



Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNOG ODVJETNIKA
MICHALA BOBEKA
od 23. siječnja 2018.¹

Predmet C-530/16

**Europska komisija
protiv**

Poljske

„Povreda obveze države članice – Direktiva 2004/49/EZ o sigurnosti željeznica Zajednice – Članak 21. stavak 1. – Organizacijska i pravna nezavisnost te nezavisnost istražnog tijela u donošenju odluka – Nezavisnost od bilo kojeg upravitelja infrastrukture, željezničkog prijevoznika i od bilo koje stranke čiji bi interesi mogli biti u sukobu sa zadaćama povjerenima istražnom tijelu – Nezavisnost od ministra prometa”

I. Uvod

1. U skladu s člankom 21. stavkom 1. Direktive 2004/49 (u daljnjem tekstu: Direktiva o sigurnosti željeznice)², istraživanja određenih nesreća i poremećaja provodi stalno istražno tijelo. To tijelo pri obavljanju svojih zadaća mora biti nezavisno od nekoliko subjekata navedenih u toj odredbi, kao što su upravitelj infrastrukture, željeznički prijevoznik ili bilo koja stranka čiji bi interesi mogli biti u sukobu sa zadaćama povjerenima istražnom tijelu.

2. Komisija smatra da Republika Poljska nije ispunila te zahtjeve. Navodi da poljsko istražno tijelo nije nezavisno ni od željezničkog prijevoznika ni od upravitelja infrastrukture. Taj navod temelji na bliskim vezama koje postoje između tog tijela i ministra prometa, koji u biti kontrolira i upravitelja infrastrukture i željezničkog prijevoznika.

II. Pravni okvir

A. Pravo Unije

3. U uvodnoj izjavi 23. Direktive o sigurnosti željeznice navedeno je da su „[o]zbiljne željezničke nesreće [...] rijetke. Međutim, one mogu imati razorne posljedice i mogu biti razlog za zabrinutost javnosti u vezi sa sigurnosti željezničkog sustava. Stoga, sve takve nesreće treba istražiti sa stajališta sigurnosti, kako bi se izbjeglo njihovo ponavljanje, a rezultate istraživanja treba objaviti [...]”.

¹ Izvorni jezik: engleski

² Direktiva 2004/49/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 29. travnja 2004. o sigurnosti željeznica Zajednice i izmjeni Direktive Vijeća 95/18/EZ o izdavanju dozvola za obavljanje usluga u željezničkom prijevozu i Direktive 2001/14/EZ o dodjeli željezničkog infrastrukturnog kapaciteta i ubiranju pristojbi za korištenje željezničke infrastrukture i dodjeli rješenja o sigurnosti (SL 2004., L 104, str. 44.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 7., svezak 5., str. 45.)

4. U skladu s uvodnom izjavom 24., „[i]straživanje u vezi sa sigurnosti treba odvojiti od sudske istrage o istoj nesreći i omogućiti [mu] pristup dokazima i svjedocima. Treba [ga] provoditi stalno tijelo, neovisno o sudionicima željezničkog sektora. Tijelo bi trebalo djelovati na način koji izbjegava svaki sukob interesa i svaku moguću uključenost u uzroke događaja koji se istražuju; posebno bi trebalo osigurati njegovu funkcionalnu neovisnost ako je usko povezano s nacionalnim tijelom nadležnim za sigurnost ili regulatornim tijelom za željeznice u svrhu organizacijske i pravne strukture [...]”.

5. Poglavlje IV. Direktive o sigurnosti željeznice odnosi se na tijelo nadležno za sigurnost. U skladu s člankom 16. stavkom 1., „[s]vaka država članica osniva tijelo nadležno za sigurnost. Ovo tijelo može biti ministarstvo nadležno za promet, i ono je organizacijski, pravno i u donošenju odluka neovisno od svakog željezničkog prijevoznika, upravitelja infrastrukture, podnositelja zahtjeva i tijela za nabavu”.

6. Poglavlje V., koje sadržava članke 19. do 25., odnosi se na istraživanje nesreća i poremećaja. Prvim stavkom članka 19. od država članica se zahtijeva da osiguraju da „istražno tijelo [...] nakon ozbiljnih nesreća na željezničkom sustavu provede istraživanje čiji je cilj moguće poboljšanje sigurnosti željeznica i sprečavanje nesreća”. Drugim stavkom se istražnom tijelu daje ovlast da odluči hoće li ili neće istražiti „one nesreće i poremećaje koje su pod neznatno drugačijim uvjetima mogle dovesti do ozbiljnih nesreća”.

7. Članak 21. Direktive o sigurnosti željeznice sadržava pravila o istražnom tijelu:

„1. Svaka država članica osigurava da istraživanja nesreća i poremećaja navedenih u članku 19. provodi stalno tijelo, koje se sastoji od najmanje jednog istražitelja sposobnog za provođenje funkcija glavnog istražitelja u slučaju nesreće ili poremećaja. Ovo tijelo je organizacijski, pravno i u donošenju odluka nezavisno od bilo kojeg upravitelja infrastrukture, željezničkog prijevoznika, tijela za ubiranje pristojbi, tijela za dodjelu kapaciteta i prijavljenog tijela, i od bilo koje stranke čiji bi interesi mogli biti u sukobu sa zadaćama povjerenim istražnom tijelu. Nadalje, ono je funkcionalno nezavisno od tijela nadležnog za sigurnost i od bilo kojeg regulatornog tijela za željeznicu.

2. Istražno tijelo provodi svoje zadaće neovisno od organizacija navedenih u stavku 1. i mora biti sposobno pribaviti dostatna sredstva za tu svrhu. Njegovim istražiteljima se dodjeljuje status koji im daje potrebna jamstva neovisnosti.

[...]

4. Istražno tijelo može osim zadaća vezanih uz istraživanje željezničkih nesreća i poremećaja prema ovoj Direktivi, obavljati istraživanja i drugih pojava, sve dok obavljanje tih istraživanja ne ugrožava njegovu neovisnost.

[...]”.

8. U članku 23. predviđene su obveze izvješćivanja. Osobito, u skladu sa stavkom 1. tog članka, „[i]straživanje o nesreći ili poremećaju navedenom u članku 19. je predmet izvješća koja se pripremaju u obliku primjerenom vrsti i težini nesreće ili poremećaja i relevantnosti nalaza istraživanja. U izvješćima se navode ciljevi istraživanja navedeni u članku 19. stavku 1. i, kada je primjereno, ona sadrže sigurnosne preporuke”.

B. Poljsko pravo

9. Člankom 28.a Ustawa o transporcie kolejowym (u daljnjem tekstu: Zakon o željezničkom prometu) od 28. ožujka 2003. na sljedeći je način uređeno osnivanje i djelovanje istražnog tijela, Państwowa Komisja Badania Wypadków Kolejowych (Državna komisija za istraživanje željezničkih nesreća) (u daljnjem tekstu: PKBWK):

„1. Pod nadležnošću ministra prometa, stalna Državna komisija za istraživanje željezničkih nesreća svoje djelatnosti obavlja nezavisno, provodeći istraživanja ozbiljnih nesreća, nesreća i poremećaja.

2. PKBWK svoje djelatnosti obavlja u ime ministra prometa.

3. PKBWK se sastoji od četiri stalna člana, uključujući ravnatelja, zamjenika ravnatelja i tajnika.

4. PKBWK može imati i privremene članove, koje ravnatelj PKBWK-a izabire s popisa koji utvrđuje ministar prometa, kako bi sudjelovali u postupku.

[...]

6. Ravnatelja PKBWK-a imenuje i razrješava ministar prometa.

7. Zamjenika ravnatelja i tajnika imenuje i razrješava ministar prometa, na zahtjev ravnatelja PKBWK-a.

8. Članove PKBWK-a imenuje i razrješava ministar prometa, na temelju prijedloga ravnatelja PKBWK-a.

9. Ministar prometa može, na zahtjev PKBWK-a usvojen apsolutnom većinom glasova, razriješiti članove PKBWK-a.

10. Svaka osoba koja:

- (1) je poljski državljanin i ima puna građanska prava;
- (2) ima punu poslovnu sposobnost;
- (3) nije osuđena za namjerno počinjenje kaznenog djela i
- (4) ispunjava zahtjeve u pogledu obrazovanja i osposobljenosti

može biti član PKBWK-a.

11. Osoba prestaje biti član PKBWK-a u trenutku smrti, ako ne ispunjava zahtjeve iz članka 28.a stavka 10. ili kada ministar prometa zaprimi njezinu ostavku.

12. PKBWK može imati stručnjake iz sljedećih područja:

- (1) upravljanje željezničkom mrežom;
- (2) projektiranje, izgradnja i održavanje željezničkih pruga, čvorišta i postaja;
- (3) uređaji za sigurnost i usmjeravanje za željezničke mreže i komunikaciju;
- (4) željeznička vozila;

(5) opskrba željeznica električnom energijom;

(6) željeznički prijevoz opasne robe.

13. Stručnjacima u određenom području smatraju se osobe s višim obrazovanjem, odgovarajućim kvalifikacijama i najmanje pet godina iskustva u tom području.

14. Članovi PKBWK-a se prilikom usvajanja rezolucije [...] rukovode načelom slobodne ocjene dokaza te ih ne obvezuju nikakve upute u pogledu sadržaja usvojenih rezolucija.

15. U PKBWK-ovu istraživanju ozbiljne nesreće, nesreće ili poremećaja ne mogu sudjelovati njegovi privremeni članovi koji su zaposlenici agencije čija su željeznička infrastruktura, radnici ili vozila bili uključeni u događaj koji se istražuje.

16. Privremeni članovi PKBWK-a imaju pravo na naknadu na temelju građanskopravnog ugovora.

17. Član PKBWK-a ne može djelovati kao sudski vještak u postupcima koji se pokrenu pred PKBWK-om.

18. Prema potrebi, stručnjaci i operativno osoblje sudjeluju u radu PKBWK-a.

19. Stručnjaci koji sudjeluju u radu PKBWK-a te pružaju mišljenja i stručne savjete imaju pravo na naknadu na temelju građanskopravnog ugovora.”

10. Člankom 28.d Ustawa o transporciekolejowym (Zakon o željezničkom prometu) dalje je predviđeno:

„1. Ministar prometa u dijelu proračuna pod njegovom nadležnošću predviđa sredstva za PKBWK i njegovo osoblje kojima im omogućuje obavljanje djelatnosti, osobito sredstva za isplatu naknada članovima, stručnjacima i operativnom osoblju PKBWK-a i sredstva za tehničku opremu, troškove osposobljavanja, troškove izdavaštva i za pristojbe stručnjaka.

2. Osoblje PKBWK-a popunjava odgovarajući odjel ekvivalentnog ureda ministra prometa.

[...]

4. Ministar prometa, uzimajući u obzir narav zadaća koje PKBWK obavlja, rješenjem utvrđuje statut kojim se uređuju djelatnosti i organizacijska struktura PKBWK-a.”

III. Predsudski postupak i postupak pred Sudom

11. Komisija je 21. veljače 2014. Republici Poljskoj izdala pismo opomene u pogledu nesukladnosti nekoliko odredbi poljskog zakonodavstva s Direktivom o sigurnosti željeznice. Osobito je istaknula pitanja u vezi s nepostojanjem nezavisnosti tijela nadležnog za sigurnost (u suprotnosti s člankom 16. stavkom 1. Direktive o sigurnosti željeznice) i istražnog tijela (u suprotnosti s člankom 21. stavkom 1.).

12. Republika Poljska odgovorila je pismom od 17. travnja 2014. Oспорila je da je povrijedila članak 16. stavak 1. i članak 21. stavak 1. Direktive o sigurnosti željeznice. Međutim, u pogledu drugih Komisijinih navoda u tom pismu opomene³ Republika Poljska je izjavila da će izmijeniti svoje zakonodavstvo kako bi ga uskladila s Direktivom o sigurnosti željeznice.

13. Komisija i dalje nije bila zadovoljna. Dana 27. veljače 2015. izdala je obrazloženo mišljenje, zahtijevajući da Republika Poljska pravilno prenese Direktivu o sigurnosti željeznice.

14. Republika Poljska je na obrazloženo mišljenje odgovorila 27. travnja 2015. Obavijestila je Komisiju da su usvojene dvije uredbe radi ispunjenja obveza iz Direktive o sigurnosti željeznice i da je u tijeku rasprava o prijedlogu zakona o izmjeni Zakona o željezničkom prijevozu. Republika Poljska je 18. i 30. listopada 2015. obavijestila Komisiju o donošenju još jedne uredbe te ujedno o izmjeni Zakona o željezničkom prijevozu, koja je usvojena 25. rujna 2015. I dalje je navodila da nije povrijedila članak 16. stavak 1. i članak 21. stavak 1. Direktive o sigurnosti željeznice.

15. Komisija je istaknula da, iako je određenim njihovim izmjenama osiguran pravilan prijenos nekoliko odredbi Direktive o sigurnosti željeznice, Republika Poljska i dalje krši članak 16. stavak 1. i članak 21. stavak 1. te direktive. Komisija je stoga Sudu podnijela tužbu u pogledu nepostojanja nezavisnosti tijela nadležnog za sigurnost i istražnog tijela. Komisija je tom tužbom od Suda zahtijevala da:

- utvrdi da je Republika Poljska povrijedila svoje obveze iz članka 16. stavka 1. i članka 21. stavka 1. Direktive o sigurnosti željeznice time što:
 - nije poduzela mjere koje su nužne za osiguravanje da tijelo nadležno za sigurnost bude nezavisno od svakog željezničkog prijevoznika, upravitelja infrastrukture, podnositelja zahtjeva i tijela za nabavu;
 - nije poduzela mjere koje su nužne za osiguravanje da istražno tijelo bude nezavisno od željezničkog prijevoznika i upravitelja infrastrukture.
- naloži Republici Poljskoj snošenje troškova.

16. Komisija je naknadno odlučila povući svoju tvrdnju o povredi članka 16. stavka 1. Direktive o sigurnosti željeznice, koji se odnosi na nezavisnost tijela nadležnog za sigurnost. U replici je istaknula da je zakonom od 16. studenoga 2016., o kojem je Komisija obaviještena 1. prosinca 2016., izmijenjen Zakon o željezničkom prometu i drugi nacionalni propisi. S obzirom na tu izmjenu, Komisija sada smatra da je članak 16. stavak 1. te direktive pravilno prenesen u poljsko pravo. Međutim, budući da je usklađenost s direktivom postignuta nakon što je postupak zbog povrede obveze već pokrenut, Komisija i dalje smatra da se Republici Poljskoj treba naložiti snošenje troškova postupka povezanog s tim tužbenim zahtjevom, u skladu s člankom 141. stavkom 2. Poslovnika Suda.

17. Što se tiče članka 21. stavka 1. Direktive o sigurnosti željeznice, Komisija i dalje tvrdi da poljsko istražno tijelo nije nezavisno od upravitelja infrastrukture i željezničkog prijevoznika. I upravitelj infrastrukture i željeznički prijevoznik u vlasništvu su države: službeni vlasnik je Državna riznica, ali kontrolu zapravo izvršava ministar prometa, u ime države. Dakle, ministar kontrolira upravitelja infrastrukture i željezničkog prijevoznika.

³ Koji su se odnosili na navodne povrede članka 9. stavka 1., članka 10. stavka 3., članka 17. stavka 1., članka 19. stavka 1., članka 21. stavka 3., članka 24. stavka 2. i članka 25. stavka 2. Direktive o sigurnosti željeznice.

18. Prema mišljenju Komisije, poljsko pravo ne jamči nezavisnost istražnog tijela od ministra. Istražno tijelo nema vlastiti pravni status. Ono je dio ministarstva. Nije nezavisno u donošenju odluka jer ne djeluje u svoje ime, nego u ime ministra, koji mora potpisati njegove odluke. Komisija također ističe da uvjeti i metode imenovanja i opoziva članova istražnog tijela ne jamče njihovu nezavisnost. Naposljetku, obveza istražnog tijela da sustavno zahtijeva financijske ili ljudske resurse znatno ograničava njegovu organizacijsku nezavisnost u odnosu na ministra.

19. Republika Poljska u svojem odgovoru na tužbu navodi da Komisijina tužba nije dopuštena te da je, u svakom slučaju, neosnovana. Poljsko pravo sadrži precizna i detaljna jamstva nezavisnosti koja osiguravaju da istražno tijelo bude nezavisno organizacijski, pravno i u donošenju odluka. Ono nije podređeno ministru. Ministar u praksi nikada nije zadirao u njegove operativne, dnevne poslove. Činjenica da ono predstavlja strukturu unutar ministarstva i da djeluje u ime ministarstva zapravo osnažuje legitimnost i autoritet tog tijela.

20. Republika Poljska stoga navodi da članak 21. stavak 1. Direktive o sigurnosti željeznice nije povrijeđen. Ona zato predlaže da se Komisijina tužba u cijelosti odbije i da se Komisiji naloži snošenje troškova.

21. Pisana očitovanja podnijele su Republika Poljska i Komisija. Obje su stranke iznijele i usmena očitovanja na raspravi održanoj 26. listopada 2017.

IV. Ocjena

22. Ovo je mišljenje strukturirano na sljedeći način. Započet ću opisom strukture članka 21. stavka 1. Direktive o sigurnosti željeznice (A). Potom ću detaljnije razmotriti drugu rečenicu stavka 1. članka 21., koja predstavlja relevantnu odredbu u ovom predmetu, prvo ispitujući točnu narav nezavisnosti koju ta odredba zahtijeva (B), a potom od koga se točno ta nezavisnost treba jamčiti (C). Nakon što definiram te zahtjeve, osvrnut ću se na njihovu primjenu u ovom predmetu (D).

A. Struktura članka 21. stavka 1. Direktive o sigurnosti željeznice

23. Članak 21. stavak 1. Direktive o sigurnosti željeznice sadržava tri rečenice. Prvom se rečenicom zahtijeva uspostava stalnog istražnog tijela. Slijede ju dva dodatna navoda o razini nezavisnosti koju to tijelo mora imati. Te se rečenice međusobno razlikuju po naravi i dosegu.

24. S jedne strane, drugom rečenicom stavka 1. članka 21. zahtijeva se da istražno tijelo bude „organizacijski, pravno i u donošenju odluka nezavisno” od nekoliko subjekata: „bilo kojeg upravitelja infrastrukture, željezničkog prijevoznika, tijela za ubiranje pristojb, tijela za dodjelu kapaciteta i prijavljenog tijela, i od bilo koje stranke čiji bi interesi mogli biti u sukobu sa zadaćama povjerenim istražnom tijelu”.

25. S druge strane, treća rečenica stavka 1. članka 21. cilja na drukčiju (možda nešto užu) vrstu nezavisnosti istražnog tijela: to tijelo je funkcionalno nezavisno od tijela nadležnog za sigurnost i od bilo kojeg regulatornog tijela za željeznicu.

26. Dakle, u članku 21. stavku 1. Direktive o sigurnosti željeznice pravi se razlika između dvije vrste – i nesporno razine – nezavisnosti istog istražnog tijela. Prva vrsta je „puka” funkcionalna nezavisnost od tijela nadležnog za sigurnost i regulatornog tijela za željeznicu, a druga vrsta je „povećana” organizacijska i pravna nezavisnost i nezavisnost u donošenju odluka od bilo kojeg upravitelja infrastrukture, željezničkog prijevoznika, tijela za ubiranje pristojb, tijela za dodjelu kapaciteta i prijavljenog tijela, i od bilo koje stranke čiji bi interesi mogli biti u sukobu sa zadaćama povjerenima istražnom tijelu.

27. Može se pretpostaviti da su različite formulacije izabrane zbog činjenice da postoji manja vjerojatnost da će subjekti na koje se odnosi treća rečenica zadirati u zadaće istražnih tijela, s obzirom na narav njihovih odnosnih zadaća. Nasuprot tomu, za subjekte navedene u drugoj rečenici pretpostavlja se da će braniti interese za koje postoji veća vjerojatnost da će biti u sukobu s interesima istražnog tijela.

28. Treća rečenica stavka 1. članka 21. nije primjenjiva na ovaj predmet, iako zasigurno može biti od određene neizravne, interpretativne koristi. Ona rasvjetljava moguće obrise vrste nezavisnosti iz druge rečenice *nasuprot* vrsti nezavisnosti iz treće rečenice. Međutim, prilično je jasno da se predmetnom tužbom ne dovodi u pitanje nezavisnost istražnog tijela od tijela nadležnog za sigurnost ili regulatornog tijela za željeznicu.

29. Stoga, u ovom je predmetu relevantna druga rečenica. Iako i sama ta rečenica sadrži neke pokazatelje u pogledu nezavisnosti na koju se odnosi, postoje dvije varijable koje je potrebno detaljnije razmotriti: *kakva* nezavisnost (B) i *od koga* točno (C). Upravo ću se na ta dva pitanja sada osvrnuti.

B. Nezavisnost od čega?

30. Člankom 21. stavkom 1. Direktive o sigurnosti željeznice zahtijeva se da istražno tijelo bude nezavisno od nekoliko subjekata na tri načina: *organizacijski, pravno i u donošenju odluka*. Ti pojmovi nisu dalje definirani u direktivi.

31. Na načelnoj razini, Sud je već istaknuo da „u slučaju javnih tijela, izraz ‚nezavisnost‘ obično se odnosi na status koji tim tijelima jamči mogućnost potpuno slobodnog djelovanja, bez bilo kakvih naputaka ili pritisaka”⁴. Stoga, nezavisnost u biti podrazumijeva da dotično tijelo bude izolirano od drugih tijela čije radnje mogu biti motivirane interesima koji se razlikuju od interesa tog tijela. U tu svrhu tijelo mora uživati nekoliko konkretnih jamstava koja ga štite od neopravdanog zadiranja koje ga može spriječiti u obavljanju njegovih zadaća i ostvarenju njegova cilja⁵.

32. Međutim, nezavisnost nije moguće shvaćati kao jedinstven pojam, neku vrstu „standardiziranog” jedinstvenog modela, koji bi pružao skup jamstava koja su opće primjenjiva, i to na potpuno isti način na sva nezavisna tijela. Nezavisnost više nalikuje ljestvama na kojima je moguće penjati se gore i dolje te se zaustaviti na određenoj stepenici, ovisno o udaljenosti od određenog subjekta (ili subjekata) koja je potrebna za nezavisno obavljanje zadaća. Stoga se konkretna jamstva koja su potrebna definiraju s obzirom na funkcije koje bi dotično tijelo trebalo nezavisno obavljati.

33. Bit nezavisnosti i prvu stepenicu ljestava predstavlja „nezavisnost u donošenju odluka”: mogućnost nepristranog donošenja odluka u pojedinačnom predmetu, bez primanja ikakvih prethodnih uputa ili bojazni od posljedica nakon odluke. Osim te biti, upravno tijelo može biti na mnogim višim stepenicama na ljestvama koje na neki način osnažuju i proširuju tu nepristranost: od nezavisne pravne osobnosti preko jamstava koja pružaju zaštitu od smjenjivanja pojedinih članova, do vlastitog proračuna i/ili potpunog samoupravljanja i drugih elemenata. Na samom vrhu tih ljestava, izrazito nezavisno i stoga nepristrano upravno tijelo početak će se približavati jamstvima koja su potrebna i rezervirana za sudsku funkciju.

34. Poanta je da „pravu” udaljenost ili stepenicu na kojoj dotično tijelo treba biti predstavlja ona koja će neutralizirati bilo kakav možebitni sukob interesa i osigurati nepristrano i djelotvorno obavljanje zadaća nezavisnog upravnog tijela.

⁴ Presuda od 9. ožujka 2010., Komisija/Njemačka (C-518/07, EU:C:2010:125, t. 18.)

⁵ U pogledu nezavisnih upravnih tijela općenito, dodatno vidjeti, primjerice, Conseil d'Etat, *Rapport public 2001 - Les autorités administratives indépendantes*, Etudes et documents n° 52, La Documentation française, 2001., str. 251-386.; Chevallier, J., «Le statut des autorités administratives indépendantes: harmonisation ou diversification?», *RFDA* 2010, str. 896.

35. Ipak, jasno je da nezavisnost u odlučivanju, u smislu mogućnosti usvajanja nepristranih odluka u pojedinačnim predmetima, bez zadiranja bilo kojih drugih subjekata koji možda imaju suprotstavljene ciljeve ili interese, predstavlja minimalno jamstvo koje se može primijeniti na svako *nezavisno* upravno tijelo dostojno tog naziva. Članove tog tijela ne smiju u obavljanju svojih dužnosti obvezivati nikakve upute⁶. Međutim, istodobno, takvi minimalni zahtjevi nezavisnosti usmjereni na nepristrano donošenje odluka u pojedinačnim predmetima *sami po sebi* ne sprječavaju postojanje općih strukturnih ili organizacijskih veza između odnosnih subjekata, pod uvjetom da postoje jasna i čvrsta jamstva da ne smije biti zadiranja u donošenje pojedinačnih odluka.

36. Što se tiče, konkretno, tijela koja istražuju željezničke nesreće, članak 21. stavak 1. Direktive o sigurnosti željeznice zahtijeva da istražno tijelo bude *organizacijski, pravno i u donošenju odluka* nezavisno od nekoliko željezničkih subjekata. Tekst, kontekst i svrha članka 21. stavka 1. Direktive o sigurnosti željeznice pojašnjavaju moguće značenje tih zahtjeva.

37. Kao prvo, uobičajeno značenje izraza *organizacijska* nezavisnost podrazumijeva mogućnost istražnog tijela da odlučuje o svojoj unutarnjoj strukturi i da ima vlastite organe i poslovnika. Nadalje, u tu kategoriju spadaju i pravila o imenovanju i razrješenju članova istražnog tijela s ciljem sprječavanja bilo kakvog utjecaja na njegovo donošenje odluka. Iako takvo nezavisno tijelo treba imati vlastite organe i dovoljna sredstva za djelotvorno obavljanje zadaća⁷, zasebni proračun se ne čini nužnim⁸.

38. Što se tiče *pravne nezavisnosti*, istražno tijelo treba imati zasebnu pravnu osobnost⁹. Ne može biti tek (ovisna) služba unutar šire strukture čiji je dio i stranka koja može bitno imati suprotstavljene interese.

39. Što se pak tiče *donošenja odluka*, nezavisnost u tom pogledu podrazumijeva da tijelo može slobodno donositi odluke, bez ikakvog zadiranja izvana. Podrazumijeva jamstva u pogledu nepristranosti u donošenju odluka.

40. Kao drugo, kontekst i opća svrha triju aspekata nezavisnosti je potreba da istražna tijela budu u mogućnosti provoditi svoja istraživanja i oblikovati prijedloge sigurnosnih preporuka bez zadiranja subjekata u čijem bi interesu moglo biti da se stvarni uzroci tih nesreća ne otkriju.

41. Stoga je prilično jasno, s obzirom na funkcije tog tijela, da istraživanje predviđeno Direktivom o sigurnosti željeznice predstavlja tehničko, upravno istraživanje. U njemu se ne utvrđuje odgovornost. Uvodnom izjavom 24. je predviđeno da je to predmet sudske istrage. Međutim, zbog te činjenice ne treba zanemariti značenje koje će takvo naizgled „tehničko” istraživanje vjerojatno imati u stvarnosti. Mišljenje koje je jednom oblikovano i izneseno u pogledu uzroka željezničkih nesreća ili poremećaja bit će od velike važnosti, upravo zbog tehničkog znanja na kojem se temelji. Uzimajući u obzir i zadaću oblikovanja sigurnosnih preporuka za budućnost, s ciljem sprječavanja ponovne pojave takvih nesreća ili poremećaja, istražno tijelo treba uživati visok stupanj nezavisnosti od svih subjekata koji imaju interese koji bi mogli biti u sukobu s tim istražnim zadaćama.

6 Presuda od 16. listopada 2012., Komisija/Austrija (C-614/10, EU:C:2012:631, t. 42.)

7 Vidjeti, po analogiji, presudu od 18. travnja 2013., Komisija/Francuska (C-625/10, EU:C:2013:243, t. 51.), koja se odnosila na nezavisnost – organizacijsku, pravnu i onu u donošenju odluka – tijela za dodjelu kapaciteta u odnosu na željezničke prijevoznike u skladu s Direktivom 2001/14.

8 Vidjeti, primjerice, presudu od 16. listopada 2012., Komisija/Austrija (C-614/10, EU:C:2012:631, t. 58.). U vezi s time valja istaknuti da zakonodavac Unije izričito predviđa posebne odredbe za pojedine proračunske stavke ako to želi. Vidjeti, primjerice, u pogledu Europskog nadzornika za zaštitu podataka, članak 43. stavak 3. Uredbe (EZ) br. 45/2001 Europskog parlamenta i Vijeća od 18. prosinca 2000. o zaštiti pojedinaca u vezi s obradom osobnih podataka u institucijama i tijelima Zajednice i o slobodnom kretanju takvih podataka (SL 2001., L 8, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 34., str. 6.).

9 Vidjeti u tom smislu presude od 28. veljače 2013., Komisija/Austrija (C-555/10, EU:C:2013:115, t. 55.) i od 18. travnja 2013., Komisija/Francuska (C-625/10, EU:C:2013:243, t. 51.).

42. Kao treće, tu je i širi kontekst (ili sustavni argument). Drugu rečenicu stavka 1. članka 21. Direktive o sigurnosti željeznice moguće je tumačiti s obzirom na druge instrumente sekundarnog prava Unije koji predviđaju postojanje sličnih tijela sa sličnim funkcijama.

43. Stranke ovog postupka pozvale su se, a to je prethodno spomenuto i u ovom mišljenju, na nekoliko usporednih regulatornih uređenja. Međutim, treba istaknuti da dublje usporedbe s tim regulatornim uređenjima, osim u pogledu tumačenja općih pojmova, nisu od naročite koristi u kontekstu ovog predmeta, zbog jednostavnog razloga: regulatorna uređenja i konkretne funkcije odnosnih tijela razlikuju se, ponekad znatno.

44. Jamstva nezavisnosti nužno se razlikuju čak i *unutar istog područja*. Primjerice, ako umjesto istražnih tijela promotrimo neko drugo upravno tijelo nadležno u željezničkom sektoru, nacionalno regulatorno tijelo funkcionalno je nezavisno od svakog nadležnog tijela koje sudjeluje u dodjeli javnog ugovora o pružanju usluga. Ono je samostalno tijelo koje je u organizacijskom, funkcionalnom, hijerarhijskom smislu i u odnosu na donošenje odluka pravno odvojeno i neovisno o bilo kojem drugom javnom ili privatnom tijelu. Ono je isto tako, iako manje, u organizacijskom smislu, pri donošenju odluka o financiranju, pravnoj strukturi i odlučivanju neovisno o bilo kojem upravitelju infrastrukture, tijelu za ubiranje pristojbi, tijelu za dodjelu kapaciteta ili podnositelju zahtjeva¹⁰.

45. Ako se udaljimo od željezničkog sektora, možda najbolja usporedba koju je moguće povući jest ona s *drugim upravnim tijelima* koja *istražuju prometne nesreće*. Iako se bave drugim prijevoznim sredstvima, za takva se tijela može reći da imaju iste ciljeve i funkciju. Stoga, pravila i zahtjevi u pogledu njihove nezavisnosti možda trebaju biti slično formulirani i imati isto područje primjene.

46. Međutim, čini se da to nije slučaj. Što se tiče istražnih tijela u *civilnom zrakoplovstvu*, Uredba br. 996/2010¹¹ čini se drukčije strukturiranom. S jedne strane, ključno je da ta tijela „svoje istrage provode posve neovisno”¹² i da imaju „proračun koji [im] omogućava ispunjenje [njihovih] zadaća”¹³. S druge strane, članak 4. stavak 2. te uredbe zahtijeva samo funkcionalnu neovisnost o nekoliko subjekata. Dalje, u pogledu tijela koja istražuju nesreće u sektoru *pomorskog prometa*, iz članka 8. stavka 1. prvog podstavka Direktive 2009/18¹⁴ proizlazi da ona moraju biti „nezavisn[a] organizacijski, pravno i u donošenju odluka od svih strana čiji bi interesi mogli biti u sukobu s dužnosti koja [im] je povjerena”.

47. Iako na nekoj općoj razini zasigurno postoje neka zajednička obilježja, zbog tekstualne i sustavne razlike između pojedinih uređenja nije moguće oblikovati nikakve stvarne zajedničke standarde.

10 Članak 55. stavak 1. Direktive 2012/34/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 21. studenoga 2012. o uspostavi jedinstvenog Europskog željezničkog prostora (preinačena) (SL 2012., L 343, str. 32.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 7., svezak 25., str. 136. i ispravak SL 2015., L 67, str. 32. i SL 2016., L 210, str. 150.)

11 Uredba Europskog parlamenta i Vijeća od 20. listopada 2010. o istragama i sprečavanju nesreća i nezgoda u civilnom zrakoplovstvu i stavljanju izvan snage Direktive 94/56/EZ (SL 2010., L 295, str. 35.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 7., svezak 23., str. 78.)

12 Uvodna izjava 15.

13 Članak 4. stavak 6. točka (d) Uredbe br. 996/2010

14 Direktiva 2009/18/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 23. travnja 2009. o određivanju temeljnih načela o istraživanju nesreća u području pomorskog prometa i o izmjeni Direktive Vijeća 1999/35/EZ i Direktive 2002/59/EZ Europskog parlamenta i Vijeća (SL 2009., L 131, str. 114.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 7., svezak 3., str. 280.)

48. Naposljetku, na vanjskom kraju sustavnog spektra nalazi se sudska praksa na koju se najčešće pozivalo u kontekstu ovog predmeta: ona u vezi s nezavisnosti tijela za zaštitu podataka. To je razumljivo iz praktične perspektive, s obzirom na to da je Sud već imao priliku razmotriti ta pitanja u kontekstu Direktive 95/46¹⁵. Što se tiče stvarnih jamstava i njihove konkretne razine, taj instrument i sudska praksa o njegovu tumačenju zapravo bi prije mogli poslužiti kao kontrast (u smislu da pokazuju stupanj do kojeg zakonodavac Unije nije htio ići), a ne kao uređenje usporedivo s Direktivom o sigurnosti željeznice.

49. Za razliku od Direktive o sigurnosti željeznice, Opća uredba o zaštiti podataka¹⁶, koja će uskoro zamijeniti Direktivu 95/46, predviđa „[potpunu neovisnost]” nadzornih tijela¹⁷. U skladu s navedenom uredbom, to podrazumijeva da ta tijela imaju „vlastito osoblje kojim isključivo rukovodi član ili članovi predmetnog nadzornog tijela”¹⁸ i „zasebne, javne, godišnje proračune”¹⁹. Osim toga, u članku 53. izričito su utvrđeni uvjeti u pogledu imenovanja i prestanka mandata članova nadzornih tijela, s ciljem osiguravanja njihove neovisnosti. Stoga je jasno da ta uredba sadrži visoke standarde i prilično detaljne zahtjeve u pogledu neovisnosti, koji očito nadilaze one iz Direktive o sigurnosti željeznice.

50. Iz navedenog proizlazi da druga rečenica stavka 1. članka 21. Direktive o sigurnosti željeznice zahtijeva da istražno tijelo bude nezavisno na tri načina: organizacijski, pravno i u donošenju odluka. Nadalje, te tri dimenzije nezavisnosti treba promatrati kontekstualno, s obzirom na cilj koji bi tako utvrđena nezavisnost istražnog tijela trebala štiti: mogućnost istražnih tijela da provode svoja istraživanja i oblikuju sigurnosne preporuke bez zadiranja subjekata u čijem bi interesu moglo biti da se stvarni uzroci tih nesreća ne otkriju.

51. Nakon što sam opisao kakvu odnosno koliku nezavisnost zahtijeva članak 21. stavak 1. Direktive o sigurnosti željeznice, sada ću se osvrnuti na drugu varijablu iz druge rečenice stavka 1. članka 21.: nezavisnost od koga točno?

C. Nezavisnost od koga?

52. U drugoj rečenici stavka 1. članka 21. Direktive o sigurnosti željeznice navedeno je nekoliko subjekata od kojih istražno tijelo mora biti nezavisno organizacijski, pravno i u donošenju odluka. To su bilo koji upravitelj infrastrukture, željeznički prijevoznik, tijelo za ubiranje pristojbi, tijelo za dodjelu kapaciteta, prijavljeno tijelo i bilo koja stranka čiji bi interesi mogli biti u sukobu sa zadaćama povjerenima istražnom tijelu.

53. Između navedenih subjekata postoji jasna razlika. Kao prvo, tu su *posebni subjekti*: upravitelj infrastrukture, željeznički prijevoznik, tijelo za ubiranje pristojbi, tijelo za dodjelu kapaciteta, prijavljeno tijelo. Kao drugo, tu je i kategorija *ostalih subjekata*, to jest bilo kojih stranaka čiji bi interesi mogli biti u sukobu sa zadaćama povjerenima istražnom tijelu.

15 Direktiva 95/46/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 24. listopada 1995. o zaštiti pojedinaca u vezi s obradom osobnih podataka i o slobodnom protoku takvih podataka (SL 1995., L 281, str. 31.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 7., str. 88.). Vidjeti presude od 9. ožujka 2010., Komisija/Njemačka (C-518/07, EU:C:2010:125, t. 18. do 30.) i od 16. listopada 2012., Komisija/Austrija (C-614/10, EU:C:2012:631, t. 41. do 66.).

16 Uredba (EU) 2016/679 Europskog parlamenta i Vijeća od 27. travnja 2016. o zaštiti pojedinaca u vezi s obradom osobnih podataka i o slobodnom kretanju takvih podataka te o stavljanju izvan snage Direktive 95/46/EZ (SL 2016., L 119, str. 1.)

17 Članak 52. stavak 1. Uredbe br. 2016/679

18 Članak 52. stavak 5. Uredbe br. 2016/679

19 Članak 52. stavak 6. Uredbe br. 2016/679

54. Logički bi se moglo pretpostaviti da je zakonodavac u pogledu konkretno određenih subjekata pretpostavio postojanje sukoba interesa, zbog temeljno različite i oprečne naravi odnosnih subjekata, koja je posljedica njihovih funkcija. Stoga, ako istražno tijelo nije nezavisno od bilo kojeg navedenog subjekta s obzirom na tri utvrđena aspekta nezavisnosti (ili je *izravno* zavisno o njemu), radi se o povredi članka 21. stavka 1. Direktive o sigurnosti željeznice.

55. Nasuprot tomu, kategorija ostalih subjekata drukčije se tumači. S jedne strane, ona je otvorena - *bilo koja* stranka čiji bi interesi mogli biti u sukobu. S druge strane, takve je sukobe interesa potrebno jasno dokazati u konkretnom predmetu, također u pogledu tri aspekta nezavisnosti navedena u drugoj rečenici stavka 1. članka 21. Direktive o sigurnosti željeznice.

56. Kategorija ostalih subjekata, odnosno bilo kojih stranaka sa sukobljenim interesima također obuhvaća, po mojem mišljenju, situacije *neizravne* ovisnosti ili posrednog utjecaja. Obuhvaća situacije u kojima istražno tijelo, formalno govoreći, nije izravno ovisno ni o jednom navedenom subjektu, ali u kojima je jedan ili više navedenih (ili drugih) subjekata, zajedno s istražnim tijelom, sam ovisan o drugoj trećoj strani. U tom slučaju taj drugi subjekt postaje strana čiji interesi ne samo što mogu doći u sukob sa zadaćama povjerenima istražnom tijelu, nego su nužno i strukturno njima suprotstavljeni.

57. Budući da se istraživanje željezničkih nesreća ili poremećaja uglavnom odnosi na upravitelje infrastrukture ili željezničke prijevoznike, od ključne je važnosti da istražno tijelo prije svega bude nezavisno od tih subjekata, tako da ne bude zadiranja u zadaće koje ono obavlja. Kako je navedeno u uvodnoj izjavi 24., „[i]straživanje u vezi sa sigurnosti [...] [t]reba [...] provoditi stalno tijelo, neovisno o sudionicima željezničkog sektora. Tijelo bi trebalo djelovati na način koji izbjegava svaki sukob interesa i svaku moguću uključenost u uzroke događaja koji se istražuju”. Posljedično te uzimajući u obzir značaj njegovih zadaća i njegovu odgovornost prema javnosti²⁰, istražno tijelo treba biti u mogućnosti nezavisno obavljati svoje zadaće, bez opasnosti od izravnog *ili* neizravnog pritiska bilo kojih drugih željezničkih subjekata.

58. Zadnje preostalo opće pitanje odnosi se na to je li javno tijelo, kao što je, primjerice, ministar, moguće smatrati „bilo kojom strankom čiji bi interesi mogli biti u sukobu sa zadaćama povjerenim istražnom tijelu”?

59. Naravno, iz teksta, zakonodavne povijesti i šireg konteksta članka 21. stavka 1. Direktive o sigurnosti željeznice jasno proizlazi da općenito i načelno *nije nužno* da istražno tijelo bude nezavisno od javnih tijela *kao takvih*.

60. Očito je da se u popisu iz članka 21. stavka 1. ne spominje nijedno takvo javno tijelo²¹. Nasuprot tomu, kako je već navedeno, kada se u kontekstu drugih instrumenata sekundarnog prava Unije smatralo potrebnim predvidjeti takvu jasnu i strukturnu odvojenost, to je izričito učinjeno²². Primjerice, Direktiva 95/46 zahtijeva „[potpunu neovisnost] od nadzornih tijela”²³. Sud je taj pojam protumačio na način da zahtijeva da ta tijela „ne podliježu nikakvom vanjskom utjecaju, *uključujući izravni ili neizravni utjecaj države ili Ländera*, a ne samo utjecaju nadziranih tijela”²⁴. Međutim, i tu se čini da Direktiva o sigurnosti željeznice djeluje u drukčijem kontekstu²⁵.

20 Uvodna izjava 23., citirana u gornjoj točki 3.

21 Čini se da isto vrijedi i za prvotni prijedlog Komisije (COM 2002/21 *final*).

22 Vidjeti, primjerice, drugu rečenicu stavka 1. članka 55. Direktive 2012/34 u pogledu regulatornog tijela za željeznički sektor.

23 Članak 28. stavak 1. prvi podstavak Direktive 95/46

24 Vidjeti presudu od 9. ožujka 2010., Komisija/Njemačka (C-518/07, EU:C:2010:125, t. 25.). Moje isticanje. Čini se da je taj zahtjev sada opširno kodificiran u članku 52. stavku 2. Opće uredbe o zaštiti podataka.

25 Kako je opisano u gornjim točkama 48. do 49.

61. Proizlazi da članak 21. stavak 1. Direktive o sigurnosti željeznice nije moguće tumačiti na način da *izravno* zahtijeva da istražno tijelo bude nezavisno od izvršnih ili bilo kojih drugih javnih tijela *kao takvih*.

62. Međutim, potonja zasigurno spadaju u kategoriju „stran[aka] čiji bi interesi mogli biti u sukobu sa zadaćama povjerenim istražnom tijelu”, ovisno o konkretnim činjeničnim okolnostima određenog slučaja. Takav će sukob interesa nužno postojati kada javno tijelo kontrolira jedan ili nekoliko subjekata izričito navedenih u drugoj rečenici stavka 1. članka 21. Direktive o sigurnosti željeznice, kao što su upravitelji infrastrukture i željeznički prijevoznici.

63. Valja dodati da presuda Suda u predmetu Komisija/Italija²⁶, na koju se Republika Poljska poziva u ovom predmetu, ne mijenja taj zaključak.

64. Sud je u toj presudi zaključio da Komisija nije dokazala da se zahtjev iz članka 30. stavka 1. Direktive 2001/14 da regulatorno tijelo bude neovisno o nekoliko željezničkih subjekata²⁷ odnosi i na *neizravnu* neovisnost regulatornog tijela o željezničkom prijevozniku, posredstvom ministra, jer je talijanski željeznički prijevoznik bio u vlasništvu države²⁸.

65. Taj zaključak nije posebno relevantan za ovaj predmet i za tumačenje zahtjeva iz članka 21. stavka 1. Direktive o sigurnosti željeznice. Ne upuštajući se u raspravu o sustavnim i funkcionalnim razlikama između regulatornog tijela i istražnog tijela, koje dodatno naglašava činjenica da su ta tijela uređena različitim zakonodavnim instrumentima (i djeluju u različitim zakonodavnim kontekstima), dovoljno je istaknuti dvije bitne tekstualne razlike. Kao prvo, za razliku od članka 30. Direktive 2001/14, članak 21. stavak 1. Direktive o sigurnosti željeznice ne predviđa izričito mogućnost da odnosno tijelo bude sâm ministar. Kao drugo, potonja odredba sadržava i otvorenu kategoriju ostalih subjekata, odnosno „stranaka čiji bi interesi mogli biti u sukobu sa zadaćama povjerenim istražnom tijelu”, kakva ne postoji u Direktivi 2001/14.

66. Ukratko, iako nije izričito navedeno u drugoj rečenici stavka 1. članka 21. Direktive o sigurnosti željeznice, javno tijelo, kao što je ministar, može biti, ovisno o činjeničnim okolnostima, stranka čiji bi interesi mogli biti u sukobu sa zadaćama povjerenim istražnom tijelu. Ako je to doista tako, tada se mora osigurati da istražno tijelo bude organizacijski, pravno i u donošenju odluka nezavisno od takvog javnog tijela.

D. Primjena na ovaj predmet

67. Ako gore opisani analitički okvir primijenimo na činjenično stanje ovog predmeta, čini se da Republika Poljska nije ispunila zahtjeve koji proizlaze iz članka 21. stavka 1. Direktive o sigurnosti željeznice. Poljsko istražno tijelo, PKBWK, nije organizacijski, pravno i u donošenju odluka nezavisno od ministra prometa.

²⁶ Presuda od 3. listopada 2013., Komisija/Italija (C-369/11, EU:C:2013:636)

²⁷ U skladu s člankom 30. stavkom 1. Direktive 2001/14, „[n]e dovodeći u pitanje članak 21. stavak 6. države članice ustanovljuju regulatorno tijelo. *To tijelo, koje može biti ministarstvo nadležno za promet* ili svako drugo tijelo, neovisno je o upraviteljima infrastrukture, tijelima za ubiranje pristojbi, tijelu za dodjelu kapaciteta ili podnositeljima zahtjeva po pitanju organizacije, odluka o financiranju, pravne strukture i donošenja odluka. Tijelo djeluje u skladu s načelima izloženim u ovom članku po kojima se regulatorne funkcije i funkcije žalbe mogu dodijeliti odvojenim tijelima”. Moje isticanje

²⁸ Presuda od 3. listopada 2013., Komisija/Italija (C-369/11, EU:C:2013:636, t. 61. i slj.)

1. Izravna ili neizravna nezavisnost?

68. Iz pisanih očitovanja proizlazi, a dodatno je potvrđeno na raspravi, da je poljska država vlasnik i upravitelja infrastrukture i željezničkog prijevoznika. Komisija je navela da je Državna riznica, koju zastupa ministarstvo prometa, 100 %-tni vlasnik holdinga PKP S.A, koji okuplja nekoliko društava, uključujući željezničkog prijevoznika. Država u vlasništvu ima i 85,90 % dionica upravitelja infrastrukture (društvo PKP PLK SA). Republika Poljska nije osporila nijedan od tih navoda. Dakle, ministar prometa kontrolira i upravitelja infrastrukture i željezničkog prijevoznika.

69. Komisija je također pravilno istaknula da takva situacija stvara uvjete za sukob interesa unutar ministarstva. Ministar je nužno zainteresiran za djelovanje i poslovne rezultate upravitelja infrastrukture i, u kontekstu istraživanja nesreća, željezničkog prijevoznika.

70. Ministarstvo na taj način postaje „stranka čiji bi interesi mogli biti u sukobu sa zadaćama povjerenim istražnom tijelu” u smislu druge rečenice stavka 1. članka 21. Direktive o sigurnosti željeznice. Posljedično, da bi zahtjevi te odredbe bili ispunjeni, istražno tijelo mora biti organizacijski, pravno i u donošenju odluka nezavisno od ministra.

71. Radi cjelovitosti i jasnoće, valja dodati da je Komisija svoj argument zapravo neznatno drukčije formulirala. Ona tvrdi da istražno tijelo – neizravno preko ministra – nije nezavisno od upravitelja infrastrukture. Dakle, Komisija zapravo smatra da su istražno tijelo i jedan od predviđenih subjekata, upravitelj infrastrukture, u odnosu *neizravne zavisnosti*, ali pritom ne utvrđuje ministra kao stranku čiji bi interesi mogli biti u sukobu sa zadaćama povjerenima istražnom tijelu.

72. Takav je pristup možda moguć. Međutim, djeluje pomalo nezgrapno iz perspektive logičke strukture druge rečenice stavka 1. članka 21. Direktive o sigurnosti željeznice²⁹. Nije mi sasvim jasno zašto bi bilo potrebno koristiti takvu zaobilaznu argumentaciju pozivajući se na *neizravne veze* između istražnog tijela i upravitelja infrastrukture, kada je moguće izravno razmotriti srž problema usredotočavanjem na *izravne veze* koje ta odredba predviđa – te ih ujedno izričito zabranjuje – između istražnog tijela i bilo koje stranke sa sukobljenim interesima.

73. Neovisno o tome, nesporno je da Komisija Republiku Poljsku kritizira zbog povrede članka 21. stavka 1. Direktive o sigurnosti željeznice, koja proizlazi iz pravnog i činjeničnog okvira poljskog zakonodavstva, i uloge koja je predviđena za ministra prometa. Na koji točno način tu situaciju treba razvrstati unutar kategorija (valjano istaknutih) odredbi prava Unije predstavlja pravno pitanje na koje Sud treba odgovoriti.

2. Elementi (ne)zavisnosti

a) Pravna struktura

74. Ne osporava se da je PKBWK sastavni dio ministarstva. On nema pravnu osobnost. Republika Poljska je na raspravi navela da njegove ovlasti proizlaze od ministra. Stoga je jasno da PKBWK, kao puka služba ministarstva, nije pravno nezavisna od ministra.

²⁹ Kako je opisana u gornjim točkama 52. do 66.

b) Organizacija

75. Komisija tvrdi da PKBWK nije ni organizacijski nezavisan, zbog tri glavna razloga: kao prvo, pravila o imenovanju i razrješenju njegovih članova daju preveliko diskrecijsko pravo ministru; kao drugo, PKBWK ne može samostalno odlučivati o vlastitim internim pravilima i, kao treće, zavisen je o ministru u pogledu ljudskih i financijskih resursa.

76. Kao prvo, Komisija tvrdi da uvjeti imenovanja i razrješenja članova PKBWK-a ne jamče u dovoljnoj mjeri njihovu nezavisnost od ministra. Navodi da poljski propisi ne predviđaju materijalne kriterije u pogledu imenovanja predsjednika, stalnih članova ili *ad hoc* članova. Komisija ističe da stalni članovi čak mogu zastupati upravitelja infrastrukture ili željezničkog prijevoznika. Osim toga, ministar ima neograničenu ovlast razriješiti ravnatelja PKBWK-a.

77. Republika Poljska u ovom postupku nije uspjela opovrgnuti te navode.

78. Članak 28.a stavak 6. Zakona o željezničkom prijevozu predviđa da ministar imenuje i razrješuje ravnatelja PKBWK-a. U skladu s člankom 28.a stavcima 7. i 8., zamjenika ravnatelja, tajnika i članove PKBWK-a imenuje i razrješuje ministar, na ravnateljev zahtjev ili prijedlog. Osim toga, iz članka 28.a stavka 4. proizlazi da *ad hoc* članove komisije izabire ravnatelj, ali s popisa koji utvrđuje ministar.

79. Shodno tomu, iz tih nacionalnih odredbi proizlazi da ministar ima ključnu ulogu u imenovanju i razrješenju članova PKBWK-a. On imenuje sve stalne članove, a *ad hoc* članove se izabire s popisa koji on utvrđuje. Nevažan je navod Republike Poljske da popis *ad hoc* članova u praksi zapravo sastavlja ravnatelj PKBWK-a. Iako u praksi to možda i jest tako, člankom 28.a stavkom 4. Zakona o željezničkom prijevozu ipak je jasno predviđeno da ministar sastavlja popis. Činjenica da zamjenika ravnatelja, tajnika i „redovne” članove PKBWK-a imenuje ministar na zahtjev ili prijedlog ravnatelja ne ograničava znatno diskrecijsko pravo ministra, s obzirom na to da ministar imenuje samog ravnatelja i može ga razriješiti.

80. Čini se da je to diskrecijsko pravo još i šire imajući u vidu nepostojanje ikakvih detaljnih uvjeta imenovanja u smislu kvalifikacija. Osim općeg uvjeta iz članka 28.a stavka 10. Zakona o željezničkom prometu³⁰, nacionalni propisi ne predviđaju dodatne kriterije u pogledu prikladnosti članova. Osim toga, relevantna nacionalna odredba³¹ koja zabranjuje imenovanje osoba koje su zaposlenici agencija čiji su željeznička infrastruktura, radnici ili vozila bili uključeni u nesreću ili poremećaj formalno se primjenjuje samo na *ad hoc* članove, ne i na stalne.

81. U pogledu isteka mandata članova PKBWK-a, člankom 28.a stavkom 11. utvrđena su tri događaja s kojima prestaje članstvo osobe u PKBWK-u: smrt, ostavka ili neispunjavanje uvjeta iz članka 28.a stavka 10. Međutim, nije jasno je li članak 28.a stavak 11. iscrpan zato što stavci 6. do 9. članka 28.a predviđaju mogućnost da ministar razriješi članove PKBWK-a. Točno je da ministar može izravno razriješiti samo ravnatelja. Ostale članove može razriješiti na zahtjev ili prijedlog ravnatelja PKBWK-a.

82. Iz teksta tih odredbi prilično je nejasno može li ministar u praksi slobodno razriješiti članove PKBWK-a ili je pak vezan zahtjevima ili prijedlozima koje u tom pogledu iznese ravnatelj. Međutim, kada je riječ o jamstvima u pogledu nezavisnosti PKBWK-a i njegovih članova, to je pitanje nebitno: ako je ministar ovlašten razriješiti ravnatelja, u bilo kojem trenutku i prema vlastitoj procjeni, kako ravnatelj može uopće pružiti ikakva sustavna jamstva (neiznošenjem prijedloga ili uskratom suglasnosti) protiv razrješenja (ili nerazrješenja) drugih članova PKBWK-a?

³⁰ Citiran u točki 9. ovog mišljenja

³¹ Članak 28.a stavak 15. Zakona o željezničkom prometu

83. Kao drugo, što se tiče internih pravila, Komisija je navela da ministar ima ključnu ulogu u oblikovanju organizacije PKBWK-a jer usvaja ta pravila. Iako je Republika Poljska na raspravi istaknula da ta pravila razrađuje samo istražno tijelo, opet ostaje činjenica da ministar, u skladu s člankom 28.d stavkom 4. Zakona o željezničkom prometu, rješenjem utvrđuje statut kojim se uređuju djelatnosti i organizacijska struktura PKBWK-a.

84. Kao treće, neke dodatne sumnje u pogledu organizacijske nezavisnosti PKBWK-a moguće su i s obzirom na njegovo uređenje glede financijskih i ljudskih resursa. Komisija naglašava da nepostojanje vlastitih resursa PKBWK-u onemogućava obavljanje zadaća. Obveza PKBWK-a da sustavno zahtijeva financijske ili ljudske resurse značajno bi ograničila njegovu organizacijsku nezavisnost od ministra.

85. Smatram da u ovom predmetu nije potrebno razmatrati pitanje proračunske nezavisnosti³². Komisija u tužbi koju je podnijela Sudu nije navela da je Republika Poljska povrijedila članak 21. stavak 2. Direktive o sigurnosti željeznice, kojim je predviđeno da istražno tijelo mora biti sposobno pribaviti dostatna sredstva za nezavisno obavljanje zadaća. Iako bi se moglo tumačiti da i taj zahtjev spada pod organizacijsku nezavisnost u smislu članka 21. stavka 1., čini mi se da su prethodna dva razloga o kojima se raspravljalo u ovom odjeljku dovoljna za utvrđenje da PKBWK nije organizacijski nezavisan od ministra.

c) Donošenje odluka

86. Naposljetku, Komisija tvrdi da PKBWK u donošenju odluka nije nezavisan od ministra jer ne djeluje u vlastito ime, nego u ime ministra. Shodno tomu, čini se da ne može samostalno donositi odluke. Komisija navodi da ministar mora odobriti i potpisati sve mjere koje PKBWK poduzima. To predstavlja opasnost za nezavisnost istražnog tijela u odnosu na ministra.

87. Iako se ne slažem nužno sa svim kritikama koje Komisija upućuje, očito je da postoje problematični elementi u trenutačnom nacionalnom zakonodavnom okviru koji upućuju na nepostojanje nezavisnosti u donošenju odluka.

88. Kako proizlazi iz članka 28.a stavka 2. Zakona o željezničkom prometu, PKBWK svoje djelatnosti obavlja u ime ministra. Takvu je odredbu moguće protumačiti na način da ministar sâm usvaja rezolucije. Moguće je da ministar, prema trenutačnoj praksi, kao što to tvrdi Republika Poljska, u stvarnosti ne utječe na donošenje odluka niti sudjeluje u njemu i da samo članovi PKBWK-a usvajaju rezolucije. Međutim, tekst članka 28.a stavka 2. upućuje na suprotno.

89. Možda je još važnije, kako je utvrđeno na raspravi, da je rezolucije PKBWK-a moguće u službenom listu ministarstva objaviti tek nakon što ih ministar potpiše. Potonji je stoga definitivno uključen, možda ne u samom postupku donošenja odluka, ali svakako u javnoj objavi rezolucija. Daljnja razmatranja, koja su obilježila i raspravu, o tome u kojoj mjeri takav potpis predstavlja „puku formalnost” te može li ministar hipotetski odbiti potpisati rezolucije i tako spriječiti njihovu objavu, ne mogu umanjiti značaj te činjenice: kako je već nekoliko puta spomenuto, transparentnost i javnost informacija, uključujući slobodnu objavu potencijalnih nalaza zainteresiranoj javnosti, snažan je element istražne nezavisnosti koju Direktiva o sigurnosti željeznice izričito predviđa³³. Jednostavno rečeno, onaj koji kontrolira distribuciju informacija ujedno je i njihov vlasnik.

32 Kako je gore već općenito sugerirano (točka 37.), istražna tijela trebaju na raspolaganju imati dostatna sredstva. Bez sredstava je, naravno, teško provoditi istraživanja. Znači li to, i u kojoj mjeri, da istražno tijelo treba imati zasebni proračun i na koji točno način taj proračun treba sastaviti i odobriti odvojeno je pitanje.

33 Vidjeti uvodnu izjavu 23. (navedenu u točki 3. ovog mišljenja) i članak 23. stavak 2. Direktive o sigurnosti željeznice.

90. Naposljetku, kako Republika Poljska tvrdi, članak 28.a stavak 1. Zakona o željezničkom prometu, u skladu s kojim PKBWK svoje djelatnosti obavlja nezavisno, i članak 28.a stavak 14., u skladu s kojim „članove Komisije [...] ne obvezuju nikakve upute u pogledu sadržaja usvojenih rezolucija”, svakako su dobrodošle i prikladne odredbe. Međutim, promatrane u kontekstu i s obzirom na sve ostale problematične elemente nacionalnog pravnog okvira o kojima se raspravljalo u ovom odjeljku, koji očito nisu u skladu sa zahtjevima iz članka 21. stavka 1. Direktive o sigurnosti željeznice, one nipošto nisu dovoljne da isprave te ostale manjkavosti u pogledu organizacijske i pravne nezavisnosti i nezavisnosti u donošenju odluka.

3. Zaključak

91. S obzirom na navedeno, kombinacija svih tih pojedinačnih čimbenika o kojima se govorilo vodi do zaključka da PKBWK zapravo djeluje kao puka služba ministra prometa, a ne kao nezavisno tijelo u smislu druge rečenice stavka 1. članka 21. Direktive o sigurnosti željeznice. Stoga, PKBWK nema potrebne elemente neovisnosti koje ta odredba zahtijeva.

92. Stoga bih predložio Sudu da utvrdi da je Republika Poljska povrijedila obveze koje ima na temelju članka 21. stavka 1. Direktive o sigurnosti željeznice time što nije poduzela mjere koje su nužne za osiguravanje da tijelo nadležno za sigurnost bude nezavisno od ministra prometa, koji kontrolira upravitelja infrastrukture i željezničkog prijevoznika te je stoga stranka čiji bi interesi mogli biti u sukobu sa zadaćama povjerenima istražnom tijelu.

93. Potrebne su dvije zaključne napomene.

94. Kao prvo, kako je jasno istaknuto u prethodnim dijelovima ovog mišljenja, konkretne okolnosti ovog predmeta obilježava situacija u kojoj je istražno tijelo dio ministarstva koje, istodobno, također kontrolira upravitelja infrastrukture i željezničkog prijevoznika. Stoga, iz takvog specifičnog „funkcionalnog trojstva” moguće je izvući samo vrlo ograničene, ako ikakve, zaključke za situacije u kojima ministar nema takve uske veze s upraviteljem infrastrukture (i željezničkim prijevoznikom). Za početak, ako ne bi bilo takvih ili sličnih veza, ministra bi se *kao takvog* teško moglo smatrati „strankom čiji bi interesi mogli biti u sukobu sa zadaćama povjerenim istražnom tijelu” u smislu članka 21. stavka 1. Direktive o sigurnosti željeznice.

95. Kao drugo, stajalište koje se kao nekakav poslovični *lajtmotiv* provlači kroz čitav ovaj predmet, a osobito u argumentima koje je iznijela Republika Poljska kao odgovor na navode o nepostojanju jamstava u pogledu nezavisnosti PKBWK-a, moglo bi se pojednostavljeno opisati kao: „da, primjenjivo nacionalno pravo doista tako predviđa, ali se u praksi zapravo drugačije postupa, pa je ono stoga u biti sukladno zahtjevima iz direktive”³⁴.

96. Na to se pitanje može odgovoriti na dva načina: konkretno i općenito. Što se tiče postupka zbog povrede obveze na temelju članka 258. UFEU-a – i, konkretnije, postupaka koji se pred Sudom pokreću zbog povreda obveza iz Ugovora u vezi s institucionalnim jamstvima koja se odnose na nezavisnost upravnih tijela – jasno je utvrđeno da primjena takvih jamstava samo u okviru upravne prakse nije dovoljna³⁵. Iako je i takva praksa važna, također moraju postojati jasne i vidljive zakonodavne ili regulatorne odredbe koje izričito predviđaju konkretne zahtjeve koji osiguravaju vrstu i razinu nezavisnosti kakvu pravo Unije zahtijeva.

³⁴ Osobito vidjeti gornje točke 19., 20., 79., 83. i 88.

³⁵ Vidjeti presude od 10. svibnja 2007., Komisija/Austrija (C-508/04, EU:C:2007:274, t. 80. i navedenu sudsku praksu) i od 15. ožujka 2012., Komisija/Poljska (C-46/11, neobjavljena, EU:C:2012:146, t. 28.): „ne može se smatrati da države članice pukim upravnim praksama, koje, po samoj njihovoj naravi, tijela mogu slobodno mijenjati i koje nisu dovoljno javno poznate, izvršavaju obveze koje imaju u kontekstu prijenosa direktive”.

97. Taj je konkretan odgovor, na više sistemskoj razni, potpuno u skladu s općim shvaćanjem ustavnih jamstava nezavisnosti. Takva jamstva ne smiju, po definiciji, ovisiti o dobroj volji i dobrom ponašanju pojedinih subjekata i trenutačnoj upravnoj praksi. Moraju biti jasno i izričito ugrađena u zakonodavnu strukturu i djelovati bez obzira na identitet i namjere konkretnih subjekata o kojima je riječ.

98. Bez podcjenjivanja stvarne primjene propisa u institucionalnoj praksi i goleme važnosti potrebe da odnosni subjekti mentalno internaliziraju potrebu za nezavisnošću, pravilan prijenos takvih jamstava nezavisnosti nipošto ne smije biti ograničen na mogućnost da bi se određene (dobre) stvari *mogle* dogoditi u praksi. Pravilan prijenos mora jamčiti da se, zbog institucionalnog uređenja i primjenjivih zaštitnih odredbi, određene (manje dobre) stvari jednostavno *ne mogu* dogoditi.

V. Troškovi

99. Što se tiče tužbenog zahtjeva koji se odnosi na povredu članka 21. stavka 1. Direktive o sigurnosti željeznice, člankom 138. stavkom 1. Poslovnika Suda predviđeno je da je stranka koja ne uspije u postupku dužna, na zahtjev protivne stranke, snositi troškove. Republici Poljskoj, kao neuspješnoj stranci, mora se naložiti snošenje troškova jer je Komisija podnijela odgovarajući zahtjev.

100. Što se tiče tužbenog zahtjeva koji se odnosi na povredu članka 16. stavka 1. Direktive o sigurnosti željeznice, člankom 141. stavcima 1. i 2. Poslovnika predviđeno je da je stranka koja povuče tužbu ili zahtjev dužna snositi troškove, ako je to zatražila druga stranka u svojim očitovanjima na povlačenje. Međutim, na zahtjev stranke koja je povukla tužbu ili zahtjev, troškove snosi druga stranka, ako se to čini opravdanim s obzirom na njezino ponašanje.

101. Ne zauzimajući nikakvo, čak ni neizravno stajalište o tome je li Republika Poljska ispunila obveze iz članka 16. stavka 1. Direktive o sigurnosti željeznice ili nije, ostaje činjenica da je Republika Poljska svoje zakonodavstvo izmijenila i o tome obavijestila Komisiju tek nakon što je ona pokrenula postupak pred Sudom. Dakle, Republika Poljska je svojim (ne)djelovanjem obvezala Komisiju da istakne i potonji tužbeni zahtjev. Budući da je Komisija u svojoj replici kojom je objavila povlačenje tog tužbenog zahtjeva zatražila da Republika Poljska snosi i s njime povezane troškove, čini se opravdanim to i naložiti u odluci o troškovima.

VI. Zaključak

102. Zbog gore navedenih razloga, predlažem da Sud:

1. presudi da je Republika Poljska povrijedila obveze koje ima na temelju članka 21. stavka 1. Direktive 2004/49/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 29. travnja 2004. o sigurnosti željeznica Zajednice i izmjeni Direktive Vijeća 95/18/EZ o izdavanju dozvola za obavljanje usluga u željezničkom prijevozu i Direktive 2001/14/EZ o dodjeli željezničkog infrastrukturnog kapaciteta i ubiranju pristojbi za korištenje željezničke infrastrukture i dodjeli rješenja o sigurnosti time što nije poduzela mjere koje su nužne za osiguravanje da tijelo nadležno za sigurnost bude nezavisno od ministra prometa, koji kontrolira upravitelja infrastrukture i željezničkog prijevoznika te je stoga stranka čiji bi interesi mogli biti u sukobu sa zadaćama povjerenima istražnom tijelu;
2. naloži Republici Poljskoj snošenje cjelokupnih troškova predmetnog postupka.