

Železničný systém,
ktorý je pre spoločnosť lepší.

Príručka

Model riadenia presadzovania

	<i>Vypracoval</i>	<i>Overil</i>	<i>Schválil</i>
<i>Meno</i>	S. D'ALBERTANSON	M. SCHITTEKATTE	C. CARR
<i>Funkcia</i>	Projektový úradník	Projektový manažér	Vedúci oddelenia
<i>Dátum</i>	29. 06. 2018	29. 06. 2018	29. 06. 2018
<i>Podpis</i>			

História dokumentu

<i>Verzia</i>	<i>Dátum</i>	<i>Poznámky</i>
1.0	29. 06. 2018	Konečná verzia na zverejnenie.

Tento dokument je právne nezáväzným usmernením Železničnej agentúry Európskej únie. Nie sú ním dotknuté rozhodovacie procesy stanovené v platných právnych predpisoch EÚ. Okrem toho záväzný výklad práva EÚ patrí do výlučnej právomoci Súdneho dvora Európskej únie.

1 Úvod

Podľa ustanovení smernice 2016/798 o bezpečnosti železníc môže jednotné bezpečnostné osvedčenie vydať vnútroštátny bezpečnostný orgán alebo Železničná agentúra Európskej únie (ďalej len „agentúra“). Bezpečnostné povolenia vydáva vnútroštátny bezpečnostný orgán. Kontrolu jednotných bezpečnostných osvedčení alebo bezpečnostných povolení vydaných agentúrou alebo vnútroštátnym bezpečnostným orgánom v priebehu obdobia platnosti týchto osvedčení vždy vykonáva vnútroštátny bezpečnostný orgán v rámci dohľadu nad organizáciou. Z toho vyplýva, že ak sa zistí nesúlad, v prvom rade musia začať konať vnútroštátne bezpečnostné orgány a prijať primerané opatrenia v rámci svojich regulačných právomocí s cieľom odstrániť zistené nedostatky. Ďalej je zrejmé, že ak sa vnútroštátnemu bezpečnostnému orgánu nepodarí napraviť situáciu, daný orgán alebo agentúra po porade s vnútroštátnym bezpečnostným orgánom môžu zrušiť alebo obmedziť jednotné bezpečnostné osvedčenie danej organizácie, resp. v prípade bezpečnostného povolenia, toto môže obmedziť alebo zrušiť vnútroštátny bezpečnostný orgán.

Jednotlivé členské štáty Európskej únie pristupujú k regulačnému dohľadu nad železničnou prepravou rôznymi spôsobmi. Niektoré vnútroštátne orgány poverené dohľadom nad železnicami majú obmedzené právomoci, pokiaľ ide o presadzovanie bezpečnej prevádzky železničnej dopravy, v iných členských štátoch je vnútroštátny bezpečnostný orgán priamo oprávnený zasiahnuť. Keďže vnútroštátne zákonné právomoci sú v rámci vnútroštátneho práva obmedzené, niektoré členské štáty používajú ustanovenia európskych právnych predpisov, ako sú napríklad ustanovenia smerníc (EÚ) 2016/798 a (EÚ) 2016/797.

V súčasnosti neexistuje žiadne usmernenie o okolnostiach, za ktorých by vnútroštátny bezpečnostný orgán mohol uplatniť tieto právomoci, okrem ustanovení smernice (EÚ) 2016/798. V článku 17 ods. 5 sa uvádza, že ak vnútroštátny bezpečnostný orgán zistí, že držiteľ jednotného bezpečnostného osvedčenia už nespĺňa podmienky na certifikáciu, buď sám rozhodne o zrušení alebo obmedzení jednotného bezpečnostného osvedčenia, alebo – pokiaľ osvedčenie vydala agentúra – požiada agentúru, aby obmedzila alebo zrušila platnosť uvedeného osvedčenia. V oboch prípadoch je nutné uviesť dôvody rozhodnutia. Ustanovenie, ktoré umožňuje vnútroštátnemu bezpečnostnému orgánu zrušiť alebo obmedziť platnosť jednotného bezpečnostného osvedčenia na základe dôkazov získaných v rámci dohľadu, je možné použiť na presadenie zmeny.

Okrem uvedených rozdielov existujú medzi členskými štátmi odlišnosti aj v súvislosti s tým, kto je zodpovedný za trestné stíhanie organizácií za porušenie bezpečnosti a za akých okolností sa prijímajú takéto opatrenia. V niektorých členských štátoch vyšetrojú závažné incidenty orgány vedúce trestné stíhanie, a nie vnútroštátny bezpečnostný orgán. V niektorých členských štátoch je možné trestne stíhať organizácie za porušenie právnych predpisov súvisiacich s bezpečnou prevádzkou železničnej dopravy dokonca aj vtedy, keď nedošlo k závažnej nehode. V iných členských štátoch sa takéto trestné stíhanie vedú len vtedy, keď dôjde k závažným nehodám. Tieto rozdiely v prístupe jednotlivých členských štátov problematizujú uplatňovanie regulačného rámca EÚ pre železnice a komplikujú vykonávanie práva EÚ zo strany vnútroštátnych bezpečnostných orgánov. Napokon vnútroštátne právo niektorých členských štátov v oblasti bezpečnosti železníc zahŕňa aj otázky bezpečnosti pri práci. Vo väčšine členských štátov sa týmto otázkam venujú iné orgány ako vnútroštátny bezpečnostný orgán, ktoré fungujú v odlišnom právnom režime. Problémy v oblasti presadzovania sa môžu týkať cezhraničnej prepravy, keďže vnútroštátne bezpečnostné orgány pôsobia v rámci členského štátu v odlišných právnych rámcoch s rôznymi právomocami zasiahnuť v záujme presadenia zlepšenia v oblasti bezpečnosti.

Pri správnom uplatňovaní zásad dohľadu vnútroštátne bezpečnostné orgány vykonávajú príslušný dohľad vrátane činností v oblasti presadzovania konzistentným a spravodlivým spôsobom. Agentúra je presvedčená o tom, že vnútroštátnym bezpečnostným orgánom by mohla pomôcť prostredníctvom usmernení, ktorými sa rozširujú uvedené zásady s cieľom vytvoriť základ pre jednotný prístup k otázke presadzovania v členských štátoch.

The NSA SK has kindly provided its assistance to the revision of the translation of this guide.

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

1.1 Účel príručky

Tento usmerňovací dokument poskytuje vnútroštátnym bezpečnostným orgánom jednoduchý model riadenia presadzovania, ktorý im pomôže prijímať závery v oblasti presadzovania v prípadoch, keď organizácie neplnia ustanovenia vnútroštátneho práva či práva EÚ. Cieľom modelu je jednoduchým spôsobom klasifikovať úroveň neschopnosti dostať rizikové nedostatky zistené v rámci dohľadu pod kontrolu.

Model je zameraný na vzťah medzi vnútroštátnymi právomocami v oblasti presadzovania a právomocami vyplývajúcimi zo smernice (EÚ) 2016/798, ktoré sa týkajú jednotných bezpečnostných osvedčení, s cieľom pomôcť zabezpečiť rovnaké podmienky pri riešení nezrovnalostí a porušení zákona a rovnaké podmienky pre žiadateľov o vydanie jednotného bezpečnostného osvedčenia a pre subjekty, na ktoré sa vzťahuje dohľad vnútroštátnych bezpečnostných orgánov v rámci Európskej únie.

Model riadenia presadzovania je nástroj, ktorý môže byť použitý vnútroštátnymi bezpečnostnými orgánmi, aby pomohli zabezpečiť konzistentnosť pri presadzovaní právnych predpisov, ktorými sa povoľuje udeľovanie sankcií alebo vydávanie výziev, s cieľom vylepšiť niektoré aspekty opatrení organizácie v oblasti kontroly rizík. Cieľom nástroja je poskytnúť vnútroštátnym bezpečnostným orgánom prostriedok na dosiahnutie súladu s ustanoveniami článku 7 ods. 1 spoločnej bezpečnostnej metódy pre vykonávanie dohľadu. To si vyžaduje, aby si vnútroštátne bezpečnostné orgány stanovili kritériá rozhodovania o spôsoboch riešenia identifikovaných prípadov nesúladu. V odôvodneniach č. 5, 6, 7 a 8 delegovaného nariadenia Komisie (EÚ) 2018/761 [CSM pre vykonávanie dohľadu] sa ďalej vysvetľuje, že vnútroštátne bezpečnostné orgány by mali vykonávať dohľad s cieľom zlepšiť vzájomnú dôveru k jednotlivým prístupom k rozhodovaniu a prijímať primerané opatrenia, pričom svoje opatrenia by mali zamerať na najrizikovejšie oblasti a niesť zodpovednosť za prijaté rozhodnutia. Aj tu môže pomôcť model riadenia presadzovania.

1.2 Komu je určená táto príručka?

Tento dokument je určený:

- *vnútroštátnym bezpečnostným orgánom pri posudzovaní systémov riadenia bezpečnosti železničných podnikov a manažérov infraštruktúry v rámci dohľadu;*
- *železničným podnikom a manažérom infraštruktúry na získanie predstavy o tom, čo by mohlo nasledovať v prípade, že nespĺnia právne normy.*

1.3 Rozsah pôsobnosti

Tento model riadenia presadzovania:

- *môže poskytnúť rámec pre subjekty vykonávajúce dohľad a pomôcť im prijímať konzistentné rozhodnutia v oblasti presadzovania;*
- *pomáha vnútroštátnym bezpečnostným orgánom monitorovať spravodlivosť a konzistentnosť rozhodnutí v oblasti presadzovania, ktoré prijali subjekty vykonávajúce dohľad;*
- *môže pomôcť pri riešení zložitejších prípadov;*
- *môže preukázať, že vnútroštátny bezpečnostný orgán koná cielavedome, spravodlivo, transparentne a primerane, pokiaľ bude model riadenia presadzovania daného vnútroštátneho bezpečnostného orgánu prístupný verejnosti.*

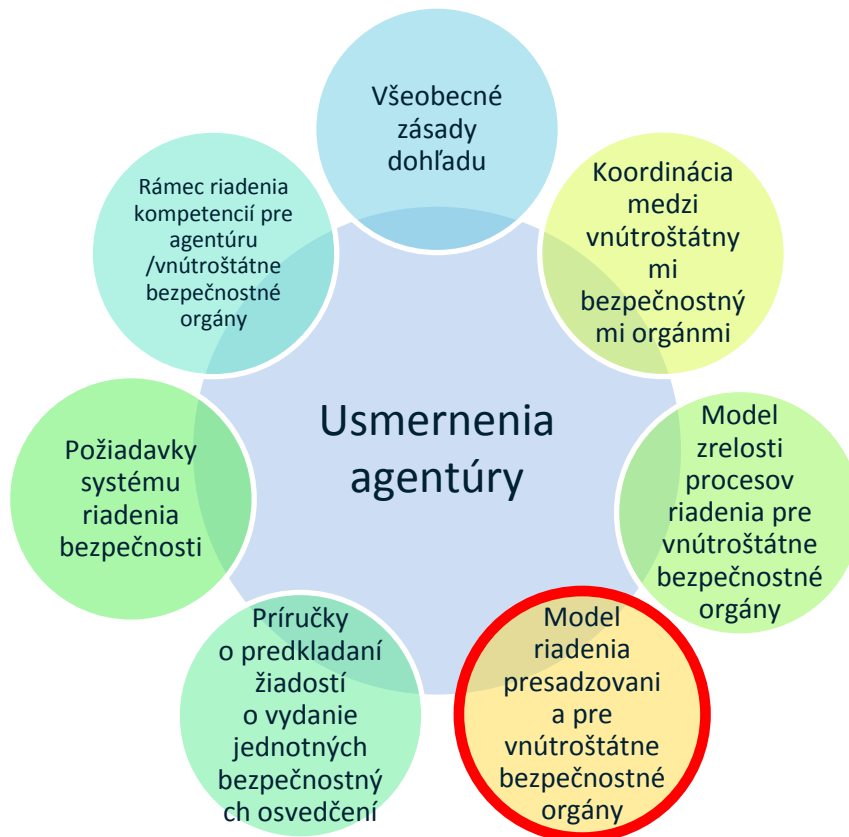
Tento dokument sa netýka presadzovania zo strany iných regulačných orgánov, než sú vnútroštátne bezpečnostné orgány.

The NSA SK has kindly provided its assistance to the revision of the translation of this guide.

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

1.4 Štruktúra usmernenia

Dokument je súčasťou zhrnutia usmernení agentúry, ktoré podporuje železničné podniky, manažérov infraštruktúry, vnútroštátne bezpečnostné orgány a samotnú agentúru pri plnení ich úloh a vykonávaní ich povinností v súlade so smernicou (EÚ) 2016/798.



Obrázok 1: Súhrn usmernení agentúry

Vnútroštátne bezpečnostné orgány by mali pri plnení úloh vyplývajúcich z práva EÚ a vnútroštátneho práva spolupracovať s ostatnými regulačnými agentúrami. Bližšie podrobnosti o tom, kedy je potrebná spolupráca s ostatnými agentúrami, je možné nájsť v dokumente *Príručka agentúry v oblasti dohľadu*.

Je dôležité poznamenať, že model by mali používať osoby poverené dohľadom (pozri aj *Príručka agentúry o rámci riadenia kompetencií*) a že nenahrádza odborné posúdenie, ale slúži ako pomôcka.

Obsah

1	Úvod	2
1.1	Účel príručky	3
1.2	Komu je určená táto príručka?	3
1.3	Rozsah pôsobnosti	3
1.4	Štruktúra usmernenia	4
2	Model riadenia presadzovania	6
2.1	Obmedzenia	6
2.2	Priority presadzovania	6
2.3	Analýza rizikových nedostatkov	7
	Príloha 1 – Vývojový diagram	14
	Príloha 2 – Príklady	15
	Príklad 1: Porušenie – extrémny rizikový nedostatok	15
	Príklad 2: Porušenie – podstatný rizikový nedostatok	15
	Príklad 3: Porušenie – mierny rizikový nedostatok	16
	Príklad 4: Žiadna odchýlka – žiadny rizikový nedostatok	16

The NSA SK has kindly provided its assistance to the revision of the translation of this guide.

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

2 Model riadenia presadzovania

2.1 Obmedzenia

Posudzovanie rizika a súladu s vnútroštátnymi právnymi predpismi môže byť na jednej strane veľmi priamočiare a na druhej strane veľmi zložitý. Pri posudzovaní a kontrole súladu s právnymi predpismi sa nie vždy podarí jasne vymedziť všetky prípady nesúladu. V priebehu vykonávania dohľadu sa naopak často stáva, že sa zistí niekoľko nedostatkov s rôznou mierou závažnosti. Hľadanie odpovedí na otázky, či skutočne došlo k porušeniu právnych predpisov, ktoré organizácie či jednotlivci by mali niesť zodpovednosť za prípadné porušenie a ako by sa porušenie či porušenia právnych predpisov mali napraviť, je často zložitý.

Model riadenia presadzovania slúži ako pomôcka pri posudzovaní zo strany pracovníkov vnútroštátnych bezpečnostných orgánov, ktorí by mali byť schopní tento model používať. Navyše nejde o model, ktorý by sa zaoberal všetkými možnými podrobnosťami, s ktorými sa môže stretnúť pracovník vykonávajúci dohľad, a automaticky poskytol „správnu odpoveď“. Dôvod spočíva v tom, že dohľad ako taký si vyžaduje, aby osoba, ktorá ho vykonáva, posúdila riziko. Osoby vykonávajúce dohľad budú musieť posúdiť veľkosť „rizikového nedostatku“, ktorý je vymedzený v modeli, a to má zásadný význam pre jeho používanie. Model by sa teda nemal chápať ako obmedzenie právomocí pracovníkov vykonávajúcich dohľad, ale tieto osoby by ho mali používať ako pomôcku pri rozhodovaní. Osoby, ktoré používajú tento rámec, by mali absolvovať riadnu odbornú prípravu o tom, ako sa model používa a ako sa má posudzovať relatívne riziko, a pri kontrole, či je skutočná situácia v súlade s právnymi predpismi, by mali kriticky premýšľať.

Tento model môže fungovať v rôznych právnych rámcoch v rôznych členských štátoch. Jednotlivé vnútroštátne bezpečnostné orgány by však mali dbať na konzistentné používanie modelu v súlade s platným vnútroštátnym regulačným rámcom. Vo vývojovom diagrame uvedenom v Príloha 1 je znázornený bod, v ktorom sa model používa, a to, aký podiel má na rozhodnutiach o trestnom stíhaní či obmedzení alebo zrušení jednotného bezpečnostného osvedčenia alebo bezpečnostného povolenia.

Model obsahuje dodatočný krok, ktorý sa týka otázky zrušenia alebo obmedzenia jednotného bezpečnostného osvedčenia.

2.2 Priority presadzovania

Vnútroštátne bezpečnostné orgány vykonávajú dohľad s cieľom skontrolovať, či organizácia plní a naďalej bude plniť podmienky, za ktorých jej bolo udelené jednotné bezpečnostné osvedčenie. V praxi to znamená, že posudzujúci orgán pri udelení jednotného bezpečnostného osvedčenia dospel k záveru, že daná organizácia poskytla dostatok informácií na to, aby preukázala, že má alebo bude mať fungujúci systém riadenia bezpečnosti, ktorý spĺňa dôkazné požiadavky spoločných bezpečnostných metód v oblasti posudzovania súladu s právnymi predpismi.

Jednotné bezpečnostné osvedčenia alebo bezpečnostné povolenia platia najviac 5 rokov a počas obdobia platnosti sa na ne vzťahuje dohľad zo strany vnútroštátneho bezpečnostného orgánu, ktorý kontroluje, či sa v priebehu platnosti osvedčenia v praxi zachovávajú ustanovenia systému riadenia bezpečnosti uvedené v pôvodnej žiadosti.

Ak vnútroštátny bezpečnostný orgán zistí nesúlad, bude musieť zvážiť, ako ho bude riešiť. Jeden spôsob, akým vnútroštátny bezpečnostný orgán môže posúdiť systém riadenia bezpečnosti v konkrétnom prípade, je použitie modelu riadiacej spôsobilosti alebo zrelosti, ktorý ponúka metodiku posúdenia zrelosti systému riadenia bezpečnosti organizácie (pozri tiež *Príručka agentúry o modeli zrelosti riadenia*).

Vnútroštátny bezpečnostný orgán každého členského štátu by mal okrem toho mať stratégiu a plány dohľadu. Tieto dokumenty sa vyžadujú v rámci spoločnej bezpečnostnej metódy pre vykonávanie dohľadu.

Stratégia dohľadu sa zameriava na kľúčové priority vnútroštátneho bezpečnostného orgánu pri dohľade nad podporou a stimuláciou bezpečnosti železníc. Každý vnútroštátny bezpečnostný orgán by si pri vykonávaní dohľadu mal vytvoriť jasnú predstavu o tom, v čom spočívajú významné riziká systému železničnej dopravy a aká je riadiaca spôsobilosť železničných spoločností, a v súlade s tým nasmerovať svoje zdroje. Vnútroštátny bezpečnostný orgán síce môže vyšetrovať alebo prijímať opatrenia v ľubovoľnej oblasti svojej pôsobnosti, ale prostredníctvom stratégie a plánov dohľadu by sa mal jednoznačne zamerať na oblasti, v ktorých je potrebné zasiahnuť. Predpokladá sa teda, že osoby vykonávajúce dohľad sa zamerajú na určité oblasti a že prístup využívajúci model riadenia presadzovania pomôže pri rozhodovaní o tom, aké opatrenia treba prijať v prípade zistenia porušenia právnych predpisov. V stratégii a plánoch vnútroštátnych bezpečnostných orgánov by sa mala zohľadňovať činnosť iných regulačných orgánov alebo orgánov presadzovania práva, ako je polícia, podľa okolností napríklad v oblasti ochrany životného prostredia alebo bezpečnosti pri práci.

2.3 Analýza rizikových nedostatkov

Vnútroštátne bezpečnostné orgány by mali v priebehu dohľadu zbierať informácie o nebezpečenstvách, súvisiacich rizikách a primeranosti kontrolných opatrení. Tieto informácie sa použijú pri počiatočnom posúdení skutočného rizika v porovnaní s úrovňou rizika, ktorú pripúšťajú právne predpisy, normy alebo usmernenie (referenčné riziko). Rozdiel medzi referenčným rizikom a skutočný stavom organizácie sa nazýva **rizikový nedostatok**.

Podľa toho, aký je rozdiel medzi skutočnou a očakávanou situáciou, možno veľkosť rizikového nedostatku určiť takto:

- **Extrémny nedostatok** znamená významný nesúlad s požiadavkami právnych predpisov EÚ alebo daného členského štátu. Napríklad úplná absencia bezpečnostných kontrol môže priamo viesť k nebezpečnej situácii, čo znamená, že rizikový nedostatok je veľký. Z toho takisto vyplýva, že v rámci systému riadenia bezpečnosti sa na viacerých úrovniach nepodarilo zaviesť opatrenia na kontrolu rizík alebo že sa tieto riziká vôbec nezohľadnili v rámci postupu posudzovania rizika.
- **Podstatný nedostatok** znamená, že existuje významný nesúlad s právnymi predpismi EÚ a/alebo daného členského štátu, napríklad sa trvale alebo svojvoľne neudržiava povolená interoperabilná infraštruktúra v súlade s dohodnutými TSI, napríklad pre hospodársky zisk. Takýto nedostatok môže ovplyvniť funkčnosť buď železničných koľajových vozidiel, alebo infraštruktúry a má vplyv na ďalšie železničné podniky. Rizikový nedostatok nie je taký veľký ako extrémny nedostatok, naďalej je však významný. Môže to znamenať aj, že v systéme riadenia bezpečnosti sa dostatočne nezohľadnilo možné zlyhanie postupu posudzovania rizika.
- **Mierny nedostatok** znamená, že v rámci systému riadenia bezpečnosti existuje neprimeraná odchýlka, tieto zlyhanie však nie sú významné z hľadiska kontroly rizika a pravdepodobne nebudú mať nepriaznivý vplyv na bezpečnosť. Napríklad sa používajú komponenty, ktoré síce nespĺňajú pravidlá interoperability alebo prístupnosti, sú však adekvátne funkčné. Nejde o získanie konkurenčnej výhody a príčinou nezrovnalosti je neprimeraná kontrola. Rizikový nedostatok je pomerne malý a dôsledky nie je také závažné, aby vyvolali vážne znepokojenie. Ak to umožňuje vnútroštátne právo, vnútroštátny bezpečnostný orgán môže uplatniť určité sankcie a vyžadovať nápravné opatrenie.
- **Okrajový nedostatok** znamená, že odchýlka v systéme riadenia bezpečnosti je zanedbateľná a dá sa ľahko napraviť. Problémy v oblasti súladu s vnútroštátnym a európskym právom nie sú významné. Rizikový nedostatok nie je významný a existujúce problémy možno ľahko odstrániť.

Rizikový nedostatok je možné použiť dvoma spôsobmi:

- *Po prvé, vnútroštátny bezpečnostný orgán by sa mal pri rozhodovaní o primeranom postupe usilovať zabezpečiť, aby organizácia dosiahla súlad s právnymi predpismi.*
- *Po druhé by sa mal zohľadňovať pri určovaní toho, či treba prijať opatrenia v oblasti presadzovania povolené právnymi predpismi členského štátu, ako je trestné stíhanie alebo výzva.*

Ak bolo v určitej oblasti zistených viacero rizikových nedostatkov, mali by sa riešiť oddelene. Existujú tu dva možné prístupy:

- *Rizikové nedostatky je možné riešiť konkrétnymi opatreniami zameranými na jednotlivé nedostatky, pokiaľ vnútroštátne právo poskytuje vnútroštátnemu bezpečnostnému orgánu dostatočné právomoci na prijatie takýchto opatrení. Napríklad v prípade mierneho rizikového nedostatku možno poslať list, v ktorom sa požiadava o vykonanie nápravy alebo sa organizácia požiadava, aby vypracovala akčný plán na odstránenie problému, a zároveň, ak v tej istej oblasti existuje aj extrémny rizikový nedostatok, možno zvážiť prísnejšie opatrenia v oblasti presadzovania, výzvu na účely presadzovania alebo trestné stíhanie.*
- *Zhromaždia sa všetky rizikové nedostatky v konkrétnej oblasti a riešia sa ako celok, pričom opatrenie sa zameria na najzávažnejší zo zistených nedostatkov. Pri takomto prístupe sa predpokladá vypracovanie akčného plánu odstránenia zvyšných, menej závažných nedostatkov. Napríklad sa zistí 5 rizikových nedostatkov, pričom tri z nich sú mierne, jeden podstatný a jeden extrémny. Malo by nasledovať prijatie opatrení zameraných na extrémny rizikový nedostatok a zároveň by sa s dotknutou organizáciou mal dohodnúť časovo viazaný akčný plán odstránenia všetkých ostatných zistených nedostatkov. Ak existuje niekoľko rizikových nedostatkov na podstatnej alebo miernej úrovni, je vhodné zvýšiť úroveň nedostatku o jeden stupeň tak, aby vyjadrovala celkový súčet rizík, a opäť vypracovať akčný plán na odstránenie problémov na nižšej úrovni. Treba však dbať na to, aby sa to robilo primeraným a transparentným spôsobom, a nie svojvoľne.*

Subjekty vykonávajúce dohľad by pri posudzovaní skutočnej miery rizika mali vychádzať z informácií o nebezpečenstvách a kontrolných opatreniach a využiť svoju spôsobilosť, odbornú prípravu, skúsenosti, usmernenia a ďalšie relevantné zdroje informácií. Rozhodnutie sa nezakladá na tom, k čomu v skutočnosti došlo (pokiaľ k niečomu došlo), ale na tom, aký je potenciál vzniku škody.

Najjednoduchší spôsob, ako z hľadiska dohľadu určiť riziko, a teda aj rizikový nedostatok (t. j. rozdiel medzi skutočným rizikom a referenčným rizikom), spočíva posúdení rizika na základe troch prvkov rizika. Tieto tri prvky sú dôsledok, pravdepodobnosť a rozsah.

- **Dôsledok** je povaha škody, ktorú je možné opodstatnene očakávať.
- **Pravdepodobnosť** je možnosť, že udalosť nastane, pričom udalosťou sa myslí udalosť, ktorá môže viesť k zraneniu, nie činnosť ako taká.
- **Rozsah** je pravdepodobný počet postihnutých osôb alebo výška spôsobenej škody.

Pri vykonávaní dohľadu si treba uvedomiť, že je možné prijať niekoľko kontrolných opatrení s cieľom zmierniť dôsledky alebo rozsah udalosti, reagovať na pravdepodobnosť výskytu udalosti alebo reagovať na všetky tri uvedené prvky. Rozdiel medzi súhrnom záverov posúdenia skutočného stavu uvedených troch prvkov a referenčným stavom (t. j. stavom, v ktorom by sa organizácia mala nachádzať, pokiaľ uplatnila všetky kontrolné opatrenia stanovené v právnych predpisoch, normách a usmerneniach) predstavuje rizikový nedostatok. To znamená, že vnútroštátny bezpečnostný orgán vykonávajúci dohľad by mali mať jasnú predstavu o štandardnej situácii, ktorú je možné na danom mieste predpokladať, dokázať ju porovnať so skutočnou situáciou a stanoviť rizikový nedostatok.

Všeobecne je možné predpokladať vyššiu úroveň presadzovania v prípadoch, keď je dobre známy a stanovený referenčný stav, právne predpisy, norma alebo usmernenie a organizácia funguje na oveľa nižšej úrovni.

Niektoré zákonné požiadavky majú prevažne administratívnu povahu a priamo neovplyvňujú riziko. V takýchto prípadoch, ak to právne usporiadanie členského štátu dovolí, zvyčajne nie je vhodné trestne stíhať chybujúcu organizáciu alebo postúpiť spis orgánu vedúcemu trestné stíhanie, pokiaľ je možné uložiť iné sankcie. Sankcie známe pred začatím trestného stíhania sa v jednotlivých členských štátoch líšia, ale môžu zahŕňať napríklad formálnu výzvu na nápravu nedostatku v stanovenej lehote alebo určité obmedzenie činností prevádzkovateľov. Prípady, v ktorých je trestné stíhanie na mieste a je povolené právnym poriadkom členského štátu, zvyčajne zahŕňajú vysoké riziko a výnimočné porušenie výslovnej alebo jasne vymedzenej normy, ktorá je dobre známa a zjavná.

Incident, ktorý vedie k možnému presadzovaniu, zahŕňa osobné nedodržanie správneho predpisu alebo postupu vytvoreného na základe práva EÚ, ale existujú aj rozsiahlejšie organizačné nedostatky. Presadzovanie by sa obvykle nemalo týkať jednotlivcov okrem prípadov, keď existujú dôkazy, že jednotliviec svojvoľne a vedome nedodrжал príslušný postup. Vnútroštátne bezpečnostné orgány, ktoré sú oprávnené stíhať jednotlivcov, by si mali uvedomiť, že stíhanie osoby bez zohľadnenia celkovej situácie v organizácii môže znamenať, že sa prehliadnu nedostatky systémov riadenia bezpečnosti na vyššej úrovni. V takých prípadoch hrozí riziko, že incident v budúcnosti zopakuje iná osoba.

Pri zvážení možných opatrení by vnútroštátny bezpečnostný orgán mal zobrať do úvahy rôzne faktory. Môže to zahŕňať faktory, ktoré znižujú pravdepodobnosť zásahu vnútroštátneho bezpečnostného orgánu alebo ktoré zmiernia už prijaté opatrenia. Na druhej strane, tieto faktory by mohli zahŕňať skutočnosti, ktoré by pôsobili na zvýšenie prísnosti opatrení vnútroštátneho bezpečnostného orgánu. Faktory, ktoré by mohli pôsobiť na zmiernenie alebo posilnenie opatrení, by mali byť zohľadnené v súvislosti s organizáciou podliehajúcou presadzovaniu, čím by však mohlo dôjsť k ovplyvneniu opatrení prijatými vnútroštátnym bezpečnostným orgánom, zahŕňajú najmä, nie však výlučne:

- *príslušnú históriu incidentu;*
- *predchádzajúce relevantné presadzovanie vrátane presadzovania inými regulačnými orgánmi, napr. políciou daného štátu;*
- *predchádzajúce výstrahy a výzvy, a to aj vtedy, keď ide o viaceré menej závažné prípady nesúladu (v administratívnej oblasti);*
- *to, či cieľom neuplatňovania bezpečnostných právnych predpisov alebo požiadaviek bola úmyselná snaha o získanie hospodárskej výhody;*
- *úroveň skutočnej škody;*
- *predchádzajúcu históriu inšpekcií;*
- *celkový štandard súladu organizácie s právnymi predpismi.*

Ďalšie strategické otázky, ktoré by vnútroštátny bezpečnostný orgán mal taktiež zohľadniť pri rozhodovaní sa v opatreniach možného presadzovania, sa zameriavajú na určenie toho, či opatrenie:

- *je vo verejnom záujme,*
- *je nutné na ochranu zraniteľných skupín (napr. detí alebo seniorov),*
- *vedie k udržateľnému súladu s právnymi predpismi,*
- *má vplyv na iné organizácie v železničnom sektore alebo mimo neho,*
- *povedie k odstráneniu rizikového nedostatku a dosiahnutiu referenčnej hodnoty.*

Poznámka: Žiadna vec v predchádzajúcich odsekoch neobmedzuje možnosť vnútroštátneho bezpečnostného orgánu prijať presadzovacie opatrenia v rámci svojich právnych možností a zodpovedností. Vyššie uvedené faktory sú príkladmi, ktoré by mohol vnútroštátny bezpečnostný orgán vziať do úvahy, ak mu to právny systém v rámci členského štátu umožňuje.

Po takomto posúdení by vnútroštátny bezpečnostný orgán mal pri prijímaní rozhodnutia o presadzovaní dodržať tieto zásady:

The NSA SK has kindly provided its assistance to the revision of the translation of this guide.

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

- *Rieši navrhované opatrenie v oblasti presadzovania riziká podľa ich dôležitosti a rieši ako prvé najzávažnejšie z nich?*
- *Odstraňuje navrhované opatrenie v oblasti presadzovania príčinu rizika?*
- *Rieši navrhované opatrenie v oblasti presadzovania bezprostredné nedostatky kontroly rizika alebo súladu s právnymi predpismi?*
- *Rieši navrhované opatrenie v oblasti presadzovania základné problémy?*
- *Boli problémy v dostatočnej miere posúdené z hľadiska organizácie, a nie len z hľadiska jednotlivých osôb?*

V nasledujúcej tabuľke je uvedené usmernenie pri rozhodovaní. Nejde o absolútne určenie toho, aké má byť správne opatrenie, ktoré by sa malo prijať v danej situácii; vnútroštátne bezpečnostné orgány by však mali zvážiť, ako by malo byť to – ktoré opatrenie implementované v kontexte právneho systému konkrétneho členského štátu.

The NSA SK has kindly provided its assistance to the revision of the translation of this guide.

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

<i>Odchýlka od právnych požiadaviek zahrnutých do systému riadenia bezpečnosti</i>	<i>Počiatkový rizikový nedostatok</i>	<i>Počiatkové očakávanie v oblasti presadzovania</i>		
		<i>Opatrenie na zmiernenie rizika Pokiaľ áno, prejdite k výslednému rizikovému nedostatku.</i>	<i>Pri riešení bezpečnostného rizika bolo uplatnené vnútroštátne právo</i>	<i>Možné opatrenia týkajúce sa jednotného bezpečnostného osvedčenia/bezpečnostného povolenia</i>
Porušenie práva	Extrémny	Nie	Áno	Zrušenie (Ak osvedčenie vydala agentúra ako orgán bezpečnostného osvedčovania, informujte ju o dôvodoch.)
		Áno	Áno	Žiadne opatrenia v súvislosti s bezpečnostným osvedčením. Ak je agentúra orgán bezpečnostného osvedčovania, je informovaná o každom opatrení prijatom vnútroštátnym bezpečnostným orgánom v súvislosti s organizáciou.
	Podstatný	Nie	Áno	Obmedzenie (Ak osvedčenie vydala agentúra, informujte ju o dôvodoch.)
		Áno	Nie	Žiadne opatrenia v súvislosti s bezpečnostným osvedčením. Ak je agentúra orgán bezpečnostného osvedčovania, je informovaná o každom opatrení prijatom vnútroštátnym bezpečnostným orgánom v súvislosti s organizáciou.
	Mierny	Nie	Áno	Žiadne opatrenia v súvislosti s bezpečnostným osvedčením (Ak je agentúra orgán bezpečnostného osvedčovania, je informovaná o každom opatrení prijatom vnútroštátnym bezpečnostným orgánom v súvislosti s danou organizáciou s uvedením dôvodov.)
			Nie	Žiadne opatrenia v súvislosti s bezpečnostným osvedčením
	Okrajový	Nie	Ak je to nutné.	Žiadne opatrenia v súvislosti s bezpečnostným osvedčením
		Áno	Žiadne opatrenia	Žiadne opatrenia v súvislosti s bezpečnostným osvedčením
Žiadna	Žiadne	Nie	Nie	Žiadne opatrenia

The NSA SK has kindly provided its assistance to the revision of the translation of this guide.
Where it appears that there are differences between the translated version and the English version, the English version takes precedence.

Pričom:

V **prvom stĺpci** porušenie znamená porušenie práva. Východiskovým bodom je teda porušenie práva (buď vnútroštátneho, alebo práva EÚ, prípadne oboch).

V **druhom stĺpci** počiatočný rizikový nedostatok znamená rozdiel medzi úrovňou rizika prípustnou v právnych predpisoch, normách alebo usmernení (ak sa využívajú ako základ na určenie súladu s právnymi predpismi) pre skúmanú činnosť a skutočným rizikovým stavom v praxi **pred** prijatím opatrení na zmiernenie rizika. Pomerná veľkosť tohto nedostatku sa hodnotí ako „extrémna“, „podstatná“, „mierna“ alebo „okrajová“ podľa toho, aký je rozdiel medzi skutočným a predpokladaným stavom.

V **treťom stĺpci** sa vnútroštátny bezpečnostný orgán snaží riešiť zistený rizikový nedostatok. Vnútroštátny bezpečnostný orgán sa pokúsi zapojiť organizáciu do riešenia problému. Organizácia buď niečo urobí na odstránenie alebo zmiernenie bezprostredného rizika a potom je odpoveď „áno“, alebo neurobí nič a potom je odpoveď „nie“. Je potrebné poznamenať, že o tom, či je opatrenie navrhované organizáciou dostatočné alebo nie, rozhodne vnútroštátny bezpečnostný orgán. Pokiaľ vnútroštátny bezpečnostný orgán nie je spokojný s opatrením, môže opäť využiť model a zvýšiť úroveň prípadných opatrení v oblasti presadzovania.

Vo **štvrtom stĺpci** vnútroštátny bezpečnostný orgán uplatňuje vnútroštátne právo použité pri riešení bezpečnostného rizika, čo znamená, že uplatní právomoci, ktoré má na základe vnútroštátnych právnych ustanovení v oblasti bezpečnosti, s cieľom odstrániť nedostatky. Znamená to aj, že vnútroštátny bezpečnostný orgán rieši nedostatky súladu s európskymi ustanoveniami, pokiaľ boli transponované do vnútroštátneho práva. Pokiaľ to vnútroštátne právo umožňuje, bude to znamenať aj, že vnútroštátny bezpečnostný orgán podľa okolností vykoná alebo začne trestné stíhanie alebo postúpi danú záležitosť štátnej prokuratúre. Odpoveď je teda opäť „áno“ alebo „nie“.

Piaty stĺpec odpovedá na otázku, čo sa má stať s bezpečnostným osvedčením žiadateľa. Vo všeobecnosti platí, že ak žiadateľ nespolupracuje a vnútroštátny bezpečnostný orgán musel uplatniť vnútroštátne právo s cieľom napraviť extrémny rizikový nedostatok, je vhodné zvážiť zrušenie alebo obmedzenie jednotného bezpečnostného osvedčenia alebo bezpečnostného povolenia.

Zrušenie jednotného bezpečnostného osvedčenia alebo bezpečnostného povolenia je primerané vtedy, keď organizácia vôbec správne neriadi riziká a vystavuje cestujúcu verejnosť alebo iné osoby vážnemu riziku ujmy. To by predstavovalo extrémny rizikový nedostatok. Zrušenie osvedčenia však prináša aj problémy, keďže to znamená, že sa zastaví vlaková doprava. Zrušenie sa teda považuje za opatrenie, ku ktorému by sa malo pristúpiť len vtedy, keď zlyhajú všetky ostatné riešenia alebo možnosti presadzovania, alebo keď sa predpokladá, že tieto riešenia neprinesú požadovaný výsledok.

V prípade obmedzenia jednotného bezpečnostného osvedčenia alebo bezpečnostného povolenia bude nutné veľmi jasne vymedziť rozsah obmedzenia a všetky podmienky, ktoré je potrebné splniť pred tým, ako bude obmedzenie odvolané. Napríklad môže byť vhodné obmedziť prepravu nebezpečného tovaru železničnou prepravnou spoločnosťou, pokiaľ táto spoločnosť nepreukázala, že spĺňa všetky požiadavky práva EÚ týkajúce sa prepravy nebezpečného tovaru. To by znamenalo, že keď organizácia bude schopná preukázať súlad s právnymi predpismi, môže požiadať o aktualizáciu osvedčenia a odvolanie zrušenia.

V prípadoch v praxi, aké sú napríklad opísané v Príloha 2, bude vnútroštátny bezpečnostný orgán musieť pri rozhodovaní o ďalšom postupe zohľadniť mnohé ďalšie zmierňujúce alebo priťažujúce okolnosti. Patria medzi ne okrem iného tieto okolnosti:

- *predchádzajúca bezpečnostná história organizácie;*
- *to, či iné subjekty mimo oblasti kontroly železničnej organizácie nezodpovedajú za danú udalosť vo väčšej miere ako samotná organizácia, napríklad pri nepovolených vstupoch na železničnú trať;*

The NSA SK has kindly provided its assistance to the revision of the translation of this guide.

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

- či vnútroštátny bezpečnostný orgán v minulosti poskytol organizácii poradenstvo alebo voči nej prijal opatrenia v oblastiach súvisiacich s udalosťou, ku ktorej došlo;
- či sa organizácia snažila získať hospodársku výhodu, a preto zanedbávala bezpečnostné požiadavky a povinnosti v oblasti riadenia v rámci systému riadenia bezpečnosti;
- aká je alebo by prípadne mohla byť skutočná škoda;
- prístup organizácie, t. j. aktívne sa usiluje o nápravu situácie alebo naopak je jasné, že bezpečnostné otázky pre ňu nie sú dôležité.

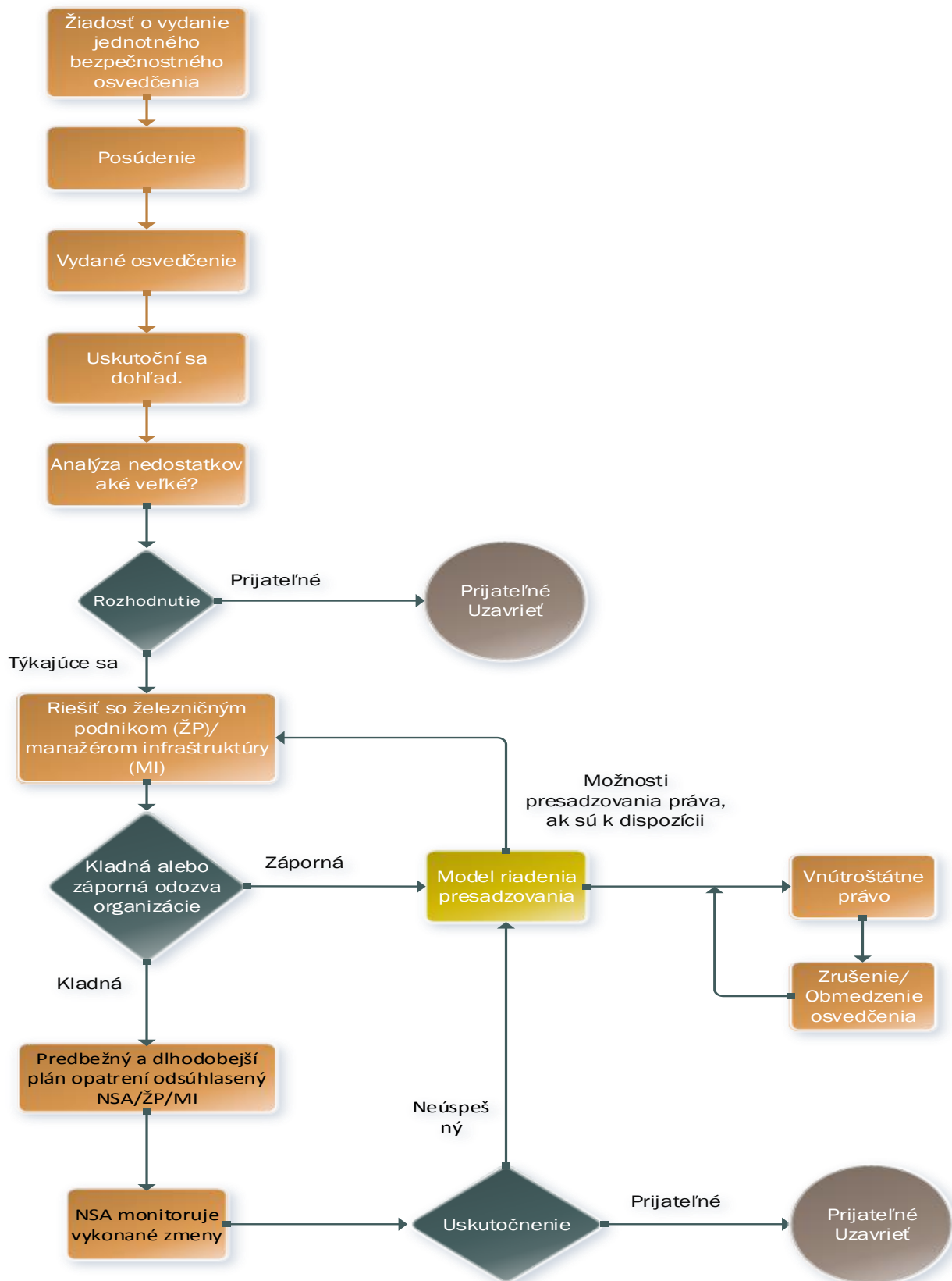
Vnútroštátny bezpečnostný orgán by mal pri rozhodovaní o tom, aké opatrenia v oblasti presadzovania práva prijme (pokiaľ nejaké prijme), zväžiť viacero strategických faktorov vrátane svojich právnych záväzkov. Patria medzi ne okrem iného tieto faktory:

- spoločenské a politické obavy,
- kultúra bezpečnosti v organizácii a rýchlosť, akou je schopná napraviť nedostatok/nesúlad s právnymi predpismi,
- verejný záujem,
- vplyv navrhovaného opatrenia na organizáciu a spoločnosť ako celok, a to z hľadiska toho, aký vytvára príklad, i toho, ako ovplyvní schopnosť organizácií pokračovať v prevádzke.

Vnútroštátny bezpečnostný orgán môže použiť výsledok uvedený v tabuľke ako usmernenie, ktoré naznačí, čo možno očakávať od presadzovania a následne zohľadniť uvedené faktory a zväžiť, aké opatrenia treba prijať v jednotlivých prípadoch.

Keďže každé rozhodnutie vnútroštátneho bezpečnostného orgánu musí byť zdôvodnené a oznámené organizácii (zásada transparentnosti), dôrazne sa odporúča, aby sa dôvody zmeny prístupu zaznamenali v správe o situácii, ktorá viedla k rozhodnutiu o prijatí či neprijatí návrhu na právne kroky či trestné stíhanie.

Príloha 1 – Vývojový diagram



The NSA SK has kindly provided its assistance to the revision of the translation of this guide.

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

Príloha 2 – Príklady

Príklad 1: Porušenie – extrémny rizikový nedostatok

Železničný podnik uvádza, že súčasťou jeho systému riadenia bezpečnosti je súhrnný program odbornej prípravy a vedenia rušňovodičov, ktorý zahŕňa používanie simulátorov, aktívne používanie údajov zo záznamových zariadení vo vlaku a dohľad vedúcich nad činnosťou rušňovodičov.

V rámci dohľadu sa zistilo, že simulátor už niekoľko mesiacov nefunguje a v posledných 6 mesiacoch sa vôbec nepoužívali údaje prevzaté zo záznamových zariadení vo vlakoch na sledovanie správania rušňovodičov. Z dôvodu práceneschopnosti a odchodov do dôchodku vedúci buď vôbec nedohliadali na správanie rušňovodičov, alebo nedodržiavali časový harmonogram stanovený v príslušnej norme organizácie.

Okrem toho sa zistilo, že sa v organizácii významne zvýšil počet nových rušňovodičov a v období, ktoré predchádzalo činnosti dohľadu, vzrástol počet incidentov, ktoré spôsobili rušňovodiči, počet prípadov prejedenia návěsti aj napriek signálu na zastavenie, prípadov zastavenia až za stanicou a incidentov súvisiacich s otvorením dverí.

Z tabuľky vyplýva, že rizikový nedostatok je extrémny, keďže po prvé existujú jasné dôkazy o neschopnosti vedenia riešiť otázku kompetentnosti rušňovodičov a po druhé sa prejavuje zjavná a neustále sa prehĺbujúca súvislosť medzi neschopnosťou viesť činnosť rušňovodičov a rastúcim počtom bezpečnostných incidentov spôsobených rušňovodičmi. Vnútroštátny bezpečnostný orgán musí voči tomuto železničnému podniku prijať právne kroky. Vzhľadom na závažnosť rastúceho počtu incidentov je rizikový nedostatok zjavne veľký.

V takom prípade je pravdepodobné, že pokiaľ sa situácia nebude riešiť, hrozí riziko incidentu s viacerými obeťami na životoch. Pokiaľ to umožňuje právo daného členského štátu, vnútroštátny bezpečnostný orgán, ktorý vykonáva dohľad, by mal zvážiť opatrenie v oblasti presadzovania z dôvodu zlyhania kontroly rizika, ktoré hrozí zamestnancom organizácie, cestujúcim a ďalším osobám. Opatrenia v oblasti presadzovania by mali zahŕňať formálnu požiadavku vnútroštátneho bezpečnostného orgánu, formulovanú v liste alebo výzve na nápravu nedostatkov podľa časovo viazaného akčného plánu. Ak sú nedostatky a vyplývajúce riziká dostatočne veľké, môže to zahŕňať aj trestné stíhanie alebo postúpenie veci štátnemu prokurátorovi. Ak po opatreniach vnútroštátneho bezpečnostného orgánu zameraných na zlepšenie situácie naďalej pretrvávajú významné problémy, ktoré neboli napravené, vnútroštátny bezpečnostný orgán môže rozhodnúť o zrušení jednotného bezpečnostného osvedčenia alebo bezpečnostného povolenia organizácie alebo postúpiť danú vec (s odôvodnením nutnosti tohto opatrenia) agentúre, pokiaľ je agentúra orgánom bezpečnostného osvedčovania. Ak sa železničný podnik snaží napraviť nedostatky, vnútroštátny bezpečnostný orgán môže dospieť k záveru, že je vhodné obmedziť jednotné bezpečnostné osvedčenie (napríklad obmedziť obdobie jeho platnosti), kým sa nepreukáže, že organizácia je schopná udržať situáciu pod kontrolou, prípadne k záveru, že je vhodné uplatniť vnútroštátne právo ako disciplinárne opatrenie.

Príklad 2: Porušenie – podstatný rizikový nedostatok

Manažér infraštruktúry uvádza, že má zavedený systém riadenia kompetencií, v ktorom sú stanovené požiadavky na kompetencie pre jeho vlastných zamestnancov a pre zmluvných zamestnancov, ktorí pre neho pracujú. Podľa písomnej podoby systému sa zdá, že je úplný. Z návštev na mieste však vyplýva, že zamestnanci na mieste sú subdodávatelia hlavného dodávateľa, na ktorých sa nevzťahuje systém riadenia kompetencií. Vyšetrovanie využívania subdodávateľov ukazuje, že sa využívajú veľmi často a mnohí z nich nemajú kompetencie, ktoré by mali mať. Existujú dôkazy o zlej kvalite údržby, v dôsledku čoho sa odvedená práca musí opakovať. Niektoré z daných činností sú kritické z hľadiska bezpečnosti. Rizikový nedostatok je v tomto prípade podstatný. Pokiaľ manažér infraštruktúry rieši problémy z vlastnej iniciatívy alebo po formálnom odporúčaní zo strany vnútroštátneho bezpečnostného orgánu, potom je možné uplatniť ako trestnú sankciu vnútroštátne právo, nepočíta sa však s opatreniami týkajúcimi sa bezpečnostného osvedčenia. Pokiaľ manažér infraštruktúry nepostupuje pri náprave nedostatkov tak, ako sa očakáva, uplatní

The NSA SK has kindly provided its assistance to the revision of the translation of this guide.

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

sa vnútroštátne právo a vnútroštátny bezpečnostný orgán by mal posúdiť, či je vhodné obmedziť bezpečnostné povolenie.

Príklad 3: Porušenie – mierny rizikový nedostatok

Železničný podnik má postup posudzovania rizika, ktorý sa v písomnej podobe javí ako úplný a zdá sa aj, že personál ho uplatňuje a rozumie mu. V priebehu auditu/inšpekcie sa však ukáže, že postup posudzovania rizika sa neuplatňuje správne, keďže sa nevykonali všetky kontrolné opatrenia uvedené v posúdeniach rizika, a to z dôvodu nedostatkov v overovaní postupu. Dôsledky neuplatňovania postupu nie sú zvlášť závažné, keďže nezmiernené riziká nie sú významné.

Z tabuľky vyplýva, že došlo k porušeniu a rizikový nedostatok je mierny, keďže napriek nesprávnemu fungovaniu postupu posudzovania dôsledky nie sú závažné. V tomto prípade je rozhodnutie o tom, aké opatrenia treba prijať, okrajové a môže závisieť od možností presadzovania, ktoré má vnútroštátny bezpečnostný orgán k dispozícii. Pre niektoré vnútroštátne bezpečnostné orgány môže byť vhodné zaslanie listu alebo výzvy na účely presadzovania s cieľom napraviť problémy týkajúce sa postupu posudzovania rizika, predovšetkým pokiaľ v danej organizácii predtým nedošlo k podobným pochybeniam. Problémy týkajúce sa postupu posudzovania rizika v danej organizácii si môžu vyžiadať zmenu systému riadenia bezpečnosti, ktorú bude potrebné oznámiť vnútroštátnemu bezpečnostnému orgánu.

Príklad 4: Žiadna odchýlka – žiadny rizikový nedostatok

Železničný podnik má postup údržby železničných koľajových vozidiel. Z auditu/inšpekcie vyplýva, že postup sa uplatňuje a oslovení zamestnanci chápu svoje úlohy a povinnosti, ktoré z neho vyplývajú. Vyšetrovanie incidentov nepoukázalo na žiadne incidenty, ktoré by bolo možné pripísať zlej údržbe alebo nepochopeniu postupu údržby. Podľa tabuľky sa tu nevyskytuje žiadny rizikový nedostatok, a preto sa nevyžaduje žiadne opatrenie zo strany vnútroštátneho bezpečnostného orgánu.