

Nová právní úprava železniční dopravy v České republice

V oblasti drážní dopravy je v současnosti na území České republiky klíčovým právním předpisem zákon o dráhách č. 266/1994 Sb., ve znění pozdějších předpisů [1]. Na základě zmocnění uvedených v tomto zákoně jsou k němu vydány prováděcí předpisy, z nichž v každodenní praxi jsou nejužívanějšími stavební a technický řád drah, dopravní řád drah, přepravní řád pro osobní a pro nákladní přepravu, řád pro zdravotní způsobilost při provozování dráhy a drážní dopravy, vyhlášky o určených technických zařízeních¹, o odborné způsobilosti, o systému bezpečnosti na dráze a o rozsahu služeb poskytovaných provozovatelem dráhy dopravci.

Současná právní úprava, její nedostatky a příprava nové úpravy

Stávající zákon o dráhách č. 266/1994 Sb. [1] koncepčně vychází z uspořádání společnosti, státu a drážního sektoru v první polovině 90. let minulého století, tzn. zejména z demokratického režimu nastoleného po roce 1989 s možností podnikání a soukromého vlastnictví, z rozdělení Československa na dva samostatné státy od 1. 1. 1993 a z existence jednoho státního podniku České dráhy, pod nějž náležely veškeré činnosti spojené se železnicí na území ČR². Na tehdejší dobu zákon o dráhách zavedl řadu pokrokových institutů, především oddělení provozování dráhy a provozování drážní dopravy³. Zákon svojí působností pokrývá veškerou drážní dopravu vyjma drah průmyslových a dočasných, tedy kromě železniční dopravy také tramvajovou, trolejbusovou a lanovou dopravu (viz § 1).

V oblasti železniční dopravy musel být zákon mnohokrát novelizován zejména v důsledku implementace právní předpisů Evropské unie, jíž se ČR stala v roce 2004 členem, a kvůli dlouhodobé transformaci železniční dopravy v ČR, čímž se zákon stal málo přehledným. Zároveň už neodpovídá současnému stavu v sektoru železniční dopravy, kde existuje několik provozovatelů dráhy a především mnoho železničních dopravců v nákladní, ale i osobní dopravě, kteří provozují železniční dopravu na stejných traťových úsecích, a dochází tak k jejich ovlivňování při přístupu k infrastruktuře, a současně určité přepravní relace v osobní přepravě jsou obsluhované současně vlaky dopravců podnikajících tzv. na vlastní podnikatelské riziko (tzv. Open Access) a tzv. v režimu závazku veřejné služby. Naopak některé prováděcí právní předpisy (např. stavební a technický řád drah) byly novelizovány pouze minimálně a jejich ustanovení neodpovídá současnému stavu techniky a možností technologií, a tak na jednu stranu brání rozvoji sektoru a na druhou stranu nedostatečně regulují novinky, jež do oblasti drážní dopravy přicházejí (např. vysokorychlostní tratě s traťovou rychlostí až 350 km/h nebo naopak tratě místního významu sloužící pouze pro regionální osobní dopravu).

Nedostatky ve stávající právní úpravě v oblasti železniční dopravy jsou kritizovány již několik let, a to jak ze strany provozovatelů drah, tak zejména dopravců. Především se saturací kapacity lukrativních traťových úseků vlaky všech v daném úseku podnikajících dopravců (vlaky několika dopravců v osobní dopravě provozovaných na podnikatelské riziko, vlaky osobní dopravy v závazku veřejné služby, vlaky několika dopravců v nákladní dopravě)

¹ Tzv. určenými technickými zařízeními jsou „zařízení tlaková, plynová, elektrická, zdvihací, dopravní, pro ochranu před účinky atmosférické a statické elektřiny, pro ochranu před negativními účinky zpětných trakčních proudů, která slouží k zabezpečení provozování dráhy nebo drážní dopravy nebo lyžařských vleků“ (§ 47, odst. 1 zákona).

² Akciová společnost České dráhy a státní organizace Správa železniční dopravní cesty vznikly až později na základě zákona č. 77/2002 Sb. jako první krok transformace české železnice.

³ Nutnost získat úřední povolení k provozování dráhy a licenci k provozování drážní dopravy od drážního správního úřadu.

a z toho plynoucích kolizí a se vznikem situace využívání zařízení pro osobní přepravu (nástupiště, přístup na ně a výpravní budovy) cestujícími, kteří jsou zákazníci různých dopravců, vznikla silný tlak na vznik nezávislého regulátora v železniční dopravě, který v roce 2011 vyústil ve vznik pracovní skupiny, jejímž cílem bylo „naformulování rámce činnosti regulačního úřadu v podmínkách síťového odvětví s cílem posílit konkurenceschopnost železniční dopravy v ČR pomocí implementace rovných podmínek podnikání s vyváženými vztahy na tržní úrovni mezi železničními operátory, uživateli a státem“⁴. Pracovní skupina skončila svoji činnost vydáním pracovního materiálu „Analýza a opatření v procesu otevírání trhu železniční dopravě“.

Vláda ČR svým usnesením č. 941 ze dne 14. 12. 2011 zařadila do plánu legislativních prací věcný záměr zákona o železničních dráhách a železniční dopravě (zákon o železnicích) a zákona o obecních dráhách, přičemž gestorem bylo stanoveno Ministerstvo dopravy. Podle harmonogramu jeho přípravy měl být do konce roku 2012 věcný záměr předložen k projednání do Vlády ČR a do konce roku se počítalo s předložením návrhu do parlamentu. Situace je však v současnosti (prosinec 2013) taková, že na konci roku 2012 byl předložen „Věcný záměr zákona o železničních dráhách a železniční dopravě (zákon o železnicích) a zákona o obecních dráhách“ a během roku 2013 k němu byly předloženy připomínky od resortních institucí. V důsledku nestabilní vnitropolitické politické situace (odstoupení vlády v červenci 2013, jmenování nové vlády, nezískání důvěry od Poslanecké sněmovny PČR a vypsání mimořádných voleb do PS PČR na říjen 2013) byly další práce na nové právní úpravě v oblasti drah přerušeny a o jejím dalším osudu rozhodne vláda vzniklá z říjnových mimořádných voleb, tzn. nejdříve na počátku roku 2014. Stávající ministr dopravy v demisi Žák byl dokonce v článku „Nový zákon o dráhách je u ledu“ [5] z 23.10.2013 citován ohledně nového zákona o dráhách: „Musí se s ním začít znovu.“ Článek [5] rovněž uvádí, že Ministerstvo dopravy zvažuje, že „místo nového zákona postačí rozsáhlá novela původní normy z roku 1994.“

Věcný záměr zákona o železničních dráhách a železniční dopravě (zákon o železnicích) a zákona o obecních dráhách

Hlavní okruhy (a tedy osnova a témata) věcného záměru zákona o železničních dráhách a železniční dopravě (zákon o železnicích) a zákona o obecních dráhách jsou následující [3]:

- 1) kategorizace drah
- 2) vymezení základních principů vzniku, zániku a fungování drah
- 3) provozování železniční dráhy včetně způsobu určení cen – základní regulační rámec
- 4) provozování drážní dopravy – základní regulační rámec
- 5) práva a povinnosti vlastníka dráhy, provozovatele dráhy a provozovatele drážní dopravy, úprava vzájemných vztahů, přepravní vztahy (včetně přidělování kapacity)
- 6) prohlášení o dráze
- 7) technické specifikace pro interoperabilitu
- 8) určená technická zařízení
- 9) oprávnění osob k řízení drážních vozidel

⁴ zápis z jednání pracovní skupiny „Kompetence regulátora trhu a technologií v liberalizované železniční dopravě“ ze dne 27. 4. 2011

- 10) působnost, pravomoc a postavení regulačního subjektu
- 11) postavení inspekčního a bezpečnostního orgánu

Věcný záměr předkládá návrh řešení jednotlivých okruhů ve variantách s jejich zdůvodněním a popsáním jejich výhod a nevýhod. Pro potřeby prací, jichž je tento dokument součástí, bude následující text zaměřen na první okruh, tedy zejména na kategorizaci železničních drah, a dále na základní legislativní upořádání oblasti drážní dopravy.

Základní uspořádání legislativní úpravy v oblasti drážní dopravy

Věcný záměr předkládá čtyři varianty možného upořádání (rozdělení) legislativy v oblasti drah. Jedná se o vzájemné kombinace alternativ v jedné rovině oddělení buď železničních drah od drah ostatních (obecních), nebo infrastruktury od provozu drážní dopravy a v druhé rovině rozdělení buď do dvou samostatných zákonů, nebo dvou zcela samostatných částí v rámci jednoho zákona. Řešitelé projektu podporují oddělení problematiky železniční dopravy od drážní dopravy ostatní, ale zachování v jednom právním předpisu. Železnice je jednotným a provázaným systémem, a její regulace je tak postavena na odlišných základech než u ostatních drah, které jsou ve většině případů samostatné a od ostatního systému izolované, což se promítá silným vlivem právní úpravy Evropské unie na železnici. Protože ale všechny dráhy mají společný principiální základ fungování a v některých případech může být výhodné jejich vzájemné propojení (tramvaj-železnice – vlakotramvaj, Tram-Train), což podporují i řešitelé projektu, je vhodné problematiku všech drah ponechat v jednom zákoně.

Kategorizace železničních drah

Problematika kategorizace železničních drah⁵ se při přípravě nové právní úpravy v oblasti drah jeví jako jedna z nejdůležitějších, protože v případě vytvoření přehledného a jasného právního dokumentu budou ke každé kategorii železniční dráhy jednoznačně přiřazeny podmínky, které musí splňovat, pravidla, podle nichž musí fungovat, a přehled parametrů a služeb, které musí nabízet. Zařazení konkrétní železniční dráhy do vhodné kategorie má významný vliv na ekonomiku vlastníků drah, provozovatelů drah, dopravců, přepravníků, cestujících i objednatelů veřejných služeb (tedy státu, krajů i obcí). To vyplývá zejména z následujících odlišností mezi jednotlivými kategoriemi železničních drah:

- v podmínkách pro stavbu a údržbu z hlediska povinností stanovených právními předpisy Evropské unie (zajištění interoperability) i právními předpisy vnitrostátními (stavební a technický řád drah)
- v právní regulaci (jednotný evropský železniční prostor podle směrnice EU)
- ve výši zpoplatnění za přístup k železniční infrastruktuře (cena za přístup na dráhu celostátní a regionální je regulována maximální cenou)

Současný zákon o dráhách ([1] – § 3, odst. 1) rozlišuje následující kategorie železničních drah:

- dráha celostátní, jíž je dráha, která slouží mezinárodní a celostátní veřejné železniční dopravě a je jako taková označena
- dráha regionální, jíž je dráha regionálního nebo místního významu, která slouží veřejné železniční dopravě a je zaústěná do celostátní nebo jiné regionální dráhy

⁵ Protože je tento text zaměřen na železniční tratě, kategorizaci drah mimo dráhy železniční se věnuje pouze okrajově – právě pouze ve vztahu případného propojení s dráhami železničními.

- vlečka, již je dráha, která slouží vlastní potřebě provozovatele nebo jiného podnikatele a je zaústěná do celostátní nebo regionální dráhy nebo do jiné vlečky
- speciální dráha, která slouží zejména k zabezpečení dopravní obslužnosti obce

O zařazení železniční dráhy do příslušné kategorie dráhy a o změnách tohoto zařazení rozhoduje po dohodě s Ministerstvem obrany Ministerstvo dopravy ([1] – § 3, odst. 2 + § 56).

Vliv práva Evropské unie se projevuje v tom, že při dělení železničních drah vychází ze zcela jiných předpokladů a železniční dráhy rozděluje podle odlišných kritérií. Směrnice o vytvoření jednotného evropského železničního prostoru se obecně vztahuje na veškerou železniční infrastrukturu v členských státech Evropské unie pozitivně vymezenou ve své příloze I. Zároveň však vymezuje i ty části železniční sítě, na něž se směrnice nevyužije a kterými jsou tratě uvnitř železničních dílen, dep nebo vozoven a soukromých železničních přípojek⁶ a vleček. Ve směrnici o vytvoření jednotného evropského železničního prostoru je uvedeno ustanovení, podle něhož na základě žádosti členského státu EU může Evropská komise notifikovat místní a regionální železniční infrastrukturu (ve smyslu směrnice), která nemá strategický význam, a na níž tudíž není nutné vyžadovat obchodní plán a aplikovat ustanovení o zpoplatňování železniční infrastruktury a přidělování kapacity železniční infrastruktury.

Z výše uvedených důvodů je nutné se při kategorizaci železničních drah vypořádat zejména s tím, zda a jak je nutné dále členit veřejně přístupnou železniční trať (v současnosti je dělena na dráhu celostátní nebo dráhu regionální) a zda je nutné zřídit speciální kategorii/e pro dráhy zvláštního určení (zkušební, turistické, městské a příměstské rychlodráhy, neveřejné železniční dráhy – vlečky atd.). Kategorizace veřejně přístupných drah na celostátní a regionální byla zavedena již v první verzi zákona o dráhách [1] zejména za účelem vymezení železničních tratí (regionální dráhy), které budou následně postupně privatizovány⁷.

Návrh řešitelského týmu na novou kategorizaci železničních drah

Aby byla zohledněna právní úprava EU ve věci železničních drah a zároveň minimalizovány investiční i provozní náklady dopravců i provozovatelů železničních tratí (a tedy i zvýšena atraktivita železniční dopravy obecně), navrhují řešitelé předložit v zákoně následující podobu kategorizace železničních drah:

Metro, které je v současnosti jediným drážním systémem zařazeným do kategorie speciální železniční dráha, se navrhuje přeradit do působnosti nového zákona o obecních (místních) dráhách nebo do samostatné části nového zákona o dráhách, která se bude věnovat tomuto segmentu drah. V této skupině drah se doporučuje vytvořit pro tento dopravní systém kategorii „městská nebo příměstská rychlodráha“, jejímiž charakteristickými rysy bude úplná segregace od všech ostatních dopravních systémů (tedy i od pozemních komunikací) a vybavení zabezpečovacím systémem.

Jednou z kategorií železničních drah řešitelé navrhují ponechat **vlečku**, coby dráhu, které bude z hlediska nového zákona podléhat pouze podmínkám (regulaci) z hlediska bezpečnosti. Ostatní záležitosti budou ponechány na řešení vlastníka vlečky smluvními dokumenty. Napojení veřejných logistických center (terminálů kombinované přepravy) nebo veřejných přístavů tedy nebude moci být nadále řešeno formou vlečky, ale jinými kategoriemi drah, které zajistí nediskriminační přístup dopravců (viz dále). Vlečka by sloužila pouze pro

⁶ Velký právní i dopravní problém tvoří absence definice pojmu „soukromá železniční přípojka“ a „vlečka“. Nadto sousloví „železniční přípojka“ není v češtině žádným termínem a není jasné, co jím je myšleno, což je u pojmu použitého v právním předpise zásadní problém.

⁷ viz důvodová zpráva k zákonu o dráhách [1]

jízdu kolejových vozidel bez přepravy cestujících s výjimkou příležitostných (nepravidelných) jízd a případů pravidelné přepravy zaměstnanců majitele vlečky.

Páteří veřejné železniční sítě řešitelé projektu navrhují, aby se staly **dráhy (tratě) mezinárodního významu**, pro něž bude platit jednak nediskriminační přístup pro všechny evropské dopravce (nad nímž bude dohlížet nezávislý regulátor) a jednak pravidla interoperability. Ostatní veřejnou železniční síť by měly tvořit **dráhy regionálního (místního) významu**, u kterých by samozřejmě bylo vyžadováno dodržování podmínek bezpečnosti a dále zajištění nediskriminačního přístupu dopravců, kteří by splnili provozovatelem takovéto dráhy předem stanovené technické a provozní podmínky. V zákoně by muselo být vymezeno, jaké podmínky dopravce může stanovovat, případně v jakých mezích se musí pohybovat, a že jejich platnost podléhá schválení regulátorem železniční dopravy. O zařazení tratě do kategorie dráhy mezinárodního nebo místního významu by rozhodovalo Ministerstvo dopravy; v případě začlenění tratě do kategorie dráhy místního významu, na níž by se nevtahovala pravidla interoperability (v souladu se směrnicí o vytvoření jednotného evropského železničního prostoru) by bylo navíc nutné schválení Evropskou komisí.

Dále by mohla být zavedena kategorie **dráhy speciální**, která by zastřešovala následující podkategorie:

- **dráha turistická** (viz [3], str. 31): sloužila by výhradně provozování nepravidelné osobní železniční dopravy za účelem uspokojování turistických a rekreačních potřeb nebo pro provoz historických drážních vozidel; platila by pro ni pravidla jako pro vlečku, ale s primárním určením pro přepravu osob
- **dráha zkušební** (viz [3], str. 31): sloužila by výhradně pro potřeby zkoušek železničního systému; opět by pro ni platila pravidla jako pro vlečku, ale měla by stanovena vlastní pravidla bezpečnosti, která by podléhala schválení Drážní inspekci a která by mohla být zaváděna i ad hoc podle potřeb zkoušek
- **dráha kombinovaná**: byla by napojena přímo na některou z drah obecních (místních) a sloužila by také k provozu vlaků bez přerušení jízdy mezi těmito dráhami; dráha by umožňovala provoz kombinovaných vlaků (např. železniční vlak + tramvajový vlak = vlakotramvaj, Tram-Train) mezi více kolejovými systémy bez přerušení jízdy, ale tím pádem by taková dráha, po níž by současně byly provozovány také „běžné“ železniční vlaky⁸, musela mít stanovena technická, provozní a bezpečnostní pravidla, která zajistí souběžný bezpečný a spolehlivý provoz obou skupin vlaků, případně i posun – tato pravidla by musel pro každou dráhu schválit jak regulátor, tak Drážní inspekce

V souvislosti s kategorizací železničních drah je velmi zásadní oblastí k řešení vzájemný styk jednotlivých výše navržených kategorií železničních drah, zejména s ohledem na případ zaústění tratě, na níž neplatí pravidla interoperability, do přípojné stanice⁹, která leží na trati mezinárodního významu, na níž pravidla interoperability platí. Podle dosavadních názorů na tuto záležitost by se totiž mohlo stát, že neinteroperabilní vlak z přípojné tratě by musel zůstat stát před stykem takovýchto drah, tedy zřejmě před námezníkem nebo výměnovým stykem krajní výhybky stanice, do níž je přípojná trať zaústěna. Řešením by

⁸ Pokud by po takovéto trati nebyly souběžně provozovány „běžné“ železniční vlaky, nemělo by smysl řadit tuto dráhu do této speciální kategorie a složitě řešit všechny nutné podmínky pro provoz, protože by se mohlo jednat o klasickou dráhu obecní (místní), byť se nacházející na katastru více obcí – viz např. tramvajové tratě propojující Liberec a Jablonec n. Nisou nebo Most a Litvínov. Je další záležitostí k řešení, jak stanovit hranici mezi dráhami pro obsluhu měst (městské dráhy a rychlodráhy) a mezi dráhami železničními.

⁹ Předpokládá se zaústění pouze do přípojné stanice, případně do uzlové stanice – v tomto případě nemá logiku uvažovat s jinými typy železničních stanic (odbočné, křižovatkové...).

mohlo být v případě zaústění dráhy, pro níž pravidla interoperability neplatí, do dráhy, pro níž naopak platí, vymezení kolejí v přípojných stanicích, na něž mohou i neinteroperabilní kolejová vozidla, případně stanovení podmínek (provozních, úpravy zabezpečovacího zařízení), za nichž to je možné (např. při pohybu neinteroperabilního vozidla v obvodu přípojných stanic se musí interoperabilní vlaky pohybovat jen po hlavních kolejích tratě mezinárodního významu). Pokud nebude tímto nebo podobným způsobem zaústění takovýchto drah řešeno, ztratí se tím jedna ze zásadních výhod železnic, kterou je její síťovost.

Kromě metra je otázkou, zda by se v ostatních případech mělo i nadále jednat o „dráhy“ nebo přirozeněji o „tratě“.

Závěr

Stávající zákon o dráhách z roku 1994 je již v důsledku mnoha novelizací značně nepřehledný a ani jeho struktura a v mnoha případech i obsah neodpovídají současnému stavu a potřebám sektoru železniční i městské kolejové dopravy v České republice i vazbám na zahraničí; to se týká i některých navazujících právních předpisů nižší úrovně. Nutnost nové právní úpravy je tedy velmi aktuální, ale měla by získat takovou podobu, aby především sloužila subjektům v daném sektoru působícím a při zachování bezpečnosti a spolehlivosti byla železnice (a kolejová doprava, resp. drážní, obecně) atraktivním dopravním oborem využívaným cestujícími i přepravci a zajímavým sektorem pro podnikání.

Literatura:

- [1] zákon o dráhách č. 266/1994 Sb., ve znění pozdějších předpisů
- [2] zákon č. 77/2002 Sb., o akciové společnosti České dráhy, státní organizaci Správa železniční dopravní cesty a o změně zákona č. 266/1994 Sb., o dráhách, ve znění pozdějších předpisů, a zákona č. 77/1997 Sb., o státním podniku, ve znění pozdějších předpisů
- [3] Věcný záměr zákona o železničních dráhách a železniční dopravě (zákon o železnicích) a zákona o obecních dráhách ze dne 23.01.2013
- [4] MD ČR. Příprava nové právní úpravy v oblasti drážní dopravy [prezentace]. Praha: 17.01.2012.
- [5] ŠINDELÁŘ, Jan. Nový zákon o dráhách je u ledu. In: *E15: Zprávy* [online]. 23.10.2013 6:49 [cit. 2013-12-03]. Dostupné z: <http://zpravy.e15.cz/byznys/doprava-a-logistika/novy-zakon-o-drahach-je-u-ledu.htm>