Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (pátého senátu)

9. července 2020*

„Nesplnění povinnosti státem – Zásady pro vyšetřování nehod v odvětví námořní dopravy – Směrnice 2009/18/ES – Článek 8 odst. 1 – Strany, jejichž zájmy by mohly být ve střetu s úkolem svěřeným vyšetřovacímu orgánu – Členové vyšetřovacího orgánu souběžně vykonávající jiné funkce – Nezřízení nezávislého vyšetřovacího orgánu“

Ve věci C-257/19,

jejímž předmětem je žaloba pro nesplnění povinnosti na základě článku 258 SFEU, podaná dne 26. března 2019,

Evropská komise, zastoupená S. L. Kalédou a N. Yerrell, jako zmocněnci,

žalobkyně,

proti

Irsku, zastoupenému M. Browne a G. Hodge, jakož i A. Joycem, jako zmocněnci, ve spolupráci s N. J. Traversem, SC, a B. Dohertym, BL,

žalovanému,

SOUDNÍ DVŮR (pátý senát),

ve složení I. Jarukaitis, vykonávající funkci předsedy pátého senátu, K. Lenaerts, předseda Soudního dvora vykonávající funkci soudce pátého senátu, E. Juhász, M. Ilešič a C. Lycourgos (zpravodaj), soudci,

generální advokát: H. Saugmandsgaard Øe,

vedoucí soudní kanceláře: A. Calot Escobar,

s přihlédnutím k písemné části řízení,

s přihlédnutím k rozhodnutí, přijatému po vyslechnutí generálního advokáta, rozhodnout věc bez stanoviska,

vydává tento

* Jednací jazyk: angličtina.

Rozsudek

1 Svou žalobou se Evropská komise domáhá, aby Soudní dvůr určil, že Irsko tím, že nezřídilo vyšetřovací orgán nezávislý, pokud jde o jeho organizaci, právní strukturu a rozhodování, na jakékoli straně, jejíž zájmy by mohly být ve střetu s úkolem, který je mu svěřen, nesplnilo povinnosti, které pro něj vyplývají z čl. 8 odst. 1 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/18/ES ze dne 23. dubna 2009, kterou se stanoví základní zásady pro vyšetřování nehod v odvětví námořní dopravy a kterou se mění směrnice Rady 1999/35/ES a směrnice Evropského parlamentu a Rady 2002/59/ES (Úř. věst. 2009, L 131, s. 114).

Právní rámec

Unijní právo

2 V bodech 2, 13, 25 a 26 odůvodnění směrnice 2009/18 se uvádí:

„(2) Urychlené provádění technických vyšetřování námořních nehod zvyšuje bezpečnost na moři a pomáhá předcházet opakování námořních nehod, které vedou ke ztrátě životů, lodí a ke znečištění mořského životního prostředí.

[…]

(13) Pro účinné stanovení okolností a příčin nehody nebo mimořádné události je nanejvýš důležité, aby bezpečnostní vyšetřování nehod a mimořádných událostí týkajících se námořních plavidel nebo jiných plavidel v přístavech nebo v jiných vymezených námořních oblastech bylo prováděno nepodjatým způsobem. Taková vyšetřování by proto v zájmu zamezení případnému střetu zájmů měla být prováděna kvalifikovanými vyšetřovateli pod kontrolou nezávislého orgánu nebo subjektu, jenž má nezbytné pravomoci.

[…]

(25) Členské státy a [Unie] by měly náležitě zohlednit bezpečnostní doporučení vyplývající z bezpečnostního vyšetřování.

(26) Protože cílem technického bezpečnostního vyšetřování je předcházet námořním nehodám a mimořádným událostem, neměly by být závěry a bezpečnostní doporučení za žádných okolností použity k určování míry odpovědnosti nebo zavinění.“

3 Článek 1 této směrnice stanoví:

„1. Cílem této směrnice je zvýšit bezpečnost na moři a předejít znečištění z lodí, a tím snížit nebezpečí námořních nehod:

a) usnadněním urychleného provádění bezpečnostního vyšetřování a řádné analýzy námořních nehod a mimořádných událostí za účelem určení jejich příčin a

b) zajištěním včasného a přesného podávání zpráv o bezpečnostním vyšetřování a návrhů nápravných opatření.

2. Předmětem vyšetřování prováděných podle této směrnice není určení míry odpovědnosti nebo zavinění. Členské státy nicméně zajistí, aby se vyšetřovací orgán nebo subjekt (dále jen ‚vyšetřovací orgán') nezdráhal podat úplnou zprávu o příčinách námořní nehody nebo mimořádné události z toho důvodu, že by z nálezů mohlo být vyvozeno zavinění nebo odpovědnost."

4 Článek 5 této směrnice stanoví:

„1. Každý členský stát zajistí, že vyšetřovací orgán uvedený v článku 8 provede bezpečnostní vyšetřování po velmi vážných námořních nehodách,

a) které se týkají lodí plujících pod jeho vlajkou, a to bez ohledu na místo, kde k nehodě došlo;

b) k nimž došlo v jeho teritoriálních mořích a vnitřních vodách podle definice v [Úmluvě Organizace spojených národů o mořském právu] bez ohledu na vlajku lodi nebo lodí zúčastněných na nehodě nebo

c) které se dotýkají významného zájmu členského státu bez ohledu na místo nehody nebo vlajku lodi nebo lodí zúčastněných na nehodě.

2. Vyšetřovací orgán navíc v případě vážné nehody provede předběžné zhodnocení za účelem rozhodnutí, zda se provede bezpečnostní vyšetřování. Pokud vyšetřovací orgán rozhodne neprovést bezpečnostní vyšetřování, důvod tohoto rozhodnutí je třeba zaznamenat a oznámit v souladu s čl. 17 odst. 3.

V případě jakékoli jiné námořní nehody nebo mimořádné události vyšetřovací orgán rozhodne, zda bude provedeno bezpečnostní vyšetřování.

[…]"

5 Článek 8 směrnice 2009/18 stanoví:

„1. Členské státy zajistí, aby bezpečnostní vyšetřování bylo prováděno nestrannými stálými vyšetřovacími orgány, jež mají nezbytné pravomoci, a náležitě kvalifikovanými vyšetřovateli, kteří jsou způsobilí v záležitostech týkajících se námořních nehod a mimořádných událostí.

Aby mohl vyšetřovací orgán provádět bezpečnostní vyšetřování nepodjatým způsobem, musí být nezávislý, pokud jde o jeho organizaci, právní strukturu a rozhodování, na jakékoli straně, jejíž zájmy by mohly být ve střetu s tímto úkolem.

[…]

2. Vyšetřovací orgán zajistí, aby jednotliví vyšetřovatelé měli znalosti a praktické zkušenosti v oblastech patřících k jejich běžným vyšetřovacím povinnostem. Kromě toho vyšetřovací orgán zajistí v případě nutnosti snadný přístup k příslušným odborným znalostem.

3. Činnosti, jimiž je vyšetřovací orgán pověřen, mohou být rozšířeny o sběr a analýzu údajů týkajících se námořní bezpečnosti, a to zejména k preventivním účelům, pokud se tyto činnosti nedotknou jeho nezávislosti ani nezakládají jeho odpovědnost v záležitostech regulačních, správních nebo normalizačních.

[…]

5. Vyšetřovacím orgánům se umožní okamžitě a kdykoli reagovat na oznámení námořní nehody a získat dostatečné zdroje k nezávislému výkonu svých funkcí. Vyšetřovatelé těchto orgánů požívají postavení poskytující jim nezbytné záruky nezávislosti.

6. Vyšetřovací orgán může spojit své úkoly vyplývající z této směrnice s prací na vyšetřování jiných událostí, než jsou námořní nehody, za podmínky, že tato další vyšetřování neohrozí jeho nezávislost.“

6 Článek 14 odst. 1 a 2 této směrnice stanoví:

„1. Na základě bezpečnostních vyšetřování prováděných podle této směrnice se vyhotoví a zveřejní zpráva ve formě vymezené příslušným vyšetřovacím orgánem a v souladu s odpovídajícími oddíly přílohy I.

Vyšetřovací orgány mohou rozhodnout o tom, že na základě bezpečnostního vyšetřování, jehož předmětem není velmi vážná nebo případně vážná námořní nehoda a jehož nálezy nemohou vést k předcházení budoucím nehodám nebo mimořádným událostem, se vyhotoví zjednodušená zpráva, která se zveřejní.

2. Vyšetřovací orgány vynaloží veškeré úsilí ke zveřejnění, zejména v námořním odvětví, zpráv uvedených v odstavci 1, včetně svých závěrů nebo případných doporučení do dvanácti měsíců ode dne nehody. Pokud v této lhůtě nelze závěrečnou zprávu vydat, zveřejní se do dvanácti měsíců od data nehody prozatímní zpráva.“

7 Článek 15 uvedené směrnice stanoví:

„1. Členské státy zajistí, aby byla bezpečnostní doporučení předložená vyšetřovacími orgány náležitě zohledněna těmi, kterým jsou určena, a aby byla případně na jejich základě přijata příslušná opatření v souladu s právem [Unie] a mezinárodním právem.

2. Vyšetřovací orgán nebo Komise v případě potřeby formuluje bezpečnostní doporučení na základě obecné analýzy údajů a celkových výsledků provedených bezpečnostních vyšetřování.

3. Bezpečnostní doporučení nemá za žádných okolností určovat míru odpovědnosti za nehodu nebo její zavinění.“

Irské právo

Zákon o obchodní lodní dopravě

8 Článkem 7 Merchant Shipping (Investigation of Marine Casualties) Act 2000 [zákon z roku 2000 o obchodní lodní dopravě (vyšetřování námořních nehod), dále jen „zákon o obchodním loďstvu“] byl zřízen Marine Casualty Investigation Board (Útvar pro vyšetřování námořních nehod, Irsko) (dále jen „MCIB“). Podle odstavce 1 tohoto článku je úkolem MCIB „vést vyšetřování v případě námořních nehod a zveřejňovat zprávy o takových vyšetřováních“. Podle odstavce 3 uvedeného článku jsou tomuto orgánu svěřeny „pravomoci nezbytné k výkonu jeho funkcí či pravomoci s tímto výkonem související“.

9 Článek 8 zákona o obchodní lodní dopravě stanoví, že MCIB „je při výkonu svých funkcí nezávislý na ministrovi a obecně je nezávislý na jakékoli jiné osobě nebo jakémkoli jiném orgánu, jejichž zájmy by mohly být ve střetu s funkcemi [MCIB]“. Podle článku 2 tohoto zákona je pojmu „ministr“ třeba rozumět tak, že označuje ministra mořských a přírodních zdrojů.

10 Článek 9 odst. 1 uvedeného zákona stanoví:

„[MCIB] tvoří:

a) tři osoby jmenované ministrem;

b) vedoucí inspektor a

c) generální tajemník Department of the Marine and Natural Resources [Ministerstvo mořských a přírodních zdrojů, Irsko] či jeho zástupce“.

11 Článek 9 odst. 2 téhož zákona stanoví, že ministr mezi osobami jmenovanými podle odstavce 1 téhož článku určí předsedu MCIB a jeho zástupce.

12 Pojem „vedoucí inspektor“ je definován v článku 2 zákona o obchodním loďstvu tak, že označuje osobu, která zastává místo či vykonává funkce vedoucího inspektora Marine Survey Office (Úřad pro inspekci v námořní dopravě, Irsko), spadajícího pod Ministerstvo mořských a přírodních zdrojů.

13 Článek 17 tohoto zákona vymezuje pravidla týkající se střetu zájmů a zejména stanoví, že členové MCIB, jakož i poradci, znalci a vyšetřovatelé jsou povinni oznámit „každý zájem finanční nebo jiné povahy týkající se lodi zúčastněné na námořní nehodě či jejího nákladu nebo zájem s nimi související, či zájem týkající se jakékoli jiné otázky, jež má být předložena k posouzení [MCIB]“.

Právní úprava obchodní lodní dopravy

14 Na základě nařízení 4 European Communities (Merchant Shipping) (Investigation of Accidents) Regulations 2011 [nařízení Evropských společenství z roku 2011 o obchodní lodní dopravě (vyšetřování nehod), dále jen „právní úprava obchodního lodní dopravy“] je MCIB určen jako stálý vyšetřovací orgán pro účely použití článku 8 směrnice 2009/18.

15 V souladu s nařízením 6 této právní úpravy je MCIB povinen vést bezpečnostní vyšetřování v případě velmi vážných nehod a v případě vážných nehod předběžně hodnotit, zda je takové vyšetřování třeba provést.

16 Nařízení 11 právní úpravy obchodní lodní dopravy stanoví, že zprávy o všech provedených bezpečnostních vyšetřováních musí být zveřejněny.

17 Odstavec 1 nařízení 12 této právní úpravy stanoví, že MCIB předkládá bezpečnostní doporučení určená dotčeným stranám a v souladu s unijním a mezinárodním právem zajišťuje průběžný dohled nad uplatňováním svých bezpečnostních doporučení. Odstavec 2 tohoto nařízení stanoví, že bezpečnostní doporučení vydaná MCIB nemohou v žádném případě určovat míru odpovědnosti za vznik nehody nebo míru zavinění.

Postup před zahájením soudního řízení a řízení před Soudním dvorem

18 Dne 13. července 2015 zaslala Komise Irsku v rámci řízení „EU Pilot“ dopis, v němž jej vyzvala, aby objasnilo různé otázky související s prováděním směrnice 2009/18, a zejména k tomu, aby vysvětlilo podrobnou úpravu stanovenou irským právem za účelem zajištění funkční nezávislosti a nestrannosti požadovaných v článku 8 této směrnice. V tomto ohledu Komise poukázala na to, že dva členové MCIB, a sice vedoucí inspektor a generální tajemník Department of Transports, Tourism and Sports

(ministerstvo dopravy, cestovního ruchu a sportu, Irsko) (dále jen „DTTS“), které nyní plní úkoly ministerstva mořských a přírodních zdrojů, plní další regulační funkce a funkce spočívající v dozoru nad dodržováním právní úpravy v odvětví námořní dopravy či rybolovu.

19 Irsko na tento dopis odpovědělo dne 17. září 2015, přičemž se dovolávalo zásady nezávislosti zakotvené v článku 8 zákona o obchodní lodní dopravě. Upřesnilo zejména strukturu a fungování MCIB a úlohu vedoucího inspektora, člena tohoto orgánu, jakož i úlohu jeho zástupce, v případě vyšetřování vedeného MCIB či vypracování zprávy o nehodě na moři. Namítalo rovněž, že ministr a DTTS v těchto situacích nemají žádnou úlohu.

20 Dne 29. dubna 2016 zaslala Komise Irsku výzvu dopisem, v níž zdůraznila, že opatření přijatá tímto členským státem nepostačují k zajištění dodržování požadavků nezávislosti uvedených v čl. 8 odst. 1 směrnice 2009/18 ze strany MCIB, a to nejprve proto, že vedoucí inspektor Úřadu pro inspekci v námořní dopravě a generální tajemník DTTS jsou členy MCIB, dále proto, že DTTS plně kontroluje odvětví námořní dopravy v Irsku a nese v jeho rámci veškerou odpovědnost, a konečně proto, že tento úřad plní regulační funkce a funkce spočívající v dozoru nad dodržováním právní úpravy, jako je inspekce a schvalování lodí, osvědčování dovedností námořníků a vedení stíhání v případech porušení právních předpisů.

21 Irsko na tuto výzvu dopisem odpovědělo dne 22. června 2016, v němž zejména tvrdilo, že MCIB splňuje požadavky nezávislosti stanovené v článku 8 směrnice 2019/18 a Komise neprokázala existenci jakéhokoliv střetu zájmů na straně členů MCIB jakožto zaměstnanců nadřízeného ministerstva ani to, že v praxi došlo k jakémukoliv porušení požadavků stanovených uvedeným ustanovením.

22 Dne 28. dubna 2017 Komise Irsku zaslala odůvodněné stanovisko, v němž dospěla k názoru, že Irsko nesplnilo povinnosti, které pro něj vyplývají z čl. 8 odst. 1 směrnice 2009/18, neboť nezřídilo vyšetřovací orgán nezávislý, pokud jde o jeho organizaci, právní strukturu a rozhodování, na jakékoli straně, jejíž zájmy by mohly být ve střetu s úkolem, který je mu svěřen. Komise tento členský stát vyzvala k přijetí opatření nezbytných k tomu, aby tomuto odůvodněnému stanovisku vyhovělo ve lhůtě dvou měsíců od jeho obdržení.

23 Dne 22. června 2017 Irsko ve své odpovědi na uvedené odůvodněné stanovisko zpochybnilo nesplnění povinnosti vytýkané Komisí.

24 Vzhledem k tomu, že Komise nebyla s odpovědí Irska spokojena, rozhodla se podat projednávanou žalobu.

K žalobě

Argumentace účastníků řízení

25 Komise Irsku vytýká, že nedodrželo ustanovení čl. 8 odst. 1 směrnice 2009/18, jelikož ve svém vnitrostátním právu nepřijalo právní úpravu zaručující nezávislost MCIB, pokud jde o jeho organizaci, právní strukturu a rozhodování, na jakékoliv straně, jejíž zájmy by mohly být ve střetu s úkolem, který je mu svěřen.

26 Tento orgán zdůrazňuje, že i když článek 8 zákona o obchodní lodní dopravě stanoví, že MCIB je nezávislý na jakékoli jiné osobě nebo orgánu, jejichž zájmy by mohly být ve střetu s funkcemi, které vykonává, čl. 9 odst. 1 tohoto zákona stanoví, že se MCIB skládá z pěti členů, mezi něž nutně patří vedoucí inspektor a generální tajemník DTTS či jeho zástupce. Komise poukazuje na to, že uvedení vedoucí inspektor a generální tajemník vykonávají funkce jako členové MCIB, přičemž nadále plní své

obvyklé úkoly jako ředitel Úřadu pro inspekci v námořní dopravě a generální tajemník DTTS. Článek 9 zákona o obchodní lodní dopravě tak podle Komise postavení těchto dvou členů MCIB výslovně spojuje s výkonem uvedených dalších funkcí.

27 Komise nejprve uvádí, že Úřad pro inspekci v námořní dopravě je v rámci DTTS pověřen inspekcí, vyšetřováním, osvědčováním a schvalováním lodí a na nich umístěných rádiových zařízení, posuzováním dovedností námořníků a jejich osvědčováním a dozorem nad dodržováním použitelných právních předpisů prostřednictvím ověřování organizace a zařízení a zahajováním stíhání v případě porušení právní úpravy. Poukazuje na to, že tento úřad je, v rámci své úlohy spočívající v dozoru nad dodržováním právní úpravy, rovněž pověřen zveřejňováním zpráv pro vůdce plavidel a námořníky ohledně všech relevantních témat.

28 Komise dodává, že generální tajemník DTTS vede celé toto ministerstvo a je odpovědný za jeho každodenní správu. Tvrdí, že je mu podřízen zejména Úřad pro inspekci v námořní dopravě, jakož i irská pobřežní stráž a odbor politiky pro námořní bezpečnost, který je odpovědný za politiku a legislativu v oblasti ochrany a bezpečnosti, včetně systému průběžného dohledu nad námořní dopravou.

29 Komise dále uvádí, že MCIB má povinnost vést vyšetřování v případě velmi vážných námořních nehod, které se týkají lodí plujících pod irskou vlajkou nebo k nimž došlo v irských vodách.

30 Z těchto dvou poznatků dovozuje, že každé bezpečnostní vyšetřování vykazuje styčné plochy s činnostmi a povinnostmi DTTS a jeho generálního tajemníka, a konkrétně s Úřadem pro inspekci v námořní dopravě a jeho vedoucím inspektorem. Po dotyčných členech MCIB se totiž podle Komise požaduje, aby současně nesli odpovědnost za námořní bezpečnost lodí plujících pod irskou vlajkou a bezpečnostní inspekce v irských vodách. Komise má za to, že tato situace vede k nesplnění podmínky stanovené v čl. 8 odst. 1 směrnice 2009/18. Splnění povinností nezávislosti vyplývajících z tohoto čl. 8 odst. 1 totiž podle Komise rovněž brání skutečnost, že MCIB může vykonávat jiné činnosti než vyšetřovací činnosti, uvedené v článku 5 této směrnice.

31 Komise dodává, že MCIB musí po provedení vyšetřování předložit bezpečnostní doporučení určená dotčeným stranám a v souladu s unijním právem a mezinárodním právem podle nařízení 11 odst. 1 a nařízení 12 odst. 1 právní úpravy obchodní lodní dopravy zajistit průběžný dohled nad dodržováním svých doporučení tak, aby zvýšil námořní bezpečnost a přispěl ke snížení rizika budoucích námořních nehod. Z toho usuzuje, že by vedoucí inspektor a generální tajemník DTTS mohli být v praxi nuceni k tomu, aby sami sobě udíleli doporučení, jelikož každé doporučení MCIB mající za cíl zvýšení námořní bezpečnosti nebo zajištění průběžného dohledu nad zvláštními bezpečnostními otázkami, jež vyšly najevo v rámci vyšetřování, provádí DTTS nebo Úřad pro inspekci v námořní dopravě, odpovídající za dozor nad uplatňováním právní úpravy a zveřejňováním zpráv pro vůdce plavidel a námořníky týkajících se konkrétních témat.

32 Komise připouští, že ani znění, ani cíle sledované čl. 8 odst. 1 směrnice 2009/18 nevyžadují, aby byl vyšetřovací orgán nezávislý na všech orgánech veřejné správy. Zdůrazňuje však, že podle tohoto ustanovení musí být vyšetřovací orgán nezávislý, pokud jde o jeho organizaci, právní strukturu a rozhodování, na jakékoli straně, jejíž zájmy „by mohly být ve střetu“ s úkoly, které jsou mu svěřeny. Z použití podmiňovacího způsobu podle Komise jasně vyplývá, že prostřednictvím této povinnosti uvedená směrnice usiluje o zabránění potenciálním střetům zájmů, což podle ní členské státy musí vést ke stanovení dostatečných právních záruk nezávislosti vyšetřovacího orgánu, a to zejména na stranách vykonávajících regulační funkce, pokud se tyto funkce překrývají s předmětem bezpečnostních vyšetřování.

33 Vzhledem k postavení dvou z pěti členů MCIB přitom podle ní existuje inherentní riziko střetu zájmů. Svým argumentem vycházejícím z praxe spočívající v tom, že v rámci DTTS je k seznámení se s výsledky vyšetřování provedených MCIB nebo doporučení MCIB určených DTTS, která jsou

součástí vyšetřovací zprávy, příslušný zástupce vedoucího inspektora, podle Komise irská vláda implicitně uznává, že existuje takový střet zájmů vyplývající z přítomnosti vedoucího inspektora a generálního tajemníka DTTS mezi členy MCIB. Skutečnost, že v rámci DTTS je k vyřizování těchto záležitostí v praxi příslušný zástupce vedoucího inspektora, podle Komise v žádném případě nemůže představovat dostatečnou záruku nezávislosti.

34 Pokud jde o zprávy MCIB, kterých se Irsko dovolává za účelem prokázání, že tento útvar v praxi jedná nezávisle na DTTS, poukazuje Komise na to, že Irsko tím, že uvádí, že MCIB ve svých zprávách upozorňuje na části irské právní úpravy či způsoby jejího uplatňování, které by bylo možné zdokonalit, implicitně uznává, že v rámci bezpečnostních vyšetřování prováděných MCIB dochází k posuzování činností DTTS, a že se tudíž tato vyšetřování s těmito činnostmi překrývají.

35 Irsko úvodem zaprvé připomíná znění článků 8 a 17 zákona o obchodní lodní dopravě, které stanoví nezávislost MCIB a zakotvují pravidla týkající se střetu zájmů platná pro členy tohoto orgánu. Dodává, že tento orgán podléhá Ethics in Public Office Act 1995 (zákon z roku 1995 o etice ve veřejné službě) a Standards in Public Office Act 2001 (zákon z roku 2001 o pravidlech ve veřejné službě), které stanoví, že osoby vykonávající určité funkce ve veřejné službě musí sdělit zájmy, které mohou podstatně ovlivnit plnění jejich úkolů. Irsko rovněž namítá, že zákonem zřídilo Standards in Public Office Commission (Komise pro pravidla ve veřejné službě, Irsko), jež prošetřuje stížnosti a poskytuje podrobné pokyny určené úředníkům upravující způsob, jakým mají posledně uvedení dodržovat právní předpisy.

36 Irsko tvrdí, že se tyto právní předpisy uplatní na MCIB. Tento útvar podle něj podléhá rovněž Code of Practice for the Governance of State bodies (kodex osvědčených postupů pro správu státních orgánů), který v čl. 5 odst. 1 stanoví povinnost MCIB přijmout kodex chování určený jeho členům a zaměstnancům. Irsko se v tomto ohledu dovolává Code of Business Conduct (kodex profesního chování) MCIB a zdůrazňuje, že pravidla obsažená v tomto kodexu upravují zejména nestrannost tohoto orgánu, řešení střetů zájmů, dostupnost informací a zákonné povinnosti MCIB.

37 Zadruhé Irsko zpochybňuje argumentaci Komise, podle níž každé vyšetřování vedené MCIB nutně vykazuje styčné plochy s činnostmi a povinnostmi DTTS. Poukazuje na několik příkladů, které podle něj prokazují, že některá vyšetřování se s činnostmi nebo povinnostmi DTTS nepřekrývají. Irsko kromě toho zdůrazňuje, že zákon o obchodní lodní dopravě stanoví, že se inspektoři DTTS nepodílejí na vyšetřováních vedených MCIB. Posledně uvedený navíc podle Irska pro účely použití čl. 8 odst. 2 a čl. 14 odst. 2 směrnice 2009/18 zřídil panel nezávislých vyšetřovatelů, ze kterých případ od případu, je-li to nezbytné a podle potřeb vyšetřování, ustavuje vyšetřovatele.

38 Zatřetí Irsko zdůrazňuje, že se MCIB skládá z pěti členů, z čehož plyne, že jej dva členové, o kterých se zmiňuje Komise, neovládají. Všechna doporučení formulovaná MCIB jsou podle Irska určena irským orgánům veřejné správy, a nikoli dvěma dotyčným členům. Irsko tvrdí, že žádná bezpečnostní doporučení MCIB nejsou určena Úřadu pro inspekci v námořní dopravě a skutečnost, že MCIB vydává zprávy o vyšetřování obsahující doporučení určená DTTS, jeho nezávislost spíše prokazuje, než vyvrací.

39 Na základě těchto úvodních úvah Irsko zdůrazňuje tři aspekty.

40 Zaprvé tento členský stát tvrdí, že směrnice 2009/18 vyžaduje, aby byl MCIB nezávislý nikoliv na DTTS, ale na jakékoliv straně, jejíž zájmy by mohly být ve střetu s úkoly, které jsou MCIB svěřeny, čímž je podle Irska odkazováno na vlastníka lodi nebo jakoukoli jinou osobu přímo zúčastněnou na mimořádné události, jež je předmětem vyšetřování, a nikoli na veřejný orgán, jako je DTTS.

41 Směrnice 2009/18 podle něj ostatně nestanoví zvláštní požadavek, podle kterého by vyšetřovací orgán musel být nezávislý na regulačních orgánech.

42 Irsko v tomto ohledu poukazuje na to, že v čl. 8 odst. 1 návrhu směrnice Evropského parlamentu a Rady ze dne 23. listopadu 2005, kterou se stanoví základní zásady pro vyšetřování nehod v odvětví námořní dopravy a kterou se mění směrnice 1999/35/ES a 2002/59/ES [COM(2005 590 final)] (dále jen „návrh směrnice“), bylo stanoveno, že vyšetřovací orgán musí být „funkčně nezávislý zvláště na vnitrostátních orgánech odpovědných za způsobilost k plavbě, osvědčování, inspekci, obsazení posádkou, bezpečnost plavby, údržbu, řízení námořní dopravy, státní přístavní inspekce, provoz námořních přístavů a obecně na všech dalších stranách, jejichž zájmy by mohly být ve střetu s tímto úkolem jemu svěřeným“.

43 Irsko však tvrdí, že tato formulace nebyla převzata ve společném postoji (ES) č. 17/2008 přijatém Radou dne 6. června 2008 s ohledem na přijetí směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/.../ES ze dne..., kterou se stanoví základní zásady pro vyšetřování nehod v odvětví námořní dopravy a kterou se mění směrnice 1999/35/ES a 2002/59/ES (Úř. věst. 2008, C 184 E, s. 23), který odstranil požadavek ustavení vyšetřovacího orgánu nezávislého na vnitrostátních orgánech příslušných na úseku námořních záležitostí.

44 Kromě toho má Irsko za to, že pokud by unijní normotvůrce chtěl, aby byl vyšetřovací orgán nezávislý na všech veřejných orgánech nebo chráněn před jakýkoliv možným vlivem, jak tvrdí Komise, mohl by tuto podmínku výslovně vyjádřit tak, jako to učinil v jiných unijních právních předpisech.

45 Zadruhé Irsko tvrdí, že se Komise nemůže opírat o domněnku, podle které jsou vedoucí inspektor a generální tajemník DTTS, členové MCIB, ovlivňováni funkcemi, které vykonávají mimo tento orgán, a ovlivňují MCIB.

46 Irsko zdůrazňuje, že posledně uvedení jsou v rámci MCIB v menšině a Komise neprokázala existenci konkrétních skutečností prokazujících, že nestrannost nebo nezávislost MCIB jsou ohroženy. Má přitom za to, že opírat se o domněnku není dovoleno. Tvrdí, že Komise nemůže předpokládat, že z důvodu strukturálních vazeb mezi dvěma orgány existuje nedostatek nezávislosti, a rovněž se nemůže dovolávat střetu zájmů založeného pouze na takových vazbách.

47 Zatřetí Irsko uvádí několik příkladů zpráv MCIB obsahujících kritiku irské pobřežní stráže a jí určená doporučení, a obecněji kritiku irské právní úpravy či jejího provádění a související doporučení, což podle něj prokazuje nezávislost MCIB na DTTS.

Závěry Soudního dvora

48 Komise zdůrazňuje, že podle článku 9 zákona o obchodní lodní dopravě jsou členy MCIB rovněž generální tajemník DTTS, řídící celé uvedené ministerstvo, a vedoucí inspektor Úřadu pro inspekci v námořní dopravě, podřízený DTTS. Vzhledem k funkcím, které tyto osoby vykonávají v rámci DTTS a tohoto úřadu, se po nich požaduje, aby – společně s funkcemi, jež vykonávají v rámci MCIB – nesly odpovědnost za námořní bezpečnost lodí plujících pod irskou vlajkou, jakož i za bezpečnost v irských vodách. Komise přitom Irsku vytýká, že nesplnilo povinnosti, které pro něj vyplývají z čl. 8 odst. 1 směrnice 2009/18, neboť tento členský stát nepřijal právní úpravu zaručující nezávislost MCIB, pokud jde o jeho organizaci, právní strukturu a rozhodování, na jakékoliv straně, jejíž zájmy by mohly být ve střetu s úkolem, který je mu svěřen.

49 V tomto ohledu je úvodem třeba poukázat na to, že MICB je v souladu s článkem 7 zákona o obchodní lodní dopravě a nařízením 4 právní úpravy obchodní lodní dopravy pověřen funkcemi vyšetřovacího orgánu uvedeného v článku 8 směrnice 2009/18 v Irsku. Tento subjekt tedy zodpovídá za vedení bezpečnostních vyšetřování upravených v článku 5 této směrnice.

50 Článek 8 odst. 1 směrnice 2009/18 stanoví, že členské státy zajistí, aby bezpečnostní vyšetřování bylo prováděno nestrannými stálými vyšetřovacími orgány. Toto ustanovení rovněž stanoví, že „[a]by mohl vyšetřovací orgán provádět bezpečnostní vyšetřování nepodjatým způsobem, musí být nezávislý, pokud jde o jeho organizaci, právní strukturu a rozhodování, na jakékoli straně, jejíž zájmy by mohly být ve střetu s tímto úkolem“.

51 Pokud jde zaprvé o otázku, zda jsou DTTS a Úřad pro inspekci v námořní dopravě stranami, jejichž zájmy by mohly být ve střetu s úkolem, který je svěřen MCIB, ve smyslu čl. 8 odst. 1 směrnice 2009/18, je třeba připomenout cíl této směrnice.

52 Podle článku 1 je jejím cílem zvýšit bezpečnost na moři a předejít znečištění z lodí, a tím snížit nebezpečí námořních nehod usnadněním urychleného provádění bezpečnostního vyšetřování a řádné analýzy námořních nehod a mimořádných událostí a zajištěním včasného a přesného podávání zpráv o bezpečnostním vyšetřování a návrhů nápravných opatření.

53 Z bodu 13 odůvodnění uvedené směrnice vyplývá, že pro účinné stanovení okolností a příčin nehody nebo mimořádné události je nanejvýš důležité, aby bezpečnostní vyšetřování nehod a mimořádných událostí týkajících se námořních plavidel nebo jiných plavidel v přístavech nebo v jiných vymezených námořních oblastech bylo prováděno nepodjatým způsobem. Podle téhož bodu odůvodnění by taková vyšetřování v zájmu zamezení případnému střetu zájmů měla být prováděna kvalifikovanými vyšetřovateli pod kontrolou nezávislého orgánu nebo subjektu, jenž má nezbytné pravomoci.

54 Navíc, i když podle čl. 15 odst. 3 a bodu 26 odůvodnění směrnice 2009/18 cílem bezpečnostního vyšetřování není určit míru odpovědnosti nebo zavinění, je podle článku 14 této směrnice jeho cílem vypracování zpráv o nehodách. Bezpečnostní doporučení předložená vyšetřovacím orgánem musí být podle čl. 15 odst. 1 náležitě zohledněna těmi, kterým jsou určena. Jak je uvedeno v bodě 25 odůvodnění směrnice 2009/18, musí být tato doporučení rovněž řádně zohledněna členskými státy a Unií, aby tak byla zvýšena námořní bezpečnost.

55 Podle článku 7 zákona o obchodní lodní dopravě a nařízení 6 a 12 právní úpravy obchodní lodní dopravy je MCIB pověřen vedením bezpečnostních vyšetřování a vypracováváním zpráv a doporučení, které ho mohou vést k rozhodování o právní úpravě námořní dopravy.

56 Ze spisu předloženého Soudnímu dvoru vyplývá, že za tuto právní úpravu zodpovídá DTTS. Odbor politiky pro námořní bezpečnost, jenž je podřízen tomuto ministerstvu, je navíc odpovědný za politiku a legislativu v oblasti ochrany a bezpečnosti, včetně systému průběžného dohledu nad námořní dopravou.

57 Vyšetřování MCIB ho mimoto rovněž mohou vést k rozhodování o činnostech v oblasti námořní bezpečnosti či o inspekcích, vyšetřováních, osvědčování a schvalování lodí.

58 Není přitom zpochybňováno, že DTTS obecně odpovídá za námořní bezpečnost lodí plujících pod irskou vlajkou a lodí nacházejících se v irských vodách. DTTS je rovněž nadřízen irské pobřežní stráž, jakož i Úřadu pro inspekci v námořní dopravě, jenž je pověřen inspekcí, vyšetřováním, osvědčováním a schvalováním lodí a na nich umístěných rádiových zařízení, posuzováním dovedností námořníků a jejich osvědčováním a dozorem nad dodržováním použitelných právních předpisů prostřednictvím ověřování organizace a zařízení a zahajováním stíhání v případě porušení právní úpravy.

59 Z toho vyplývá, že MCIB může být nucen k tomu, aby v rámci vyšetřování, která provádí, rozhodoval o činnostech zajišťovaných přímo DTTS, ale rovněž odborem politiky pro námořní bezpečnost či pobřežní stráží a Úřadem pro inspekci v námořní dopravě, a stejně tak může být veden tomu, aby ve zprávách, jež vypracovává, zpochybňoval správu pravomocí svěřených těmto veřejným orgánům a vydával doporučení ohledně praxe, jež má být uplatňována v budoucnu, či změn, které je třeba učinit.

60 Z toho je třeba dovodit, že DTTS a Úřad pro inspekci v námořní dopravě jsou stranami, jejichž zájmy mohou být ve střetu s úkoly svěřenými MCIB ve smyslu čl. 8 odst. 1 směrnice 2009/18.

61 Takový závěr nemůže být vyvrácen argumentací Irska.

62 Podle tohoto členského státu je cílem čl. 8 odst. 1 směrnice 2009/18 zajistit nezávislost vyšetřovacího orgánu pouze na vlastnících lodi či na jakékoli jiné osobě přímo zúčastněné na mimořádné události, jež je předmětem vyšetřování.

63 Na podporu tohoto stanoviska Irsko namítá, že směrnice 2009/18 nepřevzala podmínku uvedenou v návrhu této směrnice. Podle Irska skutečnost, že unijní normotvůrce tuto podmínku odstranil, a zvolil tak pouze ustanovení v jeho znění, jak vyplývá z čl. 8 odst. 1 směrnice 2009/18, prokazuje, že od požadavku ustavit vyšetřovací orgán nezávislý na vnitrostátních orgánech příslušných v námořních záležitostech bylo upuštěno.

64 V tomto ohledu je třeba poukázat na to, že podmínka uvedená v návrhu směrnice zmiňovala pouze funkční nezávislost příslušných vnitrostátních orgánů, tj. že vyšetřovací orgán musí být „funkčně nezávislý zvláště na vnitrostátních orgánech odpovědných za způsobilost k plavbě, osvědčování, inspekci, obsazení posádkou, bezpečnost plavby, údržbu, řízení námořní dopravy, státní přístavní inspekce, provoz námořních přístavů a obecně na všech dalších stranách, jejichž zájmy by mohly být ve střetu s tímto úkolem jemu svěřeným“. Článek 8 odst. 1 směrnice 2009/18 ve znění, v němž byl přijat unijním zákonodárcem, se přitom neomezuje na funkční nezávislost, ale míří na nezávislost, jež je daleko širší, neboť členské státy jsou nyní povinny zajistit, aby byl vyšetřovací orgán nezávislý, pokud jde jak o jeho organizaci, tak o jeho právní strukturu a rozhodování, přičemž tato nezávislost se vztahuje na všechny osoby, jejichž zájmy by mohly být ve střetu s úkolem, který byl tomuto orgánu svěřen. Nelze tedy připustit, že unijní normotvůrce chtěl touto volbou znění čl. 8 odst. 1 směrnice 2009/18 vyloučit možnost zahrnout orgány veřejné správy mezi strany, vůči nimž musí být zajištěna nezávislost vyšetřovacího orgánu.

65 Irsko kromě toho tvrdí, že pokud by unijní normotvůrce chtěl, aby byl vyšetřovací orgán nezávislý na všech veřejných orgánech či byl chráněn před jakýmkoliv možným vlivem, jak tvrdí Komise, mohl by tuto podmínku výslovně vyjádřit, jako to učinil ve směrnici Evropského parlamentu a Rady 95/46/ES ze dne 24. října 1995 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů (Úř. věst. 1995, L 281, s. 31; Zvl. vyd. 13/15, s. 335) a v nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/679 ze dne 27. dubna 2016 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů a o zrušení směrnice 95/46/ES (obecné nařízení o ochraně osobních údajů) (Úř. věst. 2016, L 119, s. 1).

66 Z písemností Komise však nevyplývá, že tvrdila, že vyšetřovací orgán musí být nezávislý na všech orgánech veřejné správy.

67 A dále, i když je pravda, že podmínka nezávislosti je v článku 28 této směrnice a článku 52 tohoto nařízení formulována jinak, než je tomu v případě čl. 8 odst. 1 směrnice 2009/18, pouhá skutečnost, že jsou znění těchto ustanovení odlišná, nemůže vést k výkladu čl. 8 odst. 1 směrnice 2009/18 odlišnému od toho, co je stanoveno tímto ustanovením. Uvedené ustanovení vyžaduje, aby byl vyšetřovací orgán nezávislý, pokud jde o jeho organizaci, právní strukturu a rozhodování, na „jakékoli straně, jejíž zájmy by mohly být ve střetu s [úkolem, který je mu svěřen]“, přičemž tato formulace může zahrnovat zejména orgány veřejné správy.

68 Zadruhé je třeba posoudit, zda– jak tvrdí Komise – nezávislost MCIB na DTTS a Úřadu pro inspekci v námořní dopravě není zajištěna proto, že součástí MCIB jsou dva členové, kteří souběžně s funkcemi, které vykonávají v tomto úřadu, plní funkce v rámci DTTS.

69 Komise zejména zdůrazňuje, že podle článku 9 zákona o obchodní lodní dopravě je MCIB tvořen pěti členy, mezi něž patří generální tajemník DTTS či jeho zástupce a vedoucího inspektor Úřadu pro inspekci v námořní dopravě. Vzhledem k funkcím, které tito dva členové souběžně vykonávají na jedné straně v DTTS či v Úřadu pro inspekci v námořní dopravě a na straně druhé v MCIB přitom podle Komise jejich přítomnost může prokázat, že Irsko neplní své povinnosti vyplývající z čl. 8 odst. 1 směrnice 2009/18.

70 Je třeba uvést, že vzhledem k tomu, že Komise netvrdí, že MCIB není nezávislý, pokud jde o jeho právní strukturu, je třeba pouze posoudit, zda je přítomnost generálního tajemníka DTTS nebo jeho zástupce, jakož i vedoucího inspektora Úřadu pro inspekci v námořní dopravě v rámci MCIB překážkou nezávislosti tohoto orgánu, pokud jde o organizaci a rozhodování.

71 Co se týče pojmu „nezávislost“, je třeba poukázat na to, že tento pojem není definován ani čl. 8 odst. 1 směrnice 2009/18, žádným jiným ustanovením této směrnice. Je tedy třeba zohlednit jeho obvyklý smysl. Pokud tak jde o veřejné orgány, nezávislost obvykle označuje postavení, které zajistí dotyčnému orgánu možnost jednat zcela svobodně, bez jakýchkoliv pokynů nebo nátlaku za strany subjektů, na nichž má být nezávislost zajištěna (obdobně viz rozsudek ze dne 13. června 2018, Komise v. Polsko, C-530/16, EU:C:2018:430, bod 67).

72 V projednávané věci je pravda, že článek 8 zákona o obchodní lodní dopravě stanoví, že MCIB je při výkonu svých funkcí nezávislý na DTTS a že je obecně nezávislý na jakékoli jiné osobě nebo jakémkoli jiném orgánu, jejichž zájmy by mohly být ve střetu s funkcemi, jež plní MCIB. Článek 17 tohoto zákona kromě toho stanoví pravidla týkající se střetů zájmů členů MCIB, na které se kromě toho uplatní i pravidla profesní etiky.

73 Nic to však nemění na tom, že bez ohledu na tato ustanovení, která zakotvují obecnou zásadu nezávislosti a pravidla týkající se střetu zájmů, čl. 9 odst. 1 zákona o obchodní lodní dopravě ve spojení s článkem 2 tohoto zákona stanoví, že generální tajemník DTTS a vedoucí inspektor Úřadu pro inspekci v námořní dopravě jsou členy MCIB. Přítomnost dvou úředníků, z nichž první je odpovědný za fungování DTTS a druhý za fungování uvedeného úřadu, což jsou orgány veřejné správy, jejichž zájmy by mohly být ve střetu s úkolem svěřeným MCIB, ve vyšetřovacím orgánu, vede k tomu, že nezávislost tohoto orgánu, pokud jde jak o jeho organizaci, tak jeho rozhodování, není zaručena.

74 Samotná přítomnost těchto členů, jejichž střet zájmů je zřejmý, jelikož jsou zároveň členy MCIB a zároveň odpovídají za fungování orgánů veřejné správy, jejichž činnost může tento vyšetřovací orgán přezkoumávat a kritizovat, jakož i vydávat doporučení těmto orgánům, je totiž sama o sobě neslučitelná s nezávislostí tohoto orgánu, pokud jde o jeho organizaci.

75 Role, kterou mohou tito členové v příslušných případech v rámci přijímání rozhodování vyšetřovacího orgánu uplatňovat ve prospěch zájmů orgánů, za jejichž fungování jsou odpovědní, a to zejména hájením jejich stávajících pravidel, postupů nebo praxe, může ovlivnit nezávislost MCIB, pokud jde o jeho rozhodování.

76 Existence tohoto střetu zájmů a této možné role dostačuje ke konstatování porušení čl. 8 odst. 1 směrnice 2009/18, jelikož členské státy mají povinnost přijmout opatření, která předem zajistí objektivní nezávislost vyšetřovacího orgánu, jak potvrzuje použití podmiňovacího způsobu ve formulaci „by mohly být ve střetu“, jež je součásti uvedeného stanovení.

77 Na rozdíl od toho, co tvrdí Irsko, tak k prokázání porušení není nezbytné konstatovat, že vyšetřovací orgán jednal podjatě v konkrétních situacích, jelikož podmínky nezávislosti musí být objektivně splněny tak, aby byl MCIB uchráněn jakéhokoliv přímého či nepřímého vlivu vyvíjeného stranami, jejichž zájmy by mohly být ve střetu s úkolem, který je mu svěřen (obdobně viz rozsudek ze dne 16. října 2012, Komise v. Rakousko, C-614/10, EU:C:2012:631, bod 41).

78 Příklady zpráv MCIB, v nichž tento útvar kritizoval DTTS nebo Úřad pro inspekci v námořní dopravě či ve kterých formuloval jim určená doporučení, citované Irskem, tudíž nemohou prokázat, že tento členský stát splnil povinnosti, které pro něj vyplývají z čl. 8 odst. 1 směrnice 2009/18.

79 Mimoto na rozdíl od toho, co tvrdí Irsko, je skutečnost, že dotyční členové jsou v rámci MCIB v menšině, irelevantní, jelikož přítomnost byť jen jednoho člena, který současně plní povinnosti v rámci strany, jejíž zájmy by mohly být ve střetu s úkolem, který je svěřen vyšetřovacímu orgánu, v posledně uvedeném orgánu, vede k tomu, že nelze mít za to, že vyšetřovací orgán nevzbuzuje jakékoliv podezření z podjatosti ve prospěch této strany (obdobně viz rozsudek ze dne 16. října 2012, Komise v. Rakousko, C-614/10, EU:C:2012:631, bod 52).

80 Ze všech výše uvedených úvah vyplývá, že Irsko nesplnilo povinnosti, které pro něj vyplývají z čl. 8 odst. 1 směrnice 2009/18, neboť nezřídilo vyšetřovací orgán nezávislý, pokud jde o jeho organizaci a rozhodování, na jakékoli straně, jejíž zájmy by mohly být ve střetu s úkolem, který je mu svěřen.

K nákladům řízení

81 Podle čl. 138 odst. 1 jednacího řádu Soudního dvora se účastníku řízení, který neměl úspěch ve věci, uloží náhrada nákladů řízení, pokud to účastník řízení, který měl ve věci úspěch, požadoval.

82 Vzhledem k tomu, že Komise požadovala náhradu nákladů řízení a Irsko nemělo ve věci úspěch, je důvodné uložit posledně uvedenému náhradu nákladů řízení.

Z těchto důvodů Soudní dvůr (pátý senát) rozhodl takto:

1) **Irsko tím, že nezřídilo vyšetřovací orgán nezávislý, pokud jde o jeho organizaci a rozhodování, na jakékoli straně, jejíž zájmy by mohly být ve střetu s úkolem, který je mu svěřen, nesplnilo povinnosti, které pro něj vyplývají z čl. 8 odst. 1 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/18/ES ze dne 23. dubna 2009, kterou se stanoví základní zásady pro vyšetřování nehod v odvětví námořní dopravy a kterou se mění směrnice Rady 1999/35/ES a směrnice Evropského parlamentu a Rady 2002/59/ES.**

2) **Irsku se ukládá náhrada nákladů řízení.**

Podpisy.