

Reformní proces v Organizaci pro spolupráci železnic

Petr Stejskal

Organizace pro spolupráci železnic (dále jen OSŽD) je mezinárodní organizací, která byla založena mezinárodní smlouvou v roce 1956 v Sofii (Bulharsko). Členy OSŽD jsou v současné době ministři dopravy a centrální státní železniční organizace z 27 států (Azerbajdžan, Albánie, Bělorusko, Bulharsko, Maďarsko, Vietnam, Gruzie, Irán, Kazachstán, Čína, Korejská lidově demokratická republika, Kuba, Kirgistan, Litva, Lotyšsko, Moldavie, Mongolsko, Polsko, Ruská federace, Rumunsko, Slovensko, Tadžikistan, Turkmenistan, Uzbekistan, Ukrajina, Estonsko a ČR). Ve formě pozorovatelné je možné členství také dalších ministerstev nebo železnic a jako asociované členství také pro firmy a organizace bezprostředně spojené s činností železnic.

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);
- vedení Smlouvy o mezinárodní železniční přepravě nákladů (SMGS);
- vedení smlouvy o Mezinárodním železničním tarifu pro přepravu osob (MPT);
- atd.

Jedním z výsledků aktivity OSŽD je i její stoupající prestige 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.).

Dalším důležitým aspektem aktuální činnosti OSŽD je spolupráce s Organizací pro mezinárodní železniční přepravu (OTIF). V současné době ve velkém euro-asijském prostoru platí dva přepravní právní systémy. Proto OSŽD i OTIF již delší dobu hleda-

jí cestu harmonizace a sblížení obou právních systémů.

Pro přepravu 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 vagonů, 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 podržel status uznávané mezinárodní organizace.

Reformní proces OSŽD

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

Nová geopolitická situace vyvolala úkoly, 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. Také proto bylo rozhodnuto o zdokonalení všech základních dokumentů OSŽD.

V souvislosti se strukturálními, normativními, technickými a dalšími změnami na železnicích členských států OSŽD byla vyvolána nutnost změn také v právních a strukturálních oblastech. Šlo především o optimalizaci struktury OSŽD, rozdělení členských příspěvků, vypracování principů a metod pro rozdělení funkcí v Komitétu OSŽD jakož i kvalitativní požadavky na uchazeče o tyto funkce. Cílem práce dočasné pracovní skupiny, ve které je zastoupeno 16 států (včetně ČR) je vytvoření stabilní a fungující mezinárodní organizace schopné reagovat na strukturální změny v oblasti železnic jednotlivých členských států vytvářením efektivních pracovních a exeku-

tivních orgánů vysoce kvalifikovaných specialistů. Práce na zdokonalení základních dokumentů probíhá současně s pracemi na revizích Smlouvy o mezinárodní přepravě zboží (SMGS) a Smlouvy o mezinárodní přepravě cestujících a zavazadel (SMPS) a zároveň i s pracemi komisí pro infrastrukturu a vozidla. Základní materiál reformního procesu se zpracovává pod názvem „Stanovy OSŽD“.

Stanovy OSŽD

Návrh obsahuje 54 článků v 13 oddílech rozdělených do 6 částí.

Část 1 - obsahuje „Obecná ustanovení“ týkající se právní způsobilosti OSŽD, jejich cílů a hlavních směrů činnosti;

Část 2 - vysvětluje organizační strukturu OSŽD a jsou zde uvedeny jejich hlavní orgány včetně jejich kompetencí;

Část 3 - se věnuje základním postupům v souvislosti s přijímáním závěrů na jednorázných konferencích ministrů, shromáždění vedoucích železničních společností, porad komisí a zasedání Komitétu OSŽD;

Část 4 - obsahuje ustanovení řešící otázky týkající se příspěvků členských států, příspěvků přidružených podniků a rozpočtu OSŽD;

Část 5 - která je z důvodů různorodosti obsažených ustanovení nazvána „Ostatní ustanovení“. Obsahuje texty týkající se emblému a vlajky OSŽD, privilegií a imunit, použití různých jazyků a řešení dalších otázek a jejich dopady;

Část 6 - obsahuje závěrečná ustanovení.

Vyzdvihnout je třeba fakt že ve stanovách jsou integrovány všechny současné základní dokumenty OSŽD. Ve smyslu článku 4 Statutu OSŽD určují jednací řády a předpisy postupů jednání a přijímání závěrů Konference ministrů a Konference generálních ředitelů v rámci všech orgánů spadajících do jejich kompetencí. Vyjma toho může, ve smyslu článku 13, Konference ministrů při zasedáních OSŽD přijímat změny a doplňky stanov OSŽD, ale ve smyslu článku 10 postupu jednání Konference generálních ředitelů (odpovědných zástupců) železnic OSŽD (v dalších předpisech) mohou tyto připravovat závěry ke změnám a doplňkům předpisů, které se nedotýkají statutu OSŽD. Zohledňuje se, že promítání všech základních dokumentů OSŽD ve formě dokumentu ke změně statutu OSŽD ve vztahu na doplnění prostřednictvím ustanovení, kterými se řídí shromáždění vedoucích železničních společností, musí být projednáno a schváleno Konferencí ministrů.

V této souvislosti je nutné vyzdvihnout, že podle 5. článku Vídeňské úmluvy o smluvním právu, tato ustanovení platí pro každou smlouvu uzavřenou organizací, která je podle zakládací listiny mezinárodní organizací, jakož i pro každou smlouvu, která v rámci mezinárodní organizace je bez nevýhod v odpovídajících předpisech

této organizace. Proto je nutné při přijímání textu stanov, neohledně na statut OSŽD se řídit také Vídeňskou konvencí. Postup přijímání smluvního textu je stanoven v článku 9, podle něhož je text přijat souhlasem všech zúčastněných států nebo na mezinárodní konferenci hlasy dvou třetin přítomných států, pokud se stejnou většinou nedohodnou na použití jiného pravidla. Přitom musí být zohledněno, že ustanovení přijatá podle Vídeňské konvence jsou bez škody vůči odpovídajícím předpisům OSŽD, které pro přijetí stanoví jednomyslnost Konference ministrů OSŽD.

Ve vztahu k plným mocím k přijetí textu stanov na jednání Konference ministrů je nutno zohlednit, že ve smyslu 7. článku Vídeňské konvence státy zplnomocněné osoby v mezinárodní organizaci nebo jejím orgánu (v OSŽD Konference ministrů) nemusejí předkládat plnou moc. Po přijetí stanov se zahajuje vnitrostátní projednávání k přijetí meritorní části smlouvy.

Protože se ve stanovách předpokládá, že Konference ministrů musí zvláštním dokumentem potvrdit plánovací a účetní postupy příjmů i výdajů rozpočtu OSŽD, řešit otázky vztahující se na práva a povinnosti pracovníků Komitétu OSŽD připravila dočasná pracovní skupina příslušné podklady. Vedle stanov OSŽD připravila tato skupina, pod vedením Sergeje Lvoviče Tugarinova (Ruská federace), řadu dalších materiálů:

- Plánovací a zúčtovací postupy pro příjmy a výdaje rozpočtu OSŽD;
- Předpisy pro pracovní podmínky personálu Komitétu OSŽD;
- Organizační strukturu OSŽD;
- Přehled a základní funkce a úkoly komisi Komitétu OSŽD;
- Kvalifikační požadavky pro uchazeče na funkce v Komitétu OSŽD;
- Rozdělení funkcí v Komitétu OSŽD.

Nejdůležitějším výsledkem práce je samozřejmě vypracování návrhu „Úmluvy o přímé mezinárodní železniční přepravě“ a k tomu příslušejících příloh k nimž patří základní dokumenty organizace:

- Úmluva o mezinárodní přepravě zboží (SMGS);
- Úmluva o mezinárodní přepravě cestujících a zavazadel (SMPS);
- Technické požadavky pro vozidla o rozchodu 1 520 mm a 1 435 mm používaná v mezinárodní dopravě;
- Technické požadavky na infrastrukturu v mezinárodní dopravě na železnici o rozchodu 1 520 mm.

Na vypracování návrhu Úmluvy o mezinárodní přepravě zboží (SMGS) se podílejí zástupci Ázerbájdžánu, Běloruska, Bulharska, Maďarska, Vietnamu, Iránu, Kazachstánu, Číny, Korejské lidově demokratické republiky, Kyrgystánu, Litvy, Lotyšska, Moldavska, Mongolska, Polska, Ruské federace, Rumunska, Slovenska, Uzbekistánu, Ukrajiny a Estonska.

Na vypracování návrhu Úmluvy o mezinárodní přepravě cestujících a zavazadel (SMPS) spolupracují v dočasné pracovní skupině zástupci Běloruska, Kazachstánu, Litvy, Lotyšska, Polska, Ruské federace, Ukrajiny a České republiky.

Na vypracování návrhu Technických požadavků pro vozidla o rozchodu 1 520 mm a 1 435 mm používaná v mezinárodní dopravě; se zúčastňují zástupci Běloruska, Číny, Lotyšska, Polska, Ruské federace a České republiky.

Na vypracování návrhu Technických požadavků na infrastrukturu v mezinárodní dopravě na železnici o rozchodu 1 520 mm se podílejí zástupci Číny, Litvy, Ruské federace, Ukrajiny a České republiky.

OSŽD a Evropská unie

V průběhu reformního procesu OSŽD projevila Evropská komise přání dostávat informace o průběhu prací, zejména i s ohledem na to, že šest členských států OSŽD je zároveň i členskými státy Evropské unie. OSŽD nabídlo EK podepsání memoranda o porozumění, aby se předešlo případným zdržováním probíhajících reforem z důvodů obav členských států OSŽD, které jsou zároveň i členskými státy EU, z porušení závazků plynoucích z členství v EU. Oblasti o které EK projevuje zejména zájem je SMGS a SMPS, kompetence v oblasti závazku veřejné služby a kombinované dopravy. Memorandum o porozumění nabízené OSŽD by mohlo být podle stanoviska EK v budoucnu podepsáno, nicméně příznávají, že k jeho podepsání povede zdoluhavý proces.

V rámci dočasné pracovní skupiny pro zdokonalení základních dokumentů OSŽD se v souvislosti s tím došlo k závěru, že uzavření mezinárodních smluv v oblasti, která se týká výlučné kompetence EU, lze uskutečnit bezprostředně až po dohodě s EU.

Uzavření mezinárodních smluv je realizací vnějšího aspektu státní suverenity, patří k základním právům státu a je složitým procesem, jenž se skládá, ve smyslu Vídeňské úmluvy o smluvním právu, z řady postupných etap.

První etapa - schválení textu. Tato etapa se uskutečňuje buď diplomatickou cestou předložení návrhu, nebo na mezinárodních jednáních. Text je schválen v případě souhlasu všech účastníků, kteří ho vypracovali, ale pro mnohostrannou smlouvu dvoutřetinovou většinou účastníků speciálně svolané konference. Pokud je příprava textu uskutečňována v rámci mezinárodní organizace, řídí se předpisy této organizace. Tyto organizace nejsou jednoduchou sumou členských států. Organizace je zvláštním mezinárodním mechanismem, který má svou vlastní vůli. Tato vůle se projevuje konkrétně ve výsledku hlasování na základě stanovených procedur. Schválení textu neznamená pro účastníka právní závazek a není vyjádřením souhlasu státu se závazkem řídit se ustanoveními dané smlouvy.

Druhá etapa – určení autentičnosti textu, které se uskutečňuje podepsáním nebo parafováním textu smlouvy nebo závěrečného aktu konference obsahujícího tento text.

Třetí etapa – souhlas se závazností smlouvy, který lze vyjádřit podepsáním, ratifikací, schválením, přijetím nebo připojením v závislosti na postupu stanoveném v samotné smlouvě.

Právo na účast se vztahuje na všechny uvedené etapy. Existuje bez ohledu na uznání státu nebo jeho vlády jinými účastníky. Jinými slovy, uzavření mezinárodní smlouvy je proces aplikace norem mezinárodního práva a formování dohody mezi státy, vyjádřený v řadě postupných etap a právních aktivit, jejichž obsah je závislý na oboustranných zájmech, záměrech, postojích, legislativě a praxi stran, odvíjí se od podstaty, předmětu a cílů dohody.

Cílem práce na zdokonalení základních dokumentů OSŽD je příprava textu mezinárodní smlouvy. S přihlédnutím k tomu, že práce se nezúčastňují všechny státy OSŽD, dokonce i první etapa uzavření mezinárodní smlouvy - schválení textu - začne až po té, co navržený text bude rozeslán všem členským státům. Následně bude možné provést veškeré konzultace, znalecké - expertní analýzy a posuzování, na základě výsledků při kterých se může a pravděpodobně i bude, pozměňovat a doplňovat původně navržený text. Až v této etapě se jeví jako možné a potřebné provedení příslušných konzultací s Evropskou unií.

OSŽD chce působit na základě absolutní úcty k nezávislosti, dobrovolné spolupráci, rovnosti práv a povinností všech členů, ať již jde o formování dopravní politiky, strategie rozvoje železniční dopravy, zdokonalování mezinárodního práva, rozvoj euroasijských dopravních spojení a spolupráci s dalšími mezinárodními dopravními organizacemi.

(využito materiálů OSŽD)

*Doc. Ing. Petr Stejskal, CSc.
Ministerstvo dopravy*

MOVÓ opraví další osobní vozy

MOVÓ spol. s r.o. úspěšně pokračuje v periodických opravách osobních vozů ČD ze skupin s podvozky GP 200, GV a modernizací, které společnost realizuje na základě úspěchu v soutěžích na tyto práce.

(ACRI)