Zbierka súdnych rozhodnutí

ROZSUDOK SÚDNEHO DVORA (desiata komora)

z 12. novembra 2020*

„Nesplnenie povinnosti členským štátom – Smernica 2007/59/ES – Certifikácia rušňovodičov – Článok 3 písm. a) – Príslušný vnútroštátny orgán – Smernica 2004/49/ES – Článok 16 ods. 1 – Bezpečnostný orgán – Určenie viacerých orgánov“

Vo veci C-796/19,

ktorej predmetom je žaloba o nesplnenie povinnosti podľa článku 258 ZFEÚ, podaná 29. októbra 2019,

Európska komisia, v zastúpení: W. Mölls a C. Vrignon, splnomocnení zástupcovia,

žalobkyňa,

proti

Rakúskej republike, v zastúpení: J. Schmoll a A. Posch, splnomocnení zástupcovia,

žalovanej,

SÚDNY DVOR (desiata komora),

v zložení: predseda desiatej komory M. Ilešič (spravodajca), sudcovia C. Lycourgos a I. Jarukaitis,

generálny advokát: M. Campos Sánchez-Bordona,

tajomník: A. Calot Escobar,

so zreteľom na písomnú časť konania,

so zreteľom na rozhodnutie prijaté po vypočutí generálneho advokáta, že vec bude prejednaná bez jeho návrhov,

vyhlásil tento

Rozsudok

1 Európska komisia sa svojou žalobou domáha, aby Súdny dvor konštatoval, že Rakúska republika si tým, že za „príslušný orgán“ na účely smernice Európskeho parlamentu a Rady 2007/59/ES z 23. októbra 2007 o certifikácii rušňovodičov rušňov a vlakov v železničnom systéme v Spoločenstve (Ú. v. EÚ L 315, 2007, s. 51) určila iný orgán než bezpečnostný orgán uvedený v článku 16 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2004/49/ES z 29. apríla 2004 o bezpečnosti železníc spoločenstva

* Jazyk konania: nemčina.

a o zmene a doplnení smernice Rady 95/18/ES o udeľovaní licencií železničným podnikom a smernice 2001/14/ES o prideľovaní kapacity železničnej infraštruktúry, vyberaní poplatkov za používanie železničnej infraštruktúry a bezpečnostnej certifikácii (Smernica o bezpečnosti železníc) (Ú. v. EÚ L 164, 2004, s. 44; Mim. vyd. 07/008, s. 227), nesplnila povinnosti, ktoré jej vyplývajú z článku 3 písm. a) smernice 2007/59.

Právny rámec

Právo Únie

Smernica 2004/49

2 V odôvodneniach 13 a 22 smernice 2004/49 sa uvádza:

„(13) pri vykonávaní svojich povinností a plnení úloh vyplývajúcich z ich zodpovednosti by manažéri infraštruktúry a železničné podniky mali uplatňovať systém riadenia bezpečnosti, ktorý spĺňa požiadavky spoločenstva a obsahuje spoločné prvky. Informácie o bezpečnosti a uplatňovaní systému riadenia bezpečnosti by sa mali predkladať bezpečnostnému orgánu príslušného členského štátu;

…

(22) ako časť nového spoločného regulačného rámca pre bezpečnosť železníc by mali byť vo všetkých členských štátoch zriadené národné orgány na reguláciu a dozor nad bezpečnosťou železníc. Aby sa uľahčila ich spolupráca na úrovni spoločenstva, mali by mať rovnaké minimálne úlohy a zodpovednosť. Národné bezpečnostné orgány by mali mať vysoký stupeň nezávislosti. Svoje úlohy by mali plniť otvoreným a nediskriminujúcim spôsobom, aby tak pomohli vytvoriť jednotný železničný systém spoločenstva a mali by spolupracovať pri koordinácii svojich rozhodovacích kritérií, najmä pokiaľ ide o bezpečnostnú certifikáciu železničných podnikov vykonávajúcich medzinárodnú dopravu.“

3 Podľa článku 1 smernice 2004/49 je „účelom tejto smernice… zabezpečiť rozvoj a zvýšenie bezpečnosti železničnej dopravy spoločenstva a zlepšiť prístup na trh pre služby železničnej dopravy týmito opatreniami:

…

d) požiadavkou na zriadenie bezpečnostného orgánu a orgánu na vyšetrovanie nehôd a incidentov vo všetkých členských štátoch;

…“

4 Článok 3 tejto smernice s názvom „Definície“ stanovuje:

„Na účely tejto smernice sa používajú tieto definície:

…

g) ‚bezpečnostný orgán‘ znamená národný orgán poverený úlohami týkajúcimi sa bezpečnosti železníc v súlade s touto smernicou alebo binárodný orgán poverený týmito úlohami členskými štátmi, aby bol zabezpečený jednotný bezpečnostný režim pre špecializované cezhraničné infraštruktúry;

…“

5 Článok 9 ods. 4 uvedenej smernice stanovuje:

„Všetci manažéri infraštruktúry a železničné podniky predložia bezpečnostnému úradu každý rok najneskôr do 30. júna výročnú správu o bezpečnosti za predchádzajúci kalendárny rok. Bezpečnostná správa obsahuje:

a) informácie o tom, ako sa plnia bezpečnostné ciele podniku a tiež výsledky bezpečnostných plánov;

b) vývoj národných bezpečnostných indikátorov a [spoločných bezpečnostných indikátorov (CSI)] stanovených v prílohe I, pokiaľ je to relevantné pre organizáciu podávajúcu správu;

c) výsledky interných bezpečnostných auditov;

d) údaje o nedostatkoch a poruchách podnikov prevádzky železničnej dopravy a infraštruktúry, ktoré by mohli byť relevantné pre bezpečnostný orgán.“

6 Článok 10 ods. 3 a 4 tej istej smernice znie takto:

„3. Bezpečnostný orgán členského štátu, v ktorom železničný podnik prvýkrát zahájí svoju prevádzku, udelí osvedčenie v súlade s odsekom 2.

V osvedčení udelenom podľa odseku 2 sa musí určiť druh a rozsah zahrnutých železničných dopravných služieb. Osvedčenie udelené v súlade s odsekom 2 písm. a) platí pre rovnocenné železničné dopravné služby v celom spoločenstve.

4. Bezpečnostný orgán členského štátu, v ktorom železničný podnik plánuje vykonávať doplnkové železničné dopravné služby, udelí dodatočné národné osvedčenie potrebné v súlade s odsekom 2 písm. b).“

7 Článok 16 smernice 2004/49 s názvom „Úlohy“ vo svojom odseku 1 uvádza:

„Každý členský štát zriadi bezpečnostný orgán. Tento orgán, ktorým môže byť ministerstvo zodpovedné za dopravné záležitosti, je organizačne, právne a pri prijímaní rozhodnutí nezávislý od železničných podnikov, manažérov infraštruktúry, žiadateľov a obstarávateľských subjektov.“

8 Odsek 2 tohto článku 16 vymenúva minimálne úlohy, ktoré sú zverené bezpečnostnému orgánu uvedenému v odseku 1 tohto článku.

9 Článok 18 tejto smernice, nazvaný „Výročná správa“, stanovuje:

„Bezpečnostný úrad každý rok uverejní výročnú správu o svojej činnosti za predchádzajúci rok a pošle ju agentúre najneskôr do 30. septembra. Správa obsahuje informácie o:

a) vývoji bezpečnosti železníc, vrátane súhrnu CSI stanovených v prílohe I na úrovni členského štátu;

…“

10 Článok 25 uvedenej smernice s názvom „Bezpečnostné odporúčania“ vo svojich odsekoch 2 a 3 uvádza:

„2. Odporúčania sú adresované bezpečnostnému orgánu a ak je to potrebné z dôvodu charakteru odporúčania aj ostatným orgánom alebo úradom v členskom štáte alebo iným členským štátom. Členské štáty a ich bezpečnostné orgány prijmú opatrenia na zabezpečenie primeraného zohľadnenia bezpečnostných odporúčaní vydaných vyšetrovacími orgánmi a prípadne na zabezpečenie ich uplatňovania.

3. Bezpečnostný orgán a iné orgány alebo úrady alebo prípadne iné členské štáty, ktorým boli odporúčania adresované, informujú minimálne raz do roka vyšetrovací orgán o opatreniach prijatých alebo plánovaných na základe odporúčania.“

11 Príloha I tej istej smernice uvádza spoločné bezpečnostné indikátory, ktoré musia byť oznámené bezpečnostnými orgánmi Komisii.

Smernica 2007/59

12 Odôvodnenia 17 a 19 smernice 2007/59 znejú takto:

„(17) Na zabezpečenie potrebnej jednotnosti a transparentnosti by Spoločenstvo malo zaviesť jednotný vzor certifikácie, vzájomne uznávaný členskými štátmi, ktorý bude potvrdzovať, že rušňovodiči spĺňajú určité minimálne podmienky a majú potrebnú odbornú kvalifikáciu a jazykové znalosti, a ponechať vydávanie preukazu na príslušné orgány v členských štátoch a vydávanie harmonizovaných doplnkových osvedčení na železničné podniky a manažérov infraštruktúry.

…

(19) Bezpečnostné orgány by mali používať všetky informácie, ktoré sa nachádzajú v preukaze, harmonizovanom doplnkovom osvedčení a registroch preukazov a harmonizovaných doplnkových osvedčení, na zjednodušenie hodnotenia postupu certifikácie zamestnancov ustanoveného v článkoch 10 a 11 smernice 2004/49/ES a na urýchlenie vydávania bezpečnostných osvedčení ustanovených v týchto článkoch.“

13 Podľa článku 1 smernice 2007/59:

„Táto smernica ustanovuje podmienky a postupy certifikácie rušňovodičov obsluhujúcich rušne a vlaky v železničnom systéme v Spoločenstve. Bližšie určuje úlohy, za ktoré sú zodpovedné príslušné orgány členských štátov, rušňovodiči a iné zainteresované strany v odvetví, najmä železničné podniky, manažéri infraštruktúry a strediská odbornej prípravy.“

14 Článok 3 tejto smernice, nazvaný „Vymedzenie pojmov“, stanovuje:

„Na účely tejto smernice:

a) ‚príslušný orgán‘ je bezpečnostný orgán uvedený v článku 16 smernice 2004/49/ES;

…“

15 Článok 5 uvedenej smernice s názvom „Opatrenia zamerané proti podvodom“ stanovuje:

„Príslušné úrady a vydávajúce orgány prijmú všetky potrebné kroky, aby sa vyhlo nebezpečenstvu falšovania preukazov a osvedčení a nedovolenému zasahovaniu do registrov upravených v článku 22.“

16 Článok 19 smernice 2007/59 s názvom „Úlohy príslušného orgánu“ vo svojom odseku 1 stanovuje:

„Príslušný orgán transparentným a nediskriminačným spôsobom plní tieto úlohy:

a) vydávanie a aktualizovanie preukazov a vystavovanie duplikátov podľa článkov 6 a 14;

b) zabezpečenie pravidelných vyšetrení a/alebo kontrol podľa článku 16 ods. 1;

c) pozastavenie platnosti a odňatie preukazov a informovanie vydávajúceho orgánu o žiadostiach o pozastavenie platnosti osvedčení podľa článku 29;

…“

17 Článok 22 tejto smernice uvádza rôzne povinnosti, ktoré musia spĺňať najmä príslušné orgány v oblasti registrov a výmeny informácií.

Rakúske právo

18 Bundesgesetz über Eisenbahnen, Schienenfahrzeuge auf Eisenbahnen und den Verkehr auf Eisenbahnen (spolkový zákon o železniciach, železničných koľajových vozidlách a železničnej doprave) (BGBl. 60/1957) v znení zmien (ďalej len „Eisenbahngesetz 1957“) v zásade zveril spolkovému ministrovi dopravy, inovácie a technológie (ďalej len „minister“) úlohy bezpečnostného orgánu v zmysle článku 16 smernice 2004/49.

19 § 130 Eisenbahngesetz 1957, ktorý sa nachádza v kapitole 9 tohto zákona a týka sa „rušňovodičov“, stanovuje odchylnú právomoc, pokiaľ ide o týchto rušňovodičov. Tento § znie takto:

„1. Právomoc v oblasti udeľovania licencie, aktualizácie údajov licencie, obnovenia licencie alebo vydania duplikátu licencie, ako aj odobratia licencie a pozastavenia platnosti licencie patrí spoločnosti Schieneninfrastruktur-Dienstleistungsgesellschaft mbH. Táto je povinná v rámci správneho konania uplatňovať [Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz 1991 (všeobecný zákon o správnom konaní z roku 1991) (BGBl. 51/1991) v znení zmien].

2. [Minister] môže vydať spoločnosti Schieneninfrastruktur-Dienstleistungsgesellschaft mbH pokyny týkajúce sa výkonu jej právomocí. V oblastiach uvedených v odseku 1 je [minister] najvyšším referenčným orgánom v zmysle § 5 a 68 všeobecného zákona o správnom konaní z roku 1991 v znení zmien.“

20 § 3, 4, 6 a 10 Bundesgesetz über die Errichtung einer Schieneninfrastrukturfinanzierungs-Gesellschaft (spolkový zákon o zriadení spoločnosti, ktorá financuje železničnú infraštruktúru) (BGBl. 201/1996) znejú takto:

„Úlohy

§ 3

1. Úlohou spoločnosti Schieneninfrastruktur-Dienstleistungsgesellschaft mbH je najmä:

…

(3) vykonávanie všetkých transakcií a činností potrebných na rozvoj a nediskriminačné zlepšenie železníc, ako aj nových železničných technológií v železničnej sieti, vykonávanie všetkých súvisiacich transakcií a činností, ktoré prispievajú k zlepšeniu výsledku spoločnosti Schieneninfrastruktur-Dienstleistungsgesellschaft mbH, účasť na koordinácii všetkých opatrení na výskum a rozvoj v oblasti železníc,

(4) vykonávanie všetkých transakcií a činností akreditovaného kontrolného orgánu (určeného orgánu) v odvetví železníc,

(5) po prevode úlohy spoplatňovacieho orgánu zo strany podniku železničnej infraštruktúry v súlade s kapitolou 6 Eisenbahngesetz 1957,

(6) riadenie znaleckého výboru v súlade s § 48 ods. 4 Eisenbahngesetz 1957,

(7) výkon právomoci v súlade s § 130 Eisenbahngesetz 1957,

(8) prevzatie úloh spojených s vytvorením a správou registrov prenesených na spoločnosť Schieneninfrastruktur-Dienstleistungsgesellschaft mbH na základe Eisenbahngesetz 1957 alebo nariadenia prijatého podľa tohto zákona,

…

Správa obchodných podielov

§ 4

Správu obchodných podielov v spoločnosti Schieneninfrastruktur-Dienstleistungsgesellschaft mbH zabezpečuje v mene spolkového štátu [minister]. Ten má právo vydať spoločnosti Schieneninfrastruktur-Dienstleistungsgesellschaft mbH všeobecné pokyny týkajúce sa výkonu jej úloh v zmysle tohto spolkového zákona a požadovať finančné výsledky jej činnosti. Stanovy spoločnosti musia stanoviť, že orgány sú povinné dodržiavať tieto pokyny a predkladať účtovníctvo.

…

Náklady Schieneninfrastruktur-Dienstleistungsgesellschaft mbH

§ 6

Schieneninfrastruktur-Dienstleistungsgesellschaft mbH musí byť riadená hospodárne, obozretne a v súlade so svojím cieľom. Spolkový štát je povinný znášať náklady spojené so zamestnancami, ako aj vecné náklady spoločnosti Schieneninfrastruktur-Dienstleistungsgesellschaft mbH, pokiaľ tieto náklady vyplývajú z plnenia úloh, ktoré jej zveruje tento spolkový zákon, a nemôžu byť hradené tretími osobami. Schieneninfrastruktur-Dienstleistungsgesellschaft mbH musí na tento účel vypracovať ročný finančný plán a získať súhlas spolkového ministra financií a [ministra].

…

Oslobodenie od daní

§ 10

1. Schieneninfrastruktur-Dienstleistungsgesellschaft mbH je oslobodená od daní stanovených spolkovými zákonmi s výnimkou dane z obratu, súdnych poplatkov a nákladov spojených so súdnou správou, ako aj daní súvisiacich so spolkovou správou, pokiaľ tieto dane a náklady vyplývajú z plnenia úloh, ktoré tejto spoločnosti prináležia na základe tohto spolkového zákona.

…“

21 § 20 Gesetz über Gesellschaften mit beschränkter Haftung (zákon o spoločnostiach s ručením obmedzeným) (RGBl. 58/1906) znie takto:

„1. Pokiaľ ide o rozsah ich právomoci zastupovať spoločnosť, konatelia sú voči tejto spoločnosti povinní dodržiavať všetky obmedzenia stanovené v stanovách, zápisniciach zo zhromaždení spoločníkov alebo príkaze dozornej rady, ktoré zaväzujú konateľov.

…“

Konanie pred podaním žaloby

22 Výzvou z 20. novembra 2015 Komisia oznámila Rakúskej republike svoje pochybnosti o zlučiteľnosti toho, že za príslušný orgán v zmysle smernice 2007/59 bol určený subjekt odlišný od príslušného orgánu uvedeného v článku 16 smernice 2004/49, s ustanoveniami smernice 2007/59, najmä s článkom 3 písm. a) tejto smernice.

23 Vo svojej odpovedi na túto výzvu z 22. januára 2016 Rakúska republika uviedla, že predmetná právna úprava je v súlade s právom Únie. Zdôraznila najmä, že v súlade so zásadou inštitucionálnej autonómie členských štátov smernica 2007/59 nebráni tomu, aby tento členský štát poveril spolkový subjekt, akým je Schieneninfrastruktur-Dienstleistungsgesellschaft mbH, aby pod dohľadom ministra vykonával určité úlohy, ktoré prináležia príslušnému orgánu v zmysle tejto smernice.

24 Keďže Komisia považovala odpovede tohto členského štátu za nedostatočné, zaslala mu 28. apríla 2017 odôvodnené stanovisko, v ktorom trvala na výhrade uvedenej vo svojej výzve.

25 Rakúska republika na toto odôvodnené stanovisko odpovedala listom z 21. júna 2017. V tomto liste uvedený členský štát v podstate zopakoval stanovisko vyjadrené v jeho odpovedi z 22. januára 2016 na výzvu Komisie.

26 Keďže Komisia považovala vysvetlenia Rakúskej republiky za nedostatočné, podala predmetnú žalobu.

O žalobe

Argumentácia účastníkov konania

27 Komisia uvádza, že článok 3 písm. a) smernice 2007/59 definuje príslušný orgán na účely tejto smernice ako „bezpečnostný orgán uvedený v článku 16 smernice 2004/49/ES“. Z toho vyvodzuje, že iba tomuto orgánu môžu členské štáty zveriť úlohy príslušného orgánu na účely smernice 2007/59, keďže vnútroštátny zákonodarca nemôže na tento účel slobodne určiť iný subjekt.

28 Hoci Rakúska republika za „bezpečnostný orgán“ na účely smernice 2004/49 označila ministra, je to Schieneninfrastruktur-Dienstleistungsgesellschaft mbH, ktorá je „príslušným orgánom“ na účely smernice 2007/59, najmä pokiaľ ide o plnenie úloh zverených tomuto orgánu a vymenovaných v článku 19 ods. 1 písm. a) až c) tejto poslednej uvedenej smernice.

29 Za týchto podmienok sa Komisia domnieva, že Rakúska republika si nesplnila povinnosti, ktoré jej vyplývajú zo smernice 2007/59.

30 Táto inštitúcia sa v tejto súvislosti domnieva, že tvrdenia uvedené Rakúskou republikou na preukázanie súladu prebratia vykonaného týmto členským štátom so smernicou 2007/59 treba zamietnuť.

31 V prvom rade nemožno prijať tvrdenie, podľa ktorého článok 16 smernice 2004/49 nevyžaduje, aby boli úlohy bezpečnostného orgánu zverené jedinému orgánu.

32 Po prvé normotvorca Únie v článku 1 písm. d) a článku 16 ods. 1 smernice 2004/49 použil pri označení bezpečnostného orgánu jednotné číslo. Rovnako článok 3 písm. g) tejto smernice definuje „bezpečnostný orgán“, pričom používa jednotné číslo, ako „národný orgán“ poverený úlohami týkajúcimi sa bezpečnosti železníc v zmysle uvedenej smernice. Článok 16 ods. 2 tej istej smernice treba chápať v tom istom zmysle, pretože stanovuje, že „bezpečnostný orgán“ má vykonávať úlohy, ktoré sú vymenované v tomto článku. Je pravda, že smernica 2004/49 v niektorých svojich ustanoveniach odkazuje na „bezpečnostné orgány“ v množnom čísle. Je však potrebné konštatovať, že toto ustanovenie sa kolektívne vzťahuje na bezpečnostné orgány všetkých členských štátov.

33 Po druhé kontext, do ktorého tieto ustanovenia patria, potvrdzuje, že normotvorca Únie si zvolil jednotné číslo zámerne a že neexistuje žiadna diskrečná právomoc umožňujúca rozdeliť úlohy medzi viaceré orgány. Článok 10 ods. 3 a 4 smernice 2004/49 tak systematicky spája členský štát s bezpečnostným orgánom. Rovnako článok 25 ods. 2 a 3 tejto smernice rozlišuje v rámci každého členského štátu „bezpečnostný orgán“ a „ostatné orgány alebo úrady“. To isté platí pre článok 18 uvedenej smernice, ktorý stanovuje, že „bezpečnostný orgán“ uverejní výročnú „správu“ o „svojej“ činnosti v predchádzajúcom roku a predloží ju Železničnej agentúre Európskej únie. Táto správa by mala obsahovať celkový relevantný pohľad na situáciu v dotknutom členskom štáte.

34 Po tretie doslovný a systematický výklad dotknutých ustanovení musí predovšetkým zohľadňovať znenie článku 3 písm. a) smernice 2007/59, ktorý vyžaduje, aby „príslušný orgán“ v zmysle tejto smernice bol „bezpečnostným orgánom uvedeným v článku 16 smernice 2004/49/ES“, a teda nevyhnutne vychádzať z predpokladu, že úlohy vymenované v uvedenom článku 16 vykonáva jediný orgán, ktorý musí tiež zabezpečovať úlohy bezpečnostného orgánu na účely smernice 2007/59.

35 V druhom rade, pokiaľ ide o tvrdenie Rakúskej republiky, podľa ktorého článok 35 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2009/72/ES z 13. júla 2009 o spoločných pravidlách pre vnútorný trh s elektrinou, ktorou sa zrušuje smernica 2003/54/ES (Ú. v. EÚ L 211, 2009, s. 55), a článok 55 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2012/34/EÚ z 21. novembra 2012, ktorou sa zriaďuje jednotný európsky železničný priestor (Ú. v. EÚ L 343, 2012, s. 32), údajne poverujú členské štáty, aby určili „jeden národný regulačný orgán“ (podľa prvej uvedenej smernice) a zriadili „jediný vnútroštátny regulačný orgán“ (podľa druhej uvedenej smernice), v tom zmysle, že by bolo vhodné *a contrario* sa domnievať, že smernica 2004/49, ktorá takéto prívlastky neobsahuje, umožňuje určenie viacerých orgánov, Komisia odpovedá, že vzhľadom na to, že tieto ustanovenia nahradili predchádzajúce ustanovenia, ktoré upravovali určenie viacerých rôznych orgánov alebo úradov, bolo nevyhnutné jasne zdôrazniť tieto rozdiely oproti aktom, ktoré tieto smernice zmenili.

36 V treťom rade, pokiaľ ide o tvrdenie Rakúskej republiky založené na možnosti členských štátov, aby pri neexistencii osobitných požiadaviek v práve Únie uplatnili pri vykonávaní práva Únie svoje vnútroštátne pravidlá, Komisia tvrdí, že smernica 2007/59 v skutočnosti obsahuje takéto osobitné požiadavky. Okrem toho okolnosť, že Schieneninfrastruktur-Dienstleistungsgesellschaft mbH je

spoločnosťou priamo založenou spolkovou právnou úpravou, ktorej podiely spravuje minister a ktorá vykonáva úlohy pre spolkový štát v úzkej spolupráci a pod dohľadom ministra ako príslušného bezpečnostného orgánu na ústrednej úrovni, potvrdzuje existenciu dvoch odlišných orgánov. Minister tak nie je orgánom ako takým, ale najvyšším referenčným orgánom v zmysle § 5 a 68 všeobecného zákona o správnom konaní z roku 1991 v znení zmien, teda orgánom, ktorý jednak rozhoduje o „kompetenčných konfliktoch medzi orgánmi“ a jednak má vo veľmi obmedzených prípadoch právo zrušiť, zmeniť alebo vyhlásiť za neplatné rozhodnutia orgánov, ktoré sú mu podriadené. Preto je potrebné dospieť k záveru, že tieto orgány sú „inými orgánmi“.

37 Rakúska republika popiera uvádzané nesplnenie povinnosti.

38 V prvom rade tvrdí, že smernice 2004/49 a 2007/59 uvádzajú v množnom čísle „bezpečnostné orgány“ a „príslušné orgány“ členských štátov. V tejto súvislosti článok 16 ods. 2 smernice 2004/49 nebráni prideleniu viacerých úloh viacerým orgánom, keďže tento článok stanovuje len to, že „bezpečnostný orgán“ je povinný zabezpečiť súbor úloh v oblasti bezpečnosti železničnej dopravy. Okrem toho povinnosť bezpečnostného orgánu uverejniť výročnú správu týkajúcu sa jeho činností stanovenú v článku 18 smernice 2004/49 nevylučuje vypracovanie takejto správy koordinovane viacerými orgánmi.

39 V druhom rade tento členský štát odkazuje na rozdiely medzi terminológiou použitou v smernici 2004/49 na jednej strane a v smerniciach 2009/72 a 2012/34 na druhej strane, keďže tieto dve smernice stanovujú zriadenie „jedného národného regulačného orgánu“ a „jediného vnútroštátneho regulačného orgánu“, pričom tvrdí, že smernica 2004/49 sa má vykladať *a contrario* tak, že umožňuje určenie viacerých orgánov.

40 V treťom rade v členských štátoch so spolkovým usporiadaním môže byť nevyhnutné z dôvodov organizácie štátu alebo vnútroštátneho rozdelenia právomocí zabezpečiť výkon určitých úloh decentralizovaným spôsobom. V tejto súvislosti treba dodržiavať zásady inštitucionálnej autonómie členských štátov, proporcionality, ako aj subsidiarity, ktoré ukladajú Komisii povinnosť rešpektovať ustálené vnútroštátne právne úpravy, ako aj štruktúru a fungovanie právnych systémov členských štátov.

41 Nemožno teda kritizovať organizačné riešenie zvolené Rakúskou republikou v rámci prebratia smerníc 2004/49 a 2007/59, ktoré spočíva vo zverení úloh ministrovi ako ústrednému bezpečnostnému orgánu príslušnému pre celé rakúske územie a v tom, že spoločnosti Schieneninfrastruktur-Dienstleistungsgesellschaft mbH, podriadenej ministrovi, je zverený výkon úloh spojených s certifikáciou rušňovodičov. Platí to o to viac, že Schieneninfrastruktur-Dienstleistungsgesellschaft mbH je spoločnosťou priamo založenou spolkovým zákonom, ktorej obchodné podiely spravuje minister, ktorej náklady v oblasti personálu a materiálu znáša spolkový štát a ktorej oblasť činnosti je vymedzená zákonom. Okrem toho je Schieneninfrastruktur-Dienstleistungsgesellschaft mbH z viacerých hľadísk viazaná pokynmi ministra.

Posúdenie Súdnym dvorom

42 Komisia vytýka Rakúskej republike, že porušila článok 3 písm. a) smernice 2007/59 tým, že za „príslušný orgán“ na účely uplatnenia tejto smernice určila iný orgán než „bezpečnostný orgán“ uvedený v článku 16 smernice 2004/49.

43 V prejednávanej veci je nesporné, že v tomto členskom štáte je bezpečnostným orgánom uvedeným v článku 16 smernice 2004/49 minister, zatiaľ čo „príslušným orgánom“, ktorý bol určený na vykonávanie určitých úloh uvedených najmä v článku 19 ods. 1 písm. a) až c) smernice 2007/59, je Schieneninfrastruktur-Dienstleistungsgesellschaft mbH, spoločnosť založená spolkovým zákonom.

44 Článok 3 písm. a) smernice 2007/59 definuje „príslušný orgán“ ako „bezpečnostný orgán uvedený v článku 16 smernice 2004/49/ES“.

45 Na účely určenia, či tieto ustanovenia, ako tvrdí Rakúska republika, umožňujú členskému štátu zveriť odlišným orgánom úlohy, ktoré tieto smernice zverujú „príslušnému orgánu“ a „bezpečnostnému orgánu“, je potrebné zohľadniť nielen znenie predmetných ustanovení, ale aj ich kontext, ciele sledované právnou úpravou, ktorej sú súčasťou, a prípadne ich genézu (pozri v tomto zmysle rozsudok z 19. decembra 2019, Nederlands Uitgeversverbond a Groep Algemene Uitgevers, C-263/18, EU:C:2019:1111, bod 38, ako aj citovanú judikatúru).

46 Na úvod, pokiaľ ide o znenie predmetných ustanovení, v článku 3 písm. a) smernice 2007/59 sa uvádza, že príslušným orgánom na účely tejto smernice je bezpečnostný orgán uvedený v článku 16 smernice 2004/49.

47 Tento článok 16 stanovuje, že každý členský štát zriadi „bezpečnostný orgán“, ktorým podľa uvedeného článku môže byť ministerstvo zodpovedné za dopravné záležitosti. Pojem „bezpečnostný orgán“ je na účely tejto smernice osobitne definovaný v článku 3 písm. g) tejto smernice ako „národný orgán poverený úlohami týkajúcimi sa bezpečnosti železníc v súlade s [uvedenou] smernicou alebo binárodný orgán poverený týmito úlohami členskými štátmi, aby bol zabezpečený jednotný bezpečnostný režim pre špecializované cezhraničné infraštruktúry“.

48 Zo znenia článku 3 písm. g) v spojení s článkom 16 ods. 1 smernice 2004/49, najmä z toho, že normotvorca Únie použil jednak jednotné číslo na označenie bezpečnostného orgánu a jednak prívlastok „národný“, ktorý je s ním spojený, vyplýva, že tieto ustanovenia stanovujú, že v každom členskom štáte je určený jediný vnútroštátny orgán poverený úlohami týkajúcimi sa bezpečnosti železníc, pričom však dva členské štáty môžu v prípade potreby poveriť výkonom týchto úloh jeden binárodný orgán.

49 Tento výklad je podporený štruktúrou smernice 2004/49, z ktorej vyplýva, že informácie o bezpečnosti železníc v Únii sa musia v každom členskom štáte poskytovať centralizovane jedinému bezpečnostnému orgánu, ktorý je zodpovedný za vydávanie požadovaných osvedčení, ako aj za vypracovanie a zverejnenie bezpečnostných indikátorov pre dotknutý členský štát.

50 V prvom rade článok 9 ods. 4 smernice 2004/49 v spojení s odôvodnením 13 tejto smernice stanovuje, že všetci manažéri infraštruktúry a všetky železničné podniky musia predložiť „bezpečnostnému orgánu príslušného členského štátu“ výročnú správu obsahujúcu informácie o bezpečnosti a vykonávaní systému riadenia bezpečnosti, pričom takáto bezpečnostná správa zahŕňa najmä vypracovanie „národných“ bezpečnostných indikátorov.

51 Ďalej podľa článku 10 ods. 3 a 4 uvedenej smernice požadované osvedčenia udelí „bezpečnostný orgán členského štátu“, v ktorom železničný podnik prvýkrát zahájí svoju prevádzku, alebo plánuje vykonávať doplnkové železničné dopravné služby.

52 Napokon podľa článku 18 smernice 2004/49 bezpečnostný orgán každoročne zverejní výročnú správu o svojich činnostiach v predchádzajúcom roku, ktorá podľa písmena a) tohto článku obsahuje najmä „súhrn“ spoločných bezpečnostných indikátorov stanovených v prílohe I tejto smernice „na úrovni členského štátu“.

53 Možno ešte zdôrazniť, že výklad založený na znení predmetných ustanovení, pripomenutý v bode 48 tohto rozsudku, má oporu aj v legislatívnych materiáloch, ktoré predchádzali prijatiu smernice 2004/49, ako aj smernice 2007/59.

54 Na jednej strane dôvodová správa k návrhu smernice Európskeho parlamentu a Rady o bezpečnosti železníc spoločenstva a o zmene a doplnení smernice Rady 95/18/ES o udeľovaní licencií železničným podnikom a smernice 2001/14/ES o prideľovaní kapacity železničnej infraštruktúry, vyberaní poplatkov za používanie železničnej infraštruktúry a bezpečnostnej certifikácii [KOM(2002) 21 v konečnom znení] [*neoficiálny preklad*], ktorá predchádzala prijatiu smernice 2004/49, vo svojej časti venovanej národným bezpečnostným orgánom stanovuje, že „v súlade s existujúcimi smernicami môže byť dohľad nad bezpečnosťou zverený viacerým orgánom. … Z dlhodobého hľadiska to nie je zlučiteľné s výkonom úloh dohľadu nad bezpečnosťou. Spravodlivá a transparentná právna úprava vyžaduje rovnaké zaobchádzanie so všetkými subjektmi pôsobiacimi v danom odvetví pod dohľadom orgánu verejnej moci. … Aby sa uľahčila koordinácia bezpečnostných pravidiel na európskej úrovni, je potrebné zaviesť harmonizované štruktúry vo všetkých členských štátoch. … Z toho istého dôvodu je dôležité sústrediť v rámci jedného orgánu všetky kľúčové funkcie dohľadu nad bezpečnosťou, ako je prijatie právne záväzných bezpečnostných pravidiel [*neoficiálny preklad*]“.

55 Na druhej strane dôvodová správa k návrhu smernice Európskeho parlamentu a Rady o certifikácii rušňovodičov rušňov a vlakov v železničnom systéme v Spoločenstve [KOM(2004) 142 v konečnom znení] [*neoficiálny preklad*], ktorá predchádzala prijatiu smernice 2007/59, uvádza, že rozhodnutie určiť bezpečnostný orgán za orgán poverený udeľovaním licencie bolo vykonané „s cieľom zabezpečiť čo najvyššiu koherenciu legislatívneho rámca zavedeného na úrovni Spoločenstva v oblasti bezpečnosti železníc [*neoficiálny preklad*]“.

56 Napokon treba zdôrazniť, že výklad uvedený v bode 48 tohto rozsudku sa zdá byť v súlade s cieľom sledovaným smernicou 2004/49. Ako bolo totiž uvedené v bode 54 tohto rozsudku, cieľom tejto smernice je najmä sústrediť základné funkcie dohľadu nad bezpečnosťou železníc v rámci jedného orgánu, pričom táto koncentrácia umožňuje v súlade s článkom 1 uvedenej smernice zabezpečiť rozvoj a zlepšenie bezpečnosti na železniciach.

57 Tvrdenia uvádzané Rakúskou republikou na spochybnenie výkladu predmetných ustanovení uvedeného v bodoch 44 až 55 tohto rozsudku nemožno prijať.

58 Po prvé treba konštatovať, že okolnosť uvedená Rakúskou republikou, že viaceré ustanovenia smerníc 2004/49 a 2007/59 uvádzajú „bezpečnostné orgány“ a „príslušné orgány“ členských štátov v množnom čísle, nemôže byť rozhodujúca, keďže takéto ustanovenia zjavne odkazujú kolektívne na takéto orgány v rôznych členských štátoch Únie. Tak je to na jednej strane v odôvodnení 22 smernice 2004/49, ktoré odkazuje na potrebu „vo všetkých členských štátoch zriad[iť] národné orgány na reguláciu a dozor nad bezpečnosťou železníc“, ako aj v prílohe I tejto smernice, ktorá uvádza, že „bezpečnostné orgány podajú správu o spoločných bezpečnostných indikátoroch“, ktoré sú podľa článku 18 uvedenej smernice predmetom súhrnu „na úrovni členského štátu“. Na druhej strane, pokiaľ ide o ustanovenia smernice 2007/59, odôvodnenie 17 tejto smernice odkazuje na „príslušné orgány v členských štátoch“, zatiaľ čo jej odôvodnenie 19 všeobecným spôsobom odkazuje na bezpečnostné orgány zriadené smernicou 2004/49. Rovnako sa články 1, 5 a 22 smernice 2007/59 obmedzujú na uvedenie úloh, ktoré prináležia „príslušným orgánom členských štátov“ a „príslušným orgánom“.

59 Po druhé okolnosť uvádzaná Rakúskou republikou, že normotvorca Únie v iných nástrojoch sekundárneho práva starostlivo spresnil „jedinečnú“ povahu orgánov, ktoré sa majú zriadiť na základe týchto nástrojov, nie je na účely výkladu smerníc 2004/49 a 2007/59 vôbec relevantná.

60 Po tretie, pokiaľ ide o tvrdenie založené na zásadách inštitucionálnej autonómie členských štátov, proporcionality a subsidiarity, stačí konštatovať, že hoci z článku 288 ZFEÚ nepochybne vyplýva, že členské štáty majú pri preberaní smernice širokú mieru voľnej úvahy, pokiaľ ide o výber spôsobov a prostriedkov určených na zabezpečenie jej vykonania, táto sloboda nemá žiadny dosah na povinnosť každého členského štátu, ktorého sa týka, aby prijal všetky opatrenia potrebné na zabezpečenie plného účinku dotknutej smernice v súlade s cieľom, ktorý táto smernica sleduje (pozri v tomto zmysle rozsudok z 29. júla 2019, Fashion ID, C-40/17, EU:C:2019:629, bod 49 a citovanú judikatúru).

61 Za týchto podmienok sa inštitucionálna autonómia, ktorú majú členské štáty v rámci organizácie a štrukturalizácie regulačných orgánov zriadených podľa smernice, musí vykonávať v úplnom súlade s cieľmi a povinnosťami stanovenými touto smernicou (pozri analogicky rozsudok z 19. októbra 2016, Ormaetxea Garai a Lorenzo Almendros, C-424/15, EU:C:2016:780, bod 30, ako aj citovanú judikatúru).

62 Ako vyplýva z bodov 44 až 55 tohto rozsudku, povinnosť každého členského štátu určiť na účely smernice 2004/49 jeden bezpečnostný orgán, ktorý treba považovať za „príslušný orgán“ v zmysle článku 3 písm. a) smernice 2007/59, vyplýva z predmetných ustanovení týchto smerníc.

63 Vzhľadom na túto povinnosť je irelevantné, že v prejednávanej veci je Schieneninfrastruktur-Dienstleistungsgesellschaft mbH podriadená ministrovi, ako to tvrdí Rakúska republika. Aj za predpokladu, že by to tak bolo, takýto vzťah podriadenosti medzi dvoma subjektmi s odlišnou právnou subjektivitou by totiž nemohol stačiť na zabezpečenie správneho prebratia povinnosti uvedenej v predchádzajúcom bode tohto rozsudku.

64 Vzhľadom na všetky predchádzajúce úvahy treba žalobe Komisie vyhovieť a konštatovať, že Rakúska republika si tým, že za „príslušný orgán“ na účely smernice 2007/59 určila iný orgán než bezpečnostný orgán uvedený v článku 16 smernice 2004/49, nesplnila povinnosti, ktoré jej vyplývajú z článku 3 písm. a) smernice 2007/59.

O trovách

65 Podľa článku 138 ods. 1 Rokovacieho poriadku Súdneho dvora účastník konania, ktorý vo veci nemal úspech, je povinný nahradiť trovy konania, ak to bolo v tomto zmysle navrhnuté.

66 Keďže Komisia navrhla zaviazať Rakúsku republiku na náhradu trov konania a Rakúska republika nemala úspech vo svojich dôvodoch, je opodstatnené uložiť jej povinnosť znášať svoje vlastné trovy konania a nahradiť trovy konania vynaložené Komisiou.

Z týchto dôvodov Súdny dvor (desiata komora) rozhodol takto:

1. **Rakúska republika si tým, že za „príslušný orgán“ na účely smernice Európskeho parlamentu a Rady 2007/59/ES z 23. októbra 2007 o certifikácii rušňovodičov rušňov a vlakov v železničnom systéme v Spoločenstve určila iný orgán než bezpečnostný orgán uvedený v článku 16 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2004/49/ES z 29. apríla 2004 o bezpečnosti železníc spoločenstva a o zmene a doplnení smernice Rady 95/18/ES o udeľovaní licencií železničným podnikom a smernice 2001/14/ES o prideľovaní kapacity železničnej infraštruktúry, vyberaní poplatkov za používanie železničnej infraštruktúry a bezpečnostnej certifikácii (Smernica o bezpečnosti železníc), nesplnila povinnosti, ktoré jej vyplývajú z článku 3 písm. a) smernice 2007/59.**

2. **Rakúska republika znáša svoje vlastné trovy konania a je povinná nahradiť trovy konania vynaložené Európskou komisiou.**

Podpisy