Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Grande Secção)

3 de maio de 2022*

«Reenvio prejudicial — Artigo 267.º TFUE — Conceito de "órgão jurisdicional" — Critérios estruturais e funcionais — Exercício de funções jurisdicionais ou administrativas — Diretiva 2012/34/UE — Artigos 55.º e 56.º — Entidade reguladora única, a nível nacional, para o setor ferroviário — Autoridade reguladora setorial independente — Competência para atuar oficiosamente — Poder sancionatório — Decisões suscetíveis de recurso jurisdicional — Inadmissibilidade do pedido de decisão prejudicial»

No processo C-453/20,

que tem por objeto um pedido de decisão prejudicial apresentado, nos termos do artigo 267.º TFUE, pela Úřad pro přístup k dopravní infrastruktuře (Autoridade do Acesso às Infraestruturas de Transporte, República Checa), por Decisão de 23 de setembro de 2020, que deu entrada no Tribunal de Justiça no mesmo dia, no processo

CityRail, a.s.

contra

Správa železnic, státní organizace,

sendo interveniente:

ČD Cargo a.s.,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Grande Secção),

composto por: K. Lenaerts, presidente, L. Bay Larsen, vice-presidente, A. Arabadjiev, A. Prechal, K. Jürimäe e S. Rodin, presidentes de secção, M. Ilešič, J.-C. Bonichot (relator), T. von Danwitz, M. Safjan, D. Gratsias, M. L. Arastey Sahún, M. Gavalec, Z. Csehi e O. Spineanu-Matei, juízes,

advogado-geral: M. Campos Sánchez-Bordona,

secretário: A. Calot Escobar,

vistos os autos,

* Língua do processo: checo.

vistas as observações apresentadas:

— em representação da CityRail, a.s., por J. Hruška,

— em representação do Správa železnic, státní organizace, por J. Svoboda,

— em representação da ČD Cargo, a.s., por T. Tóth e Z. Škvařil,

— em representação do Governo checo, por M. Smolek e J. Vláčil, na qualidade de agentes,

— em representação do Governo espanhol, por L. Aguilera Ruiz, na qualidade de agente,

— em representação do Governo neerlandês, inicialmente por M. K. Bulterman e M. Noort, na qualidade de agentes, e, em seguida, por M. K. Bulterman, na qualidade de agente,

— em representação da Comissão Europeia, inicialmente por J. Hradil e C. Vrignon, na qualidade de agentes, e, em seguida, por J. Hradil, na qualidade de agente,

ouvidas as conclusões do advogado-geral na audiência de 16 de dezembro de 2021,

profere o presente

Acórdão

1 O pedido de decisão prejudicial tem por objeto a interpretação do artigo 288.º TFUE e dos artigos 3.º, 27.º e 31.º da Diretiva 2012/34/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de novembro de 2012, que estabelece um espaço ferroviário europeu único (JO 2012, L 343, p. 32), conforme alterada pela Diretiva (UE) 2016/2370 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de dezembro de 2016 (JO 2016, L 352, p. 1) (a seguir «Diretiva 2012/34»), bem como dos anexos I, II e IV da mesma.

2 Este pedido foi apresentado no âmbito de um litígio que opõe a CityRail, a.s., empresa ferroviária, ao Správa železnic, státní organizace (a seguir «Správa železnic»), gestor da infraestrutura ferroviária na República Checa, a respeito das condições fixadas pelo Správa železnic para o acesso à rede e a determinadas instalações conexas.

Quadro jurídico

Direito da União

3 O considerando 76 da Diretiva 2012/34 enuncia:

«A gestão eficaz e a utilização justa e não discriminatória da infraestrutura ferroviária exigem a criação de uma entidade reguladora que supervisione a aplicação das regras da presente diretiva e que atue como instância de recurso, sem prejuízo da possibilidade de controlo jurisdicional. Essa entidade reguladora deverá estar habilitada a fazer executar os seus pedidos de informações e as suas decisões mediante a aplicação de sanções adequadas.»

4 O artigo 3.º desta diretiva, sob a epígrafe «Definições», tem a seguinte redação:

«Para efeitos da presente diretiva, entende-se por:

1) "Empresa ferroviária", uma empresa de estatuto privado ou público, detentora de uma licença nos termos da presente diretiva, cuja atividade principal consiste na prestação de serviços de transporte de mercadorias e/ou de passageiros por caminho de ferro […]

2) "Gestor de infraestrutura", uma entidade ou uma empresa responsável pela exploração, pela manutenção e pela renovação da infraestrutura ferroviária numa rede, bem como pela participação no seu desenvolvimento […]

[…]

3) "Infraestrutura ferroviária", o conjunto dos elementos referidos no anexo I;

[…]

11) "Instalação de serviço", uma instalação, incluindo o terreno, o edifício e o equipamento, especialmente adaptada no todo ou em parte para permitir a prestação de um ou mais serviços a que se refere o anexo II, pontos 2 a 4;

[…]

19) "Candidato", uma empresa ferroviária […] com interesse de serviço público ou comercial em adquirir capacidade de infraestrutura;

[…]

26) "Especificações da rede", a relação pormenorizada das regras gerais, dos prazos, dos procedimentos e dos critérios relativos aos regimes de tarifação e de repartição da capacidade, incluindo todas as outras informações necessárias para viabilizar os pedidos de capacidade de infraestrutura;

[…]»

5 O artigo 55.º da referida diretiva, sob a epígrafe «Entidade Reguladora», dispõe, no seu n.º 1:

«Os Estados-Membros devem criar uma entidade reguladora única, a nível nacional, para o setor ferroviário. Sem prejuízo do n.º 2, esta entidade deve ser uma autoridade autónoma, juridicamente distinta e independente, no plano organizativo, funcional, hierárquico e decisório, de qualquer outra entidade pública ou privada. Deve ser também independente, na sua organização, nas suas decisões de financiamento, na sua estrutura jurídica e nas suas tomadas de decisão, de qualquer gestor de infraestrutura, organismo de tarifação, organismo de repartição ou candidato. Deve ser, além disso, funcionalmente independente de qualquer autoridade competente envolvida na adjudicação de contratos de serviço público.»

6 O artigo 56.º da mesma diretiva, sob a epígrafe «Funções da entidade reguladora», prevê:

«1. Sem prejuízo do artigo 46.º, n.º 6, os candidatos têm o direito de recorrer para a entidade reguladora caso considerem ter sido tratados de forma injusta ou discriminatória ou de algum outro modo lesados, nomeadamente de decisões tomadas pelo gestor de infraestrutura ou, se for esse o caso, pela empresa ferroviária ou pelo operador da instalação de serviço no que se refere:

a) Às especificações da rede nas suas versões provisória e final;

[…]

j) Ao cumprimento dos requisitos, incluindo os que dizem respeito a conflitos de interesse, estabelecidos no artigo 2.º, n.º 13, e nos artigos 7.º, 7.º-A, 7.º-B, 7.º-C e 7.º-D.

2. Sem prejuízo da competência das autoridades nacionais responsáveis pela concorrência […], a entidade reguladora é competente para acompanhar a situação da concorrência nos mercados de serviços ferroviários, nomeadamente nos mercados dos serviços de passageiros de alta velocidade, e as atividades dos gestores de infraestrutura no que respeita ao n.º 1, alíneas a) a j). Em particular, a entidade reguladora verifica o cumprimento do n.º 1, alíneas a) a j), por sua própria iniciativa, a fim de prevenir a discriminação dos candidatos. A entidade reguladora verifica, em particular, se as especificações da rede contêm cláusulas discriminatórias ou concedem ao gestor de infraestrutura poderes discricionários que possam ser usados para discriminar candidatos.

[…]

6. A entidade reguladora deve garantir que as taxas fixadas pelo gestor de infraestrutura cumpram o disposto no capítulo IV, secção 2, e não sejam discriminatórias. A negociação do nível das taxas de utilização da infraestrutura entre os candidatos e o gestor de infraestrutura só é permitida se for efetuada sob a supervisão da entidade reguladora. A entidade reguladora deve intervir caso as negociações possam não respeitar o disposto no presente capítulo.

[…]

8. A entidade reguladora é competente para requerer as informações que considere relevantes ao gestor de infraestrutura, aos candidatos ou a terceiros interessados no Estado-Membro em causa.

[…] A entidade reguladora deve ter poderes para fazer cumprir essas exigências mediante a aplicação de sanções adequadas, nomeadamente coimas. […]

9. A entidade reguladora analisa as queixas eventuais e, se for caso disso, solicita as informações pertinentes e inicia consultas com todas as partes relevantes, no prazo de um mês após a receção da queixa. A entidade reguladora decide de todas as queixas, toma medidas para resolver a situação e informa as partes interessadas da sua decisão fundamentada […]. Sem prejuízo da competência das autoridades responsáveis pela concorrência para assegurar a concorrência […], a entidade reguladora deve decidir, se for caso disso, por sua própria iniciativa das medidas adequadas para corrigir discriminações contra candidatos, distorções do mercado e outras situações indesejáveis nestes mercados, nomeadamente no que respeita ao n.º 1, alíneas a) a j).

As decisões da entidade reguladora são vinculativas para todas as partes a que dizem respeito e não estão sujeitas ao controlo de outras instâncias administrativas. A entidade reguladora deve

ter poderes para fazer executar as suas decisões mediante a aplicação de sanções adequadas, nomeadamente coimas.

[…]

10. Os Estados-Membros devem garantir que as decisões tomadas pela entidade reguladora sejam sujeitas a fiscalização jurisdicional. O recurso só pode ter efeito suspensivo sobre a decisão da entidade reguladora se o efeito imediato da decisão da entidade reguladora for suscetível de causar prejuízos irreparáveis ou manifestamente excessivos ao requerente. Esta disposição não prejudica as competências conferidas pelo direito constitucional ao tribunal que conhece do recurso, se for caso disso.

[…]»

Direito checo

7 Nos termos do artigo 2.º, ponto 15, da zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy [České republiky] (Lei n.º 2/1969, Relativa à Organização dos Ministérios e das outras Autoridades Centrais da Administração do Estado da [República Checa]):

«Na República Checa, as autoridades centrais da Administração do Estado são as seguintes: […] 15. Úřad pro přístup k dopravní infrastruktuře» [(Autoridade para o Acesso às Infraestruturas de Transporte)].»

8 A Úřad pro přístup k dopravní infrastruktuře (Autoridade para o Acesso às Infraestruturas de Transporte, República Checa, a seguir «Autoridade») foi instituída pela zákon č. 320/2016 Sb., o Úřadu pro přístup k dopravní infrastruktuře (Lei n.º 320/2016, sobre a Autoridade para o Acesso às Infraestruturas de Transporte, a seguir «Lei sobre a Autoridade»).

9 Por força do artigo 3.º, n.º 2, da Lei sobre a Autoridade, «no exercício das suas competências, a Autoridade é independente, imparcial e está unicamente sujeita à lei e a outras disposições jurídicas».

10 O artigo 4.º desta lei prevê as condições de nomeação, sob a forma de um mandato renovável de seis anos, do presidente da Autoridade, de um regime de incompatibilidade, bem como as condições em que este pode ser revogado.

11 Os artigos 71.º a 75.º, 77.º, 80.º, 81.º e 85.º da zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě (Lei n.º 234/2014 Relativa à Função Pública) contêm diversas disposições, aplicáveis aos agentes da Autoridade, destinadas a assegurar a sua imparcialidade. Por força do artigo 11.º, n.º 5, desta lei, estes agentes não estão sujeitos às disposições estatutárias adotadas pelo ministro-adjunto responsável pela função pública.

12 A Autoridade adota decisões vinculativas por força da zákon č. 266/1994 Sb., o dráhách (Lei n.º 266/1994 Relativa aos Caminhos de Ferro e ao Transporte por Cabo, a seguir «Lei Relativa aos Caminhos de Ferro»), e por força das regras gerais do procedimento administrativo decorrentes da zákon č. 500/2004 Sb., správní řád (Lei n.º 500/2004 Relativa ao Código do Procedimento Administrativo, a seguir «Código do Procedimento Administrativo»).

13 O artigo 67.º do Código do Processo Administrativo dispõe, no seu n.º 1:

«Por decisão, a autoridade administrativa, num determinado processo, impõe modifica ou anula os direitos ou obrigações da pessoa nominalmente identificada ou, num determinado processo, declara se essa pessoa tem, ou não tem, direitos ou obrigações ou, nos casos previstos na lei, decide sobre questões processuais.»

14 Nos termos do artigo 73.º, n.º 2, deste código, «a decisão definitiva é vinculativa para as partes e para todas as autoridades administrativas».

15 Os artigos 152.º e 153.º do referido código regulam o procedimento de reclamação das decisões da Autoridade, perante o presidente desta última.

16 Como resulta de uma resposta da Autoridade a um pedido de informações que lhe foi dirigido pelo Tribunal de Justiça, nos termos dos artigos 23.ºc, 23.ºd, 34.ºd, 34.º, 34.ºf, 34.ºg, e 58.º da Lei Relativa aos Caminhos de Ferro, a Autoridade é competente, respetivamente, para:

— aprovar um projeto de plano de limitação da exploração das vias nacionais, regionais e ramais acessíveis ao público (artigo 23.ºc);

— tomar uma decisão relativa à celebração de um contrato de prestação de serviços (artigo 23.ºd);

— tomar uma decisão no que respeita às ameaças ao equilíbrio económico do transporte por caminhos de ferro explorados com base num contrato de prestação de serviços públicos (artigo 34.ºd);

— tomar uma decisão sobre a conformidade da comunicação sobre os caminhos de ferro com a lei (artigo 34.ºe);

— tomar uma decisão sobre a conformidade do processo de atribuição de capacidades (incluindo os acordos-quadro) com a lei (artigo 34.ºf);

— examinar a conformidade de um contrato de exploração do serviço ferroviário com a lei (artigo 34.ºg), e

— sanar as insuficiências da supervisão do Estado (artigo 58.º).

17 Quando se pronuncia ao abrigo dos artigos 34.ºe, 34.ºf e 34.ºg da Lei Relativa aos Caminhos de Ferro, a Autoridade pode decidir mediante pedido ou oficiosamente. Em contrapartida, nos casos previstos nos artigos 23.ºc, 23.ºd e 34.ºd desta lei, só pode decidir mediante pedido. Nos processos referidos no artigo 58.º da referida lei, a Autoridade decide apenas oficiosamente. Por outro lado, todos os procedimentos oficiosos podem ser iniciados com base numa queixa nos termos do artigo 42.º do Código do Procedimento Administrativo.

18 As decisões adotadas pela Autoridade podem ser objeto de fiscalização jurisdicional. Resulta das regras de repartição das competências que figuram nomeadamente na quinta parte, intitulada «Procedimento nos processos decididos por outra autoridade», da zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád (Lei n.º 99/1963 que Aprova o Código de Processo Civil, a seguir «Código de Processo Civil»), e do artigo 46.º da zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (Lei n.º 150/2002,

relativa ao Código de Justiça Administrativa, a seguir «Código de Justiça Administrativa»), que os processos abrangidos, pela sua natureza, pelo direito privado devem ser julgados nos tribunais cíveis, ao passo que os tribunais administrativos decidem sobre os processos de direito público.

19 O artigo 250.ºc, n.º 2, do Código de Processo Civil prevê que os tribunais cíveis permitem à Autoridade «apresentar por escrito as suas observações sobre a petição».

20 Especialmente nos procedimentos que levam à adoção de uma decisão ao abrigo do artigo 34.ºe, n.º 1 da Lei Relativa aos Caminhos de Ferro, a Autoridade aplica, além do Código do Procedimento Administrativo, a zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (Lei n.º 250/2016 Relativa à Responsabilidade em Matéria de Infrações e Respetivos Procedimentos). Por força do artigo 78.º, n.º 1, desta lei, «a [Autoridade] deve iniciar um procedimento relativamente a cada infração que constate e atua oficiosamente».

Litígio no processo principal e questões prejudiciais

21 O správa železnic é um organismo público instituído por lei. Enquanto gestor da infraestrutura e operador de instalações de serviço, este organismo é responsável pela gestão, na República Checa, de uma rede ferroviária e das respetivas instalações de serviço.

22 O správa železnic elaborou e publicou as especificações da rede, na aceção do artigo 3.º, ponto 26, da Diretiva 2012/34, que expõe, nomeadamente, as condições a que estava sujeito o acesso a determinadas instalações a partir de 1 de abril de 2020.

23 A CityRail, uma empresa ferroviária, contestou, com base no artigo 34.ºe da Lei Relativa aos Caminhos de Ferro, estas condições perante a Autoridade, na sua qualidade de entidade reguladora nacional para o setor ferroviário, por serem contrárias às regras previstas na Diretiva 2012/34.

24 A Autoridade duvida da conformidade destas condições com a Diretiva 2012/34, bem como do direito nacional aplicável ao litígio no processo principal com a mesma diretiva.

25 Em particular, em primeiro lugar, a Autoridade tem dúvidas quanto à qualificação dos locais de carga e descarga, incluindo as vias adjacentes, de instalações de serviço, na aceção do artigo 3.º, ponto 11, da Diretiva 2012/34. Segundo a Autoridade, estes locais devem ainda mais ser considerados abrangidos pela infraestrutura ferroviária na aceção do artigo 3.º, ponto 3, da referida diretiva. Em segundo lugar, a Autoridade considera que esta mesma diretiva se pode opor a que um gestor da infraestrutura ou um operador das instalações de serviço altere, a qualquer momento, o montante das taxas de utilização da infraestrutura ferroviária ou das instalações de serviço. Em terceiro lugar, coloca-se a questão de saber se as disposições da Diretiva 2012/34 podem ser invocadas pelas empresas ferroviárias contra o správa železnic. Em quarto lugar, a Autoridade pretende saber se as condições de acesso que figuram nas especificações da rede elaboradas pelo správa železnic podem ser qualificadas de discriminatórias na medida em que são contrárias às exigências da referida diretiva.

26 Foi nestas condições que a Autoridade decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

«1) O ponto de carga e descarga para o transporte de mercadorias, incluindo as respetivas vias, faz parte da infraestrutura ferroviária na aceção do artigo 3.º, ponto 3, da Diretiva 2012/34?

2) Em conformidade com a Diretiva 2012/34, pode o gestor da infraestrutura alterar a qualquer momento, em detrimento da empresa de transporte, o montante das taxas de utilização da infraestrutura ferroviária ou das instalações de serviço?

3) Por força do artigo 288.º [TFUE], a Diretiva 2012/34 é vinculativa para o Správa železnic [gestor de infraestrutura, República Checa]?

4) Podem as normas constantes das especificações da rede ser consideradas discriminatórias caso sejam contrárias a disposições de direito da União que o Správa železnic está obrigado a cumprir?»

Quanto à admissibilidade do pedido de decisão prejudicial

27 No seu pedido de decisão prejudicial e nas suas respostas ao pedido de informações que lhe foi dirigido pelo Tribunal de Justiça em 26 de outubro de 2020, a Autoridade expõe as razões pelas quais considera ter a natureza de «órgão jurisdicional», na aceção do artigo 267.º TFUE.

28 A este respeito, invoca o Acórdão de 22 de novembro de 2012, Westbahn Management (C-136/11, EU:C:2012:740), do qual decorre que a entidade reguladora do setor ferroviário austríaco, a Schienen-Control Kommission (Comissão de Controlo Ferroviário, Áustria), deve ser qualificada de «órgão jurisdicional» na aceção desta mesma disposição. Uma vez que a independência das entidades reguladoras nacionais resulta diretamente do artigo 55.º da Diretiva 2012/34, os princípios da igualdade dos Estados-Membros e da não discriminação exigem que o Tribunal de Justiça reconheça essa mesma qualidade à Autoridade.

29 Além disso, a Autoridade recorda que decorre de jurisprudência do Tribunal de Justiça, ilustrada nomeadamente pelo Acórdão de 22 de novembro de 2012, Westbahn Management (C-136/11, EU:C:2012:740), que, para determinar se um organismo tem a natureza de «órgão jurisdicional» na aceção do artigo 267.º TFUE, há que ter em conta um conjunto de elementos, como a origem legal do organismo em causa, a sua permanência, o caráter vinculativo da sua jurisdição, a natureza contraditória do processo, a aplicação, pelo organismo, das normas jurídicas, bem como a sua independência.

30 À luz destes critérios, a Autoridade salienta que foi instituída pelo legislador nacional como autoridade administrativa central. Decorre também da Lei sobre a Autoridade que esta última é independente no exercício das suas competências, imparcial e está unicamente sujeita à lei e a outras disposições jurídicas. Em especial, os seus atos não são fiscalizados por outras autoridades dependentes do poder executivo.

31 A independência do presidente da Autoridade é igualmente garantida. Em especial, a Lei sobre a Autoridade prevê que o seu presidente só pode ser exonerado pelo governo em determinadas condições precisas que esta lei enumera e que dispõe de um direito de recurso das decisões de exoneração.

32 Uma vez que os fundamentos de exoneração do presidente da Autoridade são fixados por lei, a situação deste último não é comparável à do presidente do Úřad průmyslového vlastnictví (Instituto da Propriedade Industrial, República Checa), cuja independência foi posta em causa pelo Tribunal de Justiça no seu Despacho de 14 de novembro de 2013, MF 7 (C-49/13, EU:C:2013:767). Além disso, contrariamente aos agentes desta última entidade, os agentes da Autoridade não estão sujeitos às disposições estatutárias adotadas pelo ministro-adjunto da Função Pública.

33 No que respeita à tramitação do processo na Autoridade, esta é regulada pelo Código do Procedimento Administrativo, o que garante às partes o respeito do contraditório.

34 Quando se pronuncia ao abrigo dos artigos 34.ºe, 34.ºf e 34.º g da Lei Relativa aos Caminhos de Ferro, a Autoridade decide mediante pedido ou oficiosamente. Todavia, nos casos previstos nos artigos 23.ºc, 23.ºd e 34.ºd da Lei Relativa aos Caminhos de Ferro, os procedimentos só podem ser iniciados mediante pedido.

35 Além disso, a Autoridade tem o poder de por sua própria iniciativa, investigar e atuar contra as infrações à regulamentação pertinente no âmbito de um procedimento especial, que lhe permite aplicar coimas. As irregularidades que constate no decurso de um procedimento administrativo podem dar lugar a um processo por infração.

36 As decisões adotadas pela Autoridade devem ter em conta o interesse público e ser vinculativas.

37 O Código do Procedimento Administrativo prevê que essas decisões podem ser reexaminadas no âmbito de um procedimento de reclamação. Quando essa reclamação é apresentada, cabe ao presidente da Autoridade decidir sobre a mesma.

38 Em conformidade com o artigo 56.º, n.º 10, da Diretiva 2012/34, as decisões da Autoridade podem ser objeto de fiscalização jurisdicional. Em função da natureza do processo que lhe foi submetido, a ação é intentada quer nos tribunais administrativos quer nos tribunais cíveis.

39 Quanto ao processo de fiscalização da legalidade das especificações da rede em causa no processo principal, que faz parte de uma «comunicação sobre os caminhos de ferro», a Autoridade salienta que este processo é o previsto no artigo 34.ºe da Lei Relativa aos Caminhos de Ferro. Pode ser iniciado oficiosamente ou, como no caso em apreço, a pedido de uma das partes. A decisão a proferir pode ser objeto de recurso para os tribunais cíveis nacionais cujas decisões, em conformidade com as normas de processo civil e contrariamente às decisões dos tribunais administrativos, se substituem às da Autoridade. Além disso, na hipótese de a Autoridade constatar irregularidades no decurso do seu exame, poderá dar início a um processo de declaração de infração.

40 Nas suas observações escritas, os Governos checo e espanhol, bem como a Comissão Europeia, sustentam que a Autoridade não é um «órgão jurisdicional» na aceção do artigo 267.º TFUE, habilitado a submeter ao Tribunal de Justiça um pedido de decisão prejudicial. Em especial, alegam, por um lado, que a Autoridade não é comparável à Comissão de Controlo Ferroviário austríaca, de tal modo que as considerações desenvolvidas pelo Tribunal de Justiça a respeito desse organismo no Acórdão de 22 de novembro de 2012, Westbahn Management (C-136/11, EU:C:2012:740), não são transponíveis para a situação da Autoridade e, por outro, que esta última exerce funções de natureza administrativa.

41 Segundo jurisprudência constante, para apreciar se o organismo de reenvio tem a natureza de «órgão jurisdicional» na aceção do artigo 267.º TFUE, questão que é unicamente do âmbito do direito da União, o Tribunal de Justiça toma em consideração um conjunto de elementos, como a origem legal do organismo, a sua permanência, o caráter vinculativo da sua jurisdição, a natureza contraditória do processo, a aplicação, pelo organismo, das regras de direito, bem como a sua independência (v., neste sentido, Acórdãos de 30 de junho de 1966, Vaassen-Göbbels, 61/65, EU:C:1966:39, n.º 395, e de 29 de março de 2022, Getin Noble Bank, C-132/20, EU:C:2022:235, n.º 66 e jurisprudência referida).

42 Resulta igualmente de jurisprudência constante do Tribunal de Justiça que os órgãos jurisdicionais nacionais só estão habilitados a recorrer ao Tribunal de Justiça se perante eles estiver pendente um litígio e se forem chamados a pronunciar-se no âmbito de um processo que deva conduzir a uma decisão de caráter jurisdicional [Despacho de 26 de novembro de 1999, ANAS, C-192/98, EU:C:1999:589, n.º 21, e Acórdãos de 31 de janeiro de 2013, Belov, C-394/11, EU:C:2013:48, n.º 39, e de 6 de outubro de 2021, W.Ż. (Secção de Fiscalização Extraordinária e dos Processos de Direito Público do Supremo Tribunal — Nomeação), C-487/19, EU:C:2021:798, n.º 84 e jurisprudência referida].

43 Assim, a competência de um organismo para submeter questões ao Tribunal de Justiça deve ser determinada segundo critérios tanto estruturais como funcionais. A este respeito, um organismo nacional pode ser qualificado de «órgão jurisdicional» na aceção do artigo 267.º TFUE quando exerça funções jurisdicionais, ao passo que, no exercício de outras funções, designadamente de natureza administrativa, não lhe pode ser reconhecida essa qualificação (Despacho de 26 de novembro de 1999, ANAS, C-192/98, EU:C:1999:589, n.º 22, e Acórdão de 31 de janeiro de 2013, Belov, C-394/11, EU:C:2013:48, n.º 40).

44 Daqui resulta que, para determinar se um organismo nacional, ao qual a lei confia funções de natureza diferente, deve ser qualificado de «órgão jurisdicional» na aceção do artigo 267.º TFUE, é necessário verificar qual a natureza específica das funções que exerce no contexto normativo particular em que tem de recorrer ao Tribunal de Justiça (Despacho de 26 de novembro de 1999, ANAS, C-192/98, EU:C:1999:589, n.º 23, e Acórdão de 31 de janeiro de 2013, Belov, C-394/11, EU:C:2013:48, n.º 41).

45 Esta verificação reveste especial importância na presença de autoridades administrativas cuja independência é uma consequência direta das exigências que decorrem do direito da União, que lhes confere competências de controlo setorial e de vigilância dos mercados. Embora essas autoridades sejam suscetíveis de responder aos critérios enumerados no n.º 41 do presente acórdão, resultantes do Acórdão de 30 de junho de 1966, Vaassen-Göbbels (61/65, EU:C:1966:39), a atividade de controlo setorial e de vigilância dos mercados é, essencialmente, de natureza administrativa (v., por analogia, Acórdão de 12 novembro de 1998, C-134/97, EU:C:1998:535, n.º 15), na medida em que implica o exercício de competências que são diferentes das atribuídas aos órgãos jurisdicionais.

46 Por conseguinte, a Autoridade não pode sustentar que, uma vez que preenche os referidos critérios, em especial o relativo à independência, deve necessariamente ser qualificada de «órgão jurisdicional», na aceção do artigo 267.º TFUE. Com efeito, tal interpretação desta disposição viola a jurisprudência do Tribunal de Justiça, recordada nos n.ºs 42 a 44 do presente acórdão, da qual decorre que um organismo nacional, embora a sua origem legal, o seu caráter permanente, a

natureza contraditória do seu processo, a aplicação por este das normas de direito e a sua independência não suscitem dúvidas, só pode submeter questões prejudiciais ao Tribunal de Justiça se, no âmbito do processo que lhe foi submetido, exercer funções de natureza jurisdicional.

47 Ora, no Acórdão de 22 de novembro de 2012, Westbahn Management (C-136/11, EU:C:2012:740), invocado pela Autoridade, o Tribunal de Justiça, chamado a pronunciar-se sobre um pedido de decisão prejudicial apresentado pela Schienen-Control Kommission (Comissão Austríaca de Controlo Ferroviário), examinou apenas os critérios decorrentes do Acórdão de 30 de junho de 1966, Vaassen-Göbbels (61/65, EU:C:1966:39), pelo que não examinou se este organismo exercia, no âmbito do processo que deu origem a esse pedido, funções de natureza jurisdicional.

48 A este respeito, constituem indícios de que o organismo em causa não exerce funções jurisdicionais, mas administrativas, o poder de instaurar processos oficiosamente (v., neste sentido, Acórdão de 31 de janeiro de 2013, Belov, C-394/11, EU:C:2013:48, n.º 47, e Despacho de 14 de novembro de 2013, MF 7, C-49/13, EU:C:2013:767, n.º 18), bem como o de aplicar, também oficiosamente, sanções nas matérias da sua competência (v., neste sentido, Acórdão de 16 de setembro de 2020, Anesco e o., C-462/19, EU:C:2020:715, n.º 44).

49 Além disso, a questão de saber se o processo que deu origem a um pedido de decisão prejudicial foi instaurado por iniciativa de uma pessoa interessada não reveste uma importância determinante. Com efeito, o facto de um organismo poder instaurar um determinado processo mediante pedido, mesmo quando esse organismo também pode, em todo o caso, exercer oficiosamente essa competência, não é suscetível de pôr em causa o caráter administrativo da mesma.

50 O papel e a posição de um organismo na ordem jurídica nacional são igualmente pertinentes para efeitos da apreciação da natureza das suas funções.

51 Assim, o Tribunal de Justiça qualificou de «administrativa» a atividade dos organismos que não têm por missão fiscalizar a legalidade de uma decisão, mas de tomar posição, pela primeira vez, sobre a queixa de um administrado e cujas decisões são suscetíveis de recurso jurisdicional (v., neste sentido, Acórdão de 12 de novembro de 1998, Victoria Film, C-134/97, EU:C:1998:535, n.ºs 16 e 18; Despachos de 24 de março de 2011, Bengtsson, C-344/09, EU:C:2011:174, n.ºs 22 e 23, de 14 de novembro de 2013, MF 7, C-49/13, EU:C:2013:767, n.ºs 19 e 21; e Acórdão de 16 de setembro de 2020, Anesco e o., C-462/19, EU:C:2020:715, n.º 49).

52 Além disso, o Tribunal de Justiça recordou reiteradamente que o conceito de «órgão jurisdicional nacional» na aceção do artigo 267.º TFUE, pela sua própria natureza, só pode designar uma autoridade que tenha a qualidade de terceiro em relação à que adotou a decisão objeto da ação (Acórdãos de 30 de março de 1993, Corbiau, C-24/92, EU:C:1993:118, n.º 15, de 30 de maio de 2002, Schmid, C-516/99, EU:C:2002:313, n.º 36, e de 16 de setembro de 2020, Anesco e o., C-462/19, EU:C:2020:715, n.º 37).

53 No caso em apreço, importa, antes de mais, examinar, em substância, a natureza e a função de uma entidade reguladora, como a Autoridade, no sistema de gestão e controlo das atividades ferroviárias instaurado pela Diretiva 2012/34. Com efeito, os artigos 55.º e 56.º desta última preveem a existência, em todos os Estados-Membros, de entidades reguladoras, a nível nacional, para o setor ferroviário, estabelecem os princípios da sua organização e determinam as competências de que devem ser investidas.

54 A este respeito, resulta do artigo 55.º, n.º 1, da referida diretiva que a entidade reguladora deve ser uma autoridade autónoma, juridicamente distinta e independente, no plano organizativo, funcional, hierárquico e decisório, de qualquer outra entidade pública ou privada.

55 No que respeita às competências desta entidade, decorre do artigo 56.º, n.ºs 1, 2, 6 e 9, da Diretiva 2012/34, que decide não só sobre recursos mas pode também agir oficiosamente.

56 A este respeito, incumbe-lhe «acompanhar a situação da concorrência nos mercados de serviços ferroviários» e fiscalizar, neste âmbito, as decisões tomadas pelos atores do setor ferroviário, nomeadamente em relação aos diferentes elementos enumerados no artigo 56.º, n.º 1, da Diretiva 2012/34. Além disso, a referida entidade assegura, nomeadamente, que as taxas de infraestrutura não sejam discriminatórias e intervém nas negociações entre os «candidatos» na aceção do artigo 3.º, n.º 19, dessa diretiva, a saber, nomeadamente, as empresas ferroviárias, e um gestor de infraestruturas sobre o nível das taxas para assegurar o respeito da regulamentação aplicável. Por último, adota, por sua própria iniciativa, as medidas adequadas para corrigir discriminações contra candidatos, distorções do mercado e outras situações indesejáveis nesses mercados.

57 Assim, o poder da entidade reguladora para supervisionar a aplicação das regras fixadas por esta diretiva não está subordinado à apresentação de uma queixa ou de um recurso e pode, portanto, ser exercido oficiosamente (Acórdão de 9 de setembro de 2021, LatlNet e Latvijas dzelzceļš, C-144/20, EU:C:2021:717, n.ºs 36 e 37).

58 Por outro lado, para efeitos das suas atividades de acompanhamento, a entidade reguladora deve dispor, em conformidade com o artigo 56.º, n.º 8, da Diretiva 2012/34, de poderes de investigação a fim de recolher todas as informações necessárias. Pode fazer acompanhar os seus pedidos de informação de sanções adequadas.

59 Do mesmo modo, por força do artigo 56.º, n.º 9, segundo parágrafo, desta diretiva, este organismo pode fazer executar mediante a aplicação de sanções adequadas, incluindo coimas, as decisões que adota.

60 Decorre, assim, dos artigos 55.º e 56.º da Diretiva 2012/34, lidos à luz do seu considerando 76, que a gestão eficaz e a utilização justa e não discriminatória da infraestrutura ferroviária, previstas nesta diretiva, exigem a criação de uma autoridade encarregada, simultaneamente, de acompanhar, por sua própria iniciativa, a aplicação que é feita pelos agentes do setor ferroviário das regras previstas pela referida diretiva e de agir como instância de recurso.

61 Este cúmulo de funções implica que, quando se recorre para uma entidade reguladora instituída em aplicação do artigo 55.º da Diretiva 2012/34, esta circunstância não prejudica a competência dessa mesma entidade para adotar, se for o caso oficiosamente, medidas adequadas para sanar qualquer violação da regulamentação aplicável e fazer executar as suas decisões, se considerar necessário, mediante a aplicação de sanções, o que confirma a natureza administrativa das suas funções.

62 Por outro lado, o artigo 56.º, n.º 10, da Diretiva 2012/34 prevê que os Estados-Membros devem garantir que as decisões tomadas pela entidade reguladora possam ser objeto de fiscalização jurisdicional, o que, como foi sublinhado no n.º 51 do presente acórdão, constitui um indício da natureza administrativa dessas decisões (v., neste sentido, Despacho de 14 de novembro de 2013, MF 7, C-49/13, EU:C:2013:767, n.º 19).

63 É à luz das considerações precedentes que, em seguida, há que examinar se, não obstante o caráter administrativo que reveste, em princípio, uma entidade reguladora, como a Autoridade, esta última deve ser considerada, no contexto específico das funções que exerce no âmbito do processo principal, um «órgão jurisdicional» na aceção do artigo 267.º TFUE.

64 A este respeito, resulta dos autos submetidos ao Tribunal de Justiça e, em especial, das respostas dadas pela Autoridade ao pedido de informações do Tribunal de Justiça, que se referem à Lei Relativa aos Caminhos de Ferro e ao Código do Procedimento Administrativo, que, no âmbito das suas competências, com exceção dos procedimentos previstos nos artigos 23.ºc, 23.ºd e 34.ºd da Lei Relativa aos Caminhos de Ferro que só podem ser executados «mediante pedido», a Autoridade decide tanto «mediante pedido» de um candidato como oficiosamente. Assim, o artigo 34.º, n.º 1, da Lei Relativa aos Caminhos de Ferro prevê expressamente que o processo nele previsto pode ser iniciado oficiosamente ou «mediante pedido» de um candidato.

65 O processo principal, que foi apresentado por um candidato, a CityRail, com base nesse artigo 34.º e, n.º 1, tem por objeto controlar a conformidade das especificações da rede que fazem parte de uma «comunicação sobre os caminhos de ferro» com a referida lei. Segundo a Autoridade, esta disposição constitui a transposição do artigo 56.º, n.º 1, alínea a), da Diretiva 2012/34. É no âmbito deste procedimento que a Autoridade é chamada a pronunciar-se sobre as condições de acesso a determinadas instalações exploradas pelo Správa železnic que constam das especificações da rede em causa no processo principal.

66 Segundo as informações fornecidas pela Autoridade, por força do artigo 78.º, n.º 1, da Lei n.º 250/2016 Relativa à Responsabilidade em Matéria de Infrações e Respetivos Procedimentos, a Autoridade atua, por sua própria iniciativa, contra as irregularidades que constata no decurso de um procedimento administrativo, como o previsto no artigo 34.ºe da Lei Relativa aos Caminhos de Ferro. Se for caso disso, dá início a um procedimento de verificação de infração separado.

67 Ora, como foi salientado nos n.os 48 e 49 do presente acórdão, a competência da Autoridade para iniciar também oficiosamente o processo que deu origem ao presente pedido de decisão prejudicial, tal como o seu poder de atuar por sua própria iniciativa contra as irregularidades constatadas no decurso desse processo, são indícios particularmente pertinentes, suscetíveis de sustentar a declaração de que esta entidade, no processo principal, não exerce funções jurisdicionais mas administrativas.

68 Além disso, resulta igualmente das informações fornecidas pela Autoridade que as decisões dessa entidade podem ser objeto de recurso jurisdicional. Quando, em conformidade com as regras de repartição de competências que resultam dos códigos do processo civil e de justiça administrativa, os órgãos jurisdicionais administrativos forem competentes para conhecer de um recurso de uma decisão da Autoridade, esta tem o estatuto de recorrida. Por outro lado, resulta do artigo 250.ºc, n.º 2, do Código de Processo Civil que, nos tribunais cíveis, que, segundo a Autoridade, são nomeadamente competentes para conhecer dos recursos das decisões adotadas no âmbito do processo previsto no artigo 34.ºe da Lei Relativa aos Caminhos de Ferro, a Autoridade tem o direito de apresentar observações, sem ser parte no processo.

69 Ora, essa participação da Autoridade num procedimento de recurso, pondo em causa a sua própria decisão, constitui um indício de que, quando a adota, a Autoridade não tem qualidade de terceiro em relação aos interesses em presença, na aceção do que foi recordado no n.º 52 do

presente acórdão (v., neste sentido, Acórdãos de 9 de outubro de 2014, TDC, C-222/13, EU:C:2014:2265, n.º 37 e jurisprudência referida, e de 24 de maio de 2016, MT Højgaard e Züblin, C-396/14, EU:C:2016:347, n.º 25).

70 A análise anteriormente efetuada não impede que, na linha da jurisprudência mencionada no n.º 43 do presente acórdão, um organismo que exerce tanto funções de natureza administrativa como jurisdicional e que preenche os critérios estruturais referidos no n.º 41 do presente acórdão possa ser considerado um «órgão jurisdicional» na aceção do artigo 267.º TFUE quando as funções de natureza jurisdicional que exerce são objetiva e estritamente separadas das suas funções de natureza administrativa. É o que acontece, em especial, quando determinados processos só podem ser instaurados perante esse organismo mediante recurso e não oficiosamente e o referido organismo não pode ser recorrido no âmbito de um recurso jurisdicional das decisões que toma no termo desses processos.

71 Tendo em conta estes elementos, há que concluir que, no âmbito do litígio no processo principal, a Autoridade não exerce funções de natureza jurisdicional, mas administrativa. Por conseguinte, não pode ser considerada um «órgão jurisdicional», na aceção do artigo 267.º TFUE, pelo que o pedido de decisão prejudicial que apresentou é inadmissível.

Quanto às despesas

72 Revestindo o processo, quanto às partes na causa principal, a natureza de incidente suscitado perante o organismo de reenvio, compete a este decidir quanto às despesas. As despesas efetuadas pelas outras partes para a apresentação de observações ao Tribunal de Justiça não são reembolsáveis.

Pelos fundamentos expostos, o Tribunal de Justiça (Grande Secção) declara:

O pedido de decisão prejudicial apresentado pela Úřad pro přístup k dopravní infrastruktuře (Autoridade do Acesso às Infraestruturas de Transporte, República Checa) é inadmissível.

Assinaturas