Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
М. ВОВЕК
представено на 23 януари 2018 година[1]

Дело C-530/16

Европейска комисия
срещу

Република Полша

„Неизпълнение на задължения — Директива 2004/49/ЕО относно безопасността на железопътния транспорт в Общността — Член 21, параграф 1 — Независимост на разследващия орган в своята организация, законова структура и вземане на решения — Независимост от всякакви оператори на инфраструктури, железопътни предприятия, както и от всяка страна, чиито интереси биха могли да са в противоречие с функциите, възложени на разследващия орган — Независимост от министъра, отговарящ за транспорта“

I. Увод

1. Съгласно член 21, параграф 1 от Директива 2004/49/ЕО (наричана по-нататък „Директива относно безопасността на железопътния транспорт“)[2] разследванията на някои злополуки и инциденти се провеждат от постоянен разследващ орган. При изпълнението на своите функции този орган следва да бъде независим от редица субекти, изброени в тази разпоредба, например всеки оператор на инфраструктура, железопътно предприятие или всяка страна, чиито интереси биха могли да са в противоречие с функциите, възложени на разследващия орган.

2. Европейската комисия счита, че Република Полша не е изпълнила тези изисквания. Тя твърди, че полският разследващ орган не е независим от железопътното предприятие и оператора на инфраструктурата. Това твърдение се основава на тесните връзки, които съществуват между този орган и министъра на инфраструктурата и строителството, който отговаря за транспорта (наричан по-нататък „министъра“), който ефективно контролира както оператора на инфраструктурата, така и железопътното предприятие.

1 Език на оригиналния текст: английски.

2 Директива 2004/49/ЕО на Европейския Парламент и на Съвета от 29 април 2004 година относно безопасността на железопътния транспорт в Общността и за изменение на Директива 95/18/ЕО на Съвета относно лицензирането на железопътните предприятия и Директива 2001/14/ЕО относно разпределяне на капацитета на железопътната инфраструктура и събиране на такси за ползване на железопътната инфраструктура и за сертифициране за безопасност (Директива относно безопасността на железопътния транспорт) (ОВ L 164, 2004 г., стр. 44; Специално издание на български език, 2007 г., глава 7, том 14, стр. 62).

II. Правна уредба

A. Право на ЕС

3. Съображение 23 от Директивата относно безопасността на железопътния транспорт гласи, че „в железопътния транспорт сериозните произшествия са рядкост. Въпреки това, те могат да имат катастрофални последици и да предизвикат загриженост от страна на обществеността относно безопасното функциониране на железопътната система. Следователно, всички подобни произшествия би трябвало да бъдат разследвани от гледна точка на безопасността, с цел да се избегне повторното им възникване, а резултатите от разследванията трябва да се направят публично достояние. […]“.

4. Съгласно съображение 24 „техническото разследване на транспортно произшествие би трябвало да бъде ясно разграничено от съдебното следствие на същото произшествие и да се даде възможност за достъп до доказателства и свидетели. То би трябвало да се извършва от постоянен орган, който е независим от служителите в железопътния сектор. Органът би трябвало да функционира по начин, по който се избягва какъвто и да било конфликт на интереси и участие в причините и обстоятелствата, довели до разследваното произшествие; по-специално неговата функционална независимост не трябва да бъде засегната, ако той е тясно свързан с националния орган по безопасността или регулаторния орган на железниците поради организационни и правни структурни причини. […]“.

5. Глава IV от Директивата относно безопасността на железопътния транспорт е посветена на органа по безопасността. Съгласно член 16, параграф 1, „Всяка държава членка създава орган по безопасността. Този орган може да бъде министерството, отговарящо за транспорта, и е независим по отношение на своята организация, законова структура и вземането на решения от всякакво железопътно предприятие, оператор на инфраструктура, кандидат за такъв и доставчик“.

6. Глава V, съдържаща членове от 19 до 25, урежда разследването на произшествия и инциденти. Член 19, параграф 1 изисква държавите членки да гарантират, че „след тежки произшествия в железопътната система се извършва разследване от разследващия орган […], целта на което е възможно подобрение на безопасността в железопътния транспорт и предотвратяване на произшествия“. Параграф 2 предоставя на разследващия орган правото на преценка дали да разследва или не „[…] тези произшествия и инциденти, които при малко по-различни обстоятелства биха могли да доведат до тежки произшествия […]“.

7. Член 21 от Директивата относно безопасността на железопътния транспорт предвижда правила относно разследващия орган:

„1. Всяка държава членка гарантира, че разследванията на злополуки и инциденти, посочени в член 19, се провеждат от постоянен орган, който се състои от най-малко един следовател, квалифициран да изпълнява функцията на главен разследващ в случай на произшествие или инцидент. Този орган е независим в своята организация, законова структура и вземане на решения от всякакви оператори на инфраструктури, железопътни предприятия, от органите, налагащи такси, разпределящи инфраструктурен капацитет и организациите, уведомявани за взетите мерки, както и от всяка страна, чиито интереси биха могли да са в противоречие с функциите, възложени на разследващия орган. Освен това, той е независим и от органа по безопасността, както и от всякакъв регулатор на железопътни мрежи.

2. Разследващият орган изпълнява своите функции независимо от организациите, посочени в параграф 1, и получава необходимите ресурси за това. Неговите разследвания придобиват статут, който им дава необходимите гаранции за независимост.

[…]

4. Разследващият орган може да комбинира своите функции съгласно настоящата директива с работата по разследване на събития, различни от железопътните произшествия и инциденти, при положение че тези разследвания не застрашават неговата независимост.

[…]“.

8. Член 23 предвижда задължения за докладване. По-конкретно, член 23, параграф 1 гласи, че „[р]азследването на произшествие или инцидент, посочени в член 19, е предмет на доклади под форма, подходяща за вида и сериозността на произшествието или инцидента и значимостта на резултатите от разследването. В докладите се формулират целите на разследванията, упоменати в член 19, параграф 1, и съдържат, когато е целесъобразно, препоръки за безопасност“.

Б. Полското право

9. Член 28a от Ustawa o transporcie kolejowym (наричан по-нататък „Закон за железопътния транспорт“) от 28 март 2003 г. в приложимата към съответния момент редакция предвижда създаването и функционирането на разследващия орган — Państwowa Komisja Badania Wypadków Kolejowych (Държавната комисия за разследване на железопътни произшествия, наричана по-нататък „PKBWK“), при следните условия:

„1. Постоянната Държавна комисия за разследване на железопътни произшествия [PKBWK] е на подчинение на министъра на транспорта и извършва дейност независимо, като провежда разследвания по отношение на тежки произшествия, произшествия и инциденти […].

2. PKBWK осъществява дейността си от името на министъра на транспорта.

3. PKBWK се състои от четирима постоянни членове, включително ръководител, заместник ръководител и секретар.

4. PKBWK може също така да включва ad hoc членове, избрани от ръководителя на PKBWK за участие в процедурата от списък, предоставен от министъра на транспорта.

[…]

6. Ръководителят на PKBWK се назначава и освобождава от министъра на транспорта.

7. Заместник ръководителят и секретарят се назначават и освобождават от министъра на транспорта по искане на ръководителя на PKBWK.

8. Членовете на PKBWK се назначават и освобождават от министъра на транспорта, който действа по предложение на ръководителя на PKBWK.

9. Министърът на транспорта може по искане на PKBWK, прието с абсолютно мнозинство, да освобождава членове на PKBWK.

10. Всяко лице, което:

(1) е полски гражданин и се ползва с пълен обем граждански права;

(2) е напълно дееспособно;

(3) не е осъждано за умишлено извършено престъпление;

(4) отговаря на изискванията за образование и квалификация,

може да бъде член на PKBWK.

11. Членството на лице в PKBWK се прекратява със смъртта му, при неспазване на изискванията, посочени в член 28a, параграф 10 или с приемането на подадена до министъра на транспорта оставка.

12. PKBWK може да се състои от специалисти в следните области:

(1) експлоатация на железопътни мрежи;

(2) проектиране, изграждане и поддържане на железопътни линии, възли и гари;

(3) предпазни и контролни устройства за железопътни мрежи и комуникации;

(4) железопътни возила;

(5) тягова електрическа енергия за железопътния транспорт;

(6) железопътен превоз на опасни товари.

13. Лицата с висше образование, подходяща квалификация и най-малко петгодишен опит в определена област се считат за експерти в тази област.

14. При приемането на решения […] членовете на PKBWK се ръководят от принципа за оценка на доказателствата по съвест и не са обвързани с каквито и да било указания относно съдържанието на приетите решения.

15. При разследване на сериозно произшествие, произшествие или инцидент PKBWK не може да се състои от ad hoc членове, назначени от организационни единици, чиито железопътна инфраструктура, работници или возила са участвали в разследваното събитие.

16. Ad hoc членове на PKBWK имат право на възнаграждение по граждански договор.

17. Член на PKBWK не може да действа като вещо лице по преписки, разглеждани от PKBWK.

18. Когато това е уместно, експертите и оперативният персонал участват в работата на PKBWK.

19. Експертите, които участват в работата на PKBWK и предоставят становище или експертиза, имат право на възнаграждение по граждански договор“.

10. Член 28d от Закона за железопътния транспорт е предвиждал също, че:

„1. Министърът на транспорта осигурява в частта от държавния бюджет, с която се разпорежда, средства за финансиране на дейността на PKBWK и неговия персонал, и по-специално за възнаграждения на членовете, експертите и оперативния персонал, както и за техническо оборудване, разходи за обучение, публикации и хонорари на експертите.

2. PKBWK се обслужва от съответния отдел от администрацията към министъра на транспорта.

[…]

4. Министърът на транспорта определя със заповед правилника, уреждащ дейността и организационната структура на PKBWK, като взема предвид естеството на функциите, осъществявани от PKBWK“.

III. Досъдебната процедура и производството пред Съда

11. На 21 февруари 2014 г. Комисията изпраща официално уведомително писмо до Република Полша относно несъответствието на няколко разпоредби от Закона за железопътния транспорт с Директивата относно безопасността на железопътния транспорт. По-специално Комисията повдига въпроси за липсата на независимост на органа по безопасността (в нарушение на член 16, параграф 1 от Директивата относно безопасността на железопътния транспорт) и на разследващия орган (в нарушение на член 21, параграф 1).

12. Република Полша отговоря с писмо от 17 април 2014 г. Тя отрича нарушението на член 16, параграф 1 и член 21, параграф 1 от Директивата относно безопасността на железопътния транспорт. Въпреки това, що се отнася до другите твърдения, направени от Комисията в официалното уведомително писмо [3], Република Полша заявява, че ще измени законодателството си с цел да бъде съобразено с Директивата относно безопасността на железопътния транспорт.

13. Тези доводи не са убедителни за Комисията. На 27 февруари 2015 г. тя приема мотивирано становище с искане Република Полша да транспонира правилно Директивата относно безопасността на железопътния транспорт.

14. Република Полша отговоря на мотивираното становище с писмо от 27 април 2015 г. Тя информира Комисията, че са приети два акта, които да осигурят съответствие с Директивата относно безопасността на железопътния транспорт, както и че се провежда дискусия по законопроект за изменение на Закона за железопътния транспорт. На 18 и 30 октомври 2015 г. Република Полша уведомява Комисията за друг приет акт, както и за изменение на Закона за железопътния транспорт, прието на 25 септември 2015 г. Също така Република Полша продължава да поддържа твърдението си, че няма нарушение на член 16, параграф 1 и член 21, параграф 1 от Директивата относно безопасността на железопътния транспорт.

15. Според Комисията, въпреки че направените промени в националното законодателство са осигурили правилно транспониране на редица разпоредби от Директивата относно безопасността на железопътния транспорт, Република Полша все още е в нарушение на член 16, параграф 1 и член 21, параграф 1 от тази директива. Поради тази причина Комисията предявява иск пред Съда относно липсата на независимост на органа по безопасността и на разследващия орган. Комисията иска от Съда:

– да установи, че Република Полша не е изпълнила задълженията си по член 16, параграф 1 и член 21, параграф 1 от Директивата относно безопасността на железопътния транспорт:

  – като не е приела мерките, необходими за осигуряване на независимостта на органа по безопасността от всякакво железопътно предприятие, оператор на инфраструктура, кандидат за такъв и доставчик, и

  – като не е приела мерките, необходими за осигуряване на независимостта на разследващия орган от железопътното предприятие и оператора на железопътната инфраструктура.

– да осъди Република Полша да заплати съдебните разноски.

3 Относно твърдени нарушения на член 9, параграф 1, член 10, параграф 3, член 17, параграф 1, член 19, параграф 1, член 21, параграф 3, член 24, параграф 2 и член 25, параграф 2 от Директивата относно безопасността на железопътния транспорт.

16. Впоследствие Комисията оттегля своето твърдение за нарушение на член 16, параграф 1 от Директивата относно безопасността на железопътния транспорт по отношение на независимостта на органа по безопасността. В писмената реплика Комисията отбелязва, че със закон от 16 ноември 2016 г., за който Комисията е уведомена на 1 декември 2016 г., е изменен Законът за железопътния транспорт и други национални закони. След това изменение Комисията е на мнение, че вече полският закон правилно транспонира член 16, параграф 1 от директивата. Тъй като обаче изпълнение е постигнато едва след започването на процедура за нарушение, Комисията поддържа, че Република Полша следва да бъде осъдена да заплати съдебните разноски, свързани с това твърдение, в съответствие с член 141, параграф 2 от Процедурния правилник на Съда.

17. По отношение на член 21, параграф 1 от Директивата относно безопасността на железопътния транспорт Комисията поддържа твърдението си, че полският разследващ орган не е независим от оператора на инфраструктурата и от железопътното предприятие. Както операторът на инфраструктурата, така и железопътното предприятие били собственост на държавата: правомощията в рамките на правото на държавна собственост формално се упражнявали от министъра на финансите, но в действителност контролът се осъществявал от министъра, отговарящ за транспорта, от името на държавата. По този начин министърът на транспорта контролирал оператора на инфраструктурата и железопътното предприятие.

18. Според Комисията полското право не гарантира независимостта на разследващия орган от министъра. Разследващият орган нямал свой собствен правен статут. Той бил част от министерството. Той не вземал независими решения, тъй като не действал от свое име, а от името на министъра, който трябвало да приподпише решенията на разследващия орган. Комисията също така твърди, че условията и методите за назначаване и освобождаване на членовете на разследващия орган не гарантират тяхната независимост. И накрая, задължението на разследващия орган да изисква системно финансови или човешки ресурси, значително ограничавало организационната му независимост спрямо министъра.

19. В своя защита Република Полша твърди, че искът на Комисията е недопустим и във всеки случай неоснователен. Полското законодателство съдържало точни и подробни гаранции за независимост, които гарантират организационната, правната независимост и независимостта на решенията на разследващия орган. Нямало връзка на подчинение между разследващия орган и министъра. На практика министърът никога не се е намесвал в ежедневната оперативна работа на разследващия орган. Фактът, че разследващият орган е част от структурата на министерството и действа от името на министъра, всъщност засилвал легитимността и авторитета на този орган.

20. Следователно според Република Полша не е налице нарушение на член 21, параграф 1 от Директивата относно безопасността на железопътния транспорт. Поради това Република Полша иска от Съда да отхвърли иска, предявен от Комисията, в неговата цялост и да осъди Комисията да заплати съдебните разноски.

21. Писмени становища представят Република Полша и Комисията. В проведеното на 26 октомври 2017 г. съдебно заседание и двете страни представят устни становища.

IV. Съображения

22. Настоящото заключение е структурирано по следния начин: започвам с очертаването на структурата на член 21, параграф 1 от Директивата относно безопасността на железопътния транспорт (А). След това се фокусирам върху член 21, параграф 1, второ изречение — релевантната разпоредба в настоящия случай, първо, относно това какъв точно е характерът на независимостта, който тази разпоредба изисква (Б), а след това конкретно от кого следва да се гарантира тази независимост (В). След като очертая тези изисквания, се насочвам към прилагането им в настоящия случай (Г).

А. Структурата на член 21, параграф 1 от Директивата относно безопасността на железопътния транспорт

23. Член 21, параграф 1 от Директивата за безопасността на железопътния транспорт съдържа три изречения. Първото изречение изисква създаването на постоянен разследващ орган. Следват две допълнителни уточнения относно степента на независимост, с която този орган трябва да разполага. Естеството и обхватът на всяко от тези изречения се различават.

24. От една страна, член 21, параграф 1, второ изречение предвижда независимостта на разследващия орган „в своята организация, законова структура и вземане на решения“ от редица субекти: „всякакви оператори на инфраструктури, железопътни предприятия, от органите, налагащи такси, разпределящи инфраструктурен капацитет и организациите, уведомявани за взетите мерки, както и от всяка страна, чиито интереси биха могли да са в противоречие с функциите, възложени на разследващия орган“.

25. От друга страна, член 21, параграф 1, трето изречение предвижда различна по вид (може би по-тясна) независимост на разследващия орган: този орган следва да е функционално независим от органа по безопасността и от всякакъв регулатор на железопътни мрежи.

26. По този начин член 21, параграф 1 от Директивата относно безопасността на железопътния транспорт разграничава два вида — и съответно степени — на независимост, приложими към същия разследващ орган. Първият вид е „обикновената“ функционална независимост от органа по безопасността и от регулатора на железопътните мрежи, а вторият е „засилената“ независимост по отношение на организацията, законовата структура и вземането на решения от всеки оператор на инфраструктура, железопътно предприятие, от органите, налагащи такси, разпределящи инфраструктурен капацитет и организациите, уведомявани за взетите мерки, както и от всяка страна, чиито интереси биха могли да са в противоречие с функциите, възложени на разследващия орган.

27. Може да се приеме, че разликата във формулировката на текста се дължи на факта, че поради естеството на техните функции е по-малко вероятно предвидените в третото изречение субекти да се намесват във функциите на разследващите органи. За разлика от тях за субектите, посочени във второто изречение, се предполага, че защитават интереси, които е по-вероятно да бъдат в конфликт с интересите на разследващия орган.

28. Член 21, параграф 1, трето изречение не е приложимо в конкретния случай, въпреки че със сигурност непряко би могло да бъде от полза за целите на тълкуването. То изяснява какъв би могъл да бъде видът независимост, определена в рамките на второто изречение, *за разлика* от тази в третото изречение. Очевидно обаче е, че независимостта на разследващия орган от органа по безопасността или от регулатора на железопътните мрежи не се поставя под въпрос с настоящия иск.

29. Следователно второто изречение е критерият, приложим в настоящия случай. Въпреки че в това изречение вече са посочени някои признаци на независимостта, която тази разпоредба се стреми да установи, съществуват два параметъра, които трябва да бъдат изяснени по-подробно: *вида* независимост (Б) и *от кого* точно (В). По-долу ще разгледам тези два въпроса.

Б. Независимост от какво?

30. Член 21, параграф 1 от Директивата относно безопасността на железопътния транспорт изисква разследващият орган да бъде независим от някои субекта по три направления: *организация, законова структура* и *вземане на решения*. Директивата не съдържа допълнителни дефиниции на тези понятия.

31. Съдът вече е посочил общо, че „когато става въпрос за публичноправен орган, терминът „независимост“ обикновено означава статут, който гарантира на съответния орган възможност да действа напълно свободно, без никакви инструкции и без никакъв натиск“[4]. Така независимостта предполага по същество, че въпросният орган е изолиран от други субекти, чиито действия могат да се ръководят от други видове интереси, различни от тези, преследвани от този орган. За целта органът трябва да разполага с редица конкретни гаранции за независимост, които да го защитават от ненужни намеси, които биха могли да му попречат да осъществява функциите си и да изпълнява задачата си[5].

32. Въпреки това независимостта едва ли може да се разбира като единно понятие, един вид „готов“ единен план, който би осигурил набор от гаранции, приложими повсеместно за всички независими органи по абсолютно същия начин. Независимостта е по-скоро като стълба, която може да води нагоре или надолу и да спре на определено стъпало в зависимост от разстоянието, необходимо спрямо даден(и) субект(и), за да се изпълняват независимо съответните задачи на определен субект. Следователно точните гаранции, които са необходими, ще бъдат определени с оглед на функциите, които въпросният орган трябва да упражнява независимо.

33. В ядрото на независимостта и първото стъпало от стълбицата е „независимост при вземането на решения“: да имаш възможност да вземеш решение по конкретен случай безпристрастно, без предварително получени указания и без страх от ответни последици след вземане на решението. Отвъд това ядро административният орган може да се окаже на много по-високи стъпала от стълбицата при необходимост от повече безпристрастност: от самостоятелна юридическа правосубектност до гаранции срещу отстраняването на отделни членове, собствен бюджет и/или пълно самоуправление и други елементи. В най-горната част на тази стълбица административният орган, който е в голяма степен независим и следователно безпристрастен, започва да се доближава до гаранциите, които са необходими и запазени за съдебната функция.

34. Основният извод е, че „правилното“ разстояние или стъпало от стълбицата, на което съответният орган трябва да бъде, е това, което ще неутрализира всеки потенциален конфликт на интереси и ще гарантира, че реалните задачи на независимия административен орган се изпълняват по безпристрастен и ефективен начин.

4 Решение от 9 март 2010 г., Комисия/Германия (C-518/07, EU:C:2010:125, т. 18).

5 Вж. допълнително във връзка с независимите административни органи в общ план например Conseil d'État, Rapport public 2001 — Les autorités administratives indépendantes, Etudes et documents n° 52, La Documentation française, Paris, 2001, p. 251—386; *Chevallier*, J. Le statut des autorités administratives indépendantes: harmonisation ou diversification? RFDA, 2010, p. 896.

35. Независимо от това е ясно, че минималната гаранция, приложима за всеки *независим* административен орган, заслужаващ това определение, е независимостта при вземането на решения: разбирана като възможност за вземане на безпристрастни решения по конкретни случаи без намесата на каквито и да е други субекти, които са в евентуален конфликт на цели или интереси. Членовете на този орган не могат да бъдат обвързани от никакви инструкции при изпълнението на своите функции[6]. В същото време обаче такива минимални изисквания за независимост, насочени към безпристрастно вземане на решения по конкретни случаи, сами по себе си не пречат на съществуването на общи устройствени или организационни връзки между съответните субекти, при условие че съществуват ясни и устойчиви гаранции, че не може да има каквато и да е намеса във вземането на отделни решения.

36. Насочвайки се конкретно към органите, които разследват железопътни произшествия, член 21, параграф 1 от Директивата относно безопасността на железопътния транспорт изисква независимост на разследващия орган по отношение на *организацията*, *законовата структура* и *вземането на решения* от редица субекти в железопътния транспорт. Формулировката, контекстът и целта на член 21, параграф 1 от Директивата относно безопасността на железопътния транспорт допълнително разясняват какво може да означават тези изисквания.

37. Първо, с оглед естественото му значение понятието за независимост на *организацията* би трябвало да включва възможност разследващият орган да взема решения относно вътрешната си структура и да разполага със свои собствени органи и процедурни правила. Освен това в тази категория ще попаднат и правилата, свързани с назначаването и освобождаването на членовете на разследващия орган, за да се предотврати всяко влияние върху вземаните от него решения. Макар че такъв независим орган следва да има свои собствени органи и да разполага с достатъчно ресурси, за да изпълнява ефективно своите задачи[7], наличието на отделен бюджет не изглежда само по себе си да е необходимо[8].

38. По отношение на *законовата структура* разследващият орган следва да има самостоятелна правосубектност[9]. Той не може да бъде просто (подчинено) административно подразделение в рамките на по-широка структура, включваща и страна, която потенциално е в конфликт на интереси.

39. Що се отнася до *вземането на решения*, независимостта в това отношение означава органът да може да взима решения свободно, без никаква външна намеса. Това означава гаранции за безпристрастност при вземането на решения.

40. Второ, контекстът и общата цел на тези три аспекта на независимост показват необходимостта разследващите органи да могат да провеждат разследванията си и да изготвят препоръки за безопасност, свободни от намеса от всякакви субекти, чийто интерес може да бъде действителните причини за тези произшествия да останат неразкрити.

6 Решение от 16 октомври 2012 г., Комисия/Австрия (C-614/10, EU:C:2012:631, т. 42).

7 Вж. по аналогия решение от 18 април 2013 г., Комисия/Франция (C-625/10, EU:C:2013:243, т. 51), относно независимостта в организацията, законовата структура и вземането на решения на органа, разпределящ инфраструктурен капацитет, спрямо железопътните предприятия съгласно Директива 2001/14.

8 Вж. например решение от 16 октомври 2012 г., Комисия/Австрия (C-614/10, EU:C:2012:631, т. 58). В тази връзка следва да се отбележи, че законодателят на ЕС включва изрични разпоредби за осигуряване на отделни бюджетни редове, ако намерението е такова. Вж. например член 43, параграф 3 от Регламент (ЕО) № 45/2001 на Европейския парламент и на Съвета от 18 декември 2000 година относно защитата на лицата по отношение на обработката на лични данни от институции и органи на Общността и за свободното движение на такива данни (ОВ L 8, 2001 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 13, том 30, стр. 142) по отношение на Европейския надзорен орган по защита на данните.

9 Вж. в този смисъл решения от 28 февруари 2013 г., Комисия/Австрия (C-555/10, EU:C:2013:115, т. 55) и от 18 април 2013 г., Комисия/Франция (C-625/10, EU:C:2013:243, т. 51).

41. Следователно е ясно, че ако се разглежда с оглед на функциите на този орган, разследването, предвидено в директивата, е техническо, административно разследване. То не възлага носенето на отговорност. Както е предвидено в съображение 24, това е задача на съдебното следствие. Това обстоятелство обаче не трябва да омаловажава значението, което подобно привидно „техническо“ разследване е вероятно да има в действителност. Именно заради техническата си насоченост, веднъж оформено и изразено, становището относно причините за железопътни произшествия или инциденти ще има голяма тежест. В съчетание със задачата за изготвяне на препоръки за безопасност в бъдеще, за да не се допуска повторно възникване на произшествия, се оказва, че разследващият орган трябва да разполага с относително висока степен на независимост от всички субекти с интереси, които биха могли да са в противоречие с посочените разследващи функции.

42. Трето, налице е по-широк контекст (или т.нар. систематичен аргумент). Тълкуването на член 21, параграф 1, второ изречение от Директивата относно безопасността на железопътния транспорт може да се извърши в светлината на други инструменти на вторичното право на ЕС, които възлагат на подобни органи сходни функции.

43. Страните по настоящото производство, както впрочем и предходната част на настоящото заключение, посочват няколко паралелни регулаторни режима. Въпреки това следва да се има предвид, че освен тълкуването на общи понятия по-задълбочени аналогии с тези регулаторни режими в контекста на настоящия случай са от ограничена полза поради една проста причина: регулаторните режими и конкретните функции на въпросния орган се различават, понякога значително.

44. *В рамките на една и съща област* гаранциите за независимост следва да бъдат различни. Например, освен разследващите органи, един друг административен субект, компетентен в железопътния сектор, а именно националният регулаторен орган, следва да е функционално независим от всеки компетентен орган, участващ във възлагането на договори за обществени услуги. Този орган е самостоятелен орган, който е правно обособен и независим от всякакви други публични или частни образувания по отношение на организацията си, функционирането си, йерархичната си структура и правилата за вземане на решения. При не толкова категорично формулирани условия той е също така независим в своята организация, решения за финансиране, правна структура и вземане на решения от всички управители на инфраструктура, налагащи таксите органи, разпределящи органи или заявители[10].

45. Извън железопътния сектор може би най-близката аналогия, която може да бъде направена, е с *други административни органи*, които *разследват транспортни произшествия*. Макар и във връзка с различни транспортни средства, може да се каже, че тези органи имат същите цели и функции. Следователно тяхното регулиране и изискванията по отношение на тяхната независимост би трябвало да бъдат формулирани по сходен начин и да имат същия обхват.

46. Случаят обаче изглежда не е такъв. По отношение на разследващите органи в *гражданското въздухоплаване* Регламент (ЕС) № 996/2010[11] е структуриран по различен начин. От една страна, тези органи „могат да провеждат разследванията напълно независимо“[12] и им „[…]се определя бюджет, който да [им] позволява да изпълнява[т] своите функции“[13]. От друга страна, член 4, параграф 2 от същия регламент изисква само функционална независимост от определени субекти. На следващо място, във връзка с органите, които разследват произшествия в областта

10 Член 55, параграф 1 от Директива 2012/34/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 21 ноември 2012 година за създаване на единно европейско железопътно пространство (ОВ L 343, 2012 г., стр. 32).

11 Регламент на Европейския парламент и на Съвета от 20 октомври 2010 година относно разследването и предотвратяването на произшествия и инциденти в гражданското въздухоплаване и за отмяна на Директива 94/56/ЕО (ОВ L 295, 2010 г., стр. 35).

12 Съображение 15.

13 Член 4, параграф 6, буква г) от Регламент № 996/2010.

на *морския транспорт*, по силата на член 8, параграф 1, първа алинея от Директива 2009/18/ЕО[14] те трябва да бъдат „независим[и], по отношение на своето устройство, правна структура и процес на вземане на решение, от която и да е страна, чиито интереси биха могли да влязат в конфликт с поверената [им] задача“.

47. Въпреки че при определена степен на абстракция със сигурност се появяват някои общи теми, текстуалните и системни различия между отделните режими действително не позволяват да се формулират общи стандарти.

48. Накрая, във външната част на системния спектър е съдебната практика, на която най-често се прави позоваване в контекста на настоящия случай на независимостта на органите за защита на данните. Това е разбираемо от практическа гледна точка, тъй като Съдът вече е имал възможността да разгледа тези въпроси във връзка с Директива 95/46/ЕО[15]. Що се отнася до действителните гаранции и точната степен на застъпеност, този инструмент и съдебната практика, която го тълкува, биха могли да се използват, ако не за друго, поне за откриване на различията (например да се изясни докъде законодателят на ЕС очевидно не е желал да достигне), отколкото с цел провеждането на аналогия с Директивата относно безопасността на железопътния транспорт.

49. За разлика от Директивата относно безопасността на железопътния транспорт общият регламент относно защита на данните[16], който скоро ще замени Директива 95/46, предвижда „пълна независимост“ на надзорните органи[17]. Съгласно Регламента това означава, че тези органи имат свой „собствен персонал, […] подчинен изключително на члена или членовете на засегнатия надзорен орган“[18], и „отделен, публичен годишен бюджет“[19]. В допълнение член 53 изрично предвижда условия за назначаване и прекратяване на задълженията на членовете на надзорните органи, така че да се гарантира тяхната независимост. Следователно е ясно, че този регламент съдържа доста подробни изисквания и високи стандарти за независимост, които очевидно надхвърлят предвидените в Директивата относно железопътната безопасност.

50. Предвид гореизложеното следва, че член 21, параграф 1, второ изречение от Директивата относно безопасността на железопътния транспорт изисква независимост на разследващия орган по три направления: от гледна точка на организацията, законовата структура и вземането на решения. Освен това тези три измерения на независимостта трябва да се разглеждат контекстуално, като се има предвид целта, която следва да се гарантира от така очертаната независимост на разследващия орган, а именно способността на разследващите органи да провеждат разследвания и да изготвят препоръки за безопасност, свободни от всякаква намеса на субект, чийто интерес може да бъде действителните причини за произшествията да останат неразкрити.

14 Директива на Европейския парламент и на Съвета от 23 април 2009 година за определяне на основните принципи, които уреждат разследването на произшествия в областта на морския транспорт, и за изменение на Директива 1999/35/ЕО на Съвета и Директива 2002/59/ЕО на Европейския парламент и на Съвета (ОВ L 131, 2009 г., стр. 114).

15 Директива на Европейския парламент и на Съвета от 24 октомври 1995 година за защита на физическите лица при обработването на лични данни и за свободното движение на тези данни (ОВ L 281, 1995 г., стр. 31; Специално издание на български език, 2007 г., глава 13, том 17, стр. 10). Вж. решения от 9 март 2010 г., Комисия/Германия (C-518/07, EU:C:2010:125, т. 18—30) и от 16 октомври 2012 г., Комисия/Австрия (C-614/10, EU:C:2012:631, т. 41—66).

16 Регламент (ЕС) 2016/679 на Европейския парламент и на Съвета от 27 април 2016 година относно защитата на физическите лица във връзка с обработването на лични данни и относно свободното движение на такива данни и за отмяна на Директива 95/46/ЕО (Общ регламент относно защитата на данните) (ОВ L 119, 2016 г., стр. 1).

17 Член 52, параграф 1 от Регламент 2016/679.

18 Член 52, параграф 5 от Регламент 2016/679.

19 Член 52, параграф 6 от Регламент 2016/679.

51. След като очертах вида и степента на независимост, които се изискват съгласно член 21, параграф 1 от Директивата относно безопасността на железопътния транспорт, сега ще се насоча към втория параметър, съдържащ се в член 21, параграф 1, второ изречение, а именно независимост, но по-точно от кого?

B. Независимост от кого?

52. Член 21, параграф 1, второ изречение от Директивата относно безопасността на железопътния транспорт изброява редица субекти, спрямо които разследващият орган следва да бъде независим в своята организация, законова структура и вземане на решения. Това са всякакви оператори на инфраструктури, железопътни предприятия, органи, налагащи такси, органи, разпределящи инфраструктурен капацитет, организации, уведомявани за взетите мерки, както и всяка страна, чиито интереси биха могли да са в противоречие с функциите, възложени на разследващия орган.

53. Има ясно разграничение във вида на субектите, които са изброени. На първо място са посочени *конкретни субекти*: оператори на инфраструктури, железопътни предприятия, органи, налагащи такси, органи, разпределящи инфраструктурен капацитет и организации, уведомявани за взетите мерки. На второ място е посочена *остатъчната категория*, включваща всяка страна, чиито интереси биха могли да са в противоречие с функциите, възложени на разследващия орган.

54. Логично би могло да се приеме, че по отношение на конкретно изброените субекти законодателят е презумирал, че с оглед на техните функции би възникнал конфликт на интереси поради присъщите различия и противоречия в естеството на тези субекти. Така, в случай че разследващият орган не е независим (или е *пряко* зависим) от който и да е от изброените субекти по отношение на трите посочени аспекта на независимост, ще е налице нарушение на член 21, параграф 1 от Директивата относно безопасността на железопътния транспорт.

55. Обратно, остатъчната категория се тълкува по различен начин. От една страна, тя е отворена категория, а именно — *всяка* страна, чиито интереси биха могли да се окажат в противоречие. От друга страна, такива конфликти на интереси следва да бъдат ясно установени по конкретния случай, отново с оглед на трите аспекта на независимост, изброени в член 21, параграф 1, второ изречение от Директивата относно безопасността на железопътния транспорт.

56. Остатъчната категория, включваща всяка страна с конфликт на интереси, по мое мнение също обхваща и случаите на *непряка* зависимост или опосредено влияние. Това включва случаи, при които разследващият орган формално не е пряко подчинен на нито един от изброените субекти, но един или повече от самите тези изброени (или други) субекти, както и разследващият орган, са в действителност на подчинение на друг, трети субект. Тогава този трети субект се превръща в страна, чиито интереси не само биха влезли в противоречие с функциите, възложени на разследващия орган, но и с оглед на същността си, както и от устройствена гледна точка биха се оказали несъвместими с тях.

57. Имайки предвид, че разследването на железопътни произшествия и инциденти е най-вероятно да засегне оператори на инфраструктури или железопътни предприятия, от първостепенно значение е разследващият орган да е независим именно от тези субекти, така че да се избегне всякаква намеса във функциите, изпълнявани от разследващия орган. Както е посочено в съображение 24, „[т]ехническото разследване на транспортно произшествие […] би трябвало да се извършва от постоянен орган, който е независим от служителите в железопътния сектор. Органът би трябвало да функционира по начин, по който се избягва какъвто и да било конфликт на интереси и участие в причините и обстоятелствата, довели до разследваното

произшествие“. В резултат на това и също така имайки предвид значението на неговите функции и отговорността му към обществеността [20], разследващият орган следва да може да изпълнява функциите си независимо, без какъвто и да е риск от натиск, идващ пряко *или* непряко от който и да е друг участник в железопътния сектор.

58. Последният оставащ общ въпрос е дали публичен орган, като например министър, може да бъде квалифициран като „всяка страна, чиито интереси биха могли да са в противоречие с функциите, възложени на разследващия орган“?

59. Несъмнено от формулировката на текста, законодателната история и по-широкия контекст на член 21, параграф 1 от Директивата относно безопасността на железопътния транспорт е видно, че поначало и абстрактно *не се изисква* разследващият орган да е независим от публичните органи *като такива*.

60. Изброяването в член 21, параграф 1 очевидно не споменава такива публични органи [21]. От друга страна, други актове на вторичното право на ЕС установяват и уреждат изрично необходимостта да осигурят такова ясно структурно разграничение в съответния им контекст [22]: например Директива 95/46 изисква „пълна независимост“ на надзорните органи [23]. Това понятие е тълкувано от Съда като изискващо тези органи да „бъдат предпазени от всяко външно влияние, *включително от прякото или косвено влияние от страна на държавата или на провинциите*, а не само от влиянието на контролираните организации“ [24]. Обаче Директивата относно безопасността на железопътния транспорт отново действа в различен контекст [25].

61. Следователно член 21, параграф 1 от Директивата относно безопасността на железопътния транспорт не може да се тълкува като *пряко* изискващ разследващият орган да бъде независим от изпълнителната власт или от който и да е друг публичен орган *като такъв*.

62. Въпреки това последните несъмнено могат да попаднат в категорията на „всяка страна, чиито интереси биха могли да са в противоречие с функциите, възложени на разследващия орган“, в зависимост от действителните фактически обстоятелства в конкретния случай. Такъв конфликт на интереси винаги ще е налице, когато публичен орган ефективно контролира един или дори няколко субекта, които са изрично посочени в член 21, параграф 1, второ изречение от Директивата относно безопасността на железопътния транспорт, като например оператори на инфраструктури и железопътни предприятия.

63. Може да се добави, че решение на Съда Комисия/Италия [26], на което се позовава Република Полша в настоящото производство, не променя това заключение.

20 Съображение 23, възпроизведено в точка 3 по-горе.

21 Същото изглежда е вярно и по отношение на първоначалното предложение на Комисията (COM (2002) окончателен).

22 Вж. например член 55, параграф 1, второ изречение от Директива 2012/34 относно регулаторния орган за железопътния сектор.

23 Член 28, параграф 1, първа алинея от Директива 95/46.

24 Вж. решение от 9 март 2010 г., Комисия/Германия (C-518/07, EU:C:2010:125, т. 25). Курсивът е мой. Изглежда, че това изискване сега е изцяло кодифицирано в член 52, параграф 2 от Общия регламент относно защитата на данните.

25 Както бе посочено по-горе в точки 48 и 49.

26 Решение от 3 октомври 2013 г. (C-369/11, EU:C:2013:636).

64. В това решение Съдът постановява, че Комисията не е успяла да установи, че член 30, параграф 1 от Директива 2001/14, който изисква регулиращият орган да бъде независим от определени субекти в железопътния сектор[27], също обхваща и *косвената* независимост на регулиращия орган от железопътното предприятие, опосредена чрез министъра, тъй като италианското железопътно дружество е притежавано от държавата[28].

65. Тази констатация е в много малка степен относима към настоящия случай и тълкуването на изискванията на член 21, параграф 1 от Директивата относно безопасността на железопътния транспорт. Без дори да се обсъждат систематичните и функционални различия между регулиращ орган и разследващ орган, които са допълнително подчертани с оглед на това, че всеки от тях е уреден в различен правен акт (и функционира в различен законодателен контекст), достатъчно е да се отбележат две значителни разлики във формулировката на текстовете. Първо, за разлика от член 30 от Директива 2001/14 член 21, параграф 1 от Директивата относно безопасността на железопътния транспорт не предвижда изрично възможността въпросният орган да бъде самият министър. Второ, въпросният член обхваща и отворената остатъчна категория на „всяка страна, чиито интереси биха могли да са в противоречие с функциите, възложени на разследващия орган“, каквато липсва в Директива 2001/14.

66. В обобщение, въпреки че не е изрично посочен в член 21, параграф 1, второ изречение от Директивата относно безопасността на железопътния транспорт, публичен орган, например министър, може да бъде страна, чиито интереси биха могли да са в противоречие с функциите, възложени на разследващия орган, в зависимост от фактическата обстановка по случая. Ако това действително е така, тогава трябва да се гарантира, че разследващият орган е независим в своята организация, законова структура и вземане на решения от такъв публичен орган.

Г. Приложение към настоящия случай

67. Ако аналитичната рамка, изложена по-горе, се приложи към фактите в настоящия случай, ще се установява, че Република Полша не е изпълнила задълженията, произтичащи от член 21, параграф 1 от Директивата относно безопасността на железопътния транспорт. Полският разследващ орган, PKBWK, не е независим от министъра, отговарящ за транспорта, в своята законова структура, организация и вземане на решения.

1. Пряка или непряка зависимост?

68. Както следва от писмените становища и както бе потвърдено по време на заседанието, полската държава притежава както оператора на инфраструктурата, така и железопътното предприятие. Комисията твърди, че държавата, представлявана от Министерството на транспорта, притежава 100 % от холдинга PKP S.A, който включва редица дружества, включително железопътното предприятие. Държавата също така притежава и 85,90 % от акциите на оператора на инфраструктурата (PKP PLK SA). Никое от тези твърдения не беше оспорено от Република Полша. Така министърът контролира и оператора на инфраструктурата, и железопътното предприятие.

27 Съгласно член 30, параграф 1 от Директива 2001/14 „[б]ез да нарушават разпоредбите на член 21, параграф 6, държавите членки създават регулиращ орган. Този орган, който може да бъде *министерството, отговарящо за въпросите, свързани с транспорта*, или някой друг орган, по отношение на своята организация, решения за финансиране, юридическа структура и взимане на решения е независим от всички управители на инфраструктура, таксуващи органи, разпределящи органи или кандидати. Освен това той е функционално независим от всеки компетентен орган, участващ във възлагането на договор за обществени услуги. Този орган функционира в съответствие с принципите, които са определени в този член, като апелативните и регулаторните функции могат да бъдат предоставени на отделни органи“. Курсивът е мой.

28 Решение от 3 октомври 2013 г., Комисия/Италия (C-369/11, EU:C:2013:636, т. 61 и сл.).

69. Също така правилно бе отбелязано от Комисията, че подобно положение създава условия за конфликт на интереси в рамките на министерството. Министърът неизбежно, по подразбиране е заинтересован от дейността и икономическите резултати на оператора на инфраструктурата, а в контекста на разследвания на произшествия — на железопътното предприятие.

70. Така министърът се превръща в „страна, чиито интереси биха могли да са в противоречие с функциите, възложени на разследващия орган“, по смисъла на член 21, параграф 1, второ изречение от Директивата относно безопасността на железопътния транспорт. Вследствие на това, за да се изпълнят изискванията на тази разпоредба, разследващият орган трябва да бъде независим от министъра в своята организация, законова структура и вземане на решения.

71. За пълнота на изложението и по-голяма яснота следва да се добави, че точното съдържание на довода, изтъкнат от Комисията, е малко по-различно. Комисията твърди, че чрез министъра косвено разследващият орган не е независим от оператора на инфраструктурата. По този начин Комисията на практика очертава връзка на *непряка зависимост* между разследващия орган и един от изброените субекти — оператора на инфраструктурата, но без да квалифицира министъра като страна, чиито интереси биха могли да са в противоречие с функциите, възложени на разследващия орган.

72. Подобен подход би могъл да бъде възможен. Въпреки това той изглежда доста тромав от гледна точка на логическото тълкуване на член 21, параграф 1, второ изречение от Директивата относно безопасността на железопътния транспорт[29]. За мен остава неясно защо би било необходимо да се използва подобна заобиколна аргументация с позоваване на *косвените* връзки между разследващия орган и оператора на инфраструктурата, когато може директно да се посочи сърцевината на проблема, като се разгледат *преките* връзки между разследващия орган и всяка страна с конфликт на интереси, които са обхванати — и също така изрично забранени — от тази разпоредба.

73. Така или иначе е несъмнено, че Комисията упреква Република Полша в нарушение на член 21, параграф 1 от Директивата относно безопасността на железопътния транспорт поради правната и фактическата рамка съгласно полското законодателство и ролята, предоставена на министъра, отговарящ за транспорта. Как точно това положение трябва да се подведе под категориите на (правилно инвокираните) разпоредби на правото на Съюза, е правен въпрос, на който ще отговори Съдът.

2. Елементи на (не)зависимост

а) Законова структура

74. Не се оспорва, че PKBWK е неразделна част от министерството. PKBWK няма правосубектност. Както изтъкна Република Полша по време на заседанието, PKBWK формално черпи своите правомощия от министъра. Следователно е ясно, че PKBWK като административно подразделение на министерството не е независимо в своята законова структура от министъра.

29 Както бе посочено по-горе в точки 52—66.

б) Организация

75. Комисията изтъква, че и по отношение на своята организация PKBWK не е независимо поради три основни причини: първо, правилата за назначаване и освобождаване на състава му оставят твърде голяма свобода на преценка на министъра; второ, PKBWK не може да определя собствените си вътрешни правила и трето, PKBWK е зависимо от министъра по отношение на човешките и финансовите ресурси.

76. Първо, Комисията твърди, че условията за назначаване и освобождаване на членовете на PKBWK не гарантират в достатъчна степен неговата независимост от министъра. Тя твърди, че полското право не определя материалноправните критерии за назначаване на ръководителя, постоянните или временните членове. Според Комисията постоянните членове могат дори да бъдат представители на оператора на инфраструктурата или на железопътното предприятие. Освен това министърът има неограничена власт да освобождава ръководителя на PKBWK.

77. В хода на настоящото производство Република Полша не успя да опровергае тези твърдения.

78. Член 28а, параграф 6 от Закона за железопътния транспорт предвижда, че ръководителят на PKBWK се назначава и освобождава от министъра. Съгласно член 28а, параграфи 7 и 8 заместник ръководителят, секретарят и членовете на PKBWK се назначават и освобождават от министъра по искане или по предложение на ръководителя. Освен това съгласно член 28а, параграф 4 временните членове на PKBWK се избират от ръководителя, но от списък, съставен от министъра.

79. В съответствие с изложеното от националните разпоредби следва, че министърът има водеща роля при назначаването и освобождаването на членовете на PKBWK. Всички постоянни членове се назначават от него, а временните членове се избират от съставен от него списък. Без значение е, че както Република Полша твърди, списъкът с временни членове всъщност на практика се изготвя от ръководителя на PKBWK. Дори практиката да е такава, член 28а, параграф 4 от Закона за железопътния транспорт ясно посочва, че списъкът се предоставя от министъра. Обстоятелството, че заместник ръководителят, секретарят и „редовните“ членове на PKBWK се назначават от министъра по искане или по предложение на ръководителя, не стеснява свободата на преценка на министъра с оглед на това по какъв начин министърът назначава и може да освобождава самия ръководител.

80. Тази свобода на преценка изглежда още по-широка с оглед на липсата на подробни условия за назначаване по отношение на квалификациите. Освен общите условия, установени в член 28а, параграф 10 от Закона за железопътния транспорт [30], националното законодателство не определя допълнителни критерии за пригодността на членовете. Освен това относимата национална разпоредба [31], която забранява назначаването на лица, наети от агенции, чиито железопътна инфраструктура, работници или возила са участвали в произшествие или инцидент, формално се прилага само спрямо временните, но не и спрямо постоянните членове.

81. По отношение на прекратяването на служебните задължения на членовете на PKBWK член 28а, параграф 11 предвижда три събития, при които се прекратява членството на дадено лице в PKBWK: смърт, подаване на оставка или неспазване на условията, определени в член 28а, параграф 10. Въпреки това не е ясно дали разпоредбата на член 28а, параграф 11 е

30 Възпроизведен по-горе в точка 9 от настоящото заключение.

31 Член 28а, параграф 15 от Закона за железопътния транспорт.

изчерпателна, тъй като член 28a, параграфи 6—9 предвижда освобождаване на членовете на PKBWK от министъра. Действително само ръководителят може да бъде освободен директно от министъра. Останалите членове могат да бъдат освободени от министъра по искане или по предложение на ръководителя на PKBWK.

82. От формулировката на тези разпоредби остава неясно дали министърът може на практика свободно да освобождава членовете на PKBWK, или е обвързан от исканията или предложенията на ръководителя в тази насока. Въпреки това този въпрос няма реално значение по отношение на гаранциите за независимост на PKBWK и неговите членове: ако министърът има правомощието да освобождава ръководителя по всяко време и по свое усмотрение, как това лице би могло да предостави каквито и да било системни гаранции (като не направи предложението или откаже да даде съгласието си) срещу освобождаването (или отказа да бъде извършено освобождаване) на други членове на PKBWK?

83. Второ, що се отнася до вътрешните правила, Комисията поддържа, че министърът еднозначно определя организацията на PKBWK, като приема тези правила. Въпреки че Република Полша изтъкна в съдебното заседание, че тези правила се изготвят от самия разследващ орган, съгласно член 28d, параграф 4 от Закона за железопътния транспорт все пак министърът е този, който посредством заповед определя правилника, уреждащ дейността и организационната структура на PKBWK.

84. Трето, някои допълнителни съмнения относно организационната независимост на PKBWK могат да се изведат от разпоредбите относно финансовите и човешките ресурси. Комисията подчертава, че липсата на собствени ресурси не позволява на PKBWK да изпълнява функциите си. Задължението на PKBWK системно да иска финансови или човешки ресурси значително ограничавало организационната му независимост от министъра.

85. Не смятам, че въпросът за бюджетната независимост следва да бъде разглеждан в настоящия случай[32]. В своето искане пред Съда Комисията не е посочила, че Република Полша е нарушила член 21, параграф 2 от Директивата относно безопасността на железопътния транспорт, който предвижда, че разследващият орган получава необходимите ресурси, за да изпълнява своите функции независимо. Въпреки че би могло да се предположи, че това изискване може да се разглежда като част от организационната независимост по смисъла на член 21, параграф 1, считам, че предишните две точки, разгледани в този раздел, са вече достатъчни, за да се установи, че PKBWK не е независимо от министъра по отношение на своята организация.

в) Вземане на решения

86. На последно място, Комисията твърди, че PKBWK не е независимо от министъра при вземането на решения, тъй като не действа от свое име, а от името на министъра. Съответно PKBWK не може самостоятелно да взема решения. Според Комисията всички мерки, които PKBWK предприема, трябва да бъдат приподписани от министъра. Това представлява риск за независимостта на разследващия орган спрямо министъра.

87. Въпреки че не споделям непременно всички критики, отправени от Комисията, в действащата национална законодателна рамка има ясни проблемни елементи, които водят до липса на независимост при вземането на решения.

32 Както общо вече бе споменато по-горе (т. 37), разследващите органи следва да разполагат с достатъчно ресурси. Без ресурси, разбира се, е трудно да се разследва. Друг въпрос е дали и до каква степен това от своя страна предполага отделен бюджет и как точно такъв бюджет трябва да бъде съставян и одобряван.

88. Както следва от член 28а, параграф 2 от Закона за железопътния транспорт, PKBWK осъществява дейността си от името на министъра. Подобен текст може в голяма степен да се тълкува като означаващ, че решенията се взимат от самия министър. При настоящата практика, както твърди Република Полша, е възможно министърът да не влияе ефективно или да не участва в процеса на вземане на решения, които се приемат само от членовете на PKBWK. Формулировката на член 28а, параграф 2 обаче предполага друго.

89. Това, което може би има по-голяма значение, както бе установено в съдебното заседание, е, че публикуването на решенията на PKBWK в Официалния бюлетин на министерството може да се извърши само след подписване на съответния документ от министъра. С оглед на това последният категорично участва може би не в процеса на вземане на решения в тесен смисъл, но със сигурност в публикуването им. Следващата от това дискусия, каквото се проведе и в съдебното заседание, за това доколко такъв подпис е „обикновена формалност“ и дали хипотетично министърът може да откаже да подпише и по този начин да не допусне публикуването, не може да омаловажи значението на този факт: както няколко пъти вече бе споменато, прозрачността на информацията и публичността, включително свободното разпространение на евентуалните констатации сред заинтересованата общественост, са важен елемент от независимостта на разследванията, който е изрично предвиден в Директивата относно безопасността на железопътния транспорт[33]. С прости думи, този, който контролира разпространението на информацията, притежава информацията.

90. На последно място, фактът, че както Република Полша твърди, член 28а, параграф 1 от Закона за железопътния транспорт предвижда, че PKBWK изпълнява дейността си независимо, а член 28а, параграф 14 посочва, че „членовете на PKWK […] не са обвързани с каквито и да било указания относно съдържанието на приетите решения“, със сигурност прави тези разпоредби уместни и подходящи. Въпреки това, разгледан в контекста и спрямо всички други проблемни елементи на националната законодателна рамка, обсъдени в този раздел, които очевидно не отговарят на изискванията, предвидени в член 21, параграф 1 от Директивата относно безопасността на железопътния транспорт, този факт без съмнение е недостатъчен, за да се отстранят тези други недостатъци във връзка с независимостта по отношение на организацията, законовата структура и вземането на решения.

3. Заключение

91. С оглед на гореизложеното съвместното действие на всички разгледани индивидуални фактори води до заключението, че PKBWK действително функционира като обикновено административно подразделение на Министерството на транспорта, а не като независим орган по смисъла на член 21, параграф 1, второ изречение от Директивата относно безопасността на железопътния транспорт. Следователно PKBWK не притежава необходимите елементи на независимост, посочени в него.

92. Затова предлагам на Съда да установи, че като не е приела необходимите мерки, за да гарантира независимостта на разследващия орган от министъра, отговарящ за транспорта, който контролира оператора на инфраструктурата и железопътното предприятие и по този начин е страна, чиито интереси биха могли да са в противоречие с функциите на разследващия орган, Република Полша не е изпълнила изискванията, произтичащи от член 21, параграф 1 от Директива относно безопасността на железопътния транспорт.

93. Необходимо е да се направят две заключителни бележки.

33 По-горе, съображение 23 (цитирано в точка 3) и член 23, параграф 2 от Директивата относно безопасността на железопътния транспорт.

94. Първо, както беше ясно подчертано в предходните части на настоящото заключение, специфичните обстоятелства по настоящото дело са свързани с положение, при което разследващият орган е част от министерство, като последното същевременно контролира и оператора на инфраструктурата и железопътното предприятие. Така от подобно „функционално триединство“ в рамките на един и същ публичен орган не могат да се направят почти никакви или съвсем ограничени изводи за случаите, в които министърът няма толкова тесни връзки с оператора на инфраструктурата (и железопътното предприятие). Поначало, ако няма такива или никакви връзки, министърът сам по себе си трудно би могъл да бъде квалифициран като „страна, чиито интереси биха могли да са в противоречие с функциите, възложени на разследващия орган“, по смисъла на член 21, параграф 1 от Директивата относно безопасността на железопътния транспорт.

95. Второ, общата тема, която преминава като лайтмотив по настоящото дело, и по-специално във възраженията, формулирани от Република Полша в отговор на липсата на гаранции за независимост на PKBWK, би могла с известно опростяване да бъде парафразирана като „да, всъщност въпросното приложимо национално законодателство казва това, но на практика всъщност се действа по различен начин, и всъщност то е в съответствие с изискванията на директивата“ [34].

96. На този аргумент може да се даде включващ два отделни аспекта отговор: конкретен и общ. Що се отнася до производството за неизпълнение на задължения по член 258 ДФЕС, и по-конкретно до искове, предявени пред Съда за неизпълнение на задължения съгласно Договорите относно институционални гаранции за независимост на административни органи, ясно е установено, че транспонирането на такива гаранции само посредством административната практика няма да бъде достатъчно [35]. Без да се отрича значението на тази практика, трябва да има предварителни, ясни и видими законови или подзаконови разпоредби, които изрично да предвиждат конкретни положения, гарантиращи, че видът и степента на независимост, изисквани от законодателството на ЕС, ще бъдат постигнати.

97. На по-общосистемно равнище този конкретен отговор е напълно в съответствие с общото разбиране за институционални гаранции за независимост. Такива гаранции по дефиниция не могат да зависят от добрата воля и доброто поведение на отделните субекти и от текущата към съответния момент административна практика. Те трябва да бъдат ясно и изрично вградени в законодателната структура и да имат действие независимо от идентичността и намеренията на конкретните субекти.

98. Без да се подценява по никакъв начин действителното прилагане на закона в институционалната практика и първостепенното значение на усвояването от съответните субекти на необходимостта от независимост, правилното транспониране на такива гаранции за независимост със сигурност не може да се ограничи до възможността, че някои (положителни) неща *биха могли* да се случат на практика. Правилното транспониране трябва да гарантира, че при институционалното устройство и заложените предпазни мерки някои (по-малко положителни) неща просто *няма как* да се случат.

34 Вж. по-горе в частност точки 19, 20, 79, 83 и 88.

35 Вж. решения от 10 май 2007 г., Комисия/Австрия (C-508/04, EU:C:2007:274, т. 80 и цитираната съдебна практика) и от 15 март 2012 г., Комисия/Полша (C-46/11, непубликувано, EU:C:2012:146, т. 28): „обикновени административни практики, които по естеството си подлежат на промяна по волята на администрацията и са лишени от подходяща публичност, не могат да бъдат счетени за изпълнение на задълженията, които имат държавите членки при транспонирането на дадена директива“.

V. Разноски

99. По отношение на основанието, произтичащо от нарушение на член 21, параграф 1 от Директивата относно безопасността на железопътния транспорт, съгласно член 138, параграф 1 от Процедурния правилник загубилата делото страна се осъжда да заплати съдебните разноски, ако е направено такова искане. След като Комисията е направила искане за присъждане на съдебните разноски срещу Република Полша и последната е загубила делото, Република Полша трябва да бъде осъдена да заплати съдебните разноски.

100. По отношение на основанието, произтичащо от нарушение на член 16, параграф 1 от Директивата относно безопасността на железопътния транспорт, член 141, параграфи 1 и 2 от Процедурния правилник предвижда, че страна, която направи отказ от иск или оттегли иск или жалба, се осъжда да заплати съдебните разноски, ако това е било поискано от другата страна в писменото ѝ становище по отказа или оттеглянето. По искане обаче на страната, която направи отказ от иск или оттегли иск или жалба, съдебните разноски се понасят от другата страна, ако нейното поведение оправдава това.

101. Без да се взима каквото и да е, дори косвено, отношение по въпроса дали Република Полша се е съобразила с член 16, параграф 1 от Директивата относно безопасността на железопътния транспорт, факт е, че Република Полша е променила своето законодателство и е нотифицирала Комисията едва след започването на съдебно производство от страна на Комисията пред Съда. Следователно чрез собственото си (без)действие Република Полша е принудила Комисията да отправи и въпросното правно основание. Тъй като в репликата си, с която обявява оттеглянето на това правно основание, Комисията е поискала също да ѝ бъдат присъдени свързаните с него разноски, изглежда наистина е оправдано Република Полша да понесе и съдебните разноски, свързани с това правно основание.

VI. Заключение

102. С оглед на изложените съображения предлагам на Съда:

1) да установи, че като не е приела необходимите мерки, за да гарантира независимостта на разследващия орган от министъра, отговарящ за транспорта, който контролира оператора на инфраструктурата и железопътното предприятие и по този начин е страна, чиито интереси биха могли да са в противоречие с функциите на разследващия орган, Република Полша не е изпълнила изискванията, произтичащи от член 21, параграф 1 от Директива 2004/49/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 29 април 2004 година относно безопасността на железопътния транспорт в Общността и за изменение на Директива 95/18/ЕО на Съвета относно лицензирането на железопътните предприятия и Директива 2001/14/ЕО относно разпределяне на капацитета на железопътната инфраструктура и събиране на такси за ползване на железопътната инфраструктура и за сертифициране за безопасност;

2) да осъди Република Полша да понесе всички съдебни разноски по настоящото производство.