A BÍRÓSÁG ÍTÉLETE (nagytanács)

2022. május 3.*

„Előzetes döntéshozatal – EUMSZ 267. cikk – A »bíróság« fogalma – Szervezeti és működési szempontok – Igazságszolgáltatási vagy közigazgatási feladatok ellátása – 2012/34/EU irányelv – 55. és 56. cikk – A vasúti ágazatra vonatkozó nemzeti igazgatási szervezet – Független ágazati ellenőrző hatóság – Hivatalbóli eljárásra való jogosultság – Szankcionálási hatáskör – Bírósági jogorvoslat tárgyát képező határozatok – Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem elfogadhatatlansága”

A C-453/20. sz. ügyben,

az EUMSZ 267. cikk alapján benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgyában, amelyet az Úřad pro přístup k dopravní infrastruktuře (a közlekedési infrastruktúrához való hozzáférés hatósága, Cseh Köztársaság) a Bírósághoz 2020. szeptember 23-án érkezett, ugyanazon a napon hozott határozatával terjesztett elő

a **CityRail, a.s**.

és

a **Správa železnic**, státní organizace

között,

a **ČD Cargo, a.s**.

részvételével folyamatban lévő eljárásban,

A BÍRÓSÁG (nagytanács),

tagjai: K. Lenaerts elnök, L. Bay Larsen elnökhelyettes, A. Arabadjiev, A. Prechal, K. Jürimäe és S. Rodin tanácselnökök, M. Ilešič, J.-C. Bonichot (előadó), T. von Danwitz, M. Safjan, D. Gratsias, M. L. Arastey Sahún, M. Gavalec, Csehi Z. és O. Spineanu-Matei bírák,

főtanácsnok: M. Campos Sánchez-Bordona,

hivatalvezető: A. Calot Escobar,

tekintettel az írásbeli szakaszra,

* Az eljárás nyelve: cseh.

figyelembe véve a következők által előterjesztett észrevételeket:

– a CityRail, a.s. képviseletében J. Hruška,

– a Správa železnic, státní organizace képviseletében J. Svoboda,

– a ČD Cargo, a.s. képviseletében T. Tóth és Z. Škvařil,

– a cseh kormány képviseletében M. Smolek és J. Vláčil, meghatalmazotti minőségben,

– a spanyol kormány képviseletében L. Aguilera Ruiz, meghatalmazotti minőségben,

– a holland kormány képviseletében kezdetben: M. K. Bulterman és M. Noort, meghatalmazotti minőségben, később: M. K. Bulterman, meghatalmazotti minőségben,

– az Európai Bizottság képviseletében kezdetben: J. Hradil és C. Vrignon, meghatalmazotti minőségben, később: J. Hradil, meghatalmazotti minőségben,

a főtanácsnok indítványának a 2021. december 16-i tárgyaláson történt meghallgatását követően,

meghozta a következő

Ítéletet

1 Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem az EUMSZ 288. cikknek, a 2016. december 14-i (EU) 2016/2370 európai parlamenti és tanácsi irányelvvel (HL 2016. L 352., 1. o.) módosított, az egységes európai vasúti térség létrehozásáról szóló, 2012. november 21-i 2012/34/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2012. L 343., 32. o.; helyesbítés: HL 2015. L 67., 32. o.; a továbbiakban: 2012/34 irányelv) 3., 27. és 31. cikkének, valamint I., II. és IV. mellékletének az értelmezésére vonatkozik.

2 E kérelmet a CityRail, a.s. vasúttársaság és a Cseh Köztársaságban a vasúti infrastruktúrát működtető Správa železnic, státní organizace (vasúti hatóság, állami szervezet, Cseh Köztársaság, a továbbiakban: Správa železnic) között, az utóbbi által a hálózathoz és bizonyos kapcsolódó létesítményekhez való hozzáférésre vonatkozóan meghatározott feltételek tárgyában folyamatban lévő jogvita keretében terjesztették elő.

Jogi háttér

Az uniós jog

3 A 2012/34 irányelv (76) preambulumbekezdése kimondja:

„A vasúti infrastruktúra hatékony működtetése, tisztességes és hátrányos megkülönböztetéstől mentes használata megköveteli egy igazgatási szervezet létrehozását, amely ellenőrzi az ezen irányelvben foglalt szabályok alkalmazását, és jogorvoslati szervként működik, nem érintve az

igazságszolgáltatási felülvizsgálat lehetőségét. Az igazgatási szervezetnek képesnek kell lennie arra, hogy megfelelő szankciók révén érvényt szerezzen az információkéréseinek és a határozatainak.”

4 Ezen irányelv „Fogalommeghatározások” című 3. cikkének a szövege a következő:

„Ennek az irányelvnek az alkalmazásában a következő fogalommeghatározások alkalmazandók:

1. »vállalkozó vasúti társaság«: ezen irányelvnek megfelelő engedéllyel rendelkező bármely köz- vagy magánvállalkozás, amelynek fő tevékenysége vasúti áru- és/vagy személyszállítási szolgáltatások nyújtása […]

2. »pályahálózat-működtető«: olyan szervezet vagy társaság, amely egy hálózat vasúti infrastruktúrájának működtetését, karbantartását és felújítását biztosítja, és részt vesz annak fejlesztésében […]

   […]

3. »vasúti infrastruktúra«: az I. mellékletben felsorolt tételek;

[…]

11. »kiszolgáló létesítmény«: olyan létesítmény – a földterületet, épületet és berendezést is beleértve –, amelyet egészében vagy részben kifejezetten úgy alakítottak ki, hogy az lehetővé tegye a II. melléklet 2–4. pontjában említett egy vagy több szolgáltatás nyújtását;

[…]

19. »kérelmező«: közszolgáltatást nyújtó vagy az infrastruktúra-kapacitás megszerzésében kereskedelmi érdekeltséggel bíró vállalkozó vasúti társaság […];

[…]

26. »hálózati üzletszabályzat«: a díjképzési és kapacitáselosztási rendszerek általános szabályait, határidőit, eljárásait és kritériumait részletesen rögzítő dokumentum, amely tartalmazza az infrastruktúra-kapacitásra történő alkalmazásához szükséges minden egyéb információt;

[…]”

5 Az említett irányelv „Igazgatási szervezet” című 55. cikke az (1) bekezdésében a következőképpen rendelkezik:

„Mindegyik tagállam létrehoz egy, a vasúti ágazatra vonatkozó nemzeti igazgatási szervezetet. A (2) bekezdés sérelme nélkül e szervezetnek önálló hatóságnak kell lennie, mely szervezeti, működési, hierarchikus és döntéshozatali tekintetben jogilag elkülönül, és független minden egyéb állami vagy magánszektorbeli jogalanytól. E jogalanynak továbbá szervezetét, pénzügyi döntéseit, jogi felépítését és döntéshozatali funkcióit tekintve függetlennek kell lennie bármely pályahálózat-működtetőtől, díjképzési szervezettől, elosztó szervezettől vagy kérelmezőtől. Továbbá bármely, a közszolgáltatási szerződések odaítélésében részt vevő illetékes hatóságtól függetlenül kell működnie.”

6 Ugyanezen irányelvnek „Az igazgatási szervezet feladatai” című 56. cikke előírja:

„(1) A 46. cikk (6) bekezdésének sérelme nélkül, a kérelmező jogorvoslati kérelemmel fordulhat az igazgatási szervezethez, ha úgy véli, hogy tisztességtelen bánásmódban vagy hátrányos megkülönböztetésben volt része, vagy valamely más sérelem érte, különösen a pályahálózat-működtető vagy adott esetben a vállalkozó vasúti társaság vagy a kiszolgáló létesítmény üzemeltetője által elfogadott döntések ellen a következőkkel kapcsolatban:

a) a hálózati üzletszabályzat átmeneti és végleges változatai;

[…]

j) a 2. cikk (13) bekezdésében, valamint a 7., a 7a., a 7b., a 7c. és a 7d. cikkben meghatározott követelményeknek való megfelelés, az összeférhetetlenséggel kapcsolatos követelményeket is beleértve.

(2) A nemzeti versenyhatóságok[…] hatáskörének sérelme nélkül, az igazgatási szerv jogkörének ki kell terjednie a vasúti szolgáltatások piacán és különösen a nagy sebességű személyszállítási szolgáltatások piacán zajló versenynek, valamint a pályahálózat-működtetők az (1) bekezdés a)–j) pontjával kapcsolatos tevékenységeinek a nyomonkövetésére. Az igazgatási szervnek saját kezdeményezésére és a kérelmezőkkel szembeni hátrányos megkülönböztetés elkerülése érdekében kiemelten kell ellenőriznie az (1) bekezdés a)–j) pontjának való megfelelést. Kiemelt figyelemmel kell ellenőriznie, hogy a hálózati üzletszabályzat nem tartalmaz-e diszkriminatív rendelkezéseket vagy nem ruházza-e fel a pályahálózat-működtetőt olyan mérlegelési jogkörrel, amelyet fel lehetne használni a kérelmezőkkel szembeni hátrányos megkülönböztetésre.

[…]

(6) Az igazgatási szervezet biztosítja, hogy a pályahálózat-működtető által megállapított infrastruktúra-használati díjak megfeleljenek a IV. fejezet 2. szakasza rendelkezéseinek, és hátrányos megkülönböztetéstől mentesek legyenek. A kérelmezők és a pályahálózat-működtető közötti tárgyalások az infrastruktúra-használati díjak mértékéről csak akkor engedélyezhetők, ha ezekre az igazgatási szervezet felügyelete alatt kerül sor. Az igazgatási szervezet közbelép, ha a tárgyalások várhatóan megsértik e fejezet rendelkezéseit.

[…]

(8) Az igazgatási szervezetnek joga van a pályahálózat-működtetőtől, a kérelmezőktől és bármely más érintett harmadik féltől a kérdéses tagállamban a tárggyal kapcsolatos információkat kérni.

[…] Az igazgatási szervezetnek lehetősége van arra, hogy az ilyen kéréseknek megfelelő szankciókkal – beleértve a bírság kivetését is – érvényt szerezzen. […]

(9) Az igazgatási szerv megvizsgálja a panaszokat, és adott esetben a panasz beérkezésétől számított egy hónapon belül bekéri a vonatkozó információkat, és egyeztetést kezdeményez valamennyi érintett féllel. […] határozatot hoz bármely panaszról, megteszi a helyzet orvoslásához szükséges intézkedéseket, és értesíti az érintett feleket indokolással ellátott határozatáról. A nemzeti versenyhatóságok[…] hatáskörének sérelme nélkül, az igazgatási szerv adott esetben saját kezdeményezésére határozatot hoz a kérelmezőkkel szembeni

megkülönböztetés, a piaci torzulások és az említett piacok egyéb nemkívánatos fejleményeinek orvoslására alkalmas intézkedésekről, különös tekintettel az (1) bekezdés a)–j) pontjára.

Az igazgatási szervezet határozata az abban érintett valamennyi félre nézve kötelező, és azt más közigazgatási hatóság nem vizsgálhatja felül. Az igazgatási szervezetnek lehetősége van arra, hogy határozatainak megfelelő szankciókkal – beleértve a bírság kivetését is – érvényt szerezzen.

[…]

(10) A tagállamok biztosítják, hogy az igazgatási szervezet által hozott határozatok bírósági felülvizsgálatnak legyenek alávethetők. A jogorvoslati kérelemnek csak akkor lehet halasztó hatálya az igazgatási szervezet határozatára, ha az igazgatási szervezet határozatának közvetlen hatása visszafordíthatatlan, vagy nyilvánvalóan túlzott károkat okozhat a fellebbező számára. Ez a rendelkezés adott esetben nem sérti az alkotmányos jog által a jogorvoslatot tárgyaló bíróságra ruházott hatásköröket.

[…]”

A cseh jog

7 A zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy [České republiky] (a [Cseh Köztársaság] minisztériumainak és más központi államigazgatási szerveinek szervezetéről szóló 2/1969. sz. törvény) 2. §-ának 15. pontja értelmében:

„A Cseh Köztársaságban az államigazgatás egyéb központi hatóságai a következők: […] 15. az Úřad pro přístup k dopravní infrastruktuře [(a közlekedési infrastruktúrához való hozzáférés hatósága)]”.

8 Az Úřad pro přístup k dopravní infrastruktuřet (a közlekedési infrastruktúrához való hozzáférés hatósága, Cseh Köztársaság, a továbbiakban: Hatóság) a zákon č. 320/2016 Sb., o Úřadu pro přístup k dopravní infrastruktuře (a közlekedési infrastruktúrához való hozzáférés hatóságáról szóló 320/2016. sz. törvény, a továbbiakban: a Hatóságról szóló törvény) hozta létre.

9 A Hatóságról szóló törvény 3. §-ának (2) bekezdése értelmében „a Hatóság hatásköreinek gyakorlása során független, pártatlanul jár el, és kizárólag a törvényeknek és más jogi szabályoknak van alávetve”.

10 E törvény 4. §-a előírja a Hatóság elnökének hat évre meghosszabbítható mandátum formájában történő kinevezésének feltételeit, az összeférhetetlenségi szabályokat, valamint azokat a feltételeket, amelyek mellett az elnök felmenthető.

11 A zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě (a közszolgálatról szóló 234/2014. sz. törvény) 71–75., 77., 80., 81. és 85. §-a különböző, a Hatóság alkalmazottaira alkalmazandó rendelkezéseket tartalmaz, amelyek célja a pártatlanságuk biztosítása. E törvény 11. §-ának (5) bekezdése értelmében ezen alkalmazottakra nem vonatkoznak a közszolgálatért felelős miniszter-helyettes által elfogadott, személyzeti szabályzaton alapuló rendelkezések.

12 A Hatóság kötelező erejű határozatokat hoz a zákon č. 266/1994 Sb., o dráhách (a vasutakról szóló 266/1994. sz. törvény, a továbbiakban: a vasutakról szóló törvény) és a közigazgatási eljárás zákon č. 500/2004 Sb., správní řádból (a közigazgatási eljárásról szóló törvénykönyvről szóló 500/2004. sz. törvény, a továbbiakban: közigazgatási eljárási törvénykönyv) következő általános szabályai alapján.

13 A közigazgatási eljárási törvénykönyv 67. §-a az (1) bekezdésében a következőképpen rendelkezik:

„A közigazgatási hatóság egy adott ügyben határozatban előírja, módosítja vagy megsemmisíti a név szerint megjelölt személy jogait vagy kötelezettségeit, vagy adott esetben kijelenti, hogy az ilyen személy jogokkal vagy kötelezettségekkel rendelkezik vagy nem rendelkezik, vagy a törvényben előírt esetekben eljárási kérdésekről határoz.”

14 E törvénykönyv 73. §-ának (2) bekezdése értelmében „a jogerős határozat kötelező erejű a felekre és minden közigazgatási hatóságra nézve”.

15 Az említett törvénykönyv 152. és 153. §-a szabályozza a Hatóság határozatai elleni panaszeljárást a Hatóság elnöke előtt.

16 Amint az a Hatóságnak a Bíróság által hozzá intézett felvilágosításkérésre adott válaszából következik, a vasutakról szóló törvény 23c., 23d., 34d., 34e., 34f., 34 g. és 58. §-a alapján a Hatóság hatáskörrel rendelkezik a következőkre:

– jóváhagyja a nyilvánosság számára hozzáférhető országos és regionális útvonalak és csomópontok működtetésének korlátozására vonatkozó terv tervezetét (23c. §);

– határozatot hoz a szolgáltatási szerződés megkötéséről (23d. §);

– határozatot hoz a közszolgáltatási szerződés alapján végzett vasúti szállítás gazdasági egyensúlyát fenyegető veszélyekről (34d. §);

– határozatot hoz arról, hogy a vasútról szóló nyilatkozat megfelel-e a törvénynek (34e. §);

– határozatot hoz arról, hogy a kapacitáselosztási folyamat (beleértve a keretmegállapodásokat) megfelel-e a törvénynek (34f. §);

– megvizsgálja, hogy a vasúti szolgáltatás nyújtására irányuló szerződés megfelel-e a törvénynek (34 g. §), és

– orvosolja az állami felügyelet hiányosságait (58. §).

17 A Hatóság, ha a vasutakról szóló törvény 34e., 34f. és 34 g. §-a alapján jár el, kérelemre vagy hivatalból határozhat. Ezzel szemben az e törvény 23c., 23d. és 34d. §-ában szereplő esetekben csak kérelemre határozhat. Az említett törvény 58. §-a szerinti eljárásokban a Hatóság kizárólag hivatalból határoz. Egyébiránt a közigazgatási eljárási törvénykönyv 42. §-a értelmében minden hivatalból indított eljárás panasz alapján is megindítható.

18 A Hatóság által hozott határozatok bírósági felülvizsgálat tárgyát képezhetik. A többek között a zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád (a polgári perrendtartásról szóló 99/1963. sz. törvény, a továbbiakban: polgári perrendtartás) „Eljárás más hatóság által elbírált ügyekben” című ötödik részében és a zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (a közigazgatási bíróságok eljárási

törvénykönyvéről szóló 150/2002. sz. törvény, a továbbiakban: közigazgatási bíróságok eljárási törvénykönyve) 46. §-ában szereplő, hatáskörmegosztásra vonatkozó szabályokból az következik, hogy a jellegüknél fogva a magánjog hatálya alá tartozó ügyeket polgári bíróságok elé kell terjeszteni, míg a közigazgatási bíróságok a közjogi ügyekben járnak el.

19 A polgári perrendtartás 250c. §-ának (2) bekezdése előírja, hogy a polgári bíróságok lehetővé teszik a Hatóság számára, hogy „a keresetre vonatkozó észrevételeit írásban előterjessze”.

20 A Hatóság, többek között a vasutakról szóló törvény 34e. §-ának (1) bekezdése szerinti határozat elfogadásához vezető eljárásokban, a közigazgatási eljárási törvénykönyvön kívül a zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich-et (a jogsértésekért való felelősségről és az ahhoz kapcsolódó eljárásokról szóló 250/2016. sz. törvény) alkalmazza. E törvény 78. §-ának (1) bekezdése értelmében „[a Hatóság] minden általa észlelt jogsértés tekintetében köteles eljárást indítani, és hivatalból jár el”.

Az alapeljárás és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések

21 A Správa železnic törvény által létrehozott közjogi szervezet. E szervezet feladata pályahálózat-működtetőként és a kiszolgáló létesítmények üzemeltetőjeként a vasúti hálózat, valamint ehhez kapcsolódó kiszolgáló létesítmények működtetése a Cseh Köztársaságban.

22 A Správa železnic elkészítette és közzétette a 2012/34 irányelv 3. cikkének 26. pontja értelmében vett hálózati üzletszabályzatot, amely többek között ismerteti azokat a feltételeket, amelyek 2020. április 1-jétől a bizonyos létesítményekhez való hozzáférésre vonatkoznak.

23 A CityRail, egy vasúttársaság, a vasutakról szóló törvény 34e. §-a alapján vitatta e feltételeket a Hatóság – mint a vasúti ágazat nemzeti igazgatási szervezete – előtt azzal az indokkal, hogy azok ellentétesek a 2012/34 irányelvben előírt szabályokkal.

24 A Hatóságnak kétségei vannak afelől, hogy e feltételek, valamint az alapeljárásra alkalmazandó nemzeti jog megfelelnek-e a 2012/34 irányelvnek.

25 A Hatóság konkrétan először is azzal kapcsolatban fejt ki kételyeket, hogy a be- és kirakodási helyeket – a hozzá kapcsolódó vágányokkal együtt – a 2012/34 irányelv 3. cikkének 11. pontja értelmében vett kiszolgáló létesítményeknek tekinthetők. A Hatóság szerint e helyeket inkább az említett irányelv 3. cikkének 3. pontja szerinti vasúti infrastruktúra fogalma alá tartozónak kellene tekinteni. Másodszor, a Hatóság úgy véli, hogy ugyanezen irányelv akadályát képezheti annak, hogy a pályahálózat-működtető vagy a kiszolgáló létesítmények üzemeltetője bármikor módosítsa a vasúti infrastruktúra, illetve a kiszolgáló létesítmények használatáért fizetendő díjakat. Harmadszor felmerül a kérdés, hogy a vasúttársaságok hivatkozhatnak-e a 2012/34 irányelv rendelkezéseire a Správa železniccel szemben. Negyedszer, a Hatóság azt kívánja megtudni, hogy a Správa železnic által elkészített hálózati üzletszabályzatban szereplő hozzáférési feltételek hátrányosan megkülönböztetőnek tekinthetők-e, amennyiben ellentétesek ezen irányelv követelményeivel.

26 Ilyen körülmények között a Hatóság úgy határozott, hogy az eljárást felfüggeszti, és előzetes döntéshozatal céljából a következő kérdéseket terjeszti a Bíróság elé:

„1) Az áruszállítás során a be- és kirakodási hely, a hozzá kapcsolódó vágánnyal együtt, a 2012/34 irányelv 3. cikkének 3. pontja értelmében vett vasúti infrastruktúra részét képezi-e?

2) A 2012/34 irányelvvel összhangban a pályahálózat működtető bármikor módosíthatja-e a fuvarozók számára kedvezőtlenül a vasúti infrastruktúra, illetve kiszolgáló létesítmények használatáért fizetendő díjakat?

3) Kötelező-e az [EUMSZ 288. cikk] szerint a 2012/34 irányelv a Správa železnic, státní organizace ra (vasúti hatóság, állami szervezet, Cseh Köztársaság)?

4) Hátrányosan megkülönböztetőknek lehet-e tekinteni a hálózati üzletszabályzatban foglalt szabályokat, amennyiben ellentétesek az olyan uniós jogi rendelkezésekkel, amelyeket a Správa železnic (vasúti hatóság) köteles betartani?”

Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem elfogadhatóságáról

27 A Hatóság az előzetes döntéshozatal iránti kérelmében, valamint a Bíróság által 2020. október 26-án hozzá intézett felvilágosításkérésre adott válaszában kifejti azokat az okokat, amelyek miatt úgy véli, hogy az EUMSZ 267. cikk értelmében vett „bíróságnak” minősül.

28 E tekintetben a 2012. november 22-i Westbahn Management ítéletre (C-136/11, EU:C:2012:740) hivatkozik, amelyből az következik, hogy a vasúti ágazatra vonatkozó osztrák igazgatási szervezetet, a Schienen-Control Kommissiont (pályaellenőrzési bizottság, Ausztria), az ugyanezen rendelkezés értelmében vett „bíróságnak” kell tekinteni. Mivel a nemzeti igazgatási szervezetek függetlensége közvetlenül a 2012/34 irányelv 55. cikkéből ered, a tagállamok egyenlőségének és a hátrányos megkülönböztetés tilalmának elve megköveteli, hogy a Bíróság ugyanezt a minőséget ismerje el a Hatóság számára.

29 Ezenkívül a Hatóság emlékeztet arra, hogy a Bíróság ítélkezési gyakorlatából, amelyet többek között a 2012. november 22-i Westbahn Management ítélet (C-136/11, EU:C:2012:740) is szemléltet, az következik, hogy annak értékeléséhez, hogy valamely szervezet az EUMSZ 267. cikk értelmében vett „bíróság” jellemzőivel rendelkezik-e, bizonyos tényezők összességét kell figyelembe venni, amelyek közé tartozik az, hogy a szervezet jogszabály alapján jött-e létre, állandó jelleggel működik-e, hatásköre kötelező jellegű-e, az eljárása kontradiktórius jellegű-e, a szervezet jogszabályokat alkalmaz-e, valamint hogy a szervezet független-e.

30 E szempontokra tekintettel a Hatóság megállapítja, hogy a Hatóságot a nemzeti jogalkotó központi közigazgatási hatóságként hozta létre. A Hatóságról szóló törvényből az is következik, hogy a Hatóság független a hatáskörei gyakorlása során, pártatlanul jár el, és kizárólag a törvényeknek és más jogszabályoknak van alávetve. Konkrétan, az aktusait nem ellenőrzik a végrehajtó hatalomba tartozó más hatóságok.

31 A Hatóság elnökének függetlensége is biztosítva van. A Hatóságról szóló törvény konkrétan előírja, hogy elnökét a kormány csak bizonyos, e törvényben felsorolt, pontosan meghatározott feltételek mellett mentheti fel, és a felmentést elrendelő határozatokkal szemben az elnök jogorvoslati joggal rendelkezik.

32 Mivel a Hatóság elnöke felmentésének indokait a törvény határozza meg, ez utóbbi helyzete nem hasonlítható össze az Úřad průmyslového vlastnictví (iparjogvédelmi hatóság, Cseh Köztársaság) elnökének helyzetével, amelynek függetlenségét a Bíróság a 2013. november 14-i MF 7 végzésében (C-49/13, EU:C:2013:767) vitatta. Ezenkívül ez utóbbi szerv alkalmazottaival ellentétben a Hatóság alkalmazottaira nem vonatkoznak a közszolgálatért felelős miniszterhelyettes által elfogadott, személyzeti szabályzaton alapuló rendelkezések.

33 Ami a Hatóság előtti eljárás lefolytatását illeti, azt a közigazgatási eljárási törvénykönyv szabályozza, ami biztosítja a felek számára a kontradiktórius eljárás tiszteletben tartását.

34 A Hatóság a vasutakról szóló törvény 34e., 34f. és 34 g. §-a alapján eljárva kérelemre vagy hivatalból határoz. A vasutakról szóló törvény 23c., 23d. és 34d. §-ában foglalt esetekben azonban az eljárásokat csak kérelemre lehet megindítani.

35 Ezenkívül a Hatóság hatáskörrel rendelkezik arra, hogy saját kezdeményezésére konkrét eljárás keretében kivizsgálja és üldözze a vonatkozó szabályozás megsértését, és lehetősége van bírság kiszabására. A közigazgatási eljárás során feltárt szabálytalanságok jogsértési eljárást eredményezhetnek.

36 A Hatóság által hozott határozatoknak figyelembe kell venniük a közérdeket, és e határozatok kötelező erejűek.

37 A közigazgatási eljárási törvénykönyv előírja, hogy e határozatokat panaszeljárás keretében felül lehet vizsgálni. Ha ilyen panaszt nyújtanak be, a Hatóság elnökének kell arról határoznia.

38 A 2012/34 irányelv 56. cikke (10) bekezdésének megfelelően a Hatóság által hozott határozatok bírósági felülvizsgálat tárgyát képezhetik. Az előtte folyó eljárás jellegétől függően a jogorvoslati kérelmet vagy a közigazgatási bíróságok, vagy a polgári bíróságok előtt kell benyújtani.

39 Az alapügyben szóban forgó, a „vasútról szóló nyilatkozat” részét képezi hálózati üzletszabályzat jogszerűségének vizsgálatára irányuló eljárást illetően a Hatóság megjegyzi, hogy ez az eljárás a vasutakról szóló törvény 34e. §-a szerinti eljárás. Azt hivatalból, vagy – mint a jelen esetben is – valamely fél kérelmére indíthatják meg. A meghozandó határozat a nemzeti polgári bíróságok előtt keresettel megtámadható, amely bíróságok határozatai – a polgári eljárási szabályokkal összhangban és a közigazgatási bírósági határozatokkal ellentétben – a Hatóság határozatainak helyébe lépnek. Ezenkívül abban az esetben, ha a Hatóság a vizsgálata során szabálytalanságokat tárna fel, jogsértés megállapítására irányuló eljárást indíthat.

40 Írásbeli észrevételeiben a cseh és a spanyol kormány, valamint az Európai Bizottság azt állítja, hogy a Hatóság nem minősül az EUMSZ 267. cikk értelmében vett olyan „bíróságnak”, amely jogosult arra, hogy előzetes döntéshozatal iránti kérelemmel forduljon a Bírósághoz. Egyrészt különösen arra hivatkoznak, hogy a Hatóság nem hasonlítható az osztrák pályaellenőrzési bizottsághoz, így a Bíróság által e szervezettel kapcsolatban a 2012. november 22-i Westbahn Management ítéletben (C-136/11, EU:C:2012:740) kifejtett megfontolások nem ültethetők át a Hatóság helyzetére, másrészt pedig arra, hogy ez utóbbi közigazgatási jellegű feladatokat lát el.

41 Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint annak értékeléséhez, hogy a szóban forgó, előzetes döntéshozatalt kezdeményező szervezet az EUMSZ 267. cikk értelmében vett „bíróság” jellemzőivel rendelkezik-e – ami kizárólag az uniós jog alapján eldöntendő kérdés –, a Bíróság meghatározott tényezők összességét veszi figyelembe, amelyek közé tartozik az, hogy a szervezet

jogszabály alapján jött-e létre, állandó jelleggel működik-e, hatásköre kötelező jellegű-e, az eljárása kontradiktórius jellegű-e, jogszabályokat alkalmaz-e, valamint hogy független-e (lásd ebben az értelemben: 1966. június 30-i Vaassen-Göbbels ítélet, 61/65, EU:C:1966:39, 395. o.; 2022. március 29-i Getin Noble Bank ítélet, C-132/20, EU:C:2022:235, 66. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

42 A Bíróság állandó ítélkezési gyakorlatából az is kitűnik, hogy a Bírósághoz kizárólag olyan nemzeti bíróság fordulhat, amely előtt eljárás van folyamatban, és amelyhez igazságszolgáltatási jellegű határozat meghozatalára irányuló eljárás keretében való határozathozatal érdekében fordultak (1999. november 26-i ANAS végzés, C-192/98, EU:C:1999:589, 21. pont; 2013. január 31-i Belov ítélet, C-394/11, EU:C:2013:48, 39. pont; 2021. október 6-i W.Ż. [A legfelsőbb bíróság rendkívüli felülvizsgálati és közjogi tanácsa – Kinevezés] ítélet, C-487/19, EU:C:2021:798, 84. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

43 Ennélfogva azt a kérdést, hogy valamely szervezet jogosult-e a Bíróság elé kérdést terjeszteni, szervezeti és működési szempontok alapján kell eldönteni. Ebben a vonatkozásban valamely nemzeti szervezet akkor minősülhet az EUMSZ 267. cikk értelmében vett „bíróságnak”, ha igazságszolgáltatási feladatokat lát el, míg ha más, többek között közigazgatási jellegű feladatokat végez, ez a minősítés nem illeti meg (1999. november 26-i ANAS végzés, C-192/98, EU:C:1999:589, 22. pont; 2013. január 31-i Belov ítélet, C-394/11, EU:C:2013:48, 40. pont).

44 Következésképpen annak meghatározása érdekében, hogy a törvény által különféle feladatokkal felruházott valamely nemzeti szervezet az EUMSZ 267. cikk értelmében vett „bíróságnak” minősül-e, azoknak a feladatoknak a sajátos jellegét kell megvizsgálni, amelyeket az abban a konkrét normatív összefüggésben végez, amelyben szükségesnek tartotta, hogy a Bírósághoz forduljon (1999. november 26-i ANAS végzés, C-192/98, EU:C:1999:589, 23. pont; 2013. január 31-i Belov ítélet, C-394/11, EU:C:2013:48, 41. pont).

45 E vizsgálat különös jelentőséggel bír olyan közigazgatási hatóságok esetében, amelyek függetlensége az uniós jogból eredő követelmények közvetlen következménye, amely jog e hatóságokat ágazati ellenőrzési és piacfelügyeleti hatáskörökkel ruház fel. Bár e hatóságok megfelelhetnek a jelen ítélet 41. pontjában felsorolt, az 1966. június 30-i Vaassen-Göbbels ítéletből (61/65, EU:C:1966:39) következő szempontoknak, az ágazati ellenőrzési és piacfelügyeleti tevékenység alapvetően közigazgatási jellegű (lásd analógia útján: 1998. november 12-i Victoria Film ítélet, C-134/97, EU:C:1998:535, 15. pont), amennyiben olyan hatáskörök gyakorlását foglalja magában, amelyek idegenek a bíróságokra ruházott hatásköröktől.

46 Következésképpen a Hatóság nem állíthatja, hogy mivel megfelel az említett szempontoknak, különösen a függetlenségre vonatkozó szempontnak, e Hatóságot szükségképpen az EUMSZ 267. cikk értelmében vett „bíróságnak” kell minősíteni. E rendelkezés ilyen értelmezése ugyanis figyelmen kívül hagyná a Bíróságnak a jelen ítélet 42-44. pontjában felidézett ítélkezési gyakorlatát, amelyből az következik, hogy valamely nemzeti szervezet annak ellenére, hogy nem kétséges, hogy jogszabály alapján jött létre, állandó jelleggel működik, az eljárása kontradiktórius jellegű, jogszabályokat alkalmaz, valamint független, csak akkor fordulhat előzetes döntéshozatal iránti kérelemmel a Bírósághoz, ha az előtte folyamatban lévő ügyben igazságszolgáltatási jellegű feladatokat lát el.

47 Márpedig a Hatóság által hivatkozott 2012. november 22-i Westbahn Management ítéletben (C-136/11, EU:C:2012:740) az osztrák pályaellenőrzési bizottság előzetes döntéshozatal iránti kérelme alapján eljáró Bíróság csak az 1966. június 30-i Vaassen-Göbbels ítéletből (61/65, EU:C:1966:39) eredő szempontokat vizsgálta, és így nem vizsgálta, hogy ez a szervezet az e kérelem alapjául szolgáló eljárásban igazságszolgáltatási jellegű feladatokat lát-e el.

48 E tekintetben arra, hogy a szóban forgó szervezet nem igazságszolgáltatási, hanem közigazgatási feladatokat lát el, valószínűsítő körülményként utal az eljárások hivatalból történő megindítására vonatkozó hatáskör (lásd ebben az értelemben: 2013. január 31-i Belov ítélet, C-394/11, EU:C:2013:48, 47. pont; 2013. november 14-i MF 7 végzés, C-49/13, EU:C:2013:767, 18. pont), valamint szankcióknak a hatáskörébe tartozó területeken szintén hivatalból történő kiszabására vonatkozó hatáskör (lásd ebben az értelemben: 2020. szeptember 16-i Anesco és társai ítélet, C-462/19, EU:C:2020:715, 44. pont).

49 Továbbá nem döntő jelentőségű az a kérdés, hogy az előzetes döntéshozatal iránti kérelem alapjául szolgáló eljárás az érdekelt személy kezdeményezésére indult-e. Az a tény ugyanis, hogy valamely szervezet kérelem alapján megindíthat egy adott eljárást, noha e szervezet hivatalból is mindenképpen gyakorolhatja az ezzel kapcsolatos hatáskört, nem kérdőjelezi meg e hatáskör közigazgatási jellegét.

50 Valamely szervezetnek a nemzeti jogrendben betöltött szerepe és elfoglalt helye is releváns a feladatai jellegének értékelése szempontjából.

51 A Bíróság tehát „közigazgatásinak” minősítette az olyan szervezetek tevékenységét, amelyek feladata nem valamely határozat jogszerűségének ellenőrzése, hanem hogy első alkalommal foglaljanak állást egy jogalany panaszáról, és amely szervezetek határozatai bírósági jogorvoslat tárgyát képezhetik (lásd ebben az értelemben: 1998. november 12-i Victoria Film ítélet, C-134/97, EU:C:1998:535, 16. és 18. pont; 2011. március 24-i Bengtsson végzés, C-344/09, EU:C:2011:174, 22. és 23. pont; 2013. november 14-i MF 7 végzés, C-49/13, EU:C:2013:767, 19. és 21. pont; 2020. szeptember 16-i Anesco és társai ítélet, C-462/19, EU:C:2020:715, 49. pont).

52 Ezenkívül a Bíróság több alkalommal emlékeztetett arra, az EUMSZ 267. cikk értelmében vett „bíróság” fogalma, lényegét tekintve, kizárólag olyan hatóságot jelölhet meg ilyenként, amely harmadik félnek minősül ahhoz a hatósághoz képest, amely a jogorvoslattal megtámadott határozatot hozta (1993. március 30-i Corbiau ítélet, C-24/92, EU:C:1993:118, 15. pont; 2002. május 30-i Schmid ítélet, C-516/99, EU:C:2002:313, 36. pont; 2020. szeptember 16-i Anesco és társai ítélet, C-462/19, EU:C:2020:715, 37. pont).

53 A jelen ügyben először is lényegében a Hatósághoz hasonló igazgatási szervezet jellegét és feladatát kell megvizsgálni a vasúti tevékenységek 2012/34 irányelvvel létrehozott irányítási és ellenőrzési rendszerében. Ezen irányelv 55. és 56. cikke ugyanis valamennyi tagállamban előírja a vasúti ágazatra vonatkozó nemzeti igazgatási szervezet meglétét, és megállapítja a szervezeti felépítésére vonatkozó elveket, valamint meghatározza a hatáskörét.

54 E tekintetben az említett irányelv 55. cikkének (1) bekezdéséből kitűnik, hogy az igazgatási szervezetnek önálló hatóságnak kell lennie, mely szervezeti, működési, hierarchikus és döntéshozatali tekintetben jogilag elkülönül, és független minden egyéb állami vagy magánszektorbeli jogalanytól.

55 Ami e szerv hatásköreit illeti, a 2012/34 irányelv 56. cikkének (1), (2), (6) és (9) bekezdéséből az következik, hogy nemcsak kérelem alapján, hanem hivatalból is eljárhat.

56 Ez utóbbival kapcsolatban feladata „a vasúti szolgáltatások piacán […] zajló versenynek […] a nyomonkövetés[e]” és ennek keretében a vasúti ágazat szereplői által hozott határozatok ellenőrzése többek között a 2014/34 irányelv 56. cikkének (1) bekezdésében felsorolt különböző elemekkel kapcsolatban. Az említett szervezet ezenkívül többek között gondoskodik arról, hogy az infrastruktúra-használati díjak hátrányos megkülönböztetéstől mentesek legyenek és az ezen irányelv 3. cikkének 19. pontja szerinti „kérelmezők”, azaz többek között a vállalkozó vasúti társaságok és pályahálózat-működtető között e díjak mértékéről folytatott tárgyalások során közbelép az alkalmazandó szabályozás tiszteletben tartása érdekében. Végül saját kezdeményezésére meghozza a kérelmezőkkel szembeni megkülönböztetés, a piaci torzulások és az említett piacok egyéb nemkívánatos fejleményeinek orvoslására alkalmas intézkedéseket.

57 Így az igazgatási szervezet az ezen irányelvben megállapított szabályok alkalmazásának felügyeletére vonatkozó hatásköre nem függ panasz vagy kérelem benyújtásától, így az hivatalból is gyakorolható (2021. szeptember 9-i LatRailNet és Latvijas dzelzceļš ítélet, C-144/20, EU:C:2021:717, 37. pont).

58 Egyébiránt az igazgatási szervezetnek a felügyeleti tevékenysége céljából a 2012/34 irányelv 56. cikke (8) bekezdésének megfelelően vizsgálati jogkörrel kell rendelkeznie a szükséges információk beszerzése érdekében. Az igazgatási szervezetnek lehetősége van arra, hogy az ilyen információkéréseknek megfelelő szankciókkal érvényt szerezzen.

59 Hasonlóképpen, ezen irányelv 56. cikke (9) bekezdésének második albekezdése értelmében e szervezetnek lehetősége van arra, hogy határozatainak megfelelő szankciókkal – beleértve a bírság kivetését is – érvényt szerezzen.

60 A 2012/34 irányelvnek a (76) preambulumbekezdésével összefüggésben értelmezett 55. és 56. cikkéből tehát az következik, hogy a vasúti infrastruktúra ezen irányelv szerinti hatékony működtetése, tisztességes és hátrányos megkülönböztetéstől mentes használata megköveteli egy hatóság létrehozását, amely saját kezdeményezésére ellenőrzi az ezen irányelvben foglalt szabályok vasúti ágazat szereplői általi alkalmazását, és jogorvoslati szervként működik.

61 A feladatok e halmozása következményeként amennyiben a 2012/34 irányelv 55. cikke alapján létrehozott igazgatási szervezethez jogorvoslati kérelmet nyújtanak be, e körülmény nem érinti ugyanezen szervezet azon hatáskörét, hogy szükség esetén hivatalból meghozza az alkalmazandó szabályozás bármely megsértésének orvoslására alkalmas intézkedéseket és határozatainak szükség esetén szankciókkal érvényt szerezzen, ami megerősíti feladatainak közigazgatási jellegét.

62 Egyébiránt a 2012/34 irányelv 56. cikkének (10) bekezdése értelmében a tagállamok biztosítják, hogy az igazgatási szervezet által hozott határozatok bírósági felülvizsgálatnak legyenek alávethetők, ami, amint az a jelen ítélet 51. pontjában kiemelésre került, az ilyen határozatok közigazgatási jellegére utaló valószínűsítő körülménynek minősül (lásd ebben az értelemben: 2013. november 14-i MF 7 végzés, C-49/13, EU:C:2013:767, 19. pont).

63 Ezt követően a fenti megfontolások fényében kell azt megvizsgálni, hogy a Hatósághoz hasonló igazgatási szervezet főszabály szerint közigazgatási jellege ellenére, a Hatóságot az alapügy keretében ellátott feladatok sajátos összefüggésében az EUMSZ 267. cikk értelmében vett „bíróságnak” kell-e tekinteni.

64 E tekintetben a Bíróság elé terjesztett iratokból, és különösen a Hatóság által a Bíróság felvilágosításkérésére adott válaszokból – amelyek a vasutakról szóló törvényre és a közigazgatási eljárási törvénykönyvre vonatkoztak – kitűnik, hogy hatáskörei keretében – a vasutakról szóló törvény 23c., 23d. és 34d. §-ában előírt eljárások kivételével, amelyeket csak „kérelemre" lehet indítani – a Hatóság mind a kérelmező „kérelmére", mind pedig hivatalból eljár. Így a vasutakról szóló törvény 34e. §-ának (1) bekezdése kifejezetten előírja, hogy az abban szereplő eljárás hivatalból vagy a kérelmező „kérelmére" megindítható.

65 Az alapeljárás – amelyet egy kérelmező, a CityRail, e 34e. § (1) bekezdése alapján indított – annak vizsgálatára irányul, hogy a „vasútról szóló nyilatkozat" részét képező hálózati üzletszabályzat megfelel-e az említett törvénynek. A Hatóság szerint e rendelkezés a 2012/34 irányelv 56. cikke (1) bekezdésének a) pontját ülteti át. A Hatóságnak ezen eljárás keretében kell állást foglalnia a Správa železnic által működtetett létesítményekhez való hozzáférés feltételeiről, amelyek az alapügyben szóban forgó hálózati üzletszabályzatban szerepelnek.

66 A Hatóság által szolgáltatott információk szerint a jogsértésekért való felelősségről és az ahhoz kapcsolódó eljárásokról szóló 250/2016. sz. törvény 78. §-ának (1) bekezdése értelmében a Hatóság saját kezdeményezésére üldözi a vasutakról szóló törvény 34e. §-ában szereplőhöz hasonló közigazgatási eljárás során feltárt szabálytalanságokat. Adott esetben a jogsértés megállapítására irányuló külön eljárást indít.

67 Márpedig, amint az a jelen ítélet 48. és 49. pontjában megállapításra került, a Hatóság arra vonatkozó jogosultsága, hogy hivatalból is megindítsa a jelen előzetes döntéshozatal iránti kérelem alapjául szolgáló eljárást, csakúgy mint az ezen eljárás során feltárt szabálytalanságok saját kezdeményezésére történő üldözésére vonatkozó hatásköre, olyan különösen releváns valószínűsítő körülmények, amelyek alátámasztják azt a megállapítást, hogy e szervezet az alapügyben nem igazságszolgáltatási, hanem közigazgatási feladatokat lát el.

68 Ezenkívül a Hatóság által szolgáltatott információkból az is kitűnik, hogy e szervezet határozatai bírósági jogorvoslat tárgyát képezhetik. Ha a polgári perrendtartásból és a közigazgatási bíróságok eljárási törvénykönyvéből következő hatáskörmegosztási szabályoknak megfelelően a közigazgatási bíróságok hatáskörrel rendelkeznek a Hatóság határozata elleni jogorvoslati kérelem elbírálására, ez utóbbi alperesi jogállással rendelkezik. Egyébiránt a polgári perrendtartás 250c. §-ának (2) bekezdéséből kitűnik, hogy a polgári bíróságok előtt, amelyek a Hatóság szerint hatáskörrel rendelkeznek többek között a vasutakról szóló törvény 34e. §-a szerinti eljárás keretében hozott határozatokkal szembeni jogorvoslati kérelmek elbírálására, a Hatóság észrevételeket terjeszthet elő, anélkül hogy az eljárásban félként venne részt.

69 Márpedig a Hatóság ilyen részvétele azon jogorvoslati eljárásban, amelynek tárgya a saját határozata, arra utaló valószínűsítő körülménynek minősül, hogy a Hatóság, amikor e határozatot elfogadja, nem minősül a jelen ítélet 52. pontjában felidézett értelemben harmadik félnek a szóban forgó érdekek szempontjából (lásd ebben az értelemben: 2014. október 9-i TDC ítélet, C-222/13, EU:C:2014:2265, 37. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat; 2016. május 24-i MT Højgaard és Züblin ítélet, C-396/14, EU:C:2016:347, 25. pont).

70 A fenti elemzés nem érinti azt a tényt, hogy a jelen ítélet 43. pontjában említett ítélkezési gyakorlatot követve az olyan szervezet, amely mind közigazgatási, mind igazságszolgáltatási jellegű feladatokat ellát, és megfelel a jelen ítélet 41. pontjában említett strukturális szempontoknak, az EUMSZ 267. cikk értelmében vett „bíróságnak" tekinthető, amennyiben az általa ellátott igazságszolgáltatási jellegű feladatok objektíven és szigorúan elkülönülnek a

közigazgatási jellegű feladataitól. Ez az eset áll fenn különösen akkor, ha e szervezet előtt bizonyos eljárások csak kérelem alapján indíthatók meg, hivatalból viszont nem, és az említett szervezet az ezen eljárások végén hozott határozatokkal szembeni bírósági jogorvoslati eljárás keretében nem lehet alperes.

71 Mindazonáltal meg kell állapítani, hogy a jelen ítélet 64–69. pontjában foglaltak alapján a Hatóság az alapeljárás keretében nem igazságszolgáltatási, hanem közigazgatási jellegű feladatokat lát el. Következésképpen nem tekinthető az EUMSZ 267. cikk értelmében vett „bíróságnak”, így az általa benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem elfogadhatatlan.

A költségekről

72 Mivel ez az eljárás az alapeljárásban részt vevő felek számára a kérdést előterjesztő szervezet előtt folyamatban lévő eljárás egy szakaszát képezi, ez a szervezet dönt a költségekről. Az észrevételeknek a Bíróság elé terjesztésével kapcsolatban felmerült költségek, az említett felek költségeinek kivételével, nem téríthetők meg.

A fenti indokok alapján a Bíróság (nagytanács) a következőképpen határozott:

Az Úřad pro přístup k dopravní infrastruktuře (a közlekedési infrastruktúrához való hozzáférés hatósága, Cseh Köztársaság) által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem elfogadhatatlan.

Aláírások