

Vec C-221/21

Návrh na začatie prejudiciálneho konania

Dátum podania:

26. marec 2021

Vnútroštátny súd:

Obvodní soud pro Prahu 1 (Česká republika)

Dátum rozhodnutia vnútroštátneho súdu:

22. september 2020

Žalobkyňa:

Správa železnic, státní organizace

Žalované:

České dráhy a.s.

PKP CARGO INTERNATIONAL, a.s.

PDV Railway a.s.

KŽC Doprava, s.r.o.

UZNESENIE

Obvodní soud pro Prahu 1 rozhodol [omissis] vo veci

žalobkyne: **Správa železnic, státní organizace,**
[omissis] Praha 1, [omissis]

proti
žalovaným:

1. **České dráhy a.s.,**
[omissis] Praha 1, [omissis]

2. **PKP CARGO INTERNATIONAL, a.s.,**
[omissis] Ostrava, [omissis]

3. **PDV RAILWAY a.s.,**
[omissis] Ústí nad Labem, [omissis]

4. **KŽC Doprava, s.r.o.**
[omissis] Praha 9, [omissis]

o žalobe proti rozhodnutiu Úřadu pro přístup k dopravní infrastruktuře [omissis]
z 2. 11. 2018

takto:

[omissis] [prerušení konania]

[omissis] Obvodní soud pro Prahu 1 položil Súdnemu dvoru v súlade s článkom 267 Zmluvy o fungovaní Európskej únie (ZFEÚ) tieto prejudiciálne otázky:

- 1) Spĺňa vnútroštátna právna úprava podľa piatej časti zákona č. 99/1963, občanský soudní řád v znení neskorších predpisov (ďalej len „civilný sporový poriadok“ alebo „c.s.p.“) požiadavky na súdne preskúmanie rozhodnutí regulačného orgánu podľa článku 56 ods. 10 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2012/34/EÚ z 21. novembra 2012, ktorou sa zriaďuje jednotný európsky železničný priestor (ďalej len „smernica 2012/34“)?
- 2) V prípade kladnej odpovede na prvú otázku, možno článok 56 ods. 10 smernice 2012/34 vykladať v tom zmysle, že súdne preskúmanie rozhodnutia regulačného orgánu možno vykonať uzavretím súdneho zmieru v súlade s § 99 c.s.p.?
- 3) V prípade kladnej odpovede na prvú otázku, umožňujú požiadavky na zriadenie jednotného regulačného orgánu pre sektor železničnej

dopravy podľa článku 55 ods. 1, na funkcie regulačného orgánu podľa článku 56 ods. 2, 6, 11 a 12 a na spoluprácu regulačných orgánov podľa článku 57 ods. 2 smernice 2012/34 možnosť, aby sa rozhodnutia regulačného orgánu vo veci samej nahrádzali rozsudkami jednotlivých všeobecných súdov, ktoré nie sú viazané skutkovým stavom, ako ho zistil regulačný orgán?

[*omissis*] [vnútroštátne konanie]

Praha 22. septembra 2020

[*omissis*]

PRACOVNÝ DOKUMENT

OBVODNÍ SOUD PRO PRAHU 1

[*omissis*] [adresa vnútroštátneho súdu, spisová značka, adresa Súdneho dvora Európskej únie, meno súdneho asistenta]

24. marca 2021

[*omissis*] [opätovné uvedenie účastníkov konania]

Vážené dámy, vážení páni,

v súlade s vašou prosbou zo 4. 3. 2021 o stručné zhrnutie povahy a priebehu konania pred Obvodným súdom pre Prahu 1 [*omissis*], v rámci ktorého vyvstala a bola následne 3. 3. 2021 predložená prejudiciálna otázka Súdnemu dvoru Európskej únie, a to v ideálnom prípade na jednu stranu A4, vám oznamujeme, že vzhľadom na prejednávanú problematiku, množstvo účastníkov konania a obsírnosť ich podaní bol súd nútený postupovať tak, že pokiaľ ide o okolnosti predloženia návrhu na začatie prejudiciálneho konania, odkáže na relevantné podanie zo spisu, ktoré sa zasiela ako príloha emailovej správy.

Samotný **základ prejednávanej** veci tvoria tieto skutočnosti:

Žalobkyňa, Správa železniční dopravní cesty, s. o., sa žalobou zo 14. 12. 2018, domáha zamietnutia rozkladu z 2. 11. 2018 [*omissis*], v časti, v ktorej boli napadnuté výroky č. 6, 8, 9, 22 a 28 a potvrdenie týchto výrokov; zároveň chcela určiť, že Kapitoly 2.4.1., 4.2.1.2., 4.3.2., 4.4.2. Vyhlásenia 2019 nie sú v rozpore so zákonom o železniciach. Vydaný rozsudok mal následne v plnom rozsahu nahradiť rozhodnutie napadnuté žalobou.

Dňa 22. 6. 2020 Úrad pre prístup k dopravnej infraštruktúre (ďalej len „Úrad“) podal návrh **na položenie prejudiciálnej otázky** s týmto **odôvodnením**:

Úrad v správnom konaní [*omissis*], v ktorom na základe § 34e zákona o železniciach preskúmal súlad vyhlásenia o železnici platného pre prípravu cestovného poriadku 2019 a cestovný poriadok 2019 (podmienky používania siete v zmysle článku 27 smernice 2012/34) so zákonom o železniciach a vydal 15. 6. 2018 rozhodnutie [*omissis*]. Účastník konania a zároveň manažér infraštruktúry a používateľ kapacity, Správa železníc, štátní organizace, ktorý vyhlásenie o železnici podáva, podal proti rozhodnutiu rozklad predsedovi Úradu, v ktorom napadol okrem iného výroky č. 3, 15, 16 a 19. Predseda Úradu svojím rozhodnutím o rozklade z 2. 11. 2018 [*omissis*], v tomto rozsahu potvrdil rozhodnutie Úradu na prvom stupni.

Účastník správneho konania vo veci samej na Úrade, Správa železníc, s. o, podal na Obvodný súd pre Prahu 1 žalobu v súlade s piatou časťou civilného sporového poriadku, ktorou sa domáhal, aby Obvodný súd pre Prahu 1 [*omissis*] [chyba

v písaní] v rozsahu výrokov č. 3, 15, 16 a 19 prejednal vec znovu a podľa § 250 civilného sporového poriadku nahradil rozhodnutia Úradu v ich rozsahu svojím vlastným rozhodnutím.

Podľa článku 56 ods. 10 smernice 2012/34 členské štáty zabezpečia, aby rozhodnutia prijaté regulačným orgánom podliehali súdnemu preskúmaniu. Podľa Úradu občianske súdne konanie nepredstavuje súdne preskúmanie rozhodnutí regulačného orgánu podľa piatej časti c.s.p..

Súd v novom konaní prejedná vec, o ktorej sa rozhodlo v správnom konaní, je oprávnený rozhodnúť bez ohľadu na predchádzajúce rozhodnutie regulačného orgánu, nie je povinný sa vysporiadať s jeho tvrdeniami. Súd nemá možnosť zrušiť rozhodnutie regulačného orgánu a vrátiť mu vec na nové rozhodnutie. Súd môže žalobu zamietnuť alebo rozhodnúť sám a nahradiť tak rozhodnutie regulačného orgánu. Regulačný orgán má minimálnu možnosť brániť svoje rozhodnutie pred súdmi.

V Českej republike existuje celkovo 86 súdov, ktoré majú právomoc rozhodovať o žalobách na základe piatej časti c.s.p., pričom miestna príslušnosť súdov sa určuje podľa miesta pobytu účastníkov konania. Existuje reálna možnosť, že jednotlivé občianskoprávne súdy budú rozhodovať o súlade vyhlásenia o železnici so zákonom o železničiach úplne odlišne.

V dôsledku toho môžu rôzne rozhodnutia nezávislých občianskoprávných súdov, ktoré prípadne nie sú zladené judikatúrou vyšších súdov, nahradiť jednotnosť kontroly vykonávanej regulačným orgánom.

Vzhľadom na vyššie uvedenú úpravu súdneho konania podľa piatej časti c.s.p. každý jednotlivý občianskoprávny súd v Českej republike v zásade plní svoju individuálnu úlohu regulačného orgánu v sektore železničnej dopravy. To je v rozpore s článkom 55 ods. 1 smernice 2012/34, podľa ktorého každý členský štát zriadi jeden vnútroštátny kontrolný orgán pre sektor železničnej dopravy.

Správne súdnictvo plne zodpovedá požiadavkám, ktoré sa kladú na súdne preskúmanie rozhodnutí regulačného orgánu podľa článku 56 ods. 10 smernice 2012/34. Na rozhodnutie o žalobách proti rozhodnutiam regulačného orgánu by bol vždy príslušný jeden správny súd. Konanie podľa správneho poriadku má kasačný charakter. Súd môže zrušiť rozhodnutie z dôvodu jeho nezákonnosti alebo väd konania. Regulačný orgán následne znova vo veci rozhodne, pričom je viazaný právnym názorom správneho súdu.

Až po rozhodnutí Najvyššieho správneho súdu bola smernica 2012/34 prebraná do zákona o železničiach. Bol prijatý aj zákon č. 320/2016 Sb. o Úrade pre prístup k dopravnej infraštruktúre, ktorým sa zriadil regulačný orgán, ktorý prevzal funkciu regulačného úradu od Železničného úradu (Dražní úřad).

Inštitút preskúmania súladu vyhlásenia o železnici so zákonom o železničiach bol prebraním smernice 2012/34 takisto upravený tak, že regulačný orgán len

posudzuje zákonnosť vyhlásenia o železnici a nenahrádza ho konkrétnym textom. Regulačný orgán posudzuje vyhlásenie o železnici nanovo aj z úradnej moci.

Bolo vydané aj rozhodnutie Súdneho dvora Európskej únie, ktoré sa týka podobnej veci a na prejednávajúcu vec ho možno uplatniť. Ide o rozsudok Súdneho dvora (piatej komory) z 9. 11. 2017, CTL Logistics GmbH/ DB Netz AG., C-489/15, EU:C:2017:834.

Úrad pre úplnosť dodáva, že smernica 2012/34 nahradila predchádzajúcu smernicu 2001/14 a že problematiku podmienok používania siete a jej kontrolu regulačným orgánom upravuje obdobne. Smernica 2012/34 v článkoch 55 a 56 výrazne rozšírila a sprísnila požiadavky na regulačný orgán v porovnaní s článkami 30 a 31 smernice 2001/14. Kládne dôraz na existenciu jedného regulačného subjektu.

Podľa názoru Úradu je rozsudok SDEÚ vo veci CTL Logistics v plnom rozsahu uplatniteľný na toto konanie, a z toto dôvodu je súdne preskúmanie postupu Úradu podľa piatej časti civilného sporového poriadku v rozpore s účelom smernice 2012/34, ktorá vylučuje uplatnenie vnútroštátnej právnej úpravy, podľa ktorej sa postupy regulačného orgánu týkajúce sa podmienok používania siete preskúmajú v súlade s piatou časťou civilného sporového poriadku.

Civilný sporový poriadok tiež pripúšťa možnosť ukončiť konanie zmierom medzi účastníkmi konania podľa § 99 c.s.p.. Pokiaľ by súd zmier schválil, o zákonnosti podmienok používania siete by fakticky rozhodovala dohoda medzi žiadateľmi a manažérom infraštruktúry.

Uzavretie zmiery by nebolo v súlade s článkom 56 smernice 2012/34, pretože táto smernica uvádza, že práve regulačný orgán skúma žiadosti o preskúmanie rozhodnutí prijatých manažérom infraštruktúry alebo prípadne železničným podnikom alebo prevádzkovateľom servisných zariadení, pokiaľ ide o podmienky používania siete a kritériá, ktoré sú v nich stanovené. Okrem toho smernica 2012/34 spresňuje, že rozhodnutie regulačného orgánu je záväzné pre všetky strany dotknuté týmto rozhodnutím a nepodlieha kontrole iného správneho orgánu.

Rozhodnutie Úradu o posúdení súladu vyhlásenia o železnici so zákonom o železniciach podľa § 34e zákona o železniciach by stratilo svoj zmysel, pretože účastníci konania by mohli kedykoľvek obísť Úrad a uzavrieť súdny zmier, pričom v takom prípade by vôbec nezáležalo na stanovisku úradu. Konečným rozhodcom o zákonnosti vyhlásení o železniciach by teda nebol Úrad, ale používatelia kapacity a žiadatelia o kapacitu, ktorí by sa medzi sebou dohodli o tom, či vyhlásenie o železnici je alebo nie je v súlade so zákonom.

Podľa článku 56 ods. 10 smernice 2012/34 rozhodnutia regulačného orgánu podliehajú súdnemu preskúmaniu. Toto ustanovenie v žiadnom prípade nemožno vykladať tak, že súdy namiesto toho, aby preskúmavali postup alebo rozhodnutia

regulačného orgánu, budú v skutočnosti jeho funkciu nahrádzať. V prípade potreby schvália zmluvy uzavreté medzi tými, ktorých reguluje Úrad.

Privatizácia regulačnej činnosti Úradu je v rozpore so zásadou ochrany slabšej zmluvnej strany, v rámci ktorej Úrad má tiež dohliadať na to, aby manažér infraštruktúry nezneužíval svoje prirodzene monopolné postavenie vo vzťahu k jednotlivým železničným podnikom.

Mohlo by dokonca dôjsť k situácii, keď Úrad rozhodne v neprospech žiadateľov ako aj manažéra infraštruktúry. Účastníci konania to vyriešia uzavretím súdneho zmluvy a v skutočnosti obídu regulačný orgán.

Napokon ani uplatnenie piatej časti civilného sporového poriadku nie je v súlade so smernicou 2012/34, pretože rozhodnutia Úradu majú v určitých prípadoch preskúmať správne súdy a v určitých prípadoch občianskoprávne súdy. To sa môže týkať prípadov cien stanovených nezákonným spôsobom – poplatkov, za uplatňovanie ktorých je prevádzkovateľ železnice obvinený zo spáchania priestupku. Rozhodnutie Úradu, ktorým sa konštatuje spáchanie priestupku, bude podľa potreby preskúmané správnym súdom. O súlade cien vo vyhlásení o železnici však bude opäť rozhodovať občianskoprávny súd. Súdne preskúmanie postupov resp. rozhodnutí regulačného orgánu v rôznych typoch konaní podľa článku 56 ods. 1 smernice 2012/34 sa bude líšiť podľa toho, aký súd bude príslušný pre dotknutý typ konania.

Súdne preskúmanie vykonávané rôznymi súdmi v rôznych typoch konania tak povedie k roztrieštenosti regulačnej praxe, čo je v rozpore so zmyslom článku 55 ods. 1 smernice 2012/34. Tento článok stanovuje, že každý členský štát zriadi jeden vnútroštátny regulačný orgán pre sektor železničnej dopravy. Dôsledkom týchto skutočností môže byť koexistencia dvoch nekoordinovaných rozhodovacích procesov, a to je v zjavnom rozpore s cieľom sledovaným článkom 56 smernice 2012/34.

Občianskoprávne súdy rozhodujúce podľa piatej časti c.s.p. nespĺňajú niektoré požiadavky, ktoré na rozhodovanie regulačného orgánu kladie smernica 2012/34. Tieto súdy nemajú povinnosť zverejňovať svoje rozhodnutia ako to vyžaduje článok 56 ods. 11 smernice 2012/34. Podľa ustanovenia § 158 c. s. p. sa rozsudok súdu v občianskom súdnom konaní doručuje len účastníkom konania. Ak Úrad nie je pripustený medzi účastníkov konania, nie je stanovená výslovná zákonná povinnosť zasielať regulačnému orgánu písomné vyhotovenia rozsudkov, ktoré nahrádzajú jeho rozhodnutia.

Občianskoprávne súdy nemajú podľa článku 56 ods. 2 smernice 2012/34 právomoc monitorovať stav hospodárskej súťaže na trhoch železničnej dopravy a činnosti manažérov infraštruktúry v kontexte pravidiel stanovených v podmienkach používania siete s cieľom zabrániť diskriminácii žiadateľov. Ich rozhodovanie teda nemôže nahradiť rozhodovanie regulačného orgánu.

Občianskoprávne sudy nemajú právomoc vykonávať audity alebo iniciovať externé audity u manažérov infraštruktúry, prevádzkovateľov servisných zariadení a prípadne v železničných podnikoch s cieľom kontroly dodržiavania ustanovení o oddelenom účtovníctve ako to vyžaduje článok 56 ods. 12 smernice 2012/34. Potreba vykonať audit môže vzniknúť aj v konaní pred súdom.

Občianskoprávne sudy nemajú právomoc spolupracovať s regulačnými orgánmi s cieľom navzájom podporovať svoje úlohy dohľadu nad trhom, vybavovať sťažnosti (tiež preskúmať vyhlásenie o železnici) alebo viesť prešetrovanie, ako to vyžaduje článok 57 ods. 2 smernice 2012/34.

V uvedenom rozhodnutí Najvyššieho správneho súdu zo 7. mája 2014, spis. č. 1 As 28/2014 – 62 sa okrem iného v bode 29 uvádza, že *smernica 2001/14/ES vo svojom článku 30 ods. 6 vyžaduje, aby bolo zabezpečené preskúmanie rozhodnutia regulačného orgánu, ktorým je v Českej republike Drážní úřad. Smernica však neupravuje vecnú príslušnosť súdov rôznych členských štátov, takže je len na členských štátoch, aby určili, ktorý súd bude vecne príslušný na preskúmanie rozhodnutí regulačného orgánu. Požiadavka preskúmania je teda v podmienkach Českej republiky v súlade tak s konaním podľa § 65 a nasl. Správneho poriadku, ako aj s konaním stanoveným v piatej časti civilného sporového poriadku, ktoré treba v tejto súvislosti v zásade považovať za rovnocenné. Keďže pre určenie vecnej príslušnosti súdu v prejednávanej veci je rozhodujúca vnútroštátna právna úprava a nie je potrebné vykladať alebo posudzovať platnosť smernice 2001/14/ES ani iného právneho predpisu Európskej únie, Najvyšší správny súd nepodal Súdnemu dvoru Európskej únie návrh na začatie prejudiciálneho konania v zmysle článku 267 Zmluvy o fungovaní Európskej únie.* Odvtedy došlo jednak k vyššie uvedeným zmenám požiadaviek na regulačný subjekt, a jednak bol vydaný už citovaný rozsudok CTL Logistics. Je pravda, že smernica 2012/34 neupravuje vecnú príslušnosť súdu, ale upravuje rozhodovací proces. Nie je teda úplne pravda, že požiadavke preskúmania zodpovedajú v podmienkach Českej republiky obe súdne konania. Konanie pred občianskoprávnym súdom je podľa názoru Úradu nezlučiteľné so smernicou 2012/34. Z tohto dôvodu Úrad navrhuje, aby súd predložil návrh na začatie prejudiciálneho konania Súdnemu dvoru Európskej únie podľa článku 267 Zmluvy o fungovaní Európskej únie.

Úrad pre prístup k dopravnej infraštruktúre konštatuje, že existujúca vnútroštátna právna úprava v oblasti súdneho preskúmania rozhodnutí Úradu o súlade vyhlásenia o železnici so zákonom o železničiaroch podľa piatej časti c.s.p. je v rozpore so smernicou 2012/34 z týchto dôvodov:

- a) od rozhodnutia Najvyššieho správneho súdu došlo k zmene právnej úpravy a judikatúry, čím vznikol dôvod na podanie návrhu na začatie prejudiciálneho konania,
- b) v rozpore s článkom 56 ods. 10 smernice 2012/34 nejde o súdne preskúmanie rozhodnutia orgánu, ale o nové rozhodnutie v tej istej veci,

- c) všeobecné súdy svojimi rozsudkami nahrádzajú rozhodnutia Úradu v rozpore s článkom 55 ods. 1 smernice, podľa ktorého musí byť vytvorený jeden vnútroštátny regulačný orgán sektora železničnej dopravy,
- d) rozhodovacia prax celkovo 86 príslušných všeobecných súdov v Českej republike by nahradila jednotnosť kontroly vykonávanej príslušným orgánom s výhradou prípadného následného preskúmania zo strany súdov, ktoré by rozhodovali o žalobách podaných proti rozhodnutiam tohto orgánu, a výsledkom by bola koexistencia dvoch nekoordinovaných rozhodovacích procesov, čo je jasne v rozpore s cieľom sledovaným článkami 55 a 56 smernice 2012/34,
- e) v dôsledku možnosti uzavrieť súdny zmier medzi žiadateľmi a manažérom infraštruktúry sa úplne vyprázdňuje úloha regulačného orgánu, čo je v úplnom rozpore s účelom smernice 2012/34,
- f) regulačný orgán nemá v občianskoprávných konaniach minimálnu možnosť brániť svoje rozhodnutia, k súdnym rozhodnutiam, ktorými sa nahrádzajú rozhodnutia Úradu, môže dochádzať bez ohľadu na činnosť regulačného orgánu,
- g) občianskoprávne súdy nespĺňajú ani požiadavky článku 56 ods. 2, 6, 11 a 12 a článku 57 ods. 2 smernice 2012/34.

Pokiaľ ide o ostatné podporné informácie, dovoľujeme si odkázať na spis, ktorý sa vám v súčasnosti doručuje.

[omissis] [meno súdneho asistenta, vnútroštátny súd]