

Jak zlepšit fungování
železničního systému pro společnost

Příručka

Model řízení prosazování předpisů

	<i>Vyhotovil</i>	<i>Ověřil</i>	<i>Schválil</i>
<i>Jméno</i>	S. D'ALBERTANSON	M. SCHITTEKATTE	C. CARR
<i>Funkce</i>	vedoucí odpovědný za projekt	projektový manažer	vedoucí oddělení
<i>Datum</i>	29/06/2018	29/06/2018	29/06/2018
<i>Podpis</i>			

Historie dokumentu

<i>Verze</i>	<i>Datum</i>	<i>Poznámky</i>
1.0	29/06/2018	Konečná verze k zveřejnění

Tento dokument je příručkou Agentury Evropské unie pro železnice, která není právně závazná. Nejsou jím dotčeny rozhodovací procesy stanovené příslušnými právními předpisy EU. Závazný výklad právních předpisů EU je výlučně v kompetenci Soudního dvora Evropské unie

Where it appears that there are differences between the translated version and the English version, the English version takes precedence.



Error! Reference source not found.
Error! Reference source not found.0

1 Úvod

Jednotné osvědčení o bezpečnosti může podle ustanovení směrnice 2016/798 o bezpečnosti železnic vydat vnitrostátní bezpečnostní orgán nebo Agentura Evropské unie pro železnice (dále jen „agentura“). Schválení z hlediska bezpečnosti vydává vnitrostátní bezpečnostní orgán. Poté, co agentura nebo vnitrostátní bezpečnostní orgán jednotné osvědčení o bezpečnosti či schválení z hlediska bezpečnosti vydá, provádí jejich kontrolu v průběhu jejich platnosti vždy vnitrostátní bezpečnostní orgán v rámci dohledu nad organizací. Z toho vyplývá, že v případě zjištění nedodržení předpisů musí příslušná opatření k řešení záležitosti v první řadě přijmout právě vnitrostátní bezpečnostní orgán, a to s využitím svých regulačních pravomocí. Dále je zřejmé, že selžou-li pokusy vnitrostátního bezpečnostního orgánu o nápravu situace, může tento orgán nebo agentura po konzultaci s ním jednotné osvědčení o bezpečnosti dané organizace omezit nebo odebrat. Schválení z hlediska bezpečnosti může omezit nebo odebrat vnitrostátní bezpečnostní orgán.

V členských státech Evropské unie se uplatňují různé přístupy k regulačnímu dohledu nad železnicemi. Některé vnitrostátní orgány pověřené dohledem nad železnicemi mají jen omezené pravomoci k prosazování bezpečnosti železničního provozu, zatímco v jiných státech má vnitrostátní bezpečnostní orgán přímou pravomoc zasáhnout. Protože vnitrostátní zákonné pravomoci jsou omezeny vnitrostátním právem, využívají některé členské státy ustanovení evropských právních předpisů, například ustanovení směrnice (EU) 2016/798 a směrnice (EU) 2016/797.

V současné době neexistují pokyny ohledně toho, za jakých okolností může vnitrostátní bezpečnostní orgán tyto pravomoci využívat, s výjimkou pokynů uvedených ve směrnici (EU) 2016/798. V čl. 17 odst. 5 se uvádí, že zjistí-li vnitrostátní bezpečnostní orgán, že držitel jednotného osvědčení o bezpečnosti již nesplňuje podmínky pro jeho udělení, rozhodne o odebrání nebo omezení jednotného osvědčení o bezpečnosti, nebo bylo-li osvědčení vydáno Agenturou Evropské unie pro železnice (dále také „agentura“), požádá agenturu, aby tak učinila. V obou případech je nutné uvést důvody vedoucí k rozhodnutí. Ustanovení, které vnitrostátnímu bezpečnostnímu orgánu umožňuje odebrat nebo omezit jednotné osvědčení o bezpečnosti na základě důkazů získaných během dohledu, může být použito k vynucení změny.

Kromě výše uvedeného jsou mezi členskými státy patrné rozdíly v tom, kdo odpovídá za trestní stíhání organizací za porušení bezpečnosti a za jakých okolností se taková opatření přijímají. Incidentsy velkého rozsahu nevyšetřuje v některých členských státech vnitrostátní bezpečnostní orgán, nýbrž vnitrostátní orgány pověřené trestním stíháním. V některých členských státech lze trestně stíhat organizace za porušení zákonů vztahujících se k bezpečnosti provozu železnic i v případě, že zatím nedošlo k vážné nehodě. V jiných členských státech může trestní stíhání probíhat jen v případě vážné nehody. Tyto rozdíly v přístupu členských států kladou překážky regulačnímu rámci EU pro bezpečnost železnic i vnitrostátním bezpečnostním orgánům provádějícím právní předpisy EU. V některých členských státech se vnitrostátní právní předpisy ohledně bezpečnosti železnic vztahují i na otázky bezpečnosti při práci. Tyto záležitosti řeší ve většině členských států jiná instituce než vnitrostátní bezpečnostní orgán, která působí v odlišném právním režimu. K problémům s prosazováním může docházet i při přeshraničním provozu, protože vnitrostátní bezpečnostní orgány působí v jednotlivých členských státech v odlišných právních režimech a v rámci prosazování zlepšení bezpečnosti mají různé pravomoci k přijímání opatření.



Error! Reference source not found.
Error! Reference source not found.0

Správně uplatňované zásady dohledu by měly znamenat, že vnitrostátní bezpečnostní orgán provádí dohled, včetně prosazování předpisů, konzistentně a spravedlivě. Agentura pevně věří, že může vnitrostátním bezpečnostním orgánům pomoci poskytnutím pokynů, které tyto zásady podrobně popisují a jež lze využít k zajištění konzistentního přístupu k otázce prosazování předpisů ve členských státech.

1.1 Účel příručky

Tato příručka poskytuje vnitrostátním bezpečnostním orgánům jednoduchý model řízení prosazování předpisů, který jim pomůže rozhodovat ve věcech prosazování, jestliže organizace nedodrží vnitrostátní nebo unijní právní předpisy. Tento model se snaží pomocí jednoduché matice kategorizovat míru selhání, což umožňuje řídit bezpečnostní trhlinu zjištěnou při dohledu.

Řeší vztah mezi vnitrostátními donucovacími pravomocemi a pravomocemi ve směrnici (EU) 2016/798 o jednotných bezpečnostních osvědčeních, s cílem pomoci zajistit, aby pro žadatele o osvědčení o bezpečnosti a porušování právních předpisů a pro osoby podléhající dohledu vnitrostátních dozorových orgánů existovaly rovné podmínky pro řešení neshod a porušování právních předpisů v celé Evropské unii.

EMM je nástroj, který mohou vnitrostátní bezpečnostní orgány využít k zajištění jednotnosti při vymáhání právních zákonů, které umožňují vydávání sankcí nebo oznámení za účelem zlepšení některých aspektů opatření pro kontrolu rizik v organizaci. Cílem nástroje je poskytnout vnitrostátním bezpečnostním orgánům prostředek k zajištění souladu s čl. 7 odst. 1 společných bezpečnostních metod v oblasti dohledu. K tomu je nutné, aby vnitrostátní bezpečnostní orgány měly k dispozici kritéria pro rozhodování o tom, jak identifikované případy nedodržení předpisů řešit. 5., 6., 7. a 8. bod odůvodnění nařízení Komise v přenesené pravomoci (EU) 2018/761 [*společné bezpečnostní metody v oblasti dohledu*] také jasně uvádějí, že vnitrostátní bezpečnostní orgány by měly vykonávat činnosti dohledu s cílem posílit vzájemnou důvěru ve své přístupy k rozhodování a jednat přiměřeně a že by měly směřovat svá opatření na oblasti, v nichž hrozí největší riziko, a zodpovídat za rozhodnutí, která přijmou. Prostředky, jimiž toho lze dosáhnout, poskytuje opět model řízení prosazování předpisů.

1.2 Komu je tato příručka určena?

Tento dokument je určen:

- *vnitrostátním bezpečnostním orgánům posuzujícím v rámci dohledu systémy zajišťování bezpečnosti železničních podniků a provozovatelů infrastruktury,*
- *železničním podnikům a provozovatelům infrastruktury jako vodítka ohledně možných následků neplnění právních norem.*

1.3 Působnost

Model řízení prosazování předpisů tohoto typu:

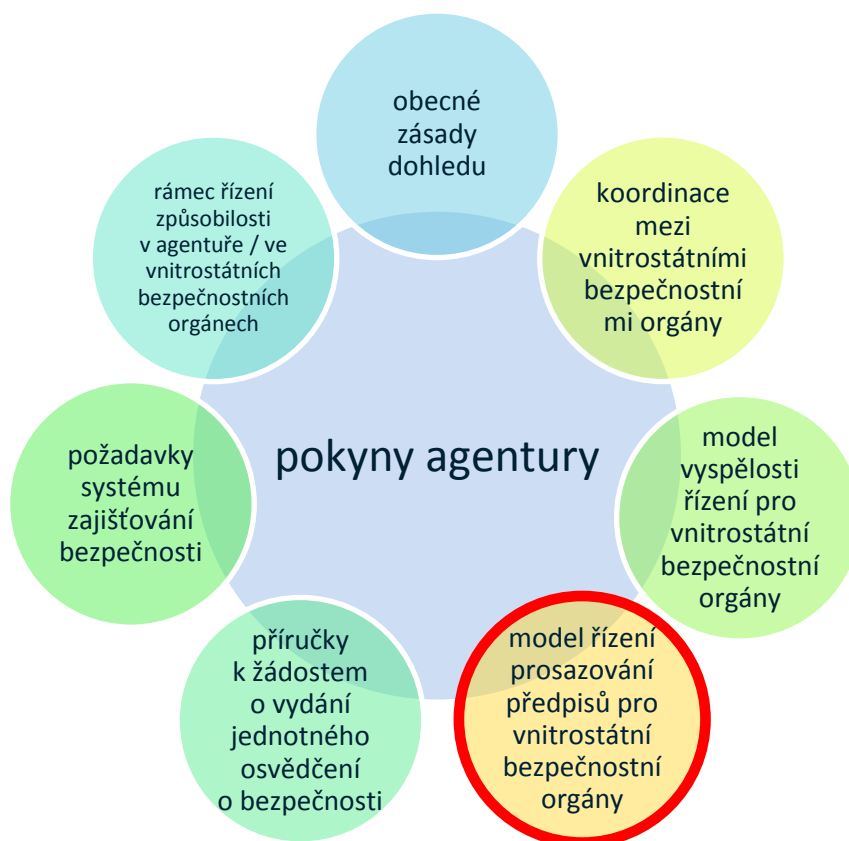
- *může poskytnout rámec pro výkon dohledu a pomoci orgánům dohledu rozhodovat se v oblasti prosazování předpisů konzistentně,*
- *pomáhá vnitrostátním bezpečnostním orgánům sledovat spravedlnost a konzistentnost rozhodování ve věcech prosazování předpisů prováděného osobami vykonávajícími dohled,*
- *může pomoci při řešení složitějších případů,*

- může (je-li model řízení prosazování předpisů používáný vnitrostátním bezpečnostním orgánem zveřejněn) prokázat, že vnitrostátní bezpečnostní orgán jedná cíleně, spravedlivě, transparentně a přiměřeně.

Tento dokument se nezabývá prosazováním předpisů vykonávaným jinými regulačními orgány, než jsou vnitrostátní bezpečnostní orgány.

1.4 Struktura příručky

Tento dokument tvoří součást souboru příruček agentury, které mají pomoci železničním podnikům, provozovatelům infrastruktury, vnitrostátním bezpečnostním orgánům a agentuře při výkonu jejich funkce a plnění jejich úkolů v souladu se směrnicí (EU) 2016/798.



Obrázek 1: Soubor pokynů agentury



Error! Reference source not found.
Error! Reference source not found.0

Vnitrostátní bezpečnostní orgány by měly při plnění svých funkcí stanovených unijními a vnitrostátními právními předpisy spolupracovat s dalšími regulačními subjekty. Další pokyny ohledně případů vyžadujících spolupráci dalších subjektů jsou k dispozici v *příručce agentury k výkonu dohledu*.

Je třeba poznamenat, že model by měly používat osoby způsobilé k provádění dohledu (viz též *příručka agentury k rámci řízení způsobilosti*) a že se jedná pouze o pomůcku, která nenahrazuje odborný úsudek.

Obsah

1	Úvod	2
1.1	Účel příručky	3
1.2	Komu je tato příručka určena?	3
1.3	Působnost	3
1.4	Struktura příručky	4
2	Model řízení prosazování předpisů	6
2.1	Omezení	6
2.2	Priority v oblasti prosazování předpisů	6
2.3	Analýza bezpečnostních trhlin	7
	Příloha 1 – Vývojový diagram	14
	Příloha 2 – Příklady	15
	Příklad 1: Porušení předpisů – „extrémní“ bezpečnostní trhlina	15
	Příklad 2: Porušení předpisů – „značná“ bezpečnostní trhlina	15
	Příklad 3: Porušení předpisů – „mírná“ bezpečnostní trhlina	16
	Příklad 4: Žádná – „žádná“ bezpečnostní trhlina	16

2 Model řízení prosazování předpisů

2.1 Omezení

Posuzování rizika a dodržování vnitrostátních předpisů se různí – od velmi přímočarého až po velice složité. Při posuzování a kontrole dodržování právních předpisů nelze vždy nedodržení předpisů jednoznačně definovat. Navíc se často stává, že dohled odhalí více nedostatků různé závažnosti. Často je obtížné odpovědět na otázku, zda skutečně došlo k porušení zákona, které organizace či osoby by za to měly nést odpovědnost a jak případné (případná) porušení zákona napravit.

Model řízení prosazování předpisů je pomůckou při rozhodování osob ve vnitrostátním bezpečnostním orgánu, přičemž tyto osoby by měly být schopny tento model používat. Nejde přitom o model, který by řešil všechny možné detaily, s nimiž se osoba vykonávající dohled může setkat, a poskytoval automaticky „správnou odpověď“. Je to dáno tím, že samotný dohled vyžaduje od osoby, která jej provádí, posuzování rizika. Zejména je nutné, aby osoby posuzovaly velikost „bezpečnostní trhliny“ definované v tomto modelu, což je pro použití tohoto modelu klíčové. Model by tedy měl být používán k podpoře rozhodovacích pravomocí osob vykonávajících dohled, a nikoli považován za omezení těchto pravomocí. Osoby, které tento rámec používají, by měly být řádně vyškolené, pokud jde o jeho použití, způsoby posuzování relativního rizika a kritické uvažování při kontrole dodržování právních předpisů v konkrétních situacích.

Tento model lze uplatňovat v souvislosti s různými právními rámci v různých členských státech. Každý vnitrostátní bezpečnostní orgán by však věnovat patřičnou pozornost zajištění toho, aby byl používán v souladu se stávajícím vnitrostátním regulačním rámcem. Vývojový diagram v Příloha 1 znázorňuje moment, kdy je model používán, a způsob, jak jej lze využít k rozhodování o trestním stíhání, omezení či odebrání v souvislosti s jednotným osvědčením o bezpečnosti či schválením z hlediska bezpečnosti.

Model zahrnuje zvláštní krok, kdy se posuzuje, zda by se jednotné osvědčení o bezpečnosti mělo odebrat nebo omezit.

2.2 Priority v oblasti prosazování předpisů

Vnitrostátní bezpečnostní orgány vykonávají dohled, aby ověřily, že organizace splnila a nadále splňuje podmínky, za nichž jí bylo uděleno jednotné osvědčení o bezpečnosti. V praxi to znamená, že při udělování jednotného osvědčení o bezpečnosti došel posuzující orgán k názoru, že organizace poskytla dostatek informací k prokázání toho, že má nebo bude mít funkční systém zajišťování bezpečnosti, který splňuje důkazní požadavky společných bezpečnostních metod pro posuzování shody.

Jednotná osvědčení o bezpečnosti a schválení z hlediska bezpečnosti jsou platná nejdéle 5 let. V průběhu jejich platnosti vykonává vnitrostátní bezpečnostní orgán dohled, aby po dobu platnosti příslušného osvědčení či schválení byla v praxi zachována opatření systému zajišťování bezpečnosti stanovená v původní žádosti.

Pokud vnitrostátní bezpečnostní orgán zjistí nedodržení předpisů, musí zvážit, jak jej řešit. Jedním ze způsobů, jak může vnitrostátní bezpečnostní orgán v konkrétním případě posoudit systém zajišťování bezpečnosti, je

uplatnit model schopností či vyspělosti vedení, který nabízí metodu pro zhodnocení vyspělosti systému zajišťování bezpečnosti organizace (viz též *příručka agentury k modelu vyspělosti řízení*).

Kromě toho by každý vnitrostátní bezpečnostní orgán členského státu měl mít strategii a plány dohledu. Tyto dokumenty jsou vyžadovány podle společné bezpečnostní metody v oblasti dohledu. Strategie dohledu se zaměřuje na klíčové priority vnitrostátního bezpečnostního orgánu při kontrole, prosazování a podpoře bezpečnosti železnic. Každý vnitrostátní bezpečnostní orgán by tedy měl mít jasnou představu o tom, v čem spočívají významná rizika železničního systému a jaké jsou schopnosti vedení železničních společností, což vyplývá z činností dohledu, a podle toho by měl směřovat své zdroje. Ačkoli vnitrostátní bezpečnostní orgán může provádět šetření a přijímat opatření v různých oblastech své působnosti, měl by mít prostřednictvím strategie a plánů dohledu jasně vymezenou oblast jednání. Očekává se tedy, že osoby provádějící dohled se budou soustředit na určité oblasti a že přístup založený na modelu řízení prosazování předpisů poskytne podporu při rozhodování o tom, jaká opatření přijmout v případě, že se zjistí, že došlo k porušení zákona. Kromě toho by strategie a plán(y) vnitrostátního bezpečnostního orgánu měly řádně zohledňovat práci jiných regulačních a donucovacích orgánů, jako je policie, a to například v oblasti životního prostředí či bezpečnosti pracovníků.

2.3 Analýza bezpečnostních trhlin

V rámci dohledu by vnitrostátní bezpečnostní orgán měl shromažďovat informace o nebezpečích a souvisejících rizicích a o přiměřenosti kontrolních opatření. Tyto informace se poté použijí k počátečnímu vyhodnocení skutečného rizika oproti míře rizika schválené právními předpisy, normami či pokyny (referenčnímu riziku). Rozdíl mezi referenční hodnotou a skutečnou situací organizace je „**bezpečnostní trhlina**“.

Na základě rozdílu mezi skutečností a očekávaným stavem může být velikost „bezpečnostní trhliny“ vyhodnocena takto:

- **„Extrémní“** znamená, že je patrné rozsáhlé nedodržování požadavků unijních či vnitrostátních právních předpisů. Naprostá neexistence bezpečnostních kontrol může například přímo způsobit nebezpečnou událost, tj. bezpečnostní trhlina je velká, což znamená, že systém zajišťování bezpečnosti nezavedl opatření k usměrňování rizik na více úrovních nebo že k nim v procesu posuzování rizik vůbec nepřihlédl.
- **„Značná“** znamená, že je patrné podstatné nedodržování požadavků unijních či vnitrostátních právních předpisů, například systematické či záměrné neudržování schválené interoperabilní infrastruktury v souladu se schválenými technickými specifikacemi pro interoperabilitu (TSI), zřejmě v zájmu hospodářského zisku. To může mít mimo jiné dopad na výkon kolejových vozidel nebo infrastruktury a na jiné železniční podniky. Bezpečnostní trhlina není tak velká jako v extrémním případě, ale je stále značná. Může to rovněž znamenat, že systém zajišťování bezpečnosti dostatečně nezohlednil možné selhání v procesu posuzování rizik.
- **„Mírná“** znamená, že v systému zajišťování bezpečnosti existuje odchylka, která je nežádoucí, avšak v kontextu usměrňování rizik nejsou dané chyby významné a je nepravděpodobné, že by měly

nepříznivý dopad na bezpečnost. Například se mohou používat komponenty, které sice fungují odpovídajícím způsobem, ale nesplňují předpisy týkající se interoperability a přístupnosti. Není zde sledována konkurenční výhoda, nesrovnalost pramení z neadekvátních kontrol. Bezpečnostní trhlina je relativně malá a důsledky nejsou natolik významné, aby způsobovaly vážné obavy. Umožňují-li to vnitrostátní právní předpisy, může vnitrostátní bezpečnostní orgán využít pro účely vymáhání nápravných opatření určité sankce.

- *„Okrajová“ znamená, že odchylka v systému zajišťování bezpečnosti je nepatrná a lze ji snadno napravit. Problémy v oblasti dodržování vnitrostátních i evropských právních předpisů jsou nevýznamné. Bezpečnostní trhlina je nevýznamná a jakékoli chyby lze snadno napravit.*

Bezpečnostní trhlinu lze využít dvěma způsoby:

- *za prvé k rozhodnutí o tom, jaká opatření by vnitrostátní bezpečnostní orgán měl přijmout, aby zajistil uvedení příslušné organizace do souladu se zákonem, a*
- *za druhé k určení toho, zda by se mělo přistoupit k donucovacím opatřením přípustným na základě zákonů členského státu, například k trestnímu stíhání či výzvam.*

Vykazuje-li některá oblast více bezpečnostních trhlin, je třeba posuzovat je odděleně. K takové situaci lze přistupovat dvěma způsoby:

- *Bezpečnostní trhliny lze řešit individuálně se zaměřením na konkrétní opatření u jednotlivých bezpečnostních trhlin, poskytují-li k tomu vnitrostátní právní předpisy vnitrostátnímu bezpečnostnímu orgánu dostatečné pravomoci. V případě mírné bezpečnostní trhliny je například možné zaslat dopis se žádostí, aby organizace přijala nápravná opatření nebo vytvořila akční plán k řešení problémů. Byla-li však v téže oblasti zjištěna i extrémní bezpečnostní trhlina, mělo by se zvážit donucovací opatření represivnějšího charakteru, například výzva nebo trestní stíhání.*
- *„Nesrovnalosti rizik“ jsou shromažďovány v konkrétní oblasti a poté se na opatření na nejvyšší možné úrovni nahlíží jako na celek. Tento přístup zahrnuje také vytvoření akčního plánu k řešení zbývajících nedostatků méně závažného charakteru. Existuje-li například pět bezpečnostních trhlin, z nichž tři jsou mírné, jedna značná a jedna extrémní, měla by se pozornost zaměřit na opatření k řešení extrémní bezpečnostní trhliny, zároveň by však měl být ve spolupráci s dotčenou organizací schválen časově ohraničený akční plán na řešení všech ostatních zjištěných nedostatků. Existuje-li více bezpečnostních trhlin značného či mírného charakteru, může být vhodné posunout bezpečnostní trhlinu na vyšší úroveň tak, aby odpovídala kombinovanému celkovému riziku, a k řešení méně závažných otázek sestavit akční plán. Je však nutné dbát na to, aby bylo v takovém případě postupováno přiměřeně a transparentně, a nikoli svévolně.*

Při stanovování skutečného rizika by osoby provádějící dohled měly zakládat svůj úsudek na dostupných údajích o nebezpečích a kontrolních opatřeních a přitom přihlížet ke svým odborným znalostem, odborné přípravě, zkušenostem, pokynům a dalším relevantním zdrojům informací. Rozhodnutí musí vycházet z možných škod, nikoli z toho, k čemu skutečně došlo (došlo-li vůbec k něčemu).

Nejjednodušším způsobem, jak z perspektivy dohledu zjistit riziko, a tím i bezpečnostní trhlínu (tj. rozdíl mezi skutečným a referenčním rizikem), je posoudit riziko na základě tří hledisek, jimiž jsou důsledky, pravděpodobnost a rozsah.

- **Důsledky** znamenají charakter újmy, jejíž výskyt lze důvodně očekávat.
- **Pravděpodobnost** znamená pravděpodobnost výskytu události, přičemž je míněna událost, která může způsobit zranění, nikoli činnost sama o sobě.
- **Rozsah** znamená pravděpodobný počet postižených osob nebo pravděpodobnou výši způsobených škod.

Při provádění dohledu by se mělo brát v úvahu, že lze zavést i jistá kontrolní opatření ke zmírnění důsledků či rozsahu události, ovlivnění pravděpodobnosti výskytu události nebo ovlivnění všech tří hledisek. Rozdíl mezi celkovým závěrem získaným z posouzení všech tří hledisek na základě skutečnosti a referenčním stavem (tj. stavem, v němž by se organizace měla nacházet, pokud by uplatňovala veškerá kontrolní opatření stanovená právními předpisy, normami a pokyny) představuje bezpečnostní trhlínu. Vnitrostátní bezpečnostní orgán vykonávající dohled by tedy měl mít jasnou představu o tom, jaký standard má být uplatňován, a měl by být schopen porovnat jej se skutečným stavem, aby bylo možno bezpečnostní trhlínu zjistit.

Obecně by se měla očekávat vyšší míra vymáhání tam, kde jsou referenční hodnota, právní předpisy, norma a pokyny dobře známy a pevně zavedeny a kde organizace vykazuje vůči těmto měřítkům podstatný deficit.

Některé právní požadavky mají převážně administrativní povahu a nemají přímý dopad na riziko. U těchto typů otázek, kde to právní úpravy členských států umožňují, není obvykle vhodné stíhat organizaci, která se dopustila trestného činu, nebo předat spis orgánu činnému v trestním řízení, ačkoli mohou být uloženy další sankce. Sankce, které jsou k dispozici před zvažováním trestního stíhání, se v jednotlivých členských státech liší, mohou však zahrnovat například formální oznámení vyžadující nápravu nedostatku ve stanoveném časovém rámci nebo určité omezení činností provozovatele. V případech, kdy je stíhání vhodné a je to povoleno právním systémem členských států, bude obvykle existovat kombinace vysokého rizika a extrémního nesplnění výslovného nebo jasně definovaného standardu, který je dobře známý a zřejmý.

Pokud incident, který vedl k možnému vymáhání, zahrnuje osobní nedodržení správního pravidla, nebo postupu vytvořeného podle práva EU, ale existují i větší organizační selhání. Mělo by být neobvyklé, že k vymáhání práva dochází pouze u tohoto jednotlivce, ledaže existují důkazy, že dotyčný úmyslně a vědomě nedodržel příslušný postup. Vnitrostátní bezpečnostní orgány, které mají pravomoc stíhat jednotlivce, by si měly být vědomy toho, že trestní stíhání osoby a přehlížení role celé organizace znamená, že nedostatky systémů řízení bezpečnosti na vyšší úrovni mohou být přehlédnuty. Existuje tedy riziko, že incident se v budoucnu zopakuje za účasti jiné osoby.

Při zvažování možného postupu by měl vnitrostátní bezpečnostní orgán zohlednit řadu faktorů. Ty mohou zahrnovat faktory, které snižují pravděpodobnost činnosti vnitrostátního bezpečnostního orgánu nebo mohou omezit přijatá opatření. Tyto faktory by případně mohly zahrnovat záležitosti, které by zvýšily závažnost opatření vnitrostátního bezpečnostního orgánu nebo jeho typ. Faktory, které by mohly vést ke zmírnění nebo zvýšení opatření, jež je třeba vzít v úvahu ve vztahu k subjektu, který je předmětem výkonu

rozhodnutí, a které by tedy mohly ovlivnit opatření, jež má vnitrostátní bezpečnostní orgán přijmout, zahrnují mimo jiné:

- *relevantní historie incidentů,*
- *relevantní předchozí případy vymáhání, včetně vymáhání ze strany jiných regulačních orgánů, například státní policie,*
- *dříve vydaná upozornění a výzvy, včetně případů dotýkajících se více než jednoho méně závažného nedodržení předpisů (administrativa),*
- *to, zda za neuplatňováním bezpečnostních předpisů či požadavků nestálo úsilí o záměrné získání hospodářské výhody,*
- *míra skutečných škod,*
- *historie předchozích inspekcí a*
- *celková úroveň dodržování předpisů v dané organizaci.*

Další strategické otázky, které by vnitrostátní bezpečnostní orgán mohl při rozhodování o možných donucovacích opatřeních vzít v potaz, patří, zda se jedná o opatření:

- *je ve veřejném zájmu,*
- *je nezbytné pro ochranu zranitelných skupin (např. dětí či starších osob),*
- *zajistí trvalé dodržování předpisů,*
- *ovlivní další organizace, ať už v železničním odvětví, nebo mimo něj, a*
- *zajistí odstranění bezpečnostní trhliny a dosažení referenční hodnoty.*

Poznámka: nic v předchozích odstavcích neomezuje vnitrostátní bezpečnostní orgány, aby přijímaly donucovací opatření v rámci svých zákonných pravomocí a povinností. Výše uvedené faktory jsou záležitosti, které může vnitrostátní bezpečnostní orgán vzít v úvahu, pokud to právní systém v členském státě umožňuje.

Po tomto posouzení by vnitrostátní bezpečnostní orgán měl ve vztahu k navrženým donucovacím opatřením posoudit tyto zásady:

- *Řeší navržené donucovací opatření rizika podle jejich priority a je nejzávažnější riziko řešeno jako první?*
- *Řeší navržené donucovací opatření příčinu rizika?*
- *Řeší navržené donucovací opatření bezodkladná selhání v oblasti usměrňování rizik či dodržování zákonů?*
- *Řeší navržené donucovací opatření jádro problémů?*
- *Byly problémy dostatečně posouzeny na úrovni organizace, tj. nikoli jen na úrovni jednotlivých osob?*

Jako vodítko při rozhodování může posloužit níže uvedená tabulka. Není však pomůckou, která vždy rozhodne, které opatření jev dané situaci správné, vnitrostátní bezpečnostní orgán také musí zvážit, jak mohou být jakákoli přijatá opatření provedena v kontextu právního systému platného v tomto členském státě.

Error! Reference source not found.
Error! Reference source not found.0

<i>Odchylka od požadavků právních předpisů zahrnutých do systému zajišťování bezpečnosti</i>	<i>Prvotní bezpečnostní trhlina</i>	<i>Prvotní očekávaná donucovací opatření</i>	<i>Uplatnění vnitrostátního práva k vyřešení bezpečnostního rizika</i>	<i>Možná opatření týkající se jednotného osvědčení o bezpečnosti / schválení z hlediska bezpečnosti</i>
		<i>Opatření ke zmírnění rizika Je-li odpověď „ano“, přejděte k výsledné bezpečnostní trhlině.</i>		
Porušení předpisů	Extrémní	Ne	Ano	Odebrání (obraťte se na agenturu ERA s odůvodněním, je-li ERA orgánem vydávajícím osvědčení o bezpečnosti)
		Ano	Ano	Žádné opatření ohledně schválení z hlediska bezpečnosti, ERA upozorněna na veškerá opatření uplatněná u dané organizace vnitrostátním bezpečnostním orgánem, je-li ERA orgánem vydávajícím osvědčení o bezpečnosti
	Značná	Ne	Ano	Omezení (obraťte se na agenturu ERA s odůvodněním, provedla-li certifikaci ERA)
		Ano	Ne	Žádné opatření ohledně schválení z hlediska bezpečnosti, ERA upozorněna na veškerá opatření uplatněná u dané organizace vnitrostátním bezpečnostním orgánem, je-li ERA orgánem vydávajícím osvědčení o bezpečnosti
	Mírná	Ne	Ano	Žádné opatření ohledně osvědčení o bezpečnosti (ERA upozorněna na veškerá opatření uplatněná u dané organizace vnitrostátním bezpečnostním

Where it appears that there are differences between the translated version and the English version, the English version takes precedence.

Error! Reference source not found.
Error! Reference source not found.0

				orgánem, je-li ERA orgánem vydávajícím osvědčení o bezpečnosti, včetně odůvodnění.)
		Ano	Ne	Žádné opatření ohledně schválení z hlediska bezpečnosti
	Okrajová	Ne	V případě potřeby	Žádné opatření ohledně schválení z hlediska bezpečnosti
		Ano	Žádné opatření	Žádné opatření ohledně schválení z hlediska bezpečnosti
Žádná	Žádná	Ne	Ne	Žádné opatření

Where it appears that there are differences between the translated version and the English version, the English version takes precedence.

Příčemž platí toto:

Ve **prvním sloupci** porušení předpisů znamená porušení zákona. Výchozím bodem tedy je, že došlo k porušení právních předpisů (ať už vnitrostátních, unijních, nebo obojích).

Ve **druhém sloupci** znamená prvotní bezpečnostní trhlna rozdíl mezi mírou rizika schválenou právními předpisy, normami či pokyny (pokud se používají jako východisko k posouzení dodržování právních předpisů) pro posuzovanou činnost a skutečným stavem rizika v praxi **předtím**, než jsou přijata jakákoli opatření ke zmírnění rizika. Podle rozdílu mezi skutečným a očekávaným stavem je relativní velikost této trhliny hodnocena jako „extrémní“, „značná“, „mírná“ či „okrajová“.

Ve **třetím sloupci** se vnitrostátní bezpečnostní orgán snaží řešit zjištěné riziko. Vnitrostátní bezpečnostní orgán se pokusí zapojit do řešení problému danou organizací. Organizace buď učiní vše, co je v jejich silách, aby vyřešila nebo zmírnila bezprostřední riziko, v kterémžto případě je odpověď kladná, nebo ne, v kterémžto případě je odpověď „ne“. Je třeba poznamenat, že je na vnitrostátní bezpečnostní orgán, aby se ujistil, že opatření navržená organizací je dostatečná nebo ne. Pokud tomu tak není, mohou tento model dále použít k eskalaci možných donucovacích opatření.

Ve **čtvrtém sloupci** uplatňuje vnitrostátní bezpečnostní orgán k řešení bezpečnostního rizika příslušné vnitrostátní právní předpisy, což znamená, že vykonává pravomoci, jimiž disponuje pro účely řešení nedostatečného dodržování vnitrostátních právních předpisů v oblasti bezpečnosti. To mimo jiné znamená, že vnitrostátní bezpečnostní orgán řeší nedostatky v souladu s ustanoveními evropských právních předpisů, byly-li provedeny ve vnitrostátním právu. Umožňuje-li to vnitrostátní právo, rovněž to znamená, že vnitrostátní bezpečnostní orgán provádí nebo zahajuje trestní stíhání, případně postupuje záležitost státnímu zástupci. Zde je tedy odpověď opět „ano“, nebo „ne“.

V **pátém sloupci** se řeší otázka, co se má stát s žadatelovým osvědčením o bezpečnosti. Obecně řečeno, pokud žadatel nespolupracuje a vnitrostátní bezpečnostní orgán musel přistoupit k uplatnění vnitrostátních právních předpisů k řešení extrémní bezpečnostní trhliny, je vhodné zvážit odebrání nebo omezení jednotného osvědčení o bezpečnosti či schválení z hlediska bezpečnosti.

Odebrání jednotného osvědčení o bezpečnosti či schválení z hlediska bezpečnosti je přiměřenou reakcí v případě, kdy se organizaci celkově vůbec nedaří rizika řídit a vystavuje cestující či jiné osoby vážnému riziku újmy. To představuje extrémní bezpečnostní trhlnu. Odebrání osvědčení rovněž způsobuje problémy, protože dochází k ukončení provozu vlaků. Má se za to, že k tomuto zrušení by mělo dojít pouze tehdy, pokud všechna ostatní řešení nebo možnosti vymáhání selhaly nebo se očekává, že tato řešení nepovedou k požadovanému výsledku.

V případě omezení jednotného osvědčení o bezpečnosti nebo schválení z hlediska bezpečnosti je nutné přesně uvést rozsah omezení a případné podmínky, na základě jejichž splnění lze omezení zrušit. Například může být žádoucí zabránit společnosti provozující nákladní dopravu přepravovat nebezpečné věci, nebyla-li schopna prokázat, že zcela splňuje právní předpisy EU týkající se přepravy nebezpečných věcí. To by pak znamenalo, že jakmile bude organizace schopna dodržování předpisů prokázat, může požádat o aktualizované osvědčení a odstranění omezení.

Error! Reference source not found.
Error! Reference source not found.

Ve všech praktických případech, jako jsou příklady uvedené v Příloha 2, bude muset vnitrostátní bezpečnostní orgán při svém rozhodování o opatřeních zohlednit řadu dalších polehčujících i přitěžujících okolností. Tyto okolnosti zahrnují mimo jiné:

- *minulost organizace z hlediska bezpečnosti,*
- *zda za událost spíše než železniční organizace samotná nezodpovídají jiné subjekty, nad nimiž organizace nemá kontrolu, např. v případě proniknutí do prostoru železnice,*
- *zda organizaci bylo již dříve uděleno doporučení vnitrostátního bezpečnostního orgánu nebo zda proti ní již dříve podnikl opatření v oblastech souvisejících s oblastí výskytu události,*
- *zda organizace zanedbáváním bezpečnostních požadavků a svých povinností řízení v rámci systému zajišťování bezpečnosti usilovala o hospodářskou výhodu,*
- *co je nebo by mohlo být škodlivé,*
- *přístup organizace, tj. zda se aktivně snaží o nápravu situace, nebo je naopak zřejmé, že bezpečnostním otázkám nevěnuje příliš velkou pozornost.*

Vnitrostátní bezpečnostní orgán může při rozhodování o tom jaké prosazovací opatření aplikovat s ohledem na pravomoce a své zákonné povinnosti, zvážit řadu strategických faktorů. Mezi ně patří mimo jiné:

- *společenské a politické obavy,*
- *kultura bezpečnosti v organizaci a rychlost, s níž je organizace schopna nedostatky a případy nedodržování předpisů napravit,*
- *veřejný zájem,*
- *dopad navrhovaných opatření na organizaci a na společnost jako celek s přihlédnutím k vytvářenému precedentu a dopadu na schopnost organizace pokračovat v provozu.*

Vnitrostátní bezpečnostní orgán může použít výstup z tabulky jako vodítko naznačující očekávané donucovací prostředky a poté na základě výše uvedených faktorů rozhodnout o konkrétních opatřeních, která v daném případě přijme.

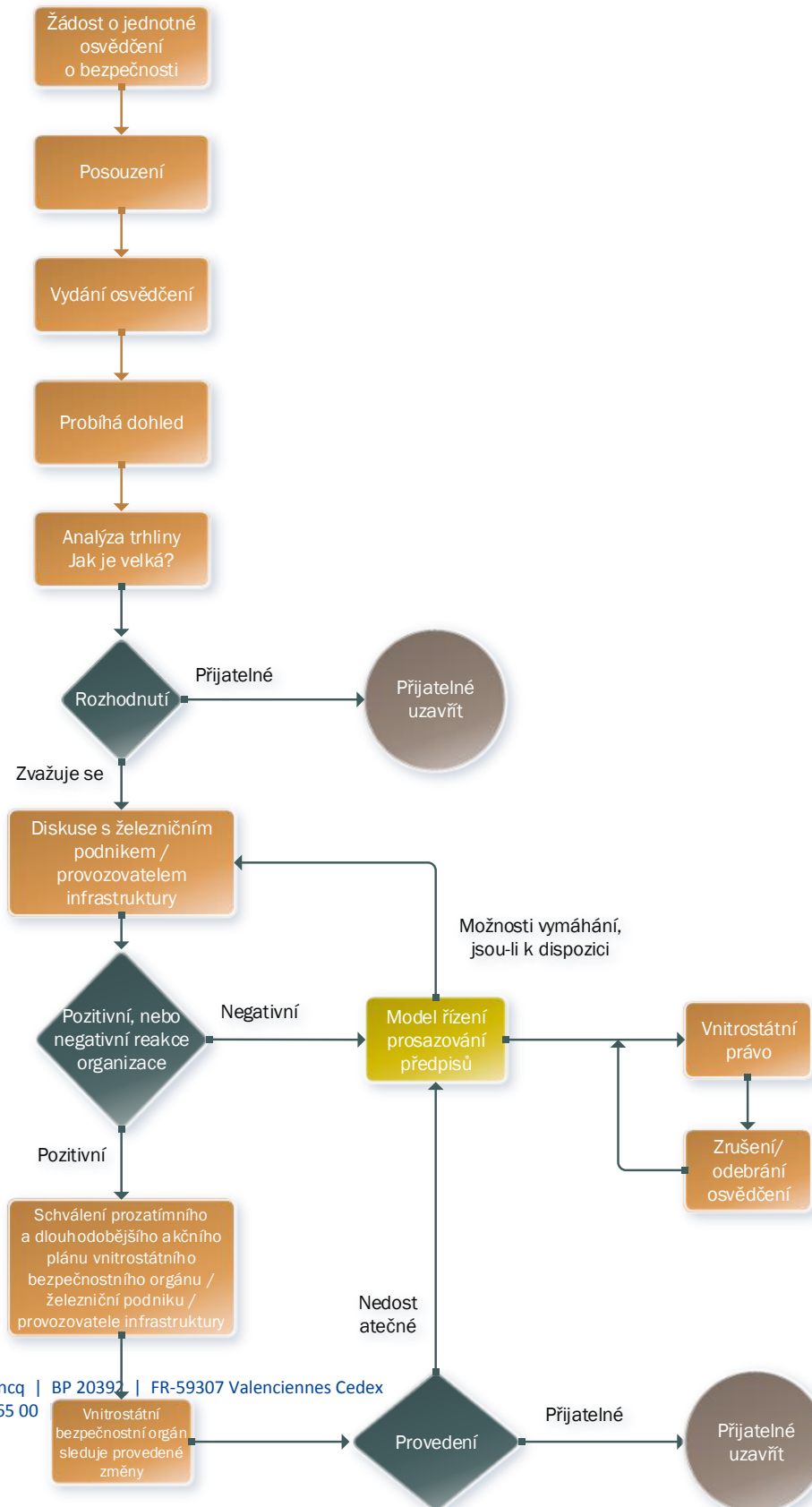
Protože všechna rozhodnutí přijatá vnitrostátním bezpečnostním orgánem musí být odůvodněna a sdělena organizaci (zásada transparentnosti), důrazně se doporučuje zaznamenávat v rámci zprávy o situaci důvody ke změně přístupu, na jejichž základě bylo rozhodnuto podniknout, či naopak nepodniknout určité právní kroky či trestní stíhání.



Error! Reference source not found.
Error! Reference source not found.

Příloha 1 – Vývojový diagram

Error! Reference source not found.
Error! Reference source not found.



Příloha 2 – Příklady

Příklad 1: Porušení předpisů – „extrémní“ bezpečnostní trhlina

Železniční podnik ve svém systému zajišťování bezpečnosti prohlašuje, že má zavedeno rozsáhlé školení strojvedoucích a program řízení činnosti zahrnující užívání simulátorů, aktivní užívání záznamníku cestovních údajů a dohled nadřízených strojvedoucích na činnost strojvedoucích.

Činnosti dohledu odhalí, že simulátor již několik měsíců nefunguje a že data stažená ze záznamníků cestovních údajů se ke sledování chování strojvedoucích již 6 měsíců nepoužívají. Dohled nadřízeného strojvedoucích nad chováním strojvedoucích z důvodu jeho nemoci či odchodu do důchodu buďto vůbec neprobíhá, nebo nespadá do lhůt stanovených v příslušných normách organizace.

Navíc je v organizaci patrný příliv nových strojvedoucích a v průběhu období předcházejícího činnosti dohledu byl zaznamenán nárůst incidentů zaviněných strojvedoucími, jakož i případů projetých návštěvidel zakazujících jízdu, přejetí stanic a případů nežádoucího uvolnění dveří.

Z tabulky je patrná „extrémní“ bezpečnostní trhlina, protože existuje jasný důkaz o selhání vedení při zajišťování způsobilosti strojvedoucích. Za druhé je zde jasná a stále těsnější souvislost mezi neschopností řídit činnost strojvedoucích a počtem bezpečnostních incidentů, na nichž mají podíl strojvedoucí. V zájmu řešení této situace s železničním podnikem je třeba, aby vnitrostátní bezpečnostní orgán podnikl právní kroky. Vzhledem k závažnosti a zvýšenému počtu incidentů je zřejmé, že bezpečnostní trhlina je velká.

V takovém případě je pravděpodobné, že v případě neřešení situace dojde k nehodě s více úmrtími. Vnitrostátní bezpečnostní orgán vykonávající dohled by měl zvážit donucovací opatření, pokud jde o nekontrolované riziko pro zaměstnance a cestující a další osoby, pokud to právo členského státu umožňuje. Donucovací opatření by mohla zahrnovat vnitrostátní bezpečnostní orgán, který v dopise nebo oznámení formálně požadoval, aby byly nedostatky odstraněny v souladu s akčním plánem. Pokud jsou nedostatky a rizika, které z toho vyplývají, dostatečně závažné, mohlo by to zahrnovat i stíhání nebo postoupení státnímu zástupci. Pokud v návaznosti na opatření vnitrostátního bezpečnostního orgánu za účelem zlepšení situace přetrvávají významné nedostatky, které nebyly napraveny, může vnitrostátní bezpečnostní orgán rozhodnout, že zruší platnost jednotného osvědčení o bezpečnosti nebo schválení z hlediska bezpečnosti nebo postoupí záležitost (s uvedením důvodů, proč je takové opatření nutné) Agentuře, pokud je orgánem vydávajícím osvědčení o bezpečnosti. Pokud železniční podnik jedná v zájmu nápravy nedostatků, může vnitrostátní bezpečnostní orgán dojít k závěru, že omezení (např. omezení doby platnosti) jednotného osvědčení o bezpečnosti je vhodné do doby, než může být přesvědčen, že organizace může zachovat kontrolu nad situací a /nebo použít jako sankční opatření vnitrostátní právní předpisy.

Příklad 2: Porušení předpisů – „značná“ bezpečnostní trhlina

Provozovatel infrastruktury prohlašuje, že má zaveden systém řízení způsobilosti, který řeší požadavky na způsobilost jak jeho vlastních zaměstnanců, tak smluvních zaměstnanců vykonávajících práci jménem společnosti. Na papíře vypadá systém propracovaně. Při kontrolách na místě se však zjistí, že na pracovišti působí smluvní zaměstnanci hlavního dodavatele, na které se systém řízení způsobilosti nevztahuje. Šetření spolupráce s těmito subdodavateli odhalí, že jsou hojně využíváni a že mnoho z nich ve skutečnosti není způsobilých k výkonu prováděné práce. Existují důkazy o tom, že v důsledku toho probíhá údržba nekvalitně a že práce je nutné opakovat. Některé z dotčených činností mají přitom zásadní význam pro bezpečnost.



Error! Reference source not found.
Error! Reference source not found.

Bezpečnostní trhlina je „značná“. Pokud provozovatel infrastruktury začne problémy řešit, ať už z vlastní iniciativy, nebo po formálním doporučení vnitrostátního bezpečnostního orgánu, může být uplatněno vnitrostátní právo v podobě represivní sankce, neočekává se však žádné opatření ve vztahu ke schválení z hlediska bezpečnosti. Nejedná-li provozovatel infrastruktury podle očekávání a nedostatky nenapravuje, uplatní se vnitrostátní právní předpisy a vnitrostátní bezpečnostní orgán by měl zvážit omezení schválení z hlediska bezpečnosti.

Příklad 3: Porušení předpisů – „mírná“ bezpečnostní trhlina

Železniční podnik má zaveden postup posuzování rizik, který na papíře vypadá propracovaně, a zdá se, že zaměstnanci se na něm podílí a rozumí mu. Během auditu nebo inspekce však vyjde najevo, že postup posuzování rizik není správně uplatňován, protože některá kontrolní opatření stanovená v posuzování rizik nebyla provedena kvůli nedostatkům v ověřovacím procesu. Důsledky tohoto neuplatňování nejsou nijak závažné, protože rizika, na něž nebyla uplatněna opatření ke zmírnění rizik, nepatří mezi ta nejvýznamnější.

Při pohledu do tabulky je patrné, že došlo k porušení předpisů a že bezpečnostní trhlina je mírná, protože ačkoli proces posuzování rizik nefunguje správně, důsledky nejsou závažné. V tomto případě je tedy rozhodnutí o přijetí opatření nepodstatné a odvíjelo by se od možnosti vymáhání, které má vnitrostátní bezpečnostní orgán k dispozici. V případě některých vnitrostátních bezpečnostních orgánů může být přiměřené zaslat v zájmu nápravy problémů v rámci procesu posuzování rizik výzvu nebo upozornění, zejména pokud neexistuje žádný doklad o tom, že by daná organizace měla podobné problémy již dříve. Problémy s procesem posuzování rizik v organizaci si rovněž mohou vyžádat doplnění systému zajišťování bezpečnosti, což může být třeba ohlásit vnitrostátnímu bezpečnostnímu orgánu.

Příklad 4: Žádná – „žádná“ bezpečnostní trhlina

Železniční podnik má zaveden proces údržby svých kolejových vozidel. Při auditu nebo inspekci se zjistí, že proces funguje a dotazovaní zaměstnanci rozumí svým funkcím a povinnostem. Vyšetřování incidentů neodhalí žádné incidenty, které by bylo možno připsat nekvalitní údržbě nebo nepochopení procesu údržby. Z tabulky lze vyčíst, že neexistuje žádná bezpečnostní trhlina, a tudíž není třeba, aby vnitrostátní bezpečnostní orgán přijímal nějaká opatření.