



Sbírka soudních rozhodnutí

Věc C-453/20

CityRail a.s.

v.

Správa železnic, státní organizace

(žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná Úřadem pro přístup k dopravní infrastruktuře)

Rozsudek Soudního dvora (velkého senátu) ze dne 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“

Předběžné otázky – Předložení sporu Soudnímu dvoru – Vnitrostátní soud ve smyslu článku 267 SFEU – Pojem – Určení na základě strukturálních a funkčních kritérií – Úřad pro přístup k dopravní infrastruktuře – Orgán vykonávající nikoli soudní, nýbrž správní funkce – Vyloučení

(Článek 267 SFEU)

(viz body 41–50, 53, 60–63, 67–69, 71 a výrok)

Shrnutí

Správa železnic, která je veřejnoprávním subjektem zřízeným zákonem, je pověřena správou železniční sítě a souvisejících zařízení služeb v České republice. Správa železnic vypracovala a zveřejnila zprávu o síti ve smyslu směrnice 2012/34 o vytvoření jednotného evropského železničního prostoru¹, která uvádí zejména podmínky, jimž podléhá přístup k určitým zařízením od 1. dubna 2020.

Společnost CityRail, železniční podnik, napadla na základě zákona o dráhách² tyto podmínky u Úřadu pro přístup k dopravní infrastruktuře (dále jen „Úřad“)³ jakožto vnitrostátního regulačního subjektu pro železniční odvětví z důvodu, že jsou v rozporu s pravidly stanovenými směrnicí 2012/34.

¹ – 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“), čl. 3 bod 26.

² – Ustanovení § 34e zákona č. 266/1994 Sb., o dráhách.

³ – V České republice je Úřad pro přístup k dopravní infrastruktuře jedním z ústředních orgánů státní správy. Byl zřízen zákonem č. 320/2016 Sb., o Úřadu pro přístup k dopravní infrastruktuře.

Jelikož měl Úřad 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, rozhodl se předložit Soudnímu dvoru žádost o rozhodnutí o předběžné otázce.

Velký senát Soudního dvora odmítl žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podanou Úřadem jako nepřipustnou z důvodu, že v rámci sporu v původním řízení vykonává tento Úřad funkce nikoli soudní, nýbrž správní povahy. Úřad proto nelze považovat za „soud“ ve smyslu článku 267 SFEU.

Závěry Soudního dvora

Soudní dvůr nejprve připomenul svou ustálenou judikaturu v dané oblasti⁴, podle níž 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. Kromě toho jsou vnitrostátní soudy 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 povahy⁵.

Oprávnění orgánu obrátit se na Soudní dvůr je tudíž třeba posuzovat na základě strukturálních a funkčních kritérií. Vnitrostátní orgán tedy může být 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. Z toho podle Soudního dvora plyne, že k prokázání toho, 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 dvora⁶.

Soudní dvůr zdůraznil, že 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 připomenutá výše, vycházející z rozsudku Vaassen-Göbbels, činnost odvětvové regulace a dohledu nad trhy má v zásadě správní povahu, neboť zahrnuje výkon pravomocí, které se liší od pravomocí přiznaných soudům.

V rozsudku Westbahn Management⁷, na který se odvolává Úřad, přitom Soudní dvůr, kterému žádost o rozhodnutí o předběžné otázce předložila Schienen-Control Kommission (komise pro kontrolu železniční dopravní cesty, Rakousko), zkoumal pouze kritéria vyplývající z rozsudku Vaassen-Göbbels, a opomenul tak zkoumat, zda tento subjekt v řízení, v jehož rámci byla podána tato žádost, vykonával funkce soudní povahy.

⁴ – V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 30. června 1966, Vaassen-Göbbels (61/65, EU:C:1966:39, s. 395, dále jen „rozsudek Vaassen-Göbbels“).

⁵ – Usnesení ze dne 26. listopadu 1999, ANAS (C-192/98, EU:C:1999:589, bod 21), a rozsudek ze dne 31. ledna 2013, Belov (C-394/11, EU:C:2013:48, bod 39).

⁶ – Usnesení ze dne 26. listopadu 1999, ANAS (C-192/98, EU:C:1999:589, body 22 a 23), a rozsudek ze dne 31. ledna 2013, Belov (C-394/11, EU:C:2013:48, body 40 a 41).

⁷ – Rozsudek ze dne 22. listopadu 2012, Westbahn Management (C-136/11, EU:C:2012:740).

V tomto ohledu Soudní dvůr upřesnil, že známkou toho, že dotčený orgán vykonává nikoli soudní, nýbrž správní funkce, je skutečnost, že má pravomoc zahájit řízení z moci úřední, jakož i pravomoc ukládat rovněž z moci úřední sankce v oblastech spadajících do jeho pravomoci. 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, pokud toto řízení mohlo být zahájeno z moci úřední. Soudní dvůr dále upřesňuje, že úloha a postavení orgánu ve vnitrostátním právním řádu jsou rovněž relevantní pro účely posouzení povahy jeho funkcí.

V projednávané věci Soudní dvůr nejprve věcně zkoumal povahu a funkci takového regulačního subjektu, jako je Úřad, v systému správy a regulace činností železniční dopravy zavedeném směrnicí 2012/34⁸.

Z relevantních ustanovení směrnice 2012/34⁹ 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. Tato kumulace funkcí znamená, že pokud je k regulačnímu subjektu¹⁰ 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 správní povahu jeho funkcí. Kromě toho směrnice 2012/34¹¹ stanoví, že členské státy zajistí, aby rozhodnutí přijatá regulačním subjektem podléhala soudnímu přezkumu, což je známkou správní povahy takových rozhodnutí.

Ve světle těchto úvah Soudní dvůr dále zkoumal, zda nehledě na správní 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.

Za tímto účelem Soudní dvůr připomenul, že 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.

Mimoto z informací poskytnutých Úřadem vyplývá, že rozhodnutí tohoto orgánu mohou být předmětem soudního přezkumu. Pokud jsou přitom 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 občanského soudního řádu¹² 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 drahách, jak je tomu ve věci v původním řízení, má Úřad právo podat vyjádření k žalobě, aniž je účastníkem řízení. 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, a nevykonává tak soudní funkce.

⁸ – Články 55 a 56 směrnice 2012/34 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.

⁹ – Články 55 a 56 směrnice 2012/34 vykládané ve světle bodu 76 odůvodnění této směrnice.

¹⁰ – Zřízenému podle článku 55 směrnice 2012/34.

¹¹ – Článek 56 odst. 10 směrnice 2012/34.

¹² – Ustanovení § 250c odst. 2 občanského soudního řádu.

S ohledem na tyto skutečnosti Soudní dvůr konstatoval, 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 nepřijatelná.