Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (голям състав)

3 май 2022 година*

„Преюдициално запитване — Член 267 ДФЕС — Понятието „юрисдикция“ — Устройствени и функционални критерии — Упражняване на правораздавателни или административни функции — Директива 2012/34/ЕС — Членове 55 и 56 — Един национален регулаторен орган за железопътния сектор — Независим секторен контролен орган — Правомощия за служебни действия — Санкционни правомощия — Решения, подлежащи на съдебен контрол — Недопустимост на преюдициалното запитване“

По дело C-453/20

с предмет преюдициално запитване, отправено на основание член 267 ДФЕС от Úřad pro přístup k dopravní infrastruktuře (Служба за достъп до транспортната инфраструктура, Чешка република) с акт от 23 септември 2020 г., постъпил същия ден в Съда, в рамките на производство по дело

CityRail, a.s.

срещу

Správa železnic, státní organizace,

при участието на:

ČD Cargo, a.s.,

СЪДЪТ (голям състав),

състоящ се от: K. Lenaerts, председател, L. Bay Larsen, заместник-председател, Ал Арабаджиев, A. Prechal, K. Jürimäe и S. Rodin, председатели на състави, M. Ilešič, J.-C. Bonichot (докладчик), T. von Danwitz, M. Safjan, D. Gratsias, M. L. Arastey Sahún, M. Gavalec, Z. Csehi и O. Spineanu-Matei, съдии,

генерален адвокат: M. Campos Sánchez-Bordona,

секретар: A. Calot Escobar,

предвид изложеното в писмената фаза на производството,

* Език на производството: чешки.

като има предвид становищата, представени:

– за CityRail, a.s., от J. Hruška,

– за Správa železnic, státní organizace, от J. Svoboda,

– за ČD Cargo, a.s., от T. Tóth и Z. Škvařil,

– за чешкото правителство, от M. Smolek и J. Vláčil, в качеството на представители,

– за испанското правителство, от L. Aguilera Ruiz, в качеството на представител,

– за нидерландското правителство, първоначално от M. K. Bulterman и M. Noort, в качеството на представители, а впоследствие от M. K. Bulterman, в качеството на представител,

– за Европейската комисия, първоначално от J. Hradil и C. Vrignon, в качеството на представители, а впоследствие от J. Hradil, в качеството на представител,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 16 декември 2021 г.,

постанови настоящото

Решение

1 Преюдициалното запитване се отнася до тълкуването на член 288 ДФЕС и членове 3, 27 и 31 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), изменена с Директива (ЕС) 2016/2370 на Европейския парламент и на Съвета от 14 декември 2016 г. (ОВ L 352, 2016 г., стр. 1) (наричана по-нататък „Директива 2012/34“), както и на приложения I, II и IV към нея.

2 Запитването е отправено в рамките на спор между CityRail, a.s., железопътно предприятие, и Správa železnic, státní organizace (наричано по-нататък „Správa železnic“), управител на железопътната инфраструктура в Чешката република, по повод на условията, определени от Správa železnic за достъп до мрежата и някои свързани съоръжения.

Правна уредба

Правото на Съюза

3 Съображение 76 от Директива 2012/34 гласи:

„Ефикасното управление и справедливото и недискриминационно използване на железопътната инфраструктура налагат създаването на регулаторен орган, който да наблюдава прилагането на правилата, предвидени в настоящата директива, и да действа

като орган за разглеждане на жалби, без да се засяга възможността за съдебен контрол. Този регулаторен орган следва да може да осигурява изпълнението на исканията си за информация и на решенията си чрез налагане на подходящи санкции“.

4 Член 3 от тази директива е озаглавен „Определения“ и гласи следното:

„За целите на настоящата директива се прилагат следните определения:

1) „железопътно предприятие“ означава всяко публично или частно предприятие, лицензирано в съответствие с настоящата директива, основният предмет на дейност на което е предоставянето на услуги за железопътен превоз на товари и/или пътници […]

2) „управител на инфраструктура“ означава всяка организация или дружество, отговарящи за експлоатацията, поддръжката и обновяването на железопътна инфраструктура в мрежа, както и отговарящи за участието в нейното развитие […]

[…]

3) „железопътна инфраструктура“ означава елементите, изброени в приложение I;

[…]

11) „обслужващо съоръжение“ означава инсталацията, включително теренът, сградата и оборудването, която е специално уредена цялостно или частично, така че да позволява предоставянето на една или повече от услугите, посочени в точки 2—4 от приложение II;

[…]

19) „заявител“ означава железопътно предприятие […], ко[е]то си набавя[…] инфраструктурен капацитет с цел осигуряване на обществена услуга или от търговски интерес;

[…]

26) „референтен документ за железопътната мрежа“ означава документ, в който са определени детайлно общите правила, сроковете, процедурите и критериите относно схемите за налагане на такси и за разпределяне на капацитета, включително всякаква допълнителна информация, необходима за подаването на заявки за инфраструктурен капацитет;

[…]“.

5 Член 55 от посочената директива, озаглавен „Регулаторен орган“, предвижда в параграф 1:

„Всяка държава членка създава само един национален регулаторен орган за железопътния сектор. Без да се засяга параграф 2, този орган е самостоятелен орган, който по отношение на организацията си, функционирането си, йерархичната си структура и правилата за вземане на решения е правно обособен и независим от всякакви други публични или частни образувания. 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. Освен това той е функционално независим от всеки компетентен орган, участващ във възлагането на договори за обществени услуги“.

6 Член 56 от същата директива, озаглавен „Функции на регулаторния орган“, предвижда:

„1. Без да се засяга член 46, параграф 6, заявителите имат право да подадат жалба до регулаторния орган, ако считат, че са третирани несправедливо, че са дискриминирани или увредени по какъвто и да било друг начин, и по-специално срещу решения, приети от управители на инфраструктура или, когато е приложимо, от железопътното предприятие или оператора на обслужващо съоръжение по отношение на:

а) референтния документ за железопътната мрежа, в предварителния и окончателния му вариант;

[…]

й) спазването на изискванията, включително тези, които се отнасят за конфликти на интереси, посочени в член 2, параграф 13 и членове 7, 7а, 7б, 7в и 7г.

2. Без да се засягат правомощията на националните органи за защита [на] конкуренцията […], регулаторният орган разполага с правомощието да наблюдава условията за конкуренция на пазарите на железопътни услуги, включително по-специално пазара на високоскоростни услуги за превоз на пътници, както и дейностите на управителите на инфраструктура по отношение на параграф 1, букви а)—й). По-специално регулаторният орган проверява спазването на параграф 1, букви а)—й) по своя собствена инициатива и с оглед предотвратяване на дискриминация срещу заявителите. По-специално той проверява дали референтният документ за железопътната мрежа не съдържа дискриминационни условия, или не поражда право на преценка на управителя на инфраструктура, което може да бъде използвано за дискриминиране на заявителите.

[…]

6. Регулаторният орган гарантира, че определените от управителите на инфраструктура такси са в съответствие с глава IV, раздел 2 и не са дискриминационни. Преговори между заявителите и управителя на инфраструктура по отношение на размера на таксите за инфраструктура са допустими само в случай, че се извършват под надзора на регулаторния орган. Регулаторният орган се намесва, ако преговорите могат да нарушат изискванията на настоящата глава.

[…]

8. Регулаторният орган има правомощията да изисква необходимата информация от управителя на инфраструктура, заявителите и което и да било трето участващо лице в съответната държава членка.

[…] Регулаторният орган трябва да е в състояние да осигурява изпълнението на такива искания посредством подходящи санкции, включително глоби. […]

9. Регулаторният орган разглежда всички жалби и по целесъобразност изисква необходимата информация и започва консултации с всички заинтересовани страни в срок

от един месец от получаването на жалбата. Той взема решение по всички жалби, предприема действия за поправяне на положението и информира заинтересованите страни за своето мотивирано решение […] Без да се засягат правомощията на националните орани за защита на конкуренцията […], когато е целесъобразно, регулаторният орган взема по собствена инициатива решение за подходящи мерки за коригиране на дискриминация по отношение на заявителите, нарушения на пазара и други нежелателни тенденции на тези пазари, по-специално във връзка с параграф 1, букви а)—й).

Решенията на регулаторния орган са задължителни за всички лица, за които се отнасят, и не подлежат на контрол от друг административен орган. Регулаторният орган трябва да е в състояние да осигурява изпълнението на своите решения посредством подходящи санкции, включително глоби.

[…]

10. Държавите членки гарантират, че решенията, взети от регулаторния орган, подлежат на съдебен контрол. Обжалването може да спре изпълнението на решението на регулаторния орган само ако непосредствените последици от решението на регулаторния орган може да доведат до непоправими или явно прекомерни вреди за жалбоподателя. Настоящата разпоредба не засяга евентуалните правомощия на сезирания с жалбата съд, предоставени от конституционното право.

[…]“.

Чешкото право

7 Съгласно член 2, точка 15 от zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy [České republiky] (Закон № 2/1969 за организацията на министерствата и другите централни органи на държавната администрация [на Чешката република]):

„[В] Чешката република за централни органи на държавната администрация се считат и: […] 15. Úřad pro přístup k dopravní infrastruktuře (Службата за достъп до транспортната инфраструктура)“.

8 Úřad pro přístup k dopravní infrastruktuře (Службата за достъп до транспортната инфраструктура, Чешка република, наричана по-нататък „службата“) е създадена със zákon č. 320/2016 Sb., o Úřadu pro přístup k dopravní infrastruktuře (Закон № 320/2016 за службата за достъп до транспортната инфраструктура, наричан по-нататък „Законът за службата“).

9 Съгласно член 3, параграф 2 от Закона за службата „при упражняване на правомощията си службата е независима, действа безпристрастно и се подчинява единствено на законите и другите правни норми“.

10 Член 4 от този закон урежда условията за назначаване на председателя на службата, като предвижда шестгодишен мандат с възможност за подновяването му, режим на несъвместимост, както и условията, при които той може да бъде отстранен.

11 Членове 71—75, 77, 80, 81 и 85 от zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě (Закон № 234/2014 за държавната служба) съдържат различни разпоредби, приложими за персонала на службата, чиято цел е да гарантират неговата безпристрастност. По силата на член 11, параграф 5 от този закон спрямо нейните служители не се прилагат разпоредбите на Правилника, приет от заместник-министъра, отговарящ за държавната служба.

12 Службата приема задължителни решения по силата на zákon č. 266/1994 Sb., o dráhách (Закон № 266/1994 за железниците и възжения транспорт, наричан по-нататък „Законът за железниците“) и съгласно общите правила за административното производство, произтичащи от zákon č. 500/2004 Sb., správní řád (Закон № 500/2004 за приемане на Административнопроцесуален кодекс, наричан по-нататък „Административнопроцесуалният кодекс“).

13 Член 67, параграф 1 от Административнопроцесуалния кодекс гласи:

„С решението по определена преписка административният орган налага, изменя или отменя права или задължения на конкретно лице или по определена преписка обявява, че такова лице има или няма права или задължения, или в предвидените от закона случаи се произнася по процесуални въпроси“.

14 Съгласно член 73, параграф 2 от този кодекс „окончателното решение е задължително за страните и за всички административни органи“.

15 Членове 152 и 153 от посочения кодекс уреждат административното производство по обжалване на решенията на службата пред нейния председател.

16 Видно от отговор на службата на отправено от Съда искане за информация, по силата на членове 23c, 23d, 34d, 34e, 34f, 34g и 58 от Закона за железниците, службата е компетентна съответно:

– да одобрява проект на план за ограничаване на експлоатацията на националните, регионалните и публичните отклонителни линии (член 23c),

– да взема решение за сключването на договор за доставка на услуги (член 23d),

– да взема решение относно заплахите за икономическото равновесие на железопътния транспорт, извършван въз основа на договор за обществени услуги (член 34d),

– да взема решение относно съответствието на декларацията за железниците със закона (член 34e),

– да взема решение относно съответствието на процеса на разпределяне на капацитет (включително на рамковите споразумения) със закона (член 34f),

– да проверява съответствието на договор за извършване на железопътна услуга със закона (член 34g) и

– да отстранява недостатъците в надзора на държавата (член 58).

17 Когато се произнася на основание членове 34e, 34f и 34g от Закона за железниците, службата може да действа по постъпило искане или служебно. Обратно, в случаите по членове 23c, 23 d и 34d от този закон тя може да се произнася само по постъпило искане. В производствата по член 58 от посочения закон службата се произнася само служебно. Освен това всички служебни производства могат да бъдат образувани по жалба на основание член 42 от Административнопроцесуалния кодекс.

18 Приетите от службата решения подлежат на съдебен контрол. От правилата за разпределяне на правомощията, съдържащи се по-специално в пета част, озаглавена „Производство по случаи, решавани от друг орган“, от zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád (Закон № 99/1963 за приемане на Граждански процесуален кодекс, наричан по-нататък „Гражданският процесуален кодекс“) и в член 46 от zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (Закон № 150/2002 за приемане на Административноправораздавателен кодекс, наричан по-нататък „Административноправораздавателният кодекс“), следва, че с оглед на естеството си частноправните дела трябва да се отнасят пред гражданските съдилища, а административните съдилища се произнасят по публичноправни дела.

19 Член 250c, параграф 2 от Гражданския процесуален кодекс предвижда, че гражданските съдилища дават възможност на службата „да представя писмено становище по исковата молба“.

20 По-специално в производства, водещи до постановяване на решение на основание член 34e, параграф 1 от Закона за железниците, службата прилага освен Административнопроцесуалния кодекс и Zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (Закон № 250/2016 относно отговорността за нарушения и свързаните с тях производства). Съгласно член 78, параграф 1 от този закон „[службата] е длъжна да започне производство във връзка с всяко нарушение, което открие, и да предприема служебни действия“.

Спорът в главното производство и преюдициалните въпроси

21 Správa železnic е публичен орган, създаден със закон. Като управител на инфраструктура и оператор на обслужващи съоръжения този орган отговаря за управлението на железопътна мрежа в Чешката република, както и на свързаните с нея обслужващи съоръжения.

22 Správa železnic изготвя и публикува референтен документ за железопътната мрежа по смисъла на член 3, точка 26 от Директива 2012/34, в който се посочват по-специално условията за достъп до определени инсталации, считано от 1 април 2020 г.

23 На основание член 34e от Закона за железниците CityRail, железопътно предприятие, оспорва тези условия пред службата в качеството ѝ на национален регулаторен орган в железопътния сектор, тъй като противоречели на правилата, предвидени в Директива 2012/34.

24 Службата се съмнява в съответствието на тези условия с Директива 2012/34, както и в съответствието на националното право, приложимо по спора в главното производство, със същата директива.

25 По-специално, първо, службата изразява съмнения относно квалификацията на местата за товарене и разтоварване, включително прилежащите коловози, като обслужващи съоръжения по смисъла на член 3, точка 11 от Директива 2012/34. Според нея тези места би трябвало да се разглеждат по-скоро като част от железопътната инфраструктура по смисъла на член 3, точка 3 от посочената директива. Второ, службата счита, че същата директива може да не допуска управител на инфраструктура или оператор на обслужващи съоръжения да променя по всяко време размера на таксите за ползване на железопътната инфраструктура или на обслужващите съоръжения. Трето, възниквал въпросът дали железопътните предприятия могат да се позовават на разпоредбите на Директива 2012/34 срещу Správa železnic. Четвърто, службата иска да установи дали условията за достъп, съдържащи се в изготвения от Správa železnic референтен документ за железопътната мрежа, могат да се квалифицират като дискриминационни, ако противоречат на изискванията на тази директива.

26 При тези условия службата решава да спре производството и да постави на Съда следните преюдициални въпроси:

„1) Мястото за товарене и разтоварване при товарни превози заедно със съответните коловози към него част ли е от железопътната инфраструктура по смисъла на член 3, точка 3 от Директива 2012/34?

2) Допуска ли Директива 2012/34 управителят на инфраструктурата да може във всеки момент да изменя размера на таксите за използването на железопътната инфраструктура или обслужващите съоръжения в ущърб на превозвачите?

3) Обвързва ли Директива 2012/34 държавното предприятие Správa železnic съгласно член 288 ДФЕС?

4) Може ли правилата в референтния документ за железопътната мрежа да се смятат за дискриминационни, когато са в противоречие с разпоредбите от правото на Съюза, които Správa železnic е длъжно да спазва?“.

По допустимостта на преюдициалното запитване

27 В преюдициалното си запитване, както и в отговорите си на отправеното ѝ от Съда на 26 октомври 2020 г. искане за информация службата излага причините, поради които счита, че тя има характера на „юрисдикция“ по смисъла на член 267 ДФЕС.

28 В това отношение същата се позовава на решение от 22 ноември 2012 г., Westbahn Management (C-136/11, EU:C:2012:740), от което следвало, че регулаторният орган в австрийския железопътен сектор — Schienen-Control Kommission (Комисия за железопътен контрол, Австрия), трябва да бъде квалифициран като „юрисдикция“ по смисъла на същата разпоредба. Тъй като независимостта на националните регулаторни органи произтичала пряко от член 55 от Директива 2012/34, принципите на равенство на държавите членки и на недопускане на дискриминация изисквали Съдът да признае същото качество на службата.

29 Освен това службата припомня, че от практиката на Съда, онагледена по-специално в решение от 22 ноември 2012 г., Westbahn Management (C-136/11, EU:C:2012:740), следва, че за да се определи дали даден орган притежава качеството на „юрисдикция“ по смисъла на член 267 ДФЕС, следва да се вземе предвид съвкупност от елементи, каквито са законоустановеният характер на органа, постоянното му естество, задължителността на неговата юрисдикция, състезателността на производството пред него, прилагането от него на правни норми и независимостта му.

30 С оглед на тези критерии службата отбелязва, че националният законодател я е създал като централен административен орган. От Закона за службата следвало също, че при упражняване на правомощията си последната е независима, действа безпристрастно и се подчинява единствено на законите и другите правни норми. По-специално актовете ѝ не подлежали на контрол от страна на други органи на изпълнителната власт.

31 Независимостта на председателя на службата също била гарантирана. По-специално Законът за службата предвиждал, че нейният председател може да бъде отстраняван от длъжност от правителството само при конкретно определени условия, изброени в този закон, и има право да обжалва решението за отстраняване от длъжност.

32 След като основанията за отстраняване от длъжност на председателя на службата са определени със закон, положението на последния не било сходно с това на председателя на Úřad průmyslového vlastnictví (Служба по индустриална собственост, Чешка република), чиято независимост Съдът поставя под съмнение в определение от 14 ноември 2013 г., MF 7 (C-49/13, EU:C:2013:767). Освен това, разпоредбите на Правилника, приет от заместник-министъра, отговарящ за публичната служба, не се прилагали за персонала на службата за разлика от служителите на този орган.

33 Що се отнася до хода на производството пред службата, то се уреждало от Административнопроцесуалния кодекс, което гарантирало на страните спазването на състезателното начало.

34 Когато се произнася на основание членове 34e, 34f и 34g от Закона за железниците, службата действала по постъпило искане или служебно. В хипотезите по членове 23c, 23d и 34d от Закона за железниците обаче производствата можели да започнат само по постъпило искане.

35 Освен това службата имала правомощието да разкрива и преследва по своя инициатива нарушения на релевантната уредба в рамките на особено производство, в което можела да налага глоби. Откритите от нея нарушения в хода на административно производство можели да доведат до образуването на производство за установяване на нарушение.

36 Приетите от службата решения трябвало да отчитат обществения интерес и били задължителни.

37 Административнопроцесуалният кодекс предвиждал, че тези решения могат да бъдат преразглеждани в рамките на административно производство по обжалване. Когато е подадена жалба по реда на това производство, председателят на службата следвало да се произнесе по нея.

38 Съгласно член 56, параграф 10 от Директива 2012/34 решенията на службата подлежали на съдебен контрол. В зависимост от естеството на образуваното пред нея производство жалба се подавала или пред административните, или пред гражданските съдилища.

39 Що се отнася до производството за контрол на законосъобразността на разглеждания в главното производство референтен документ за железопътната мрежа, който е част от „декларацията за железниците“, службата отбелязва, че това производство се урежда в член 34е от Закона за железниците. То можело да започне служебно или, както в случая, по искане на някоя от страните. Решението по него можело да се обжалва пред националните граждански съдилища, чиито решения в съответствие с гражданскопроцесуалните норми и за разлика от решенията на административните съдилища замествали тези на службата. Освен това, ако службата откриела нередности по време на проверката си, тя можела да започне производство за установяване на нарушение.

40 В писмените си становища чешкото и испанското правителство, както и Европейската комисия поддържат, че службата не е „юрисдикция“ по смисъла на член 267 ДФЕС, оправомощена да сезира Съда с преюдициално запитване. По-специално те твърдят, от една страна, че службата не била сходна с австрийската комисия за железопътен контрол, поради което съображенията, развити от Съда по отношение на този орган в решение от 22 ноември 2012 г., Westbahn Management (C-136/11, EU:C:2012:740), не можели да се приложат по отношение на същата, и от друга страна, че службата изпълнявала функции от административно естество.

41 Съгласно постоянната съдебна практика, за да прецени дали запитващият орган притежава качеството на „юрисдикция“ по смисъла на член 267 ДФЕС — въпрос, уреден единствено от правото на Съюза — Съдът взема предвид съвкупност от обстоятелства, а именно дали органът е законоустановен, дали е постоянно действащ, дали юрисдикцията му е задължителна, дали производството е състезателно, дали той прилага правни норми и дали е независим (вж. в този смисъл решения от 30 юни 1966 г., Vaassen-Göbbels, 61/65, EU:C:1966:39, т. 395 и от 29 март 2022 г., Getin Noble Bank, C-132/20, EU:C:2022:235, т. 66, както и цитираната съдебна практика).

42 От постоянната практика на Съда следва също, че националните юрисдикции могат да го сезират само ако пред тях има висящ спор и ако се произнасят в производство, което приключва с правораздавателен акт (определение от 26 ноември 1999 г., ANAS, C-192/98, EU:C:1999:589, т. 21 и решения от 31 януари 2013 г., Белов, C-394/11, EU:C:2013:48, т. 39 и от 6 октомври 2021 г., W.Ż. (Колегия за извънреден контрол и публични въпроси на Върховния съд — Назначаване), C-487/19, EU:C:2021:798, т. 84 и цитираната съдебна практика).

43 При това положение възможността на определен орган да сезира Съда следва да се прецени въз основа на критерии, свързани както с неговото устройство, така и с неговите функции. В тази връзка национален орган може да се определи като „юрисдикция“ по смисъла на член 267 ДФЕС при изпълнение на правораздавателни функции, но да не бъде „юрисдикция“ при упражняване на други функции, по-специално с административен характер (определение от 26 ноември 1999 г., ANAS, C-192/98, EU:C:1999:589, т. 22 и решение от 31 януари 2013 г., Белов, C-394/11, EU:C:2013:48, т. 40).

44 Оттук следва, че за да се установи дали национален орган, на който по закон са поверени различни по естество функции, трябва да се квалифицира като „юрисдикция“ по смисъла на член 267 ДФЕС, е необходимо да се провери какво е конкретното естество на функциите,

които упражнява в специфичния нормативен контекст, в който му се налага да сезира Съда (определение от 26 ноември 1999 г., ANAS, C-192/98, EU:C:1999:589, т. 23 и решение от 31 януари 2013 г., Белов, C-394/11, EU:C:2013:48, т. 41).

45 Тази проверка придобива особено значение при наличието на административни органи, чиято независимост е пряка последица от изискванията, произтичащи от правото на Съюза, което им предоставя правомощия за секторен контрол и надзор на пазарите. Въпреки че тези органи могат да отговорят на критериите, изброени в точка 41 от настоящото решение, изведени от решение от 30 юни 1966 г., Vaassen-Göbbels (61/65, EU:C:1966:39), дейността по секторен контрол и надзор на пазарите по същество е от административно естество (вж. по аналогия решение от 12 ноември 1998 г., Victoria Film, C-134/97, EU:C:1998:535, т. 15), тъй като включва упражняването на правомощия, които са чужди за предоставените на юрисдикциите.

46 Следователно службата не може да поддържа, че след като отговаря на посочените критерии, и по-специално на критерия за независимост, тя непременно трябва да се квалифицира като „юрисдикция“ по смисъла на член 267 ДФЕС. Всъщност подобно тълкуване на тази разпоредба би било в противоречие с припомнената в точки 42—44 от настоящото решение практика на Съда, от която следва, че национален орган, за който няма съмнение, че е установен по закон, действа постоянно, осъществява състезателно производство, прилага правни норми и е независим, все пак може да сезира Съда с преюдициално запитване само ако в рамките на висящото пред него дело изпълнява функции от правораздавателен характер.

47 В решение от 22 ноември 2012 г., Westbahn Management (C-136/11, EU:C:2012:740), на което се позовава службата, Съдът, сезиран с преюдициално запитване от австрийската комисия за железопътен контрол, разглежда само критериите, изведени от решение от 30 юни 1966 г., Vaassen-Göbbels (61/65, EU:C:1966:39), и поради това не е разгледал въпроса дали този орган изпълнява правораздавателни функции в производството, в рамките на което е отправено това запитване.

48 В тази връзка показателно, че разглежданият орган упражнява не правораздавателни, а административни функции, е че той разполага с правомощия да образува производства служебно (вж. в този смисъл решение от 31 януари 2013 г., Белов, C-394/11, EU:C:2013:48, т. 47 и определение от 14 ноември 2013 г., MF 7, C-49/13, EU:C:2013:767, т. 18), както и да налага, също така служебно, санкции по въпроси от своята компетентност (вж. в този смисъл решение от 16 септември 2020 г. Anesco и др., C-462/19, EU:C:2020:715, т. 44).

49 Освен това въпросът дали производството, в рамките на което е отправено преюдициално запитване, е образувано по инициатива на заинтересовано лице, няма решаващо значение. Всъщност фактът, че даден орган може да започне определено производство по постъпило искане, макар този орган да може при всички положения да упражни служебно компетентността си по този въпрос, не може да постави под съмнение административния характер на тази компетентност.

50 Ролята и мястото на даден орган в националния правен ред са релевантни и за преценката на естеството на функциите му.

51 Така Съдът квалифицира като „административна“ дейността на органи, чиято задача не е да контролират законосъобразността на дадено решение, а да вземат отношение за първи път по жалба на административен субект и чиито решения подлежат на обжалване по съдебен ред (вж. в този смисъл решение от 12 ноември 1998 г., Victoria Film, C-134/97, EU:C:1998:535, т. 16 и 18, определения от 24 март 2011 г., Bengtsson, C-344/09, EU:C:2011:174, т. 22 и 23, от 14 ноември 2013 г., MF 7, C-49/13, EU:C:2013:767, т. 19 и 21 и решение от 16 септември 2020 г., Anesco и др., C-462/19, EU:C:2020:715, т. 49).

52 Освен това Съдът многократно е припомнял, че понятието „юрисдикция“ по смисъла на член 267 ДФЕС по самото си естество може да обозначава само орган, който е трето лице спрямо органа, приел обжалваното решение (решения от 30 март 1993 г., Corbiau, C-24/92, EU:C:1993:118, т. 15, от 30 май 2002 г., Schmid, C-516/99, EU:C:2002:313, т. 36 и от 16 септември 2020 г., Anesco и др., C-462/19, EU:C:2020:715, т. 37).

53 В случая най-напред следва да се разгледат по същество естеството и функцията на регулаторен орган, какъвто е службата, в системата за управление и контрол на железопътните дейности, установена с Директива 2012/34. Всъщност членове 55 и 56 от нея предвиждат съществуването във всички държави членки на национални контролни органи в железопътния сектор, установяват принципите на тяхната организация и определят правомощията, които трябва да им бъдат предоставени.

54 В това отношение от член 55, параграф 1 от посочената директива следва, че регулаторният орган е самостоятелен и по отношение на организацията, функционирането, йерархичната си структура и правилата за вземане на решения е правно обособен и независим от всякакви други публични или частни образувания.

55 Що се отнася до правомощията на този орган, от член 56, параграфи 1, 2, 6 и 9 от Директива 2012/34 следва, че той се произнася не само по жалби, но може да действа и служебно.

56 Във връзка с правомощията му да действа служебно той следва „да наблюдава условията за конкуренция на пазарите на железопътни услуги“ и по отношение на тях да контролира решенията на субектите в железопътния сектор, по-специално с оглед на различните обстоятелства, изброени в член 56, параграф 1 от Директива 2012/34. Освен това посоченият орган следи по-специално инфраструктурните такси да бъдат недискриминационни и се намесва в преговорите между „заявителите“ по смисъла на член 3, точка 19 от тази директива, тоест по-специално железопътните предприятия и управителя на инфраструктурата по отношение на размера на тези такси, за да се осигури спазването на приложимата правна уредба. Накрая, той взема по собствена инициатива решение относно подходящите мерки за коригиране на всякаква дискриминация спрямо заявителите, на всякакви нарушения на пазара и на всякакви други нежелателни тенденции на тези пазари.

57 Така правомощието на регулаторния орган да следи за прилагането на установените с тази директива правила не е обусловено от подаването на каквато и да е жалба, поради което може да бъде упражнявано служебно (решение от 9 септември 2021 г., LatRailNet и Latvijas dzelzceļš, C-144/20, EU:C:2021:717, т. 37).

58 Освен това за целите на своята мониторингова дейност в съответствие с член 56, параграф 8 от Директива 2012/34 регулаторният орган трябва да разполага с правомощия за разследване, за да събере цялата необходима информация. Той е в състояние да осигурява изпълнението на своите искания за предоставяне на информация посредством подходящи санкции.

59 Също така съгласно член 56, параграф 9, втора алинея от тази директива споменатият орган е в състояние да осигурява изпълнението на своите решения посредством подходящи санкции, включително глоби.

60 Така от членове 55 и 56 от Директива 2012/34 във връзка със съображение 76 от същата следва, че предвиденото в нея ефикасно управление и справедливо и недискриминационно използване на железопътната инфраструктура налагат създаването на орган, който е натоварен едновременно по своя инициатива да следи за прилагането от субектите в железопътния сектор на установените с Директивата правила и да действа като орган за разглеждане на жалби.

61 Това кумулиране на функции означава, че когато създаден в приложение на член 55 от Директива 2012/34 регулаторен орган е сезиран с жалба, това обстоятелство не засяга компетентността на същия да предприема, при необходимост служебно, подходящи мерки за отстраняването на всяко нарушение на приложимата правна уредба и, ако счете за необходимо, да осигурява изпълнението на своите решения с помощта на санкции, което потвърждава административния характер на функциите му.

62 Освен това член 56, параграф 10 от Директива 2012/34 предвижда, че държавите членки гарантират, че решенията, взети от регулаторния орган, ще могат да бъдат предмет на съдебен контрол, което — както бе подчертано в точка 51 от настоящото решение — свидетелства за административния характер на тези решения (вж. в този смисъл определение от 14 ноември 2013 г., MF 7, C-49/13, EU:C:2013:767, т. 19).

63 С оглед на изложените по-горе съображения по-нататък следва да се разгледа дали, независимо от принципно административния характер на регулаторен орган като службата, в специфичния контекст на функциите, които упражнява в рамките на главното производство, последната трябва да се разглежда като „юрисдикция“ по смисъла на член 267 ДФЕС.

64 В това отношение от представената на Съда преписка, и по-специално от отговорите на службата на искането за информация от Съда относно Закона за железниците и Административнопроцесуалния кодекс следва, че в рамките на правомощията си, с изключение на производствата, предвидени в членове 23c, 23d и 34d от Закона за железниците, които могат да се упражняват само „по постъпило искане“, службата се произнася както „по постъпило искане“ от страна на заявител, така и служебно. Така член 34e, параграф 1 от Закона за железниците изрично предвижда, че уреденото в него производство може да започне служебно или „по постъпило искане“ от страна на заявител.

65 Предмет на главното производство, образувано по инициатива на заявителя CityRail на основание член 34e, параграф 1, е проверката на съответствието с посочения закон на референтен документ за железопътната мрежа, който е част от „декларацията за железниците“. Според службата тази разпоредба транспонира член 56, параграф 1, буква а) от Директива 2012/34. Именно в рамките на това производство службата следва да се

произнесе относно условията за достъп до някои експлоатирани от Správa železnic съоръжения, които фигурират в разглеждания в главното производство референтен документ за железопътната мрежа.

66 Съгласно предоставената от службата информация, по силата на член 78, параграф 1 от Закон № 250/2016 относно отговорността за нарушения и свързаните с тях производства по своя инициатива службата преследва нередностите, които открива в хода на административно производство, каквото е уреденото с член 34е от Закона за железниците. При необходимост тя започва отделно производство за установяване на нарушение.

67 Както обаче бе посочено в точки 48 и 49 от настоящото решение, оправомощаването на службата да започне, също служебно, производството, в което е отправено настоящото преюдициално запитване, както и правомощието ѝ да преследва по своя инициатива откритите в хода на това производство нередности представляват особено релевантни данни в подкрепа на констатацията, че в главното производство този орган не упражнява правораздавателни, а административни функции.

68 Освен това от предоставената от службата информация следва също, че решенията на този орган подлежат на обжалване по съдебен ред. Когато съгласно правилата за разпределяне на правомощията, произтичащи от Гражданския процесуален и Административноправораздавателния кодекс, административните съдилища са компетентни да разглеждат жалба срещу решение на службата, последната има качеството на ответник. Освен това от член 250c, параграф 2 от Гражданския процесуален кодекс следва, че без да е страна в производството, службата има право да представи становище пред гражданските съдилища, които според същата са компетентни по-специално да разглеждат искове срещу решенията, приети в производство по член 34е от Закона за железниците.

69 Участието на службата в производство, в което се оспорва собственото ѝ решение, показва, че при неговото приемане тя не е имала качеството на трето лице по отношение на съществуващите интереси по смисъла, припомнен в точка 52 от настоящото решение (вж. в този смисъл решения от 9 октомври 2014 г., TDC, C-222/13, EU:C:2014:2265, т. 37 и цитираната съдебна практика и от 24 май 2016 г., MT Højgaard и Züblin, C-396/14, EU:C:2016:347, т. 25).

70 Направеният по-горе анализ не променя факта, че в съответствие със съдебната практика, посочена в точка 43 от настоящото решение, орган, който упражнява административни и правораздавателни функции и отговаря на устройствените критерии, посочени в точка 41 от настоящото решение, може да се счита за „юрисдикция“ по смисъла на член 267 ДФЕС, когато изпълняваните от него правораздавателни функции са обективно и строго отделени от административните му функции. Това по-специално се наблюдава, когато някои производства пред този орган могат да бъдат образувани само по жалба, а не служебно, и посоченият орган не може да бъде ответник в съдебно производство срещу решенията, с които се произнася в тези производства.

71 Все пак с оглед на обстоятелствата, изложени в точки 64—69 от настоящото решение, се налага констатацията, че в главното производство службата не изпълнява правораздавателни, а административни функции. Следователно тя не може да се счита за „юрисдикция“ по смисъла на член 267 ДФЕС, поради което отправеното от нея преюдициално запитване е недопустимо.

По съдебните разноски

72 С оглед на обстоятелството, че за страните по главното производство настоящото дело представлява отклонение от обичайния ход на производството пред запитващия орган, последният следва да се произнесе по съдебните разноски. Разходите, направени за представяне на становища пред Съда, различни от тези на посочените страни, не подлежат на възстановяване.

По изложените съображения Съдът (голям състав) реши:

Преюдициалното запитване, отправено от Úřad pro přístup k dopravní infrastruktuře (Служба за достъп до транспортната инфраструктура, Чешка република), е недопустимо.

Подписи