjekty oprávněné podat žádost o posouzení a maximální lhůtu pro podání žádosti od zveřejnění oznámení o záměru;
- c) procesní úpravu – zejm. náležitosti žádosti, oprávnění regulačního subjektu vyžadovat informace od účastníků řízení, úpravu doplnění neúplné žádosti, lhůty pro vedení řízení a vydání rozhodnutí, zamítnutí žádosti, vydání rozhodnutí a obsah rozhodnutí;
- d) postup regulačního subjektu při posuzování dopadů na hospodářskou vyváženost a kritéria posuzování;
- e) povinnost regulačního subjektu umožnit dopravci upravit spoj tak, aby hospodářskou vyváženost smlouvy o veřejných službách neohrožoval a
- f) možnost opakovaně podat žádosti o posouzení hospodářské vyváženosti (včetně lhůt).

Přístup na dráhu v konkrétních případech (tj. právo na využití dráhy pro konkrétní spoj – trasa v určitém čase) není zajišťován prostřednictvím správního rozhodování (na rozdíl od autobusové dopravy), ale prostřednictvím smluvního ujednání mezi provozovatelem dráhy a dopravcem, jemuž předchází proces přidělování kapacity dráhy. Vzhledem k tomu nemá rozhodnutí regulačního subjektu povahu přidělení nebo zamítnutí kapacity, ale je závazné pro postup provozovatele dráhy. Ten v případě pozitivního rozhodnutí (hospodářská vyváženost je ohrožena) přidělí kapacitu v omezeném rozsahu nebo nepřidělí vůbec. Lhůty pro podání žádosti a rozhodování regulačního subjektu jsou nastaveny tak, aby pravomocné rozhodnutí padlo pokud možno ještě před přidělením kapacity. Nelze nicméně vyloučit, že v některých případech nabude rozhodnutí právní moci až po přidělení kapacity (s ohledem na složitost, rozsah a komplexnost procesu přidělování kapacity a vytváření jízdního řádu nelze přidělování kapacity přerušovat do doby vydání rozhodnutí). Vzhledem k tomu je třeba umožnit i omezení příp. odebrání již přidělené kapacity dráhy, neboť jinak by rozhodnutí pozbývalo smyslu (a patrně by motivovalo některé účastníky k prodlužování délky řízení). Nařízení (EU) č. 869/2014 nerozlišuje časový okamžik (před nebo po přidělení kapacity), kdy může být přístup omezen nebo odmítnut.

Postup posuzování ohrožení hospodářské vyváženosti je tedy komplexně upraven unijním právem, a to přímo použitelným předpisem, který na rozdíl od směrnice nevyžaduje

provedení vnitrostátním právem. Tento postup se zároveň nepřekrývá s pravidly ochrany hospodářské soutěže podle SFEU. Má samozřejmě dopad na hospodářskou soutěž, neboť umožňuje její omezení, ale jde o omezení úředním aktem, nikoliv činností některého ze soutěžitelů. Možnost takového omezení vyplývá primárně ze skutečnosti, že poskytování služeb v oblasti osobní drážní dopravy není plně liberalizováno. Obdobný institut přitom ze stejných důvodů existuje i v oblasti autobusové dopravy. Nařízení (ES) č. 1073/2009 o společných pravidlech pro přístup na mezinárodní trh autokarové a autobusové dopravy upravuje vydávání úředního povolení pro mezinárodní linkovou dopravu (pro konkrétní linku). Nařízení v čl. 8 umožňuje takové povolení nevydat, pokud vydávající orgán dojde k závěru, že by povolovaná linka ovlivnila funkčnost srovnatelné dopravy provozované na základě smlouvy o veřejných službách v přepravě cestujících. S ohledem na rozdílný charakter silniční a drážní infrastruktury je v autobusové a drážní dopravě jinak upraven vznik oprávnění provozovat konkrétní spoj/linku (jak již bylo uvedeno výše) – u drážní dopravy jde o oprávnění vzniklé na smluvním základě mezi provozovatelem dráhy a dopravcem (po přidělení kapacity), u autobusové dopravy o oprávnění vzniklé na základě úředního povolení určité linky. Vzhledem k tomu je u autobusové dopravy předmětné posouzení součástí rozhodování o povolení linky, zatímco u drážní dopravy se jedná o samostatné úřední posuzování. Dopady obou postupů jsou nicméně stejné (omezení přístupu k dopravní infrastruktuře).

V rámci České republiky je orgánem vydávajícím povolení pro mezinárodní linkovou autobusovou dopravu Ministerstvo dopravy (§ 10 odst. 1 písm. c) zákona č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě).

## 2. Posouzení hlavního účelu spoje

Možnost posouzení hlavního účelu spoje je přímo spojena s rozsahem liberalizace přístupu k drážní infrastruktuře v osobní drážní dopravě, kdy směrnice 2012/34/EU otevírá pouze přístup v rámci mezinárodní osobní dopravy, tj. dopravy, jejímž hlavním cílem je přeprava osob mezi členskými státy. Vzhledem k tomu, že i v rámci mezinárodní osobní dopravy může být na území jednoho státu více zastávek a doprava by tak mohla sloužit primárně vnitrostátní přepravě (např. účelově vytvořené spoje končící hned za hranicemi), předpokládá směrnice i možnost členského státu ověřit, zda určitý spoj splňuje tuto podmínku. Obdobně jako u posuzování ohrožení hospodářské vyváženosti stanoví nařízení (EU) č. 869/2014 podrobná pravidla pro posouzení hlavního účelu spoje.

V případě, že je jako hlavní účel zjištěna přeprava cestujících mezi vnitrostátními stanicemi, dopadají na dopravce a jeho přístup k dráze vnitrostátní právní předpisy a požadavky, neboť přístup k vnitrostátní osobní drážní dopravě liberalizován směrnicí 2012/34/EU není, tj. je na rozhodnutí každého členského státu, jaké podmínky přístupu nastaví a do jaké míry umožní na trh vstupovat novým soutěžitelům. V případě České republiky se v takovém případě vyžaduje alespoň sekundární usazení na území České republiky.

Obdobné posouzení je opět obsaženo i v nařízení (ES) č. 1073/2009 ve vztahu k mezinárodní linkové autobusové dopravě.

**Na úrovni práva vnitrostátního** jsou specifická pravidla vztahující se k hospodářské soutěži zachycena v zákoně o dráhách, resp. v souběžně předkládaném návrhu novelizace

tohoto zákona. Z valné části se přitom jedná o implementační úpravu, která zapracovává příslušnou úpravu směrnice 2012/34/EU shrnutou na str. 13 a 14. Jedná se zejména o

- a) navrhovaná znění § 23 odst. 1 zákona (přístup k dráze, zákaz diskriminace, sjednávání ceny),
- b) § 23 odst. 4 a § 24a zákona (smlouva o užívání dráhy a její náležitosti),
- c) § 23 odst. 5 a 6 zákona (vyhodnocení kapacity dráhy v případě přetížení a plán na rozšíření kapacity),
- d) § 23d zákona (přístup k zařízení služeb),
- e) § 33 zákona (zpráva o síti),
- f) § 32 odst. 3 zákona (oddělení výkonu hlavních funkcí provozovatele dráhy, je-li zároveň dopravcem),
- g) §§ 34 až 34c zákona (přidělování kapacity dráhy),
- h) § 34d odst. 1 zákona (posuzování hlavního účelu příhraniční dopravy) a
- i) § 34d odst. 2, 4 a 5 zákona (posuzování hospodářské vyváženosti).

Na materiální implementační úpravu navazuje rovněž implementační úprava stanovující pravomoc a působnost vnitrostátního regulačního subjektu a případná procesní pravidla. I zde jde o provedení transpozice směrnice 2012/34/EU. Regulační subjekt je vybaven pravomocí jednak vykonávat státní dozor v uvedených oblastech (§ 58 zákona v nově navrženém znění), ukládat sankce v rámci správního trestání při porušení povinností v uvedených oblastech (§ 52a odst. 6 zákona) a dále posuzovat zákonnost postupu provozovatele dráhy nebo zařízení služeb u (1) přístupu k zařízení služeb (§ 23d zákona), (2) přístupu k dráze – prohlášení o dráze (§ 34e zákona), přidělování kapacity dráhy (§ 34f zákona), smlouvy o provozování drážní dopravy popř. jejího návrhu (§ 34g zákona), (3) posuzování hlavního účelu přeshraniční osobní drážní dopravy (§ 34d zákona) a (4) posuzování ohrožení hospodářské vyváženosti drážní dopravy provozované na základě smlouvy o veřejných službách v přepravě cestujících (§ 34d zákona). Vymezení bližšího obsahu této implementační vnitrostátní úpravy není účelné, neboť byl již popsán v části týkající se úpravy unijní.

Vedle uvedené implementační vnitrostátní úpravy ovšem obsahuje souběžně předkládaný návrh novely zákona o dráhách i pravidla vztahující se k hospodářské soutěži, která nejsou implementační, popř. jsou implementační pouze zčásti. Jedná se o vymezení neveřejné vlečky a přístupu na ni a dále o postup omezování provozování dráhy.

Vymezení neveřejné vlečky a přístupu na ni v § 22a návrhu je navázáno na výjimky obsažené v čl. 2 směrnice 2012/34/EU. Veřejně nepřístupná vlečka je vymezena provozně-technickými charakteristikami a je vyjmuta z působnosti směrnice, tj. na jejího provozovatele se nevztahují povinnosti stanovené směrnicí 2012/34/EU (zajištění přístupu, cenová regulace, zákaz diskriminace aj. - viz výše). Navržená možnost přezkumu, zda konkrétní veřejně nepřístupná vlečka splňuje zákonné charakteristiky ze strany regulačního subjektu, jde nicméně nad rámec směrnice 2012/34/EU (byť s ní není v rozporu). Návrh dále v určitých případech ukládá povinnost umožnit přístup i na neveřejnou vlečku, a to při splnění určitých

provozních podmínek, kdy vlečka slouží jako spojnice na jinou dráhu nebo jako přístupová cesta k zařízení služeb, a umožňuje regulačnímu subjektu prověřit splnění těchto podmínek v případě odepření přístupu na vlečku. Ve vztahu k zajištění přístupu na vlečku, která slouží jako napojení zařízení služeb, jde o implementaci směrnice 2012/34/EU (zajištění přístupu k zařízení služeb).

Ve vztahu k provozování dráhy ukládá zákon o dráhách povinnost dráhu provozovat a stanoví k tomu pravidla (spolu s prováděcím předpisem). Již platné znění zákon o dráhách zná možnost provozovatele dráhy její provozování omezit, přičemž toto omezení v určitých případech podléhá úřednímu povolení (coby výjimka z povinnosti provozovat dráhu) - § 23d zákona. V souběžně předkládané novelizaci zákona o dráhách se navrhuje nová textace příslušných ustanovení o omezování provozování dráhy. Základní mechanismus (možnost omezení provozování v určitých případech jen na základě úředního povolení) zůstává zachován. Pro úřední povolení omezení provozování dráhy je navrhována působnost vnitrostátního regulačního subjektu, vzhledem k tomu, že toto omezení má standardně vliv i na provozování drážní dopravy na dráze. Podmínky, které je při omezování provozování dráhy potřeba dodržet a které jsou předmětem přezkumu při povolovacím řízení (schválení plánu omezení) jsou provozní povahy. Tato úprava není implementační.

Zčásti neimplementační povahu má i posuzování ohrožení hospodářské vyváženosti drážní dopravy, a to v části přesahující transpozice, která úpravu směrnice vztahuje i na čistě vnitrostátní dopravu - v tomto rozsahu se jedná o úpravu národní (§ 34d odst. 3 zákona). Směrnice 2012/34/EU ponechává míru liberalizace vnitrostátní osobní dopravy na jednotlivých členských státech a nemá v tomto směru zvláštní požadavky (čl. 10 směrnice). I na vnitrostátní posuzování hospodářské vyváženosti se ovšem navrhuje plně vztáhnout úpravu směrnice 2012/34/EU a prováděcího nařízení (EU) č. 869/2014. Posuzování ohrožení hospodářské vyváženosti má v tomto případě paralelu k autobusové dopravě, konkrétně v úpravě licence k provozování vnitrostátní linkové dopravy nebo linkové dopravy mezinárodní mimo EU. Zákon č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě v § 12 vymezuje případy neudělení licence - v případě vnitrostátní i mezinárodní linkové dopravy se licence mj. neudělí, pokud jsou příslušné přepravní potřeby na lince zajištěny dopravou provozovanou na základě smlouvy o veřejných službách v přepravě cestujících. Příslušnými orgány jsou zde krajské úřady (vnitrostátní linková doprava) a Ministerstvo dopravy (mezinárodní linková doprava).

Z uvedeného je tedy zřejmé, že poměr mezi vnitrostátní úpravou implementační a vnitrostátní úpravou čistě národní a dělicí linie mezi touto úpravou v rámci souběžné novelizace zákona o dráhách je odlišná než u zákona o ochraně hospodářské soutěže. Převážná část vnitrostátní úpravy je implementační povahy, přičemž i národní úprava je určitým způsobem na úpravu unijní navázána (snad s výjimkou omezování provozování dráhy) a na rozdíl od národní úpravy zákazu zneužití dominantního postavení netvoří větší koncepční celek.

Ve vztahu k **cílům** specifické úpravy ochrany hospodářské soutěže v oblasti drážní dopravy sleduje úprava unijní a následně i (implementační) úprava vnitrostátní více cílů, které sice do určité míry souvisejí, ale nejsou vzájemně zaměnitelné. I zde je cílem ochrana hospodářské soutěže před snahou soutěž vyloučit, omezit nebo pokřivit, ale konkrétní obsah tohoto cíle je přece jen odlišný od cíle obecné úpravy ochrany hospodářské soutěže. Směrnice

2012/34/EU se (jak již bylo uvedeno) nezabývá soutěží mezi jednotlivými provozovateli infrastruktury, tj. neobsahuje pravidla, jejichž primárním cílem by bylo upravovat vztahy mezi provozovateli infrastruktury a ochraňovat soutěž mezi nimi. Směrnice se nezabývá ani soutěží mezi dopravci, tj. neobsahuje pravidla přímo upravující vztahy mezi dopravci, ovšem na tuto oblast dopadá nepřímo, kdy soutěž mezi dopravci chrání před negativními zásahy ze strany provozovatele dráhy (popř. zařízení služeb). Povinnosti popř. zákazy, které směrnice ukládá provozovateli infrastruktury směřují ke vztahu mezi provozovatelem coby poskytovatelem služby a dopravcem coby příjemcem této služby. Směrnice 2012/34/EU vychází z toho, že zejm. provozovatel dráhy má fakticky silnější postavení než dopravce a její pravidla jsou zaměřena na ochranu dopravce v pozici spotřebitele služby. Ve vztahu k ochraně soutěže je tedy cílem směrnice 2012/34/EU ochrana soutěžního postavení dopravce před svévolnými zásahy ze strany provozovatele infrastruktury, nikoliv ochrana soutěže mezi různými provozovateli infrastruktury (zejm. mezi provozovateli dráhy směrnice existenci soutěže v zásadě ani nepředpokládá). Je tedy zřejmé, že cíl ochrany soutěže je zde vymezen úžeji než obdobný cíl vyjádřený čl. 102 SFEU.

Dalšími sledovanými cíli jsou konkurenceschopnost, transparence a efektivita.

Ve vztahu ke konkurenceschopnosti specifická úprava zejm. zohledňuje přiměřenost ceny za užití infrastruktury (dráhy) a její dopady na dopravce – ceny by neměly být nepřiměřeně vysoké, aby z poskytování dopravních služeb nevytlačovaly menší dopravce a zároveň aby neznevýhodňovaly drážní dopravu oproti ostatním druhům dopavy.

Ve vztahu k transparenci specifická úprava zejm. předpokládá, že provozovatel infrastruktury (zejm. dráhy) si dopředu určí cenové, provozní a technické (popř. i jiné) podmínky a interní pravidla pro přístup k infrastruktuře a tyto veřejně zpřístupní a dále přímo stanoví relativně podrobná pravidla postupu provozovatele v některých případech (přidělování kapacity). Účelem je zajištění obecné informovanosti a předvídatelnosti jednání provozovatele infrastruktury (což samozřejmě omezuje i možnost diskriminačního jednání popř. usnadňuje kontrolu).

Ve vztahu k efektivitě se jedná o zefektivnění – provozní ale i cenové – užívání infrastruktury, zejm. dráhy.

Možnost omezení přístupu k dráze na základě úředního rozhodnutí sleduje ještě jiné cíle než výše uvedené, je jím zejm. zmírnění dopadů liberalizace mezinárodní osobní dopavy na veřejné služby financované z veřejných rozpočtů – viz bod 20 preambule směrnice 2012/34/EU.

Ve vztahu k **formální podobě a jazykovému vyjádření** specifické úpravy ochrany hospodářské soutěže v oblasti drážní dopavy charakterizuje tato pravidla úzká věcná působnost (pouze výsek činností pojených s provozováním drážní dopavy a dráhy), vysoká míra podrobnosti, rozsahu a sektorové specifičnosti pravidel (jeden článek SFEU vs. několik desítek článků směrnice 2012/34/EU) a různé způsoby vyjádření pravidel – zákazy, příkazy i normy procedurální popř. organizační povahy. Převažují ovšem normy příkazové, tj. pozitivní regulace příkazující určité jednání jako souladné s právem (např. přidělování kapacity, cenová regulace). Formální podoba specifické úpravy je tedy celkově různorodější než u úpravy obecné (což odpovídá i různorodosti sledovaných cílů), i zde se objevují pravidla o vysoké míře obecnosti (zákaz diskriminace), ovšem významně převažují komplexnější soubory

pravidel dopodrobna regulující určité jednání provozovatele infrastruktury. S vyšší mírou podrobnosti a komplexnosti zároveň narůstá i provozní a technický charakter úpravy – tj. pravidla musí ve zvýšené míře reflektovat podmínky, postupy a situace specifické pro drážní dopravu a infrastrukturu, aniž by bylo možné je obdobně vztáhnout na jiné druhy podnikatelské činnosti nebo je bez dalšího nahradit aplikací obecné nespécifické úpravy.

### **3.2.3 Vztah obecné a specifické úpravy ochrany hospodářské soutěže**

Ze shrnutí obsahu, cílů a formálního vyjádření obecné a specifické úpravy ochrany hospodářské soutěže v oblasti drážní dopravy je zřejmé určité částečné obsahové prolnutí obou úprav. Zároveň je ovšem zřejmé, že se nejedná o pravidla totožná, např. že pravidla specifická nepředstavují pouze konkretizaci pravidel obecných pro oblast drážní dopravy. V této souvislosti je třeba vymezit jednak základní vztah obou úprav, jednak provést bližší srovnání konkrétních pravidel v rámci obou úprav, aby bylo zřejmé, jak se tento základní vztah projevuje na úrovni konkrétní aplikace. Tato posouzení jsou přitom platná bez ohledu na to, který orgán aplikuje obecnou a specifickou úpravu (zda jde o jeden, totožný orgán nebo orgány rozdílné).

#### **3.2.3.1 Základní vztah obecné a specifické úpravy ochrany hospodářské soutěže**

Základní vztah obou úprav, který by určil způsob aplikace obecné a specifické úpravy, lze opět vymezit jak na úrovni práva unijního, tak na úrovni práva vnitrostátního. Na úrovni práva unijního se jedná o vztah existujících, platných právních úprav, zejm. hlav VI a VII SFEU a na ně navazujících předpisů. Tento vztah bude zároveň platit i pro implementační vnitrostátní úpravu (zejm. za situace, kdy oproti přímo použitelným článkům SFEU bude stát transpoziční vnitrostátní úprava zákona o dráhách - ve vztahu těchto dvou úprav musí platit stejné zásady jako pro vztah příslušných článků SFEU a směrnice 2012/34/EU).

Z výše provedeného shrnutí je ovšem patrné, že vedle unijní a vnitrostátní implementační úpravy půjde i o vztah dvou vnitrostátních úprav čistě národní povahy, tj. zákona o ochraně hospodářské soutěže a zákona o dráhách (ve znění navrhovaných změn). Zde ovšem komplikuje situaci skutečnost, že obě úpravy nejsou stejné povahy ani rozsahu (viz výše) a navíc se v oblasti specifické úpravy nejedná o platné právo, ale o návrh novelizace zákona dráhách - vzhledem k tomu tedy jde primárně o otázku, jaký vztah bude zvolen v rámci tohoto návrhu. Vzhledem k tomu, že zejm. v rámci specifické úpravy navrhované v rámci novelizace zákona o dráhách nelze vymezit ucelené relativně komplexní celky čistě národní povahy (jedná se o dílčí nespojitou úpravu) a že s ohledem na malý rozsah této úpravy bude téměř vždy hrát roli i vnitrostátní implementační úprava, jeví se jako efektivní a racionální vymezit vztah mezi obecnou a specifickou úpravou čistě vnitrostátní povahy stejně jako je tento vztah vymezen u úpravy unijní (popř. implementační). Vztah úpravy obecné a specifické jako celku by tak byl ovládan stejnými zásadami, čímž by se zamezilo nejasnostem a vzniku neopodstatněných rozdílů při aplikaci.

K vymezení povahy obecného vztahu mezi čl. 101 až 109 SFEU a nařízením EU vydaných k provedení těchto článků (zejm. podle čl. 103 SFEU) a směrnici 2012/34/EU (ve vztahu k pravidlům, která dopadají na hospodářskou soutěž) lze dojít k následujícím závěrům:

1. Směrnice 2012/34/EU není prováděcím předpisem k hlavě VII, kapitole 1 (pravidla hospodářské soutěže) SFEU, ale je přijata na základě čl. 91 SFEU (hlava VI – doprava). Směrnice 2012/34/EU není „směrnici potřebnou k provedení zásad uvedených v člancích 101 a 102“ (čl. 103 odst. 1 SFEU) a tedy ani neobsahuje „prováděcí pravidla k čl. 101 odst. 3“ nebo „podrobnější vymezení rozsahu uplatňování článků 101 a 102 v jednotlivých hospodářských odvětvích“ (čl. 103 odst. 2 SFEU); nejedná se rovněž o směrnici pro potřeby členských států podle čl. 106 odst. 3 SFEU. Prováděcím předpisem podle čl. 103 SFEU v oblasti dopravy je výše zmíněné nařízení (ES) č. 169/2009. Směrnice 2012/34/EU neobsahuje podrobnější pravidla k provádění čl. 101, 102 nebo 106 SFEU, není navázána na tyto články SFEU a aplikuje se mimo rámec takto přijatých prováděcích předpisů. Na postup regulačního subjektu se tak např. nepoužije nařízení (ES) č. 1/2003; tomu odpovídá i skutečnost, že směrnice 2012/34/EU obsahuje vlastní procesní a jiná pravidla v této oblasti.

2. Směrnice 2012/34/EU není speciální právní úpravou k obecné úpravě čl. 101 až 109 SFEU, tj. neobsahuje speciální pravidla hospodářské soutěže, která by se aplikovala přednostně před čl. 101 a 102 SFEU. Na úrovni SFEU není mezi hlavami VI (Doprava) a VII (Společná pravidla pro hospodářskou soutěž) vztah subsidiarity a speciality (na rozdíl od např. volného pohybu služeb, kdy čl. 58 SFEU stanoví, že speciální pravidla pro volný pohyb služeb v oblasti dopravy stanoví právě hlava VI). Obecná pravidla hospodářské soutěže se tak použijí bez omezení i v oblasti dopravy. Obdobně ovšem platí, že pravidla hospodářské soutěže podle hlavy VII SFEU nejsou speciální úpravou vůči hlavě VI SFEU, a tedy ani směrnici 2012/34/EU.

3. Směrnice 2012/34/EU tedy není prováděcí úpravou k čl. 101 a 102 SFEU, která by stanovila podrobnosti k těmto článkům a která by se musela pohybovat v jimi nastaveném rámci. Směrnice 2012/34/EU dále není ani speciální úpravou k čl. 101 a 102 SFEU, předpokládající přednostní aplikaci pravidel obsažených ve směrnici na hospodářskou soutěž namísto úpravy těchto článků. Čl. 101 a 102 SFEU a jejich prováděcí předpisy (zejm. nařízení (ES) č. 1/2003) a směrnice 2012/34/EU jsou samostatné, komplementární úpravy, které se použijí souběžně – tj. jednání provozovatele drážní infrastruktury může být posuzováno jak z hlediska obecných pravidel hospodářské soutěže, tak z hlediska pravidel obsažených ve směrnici 2012/34/EU. Jedno posouzení přitom nevyklučuje posouzení druhé, ani výsledek jednoho posouzení nepředikuje výsledek druhého. Jedná se o úpravy komplexní, které vymezují své adresáty, pravidla chování, podmínky, za kterých se tato pravidla uplatňují, výkon veřejné správy (určení orgánů působících v této oblasti, vymezení jejich pravomoci a působnosti, popř. i zvláštních procesních pravidel a spolupráce) a obě úpravy vymezují i sankce (byť třeba jen v obecné rovině). Obě úpravy jsou tedy způsobilé k samostatné aplikaci a ostatně i svou samostatnou aplikaci předpokládají - směrnice 2012/34/EU konstatuje, že působností a pravomocí regulačního subjektu není dotčena pravomoc a působnost vnitrostátních orgánů hospodářské soutěže (čl. 56 odst. 2 a 9 směrnice) a totéž platí i opačně. Působnost a pravomocí regulačního subjektu vymezuje směrnice 2012/34/EU jako výlučné, přičemž jeho působnost a pravomocí nelze rozdělit mezi více vnitrostátních orgánů.

### **3.2.3.2 Srovnání konkrétních pravidel**

Obě úpravy jsou tedy samostatné, nicméně jejich pravidla mohou dopadat na obdobné skutkové situace, tedy se mohou překrývat. Tato skutečnost nepůsobí problémy tam, kde k



tomuto překryvu nedochází (tj. určitá dílčí oblast je upravena v obecných pravidlech hospodářské soutěže, ale nikoliv ve směrnici 2012/34/EU nebo naopak) nebo tam, kde pravidla sice dopadají na stejnou situaci, ale jsou rozdílná a tedy i posouzení určitého jednání podle obou úprav dojde k rozdílným výsledkům (např. nepřiměřeně nízké ceny za užití zařízení služeb nejsou v rozporu s cenovou regulací podle směrnice 2012/34/ES, ale mohou být v rozporu s čl. 102 SFEU).

Může nicméně nastat i situace překryvu obou úprav, kdy základní pravidlo chování v obou úpravách je víceméně stejné. I zde se aplikují obě úpravy samostatně (a to i v případě, pokud by byl jejich aplikací pověřen na vnitrostátní úrovni totožný orgán), nicméně je třeba zvážit, nakolik jsou v takovém případě žádoucí rozdílné výsledky posouzení určitého skutku podle obou úprav a popř. jakým způsobem zajistit koordinaci rozhodovacího procesu podle obecných pravidel hospodářské soutěže a podle směrnice 2012/34/EU. Unijní právo zde žádný konkrétní mechanismus neobsahuje, ovšem ani neumožňuje, aby byla jedna úprava v aplikaci vytlačena druhou (např. aby určitá jednání provozovatele drážní infrastruktury byla hodnocena jenom podle čl. 102 SFEU a nařízení (ES) č. 1/2003 a nikoliv podle směrnice 2012/34/EU), nebo aby rozhodnutí jednoho orgánu bylo závazné pro orgán druhý. Vzhledem k tomu je na vnitrostátní úrovni nad rámec úpravy unijní možné zakotvit pouze určitý koordinační mechanismus rozhodování v obou oblastech.

V této souvislosti je tedy třeba určit, u jakých pravidel obecné a specifické úpravy dochází k souběhu a překryvu a s jakým výsledkem. Jak již bylo uvedeno v kapitole 3.2.1, v rámci unijní i vnitrostátní obecné úpravy lze z překryvu vyloučit oblasti kartelových dohod, spojování podniků a poskytování státní podpory, neboť zde specifická úprava žádná vlastní pravidla neobsahuje. Porovnání je naopak potřeba provést u unijní i vnitrostátní obecné úpravy zákazu zneužití dominantního postavení a pravidel specifické úpravy týkajících se práv a povinností provozovatele infrastruktury, kde lze překryv očekávat. Porovnání je pak dále potřeba provést u vnitrostátní obecné úpravy zákazu pro orgány veřejné správy narušit soutěž podporou zvýhodňující určitého soutěžitele nebo jiným způsobem a pravidel specifické úpravy týkající se omezování přístupu k drážní infrastruktuře úředními rozhodnutími (na unijní i vnitrostátní úrovni).

**Zákaz zneužití dominantního postavení.** Jak plyne z kapitol 3.2.1 a 3.2.2, obecná úprava zákazu zneužití dominantního postavení a specifická úprava práv a povinností provozovatele drážní infrastruktury (dráhy a zařízení služeb) nejsou shodné, naopak se liší ve vymezení adresátů a působnosti pravidel, podmínek jejich aplikace, dílčích sledovaných cílů i formální podoby pravidel. Je tedy zřejmé, že podmínky aplikace obecné a specifické úpravy v oblasti ochrany hospodářské soutěže jsou odlišné, tedy např. činnost určitého provozovatele zařízení služeb může spadat pod směrnici 2012/34/EU a nemusí spadat pod čl. 102 SFEU a opačně. Mohou nicméně nastat situace, na které bude možné aplikovat obecnou i specifickou úpravu - zde je třeba porovnat, u kterých konkrétních pravidel může nebo nemůže docházet k překryvu a s jakým výsledkem.

Nejprve je vhodné vyloučit pravidla, u kterých k překryvu dojít nemůže, neboť jsou obsaženy pouze v jedné úpravě a nemají žádnou paralelní úpravu v oblasti druhé. U obecné úpravy na úrovni unijní v čl. 102 SFEU se jedná o písm. b) - omezování výroby, odbytu nebo vývoje na úkor spotřebitelů a písm. d) - podmiňování uzavření smluv přijetím nesouvisejících plnění. Na úrovni vnitrostátní se v § 11 odst. 1 zákona o ochraně hospodářské soutěže se

jedná o písm. b) - vázání souhlasu s uzavřením smlouvy s odebráním dalších nesouvisejících plnění, písm. d) - zastavení nebo omezení výroby, odbytu nebo výzkumu a vývoje na úkor spotřebitelů, písm. e) - prodej za nepřiměřeně nízké ceny a písm. f) - ve vztahu k užití duševního vlastnictví.

U specifické úpravy na úrovni unijní se jedná o pravidla uvedená v kapitole 3.2.2 na str. 13 a 14 v písmenech d) až h). Na úrovni vnitrostátní pak o navrhovaná implementační opatření k těmto pravidlům směrnice 2012/34/EU (uvedeny na str. 16), u vnitrostátní národní úpravy pak navrhovaný § 22a zákona o dráhách ve vztahu k charakteristice neveřejné vlečky a navrhované §§ 23c a 23d zákona o dráhách ve vztahu k omezování provozování dráhy.

U zbývající obecné a specifické úpravy je třeba zhodnotit rozsah a charakter překryvu. K tomu lze uvést následující:

a) Přímé nebo nepřímé vynucování nepřiměřených cen nebo nerovných obchodních podmínek (čl. 102 písm. a) SFEU, § 11 odst. 1 písm. a) zákona o ochraně hospodářské soutěže). Ve směrnici 2012/34/EU lze nalézt určitou souvislost s pravidly upravujícími cenovou regulaci, neboť i tato pravidla omezují volnost při konstrukci a sjednávání cen. Jde ovšem o jiný nástroj, který vedle nenarušování hospodářské soutěže sleduje jiné cíle (konkurenceschopnost). Částečný překryv může nastat u nepřiměřeně vysokých cen, které mohou být jak v rozporu s čl. 102 SFEU, tak s cenovou regulací podle směrnice 2012/34/EU, ovšem pravidla v obou oblastech (čl. 102 SFEU a směrnice 2012/34/EU) jsou odlišná co do obsahu i formálního vyjádření (obecný zákaz nepřiměřených cen x podrobná pravidla pro tvorbu ceny) a jejich samostatná aplikace nevyvolává potřebu koordinace. Zákaz nerovných podmínek nemá přímo související pravidlo ve směrnici 2012/34/EU, nepřiměřené ceny a nerovné obchodní podmínky nicméně mohou souviset s diskriminačním jednáním (k tomu viz níže).

b) Uplatňování rozdílných podmínek vůči obchodním partnerům při plnění stejné povahy (čl. 102 písm. c) SFEU, § 11 odst. 1 písm. c) zákona o ochraně hospodářské soutěže). Jedná se o zákaz diskriminace obchodních partnerů, přičemž obdobnou úpravu obsahuje i směrnice 2012/34/EU. Sledovaný cíl obou úprav je obdobný, přičemž na rozdíl od předchozích dvou oblastí zde není podstatnější rozdíl v obsahu nebo způsobu vyjádření dotčených pravidel – v obou úpravách se jedná o obecně vyjádřený zákaz diskriminace. Působnost směrnice 2012/34/EU je v tomto případě užší, neboť dopadá na diskriminační jednání provozovatele infrastruktury vůči dopravcům při přístupu (popř. užívání) dráhy nebo zařízení služeb (nikoliv na jiné subjekty nebo činnosti). V tomto rozsahu nicméně dochází k překryvu obou úprav, kdy dotčená pravidla mají obdobný obsah a způsob vyjádření – jedná se tedy o oblast, v níž lze považovat obdobnou rozhodovací praxi (podle čl. 102 SFEU i směrnice 2012/34/EU) za žádoucí (tj. aby totožné jednání bylo posouzeno jako diskriminační nebo nediskriminační shodně podle obou úprav). I zde platí výše uvedené o samostatné aplikaci obou úprav a plnou shodu při rozhodovací praxi nelze očekávat (s ohledem na užší a oborově specifické zaměření směrnice 2012/34/EU), ovšem koordinace při posuzování určitého jednání provozovatele drážní infrastruktury jako (ne)diskriminačního podle SFEU a směrnice je racionální a žádoucí.

c) Přístup k podstatným zařízením (*essentials facilities*) - dopravní infrastruktura (judkatura, § 11 odst. 1 písm. f) zákona o ochraně hospodářské soutěže). S touto oblastí souvisí povinnost poskytnout přístup k infrastruktuře (dráha a zařízení služeb) podle směrnice

2012/34/EU a povinnost umožnit užití neveřejné vlečky v určitých případech podle navrhovaného § 22a zákona o dráhách. Cíl obou úprav je v tomto případě obdobný a do určité míry i jejich obsah – byť v případě podstatných zařízení jde o pravidlo vymezené na unijní úrovni judikaturou, v případě drážní infrastruktury jde o pravidlo pozitivně vymezené právním předpisem. Směrnice 2012/34/EU i návrh novelizace zákona o dráhách v zásadě vychází z toho, že podmínky pro zákaz omezení přístupu k drážní infrastruktuře (coby podstatnému zařízení) jsou vždy splněny (bez ohledu na to, zda provozovatel infrastruktury sám provozuje drážní dopravu nebo ne) a prakticky jediné důvody pro odmítnutí přístupu jsou kapacitní (tj. kapacita není dostatečná pro umožnění přístupu), popř. technické (např. drážní vozidlo není technicky kompatibilní s infrastrukturou). Povinnost umožnit přístup k drážní infrastruktuře podle směrnice 2012/34/EU (resp. navrhovaného § 22a) je tedy přísnější a podrobněji formulovaná než obdobná povinnost podle čl. 102 SFEU a samostatná aplikace ani v tomto případě nevyvolává potřebu koordinace. Ostatně obdobná úprava přístupu k veřejné dopravní infrastruktuře je standardně obsažena i v jiných dopravních zákonech (užití veřejného přístavu, užití veřejného letiště).

**Zákaz narušení soutěže pro orgány veřejné správy** (§ 19a zákona o ochraně hospodářské soutěže). Ve vztahu k § 19a zákona o ochraně hospodářské soutěže lze uvažovat o překryvu u specifické úpravy unijní i vnitrostátní v oblasti posuzování hlavního účelu přeshraniční osobní drážní dopravy a posuzování ohrožení hospodářské vyváženosti drážní dopravy. V obou případech může rozhodnutí regulačního subjektu zamezit přístupu dopravce na dráhu, tj. vyloučit jej v konkrétním případě ze soutěže a tím soutěž omezit nebo narušit. Při striktním jazykovém výkladu by pak takovéto rozhodnutí bylo v rozporu s § 19a zákona o ochraně hospodářské soutěže.

Takovýto výklad ovšem dle našeho názoru není udržitelný, neboť potom by jakékoliv rozhodnutí, které by znevýhodnilo konkrétního soutěžitele nebo potenciálního soutěžitele, bylo ve vztahu k zákonu o ochraně hospodářské soutěže nezákonné, tj. např. neudělení licence pro výkon podnikatelské činnosti při nesplnění podmínek, odebrání takové licence, udělení sankce (zejm. zákaz činnosti) apod. Výkon svěřené rozhodovací pravomoci, zejm. v případech, kdy je postup úřadu podrobně stanoven zákonem a není dán prostor pro volné správní uvážení, tak nemůže být považován za rozporný s obecně formulovaným § 19a zákona o ochraně hospodářské soutěže, neboť by tak byla podstatným způsobem narušena zásada bezrozpornosti právního řádu a racionálního zákonodárce. S ohledem na znění § 1 zákona o ochraně hospodářské soutěže lze navíc předpokládat, že předmětem ochrany v § 19a zákona není ani tak ochrana před konkrétním zásahem do sféry jednotlivého podnikatele, ale ochrana existence hospodářské soutěže jako takové.

V případech obou rozhodování regulačního subjektu je postup včetně podmínek a kritérií rozhodování upraven detailně v nařízení (EU) č. 869/2014; prostor pro uvážení úřadu je tedy velmi omezený. Vzhledem k tomu lze konstatovat, že zde k překryvu (a tedy ani k rozporu) obou úprav nedochází.

K souběhu a překrytí obecných a specifických pravidel ochrany hospodářské soutěže v oblasti drážní dopravy tedy dochází pouze v malém rozsahu (3 případy), přičemž k překryvu vyvolávajícímu nutnost (resp. účelnost) koordinace aplikace obecných a specifických pravidel dochází pouze v jednom případě.

### 3.3 Zahraniční právní úprava

Vedle provedeného vymezení obsahu, povahy a vztahu obecné a specifické úpravy ochrany hospodářské soutěže v oblasti drážní dopravy se pro porovnání a výběr adekvátní varianty řešení jeví jako účelné rovněž stručné srovnání s vybranou zahraniční právní úpravou, týkající se regulačního subjektu ve smyslu směrnice 2012/34/EU a jeho vztahu k orgánu ochrany hospodářské soutěže.

Pro účely porovnání byla zvolena rakouská a německá právní úprava; obě tyto úpravy reprezentují rozdílný přístup k organizačnímu uspořádání regulačního subjektu, kdy v Rakousku existují regulační subjekty pro jednotlivá odvětví odděleně, naopak v Německu existuje jeden integrovaný regulační subjekt.

**Rakouská právní úprava.** Spolkový zákon o drahách, kolejových vozidlech na drahách a provozu na drahách (*Bundesgesetz über Eisenbahnen, Schienenfahrzeuge auf Eisenbahnen und den Verkehr auf Eisenbahnen – Eisenbahngesetz 1957*) zřizuje zvláštní subjekt vykonávající dozоровé a rozhodovací pravomoci v oblasti přístupu na dráhu a k zařízení služeb. Tento subjekt je zřízen jako duální – tj. sestává se jednak ze zákonem zřízené neziskové obchodní společnosti vlastněné státem Schienen-Control GmbH (§ 76 *Eisenbahngesetz*) a dále ze zvláštního orgánu nadaného rozhodovací pravomocí Schienen-Control Kommission. Schienen-Control GmbH nevykonává rozhodovací pravomoci, vykonává jednak činnosti zajišťující chod Schienen-Control Kommission (sběr dat, dozоровé aktivity, výměna informací apod.) a působí jako mediátor ve sporech mezi dopravci a cestujícími. Schienen-Control Kommission vykonává rozhodovací pravomoci v oblastech mj. svěřených regulačnímu subjektu podle směrnice 2012/34/EU, tj. i ve sporech mezi dopravci a provozovateli dráhy nebo provozovateli zařízení služeb o přístup. Schienen-Control GmbH má ca 15 zaměstnanců, Schienen-Control Kommission má 3 členy a 3 náhradníky.

Obdobné regulační subjekty zřizuje rakouské právo v oblasti energie (E-Control) a rozhlasu a telekomunikací (RTR). V oblasti obecné úpravy ochrany hospodářské soutěže působí zejm. Spolkový soutěžní úřad zřízený zvláštním zákonem (*Wettbewerbsgesetz 2002*). Tomuto úřadu přísluší pravomoci zejm. v provádění dozoru a analýzy trhu, podávání návrhů ke kartelovému soudu a účast na řízení, poskytování právní pomoci v těchto řízeních, sběr a výměna dat a provádění unijních soutěžních předpisů (spolupráce na úrovni EU). Rozhodovací pravomoci v oblasti ochrany hospodářské soutěže má nicméně kartelový soud (Kartellgericht) podle zákona proti kartelům a jiným omezením soutěže (*Kartellgesetz 2005*), a to včetně oblasti zneužití dominantního postavení.

Vztah mezi uvedenými orgány odvětvovými a obecnými je řešen v rámci všech uvedených zákonů. *Eisenbahngesetz* v této souvislosti stanoví, že působnost kartelového soudu není dotčena působností Schienen-Control Kommission (§ 53f a § 74 zákona). Zde je třeba upozornit rovněž na skutečnost, že z hlediska své systematiky *Eisenbahngesetz* rozlišuje mezi působností Schienen-Control Kommission ve věcech, které se týkají diskriminace při přístupu k drahám nebo zařízení služeb, a působností komise v ostatních věcech, přičemž souběh s obecnou úpravou ochrany hospodářské soutěže podle *Kartellgesetz* předpokládá pouze v rámci první oblasti – což odpovídá závěrům uvedeným v kapitole 3.2.3.

*Wettbewerbsgesetz* obsahuje ustanovení dopadající na všechny odvětvové regulační subjekty (Regulatoren), a to v rámci úřední spolupráce, kdy Spolkový soutěžní úřad je oprávněn poskytovat informace a podklady potřebné pro rozhodovací činnost mj. jednotlivým regulátorům a rovněž požadovat poskytnutí takových informací (§ 10 zákona). Spolkový

soutěžní úřad má rovněž působit na zachování jednoty rozhodování podle *Kartellgesetz* a rozhodování regulátorů podle jejich odvětvových zákonů (§ 1 zákona).

*Kartellgesetz* opravňuje jednotlivé regulátory podávat stanoviska kartelovému soudu (ať už na vyžádání nebo bez něj) v otázkách týkajících se hospodářského odvětví, v němž působí (§ 46 zákona). Mají rovněž právo podávat soudu návrhy na zahájení řízení (§ 36 zákona) a účastnit se jednání soudu (§ 47 zákona).

Vedle uvedených informací lze pro úplnost uvést, že Schienen-Control Kommission má působnost rovněž v oblasti řešení a mediace sporů při zavádění evropské služby elektronického mýta (§ 8c zákona o vybírání mýta na spolkových silnicích – *Bundesstrassen-Mautgesetz 2002*).

**Německá právní úprava.** Zákon o výkonu spolkové správy v drážní dopravě (*Gesetz ueber die Eisenbahnverkehrsverwaltung des Bundes*) svěřuje od roku 2006 působnost regulačního subjektu v oblasti drah Spolkové agentuře pro elektřinu, plyn, telekomunikace, poštu a dráhy (Bundesagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahn). V oblasti drážní dopravy vykonává tato agentura působnost upravenou všeobecným zákonem o dráhách (*Allgemeines Eisenbahngesetz*), upravenou primárně v §§ 14 až 14g, přičemž jsou jí svěřeny pravomoci regulačního subjektu podle směrnice 2012/34/EU. Jednotlivé oborové regulační úřady tedy v Německu na spolkové úrovni neexistují a jsou integrovány do jedné spolkové agentury. V rámci organizační struktury agentury se oblasti drážní dopravy věnuje 1 odbor (Abteilung) o 5 odděleních (Referat).

V oblasti obecné úpravy ochrany hospodářské soutěže působí kartelové úřady podle zákona proti omezování soutěže (*Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen*), kterými jsou Spolkový kartelový úřad (Bundeskartellamt), Ministerstvo hospodářství a technologie a nejvyšší zemské úřady (určené podle zemských právních předpisů); základní působnost je přitom dána zemským úřadům a Spolkovému kartelovému úřadu (§ 48 zákona). Rovněž Spolková agentura má svěřeny v rámci zákona proti omezování soutěže určité pravomoci v oblasti velkoobchodu s elektrickou energií a plynem (§ 47a a násl. zákona), tyto se ovšem netýkají drážní dopravy.

Vztah mezi kartelovými úřady a Spolkovou agenturou v oblasti drážní dopravy je řešen všeobecným zákonem o dráhách. § 14b tohoto zákona stanoví, že působností a pravomocemi Spolkové agentury (v textu označena jako Regulierungsbehörde) nejsou dotčeny působnost a pravomoci kartelových úřadů podle zákona proti omezování soutěže. Zákon předpokládá výměnu informací a stanovisek mezi úřady pro potřebu jejich rozhodování, včetně informací o připravovaných rozhodnutích, a to zejm. v oblasti zákazu diskriminace a zneužití postavení. Rovněž i zde je věnována zvláštní pozornost oblasti diskriminace, což podporuje závěry uvedené v kapitole 3.2.3.

### 3.4 Vnitrostátní právní úprava v oblasti energetiky a elektronických komunikací

Vedle zhodnocení vybraných zahraničních právních úprav je pro posouzení a výběr vhodné varianty rovněž účelné stručně shrnout relevantní vnitrostátní úpravu, která se věnuje vztahu obecné a specifické úpravy ochrany hospodářské soutěže v jiných oblastech, než je drážní doprava. Organizace výkonu státní správy v České republice je zde podobná Rakousku, kdy existují jednotlivé regulační subjekty pro určitá odvětví samostatně vedle obecného Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže.

Relevantní je zde zákon č. 45/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích (energetický zákon), který v § 17c řeší vztah Energetického regulačního úřadu a Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, a dále zákon č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích, který v § 111 řeší vztah Českého telekomunikačního úřadu a Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže.

Oba zákony vycházejí z premisy, že působnost obecného Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže není dotčena působností speciálních odvětvových regulačních subjektů (§ 17c energetického zákona, § 1 zákona o elektronických komunikacích). Oba zákona upravují především výměnu informací mezi dotčenými úřady (obecná úprava je prakticky totožná), zákon o elektronických komunikacích navíc výslovně upravuje i poskytování stanovisek mezi oběma úřady.

### **3.5 Vyhodnocení jednotlivých variant (varianty 0 – 3)**

#### Varianta 0:

Tato varianta sice umožňuje plně využít stávajícího zázemí Drážního úřadu, ovšem s ohledem na výše uvedené je stejně spojena s personálními a materiálními požadavky (posílení Drážního úřadu). Tato varianta je rovněž v rozporu se směrnicí 2012/34/EU a nese s sebou potenciální náklady spojené se sankcemi proti České republice.

#### Varianta 1:

Tato varianta oproti variantě 0 řeší slučitelnost se směrnicí 2012/34/EU s ohledem na nezávislost regulačního subjektu, nadále ovšem působí problémy s ohledem na širší rozsah působnosti Drážního úřadu oproti působnosti bezpečnostního orgánu a orgánu vydávajícího licence - i nadále zde tedy existuje riziko vyslovení nesouladu tohoto řešení se směrnicí 2012/34/EU a náklady s tím spojené.

Dále s sebou tato varianta nese náklady spojené se zrušením hierarchizované a integrované podoby výkonu státní správy v klíčových oblastech drážní dopravy a nezbytným rozdělením jednoty výkonu státní správy.

#### Varianta 2:

Tato varianta rovněž umožňuje využití materiálního zázemí existujících úřadů, byť i zde platí obecné vymezení nákladů uvedených výše v kapitole 3.1. Přínosem této varianty je možnost využití obecných zkušeností z aplikační praxe Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže. Vezmeme-li nicméně v potaz vyhodnocení provedené v kapitolách 3.2 až 3.4 je zřejmé, že tento přínos má jen velmi omezený dosah. Obecná úprava ochrany hospodářské soutěže a specifická úprava ochrany hospodářské soutěže v oblasti drah se sice v určitých bodech překrývají, nicméně toto překrytí je malého rozsahu. Úprava směrnice 2012/34/EU (a navazující implementační úpravy) má do značné míry jinou povahu, sleduje jiné cíle a je do značné míry prostoupena provozními a technickými pravidly. Dále úřední rozhodování o omezení přístupu k dopravní infrastruktuře již v platném právu existuje (přístup k linkové autobusové dopravě), přičemž není svěřeno Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, ale příslušným dopravním úřadům. Obě úpravy (obecná i specifická) jsou samostatné a jako takové musí být aplikovány, což s ohledem na uvedený omezený překryv obou úprav omezuje

přínos zkušeností z aplikace obecné úpravy ochrany hospodářské soutěže. Patrně i vzhledem k tomu nedošlo ani ve srovnávaných zahraničních úpravách k integraci výkonu správy v rámci obecné a specifické úpravy ochrany hospodářské soutěže, a to ani v rámci vysoce integrované německé úpravy.

S ohledem na výše uvedené by navíc byla Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže svěřena působnost a pravomoc v oblasti, kterou doposud nevykonával a která obsahuje poměrně velký podíl provozních a technických pravidel specifických pro oblast drážní dopravy. Tato skutečnost by nepochybně zvýšila náklady na straně úřadu na zvládnutí této agendy, a to alespoň v počáteční fázi.

Tato varianta rovněž neodpovídá stávající organizaci výkonu státní správy ve specifických sektorových oblastech (energetika, telekomunikace) a mohla by přinést nižší efektivitu při zabezpečování komunikace a spolupráce s ostatními orgány vykonávajícími státní správu v oblasti drážní dopravy.

### Varianta 3:

Tato varianta předpokládá zřízení nového úřadu; ve vztahu k materiálním nákladům (zejm. nákladům na prostory) lze nicméně využít zázemí jiného úřadu (např. Ministerstva dopravy, které má volné kapacity) - z tohoto hlediska jsou tedy materiální náklady srovnatelné s variantami 1 a 2. Personální náklady lze předpokládat navýšené, jak je uvedeno v bodě 3 kapitoly 3.1. Tato varianta sice neumožňuje přímé využití zkušeností jiného regulačního úřadu, nicméně s ohledem na výše uvedené v kapitolách 3.2 až 3.4 má tento náklad pouze omezený dosah, přičemž lze proti němu působit zavedením určitých koordinačních pravidel (výměna informací a stanovisek mezi úřady), zejm. v oblasti zákazu diskriminace.

Tato varianta odpovídá rámci nastavení organizační struktury výkonu státní správy v oblasti drah na celorepublikové úrovni (Ministerstvo dopravy - Drážní úřad - Drážní inspekce coby orgány státní správy se samostatnou působností v oblasti dopravy) a rovněž i stávající organizaci výkonu státní správy ve specifických sektorových oblastech (energetika, telekomunikace). Zároveň vylučuje potenciální „střet zájmů“ státních orgánů (regulace činnosti podnikatelů v drážní dopravě x výkon vlastnických práv v jednotlivých podnikatelských subjektech).

### **3.6 Vyhodnocení jednotlivých variant (varianty A – B)**

Pro účely hodnocení variant A a B je třeba obecně uvést, že v zásadě nezasahují do výše provedeného hodnocení variant základní organizační podoby nového úřadu. Jak v oblasti civilního letectví, tak v oblasti pozemních komunikací se jedná o agendu svěřenou podle stávajícího zákona o civilním letectví a zákona o pozemních komunikacích Ministerstvu dopravy. V oblasti civilního letectví se dále doposud týká pouze Letiště Václava Havla v Praze, přičemž se v dohledné době neočekává, že by jiné letiště dosáhlo potřebného počtu odbavených osob. V oblasti pozemních komunikací doposud nedošlo k zavedení evropské služby elektronického mýta, byť zde lze očekávat, že postupně tato služba bude v rámci EU zavedena. Z uvedeného vyplývá, že působnost ministerstva v těchto oblastech není reálně vykonávána (na ministerstvo se neobrací žádní žadatelé) a byť se tato situace může změnit,

nelze očekávat větší počet žádostí, spíše jednotlivé případy. Oproti působnosti v oblasti drážní dopravy by tedy působnost v obou těchto oblastech tvořila pouze zlomek reálné činnosti nového úřadu a nevyžadovala by speciální personální posílení.

Co se týče vztahu těchto pravidel k obecné úpravě ochrany hospodářské soutěže, lze se odvolat na provedená vyhodnocení ve vztahu k drážní dopravě. V obou případech se jedná o implementační vnitrostátní úpravu. V případě civilního letectví jde o pravidla zakazující diskriminaci při tvorbě cen, jedná se tedy o pravidlo překrývající se s obecnou úpravou ochrany hospodářské soutěže. V oblasti mýta se zčásti rovněž jedná o diskriminaci, ovšem není založena rozhodovací pravomoc.

Varianta A počítá s ponecháním stávající působnosti Ministerstva dopravy v oblasti letecké dopravy a pozemních komunikací, varianta B počítá s převedením části této působnosti na nový úřad (v podrobnostech viz výše). Jak již bylo uvedeno, z hlediska personálních a materiálních nákladů na zřízení a činnost úřadu zde mezi oběma variantami není rozdíl. Obě varianty jsou rovněž v souladu s právem EU. Základním kritériem hodnocení je otázka efektivity výkonu státní správy v obou variantách. Výkon působnosti v oblasti drážní dopravy bude i ve variantě B tvořit nejpodstatnější a nejrozsáhlejší část agendy nového úřadu. S ohledem na malou potenciální četnost výskytu případů v oblasti užívání letiště, popř. zavádění evropské služby mýta se nepředpokládá negativní působení těchto dvou oblastí na jádrovou činnost úřadu v oblasti drážní dopravy. Výkon působnosti v těchto dvou oblastech, který je v současné době nulový a i do budoucna bude spíše sporadický, naopak může být pozitivně ovlivněn připojením k pravidelně vykonávané působnosti v oblasti drážní dopravy, neboť bude možné plně využít zkušeností zaměstnanců úřadu při řešení obdobných případů. Při zachování oddělené působnosti Ministerstva dopravy by takovéto synergie nebylo možno využít.

S ohledem na výše uvedené lze konstatovat, že mezi variantami A a B není rozdíl v nákladech, popř. v zajištění slučitelnosti s právem EU, varianta B nicméně přináší pozitivní vliv a posílení efektivity a profesionality výkonu státní správy v oblasti užívání letišť a zavádění evropské služby elektronického mýta.

#### **4. Stanovení pořadí variant a výběr nejvhodnější varianty**

Varianta 0 a varianta 1 jedna nejsou přijatelné s ohledem na jejich neslučitelnost s unijním právem.

Varianta 2 a varianta 3 mají obdobné náklady (varianta 3 navýšené o část personálních nákladů).

Hlavním přínosem varianty 2 je možnost využití zkušeností jiného regulačního orgánu v oblasti dopravy, váha tohoto přínosu je ovšem obecně snižována malým průnikem jádrových činností ÚOHS se specifickými činnostmi regulačního subjektu v oblasti drážní dopravy - působnost regulačního subjektu podle směrnice 2012/34/EU vedle soutěžních aspektů i aspekty specificky dopravně provozní. Rovněž je zde riziko nižší efektivity horizontální spolupráce s ostatními orgány státní správy v oblasti dopravy, kterou směrnice 2012/34/EU předpokládá, a to v poměrně široké a intenzivní podobě, a to zejm. ve vztahu Drážnímu úřadu.



Hlavním přínosem varianty 3 je zachování relativní soudržnosti výkonu státní správy v oblasti drážní dopravy i při zřízení nezávislého správního úřadu a vysoká možnost zabezpečení efektivní horizontální spolupráce v této oblasti.

K dalšímu rozpracování s ohledem na výše uvedené se doporučuje varianta 3, a to v podobě podle varianty B.

## **5. Implementace a vynuocování**

Implementace proběhne zřízením nového úřadu a výběrem jeho předsedy a zaměstnanců (faktické kroky), což je třeba zohlednit při nastavení účinnosti zákona.

## **6. Přezkum účinnosti**

Přezkum účinnosti navrhované právní úpravy bude probíhat před zřízením nového úřadu vyhodnocováním kroků učiněných k jeho zřízení a po jeho zřízení v rámci horizontální spolupráce s Ministerstvem dopravy.

## **7. Konzultace a zdroje dat**

Při přípravě návrhu právní úpravy transponující směrnici 2012/34/EU Ministerstvo dopravy využilo výstupů z konzultačního procesu s odbornou veřejností; konzultace probíhaly převážně písemnou formou (poskytnutí elektronických podkladů, shromáždění reakcí) ve dvou etapách od července do října 2014. Poskytnutá stanoviska byla vyhodnocena a v možné míře zapracována do předkládaného návrhu, přičemž subjekty oslovené v rámci konzultací jsou zahrnuty i do meziresortního připomínkového řízení. Do konzultačního procesu byli zapojeni mj. zástupci dopravců a provozovatelů dráhy (Svaz dopravy, České dráhy, a. s., Správa železniční dopravní cesty), odborových organizací působících v oblasti drážní dopravy a orgánů veřejné správy (Drážní úřad).

## **8. Kontakt na zpracovatele RIA**

Osoby, které zpracovaly závěrečnou zprávu z hodnocení dopadů regulace:

Mgr. Martin Vavřina, tel.: 225 131 425, martin.vavrina@mdcr.cz

## **B) Zhodnocení souladu navrhované právní úpravy s ústavním pořádkem České republiky**

Z hlediska souladu s ústavním pořádkem České republiky je relevantní zejm. posouzení souladu navrhované úpravy č. 67 odst. 1 Ústavy. Podle tohoto ustanovení je vláda „vrcholným orgánem výkonné moci“. Ve vztahu k postavení vlády v rámci systému státní správy je toto ustanovení konkretizováno mj. v § 28 odst. 1 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy, podle kterého vláda „řídí, kontroluje a

sjednocuje“ činnost ministerstev a ostatních ústředních orgánů státní správy. Tato ustanovení dopadají i na navrhované postavení Úřadu pro přístup k dopravní infrastruktuře coby ústředního orgánu. Toto postavení vlády se projevuje zejm. ve skutečnosti, že předseda Úřadu by měl být jmenován a v zákonem stanovených případech i odvoláván vládou.

S ohledem na nezávislost, kterou směrnice 2012/34/EU garantuje regulačnímu subjektu při výkonu jeho činnosti, návrh obsahuje i úpravu dopadající do této oblasti, konkrétně v § 4 odst. 2 návrhu zákona. Obecné požadavky na činnost Úřadu jsou vymezeny jak pozitivně (požadavek na nezávislost a nestrannost), tak negativně (omezení možnosti zásahu do činnosti úřadu jen na případy stanovené zákonem). Možnost zásahu do činnosti úřadu pouze v případech vymezených zákonem (např. právě odvolání předsedy Úřadu) garantuje v dostatečné míře nezávislost Úřadu, neboť vylučuje svévolný zásah do jeho činnosti, a zároveň neomezuje postavení vlády garantované čl. 67 Ústavy, byť stanoví mantinely, v jejichž rámci může vlády svá oprávnění vrcholného orgánu vykonávat. Navrhovaná právní úprava je tedy v souladu s ústavním pořádkem České republiky.

### **C) Zhodnocení souladu navrhované právní úpravy s mezinárodními smlouvami, jimiž je Česká republika vázána**

Navrhovaná právní úprava je v souladu s mezinárodními smlouvami, jimiž je Česká republika vázána, přičemž jejím cílem ovšem není recepce mezinárodního práva. Navrhovaná úprava zejm. není v rozporu s Úmluvou o mezinárodní železniční přepravě (COTIF).

### **D) Zhodnocení slučitelnosti navrhované právní úpravy s právem Evropské unie**

Navrhovaná právní úprava představuje transpozici směrnice Evropského parlamentu a Rady 2012/34/EU ze dne 21. listopadu 2012 o vytvoření jednotného evropského železničního prostoru, konkrétně s jejími čl. 55 až 57, upravujícími postavení regulačního subjektu. Při tvorbě návrhu byl zohledněn i rozsudek Soudního dvora Evropské unie C-545/10 a byla provedena i neformální konzultace se zástupci Evropské komise ohledně možnosti konstrukce odvolacího řízení (rozkladu) u rozhodnutí Úřadu pro ochranu podnikání v dopravě.

Navrhovaná úprava je dále v souladu i se směrnicí 2009/12/ES o letištních poplatcích, konkrétně s čl. 11 upravujícím požadavky na nezávislý dozorový orgán. Směrnice 2009/12/ES byla plně transponována do zákona č. 49/1997 Sb., o civilním letectví, převážně v hlavě VI (cena za užívání letiště), §§ 42d až 42i. V rámci těchto ustanovení je upravena věcná působnost, pravidla postupu pro provozovatele letiště i dopravce i pravomoc a působnost nezávislého dozorového orgánu podle čl. 11 směrnice, kterým je v současnosti Ministerstvo dopravy. S ohledem na důvody uvedené v kapitole 3 se v rámci tohoto návrhu a zejm. související novelizace zákona o dráhách navrhuje změna nezávislého dozorového orgánu z Ministerstva dopravy na Úřad pro přístup k dopravní infrastruktuře, při zachování ostatní transpoziční úpravy v zákoně o civilním letectví. V této souvislosti je zejm. podstatný čl. 11

odst. 3 směrnice 2009/12/ES, který stanoví požadavky na nezávislý dozorový orgán. Těmito požadavky jsou: (1) nezávislost na provozovateli letiště nebo leteckých dopravců a (2) nezávislost na orgánu, který zajišťuje výkon vlastnických práv a ovládnutí ve vztahu k letišti ve vlastnictví státu. Vzhledem k tomu, že požadavky směrnice 2012/34/ES na nezávislost regulačního subjektu jsou ještě přísnější, splňuje Úřad pro přístup k dopravní infrastruktuře v navrhované podobě i požadavky na nezávislost podle čl. 11 odst. 3 směrnice 2009/12/ES.

Navrhovaná úprava je dále v souladu s rozhodnutím Komise 2009/750/ES o definici evropské služby elektronického mýtného a jejích technických prvků, konkrétně s čl. 10 upravujícím zřízení a funkci smírčího orgánu. Úprava rozhodnutí 2009/750/ES byla promítnuta do zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, konkrétně do §§ 22d až 22h, upravujících evropskou službu elektronického mýtného. Působnost a pravomoc (ovšem nikoliv rozhodovací pravomoc) smírčího orgánu podle čl. 10 rozhodnutí je svěřena Ministerstvu dopravy. S ohledem na důvody uvedené v kapitole 3 se v rámci tohoto návrhu a zejm. související novelizace zákona o dráhách navrhuje změna smírčího orgánu z Ministerstva dopravy na Úřad pro přístup k dopravní infrastruktuře, při zachování ostatní implementační úpravy v zákoně o pozemních komunikacích. V této souvislosti je zejm. podstatný čl. 10 odst. 2 rozhodnutí 2009/750/ES, který stanoví požadavky na smírčí orgán, kterými jsou nezávislost na obchodních zájmech subjektů pro výběr mýtného (provozovatel mýtného systému) a poskytovatele evropské služby elektronického mýtného. Vzhledem k tomu, že požadavky směrnice 2012/34/ES na nezávislost regulačního subjektu jsou ještě přísnější, splňuje Úřad pro přístup k dopravní infrastruktuře v navrhované podobě i požadavky na nezávislost podle čl. 10 odst. 2 rozhodnutí 2009/750/ES.

Navrhovaná úprava je tedy v souladu s právem Evropské unie.

#### **E) Zhodnocení předpokládaného hospodářského a finančního dosahu navrhované právní úpravy na státní rozpočet, ostatní veřejné rozpočty, na podnikatelské prostředí České republiky, dále sociální dopady, včetně dopadů na specifické skupiny obyvatel a dopady na životní prostředí**

Dopady na státní rozpočet jsou přepokládány v intencích uvedených v kapitole 3.

Dopad na ostatní rozpočty a dopady na životní prostředí nebo sociální dopady se nepředpokládají.

Dopady na podnikatelské prostředí v oblasti provozování dráhy a drážní dopravy se předpokládají pozitivní, neboť zřízením nového specializovaného úřadu s dostatečným personálním zázemím dojde ke zlepšení a zefektivnění výkonu státní správy v této oblasti.

#### **F) Zhodnocení dopadů ve vztahu k zákazu diskriminace**

Navrhovaná právní úprava nemá diskriminační dopady. Speciální kvalifikační požadavky na předsedu a místopředsedu Úřadu pro přístup k dopravní infrastruktuře jsou implementační povahy a jsou odůvodněny nutným odborným a profesionálním zázemím pro výkon těchto funkcí.

### **G) Zhodnocení dopadů navrhovaného řešení ve vztahu k ochraně soukromí a osobních údajů**

Navrhovaná právní úprava nemá dopady na ochranu soukromí a osobních údajů. Návrh zákona nepředpokládá sběr a ni zpracování osobních údajů.

### **H) Zhodnocení korupčních rizik**

Navrhovaná právní úprava nezvyšuje korupční rizika. Úpravou konkrétních kvalifikačních předpokladů na výkon funkce předsedy a místopředsedy Úřadu pro přístup k dopravní infrastruktuře a pro odvolání z této funkce naopak vylučuje libovůli při těchto aktech a korupční riziko snižuje.

## II. Zvláštní část

### K § 1:

Návrh v bezprostřední návaznosti na souběžně realizovanou změnu zákona č. 2/1969 Sb., ve znění pozdějších předpisů, kterou se zřizuje nový ústřední orgán státní správy s názvem „Úřad pro přístup k dopravní infrastruktuře“ (viz souběžně předložená novelizace zákona o dráhách a souvisejících zákonů), vymezuje coby svoji věcnou působnost postavení, působnost a organizaci tohoto nového správního úřadu. Děje se tak v rámci transpozice směrnice 2012/34/EU, která ve svém ustanovení oddílu 4 (Regulační subjekt) čl. 55 ukládá členským státům Evropské unie zřídit jediný samostatný vnitrostátní nezávislý regulační orgán pro odvětví železniční dopravy. Jak je již uvedeno v obecné části důvodové zprávy, nově zřizovaný úřad by měl dále zahrnout i působnost nezávislého dozorového úřadu podle směrnice 2009/12/ES a smírčího orgánu podle rozhodnutí 2009/750/ES.

Návrh je z hlediska věcné působnosti pojat primárně jako organizační právní předpis, přičemž jednotlivé pravomoci nového úřadu budou vymezeny ve zvláštních zákonech upravujících příslušné druhy doprav (tj. železniční, silniční a leteckou). Změna těchto zvláštních zákonů je rovněž navrhována (viz návrh zákona, kterým se mění zákon č. 266/1994 Sb., o dráhách, ve znění pozdějších předpisů, a o změně a doplnění některých dalších zákonů). Návrh tedy upravuje primárně pojistky nezávislosti nového úřadu tak, jak tuto nezávislost vymezuje transponovaná směrnice.

Návrh v § 1 rovněž zakotvuje základní princip vztahu k právní úpravě (unijní i vnitrostátní) upravující ochranu hospodářské soutěže. S ohledem na podrobnou analýzu provedenou v obecné části důvodové zprávy se zde vychází ze samostatné aplikace obou úprav, které na sobě nejsou formálně závislé – tj. např. rozhodnutí Úřadu o tom, zda určité ustanovení prohlášení o dráze je nebo není diskriminační podle zákona o dráhách, nevylučuje přezkum prohlášení o dráze z hlediska zákazu zneužití dominantního postavení podle zákona o ochraně hospodářské soutěže (popř. SFEU). Samostatná aplikace úprav ovšem nevylučuje spolupráci a určitou koordinaci rozhodování příslušných úřadů (naopak ji vyžaduje). Právní rámec této spolupráce je nastaven v § 7 návrhu.

Obdobné řešení při vymezení vztahu k úpravě ochrany hospodářské soutěže volí i zákon o elektronických komunikacích v § 1 odst. 3.

### K § 2:

Návrh za sídlo nového úřadu stanovuje Prahu, přičemž tak činí s ohledem na co nejnižší náklady spojené s jeho zřízením (využití stávajících hmotných kapacit – viz obecná část důvodové zprávy kapitola 3) a fungováním (efektivnější horizontální spolupráce; viz obecná část důvodové zprávy). Věcná působnost Úřadu a předpokládaný nápad agendy současně nevyžadují zřízení územně dekoncentrovaných organizačních jednotek.

**K § 3:**

**K odstavci 1:** Návrh vymezuje postavení (tj. ústřední orgán státní správy, v jehož čele není člen vlády) a základní obecnou věcnou působnost Úřadu s tím, že tato jeho rámcová působnost je spolu s pravomocemi k její realizaci dále konkretizována ve zvláštních zákonech upravujících příslušné druhy doprav (tj. železniční, silniční a leteckou). Navržená obecná působnost Úřadu specifikuje blíže společenské vztahy v rámci jednotlivých druhů doprav, které budou činností úřadu dotčeny. Ve všech třech oblastech se jedná primárně o přístup a využití dopravní infrastruktury (rovněž mýtný systém lze v tomto smyslu považovat za infrastrukturu) a podnikatelské vztahy s tímto spojené, tj. primárně (byť ne výlučně) jde o podnikatelské vztahy provozovatele příslušné dopravní infrastruktury a dopravce. Základní kompetencí Úřadu je pak poskytování ochrany nerušenému výkonu těchto podnikatelských vztahů, a to prostřednictvím konkrétní pravomoci a působnosti v jednotlivých oborových zákonech. Nový správní úřad bude tedy přímým vykonavatelem státní správy s celostátní územní působností a specializovanou věcnou působností, přičemž nebude podřízen žádnému jinému správnímu úřadu a současně nebude mít žádné podřízené správní úřady. Uvedené vymezení plně koresponduje unijní právní úpravě, a to jak směrnicí 2012/34/EU pro oblast drážní dopravy, tak také rozhodnutí Komise 2009/750/ES pro oblast dopravy evropské služby elektronického myta a směrnicí 2009/12/ES pro oblast provozování letišť.

Výčet konkrétní působnosti a pravomoci podle jednotlivých oborových zákonů je následující:

1. Zákon o dráhách

- a) provozování neveřejné vlečky a přístup a užívání této vlečky (posuzování podmínek pro provozování veřejně nepřístupné vlečky, posuzování zákonnosti odmítnutí přístupu na vlečku - § 22a zákona o dráhách)
- b) omezování provozování dráhy (schvalování plánu omezení a posuzování zákonnosti omezení provozování dráhy - §§ 23b a 23c zákona o dráhách)
- c) přístup k zařízení služeb (posuzování zákonnosti odepření poskytnutí služby - § 23d zákona o dráhách)
- d) přístup k drážní infrastruktuře:
  - posuzování hlavního účelu přeshraniční osobní drážní dopravy (§ 34d zákona o dráhách)
  - posuzování ohrožení hospodářské vyváženosti drážní dopravy provozované na základě smlouvy o veřejných službách v přepravě cestujících (§ 34d zákona o dráhách)
  - posuzování zákonnosti prohlášení o dráze (§ 34e zákona o dráhách)
  - posuzování zákonnosti přidělení kapacity dráhy (§ 34f zákona o dráhách)
  - posuzování zákonnosti smlouvy o provozování drážní dopravy popř. jejího návrhu (§ 34g zákona o dráhách)

- e) ukládání sankcí
- f) kontrola

## 2. Zákon o civilním letectví

- a) užívání letištní infrastruktury (posuzování zákonnosti letištního ceníku - § 42e zákona o civilním letectví)
- b) ukládání sankcí
- c) kontrola

## 3. Zákon o pozemních komunikacích

- a) smlouvy o poskytování evropské služby elektronického mýtného (§ 22h zákona o pozemních komunikacích)

Vedle výše uvedených kompetencí bude Úřad vykonávat i cenovou kontrolu podle zákona o cenách v oblasti cen za užívání dráhy a přidělování kapacity dráhy a cen za služby v zařízení služeb.

**K odstavci 2:** Návrh v přímé vazbě na ustanovení čl. 55 odst. 1 až 3 směrnice 2012/34/EU stanovuje základní požadavek na nezávislý a nestranný výkon správních činností (pravomocí) Úřadu, které budou z hlediska jeho specializované věcné působnosti vymezeny zvláštními zákony upravujícími příslušné druhy doprav (tj. železniční, silniční a leteckou). Nezávislý výkon správních činností zde znamená, že tento vzniká a uskutečňuje se na základě zákona (právních předpisů) a současně není podřízen (zejména z hlediska metodického usměrňování a kontroly zákonnosti) jiným orgánům moci výkonné (zejména jiným orgánům státní správy), tedy je v zákonem vymezeném rámci realizován samostatně. V následujících ustanoveních pak návrh upravuje jednotlivé právní prostředky určené k zajištění této nezávislosti. Vyvázání z tradičně hierarchicky organizované soustavy státní správy nicméně není absolutní, neboť vedoucí představitel nového úřadu je podobně jako u řady jiných ústředních orgánů státní správy jmenován a odvoláván vládou (viz rovněž obecná část důvodové zprávy, část B).

### **K § 4:**

**K odstavci 1:** Návrh zejména s ohledem na požadavek hospodárnosti pojmá nový úřad coby monokratický orgán v čele s předsedou, jehož funkční období stanovuje na 6 let. V souladu se směrnicí 2012/34/EU je umožněno opětovné jmenování předsedy. Striktní podmínky pro odvolání vedoucího představitele nového úřadu vyžadují časové omezení jeho funkčního období. Délka tohoto období je přitom navržena tak, aby přesahovala funkční

období Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky, což má zajistit odpovídající politickou nezávislost a oproštění od relativně krátkodobých priorit přizpůsobených volebnímu cyklu. Předseda a místopředseda Úřadu budou vyjmuti z působnosti zákona o státní službě, obdobně jako předsedové jiných ústředních orgánů (§ 2 odst. 1 zákona o státní službě). Předseda a místopředseda Úřadu nebude ve služebním poměru, obdobně jako vrcholní představitelé jiných obdobných úřadů (např. Energetický regulační úřad, Český telekomunikační úřad, Úřad pro ochranu hospodářské soutěže). Tato úprava je obsažena v doprovodné dílčí novelizaci zákona o státní službě, která je připojena k souběžně předkládané novelizaci zákona o dráhách. Vzhledem k tomu že předseda Úřadu je vyjmut z působnosti zákona o státní službě, navrhuje se rovněž založit fikce jeho postavení coby služebního orgánu, spolu s oprávněním ukládat úkoly úředníkům ve služebním poměru (tj. založení postavení představeného podle zákona o státní službě). Obdobné řešení obsahuje i změnový zákon č. 250/2014 Sb. ve vztahu k úřadům, jejichž vedoucí představitelé byli vyjmuti z působnosti zákona o státní službě. Vzhledem k tomu, že funkce předsedy Úřadu (na rozdíl od místopředsedy) je veřejnou funkcí ve smyslu § 5 zákoníku práce, zákoník práce by se bez dalšího na předsedu Úřadu nevztahoval. V souladu s § 5 odst. 2 zákoníku práce je tedy uvedeno, že předseda vykonává svou funkci v pracovním poměru a zákoník práce se na něj tedy vztáhne.

**K odstavci 2:** Návrh vedle obecné úpravy ochrany před střetem zájmů komplementárně stanovuje neslučitelnost výkonu určitých specifických funkcí s funkcí vedoucího představitele nového úřadu s cílem zajistit, aby tato osoba nezneužívala svého postavení a ve svém jednání prezentovala svoji funkci způsobem, který nezpochybní její nestrannost a smysl pro obhajobu veřejného zájmu, jenž je s výkonem takové funkce imanentně spojen. Návrh vymezuje neslučitelnost funkcí jen v takovém rozsahu, v jakém není pokryta zákonem č. 159/2006 Sb., ve znění pozdějších předpisů.

**K odstavci 3:** Návrh stanovuje podmínky pro jmenování do funkce předsedy Úřadu. Tyto podmínky jsou koncipovány tak, aby Úřad řídila osoba, která má potřebné zkušenosti a odborné znalosti, jakož i další vlastnosti a předpoklady k výkonu této funkce. Mezi kvalifikační předpoklady byly s ohledem na ustanovení čl. 55 odst. 3 směrnice 2012/34/EU, dle něhož jsou osoby odpovědné za rozhodnutí „regulačního subjektu“ vybírány na základě příslušné odbornosti a odpovídajících zkušeností, zařazeny požadavky na vysokoškolské vzdělání a oborovou praxi.

Vzhledem k dikci směrnice („výhodou jsou zkušenosti v oblasti železnic či jiných síťových odvětví“) nelze požadavek praxe omezit toliko na jeden druh dopravy, popř. jeden typ činnosti. Byla tedy zvolena poměrně široká formulace na věcnou oblast požadované praxe, tj. „obor související s působností Úřadu“. Toto vymezení bude zahrnovat jak jednotlivé dotčené obory dopravy (drážní doprava, letecká doprava, popř. i provozování mýtného systému), dále ovšem bude zahrnovat i činnost v souvisejících oborech státní správy, zahrnujících jak výkon státní správy v uvedených druzích dopravy, tak ovšem i činnost v rámci jiných odvětvových nebo obecných regulačních úřadů (např. ERÚ, ČTÚ, ÚOHS) – zde je souvislost dána výkonem typově obdobné činnosti.



Návrh dále u předsedy Úřadu vznáší požadavek na občanství České republiky, vzhledem k tomu, že se jedná o vrcholného představitele ústředního orgánu, vykonávajícího veřejnou moc.

**K odstavci 4:** Návrh negativně vymezuje obsah podmínky bezúhonnosti jako jednoho ze základních objektivních právně etických požadavků pro jmenování do funkce předsedy Úřadu.

**K odstavci 5:** Návrh za účelem posílení nezávislosti nového úřadu stanovuje taxativní výčet konkrétních důvodů pro obligatorní odvolání z funkce jeho předsedy. Obsahovou náležitostí odvolacího aktu je s ohledem na tyto zákonné odvolací důvody i řádné odůvodnění příslušného personálního opatření konkrétními skutkovými okolnostmi. Neurčité právní pojmy, které jsou u některých odvolacích důvodů v návrhu záměrně použity (zejména narušení nezávislosti a nestrannosti Úřadu závažným způsobem), kladou na odůvodnění rozhodnutí o odvolání předsedy Úřadu dostatečně vysoké nároky snižující hrozbu možného odvolání z čistě politických důvodů.

**K odstavci 6:** Návrh za jediný fakultativní odvolací důvod stanovuje situaci, kdy funkce vedoucího představitele nového úřadu není vykonávána vůbec, a to po dobu delší než půl roku. V takovém případě lze (na rozdíl od případů, kdy funkce není vykonávána řádně) přihlídnout k specifickým osobním důvodům na straně předsedy Úřadu (např. dlouhodobá nemoc). S ohledem na monokratický charakter tohoto nezávislého orgánu však není taková prodleva ve výkonu funkce žádoucí a měla by být co nejdříve řešena vhodným personálním opatřením.

## **K § 5:**

Návrh z hlediska vnitřního organizačního uspořádání nového úřadu upravuje způsob zastupování jeho vedoucího představitele (předsedy). S ohledem na skutečnost, že místopředseda je zástupcem předsedy Úřadu a může (byť po omezenou dobu) vykonávat jeho působnost, jsou na jeho jmenování i odvolání kladeny obdobné požadavky jako předsedu, včetně neslučitelnosti funkcí. Rovněž místopředseda nebude ve služebním, ale pracovněprávním poměru (blíže viz odůvodnění k § 4 odst. 1) Dlouhodobé zastupování předsedy Úřadu ve výkonu jeho funkce není vzhledem k požadavku nezávislosti a nestrannosti vhodné a nemělo by k němu v praxi docházet (viz navrhované ustanovení § 5 odst. 6).

**K § 6:**

**K odstavci 1:** Návrh s ohledem na specializovanou věcnou působnost nového úřadu (tj. vztahy realizované v strategické oblasti drážní dopravy náchylné ke vzniku přirozených monopolů) a ustanovení čl. 55 odst. 3 směrnice 2012/34/EU zavádí coby pojistku hospodářské nezávislosti (tj. zamezení byť i pozitivního nátlaku ze strany hospodářských aktérů využívajících správní úřad k prosazování svých vlastních zájmů) zákaz výkonu specifických činností v daném odvětví po určitou dobu následující skončení výkonu funkce předsedy Úřadu. Toto ustanovení je komplementární úpravou k navrhovanému ustanovení § 4 odst. 2 (viz výše).

**K odstavcům 2 až 4:** Návrh coby vhodný nástroj finanční kompenzace pracovního omezení dle navrhovaného ustanovení § 7 odst. 1 stanovuje peněžité vyrovnání, jeho výši a podmínky vzniku nároku na toto vyrovnání a rovněž postup v případě porušení zákazu konkurence. Vzhledem k tomu, že úprava § 7 se vztahuje na předsedu a místopředsedu Úřadu, kteří nespádají do působnosti zákona o státní službě, je tato úprava pojata jako komplexní speciální úprava k zákonu o státní službě (§ 83), tak k zákoníku práce (§ 310). Obecná úprava výše vyrovnání, způsobu jeho splatnosti a postupu při porušení zákazu konkurence (odstavce 2 a 4) je obsahově přejata ze zákona o státní službě (s tou výjimkou, že vyrovnání se vyplácí v jedné částce) tak, aby předseda i místopředseda měli stejné podmínky týkající se zákazu konkurence, kompenzace za tento zákaz a sankcí v případě jeho porušení.

**K § 7**

V návaznosti na podrobnou analýzu provedenou zejména v kapitole 3 obecné části důvodové zprávy se navrhuje úprava vztahu mezi zřizovaným Úřadem a jeho působností a Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže. Návrh respektuje závěry provedené analýzy, funkčně konkretizuje zásadu souladu postupů a spolupráce správních orgánů vyjádřenou v ustanovení § 8 správního řádu a vymezuje konkrétní metody a formy spolupráce obou úřadů.

**K odstavci 1:** Zde se navrhuje vymezit obecné metody a formy spolupráce Úřadu pro přístup k dopravní infrastruktuře a Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže. Jde zejména o vzájemné podávání podnětů coby neformálních úkonů směřujících nejen k zahájení řízení z moci úřední a sdílení informací nezbytných pro výkon správní činnosti obou úřadů. Návrh tak představuje určitou konkretizaci ustanovení § 8 správního řádu, přičemž je zde zdůrazněna snaha o dosažení souladu správní praxe (odborných stanovisek) obou úřadů. Ochrana důvěrnosti předávaných informací navazuje zejména na ustanovení § 21c zákona o ochraně hospodářské soutěže, kde je podrobněji upravena ve vztahu k obsahu spisu vedeného Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže. Zvláštní nástroje pro naplnění zásady spolupráce pak obsahují zejména odstavce 2 a 3.

Určitou úpravu úřední spolupráce obsahují i energetický zákon a zákon o elektronických komunikacích. Ustanovení § 17c energetického zákona se soustřeďuje na výměnu informací mezi úřady, § 111 zákona o elektronických komunikacích pak vedle úpravy výměny informací zakotvuje i výměnu stanovisek pro potřeby konkrétních řízení a přípravy rozhodnutí a formuluje i požadavek spolupráce za účelem dosažení shody ve správní praxi dotčených úřadů.

Pro účely nastavení spolupráce mezi Úřadem pro přístup k dopravní infrastruktuře a Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže se jako vhodnější jeví přístup zákona o elektronických komunikacích, vymezující základní metody i konkrétní formy úřední spolupráce. Na vztah obou úřadů se použije rovněž ustanovení § 8 správního řádu i § 25 kontrolního řádu (spolupráce).

**K odstavcům 2 a 3:** V těchto částech předmětného ustanovení se navrhuje upravit dvě konkrétní formy (informační) spolupráce. I v tomto případě bylo východiskem a inspirací obdobné ustanovení § 111 zákona o elektronických komunikacích. Na rozdíl od něj se nicméně oběma úřadům ať již přímo (výslovně) či nepřímo nezakládá postavení dotčeného orgánu státní správy ve vedených správních řízeních. Konkretizují se tudíž pouze významné informační povinnosti obou úřadů.

#### **K § 8:**

Návrh s ohledem na ustanovení čl. 57 směrnice 2012/34/EU stanovuje novému úřadu obecnou povinnost spolupracovat s ostatními orgány jiných států (zejména členských států Evropské unie) nadaných stejnou či obdobnou věcnou působností. Navrhované ustanovení je obdobou ustanovení § 8 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, dle něhož správní orgány vzájemně spolupracují v zájmu dobré správy. Zde se nicméně patřičná spolupráce realizuje ve vztahu k orgánům jiných států, tedy i mimo území České republiky. Spoluprací se v daném případě rozumí zejména pravidelná horizontální výměna informací o správní činnosti, jejích výsledcích a zásadách, případně účast na jednáních společně zřízených koordinačních orgánů.

#### **K § 9:**

Návrh za účelem zajištění řádné publicity výkonu správních funkcí stanovuje Úřadu povinnost každoročně vypracovávat zprávu o činnosti a hospodaření a tuto zprávu předkládat vládě a Poslanecké sněmovně, popř. rovněž zveřejňovat způsobem umožňujícím dálkový přístup (prostřednictvím sítě internet).

## **K § 10:**

Navrhují se přechodná ustanovení, která mají za cíl umožnit postupné vytvoření struktury Úřadu a personálního obsazení ještě před nabytím účinnosti většiny ustanovení zákona.

## **K § 11:**

Návrh stanovuje účinnost nového zákona s přihlédnutím k potřebě přijmout nezbytná organizační, personální a finanční (rozpočtová) opatření k zajištění řádného chodu nového správního úřadu. Úprava týkající se předsedy Úřadu a přechodných ustanovení nabývá účinnosti dříve tak, aby bylo možné úřad v legisvakanční lhůtě organizačně vybudovat a personálně obsadit.

V Praze dne 23. září 2015

předseda vlády

Mgr. Bohuslav Sobotka, v.r.

ministr dopravy

Ing. Dan Ťok, v.r.