



## Сборник съдебна практика

Дело C-453/20

**CityRail, a.s.**  
срещу  
**Správa železnic, státní organizace**

(Преюдициално запитване,  
отправено от Úřad pro přístup k dopravní infrastruktúře)

**Решение на Съда (голям състав) от 3 май 2022 година**

„Преюдициално запитване — Член 267 ДФЕС — Понятието „юрисдикция“ —  
Устройствени и функционални критерии — Упражняване на правораздавателни или  
административни функции — Директива 2012/34/ЕС — Членове 55 и 56 —  
Един национален регулаторен орган за железопътния сектор — Независим секторен  
контролен орган — Правомощия за служебни действия — Санкционни правомощия —  
Решения, подлежащи на съдебен контрол — Недопустимост на  
преюдициалното запитване“

*Преюдициални въпроси — Сезиране на Съда — Национална юрисдикция по смисъла на  
член 267 ДФЕС — Понятие — Определяне въз основа на структурни и функционални  
критерии — Úřad pro přístup k dopravní infrastruktúře (Служба за достъп до  
транспортната инфраструктура, Чешка република) — Орган, упражняващ не  
правораздавателни, а административни функции — Изключване*

*(член 267 ДФЕС)*

(вж. т. 41—50, 53, 60—63, 67—69 и 71 и диспозитива)

### Резюме

Správa železnic, създаден по силата на закона публичен орган, отговаря за управлението на железопътна мрежа в Чешката република, както и на свързаните с нея обслужващи съоръжения. Той изготвя и публикува референтен документ за железопътната мрежа по смисъла на Директива 2012/34 за създаване на единно европейско железопътно пространство<sup>1</sup>, в който се посочват по-специално условията за достъп до определени инсталации, считано от 1 април 2020 г.

<sup>1</sup> Директива 2012/34/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 21 ноември 2012 година за създаване на единно европейско железопътно пространство (ОВ L 343, 2012 г., стр. 32), изменена с Директива (ЕС) 2016/2370 на Европейския парламент и на Съвета от 14 декември 2016 г. (ОВ L 352, 2016 г., стр. 1, наричана по-нататък „Директива 2012/34“), член 3, точка 26.

На основание на Закона за железниците<sup>2</sup> CityRail, железопътно предприятие, оспорва тези условия пред Службата за достъп до транспортната инфраструктура (наричана по-нататък „службата“)<sup>3</sup>, в качеството ѝ на национален регулаторен орган в железопътния сектор, поради това че противоречали на правилата, предвидени в Директива 2012/34.

Тъй като се съмнява в съответствието на тези условия с Директива 2012/34, както и в съответствие на националното право, приложимо в спора, предмет на главното производство, със същата директива, службата решава да отпрати преюдициално запитване до Съда.

Произнасяйки се в голям състав, Съдът отхвърля като недопустимо отправеното от службата преюдициално запитване, тъй като в главното производство тя не изпълнява правораздавателни, а административни функции. Следователно не може да се приеме, че службата притежава характеристиките на „юрисдикция“ по смисъла на член 267 ДФЕС.

### *Съображения на Съда*

Най-напред Съдът припомня постоянната си съдебна практика по въпроса<sup>4</sup>, съгласно която, за да прецени дали запитващият орган притежава качеството на „юрисдикция“ по смисъла на член 267 ДФЕС — въпрос, уреден единствено от правото на Съюза — той взема предвид съвкупност от обстоятелства, а именно дали органът е законоустановен, дали е постоянно действащ, дали юрисдикцията му е задължителна, дали производството е състезателно, дали той прилага правни норми и дали е независим. Освен това националните юрисдикции могат да сезират Съда само ако пред тях има висящ спор и ако се произнасят в производство, което приключва с правораздавателен акт<sup>5</sup>.

Възможността на определен орган да сезира Съда следователно се определя въз основа на критерии, свързани както с неговото устройство, така и с неговите функции. В този смисъл национален орган може да се определи като „юрисдикция“ по смисъла на член 267 ДФЕС при изпълнение на правораздавателни функции, но да не бъде „юрисдикция“ при упражняване на други функции, по-специално с административен характер. Поради това Съдът приема, че за да се установи дали национален орган, на който по закон са поверени различни по естество функции, трябва да се квалифицира като „юрисдикция“ по смисъла на член 267 ДФЕС, е необходимо да се провери какво е конкретното естество на функциите, които упражнява в специфичния нормативен контекст, в който му се налага да сезира Съда<sup>6</sup>.

Съдът подчертава, че тази проверка придобива особено значение при наличието на административни органи, чиято независимост е пряка последица от изискванията, произтичащи от правото на Съюза, което им предоставя правомощия за секторен контрол и надзор на пазарите. Въпреки че тези органи могат да отговорят на критериите,

<sup>2</sup> Член 34е от Закон № 266/1994 за железниците.

<sup>3</sup> В Чешката република Úřad pro přístup k dopravní infrastruktuře (Службата за достъп до транспортната инфраструктура) е част от централните органи на държавната администрация. Тя е създадена със Закон № 320/2016 за Службата за достъп до транспортната инфраструктура.

<sup>4</sup> Вж. в този смисъл решение от 30 юни 1966 г., Vaassen-Göbbels (61/65, EU:C:1966:39, стр. 395, наричано по-нататък „решението Vaassen-Göbbels“).

<sup>5</sup> Определение от 26 ноември 1999 г., ANAS (C-192/98, EU:C:1999:589, т. 21) и решение от 31 януари 2013 г., Белов (C-394/11, EU:C:2013:48, т. 39).

<sup>6</sup> Определение от 26 ноември 1999 г., ANAS (C-192/98, EU:C:1999:589, т. 22 и 23), и решение от 31 януари 2013 г., Белов (C-394/11, EU:C:2013:48, т. 40 и 41).

припомнени по-горе и изведени от решението Vaassen-Göbbels, дейността по секторен контрол и надзор на пазарите по същество е реално от административно естество, тъй като включва упражняването на правомощия, които са чужди за предоставените на юрисдикциите.

В решение Westbahn Management<sup>7</sup>, на което се позовава службата, Съдът, сезиран с преюдициално запитване от Schienen-Control Kommission (Комисия за железопътен контрол, Австрия), разглежда само критериите, изведени от решение Vaassen-Göbbels, и поради това не е разгледал въпроса дали този орган изпълнява правораздавателни функции в производството, в рамките на което е отправено това запитване.

В тази връзка според уточненията на Съда показателно, че разглежданият орган упражнява не правораздавателни, а административни функции, е, че той разполага с правомощия да образува производства служебно, както и да налага, също така служебно, санкции по въпроси от своята компетентност. Освен това въпросът дали производството, в рамките на което е отправено преюдициално запитване, е образувано по инициатива на заинтересовано лице, няма решаващо значение, когато производството е можело да започне служебно. Съдът уточнява също, че ролята и мястото на даден орган в националния правен ред са релевантни и за преценката на естеството на функциите му.

В случая най-напред Съдът разглежда по същество естеството и функцията на регулаторен орган, какъвто е службата, в системата за управление и контрол на железопътните дейности, установена с Директива 2012/34<sup>8</sup>.

Така от релевантните разпоредби на Директива 2012/34<sup>9</sup> следва, че предвиденото в нея ефикасно управление и справедливо и недискриминационно използване на железопътната инфраструктура налагат създаването на орган, който е натоварен едновременно по своя инициатива да следи за прилагането от субектите в железопътния сектор на установените с директивата правила и да действа като орган за разглеждане на жалби. Това кумулиране на функции означава, че когато регулаторен орган<sup>10</sup> е сезиран с жалба, това обстоятелство не засяга компетентността на същия да предприема, при необходимост служебно, подходящи мерки за отстраняването на всяко нарушение на приложимата правна уредба и, ако счете за необходимо, да осигурява изпълнението на своите решения с помощта на санкции, което потвърждава административния характер на функциите му. Освен това Директива 2012/34<sup>11</sup> предвижда, че държавите членки гарантират, че решенията, взети от регулаторния орган, ще могат да бъдат предмет на съдебен контрол, което също свидетелства за административния характер на тези решения.

С оглед на изложените съображения по-нататък Съдът разглежда дали, независимо от принципно административния характер на регулаторен орган като службата, в специфичния контекст на функциите, които упражнява в рамките на главното производство, последната трябва да се разглежда като „юрисдикция“ по смисъла на член 267 ДФЕС.

<sup>7</sup> Решение от 22 ноември 2012 г., Westbahn Management (C-136/11, EU:C:2012:740).

<sup>8</sup> Членове 55 и 56 от Директива 2012/34 предвиждат съществуването във всички държави членки на национални регулаторни органи в железопътния сектор, установяват принципите на тяхната организация и определят правомощията, които трябва да им бъдат предоставени.

<sup>9</sup> Членове 55 и 56 от Директива 2012/34 във връзка със съображение 76 от нея.

<sup>10</sup> Създаден в приложение на член 55 от Директива 2012/34.

<sup>11</sup> Член 56, параграф 10 от Директива 2012/34.

За целта Съдът припомня, че оправомощаването на службата да започне, също служебно, производството, в което е отправено настоящото преюдициално запитване, както и правомощието ѝ да преследва по своя инициатива откритите в хода на това производство нередности представляват особено релевантни данни в подкрепа на констатацията, че в главното производство този орган не упражнява правораздавателни, а административни функции.

Освен това от предоставената от службата информация следва също, че решенията на този орган подлежат на обжалване по съдебен ред. Когато съгласно правилата за разпределяне на правомощията, произтичащи от Гражданския процесуален и Административноправораздавателния кодекс, административните съдилища са компетентни да разглеждат жалба срещу решение на службата, последната има качеството на ответник. Също така от Гражданския процесуален кодекс<sup>12</sup> следва, че без да е страна в производството, службата има право да представи становище пред гражданските съдилища, които според същата са компетентни по-специално да разглеждат искове срещу решенията, приети в производство по член 34е от Закона за железниците, както в главното производство. Участието на службата в производство, в което се оспорва собственото ѝ решение, показва, че при неговото приемане тя не е имала качеството на трето лице по отношение на съществуващите интереси и следователно не е упражнявала правораздавателни функции.

С оглед на тези обстоятелства Съдът констатира, че в главното производство службата не упражнява правораздавателни, а административни функции. Следователно тя не може да се счита за „юрисдикция“ по смисъла на член 267 ДФЕС, поради което отправеното от нея преюдициално запитване е недопустимо.

<sup>12</sup> Член 250с, параграф 2 от Гражданския процесуален кодекс.