



Zbierka súdnych rozhodnutí

Vec C-453/20

CityRail a.s.
proti
Správa železnic, státní organizace

(návrh na začatie prejudiciálneho konania,
ktorý podal Úrad pro přístup k dopravní infrastruktuře)

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“

Prejudiciálne otázky – Podanie návrhu na Súdny dvor – Vnútroštátny súd v zmysle článku 267 ZFEÚ – Pojem – Určenie na základe štrukturálnych a funkčných kritérií – Úrad pro přístup k dopravní infrastruktuře – Orgán vykonávajúci funkcie správnej, a nie súdnej povahy – Vylúčenie

(Článok 267 ZFEÚ)

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

Zhrnutie

Správa železnic, ako štátna organizácia zriadená zákonom, je poverená správou železničnej siete v Českej republike a súvisiacich servisných zariadení. Vypracovala a uverejnila podmienky používania siete v zmysle smernice 2012/34, ktorou sa zriaďuje jednotný európsky železničný priestor¹, ktoré okrem iného uvádzajú podmienky, ktorým podlieha prístup k niektorým zariadeniam od 1. apríla 2020.

¹ Smernica 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), zmenená 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“), článok 3 bod 26.

Spoločnosť CityRail, železničný podnik, na základe zákona o dráhach², napadla tieto podmienky pred Úradom pro přístup k dopravní infrastruktuře (ďalej len „Úrad“)³, ako vnútroštátnym regulačným orgánom pre sektor železničnej dopravy z dôvodu, že sú v rozpore s pravidlami stanovenými smernicou 2012/34.

Keďže Úrad mal 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, rozhodol položiť Súdnemu dvoru prejudiciálnu otázku.

Súdny dvor rozhodujúci vo veľkej komore zamietol návrh na začatie prejudiciálneho konania podaný Úradom ako neprípustný z dôvodu, že v rámci sporu vo veci samej vykonáva Úrad funkcie správnej, a nie súdnej povahy. V dôsledku toho Úrad nemožno považovať za „súdny orgán“ v zmysle článku 267 ZFEÚ.

Posúdenie Súdnym dvorom

Súdny dvor najprv pripomína ustálenú judikatúru v tejto veci,⁴ podľa ktorej 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 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. Okrem toho 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.⁵

Právomoc orgánu položiť Súdnemu dvoru prejudiciálnu otázku je teda potrebné posudzovať na základe kritérií týkajúcich sa jeho zloženia a jeho funkcie. Vnútroštátny orgán tak možno 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. Z toho podľa Súdného dvora 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.⁶

Súdny dvor zdôrazňuje, že toto overenie má osobitný význam v prípade správnych orgánov, ktorých nezávislosť je priamym dôsledkom požiadaviek vyplývajúcich z ustanovení práva Únie, ktoré im zverujú právomoci sektorovej regulácie a dohľadu nad trhmi. Hoci tieto orgány môžu spĺňať vyššie uvedené kritériá, ktoré vyplývajú z rozsudku Vaassen-Göbbels, činnosť sektorovej regulácie a dohľadu nad trhmi má v skutočnosti v podstate administratívnu povahu, keďže zahŕňa výkon právomocí, ktoré nepatria do právomocí priznaných súdom.

² § 34e zákona č. 266/1994 o dráhach.

³ V Českej republike je Úrad pro přístup k dopravní infrastruktuře súčasťou ústredných orgánov štátnej správy. Bol zriadený zákonom č. 320/2016 o Úrade pro přístup k dopravní infrastruktuře.

⁴ Pozri v tomto zmysle rozsudok z 30. júna 1966, Vaassen-Göbbels (61/65, EU:C:1966:39, s. 395, ďalej len „rozsudok Vaassen-Göbbels“).

⁵ Uznesenie z 26. novembra 1999, ANAS (C-192/98, EU:C:1999:589, bod 21), a rozsudok z 31. januára 2013, Belov (C-394/11, EU:C:2013:48, bod 39).

⁶ Uznesenie z 26. novembra 1999, ANAS (C-192/98, EU:C:1999:589, body 22 a 23), a rozsudok z 31. januára 2013, Belov (C-394/11, EU:C:2013:48, body 40 a 41).

V rozsudku *Westbahn Management*⁷, na ktorý sa odvoláva Úrad, pritom Súdny dvor, ktorému bol predložený návrh na začatie prejudiciálneho konania zo strany Schienen-Control Kommission (Komisia pre kontrolu železničných tratí), preskúmal len kritériá vyplývajúce z rozsudku *Vaassen-Göbbels*, a teda neskúmal, či tento orgán vykonával v rámci konania, v ktorom bol predložený tento návrh, funkcie súdnej povahy.

V tomto ohľade Súdny dvor spresňuje, že skutočnosť, že dotknutý orgán má právomoc začať konanie z úradnej moci, ako aj právomoc ukladať z úradnej moci sankcie v oblastiach spadajúcich do jeho právomoci, svedčí o tom, že nevykonáva súdne, ale správne funkcie. Navyše otázka, či konanie, v rámci ktorého bol predložený návrh na začatie prejudiciálneho konania, bolo začaté na podnet dotknutej osoby, nemá rozhodujúci význam, ak sa toto konanie mohlo začať z úradnej moci. Súdny dvor ďalej spresnil, že úloha a postavenie orgánu vo vnútroštátnom právnom poriadku sú tiež relevantné na účely posúdenia povahy jeho funkcií.

V prejednávanej veci Súdny dvor najprv vecne preskúmal povahu a funkciu regulačného orgánu, akým je Úrad, v systéme riadenia a kontroly činností železničnej dopravy zavedenom smernicou 2012/34.⁸

Z príslušných ustanovení smernice 2012/34⁹ 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. Táto kumulácia funkcií znamená, že ak regulačný orgán¹⁰ 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 administratívnu povahu jeho funkcií. Okrem toho smernica 2012/34¹¹ stanovuje, že členské štáty zabezpečia, aby rozhodnutia prijaté regulačným orgánom mohli byť predmetom súdneho preskúmania, čo opäť svedčí o správnej povahe takýchto rozhodnutí.

Vzhľadom na tieto úvahy Súdny dvor následne preskúmal, či bez ohľadu na administratívnu 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.

Na tento účel Súdny dvor pripomína, že 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.

⁷ Rozsudok z 22. novembra 2012, *Westbahn Management* (C-136/11, EU:C:2012:740).

⁸ Články 55 a 56 smernice 2012/34 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.

⁹ Články 55 a 56 smernice 2012/34 vykladané v zmysle jej odôvodnenia 76.

¹⁰ Zriadený podľa článku 55 smernice 2012/34.

¹¹ Článok 56 ods. 10 smernice 2012/34.

Okrem toho z informácií poskytnutých Úradom vyplýva, že rozhodnutia tohto orgánu môžu byť predmetom súdneho preskúmania. Ak však 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 Občianskeho súdneho poriadku¹² vyplýva, že na občianskoprávne súdy, ktoré majú podľa Úradu právomoc rozhodovať o žalobách proti rozhodnutiam prijatým v rámci konania podľa § 34e zákona o dráhach, ako je to v konaní vo veci samej, má Úrad právo predložiť pripomienky bez toho, aby bol účastníkom konania. Takéto účasti Úradu v konaní o žalobe, v ktorom je napadnuté jeho vlastné rozhodnutie, svedčia o tom, že pri prijímaní tohto rozhodnutia Úrad nemá postavenie tretej osoby vo vzťahu k dotknutým záujmom, a teda nevykonáva žiadne súdne funkcie.

Vzhľadom na tieto skutočnosti Súdny dvor konštatuje, že 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.

¹² § 250c ods. 2 Občianskeho súdneho poriadku.