



Zbierka súdnych rozhodnutí

NÁVRHY GENERÁLNEHO ADVOKÁTA
MICHAL BOBEK
prednesené 23. januára 2018¹

Vec C-530/16

**Európska komisia
proti**

Poľskej republike

„Nesplnenie povinnosti – Smernica 2004/49/ES o bezpečnosti železníc Spoločenstva – Článok 21 ods. 1 – Nezávislosť vyšetrovacieho orgánu z hľadiska organizačného, právneho a rozhodovacieho – Nezávislosť od manažérov infraštruktúry, železničných podnikov, ako aj všetkých strán, ktorých záujmy by mohli byť v rozpore s úlohami vyšetrovacieho orgánu – Nezávislosť od ministra zodpovedného za dopravu“

I. Úvod

1. Podľa článku 21 ods. 1 smernice 2004/49/ES (ďalej len „smernica o bezpečnosti železníc“)², vyšetrovanie určitých nehôd a incidentov vykoná stály vyšetrovací orgán. Pri vykonávaní svojich úloh je tento orgán nezávislý od viacerých aktérov uvedených v tomto ustanovení, ako napríklad manažérov infraštruktúry, železničných podnikov alebo všetkých strán, ktorých záujmy by mohli byť v rozpore s úlohami vyšetrovacieho orgánu.

2. Európska komisia zastáva názor, že Poľská republika nesplnila tieto požiadavky. Tvrdí, že poľský vyšetrovací orgán nie je nezávislý od železničného podniku a manažéra infraštruktúry. Tento záver je založený na úzkych väzbách, ktoré sú medzi týmto orgánom a ministrom infraštruktúry a výstavby, zodpovedného za dopravu (ďalej len „minister“), ktorý v skutočnosti riadi tak manažéra infraštruktúry, ako aj železničný podnik.

II. Právny rámec

A. Právo Únie

3. Odôvodnenie 23 smernice o bezpečnosti železníc uvádza, že „vážne nehody na železniciach sú zriedkavé. Môžu však mať katastrofálne následky a vo verejnosti môžu vzbudiť pochybnosti z hľadiska bezpečnosti železničného systému. Preto by sa mali všetky takéto nehody vyšetriť z hľadiska bezpečnosti, aby sa predišlo opakovaniu nehôd a výsledky šetrenia by sa mali zverejniť. ...“.

¹ Jazyk prednesu: angličtina.

² Smernica 2004/49/ES Európskeho parlamentu a Rady z 29. apríla 2004 o bezpečnosti železníc spoločenstva a o zmene a doplnení smernice Rady 95/18/ES o udeľovaní licencií železničným podnikom a smernici 2001/14/ES o pridelovaní kapacity železničnej infraštruktúry, vyberaní poplatkov za používanie železničnej infraštruktúry a bezpečnostnej certifikácii (Smernica o bezpečnosti železníc) (Ú. v. EÚ L 164, 2004, s. 44; Mim. vyd. 07/008, s. 227).

4. Podľa odôvodnenia 24 „bezpečnostné vyšetrovanie by malo prebiehať nezávisle od súdneho vyšetrovania tej istej udalosti, pričom by sa mal poskytnúť prístup k dôkazom a svedkom. Vyšetrovanie by mal robiť stály orgán nezávislý od aktérov železničného sektora. Tento orgán by mal fungovať tak, aby zabránil každému konfliktu záujmov a každej možnosti zapojiť sa do príčin vyšetrovanej udalosti; predovšetkým nesmie byť negatívne ovplyvňovaná jeho funkčná nezávislosť ak má z organizačného a právneho hľadiska úzke väzby s národným bezpečnostným orgánom alebo regulátorom železníc. ...“.

5. Kapitola IV smernice o bezpečnosti železníc je venovaná bezpečnostnému orgánu. Podľa článku 16 ods. 1 „každý členský štát zriadi bezpečnostný orgán. Tento orgán, ktorým môže byť ministerstvo zodpovedné za dopravné záležitosti, je organizačne, právne a pri prijímaní rozhodnutí nezávislý od železničných podnikov, manažérov infraštruktúry, žiadateľov a obstarávateľských subjektov“.

6. Kapitola V, obsahujúca články 19 až 25, stanovuje vyšetrovanie nehôd a incidentov. Prvý odsek článku 19 ukladá členským štátom povinnosť, aby zabezpečili „aby po vážnych nehodách v železničnom systéme vyšetrovanie vykonával vyšetровací orgán ... pričom cieľom vyšetrovania je možné zvýšenie bezpečnosti železníc a prevencia nehôd“. Druhý odsek poskytuje vyšetровaciemu orgánu voľnú úvahu, pokiaľ ide o rozhodovanie, či sa budú alebo nebudú vyšetrovať „aj tie nehody a incidenty, ktoré by pri nepatrne zmenených podmienkach mohli viesť k vážnym nehodám“.

7. Článok 21 smernice o bezpečnosti železníc stanovuje pravidlá, ktoré sa týkajú vyšetровacieho orgánu:

„1. Členské štáty zabezpečia, aby nehody a incidenty uvedené v článku 19 vyšetरोval stály orgán, ktorý má k dispozícii aspoň jedného vyšetровateľa spôsobilého v prípade nehody alebo incidentu vykonávať funkciu povereného vyšetровateľa. Tento orgán je organizačne, právne a pri prijímaní rozhodnutí nezávislý od manažérov infraštruktúry, železničných podnikov, orgánov vyberajúcich poplatky, prídellovacích orgánov a notifikovaných orgánov ako aj od všetkých strán, ktorých záujmy by mohli byť v rozpore s úlohami vyšetровacieho orgánu. Okrem toho je funkčne nezávislý od bezpečnostného orgánu a regulačných orgánov v železničnom sektore.

2. Vyšetровací orgán vykonáva svoje úlohy nezávisle od organizácií uvedených v odseku 1 a musí byť schopný získať dostatočné zdroje. Jeho vyšetровateľom je priznané postavenie, ktoré im zaručuje potrebnú nezávislosť.

...

4. Vyšetровací orgán môže úlohy pridelené touto smernicou kombinovať s vyšetrovaniami prípadov iných než nehody alebo incidenty, pokiaľ tieto vyšetrovania neohrozia jeho nezávislosť.

...“

8. Článok 23 stanovuje povinnosti, pokiaľ ide o podávanie správ. Článok 23 ods. 1 najmä stanovuje, že „z každého vyšetrovania nehody alebo incidentu uvedených v článku 19 sa vypracuje správa vo forme zodpovedajúcej druhu a závažnosti nehody alebo incidentu a relevantnosti zistení. V správe budú uvedené ciele vyšetrovania podľa článku 19 ods. 1 a bude prípadne obsahovať odporúčania týkajúce sa bezpečnosti“.

B. Poľské právo

9. Článok 28a Ustawa o transporcie kolejowym (zákon o železničnej doprave) z 28. marca 2003 platný v čase rozhodujúcich skutočností, stanovuje zriadenie a prevádzku vyšetrovacieho orgánu Państwowa Komisja Badania Wypadków Kolejowych (Štátna komisia pre vyšetrovanie železničných nehôd, Poľsko) (ďalej len „PKBWK“) takto:

„1. Stála Štátna komisia pre vyšetrovanie železničných nehôd [PKBWK], za ktorú zodpovedá minister dopravy, vykonáva svoju činnosť nezávisle, vykonávajúc vyšetrovania týkajúce sa vážnych nehôd, nehôd a incidentov.

2. PKBWK vykonáva svoju činnosť v mene ministra dopravy.

3. PKBWK je zložená zo štyroch stálych členov, vrátane vedúceho, zástupcu vedúceho a tajomníka.

4. PKBWK môže byť taktiež zložená z dočasných členov vybraných vedúcim PKBWK zo zoznamu zostaveného ministrom dopravy, aby sa zúčastnili konania.

...

6. Vedúceho PKBWK vymenúva a odvoláva minister dopravy.

7. Zástupcu vedúceho a tajomníka vymenúva a odvoláva minister dopravy na žiadosť vedúceho PKBWK.

8. Členov PKBWK vymenúva a odvoláva minister dopravy na návrh vedúceho PKBWK.

9. Minister dopravy môže, na žiadosť PKBWK schválenú absolútnou väčšinou hlasov, odvolať členov PKBWK.

10. Členom PKBWK sa môže stať každý, kto:

(1) je poľským občanom a má plné občianske práva;

(2) má plnú spôsobilosť na právne úkony;

(3) nebol odsúdený za úmyselný trestný čin;

(4) spĺňa požiadavky týkajúce sa vzdelania a odbornej prípravy.

11. Členstvo v PKBWK sa končí smrťou, nesplnením požiadaviek stanovených v článku 28a ods. 10 alebo doručením odstúpenia predloženého ministrovi dopravy.

12. PKBWK môže byť zložená zo špecialistov v nasledujúcich oblastiach:

(1) prevádzka železničnej siete;

(2) projektovanie, výstavba a údržba železničných tratí, odbočiek a staníc;

(3) bezpečnostné a riadiace zariadenia pre železničné siete a spojenia;

(4) koľajové vozidlá;

(5) železničná elektrická energia;

(6) preprava nebezpečného tovaru po železnici.

13. Za odborníkov v tejto oblasti sa považujú osoby s vyšším vzdelaním, vhodnou kvalifikáciou a najmenej päťročnou praxou v príslušnom odbore.

14. Členovia PKBWK sa budú pri prijímaní rozhodnutia... riadiť zásadou voľného hodnotenia dôkazov a nebudú viazaní žiadnym pokynom, pokiaľ ide o obsah prijímaných rozhodnutí.

15. PKBWK nemôže byť pri vyšetrowaní vážnych nehôd, nehôd alebo incidentov zložená z dočasných členov zamestnávaných agentúrami, ktorých železničná infraštruktúra, pracovníci alebo vozidlá sa podieľali na udalosti, ktorá je predmetom vyšetrowania.

16. Dočasní členovia PKBWK majú nárok na odmenu na základe občianskoprávnej zmluvy.

17. Člen PKBWK nemôže pôsobiť ako súdny znalec vo veciach predložených PKBWK.

18. V prípade potreby sa na práci PKBWK podieľajú odborníci a prevádzkový personál.

19. Odborníkom patrí za účasť na prácach PKBWK a za vypracovanie stanovísk alebo posudkov odmena na základe občianskoprávnej zmluvy.“

10. Článok 28d zákona o železničnej doprave ďalej stanovuje, že:

„1. Minister dopravy zahrnie v časti štátneho rozpočtu, za ktorú je zodpovedný, financovanie PKBWK a jej personálu na vykonávanie svojej činnosti, najmä odmeny svojich členov, odborníkov a prevádzkového personálu a technického vybavenia, nákladov na školenia, nákladov na uverejnenie a odmien znalcov.

2. Fungovanie PKBWK zabezpečujú príslušné organizačné oddelenia úradu ministra dopravy.

...

4. Minister dopravy určí nariadením štatút upravujúci činnosti a organizačnú štruktúru PKBWK, berúc do úvahy povahu úloh vykonávaných PKBWK.“

III. Konanie pred podaním žaloby a konanie pred Súdnym dvorom

11. Dňa 21. februára 2014 Komisia zaslala Poľskej republike výzvu týkajúcu sa nezlučiteľnosti niekoľkých ustanovení poľských právnych predpisov so smernicou o bezpečnosti železníc. Komisia najmä poukázala na nedostatok nezávislosti bezpečnostného orgánu (v rozpore s článkom 16 ods. 1 smernice o bezpečnosti železníc) a vyšetrovacieho orgánu (v rozpore s článkom 21 ods. 1).

12. Poľská republika odpovedala listom zo 17. apríla 2014. Poprela, že by porušila článok 16 ods. 1 a článok 21 ods. 1 smernice o bezpečnosti železníc. Pokiaľ však ide o ďalšie tvrdenia Komisie v uvedenej výzve³, Poľská republika uviedla, že zmení svoju legislatívu, aby sa zabezpečil súlad so smernicou o bezpečnosti železníc.

13. Komisiu toto tvrdenie nepresvedčilo. Dňa 27. februára 2015 vydala odôvodnené stanovisko, v ktorom žiadala Poľskú republiku o správne prebratie smernice o bezpečnosti železníc.

³ Týkajúcej sa údajného porušenia článku 9 ods. 1, článku 10 ods. 3, článku 17 ods. 1, článku 19 ods. 1, článku 21 ods. 3, článku 24 ods. 2 a článku 25 ods. 2 smernice o bezpečnosti železníc.

14. Poľská republika odpovedala na odôvodnené stanovisko listom z 27. apríla 2015. Oznámila Komisii, že boli prijaté dva predpisy na dosiahnutie súladu so smernicou o bezpečnosti železníc a že prebiehala diskusia týkajúca sa návrhu zákona obsahujúceho zmenu a doplnenie zákona o železničnej doprave. Dňa 18. a 30. októbra 2015 Poľská republika oznámila Komisii, že bol prijatý ďalší predpis a tiež že 25. septembra 2015 bola prijatá zmena a doplnenie zákona o železničnej doprave. Poľská republika ďalej trvala na svojej námietke, že neporušila článok 16 ods. 1 a článok 21 ods. 1 smernice o bezpečnosti železníc.

15. Komisia sa domnieva, že napriek uskutočneným zmenám vo vnútroštátnom práve, ktoré zabezpečili správne prebratie množstva ustanovení smernice o bezpečnosti železníc, Poľská republika neodstránila porušovanie článku 16 ods. 1 a článku 21 ods. 1 predmetnej smernice. Komisia preto podala žalobu na Súdny dvor, ktorá sa týka nedostatku nezávislosti bezpečnostného orgánu a vyšetrovacieho orgánu. V rámci tejto žaloby sa Komisia domáha, aby Súdny dvor:

- vyhlásil, že Poľská republika nespĺnila svoje povinnosti, ktoré jej vyplývajú z článku 16 ods. 1 a článku 21 ods. 1 smernice o bezpečnosti železníc:
 - tým, že neprijala potrebné opatrenia na zabezpečenie nezávislosti bezpečnostného orgánu voči každému železničnému podniku, manažérovi infraštruktúry, žiadateľovi a obstarávateľskému subjektu,
 - tým, že neprijala potrebné opatrenia na zabezpečenie nezávislosti vyšetrovacieho orgánu voči železničnému podniku a manažérovi infraštruktúry,
- uložil Poľskej republike povinnosť nahradiť trovy konania.

16. Komisia následne rozhodla o späťvzátí svojho tvrdenia, že bol porušený článok 16 ods. 1 smernice o bezpečnosti železníc týkajúci sa nezávislosti bezpečnostného orgánu. Komisia uviedla vo svojich vyjadreniach podaných v replike, že zákon zo 16. novembra 2016, oznámený Komisii 1. decembra 2016, zmenil zákon o železničnej doprave a iné vnútroštátne zákony. Po tejto zmene Komisia zastáva názor, že poľské právo teraz správne preberá článok 16 ods. 1 smernice. Komisia však tvrdí, že vzhľadom na to, že sa dosiahol súlad až po začatí konania o nesplnení povinnosti, je v súlade s článkom 141 ods. 2 Rokovacieho poriadku Súdneho dvora opodstatnené uložiť Poľskej republike povinnosť nahradiť trovy konania súvisiace s týmto žalobným dôvodom.

17. Pokiaľ ide o článok 21 ods. 1 smernice o bezpečnosti železníc, Komisia naďalej namieta, že poľský vyšetrovací orgán nie je nezávislý od manažéra infraštruktúry a železničného podniku. Tak manažér infraštruktúry, ako aj železničný podnik sú vo vlastníctve štátu: štátne vlastníctvo formálne patrí štátnej pokladnici, ale riadenie je v skutočnosti vykonávané v mene štátu ministrom zodpovedným za dopravu. Minister teda riadi manažéra infraštruktúry a železničný podnik.

18. Poľské právo podľa Komisie nezabezpečuje nezávislosť vyšetrovacieho orgánu od ministra. Vyšetrovací orgán nemá vlastné právne postavenie. Je súčasťou ministerstva. Keďže nekoná vo vlastnom mene, ale v mene ministra, ktorý musí podpisovať jeho rozhodnutia, nemá rozhodovaciu nezávislosť. Komisia tiež tvrdí, že podmienky a spôsoby vymenovania a odvolania členov vyšetrovacieho orgánu nezaručujú ich nezávislosť. Napokon povinnosť vyšetrovacieho orgánu systematicky žiadať o finančné alebo ľudské zdroje značne obmedzuje jeho organizačnú nezávislosť voči ministromi.

19. Poľská republika vo svojom vyjadrení k žalobe tvrdí, že žaloba Komisie je neprípustná a v každom prípade nedôvodná. Poľské právo obsahuje presné a podrobné záruky nezávislosti, ktoré zabezpečujú organizačnú, právnu a rozhodovaciu nezávislosť vyšetrovacieho orgánu. Medzi vyšetrovacím orgánom a ministrom neexistuje žiadny vzťah podriadenosti. Minister v praxi nikdy nezasahoval do prevádzkovej, dennej činnosti vyšetrovacieho orgánu. Skutočnosť, že vyšetrovací orgán je štruktúrou v rámci ministerstva a že koná v mene ministerstva, totiž zvyšuje legitimitu a autoritu vyšetrovacieho orgánu.

20. Podľa Poľskej republiky preto nedošlo k porušeniu článku 21 ods. 1 smernice o bezpečnosti železníc. Poľská republika teda navrhuje zamietnuť žalobu Komisie v celom rozsahu a uložiť Komisii povinnosť nahradiť trovy konania.

21. Písomné vyjadrenia predložili Poľská republika a Komisia. Oba účastníci konania predniesli aj ústne vyjadrenia na pojednávaní 26. októbra 2017.

IV. Posúdenie

22. Tieto návrhy majú nasledujúcu štruktúru: Začnem tým, že načrtnem štruktúru článku 21 ods. 1 smernice o bezpečnosti železníc (A). Potom sa zameriam na druhú vetu článku 21 ods. 1, ako relevantného ustanovenia v prejednávanej veci, najprv na presnú povahu nezávislosti, ktorú predmetné ustanovenie vyžaduje (B), a potom od koho konkrétne má byť zaručená uvedená nezávislosť (C). Po vymedzení týchto požiadaviek následne prejdem k ich uplatneniu v prejednávanej veci (D).

A. Štruktúra článku 21 ods. 1 smernice o bezpečnosti železníc

23. Článok 21 ods. 1 smernice o bezpečnosti železníc obsahuje tri vety. Prvá veta vyžaduje zriadenie stáleho vyšetrovacieho orgánu. Za ňou nasledujú dve ďalšie spresnenia úrovne nezávislosti, ktoré orgán musí mať. Povaha a rozsah každej z týchto viet sa líšia.

24. Druhá veta článku 21 ods. 1 na jednej strane vyžaduje, aby vyšetrovací orgán bol nezávislý „organizačne, právne a pri prijímaní rozhodnutí“ od viacerých aktérov: „manažérov infraštruktúry, železničných podnikov, orgánov vyberajúcich poplatky, pridelovacích orgánov a notifikovaných orgánov, ako aj od všetkých strán, ktorých záujmy by mohli byť v rozpore s úlohami vyšetrovacieho orgánu“.

25. Tretia veta článku 21 ods. 1 je na druhej strane zameraná na iný (možno skôr užší) typ nezávislosti na strane vyšetrovacieho orgánu: tento orgán je funkčne nezávislý od bezpečnostného orgánu a regulačných orgánov v železničnom sektore.

26. Článok 21 ods. 1 smernice o bezpečnosti železníc tak rozlišuje medzi dvoma druhmi – a nesporne úrovňami – nezávislosti uplatňovanými na ten istý vyšetrovací orgán. Prvým druhom je „len“ funkčná nezávislosť od bezpečnostného orgánu a regulačného orgánu v železničnom sektore, *zatiaľ čo* druhým je „rozšírená“ nezávislosť organizačná, právna a pri prijímaní rozhodnutí od manažérov infraštruktúry, železničných podnikov, orgánov vyberajúcich poplatky, pridelovacích orgánov a notifikovaných orgánov, ako aj od všetkých strán, ktorých záujmy by mohli byť v rozpore s úlohami vyšetrovacieho orgánu.

27. Bolo by možné sa domnievať, že rozdielne znenie bolo inšpirované skutočnosťou, že subjekty, na ktoré sa zameriava tretia veta, sú na základe ich príslušných úloh menej spôsobilé zasiahnuť do úloh vyšetrovacieho orgánu. Naproti tomu o subjektoch uvedených v druhej vete sa predpokladá, že chránia záujmy, u ktorých je väčšia pravdepodobnosť, že sú v rozpore so záujmami vyšetrovacieho orgánu.

28. Tretia veta článku 21 ods. 1 nie je v prejednávanej veci uplatniteľná, hoci by určite mohla byť nepriamo alebo výkladovo užitočná. Objasňuje, aké by mohlo byť vymedzenie druhu nezávislosti v rámci druhej vety v *porovnaní* s tým vo vete tretej. Je teda celkom jasné, že nezávislosť vyšetrovacieho orgánu od bezpečnostného orgánu alebo regulačného orgánu v železničnom sektore nie je spochybňovaná touto žalobou.

29. Kritériom pre túto vec je teda veta druhá. Aj keď uvedená veta už popisuje určité znaky v súvislosti s nezávislosťou, na ktorú sa zameriava, existujú dve premenné, ktoré je potrebné vymedziť podrobnejšie: *aký druh* nezávislosti (B) a *od koho* presne (C). Na tieto dve okolnosti sa teraz zameriam.

B. Nezávislosť od čoho?

30. Článok 21 ods. 1 smernice o bezpečnosti železníc vyžaduje, aby vyšetrovací orgán bol nezávislý od viacerých subjektov tromi spôsobmi: *organizačne, právne* a *pri prijímaní rozhodnutí*. Smernica neposkytuje ďalšie vymedzenie týchto pojmov.

31. Vo všeobecnej rovine Súdny dvor už uviedol, že „v súvislosti s verejným orgánom pojem ‚nezávisle‘ obvykle označuje štatút, ktorý dotknutému orgánu zabezpečuje možnosť konať úplne slobodne, bez akýchkoľvek pokynov a nátlaku“⁴. Nezávislosť teda v podstate vyžaduje, aby dotknutý orgán bol oddelený od iných subjektov, ktorých konanie môže byť vedené odlišnými druhmi záujmov, než tými, ktoré sleduje uvedený orgán. V tomto zmysle orgán musí disponovať množstvom konkrétnych záruk nezávislosti, ktoré ho ochránia pred neoprávnenými zásahmi, ktoré by mu mohli zabrániť vo vykonávaní svojich úloh a v plnení svojho poslania.⁵

32. Nezávislosť však možno ťažko chápať ako jednotný pojem, akýsi „konfekčný“ jediný vzorový model, ktorý by stanovoval súbor záruk všeobecne uplatniteľných presne rovnakým spôsobom na všetky nezávislé orgány. Nezávislosť sa skôr podobá nejakému rebríku, na ktorý možno vyliezť, zliezť z neho dole alebo zastať na určitom schodíku, podľa toho, akú vzdialenosť je potrebné dodržať od daného aktéra(ov), aby mohlo dôjsť ku splneniu úlohy nezávisle. Presné záruky, ktoré sú vyžadované, budú preto určené s poukazom na funkcie, ktoré má dotknutý orgán vykonávať nezávisle.

33. Podstatou nezávislosti a prvým stupienkom na rebríku je „nezávislosť pri prijímaní rozhodnutí“: možnosť rozhodnúť v jednotlivých veciach nestranné, bez prijatia akýchkoľvek pokynov vopred a bez obáv o akékoľvek dôsledky po rozhodnutí. Nad rámec tejto podstaty správny orgán sa môže ocitnúť na omnoho vyšších stupienkoch rebríka, ktoré svojím spôsobom ďalej podporujú a rozširujú uvedenú nestrannosť: od nezávislej právnej subjektivity po záruky proti odvolaniu jednotlivých členov, po vlastný rozpočet a/alebo úplnú samosprávu a ďalšie prvky. Na samom vrchole tohto rebríka sa vysoko nezávislý a teda nestranný správny orgán začne približovať ku zárukám, ktoré sú vyžadované a vyhradené pre súdnu funkciu.

34. Podstatou je, že „správna“ vzdialenosť alebo stupienok, na ktorom by mal dotknutý orgán byť, je ten, ktorý neutralizuje každý prípadný konflikt záujmov a zabezpečí, aby skutočné úlohy nezávislého správneho orgánu boli vykonávané nestranné a účinné.

⁴ Rozsudok z 9. marca 2010, Komisia/Nemecko (C-518/07, EU:C:2010:125, bod 18).

⁵ Pokiaľ ide o nezávislé správne orgány vo všeobecnosti, pozri ďalej napríklad Conseil d'État: *Rapport public 2001 – Les autorités administratives indépendantes*. Etudes et documents n° 52, La Documentation française, Paris, 2001, s. 251 až 386; CHEVALLIER, J.: *Le statut des autorités administratives indépendantes: harmonisation ou diversification?*. In: *RFDA*. 2010, s. 896.

35. Napriek tomu je zrejmé, že minimálna záruka, ktorá platí pre každý *nezávislý* správny orgán, ktorý by si zaslúžil toto pomenovanie, je nezávislosť pri prijímaní rozhodnutí: v tom zmysle, že je schopný prijímať nestranné rozhodnutia v jednotlivých prípadoch bez zásahu akýchkoľvek iných subjektov, ktoré majú prípadne protichodné ciele alebo záujmy. Členovia uvedeného orgánu nemôžu byť pri plnení svojich povinností viazaní žiadnymi pokynmi.⁶ Zároveň však takéto minimálne požiadavky nezávislosti zamerané na nestranné rozhodovanie v jednotlivých prípadoch samy osebe nebránia existencii spoločných štrukturálnych ani organizačných väzieb medzi dotknutými subjektmi za predpokladu, že existujú jasné a silné záruky, že nemôže existovať žiadny zásah do individuálneho rozhodovania.

36. Ak sa teraz zameriame konkrétne na orgány, ktoré vyšetrujú železničné nehody, článok 21 ods. 1 smernice o bezpečnosti železníc vyžaduje, aby vyšetrovací orgán bol *organizačne, právne a pri prijímaní rozhodnutí* nezávislý od viacerých aktérov železničnej dopravy. Znenie, kontext a účel článku 21 ods. 1 smernice o bezpečnosti železníc ďalej objasňujú, čo by tieto požiadavky mohli znamenať.

37. Najprv, pokiaľ ide o jej prirodzený význam, *organizačná* nezávislosť by mala pre vyšetrovací orgán znamenať možnosť rozhodnúť sa o svojej vnútornej štruktúre a mať svoje vlastné orgány a rokovací poriadok. Do tejto kategórie budú okrem toho taktiež patriť aj pravidlá týkajúce sa vymenovávaní a odvolávaní členov vyšetrovacieho orgánu, aby sa predišlo akémukoľvek vplyvu na jeho rozhodovanie. Ak má mať taký nezávislý orgán svoje vlastné orgány a dostatočné zdroje na účinné vykonávanie svojich úloh,⁷ asi sa nezdá, že by samostatný rozpočet bol nutnosťou.⁸

38. Čo sa týka *právnej štruktúry*, vyšetrovací orgán by mal mať vlastnú právnu subjektivitu.⁹ Nemôže byť iba (závislým) oddelením v rámci širšej štruktúry zahŕňajúcej stranu, ktorá má prípadne protichodné záujmy.

39. Pokiaľ ide o *prijímanie rozhodnutí*, nezávislosť v tejto súvislosti predpokladá, že orgán môže prijímať rozhodnutia slobodne, bez akéhokoľvek vonkajšieho zasahovania. Má to za následok záruku nestrannosti pri prijímaní rozhodnutí.

40. Po druhé kontextom a celkovým účelom týchto troch stránok nezávislosti je potreba vyšetrovacích orgánov byť schopní viesť ich vyšetrovania a navrhovať bezpečnostné odporúčania bez akéhokoľvek zasahovania zo strany subjektu, ktorého záujmom by mohlo byť udržať skutočné príčiny týchto nehôd neodhalené.

41. Je preto celkom zrejmé, že ak sa má vyšetrovanie stanovené smernicou vykladať v súvislosti s funkciami uvedeného orgánu, ide o technické, správne vyšetrovanie. Neurčuje zodpovednosť. Ako stanovuje odôvodnenie 24, to je úlohou súdneho vyšetrovania. Táto skutočnosť by však nemala zatieniť význam, ktorý takéto zdánlivo „technické“ vyšetrovanie môže v skutočnosti mať. Sú to práve jeho technické znalosti, pre ktoré bude stanovisko o príčinách železničných nehôd a incidentov po jeho

6 Rozsudok zo 16. októbra 2012, Komisia/Rakúsko (C-614/10, EU:C:2012:631, bod 42).

7 Pozri analogicky rozsudok z 18. apríla 2013, Komisia/Francúzsko (C-625/10, EU:C:2013:243, bod 51), týkajúci sa nezávislosti pridelovacieho orgánu, a to organizačnej, právnej a pri prijímaní rozhodnutí voči železničným podnikom podľa smernice 2001/14.

8 Pozri napríklad rozsudok zo 16. októbra 2012, Komisia/Rakúsko (C-614/10, EU:C:2012:631, bod 58). V tejto súvislosti treba poznamenať, že zákonodarcovia Únie výslovne zahŕňajú ustanovenia pre určité rozpočtové riadky, ak si to želá. Pokiaľ ide o európskeho dozorného úradníka pre ochranu údajov, pozri napríklad článok 43 ods. 3 nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 45/2001 z 18. decembra 2000 o ochrane jednotlivcov so zreteľom na spracovanie osobných údajov inštitúciami a orgánmi spoločenstva a o voľnom pohybe takýchto údajov (Ú. v. ES L 8, 2001, s. 1; Mim. vyd. 13/026, s. 102).

9 Pozri v tomto zmysle rozsudky z 28. februára 2013, Komisia/Rakúsko (C-555/10, EU:C:2013:115, bod 55), a z 18. apríla 2013, Komisia/Francúzsko (C-625/10, EU:C:2013:243, bod 51).

vytvorení a vyslovení mať značnú váhu. V spojení s úlohou vypracovať do budúcnosti taktiež bezpečnostné odporúčania, aby sa zabránilo opakovaniu takýchto nehôd alebo incidentov, sa zdá, že vyšetrovací orgán by mal mať silný stupeň nezávislosti od všetkých subjektov, ktoré majú záujmy, ktoré by mohli byť v rozpore s uvedenými vyšetrovacími úlohami.

42. Po tretie existuje širší kontext (alebo systematický argument). Výklad druhej vety článku 21 ods. 1 smernice o bezpečnosti železníc by mohol byť založený na ďalších nástrojoch sekundárneho práva EÚ, ktorými sa ustanovujú podobné orgány s podobnými funkciami.

43. Účastníci tohto konania, ako aj predchádzajúca časť týchto návrhov poukázali na niekoľko podobných regulačných režimov. Nad rámec výkladu všeobecných pojmov však treba uznať, že širšie analógie s predmetnými regulačnými režimami majú v rámci prejednávanej veci obmedzenú použiteľnosť z jednoduchého dôvodu: regulačné režimy a konkrétne funkcie dotknutého orgánu sa líšia, niekedy značne.

44. Dokonca aj *v rámci tej istej oblasti* sú záruky nezávislosti nevyhnutne rozdielne. Napríklad pri zohľadnení iného správneho orgánu príslušného pre sektor železničnej dopravy, okrem vyšetrovacích orgánov, vnútroštátny regulačný orgán bude funkčne nezávislý od akéhokoľvek príslušného orgánu, ktorý sa zúčastňuje na zadávaní zmluvy o poskytovaní služieb vo verejnom záujme. Musí ísť o samostatný orgán, ktorý je organizačne, funkčne, hierarchicky a pri prijímaní rozhodnutí právne oddelený a nezávislý od akéhokoľvek iného verejného alebo súkromného subjektu. V menej presvedčivom vyjadrení musí byť aj organizačne, finančne, právne a pri rozhodovaní nezávislý od ktoréhokoľvek manažéra infraštruktúry, spoplatňovacieho orgánu, pridelovacieho orgánu alebo od žiadateľa.¹⁰

45. Ak sa pozrieme za rámec sektora železničnej dopravy, asi najbližšiu analógiu možno urobiť s *inými správnymi orgánmi*, ktoré *vyšetrujú dopravné nehody*. Dalo by sa povedať, že takéto orgány majú spoločné ciele a funkciu, hoci sa týkajú odlišných druhov dopravy. Ich úprava a požiadavky na ich nezávislosť by mali byť preto možno formulované s použitím podobných výrazov a mať rovnaký rozsah.

46. Zdá sa však, že v tomto prípade to tak nie je. Pokiaľ ide o vyšetrovacie orgány *civilného letectva*, nariadenie (EÚ) č. 996/2010¹¹ sa zdá byť štruktúrované inak. Na jednej strane sa pre tieto orgány vyžaduje, aby „mohli viesť vyšetrovania úplne nezávisle“¹² a aby sa im „pridelil rozpočet... na pln[enie] [ich] úlo[h]“¹³. Naopak, článok 4 ods. 2 toho istého nariadenia vyžaduje len funkčnú nezávislosť od viacerých subjektov. Ďalej, pokiaľ ide o orgány vyšetrujúce nehody v sektore *námornej dopravy*, z článku 8 ods. 1 smernice, prvého pododseku 2009/18/ES¹⁴ vyplýva, že musia byť „nezávisl[é], pokiaľ ide o [ich] organizáciu, právnu štruktúru a prijímanie rozhodnutí, od všetkých strán, ktorých záujmy by mohli byť v konflikte s [im] zverenými úlohami“.

47. Hoci na nejakom stupni abstrakcie sa určite objavujú nejaké spoločné témy, formulačný a systémový rozdiel medzi jednotlivými režimami skutočne neumožňuje vyjadriť žiadne spoločné normy.

10 Článok 55 ods. 1 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2012/34/EÚ z 21. novembra 2012, ktorou sa zriaďuje jednotný európsky železničný priestor (prepracované znenie) (Ú. v. EÚ L 343, 2012, s. 32).

11 Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 996/2010 z 20. októbra 2010 o vyšetrovaní a prevencii nehôd a incidentov v civilnom letectve a o zrušení smernice 94/56/ES (Ú. v. EÚ L 295, 2010, s. 35).

12 Odôvodnenie 15.

13 Článok 4 ods. 6 písm. d) nariadenia č. 996/2010.

14 Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2009/18/ES z 23. apríla 2009, ktorou sa ustanovujú základné zásady upravujúce vyšetrovanie nehôd v sektore námornej dopravy a ktorou sa mení a dopĺňa smernica Rady 1999/35/ES a smernica Európskeho parlamentu a Rady 2002/59/ES (Ú. v. EÚ L 131, 2009, s. 114).

48. Napokon na vonkajšej hranici systematického spektra sa nachádza judikatúra, ktorá sa najčastejšie uvádzala v súvislosti s prejednávaným prípadom: týkajúca sa nezávislosti orgánov pre ochranu údajov. Z praktického hľadiska to je pochopiteľné, ako už Súdny dvor mal možnosť sa týmito otázkami venovať v súvislosti so smernicou 95/46/ES.¹⁵ Pokiaľ ide o skutočné záruky a ich presnú úroveň, uvedený predpis a judikatúra obsahujúca jeho výklad by mohli byť, ak vôbec, použité skôr ako kontrast (akým je objasnenie krajností, do ktorých zákonodarca Únie zjavne nechcel ísť) než ako analógia so smernicou o bezpečnosti železníc.

49. Na rozdiel od smernice o bezpečnosti železníc, všeobecné nariadenie o ochrane údajov¹⁶, ktoré má čoskoro nahradiť smernicu 95/46, predpokladá, že dozorné orgány konajú „úplne nezávisle“¹⁷. Podľa nariadenia to znamená, že uvedené orgány majú ich „vlastný personál... podriadený výlučne členovi alebo členom dotknutého dozorného orgánu“¹⁸ a „samostatný verejný ročný rozpočet“¹⁹. Okrem toho článok 53 výslovne stanovuje podmienky pre vymenovanie a zánik funkčného obdobia členov dozorných orgánov, aby bola zabezpečená ich nezávislosť. Je teda zrejmé, že uvedené nariadenie obsahuje vysoké normy a pomerne podrobné požiadavky nezávislosti, jasne idúce nad rámec tých, ktoré predpokladá smernica o bezpečnosti železníc.

50. Z vyššie uvedeného vyplýva, že druhá veta článku 21 ods. 1 smernice o bezpečnosti železníc vyžaduje, aby vyšetrovací orgán bol nezávislý tromi spôsobmi: z hľadiska organizačného, právneho a prijímania rozhodnutí. Na tieto tri rozmery nezávislosti by sa malo okrem toho hľadieť kontextovo, v súvislosti s cieľom, ktorý má takto predpokladaná nezávislosť vyšetrovacieho orgánu zaručiť: schopnosť vyšetrovacích orgánov viesť vyšetrovania a navrhovať bezpečnostné odporúčania bez akéhokoľvek zasahovania zo strany subjektu, v ktorého záujme by nebolo odhalenie skutočných príčin týchto nehôd.

51. Po naznačení toho, aký druh alebo aký stupeň nezávislosti sa vyžaduje podľa článku 21 ods. 1 smernice o bezpečnosti železníc, sa teraz zameriam na druhú premennú obsiahnutú v druhej vete článku 21 ods. 1: nezávislosť od koho presne?

C. Nezávislosť od koho?

52. Článok 21 ods. 1 druhá veta smernice o bezpečnosti železníc vymenúva viaceré subjekty, od ktorých má byť vyšetrovací orgán nezávislý organizačne, právne a pri prijímaní rozhodnutí. Týmito sú manažéri infraštruktúry, železničné podniky, orgány vyberajúce poplatky, pridelovacie orgány, notifikované orgány a všetky strany, ktorých záujmy by mohli byť v rozpore s úlohami vyšetrovacieho orgánu.

53. Existuje jasný rozdiel v type uvedených subjektov. Po prvé ide o *konkrétne subjekty*: manažér infraštruktúry, železničný podnik, orgán vyberajúci poplatky, pridelovací orgán, notifikovaný orgán. Po druhé je tu *zostatková kategória* všetkých strán, ktorých záujmy by mohli byť v rozpore s úlohami vyšetrovacieho orgánu.

15 Smernica Európskeho parlamentu a Rady 95/46/EHS z 24. októbra 1995 o ochrane fyzických osôb pri spracovaní osobných údajov a voľnom pohybe týchto údajov (Ú. v. ES L 281, 1995, s. 31; Mim. vyd. 013/015, s. 355). Pozri rozsudky z 9. marca 2010, Komisia/Nemecko (C-518/07, EU:C:2010:125, body 18 až 30), a zo 16. októbra 2012, Komisia/Rakúsko (C-614/10, EU:C:2012:631, body 41 až 66).

16 Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2016/679 z 27. apríla 2016 o ochrane fyzických osôb pri spracúvaní osobných údajov a o voľnom pohybe takýchto údajov, ktorým sa zrušuje smernica 95/46/ES (všeobecné nariadenie o ochrane údajov) (Ú. v. EÚ L 119, 2016, s. 1).

17 Článok 52 ods. 1 nariadenia 2016/679.

18 Článok 52 ods. 5 nariadenia 2016/679.

19 Článok 52 ods. 6 nariadenia 2016/679.

54. Logicky by sa bolo možné domnievať, že pokiaľ ide o konkrétne uvedené subjekty, zákonodarca v skutočnosti predpokladal, že konflikt záujmov by vznikol z dôvodu povahy týchto subjektov, ktorá je v samotnej podstate odlišná a protichodná z dôvodu ich funkcií. Preto za predpokladu, že vyšetrovací orgán nie je nezávislý od (alebo *priamo* závislý od) akéhokoľvek z vymenovaných subjektov, pokiaľ ide o tri uvedené stránky nezávislosti, ide o porušenie článku 21 ods. 1 smernice o bezpečnosti železníc.

55. Naopak, zostatková kategória sa vykladá odlišne. Na jednej strane je otvorená – totiž *všetky* strany, ktorých záujmy by mohli byť v rozpore. Takéto konflikty záujmov na strane druhej musia byť jasne preukázané v jednotlivom prípade, opäť so zohľadnením troch stránok nezávislosti uvedených v druhej vete článku 21 ods. 1 smernice o bezpečnosti železníc.

56. Podľa môjho názoru zostatková kategória všetkých strán s konfliktom záujmov taktiež pokrýva situácie *nepriamej* závislosti alebo sprostredkovaného vplyvu. Zahŕňa situácie, v ktorých vyšetrovací orgán nie je po formálnej stránke priamo závislý od ktoréhokoľvek z uvedených subjektov, ale kde jeden alebo viacerí z týchto uvedených (alebo iných) subjektov sú samotní, rovnako ako vyšetrovací orgán, v skutočnosti závislí od ďalšej tretej strany. Tento ďalší subjekt sa potom stáva stranou, ktorej záujmy by mohli byť nielen v rozpore, ale v podstate a štrukturálne skôr v strete, s úlohami, ktoré boli zverené vyšetrovaciemu orgánu.

57. Berúc do úvahy, že vyšetrovanie železničných nehôd alebo incidentov sa najpravdepodobnejšie týka manažérov infraštruktúry alebo železničných podnikov, je nanajvýš dôležité, aby vyšetrovací orgán bol nezávislý predovšetkým od týchto aktérov, a neexistovalo tak žiadne zasahovanie do úloh vykonávaných vyšetrovacím orgánom. Ako to uvádza odôvodnenie 24 „bezpečnostné vyšetrovanie... by mal robiť stály orgán nezávislý od aktérov železničného sektora. Tento orgán by mal fungovať tak, aby zabránil každému konfliktu záujmov a každej možnosti zapojiť sa do príčin vyšetrovanej udalosti“. V dôsledku toho, a taktiež berúc do úvahy význam jeho úloh a jeho zodpovednosť voči verejnosti,²⁰ vyšetrovací orgán by mal byť schopný vykonávať svoje úlohy nezávisle, bez rizika nátlaku prichádzajúceho priamo *alebo* nepriamo od akýchkoľvek iných železničných aktérov.

58. Poslednou zostávajúcou všeobecnou otázkou je, či verejný orgán, ako napríklad minister, možno zaradiť pod „všetky strany, ktorých záujmy by mohli byť v rozpore s úlohami vyšetrovacieho orgánu“?

59. Zo znenia, histórie vzniku a širšieho kontextu článku 21 ods. 1 smernice o bezpečnosti železníc je zrejmé, že určite sa vo všeobecnosti a abstraktne *nevyžaduje*, aby vyšetrovací orgán musel byť nezávislý od verejných orgánov *ako takých*.

60. Výpočet uvedený v článku 21 ods. 1 jasne neuvádza žiadne také verejné orgány.²¹ Opakujem, ďalšie nástroje sekundárneho práva EÚ, ktoré považovali za potrebné stanoviť jasné a štrukturálne oddelenie v ich príslušných kontextoch, tak naopak výslovne urobili:²² napríklad smernica 95/46 vyžaduje „úpln[ú] nezávislos[t']“ dozorných orgánov.²³ Tento pojem bol Súdny dvorom vykladaný v tom zmysle, že vyžaduje, aby tieto orgány boli „oslobodené od akéhokoľvek vonkajšieho vplyvu *vrátane priameho či nepriameho vplyvu štátu alebo spolkových krajín*, a teda nielen od vplyvu kontrolovaných subjektov“. ²⁴ Smernica o bezpečnosti železníc sa však ale opäť zdá, že pôsobí v odlišnom kontexte.²⁵

20 Odôvodnenie 23, ktoré je uvedené v bode 3 vyššie.

21 To isté, zdá sa, platí aj o pôvodnom návrhu Komisie [KOM(2002) 21 v konečnom znení].

22 Pozri napríklad druhú vetu článku 55 ods. 1 smernice 2012/34 týkajúcu sa regulačného orgánu pre sektor železničnej dopravy.

23 Článok 28 ods. 1 prvý pododsek smernice 95/46.

24 Pozri rozsudok z 9. marca 2010, Komisia/Nemecko (C-518/07, EU:C:2010:125, bod 25). Kurzívou zvýraznil generálny advokát. Zdá sa, že táto požiadavka je teraz kodifikovaná v plnom rozsahu v článku 52 ods. 2 všeobecného nariadenia o ochrane údajov.

25 Ako je naznačené v bodoch 48 až 49 vyššie.

61. Z toho vyplýva, že článok 21 ods. 1 smernice o bezpečnosti železníc nemožno vykladať tak, že *priamo* vyžaduje, aby vyšetrovací orgán bol nezávislý od výkonného alebo akéhokoľvek iného verejného orgánu *ako takého*.

62. Posledný uvedený orgán však určite spadá pod kategóriu „strán, ktorých záujmy by mohli byť v rozpore s úlohami vyšetrovacieho orgánu“, v závislosti od skutočných skutkových okolností prípadu. Takýto konflikt záujmov v podstate nastane, keď verejný orgán v skutočnosti riadi jeden alebo dokonca viacero subjektov, ktoré sú výslovne uvedené v druhej vete článku 21 ods. 1 smernice o bezpečnosti železníc, akými sú manažéri infraštruktúry a železničné podniky.

63. Je možné dodať, že rozsudok Súdneho dvora vo veci *Komisia/Taliansko*²⁶, ktorého sa v prejednávanej veci dovoľáva Poľská republika, nemôže zmeniť tento záver.

64. Súdny dvor v tomto rozsudku rozhodol, že Komisia nepreukázala, že článok 30 ods. 1 smernice 2001/14, ktorý vyžaduje, aby bol regulačný orgán nezávislý od viacerých železničných aktérov,²⁷ taktiež zahŕňal *nepriamo* nezávislosť regulačného orgánu od železničného podniku, ale sprostredkovanú prostredníctvom ministra, pretože talianska železničná spoločnosť bola vo vlastníctve štátu.²⁸

65. Toto zistenie sa javí mať pre prejednávany prípad a pre výklad požiadaviek článku 21 ods. 1 smernice o bezpečnosti železníc dosť obmedzený význam. Dokonca aj bez prejednávania systémových a funkčných rozdielov medzi regulačným orgánom a vyšetrovacím orgánom, ktoré sú ďalej zvýraznené, pretože každý pochádza z iného legislatívneho nástroja (a pôsobí v odlišnom legislatívnom kontexte), stačí načrtnúť dva významné formulačné rozdiely. Po prvé, na rozdiel od článku 30 smernice 2001/14, článok 21 ods. 1 smernice o bezpečnosti železníc výslovne nepočíta s možnosťou, že predmetným orgánom bude samotný minister. Po druhé článok 21 ods. 1 smernice o bezpečnosti železníc obsahuje taktiež otvorenú, zostatkovú kategóriu „strán, ktorých záujmy by mohli byť v rozpore s úlohami vyšetrovacieho orgánu“, čo v prípade smernice 2001/14 neplatí.

66. Stručne povedané, aj keď to nie je výslovne uvedené v druhej vete článku 21 ods. 1 smernice o bezpečnosti železníc, verejný orgán, akým je minister, môže byť, v závislosti od skutkovej situácie, stranou, ktorej záujmy by mohli byť v rozpore s úlohami vyšetrovacieho orgánu. Ak naozaj ide o taký prípad, potom je nutné zabezpečiť, aby vyšetrovací orgán bol od takéhoto verejného orgánu nezávislý organizačne, právne a pri prijímaní rozhodnutí.

D. Uplatnenie na tento prípad

67. Uplatňujúc vyššie uvedený rámec analýzy na skutkové okolnosti prejednávanej veci, zdá sa, že Poľská republika nesplnila požiadavky vyplývajúce z článku 21 ods. 1 smernice o bezpečnosti železníc. Poľský vyšetrovací orgán, PKBWK, nie je nezávislý od ministra zodpovedného za dopravu právne, organizačne ani pri prijímaní rozhodnutí.

26 Rozsudok z 3. októbra 2013, Komisia/Taliansko (C-369/11, EU:C:2013:636).

27 Ako vyplýva z článku 30 ods. 1 smernice 2001/14, „bez toho, aby bol dotknutý článok 21 ods. 6, členské štáty zriadia regulačný orgán. Tento orgán, ktorým môže byť ministerstvo zodpovedné za dopravné záležitosti alebo ktorýkoľvek iný orgán, musí byť organizačne, finančne, právne a pri rozhodovaní nezávislý na ktoromkoľvek manažérovi infraštruktúry, spoplatňovacom orgáne, pridelovacom orgáne alebo na žiadateľovi. Okrem toho bude funkčne nezávislý na akomkoľvek príslušnom orgáne, ktorý sa zúčastňuje na zadávaní zmluvy o poskytovaní služieb vo verejnom záujme. Na činnosť orgánu platia princípy uvedené v tomto článku, pričom odvolacie a regulačné funkcie môžu byť prenesené na samostatné subjekty“. Kurzívou zvýraznil generálny advokát.

28 Rozsudok z 3. októbra 2013, Komisia/Taliansko (C-369/11, EU:C:2013:636, bod 61 a nasl.).

1. Priama alebo nepriama závislosť?

68. Ako vyplýva z písomných vyjadrení a ako bolo ďalej potvrdené na pojednávaní, poľský štát vlastní tak manažéra infraštruktúry, ako aj železničný podnik. Komisia tvrdila, že štátna pokladnica, zastúpená ministerstvom dopravy, vlastní 100 % holdingu PKP S.A., ktorý sa skladá z viacerých spoločností, vrátane železničného podniku. Štát taktiež vlastní 85,90 % akcií manažéra infraštruktúry (PKP PLK S.A.). Žiadne z týchto tvrdení Poľská republika nepoprela. Minister takýmto spôsobom riadi tak manažéra infraštruktúry, ako aj železničný podnik.

69. Komisia takisto správne poznamenala, že takáto situácia vytvára vo vnútri ministerstva podmienky pre konflikt záujmov. Minister bude mať vlastný záujem na prevádzkových a obchodných výsledkoch manažéra infraštruktúry a v súvislosti s vyšetrovaniami nehôd aj železničného podniku.

70. Týmto spôsobom sa minister stáva „stranou, ktorej záujmy by mohli byť v rozpore s úlohami vyšetrovacieho orgánu“ v zmysle druhej vety článku 21 ods. 1 smernice o bezpečnosti železníc. V dôsledku toho na účely splnenia požiadaviek tohto ustanovenia musí byť vyšetrovací orgán nezávislý od ministra organizačne, právne a pri prijímaní rozhodnutí.

71. Pre úplnosť a jasnosť je potrebné dodať, že presné vyjadrenie zdôvodnenia Komisie je trochu odlišné. Komisia tvrdí, že vyšetrovací orgán nie je – nepriamo cez ministra – nezávislý od manažéra infraštruktúry. Komisia takto v skutočnosti vytvára vzťah *nepriamej závislosti* medzi vyšetrovacím orgánom a jedným z uvedených subjektov, manažérom infraštruktúry, ale bez určenia ministra za stranu, ktorej záujmy by mohli byť v rozpore s úlohami vyšetrovacieho orgánu.

72. Takýto prístup by mohol byť možný. Napriek tomu sa z hľadiska logickej konštrukcie druhej vety článku 21 ods. 1 smernice o bezpečnosti železníc javí tak trochu ťažkopádny.²⁹ Nie je mi úplne jasné, prečo by bolo potrebné urobiť taký argumentačný odklon odvolávaním sa na *nepriame* väzby medzi vyšetrovacím orgánom a manažérom infraštruktúry, keď je možné ísť priamo k jadru problému zameraním sa na *priame* väzby upravené – a tiež výslovne zakázané – týmto ustanovením medzi vyšetrovacím orgánom a každou stranou s konfliktom záujmov.

73. Nech je to akokoľvek, je nesporné, že čo Komisia vytýka Poľskej republike, je porušenie článku 21 ods. 1 smernice o bezpečnosti železníc pre právny a skutkový rámec poľského práva a úlohu, ktorá je určená pre ministra zodpovedného za dopravu. Ako presne má byť táto situácia klasifikovaná v rámci kategórií (náležite uplatneného) ustanovenia práva Únie, je právnou otázkou pre Súdny dvor.

2. Prvky (ne)závislosti

a) Právna štruktúra

74. Nebola vznesená žiadna námietka proti tomu, že PKBWK je neoddeliteľnou súčasťou ministerstva. Nemá vlastnú právnu subjektivitu. Ako na pojednávaní uviedla Poľská republika, formálne získava svoje právomoci od ministra. Preto je zrejmé, že PKBWK, ako iba oddelenie ministerstva, nie je právne nezávislá od ministra.

²⁹ Ako je naznačené v bodoch 52 až 66 vyššie.

b) Organizácia

75. Komisia tvrdí, že aj z hľadiska svojej organizácie PKBWK nie je nezávislá, a to z troch hlavných dôvodov: v prvom rade pravidlá o vymenovaní a odvolaní svojich členov ponechávajú ministromi príliš širokú mieru voľnej úvahy, po druhé PKBWK nemôže rozhodovať o svojich vlastných vnútorných pravidlách a po tretie je závislá od ministra, pokiaľ ide o ľudské a finančné zdroje.

76. Po prvé Komisia tvrdí, že podmienky vymenovania a odvolania členov PKBWK nedostatočne zabezpečujú ich nezávislosť od ministra. Tvrdí, že poľské právo nestanovuje vecné kritériá pre vymenovanie vedúceho, stálych členov alebo členov ad hoc. Podľa Komisie stáli členovia môžu byť dokonca zástupcami manažéra infraštruktúry alebo železničného podniku. Okrem toho minister má neobmedzenú právomoc odvolať vedúceho PKBWK.

77. Počas tohto konania Poľská republika tieto tvrdenia nevyvrátila.

78. Článok 28a ods. 6 zákona o železničnej doprave stanovuje, že vedúceho PKBWK vymenúva a odvoláva minister. Podľa článku 28a ods. 7 a 8 zástupca vedúceho, tajomník a členovia PKBWK sú menovaní a odvolávaní ministrom, na žiadosť alebo na návrh vedúceho. Okrem toho, ako vyplýva z článku 28a ods. 4, ad hoc členovia PKBWK sú vybraní vedúcim, ale zo zoznamu zostaveného ministrom.

79. Z uvedených vnútroštátnych ustanovení preto vyplýva, že minister má ústrednú úlohu v menovaní a odvolávaní členov PKBWK. Všetci stáli členovia sú menovaní ním a ad hoc členovia sú vyberaní zo zoznamu ním vytvoreného. Je nepodstatné, že, ako to uviedla Poľská republika, zoznam ad hoc členov je v praxi skutočne vypracovaný vedúcim PKBWK. I keď by to teda mohla byť prax, článok 28a ods. 4 zákona o železničnej doprave ale jasne uvádza, že zoznam je zostavený ministrom. Skutočnosť, že zástupcu vedúceho, tajomníka a „bežných“ členov PKBWK vymenúva minister na žiadosť alebo na návrh vedúceho, podstatne neobmedzuje voľnú úvahu ministra, pokiaľ ide o to, ako je menovaný samotný vedúci a ako môže byť odvolaný ministrom.

80. Takáto voľná úvaha sa javí byť ešte širšou vzhľadom na neexistenciu žiadnych podrobnejších podmienok pre menovanie týkajúcich sa kvalifikácií. Okrem všeobecných podmienok uvedených v článku 28a ods. 10 zákona o železničnej doprave,³⁰ vnútroštátna právna úprava nestanovuje ďalšie kritériá týkajúce sa vhodnosti členov. Navyše relevantné vnútroštátne ustanovenie,³¹ ktoré zakazuje vymenovanie osôb zamestnávaných agentúrami, ktorých železničná infraštruktúra, pracovníci alebo vozidlá sa podieľali na nehode alebo incidente, sa na rozdiel od stálych členov formálne vzťahuje len na ad hoc členov.

81. Pokiaľ ide o ukončenie funkčného obdobia členov PKBWK, článok 28a ods. 11 predpokladá tri udalosti, na základe ktorých končí členstvo osoby v PKBWK: smrť, vzdanie sa funkcie alebo nesplnenie podmienok stanovených v článku 28a ods. 10. Nie je však jasné, či článok 28a ods. 11 je taxatívny, pretože články 28a ods. 6 až 9 predpokladajú odvolanie členov PKBWK ministrom. Je pravda, že je to len vedúci, kto môže byť priamo odvolaný ministrom. Ďalší členovia môžu byť odvolaní ministrom na žiadosť alebo na návrh vedúceho alebo PKBWK.

³⁰ Uvedené v bode 9 vyššie.

³¹ Článok 28a ods. 15 zákona o železničnej doprave.

82. Zo znenia týchto ustanovení nie je dost' jasné, či minister môže prakticky voľne odvolať členov PKBWK alebo či je viazaný žiadosťami alebo návrhmi predloženými na tieto účely vedúcim. Z hľadiska záruk nezávislosti PKBWK a jej členov je však táto otázka tak trochu na odvrátenie pozornosti: ak minister má právomoc odvolať vedúceho, kedykoľvek a podľa jeho vlastnej úvahy, ako mohla táto osoba niekedy poskytnúť nejaké systémové záruky (nepredložením návrhu alebo odmietnutím jeho súhlasu) proti odvolaniu (alebo neschopnosti odvolať) ďalších členov PKBWK?

83. Po druhé, pokiaľ ide o vnútorné pravidlá, Komisia tvrdila, že minister prijatím týchto pravidiel rozhodne formuje usporiadanie PKBWK. I keď Poľská republika na pojednávaní tvrdila, že tieto pravidlá sú vypracované samotným vyšetrovacím orgánom, opäť to nič nemení na tom, že na základe článku 28d ods. 4 zákona o železničnej doprave je to minister, ktorý nariadením stanoví štatút upravujúci činnosti a organizačnú štruktúru PKBWK.

84. Po tretie nejaké ďalšie pochybnosti o organizačnej nezávislosti PKBWK môžu vyplývať z opatrení vo veciach finančných a ľudských zdrojov. Komisia zdôrazňuje, že nedostatok svojich vlastných zdrojov neumožňuje PKBWK, aby vykonávala svoje úlohy. Povinnosť PKBWK systematicky žiadať o finančné alebo ľudské zdroje by značne obmedzovala jej organizačnú nezávislosť od ministra.

85. Nemyslím si, že je potrebné sa v prejednávanej veci zaoberať otázkou rozpočtovej nezávislosti.³² Komisia vo svojej žalobe Súdnemu dvoru neuviedla, že Poľská republika porušila článok 21 ods. 2 smernice o bezpečnosti železníc, ktorý stanovuje, že vyšetrovací orgán musí byť schopný získať dostatočné zdroje s cieľom nezávisle vykonávať svoje úlohy. Aj keď by sa dalo naznačiť, že z uvedenej požiadavky možno tiež usudzovať na organizačnú nezávislosť v zmysle článku 21 ods. 1, podľa môjho názoru predchádzajúce dva body rozoberané v tomto oddiele už postačujú na preukázanie, že PKBWK nie je organizačne nezávislá od ministra.

c) Prijímanie rozhodnutí

86. Napokon Komisia tvrdí, že PKBWK pri prijímaní rozhodnutí chýba nezávislosť od ministra, pretože nekoná vo svojom vlastnom mene, ale v mene ministra. Zdá sa preto, že nemôže samostatne prijímať rozhodnutia. Podľa Komisie všetky opatrenia, ktoré prijíma PKBWK, musia získať súhlas a podpis ministra. To je nebezpečenstvo pre nezávislosť vyšetrovacieho orgánu voči ministrovi.

87. Hoci sa nestotožňujem nevyhnutne so všetkými výhradami vznesenými Komisiou, jasne existujú problematické prvky v súčasnom vnútroštátnom legislatívnom rámci, ktoré sa prenášajú do nedostatku nezávislosti pri prijímaní rozhodnutí.

88. Ako vyplýva z článku 28a ods. 2 zákona o železničnej doprave, PKBWK vykonáva svoju činnosť v mene ministra. Takáto formulácia sa môže veľmi dobre vykladať tak, že znamená, že minister prijíma rozhodnutia sám. Zaužívanou praxou by mohlo byť, ako tvrdí Poľská republika, že minister v skutočnosti nevlplyva alebo nezúčastňuje sa na prijímaní rozhodnutí a že len členovia PKBWK prijímajú rozhodnutia. Znenie článku 28a ods. 2 však naznačuje, že je to inak.

89. Možno ešte dôležitejšie je, ako to bolo zistené na pojednávaní, že uverejnenie rozhodnutí PKBWK v úradnom vestníku ministerstva môže byť uskutočnené až po podpise tohto dokumentu ministrom. Minister sa preto jasne podieľa, možno nie prísne povedané na rozhodovacom procese, ale určite na uverejňovaní rozhodnutia. Následná diskusia, taktiež zopakovaná na pojednávaní, o tom, do akej miery je taký podpis „iba formalitou“ a či, hypoteticky, by minister mohol odmietnuť podpísať, a teda zabrániť

³² Ako už bolo na to poukázané vo všeobecnosti vyššie (bod 37), vyšetrovacie orgány by mali mať k dispozícii dostatočné zdroje. Bez zdrojov je prirodzene náročné vyšetrovať. Či a v akom rozsahu toto naopak zahŕňa samostatný rozpočet a ako presne by mal byť taký rozpočet zostavený a schválený, je odlišná otázka.

zverejneniu, nemôže zatieniť význam tejto skutočnosti: ako už bolo niekoľkokrát uvedené, informácia, transparentnosť a verejnosť, vrátane voľného rozširovania možných zistení k dotknutej verejnosti, je výrazným prvkom nezávislosti pri vyšetrowaní výslovne predpokladaným smernicou o bezpečnosti železníc.³³ Zjednodušene povedané, ten, kto kontroluje rozširovanie informácií, informácie vlastní.

90. Napokon skutočnosť, že, ako tvrdila Poľská republika, článok 28a ods. 1 zákona o železničnej doprave stanovuje, že PKBWK vykonáva svoju činnosť nezávisle, a že článok 28a ods. 14 uvádza, že „členovia PKBWK... nebudú viazaní žiadnym pokynom, pokiaľ ide o obsah prijímaných rozhodnutí“, je zaiste vítaným a vhodným zabezpečením. Napriek tomu chápané v kontexte a oproti všetkým ďalším problematickým prvkom vnútroštátneho právneho rámca rozoberaných v tomto oddiele, ktoré jasne nedosahujú požadovanú úroveň požiadaviek uvedených v článku 21 ods. 1 smernice o bezpečnosti železníc, to určite nestačí na nápravu týchto ďalších nedostatkov, pokiaľ ide o nezávislosť organizačnú, právnu a pri prijímaní rozhodnutí.

3. Záver

91. Vzhľadom na vyššie uvedené spoločné pôsobenie všetkých týchto jednotlivých rozoberaných faktorov vedie k záveru, že PKBWK v skutočnosti pôsobí iba ako oddelenie ministerstva dopravy, na rozdiel od nezávislého orgánu v zmysle druhej vety článku 21 ods. 1 smernice o bezpečnosti železníc. PKBWK preto neposkytuje požadované prvky nezávislosti v tomto ohľade uvedené.

92. Navrhol by som preto, aby Súdny dvor určil, že Poľská republika si tým, že neprijala potrebné opatrenia na zabezpečenie nezávislosti vyšetrovacieho orgánu od ministra zodpovedného za dopravu, ktorý riadi manažéra infraštruktúry a železničný podnik, a je teda stranou, ktorej záujmy by mohli byť v rozpore s úlohami vyšetrovacieho orgánu, nesplnila požiadavky vyplývajúce z článku 21 ods. 1 Smernice o bezpečnosti železníc.

93. Je potrebné uviesť dve záverečné poznámky.

94. Najprv, ako bolo jasne zvýraznené v predchádzajúcich častiach týchto návrhov, určité okolnosti prejednávanej veci charakterizuje situácia, v ktorej vyšetrovací orgán je súčasťou ministerstva, ktoré, súčasne, taktiež riadi manažéra infraštruktúry a železničný podnik. Veľmi obmedzené, ak vôbec nejaké, dôsledky môžu byť teda vyvedené z takejto jednotlivej „funkčnej trojice“ v rámci jedného a toho istého verejného orgánu pre situácie, v ktorých minister nemal také úzke väzby s manažérom infraštruktúry (a železničným podnikom). Po prvé, keby neexistovali žiadne alebo podobné väzby, samotného ministra by bolo ťažké označiť za „stranu, ktorej záujmy by mohli byť v rozpore s úlohami vyšetrovacieho orgánu“ v zmysle článku 21 ods. 1 smernice o bezpečnosti železníc.

95. Po druhé spoločná hlavná myšlienka tiahnuca sa skrz túto vec ako povestná vodiaca niť, a predovšetkým vyjadrenia k žalobe vyslovené Poľskou republikou v reakcii na neexistenciu záruk nezávislosti PKBWK, by sa mohla s určitým stupňom zjednodušenia parafrázovať ako „áno, naozaj, dotknuté uplatniteľné ustanovenia vnútroštátneho práva tak hovoria, ale v praxi je to skutočne robené inak, v skutočnosti splňajú požiadavky smernice“.³⁴

³³ Odôvodnenie 23 (už citované v bode 3 vyššie), a článok 23 ods. 2 smernice o bezpečnosti železníc.

³⁴ Pozri najmä body 19, 20, 79, 83 a 88 vyššie.

96. K tomuto argumentu existuje dvojité odpoveď: konkrétna a všeobecná. Pokiaľ ide o konanie o nesplnenie povinnosti v zmysle článku 258 ZFEÚ – a to presnejšie žalôb podaných na Súdny dvor o nesplnenie povinnosti podľa Zmlúv týkajúcich sa inštitucionálnych záruk nezávislosti správnych orgánov –, bolo jasne stanovené, že prebratie takýchto záruk iba v rámci správnej praxe nebude dostatočné.³⁵ Bez akéhokoľvek popierania dôležitosti takej praxe musia na začiatku takisto existovať jasné a zrejmé zákony alebo iné právne predpisy, ktoré výslovne stanovujú konkrétne opatrenia zabezpečujúce, aby bol dosiahnutý druh a úroveň nezávislosti vyžadované právom Únie.

97. Táto konkrétna odpoveď je, na systémovej úrovni, plne v súlade so všeobecným chápaním inštitucionálnych záruk nezávislosti. Takéto záruky nemôžu byť, podľa definície, závislé od dobrej vôle a dobrého správania jednotlivých aktérov a správnej praxe konkrétnej doby. Mali by byť jasné a výslovne zakotvené v legislatívnej štruktúre a pôsobiť bez ohľadu na totožnosť a úmysly určitých dotknutých aktérov.

98. Bez akéhokoľvek podceňovania skutočného života práva v inštitucionálnej praxi a prvoradý význam potreby nezávislosti, ktoré sú do seba vnútorne začlenené príslušnými aktérmi, správne prebratie takýchto záruk nezávislosti sa určite nemôže obmedziť na možnosť, že určité (dobré) veci sa *môžu* v praxi prihodiť. Správne prebratie musí zabezpečiť, aby sa pre inštitucionálne usporiadanie a stanovené záruky, určité (menej dobré) veci jednoducho *nemohli* prihodiť.

V. O trovách

99. Pokiaľ ide o žalobný dôvod vyplývajúci z porušenia článku 21 ods. 1 smernice o bezpečnosti železníc, podľa článku 138 ods. 1 rokovacieho poriadku účastník konania, ktorý vo veci nemal úspech, je povinný nahradiť trovy konania, ak to bolo v tomto zmysle navrhnuté. Pretože Komisia navrhla uložiť Poľskej republike povinnosť nahradiť trovy konania a Poľská republika nemala úspech, Poľskej republike musí byť uložená povinnosť nahradiť trovy konania.

100. Pokiaľ ide o žalobný dôvod vyplývajúci z porušenia článku 16 ods. 1 smernice o bezpečnosti železníc, článok 141 ods. 1 a 2 rokovacieho poriadku stanovuje, že ak účastník konania žalobu vezme späť, uloží sa mu povinnosť nahradiť trovy konania, pokiaľ to navrhol druhý účastník vo svojom vyjadrení k späťvzatiu žaloby. Na návrh účastníka konania, ktorý vzal späť žalobu, však znáša trovy konania druhý účastník, ak sa to zdá oprávnené vzhľadom na správanie tohto účastníka v konaní.

101. Bez zaujatia akéhokoľvek, dokonca aj nepriameho, stanoviska k tomu, či Poľská republika postupovala v súlade s článkom 16 ods. 1 smernice o bezpečnosti železníc alebo nie, nič to nemení na skutočnosti, že Poľská republika len pozmenila svoje zákony a vyrozumela Komisiu až po začatí súdneho konania Komisiou pred Súdnym dvorom. Poľská republika svojím (ne)konaním preto prinútila Komisiu predložiť tiež tento druhý žalobný dôvod. Keďže Komisia vo svojej replike, ktorou oznámila späťvzatie tohto žalobného dôvodu, taktiež navrhla uložiť povinnosť nahradiť trovy konania týkajúce sa tohto žalobného dôvodu, javí sa byť naozaj dôvodným, aby Poľskej republike bola uložená tiež povinnosť nahradiť trovy konania vzťahujúce sa k tomuto žalobnému dôvodu.

³⁵ Pozri rozsudky z 10. mája 2007, Komisia/Rakúsko (C-508/04, EU:C:2007:274, bod 80 a citovaná judikatúra), a z 15. marca 2012, Komisia/Polsko (C-46/11, neuvverejnený, EU:C:2012:146, bod 28): „samotná správna prax, ktorú môžu zmeniť príslušné orgány podľa vlastného uváženia a ktorá nie je verejne známa, sa nemôže považovať za splnenie povinností vyplývajúcich členským štátom v rámci prebratia smernice“.

VI. Návrh

102. Z vyššie uvedených dôvodov navrhujem, aby Súdny dvor:

1. určil, že Poľská republika si tým, že neprijala potrebné opatrenia na zabezpečenie nezávislosti vyšetrovacieho orgánu od ministra zodpovedného za dopravu, ktorý riadi manažéra infraštruktúry a železničný podnik, a je teda stranou, ktorej záujmy by mohli byť v rozpore s úlohami vyšetrovacieho orgánu, nespĺnila požiadavky vyplývajúce z článku 21 ods. 1 smernice 2004/49/ES Európskeho parlamentu a Rady z 29. apríla 2004 o bezpečnosti železníc spoločenstva a o zmene a doplnení smernice Rady 95/18/ES o udeľovaní licencií železničným podnikom a smernici 2001/14/ES o pridelovaní kapacity železničnej infraštruktúry, vyberaní poplatkov za používanie železničnej infraštruktúry a bezpečnostnej certifikácii;
2. uložil Poľskej republike povinnosť nahradiť v celom rozsahu trovy tohto konania.