Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (wielka izba)

z dnia 3 maja 2022 r.*

Odesłanie prejudycjalne – Artykuł 267 TFUE – Pojęcie „sądu” – Kryteria strukturalne i funkcjonalne – Wykonywanie funkcji sądowniczych lub administracyjnych – Dyrektywa 2012/34/UE – Artykuły 55 i 56 – Krajowy organ regulacyjny sektora kolejowego – Niezależny organ kontroli sektorowej – Uprawnienie do działania z urzędu – Uprawnienie do nakładania sankcji – Decyzje zaskarżalne w drodze odwołania do sądu – Niedopuszczalność wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym

W sprawie C-453/20

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Úřad pro přístup k dopravní infrastruktuře (urząd ds. dostępu do infrastruktury transportowej, Republika Czeska) postanowieniem z dnia 23 września 2020 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 23 września 2020 r., w postępowaniu:

CityRail, a.s.

przeciwko

Správa železnic, státní organizace,

przy udziale:

ČD Cargo, a.s.,

TRYBUNAŁ (wielka izba),

w składzie: K. Lenaerts, prezes, L. Bay Larsen, wiceprezes, A. Arabadjiev, A. Prechal, K. Jürimäe i S. Rodin, prezesi izb, M. Ilešič, J.-C. Bonichot (sprawozdawca), T. von Danwitz, M. Safjan, D. Gratsias, M.L. Arastey Sahún, M. Gavalec, Z. Csehi i O. Spineanu-Matei, sędziowie,

rzecznik generalny: M. Campos Sánchez-Bordona,

sekretarz: A. Calot Escobar,

uwzględniając pisemny etap postępowania,

* Język postępowania: czeski.

rozważywszy uwagi, które przedstawili:

– w imieniu CityRail, a.s. – J. Hruška,

– w imieniu Správa železnic, státní organizace – J. Svoboda,

– w imieniu ČD Cargo, a.s. – T. Tóth i Z., Škvařil

– w imieniu rządu czeskiego – M. Smolek i J. Vláčil, w charakterze pełnomocników,

– w imieniu rządu hiszpańskiego – L. Aguilera Ruiz, w charakterze pełnomocnika,

– w imieniu rządu niderlandzkiego – początkowo K. Bulterman i M. Noort, w charakterze pełnomocników, a następnie K. Bulterman, w charakterze pełnomocnika,

– w imieniu Komisji Europejskiej – początkowo J. Hradil i C. Vrignon, w charakterze pełnomocników, a następnie J. Hradil, działający w charakterze pełnomocnika,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 16 grudnia 2021 r.,

wydaje następujący

Wyrok

1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni art. 288 TFUE oraz art. 3, 27 i 31 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/34/UE z dnia 21 listopada 2012 r. w sprawie utworzenia jednolitego europejskiego obszaru kolejowego (Dz.U. 2012, L 343, s. 32), zmienionej dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/2370 z dnia 14 grudnia 2016 r. (Dz.U. 2016, L 352, s. 1) (zwanej dalej „dyrektywą 2012/34”), a także załączników I, II i IV do tej dyrektywy.

2 Wniosek ten został złożony w ramach sporu pomiędzy CityRail, a.s., przedsiębiorstwem kolejowym, a Správa železnic, státní organizace (zwaną dalej „Správa železnic”), zarządcą infrastruktury kolejowej w Republice Czeskiej, w przedmiocie ustalonych przez Správa železnic warunków dostępu do sieci i niektórych związanych z nią obiektów infrastruktury.

Ramy prawne

Prawo Unii

3 Motyw 76 dyrektywy 2012/34 przewiduje:

„Efektywne zarządzanie oraz sprawiedliwe i niedyskryminacyjne wykorzystanie infrastruktury kolejowej wymagają powołania organu regulacyjnego, który nadzoruje stosowanie przepisów określonych w niniejszej dyrektywie i który działa jako organ odwoławczy, bez uszczerbku dla możliwości kontroli sądowej. Taki organ regulacyjny powinien mieć możliwość egzekwowania swoich wezwań do przedstawienia informacji oraz decyzji za pomocą odpowiednich sankcji”.

4 Artykuł 3 tej dyrektywy, zatytułowany „Definicje”, brzmi następująco:

„Na użytek niniejszej dyrektywy stosuje się następujące definicje:

1. »przedsiębiorstwo kolejowe« oznacza każde przedsiębiorstwo publiczne lub prywatne i posiadające licencję zgodnie z niniejszą dyrektywą, którego główna działalność polega na świadczeniu kolejowego przewozu rzeczy lub osób […];

2. »zarządca infrastruktury« oznacza każdy podmiot lub przedsiębiorstwo odpowiedzialne za eksploatację, utrzymanie i odnowienie infrastruktury kolejowej w sieci i odpowiedzialne za udział w jej rozwoju […];

[…]

3) »infrastruktura kolejowa« oznacza elementy wymienione w załączniku I;

[…]

11) »obiekt infrastruktury usługowej« oznacza instalację, w tym grunt, budynek i sprzęt, które zostały specjalnie przygotowane, w całości lub w części, aby umożliwić świadczenie jednej lub większej liczby usług, o których mowa w załączniku II pkt 2–4;

[…]

19) »wnioskodawca« oznacza przedsiębiorstwo kolejowe […] któr[e] ze względu na świadczenie usługi publicznej lub ze względów handlowych [jest] zainteresowan[e] uzyskaniem zdolności przepustowej infrastruktury;

[…]

26) „regulamin sieci” oznacza regulamin, który ustala szczegółowo ogólne zasady, terminy, procedury i kryteria dotyczące systemów pobierania opłat i alokacji zdolności przepustowej, w tym inne informacje, jakie są wymagane, aby umożliwić złożenie wniosku w sprawie zdolności przepustowej infrastruktury;

[…]”.

5 Artykuł 55 wspomnianej dyrektywy, zatytułowany „Organ regulacyjny”, stanowi w ust. 1:

„Każde z państw członkowskich powołuje jeden krajowy organ regulacyjny dla sektora kolejowego. Bez uszczerbku dla ust. 2 organ ten jest niezależny oraz odrębny prawnie i niezależny pod względem organizacyjnym, funkcjonalnym, hierarchicznym i decyzyjnym od jakiegokolwiek innego podmiotu publicznego lub prywatnego. Jest on również niezależny w swojej organizacji, decyzjach finansowych, strukturach prawnych i podejmowaniu decyzji od któregokolwiek zarządcy infrastruktury, organu pobierającego opłaty, organu alokującego lub wnioskodawcy. Ponadto organ ten zachowuje funkcjonalną niezależność od wszelkich właściwych organów uczestniczących w zawieraniu umów o świadczenie usług publicznych”.

6 Artykuł 56 tej dyrektywy, zatytułowany „Funkcje organu regulacyjnego” przewiduje:

„1. Nie naruszając art. 46 ust. 6, wnioskodawca ma prawo odwołania się do organu regulacyjnego, jeżeli uważa, że został potraktowany niesprawiedliwie, dyskryminacyjnie lub został w jakikolwiek inny sposób poszkodowany, w szczególności od decyzji podjętych przez zarządcę infrastruktury lub, w stosownym przypadku, przedsiębiorstwo kolejowe lub operatora obiektu infrastruktury usługowej w zakresie dotyczącym:

a) regulaminu sieci w jego wersjach tymczasowych i ostatecznych;

[…]

j) zgodności z wymogami, w tym wymogami dotyczącymi konfliktu interesów, określonymi w art. 2 ust. 13, art. 7, 7a, 7b, 7c i 7d.

2. Bez uszczerbku dla uprawnień krajowych organów ochrony konkurencji […] organ regulacyjny posiada uprawnienia do monitorowania sytuacji w zakresie konkurencji na rynkach przewozów kolejowych, w szczególności rynku przewozów pasażerów kolejami dużych prędkości, oraz działalności zarządców infrastruktury w odniesieniu do ust. 1 lit. a)–j). W szczególności organ regulacyjny weryfikuje zgodność z ust. 1 lit. a)–j) z własnej inicjatywy w celu zapobiegania dyskryminacyjnemu traktowaniu wnioskodawców. Sprawdza on w szczególności, czy regulamin sieci zawiera klauzule o charakterze dyskryminacyjnym lub pozostawia zarządcy infrastruktury swobodę decyzyjną, którą można wykorzystać w celu dyskryminacyjnego traktowania wnioskodawców

[…]

6. Organ regulacyjny zapewnia, aby opłaty ustalone przez zarządcę infrastruktury były zgodne z rozdziałem IV sekcja 2 i były niedyskryminacyjne. Negocjacje między wnioskodawcami a zarządcą infrastruktury dotyczące poziomu opłat za dostęp do infrastruktury mogą być dopuszczalne tylko wówczas, jeżeli są prowadzone pod nadzorem organu regulacyjnego. Organ regulacyjny interweniuje, jeśli zajdzie prawdopodobieństwo, że negocjacje naruszą wymogi niniejszego rozdziału.

[…]

8. Organ regulacyjny jest upoważniony do żądania odpowiednich informacji od zarządcy infrastruktury, wnioskodawców i wszelkich zaangażowanych osób trzecich w danym państwie członkowskim.

[…] Organ regulacyjny musi być w stanie egzekwować takie żądania za pomocą odpowiednich sankcji, w tym kar pieniężnych […].

9. Organ regulacyjny rozpatruje wszelkie skargi, a w stosownych przypadkach występuje o udzielenie stosownych informacji i rozpoczyna konsultacje ze wszystkimi właściwymi stronami, w ciągu miesiąca od otrzymania skargi. Podejmuje [on] decyzje w odniesieniu do każdej skargi, podejmuje działania w celu naprawy sytuacji oraz informuje właściwe strony o swojej decyzji wraz z uzasadnieniem […]. Bez uszczerbku dla uprawnień krajowych organów ochrony konkurencji […] organ regulacyjny w stosownych przypadkach podejmuje z własnej inicjatywy decyzje dotyczące odpowiednich środków mających na celu skorygowanie dyskryminacyjnego traktowania

wnioskodawców, zakłócenia rynku oraz wszelkich innych przejawów niepożądanego rozwoju sytuacji na tych rynkach, w szczególności w odniesieniu do ust. 1 lit. a)–j).

Decyzja organu regulacyjnego jest wiążąca dla wszystkich stron objętych tą decyzją i nie podlega kontroli ze strony innej instancji administracyjnej. Organ regulacyjny ma uprawnienia do egzekwowania swoich decyzji przy pomocy odpowiednich sankcji, w tym kar pieniężnych.

[…]

10. Państwa członkowskie zapewniają, aby decyzje podejmowane przez organ regulacyjny podlegały kontroli sądowej. Odwołanie może mieć skutek zawieszający w stosunku do decyzji organu regulacyjnego jedynie w przypadku, gdy niezwłoczne wykonanie decyzji organu regulacyjnego może przynieść nieodwracalne lub wyraźnie nadmierne szkody wnoszącemu odwołanie. Niniejszy przepis nie narusza uprawnień sądu rozpatrującego odwołanie, przyznanych, w stosownych przypadkach, na mocy prawa konstytucyjnego.

[…]".

Prawo czeskie

7 Zgodnie z § 2 ust. 15 zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy [České republiky] (ustawy nr 2/1969 w sprawie organizacji ministerstw i innych centralnych organów administracji państwowej [Republiki Czeskiej]):

„W Republice Czeskiej centralnymi organami administracji państwowej są: […] 15. Úřad pro přístup k dopravní infrastruktuře (urząd ds. dostępu do infrastruktury transportowej)]".

8 Úřad pro přístup k dopravní infrastruktuře (urząd ds. dostępu do infrastruktury transportowej, Republika Czeska, zwany dalej „urzędem") został utworzony na mocy zákon č. 320/2016 Sb., o Úřadu pro přístup k dopravní infrastruktuře (ustawy nr 320/2016 o urzędzie ds. dostępu do infrastruktury transportowej, zwanej dalej „ustawą o urzędzie").

9 Zgodnie z § 3 ust. 2 ustawy o urzędzie „w ramach wykonywania swoich kompetencji urząd jest niezależny i działa w sposób bezstronny, podlegając jedynie ustawom i innym przepisom prawa".

10 Paragraf 4 tej ustawy określa warunki powoływania prezesa urzędu na sześcioletnią kadencję, z możliwością jej jednokrotnego przedłużenia, system zakazu łączenia stanowisk oraz przesłanki odwołania ze stanowiska.

11 Paragrafy 71–75, 77, 80, 81 i 85 zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě (ustawy nr 234/2014 o służbie publicznej) zawiera różne przepisy mające zastosowanie do pracowników urzędu, których celem jest zapewnienie ich bezstronności. Na podstawie § 11 ust. 5 tej ustawy pracownicy ci nie podlegają przepisom regulaminu pracowniczego wydanym przez wiceministra właściwego do spraw służby publicznej.

12 Urząd podejmuje wiążące decyzje na podstawie zákon č. 266/1994 Sb., o dráhách (ustawa nr 266/1994 o kolejach i transporcie kablowym, zwana dalej „ustawą o kolejach") oraz przepisów ogólnych kodeksu postępowania administracyjnego. wynikających z zákon č. 500/2004 Sb., správní řád (ustawy nr 500/2004 o kodeksie postępowania administracyjnego, zwanej dalej „kodeksem postępowania administracyjnego").

13 Paragraf 67 pkt 1 kodeksu postępowania administracyjnego stanowi:

„W drodze decyzji organ administracyjny w danej sprawie nadaje, zmienia lub uchyla prawa lub nakłada, zmienia lub uchyla obowiązki osoby wyznaczonej imiennie lub, w danej sprawie, oświadcza, że taka osoba ma prawa lub obowiązki lub ich nie ma, w przypadkach przewidzianych ustawą decyduje o kwestiach proceduralnych".

14 Zgodnie z § 73 ust. 2 tego kodeksu „ostateczna decyzja jest wiążąca dla stron i wszystkich organów administracyjnych".

15 Paragrafy 152 i 153 wspomnianego kodeksu regulują postępowanie w sprawie zażalenia na decyzje urzędu przed jego przewodniczącym.

16 Jak wynika z odpowiedzi urzędu na skierowane do niego przez Trybunał żądanie udzielenia informacji, na podstawie §§ 23c, 23d, 34d, 34e, 34f, 34g i 58 ustawy o kolejach kompetencje urzędu są następujące:

– zatwierdzenie projektu planu ograniczenia eksploatacji krajowych i regionalnych linii kolejowych oraz ogólnodostępnych bocznic kolejowych (§ 23c);

– podejmowanie decyzji o zawarciu umowy o świadczenie usług (§ 23d);

– podejmowanie decyzji w sprawie zagrożenia dla równowagi ekonomicznej transportu kolejowego wykonywanego na podstawie umowy o świadczenie usług publicznych (§ 34d);

– podejmowanie decyzji w sprawie zgodności obowiązującego rozkładu jazdy z ustawą (§ 34e);

– podejmowanie decyzji w sprawie zgodności procesu alokacji zdolności przepustowej (w tym z umowami ramowymi) i z ustawą (§ 34f);

– badanie zgodności umowy o świadczenie usług kolejowych z ustawą (§ 34g); i

– usuwanie nieprawidłowości w sprawowaniu nadzoru przez państwo (§ 58).

17 Podejmując decyzję na podstawie § 34e, 34f i 34g ustawy o kolejach, urząd może wydać decyzję na wniosek lub z urzędu. Natomiast w przypadkach, o których mowa w § 23c, 23d i 34d tej ustawy, może on orzekać wyłącznie na wniosek. W postępowaniach, do których odnosi się § 58 wspomnianej ustawy, urząd orzeka wyłącznie z urzędu. Ponadto wszystkie postępowania toczące się z urzędu mogą być wszczynane na podstawie skargi wniesionej na mocy § 42 kodeksu postępowania administracyjnego.

18 Decyzje wydane przez urząd mogą być przedmiotem kontroli sądowej. Z zasad podziału kompetencji zawartych między innymi w części 5, zatytułowanej „Postępowanie w sprawach rozstrzyganych przez inny organ", zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád (ustawy nr 99/1963 kodeks postępowania cywilnego, zwanej dalej „kodeksem postępowania cywilnego") i § 46 zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (ustawy nr 150/2002 kodeks sądowego postępowania administracyjnego, zwanej dalej „kodeksem sądowego postępowania administracyjnego"), zgonie z którym sprawy, które ze względu na swój charakter wchodzą w zakres prawa prywatnego, powinny być wnoszone do sądów cywilnych, podczas gdy sądy administracyjne orzekają w sprawach prawa publicznego.

19 Paragraf 250c ust. 2 kodeksu postępowania cywilnego przewiduje, że sądy cywilne umożliwiają urzędowi „pisemne przedstawienie uwag w przedmiocie pozwu”.

20 W szczególności w postępowaniach prowadzących do wydania decyzji na podstawie § 34 ust. 1 ustawy o kolejach urząd stosuje, poza kodeksem postępowania administracyjnego, zákon č. 250/2016 Sb., o odvědnosti za přestupky a řízení o nich (ustawę nr 250/2016 o odpowiedzialności za naruszenia i związane z nimi postępowania). Zgodnie z § 78 ust. 1 tej ustawy „[urząd] zobowiązany jest wszcząć postępowanie w odniesieniu do każdego wykrytego naruszenia i działając z urzędu”.

Postępowanie główne i pytania prejudycjalne

21 Správa železnic jest organem publicznym utworzonym na mocy ustawy. Jako zarządca infrastruktury i operator obiektu infrastruktury usługowej organ ten jest odpowiedzialny za zarządzanie siecią kolejową w Republice Czeskiej oraz związanymi z nią obiektami infrastruktury usługowej.

22 Správa železnic opracował i opublikował regulamin sieci w rozumieniu art. 3 pkt 26 dyrektywy 2012/34, który określa w szczególności warunki, jakim podlega dostęp do określonych obiektów infrastruktury od dnia 1 kwietnia 2020 r.

23 CityRail, będące przedsiębiorstwem kolejowym, na podstawie § 34e ustawy o kolejach zakwestionowało te warunki przed urzędem jako krajowym organem regulacyjnym sektora kolejowego, a to ze względu na to, że są one sprzeczne z przepisami dyrektywy 2012/34.

24 Urząd ma wątpliwości co do zgodności tych warunków z dyrektywą 2012/34, a także zgodności prawa krajowego znajdującego zastosowanie w sporze w postępowaniu głównym z tą dyrektywą.

25 W szczególności, po pierwsze, urząd wyraża wątpliwości co do kwalifikacji miejsc załadunku i rozładunku, w tym na sąsiadujące z nimi tory, jako obiektów infrastruktury usługowej w rozumieniu art. 3 pkt 11 dyrektywy 2012/34. Zdaniem urzędu miejsca te należy uznać za należące do infrastruktury kolejowej w rozumieniu art. 3 pkt 3 wspomnianej dyrektywy. Po drugie, urząd uważa, że ta sama dyrektywa może stać na przeszkodzie temu, aby zarządca infrastruktury lub operator obiektów infrastruktury usługowej zmieniał w każdej chwili wysokość opłat za użytkowanie infrastruktury kolejowej lub obiektów infrastruktury usługowej. Po trzecie, pojawia się pytanie, czy przedsiębiorstwa kolejowe mogą powoływać się na przepisy dyrektywy 2012/34 wobec Správa železnic. Po czwarte, urząd dąży do ustalenia, czy warunki dostępu określone w opracowanym przez Správa železnic regulaminie sieci można uznać za dyskryminujące w zakresie, w jakim są one sprzeczne z wymogami tej dyrektywy.

26 W tych okolicznościach urząd postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

„1) Czy miejsce załadunku i rozładunku w transporcie towarowym wraz ze związanym z nim torem stanowi część infrastruktury kolejowej w rozumieniu art. 3 pkt 3 dyrektywy 2012/34?

2) Czy zgodnie z dyrektywą 2012/34 zarządca infrastruktury może w dowolnym momencie zmienić na niekorzyść przewoźników wysokość opłat za korzystanie z infrastruktury kolejowej lub obiektów infrastruktury usługowej?

3) Czy zgodnie z art. 288 [TFUE] dyrektywa 2012/34 jest wiążąca dla Správa železnic?

4) Czy zasady zawarte w regulaminie sieci można uznać za dyskryminujące, w sytuacji gdy są sprzeczne z takimi przepisami prawa Unii, do których przestrzegania zobowiązana jest Správa železnic?".

W przedmiocie dopuszczalności wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym

27 We wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym oraz w odpowiedziach na skierowany do niego przez Trybunał w dniu 26 października 2020 r. wniosek o udzielenie informacji urząd przedstawia powody, dla których uważa, że ma charakter „sądu" w rozumieniu art. 267 TFUE.

28 W tym względzie powołuje się on na wyrok z dnia 22 listopada 2012 r., Westbahn Management (C-136/11, EU:C:2012:740), z którego wynika, że organ regulacyjny austriackiego sektora kolejowego, Schienen-Control Kommission (komisję kontroli kolei, Austria) należy uznać za „sąd" w rozumieniu tego przepisu. Ponieważ niezależność krajowych organów kontrolnych wynika bezpośrednio z art. 55 dyrektywy 2012/34, zasady równości państw członkowskich i niedyskryminacji wymagają, aby Trybunał przyznał ten sam status urzędowi.

29 Ponadto urząd przypomina, że z orzecznictwa Trybunału – którego przykładem jest w szczególności wyrok z dnia 22 listopada 2012 r., Westbahn Management (C-136/11, EU:C:2012:740) – że w celu ustalenia, czy organ występujący z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym ma charakter „sądu" w rozumieniu art. 267 TFUE, należy wziąć pod uwagę całość okoliczności sprawy, jak w szczególności podstawę prawną istnienia organu, jego stały lub tymczasowy charakter, obligatoryjny charakter jego jurysdykcji, kontradyktoryjność postępowania, stosowanie przez organ przepisów prawa oraz jego niezawisłość.

30 W świetle tych kryteriów urząd podnosi, że został ustanowiony przez prawodawcę krajowego jako centralny organ administracji. Z ustawy o urzędzie wynika również, że w ramach wykonywania swoich kompetencji urząd jest niezależny i działa w sposób bezstronny, podlegając jedynie ustawom i innym przepisom prawa. W szczególności jego akty nie są kontrolowane przez inne organy władzy wykonawczej.

31 Zagwarantowana jest również niezależność prezesa urzędu. W szczególności ustawa o urzędzie przewiduje, że jej prezes może zostać odwołany przez rząd tylko pod pewnymi ściśle określonymi warunkami, które ustawa ta wymienia, i że przysługuje mu prawo odwołania od decyzji o odwołaniu.

32 Ponieważ podstawy odwołania prezesa urzędu zostały określone ustawą, jego sytuacja nie jest porównywalna z sytuacją prezesa Úřad průmyslového vlastnictví (urzędu własności przemysłowej, Republika Czeska), którego niezawisłość została zakwestionowana przez Trybunał w postanowieniu z dnia 14 listopada 2013 r., MF 7 (C-49/13, EU:C:2013:767). Ponadto, w przeciwieństwie do pracowników tego ostatniego organu, pracownicy urzędu nie podlegają przepisom regulaminu pracowniczego wydanym przez wiceministra służby publicznej.

33 Co się tyczy przebiegu postępowania przed urzędem, jest ono regulowane przez kodeks postępowania administracyjnego, co gwarantuje stronom poszanowanie zasady kontradyktoryjności.

34 Podejmując decyzję na podstawie §§ 34e, 34f i 34g ustawy o kolejach, urząd może wydać decyzję na wniosek lub z urzędu. Jednakże w przypadkach, o których mowa w §§ 23c, 23d i 34d ustawy o kolejach, postępowania mogą być wszczęte wyłącznie na wniosek.

35 Ponadto urząd jest uprawniony do prowadzenia dochodzeń i ścigania z własnej inicjatywy naruszeń właściwych przepisów w ramach konkretnego postępowania, które z własnej inicjatywy umożliwia mu nakładanie grzywien. Nieprawidłowości, które ujawnia on w toku postępowania administracyjnego, mogą prowadzić do wszczęcia postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego.

36 Decyzje podejmowane przez urząd powinny uwzględniać interes publiczny i są wiążące.

37 Kodeks postępowania administracyjnego przewiduje, że decyzje te mogą być ponownie rozpatrywane w ramach postępowania zażaleniowego. Jeżeli takie zażalenie zostanie złożone, rozstrzygnięcie w sprawie zażalenia należy do prezesa urzędu.

38 Zgodnie z art. 56 ust. 10 dyrektywy 2012/34 decyzje urzędu mogą być przedmiotem kontroli sądowej. W zależności od charakteru prowadzonego przed nim postępowania środek jest wykonywany albo przed sądami administracyjnymi, albo przed sądami cywilnymi.

39 W odniesieniu do postępowania w sprawie kontroli zgodności z prawem spornego w postępowaniu głównym regulaminu sieci, który stanowi część „sprawozdania o stanie kolei", urząd wskazuje, że postępowanie to jest postępowaniem, o którym mowa w § 34e ustawy o kolejach. Może ono zostać wszczęte z urzędu lub, jak miało to miejsce w niniejszej sprawie, na wniosek strony. Od decyzji, która ma zapaść, można się odwołać do krajowych sądów cywilnych, których orzeczenia – zgodnie z przepisami w dziedzinie postępowania cywilnego i w przeciwieństwie do orzeczeń sądów administracyjnych – zastępują orzeczenia urzędu. Ponadto jeśli w trakcie badania urząd stwierdzi nieprawidłowości, może wszcząć postępowanie w sprawie stwierdzenia naruszenia.

40 W swoich uwagach na piśmie rządy czeski i hiszpański oraz Komisja Europejska utrzymują, że urząd nie jest „sądem" w rozumieniu art. 267 TFUE, uprawnionym do zwrócenia się do Trybunału z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym. W szczególności podnoszą one, po pierwsze, że urząd nie jest podobny do Schienen-Control Kommission (komisji kontroli kolei), w związku z czym rozważania Trybunału dotyczące tej organizacji zawarte w wyroku z dnia 22 listopada 2012 r., Westbahn Management (C-136/11, EU:C:2012:740) nie znajdują zastosowania do sytuacji urzędu, a po drugie, że urząd ten wykonuje funkcje o charakterze administracyjnym.

41 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem przy ustalaniu, czy organ występujący z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym ma charakter „sądu" w rozumieniu art. 267 TFUE, co jest kwestią regulowaną wyłącznie prawem Unii, Trybunał kieruje się całością okoliczności sprawy, takich jak w szczególności podstawa prawna istnienia organu, jego stały lub tymczasowy charakter, obligatoryjność jego jurysdykcji, kontradyktoryjność postępowania, stosowanie przez organ przepisów prawa oraz jego niezależność (zob. podobnie wyroki: z dnia 30 czerwca 1966 r., Vaassen-Göbbels, 61/65, EU:C:1966:39, s. 395; z dnia 29 marca 2022 r., Getin Noble Bank, C-132/20, EU:C:2022:235, pkt 66 i przytoczone tam orzecznictwo).

42 Ponadto sądy krajowe są uprawnione do skierowania sprawy do Trybunału wyłącznie wtedy, gdy zawiśnie przed nimi spór i muszą wydać rozstrzygnięcie w ramach postępowania mającego na celu wydanie orzeczenia o charakterze sądowym [postanowienie z dnia 26 listopada 1999 r., ANAS, C-192/98, EU:C:1999:589, pkt 21; wyroki: z dnia 31 stycznia 2013 r., Bełow, C-394/11, EU:C:2013:48, pkt 39; a także z dnia 6 października 2021 r., W.Ż. (Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego – Powołanie), C-487/19, EU:C:2021:798, pkt 84 i przytoczone tam orzecznictwo].

43 Należy zatem ustalić uprawnienie organu do skierowania odesłania prejudycjalnego do Trybunału na podstawie kryteriów tak strukturalnych, jak i funkcjonalnych. W tym kontekście organ krajowy może być zakwalifikowany jako „sąd jednego z państw członkowskich" w rozumieniu art. 267 TFUE, gdy wykonuje funkcje sądowe, ale nie wtedy gdy wykonuje inne funkcje, na przykład administracyjne (postanowienie z dnia 26 listopada 1999 r., ANAS, C-192/98, EU:C:1999:589, pkt 22; wyrok z dnia 31 stycznia 2013 r., Bełow, C-394/11, EU:C:2013:48, pkt 40).

44 Z powyższego wynika, że aby ustalić, czy organ krajowy, któremu w drodze ustawy powierzono funkcje o zróżnicowanym charakterze, powinien być uznany za „sąd" w rozumieniu art. 267 TFUE, należy zbadać, jaki jest szczególny charakter funkcji wykonywanych przez niego w konkretnym kontekście prawnym, w którym decyduje się on zwrócićsię do Trybunału (postanowienie z dnia 26 listopada 1999 r., ANAS, C-192/98, EU:C:1999:589, pkt 23; wyrok z dnia 31 stycznia 2013 r., Bełow, C-394/11, EU:C:2013:48, pkt 41).

45 Badanie to ma szczególne znaczenie w przypadku organów administracyjnych, których niezależność jest bezpośrednią konsekwencją wymogów wynikających z prawa Unii, które przyznaje im uprawnienia w zakresie kontroli sektorowej i nadzoru nad rynkami. Chociaż organy te mogą spełnić kryteria wymienione w pkt 41 niniejszego wyroku, wynikające z wyroku z dnia 30 czerwca 1966 r., Vaassen-Göbbels (61/65, EU:C:1966:39), działalność z zakresu kontroli sektorowej i nadzoru rynków ma zasadniczo charakter administracyjny (zob. analogicznie wyrok z dnia 12 listopada 1998 r., Victoria Film, C-134/97, EU:C:1998:535, pkt 15), w zakresie, w jakim wiąże się ona z wykonywaniem kompetencji, które nie należą do kompetencji przyznanych sądom.

46 W związku z tym urząd nie może utrzymywać, że skoro spełnia wspomniane kryteria, w szczególności kryterium dotyczące niezawisłości, należy uznać go za „sąd" w rozumieniu art. 267 TFUE. Taka wykładnia tego przepisu naruszałaby bowiem orzecznictwo Trybunału przypomniane w pkt 42–44 niniejszego wyroku, z którego wynika, że organ krajowy, jeśli jego podstawa prawna, jego stały charakter, kontradyktoryjność postępowania przed nim, stosowanie przez niego przepisów prawa i jego niezawisłość nie budzą wątpliwości, może zwrócić się do Trybunału z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym tylko wtedy, gdy w zawisłej przed nim sprawie wykonuje on funkcje o charakterze sądowym.

47 Tymczasem w wyroku z dnia 22 listopada 2012 r., Westbahn Management (C-136/11, EU:C:2012:740), na który powołał się urząd, Trybunał, do którego Schienen-Control Kommission (komisja kontroli kolejowej) zwrócił się z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, zbadał jedynie kryteria wynikające z wyroku z dnia 30 czerwca 1966 r., Vaassen-Göbbels (61/65, EU:C:1966:39) i tym samym nie zbadał, czy organ ten wykonywał w ramach postępowania zakończonego tym wnioskiem funkcje o charakterze sądowym.

48 W tym względzie przesłanką, że dany organ wykonuje funkcje nie sądowe, lecz administracyjne, będzie uprawnienie do wszczynania postępowań z urzędu (zob. podobnie wyrok z dnia 31 stycznia 2013 r., Bełow, C-394/11, EU:C:2013:48, pkt 47; postanowienie z dnia 14 listopada

2013 r., MF 7, C-49/13, EU:C:2013:767, pkt 18), a także prawo do nakładania, również z urzędu, sankcji w dziedzinach wchodzących w zakres jego kompetencji F(zob. podobnie wyrok z dnia 16 września 2020 r., Anesco i in., C-462/19, EU:C:2020:715, pkt 44).

49 Ponadto kwestia, czy postępowanie będące podstawą wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym zostało wszczęte z inicjatywy zainteresowanej osoby, nie ma decydującego znaczenia. Okoliczność bowiem, że podmiot może wszcząć określone postępowanie na wniosek, nawet jeśli organ ten może również w każdym wypadku wykonywać z urzędu związaną z tym kompetencję, nie może podważyć administracyjnego charakteru tej kompetencji.

50 Rola i miejsce organu w krajowym porządku prawnym mają również znaczenie dla oceny charakteru jego funkcji.

51 Trybunał uznał zatem za „administracyjną" działalność organów, których zadaniem nie jest kontrola zgodności z prawem decyzji, lecz zajęcie po raz pierwszy stanowiska w przedmiocie skargi adresata decyzji, której decyzje mogą być przedmiotem zaskarżenia w postępowaniu sądowym (zob. podobnie wyrok z dnia 12 listopada 1998 r., Victoria Film, C-134/97, EU:C:1998:535, pkt 16, 18; postanowienia: z dnia 24 marca 2011 r., Bengtsson, C-344/09, EU:C:2011:174, pkt 22, 23; z dnia 14 listopada 2013 r., MF 7, C-49/13, EU:C:2013:767, pkt 19, 21; a także wyrok z dnia 16 września 2020 r., Anesco i in., C-462/19, EU:C:2020:715, pkt 49).

52 Ponadto Trybunał wielokrotnie przypominał, że pojęcie „sądu" w rozumieniu art. 267 TFUE może zgodnie z jego istotą oznaczać tylko organ, który wobec instancji, która wydała decyzję stanowiącą przedmiot skargi, ma status podmiotu trzeciego (wyroki: z dnia 30 marca 1993 r., Corbiau, C-24/92, EU:C:1993:118, pkt 15; z dnia 30 maja 2002 r., Schmid, C-516/99, EU:C:2002:313, pkt 36; z dnia 16 września 2020 r., Anesco i in., C-462/19, EU:C:2020:715, pkt 37).

53 W niniejszej sprawie należy najpierw zbadać – co do istoty – charakter i funkcję organu regulacyjnego takiego jak urząd w systemie zarządzania i kontroli działalności kolejowej ustanowionym w dyrektywie 2012/34. Artykuły 55 i 56 tej dyrektywy przewidują bowiem istnienie we wszystkich państwach członkowskich krajowych organów regulacyjnych sektora kolejowego, ustanawiają zasady ich organizacji i określają przysługujące im kompetencje.

54 W tym względzie z art. 55 ust. 1 wspomnianej dyrektywy wynika, że organ regulacyjny jest niezależnym organem, odrębnym pod względem prawnym i niezależnym pod względem organizacyjnym, funkcjonalnym, hierarchicznym i decyzyjnym od każdej innej jednostki publicznej lub prywatnej.

55 Co się tyczy kompetencji tego organu, z art. 56 ust. 1, 2, 6 i 9 dyrektywy 2012/34 wynika, że rozstrzyga on nie tylko w przedmiocie odwołań, lecz może również działać z urzędu.

56 W tym ostatnim względzie organ regulacyjny posiada „uprawnienia do monitorowania sytuacji w zakresie konkurencji na rynkach przewozów kolejowych" i do kontrolowania w tym zakresie decyzji podejmowanych przez podmioty działające w sektorze kolejowym, w szczególności w świetle różnych elementów wymienionych w art. 56 ust. 1 dyrektywy 2012/34. Ponadto organ ten w szczególności zapewnia niedyskryminacyjne opłaty za infrastrukturę i interweniuje w negocjacje pomiędzy „wnioskodawcami" w rozumieniu art. 3 pkt 19 tej dyrektywy, w szczególności między przedsiębiorstwami kolejowymi, a zarządcą infrastruktury kolejowej w przedmiocie poziomu opłat, aby zapewnić przestrzeganie znajdujących zastosowanie

przepisów. Podejmuje on wreszcie z własnej inicjatywy odpowiednie środki mające na celu skorygowanie dyskryminacyjnego traktowania wnioskodawców, zakłóceń rynku oraz wszelkich innych przejawów niepożądanych sytuacji na tych rynkach.

57 Tym samym uprawnienie organu regulacyjnego do sprawowania nadzoru nad stosowaniem przepisów tej dyrektywy nie jest uzależnione od wniesienia skargi lub odwołania, a zatem może być wykonywane z urzędu (wyrok z dnia 9 września 2021 r., LatRailNet i Latvijas dzelzceļš, C-144/20, EU:C:2021:717, pkt 37).

58 Ponadto do celów nadzoru organ kontrolny powinien dysponować, zgodnie z art. 56 ust. 8 dyrektywy 2012/34, uprawnieniami dochodzeniowymi w celu zebrania wszelkich niezbędnych informacji. Może on zastosować odpowiednie sankcje w odniesieniu do swoich wniosków o udzielenie informacji.

59 Podobnie na mocy art. 56 ust. 9 akapit drugi tej dyrektywy organ ten ma uprawnienia do egzekwowania swoich decyzji za pomocą odpowiednich sankcji, w tym kar pieniężnych.

60 Z art. 55 i 56 dyrektywy 2012/34 w związku z jej motywem 76 wynika zatem, efektywne zarządzanie oraz sprawiedliwe i niedyskryminacyjne wykorzystanie infrastruktury kolejowej, przewidziane w tej dyrektywie, wymagają powołania organu regulacyjnego, który z urzędu nadzoruje stosowanie przez podmioty sektora kolejowego przepisów określonych w niniejszej dyrektywie i który działa jako organ odwoławczy.

61 To połączenie funkcji oznacza, że w przypadku gdy do organu regulacyjnego ustanowionego na podstawie art. 55 dyrektywy 2012/34 wpłynie odwołanie, okoliczność ta pozostaje bez uszczerbku dla kompetencji tego organu do podjęcia, w razie potrzeby z urzędu, odpowiednich środków w celu usunięcia wszelkich naruszeń obowiązujących przepisów i egzekwowania swoich decyzji, jeżeli uzna on to za konieczne - za pomocą sankcji, co potwierdza administracyjny charakter jego funkcji.

62 Ponadto art. 56 ust. 10 dyrektywy 2012/34 przewiduje, że państwa członkowskie zapewniają, aby decyzje podejmowane przez organ regulacyjny podlegały kontroli sądowej, co jak podkreślono w pkt 51 niniejszego wyroku, stanowi wskazówkę administracyjnego charakteru takich decyzji (zob. podobnie postanowienie z dnia 14 listopada 2013 r., MF 7, C-49/13, EU:C:2013:767, pkt 19).

63 W świetle powyższych rozważań należy następnie zbadać, czy pomimo administracyjnego charakteru, jaki ma co do zasady organ regulacyjny taki jak urząd, powinien być on postrzegany, w szczególnym kontekście funkcji, jakie sprawuje w ramach postępowania głównego, jako „sąd" w rozumieniu art. 267 TFUE.

64 W tym względzie z akt sprawy przedłożonych Trybunałowi, a w szczególności z odpowiedzi udzielonych przez urząd na wezwanie Trybunału do udzielenia informacji, które odnoszą się do ustawy o kolejach i kodeksu postępowania administracyjnego, wynika, że w ramach swoich kompetencji, z wyjątkiem postępowań przewidzianych w §§ 23c, 23d i 34d ustawy o kolejach, które mogą być wykonywane wyłącznie na wniosek, urząd rozstrzyga zarówno „na wniosek", jak i z urzędu. I tak § 34e ust. 1 ustawy o kolejach przewiduje wyraźnie, że postępowanie, o którym mowa w tym przepisie, może zostać wszczęte z urzędu lub „na wniosek" wnioskodawcy.

65 Postępowanie główne, które zostało wszczęte z inicjatywy wnioskodawcy, CityRail, na podstawie § 34e ust. 1, ma na celu kontrolę zgodności z tą ustawą regulaminu sieci kolejowej stanowiącego część „sprawozdania o stanie kolei". Przepis ten, zdaniem urzędu, stanowi transpozycję art. 56 ust. 1 lit. a) dyrektywy 2012/34. To właśnie w ramach tego postępowania urząd ma zająć stanowisko w przedmiocie warunków dostępu do niektórych obiektów infrastruktury użytkowanych przez Správa železnic wymienionych w regulaminie sieci rozpatrywanym w postępowaniu głównym.

66 Zgodnie z informacjami dostarczonymi przez urząd na podstawie art. 78 ust. 1 ustawy nr 250/2016 o odpowiedzialności za naruszenia i związanych z nimi postępowaniach urząd z własnej inicjatywy prowadzi dochodzenia w przedmiocie nieprawidłowości ujawnianych w toku postępowania administracyjnego, takiego jak to, do którego odnosi się § 34 ustawy o kolejach. W razie potrzeby wszczyna on odrębne postępowanie w sprawie stwierdzenia naruszenia.

67 Tymczasem, jak wskazano w pkt 48 i 49 niniejszego wyroku, uprawnienie urzędu do wszczęcia postępowania leżącego u podstaw niniejszego wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym również z urzędu, podobnie jak jego uprawnienie do prowadzenia z własnej inicjatywy dochodzeń w zakresie nieprawidłowości wykrytych w toku tego postępowania, są szczególnie istotnymi wskazówkami mogącymi uzasadniać twierdzenie, że organ ten w sprawie w postępowaniu głównym nie wykonuje funkcji sądowniczych, lecz funkcje administracyjne.

68 Ponadto z informacji przekazanych przez urząd wynika, że decyzje tego organu podlegają kontroli sądowej. Jeżeli zgodnie z przepisami kodeksu postępowania cywilnego i kodeksu sądowego postępowania administracyjnego, które regulują podział kompetencji, sądy administracyjne są właściwe do rozpoznania skargi na decyzję urzędu, urząd ma status strony pozwanej. Ponadto z § 250c ust. 2 kodeksu postępowania cywilnego wynika, że przed sądami cywilnymi, które zdaniem urzędu są właściwe w szczególności do rozpoznawania odwołań od decyzji wydanych w ramach postępowania, o którym mowa w § 34 ustawy o kolejach, urząd ma prawo przedstawienia uwag, nie będąc stroną w postępowaniu.

69 Taki udział urzędu w postępowaniu odwoławczym dotyczącym jego własnej decyzji świadczy o tym, że w momencie przyjmowania decyzji urząd nie jest osobą trzecią w odniesieniu do wchodzących w grę interesów, w rozumieniu przypomnianym w pkt 52 niniejszego wyroku (zob. podobnie wyroki: z dnia 9 października 2014 r., TDC, C-222/13, EU:C:2014:2265, pkt 37 i przytoczone tam orzecznictwo; a także z dnia 24 maja 2016 r., MT Højgaard i Züblin, C-396/14, EU:C:2016:347, pkt 25).

70 Przeprowadzona wcześniej analiza pozostaje bez uszczerbku dla faktu, że zgodnie z linią orzecznictwa wspomnianego w pkt 43 niniejszego wyroku organ wykonujący funkcje o charakterze administracyjnym i sądowym, spełniający kryteria strukturalne, o których mowa w pkt 41 niniejszego wyroku, może zostać uznany za „sąd" w rozumieniu art. 267 TFUE, jeżeli wykonywane przez niego funkcje o charakterze sądowym są obiektywnie i ściśle oddzielone od jego funkcji o charakterze administracyjnym. Jest tak w szczególności w przypadku, gdy niektóre postępowania mogą zostać wszczęte przed tym organem wyłącznie w wyniku odwołania, a nie z urzędu, a organ ten nie może być stroną pozwaną w ramach zaskarżenia do sądu decyzji, które podejmuje po zakończeniu tych postępowań.

71 Należy jednak stwierdzić, w świetle okoliczności przedstawionych w pkt 64–69 niniejszego wyroku, że w ramach sporu w postępowaniu głównym urząd sprawuje funkcje o charakterze administracyjnym, a nie sądowym. Nie można go zatem uznać za „sąd" w rozumieniu art. 267 TFUE, w związku z czym złożony przez niego wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym jest niedopuszczalny.

W przedmiocie kosztów

72 Dla stron w postępowaniu głównym niniejsze postępowanie ma charakter incydentalny, dotyczy bowiem kwestii podniesionej przed organem odsyłającym, do niego zatem należy rozstrzygnięcie o kosztach. Koszty poniesione w związku z przedstawieniem uwag Trybunałowi, inne niż koszty stron w postępowaniu głównym, nie podlegają zwrotowi.

Z powyższych względów Trybunał (wielka izba) orzeka, co następuje:

Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Úřad pro přístup k dopravní infrastruktuře (urząd ds. dostępu do infrastruktury transportowej, Republika Czeska) jest niedopuszczalny.

Podpisy