



## Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (velkého senátu)

3. května 2022\*

„Řízení o předběžné otázce – Článek 267 SFEU – Pojem ‚soud‘ – Strukturální a funkční kritéria – Výkon soudních nebo správních funkcí – Směrnice 2012/34/EU – Články 55 a 56 – Jediný vnitrostátní regulační subjekt pro železniční odvětví – Nezávislý odvětvový regulační orgán – Oprávnění jednat z moci úřední – Sankční pravomoc – Rozhodnutí, proti kterým lze podat žalobu – Nepřípustnost žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce“

Ve věci C-453/20,

jejímž předmětem je žádost o rozhodnutí o předběžné otázce na základě článku 267 SFEU, podaná rozhodnutím Úřadu pro přístup k dopravní infrastruktuře (Česká republika) ze dne 23. září 2020, došlým Soudnímu dvoru téhož dne, v řízení

**CityRail, a.s.**

proti

**Správě železnic**, státní organizaci,

za účasti:

**ČD Cargo, a.s.,**

SOUDNÍ DVŮR (velký senát),

ve složení K. Lenaerts, předseda, L. Bay Larsen, místopředseda, A. Arabadžev, A. Prechal, K. Jürimäe a S. Rodin, předsedové senátů, M. Ilešič, J.-C. Bonichot (zpravodaj), T. von Danwitz, M. Safjan, D. Gratsias, M. L. Arastey Sahún, M. Gavalec, Z. Csehi a O. Spineanu-Matei, soudci,

generální advokát: M. Campos Sánchez-Bordona,

vedoucí soudní kanceláře: A. Calot Escobar,

s přihlédnutím k písemné části řízení,

s ohledem na vyjádření předložená:

– za CityRail, a.s., J. Hruškou,

\* Jednací jazyk: čeština.

- za Správu železnic, státní organizaci, J. Svobodou,
- za ČD Cargo, a.s., T. Tóthem a Z. Škvařilem,
- za českou vládu M. Smolkem a J. Vláčilem, jako zmocněnci,
- za španělskou vládu L. Aguilera Ruizem, jako zmocněncem,
- za nizozemskou vládu původně M. K. Bulterman a M. Noort, jako zmocněnkyněmi, poté M. K. Bulterman, jako zmocněnkyní,
- za Evropskou komisi původně J. Hradilem a C. Vrignon, jako zmocněnci, poté J. Hradilem, jako zmocněncem,

po vyslechnutí stanoviska generálního advokáta na jednání konaném dne 16. prosince 2021,

vydává tento

### **Rozsudek**

- 1 Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se týká výkladu článku 288 SFEU a článků 3, 27 a 31 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2012/34/EU ze dne 21. listopadu 2012 o vytvoření jednotného evropského železničního prostoru (Úř. věst. 2012, L 343, s. 32), ve znění směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/2370 ze dne 14. prosince 2016 (Úř. věst. 2016, L 352, s. 1) (dále jen „směrnice 2012/34“), jakož i příloh I, II a IV této směrnice.
- 2 Tato žádost byla předložena v rámci sporu mezi CityRail, a.s., železničním podnikem, a Správou železnic, státní organizací (dále jen „Správa železnic“), provozovatelem železniční infrastruktury v České republice, ve věci podmínek stanovených Správou železnic pro přístup k síti a některým souvisejícím zařízením.

### **Právní rámec**

#### ***Unijní právo***

- 3 Bod 76 odůvodnění směrnice 2012/34 zní:

„Účinné řízení a spravedlivé a nediskriminační využívání železniční infrastruktury si žádají zřízení regulačního subjektu dohlížejícího na uplatňování pravidel stanovených v této směrnici a působícího jako subjekt příslušný pro přezkum rozhodnutí, aniž by byla dotčena možnost přezkumu soudního. Tento regulační subjekt by měl být s to prosazovat své požadavky na informace a rozhodnutí příslušnými sankcemi.“

4 Článek 3 této směrnice, nadepsaný „Definice“, zní takto:

„Pro účely této směrnice se rozumí:

- 1) ‚železničním podnikem‘ každý veřejný nebo soukromý podnik licencovaný v souladu s touto směrnicí, jehož hlavní činností je železniční přeprava zboží nebo cestujících [...]
- 2) ‚provozovatelem infrastruktury‘ každý subjekt nebo podnik odpovědný za zajištění provozu, údržby a obnovy železniční infrastruktury na síti, jakož i za účast na jejím rozvoji [...]

[...]

- 3) ‚železniční infrastrukturou‘ položky uvedené v příloze I;

[...]

- 11) ‚zařízením služeb‘ zařízení včetně pozemku, budovy a vybavení, které bylo zřízeno, jako celek nebo zčásti, aby umožnilo poskytování jedné nebo více služeb uvedených v příloze II bodech 2 až 4;

[...]

- 19) ‚žadatelem‘ železniční podnik [...] se zájmem v oblasti veřejné služby nebo obchodním zájmem na získání kapacity infrastruktury;

[...]

- 26) ‚zprávou o síti‘ podrobný výklad všeobecných pravidel, lhůt, postupů a kritérií systému zpoplatnění a systému přidělování kapacity, včetně informací potřebných k podání žádosti o přidělení kapacity infrastruktury;

[...]“

5 Článek 55 uvedené směrnice, nadepsaný „Regulační subjekt“, v odstavci 1 stanoví:

„Každý členský stát zřídí jediný vnitrostátní regulační subjekt pro železniční odvětví. Aniž je dotčen odstavec 2, tento subjekt je samostatným orgánem, který je, pokud jde o organizaci, funkce, hierarchii a rozhodování, právně odlišný od jakéhokoli jiného veřejnoprávního nebo soukromého subjektu a je na něm nezávislý. Je rovněž nezávislý, pokud jde o organizaci, rozhodnutí o financování, právní strukturu a rozhodování, na jakémkoli provozovateli infrastruktury, správci poplatků, přidělovacím subjektu nebo žadateli. Tento subjekt je dále funkčně nezávislý na kterémkoli příslušném orgánu, který se účastní uzavírání smlouvy na veřejné služby.“

6 Článek 56 téže směrnice, nadepsaný „Funkce regulačního subjektu“, stanoví:

„1. Aniž je dotčen čl. 46 odst. 6, má žadatel právo podat stížnost regulačnímu subjektu, pokud se domnívá, že se s ním nejedná poctivě, že je diskriminován nebo jinak poškozen, a zejména může podat žádost o přezkum rozhodnutí přijatých provozovatelem infrastruktury nebo případně železničním podnikem nebo provozovatelem zařízení služeb, která se týkají:

- a) zprávy o síti v předběžném i konečném znění;

[...]

j) plnění požadavků, včetně požadavků ohledně střetu zájmů stanovených v čl. 2 odst. 13 a v člancích 7, 7a, 7b, 7c a 7d.

2. Aniž jsou dotčeny pravomoci vnitrostátních orgánů v oblasti hospodářské soutěže [...], má regulační subjekt pravomoc sledovat situaci v oblasti hospodářské soutěže na trzích železniční dopravy, včetně zejména trhu pro vysokorychlostní osobní dopravu, a činnosti provozovatelů infrastruktury v souvislosti s odst. 1 písm. a) až j). Regulační subjekt zejména kontroluje plnění odst. 1 písm. a) až j) z vlastní iniciativy a s cílem předcházet diskriminaci žadatelů. Kontroluje zejména to, zda zpráva o síti neobsahuje diskriminační ustanovení či nedává provozovateli infrastruktury prostor pro volné uvážení, který by mohl být využit k diskriminaci žadatelů.

[...]

6. Regulační subjekt zajistí, aby poplatky stanovené provozovatelem infrastruktury byly v souladu s kapitolou IV oddílem 2 a byly nediskriminační. Vyjednávání mezi žadateli a provozovatelem infrastruktury o výši poplatků za využití infrastruktury jsou přípustná pouze tehdy, pokud se uskutečňují pod dohledem regulačního subjektu. Regulační subjekt zasáhne, pokud hrozí, že při jednání budou porušeny požadavky této kapitoly.

[...]

8. Regulační subjekt je oprávněn požadovat příslušné informace od provozovatele infrastruktury, žadatelů a jakékoli zúčastněné třetí osoby z dotčeného členského státu.

[...] Regulačnímu subjektu se umožní prosazovat takové požadavky příslušnými sankcemi, včetně pokut. [...]

9. Regulační subjekt posoudí všechny stížnosti a případně si do jednoho měsíce ode dne přijetí stížnosti vyžádá relevantní informace a zahájí konzultace se všemi zúčastněnými stranami. Rozhoduje o všech stížnostech, přijímá opatření k nápravě situace a informuje zúčastněné strany o svém odůvodněném rozhodnutí [...]. Aniž jsou dotčeny pravomoci vnitrostátních orgánů v oblasti hospodářské soutěže [...], regulační subjekt v případech, kdy je to vhodné, rozhodne z vlastní iniciativy o vhodných opatřeních k nápravě diskriminace žadatelů, narušení trhu a jakéhokoli jiného nežádoucího vývoje na těchto trzích, zejména ve vztahu k odst. 1 písm. a) až j).

Rozhodnutí regulačního subjektu je závazné pro všechny strany, na něž se toto rozhodnutí vztahuje, a nepodléhá kontrole jiné správní instance. Regulační subjekt musí být schopen prosazovat svá rozhodnutí příslušnými sankcemi, včetně pokut.

[...]

10. Členské státy zajistí, aby rozhodnutí přijatá regulačním subjektem podléhala soudnímu přezkumu. Žádost o přezkum může mít vůči rozhodnutí regulačního subjektu odkladný účinek, pouze pokud okamžitý účinek rozhodnutí regulačního subjektu může u strany žádající o přezkum rozhodnutí vést k nenapravitelným nebo zjevně nepřiměřeným škodám. Tímto ustanovením nejsou v příslušných případech dotčeny pravomoci soudu projednávajícího žádost o přezkum rozhodnutí stanovené ústavním právem.

[...]“

### **České právo**

- 7 Ustanovení § 2 bodu 15 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy [České republiky], zní:  
„V České republice působí tyto další ústřední orgány státní správy: [...] 15. Úřad pro přístup k dopravní infrastruktuře“.
- 8 Úřad pro přístup k dopravní infrastruktuře (Česká republika, dále jen „Úřad“) byl zřízen zákonem č. 320/2016 Sb., o Úřadu pro přístup k dopravní infrastruktuře (dále jen „zákon o ÚPDI“).
- 9 Podle § 3 odst. 2 zákona o ÚPDI „je [Úřad] při výkonu své působnosti nezávislý, postupuje nestranně a řídí se přitom pouze zákony a jinými právními předpisy“.
- 10 Ustanovení § 4 tohoto zákona stanoví podmínky jmenování předsedy Úřadu na šestileté funkční období s možností opětovného jmenování, režim neslučitelnosti funkcí a podmínky, za nichž může být předseda odvolán.
- 11 Zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě, obsahuje v § 71 až § 75, § 77, § 80, § 81 a § 85 různá ustanovení, která se vztahují na zaměstnance Úřadu a mají zajistit jejich nestrannost. Podle § 11 odst. 5 tohoto zákona se na tyto zaměstnance nepoužije služební předpis vydaný náměstkem pro státní službu.
- 12 Úřad přijímá závazná rozhodnutí podle zákona č. 266/1994 Sb., o dráhách (dále jen „zákon o dráhách“) a podle obecných ustanovení o správním řízení vyplývajících ze zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“).
- 13 Ustanovení § 67 odst. 1 správního řádu stanoví:  
„Rozhodnutím správní orgán v určité věci zakládá, mění nebo ruší práva anebo povinnosti jmenovitě určené osoby nebo v určité věci prohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má anebo nemá, nebo v zákonem stanovených případech rozhoduje o procesních otázkách.“
- 14 Podle § 73 odst. 2 správního řádu „[p]ravomocné rozhodnutí je závazné pro účastníky a pro všechny správní orgány“.
- 15 Ustanovení § 152 a § 153 správního řádu upravují řízení o rozkladu proti rozhodnutím Úřadu před jeho předsedou.
- 16 Jak vyplývá z odpovědi Úřadu na žádost o informace, která mu byla zaslána Soudním dvorem, podle § 23c, § 23d, § 34d, § 34e, § 34f, § 34g a § 58 zákona o dráhách je Úřad oprávněn k:
  - schvalování návrhu plánu omezení provozování dráhy celostátní, regionální a veřejně přístupné vlečky (§ 23c),
  - rozhodování o uzavření smlouvy o poskytnutí služeb (§ 23d),

- rozhodování o ohrožení hospodářské vyváženosti drážní dopravy provozované na základě smlouvy o veřejných službách (§ 34d),
  - rozhodování o (ne)souladu prohlášení o dráze se zákonem (§ 34e),
  - rozhodování o (ne)souladu procesu přidělování kapacity (včetně rámcových smluv) se zákonem (§ 34f),
  - posuzování souladu smlouvy o provozování drážní dopravy se zákonem (§ 34g),
  - odstraňování nedostatků ze státního dozoru (§ 58).
- 17 V řízeních dle § 34e, § 34f a § 34g zákona o dráhách rozhoduje Úřad na návrh nebo z moci úřední. Naproti tomu v případech uvedených v § 23c, § 23d a § 34d tohoto zákona rozhoduje Úřad pouze na žádost. V řízení dle § 58 uvedeného zákona rozhoduje Úřad pouze z moci úřední. Kromě toho mohou být všechna řízení z moci úřední zahájena na základě podnětu dle § 42 správního řádu.
- 18 Rozhodnutí přijatá Úřadem mohou být předmětem soudního přezkumu. Z pravidel rozdělení pravomocí uvedených zejména v části páté, nadepsané „Řízení ve věcech, o nichž bylo rozhodnuto jiným orgánem“, zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád (dále jen „občanský soudní řád“), a v § 46 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „soudní řád správní“) vyplývá, že věci spadající ze své povahy do oblasti soukromého práva musí projednávat obecné soudy v občanském soudním řízení, zatímco správní soudy rozhodují o veřejnoprávních věcech.
- 19 Ustanovení § 250c odst. 2 občanského soudního řádu stanoví, že obecné soudy umožní Úřadu, „aby se k žalobě písemně vyjádřil“.
- 20 Zejména v řízeních, v nichž má být přijato rozhodnutí podle § 34e odst. 1 zákona o dráhách, Úřad subsidiárně aplikuje kromě správního řádu též zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Dle § 78 odst. 1 tohoto zákona „[Úřad] zahájí řízení o každém přestupku, který zjistí, a postupuje v řízení z moci úřední“.

### **Spor v původním řízení a předběžné otázky**

- 21 Správa železnic je veřejnoprávní subjekt zřízený zákonem. Jakožto provozovatel infrastruktury a provozovatel zařízení služeb je pověřena správou železniční sítě a souvisejících zařízení služeb v České republice.
- 22 Správa železnic vypracovala a zveřejnila zprávu o síti ve smyslu čl. 3 bodu 26 směrnice 2012/34, která uvádí zejména podmínky, jimž podléhá přístup k určitým zařízením od 1. dubna 2020.
- 23 Společnost CityRail, železniční podnik, napadla na základě § 34e zákona o dráhách tyto podmínky u Úřadu jakožto vnitrostátního regulačního subjektu pro železniční odvětví z důvodu, že jsou v rozporu s pravidly stanovenými směrnicí 2012/34.
- 24 Úřad má pochybnosti o tom, zda jsou tyto podmínky v souladu se směrnicí 2012/34 a zda je s toutéž směrnicí v souladu vnitrostátní právo použitelné na spor v původním řízení.

25 Konkrétně má Úřad pochybnosti zaprvé o tom, zda lze místo nakládky a vykládky, včetně související koleje, považovat za zařízení služeb ve smyslu čl. 3 bodu 11 směrnice 2012/34. Podle názoru Úřadu by tato místa měla být považována spíše za součást železniční infrastruktury ve smyslu čl. 3 bodu 3 uvedené směrnice. Zadruhé se Úřad domnívá, že tatáž směrnice může bránit tomu, aby provozovatel infrastruktury nebo provozovatel zařízení služeb kdykoli změnil výši poplatků za použití železniční infrastruktury nebo zařízení služeb. Zatřetí podle Úřadu vyvstává otázka, zda se železniční podniky mohou dovolávat ustanovení směrnice 2012/34 vůči Správě železnic. Začtvrté se Úřad táže, zda lze podmínky přístupu obsažené ve zprávě o síti vypracované Správou železnic považovat za diskriminační, pokud jsou v rozporu s požadavky této směrnice.

26 Za těchto podmínek se Úřad rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

„1) Je *místo nakládky a vykládky pro přepravu věcí*, včetně související koleje, součástí železniční infrastruktury ve smyslu čl. 3 [bodu] 3 směrnice 2012/34?

2) Je v souladu se směrnicí 2012/34, že provozovatel infrastruktury může kdykoliv změnit v neprospěch dopravců výši cen za použití železniční infrastruktury nebo zařízení služeb?

3) Je směrnice 2012/34 dle čl[ánku] 288 [SFEU] závazná pro státní organizaci Správu železnic?

4) Lze považovat za diskriminační pravidla obsažená ve zprávě o síti, pokud jsou v rozporu s takovými předpisy EU, které je Správa železnic povinna dodržovat?“

### **K přípustnosti žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce**

27 Úřad v žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce a v odpovědích na žádost o informace, kterou mu zaslal Soudní dvůr dne 26. října 2020, uvádí důvody, proč se domnívá, že má povahu „soudu“ ve smyslu článku 267 SFEU.

28 V tomto ohledu se odvolává na rozsudek ze dne 22. listopadu 2012, Westbahn Management (C-136/11, EU:C:2012:740), z něhož vyplývá, že rakouský regulační subjekt pro železniční odvětví Schienen-Control Kommission (komise pro kontrolu železniční dopravní cesty, Rakousko) musí být považován za „soud“ ve smyslu téhož ustanovení. Jelikož nezávislost vnitrostátních regulačních subjektů vyplývá přímo z článku 55 směrnice 2012/34, zásady rovnosti členských států a zákazu diskriminace vyžadují, aby Soudní dvůr přiznal Úřadu totéž postavení.

29 Úřad dále připomíná, že z judikatury Soudního dvora, například z rozsudku ze dne 22. listopadu 2012, Westbahn Management (C-136/11, EU:C:2012:740), vyplývá, že za účelem určení, zda má určitý orgán povahu „soudu“ ve smyslu článku 267 SFEU, je třeba zohlednit všechny skutečnosti, jako je zřízení dotčeného orgánu na základě zákona, jeho trvalost, závaznost jeho jurisdikce, kontradiktorní povahu řízení, použití právních předpisů tímto orgánem a jeho nezávislost.

30 S ohledem na tato kritéria Úřad konstatuje, že byl zřízen vnitrostátním zákonodárcem jako ústřední správní úřad. Ze zákona o ÚPDI rovněž vyplývá, že Úřad je při výkonu své působnosti nezávislý, postupuje nestranně a řídí se přitom pouze zákony a jinými právními předpisy. Konkrétně jeho akty nepodléhají přezkumu ze strany jiných orgánů moci výkonné.

- 31 Nezávislost předsedy Úřadu je rovněž zaručena. Zákon o ÚPDI zejména stanoví, že jeho předseda může být odvolán vládou pouze za určitých konkrétních podmínek, které tento zákon vyjmenovává, a že se proti rozhodnutím o odvolání může bránit soudní cestou.
- 32 Vzhledem k tomu, že důvody pro odvolání předsedy Úřadu jsou stanoveny zákonem, jeho postavení není srovnatelné s postavením předsedy Úřadu průmyslového vlastnictví, jehož nezávislost zpochybnil Soudní dvůr v usnesení ze dne 14. listopadu 2013, MF 7 (C-49/13, EU:C:2013:767). Kromě toho se – na rozdíl od zaměstnanců posledně uvedeného orgánu – na zaměstnance Úřadu nepoužije služební předpis vydaný náměstkem pro státní službu.
- 33 Pokud jde o průběh řízení před Úřadem, toto řízení se řídí správním řádem, což účastníkům řízení zaručuje dodržení kontradiktornosti.
- 34 V řízeních dle § 34e, § 34f a § 34g zákona o dráhách rozhoduje Úřad na návrh nebo z moci úřední. Nicméně v případech uvedených v § 23c, § 23d a § 34d zákona o dráhách mohou být řízení zahájena pouze na žádost.
- 35 Mimoto má Úřad pravomoc zjišťovat a stíhat z vlastní iniciativy porušení relevantní právní úpravy v rámci zvláštního řízení, které mu umožňuje ukládat pokuty. Pochybení, která zjistí během správního řízení, mohou vést k zahájení přestupkového řízení.
- 36 Rozhodnutí přijatá Úřadem musí zohledňovat veřejný zájem a jsou závazná.
- 37 Správní řád stanoví, že tato rozhodnutí mohou být přezkoumána v řízení o rozkladu. Je-li takový rozklad podán, rozhoduje o něm předseda Úřadu.
- 38 V souladu s čl. 56 odst. 10 směrnice 2012/34 mohou být rozhodnutí Úřadu předmětem soudního přezkumu. V závislosti na povaze řízení, které před ním probíhá, se žaloba podává buď ke správním, nebo k obecným soudům.
- 39 K řízení o přezkumu legality zprávy o síti dotčené v původním řízení, která je součástí „prohlášení o dráze“, Úřad uvádí, že tímto řízením je řízení upravené v § 34e zákona o dráhách. Může být zahájeno z moci úřední nebo, jak tomu bylo v této věci, na návrh žadatele. Proti rozhodnutí, které má být přijato, může být podána žaloba k vnitrostátním obecným soudům, jejichž rozhodnutí v souladu s pravidly občanského soudního řízení a na rozdíl od rozhodnutí správních soudů nahrazují rozhodnutí Úřadu. Mimoto v případě, že by Úřad v průběhu přezkumu zjistil pochybení, může zahájit řízení o přestupku.
- 40 Česká a španělská vláda, jakož i Evropská komise ve svých písemných vyjádřeních tvrdí, že Úřad není „soudem“ ve smyslu článku 267 SFEU, který by byl oprávněn předložit Soudnímu dvoru žádost o rozhodnutí o předběžné otázce. Konkrétně tvrdí, že Úřad není srovnatelný s rakouskou komisí pro kontrolu železniční dopravní cesty, takže úvahy rozvinuté Soudním dvorem ohledně tohoto orgánu v rozsudku ze dne 22. listopadu 2012, Westbahn Management (C-136/11, EU:C:2012:740), nelze přenést na situaci Úřadu, a dále že Úřad vykonává funkce správní povahy.
- 41 Podle ustálené judikatury platí, že při posuzování toho, zda je dotčený předkládající orgán svou povahou „soudem“ ve smyslu článku 267 SFEU, což je otázka, která je upravena výlučně unijním právem, přihlíží Soudní dvůr k souboru faktorů, jako je to, zda je daný orgán zřízen zákonem, zda se jedná o stálý orgán, zda má obligatorní jurisdikci, zda má řízení před ním kontradiktorní

povahu, zda aplikuje právní předpisy a zda je nezávislý (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 30. června 1966, Vaassen-Göbbels, 61/65, EU:C:1966:39, s. 395, a ze dne 29. března 2022, Getin Noble Bank, C-132/20, EU:C:2022:235, bod 66 a citovaná judikatura).

- 42 Z ustálené judikatury Soudního dvora rovněž vyplývá, že vnitrostátní soudy jsou oprávněny obrátit se na Soudní dvůr pouze tehdy, když před nimi probíhá spor a když rozhodují v rámci řízení, které má být ukončeno rozhodnutím soudní povahy [usnesení ze dne 26. listopadu 1999, ANAS, C-192/98, EU:C:1999:589, bod 21, a rozsudky ze dne 31. ledna 2013, Belov, C-394/11, EU:C:2013:48, bod 39, a ze dne 6. října 2021, W.Ž. (Kolegium pro mimořádnou kontrolu a věci veřejné Nejvyššího soudu – Jmenování), C-487/19, EU:C:2021:798, bod 84 a citovaná judikatura].
- 43 Oprávnění orgánu obrátit se na Soudní dvůr je tudíž třeba posuzovat na základě strukturálních a funkčních kritérií. V tomto ohledu může být vnitrostátní orgán považován za „soud“ ve smyslu článku 267 SFEU, jestliže vykonává soudní funkci, zatímco při výkonu jiných funkcí, zejména správní povahy, mu tuto povahu přiznat nelze (usnesení ze dne 26. listopadu 1999, ANAS, C-192/98, EU:C:1999:589, bod 22, a rozsudek ze dne 31. ledna 2013, Belov, C-394/11, EU:C:2013:48, bod 40).
- 44 Z toho plyne, že k prokázání, zda vnitrostátní orgán, kterému zákon svěřuje funkce různé povahy, musí být považován za „soud“ ve smyslu článku 267 SFEU, je nutno ověřit, jaká je konkrétní povaha funkcí, které vykonává v postavení, v jehož rámci jedná, když žádá o rozhodnutí Soudního dvora (usnesení ze dne 26. listopadu 1999, ANAS, C-192/98, EU:C:1999:589, bod 23, a rozsudek ze dne 31. ledna 2013, Belov, C-394/11, EU:C:2013:48, bod 41).
- 45 Toto ověření má zvláštní význam v případě správních orgánů, jejichž nezávislost je přímým důsledkem požadavků vyplývajících z unijního práva, které jim svěřuje pravomoci odvětvové regulace a dohledu nad trhy. Přestože tyto orgány mohou splňovat kritéria uvedená v bodě 41 tohoto rozsudku, vycházející z rozsudku ze dne 30. června 1966, Vaassen-Göbbels (61/65, EU:C:1966:39), činnost odvětvové regulace a dohledu nad trhy má v zásadě správní povahu (obdobně viz rozsudek ze dne 12. listopadu 1998, Victoria Film, C-134/97, EU:C:1998:535, bod 15), neboť zahrnuje výkon pravomocí, které se liší od pravomocí přiznaných soudům.
- 46 Úřad tudíž nemůže důvodně tvrdit, že splňuje-li uvedená kritéria, zejména kritérium nezávislosti, musí být nutně považován za „soud“ ve smyslu článku 267 SFEU. Takový výklad tohoto ustanovení by totiž byl v rozporu s judikaturou Soudního dvora připomenutou v bodech 42 až 44 tohoto rozsudku, z níž vyplývá, že vnitrostátní orgán, ačkoliv není pochyb o tom, že byl zřízen zákonem, že se jedná o stálý orgán, že má řízení před ním kontradiktorní povahu, že aplikuje právní předpisy a že je nezávislý, může předložit Soudnímu dvoru žádost o rozhodnutí o předběžné otázce pouze tehdy, pokud ve věci, kterou projednává, vykonává funkce soudní povahy.
- 47 V rozsudku ze dne 22. listopadu 2012, Westbahn Management (C-136/11, EU:C:2012:740), na který se odvolává Úřad, přitom Soudní dvůr, kterému žádost o rozhodnutí o předběžné otázce předložila rakouská komise pro kontrolu železniční dopravní cesty, zkoumal pouze kritéria vyplývající z rozsudku ze dne 30. června 1966, Vaassen-Göbbels (61/65, EU:C:1966:39), a opomenul tak zkoumat, zda tento subjekt v řízení, v jehož rámci byla podána tato žádost, vykonával funkce soudní povahy.

- 48 V tomto ohledu je známkou toho, že dotčený orgán vykonává nikoli soudní, nýbrž správní funkce, skutečnost, že má pravomoc zahájit řízení z moci úřední (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 31. ledna 2013, *Belov*, C-394/11, EU:C:2013:48, bod 47, a usnesení ze dne 14. listopadu 2013, MF 7, C-49/13, EU:C:2013:767, bod 18), jakož i pravomoc ukládat rovněž z moci úřední sankce v oblastech spadajících do jeho pravomoci (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 16. září 2020, *Anesco a další*, C-462/19, EU:C:2020:715, bod 44).
- 49 Navíc otázka, zda řízení, v jehož rámci byla podána žádost o rozhodnutí o předběžné otázce, bylo zahájeno z podnětu osoby, která má na řízení zájem, není rozhodující. Skutečnost, že orgán může zahájit dané řízení na návrh či na žádost, i když tento orgán může v každém případě vykonávat příslušnou pravomoc rovněž z moci úřední, nemůže zpochybnit správní povahu této pravomoci.
- 50 Úloha a postavení orgánu ve vnitrostátním právním řádu jsou rovněž relevantní pro účely posouzení povahy jeho funkcí.
- 51 Soudní dvůr v této souvislosti za „správní“ považoval činnost orgánů, jejichž úkol nespočívá v přezkumu legality rozhodnutí, nýbrž v prvním zaujetí stanoviska ke stížnosti účastníka správního řízení, a proti jejichž rozhodnutí lze podat žalobu (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 12. listopadu 1998, *Victoria Film*, C-134/97, EU:C:1998:535, body 16 a 18; usnesení ze dne 24. března 2011, *Bengtsson*, C-344/09, EU:C:2011:174, body 22 a 23; ze dne 14. listopadu 2013, MF 7, C-49/13, EU:C:2013:767, body 19 a 21, jakož i rozsudek ze dne 16. září 2020, *Anesco a další*, C-462/19, EU:C:2020:715, bod 49).
- 52 Soudní dvůr mimoto opakovaně připomněl, že pojem „soud“ ve smyslu článku 267 SFEU může z podstaty věci označovat pouze orgán, který je třetí stranou ve vztahu k orgánu, jenž přijal rozhodnutí, které je předmětem přezkumu (rozsudky ze dne 30. března 1993, *Corbiau*, C-24/92, EU:C:1993:118, bod 15; ze dne 30. května 2002, *Schmid*, C-516/99, EU:C:2002:313, bod 36, a ze dne 16. září 2020, *Anesco a další*, C-462/19, EU:C:2020:715, bod 37).
- 53 V projednávané věci je třeba nejprve věcně zkoumat povahu a funkci takového regulačního subjektu, jako je Úřad, v systému správy a regulace činností železniční dopravy zavedeném směrnicí 2012/34. Články 55 a 56 této směrnice totiž stanoví, že ve všech členských státech existují vnitrostátní regulační subjekty pro železniční odvětví, a dále stanoví zásady jejich organizace a definují pravomoci, které jim musí být svěřeny.
- 54 V tomto ohledu z čl. 55 odst. 1 uvedené směrnice vyplývá, že regulační subjekt je samostatným orgánem, který je, pokud jde o organizaci, funkce, hierarchii a rozhodování, právně odlišný od jakéhokoli jiného veřejnoprávního nebo soukromého subjektu a je na něm nezávislý.
- 55 Pokud jde o pravomoci tohoto subjektu, z čl. 56 odst. 1, 2, 6 a 9 směrnice 2012/34 vyplývá, že rozhoduje nejen o žádostech o přezkum, ale může jednat i z vlastní iniciativy.
- 56 V posledně uvedeném ohledu mu přísluší „sledovat situaci v oblasti hospodářské soutěže na trzích železniční dopravy“ a v tomto rámci kontrolovat rozhodnutí přijatá subjekty v odvětví železniční dopravy, zejména s ohledem na jednotlivé prvky vyjmenované v čl. 56 odst. 1 směrnice 2012/34. Mimoto uvedený subjekt zejména zajišťuje, aby poplatky za infrastrukturu byly nediskriminační, a zasahuje do vyjednávání mezi „žadatelí“ ve smyslu čl. 3 bodu 19 této směrnice, tj. zejména železničními podniky, a provozovatelem infrastruktury o výši těchto poplatků, aby zajistil

dodržování platných právních předpisů. Konečně rozhoduje z vlastní iniciativy o vhodných opatřeních k nápravě diskriminace žadatelů, narušení trhu a jakéhokoli jiného nežádoucího vývoje na těchto trzích.

- 57 Právomoc regulačního subjektu dohlížet na uplatňování pravidel stanovených v této směrnici tak není podmíněna podáním stížnosti nebo žádosti o přezkum, a může tedy být vykonávána i z moci úřední (rozsudek ze dne 9. září 2021, LatRailNet a Latvijas dzelzceļš, C-144/20, EU:C:2021:717, bod 37).
- 58 Kromě toho musí mít regulační subjekt pro účely svých činností dohledu v souladu s čl. 56 odst. 8 směrnice 2012/34 právomoc provádět šetření, aby shromáždil veškeré nezbytné informace. Může prosazovat své požadavky na informace příslušnými sankcemi.
- 59 Stejně tak podle čl. 56 odst. 9 druhého pododstavce této směrnice může tento subjekt prosazovat rozhodnutí, která přijímá, příslušnými sankcemi, včetně pokut.
- 60 Z článků 55 a 56 směrnice 2012/34 vykládaných ve světle bodu 76 odůvodnění této směrnice tak vyplývá, že účinné řízení a spravedlivé a nediskriminační využívání železniční infrastruktury stanovené touto směrnicí si žádají zřízení orgánu dohlížejícího z vlastní iniciativy na uplatňování pravidel stanovených v uvedené směrnici ze strany subjektů v odvětví železniční dopravy a zároveň působícího jako subjekt příslušný pro přezkum rozhodnutí.
- 61 Tato kumulace funkcí znamená, že pokud je k regulačnímu subjektu zřízenému podle článku 55 směrnice 2012/34 podána žádost o přezkum, není touto okolností dotčena pravomoc téhož subjektu přijmout, v případě potřeby z moci úřední, vhodná opatření k nápravě jakéhokoli porušení použitelné právní úpravy a prosazovat svá rozhodnutí, považuje-li to za nezbytné, sankcemi, což potvrzuje správnou povahu jeho funkcí.
- 62 Kromě toho čl. 56 odst. 10 směrnice 2012/34 stanoví, že členské státy zajistí, aby rozhodnutí přijatá regulačním subjektem podléhala soudnímu přezkumu, což je známkou správné povahy takových rozhodnutí, jak bylo zdůrazněno v bodě 51 tohoto rozsudku (v tomto smyslu viz usnesení ze dne 14. listopadu 2013, MF 7, C-49/13, EU:C:2013:767, bod 19).
- 63 Ve světle výše uvedených úvah je třeba dále zkoumat, zda nehledě na správnou povahu, kterou má v zásadě takový regulační subjekt, jako je Úřad, je třeba Úřad považovat ve zvláštním kontextu funkcí, které vykonává ve věci v původním řízení, za „soud“ ve smyslu článku 267 SFEU.
- 64 V tomto ohledu ze spisu předloženého Soudnímu dvoru, a zejména z odpovědí poskytnutých Úřadem na žádost Soudního dvora o informace, které odkazují na zákon o dráhách a na správní řád, vyplývá, že Úřad v rámci svých pravomocí, s výjimkou řízení stanovených v § 23c, § 23d a § 34d zákona o dráhách, která mohou být zahájena pouze „na žádost“, rozhoduje jak „na návrh“ žadatele, tak z moci úřední. Ustanovení § 34e odst. 1 zákona o dráhách v tomto ohledu výslovně stanoví, že řízení podle tohoto ustanovení může být zahájeno z moci úřední nebo „na návrh“ žadatele.
- 65 Předmětem původního řízení, které bylo zahájeno na návrh žadatelky CityRail na základě tohoto § 34e odst. 1, je přezkum souladu zprávy o síti, která je součástí „prohlášení o dráze“, s uvedeným zákonem. Toto ustanovení je podle Úřadu transpozicí čl. 56 odst. 1 písm. a) směrnice 2012/34. V tomto řízení má Úřad rozhodnout o podmínkách přístupu k určitým zařízením provozovaným Správou železnic, které jsou uvedeny ve zprávě o síti dotčené v původním řízení.

- 66 Podle informací poskytnutých Úřadem stíhá Úřad z moci úřední na základě § 78 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, pochybení zjištěná v průběhu správního řízení, jako je řízení podle § 34e zákona o dráhách. V takovém případě zahájí samostatné přestupkové řízení.
- 67 Jak bylo přitom uvedeno v bodech 48 a 49 tohoto rozsudku, oprávnění Úřadu zahájit řízení, v jehož rámci byla podána projednávaná žádost o rozhodnutí o předběžné otázce, z moci úřední, stejně jako jeho pravomoc stíhat pochybení zjištěná v průběhu tohoto řízení z moci úřední, jsou zvláště relevantními indiciemi, které mohou podpořit konstatování, že tento orgán vykonává ve věci v původním řízení nikoli soudní, nýbrž správní funkce.
- 68 Mimoto z informací poskytnutých Úřadem rovněž vyplývá, že rozhodnutí tohoto orgánu mohou být předmětem soudního přezkumu. Pokud jsou v souladu s pravidly rozdělení pravomocí, která vyplývají z občanského soudního řádu a soudního řádu správního, příslušné k rozhodování o žalobě proti rozhodnutí Úřadu správní soudy, je Úřad v roli žalovaného. Kromě toho z § 250c odst. 2 občanského soudního řádu vyplývá, že u obecných soudů, které jsou podle Úřadu příslušné zejména k rozhodování o žalobách proti rozhodnutím přijatým v rámci řízení podle § 34e zákona o dráhách, má Úřad právo podat vyjádření k žalobě, aniž je účastníkem řízení.
- 69 Taková účast Úřadu v řízení o žalobě, kterou je napadeno jeho vlastní rozhodnutí, je přitom známkou toho, že při přijímání tohoto rozhodnutí nemá Úřad ve vztahu k dotčeným zájmům postavení třetí strany ve smyslu připomenutém v bodě 52 tohoto rozsudku (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 9. října 2014, TDC, C-222/13, EU:C:2014:2265, bod 37 a citovaná judikatura, jakož i ze dne 24. května 2016, MT Højgaard a Züblin, C-396/14, EU:C:2016:347, bod 25).
- 70 Výše provedenou analýzou není dotčena skutečnost, že v souladu s judikaturou uvedenou v bodě 43 tohoto rozsudku může být orgán vykonávající funkce správní i soudní povahy, který splňuje strukturální kritéria uvedená v bodě 41 tohoto rozsudku, považován za „soud“ ve smyslu článku 267 SFEU, pokud jsou funkce soudní povahy, které vykonává, objektivně a striktně odděleny od jeho funkcí správní povahy. Tak je tomu zejména v případě, kdy určitá řízení mohou být zahájena před tímto orgánem pouze na základě opravného prostředku, a nikoli z moci úřední, a kdy uvedený orgán nemůže být žalovaným v řízení o žalobě proti rozhodnutím, kterými tato řízení ukončuje.
- 71 S ohledem na skutečnosti uvedené v bodech 64 až 69 tohoto rozsudku je nicméně nutno konstatovat, že v rámci sporu v původním řízení vykonává Úřad funkce nikoli soudní, nýbrž správní povahy. Nelze jej tudíž považovat za „soud“ ve smyslu článku 267 SFEU, takže žádost o rozhodnutí o předběžné otázce, kterou podal, je nepřípustná.

### **K nákladům řízení**

- 72 Vzhledem k tomu, že řízení má, pokud jde o účastníky původního řízení, povahu incidenčního řízení ve vztahu ke sporu probíhajícímu před předkládajícím orgánem, je k rozhodnutí o nákladech řízení příslušný uvedený orgán. Výdaje vzniklé předložením jiných vyjádření Soudnímu dvoru než vyjádření uvedených účastníků řízení se nenahrazují.

Z těchto důvodů Soudní dvůr (velký senát) rozhodl takto:

**Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná Úřadem pro přístup k dopravní infrastruktuře (Česká republika) je nepřijatelná.**

Lenaerts	Bay Larsen	Arabadžev
Prechal	Jürimäe	Rodin
Ilešič	Bonichot	von Danwitz
Safjan	Gratsias	Arastey Sahún
Gavalec	Csehi	Spineanu-Matei

Takto vyhlášeno na veřejném zasedání v Lucemburku dne 3. května 2022.

Vedoucí soudní kanceláře  
A. Calot Escobar

Předseda  
K. Lenaerts