

CIT

Mezinárodní železniční přepravní výbor

Petr Stejskal

Přepravní právo

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 Úmlouvách 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 nicméně 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.

Již brzy poté co Úmluva o mezinárodní železniční nákladní přepravě vstoupila v platnost, převážilo u všech železnic členských států mínění a bezvýhradně přesvědčení, že pro praktické prosazování této Úmluvy je nutná a nevyhnutelná užší spolupráce. Přesto to trvalo ještě více než deset let než byl v roce 1902 založen „spolek podle švýcarského práva“, později nazývaný také jako „sdružení“ Mezinárodní železniční přepravní výbor (CIT). Cílem organizace bylo (a je) praktické užití Úmluvy. Za tímto účelem vypracoval CIT ustanovení k doplnění a vysvětlení právních textů, reguloval právní vztahy plynoucí z Úmluvy mezi železnicemi a vytvořil pro pracovníky železnic potřebné služební předpisy. Tato doplňující ustanovení jsou závazná jak pro železnice, tak pro přepravce.

Obě světové války a další politické události 20. století značně narušily používání mezinárodního železničního přepravního práva. Jakkmile to ale okolnosti dovolily, začal se CIT opět ve spolupráci s ostatními mezinárodními dopravními organizacemi angažovat za znovunastolení právní jistoty.

Politický, hospodářský a technický vývoj práva v posledních desetiletích vyvolal rozšíření aktivit a vyvrcholil na konci minulého

století k nejvýznamnější reformě mezinárodního železničního přepravního práva.

Mezinárodní železniční přepravní výbor

V dnešní podobě CIT prakticky sjednocuje doplňující ustanovení mezinárodní Úmluvy COTIF - je tedy z hlediska přepravy vlastně jejím výkonným orgánem. Tato doplňující ustanovení jsou závazná jak pro železnice, tak pro přepravce. Jeho hlavní činností je vydávání prováděcích předpisů k Úmlouvám, které upravují vzájemné vztahy mezi členskými železnicemi z hlediska přepravního a finančního. Členy nejsou jen železniční společnosti, ale též automobilové a lodní společnosti. CIT vydává služební předpisy např. pro mezinárodní přepravu spěšnin, zboží a cestujících. Členy CIT jsou všechny železniční správy, automobilové a lodní společnosti smluvních států Úmluvy COTIF, tedy více než 350 železničních správ, včetně soukromých drah v jednotlivých zemích. CIT představuje platformu, na které železniční podniky hledají a nalézají právní interoperabilitu, která jim umožňuje konkurenčně rozvíjet mezinárodní železniční dopravu v právní jistotě. Přitom je nutno přihlédnout k faktu, že mezinárodní železniční přepravní právo čím dále tím méně lze posuzovat naprosto izolovaně. Na jedné straně je Evropské společenství s tzv. třetím železničním balíčkem., na jiné straně je zase v přepravě východ - západ stále zřetelněji jasné, že také s právními řády SMPS a SMGS pro Střední a Východní Evropu a samozřejmě i pro Jižní Asii je nutné počítat.

K základním úkolům CIT tedy patří především:

- jednotné užití a praktické prosazování mezivládní Úmluvy o mezinárodní železniční přepravě (COTIF),
- standardizace právních vztahů mezi zákazníky a železničními dopravci,
- standardizace právních vztahů mezi železničními dopravci a provozovateli infrastruktury,
- standardizace právních vztahů mezi železničními dopravci navzájem,
- zájmové zastupování proti státním a privátním institucím,
- poskytování dalších služeb, zejména poradenských a výcvikových.

V zájmu plnění všech svých úkolů CIT spolupracuje s příslušnými mezinárodními institucemi, železničními organizacemi (OTIF, CER, FIATA, OSŽD, UIC, UIRR atd.) a uzavírá s nimi případné kooperační smlouvy. Plně členství v CIT mohou získat

podniky provozující mezinárodní železniční přepravu ve smyslu Úmluvy COTIF, nebo případně i podle jiné smlouvy. Přidruženým členem mohou být i sdružení podniků s právní subjektivitou, jejichž členové provozují mezinárodní železniční přepravu nebo provozují železniční infrastrukturu, po které je mezinárodní železniční přeprava provozována, případně poskytují výkony ve spojitosti s mezinárodní železniční přepravou nebo provozováním železniční infrastrukturu provozují. V souvislosti s plněním nezákladnějšího úkolu, tj. jednotné užití a praktické prosazování mezivládní Úmluvy o mezinárodní železniční přepravě (COTIF), spolupracuje CIT také na řešení problematiky vztahu mezi Úmlouvou COTIF a právem Evropského společenství.

Popis problematiky vztahu mezi úmlouvou COTIF a právem ES

Protože Úmluva COTIF 1999 dlouho nevstoupila v platnost (nutnost 27 ratifikací se naplnila teprve v 1. čtvrtletí 2006), došlo k synchronizační mezeře, kdy zatímco COTIF ještě neplatila, ES v období 1999-2002 vyvíjelo v komunitární legislativě další regulační opatření týkající se techniky a bezpečnosti. Některé přípojky Úmluvy COTIF tak upravují záležitosti, které jsou rovněž (ale následně) upraveny právem ES. Podle názoru EK není právní úprava Úmluvy COTIF zcela kompatibilní s požadavky práva ES (viz níže uvedená tabulka). Jedná se zejména o problematiku schvalování železničních vozidel a součástí infrastruktury pro účely uvedení do provozu (přípojek ATMF) a o technické požadavky na železniční vozidla a součásti infrastruktury (přípojek APTU).

Evropská komise se aktivně účastnila sjednávání Vilniuského protokolu o změnách Úmluvy COTIF. Za účelem vyloučení budoucích rozporů mezi právem ES a Úmlouvou COTIF bylo do Úmluvy COTIF včleněno ustanovení článku 3 (2), které stanoví, že závazky, které pro členské státy, jež jsou zároveň členskými státy Evropského společenství nebo jsou zároveň smluvními státy Úmluvy o Evropském hospodářském prostoru, vyplývají z § 1 Úmluvy COTIF (Členské státy se zavazují, že svou mezinárodní spolupráci v oboru železniční dopravy související s úkoly, které jsou Organizaci přiděleny na základě článku 2 a 4, zásadně soustředí v Organizaci. K dosažení tohoto cíle učiní členské státy všechna nutná a účelná opatření, aby stávající multilaterální mezinárodní úmluva a dohody, jejichž smluvními stranami jsou, byly náležitě uzpůsobeny, pokud se tyto úmluvy a dohody týkají mezinárodní spolupráce v železniční dopravě a jsou-li v nich jiným mezivládním nebo nestátním organizacím přiděleny úkoly, které se překrývají s úkoly Organizace.) ponecháva-

ji nedotčeny závazky, které tyto státy plní jako členové Evropských společenství nebo jako smluvní státy Úmluvy o Evropském hospodářském prostoru.

O tomto ustanovení byla EK přesvědčena, že představuje derogační klauzuli, která zaručí aplikační přednost práva Evropských společenství v případě jeho střetu s úpravou Úmluvy COTIF.

V průběhu projednávání návrhů právních předpisů tvořících tzv. III. železniční balíček však byla derogační povaha článku 3 (2) zpochybněna ze strany některých členských států. Tento názor nakonec podpořila i Právní služba Rady, když se opřela zejména o jazykový výklad daného článku a poukázala na jeho odlišnost od textu derogačních klauzulí obvykle užívaných v mezinárodním právu v obdobných případech.

Za této situace se EK obrátila dopisem na všechny členské státy EU, které ratifikovaly Úmluvu COTIF, s požadavkem na vydání prohlášení podle článku 42 (1) Úmluvy COTIF o neaplikovatelnosti některých přípojků. Tento požadavek EK odůvodnila skutečností, že se doposud nepodařilo dojednat podmínky přístupu Evropského společenství do OTIF, jejichž součástí by byla derogační klauzule zaručující aplikační přednost komunitárního práva v případě jeho střetu s úpravou Úmluvy COTIF. EK přitom jasně konstatovala, že pokud členský stát dané prohlášení nevydá, zahájí vůči němu řízení o porušení závazků vyplývajících ze Smlouvy o ES.

Evropská komise navrhla následující text prohlášení:

„Do doby, než bude dosaženo výsledků jednání ohledně přístupu Evropského společenství ke COTIF, nebude /stát/ uplatňovat následující přípojky Úmluvy o mezinárodní železniční dopravě (COTIF) z 9. května 1980 ve znění Protokolu o změnách z 3. června 1999:

CUI – *Jednotné právní předpisy pro smlouvu o užívání infrastruktury v mezinárodní železniční dopravě - Přípojek E k Úmluvě,*

APTU – *Jednotné právní předpisy pro prohlašování technických norem za závazné a pro přijímání jednotných technických předpisů pro železniční materiál určený k používání v mezinárodní dopravě - Přípojek F k Úmluvě,*

ATMF – *Jednotné právní předpisy pro technickou admisi železničního materiálu určeného k používání v mezinárodní dopravě - Přípojek G k Úmluvě.“*

Zároveň bylo EK sděleno, že pokud se členský stát rozhodne takové prohlášení neučinit, bude nucena zvážit zahájení řízení o porušení. Vzhledem k tomu, že Úmluva COTIF neumožňuje, aby její členský stát prohlásil, že nebude aplikovat vybraná ustanovení jejích přípojků, je nutné prohlášení podle článku 42 (1) učinit pouze ve vztahu k celému přípojku. Deklarace doručená členským státem depozitáři Úmluvy

COTIF před tím, než se pro něj stane Úmluva COTIF účinnou, vylučuje aplikaci přípojky ode dne nabytí účinnosti Úmluvy COTIF pro tento členský stát. Deklarace doručena později vyvolá zamýšlené účinky až 31. prosince následujícího roku.

Řešení vzniklé situace

Pro dosažení obecné shody na výše uvedeném výkladu článku 3(2) bylo nutno hledat jiný způsob řešení případů, kdy právo ES a Úmluva COTIF obsahují požadavky, které jsou odlišné či dokonce rozporné. Členské státy i EK se shodly, že trvalé řešení všech současných i budoucích rozporů by mělo být zakotveno v rámci připravovaného přístupu Společenství k Úmluvě COTIF. Úmluva COTIF ve svém článku 38 umožňuje přístup regionálních organizací pro hospodářskou integraci k Úmluvě. Přístup k Úmluvě COTIF je dlouhodobým cílem Evropské společenství a EK dostala již v roce 2003 od Rady mandát dojednat obsah dohody mezi Společenstvím a Mezivládní organizací pro mezinárodní železniční přepravu (OTIF) o přistoupení Společenství k Úmluvě COTIF. V rámci této dohody by měla být sjednána též „řádná“ derogační klauzule. Současně bylo dohodnuto, že dohoda o přistoupení bude doplněna o deklaraci Společenství určenou ostatním smluvním stranám Úmluvy COTIF, ve které by byl podán přehled rozdělení kompetencí mezi Společenstvím a jeho členskými státy.

Toto řešení se však zatím nepodařilo naplnit a to i přes původní předpoklad EK, že se tak stane nejpozději do poloviny roku 2007. Obě jednající strany, Společenství reprezentované Evropskou komisí a OTIF zastoupena svým sekretariátem, si přitom stěžují na nedostatek komunikace druhé strany a vzájemně se obviňují ze stěžováním postupu prací. Obě strany (EK a OTIF) si vyměnily vzájemně dopisy, v nichž shodně uvedly svoji představu o podobě derogační klauzule. Tyto představy se však zjevně míjejí, neboť zatímco EK má zájem na takové derogační klauzuli, která by se týkala nejen současných rozporů (ať už těch, které nelze vyřešit, např. odlišný způsob jurisdikce, tak i těch technických, např. přípojky APTU a ATMF), ale i jakýchkoliv nepředvídatelných rozporů v budoucnosti. OTIF se chce jakýmkoliv budoucím rozporům vyhnout a chce zavázat Evropské společenství k tomu, aby se do budoucna zdržela vytváření nebo zvětšování jakýchkoliv konfliktů mezi oběma právními řády.

Snahy OTIF o dojednání derogační klauzule, která by zajistila přednost práva Evropských společenství před ustanoveními Úmluvy COTIF a jejích přípojků, jsou-li v kolizi, deklarují návrhy, které byly EK zaslány:

varianta a) Státy, které jsou členy ES, budou ve svých vzájemných vztazích používat práva ES a proto nebudou používat pravidla

dla vyplývající z této Úmluvy s výjimkou případů, kde neexistuje rozporné pravidlo ES týkající se příslušného konkrétního předmětu a pokud to neovlivní výkon práv COTIFu jiných stran nebo plnění jejich závazků.

varianta b) Pokud jde o vývoj jednotného systému předpisů pro mezinárodní železniční dopravu v Evropě a Asii, v němž má OTIF ústřední úlohu uznávanou ES, obě instituce budou za tímto cílem pracovat v součinnosti a zaváží se v rámci svých příslušných odpovědností omezovat v největším možném rozsahu případné konflikty, které byly nebo mohou být identifikovány mezi COTIF 1999 a jeho přípojky a odpovídajícími ustanoveními práva ES a zdrží se stanovování předpisů, které by mohly vytvářet nebo zvětšovat jakékoliv takové konflikty.

varianta c) OTIF a ES budou za stejným účelem spolupracovat na postupném stanovení harmonizovaných předpisů pro mezinárodní železniční dopravu v Evropě a Asii prostřednictvím vhodných kontaktů se třetími zeměmi a dalšími mezinárodními organizacemi v železniční oblasti, zajišťující vzájemně největší transparentnost ohledně příslušných informací a plánovaných iniciativ.

Nicméně EK návrhy zatím neprojednala ve svých příslušných orgánech a vůči OTIF zatím nereagovala.

Derogační klauzule podle návrhu EK:

„Smluvní strany, které jsou členy Evropského společenství, budou ve svých vzájemných vztazích uplatňovat pravidla Společenství a nebudou proto uplatňovat pravidla vyplývající z této Úmluvy, s výjimkou těch záležitostí, kde neexistují žádná pravidla Společenství.“

Současně probíhají též práce na revizi sporných přípojků APTU a ATMF tak, aby jejich úprava byla dána do souladu s požadavky práva ES. Od roku 2003 se v aparátu OCTI pracuje na analýze přípojky F (technická specifikace) a G (admise) na základě regulačních opatření EK v oblasti interoperability a bezpečnosti a texty se připravují v zájmu jejich kompatibility. Jde v podstatě o zapracování Technické specifikace interoperability (TSI), tedy jejich plné převzetí - ale zároveň tak, aby to bylo akceptovatelné také pro nečlenské státy ES. Jde o enormně rozsáhlou práci - např. TSI Nákladní vagóny má 130 stran + 35 příloh (dohromady cca 500 stran). Předpokládá se i přechodná novela obou přípojků. Tyto práce probíhaly nejprve v neoficiální rovině (neoficiální pracovní skupina OTIF). Po prvním zasedání Odborné komise pro technické otázky OTIF na počátku července 2006 převzala iniciativu tato komise, resp. její pracovní skupina, které se účastní též zástupci EK a dalších zainteresovaných subjektů. Návrhy zpracovaných novel obou pří-

pojku v současné době projednává ve svých orgánech EK. Konečná podoba revidovaných návrhů by měla být známa v průběhu roku 2007.

Dosavadní pozice České republiky

Požadavek EK na vznesení prohlášení podle článku 42 (1) považovala Česká republika od počátku za příliš extrémní. Vzhledem k tomu, že kvůli složitosti a časové náročnosti vnitrostátního ratifikačního procesu tohoto prohlášení by ČR nebyla schopna vydat deklaraci do 1. 7. 2006, byl by prvním reálným termínem nabytí účinnosti takové deklarace 31. 12. 2007. S ohledem na předpokládaný termín přistoupení Společenství k Úmluvě COTIF (původní plán počítal s tím, že k tomu dojde během Valného shromáždění OTIF v září 2006, pak byl předpokládaný termín posunut na polovinu roku 2007) nebyla ČR přesvědčena o smysluplnosti zahájení této procedury.

V zásadě negativně přitom ČR vnímala skutečnost, že členský stát Úmluvy COTIF, který vydá prohlášení o neaplikovatelnosti přípojku, ztrácí právo spolurozhodovat o změnách přípojku. ČR proto vždy preferovala přístup spočívající v revizi sporných přípojků, kterou by došlo k odstranění rozporů s právem ES a zároveň v naplnění technické přílohy přípojku APTU technickými normami, které by byly v souladu s požadavky práva ES.

V reakci na EK proto ČR zdůraznila, že má jednoznačný zájem na dosažení dlouhodobého řešení s tím, že její vláda zatím nerozhodla, zda požadované prohlášení vydá či nikoliv. Zároveň přitom upozornila na to, že ČR plně transponovala právní předpisy tvořící I. a II. železniční balíček, že tak vztahy mezi členskými státy Evropské unie jsou plně aplikovány požadavky práva ES. Konkrétně se zmínila o výkonu funkce regulačního a bezpečnostního orgánu, kde konstatovala, že Drážní úřad, který tyto funkce zastává, postupuje při své činnosti výhradně dle transponovaných technických a procesních požadavků příslušných směrnic ES a technických specifikací interoperability. To samé podle ČR platí též pro případ mechanismu přístupu na dopravní cestu a pro vztahy mezi dopravci a provozovateli infrastruktury, EK tak byla ubezpečena o tom, že ČR postupuje tak aby právo ES bylo vždy aplikováno prvotně a nedocházelo ke konfliktům s požadavky Úmluvy COTIF.

Stručné shrnutí

Vstup ES do Úmluvy COTIF je umožněn ve smyslu čl. 38 (Možnost přístupu k Úmluvě mají regionální organizace pro hospodářskou integraci, které jsou vybaveny pravomocí legislativy pro své členy v oblastech, jež jsou předmětem této Úmluvy, a jejichž členem je jeden nebo více člen-

ských států. Podmínky tohoto přístupu stanoví dohoda mezi Organizací a regionální organizací). Předběžná jednání probíhají de facto od roku 2003, po vstupu Úmluvy COTIF v účinnost 1. 7. 2006 uložilo Valné shromáždění OTIF jednání urychlit. Jednání o vstupu není závislé na řešení derogační klauzule a výhrad k přípojkům E, F a G. EK původně předpokládala přístup ES k Úmluvě COTIF do poloviny roku 2007, tento termín se však vzhledem k přetrvávajícím nedohodám mezi EK a OTIF ohledně obsahu derogační klauzule ukazuje jako nereálný.

Řešení derogační klauzule – obě strany (EK, OTIF) předložily návrhy, které jsou nicméně od sebe dosti vzdálené. Zatímco zájmem EK je, aby se tato derogační klauzule týkala nejen současných rozporů, ale i jakýchkoliv nepředvídatelných rozporů v budoucnosti, OTIF chce zavázat ES k tomu, aby se v budoucnu zdrželo vytváření nebo zvětšování jakýchkoliv konfliktů mezi oběma právními řády.

Výhrada k přípojkům E, F a G – OTIF předložil návrhy (novel přípojků F a G) a čeká na jejich projednání v EK. Pokud jde o problematiku spojenou s přípojkem CUI, zde OTIF konstatuje, že EK podstatným způsobem zmírnila tlak.

Předložení výhrady českou stranou podle článku 42 § 1 COTIF, pokud by to ČR udělala letos, vyvolá zamýšlené účinky až 31. prosince následujícího roku, tzn. 31. 12. 2008. V této době již ale ES bude zřejmě členem OTIF a všechny případné rozpory budou řešitelné uvnitř pracovních komisí OTIF. Pokud se ukáže, že vývoj událostí směřuje k dlouhodobému řešení zmíněného problému (tj. pokud ES do OTIF skutečně vstoupí), pak je možné vnitrostátní proces schvalování příslušného prohlášení ČR (které je v současné době v běhu, kdykoliv zrušit, tzn. jeho ratifikaci v Parlamentu ČR atd.).

Současné aktivity CIT

V zájmu řešení vzniklé situace ve prospěch Úmluvy COTIF, zejména pro Přípojek E (CUI - Jednotné právní předpisy pro smlouvu o užívání infrastruktury v mezinárodní železniční přepravě) byla v CIT vypracována studie řešící problematiku střetu mezi národním právem (COTIF) a supra-národním právem (ES). Výsledkem studie je (zjednodušeně řečeno), že konflikty mezi oběma právními schémata končí v okamžiku vstupu ES do Úmluvy COTIF. Tím okamžikem se totiž stane COTIF součástí práva ES a bude mít jako národní právo přednost před sekundárním právem ES. Směrnice ES 91/440, 95/18 a 2001/14 byly v uvedeném přípojků v plné míře dodrženy. Tlak EK, byť nikoliv oficiálně, k výhradě k tomuto přípojků, ztratil na intenzitě.

V rámci potřeby přepravní interoperability, jako společný projekt CIT/OSŽD, byl v minulém roce zaveden společný nákladní

list (CIM/SMGS) sloužící zároveň jako celní dokument mezi ES a Ruskem, Běloruskem i Ukrajinou. Tento nový institut svým způsobem umožňuje překlenout rozdíly mezi CIM a SMGS, které není v krátkodobém horizontu možné odstranit. Vyšlo se tedy z jednoduché úvahy, že v jednotném nákladním listu budou nejen údaje splňující požadavky CIM, ale splňující i požadavky SMGS. Tím bylo možno vyloučit tzv. „nové podeje“ na hranicích mezi CIM a SMGS. Předtisk nákladního listu je samozřejmě vždy dvojjazyčný a to vždy podle příslušného právního režimu a jejich jednacích jazyků (rusky, německy, francouzsky, anglicky). V této souvislosti musely být vyřešeny i otázky plateb za přepravu, řešení odpovědnosti za škody, povolení překládky i otázky celního řízení. CIT pro všechny postupy vypracoval manuály (Guide lettre voiture). Tato fakta enormně pomohla urychlit přeshraniční nákladní přepravu. Jednotný nákladní list je prvním krokem k vytvoření jednotného euroasijského železničního přepravního práva, což je samozřejmým předpokladem rozvoje železniční dopravy a zvýšení její konkurenceschopnosti v této oblasti.

Dále CIT pracuje na všech souvislostech s tzv. třetím železničním balíčkem, vyjasnění vztahů mezi CIV a SMPS, zpracování právních otázek v souvislosti s telematikou v osobní dopravě. Pokračují dalšími výraznými kroky v přepravní interoperabilitě v souvislosti s elektronickým nákladním listem a harmonizací odpovědnosti za ztráty. To jsou jen některé aktivity z celé řady agend, které CIT citlivě a ve prospěch celé společnosti obecně, zvláště pak rozvoje železnic a zvyšování její konkurence schopnosti, zejména v právní oblasti, zajišťuje.

Doc. Ing. Petr Stejskal, CSc.
odbor ekonomiky a financí
Ministerstva dopravy

Telefónica O2 vyhrála výběrové řízení Ministerstva dopravy na poskytování IT služeb. Předmětem zakázky za 92 mil. Kč je zajištění provozu databázového programu Integrovaný monitorovací informační systém (IMIS) a podpora dalších programů ministerstva, zejména systému dopravně správních agend. IMIS, který MD dodala právě Telefónica O2, bude například evidovat proces nákupu služeb a materiálu pro MD, zpřehlední projekty financované z fondů EU či zavede elektronickou personální evidenci zaměstnanců. Systém byl zaveden před několika měsíci a nahradil osm různých počítačových aplikací.

(Logistika, 23. 7.)
připravil (kal) ■