TEISINGUMO TEISMO (didžioji kolegija) SPRENDIMAS

2022 m. gegužės 3 d.*

„Prašymas priimti prejudicinį sprendimą – SESV 267 straipsnis – Sąvoka „teismas“ – Struktūriniai ir funkciniai kriterijai – Teisminių arba administracinių funkcijų vykdymas – Direktyva 2012/34/ES – 55 ir 56 straipsniai – Nacionalinė geležinkelių sektoriaus reguliavimo institucija – Nepriklausoma sektorinio reguliavimo institucija – Teisė veikti savo iniciatyva – Įgaliojimai skirti sankcijas – Sprendimai, kurie gali būti apskųsti teisme – Prašymo priimti prejudicinį sprendimą nepriimtinumas“

Byloje C-453/20,

dėl *Úřad pro přístup k dopravní infrastruktuře* (Prieigos prie transporto infrastruktūros tarnyba, Čekijos Respublika) 2020 m. rugsėjo 23 d. nutartimi, kurią Teisingumo Teismas gavo tą pačią dieną, pagal SESV 267 straipsnį pateikto prašymo priimti prejudicinį sprendimą byloje

CityRail a.s.

prieš

Správa železnic, *státní organizace*,

dalyvaujant

ČD Cargo a.s.,

TEISINGUMO TEISMAS (didžioji kolegija),

kurį sudaro pirmininkas K. Lenaerts, pirmininko pavaduotojas L. Bay Larsen, kolegijų pirmininkai A. Arabadjiev, A. Prechal, K. Jürimäe ir S. Rodin, teisėjai M. Ilešič, J.-C. Bonichot (pranešėjas), T. von Danwitz, M. Safjan, D. Gratsias, M. L. Arastey Sahún, M. Gavalec, Z. Csehi ir O. Spineanu-Matei,

generalinis advokatas M. Campos Sánchez-Bordona,

kancleris A. Calot Escobar,

atsižvelgęs į rašytinę proceso dalį,

* Proceso kalba: čekų.

išnagrinėjęs pastabas, pateiktas:

– *CityRail a.s.*, atstovaujamos J. Hruška,

– *Správa železnic, státní organizace*, atstovaujamos J. Svoboda,

– *ČD Cargo a.s.*, atstovaujamos T. Tóth ir Z. Škvařil,

– Čekijos vyriausybės, atstovaujamos M. Smolek ir J. Vláčil,

– Ispanijos vyriausybės, atstovaujamos L. Aguilera Ruiz,

– Nyderlandų vyriausybės, iš pradžių atstovaujamos M. K. Bulterman ir M. Noort, vėliau – M. K. Bulterman,

– Europos Komisijos, iš pradžių atstovaujamos J. Hradil ir C. Vrignon, vėliau – J. Hradil,

susipažinęs su 2021 m. gruodžio 16 d. posėdyje pateikta generalinio advokato išvada,

priima šį

Sprendimą

1 Prašymas priimti prejudicinį sprendimą pateiktas dėl SESV 288 straipsnio ir 2012 m. lapkričio 21 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos 2012/34/ES, kuria sukuriama bendra Europos geležinkelių erdvė (OL L 343, 2012, p. 32), iš dalies pakeistos 2016 m. gruodžio 14 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva (ES) 2016/2370 (OL L 352, 2016, p. 1) (toliau – Direktyva 2012/34), 3, 27 ir 31 straipsnių, taip pat jos I, II ir IV priedų išaiškinimo.

2 Šis prašymas pateiktas nagrinėjant geležinkelio įmonės *CityRail a.s.* ir Čekijos Respublikos geležinkelių infrastruktūros valdytojos *Správa železnic, státní organizace* (toliau – *Správa železnic*) ginčą dėl *Správa železnic* nustatytų prieigos prie tinklo ir tam tikrų susijusių įrenginių sąlygų.

Teisinis pagrindas

Sąjungos teisė

3 Direktyvos 2012/34 76 konstatuojamojoje dalyje nustatyta:

„kad geležinkelių infrastruktūra būtų veiksmingai valdoma bei tinkamai ir nediskriminuojant naudojama, reikia įsteigti reguliavimo instituciją, kuri nedarydama poveikio nagrinėjimo teismine tvarka galimybei, prižiūrėtų šioje direktyvoje nustatytų taisyklių taikymą ir būtų apeliacinis organas. Tokia reguliavimo institucija turėtų galėti įgyvendinti savo prašymus dėl informacijos ir sprendimus taikydama atitinkamas nuobaudas.“

4 Šios direktyvos 3 straipsnis „Terminų apibrėžtys“ suformuluotas taip:

„Šioje direktyvoje vartojamų terminų apibrėžtys:

1) geležinkelio įmonė – pagal šią direktyvą licencijuota valstybinė arba privati įmonė, kurios pagrindinė veikla – teikti krovinių ir (arba) keleivių vežimo geležinkeliais paslaugas <…>

2) infrastruktūros valdytojas – infrastruktūros valdytojas – įstaiga ar įmonė, atsakinga už tinklo geležinkelių infrastruktūros eksploatavimą, techninę priežiūrą ir atnaujinimą, bei atsakinga už dalyvavimą ją plėtojant <…>

<…>

3) geležinkelių infrastruktūra – objektai, išvardyti I priede;

<…>

11) paslaugų įrenginys – įrenginys, įskaitant žemės plotą, pastatą ir įrangą, kuris visas arba iš dalies buvo specialiai paruoštas, kad būtų galima teikti vieną ar daugiau paslaugų, nurodytų II priedo 2–4 punktuose;

<…>

19) pareiškėjas – geležinkelio įmonė <…> kurie, norėdami teikti viešąsias paslaugas arba turėdami komercinių interesų, pageidauja įsigyti infrastruktūros pajėgumų;

<…>

26) tinklo nuostatai – dokumentas, kuriame išsamiai nustatomos apmokestinimo ir pajėgumų paskirstymo sistemų bendrosios taisyklės, galutiniai terminai, procedūros ir kriterijai, įskaitant kitą informaciją, reikalingą norint kreiptis dėl infrastruktūros pajėgumų skyrimo;

<…>“

5 Šios direktyvos 55 straipsnio „Reguliavimo institucija“ 1 dalyje nustatyta:

„Kiekviena valstybė narė įsteigia nacionalinę geležinkelių sektoriaus reguliavimo instituciją. Nedarant poveikio 2 daliai, ši institucija yra savarankiška institucija, kuri organizavimo, funkcijų, hierarchijos ir sprendimų priėmimo atžvilgiu teisiškai atskira ir nepriklausoma nuo kitų viešųjų ar privačiųjų subjektų. Savo organizacija, sprendimų dėl finansavimo priėmimu, teisine struktūra ir sprendimų priėmimu ji taip pat yra nepriklausoma nuo bet kurio infrastruktūros valdytojo, apmokestinimo įstaigos, pajėgumus paskirstančios įstaigos ar pareiškėjo. Be to, jos veikla nepriklauso nuo bet kurios kompetentingos valdžios institucijos, dalyvaujančios viešųjų paslaugų sutarčių sudaryme.“

6 Tos direktyvos 56 straipsnyje „Reguliavimo institucijos funkcijos“ numatyta:

„1. Nedarant poveikio 46 straipsnio 6 daliai, pareiškėjas turi teisę pateikti skundą reguliavimo institucijai, jeigu mano, kad su juo buvo neteisingai pasielgta, jis buvo diskriminuojamas arba kaip nors kitaip nukentėjo; visų pirma, pareiškėjas gali apskųsti infrastruktūros valdytojo arba atitinkamais atvejais geležinkelio įmonės arba paslaugų įrenginių operatoriaus priimtus sprendimus dėl:

a) preliminarių ir galutinių tinklo nuostatų redakcijų;

<…>

j) atitikties reikalavimams, įskaitant su interesų konfliktais susijusius reikalavimus, išdėstytiems 2 straipsnio 13 dalyje, 7, 7a, 7b, 7c ir 7d straipsniuose.

2. Nedarant poveikio nacionalinių konkurencijos institucijų įgaliojimams <…>, reguliavimo institucija įgaliota stebėti konkurencijos padėtį geležinkelių paslaugų rinkose, visų pirma įskaitant greitojo keleivių vežimo paslaugų rinką, ir infrastruktūros valdytojų veiklą, susijusią su 1 dalies a–j punktais. Visų pirma reguliavimo institucija savo iniciatyva patikrina, ar laikomasi 1 dalies a–j punktų, kad užkirstų kelią pareiškėjų diskriminacijai. Ypač ji tikrina, ar tinklo nuostatuose nėra diskriminacinių sąlygų ir ar infrastruktūros valdytojui nesuteikta tokia veiksmų laisvė, kurią turėdamas jis galėtų diskriminuoti pareiškėjus.

<…>

6. Reguliavimo institucija užtikrina, kad infrastruktūros valdytojo nustatyti mokesčiai atitiktų IV skyriaus 2 skirsnį ir būtų nediskriminuojantys. Pareiškėjai ir infrastruktūros valdytojas dėl infrastruktūros mokesčių dydžio derėtis gali tik tuo atveju, jei tas derybas prižiūri reguliavimo institucija. Reguliavimo institucija įsikiša, jeigu tos derybos gali neatitikti šio skyriaus reikalavimų.

<…>

8. Reguliavimo institucija turi įgaliojimus reikalauti, kad infrastruktūros valdytojas, pareiškėjai ar atitinkamoje valstybėje narėje veikianti trečioji šalis suteiktų jai atitinkamą informaciją.

<…> Reguliavimo institucija turi galėti užtikrinti tokių prašymų vykdymą taikant tinkamas nuobaudas, įskaitant pinigines baudas. <…>

9. Reguliavimo institucija svarsto kiekvieną skundą ir prireikus prašo atitinkamos informacijos bei pradeda konsultacijas su visomis atitinkamomis šalimis per vieną mėnesį nuo skundo gavimo dienos. Ji priima sprendimą dėl kiekvieno skundo, imasi veiksmų situacijai ištaisyti ir informuoja atitinkamas šalis apie savo motyvuotą sprendimą <…>. Nedarant poveikio nacionalinių konkurencijos institucijų įgaliojimams <…>, reguliavimo institucija prireikus savo iniciatyva nusprendžia, kokiomis tinkamomis priemonėmis pašalinti pareiškėjų diskriminavimą, rinkos iškraipymą ir kitus nepageidaujamus šių rinkų pokyčius, ypač atsižvelgdama į 1 dalies a–j punktus.

Reguliavimo institucijos sprendimas privalomas visoms šalims, kurioms tas sprendimas taikomas, ir jam netaikoma kitų administracinių instancijų kontrolė. Savo sprendimų vykdymą reguliavimo institucija užtikrina taikydama tinkamas nuobaudas, įskaitant pinigines baudas.

<…>

10. Valstybės narės užtikrina, kad reguliavimo institucijų priimtiems sprendimams būtų taikoma teisminė kontrolė. Pateikus skundą reguliavimo institucijos sprendimo vykdymas gali būti sustabdytas, tik jei reguliavimo institucijos nedelstinas poveikis gali sukelti skundą pateikusiam asmeniui nepataisomą žalą. Šia nuostata nedaromas poveikis skundą nagrinėjančio teismo įgaliojimams, suteiktiems pagal konstitucinę teisę, kai taikytina.

<…>“

Čekijos teisė

7 *Zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy [České republiky]* (Įstatymas Nr. 2/1969 dėl [Čekijos Respublikos] ministerijų ir kitų valstybės administracijos centrinių institucijų organizavimo) 2 straipsnio 15 punkte numatyta:

„Čekijos Respublikoje valstybės centrinės administracinės institucijos yra šios: <…> 15. *Úřad pro přístup k dopravní infrastruktuře* [(Prieigos prie transporto infrastruktūros tarnyba)].“

8 *Úřad pro přístup k dopravní infrastruktuře* (Prieigos prie transporto infrastruktūros tarnyba, Čekijos Respublika, toliau – Tarnyba) buvo įsteigta pagal *zákon č. 320/2016 Sb., o Úřadu pro přístup k dopravní infrastruktuře* (Įstatymas Nr. 320/2016 dėl prieigos prie transporto infrastruktūros tarnybos, toliau – Įstatymas dėl Tarnybos).

9 Remiantis Įstatymo dėl Tarnybos 3 straipsnio 2 dalimi, „vykdydama savo įgaliojimus Tarnyba yra nepriklausoma, veikia nešališkai, o jos veiklą reglamentuoja tik įstatymai ir kitos teisės normos“.

10 Šio įstatymo 4 straipsnyje yra numatytos Tarnybos pirmininko skyrimo šešerių metų kadencijai, kuri gali būti pratęsta, sąlygos, nesuderinamumo taisyklės ir sąlygos, kuriomis pirmininkas gali būti atleistas.

11 *Zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě* (Įstatymas Nr. 234/2014 dėl valstybės tarnybos) 71–75, 77, 80, 81 ir 85 straipsniuose yra įtvirtintos įvairios Tarnybos tarnautojams taikomos nuostatos, kuriomis siekiama užtikrinti jų nešališkumą. Šio įstatymo 11 straipsnio 5 dalyje nustatyta, kad šiems tarnautojams netaikomos tarnybos nuostatos, kurias priima už valstybės tarnybą atsakingas viceministras.

12 Tarnyba priima privalomus sprendimus pagal *zákon č. 266/1994 Sb., o dráhách* (Įstatymas Nr. 266/1994 dėl geležinkelių ir lynų kelių, toliau – Geležinkelių įstatymas) ir pagal bendrąsias administracinio proceso taisykles, įtvirtintas *zákon č. 500/2004 Sb., správní řád* (Įstatymas Nr. 500/2004 dėl administracinio proceso kodekso, toliau – Administracinio proceso kodeksas).

13 Administracinio proceso kodekso 67 straipsnio 1 dalyje nustatyta:

„Administracinė institucija priimdama sprendimą konkrečioje byloje nustato, pakeičia ar panaikina nurodyto asmens teises ar pareigas arba konkrečioje byloje konstatuoja, kad toks asmuo turi arba neturi teisių ar pareigų, arba įstatyme numatytais atvejais sprendžia procesinius klausimus.“

14 Pagal šio kodekso 73 straipsnio 2 dalį „galutinis sprendimas yra privalomas šalims ir visoms administracinėms institucijoms“.

15 To kodekso 152 ir 153 straipsniai reglamentuoja skundų dėl Tarnybos sprendimų pateikimo jos pirmininkui tvarką.

16 Kaip matyti iš Tarnybos atsakymo į Teisingumo Teismo jai pateiktą prašymą suteikti informacijos, pagal Geležinkelių įstatymo 23c, 23d, 34d, 34e, 34f, 34g ir 58 straipsnius Tarnyba turi kompetenciją atitinkamai:

– patvirtinti nacionalinių, regioninių geležinkelių ir visuomenei prieinamų privažiuojamųjų kelių naudojimo apribojimo plano projektą (23c straipsnis);

– priimti sprendimą dėl paslaugų teikimo sutarties sudarymo (23d straipsnis);

– priimti sprendimą dėl grėsmės geležinkelių transporto, vykdomo pagal viešųjų paslaugų sutartį, ekonominei pusiausvyrai (34d straipsnis);

– priimti sprendimą dėl deklaracijos dėl geležinkelių atitikties įstatymams (34e straipsnis);

– priimti sprendimą dėl pajėgumų priskyrimo procedūros (įskaitant pamatinius susitarimus) atitikties įstatymams (34f straipsnis);

– nagrinėti, ar geležinkelių paslaugų teikimo sutartis atitinka įstatymus (34g straipsnis), ir

– ištaisyti valstybės vykdomos priežiūros trūkumus (58 straipsnis).

17 Sprendimus pagal Geležinkelių įstatymo 34e, 34f ir 34g straipsnius Tarnyba priima gavusi prašymą arba savo iniciatyva. Tačiau šio įstatymo 23c, 23d ir 34d straipsniuose numatytais atvejais sprendimus ji gali priimti tik gavusi prašymą. Vykstant šio įstatymo 58 straipsnyje nurodytoms procedūroms Tarnyba sprendimus priima tik savo iniciatyva. Be to, visos *ex officio* procedūros gali būti pradėtos remiantis skundu pagal Administracinio proceso kodekso 42 straipsnį.

18 Tarnybos priimtiems sprendimams gali būti taikoma teisminė kontrolė. Iš kompetencijos pasidalijimo taisyklių, nustatytų, be kita ko, *zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád* (Įstatymas Nr. 99/1963 dėl Civilinio proceso kodekso, toliau – Civilinio proceso kodeksas) penktoje dalyje „Procesas kitos institucijos nagrinėjamose bylose“ ir *zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní* (Įstatymas Nr. 150/2002 dėl Administracinės teisenos kodekso, toliau – Administracinės teisenos kodeksas) 46 straipsnyje, matyti, kad bylas, kurios dėl savo pobūdžio patenka į privatinės teisės sritį, turi nagrinėti civiliniai teismai, o administraciniai teismai priima sprendimus viešosios teisės bylose.

19 Civilinio proceso kodekso 250c straipsnio 2 dalyje numatyta, kad civiliniai teismai turi sudaryti Tarnybai galimybę „pateikti savo rašytines pastabas dėl ieškinio“.

20 Be kita ko, procedūrose, per kurias priimamas sprendimas pagal Geležinkelių įstatymo 34e straipsnio 1 dalį, Tarnyba, be Administracinio proceso kodekso, taiko *zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich* (Įstatymas Nr. 250/2016 dėl atsakomybės už pažeidimus ir su tuo susijusių procedūrų). Šio įstatymo 78 straipsnio 1 dalyje numatyta, kad „[Tarnyba] privalo pradėti procedūrą dėl kiekvieno jos nustatyto pažeidimo ir veikia pagal *ex officio* procedūrą“.

Pagrindinė byla ir prejudiciniai klausimai

21 *Správa železnic* yra pagal įstatymus įsteigta viešoji įstaiga. Ši įstaiga, kaip infrastruktūros valdytoja ir paslaugų įrenginių eksploatuotoja, Čekijos Respublikoje yra atsakinga už geležinkelių tinklo ir susijusių paslaugų įrenginių valdymą.

22 *Správa železnic* parengė ir paskelbė tinklo nuostatus, kaip tai suprantama pagal Direktyvos 2012/34 3 straipsnio 26 punktą, kuriuose, be kita ko, nurodytos sąlygos, kurios nuo 2020 m. balandžio 1 d. taikomos prieigai prie tam tikrų įrenginių.

23 Geležinkelio įmonė *CityRail*, remdamasi Geležinkelių įstatymo 34e straipsniu, užginčijo šias sąlygas Tarnyboje, kaip nacionalinėje geležinkelių sektoriaus reguliavimo institucijoje, motyvuodama tuo, kad jos prieštarauja Direktyvoje 2012/34 numatytoms taisyklėms.

24 Tarnyba abejoja dėl šių sąlygų atitikties Direktyvai 2012/34, taip pat dėl pagrindinėje byloje taikytinos nacionalinės teisės atitikties šiai direktyvai.

25 Konkrečiai kalbant, pirma, Tarnybai kyla abejonių dėl pakrovimo ir iškrovimo vietų, įskaitant greta esančius bėgius, kvalifikavimo kaip paslaugų įrenginių, kaip tai suprantama pagal Direktyvos 2012/34 3 straipsnio 11 punktą. Anot Tarnybos, šias vietas veikiau reikėtų laikyti geležinkelių infrastruktūra, kaip tai suprantama pagal šios direktyvos 3 straipsnio 3 punktą. Antra, Tarnyba mano, kad ta pačia direktyva gali būti draudžiama infrastruktūros valdytojui ar paslaugų įrenginių eksploatuotojui bet kuriuo momentu pakeisti mokesčių už naudojimąsi geležinkelių infrastruktūra ar paslaugų įrenginiais dydį. Trečia, kyla klausimas, ar geležinkelio įmonės Direktyvos 2012/34 nuostatomis gali remtis prieš *Správa železnic*. Ketvirta, Tarnyba siekia išsiaiškinti, ar *Správa železnic* parengtuose tinklo nuostatuose nurodytos prieigos sąlygos gali būti laikomos diskriminacinėmis tiek, kiek jos prieštarauja šios direktyvos reikalavimams.

26 Tokiomis aplinkybėmis Tarnyba nusprendė sustabdyti bylos nagrinėjimą ir pateikti Teisingumo Teismui tokius prejudicinius klausimus:

„1) Ar krovinių transporto srityje pakrovimo ir iškrovimo vieta, įskaitant greta esančius bėgius, yra geležinkelių infrastruktūros dalis, kaip tai suprantama pagal Direktyvos 2012/34 3 straipsnio 3 punktą?

2) Ar pagal Direktyvą 2012/34 infrastruktūros valdytojas bet kuriuo metu gali pakeisti mokesčių už naudojimąsi geležinkelių infrastruktūra ir paslaugų įrenginiais dydį vežėjų nenaudai?

3) Ar pagal [SESV] 288 straipsnį Direktyva 2012/34 yra privaloma *Správa železnic*?

4) Ar tinklo nuostatuose pateiktos taisyklės gali būti laikomos diskriminacinėmis, jei jos prieštarauja Sąjungos teisės nuostatoms, kurių *Správa železnic* turi laikytis?“

Dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą priimtinumo

27 Prašyme priimti prejudicinį sprendimą ir atsakymuose į 2020 m. spalio 26 d. Teisingumo Teismo prašymą pateikti informacijos Tarnyba nurodo priežastis, dėl kurių ji mano esanti „teismas“, kaip tai suprantama pagal SESV 267 straipsnį.

28 Šiuo aspektu ji remiasi 2012 m. lapkričio 22 d. Sprendimu *Westbahn Management* (C-136/11, EU:C:2012:740), iš kurio matyti, kad Austrijos geležinkelių sektoriaus reguliavimo institucija *Schienen-Control Kommission* (Geležinkelių kontrolės komisija, Austrija) turi būti laikoma „teismu“, kaip tai suprantama pagal tą nuostatą. Kadangi nacionalinių kontrolės institucijų nepriklausomumas tiesiogiai išplaukia iš Direktyvos 2012/34 55 straipsnio, valstybių narių lygybės ir nediskriminavimo principai reikalauja, kad Teisingumo Teismas pripažintų Tarnybai tokį statusą.

29 Be to, Tarnyba primena, kad iš Teisingumo Teismo jurisprudencijos, suformuotos, be kita ko, 2012 m. lapkričio 22 d. Sprendime *Westbahn Management* (C-136/11, EU:C:2012:740), matyti, jog siekiant nustatyti, ar institucija yra „teismas“, kaip tai suprantama pagal SESV 267 straipsnį, reikia atsižvelgti į visas aplinkybes, kaip antai tai: ar atitinkama institucija įsteigta pagal teisės aktus, ar ji yra nuolat veikianti, ar jos jurisdikcija yra privaloma, ar procesas šioje institucijoje pagrįstas rungimosi principu, ar ji taiko teisės taisykles ir ar ji yra nepriklausoma.

30 Atsižvelgdama į šiuos kriterijus Tarnyba pažymi, kad nacionalinis teisės aktų leidėjas ją įsteigė kaip centrinę administracinę instituciją. Iš Įstatymo dėl Tarnybos taip pat matyti, kad vykdydama savo įgaliojimus ji yra nepriklausoma, veikia nešališkai, o jos veiklą reglamentuoja tik įstatymai ir kitos teisės normos. Konkrečiai kalbant, jos veiksmų nekontroliuoja kitos vykdomosios valdžios institucijos.

31 Taip pat užtikrinamas Tarnybos pirmininko nepriklausomumas. Konkrečiai kalbant, Įstatyme dėl Tarnybos numatyta, kad Vyriausybė gali atleisti jos pirmininką tik esant tam tikroms šiame įstatyme išvardytoms konkrečiomis sąlygomis ir kad jis turi teisę apskųsti sprendimus dėl atleidimo.

32 Kadangi Tarnybos pirmininko atleidimo pagrindai nustatyti įstatyme, jo padėtis nepanaši į *Úřad průmyslového vlastnictví* (Pramoninės nuosavybės tarnyba, Čekijos Respublika) 2013 m. lapkričio 14 d. Nutartyje *MF 7* (C-49/13, EU:C:2013:767) padėtį. Be to, priešingai nei pastarosios įstaigos tarnautojų atveju, Tarnybos tarnautojams nėra taikomos už valstybės tarnybą atsakingo viceministro priimtos tarnybos nuostatos.

33 Proceso Tarnyboje eigą reglamentuoja Administracinio proceso kodeksas, o tai šalims užtikrina, kad bus laikomasi rungimosi principo.

34 Sprendimus pagal Geležinkelių įstatymo 34e, 34f ir 34g straipsnius Tarnyba priima gavusi prašymą arba savo iniciatyva. Vis dėlto Geležinkelių įstatymo 23c, 23d ir 34d straipsniuose numatytais atvejais procedūros gali būti pradėtos tik gavus prašymą.

35 Be to, Tarnyba turi teisę savo iniciatyva tirti atitinkamų teisės aktų pažeidimus ir vykdyti persekiojimą dėl jų pagal specialią procedūrą, leidžiančią skirti baudas. Dėl pažeidimų, kuriuos ji nustato per administracinę procedūrą, gali būti pradėta pažeidimo nagrinėjimo procedūra.

36 Tarnybos priimtuose sprendimuose turi būti atsižvelgta į visuomenės interesą ir jie yra privalomi.

37 Administracinio proceso kodekse numatyta, kad šie sprendimai gali būti peržiūrimi per skundo nagrinėjimo procedūrą. Kai pateikiamas toks skundas, sprendimą dėl jo turi priimti Tarnybos pirmininkas.

38 Remiantis Direktyvos 2012/34 56 straipsnio 10 dalimi, Tarnybos sprendimams gali būti taikoma teisminė kontrolė. Atsižvelgiant į Tarnyboje vykdomų procedūrų pobūdį, ieškinys gali būti reiškiamas tiek administraciniuose, tiek civiliniuose teismuose.

39 Dėl pagrindinėje byloje nagrinėjamų tinklo nuostatų, kurie yra „deklaracijos dėl geležinkelių“ dalis, teisėtumo kontrolės procedūros Tarnyba pažymi, kad ši procedūra yra numatyta Geležinkelių įstatymo 34e straipsnyje. Ji gali būti pradėta *ex officio* arba, kaip šiuo atveju, šalies prašymu. Sprendimas, kuris bus priimtas, gali būti apskųstas nacionaliniams civiliniams teismams, kurių sprendimai pagal civilinio proceso taisykles, priešingai nei administracinių teismų sprendimai, pakeičia Tarnybos sprendimus. Be to, jeigu vykdydama tyrimą Tarnyba nustatytų pažeidimus, ji galėtų pradėti pažeidimo konstatavimo procedūrą.

40 Savo rašytinėse pastabose Čekijos ir Ispanijos vyriausybės bei Europos Komisija teigia, kad Tarnyba nėra „teismas“, kaip tai suprantama pagal SESV 267 straipsnį, turintis teisę kreiptis į Teisingumo Teismą su prašymu priimti prejudicinį sprendimą. Konkrečiai kalbant, jos tvirtina, pirma, kad Tarnyba nėra panaši į Austrijos geležinkelių kontrolės komisiją, todėl išvados, kurias 2012 m. lapkričio 22 d. Sprendime *Westbahn Management* (C-136/11, EU:C:2012:740) Teisingumo Teismo padarė dėl šios įstaigos, negali būti taikomos Tarnybos situacijai, ir, antra, ji atlieka administracines funkcijas.

41 Pagal suformuotą jurisprudenciją Teisingumo Teismas, atsakydamas į klausimą, kuris susijęs tik su Sąjungos teise, ar prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusi institucija yra „teismas“, kaip tai suprantama pagal SESV 267 straipsnį, atsižvelgia į aplinkybių visumą, kaip antai tai: ar ši institucija įsteigta pagal teisės aktus, ar ji yra nuolat veikianti, ar jos jurisdikcija privaloma, ar procesas šioje institucijoje pagrįstas rungimosi principu, ar institucija taiko teisės taisykles ir ar ji yra nepriklausoma (šiuo klausimu žr. 1966 m. birželio 30 d. Sprendimo *Vaassen-Göbbels*, 61/65, EU:C:1966:39, p. 395 ir 2022 m. kovo 29 d. Sprendimo *Getin Noble Bank*, C-132/20, EU:C:2022:235, 66 punktą ir jame nurodytą jurisprudenciją).

42 Iš Teisingumo Teismo suformuotos jurisprudencijos taip pat matyti, kad nacionaliniai teismai gali kreiptis į Teisingumo Teismą tik nagrinėdami ginčą ir turėdami priimti sprendimą pagal teisminio pobūdžio sprendimui priimti skirtą procedūrą (1999 m. lapkričio 26 d. Nutarties *ANAS*, C-192/98, EU:C:1999:589, 21 punktas; 2013 m. sausio 31 d. Sprendimo *Belov*, C-394/11, EU:C:2013:48, 39 punktas ir 2021 m. spalio 6 d. Sprendimo *W.Ż. (Aukščiausiojo Teismo išimtinės kontrolės ir viešųjų reikalų kolegija – Paskyrimas)*, C-487/19, EU:C:2021:798, 84 punktas ir jame nurodyta jurisprudencija).

43 Taigi į klausimą, ar institucija gali kreiptis į Teisingumo Teismą, turi būti atsakyta remiantis struktūriniais ir funkciniais kriterijais. Nacionalinė institucija gali būti laikoma „teismu“, kaip tai suprantama pagal SESV 267 straipsnį, jei vykdo teismines funkcijas, o jei ji vykdo kitas funkcijas, visų pirma administracinio pobūdžio, toks statusas jai negali būti pripažintas (1999 m. lapkričio 26 d. Nutarties *ANAS*, C-192/98, EU:C:1999:589, 22 punktas ir 2013 m. sausio 31 d. Sprendimo *Belov*, C-394/11, EU:C:2013:48, 40 punktas).

44 Vadinasi, siekiant nustatyti, ar nacionalinė institucija, kuriai įstatymais pavesta vykdyti įvairaus pobūdžio funkcijas, turi būti laikoma „teismu“, kaip tai suprantama pagal SESV 267 straipsnį, būtina patikrinti, kokio pobūdžio yra funkcijos, kurias ji vykdo konkrečiomis teisinėmis aplinkybėmis, kuriomis ji turi kreiptis į Teisingumo Teismą (1999 m. lapkričio 26 d. Nutarties *ANAS*, C-192/98, EU:C:1999:589, 23 punktas ir 2013 m. sausio 31 d. Sprendimo *Belov*, C-394/11, EU:C:2013:48, 41 punktas).

45 Šis patikrinimas ypač svarbus tuo atveju, kai kalbama apie administracines institucijas, kurių nepriklausomumas yra tiesioginė iš Sąjungos teisės kylančių reikalavimų, kuriais joms suteikiami sektorinės kontrolės ir rinkų priežiūros įgaliojimai, pasekmė. Nors šios institucijos gali atitikti šio sprendimo 41 punkte išvardytus kriterijus, įtvirtintus 1966 m. birželio 30 d. Sprendime *Vaassen-Göbbels* (61/65, EU:C:1966:39), sektorinės kontrolės ir rinkų priežiūros veikla iš esmės yra administracinio pobūdžio (pagal analogiją žr. 1998 m. lapkričio 12 d. Sprendimo *Victoria Film*, C-134/97, EU:C:1998:535, 15 punktą), nes ji reiškia naudojimąsi įgaliojimais, kurie nėra suteikiami teismams.

46 Todėl Tarnyba neturi pagrindo teigti, jog kadangi ji atitinka tuos kriterijus, visų pirma susijusįjį su nepriklausomumu, ji neabejotinai turi būti laikoma „teismu“, kaip tai suprantama pagal SESV 267 straipsnį. Iš tiesų toks šios nuostatos aiškinimas pažeistų šio sprendimo 42–44 punktuose primintą Teisingumo Teismo jurisprudenciją, iš kurios matyti, kad nors nekyla abejonių dėl to, ar nacionalinė institucija yra įsteigta pagal teisės aktus, ar ji yra nuolat veikianti, ar procesas joje pagrįstas rungimosi principu, ar ji taiko teisės taisykles ir yra nepriklausoma, ji gali kreiptis į Teisingumo Teismą su prejudiciniu prašymu tik jeigu nagrinėjamoje byloje vykdo teisminio pobūdžio funkcijas.

47 2012 m. lapkričio 22 d. Sprendime *Westbahn Management* (C-136/11, EU:C:2012:740), kuriuo remiasi Tarnyba, Teisingumo Teismas, gavęs Austrijos geležinkelių kontrolės komisijos prašymą priimti prejudicinį sprendimą, nagrinėjo tik kriterijus, nustatytus 1966 m. birželio 30 d. Sprendime *Vaassen-Göbbels* (61/65, EU:C:1966:39), ir nenagrinėjo to, ar byloje, kurioje buvo pateiktas tas prašymas, ši įstaiga vykdė teisminio pobūdžio funkcijas.

48 Tai, kad atitinkama įstaiga vykdo ne teismines, o administracines funkcijas, rodo įgaliojimai pradėti procedūras savo iniciatyva (šiuo klausimu žr. 2013 m. sausio 31 d. Sprendimo *Belov*, C-394/11, EU:C:2013:48, 47 punktą ir 2013 m. lapkričio 14 d. Nutarties *MF 7*, C-49/13, EU:C:2013:767, 18 punktą), taip pat įgaliojimai skirti sankcijas, vėlgi savo iniciatyva, jos kompetencijai priklausančiose srityse (šiuo klausimu žr. 2020 m. rugsėjo 16 d. Sprendimo *Anesco ir kt.*, C-462/19, EU:C:2020:715, 44 punktą).

49 Be to, klausimas, ar procedūra, per kurią buvo pateiktas prašymas priimti prejudicinį sprendimą, buvo pradėta suinteresuotojo asmens iniciatyva, neturi lemiamos reikšmės. Tai, kad įstaiga gali pradėti konkrečią procedūrą gavusi prašymą, net jei ši įstaiga bet kuriuo atveju gali savo iniciatyva įgyvendinti su tuo susijusią kompetenciją, negali paneigti šios kompetencijos administracinio pobūdžio.

50 Įstaigos vaidmuo ir vieta nacionalinėje teisinėje sistemoje taip pat yra svarbūs vertinant jos funkcijų pobūdį.

51 Įstaigų, kurioms patikėta užduotis ne atlikti sprendimo teisėtumo kontrolę, o pirmą kartą pareikšti nuomonę dėl administruojamo subjekto skundo ir kurių sprendimai gali būti apskųsti teisme, veiklą Teisingumo Teismas pripažino „administracine“ (šiuo klausimu žr. 1998 m. lapkričio 12 d. Sprendimo *Victoria Film*, C-134/97, EU:C:1998:535, 16 ir 18 punktus; 2011 m. kovo 24 d. Nutarties *Bengtsson*, C-344/09, EU:C:2011:174, 22 ir 23 punktus; 2013 m. lapkričio 14 d. Nutarties *MF 7*, C-49/13, EU:C:2013:767, 19 ir 21 punktus ir 2020 m. rugsėjo 16 d. Sprendimo *Anesco ir kt.*, C-462/19, EU:C:2020:715, 49 punktą).

52 Be to, Teisingumo Teismas ne kartą yra priminęs, kad sąvoka „teismas“, kaip ji suprantama pagal SESV 267 straipsnį, iš esmės gali reikšti tik valdžios instituciją, kuri turi trečiojo asmens statusą sprendimą, kuris apskųstas, priėmusio subjekto atžvilgiu (1993 m. kovo 30 d. Sprendimo *Corbiau*, C-24/92, EU:C:1993:118, 15 punktas; 2002 m. gegužės 30 d. Sprendimo *Schmid*, C-516/99, EU:C:2002:313, 36 punktas ir 2020 m. rugsėjo 16 d. Sprendimo *Anesco ir kt.*, C-462/19, EU:C:2020:715, 37 punktas).

53 Šiuo atveju pirmiausia iš esmės reikia išnagrinėti tokios reguliavimo institucijos, kaip Tarnyba, pobūdį ir funkcijas geležinkelių veiklos valdymo ir kontrolės sistemoje, sukurtoje Direktyva 2012/34. Šios direktyvos 55 ir 56 straipsniuose numatyta, kad visose valstybėse narėse turi būti įsteigtos nacionalinės geležinkelių sektoriaus reguliavimo institucijos, nustatyti jų veikimo principai ir joms suteiktini įgaliojimai.

54 Iš šios direktyvos 55 straipsnio 1 dalies matyti, kad reguliavimo institucija yra savarankiška institucija, kuri yra teisiškai atskira ir organizaciniu, funkciniu, hierarchiniu ir sprendimų priėmimo požiūriu nepriklauso nuo bet kokio kito viešojo ar privataus subjekto.

55 Kiek tai susiję su šios institucijos įgaliojimais, iš Direktyvos 2012/34 56 straipsnio 1, 2, 6 ir 9 dalių matyti, kad ji ne tik priima sprendimus dėl skundų, bet ir gali veikti savo iniciatyva.

56 Pastaruoju atveju ji turi „stebėti konkurencijos padėtį geležinkelių paslaugų rinkose“ ir vykdyti geležinkelių sektoriaus subjektų priimtų sprendimų kontrolę, be kita ko, atsižvelgdama į įvairius Direktyvos 2012/34 56 straipsnio 1 dalyje išvardytus elementus. Be to, ši institucija užtikrina visų pirma tai, kad infrastruktūros mokesčiai būtų nediskriminaciniai, ir dalyvauja „pareiškėjų“, kaip jie suprantami pagal šios direktyvos 3 straipsnio 19 punktą, t. y. be kita ko, geležinkelio įmonių, ir infrastruktūros valdytojo derybose dėl šių mokesčių dydžio, siekiant užtikrinti, kad būtų laikomasi taikytinų teisės aktų. Galiausiai ji savo iniciatyva imasi atitinkamų priemonių, kad pašalintų bet kokią pareiškėjų diskriminaciją, rinkų iškraipymą ir kitus nepageidaujamus pokyčius šiose rinkose.

57 Reguliavimo institucijos įgaliojimai prižiūrėti šioje direktyvoje nustatytų taisyklių taikymą nepriklauso nuo skundo ar ieškinio pateikimo, todėl gali būti įgyvendinami *ex officio* (2021 m. rugsėjo 9 d. Sprendimo *LatRailNet ir Latvijas dzelzceļš*, C-144/20, EU:C:2021:717, 37 punktas).

58 Be to, vykdydama priežiūros veiklą, reguliavimo institucija pagal
Direktyvos 2012/34 56 straipsnio 8 dalį turi turėti tyrimo įgaliojimus, kad gautų visą reikalingą informaciją. Savo prašymuose pateikti informaciją ji gali nustatyti atitinkamas sankcijas.

59 Be to, pagal šios direktyvos 56 straipsnio 9 dalies antrą pastraipą priimamuose sprendimuose ši institucija gali skirti atitinkamas sankcijas, įskaitant baudas.

60 Taigi iš Direktyvos 2012/34 55 ir 56 straipsnių, siejamų su jos 76 konstatuojamąja dalimi, matyti, kad siekiant užtikrinti veiksmingą valdymą ir sąžiningą bei nediskriminacinį naudojimąsi geležinkelių infrastruktūra, kaip numatyta šioje direktyvoje, reikia įsteigti instituciją, kuriai būtų pavesta tiek savo iniciatyva prižiūrėti, kaip geležinkelių sektoriaus subjektai taiko šioje direktyvoje numatytas taisykles, tiek veikti kaip apeliacinei institucijai.

61 Ši funkcijų kumuliacija reiškia, kad tuo atveju, jei pagal Direktyvos 2012/34 55 straipsnį įsteigtai priežiūros institucijai pateikiamas skundas, ši aplinkybė nedaro neigiamo poveikio tos institucijos kompetencijai prireikus savo iniciatyva imtis atitinkamų priemonių, kad būtų pašalintas bet koks taikytinų teisės aktų pažeidimas, ir savo sprendimuose nustatyti, jei ji mano esant reikalinga, sankcijas, o tai patvirtinta jos funkcijų administracinį pobūdį.

62 Be to, Direktyvos 2012/34 56 straipsnio 10 dalyje numatyta, jog valstybės narės užtikrina galimybę atlikti reguliavimo institucijos priimtų sprendimų teisminę kontrolę, o tai, kaip pažymėta šio sprendimo 51 punkte, yra tokių sprendimų administracinio pobūdžio požymis (šiuo klausimu žr. 2013 m. lapkričio 14 d. Nutarties *MF 7*, C-49/13, EU:C:2013:767, 19 punktą).

63 Atsižvelgiant į tai, kas išdėstyta, toliau reikia išnagrinėti, ar, nepaisant to, kad tokia reguliavimo institucija, kaip Tarnyba, iš principo yra administracinė, ji, turint omenyje funkcijų, kurias vykdo pagrindinėje byloje, konkrečias aplinkybes, turi būti laikoma „teismu“, kaip tai suprantama pagal SESV 267 straipsnį.

64 Šiuo aspektu iš Teisingumo Teismui pateiktos bylos medžiagos, ypač iš Tarnybos atsakymų į Teisingumo Teismo prašymą pateikti informacijos, kuriuose daroma nuoroda į Geležinkelių įstatymą ir Administracinio proceso kodeksą, matyti, kad įgyvendindama savo kompetenciją, išskyrus Geležinkelių įstatymo 23c, 23d ir 34d straipsniuose numatytų procedūrų, kurios gali būti vykdomos tik „gavus prašymą“, atvejį, Tarnyba priima sprendimus tiek gavusi pareiškėjo „prašymą“, tiek savo iniciatyva. Geležinkelių įstatymo 34e straipsnio 1 dalyje aiškiai numatyta, kad joje nurodyta procedūra gali būti pradėta *ex officio* arba gavus pareiškėjo „prašymą“.

65 Pagrindinėje byloje, kurią pareiškėja *CityRail* iškėlė pagal šio 34e straipsnio 1 dalį, prašoma atlikti tinklo nuostatų, kurie yra „deklaracijos dėl geležinkelių“ dalis, atitikties minėtam įstatymui kontrolę. Anot Tarnybos, šia nuostata į nacionalinę teisę perkeliamas Direktyvos 2012/34 56 straipsnio 1 dalies a punktas. Per šią procedūrą Tarnyba turi priimti sprendimą dėl prieigos prie tam tikrų *Správa železnic* eksploatuojamų įrenginių sąlygų, įtvirtintų pagrindinėje byloje nagrinėjamuose tinklo nuostatuose.

66 Kaip matyti iš Tarnybos pateiktos informacijos, remiantis Įstatymo Nr. 250/2016 dėl atsakomybės už pažeidimus ir su tuo susijusių procedūrų 78 straipsnio 1 dalimi, Tarnyba savo iniciatyva vykdo persekiojimą dėl pažeidimų, kuriuos nustato per administracinę procedūrą, kaip antai numatytą Geležinkelių įstatymo 34e straipsnyje. Prireikus ji pradeda atskirą pažeidimo konstatavimo procedūrą.

67 Taigi, kaip pažymėta šio sprendimo 48 ir 49 punktuose, Tarnybos įgaliojimai savo iniciatyva pradėti procedūrą, per kurią buvo pateiktas šis prašymas priimti prejudicinį sprendimą, kaip ir įgaliojimai savo iniciatyva vykdyti persekiojimą dėl per šią procedūrą nustatytų pažeidimų, yra ypač svarbūs požymiai, kuriais remiantis galima daryti išvadą, kad ši institucija pagrindinėje byloje vykdo ne teismines, o administracines funkcijas.

68 Be to, iš Tarnybos pateiktos informacijos taip pat matyti, kad šios institucijos sprendimai gali būti apskųsti teisme. Kai pagal Civilinio proceso ir Administracinės teisenos kodeksuose nustatytas kompetencijos pasidalijimo taisykles administraciniai teismai turi jurisdikciją nagrinėti ieškinį dėl Tarnybos sprendimo, ji turi atsakovės statusą. Be to, iš Civilinio proceso kodekso 250c straipsnio 2 dalies matyti, kad civiliniuose teismuose, kurie, anot Tarnybos, turi jurisdikciją nagrinėti, be kita ko, ieškinius dėl sprendimų, priimtų per Geležinkelių įstatymo 34e straipsnyje numatytą procedūrą, Tarnyba turi teisę pateikti pastabas nebūdama proceso šalis.

69 Toks Tarnybos dalyvavimas procese, kuriame ginčijamas jos pačios sprendimas, yra požymis, kad priimdama tą sprendimą Tarnyba neturi trečiojo asmens statuso esamų interesų atžvilgiu, kaip priminta šio sprendimo 52 punkte (šiuo klausimu žr. 2014 m. spalio 9 d. Sprendimo *TDC*, C-222/13, EU:C:2014:2265, 37 punktą ir jame nurodytą jurisprudenciją ir 2016 m. gegužės 24 d. Sprendimo *MT Højgaard ir Züblin*, C-396/14, EU:C:2016:347, 25 punktą).

70 Pirmiau pateikta analizė neturi įtakos tam, kad, atsižvelgiant į šio sprendimo 43 punkte nurodytą jurisprudenciją, tiek administracinio, tiek teisminio pobūdžio funkcijas vykdanti institucija, atitinkanti šio sprendimo 41 punkte nurodytus struktūrinius kriterijus, gali būti laikoma „teismu“, kaip tai suprantama pagal SESV 267 straipsnį, jeigu jos vykdomos teisminio pobūdžio funkcijos yra objektyviai ir griežtai atskirtos nuo administracinių funkcijų. Taip visų pirma yra tuo atveju, kai tam tikros procedūros šioje institucijoje gali būti pradėtos tik gavus skundą, o ne *ex officio* ir kai ta institucija negali būti atsakovė teisme nagrinėjant ieškinį dėl sprendimų, kuriuos ji priima pasibaigus šioms procedūroms.

71 Vis dėlto reikia konstatuoti, kad atsižvelgiant į tai, kas išdėstyta šio sprendimo 64–69 punktuose, pagrindinėje byloje Tarnyba vykdo ne teisminio, o administracinio pobūdžio funkcijas. Vadinasi, ji negali būti laikoma „teismu“, kaip tai suprantama pagal SESV 267 straipsnį, todėl jos pateiktas prašymas priimti prejudicinį sprendimą yra nepriimtinas.

Dėl bylinėjimosi išlaidų

72 Kadangi šis procesas pagrindinės bylos šalims yra vienas iš etapų prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusios institucijos nagrinėjamoje byloje, bylinėjimosi išlaidų klausimą turi spręsti ši institucija. Išlaidos, susijusios su pastabų pateikimu Teisingumo Teismui, išskyrus tas, kurias patyrė minėtos šalys, nėra atlygintinos.

Remdamasis šiais motyvais, Teisingumo Teismas (didžioji kolegija) nusprendžia:

***Úřad pro přístup k dopravní infrastruktuře* (Prieigos prie transporto infrastruktūros tarnyba, Čekijos Respublika) pateiktas prašymas priimti prejudicinį sprendimą yra nepriimtinas.**

Parašai.