Repertoriul jurisprudenței

HOTĂRÂREA CURȚII (Marea Cameră)

3 mai 2022*

„Trimitere preliminară – Articolul 267 TFUE – Noțiunea de «instanță» – Criterii structurale și funcționale – Exercitarea de funcții jurisdicționale sau administrative – Directiva 2012/34/UE – Articolele 55 și 56 – Organism național unic de reglementare în sectorul feroviar – Autoritate de reglementare sectorială independentă – Dreptul de a acționa din oficiu – Competență de sancționare – Decizii care pot face obiectul unei căi de atac jurisdicționale – Inadmisibilitatea cererii de decizie preliminară”

În cauza C-453/20,

având ca obiect o cerere de decizie preliminară formulată în temeiul articolului 267 TFUE de Úřad pro přístup k dopravní infrastruktuře (Oficiul pentru Accesul la Infrastructura de Transport, Republica Cehă), prin decizia din 23 septembrie 2020, primită de Curte în aceeași zi, în procedura

CityRail, a.s.

împotriva

Správa železnic, státní organizace,

cu participarea:

ČD Cargo, a.s.,

CURTEA (Marea Cameră),

compusă din domnul K. Lenaerts, președinte, domnul L. Bay Larsen, vicepreședinte, domnul A. Arabadjiev, doamnele A. Prechal, K. Jürimäe și M. S. Rodin, președinți de cameră, domnii M. Ilešič, J.-C. Bonichot (raportor), T. von Danwitz, M. Safjan și D. Gratsias, doamna M. L. Arastey Sahún, domnii M. Gavalec și Z. Csehi și doamna O. Spineanu-Matei, judecători,

avocat general: domnul M. Campos Sánchez-Bordona,

grefier: domnul A. Calot Escobar,

având în vedere procedura scrisă,

* Limba de procedură: ceha.

luând în considerare observațiile prezentate:

– pentru CityRail, a.s., de J. Hruška;

– pentru Správa železnic, státní organizace, de J. Svoboda;

– pentru ČD Cargo, a.s., de T. Tóth și Z. Škvařil;

– pentru guvernul ceh, de M. Smolek și J. Vláčil, în calitate de agenți;

– pentru guvernul spaniol, de L. Aguilera Ruiz, în calitate de agent;

– pentru guvernul neerlandez, inițial de K. Bulterman și M. Noort, în calitate de agenți, ulterior de M. K. Bulterman, în calitate de agent;

– pentru Comisia Europeană, inițial de J. Hradil și C. Vrignon, în calitate de agenți, ulterior de J. Hradil, în calitate de agent,

după ascultarea concluziilor avocatului general în ședința din 16 decembrie 2021,

pronunță prezenta

Hotărâre

1 Cererea de decizie preliminară privește interpretarea articolului 288 TFUE și a articolelor 3, 27 și 31 din Directiva 2012/34/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 21 noiembrie 2012 privind instituirea spațiului feroviar unic european (JO 2012, L 343, p. 32), astfel cum a fost modificată prin Directiva (UE) 2016/2370 a Parlamentului European și a Consiliului din 14 decembrie 2016 (JO 2016, L 352, p. 1) (denumită în continuare „Directiva 2012/34”), precum și a anexelor I, II și IV la aceasta.

2 Această cerere a fost formulată în cadrul unui litigiu între CityRail, a.s., o întreprindere feroviară, pe de o parte, și Správa železnic, státní organizace (denumit în continuare „Správa železnic”), administrator al infrastructurii feroviare din Republica Cehă, pe de altă parte, în legătură cu condițiile stabilite de Správa železnic pentru accesul la rețea și la anumite instalații aferente.

Cadrul juridic

Dreptul Uniunii

3 Considerentul (76) al Directivei 2012/34 are următorul cuprins:

„Administrarea eficientă și utilizarea echitabilă și nediscriminatorie a infrastructurii feroviare necesită înființarea unui organism de reglementare care să supravegheze aplicarea regulilor stabilite în prezenta directivă și care să acționeze ca un organism de apel, fără a aduce atingere posibilității unui control judecătoresc. Un astfel de organism de reglementare ar trebui să fie în măsură să își consolideze cererile și deciziile de informare prin intermediul sancțiunilor corespunzătoare.”

4 Articolul 3 din această directivă, intitulat „Definiții”, are următorul cuprins:

„În sensul prezentei directive, se aplică următoarele definiții:

1. «întreprindere feroviară» înseamnă orice întreprindere publică sau privată autorizată în conformitate cu prezenta directivă, a cărei activitate principală constă în furnizarea serviciilor pentru transportul feroviar de mărfuri și/sau călători […]

2. «administratorul de infrastructură» înseamnă orice organism sau firmă responsabilă de operarea, întreținerea și reînnoirea infrastructurii feroviare pe o rețea, precum și responsabilă de participarea la dezvoltarea acesteia […]

   […]

3. «infrastructură feroviară» înseamnă elementele cuprinse în lista din anexa I;

[…]

11. «infrastructură de servicii» înseamnă instalațiile, inclusiv terenul, clădirile și echipamentul, care au fost amenajate în mod special, integral sau parțial, pentru a permite furnizarea unuia sau mai multor servicii menționate la punctele 2-4 din anexa II;

[…]

19. «solicitant» înseamnă o întreprindere feroviară […] care dore[ște] să obțină capacități de infrastructură pentru activități publice sau în interes comercial;

[…]

26. «document de referință al rețelei» înseamnă documentul prin care se precizează în mod detaliat regulile generale, termenele, procedurile și criteriile pentru sistemele de tarifare și de alocare a capacităților, inclusiv orice alte informații de acest fel necesare pentru a permite introducerea cererilor de capacități de infrastructură;

[…]”

5 Articolul 55 din directiva menționată, intitulat „Organismul de reglementare”, prevede la alineatul (1):

„Fiecare stat membru înființează un organism național unic de reglementare în sectorul feroviar. Fără a aduce atingere alineatului (2), acest organism este o autoritate autonomă, distinctă din punct de vedere juridic și independentă de orice altă entitate publică sau privată în termeni organizatorici, funcționali, ierarhici și decizionali. În egală măsură, acesta este independent, în ceea ce privește organizarea, deciziile de finanțare, structura juridică și luarea de decizii, de orice administrator de infrastructură, de organismul de tarifare, de organismul de alocare sau de orice solicitant. În plus, organismul trebuie să fie independent din punct de vedere funcțional față de orice autoritate competentă implicată în acordarea unui contract de servicii publice.”

6 Articolul 56 din aceeași directivă, intitulat „Funcțiile organismului de reglementare”, prevede:

„(1) Fără a aduce atingere articolului 46 alineatul (6), solicitantul are dreptul să conteste la organismul de reglementare în cazul în care consideră că nu a fost tratat echitabil, a fost discriminat sau a fost nedreptățit în orice fel și, în special, în legătură cu deciziile adoptate de către administratorul infrastructurii sau, după caz, de către întreprinderea feroviară sau de către operatorul unei infrastructuri de servicii în ceea ce privește:

a) documentul de referință al rețelei în versiunile provizorii și finale ale acestuia;

[…]

(j) conformitatea cu cerințele, inclusiv cele privind conflictele de interese, prevăzute la articolul 2 alineatul (13) și la articolele 7, 7a, 7b, 7c și 7d.

(2) Fără a aduce atingere competențelor autorităților naționale din domeniul concurenței […], organismul de reglementare are competența de a monitoriza situația concurenței de pe piețele de servicii feroviare incluzând, în special, piața serviciilor de transport de călători de mare viteză, precum și activitățile administratorilor de infrastructură în ceea ce privește alineatul (1) literele (a)-(j). În special, organismul de reglementare verifică din proprie inițiativă respectarea alineatului (1) literele (a)-(j), în vederea prevenirii discriminării unor solicitanți. Organismul de reglementare verifică în special dacă documentul de referință al rețelei conține clauze discriminatorii sau creează puteri discreționare ale administratorului de infrastructură, care ar putea fi utilizate pentru discriminarea unor solicitanți.

[…]

(6) Organismul de reglementare se asigură că tarifele stabilite de către administratorul infrastructurii sunt în conformitate cu capitolul IV secțiunea 2 și sunt nediscriminatorii. Negocierile dintre solicitanți și administratorul infrastructurii cu privire la nivelul tarifelor de utilizare a infrastructurii sunt permise numai dacă sunt purtate sub supravegherea organismului de reglementare. Organismul de reglementare intervine dacă negocierile sunt susceptibile să contravină cerințelor prezentului capitol.

[…]

(8) Organismul de reglementare are competența să ceară informații relevante administratorului infrastructurii, solicitanților și oricărei alte părți implicate din statul membru respectiv.

[…] Organismul de reglementare este abilitat să aplice penalități corespunzătoare, inclusiv amenzi. […]

(9) Organismul de reglementare analizează toate plângerile și, după caz, solicită informațiile relevante și inițiază consultări cu toate părțile implicate în termen de o lună de la primirea plângerii. Organismul de reglementare este obligat să ia hotărâri în privința plângerilor, să ia măsuri pentru a remedia situația și să informeze părțile cu privire la decizia sa motivată […] Fără a aduce atingere competențelor autorităților naționale din domeniul concurenței […], organismul de reglementare decide, după caz, din proprie inițiativă cu privire la măsurile adecvate de corectare a discriminărilor împotriva solicitanților, a denaturărilor pieței și a altor tendințe nedorite înregistrate pe aceste piețe, în special cu trimitere la alineatul (1) literele (a)-(j).

O hotărâre a organismului de reglementare este obligatorie pentru toate părțile vizate de aceasta și nu este supusă controlului unei alte instanțe administrative. Organismul de reglementare este abilitat să aplice penalități corespunzătoare, inclusiv amenzi.

[…]

(10) Statele membre se asigură că hotărârile luate de organismul de reglementare sunt supuse controlului jurisdicțional. Recursul poate avea efect suspensiv asupra deciziei organismului de reglementare numai când efectul imediat al deciziei organismului de reglementare poate provoca daune ireparabile sau vădit excesive recurentului. Această dispoziție nu aduce atingere competențelor instanței de recurs conferite de dreptul constituțional, după caz.

[…]"

Dreptul ceh

7 Conform articolului 2 punctul 15 din zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy [České republiky] (Legea nr. 2/1969 privind organizarea ministerelor și a celorlalte autorități centrale ale administrației de stat din [Republica Cehă]):

„În Republica Cehă, autoritățile centrale ale administrației de stat sunt următoarele: […] 15. Úřad pro přístup k dopravní infrastruktuře [(Oficiul pentru Accesul la Infrastructura de Transport)]."

8 Úřad pro přístup k dopravní infrastruktuře (Oficiul pentru Accesul la Infrastructura de Transport, Republica Cehă, denumit în continuare „Oficiul") a fost instituit prin zákon č. 320/2016 Sb., o Úřadu pro přístup k dopravní infrastruktuře (Legea nr. 320/2016 privind Oficiul pentru Accesul la Infrastructura de Transport, denumit în continuare „Legea privind Oficiul").

9 În temeiul articolului 3 alineatul 2 din Legea privind Oficiul, „în exercitarea competențelor sale, Oficiul este independent, acționează în mod imparțial și nu este supus decât legilor și altor norme de drept".

10 Articolul 4 din legea menționată prevede condițiile de numire, sub forma unui mandat de șase ani care poate fi reînnoit, a președintelui Oficiului, un regim de incompatibilitate, precum și condițiile în care acesta poate fi revocat.

11 Articolele 71-75, 77, 80, 81 și 85 din zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě (Legea nr. 234/2014 privind funcția publică) cuprind diferite dispoziții, aplicabile agenților Oficiului, destinate să asigure imparțialitatea acestora. În temeiul articolului 11 alineatul 5 din această lege, agenții respectivi nu sunt supuși dispozițiilor statutare adoptate de viceministrul însărcinat cu funcția publică.

12 Oficiul ia decizii obligatorii în temeiul zákon č. 266/1994 Sb., o dráhách (Legea nr. 266/1994 privind căile ferate, denumită în continuare „Legea privind căile ferate") și în temeiul normelor generale de procedură administrativă care rezultă din zákon č. 500/2004 Sb., správní řád (Legea nr. 500/2004 privind Codul de procedură administrativă, denumită în continuare „Codul de procedură administrativă").

13 Articolul 67 din Codul de procedură administrativă prevede la alineatul 1:

„Într-o anumită cauză, autoritatea administrativă impune, modifică sau anulează, prin intermediul unei decizii, drepturile sau obligațiile persoanei desemnate nominal sau, într-o cauză anume, declară că o astfel de persoană are sau nu are drepturi sau obligații ori, în cazurile prevăzute de lege, decide asupra chestiunilor procedurale.”

14 În temeiul articolului 73 alineatul 2 din acest cod, „decizia definitivă este obligatorie pentru părți și pentru toate autoritățile administrative”.

15 Articolele 152 și 153 din codul menționat reglementează procedura de contestare împotriva deciziilor Oficiului în fața președintelui acestuia.

16 Astfel cum rezultă dintr-un răspuns al Oficiului la o solicitare de informații care i-a fost adresată de Curte, în temeiul articolelor 23c, 23d, 34d, 34e, 34f, 34g și, respectiv, 58 din Legea privind căile ferate, Oficiul este competent:

– să aprobe un proiect de plan pentru limitarea exploatării căilor naționale, regionale și a locurilor accesibile publicului (articolul 23c);

– să ia o decizie cu privire la încheierea unui contract de prestări de servicii (articolul 23d);

– să ia o decizie cu privire la amenințările la adresa echilibrului economic al transportului pe căile ferate pe bază de contract de servicii publice (articolul 34d);

– să ia o decizie cu privire la conformitatea declarației privind căile ferate cu legea (articolul 34e);

– să ia o decizie cu privire la conformitatea procesului de alocare a capacităților (inclusiv acordurile-cadru) cu legea (articolul 34f);

– să examineze conformitatea unui contract de exploatare a serviciilor de transport feroviar cu legea (articolul 34g) și

– să remedieze insuficiența monitorizării de către stat (articolul 58).

17 Atunci când se pronunță în temeiul articolelor 34e, 34f și 34g din Legea privind căile ferate, Oficiul poate proceda astfel la cerere sau din oficiu. În schimb, în situațiile prevăzute la articolele 23c, 23d și 34d din această lege, el nu se poate pronunța decât la cerere. În procedurile prevăzute la articolul 58 din legea menționată, Oficiul se pronunță numai din oficiu. Pe de altă parte, toate procedurile din oficiu pot fi inițiate pe baza unei plângeri formulate în temeiul articolului 42 din Codul de procedură administrativă.

18 Deciziile adoptate de Oficiu pot face obiectul unui control jurisdicțional. Potrivit normelor de repartizare a competențelor care figurează în special în partea a cincea, intitulată „Procedura în cauzele soluționate de o altă autoritate”, din zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád (Legea nr. 99/1963 privind Codul de procedură civilă, denumită în continuare „Codul de procedură civilă”) și la articolul 46 din zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (Legea nr. 150/2002 privind Codul de justiție administrativă, denumită în continuare „Codul de justiție administrativă”), cauzele care, prin natura lor, intră în sfera dreptului privat trebuie aduse în fața instanțelor civile, în timp ce în cauzele de drept public se pronunță instanțele administrative.

19 Articolul 250c alineatul 2 din Codul de procedură civilă prevede că instanțele civile permit Oficiului „să își prezinte în scris observațiile cu privire la cererea introductivă”.

20 Pe lângă Codul de procedură administrativă, Oficiul aplică, în special în procedurile care conduc la adoptarea unei decizii în temeiul articolului 34e alineatul 1 din Legea privind căile ferate, zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (Legea nr. 250/2016 privind răspunderea pentru încălcări și procedurile referitoare la acestea). În temeiul articolului 78 alineatul 1 din această lege, „[Oficiul] are obligația de a iniția proceduri cu privire la fiecare încălcare pe care o descoperă și acționează potrivit unei proceduri din oficiu”.

Litigiul principal și întrebările preliminare

21 Správa železnic este un organism public creat prin lege. În calitate de administrator al infrastructurii și de operator al infrastructurii de servicii, acest organism este însărcinat cu administrarea, în Republica Cehă, a unei rețele feroviare, precum și a infrastructurii de servicii aferente.

22 Správa železnic a întocmit și a publicat un document de referință al rețelei, în sensul articolului 3 punctul 26 din Directiva 2012/34, care menționează printre altele condițiile cărora le era supus accesul la anumite infrastructuri începând cu 1 aprilie 2020.

23 CityRail, o întreprindere feroviară, a contestat, în temeiul articolului 34e din Legea privind căile ferate, aceste condiții în fața Oficiului, în calitatea sa de organism național de reglementare în sectorul feroviar, pentru motivul că acestea ar fi contrare normelor prevăzute de Directiva 2012/34.

24 Oficiul are îndoieli cu privire la conformitatea acestor condiții cu Directiva 2012/34, precum și a dreptului național aplicabil litigiului principal cu aceeași directivă.

25 În special, Oficiul are în primul rând îndoieli cu privire la calificarea locurilor de încărcare și de descărcare, inclusiv a căilor adiacente, ca infrastructuri de servicii în sensul articolului 3 punctul 11 din Directiva 2012/34. Potrivit Oficiului, aceste locuri ar trebui considerate mai mult ca intrând în sfera infrastructurii feroviare în sensul articolului 3 punctul 3 din directiva menționată. În al doilea rând, Oficiul apreciază că aceeași directivă s-ar putea opune ca un administrator al infrastructurii sau un operator al infrastructurilor de servicii să modifice, în orice moment, cuantumul tarifelor pentru utilizarea infrastructurii feroviare sau al infrastructurilor de servicii. În al treilea rând, s-ar pune întrebarea dacă dispozițiile Directivei 2012/34 pot fi invocate de întreprinderile feroviare împotriva Správa železnic. În al patrulea rând, Oficiul urmărește să afle dacă condițiile de acces care figurează în documentul de referință al rețelei întocmit de Správa železnic pot fi calificate drept discriminatorii în măsura în care sunt contrare cerințelor acestei directive.

26 În aceste condiții, Oficiul a hotărât să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarele întrebări preliminare:

„1) Locul de încărcare și de descărcare pentru transportul mărfurilor, inclusiv căile aferente, face parte din infrastructura feroviară în sensul articolului 3 [punctul] (3) din Directiva 2012/34?

2) Este compatibil cu Directiva 2012/34 ca administratorul infrastructurii să poată modifica în orice moment, în detrimentul operatorilor de transport, cuantumul tarifelor pentru utilizarea infrastructurii feroviare sau a infrastructurilor de servicii?

3) Directiva 2012/34 se aplică Správa železnic în temeiul articolului 288 [TFUE]?

4) Pot fi considerate discriminatorii normele cuprinse în documentul de referință al rețelei în cazul în care acestea contravin reglementării Uniunii pe care Správa železnic este obligată să o respecte?"

Cu privire la admisibilitatea cererii de decizie preliminară

27 În cererea sa de decizie preliminară, precum și în răspunsurile sale la solicitarea de informații care i-a fost adresată de Curte la 26 octombrie 2020, Oficiul expune motivele pentru care consideră că acesta are caracterul unei „instanțe" în sensul articolului 267 TFUE.

28 În această privință, el invocă Hotărârea din 22 noiembrie 2012, Westbahn Management GmbH (C-136/11, EU:C:2012:740), din care ar rezulta că organismul austriac de reglementare în sectorul feroviar, Schienen-Control Kommission (Comisia de Control Feroviar, Austria), trebuie calificat drept „instanță" în sensul aceleiași dispoziții. Întrucât independența organismelor naționale de reglementare ar rezulta direct din articolul 55 din Directiva 2012/34, principiile egalității statelor membre și nediscriminării ar impune ca Curtea să recunoască Oficiului aceeași calitate.

29 De asemenea, Oficiul amintește că dintr-o jurisprudență a Curții, ilustrată în special prin Hotărârea din 22 noiembrie 2012, Westbahn Management (C-136/11, EU:C:2012:740), rezultă că, pentru a stabili dacă un organism are caracterul unei „instanțe", în sensul articolului 267 TFUE, trebuie să se țină seama de un ansamblu de elemente precum originea legală a organismului în cauză, caracterul său permanent, caracterul obligatoriu al competenței sale, natura contradictorie a procedurii, aplicarea de către acest organism a normelor de drept, precum și independența sa.

30 Având în vedere aceste criterii, Oficiul arată că a fost stabilit de legiuitorul național drept autoritate administrativă centrală. Din Legea privind Oficiul ar reieși de asemenea că acesta este independent în exercitarea competențelor sale, că acționează în mod imparțial și că nu este supus decât legilor și altor norme de drept. În special, actele sale nu ar fi controlate de alte autorități care aparțin puterii executive.

31 Independența președintelui Oficiului ar fi de asemenea garantată. În special, Legea privind Oficiul ar prevedea că președintele acestuia nu poate fi revocat de guvern decât în anumite condiții precise enumerate de această lege și că dispune de un drept la o cale de atac împotriva deciziilor de revocare.

32 Întrucât motivele de revocare a președintelui Oficiului sunt stabilite prin lege, situația acestuia din urmă nu ar fi comparabilă cu cea a președintelui Úřad průmyslového vlastnictví (Oficiul pentru Proprietate Intelectuală, Republica Cehă), a cărui independență a fost pusă în discuție de Curte în Ordonanța din 14 noiembrie 2013, MF 7 (C-49/13, EU:C:2013:767). În plus, spre deosebire de agenții acestui din urmă organism, cei ai Oficiului nu ar fi supuși dispozițiilor statutare adoptate de viceministrul funcției publice.

33 În ceea ce privește desfășurarea procedurii în fața Oficiului, aceasta ar fi reglementată de Codul de procedură administrativă, ceea ce ar garanta părților respectarea contradictorialității.

34 Atunci când se pronunță în temeiul articolelor 34e, 34f și 34g din Legea privind căile ferate, Oficiul s-ar pronunța la cerere sau din oficiu. Totuși, în situațiile prevăzute la articolele 23c, 23d și 34d din Legea privind căile ferate, procedurile nu ar putea fi inițiate decât la cerere.

35 De asemenea, Oficiul ar avea competența de a investiga și de a urmări, din proprie inițiativă, încălcările aduse reglementării relevante în cadrul unei proceduri speciale care i-ar permite să aplice amenzi. Neregulile pe care acesta le descoperă în cursul unei proceduri administrative ar putea conduce la o procedură de constatare a neîndeplinirii obligațiilor.

36 Deciziile adoptate de Oficiu ar trebui să țină seama de interesul public și ar fi obligatorii.

37 Codul de procedură administrativă ar prevedea că aceste decizii pot fi reexaminate în cadrul unei proceduri de contestare. Atunci când se formulează o astfel de contestație, președintelui Oficiului i-ar reveni sarcina să se pronunțe cu privire la aceasta.

38 Conform articolului 56 alineatul (10) din Directiva 2012/34, deciziile Oficiului ar putea face obiectul unui control jurisdicțional. În funcție de natura procedurii desfășurate în fața sa, acțiunea s-ar exercita fie în fața instanțelor administrative, fie în fața instanțelor civile.

39 În ceea ce privește procedura de control al legalității documentului de referință al rețelei în discuție în litigiul principal, care face parte dintr-o „declarație privind căile ferate”, Oficiul arată că această procedură este cea prevăzută la articolul 34e din Legea privind căile ferate. Aceasta ar putea fi inițiată din oficiu sau, astfel cum a fost cazul în speță, la cererea unei părți. Decizia care urmează să fie adoptată va putea face obiectul unei acțiuni în fața instanțelor civile naționale ale căror decizii, în conformitate cu normele de procedură civilă și contrar deciziilor instanțelor administrative, s-ar substitui celor ale Oficiului. De asemenea, în ipoteza în care Oficiul ar descoperi nereguli în cadrul examinării sale, acesta ar putea deschide o procedură de constatare a neîndeplinirii obligațiilor.

40 În observațiile lor scrise, guvernele ceh și spaniol, precum și Comisia Europeană susțin că Oficiul nu este o „instanță” în sensul articolului 267 TFUE, abilitată să sesizeze Curtea cu o cerere de decizie preliminară. În special, aceștia susțin, pe de o parte, că Oficiul nu ar fi comparabil cu Comisia de Control Feroviar austriacă, astfel încât considerațiile formulate de Curte în privința acestui organism în Hotărârea din 22 noiembrie 2012, Westbahn Management (C-136/11, EU:C:2012:740), nu pot fi transpuse situației Oficiului, și, pe de altă parte, că acesta din urmă exercită funcții de natură administrativă.

41 Potrivit unei jurisprudențe constante, pentru a aprecia dacă organul de trimitere are caracterul unei „instanțe” în sensul articolului 267 TFUE, aspect care ține exclusiv de dreptul Uniunii, Curtea ia în considerare un ansamblu de elemente precum originea legală a acestui organ, caracterul său permanent, caracterul obligatoriu al competenței sale, natura contradictorie a procedurii, aplicarea de către organ a normelor de drept, precum și independența acestuia (a se vedea în acest sens Hotărârea din 30 iunie 1966, Vaassen-Göbbels, 61/65, EU:C:1966:39, p. 395, și Hotărârea din 29 martie 2022, Getin Noble Bank, C-132/20, EU:C:2022:235, punctul 66 și jurisprudența citată).

42 Reiese de asemenea din jurisprudența constantă a Curții că instanțele naționale au competența să sesizeze Curtea numai dacă există un litigiu pendinte pe rolul lor și dacă sunt chemate să se pronunțe în cadrul unei proceduri destinate să se finalizeze printr-o decizie cu caracter jurisdicțional [Ordonanța din 26 noiembrie 1999, ANAS, C-192/98, EU:C:1999:589, punctul 21, Hotărârea din 31 ianuarie 2013, Belov, C-394/11, EU:C:2013:48, punctul 39, și Hotărârea din 6 octombrie 2021, W.Ż. (Camera de control extraordinar și pentru cauze publice a Curții Supreme – Numire), C-487/19, EU:C:2021:798, punctul 84 și jurisprudența citată].

43 Prin urmare, competența unui organism de a sesiza Curtea trebuie să se stabilească atât în funcție de criterii structurale, cât și de criterii funcționale. În această privință, un organism național poate fi calificat drept „instanță” în sensul articolului 267 TFUE atunci când îndeplinește o funcție jurisdicțională, în timp ce, atunci când exercită alte funcții, în special de natură administrativă, această calificare nu îi poate fi recunoscută (Ordonanța din 26 noiembrie 1999, ANAS, C-192/98, EU:C:1999:589, punctul 22, și Hotărârea din 31 ianuarie 2013, Belov, C-394/11, EU:C:2013:48, punctul 40).

44 În consecință, pentru a stabili dacă un organism național căruia i-au fost conferite prin lege funcții de natură diferită trebuie să fie calificat drept „instanță” în sensul articolului 267 TFUE, este necesar să se verifice care este natura specifică a funcțiilor pe care le exercită în contextul normativ specific în care este chemat să sesizeze Curtea (Ordonanța din 26 noiembrie 1999, ANAS, C-192/98, EU:C:1999:589, punctul 23, și Hotărârea din 31 ianuarie 2013, Belov, C-394/11, EU:C:2013:48, punctul 41).

45 Această verificare prezintă o importanță deosebită în prezența unor autorități administrative a căror independență este o consecință directă a cerințelor care decurg din dreptul Uniunii care le conferă competențe de reglementare sectorială și de monitorizare a pieței. Deși aceste autorități pot îndeplini criteriile enumerate la punctul 41 din prezenta hotărâre, rezultate din Hotărârea din 30 iunie 1966, Vaassen-Göbbels (61/65, EU:C:1966:39), activitatea de control sectorial și de monitorizare a pieței este în esență de natură administrativă (a se vedea prin analogie Hotărârea din 12 noiembrie 1998, Victoria Film, C-134/97, EU:C:1998:535, punctul 15), întrucât implică exercitarea unor competențe diferite de cele atribuite instanțelor.

46 Prin urmare, Oficiul nu poate susține că, întrucât îndeplinește criteriile menționate, în special cel privind independența, el trebuie în mod necesar să fie calificat drept „instanță”, în sensul articolului 267 TFUE. Astfel, o asemenea interpretare a acestei dispoziții ar încălca jurisprudența Curții, amintită la punctele 42-44 din prezenta hotărâre, din care rezultă că, în ceea ce privește un organism național, deși originea legală, caracterul său permanent, natura contradictorie a procedurii sale, aplicarea de către acesta a normelor de drept și independența sa nu ridică îndoieli, acesta nu poate sesiza Curtea cu titlu preliminar decât dacă, în cadrul cauzei pendinte pe rolul său, exercită funcții de natură jurisdicțională.

47 Or, în Hotărârea din 22 noiembrie 2012, Westbahn Management (C-136/11, EU:C:2012:740), invocată de Oficiu, Curtea, sesizată cu o cerere de decizie preliminară de Comisia de Control Feroviar austriacă, nu a examinat decât criteriile rezultate din Hotărârea din 30 iunie 1966, Vaassen-Göbbels (61/65, EU:C:1966:39) și a omis astfel să examineze dacă acest organism exercita, în cadrul procedurii care a condus la această cerere, funcții de natură jurisdicțională.

48 În această privință, constituie indicii privind faptul că organismul în cauză nu exercită funcții jurisdicționale, ci administrative, competența de a iniția proceduri din oficiu (a se vedea în acest sens Hotărârea din 31 ianuarie 2013, Belov, C-394/11, EU:C:2013:48, punctul 47, și Ordonanța din

14 noiembrie 2013, MF 7, C-49/13, EU:C:2013:767, punctul 18), precum și cea de a aplica, tot din oficiu, sancțiuni în materiile care țin de competența sa (a se vedea în acest sens Hotărârea din 16 septembrie 2020, Anesco și alții, C-462/19, EU:C:2020:715, punctul 44).

49 În plus, problema dacă procedura care a condus la o cerere de decizie preliminară a demarat din inițiativa unei persoane interesate nu are o importanță determinantă. Astfel, faptul că un organism poate iniția o anumită procedură la cerere, chiar dacă acest organism poate, în orice caz, să exercite competența aferentă și din oficiu, nu este de natură să repună în discuție caracterul administrativ al acestei competențe.

50 Rolul și locul unui organism în ordinea juridică națională sunt de asemenea relevante pentru aprecierea naturii funcțiilor sale.

51 Astfel, Curtea a calificat drept „administrativă” activitatea organismelor care nu au ca misiune controlul legalității unei decizii, ci luarea unei poziții, pentru prima dată, cu privire la plângerea unui subiect de drept administrativ și ale căror decizii pot face obiectul unei căi de atac jurisdicționale (a se vedea în acest sens Hotărârea din 12 noiembrie 1998, Victoria Film, C-134/97, EU:C:1998:535, punctele 16 și 18, Ordonanța din 24 martie 2011, Bengtsson, C-344/09, EU:C:2011:174, punctele 22 și 23, Ordonanța din 14 noiembrie 2013, MF 7, C-49/13, EU:C:2013:767, punctele 19 și 21, precum și Hotărârea din 16 septembrie 2020, Anesco și alții, C-462/19, EU:C:2020:715, punctul 49).

52 De asemenea, Curtea a amintit în mod repetat că noțiunea de „instanță” în sensul articolului 267 TFUE, prin însăși esența sa, nu poate să desemneze decât o autoritate care are calitatea de terț în raport cu cea care a adoptat decizia care face obiectul căii de atac (Hotărârea din 30 martie 1993, Corbiau, C-24/92, EU:C:1993:118, punctul 15, Hotărârea din 30 mai 2002, Schmid, C-516/99, EU:C:2002:313, punctul 36, și Hotărârea din 16 septembrie 2020, Anesco și alții, C-462/19, EU:C:2020:715, punctul 37).

53 În speță, trebuie să se examineze mai întâi în esență natura și funcția unui organism de reglementare precum Oficiul în cadrul sistemului de gestionare și de control al activităților feroviare stabilit de Directiva 2012/34. Astfel, articolele 55 și 56 din aceasta prevăd existența în toate statele membre a unor organisme de reglementare naționale în sectorul feroviar, stabilesc principiile organizării lor și determină competențele cu care trebuie învestite.

54 În această privință, din articolul 55 alineatul (1) din directiva menționată reiese că organismul de reglementare este o autoritate autonomă, distinctă din punct de vedere juridic și independentă de orice altă entitate publică sau privată în termeni organizatorici, funcționali, ierarhici și decizionali.

55 În ceea ce privește competențele acestui organism, din articolul 56 alineatele (1), (2), (6) și (9) din Directiva 2012/34 rezultă că acesta se pronunță nu numai în cadrul unei căi de atac, ci poate acționa și din oficiu.

56 În această privință, îi revine sarcina de „de a monitoriza situația concurenței de pe piețele de servicii feroviare” și de a controla, în acest context, deciziile adoptate de actorii sectorului feroviar, în special prin raportare la diferitele elemente enumerate la articolul 56 alineatul (1) din Directiva 2012/34. De asemenea, organismul menționat se asigură printre altele că tarifele infrastructurii sunt nediscriminatorii și intervine în negocierile dintre „solicitanți”, în sensul articolului 3 punctul 19 din această directivă, și anume printre alții întreprinderile feroviare și un administrator al infrastructurii în legătură cu nivelul acestor tarife pentru a asigura respectarea

reglementării aplicabile. În sfârșit, acesta ia, din proprie inițiativă, măsurile adecvate de corectare a discriminărilor împotriva solicitanților, a denaturărilor pieței și a altor tendințe nedorite înregistrate pe aceste piețe.

57 Pe de altă parte, această competență a organismului de reglementare nu este condiționată de introducerea unei plângeri sau a unei căi de atac și, prin urmare, poate fi exercitată din oficiu (Hotărârea din 9 septembrie 2021, LatRailNet și Latvijas dzelzceļš (C-144/20, EU:C:2021:717, punctul 37).

58 Pe de altă parte, în cadrul activităților sale de monitorizare, organismul de reglementare trebuie să dispună, în conformitate cu articolul 56 alineatul (8) din Directiva 2012/34, de competențe de anchetă pentru a strânge orice informație necesară. Solicitările de informații pot fi însoțite de sancțiunile corespunzătoare.

59 De asemenea, în temeiul articolului 56 alineatul (9) al doilea paragraf din această directivă, pe lângă deciziile pe care le adoptă, acest organism poate aplica penalități corespunzătoare, inclusiv amenzi.

60 Rezultă, astfel, din articolele 55 și 56 din Directiva 2012/34, interpretate în lumina considerentului (76) al acesteia, că administrarea eficientă și utilizarea echitabilă și nediscriminatorie a infrastructurii feroviare, prevăzute de această directivă, impun înființarea unei autorități care este însărcinată, în același timp, să supravegheze din proprie inițiativă aplicarea normelor prevăzute de directiva menționată și să acționeze ca organ de apel.

61 Acest cumul de funcții implică faptul că, atunci când un organism de reglementare instituit în temeiul articolului 55 din Directiva 2012/34 este sesizat cu o acțiune, această împrejurare nu aduce atingere competenței aceluiași organism de a lua, dacă este nevoie din oficiu, măsuri corespunzătoare pentru a remedia orice încălcare a reglementării aplicabile și pentru a-și însoți deciziile, în cazul în care consideră necesar, de sancțiuni, ceea ce confirmă natura administrativă a funcțiilor sale.

62 Pe de altă parte, articolul 56 alineatul (10) din Directiva 2012/34 prevede că statele membre se asigură că deciziile luate de organismul de reglementare pot fi supuse unui control jurisdicțional, ceea ce, astfel cum s-a subliniat la punctul 51 din prezenta hotărâre, constituie un indiciu al caracterului administrativ al unor astfel de decizii (a se vedea în acest sens Ordonanța din 14 noiembrie 2013, MF 7, C-49/13, EU:C:2013:767, punctul 19).

63 În lumina considerațiilor care precedă trebuie examinat apoi dacă, indiferent de caracterul administrativ pe care îl are în principiu un organism de reglementare precum Oficiul, acesta din urmă trebuie considerat, în contextul specific al funcțiilor pe care le exercită în cadrul cauzei principale, drept o „instanță” în sensul articolului 267 TFUE.

64 În această privință, din dosarul prezentat Curții și în special din răspunsurile furnizate de Oficiu la solicitarea de informații a Curții, care se referă la Legea privind căile ferate și la Codul de procedură administrativă, reiese că, în cadrul competențelor sale, cu excepția procedurilor prevăzute la articolele 23c, 23d și 34d din Legea privind căile ferate care nu pot fi puse în aplicare decât „la cerere”, Oficiul hotărăște atât „la cererea” unui candidat, cât și din oficiu. Astfel, articolul 34e alineatul 1 din Legea privind căile ferate prevede în mod expres că procedura pe care o vizează poate fi inițiată din oficiu sau „la cererea” unui candidat.

65 Procedura principală, care a fost inițiată de un solicitant, CityRail, în temeiul articolului 34e alineatul 1 menționat, are ca obiect controlarea conformității unui document de referință al rețelei care face parte dintr-o „declarație privind căile ferate” cu legea menționată. Această dispoziție constituie, potrivit Oficiului, transpunerea articolului 56 alineatul (1) litera (a) din Directiva 2012/34. În cadrul acestei proceduri, Oficiul trebuie să se pronunțe cu privire la condițiile de acces la anumite instalații operate de Správa železnic care figurează în documentul de referință al rețelei în discuție în litigiul principal.

66 Potrivit informațiilor furnizate de Oficiu, în temeiul articolului 78 alineatul 1 din Legea nr. 250/2016 privind răspunderea pentru săvârșirea încălcărilor și procedurile referitoare la acesta, Oficiul urmărește, din proprie inițiativă, neregulile pe care le descoperă în cursul unei proceduri administrative precum cea prevăzută la articolul 34e din Legea privind căile ferate. Dacă este cazul, acesta inițiază o procedură de constatare a unei încălcări distincte.

67 Or, astfel cum s-a arătat la punctele 48 și 49 din prezenta hotărâre, competența Oficiului de a iniția procedura care a condus la prezenta cerere de decizie preliminară tot din oficiu, la fel ca și competența sa de a urmări nereguli descoperite în cursul acestei proceduri din proprie inițiativă, sunt indicii deosebit de pertinente de natură să susțină constatarea că acest organism, în cauza principală, nu exercită funcții jurisdicționale, ci administrative.

68 De asemenea, mai reiese din informațiile furnizate de Oficiu că deciziile acestui organism pot face obiectul unei căi de atac jurisdicționale. Atunci când, în conformitate cu normele de repartizare a competențelor care reies din codurile de procedură civilă și de justiție administrativă, instanțele administrative sunt competente să soluționeze o cale de atac împotriva unei decizii a Oficiului, acesta din urmă are calitatea de pârât. Pe de altă parte, reiese din articolul 250c alineatul 2 din Codul de procedură civilă că, în fața instanțelor civile, care, potrivit Oficiului, sunt competente în special să soluționeze căile de atac împotriva deciziilor adoptate în cadrul procedurii prevăzute la articolul 34e din Legea privind căile ferate, Oficiul are dreptul de a depune observații, fără a fi parte la procedură.

69 Or, o astfel de participare a Oficiului la procedura unei căi de atac, care pune în discuție propria decizie, constituie un indiciu că, atunci când o adoptă, Oficiul nu are calitatea de terț în raport cu interesele în cauză, în sensul amintit la punctul 52 din prezenta hotărâre (a se vedea în acest sens Hotărârea din 9 octombrie 2014, TDC, C-222/13, EU:C:2014:2265, punctul 37 și jurisprudența citată, precum și Hotărârea din 24 mai 2016, MT Højgaard și Züblin, C-396/14, EU:C:2016:347, punctul 25).

70 Analiza efectuată anterior nu aduce atingere faptului că, în concordanță cu jurisprudența menționată la punctul 43 din prezenta hotărâre, un organism care exercită funcții atât de natură administrativă, cât și de natură jurisdicțională și care îndeplinește criteriile structurale vizate la punctul 41 din prezenta hotărâre poate fi considerat o „instanță” în sensul articolului 267 TFUE atunci când funcțiile de natură jurisdicțională pe care le exercită sunt obiectiv și strict separate de funcțiile sale de natură administrativă. Această situație se regăsește în special atunci când anumite proceduri nu pot fi inițiate în fața acestui organism decât în cadrul unei căi de atac, iar nu din oficiu, iar organismul respectiv nu poate fi pârât în cadrul unei căi de atac jurisdicționale împotriva deciziilor pe care le adoptă la finalul acestor proceduri.

71 Trebuie totuși să se constate, având în vedere elementele prezentate la punctele 64-69 din prezenta hotărâre, că, în cadrul litigiului principal, Oficiul nu exercită funcții de natură jurisdicțională, ci administrativă. Prin urmare, acesta nu poate fi considerat o „instanță”, în sensul articolului 267 TFUE, astfel încât cererea de decizie preliminară pe care a formulat-o este inadmisibilă.

Cu privire la cheltuielile de judecată

72 Întrucât, în privința părților din litigiul principal, procedura are caracterul unui incident survenit la organismul de trimitere, este de competența acestuia să se pronunțe cu privire la cheltuielile de judecată. Cheltuielile efectuate pentru a prezenta observații Curții, altele decât cele ale părților menționate, nu pot face obiectul unei rambursări.

Pentru aceste motive, Curtea (Marea Cameră) declară:

Cererea de decizie preliminară formulată de Úřad pro přístup k dopravní infrastruktuře (Oficiul pentru Accesul la Infrastructura de Transport, Republica Cehă) este inadmisibilă.

Semnături