Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (veliko vijeće)

3. svibnja 2022. * [i]

„Zahtjev za prethodnu odluku – Članak 267. UFEU-a – Pojam ‚sud' – Strukturni i funkcionalni kriteriji – Obavljanje sudskih ili upravnih zadaća – Direktiva 2012/34/EU – Članci 55. i 56. – Jedinstveno nacionalno regulatorno tijelo za željeznički sektor – Neovisno sektorsko regulatorno tijelo – Ovlaštenje za postupanje po službenoj dužnosti – Ovlast izricanja sankcija – Odluke protiv kojih se može podnijeti pravno sredstvo pred sudom – Nedopuštenost zahtjeva za prethodnu odluku"

U predmetu C-453/20,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Úřad pro přístup k dopravní infrastruktuře (Ured za pristup prometnoj infrastrukturi, Češka Republika), odlukom od 23. rujna 2020., koju je Sud zaprimio istoga dana, u postupku

CityRail, a.s.

protiv

Správa železnic, státní organizace,

uz sudjelovanje:

ČD Cargo, a.s.,

SUD (veliko vijeće),

u sastavu: K. Lenaerts, predsjednik, L. Bay Larsen, potpredsjednik, A. Arabadjiev, A. Prechal, K. Jürimäe i S. Rodin, predsjednici vijeća, M. Ilešič, J.- C. Bonichot (izvjestitelj), T. von Danwitz, M. Safjan, D. Gratsias, M. L. Arastey Sahún, M. Gavalec, Z. Csehi i O. Spineanu-Matei, suci,

nezavisni odvjetnik: M. Campos Sánchez-Bordona,

tajnik: A. Calot Escobar,

uzimajući u obzir pisani postupak,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

– za CityRail a.s., J. Hruška,

* Jezik postupka: češki

– za Správa železnic, státní organizace, J. Svoboda,

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

– za češku vladu, M. Smolek i J. Vláčil, u svojstvu agenata,

– za španjolsku vladu, L. Aguilera Ruiz, u svojstvu agenta,

– za nizozemsku vladu, M. K. Bulterman i M. Noort, u svojstvu agenata, potom M. K. Bulterman, u svojstvu agenta,

– za Europsku komisiju, J. Hradil i C. Vrignon, u svojstvu agenata, potom J. Hradil, u svojstvu agenta,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 16. prosinca 2021.,

donosi sljedeću

Presudu

1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članka 288. UFEU-a i članaka 3., 27. i 31. Direktive 2012/34/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 21. studenoga 2012. o uspostavi jedinstvenog Europskog željezničkog prostora (SL 2012., L 343, str. 32.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 7., svezak 25., str. 136. i ispravci SL 2015., L 67, str. 32. i SL 2016., L 210, str. 150.), kako je izmijenjena Direktivom (EU) 2016/2370 Europskog parlamenta i Vijeća od 14. prosinca 2016. (SL 2016., L 352, str. 1.) (u daljnjem tekstu: Direktiva 2012/34), kao i Priloga I., II. i IV. toj direktivi.

2 Zahtjev je upućen u okviru spora između društva CityRail, a.s., željezničkog prijevoznika, i Správa železnic, státní organizace (državna organizacija Správa železnic, u daljnjem tekstu: Správa železnic), upravitelja željezničke infrastrukture u Češkoj Republici, povodom uvjeta koje je Správa železnic utvrdila za pristup mreži i određenim pripadajućim objektima.

Pravni okvir

Pravo Unije

3 Uvodna izjava 76. Direktive 2012/34 glasi:

„Učinkovito upravljanje i pošteno i nediskriminirajuće korištenje željezničke infrastrukture zahtijevaju uspostavu regulatornog tijela koje će nadzirati primjenu pravila iz ove Direktive i djelovati kao žalbeno tijelo, ne dovodeći u pitanje mogućnost sudske kontrole. Takvo regulatorno tijelo trebalo bi moći [izvršavati svoje zahtjeve za podacima i odluke putem odgovarajućih sankcija]”.

4 Članak 3. te direktive, naslovljen „Definicije”, glasi kako slijedi:

„Za potrebe ove Direktive, primjenjuju se sljedeće definicije:

(1) ‚željeznički prijevoznik’ znači svako javno ili privatno poduzeće koje ima dozvolu u skladu s ovom Direktivom i čija je primarna djelatnost pružati usluge prijevoza robe i/ili putnika željeznicom [...]

(2) ‚upravitelj infrastrukture’ znači svako tijelo ili poduzeće odgovorno za upravljanje željezničkom infrastrukturom na mreži, njezino održavanje i obnovu, kao i odgovorno za sudjelovanje u njezinu razvoju [...]

[...]

(3) ‚željeznička infrastruktura’ znači svi elementi navedeni u Prilogu I;

[...]

(11) ‚uslužni objekt’ znači postrojenje, uključujući zemljište, zgrade i opremu, koji je posebno opremljen, u cjelini ili dijelom, za pružanje jedne ili više usluga iz točaka 2. do 4. Priloga II.;

[...]

(19) ‚podnositelj zahtjeva’ znači željeznički prijevoznik [...] koji [ima] interes za obavljanje javne usluge ili komercijalni interes za dodjelu infrastrukturnog kapaciteta;

[...]

(26) ‚izvješće o mreži’ znači izvješće u kojem se detaljno utvrđuju opća pravila, rokovi, postupci i kriteriji za programe određivanje pristojbi i dodjelu kapaciteta, uključujući druge podatke koji su nužni za podnošenje zahtjeva za dodjelom infrastrukturnog kapaciteta;

[...]”

5 Članak 55. navedene direktive, naslovljen „Regulatorno tijelo”, u stavku 1. određuje:

„Svaka država članica uspostavlja jedno nacionalno regulatorno tijelo za željeznički sektor. Ne dovodeći u pitanje stavak 2., to tijelo je samostalno tijelo koje je u organizacijskom, funkcionalnom, hijerarhijskom smislu i u odnosu na donošenje odluka pravno odvojeno i neovisno od bilo kojeg drugog javnog ili privatnog tijela. Ono je isto tako u organizacijskom smislu, pri donošenju odluka o financiranju, pravnoj strukturi i odlučivanju neovisno od bilo kojeg upravitelja infrastrukture, tijela za ubiranje pristojbi, tijela za dodjelu kapaciteta ili podnositelja zahtjeva. Nadalje, funkcionalno je neovisno od bilo kojeg nadležnog tijela uključenog u dodjelu ugovora o javnoj usluzi.”

6 Članak 56. te direktive, naslovljen „Zadaće regulatornog tijela”, propisuje:

„1. Ne dovodeći u pitanje članak 46. stavak 6., podnositelj zahtjeva ima pravo žaliti se regulatornom tijelu ako smatra da se prema njemu postupalo na nepravedan način, da ga se diskriminiralo ili da mu se na bilo koji drugi način naškodilo, a posebno protiv odluka koje je donio upravitelj infrastrukture ili prema potrebi željeznički prijevoznik ili operator uslužnog objekta, a odnose se na:

(a) izvješće o mreži u privremenoj i konačnoj verziji;

[...]

(j) ispunjavanje zahtjeva, među ostalim o sukobu interesa, utvrđenih u članku 2. stavku 13. te člancima 7., 7.a, 7.b, 7.c i 7.d.

2. Ne dovodeći u pitanje ovlasti nacionalnih tijela za osiguravanje tržišnog natjecanja [...], regulatorno tijelo ima ovlasti pratiti stanje tržišnog natjecanja na tržištima željezničkih usluga, uključujući, posebice, tržište usluga prijevoza putnika željeznicama velikih brzina, te aktivnosti upravitelja infrastrukture u odnosu na točke od (a) do (j) stavka 1. Točnije, regulatorno tijelo nadzire sukladnost s točkama od (a) do (j) stavka 1. na vlastitu inicijativu i s ciljem sprečavanja diskriminacije u odnosu na podnositelje zahtjeva. Posebice provjerava sadrži li izvješće o mreži diskriminirajuće odredbe ili se njime stvaraju diskrecijske ovlasti upravitelja infrastrukture koje se mogu upotrijebiti na diskriminirajući način u odnosu na podnositelje zahtjeva.

[...]

6. Regulatorno tijelo osigurava da su pristojbe koje određuje upravitelj infrastrukture u skladu s odjeljkom 2. poglavlja IV. i da nisu diskriminirajuće. Pregovori između podnositelja zahtjeva i upravitelja infrastrukture vezano uz iznos pristojbi za korištenje infrastrukture dopušteni su samo ako se odvijaju pod nadzorom regulatornog tijela. Regulatorno tijelo mora intervenirati ako je izvjesno da su pregovori u sukobu sa zahtjevima iz ovog poglavlja.

[...]

8. Regulatorno tijelo ima ovlasti zatražiti potrebne podatke od upravitelja infrastrukture, podnositelja zahtjeva i bilo koje uključene treće stranke iz predmetne države članice.

[...] Regulatorno tijelo mora moći izvršiti svoje zahtjeve odgovarajućim sankcijama, uključujući novčane kazne. [...]

9. Regulatorno tijelo mora uzeti u obzir sve prigovore i, ako je prikladno, zatražiti potrebne podatke te pokrenuti razgovore s relevantnim strankama u roku od mjesec dana od primitka prigovora. Ono odlučuje o svim prigovorima, poduzima radnje za popravak situacije i informira mjerodavne stranke o svojoj obrazloženoj odluci [...] Ne dovodeći u pitanje ovlasti nacionalnih tijela za zaštitu tržišnog natjecanja vezano uz zaštitu tržišnog natjecanja na tržištu željezničkih usluga, regulatorno tijelo, ako je prikladno, odlučuje na vlastitu inicijativu o odgovarajućim mjerama koje će se poduzeti s ciljem uklanjanja diskriminacije protiv podnositelja zahtjeva, narušenosti tržišta i drugih nepoželjnih situacija na tim tržištima, posebno u odnosu na točke (a) do (j) stavka 1.

Odluka regulatornog tijela obvezujuća je za sve stranke obuhvaćene tom odlukom i ne podliježe kontroli drugog upravnog tijela. Regulatorno tijelo može izvršavati svoje odluke pomoću odgovarajućih sankcija, uključujući novčane kazne.

[...]

10. Države članice moraju osigurati da su odluke koje donosi regulatorno tijelo podložne sudskoj kontroli. Žalba može obustaviti provedbu odluke regulatornog tijela samo ako neposredan učinak odluke regulatornog tijela može uzrokovati nepopravljivu ili očitu pretjeranu štetu podnositelju žalbe. Ova odredba ne dovodi u pitanje ovlasti suda kojem je podnesena žalba u skladu s ustavnim pravom, ako je to primjenjivo.

[...]"

Češko pravo

7 U skladu s člankom 2. točkom 15. zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy [České republiky] (Zakon br. 2/1969 o organizaciji ministarstava i drugih središnjih tijela državne uprave [Češke Republike]):

„U Češkoj Republici, tijela središnje državne uprave su sljedeća: [...] 15. Úřad pro přístup k dopravní infrastruktuře [(Ured za pristup prometnoj infrastrukturi)]".

8 Úřad pro přístup k dopravní infrastruktuře (Ured za pristup prometnoj infrastrukturi, Češka Republika, u daljnjem tekstu: Ured) uspostavljen je zákonom č. 320/2016 Sb., o Úřadu pro přístup k dopravní infrastruktuře (Zakon br. 320/2016 o Uredu za pristup prometnoj infrastrukturi, u daljnjem tekstu: Zakon o Uredu).

9 U skladu s člankom 3. stavkom 2. Zakona o Uredu „Ured je neovisan u izvršavanju svojih nadležnosti, djeluje nepristrano te podliježe samo zakonima i ostalim pravnim pravilima".

10 Člankom 4. tog zakona predviđaju se uvjeti za imenovanje, u obliku mandata od šest godina koji se može produljiti, predsjednika Ureda, pravila o nespojivosti te uvjeti za njegovo razrješenje.

11 Članci 71. do 75., 77., 80., 81. i 85. zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě (Zakon br. 234/2014 o javnoj službi) sadržavaju različite odredbe, primjenjive na djelatnike, kojima se nastoji osigurati njihova nepristranost. U skladu s člankom 11. stavkom 5. tog zakona, ti djelatnici ne podliježu statutarnim odredbama koje donosi zamjenik ministra nadležan za javnu upravu.

12 Ured donosi svoje obvezujuće odluke na temelju zákona č. 266/1994 Sb., o dráhách (Zakon br. 266/1994 o željeznici i žičarama, u daljnjem tekstu: Zakon o željeznici) i na temelju općih pravila o upravnom postupku koja proizlaze iz zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (Zakon br. 500/2004 o Zakoniku o upravnom postupku, u daljnjem tekstu: Zakonik o upravnom postupku).

13 U članku 67. stavku 1. Zakonika o upravnom postupku određuje se:

„Upravno tijelo svojom odlukom u određenom predmetu dodjeljuje, mijenja ili ukida prava ili obveze imenovane osobi ili, u određenom predmetu, proglašava da takva osoba ima ili nema prava ili, u slučajevima predviđenima zakonom, odlučuje o postupovnim pitanjima."

14 U skladu s člankom 73. stavkom 2. tog zakonika „konačna je odluka obvezujuća za stranke i za sva upravna tijela”.

15 Člancima 152. i 153. navedenog zakonika uređuje se postupak podnošenja pritužbe protiv odluka Ureda pred njegovim predsjednikom.

16 Kao što to proizlazi iz odgovora Ureda na zahtjev za dostavu informacija koji mu je uputio Sud, on je na temelju članaka 23.c, 23.d, 34.d, 34.e, 34.f, 34.g, i 58. Zakona o željeznici nadležan za:

– odobravanje nacrta plana ograničavanja korištenja nacionalnih i regionalnih kolosijeka i odvojaka dostupnih javnosti (članak 23.c);

– odlučivanje o sklapanju ugovora o pružanju usluga (članak 23.d)

– odlučivanje o ugrožavanju ekonomske ravnoteže željezničkog prometa koji se odvija na temelju ugovora o javnim uslugama (članak 34.d);

– donošenje odluke o usklađenosti izjave o željeznici sa zakonom (članak 34.e);

– donošenje odluke o usklađenosti postupka dodjele kapaciteta (uključujući okvirne sporazume) sa zakonom (članak 34.f);

– ispitivanje usklađenosti ugovora o korištenju željezničke usluge sa zakonom (članak 34.g), i

– ispravljanje nedostataka u državnom nadzoru (članak 58.).

17 Prilikom odlučivanja na temelju članaka 34.e, 34.f i 34.g Zakona o željeznici, Ured može odlučivati na zahtjev ili po službenoj dužnosti. Nasuprot tomu, u slučajevima na koje se odnose članci 23.c, 23.d i 34.d tog zakona, može odlučivati samo na zahtjev. U postupcima na koje se odnosi članak 58. navedenog zakona, Ured odlučuje jedino po službenoj dužnosti. Osim toga, svi postupci po službenoj dužnosti mogu se pokrenuti na temelju prigovora u skladu s člankom 42. Zakonika o upravnom postupku.

18 Nad odlukama koje donese Ured može se provesti sudski nadzor. Iz pravila o podjeli nadležnosti koja se, među ostalim, nalaze u dijelu petom zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád (Zakon br. 99/1963 o Zakoniku o građanskom postupku, u daljnjem postupku: Zakonik o građanskom postupku), naslovljenom „Postupak u predmetima o kojima odlučuje drugo tijelo”, i u članku 46. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (Zakon br. 150/2002 o Zakoniku o upravnim sporovima, u daljnjem tekstu: Zakonik o upravnim sporovima) proizlazi da se predmeti koji su, po svojoj prirodi, obuhvaćeni privatnim pravom trebaju podnijeti građanskim sudovima, dok upravni sudovi odlučuju u javnopravnim predmetima.

19 Člankom 250.c stavkom 2. Zakonika o građanskom postupku predviđa se da građanski sudovi omogućavaju Uredu „da pisanim putem iznese svoja očitovanja o tužbi”.

20 Osobito u postupcima u kojima se odlučuje na temelju članka 34.e stavka 1. Zakona o željeznici, Ured, osim Zakonika o upravnom postupku, primjenjuje zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (Zakon br. 250/2016 o kaznenoj odgovornosti i pripadajućim postupcima). U skladu s člankom 78. stavkom 1. tog zakona „[Ured] je dužan pokrenuti postupak u pogledu svakog kažnjivog djela koje otkrije te djeluje po službenoj dužnosti”.

Glavni postupak i prethodna pitanja

21 Správa železnic je zakonom ustanovljeno javno tijelo. To je tijelo, kao upravitelj infrastrukture i operator uslužnih objekata, u Češkoj Republici zaduženo za upravljanje željezničkom mrežom i pripadajućim uslužnim objektima.

22 Ono je sastavilo i objavilo izvješće o mreži, u smislu članka 3. točke 26. Direktive 2012/34, iz kojeg je razvidno, među ostalim, koji su bili uvjeti za pristup određenim objektima od 1. travnja 2020.

23 Društvo CityRail, željeznički prijevoznik, osporilo je te uvjete pred Uredom na temelju članka 34.e Zakona o željeznici u svojstvu nacionalnog regulatornog tijela za željeznički sektor smatrajući da su oni u suprotnosti s pravilima predviđenima Direktivom 2012/34.

24 Ured dvoji o usklađenosti tih uvjeta s Direktivom 2012/34 i o usklađenosti nacionalnog prava koje se primjenjuje na glavni postupak s tom direktivom.

25 Konkretno, prvo, Ured izražava dvojbe u pogledu kvalifikacije mjesta utovara i istovara, uključujući i kolosijeka uz njih, kao uslužnih objekata u smislu članka 3. točke 11. Direktive 2012/34. Prema mišljenju Ureda, za ta bi se mjesta trebalo smatrati da su obuhvaćena željezničkom infrastrukturom u smislu članka 3. točke 3. navedene direktive. Drugo, Ured smatra da bi u suprotnosti s tom direktivom moglo biti i to da upravitelj infrastrukture i operator uslužnih objekata, u bilo kojem trenutku, izmijeni iznos pristojbi za uporabu željezničke infrastrukture ili uslužne objekte. Treće, smatra da se postavlja pitanje o tome mogu li se željeznički prijevoznici pozivati na odredbe Direktive 2012/34 protiv Správa železnic. Četvrto, Ured nastoji doznati mogu li se uvjeti za pristup iz izvješća o mreži koje je sastavila Správa železnic kvalificirati kao diskriminatorni, s obzirom na to da su u suprotnosti sa zahtjevima te direktive.

26 U tim je uvjetima Ured odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:

„1. Je li mjesto utovara i istovara u prijevozu robe zajedno s pripadajućim kolosijekom dio željezničke infrastrukture u smislu članka 3. [točke 3.] Direktive 2012/34?

2. Je li u skladu s Direktivom 2012/34 da upravitelj infrastrukture u bilo kojem trenutku izmijeni iznos pristojbi za korištenje željezničke infrastrukture ili uslužnih objekata na štetu prijevoznikâ?

3. Je li, u skladu s člankom 288. [UFEU-a], Direktiva 2012/34 obvezujuća za Správa železnic?

4. Mogu li se pravila navedena u izvješću o mreži smatrati diskriminirajućima ako su protivna odredbama prava Unije koje Správa železnic mora poštovati?”

Dopuštenost zahtjeva za prethodnu odluku

27 U svojem zahtjevu za prethodnu odluku i svojim odgovorima na zahtjev za dostavu informacija koji mu je Sud uputio 26. listopada 2020., Ured je iznio razloge zbog kojih smatra da ima svojstvo „suda” u smislu 267. UFEU-a.

28 U tom se pogledu poziva na presudu od 22. studenoga 2012., Westbahn Management (C-136/11, EU:C:2012:740), iz koje proizlazi da regulatorno tijelo za austrijski željeznički sektor, Schienen-Control Kommission (Komisija za nadzor željezničke mreže, Austrija) treba smatrati „sudom" u smislu te odredbe. Smatra da, s obzirom na to da neovisnost nacionalnih regulatornih tijela proizlazi izravno iz članka 55. Direktive 2012/34, načela jednakosti država članica i nediskriminacije zahtijevaju da Sud to isto svojstvo prizna Uredu.

29 Usto, Ured napominje da iz sudske prakse Suda, za koju je primjer osobito presuda od 22. studenoga 2012., Westbahn Management (C-136/11, EU:C:2012:740), proizlazi da, kako bi se odredilo je li određeno tijelo „sud" u smislu članka 267. UFEU-a, u obzir valja uzeti sve elemente, primjerice je li tijelo utemeljeno na zakonu, je li ono stalno, je li njegova nadležnost obvezna, provodi li kontradiktorni postupak, primjenjuje li pravna pravila te je li neovisno.

30 S obzirom na te kriterije Ured ističe da ga je kao središnje upravno tijelo osnovao nacionalni zakonodavac. Smatra da i iz Zakona o Uredu proizlazi da je on neovisan u izvršavanju svojih nadležnosti, da djeluje nepristrano te da se na njega primjenjuju samo zakoni i druga pravna pravila. Konkretno, nadzor na njegovim aktima ne provode druga tijela izvršne vlasti.

31 Zajamčena je i neovisnost predsjednika Ureda. Konkretno, Zakonom o Uredu predviđa se da njegova predsjednika razriješiti može samo vlada, pod precizno utvrđenim uvjetima koji su nabrojeni tim zakonom, a on ima pravo na žalbu protiv odluka o razrješenju.

32 Navodi da, s obzirom na to da su razlozi za razrješenje predsjednika Ureda utvrđeni zakonom, njegova situacija nije usporediva sa situacijom predsjednika Úřada průmyslového vlastnictví (Ured za industrijsko vlasništvo), čiju je neovisnost Sud doveo u pitanje u svojem rješenju od 14. studenoga 2013., MF 7 (C-49/13, EU:C:2013:767). Usto, tvrdi da, za razliku od djelatnika potonjeg tijela, djelatnici Ureda ne podliježu statutarnim odredbama koje donosi zamjenik ministra za javnu upravu.

33 Kad je riječ o odvijanju postupka pred Uredom, smatra da je ono uređeno Zakonikom o upravnom postupku, što strankama jamči poštovanje kontradiktornosti.

34 Kada odlučuje na temelju članaka 34.e, 34.f i 34.g Zakona o željeznici, Ured odlučuje na zahtjev ili po službenoj dužnosti. Međutim, u slučajevima iz članaka 23.c, 23.d i 34.d Zakona o željeznici, postupci se mogu pokrenuti samo na zahtjev.

35 Usto, tvrdi da je Ured ovlašten da, na vlastitu inicijativu, istražuje i progoni povrede relevantnih propisa u okviru posebnog postupka, što mu omogućava izricanje novčanih kazni. Nepravilnosti koje otkrije tijekom upravnog postupka mogu dovesti do postupka za utvrđenje povreda.

36 Smatra da se u odlukama koje Ured donosi mora uzimati u obzir javni interes i da su one obvezujuće.

37 Zakonikom o upravnom postupku predviđa se da se te odluke mogu preispitivati u okviru postupka povodom pritužbe. Kada je podnesena takva pritužba, o njoj odlučuje predsjednik Ureda.

38 U skladu s člankom 56. stavkom 10. Direktive 2012/34, odluke Ureda mogu podlijegati sudskoj kontroli. Ovisno o prirodi postupka koji se pred njim vodi, žalba se podnosi pred upravnim ili pred građanskim sudovima.

39 Kad je riječ o postupku nadzora zakonitosti izvješća o mreži o kojemu je riječ u glavnom postupku, koje je dio „izjave o željeznici”, Ured ističe da je taj postupak onaj iz članka 34. Zakona o željeznici. On se može pokrenuti po službenoj dužnosti ili, kao što je to bilo u ovom slučaju, na zahtjev stranke. Protiv odluke koja se donese moći će se podnijeti pravno sredstvo pred nacionalnim građanskim sudovima čije odluke, u skladu s pravilima građanskog postupka i za razliku od odluka upravnih sudova, zamjenjuju odluke Ureda. Usto, u slučaju da Ured tijekom svojeg ispitivanja otkrije nepravilnosti, može pokrenuti postupak za utvrđenje povrede.

40 U svojim pisanim očitovanjima češka i španjolska vlada, kao i Europska komisija, tvrde da Ured nije „sud” u smislu članka 267. UFEU-a, koji je Sudu ovlašten uputiti prethodno pitanje. Oni osobito ističu, s jedne strane, da Ured nije usporediv s austrijskom Komisijom za nadzor željezničke mreže, tako da se razmatranja koja je Sud iznio u odnosu na to tijelo u presudi od 22. studenoga 2012., Westbahn Management (C-136/11, EU:C:2012:740) ne mogu primijeniti na situaciju Ureda te, s druge strane, da Ured obavlja zadaće upravne prirode.

41 Prema ustaljenoj sudskoj praksi, kako bi odredio je li tijelo koje je uputilo zahtjev za prethodnu odluku o kojem je riječ „sud” u smislu članka 267. UFEU-a, a što je pitanje koje je isključivo obuhvaćeno pravom Unije, Sud uzima u obzir sve elemente, primjerice, je li tijelo utemeljeno na zakonu, je li ono stalno, je li njegova nadležnost obvezna, provodi li kontradiktorni postupak, primjenjuje li pravna pravila te je li neovisno (vidjeti u tom smislu presude od 30. lipnja 1966., Vaassen-Göbbels, 61/65, EU:C:1966:39, str. 395. i od 29. ožujka 2022., Getin Noble Bank, C-132/20, EU:C:2022:235, t. 66. i navedenu sudsku praksu).

42 Iz ustaljene sudske prakse Suda proizlazi i da su nacionalni sudovi ovlašteni obratiti se Sudu samo ako je pred njima u tijeku spor i ako trebaju odlučiti u postupku s ciljem donošenja odluke sudske naravi (rješenje od 26. studenoga 1999., ANAS, C-192/98, EU:C:1999:589, t. 21., i presude od 31. siječnja 2013., Belov, C-394/11, EU:C:2013:48, t. 39. i od 6. listopada 2021., W.Ż. (Vijeće za izvanrednu kontrolu i javne poslove pri Vrhovnom sudu – Imenovanje)., C-487/19, EU:C:2021:798, t. 84. i navedenu sudsku praksu).

43 Ovlaštenje tijela za podnošenje zahtjeva za prethodnu odluku se dakle procjenjuje kako na temelju strukturnih tako i na temelju funkcionalnih kriterija. U vezi s tim nacionalno tijelo može se kvalificirati „sudom” u smislu članka 267. UFEU-a kad izvršava sudske zadaće, dok to u slučaju obavljanja drugih zadaća – osobito onih koje su upravne naravi – nije moguće (rješenje od 26. studenoga 1999., ANAS, C-192/98, EU:C:1999:589, t. 22. i presuda od 31. siječnja 2013., Belov, C-394/11, EU:C:2013:48, t. 40.).

44 Iz toga slijedi da je za utvrđenje treba li se nacionalno tijelo kojemu su na temelju zakona dodijeljene zadaće različite naravi kvalificirati „sudom” u smislu članka 267. UFEU-a potrebno provjeriti kakva je specifična narav zadaća koje obavlja u posebnom normativnom kontekstu u okviru kojega se obraća Sudu (rješenje od 26. studenoga 1999., ANAS, C-192/98, EU:C:1999:589, t. 23. i presuda od 31. siječnja 2013., Belov, C-394/11, EU:C:2013:48, t. 41.).

45 Ta je provjera osobito važna kod upravnih tijela čija je neovisnost izravna posljedica zahtjeva koji proizlaze iz prava Unije kojim im se dodjeljuju nadležnosti sektorske kontrole i nadzora tržištâ. Iako bi ta tijela mogla ispunjavati kriterije navedene u točki 41. ove presude, koji proizlaze iz presude od 30. lipnja 1966. Vaassen-Göbbels (61/65, EU:C:1966:39), aktivnost sektorske kontrole i nadzora tržištâ je, u osnovi, upravne prirode (vidjeti po analogiji presudu od 12. studenoga 1998., Victoria Film, C-134/97, EU:C:1998:535, t. 15.), zbog toga što uključuje izvršavanje ovlasti različitih od onih koje su dodijeljene sudovima.

46 Prema tome, Ured ne može tvrditi da ga se, s obzirom na to da ispunjava navedene kriterije, osobito onaj koji se odnosi na neovisnost, nužno mora smatrati „sudom” u smislu članka 267. UFEU-a. Naime, takvo tumačenje te odredbe ne bi bilo u skladu sa sudskom praksom Suda, navedene u točkama 42. do 44. ove presude, iz koje proizlazi da nacionalno tijelo, iako je nedvojbeno utemeljeno na zakonu, stalno, provodi postupak kontradiktorne naravi, primjenjuje pravna pravila i neovisno, može Sudu uputiti zahtjev za prethodnu odluku samo ako, u okviru predmeta koji se pred njim vodi, obavlja zadaće sudske prirode.

47 Međutim, u presudi od 22. studenoga 2012., Westbahn Management (C-136/11, EU:C:2012:740), na koju se Ured poziva, Sud je, povodom zahtjeva za prethodnu odluku koji je podnijela austrijska Komisija za nadzor željezničke mreže, ispitivao samo kriterije proizašle iz presude od 30. lipnja 1966., Vaassen-Göbbels (61/65, EU:C:1966:39) te tako nije ispitao je li to tijelo, u okviru postupka koji je doveo do tog zahtjeva, obavljalo zadaće sudske prirode.

48 U tom pogledu, na to da tijelo o kojem je riječ ne obavlja sudske nego upravne zadaće, upućuju ovlast pokretanja postupaka po službenoj dužnosti (vidjeti u tom smislu presudu od 31. siječnja 2013., Belov, C-394/11, EU:C:2013:48, t. 47. i rješenje od 14. studenoga 2013., MF 7, C-49/13, EU:C:2013:767, t. 18.) i ovlast izricanja, također po službenoj dužnosti, sankcija u područjima iz svoje nadležnosti (vidjeti u tom smislu presudu od 16. rujna 2020., Anesco i dr.., C-462/19, EU:C:2020:715, t. 44.).

49 Štoviše, pitanje o tome je li postupak u kojem je upućen zahtjev za prethodnu odluku pokrenut na inicijativu zainteresirane osobe nije od presudne važnosti. Naime, to što tijelo može pokrenuti određeni postupak na zahtjev, iako, u svakom slučaju, može nadležnost u tom pogledu izvršavati i po službenoj dužnosti, ne dovodi u pitanje upravni karakter te ovlasti.

50 Uloga i položaj tijela u pravnom poretku također su relevantni za ocjenu prirode njegovih zadaća.

51 Stoga je Sud kvalificirao kao „upravnu” aktivnost tijela čija zadaća nije da nadziru zakonitost odluke, nego da prvi put zauzmu stajalište o prigovoru stranke, a protiv čijih se odluka može podnijeti pravno sredstvo (vidjeti u tom smislu presudu od 12. studenoga 1998., Victoria Film, C-134/97, EU:C:1998:535, t. 16. i 18.; rješenja od 24. ožujka 2011., Bengtsson, C-344/09, EU:C:2011:174, t. 22. i 23.; od 14. studenoga 2013., MF 7, C-49/13, EU:C:2013:767, t. 19. i 21. i presudu od 16. rujna 2020., Anesco i dr., C-462/19, EU:C:2020:715, t. 49.).

52 Usto, Sud je u više navrata podsjetio na to da pojam „sud” u smislu članka 267. UFEU-a po samoj biti može označavati samo tijelo koje je treća strana u odnosu na tijelo koje je donijelo odluku koja je predmet postupka (presude od 30. ožujka 1993., Corbiau, C-24/92, EU:C:1993:118, t. 15.; od 30. svibnja 2002., Schmid, C-516/99, EU:C:2002:313, t. 36. i od 16. rujna 2020., Anesco i dr., C-462/19, EU:C:2020:715, t. 37.).

53 U ovom slučaju, u biti, najprije valja ispitati prirodu i funkciju regulatornog tijela, poput Ureda, u sustavu upravljanja i nadzora željezničkih djelatnosti, uspostavljenom Direktivom 2012/34. Naime, njezinim člancima 55. i 56. predviđa se postojanje nacionalnih regulatornih tijela za željeznički sektor u svim državama članicama, uspostavljaju načela njihove organizacije i utvrđuju ovlasti kojima trebaju raspolagati.

54 U tom pogledu, iz članka 55. stavka 1. navedene direktive proizlazi da je regulatorno tijelo samostalno tijelo koje je u organizacijskom, funkcionalnom, hijerarhijskom smislu i u odnosu na donošenje odluka pravno odvojeno i neovisno od bilo kojeg drugog javnog ili privatnog tijela.

55 Kad je riječ o ovlastima tog tijela, iz članka 56. stavaka 1., 2., 6. i 9. Direktive 2012/34 proizlazi da ono ne odlučuje samo po žalbi, nego može postupati i po službenoj dužnosti.

56 U potonjem pogledu, ima dužnost „nadzirati tržišne uvjete na tržištima željezničkih usluga” i, u okviru toga, kontrolirati odluke koje donose dionici u željezničkom sektoru, osobito u pogledu različitih elemenata nabrojanih u članku 56. stavku 1. Direktive 2012/34. Usto, navedeno se tijelo, među ostalim, brine za to da pristojbe za infrastrukturu budu nediskriminirajuće i intervenira u pregovore između „podnositelja zahtjeva”, u smislu članka 3. točke 19. te direktive, odnosno između željezničkih prijevoznika i upravitelja infrastrukture vezano uz iznos tih pristojbi kako bi osiguralo poštovanje primjenjivih propisa. Naposljetku, na vlastitu inicijativu odlučuje o odgovarajućim mjerama koje će se poduzeti s ciljem uklanjanja diskriminacije protiv podnositelja zahtjeva, narušenosti tržišta i drugih nepoželjnih situacija na tim tržištima.

57 Stoga ovlast regulatornog tijela za nadzor primjene pravila utvrđenih tom direktivom nije uvjetovana podnošenjem prigovora ili tužbe te se stoga može izvršavati po službenoj dužnosti (presuda od 9. rujna 2021., LatRailNet i Latvijas dzelzceļš, C-144/20, EU:C:2021:717, t. 37.).

58 Osim toga, u svrhu svojih nadzornih aktivnosti, regulatorno tijelo, u skladu s člankom 56. stavkom 8. Direktive 2012/34, mora raspolagati istražnim ovlastima kako bi moglo prikupljati sve potrebne informacije. Uz svoje zahtjeve za informacije može predvidjeti odgovarajuće sankcije.

59 Isto tako, u skladu s člankom 56. stavkom 9. drugim podstavkom te direktive, to tijelo može izvršavati svoje odluke pomoću odgovarajućih sankcija, uključujući novčane kazne.

60 Tako iz članaka 55. i 56. Direktive 2012/34, u vezi s njezinom uvodnom izjavom 76., proizlazi da učinkovito upravljanje i pošteno i nediskriminirajuće korištenje željezničke infrastrukture, predviđeni tom direktivom, zahtijevaju uspostavu tijela koje će istodobno nadzirati, na vlastitu inicijativu, kako dionici u željezničkom sektoru primjenjuju pravila predviđena navedenom direktivom i djelovati kao žalbeno tijelo.

61 To kumuliranje zadaća podrazumijeva da, kada je regulatornom tijelu uspostavljenom na temelju članka 55. Direktive 2012/34 podnesena žalba, ta okolnost ne dovodi u pitanje nadležnost tog tijela da donese, po potrebi i po službenoj dužnosti, odgovarajuće mjere za otklanjanje svake povrede primjenjivih propisa i, ako to smatra potrebnim, uz svoje odluke izrekne sankcije, što potvrđuje upravnu prirodu njegovih zadaća.

62 Osim toga, člankom 56. stavkom 10. Direktive 2012/34 predviđa se da države članice moraju osigurati da su odluke koje donosi regulatorno tijelo podložne sudskoj kontroli što, kako je to istaknuto u točki 51. ove presude, upućuje na upravni karakter takvih odluka (vidjeti u tom smislu rješenje od 14. studenoga 2013., MF 7, C-49/13, EU:C:2013:767, t. 19.).

63 S obzirom na prethodna razmatranja nadalje valja ispitati treba li Ured, unatoč upravnom karakteru koji načelno ima regulatorno tijelo poput njega, a u specifičnom kontekstu zadaća koje on obavlja u glavnom predmetu, smatrati „sudom” u smislu članka 267. UFEU-a.

64 U tom pogledu, iz spisa podnesenog Sudu i, posebno, iz odgovora koje je Ured pružio na zahtjev za davanje informacija Suda, koji upućuju na Zakon o željeznici i na Zakonik o upravnom postupku, proizlazi da Ured u okviru svojih nadležnosti, uz iznimku postupaka predviđenih u člancima 23.c, 23.d i 34.d Zakona o željeznici koji se mogu pokrenuti samo „na zahtjev”, odlučuje

kako „na zahtjev” podnositelja zahtjeva, tako i po službenoj dužnosti. Tako se člankom 34.e stavkom 1. Zakona o željeznici izričito propisuje da se postupak na koji se taj članak odnosi može pokrenuti po službenoj dužnosti ili „na zahtjev” podnositelja zahtjeva.

65 Cilj glavnog postupka, koji je na temelju tog članka 34.e stavka 1. pokrenuo podnositelj zahtjeva, društvo CityRail, provjera je usklađenosti izvješća o mreži koje je dio „izjave o željeznici” s navedenim zakonom. Ta odredba, prema mišljenju Ureda, predstavlja prenošenje članka 56. stavka 1. točke (a) Direktive 2012/34. Od Ureda se traži da se u okviru tog postupka očituje o uvjetima za pristup određenim objektima koje koristi Správa železnic, a koji se nalaze u izvješću o mreži o kojemu je riječ u glavnom postupku.

66 Prema informacijama koje je dostavio Ured, u skladu s člankom 78. stavkom 1. Zakona br. 250/2016 o kaznenoj odgovornosti i pripadajućim postupcima, Ured na vlastitu inicijativu provodi postupak u pogledu nepravilnosti koje otkrije tijekom upravnog postupka, poput one na koju se odnosi članak 34.e Zakona o željeznici. Po potrebi, pokreće zaseban postupak za utvrđenje povrede.

67 Međutim, kao što je to istaknuto u točkama 48. i 49. ove presude, ovlaštenje Ureda da i postupak u kojem je upućen ovaj zahtjev za prethodnu odluku pokrene po službenoj dužnosti, kao i njegova ovlast da na vlastitu inicijativu provede postupak u pogledu nepravilnosti koje otkrije tijekom tog postupka, osobito su relevantne indicije u prilog utvrđenju da to tijelo, u glavnom predmetu, ne obavlja sudske nego upravne zadaće.

68 Usto, iz informacija koje je dostavio Ured također proizlazi da se protiv odluka tog tijela može podnijeti pravno sredstvo pred sudom. Kada su, u skladu s pravilima o podjeli nadležnosti koja proizlaze iz Zakonika o građanskom postupku i Zakonika o upravnim sporovima, upravni sudovi nadležni za odlučivanje o pravnom sredstvu protiv odluke Ureda, potonji ima status tuženika. Osim toga, iz članka 250.c stavka 2. Zakonika o građanskom postupku proizlazi da pred građanskim sudovima, koji su, prema mišljenju Ureda, nadležni, među ostalim, za odlučivanje o pravnim sredstvima protiv odluka donesenih u okviru postupka na koji se odnosi članak 34.e Zakona o željeznici, Ured ima pravo podnijeti očitovanja, a da pritom nije stranka u postupku.

69 Međutim, takvo sudjelovanje Ureda u žalbenom postupku u kojem se preispituje njegova vlastita odluka upućuje na to da on, prilikom donošenja te odluke, nema status treće osobe u pogledu predmetnih interesa, u smislu navedenom u točki 52. ove presude (vidjeti u tom smislu presude od 9. listopada 2014., TDC, C-222/13, EU:C:2014:2265, t. 37. i navedenu sudsku praksu i od 24. svibnja 2016., MT Højgaard i Züblin, C-396/14, EU:C:2016:347, t. 25.).

70 Prethodno provedena analiza ne dovodi u pitanje činjenicu da se, u skladu sa sudskom praksom navedenom u točki 43. ove presude, tijelo koje obavlja kako zadaće upravne prirode tako i one sudske prirode te ispunjava strukturne kriterije iz točke 41. ove presude može smatrati „sudom” u smislu članka 267. UFEU-a kada su zadaće sudske prirode koje ono obavlja objektivno i strogo razdvojene od njegovih zadaća upravne prirode. To je osobito slučaj kada se određeni postupci pred tim tijelom mogu pokrenuti podnošenjem pravnog sredstva, a ne i po službenoj dužnosti, i kada navedeno tijelo ne može biti tuženik u okviru pravnog sredstva protiv odluka koje ono donese kao konačni ishod tih postupaka.

71 Treba, ipak, utvrditi da, s obzirom na elemente navedene u točkama 64. do 69. ove presude, Ured, u okviru glavnog postupka, obavlja zadaće koje nisu sudske, nego upravne prirode. Prema tome, za njega se ne može smatrati da je „sud” u smislu članka 267. UFEU-a pa je zahtjev za prethodnu odluku, koji je on uputio, nedopušten.

Troškovi

72 Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred tijelom koje je uputilo zahtjev, na tom je tijelu da odluči o troškovima postupka. Troškovi podnošenja očitovanja Sudu, koji nisu troškovi navedenih stranaka, ne nadoknađuju se.

Slijedom navedenog, Sud (veliko vijeće) odlučuje:

Zahtjev za prethodnu odluku koji je uputio Úřad pro přístup k dopravní infrastruktuře (Ured za pristup prometnoj infrastrukturi, Češka Republika) je nedopušten.

Potpisi

[i] — Nakon prvotne objave ovog teksta na internetu, unesena je jezična izmjena u njegovu točku 41.