

Mezinárodní přepravní právo na železnici

Petr Stejskal

První mezinárodní Úmluva o mezinárodní železniční nákladní přepravě (CIM), řešící do té doby nejasná a nevyzpytatelná práva a povinnosti přepravců i dopravců, pochází z roku 1890. Následovala Úmluva o mezinárodní železniční přepravě osob (CIV) v roce 1923. Spravovány byly ze švýcarského Bernu. Základem byly jednotné právní předpisy řešící formu uzavření a způsob provádění přepravní smlouvy, hrazení nákladů, dodací lhůty, dispoziční právo, odpovědnost za škody, reklamace atd.

Toto jednotné přepravní právo bylo předpokladem pro úspěšný rozvoj mezinárodní železniční přepravy až do poloviny minulého století. Bez přepravního a odpovědnostního společenství železnic zúčastněných na mezinárodní železniční přepravě, která se zakládá na Úmluvách CIM a CIV, by železnice již po druhé světové válce ztrácely terén v soutěži s jinými, stále úspěšnějšími dopravci, zejména v soutěži se silniční dopravou, k čemuž - ovšem z jiných důvodů - od 60. let minulého století dochází. Úmluvu podepsalo tenkrát deset evropských států a protože mezi nimi bylo i Rakousko-Uhersko, může se Česká republika, jako součást tohoto soustátí, vlastně považovat za emeritního člena této mezinárodní úmluvy.

Už autoři první Úmluvy o mezinárodní železniční nákladní přepravě uznali, že bude nutné přizpůsobení se měnícím se hospodářským, právním a technickým poměrům. V průběhu osmi pravidelných a několika nepravidelných revizních konferencí se podařilo členským státům přizpůsobovat železniční přepravní právo nejen v pravidelných intervalech běžnému vývoji, ale také zachovat jednotu tohoto práva. Když na základě postupu vypracovaného na 8. revizní konferenci v r. 1980 pro změnu Úmluvy o mezinárodní železniční dopravě (COTIF) z 9. května 1980, která vstoupila v platnost 1. května 1985, proběhla v letech 1989-1990 částečná revize COTIF, ukázalo se, poměrně krátce po tom, že je nutné provést rozsáhlou a podrobnou revizi této Úmluvy, a dokonce celého mezinárodního železničního práva.

Cílem této poslední revize byla nejen reakce na evropský integrační proces, všeobecné liberalizační tendence v dopravní politice, ale i fakt, že v některých členských státech se železnice vymaňují ze státní správy, stávají se privátními subjekty a navíc dochází k dělení mezi železniční provoz a infrastrukturu. Svůj vliv měly i směrnice EU, zejména 91/440, 95/19, 96/48 a další.

Téměř přesně za 100 let od vstupu v platnost první mezinárodní úmluvy o železničním přepravním právu byly analyzovány podrobně následky, které vplynuly

z oddělení provozu infrastruktury od poskytování přepravních výkonů a byly tím zahájeny práce na základní revizi COTIF.

Protokol z Vilniusu

Pozměňovací protokol 1999 byl přijatý 5. Valným shromážděním Organizace pro mezinárodní železniční přepravu (OTIF) v litvském Vilnius, 3. června 1999. Schválením protokolu proběhla změna s dodržěním právní kontinuity COTIF podle článku 20 a s dodržěním právní kontinuity OTIF jako mezinárodní organizace. Základním cílem revize bylo najít řešení „směřující k vytvoření solidní institucionální základny v rámci COTIF pro usnadnění železniční dopravy (facilitation ferroviare)“, vytvořit jednotné právní předpisy mimo oblast přepravního práva i v těchto oblastech:

- „doprava přepravních prostředků“ včetně technických norem pro zařazení a technické schválení na základě vzájemného uznávání,
- vztahy mezi vlastníky vozů a dopravními podniky (zařaditelská smlouva),
- vztahy mezi vlastníky vozů a provozovateli infrastruktury a přepravními smlouvami RID.

V novém znění základní Úmluvy byly provedeny následující změny:

- Cíl organizace byl podstatně rozšířen. V budoucnu má OTIF působit také na odstranění překážek při přechodu hranic v mezinárodní dopravě, pokud jejich příčina bude v oblasti odpovědnosti státu.
- Má dále přispět k interoperabilitě a technické harmonizaci v oblasti železnic prostřednictvím prohlášení za závazné technických norem a přijetím jednotných technických předpisů.
- Členské státy se zavazují soustředit svou mezinárodní spolupráci v oblasti železnic v zásadě v rámci OTIF.
- Organizace vytvoří rámec, v němž členské státy mohou vypracovat další mezinárodní úmluvy, které podpoří, zlepší a ulehčí mezinárodní železniční dopravu.
- Nově je vytvořen Výbor expertů pro technické otázky a Výbor pro usnadňování železniční dopravy.
- Seznam tratí jako základ pro použití JPP CIV/ CIM bude v zásadě nadále veden jen pro přepravy po moři a pro mezinárodní přepravy po vnitrozemských vodních cestách.
- Nový systém financování bere v úvahu jak délku celé železniční infrastruktury jednotlivých členských států, tak jejich ekonomickou výkonnost podle příspěvkového klíče Spojených národů.

Cílem Organizace je všestranně podporovat, zlepšovat a usnadňovat mezinárodní železniční dopravu; k tomuto účelu Organizace zejména:

1. stanoví jednotné právní předpisy pro následující obory práva:

1.1. smlouvu o přepravě osob a zboží v tranzitní mezinárodní železniční přepravě, včetně doplňkových přeprav jinými dopravními prostředky, které jsou předmětem jediné smlouvy;

Přípojek A k Úmluvě COTIF

Jednotné právní předpisy pro smlouvu o mezinárodní železniční přepravě osob (CIV)

Přípojek B

Jednotné právní předpisy pro smlouvu o mezinárodní železniční přepravě zboží (CIM)

1.2. přepravu nebezpečného zboží v mezinárodní železniční dopravě;

Přípojek C

Řád pro mezinárodní železniční přepravu nebezpečných věcí (RID)

1.3. smlouvu o používání vozů jako dopravních prostředků v mezinárodní železniční dopravě;

Přípojek D

Jednotné právní předpisy pro smlouvu o používání vozů v mezinárodní železniční přepravě (CUV)

1.4. smlouvu o užívání infrastruktury v mezinárodní železniční dopravě;

Přípojek E

Jednotné právní předpisy pro smlouvu o užívání infrastruktury v mezinárodní železniční přepravě (CUI)

2. působí ve směru soustavného odstraňování překážek při přejezdu hranic v mezinárodní železniční dopravě se zřetelem ke zvláštním veřejným zájmům, pokud příčina těchto překážek tkví v oblasti odpovědnosti státu;

3. přispívá k interoperabilitě a k technické harmonizaci v oboru železniční dopravy prohlášením technických norem za závazné a přijímáním jednotných technických předpisů;

Přípojek F

Jednotné právní předpisy pro vyhlásování technických norem za závazné a pro přijímání jednotných technických předpisů pro železniční materiál, který je určen k používání v mezinárodní dopravě (APTU)

4. stanoví jednotný postup pro technickou admisi železničního materiálu, který je určen k používání v mezinárodní dopravě;

Přípojek G

Jednotné právní předpisy pro technickou admisi železničního materiálu, který se používá v mezinárodní dopravě (ATMF)

5. dohlíží na náležitě používání a provádění všech právních předpisů a výslovných doporučení vytvořených v rámci Organizace; s ohledem na právní, hospodářské a technické změny dále rozvíjí jednotné právní řády, pravidla.

Členské státy se dohodly, že přijmou veškerá vhodná opatření k usnadňování

a zrychlování mezinárodní železniční přepravy. Za tímto účelem se každý členský stát zavazuje, že v rámci svých možností:

- odstraní všechny zbytečné postupy,
- dosud potřebné formality zjednoduší a sjednotí,
- zjednoduší hraniční kontroly.

V zájmu zjednodušení a zlepšení mezinárodní železniční dopravy se členské státy dohodly, že budou přispívat k dosažení co nejvyšší míry jednotnosti předpisů, standardů, postupů a organizačních metod pokud jde o železniční vozidla, personál železnice, železniční infrastrukturu a pomocné služby. Členské státy se dohodly, že budou podporovat uzavírání dohod mezi provozovateli infrastruktury, jejichž cílem bude optimalizace železniční dopravy.

Prvním státem z území bývalého Sovětského svazu, který přistoupil k Úmluvě COTIF, byla v roce 1995 Litva, následovalo v roce 2000 Lotyšsko, v roce 2004 Ukrajina a v roce 2005 Estonsko. Členství Iráku a Libanonu je v současné době přerušeno v důsledku zastavení železničního provozu. Úmluva COTIF platí na 240 000 kilometrech železniční sítě.

Organizace pro spolupráci železnic (OSŽD)

Na počátku 50. let 20. století se jako typický relikt studené války vytvořila potřeba sjednotit právní a hospodářskou normu pro uskutečňování mezinárodní železniční osobní i nákladní dopravy. Zcela zřejmým podkladem pro jejich tvorbu, jak strukturou tak i obsahem, byly jednotné právní předpisy CIV i CIM.

Po jednáních ve Varšavě (1950), Praze a Budapešti (1951) byly vypracovány a schváleny první texty (MPS a MGS) právních předpisů pro osobní a nákladní dopravu. Vedoucí železnici byly stanoveny Polské státní dráhy.

V souvislosti s potřebou spolupráce železnic také ve vědeckotechnické oblasti, jakož i při výstavbě mezinárodních spojení, bylo žádoucí vytvořit novou organizaci zajišťující kontinuální vývoj této spolupráce. Proto byla v roce 1956 svolána do Sofie konference, na které ministři zodpovědní za železnice rozhodli vytvořit Organizaci pro spolupráci železnic (OSŽD). Tato konference je historicky prvním jednáním Konference ministrů OSŽD. Následná konference v Peking (1957) projednala a schválila základní dokumenty OSŽD.

V průběhu padesátiletého vývoje byly vedle aktivních a produktivních období také etapy plné těžkostí, zejména v období mezi roky 1966 až 1984, kdy nebyly svolávány ani konference ministrů OSŽD. Pro zvýšení aktivity a efektivnosti práce OSŽD byly v letech 1990 až 1992 provedeny změny struktury Organizace, jejich cílů i priorit.

Nová geopolitická situace vyvolala úko-

ly, jejichž řešení je nutné zajišťovat všemi účastníky mezinárodní železniční přepravy v zájmu zajištění pravidelné mezikontinentální železniční přepravy mezi Evropou a Asií. Proto je permanentní spolupráce nevyhnutelná a nezbytná.

Členy OSŽD jsou v současné době Ministerstva dopravy a centrální státní železniční organizace z 27 států (Ázerbajdžán, Albánie, Bělorusko, Bulharsko, Maďarsko, Vietnam, Gruzie, Irán, Kazachstán, Čína, Korejská lidově demokratická republika, Kuba, Kyrgystán, Litva, Lotyšsko, Moldávie, Mongolsko, Polsko, Ruská federace, Rumunsko, Slovensko, Tádžikistán, Turkmenistán, Uzbekistán, Ukrajina, Estonsko a ČR).

Mezi hlavní cíle činnosti OSŽD v současnosti patří především:

- vytvoření předpokladů a spolupráce při realizaci mezinárodní železniční přepravy mezi zeměmi Evropy a Asie, včetně kombinované dopravy;
- spolupráce v oblasti dopravní politiky, jakož i řešení právních a ekologických aspektů plynoucích z oblasti železniční dopravy;
- vedení Smlouvy o mezinárodní železniční přepravě osob (SMPS) a Smlouvy o mezinárodní železniční přepravě nákladů (SMGS);
- smlouva o Mezinárodním železničním tarifu pro dopravu osob (MPT);
- smlouva o Jednotném tranzitním tarifu;
- vypracování všeobecných principů jednotného mezinárodního přepravního práva;
- zesílení spolupráce při dalším rozvoji provozních předpisů a technických podmínek, jakož i modernizace tratí pro mezinárodní dopravu;
- řešení hospodářských problémů mezinárodní spolupráce s členskými státy OSŽD;
- spolupráce s ostatními mezinárodními organizacemi, které se zabývají otázkami železniční a kombinované dopravy atd.

Jedním z výsledků aktivity OSŽD je i její stoupající prestiž a autorita v mezinárodní oblasti. Organizace má uzavřeny smlouvy o spolupráci s takovými mezinárodními institucemi jako je OSN, UIC na straně jedné a naopak, jako reakce na usilovně projevované zájmy, umožnila získat statut pozorovatele uvnitř OSŽD železnicím Francie (SNCF), Řecka (CH), Německa (DB AG), Finska (VR) i dalším.

Vyjma těchto pozorovatelů spolupracují s OSŽD jako přidružené firmy podniky z Rakouska, Německa, Francie, Polska, Ukrajiny, Ruské federace, Česka i Švýcarska, které se zabývají železniční technikou (Siemens AG, Plasser and Theurer, Intercontainer-interfrigo, Kamax s.a., Railtech international a.g., CTL Logistic AG, KPM Consult AG, TransTeleKom AG, Elektro-Thermit AG atd.).

V současné době se OSŽD ve spolupráci s UIC aktivně zabývá problémem urychlení dopravy na hraničních přechodech za účas-

ti hraničních, celních a železničních orgánů v zájmu dosažení mezinárodní konvence pro zjednodušení podmínek kontroly zboží i osob na hraničních přechodech a tím zrychlení přeprav a posílení konkurenceschopnosti železnice vůči ostatním druhům dopravy, zejména silniční.

Dalším důležitým aspektem aktuální činnosti OSŽD je spolupráce s Organizací pro mezinárodní železniční dopravu (OTIF), protože v současné době ve velkém euro-asijském prostoru platí dva přepravní právní systémy. Proto OSŽD i OTIF již delší dobu hledají cestu k sblížení obou právních systémů.

S ohledem na podstatné změny, které v posledních letech proběhly ve většině členských států OSŽD, politickým i strukturálním změnám, tržním vztahům a požadavkům klientů na dopravce, dospěla OSŽD, podobně jako OTIF, k závěru podrobit jak SMPS, tak i SMGS revizi. Prvním výsledkem (ve spolupráci s Mezinárodním železničním přepravním výborem /CIT/) je společný nákladní list CIM/SMGS platný od 1. září 2006.

Pozornost zasluhuje i široká spolupráce při harmonizaci předpisů pro dopravu nebezpečného zboží (Příloha 2 k SMGS) s Řádem pro dopravu nebezpečného zboží (RID - přípojek C Úmluvy COTIF).

Na rozdíl od přepravních podmínek evropských států vyznačují se přepravy mezi členskými státy OSŽD podstatně delšími přepravními vzdálenostmi. Jde většinou o osm až deset tisíc kilometrů. K tomu ještě i různá klimatická pásma a mnohdy i několikanásobná změna rozchodu (z 1 435 mm na 1 520 mm a zase zpět na 1 435 mm). Celková železniční síť má v současné době více než 270 000 km, po kterých se přepravuje skoro 5 miliard tun zboží a skoro 3,5 miliardy cestujících ročně.

Pro přepravy mezi Evropou a Asií platí různé právní normy odlišné od západní Evropy. Proto je dále nutné rozvíjet, projednávat, sjednocovat a schvalovat společné přepravní podmínky, řešit tarifní otázky, zjednodušovat celní procedury, dohodnout předpisy pro vzájemné používání vagónů, harmonizovat problematiku finančního odúčtování mezi jednotlivými železničními správami a ke konsensu dospět i v řadě dalších oblastí.

Na základě analýzy zvláštností v přepravním procesu se OSŽD snaží o dosažení kompatibility v technické i technologické oblasti, právní i tarifní s podmínkami platnými v přepravním systému západní Evropy.

Specifický charakter činnosti OSŽD při solidárním řešení všech problémů železnic umožnilo organizaci zůstat subjektem neovlivněným podstatnými politickými změnami, které proběhly na evropském i asijském kontinentu a nadále si podržet status uznávané mezinárodní organizace.

Strategickým cílem státní dopravní politiky členských států OSŽD je vytvoření spolehlivého a efektivního systému železnic. Provo-

zování mezinárodní železniční přepravy mezi členskými státy OSŽD Evropy a Asie má velký vliv nejen na hospodářství těchto zemí, ale samozřejmě ovlivňuje významným způsobem celé světové hospodářství.

Společné zájmy a existující rozdíly

Srovnáme-li poslání a cíle obou organizací, velikost jejich železničních sítí (OTIF - 240 000 km, OSŽD - 270 000 km), aktuálnost problémů, společný zájem na uhájení role železnice na přepravním trhu, ekologické aspekty atd., plyne z toho jediné - potřeba spolupráce. Působit soustavně na odstraňování překážek při přejezdu hranic v mezinárodní železniční dopravě je cílem OTIF. Totéž je v cílech OSŽD vyjádřeno jako „vytváření předpokladů při realizaci mezinárodní železniční dopravy mezi zeměmi Evropy a Asie“.

Tento identický cíl obou organizací nevznikl náhodou. To si doba doslova vynutila hned na rozmezí obou systémů - to jest na hraničních přechodech. Žádné zboží totiž nemůže opustit celní prostor, nebo vstoupit do celního prostoru aniž by proběhlo celní řízení. Musely proto být vzaty v úvahu celní kodexy ES, Ruské federace i národní celní zákony či předpisy Běloruska a Ukrajiny. Výsledkem řady jednání se nakonec stal společný nákladní list CIM/SMGS akceptovaný též jako celní dokument. Ostatně prodloužení panevropských koridorů za hranice ES si toto vše přímo vyžaduje.

Pokračující globalizace a zejména rostoucí trhy v Asii nutí, respektive dává železnici šanci hrát důležitou roli v euroasijském hospodářském prostoru. Budoucnost železnice, zejména v přepravách zboží na dlouhé vzdálenosti, to znamená rozvoj výstavby koridorů, je stále důležitější. Jde především o Transsibiřskou magistrálu, koridor TRASE-CA, Jižní a Severojižní koridor.

Zatímco v zemích ES objemy železniční dopravy spíše klesají, v zemích OSŽD naopak rostou a to jak u osobní přepravy, tak u přepravy zboží a to dokonce v řádu desítek procent. Jen Transsibiřská magistrála deklaruje růst o 30 % za rok.

Kdybychom chtěli porovnávat přednosti a nedostatky železničních spojů mezi Evropou a Asií v zemích střední a východní Evropy, pak budeme konstatovat, že k přednostem nepochybně patří dostatečně hustá železniční síť, příznivé doby tranzitů oproti lodní dopravě, vysoký růst stavebního průmyslu v Asii a zaočtávající výstavba silniční dopravní infrastruktury.

K slabším stránkám naopak patří kvalita infrastruktury, časové prodlevy na hraničních přechodech a nedostatek důvěry ve spolehlivost speditérů. Nicméně rostoucí potenciál železniční dopravy ve spojení s odstraňováním překážek na hraničních přechodech představuje prioritu evropské dopravní politiky. Samozřejmě existují ne-

přehlednatelné problémy interoperability - ať už jde o různé železniční rozchody vyžadující podvalky nebo přeložení nákladů, výměny strojních i jízdních čt, rozdílnost trakcí, spolehlivost přepravních jednotek atd.

Srovnáme-li CIM s SMGS nalezneme celou řadu zásadních rozdílů. Zatímco u CIM jde o konsensuální přepravní smlouvu, tj. takovou, která vzniká pouze ze souhlasné vůle obou stran, u SMGS jde o smlouvu založenou na přepravní povinnosti.

Jestliže u CIM se dopravce přepravní smlouvou zavazuje, že za úplatu přepraví zásilku na místo určení - v SMGS je vlastní přeprava podmíněna faktem, že „zboží musí být zahrnu do plánu přepravy odesílací železnice“.

Rozšíření platnosti Úmluvy COTIF v zájmu umožnění průběžných železničních přeprav od Atlantického oceánu až po Tichý oceán zůstává po vyšumění státem řízeného hospodářství v zemích střední a východní Evropy je hlavním úkolem OTIF.

Vzhledem k převratným změnám v dopravě nejen uvnitř ES, ale i v různých státech a různým tempem i mimo ES, jeví se nutnost přerušit léta existující dvojí přepravní právo - vedle CIM/CIV na straně jedné a SMGS/SMPS na straně druhé. Dokud se nedospěje v Euroasii k harmonizaci přepravního práva na státní úrovni, jsou zde ještě upotřebitelná smluvně právní řešení, která umožňují mezi členskými státy Úmluvy COTIF a nečlenskými státy provozovat přepravu v jednotném režimu. Podle CIM musí být místo převzetí zboží k přepravě a cílová stanice ve dvou různých státech, přičemž však stačí, aby alespoň jeden z nich byl členem OTIF.

Evropská komise

Současná situace v euroasijském prostoru v oblasti přepravního práva je selektována do několika rozličných, ne vždy homogenních množin. Největší množinou jsou členské státy Úmluvy COTIF, kam patří nejen všechny státy ES, ale i Norsko, Švýcarsko, ale také Maroko, Sýrie, Tunís, Turecko, Ukrajina atd.

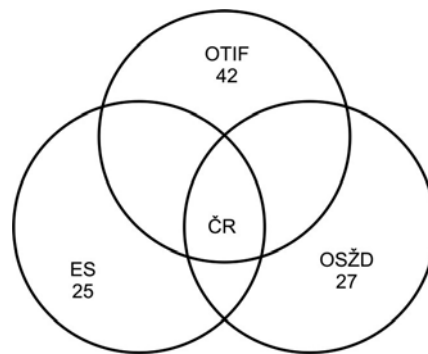
Další velkou množinou jsou členské státy OSŽD, kam patří 7 z 25 států ES, ale také Čína, Vietnam, Ruská federace, Mongolsko, Kazachstán atd.

Následuje i menší množina států, které jsou jak v EU, tak v OTIF, tak i v OSŽD - například Česká republika.

Do této situace, kdy existuje několik přepravně právních norem, od režimu CIV/CIM z Úmluvy COTIF 1999 (státy které ratifikovaly - 33), dále platný režim CIV/CIM z Úmluvy COTIF 1985 (státy které zatím neratifikovaly - 9) a přepravně právní režim uplatňující SMPS/SMGS, a usilovnou spoluprací příslušných orgánů se cestou rozšiřování jednotlivých konjunkcí sleduje cíl harmonizace a sjednocení, zasáhla EK v květnu 2006 s problematikou možného řešení nesouladu některých ustanovení Úmluvy COTIF s legislativou ES vedenou v souvislosti s projed-

náváním návrhu třetího železničního balíčku.

Vstup Vilniuského protokolu v platnost by totiž podle tvrzení EK vyústil v porušování povinností vyplývajících z práva ES. EK proto jako přechodné opatření vidí nutnost vyslovit výhradu - deklaraci k neužívání přípojků CUI, APTU a ATMF - aniž by bylo zjevné v čem porušování povinností spočívá. Současně EK upozornila, že pokud ČR nepřistoupí na toto přechodné řešení, bude nucena vůči ní zahájit proceduru pro porušení práva ES.



Obr. 1

Tím vlastně EK již tak selektovaný přepravní trh různými přepravně právními režimy dále zkomplikovala. Nicméně řada států se již zachovala disciplinovaně (Dánsko, Finsko, Francie, Luxemburg, Německo, Nizozemsko, Španělsko a Spojené Království), zatímco většina - dalších 17 států včetně nás, to odmítla. Ostatně z hlediska legislativního procesu musí mít výhrada k mezinárodní úmluvě stejný legislativní proces jako při její ratifikaci - to znamená, že návrh výhrady by musela projednat porada ministra, musela by projít mezi resortními připomínkovým řízením, musela by dále být projednána vládou, následně Poslaneckou sněmovnou, Senátem a akceptována prezidentem republiky. I v případě bezkonfliktního průběhu by to byl proces dlouhý nejméně osm měsíců. Požadavek EK byl tedy i z administrativně technického hlediska v českém právním řádu nerealizovatelný.

Navíc předpokládáme, že celý konflikt bude vyřešen přistoupením ES k Úmluvě COTIF a následně revize příslušných přípojků E, F, G k Úmluvě COTIF v rámci předvídaných oboustranně zastoupených pracovních komisí. S ohledem na zintenzivnění jednání mezi OTIF a EK, zejména v důsledku přímého jednání na 8. Valném shromáždění OTIF v září 2006 s představiteli DG TREN a stanovení termínů následných jednání mezi generálním sekretářem OTIF a DG TREN, lze s oprávněným optimismem očekávat v dohledné době pozitivní řešení v nově vytvořeném Výboru expertů pro technické otázky, což bude dalším krokem k harmonizaci přepravního práva v celém euroasijském prostoru. ■

Doc. Ing. Petr Stejskal, CSc.,
zástupce ředitele odboru financí
a ekonomiky MD