Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (veliki senat)

z dne 3. maja 2022*

„Predhodno odločanje – Člen 267 PDEU – Pojem ‚sodišče‘ – Strukturna in funkcionalna merila – Opravljanje sodnih ali upravnih funkcij – Direktiva 2012/34/EU – Člena 55 in 56 – Enotni nacionalni regulatorni organ za železniški sektor – Neodvisen sektorski regulatorni organ – Upravičenost ukrepati po uradni dolžnosti – Pristojnost za sankcioniranje – Odločbe, zoper katere je mogoče vložiti pravno sredstvo pred sodiščem – Nedopustnost predloga za sprejetje predhodne odločbe“

V zadevi C-453/20,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložil Úřad pro přístup k dopravní infrastruktuře (urad za dostop do prometne infrastrukture, Češka republika) z odločbo z dne 23. septembra 2020, ki je na Sodišče prispela istega dne, v postopku

CityRail, a.s.

proti

Správa železnic, státní organizace,

ob udeležbi

ČD Cargo, a.s.,

SODIŠČE (veliki senat),

v sestavi K. Lenaerts, predsednik, L. Bay Larsen, podpredsednik, A. Arabadjiev, predsednik senata, A. Prechal, K. Jürimäe, predsednici senatov, in S. Rodin, predsednik senata, M. Ilešič, J.-C. Bonichot (poročevalec), T. von Danwitz, M. Safjan, D. Gratsias, sodniki, M. L. Arastey Sahún, sodnica, M. Gavalec, Z. Csehi, sodnika, in O. Spineanu-Matei, sodnica,

generalni pravobranilec: M. Campos Sánchez-Bordona,

sodni tajnik: A. Calot Escobar,

na podlagi pisnega postopka,

* Jezik postopka: češčina.

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

– za CityRail, a.s. J. Hruška,

– za Správa železnic, státní organizace J. Svoboda,

– za ČD Cargo, a.s. T. Tóth in Z. Škvařil,

– za češko vlado M. Smolek in J. Vláčil, agenta,

– za špansko vlado L. Aguilera Ruiz, agent,

– za nizozemsko vlado sprva M. K. Bulterman in M. Noort, agentki, nato M. K. Bulterman, agentka,

– za Evropsko komisijo sprva J. Hradil in C. Vrignon, agenta, nato J. Hradil, agent,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 16. decembra 2021

izreka naslednjo

Sodbo

1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago člena 288 PDEU ter členov 3, 27 in 31 Direktive 2012/34/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 21. novembra 2012 o vzpostavitvi enotnega evropskega železniškega območja (UL 2012, L 343, str. 32), kakor je bila spremenjena z Direktivo (EU) 2016/2370 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 14. decembra 2016 (UL 2016, L 352, str. 1) (v nadaljevanju: Direktiva 2012/34), ter prilog I, II in IV k tej direktivi.

2 Ta predlog je bil vložen v okviru spora med družbo CityRail, a.s., prevoznikom v železniškem prometu, in Správa železnic, státní organizace (v nadaljevanju: Správa železnic), upravljavcem železniške infrastrukture v Češki republiki, v zvezi s pogoji, ki jih je Správa železnic določil za dostop do omrežja in nekaterih pripadajočih objektov.

Pravni okvir

Pravo Unije

3 V uvodni izjavi 76 Direktive 2012/34 je navedeno:

„Učinkovito upravljanje ter poštena in nediskriminatorna uporaba železniške infrastrukture zahtevata ustanovitev regulatornega organa, ki nadzira uporabo pravil, določenih v tej direktivi, in deluje kot pritožbeni organ, brez poseganja v možnost sodnega nadzora. Takemu regulatornemu organu bi bilo treba omogočiti, da izvršitev svojih zahtev po informacijah in svojih odločitev zagotovi z ustreznimi kaznimi.“

4 Člen 3 te direktive, naslovljen „Opredelitev pojmov“, določa:

„V tej direktivi se uporabljajo naslednje opredelitve pojmov:

(1) ‚prevoznik v železniškem prometu‘ pomeni vsako javno ali zasebno podjetje, ki je imetnik licence v skladu s to direktivo, katerega glavna poslovna dejavnost je opravljanje storitev prevoza blaga in/ali potnikov v železniškem prometu […];

(2) ‚upravljavec infrastrukture‘ pomeni vsak organ ali podjetje, odgovorno za obratovanje, vzdrževanje in obnavljanje železniške infrastrukture v omrežju ter odgovorno za sodelovanje pri njenem razvoju […];

[…]

(3) ‚železniška infrastruktura‘ pomeni vse postavke, navedene v Prilogi I;

[…]

(11) ‚objekt za izvajanje železniških storitev‘ pomeni napravo, vključno z zemljiščem, stavbo in opremo, ki je bila v celoti ali deloma posebej prilagojena za zagotavljanje ene ali več storitev iz točk 2 do 4 Priloge II;

[…]

(19) ‚prosilec‘ pomeni prevoznika v železniškem prometu […], ki ima […] interes na podlagi javne službe ali poslovni interes za pridobitev infrastrukturnih zmogljivosti;

[…]

(26) ‚program omrežja‘ pomeni podrobno obrazložitev splošnih pravil, rokov, postopkov in meril za ureditve zaračunavanja uporabnin in dodeljevanja infrastrukturnih zmogljivosti, vključno z dodatnimi informacijami, potrebnimi za prošnje za dodelitev infrastrukturnih zmogljivosti;

[…]“

5 Člen 55 navedene direktive, naslovljen „Regulatorni organ“, v odstavku 1 določa:

„Vsaka država članica ustanovi enotni nacionalni regulatorni organ za železniški sektor. Brez poseganja v odstavek 2 je ta organ samostojen organ, ki je organizacijsko, funkcionalno, hierarhično in pri odločanju pravno ločen ter neodvisen od katerega koli drugega javnega ali zasebnega subjekta. Poleg tega je tudi glede svoje organizacije, pri odločanju o financiranju, glede pravne strukture in pri siceršnjem odločanju neodvisen od katerega koli upravljavca infrastrukture, organa za zaračunavanje uporabnine, organa za dodeljevanje infrastrukturnih zmogljivosti ali prosilca. Prav tako je funkcionalno neodvisen od katerega koli pristojnega organa, udeleženega v dodelitev pogodbe za opravljanje javne službe.“

6 Člen 56 iste direktive, naslovljen „Naloge regulatornega organa“, določa:

„1. Brez poseganja v člen 46(6) ima prosilec pravico pri regulatornem organu vložiti pritožbo, če meni, da je bil nepravično obravnavan, diskriminiran ali kako drugače oškodovan, še zlasti proti odločitvam upravljavca infrastrukture ali, po potrebi, proti odločitvam prevoznika v železniškem prometu ali upravljavca objektov za izvajanje železniških storitev v zvezi s/z:

(a) programom omrežja v začasnih in končnih različicah;

[…]

(j) skladnostjo z zahtevami, tudi z zahtevami glede nasprotja interesov, iz člena 2(13) ter členov 7, 7a, 7b, 7c in 7d.

2. Brez poseganja v pristojnosti nacionalnih organov, pristojnih za konkurenco […], je regulatorni organ pristojen za spremljanje konkurenčnih razmer na trgih storitev železniškega prometa, vključno zlasti s trgom za storitve potniškega prometa visokih hitrosti, in dejavnosti upravljavcev infrastrukture v povezavi s točkami (a) do (j) odstavka 1. Regulatorni organ na lastno pobudo in zaradi preprečevanja diskriminacije prosilcev zlasti preverja skladnost s točkami (a) do (j) odstavka 1. Predvsem preverja, ali program omrežja vsebuje diskriminatorne določbe ali daje upravljavcu infrastrukture diskrecijska pooblastila, ki bi se lahko uporabila za diskriminacijo prosilcev.

[…]

6. Regulatorni organ zagotavlja, da so uporabnine, ki jih določi upravljavec infrastrukture, v skladu z oddelkom 2 poglavja IV in nediskriminatorne. Pogajanja o višini uporabnin za infrastrukturo med prosilci in upravljavcem infrastrukture so dovoljena le v primeru, če se izvajajo pod nadzorom regulatornega organa. Regulatorni organ posreduje, če je verjetno, da bodo pogajanja v nasprotju z zahtevami tega poglavja.

[…]

8. Regulatorni organ ima pravico od upravljavca infrastrukture, od prosilcev in vsake prizadete tretje strani v zadevni državi članici zahtevati potrebne informacije.

[…] Regulatornemu organu je omogočeno, da takšne zahteve izvršuje z ustreznimi kaznimi, tudi denarnimi kaznimi. […]

9. Regulatorni organ preuči vsako pritožbo in po potrebi zaprosi za ustrezne informacije ter prične posvetovanja z vsemi zadevnimi stranmi v roku enega meseca od prejema pritožbe. Organ odloča o vsaki pritožbi, sprejme ukrepe za ureditev razmer in o svoji obrazloženi odločitvi obvesti zadevne strani […]. Brez poseganja v pristojnosti nacionalnih organov, pristojnih za konkurenco […], regulatorni organ po potrebi in na lastno pobudo odloči o primernih ukrepih, da se popravi diskriminacija prosilcev, izkrivljanje trga in druge oblike nezaželenega razvoja dogodkov na teh trgih, zlasti ob upoštevanju točk (a) do (j) odstavka 1.

Odločitev regulatornega organa zavezuje vse stranke, ki jih odločitev zajema in ni pod nadzorom druge upravne instance. Regulatorni organ mora imeti možnost, da svoje odločitve izvršuje z ustreznimi kaznimi, tudi denarnimi kaznimi.

[…]

10. Države članice zagotovijo, da za odločitve regulatornega organa obstaja možnost sodnega nadzora. Pritožba lahko zadrži izvršitev odločitve regulatornega organa le, če bi lahko takojšnji učinek odločitve regulatornega organa prosilcu povzročil nepopravljivo ali očitno prekomerno škodo. Ta določba ne posega v pristojnosti sodišča, pri katerem je pritožba vložena, v skladu z ustavnim pravom, kakor je primerno.

[…]“

Češko pravo

7 Člen 2, točka 15, zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy [České republiky] (zakon št. 2/1969 o organizaciji ministrstev in drugih organov centralne državne uprave [Češke republike]) določa:

„Organi centralne državne uprave v Češki republiki so: […] 15. Úřad pro přístup k dopravní infrastruktuře [(urad za dostop do prometne infrastrukture)].“

8 Úřad pro přístup k dopravní infrastruktuře (urad za dostop do prometne infrastrukture, Češka republika, v nadaljevanju: Urad) je bil ustanovljen z zákon č. 320/2016 Sb., o Úřadu pro přístup k dopravní infrastruktuře (zakon št. 320/2016 o uradu za dostop do prometne infrastrukture, v nadaljevanju: zakon o Uradu).

9 V skladu s členom 3(2) zakona o Uradu „je Urad pri izvajanju svojih pristojnosti neodvisen, deluje nepristransko ter je podvržen zgolj zakonom in drugim pravnim pravilom.“

10 Člen 4 tega zakona določa pogoje za imenovanje predsednika Urada za šestletni mandat z možnostjo ponovnega imenovanja, ureditev glede nezdružljivosti in pogoje, pod katerimi je ta predsednik lahko razrešen.

11 Členi od 71 do 75, 77, 80, 81 in 85 zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě (zakon št. 234/2014 o javnih uslužbencih) vsebujejo različne določbe, ki veljajo za uslužbence Urada, namenjene zagotavljanju njihove nepristranskosti. Na podlagi člena 11(5) tega zakona za te uslužbence ne veljajo kadrovske določbe, ki jih sprejme namestnik ministra, pristojen za javno upravo.

12 Urad zavezujoče odločitve sprejema na podlagi zákon č. 266/1994 Sb., o dráhách (zakon št. 266/1994 o železnicah in žičnicah, v nadaljevanju: zakon o železnicah) in na podlagi splošnih pravil upravnega postopka, ki izhajajo iz zákon č. 500/2004 Sb., správní řád (zakon št. 500/2004 o zakoniku o upravnem postopku, v nadaljevanju: zakonik o upravnem postopku).

13 Člen 67 zakonika o upravnem postopku v odstavku 1 določa:

„Upravni organ v posamezni zadevi z odločbo naloži, spremeni ali razveljavi pravice ali obveznosti osebe, ki je poimensko imenovana, ali v posamezni zadevi razglasi, da taka oseba ima ali nima pravic ali obveznosti, ali pa v primerih, določenih z zakonom, odloči o postopkovnih vprašanjih.“

14 V skladu s členom 73(2) tega zakonika je „dokončna odločba zavezujoča za stranke in vse upravne organe“.

15 Člena 152 in 153 navedenega zakonika urejata pritožbeni postopek zoper odločbe Urada pred njegovim predsednikom.

16 Kot izhaja iz odgovora Urada na zahtevo za informacije, ki jo je nanj naslovilo Sodišče, je Urad v skladu s členi 23c, 23d, 34d, 34e, 34f, 34g in 58 zakona o železnicah pristojen za:

– odobritev predloga načrta za omejitev obratovanja nacionalnih in regionalnih prog ter javno dostopnih stranskih tirov (člen 23c);

– odločitev o sklenitvi pogodbe o opravljanju storitev (člen 23d);

– odločitev glede groženj za ekonomsko ravnovesje železniškega prevoza, ki se izvaja na podlagi pogodbe o javni službi (člen 34d);

– odločitev o skladnosti deklaracije o železnicah z zakonom (34e);

– odločitev o skladnosti postopka dodeljevanja zmogljivosti (vključno z okvirnimi pogodbami) z zakonom (člen 34f);

– preverjanje skladnosti pogodbe o opravljanju storitve železniškega prometa z zakonom (člen 34g) in

– odpravo pomanjkljivosti nadzora države (člen 58).

17 Urad lahko pri odločanju na podlagi členov 34e, 34f in 34g zakona o železnicah odloča na zahtevo ali po uradni dolžnosti. V primerih iz členov 23c, 23d in 34d tega zakona pa lahko, nasprotno, odloča le na zahtevo. V postopkih iz člena 58 navedenega zakona Urad odloča le po uradni dolžnosti. Poleg tega se lahko vsi postopki po uradni dolžnosti začnejo na podlagi pritožbe v skladu s členom 42 zakonika o upravnem postopku.

18 Odločbe, ki jih sprejme Urad, so lahko predmet sodnega nadzora. Iz pravil o delitvi pristojnosti, ki so zlasti v petem delu, naslovljenem „Postopek v zadevah, o katerih je odločil drug organ“, zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád (zakon št. 99/1963 o zakoniku o civilnem postopku, v nadaljevanju: zakonik o civilnem postopku), in člena 46 zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (zakon št. 150/2002 o zakoniku o upravnem sodstvu, v nadaljevanju: zakonik o upravnem sodstvu) izhaja, da je treba zadeve, ki so zasebnopravne narave, predložiti civilnim sodiščem, medtem ko upravna sodišča odločajo o zadevah javnega prava.

19 Člen 250c(2) zakonika o civilnem postopku določa, da civilna sodišča Uradu omogočijo, „da pisno uveljavlja svoja stališča o tožbi“.

20 Zlasti v postopkih, ki vodijo do sprejetja odločbe na podlagi člena 34e(1) zakona o železnicah, Urad poleg zakonika o upravnem postopku uporablja zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (zakon št. 250/2016 o odgovornosti za kršitve in postopkih v zvezi s tem). V skladu s členom 78(1) tega zakona „mora [Urad] začeti postopke v zvezi z vsako kršitvijo, ki jo odkrije, in ukrepa po uradni dolžnosti“.

Spor o glavni stvari in vprašanja za predhodno odločanje

21 Správa železnic je z zakonom ustanovljen javni organ. Ta organ je kot upravljavec infrastrukture in upravljavec objektov za izvajanje železniških storitev v Češki republiki odgovoren za upravljanje železniškega omrežja in pripadajočih objektov za izvajanje železniških storitev.

22 Správa železnic je izdelal in objavil program omrežja v smislu člena 3, točka 26, Direktive 2012/34, ki med drugim določa pogoje, ki so veljali za dostop do nekaterih objektov od 1. aprila 2020 dalje.

23 Družba CityRail, prevoznik v železniškem prometu, je na podlagi člena 34e zakona o železnicah te pogoje izpodbijala pred Uradom kot nacionalnim regulatornim organom za železniški sektor, ker naj bi bili v nasprotju s pravili iz Direktive 2012/34.

24 Urad dvomi o skladnosti teh pogojev z Direktivo 2012/34 in o skladnosti nacionalnega prava, ki ga je treba uporabiti v sporu o glavni stvari, s to direktivo.

25 Prvič, Urad zlasti dvomi o opredelitvi mest za natovarjanje in raztovarjanje, vključno z zadevnimi tiri, kot objektov za izvajanje železniških storitev v smislu člena 3, točka 11, Direktive 2012/34. Po mnenju Urada bi se morala ta mesta šteti bolj za železniško infrastrukturo v smislu člena 3, točka 3, navedene direktive. Drugič, Urad meni, da bi ta direktiva lahko nasprotovala temu, da upravljavec infrastrukture ali upravljavec objektov za izvajanje železniških storitev v vsakem trenutku spremeni znesek uporabnin za železniško infrastrukturo ali za objekte za izvajanje železniških storitev. Tretjič, postavljalo naj bi se vprašanje, ali se prevozniki v železniškem prometu v razmerju do Správa železnic lahko sklicujejo na določbe Direktive 2012/34. Četrtič, Urad želi izvedeti, ali je pogoje za dostop iz programa omrežja, ki ga je izdelal Správa železnic, mogoče opredeliti kot diskriminatorne, ker so v nasprotju z zahtevami iz te direktive.

26 V teh okoliščinah je Urad prekinil odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložil ta vprašanja:

„1. Ali sta kraj natovarjanja in raztovarjanja pri prevozu blaga, vključno z zadevnimi tiri, del železniške infrastrukture v smislu člena 3, točka 3, Direktive 2012/34?

2. Ali je možnost upravljavca infrastrukture, da kadar koli v škodo prevoznikov spremeni višino uporabnin za uporabo železniške infrastrukture ali objektov za izvajanje železniških storitev, v skladu z Direktivo 2012/34?

3. Ali je v skladu s členom 288 [PDEU] Direktiva 2012/34 zavezujoča za Správa železnic?

4. Ali je mogoče za diskriminatorna šteti pravila, določena v programu omrežja, če so ta v nasprotju z določbami prava Evropske unije, ki jih mora Správa železnic spoštovati?“

Dopustnost predloga za sprejetje predhodne odločbe

27 Urad v predlogu za sprejetje predhodne odločbe in v odgovorih na zahtevo za informacije, ki jo je nanj Sodišče naslovilo 26. oktobra 2020, navaja razloge, iz katerih meni, da je „sodišče“ v smislu člena 267 PDEU.

28 V zvezi s tem se sklicuje na sodbo z dne 22. novembra 2012, Westbahn Management (C-136/11, EU:C:2012:740), iz katere naj bi izhajalo, da je treba regulatorni organ za avstrijski železniški sektor, Schienen-Control Kommission (komisija za nadzor nad železnicami, Avstrija), opredeliti kot „sodišče“ v smislu te določbe. Ker naj bi neodvisnost nacionalnih regulatornih organov izhajala neposredno iz člena 55 Direktive 2012/34, naj bi načeli enakosti držav članic in prepovedi diskriminacije zahtevali, da Sodišče Uradu prizna enak status.

29 Urad poleg tega opozarja, da iz sodne prakse Sodišča, ki je prikazana zlasti v sodbi z dne 22. novembra 2012, Westbahn Management (C-136/11, EU:C:2012:740), izhaja, da je treba za ugotovitev, ali je organ „sodišče“ v smislu člena 267 PDEU, upoštevati skupek elementov, kot so zakonska podlaga zadevnega organa, njegova stalnost, obvezna narava njegove sodne pristojnosti, kontradiktornost postopka, njegova uporaba pravnih pravil in njegova neodvisnost.

30 Urad glede na ta merila navaja, da ga je nacionalni zakonodajalec ustanovil kot osrednji upravni organ. Iz zakona o Uradu naj bi izhajalo tudi, da je slednji pri izvajanju svojih pristojnosti neodvisen, da deluje nepristransko ter da je podvržen zgolj zakonom in drugim pravnim pravilom. Zlasti naj njegovi akti ne bi bili pod nadzorom drugih organov, ki so del izvršilne oblasti.

31 Neodvisnost predsednika Urada naj bi bila prav tako zagotovljena. Natančneje, zakon o Uradu naj bi določal, da lahko vlada predsednika Urada razreši le pod natančno določenimi pogoji, ki so našteti v tem zakonu, in da ima slednji pravico do pritožbe zoper odločitve o razrešitvi.

32 Ker so razlogi za razrešitev predsednika Urada določeni z zakonom, naj njegov položaj ne bi bil primerljiv s položajem predsednika Úřad průmyslového vlastnictví (urad za industrijsko lastnino, Češka republika), katerega neodvisnost je Sodišče ovrglo v sklepu z dne 14. novembra 2013, MF 7 (C-49/13, EU:C:2013:767). Poleg tega naj za uslužbence Urada v nasprotju z uslužbenci urada za industrijsko lastnino ne bi veljale kadrovske določbe, ki jih sprejme namestnik ministra, pristojen za javno upravo.

33 Potek postopka pred Uradom naj bi bil urejen z zakonikom o upravnem postopku, kar naj bi strankam zagotavljalo spoštovanje kontradiktornosti.

34 Urad naj bi pri odločanju na podlagi členov 34e, 34f in 34g zakona o železnicah odločal na zahtevo ali po uradni dolžnosti. Vendar pa naj bi se v primerih iz členov 23c, 23d in 34d zakona o železnicah postopki lahko začeli le na zahtevo.

35 Poleg tega naj bi Urad imel pooblastilo, da na lastno pobudo razišče in preganja kršitve upoštevne ureditve v okviru posebnega postopka, ki mu omogoča naložitev glob. Nepravilnosti, ki jih odkrije med upravnim postopkom, naj bi lahko privedle do postopka za ugotavljanje kršitev.

36 Pri odločbah, ki jih sprejme Urad, naj bi se moral upoštevati javni interes in te odločbe naj bi bile zavezujoče.

37 Zakonik o upravnem postopku naj bi določal, da se te odločbe lahko ponovno preučijo v okviru pritožbenega postopka. Če je taka pritožba vložena, naj bi o njej moral odločiti predsednik Urada.

38 V skladu s členom 56(10) Direktive 2012/34 naj bi bile odločbe Urada lahko predmet sodnega nadzora. Glede na naravo postopka, ki poteka pred njim, naj bi se tožba vložila bodisi pri upravnih bodisi pri civilnih sodiščih.

39 Urad v zvezi s postopkom nadzora zakonitosti programa omrežja iz postopka v glavni stvari, ki je del „deklaracije o železnicah“, navaja, da je ta postopek tisti iz člena 34e zakona o železnicah. Mogoče naj bi ga bilo začeti po uradni dolžnosti ali – kot je bilo v obravnavanem primeru – na zahtevo ene od strank. Odločbo, ki bo sprejeta, bo mogoče izpodbijati pred nacionalnimi civilnimi sodišči, katerih odločbe naj bi v skladu s pravili civilnega postopka in v nasprotju z odločbami upravnih sodišč nadomestile odločbe Urada. Poleg tega naj bi Urad, če bi med preiskavo odkril nepravilnosti, lahko začel postopek za ugotovitev obstoja kršitve.

40 Češka in španska vlada ter Evropska komisija v pisnih stališčih trdijo, da Urad ni „sodišče“ v smislu člena 267 PDEU, ki pri Sodišču lahko vloži predlog za sprejetje predhodne odločbe. Natančneje, na eni strani trdijo, da Urad ni primerljiv z avstrijsko komisijo za nadzor nad železnicami, tako da preudarkov Sodišča v zvezi s tem organom v sodbi z dne 22. novembra 2012, Westbahn Management (C-136/11, EU:C:2012:740), ni mogoče prenesti na položaj Urada, in na drugi strani, da slednji opravlja upravne funkcije.

41 V skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišče pri presoji, ali je zadevni predložitveni organ „sodišče“ v smislu člena 267 PDEU, kar je vprašanje, ki se nanaša izključno na pravo Unije, upošteva skupek elementov, kot so zakonska podlaga tega organa, njegova stalnost, obvezna narava njegove sodne pristojnosti, kontradiktornost postopka, njegova uporaba pravnih pravil in njegova neodvisnost (glej v tem smislu sodbi z dne 30. junija 1966, Vaassen-Göbbels, 61/65, EU:C:1966:39, točka 395, in z dne 29. marca 2022, Getin Noble Bank, C-132/20, EU:C:2022:235, točka 66 in navedena sodna praksa).

42 Iz ustaljene sodne prakse Sodišča prav tako izhaja, da lahko nacionalna sodišča sprožijo postopek pred Sodiščem le, če pred njimi poteka spor in če odločajo v postopku, ki bo pripeljal do izdaje sodne odločbe (sklep z dne 26. novembra 1999, ANAS, C-192/98, EU:C:1999:589, točka 21, ter sodbi z dne 31. januarja 2013, Belov, C-394/11, EU:C:2013:48, točka 39, in z dne 6. oktobra 2021, W. Ż. (Senat za izredni nadzor in javne zadeve vrhovnega sodišča – Imenovanje), C-487/19, EU:C:2021:798, točka 84 in navedena sodna praksa).

43 Odgovor na vprašanje, ali lahko organ sproži postopek pred Sodiščem, je tako odvisen od sestave in funkcij navedenega organa. V zvezi s tem se lahko nacionalni organ šteje za „sodišče“ v smislu člena 267 PDEU, kadar opravlja sodne funkcije, medtem ko mu pri opravljanju drugih funkcij, zlasti upravnih, te opredelitve ni mogoče priznati (sklep z dne 26. novembra 1999, ANAS, C-192/98, EU:C:1999:589, točka 22, in sodba z dne 31. januarja 2013, Belov, C-394/11, EU:C:2013:48, točka 40).

44 Iz tega sledi, da je za ugotovitev, ali se nacionalni organ, ki so mu z zakonom dodeljene različne funkcije, šteje za „sodišče“ v smislu člena 267 PDEU, treba preveriti, kakšna je specifična narava funkcij, ki jih opravlja v določenem normativnem okviru, v katerem Sodišču predloži vprašanje (sklep z dne 26. novembra 1999, ANAS, C-192/98, EU:C:1999:589, točka 23, in sodba z dne 31. januarja 2013, Belov, C-394/11, EU:C:2013:48, točka 41).

45 To preverjanje je še posebej pomembno v primeru upravnih organov, katerih neodvisnost je neposredna posledica zahtev na podlagi prava Unije, ki jim podeljuje pristojnosti za sektorski nadzor in nadzor nad trgi. Čeprav ti organi lahko izpolnjujejo merila iz točke 41 te sodbe, ki izhajajo iz sodbe z dne 30. junija 1966, Vaassen-Göbbels (61/65, EU:C:1966:39), je opravljanje sektorskega nadzora in nadzora nad trgi v bistvu upravne narave (glej po analogiji sodbo z dne 12. novembra 1998, Victoria Film, C-134/97, EU:C:1998:535, točka 15), saj gre za izvajanje pristojnosti, ki nimajo nič skupnega s pristojnostmi sodišč.

46 Zato Urad ne more trditi, da ga je treba, ker izpolnjuje navedena merila, zlasti glede neodvisnosti, nujno opredeliti kot „sodišče“ v smislu člena 267 PDEU. Taka razlaga te določbe bi bila namreč v nasprotju s sodno prakso Sodišča, navedeno v točkah od 42 do 44 te sodbe, iz katere izhaja, da lahko nacionalni organ, tudi če glede njegove zakonske podlage, njegove stalnosti, kontradiktornosti postopka, njegove uporabe pravnih pravil in njegove neodvisnosti ni dvoma, Sodišču predloži predlog za sprejetje predhodne odločbe le, če v okviru zadeve, o kateri odloča, opravlja sodne funkcije.

47 V sodbi z dne 22. novembra 2012, Westbahn Management (C-136/11, EU:C:2012:740), na katero se sklicuje Urad, pa je Sodišče, ki mu je avstrijska komisija za nadzor nad železnicami predložila predlog za sprejetje predhodne odločbe, preučilo le merila, ki izhajajo iz sodbe z dne 30. junija 1966, Vaassen-Göbbels (61/65, EU:C:1966:39), in tako ni preučilo, ali je ta organ v okviru postopka, v katerem je bil vložen ta predlog, opravljal sodne funkcije.

48 V zvezi s tem gre za indice, da zadevni organ opravlja funkcije, ki niso sodne, temveč upravne, če je pristojen začeti postopke po uradni dolžnosti (glej v tem smislu sodbo z dne 31. januarja 2013, Belov, C-394/11, EU:C:2013:48, točka 47, in sklep z dne 14. novembra 2013, MF 7, C-49/13, EU:C:2013:767, točka 18) oziroma naložiti sankcije, prav tako po uradni dolžnosti, na področjih iz svoje pristojnosti (glej v tem smislu sodbo z dne 16. septembra 2020, Anesco in drugi, C-462/19, EU:C:2020:715, točka 44).

49 Poleg tega vprašanje, ali se je postopek, v katerem je bil vložen predlog za sprejetje predhodne odločbe, začel na pobudo zainteresirane osebe, ni odločilnega pomena. Dejstvo namreč, da lahko organ začne nek postopek na zahtevo, čeprav lahko ta organ v vsakem primeru po uradni dolžnosti izvaja s tem povezano pristojnost, namreč ne more povzročiti dvoma glede upravne narave te pristojnosti.

50 Vloga in položaj organa v nacionalnem pravnem redu sta prav tako pomembna pri presoji narave njegovih funkcij.

51 Tako je Sodišče kot „upravno“ opredelilo dejavnost organov, katerih naloga ni nadzor zakonitosti odločbe, temveč to, da se kot prvi izrečejo o pritožbi stranke, in zoper odločbe katerih je mogoče vložiti pravno sredstvo pred sodiščem (glej v tem smislu sodbo z dne 12. novembra 1998, Victoria Film, C-134/97, EU:C:1998:535, točki 16 in 18; sklepa z dne 24. marca 2011, Bengtsson, C-344/09, EU:C:2011:174, točki 22 in 23, in z dne 14. novembra 2013, MF 7, C-49/13, EU:C:2013:767, točki 19 in 21, ter sodbo z dne 16. septembra 2020, Anesco in drugi, C-462/19, EU:C:2020:715, točka 49).

52 Poleg tega je Sodišče večkrat opozorilo, da lahko pojem „sodišče“ v smislu člena 267 PDEU v bistvu označuje le organ, ki ima v razmerju do organa, ki je sprejel odločbo, zoper katero je bila vložena tožba, status tretje osebe (sodbe z dne 30. marca 1993, Corbiau, C-24/92, EU:C:1993:118, točka 15; z dne 30. maja 2002, Schmid, C-516/99, EU:C:2002:313, točka 36, in z dne 16. septembra 2020, Anesco in drugi, C-462/19, EU:C:2020:715, točka 37).

53 V obravnavanem primeru je treba najprej v bistvu preučiti naravo in funkcijo regulatornega organa, kot je Urad, v sistemu upravljanja in nadzora nad železniškimi dejavnostmi, kot ga določa Direktiva 2012/34. Člena 55 in 56 te direktive namreč določata, da v vseh državah članicah obstajajo nacionalni regulatorni organi za železniški sektor, poleg tega pa določata načela njihove organizacije in pristojnosti, ki jim morajo biti podeljene.

54 V zvezi s tem iz člena 55(1) navedene direktive izhaja, da je regulatorni organ samostojen organ, ki je organizacijsko, funkcionalno, hierarhično in pri odločanju pravno ločen in neodvisen od katerega koli drugega javnega ali zasebnega subjekta.

55 Glede pristojnosti tega organa iz člena 56(1), (2), (6) in (9) Direktive 2012/34 izhaja, da ta organ ne odloča le na podlagi pritožbe, temveč lahko ukrepa tudi po uradni dolžnosti.

56 Kar zadeva zadnjenavedeni vidik, je njegova naloga „spremljanje konkurenčnih razmer na trgih storitev železniškega prometa“ in v tem okviru nadzor nad odločitvami, ki jih sprejmejo subjekti v železniškem sektorju, zlasti ob upoštevanju različnih elementov, naštetih v členu 56(1) Direktive 2012/34. Poleg tega navedeni organ zlasti zagotavlja, da so uporabnine za infrastrukturo nediskriminatorne, in posreduje v pogajanjih med „prosilci“ v smislu člena 3, točka 19, te direktive, torej zlasti prevozniki v železniškem prometu, in upravljavcem infrastrukture v zvezi z višino teh uporabnin, da bi se zagotovilo spoštovanje veljavne ureditve. Nazadnje, na lastno pobudo odloči o primernih ukrepih, da se odpravijo diskriminacija prosilcev, izkrivljanje trgov in druge oblike nezaželenega razvoja dogodkov na teh trgih.

57 Pristojnost regulatornega organa za nadzor nad uporabo pravil iz te direktive tako ni odvisna od vložitve pritožbe ali tožbe in se lahko torej izvršuje po uradni dolžnosti (sodba z dne 9. septembra 2021, LatRailNet in Latvijas dzelzceļš, C-144/20, EU:C:2021:717, točka 37).

58 Poleg tega mora regulatorni organ za namene svojih dejavnosti spremljanja v skladu s členom 56(8) Direktive 2012/34 imeti preiskovalna pooblastila, da zbere vse potrebne informacije. Omogočeno mu je, da zahteve za informacije izvršuje z ustreznimi kaznimi.

59 Prav tako lahko ta organ na podlagi člena 56(9), drugi pododstavek, te direktive svoje odločitve izvršuje z ustreznimi kaznimi, tudi denarnimi.

60 Iz členov 55 in 56 Direktive 2012/34 v povezavi z njeno uvodno izjavo 76 tako izhaja, da učinkovito upravljanje ter poštena in nediskriminatorna uporaba železniške infrastrukture, ki ju določa ta direktiva, zahtevata ustanovitev organa, ki je hkrati pristojen, da na lastno pobudo nadzoruje, kako subjekti v železniškem sektorju uporabljajo pravila iz navedene direktive, in da deluje kot pritožbeni organ.

61 To kopičenje funkcij pomeni, da kadar je pri regulatornem organu, ustanovljenem na podlagi člena 55 Direktive 2012/34, vložena pritožba, ta okoliščina ne vpliva na pristojnost tega organa, da po potrebi po uradni dolžnosti odloči o primernih ukrepih za odpravo vseh kršitev veljavne ureditve in da svoje odločitve, če meni, da je to potrebno, izvršuje s kaznimi, kar potrjuje upravno naravo njegovih funkcij.

62 Poleg tega člen 56(10) Direktive 2012/34 določa, da države članice zagotovijo, da so odločitve regulatornega organa lahko predmet sodnega nadzora, kar je, kot je bilo poudarjeno v točki 51 te sodbe, indic upravne narave takih odločitev (glej v tem smislu sklep z dne 14. novembra 2013, MF 7, C-49/13, EU:C:2013:767, točka 19).

63 Ob upoštevanju zgornjih ugotovitev je treba nato preučiti, ali je kljub upravni naravi, ki jo ima praviloma regulatorni organ, kot je Urad, tega v posebnem kontekstu funkcij, ki jih opravlja v okviru postopka v glavni stvari, treba šteti za „sodišče“ v smislu člena 267 PDEU.

64 V zvezi s tem je iz spisa, predloženega Sodišču, in zlasti iz odgovorov Urada na zahtevo Sodišča za informacije, ki se nanašajo na zakon o železnicah in na zakonik o upravnem postopku, razvidno, da Urad v okviru svojih pristojnosti, z izjemo postopkov iz členov 23c, 23d in 34d zakona o železnicah, ki se lahko izvedejo le „na zahtevo“, odloči tako „na zahtevo“ prosilca kot po uradni dolžnosti. Člen 34e(1) zakona o železnicah tako izrecno določa, da se lahko postopek, na katerega se ta člen nanaša, začne po uradni dolžnosti ali „na zahtevo“ prosilca.

65 Namen postopka v glavni stvari, ki ga je začel prosilec, družba CityRail, na podlagi navedenega člena 34e(1), je nadzor skladnosti programa omrežja, ki je del „deklaracije o železnicah“, z navedenim zakonom. Po mnenju Urada ta določba predstavlja prenos člena 56(1)(a) Direktive 2012/34. V okviru tega postopka Urad odloči o pogojih za dostop do nekaterih objektov, ki jih upravlja Správa železnic in ki so navedeni v programu omrežja iz postopka v glavni stvari.

66 Urad glede na informacije, ki jih je posredoval, v skladu s členom 78(1) zakona št. 250/2016 o odgovornosti za kršitve in postopkih v zvezi s tem na lastno pobudo preganja nepravilnosti, ki jih odkrije med upravnim postopkom, kot je ta iz člena 34e zakona o železnicah. Po potrebi sproži ločen postopek za ugotovitev obstoja kršitve.

67 Kot pa je bilo navedeno v točkah 48 in 49 te sodbe, sta upravičenost Urada, da tudi po uradni dolžnosti začne postopek, v katerem je bil vložen ta predlog za sprejetje predhodne odločbe, kot tudi njegova pristojnost, da na lastno pobudo preganja nepravilnosti, odkrite med tem postopkom, posebej pomembna indica, ki lahko podkrepita ugotovitev, da ta organ v postopku v glavni stvari ne opravlja sodnih funkcij, temveč upravne.

68 Poleg tega iz informacij, ki jih je posredoval Urad, izhaja tudi, da je zoper odločbe tega organa mogoče vložiti tožbo pred sodiščem. Kadar so v skladu s pravili o delitvi pristojnosti, ki izhajajo iz zakonikov o civilnem postopku in o upravnem sodstvu, upravna sodišča pristojna za odločanje o tožbi zoper odločbo Urada, ima ta status tožene stranke. Po drugi strani iz člena 250c(2) zakonika o civilnem postopku izhaja, da ima Urad pred civilnimi sodišči, ki so po njegovih navedbah med drugim pristojna za odločanje o tožbah zoper odločbe, sprejete v okviru postopka iz člena 34e zakona o železnicah, pravico predložiti stališča, ne da bi bil stranka v postopku.

69 Vendar je takšno sodelovanje Urada v postopku s tožbo, v katerem se izpodbija njegova odločba, indic, da pri sprejetju navedene odločbe Urad nima statusa tretje osebe v razmerju do obstoječih interesov, v smislu, na katerega je opozorjeno v točki 52 te sodbe (glej v tem smislu sodbi z dne 9. oktobra 2014, TDC, C-222/13, EU:C:2014:2265, točka 37 in navedena sodna praksa, ter z dne 24. maja 2016, MT Højgaard in Züblin, C-396/14, EU:C:2016:347, točka 25).

70 Zgoraj izvedena analiza ne vpliva na dejstvo, da se v skladu s sodno prakso, navedeno v točki 43 te sodbe, organ, ki opravlja tako upravne kot sodne funkcije ter izpolnjuje strukturna merila iz točke 41 te sodbe, lahko šteje za „sodišče“ v smislu člena 267 PDEU, če so sodne funkcije, ki jih opravlja, objektivno in strogo ločene od njegovih upravnih funkcij. To zlasti velja, kadar se nekateri postopki pred tem organom lahko začnejo le na podlagi pravnega sredstva, in ne po uradni dolžnosti, in če navedeni organ ne more biti tožena stranka v okviru pravnega sredstva zoper odločbe, ki jih sprejme ob koncu teh postopkov.

71 Vendar je treba glede na elemente, navedene v točkah od 64 do 69 te sodbe, ugotoviti, da Urad v okviru spora o glavni stvari opravlja funkcije, ki niso sodne, temveč upravne. Zato ga ni mogoče šteti za „sodišče“ v smislu člena 267 PDEU, tako da je predlog za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je vložil, nedopusten.

Stroški

72 Ker je ta postopek za stranke v postopku v glavni stvari ena od stopenj v postopku pred predložitvenim organom, ta odloči o stroških. Stroški, priglašeni za predložitev stališč Sodišču, ki niso stroški omenjenih strank, se ne povrnejo.

Iz teh razlogov je Sodišče (veliki senat) razsodilo:

Predlog za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je vložil Úřad pro přístup k dopravní infrastruktuře (urad za dostop do prometne infrastrukture, Češka republika), je nedopusten.

Podpisi