Zbierka súdnych rozhodnutí

ROZSUDOK SÚDNEHO DVORA (veľká komora)

z 3. mája 2022*

„Návrh na začatie prejudiciálneho konania – Článok 267 ZFEÚ – Pojem ‚vnútroštátny súd' – Štrukturálne a funkčné kritériá – Výkon súdnych alebo správnych funkcií – Smernica 2012/34/EÚ – Články 55 a 56 – Jediný vnútroštátny regulačný orgán pre sektor železničnej dopravy – Nezávislý odvetvový regulačný orgán – Právomoc konať z úradnej moci – Sankčná právomoc – Rozhodnutia, ktoré môžu byť predmetom súdneho preskúmania – Neprípustnosť návrhu na začatie prejudiciálneho konania"

Vo veci C-453/20,

ktorej predmetom je návrh na začatie prejudiciálneho konania podľa článku 267 ZFEÚ, podaný rozhodnutím Úřadu pro přístup k dopravní infrastruktuře (Česká republika) z 23. septembra 2020 a doručený Súdnemu dvoru v ten istý deň, ktorý súvisí s konaním:

CityRail, a. s.

proti

Správa železnic, státní organizace,

za účasti:

ČD Cargo, a.s.,

SÚDNY DVOR (veľká komora),

v zložení: predseda K. Lenaerts, podpredseda L. Bay Larsen, predsedovia komôr A. Arabadžiev, A. Prechal, K. Jürimäe a S. Rodin, sudcovia M. Ilešič, J.-C. Bonichot (spravodajca), T. von Danwitz, M. Safjan, D. Gratsias, M. L. Arastey Sahún, M. Gavalec, Z. Csehi a O. Spineanu-Matei,

generálny advokát: M. Campos Sánchez-Bordona,

tajomník: A. Calot Escobar,

so zreteľom na písomnú časť konania,

so zreteľom na pripomienky, ktoré predložili:

– CityRail, a.s., v zastúpení: J. Hruška,

* Jazyk konania: čeština.

– Správa železnic, státní organizace, v zastúpení: J. Svoboda,

– ČD Cargo, a.s., v zastúpení: T. Tóth a Z. Škvařil,

– česká vláda, v zastúpení: M. Smolek a J. Vláčil, splnomocnení zástupcovia,

– španielska vláda, v zastúpení: L. Aguilera Ruiz, splnomocnený zástupca,

– holandská vláda, v zastúpení: pôvodne M. K. Bulterman a M. Noort, splnomocnené zástupkyne, neskôr M. K. Bulterman, splnomocnená zástupkyňa,

– Európska komisia, v zastúpení: pôvodne J. Hradil a C. Vrignon, splnomocnení zástupcovia, neskôr J. Hradil, splnomocnený zástupca,

po vypočutí návrhov generálneho advokáta na pojednávaní 16. decembra 2021,

vyhlásil tento

Rozsudok

1 Návrh na začatie prejudiciálneho konania sa týka výkladu článku 288 ZFEÚ a článkov 3, 27 a 31 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2012/34/EÚ z 21. novembra 2012, ktorou sa zriaďuje jednotný európsky železničný priestor (Ú. v. EÚ L 343, 2012, s. 32), zmenenej smernicou Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2016/2370 zo 14. decembra 2016 (Ú. v. EÚ L 352, 2016, s. 1) (ďalej len „smernica 2012/34“), ako aj príloh I, II a IV tejto smernice.

2 Tento návrh bol podaný v rámci sporu medzi CityRail a.s., železničným podnikom, a Správou železnic, státní organizaci (ďalej len „Správa železnic“), manažérom železničnej infraštruktúry v Českej republike, vo veci podmienok stanovených Správou železnic pre prístup k sieti a k niektorým súvisiacim zariadeniam.

Právny rámec

Právo Únie

3 Odôvodnenie 76 smernice 2012/34 uvádza:

„Efektívne riadenie a spravodlivé a nediskriminačné používanie železničnej infraštruktúry si vyžaduje zriadenie regulačného orgánu, ktorý dozerá na uplatňovanie pravidiel stanovených v tejto smernici a pôsobí ako odvolací orgán, bez toho, aby to malo vplyv na možnosť súdneho preskúmania. Tento regulačný orgán by mal byť schopný vymáhať požadované informácie a presadzovať svoje rozhodnutia prostredníctvom primeraných sankcií.“

4 Článok 3 tejto smernice s názvom „Vymedzenie pojmov“ znie takto:

„Na účely tejto smernice sa uplatňujú tieto vymedzenia pojmov:

1. ‚železničný podnik‘ je každý verejnoprávny alebo súkromný podnik licencovaný podľa tejto smernice, ktorého hlavným predmetom činnosti je poskytovanie služieb s cieľom zabezpečenia železničnej prepravy tovaru a/alebo osôb…

2. ‚manažér infraštruktúry‘ je akýkoľvek orgán alebo spoločnosť zodpovedná za prevádzku, údržbu a obnovu železničnej infraštruktúry na sieti, ako aj za účasť na jej rozvoji…

…

3. ‚železničná infraštruktúra‘ sú položky definované v prílohe I;

…

11. ‚servisné zariadenie‘ je zariadenie vrátane pozemku, budovy a vybavenia, ktoré bolo vcelku alebo sčasti špeciálne upravené tak, aby umožnilo poskytovanie jednej alebo viacerých služieb uvedených v prílohe II bodoch 2 až 4;

…

19. ‚žiadateľ‘ je železničný podnik… ktor[ý] m[á] verejný alebo komerčný záujem na získaní kapacity infraštruktúry;

…

26. ‚podmienky používania siete‘ je podrobný súpis všeobecných pravidiel, lehôt, postupov a kritérií režimov spoplatňovania a prideľovania kapacity vrátane iných informácií potrebných na podanie žiadostí o pridelenie kapacity;

…“

5 Článok 55 uvedenej smernice, nazvaný „Regulačný orgán“, v odseku 1 stanovuje:

„Každý členský štát zriadi jediný vnútroštátny regulačný orgán pre sektor železničnej dopravy. Bez toho, aby bol dotknutý odsek 2, musí byť tento orgán samostatným orgánom, ktorý je organizačne, funkčne, hierarchicky a pri prijímaní rozhodnutí právne oddelený a nezávislý od akéhokoľvek iného verejného alebo súkromného subjektu. Musí byť aj organizačne, finančne, právne a pri rozhodovaní nezávislý od ktoréhokoľvek manažéra infraštruktúry, spoplatňovacieho orgánu, prideľovacieho orgánu alebo od žiadateľa. Okrem toho musí byť funkčne nezávislý od akéhokoľvek príslušného orgánu, ktorý sa zúčastňuje na zadávaní zmluvy o službách vo verejnom záujme.“

6 Článok 56 tej istej smernice, nazvaný „Funkcie regulačného orgánu“, stanovuje:

„1. Bez toho, aby bol dotknutý článok 46 ods. 6, má žiadateľ právo odvolať sa na regulačný orgán, ak sa domnieva, že sa s ním zaobchádzalo nespravodlivo, že bol diskriminovaný alebo akýmkoľvek iným spôsobom poškodený, a najmä právo odvolať sa proti rozhodnutiam prijatým manažérom infraštruktúry alebo prípadne železničným podnikom alebo prevádzkovateľom servisného zariadenia, ktoré sa týkajú:

a) podmienok používania siete v ich predbežnej i konečnej verzii;

…

j) plnenia požiadaviek stanovených v článku 2 ods. 13 a článkoch 7, 7a, 7b, 7c a 7d vrátane požiadaviek týkajúcich sa konfliktu záujmov.

2. Bez toho, aby boli dotknuté právomoci vnútroštátnych orgánov pre hospodársku súťaž…, regulačný orgán má právomoc monitorovať situáciu týkajúcu sa hospodárskej súťaže na trhoch so železničnými dopravnými službami, a to najmä vrátane trhu pre služby vysokorýchlostnej osobnej dopravy, a činnosti manažérov infraštruktúry v súvislosti s odsekom 1 písm. a) až j). Regulačný orgán najmä overuje súlad s odsekom 1 písm. a) až j) z vlastnej iniciatívy a s cieľom predísť diskriminácii žiadateľov. Kontroluje najmä to, či podmienky používania siete neobsahujú diskriminačné ustanovenia alebo či neposkytujú manažérovi infraštruktúry diskrečné právomoci, ktoré by mohol využiť na diskrimináciu žiadateľov.

…

6. Regulačný orgán zabezpečí, aby poplatky stanovené manažérom infraštruktúry spĺňali požiadavky kapitoly IV oddielu 2 a aby boli nediskriminačné. Rokovania medzi žiadateľmi a manažérom infraštruktúry týkajúce sa úrovne poplatkov za infraštruktúru sa pripúšťajú len vtedy, keď sa uskutočnia pod dohľadom regulačného orgánu. Regulačný orgán zasiahne v prípade, keď sú rokovania pravdepodobne v rozpore s požiadavkami tejto kapitoly.

…

8. Regulačný orgán je oprávnený požadovať príslušné informácie od manažéra infraštruktúry, žiadateľov a od ktorejkoľvek tretej strany zainteresovanej v rámci dotknutého členského štátu.

… Regulačný orgán má právomoc presadzovať takéto požiadavky prostredníctvom primeraných sankcií vrátane pokút. …

9. Regulačný orgán posúdi všetky sťažnosti a v prípade potreby požiada o relevantné informácie a začne konzultácie so všetkými príslušnými stranami, a to do jedného mesiaca od prijatia sťažnosti. Rozhodne o akejkoľvek sťažnosti, prijme kroky na nápravu situácie a informuje príslušné strany o svojom odôvodnenom rozhodnutí… Bez toho, aby boli dotknuté právomoci vnútroštátnych orgánov pre hospodársku súťaž…, regulačný orgán v príslušných prípadoch rozhoduje z vlastnej iniciatívy o primeraných opatreniach na nápravu diskriminácie žiadateľov, narušenia trhu a každého iného nežiaduceho vývoja na týchto trhoch, najmä v súvislosti s odsekom 1 písm. a) až j).

Rozhodnutie regulačného orgánu je záväzné pre všetky strany, na ktoré sa rozhodnutie vzťahuje, a nepodlieha kontrole inej administratívnej inštancie. Regulačný orgán musí mať právomoc vynútiť si plnenie svojich rozhodnutí prostredníctvom primeraných sankcií vrátane pokút.

…

10. Členské štáty zabezpečia súdne preskúmanie rozhodnutí prijatých regulačným orgánom. Odvolania proti rozhodnutiam regulačného orgánu môžu mať odkladný účinok len v prípade, keď bezprostredný účinok rozhodnutia regulačného orgánu môže spôsobiť odvolávajúcej sa strane nenahraditeľnú alebo zjavne neprimeranú škodu. Týmto ustanovením nie sú dotknuté právomoci súdu prerokúvajúceho odvolania, ktoré mu v príslušných prípadoch vyplývajú z ústavného práva.

…“

České právo

7 Podľa § 2 bodu 15 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy [České republiky]:

„V Českej republike pôsobia tieto ďalšie ústredné orgány štátnej správy:… 15. Úřad pro přístup k dopravní infrastruktuře.“

8 Úřad pro přístup k dopravní infrastruktuře (Česká republika) (ďalej len „Úrad“) bol zriadený zákonom č. 320/2016 Sb., o Úřadu pro přístup k dopravní infrastruktuře (ďalej len „zákon o ÚPDI“).

9 Podľa § 3 ods. 2 zákona o ÚPDI „je [Úrad] pri výkone svojich právomocí nezávislý, koná nestranne a podlieha len zákonom a iným právnym predpisom“.

10 § 4 tohto zákona stanovuje podmienky vymenovania predsedu Úradu na šesťročné funkčné obdobie s možnosťou opätovného vymenovania, režim nezlučiteľnosti a podmienky, za ktorých môže byť predseda odvolaný.

11 Ustanovenia § 71 až 75, 77, 80, 81 a 85 zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě obsahujú rôzne ustanovenia, ktoré sa vzťahujú na zamestnancov Úradu a majú zaručiť ich nestrannosť. Podľa § 11 ods. 5 tohto zákona sa na týchto zamestnancov neuplatňuje služobný poriadok vydaný štátnym tajomníkom ministra pre štátnu službu.

12 Úrad prijíma záväzné rozhodnutia podľa zákona č. 266/1994 Sb., o dráhách (ďalej len „zákon o dráhach“) a podľa všeobecných ustanovení o správnom konaní vyplývajúcich zo zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (ďalej len „Správny poriadok“).

13 § 67 Správneho poriadku v odseku 1 stanovuje:

„Správny orgán rozhodnutím v určitej veci zakladá, mení alebo ruší práva alebo povinnosti menovite označenej osoby alebo v určitej veci vyhlasuje, že takáto osoba má alebo nemá práva alebo povinnosti, alebo v prípadoch stanovených zákonom rozhoduje o procesných otázkach.“

14 Podľa § 73 ods. 2 tohto poriadku „právoplatné rozhodnutie je záväzné pre účastníkov a pre všetky správne orgány“.

15 § 152 a 153 uvedeného poriadku upravujú konanie o sťažnosti proti rozhodnutiam Úradu pred jeho predsedom.

16 Ako vyplýva z odpovede Úradu na žiadosť o informácie, ktorú mu zaslal Súdny dvor, podľa § 23c, 23d, 34d, 34e, 34f, 34g a 58 zákona o dráhach má Úrad právomoc:

– schvaľovať návrh plánu obmedzenia prevádzky štátnych, regionálnych tratí a verejne dostupných odbočných tratí (§ 23c),

– rozhodovať o uzavretí zmluvy o poskytovaní služieb (§ 23d),

– rozhodovať o tom, či je ohrozená hospodárska rovnováha železničnej dopravy prevádzkovanej na základe zmluvy o poskytovaní verejných služieb (§ 34d),

– rozhodovať o (ne)súlade vyhlásenia o železnici so zákonom (§ 34e),

– rozhodovať o (ne)súlade procesu prideľovania kapacity (vrátane rámcových zmlúv) so zákonom (§ 34f),

– posudzovať súlad zmluvy o prevádzkovaní železničnej dopravy so zákonom (§ 34 g),

– odstraňovať nedostatky štátneho dohľadu (§ 58).

17 V konaniach podľa § 34e, 34f a 34g zákona o dráhach rozhoduje Úrad na návrh alebo z úradnej moci. Naopak v prípadoch uvedených v § 23c, 23d a 34d tohto zákona Úrad rozhoduje len na základe návrhu. V konaní podľa § 58 uvedeného zákona Úrad rozhoduje len z úradnej moci. Okrem toho sa všetky konania môžu začať z úradnej moci na základe sťažnosti podľa § 42 Správneho poriadku.

18 Rozhodnutia prijaté Úradom môžu byť predmetom súdneho preskúmania. Z pravidiel rozdelenia právomocí uvedených najmä v piatej časti s názvom „Konanie vo veciach, o ktorých rozhodol iný orgán“, zákona č. 99/1963 Zb., občanský soudní řád (ďalej len „Občiansky súdny poriadok) a v § 46 zákona č. 150/2002 Zb., soudní řád správní (ďalej len „Správny poriadok) vyplýva, že veci, ktoré svoju povahou patria do oblasti súkromného práva, musia byť prejednávané pred občianskoprávnymi súdmi, zatiaľ čo správne súdy rozhodujú vo veciach verejného práva.

19 V § 250c ods. 2 Občianskeho súdneho poriadku sa stanovuje, že občianskoprávne súdy Úradu umožnia „aby predložil písomné vyjadrenie k žalobe“.

20 Úrad najmä v konaniach o vydanie rozhodnutia podľa § 34e ods. 1 zákona o dráhach subsidiárne aplikuje okrem Správneho poriadku tiež zákon č. 250/2016 Z. z. o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Podľa § 78 ods. 1 tohto zákona „[Úrad] začne konanie o každom zistenom priestupku a postupuje z úradnej moci“.

Spor vo veci samej a prejudiciálne otázky

21 Správa železnic je štátna organizácia zriadená zákonom. Ako manažér infraštruktúry a prevádzkovateľ servisných zariadení je tento subjekt poverený v Českej republike správou železničnej siete a súvisiacich servisných zariadení.

22 Správa železnic vypracovala a uverejnila podmienky používania siete v zmysle článku 3 bodu 26 smernice 2012/34, ktoré okrem iného uvádzajú podmienky, ktorým od 1. apríla 2020 podlieha prístup k niektorým zariadeniam.

23 Spoločnosť CityRail, železničný podnik, na základe § 34e zákona o dráhach napadla tieto podmienky pred Úradom ako vnútroštátnym regulačným orgánom pre sektor železničnej dopravy z dôvodu, že sú v rozpore s pravidlami stanovenými smernicou 2012/34.

24 Úrad má pochybnosti o tom, či sú tieto podmienky zlučiteľné so smernicou 2012/34 a či je vnútroštátne právo uplatniteľné na spor vo veci samej zlučiteľné s touto smernicou.

25 Po prvé Úrad má pochybnosti o tom, či sa miesta nakládky a vykládky vrátane súvisiacich koľají môžu považovať za servisné zariadenia v zmysle článku 3 bodu 11 smernice 2012/34. Podľa názoru Úradu by sa tieto miesta mali považovať skôr za súčasť železničnej infraštruktúry v zmysle článku 3 bodu 3 uvedenej smernice. Po druhé Úrad sa domnieva, že tá istá smernica môže brániť tomu, aby manažér infraštruktúry alebo prevádzkovateľ servisných zariadení kedykoľvek zmenil výšku poplatkov za používanie železničnej infraštruktúry alebo servisných zariadení. Po tretie vzniká otázka, či sa železničné podniky môžu odvolávať na ustanovenia smernice 2012/34 voči Správe železnic. Po štvrté sa Úrad pýta, či podmienky prístupu obsiahnuté v podmienkach používania siete, ktoré vypracovala Správa železnic, možno považovať za diskriminačné, pokiaľ sú v rozpore s požiadavkami tejto smernice.

26 Za týchto podmienok Úrad rozhodol prerušiť konanie a položiť Súdnemu dvoru nasledujúce prejudiciálne otázky:

„1. Je miesto nakládky a vykládky pri preprave tovaru vrátane súvisiacej koľaje súčasťou železničnej infraštruktúry v zmysle článku 3 [bod 3] smernice 2012/34?

2. Je v súlade so smernicou 2012/34, že manažér infraštruktúry môže kedykoľvek zmeniť v neprospech dopravcov výšku cien za použitie železničnej infraštruktúry alebo servisného zariadenia?

3. Je smernica 2012/34 podľa článku 288 [ZFEÚ] záväzná pre štátnu organizáciu Správa železnic?

4. Možno považovať za diskriminačné pravidlá uvedené v podmienkach používania siete, pokiaľ sú v rozpore s takými predpismi EÚ, ktoré je Správa železnic povinná dodržiavať?“

O prípustnosti návrhu na začatie prejudiciálneho konania

27 Úrad v návrhu na začatie prejudiciálneho konania a v odpovediach na žiadosť o informácie, ktorú mu Súdny dvor zaslal 26. októbra 2020 uvádza dôvody, pre ktoré sa domnieva, že má povahu „súdneho orgánu“ v zmysle článku 267 ZFEÚ.

28 V tejto súvislosti sa odvoláva na rozsudok z 22. novembra 2012, Westbahn Management (C-136/11, EU:C:2012:740), z ktorého vyplýva, že rakúsky regulačný orgán pre sektor železničnej dopravy, Schienen-Control Kommission (Komisia pre kontrolu železničných tratí, Rakúsko), treba považovať za „súdny orgán“ v zmysle toho istého ustanovenia. Keďže nezávislosť vnútroštátnych regulačných orgánov vyplýva priamo z článku 55 smernice 2012/34, zásady rovnosti členských štátov a nediskriminácie vyžadujú, aby Súdny dvor priznal Úradu rovnaké postavenie.

29 Okrem toho Úrad pripomína, že z judikatúry Súdneho dvora, ktorú ilustruje najmä rozsudok z 22. novembra 2012, Westbahn Management (C-136/11, EU:C:2012:740), vyplýva, že na účely určenia, či je orgán „súdnym orgánom“ v zmysle článku 267 ZFEÚ, sa musia zohľadniť všetky kritériá, akými sú zriadenie dotknutého orgánu zákonom, jeho trvalá povaha, záväzný charakter jeho právnych aktov, kontradiktórna povaha konania, uplatnenie právnych predpisov týmto orgánom, ako aj jeho nezávislosť.

30 So zreteľom na tieto kritériá Úrad konštatuje, že bol zriadený vnútroštátnym zákonodarcom ako ústredný správny orgán. Zo zákona o ÚPDI tiež vyplýva, že Úrad je pri výkone svojich právomocí nezávislý, koná nestranne a riadi sa len zákonmi a inými právnymi predpismi. Konkrétne, jeho akty nepodliehajú preskúmaniu zo strany iných orgánov výkonnej moci.

31 Zaručená je aj nezávislosť predsedu Úradu. Zákon o ÚPDI najmä stanovuje, že vláda môže jeho predsedu odvolať len za určitých špecifických podmienok vymenovaných týmto zákonom a že rozhodnutie o svojom odvolaní môže napadnúť na súde.

32 Keďže dôvody pre odvolanie predsedu Úradu sú stanovené zákonom, jeho postavenie nie je porovnateľné s postavením predsedu Úřadu průmyslového vlastnictví, ktorého nezávislosť spochybnil Súdny dvor vo svojom uznesení zo 14. novembra 2013, MF 7 (C-49/13, EU:C:2013:767). Okrem toho na rozdiel od zamestnancov neskôr uvedeného orgánu sa na zamestnancov Úradu neuplatňuje služobný poriadok vydaný štátnym tajomníkom ministra pre štátnu službu.

33 Pokiaľ ide o konanie pred Úradom, toto konanie sa riadi Správnym poriadkom, ktorý účastníkom konania zaručuje rešpektovanie kontradiktórnosti.

34 V konaniach podľa § 34e, 34f a 34g zákona o dráhach rozhoduje Úrad na návrh alebo z úradnej moci. V prípadoch uvedených v § 23c, 23d a 34d zákona o dráhach sa však konania môžu začať len na základe návrhu.

35 Okrem toho má Úrad právomoc vyšetrovať a stíhať priestupky z vlastnej iniciatívy v rámci osobitného konania, ktorý mu umožňuje ukladať pokuty. Nezrovnalosti, ktoré zistí počas správneho konania, môžu viesť k priestupkovému konaniu.

36 Rozhodnutia Úradu musia zohľadňovať verejný záujem a sú záväzné.

37 Správny poriadok stanovuje, že tieto rozhodnutia môžu byť opätovne preskúmané v rámci konania o sťažnosti. Ak je takáto sťažnosť podaná, rozhodne o nej predseda Úradu.

38 V súlade s článkom 56 ods. 10 smernice 2012/34 môžu byť rozhodnutia Úradu predmetom súdneho preskúmania. V závislosti od povahy konania, ktoré pred ním prebieha, sa žaloba podáva buď na správne súdy, alebo na občianskoprávne súdy.

39 Pokiaľ ide o konanie o preskúmaní zákonnosti podmienok používania siete dotknutých vo veci samej, ktoré sú súčasťou „vyhlásenia o železnici“, Úrad uvádza, že ide o konanie upravené v § 34e zákona o dráhach. Môže sa začať z úradnej moci alebo, ako je to v prejednávanej veci, na návrh účastníka konania. Rozhodnutie, ktoré sa má prijať, môže byť predmetom preskúmania pred vnútroštátnymi občianskoprávnymi súdmi, ktorých rozhodnutia v súlade s pravidlami občianskeho súdneho konania a na rozdiel od rozhodnutí správnych súdov nahrádzajú rozhodnutia Úradu. Okrem toho v prípade, že Úrad pri svojom preskúmaní zistil nezrovnalosti, môže začať priestupkové konanie.

40 Česká a španielska vláda, ako aj Európska komisia vo svojich písomných podaniach tvrdia, že Úrad nie je „súdnym orgánom“ v zmysle článku 267 ZFEÚ, ktorý je oprávnený predložiť Súdnemu dvoru návrh na začatie prejudiciálneho konania. Konkrétne tvrdia, že Úrad nie je porovnateľný s rakúskou Komisiou pre kontrolu železničných tratí, takže úvahy, ktoré Súdny dvor rozvinul vo vzťahu k tomuto orgánu v rozsudku z 22. novembra 2012, Westbahn Management (C-136/11, EU:C:2012:740), nie je možné preniesť na situáciu Úradu a tiež, že Úrad vykonáva funkcie správnej povahy.

41 Podľa ustálenej judikatúry pri posudzovaní, či má orgán predkladajúci návrh na začatie prejudiciálneho konania povahu „súdneho orgánu“ v zmysle článku 267 ZFEÚ, čo predstavuje otázku, ktorá spadá výlučne do práva Únie, berie Súdny dvor do úvahy všetky kritériá, akými sú zriadenie dotknutého orgánu zákonom, jeho trvalá povaha, záväzný charakter jeho právnych aktov, kontradiktórna povaha konania, uplatnenie právnych predpisov orgánom, ako aj jeho nezávislosť (pozri v tomto zmysle rozsudky z 30. júna 1966, Vaassen-Göbbels, 61/65, EU:C:1966:39, bod 395, a z 29. marca 2022, Getin Noble Bank, C-132/20, EU:C:2022:235, bod 66 a citovanú judikatúru).

42 Z ustálenej judikatúry Súdneho dvora tiež vyplýva, že vnútroštátne súdy sa môžu obrátiť na Súdny dvor, iba ak ide o prebiehajúce konanie, ktoré prejednávajú, a ak majú rozhodnúť v rámci konania, ktoré sa má ukončiť rozhodnutím s povahou súdneho rozhodnutia [uznesenie z 26. novembra 1999, ANAS, C-192/98, EU:C:1999:589, bod 21, a rozsudky z 31. januára 2013, Belov, C-394/11, EU:C:2013:48, bod 39, ako aj zo 6. októbra 2021, W.Ż. (Senát Najvyššieho súdu pre mimoriadne preskúmanie a veci verejné – Vymenovanie), C-487/19, EU:C:2021:798, bod 84 a citovaná judikatúra].

43 Právomoc orgánu položiť Súdnemu dvoru prejudiciálnu otázku je teda potrebné posudzovať na základe kritérií týkajúcich sa jeho zloženia a jeho funkcie. V tejto súvislosti možno vnútroštátny orgán považovať za „súdny orgán“ v zmysle článku 267 ZFEÚ, ak vykonáva súdne funkcie, zatiaľ čo pri výkone iných funkcií, predovšetkým správnej povahy, mu túto povahu nemožno priznať (uznesenie z 26. novembra 1999, ANAS, C-192/98, EU:C:1999:589, bod 22, a rozsudok z 31. januára 2013, Belov, C-394/11, EU:C:2013:48, bod 40).

44 Z toho vyplýva, že na preukázanie, či vnútroštátny orgán, ktorému zákon priznáva funkcie inej povahy, treba považovať za „súdny orgán“ v zmysle článku 267 ZFEÚ, je potrebné overiť, aká je konkrétna povaha jeho funkcií, ktoré vykonáva v osobitnom normatívnom kontexte, v ktorom žiada Súdny dvor o rozhodnutie (uznesenie z 26. novembra 1999, ANAS, C-192/98, EU:C:1999:589, bod 23, a rozsudok z 31. januára 2013, Belov, C-394/11, EU:C:2013:48, bod 41).

45 Toto overenie má osobitný význam v prípade správnych orgánov, ktorých nezávislosť je priamym dôsledkom požiadaviek vyplývajúcich z práva Únie, ktoré im zveruje právomoci sektorovej regulácie a dohľadu nad trhmi. Hoci tieto orgány môžu spĺňať kritériá uvedené v bode 41 tohto

rozsudku, ktoré vyplývajú z rozsudku z 30. júna 1966, Vaassen-Göbbels (61/65, EU:C:1966:39), činnosť sektorovej regulácie a dohľadu nad trhmi má v podstate správnu povahu (pozri analogicky rozsudok z 12. novembra 1998, Victoria Film, C-134/97, EU:C:1998:535, bod 15), pretože zahrňuje výkon právomocí, ktoré sa líšia od právomocí priznaných súdom.

46 Úrad preto nemôže tvrdiť, že ak spĺňa uvedené kritériá, najmä kritérium nezávislosti, musí sa nevyhnutne považovať za „súdny orgán“ v zmysle článku 267 ZFEÚ. Takýto výklad tohto ustanovenia by bol totiž v rozpore s judikatúrou Súdneho dvora pripomenutou v bodoch 42 až 44 tohto rozsudku, z ktorej vyplýva, že vnútroštátny orgán, hoci jeho zriadenie zákonom, jeho trvalý charakter, kontradiktórna povaha jeho konania, uplatnenie právnych predpisov týmto orgánom a jeho nezávislosť nie sú spochybnené, môže predložiť Súdnemu dvoru návrh na začatie prejudiciálneho konania len vtedy, ak v rámci prejednávanej veci vykonáva funkcie súdnej povahy.

47 V rozsudku z 22. novembra 2012, Westbahn Management (C-136/11, EU:C:2012:740), na ktorý sa odvoláva Úrad, pritom Súdny dvor, ktorému bol predložený návrh na začatie prejudiciálneho konania zo strany rakúskej Komisie pre kontrolu železničných tratí, preskúmal len kritériá vyplývajúce z rozsudku z 30. júna 1966, Vaassen-Göbbels (61/65, EU:C:1966:39), a teda neskúmal, či tento orgán vykonával v rámci konania, v ktorom bol predložený tento návrh, funkcie súdnej povahy.

48 V tomto ohľade skutočnosť, že dotknutý orgán má právomoc začať konanie z úradnej moci (pozri v tomto zmysle rozsudok z 31. januára 2013, Belov, C-394/11, EU:C:2013:48, bod 47, a uznesenie zo 14. novembra 2013, MF 7, C-49/13, EU:C:2013:767, bod 18), ako aj právomoc ukladať z úradnej moci sankcie v oblastiach spadajúcich do jeho právomoci (pozri v tomto zmysle rozsudok zo 16. septembra 2020, Anesco a i., C-462/19, EU:C:2020:715, bod 44) svedčí o tom, že nevykonáva súdne, ale správne funkcie.

49 Navyše otázka, či konanie, v rámci ktorého bol predložený návrh na začatie prejudiciálneho konania, bolo začaté na podnet dotknutej osoby, nemá rozhodujúci význam. Skutočnosť, že orgán môže začať dané konanie na základe návrhu, aj keď tento orgán môže v každom prípade vykonávať príslušnú právomoc aj z úradnej moci, nemôže spochybniť správnu povahu tejto právomoci.

50 Úloha a postavenie orgánu vo vnútroštátnom právnom poriadku sú tiež relevantné na účely posúdenia povahy jeho funkcií.

51 Súdny dvor teda považoval za činnosť „správnej“ povahy činnosť orgánov, ktorých úlohou nie je preskúmať zákonnosť rozhodnutia, ale prvýkrát zaujať stanovisko k sťažnosti účastníka správneho konania a ktorých rozhodnutia môžu byť predmetom súdneho preskúmania (pozri v tomto zmysle rozsudok z 12. novembra 1998, Victoria Film, C-134/97, EU:C:1998:535, body 16 a 18; uznesenia z 24. marca 2011, Bengtsson, C-344/09, EU:C:2011:174, body 22 a 23, a zo 14. novembra 2013, MF 7, C-49/13, EU:C:2013:767, body 19 a 21, ako aj rozsudok zo 16. septembra 2020, Anesco a i., C-462/19, EU:C:2020:715, bod 49).

52 Súdny dvor okrem toho opakovane pripomenul, že pojem „súdny orgán“ v zmysle článku 267 ZFEÚ môže už vo svojej podstate označovať len orgán, ktorý je treťou stranou vo vzťahu k orgánu, ktorý prijal rozhodnutie, ktoré je predmetom žaloby (rozsudky z 30. marca 1993, Corbiau, C-24/92, EU:C:1993:118, bod 15; z 30. mája 2002, Schmid, C-516/99, EU:C:2002:313, bod 36, a zo 16. septembra 2020, Anesco a i., C-462/19, EU:C:2020:715, bod 37).

53 V prejednávanej veci treba najprv vecne preskúmať povahu a funkciu regulačného orgánu, akým je Úrad, v systéme riadenia a kontroly činností železničnej dopravy zavedenom smernicou 2012/34. Články 55 a 56 tejto smernice totiž stanovujú, že vo všetkých členských štátoch existujú vnútroštátne regulačné orgány pre sektor železničnej dopravy, stanovujú zásady ich organizácie a určujú právomoci, ktoré im musia byť zverené.

54 V tejto súvislosti z článku 55 ods. 1 uvedenej smernice vyplýva, že regulačný orgán je samostatným orgánom, ktorý je organizačne, funkčne, hierarchicky a pri prijímaní rozhodnutí právne oddelený a nezávislý od akéhokoľvek iného verejného alebo súkromného subjektu.

55 Pokiaľ ide o právomoci tohto orgánu, z článku 56 ods. 1, 2, 6 a 9 smernice 2012/34 vyplýva, že nerozhoduje len o odvolaniach, ale môže konať aj z vlastnej iniciatívy.

56 V tejto súvislosti má právomoc „monitorovať situáciu hospodárskej súťaže na trhoch so železničnými dopravnými službami“ a v rámci toho kontrolovať rozhodnutia prijaté subjektmi sektora železničnej dopravy, najmä pokiaľ ide o jednotlivé prvky vymenované v článku 56 ods. 1 smernice 2012/34. Navyše tento orgán predovšetkým zabezpečuje, aby poplatky za infraštruktúru boli nediskriminačné a zasahuje do rokovaní medzi „žiadateľmi“ v zmysle článku 3 bodu 19 tejto smernice, t. j. najmä železničnými podnikmi, a manažérom infraštruktúry o výške týchto poplatkov s cieľom zabezpečiť dodržiavanie platných právnych predpisov. Napokon z vlastnej iniciatívy prijme vhodné opatrenia na nápravu akejkoľvek diskriminácie vo vzťahu k žiadateľom, akémukoľvek narušeniu trhu a akémukoľvek inému neželanému vývoju na týchto trhoch.

57 Právomoc regulačného orgánu monitorovať uplatňovanie pravidiel stanovených v tejto smernici teda nie je podmienená podaním sťažnosti alebo opravného prostriedku, a teda ju možno uplatňovať z úradnej moci (rozsudok z 9. septembra 2021, LatRailNet a Latvijas dzelzceļš, C-144/20, EU:C:2021:717, bod 37).

58 Okrem toho musí mať regulačný orgán na účely svojich činností monitorovania v súlade s článkom 56 ods. 8 smernice 2012/34 vyšetrovacie právomoci, aby zhromaždil všetky potrebné informácie. Svoju žiadosť o informácie môže spojiť s primeranými sankciami.

59 Podobne podľa článku 56 ods. 9 druhého pododseku tejto smernice môže tento orgán uložiť primerané sankcie vrátane pokút z rozhodnutí, ktoré prijíma.

60 Z článkov 55 a 56 smernice 2012/34 vykladaných v zmysle odôvodnenia 76 tejto smernice tak vyplýva, že efektívne riadenie a spravodlivé a nediskriminačné používanie železničnej infraštruktúry, tak ako je stanovené touto smernicou, si vyžadujú zriadenie orgánu, ktorý z vlastnej iniciatívy monitoruje uplatňovanie pravidiel stanovených v tejto smernici zo strany subjektov sektora železničnej dopravy a zároveň plní funkciu odvolacieho orgánu.

61 Táto kumulácia funkcií znamená, že ak regulačný orgán zriadený podľa článku 55 smernice 2012/34 rozhoduje o odvolaní, táto okolnosť nemá vplyv na právomoc tohto orgánu prijať, v prípade potreby z úradnej moci, vhodné opatrenia na nápravu akéhokoľvek porušenia uplatniteľnej právnej úpravy a vynútiť si plnenie svojich rozhodnutí, ak to považuje za potrebné, prostredníctvom sankcií, čo potvrdzuje správnu povahu jeho funkcií.

62 Okrem toho článok 56 ods. 10 smernice 2012/34 stanovuje, že členské štáty zabezpečia, aby rozhodnutia prijaté regulačným orgánom mohli byť predmetom súdneho preskúmania, čo svedčí o správnej povahe takýchto rozhodnutí, tak ako bolo zdôraznené v bode 51 tohto rozsudku (pozri v tomto zmysle rozsudok zo 14. novembra 2013, MF 7, C-49/13, EU:C:2013:767, bod 19).

63 Vzhľadom na vyššie uvedené úvahy treba ďalej preskúmať, či bez ohľadu na správnu povahu, ktorú má v zásade taký regulačný orgán, akým je Úrad, treba tento Úrad považovať, v osobitnom kontexte funkcií, ktoré vykonáva v rámci konania vo veci samej, za „súdny orgán“ v zmysle článku 267 ZFEÚ.

64 V tejto súvislosti zo spisu predloženého Súdnemu dvoru a najmä z odpovedí poskytnutých Úradom na žiadosť Súdneho dvora o informácie, ktoré odkazujú na zákon o dráhach a na Správny poriadok, vyplýva, že v rámci svojich právomocí, s výnimkou konaní upravených v § 23c, 23d a 34d zákona o dráhach, ktoré možno začať len „na návrh“, rozhoduje Úrad „na návrh“ žiadateľa, ako aj z úradnej moci. § 34e ods. 1 zákona o dráhach tak výslovne stanovuje, že konanie podľa tohto ustanovenia sa môže začať z úradnej moci alebo „na návrh“ žiadateľa.

65 Predmetom konania vo veci samej, ktoré bolo začaté žiadateľkou, spoločnosťou CityRail, na základe tohto § 34e ods. 1, je kontrolovať súlad podmienok používania siete, ktoré sú súčasťou „vyhlásenia o železnici“ s uvedeným zákonom. Toto ustanovenie je podľa Úradu prebratím článku 56 ods. 1 písm. a) smernice 2012/34. V rámci tohto konania má Úrad rozhodnúť o podmienkach prístupu k určitým zariadeniam prevádzkovaným Správou železníc, ktoré sú uvedené v podmienkach používania siete dotknutých vo veci samej.

66 Podľa informácií poskytnutých Úradom, v zmysle § 78 ods. 1 zákona č. 250/2016 o odpovědnosti za porušení předpisů a souvisejících řízeních Úrad z úradnej moci stíha nezrovnalosti, ktoré zistí v priebehu správneho konania, ako je konanie uvedené v § 34 zákona o dráhach. V prípade potreby začne samostatné priestupkové konanie.

67 Ako však bolo uvedené v bodoch 48 a 49 tohto rozsudku, právomoc Úradu začať konanie, v rámci ktorého bol podaný návrh na začatie prejudiciálneho konania z úradnej moci, rovnako ako jeho právomoc z vlastnej iniciatívy stíhať nezrovnalosti zistené počas tohto konania, sú osobitne relevantnými indíciami, ktoré môžu podporiť záver, že tento orgán v konaní vo veci samej nevykonáva súdne, ale správne funkcie.

68 Okrem toho z informácií poskytnutých Úradom tiež vyplýva, že rozhodnutia tohto orgánu môžu byť predmetom súdneho preskúmania. Ak majú v súlade s pravidlami o rozdelení právomocí v Občianskom súdnom poriadku a Správnom poriadku správne súdy právomoc rozhodovať o odvolaní proti rozhodnutiu Úradu, má tento Úrad postavenie žalovaného. Okrem toho z § 250c ods. 2 Občianskeho súdneho poriadku vyplýva, že na občianskoprávne súdy, ktoré majú podľa Úradu právomoc rozhodovať o žalobách proti rozhodnutiam prijatým v rámci konania podľa § 34e zákona o dráhach, má Úrad právo predložiť pripomienky bez toho, aby bol účastníkom konania.

69 Takáto účasť Úradu v konaní o žalobe, v ktorom je napadnuté jeho vlastné rozhodnutie, svedčí o tom, že pri prijímaní tohto rozhodnutia Úrad nemá postavenie tretej osoby vo vzťahu k dotknutým záujmom v zmysle bodu 52 tohto rozsudku (pozri v tomto zmysle rozsudky z 9. októbra 2014, TDC, C-222/13, EU:C:2014:2265, bod 37 a citovanú judikatúru, ako aj z 24. mája 2016, MT Højgaard a Züblin, C-396/14, EU:C:2016:347, bod 25).

70 Vyššie vykonaná analýza nemá vplyv na skutočnosť, že v súlade s judikatúrou uvedenou v bode 43 tohto rozsudku možno orgán vykonávajúci funkcie tak správnej, ako aj súdnej povahy, ktorý spĺňa štrukturálne kritériá uvedené v bode 41 tohto rozsudku, považovať za „súdny orgán“ v zmysle článku 267 ZFEÚ, ak sú funkcie súdnej povahy, ktoré vykonáva, objektívne a striktne oddelené od jeho funkcií správnej povahy. Tak je to najmä v prípade, keď určité konania možno pred týmto orgánom začať len na základe opravného prostriedku, a nie z úradnej moci a ak uvedený orgán nemôže byť žalovaným v konaní o žalobe proti rozhodnutiam, ktoré prijíma v takýchto konaniach.

71 Treba však konštatovať, že vzhľadom na skutočnosti uvedené v bodoch 64 až 69 tohto rozsudku, Úrad v rámci sporu vo veci samej vykonáva funkcie správnej, a nie súdnej povahy. Nemožno ho preto považovať za „súdny orgán“ v zmysle článku 267 ZFEÚ, takže návrh na začatie prejudiciálneho konania, ktorý podal, je neprípustný.

O trovách

72 Vzhľadom na to, že konanie pred Súdnym dvorom má vo vzťahu k účastníkom konania vo veci samej incidenčný charakter a bolo začaté v súvislosti s prekážkou postupu v konaní pred vnútroštátnym orgánom, o trovách konania rozhodne tento vnútroštátny orgán. Iné trovy, ktoré vznikli v súvislosti s predložením pripomienok Súdnemu dvoru a nie sú trovami uvedených účastníkov konania, nemôžu byť nahradené.

Z týchto dôvodov Súdny dvor (veľká komora) rozhodol takto:

Návrh na začatie prejudiciálneho konania, ktorý podal Úřad pro přístup k dopravní infrastruktuře (Česká republika), je neprípustný.

Podpisy