

Predmet C-221/21

Zahtjev za prethodnu odluku

Datum podnošenja:

26. ožujka 2021.

Sud koji je uputio zahtjev:

Obvodní soud pro Prahu 1 (Češka Republika)

Datum odluke kojom se upućuje zahtjev:

22. rujna 2020.

Žalitelj:

Správa železnic, državna organizacija

Druge stranka u žalbenom postupku:

České dráhy, a.s.

PKP CARGO INTERNATIONAL, a.s.

PDV RAILWAY a.s.

KŽC Doprava, s.r.o.

RJEŠENJE

Obvodní soud pro Prahu 1 (Sud gradske četvrti Prag 1, Češka Republika) [...] u predmetu

žalitelja:

Správa železnic, državna organizacija
[...] Prag 1, [...]

protiv druge
stranke u
žalbenom
postupku:

1. České dráhy, a.s.,

[...] Prag 1, [...]

2. PKP CARGO INTERNATIONAL a.s.,

[...] Ostrava [...]

3. PDV RAILWAY a.s.,

[...] Uście nad Łabą [...]

4. KŽC Doprava, s.r.o.

[...] Prag 9 [...]

povodom žalbe protiv odluke Úřada pro přístup k dopravní infrastruktúře (Úred za přístup prometnoj infrastrukturi, Češka Republika, u daljnjem tekstu: Úred) [...] od 2. studenoga 2018.

odlučio je:

[...] [prekinuti postupak]

[...] Na temelju članka 267. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (u daljnjem tekstu: UFEU) Obvodní soud pro Prahu 1 (Sud gradske četvrti Prag 1) upućuje Sudu Europske unije sljedeća prethodna pitanja:

1. Ispunjava li nacionalni propis koji je predviđen petim dijelom Zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád (Zakonik br. 99/1963 o građanskom postupku, kako je izmijenjen, u daljnjem tekstu: Zakonik o građanskom postupku) zahtjeve za sudski nadzor odluke regulatornog tijela u skladu s člankom 56. stavkom 10. Direktive 2012/34/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 21. studenoga 2012. o uspostavi jedinstvenog Europskog željezničkog prostora (u daljnjem tekstu: Direktiva 2012/34)?
2. U slučaju potvrdnog odgovora na prvo pitanje, može li se članak 56. stavak 10. Direktive 2012/34 tumačiti na način da se sudski nadzor odluke regulatornog tijela može okončati sudskom nagodbom u skladu s člankom 99. Zakonika o građanskom postupku? **[orig. str. 2.]**
3. U slučaju potvrdnog odgovora na prvo pitanje, dopuštaju li zahtjevi koji se odnose na uspostavu jednog nacionalnog regulatornog tijela za željeznički sektor iz članka 55. stavka 1. Direktive 2012/34, dužnosti regulatornog tijela iz članka 56. stavaka 2., 6., 11. i 12. Direktive 2012/34 i suradnju regulatornih tijela iz članka 57. stavka 2. Direktive 2012/34 to da se odluke koje donosi regulatorno tijelo o meritumu predmeta zamjenjuju presudama pojedinačnih redovnih sudova koje nisu povezane s činjeničnim stanjem koje je utvrdilo regulatorno tijelo?

[...] [nacionalni postupak]

Prag, 22. rujna 2020.

[...]

RADNÍ DOKUMENT

[orig. str. 3.] OBVODNÍ SOUD PRO PRAHU 1 (Sud gradske četvrti Prag 1)

[...] [adresa suda koji je uputio zahtjev, broj predmeta, adresa Suda Europske unije, ime pomoćnika suca]

24. ožujka 2021.

[...] [ponovno navođenje sudionikâ u postupku]

Poštovani,

u skladu s vašim zahtjevom od 4. ožujka 2021. za sažeti (po mogućnosti na jednoj stranici A4 formata) prikaz prirode i tijeka postupka koji vodi Obvodní soud pro Prahu 1 (Sud gradske četvrti Prag 1) [...], u okviru kojeg se postavlja i 3. ožujka 2021. upućuje Sudu Europske unije prethodno pitanje, obavještavamo Vas da je s obzirom na predmet postupka, broj sudionika i opsežnost dokumenata koje su podnijeli, sud prisiljen postupiti tako da u pogledu okolnosti u kojima je postavljeno prethodno pitanje uputi na odgovarajuće dokumente iz spisa predmeta koji su poslani u prilogu ovoj poruci elektroničke pošte.

Međutim, **bit ovog predmeta** je sljedeća:

Žalitelj, Správa železniční dopravní cesty, državna organizacija, u svojoj je žalbi od 14. prosinca 2018. zahtijevao da se odbije zahtjev za preispitivanje predmeta od 2. studenoga 2018. [...] u dijelu u kojem se osporavaju točke 6., 8., 9., 22. i 28., te njihovo održavanje na snazi. Osim toga, zahtijevao je da se utvrdi da se poglavlja 2.4.1., 4.2.1.2., 4.3.2., 4.4.2. Prohlášení 2019 (Izvješće o mreži iz 2019.) ne protive Zákonu o drahách (Zakon o željeznici). Donesena presuda trebala bi u cijelosti zamijeniti odluku protiv koje je podnesena žalba.

Ured je 22. lipnja 2020. podnio **zahtjev za prethodnu odluku** sa sljedećim **obrazloženjem**:

Ured je u upravnom postupku [...], u kojem je na temelju članka 34.e Zakona o željeznici ispitivao usklađenost izvješća o mreži koje je bilo na snazi prilikom izrade voznog reda za 2019. i koje je vrijedilo za vozni red za 2019. (izvješće o mreži u smislu članka 27. Direktive 2012/34) s tim zakonom, 15. lipnja 2018. donio odluku [...]. Sudionik u postupku, a istodobno upravitelj infrastrukture koji dodjeljuje kapacitet, Správa železnic, državna organizacija koja donosi izvješće o mreži, protiv te je odluke podnio zahtjev za preispitivanje predmeta predsjedniku Ureda, pri čemu je osporavao, među ostalim, točke 3., 15., 16. i 19. Odlukom o zahtjevu za preispitivanje predmeta od 2. studenoga 2018. Predsjednik Ureda [...] potvrdio je u tom dijelu odluku Ureda koja je donesena u prvostupanjskom postupku. **[orig. str. 4.]**

Sudionik u prvostupanjskom upravnom postupku koji se vodi pred Uredom, Správa železnic, državna organizacija, podnio je tužbu na temelju petog dijela Zakonika o građanskom postupku Obvodnom soudu pro Prahu 1 (Sud gradske četvrti Prag 1) u kojoj je zahtijevao da Obvodní soud pro Prahu 1 (Sud gradske četvrti Prag 1) [...] [pravopisna pogreška] ponovno odluči o točkama 3., 15., 16. i 19. te na temelju članka 250.j Zakonika o građanskom postupku zamijeni odluku Ureda vlastitom presudom.

U skladu s člankom 56. stavkom 10. Direktive 2012/34 države članice moraju osigurati da su odluke koje donosi regulatorno tijelo podložne sudskom nadzoru. Ured smatra da sudski građanski postupak koji se vodi na temelju petog dijela Zakonika o građanskom postupku ne predstavlja sudski nadzor odluke regulatornog tijela.

Taj sud potpuno iznova razmatra predmet o kojem je odlučeno u upravnom postupku, ovlašten je donijeti odluku neovisno o prethodnoj odluci regulatornog tijela i nije dužan odgovoriti na argumentaciju koja je prihvaćena u odluci. Taj sud nije ovlašten poništiti odluku regulatornog tijela i vratiti je regulatornom tijelu na ponovno odlučivanje. Taj sud može odbiti tužbu ili samostalno odlučiti u predmetu te na taj način zamijeniti odluku regulatornog tijela. Regulatorno tijelo ima vrlo malu mogućnost braniti svoje odluke pred sudom.

U Češkoj Republici djeluje ukupno 86 sudova nadležnih za odlučivanje o žalbama na temelju petog dijela Zakonika o građanskom postupku, pri čemu se mjesna nadležnost određuje na temelju sjedišta sudionikâ u postupku. Postoji stvarna mogućnost da će pojedinačni građanski sudovi donositi potpuno različite odluke o usklađenosti izvješća o mreži sa Zakonom o željeznici.

Prema tome, te pojedinačne presude neovisnih građanskih sudova koje sudovi višeg stupnja možda neće ujednačiti, mogu zamijeniti ujednačenost nadzora koji provodi regulatorno tijelo.

S obzirom na prethodno navedenu odredbu o sudskom postupku na temelju petog dijela Zakonika o građanskom postupku, svaki pojedinačni građanski sud u Češkoj Republici u načelu neovisno djeluje u svojstvu regulatornog tijela u željezničkom sektoru. To se protivi članku 55. stavku 1. Direktive 2012/34, u skladu s kojim svaka država članica uspostavlja jedno nacionalno regulatorno tijelo za željeznički sektor.

Sustav upravnih sudova u potpunosti odgovara zahtjevima za sudski nadzor odluka regulatornog tijela u skladu s člankom 56. stavkom 10. Direktive 2012/34. Uvijek je jedan upravni sud nadležan za odlučivanje o žalbama protiv odluka regulatornog tijela. Postupak na temelju Soudnog řáda správnog (Zakonik o upravnosudskom postupku) jest kasacijski. Sud može poništiti odluku zbog njezine nezakonitosti ili postupovnih povreda. Tada regulatorno tijelo ponovno odlučuje u tom predmetu, pri čemu je vezano pravnom ocjenom upravnog suda.

Direktiva 2012/34 prenesena je u Zakon o željeznici tek nakon presude Nejvyššího správného soudu (Vrhovni upravni sud, Češka Republika). Također je prihvaćen Zákon č. 320/2016 Sb., o Úřadu pro přístup k dopravní infrastruktúře (Zakon br. 320/2016 o Uredu za pristup prometnoj infrastrukturi), na temelju kojeg je uspostavljeno regulatorno tijelo koje je preuzelo funkciju regulatornog tijela od Drážnogo úřada (Željeznički ured, Češka Republika).

Institut nadzora usklađenosti izvješća o mreži sa Zakonom o željeznici također je uređen nakon prenošenja Direktive 2012/34, na način da regulatorno tijelo ocjenjuje samo usklađenost izvješća o mreži sa Zakonom a da ga pritom ne zamjenjuje određenim sadržajem. Regulatorno tijelo ocjenjuje izvješće o mreži iznova i po službenoj dužnosti.

Sud Europske unije također je donio odluku u sličnom predmetu koju treba primijeniti na ovaj predmet. Riječ je o presudi Suda (peto vijeće) od 9. studenoga 2017., CTL Logistics GmbH/DB Netz AG, C-489/15, EU:C:2017:834.

Ured dodatno navodi da Direktiva 2012/34 zamjenjuje prethodnu Direktivu 2001/14 i na sličan način uređuje pitanje izvješća o mreži te njegova nadzora koji provodi regulatorno tijelo. U člancima 55. i 56. Direktive 2012/34, zahtjevi koji se odnose na regulatorno tijelo izričito su prošireni i postroženi u odnosu na članke 30. i 31. Direktive 2001/14. Novost je to što je naglasak stavljen na postojanje samo jednog regulatornog tijela. **[orig. str. 5.]**

Ured smatra da je presuda Suda u predmetu CTL Logistics u potpunosti primjenjiva u ovom postupku i stoga se sudski nadzor postupka Ureda koji se provodi u skladu s petim dijelom Zakonika o građanskom postupku protivu cilju Direktive 2012/34 koji isključuje primjenu nacionalnih propisa prema kojima postupak regulatornog tijela koji se odnosi na izvješće o mreži podliježe sudskom nadzoru na temelju petog dijela Zakonika o građanskom postupku.

U skladu s člankom 99. Zakonika o građanskom postupku također je dopušteno okončati postupak sudskom nagodbom među sudionicima. Kad bi sud potvrdio nagodbu, o zakonitosti izvješća o mreži zapravo bi se odlučivalo sporazumom između podnositelja zahtjeva i upravitelja infrastrukture.

Sklapanje nagodbe ne bi bilo u skladu s člankom 56. [stavkom 1.] Direktive 2012/34 jer se njime predviđa da žalbe protiv odluka upravitelja infrastrukture ili po potrebi željezničkog prijevoznika ili operatora uslužnog objekta koje se odnose na izvješća o mreži i kriterije sadržane u tom izvješću razmatra regulatorno tijelo. Osim toga, Direktiva 2012/34 propisuje da je odluka regulatornog tijela obvezujuća za sve stranke obuhvaćene tom odlukom i ne podliježe nadzoru drugog upravnog tijela.

Odluka Ureda o ocjeni usklađenosti izvješća o mreži sa Zakonom o željeznici u skladu s člankom 34.e Zakona o željeznici bila bi potpuno besmislena kad bi sudionici u postupku u svakom trenutku mogli zaobići Ured i sklopiti sudsku nagodbu, jer u tom slučaju stajalište Ureda uopće ne bi bilo relevantno. Krajnji

arbitar u pogledu zakonitosti izvješća o mreži stoga nije Ured nego subjekti koji dodjeljuju kapacitet i podnositelji zahtjeva koji bi se dogovarali o tome je li izvješće o mreži zakonito.

U skladu s člankom 56. stavkom 10. Direktive 2012/34 odluke regulatornog tijela podliježu sudskom nadzoru. Tu odredbu nikako ne treba tumačiti na način da sudovi, umjesto da nadziru postupak koji provodi regulatorno tijelo ili njegovu odluku, zapravo mogu obavljati funkciju tijela umjesto njega ili potvrditi nagodbu koju su sklopili subjekti koji podliježu regulatornoj djelatnosti Ureda.

Privatizacija regulatorne djelatnosti Ureda protivna je načelu obrane slabije stranke ugovora, iako Ured koji obavlja svoju regulatornu djelatnost treba nadzirati i to da upravitelj željezničke infrastrukture ne zlouporabi svoj položaj prirodnog monopola u odnosu na pojedine željezničke prijevoznike.

Može doći čak i do situacije u kojoj Ured donese odluku koja nije u skladu s očekivanjima podnositelja zahtjeva ni upravitelja infrastrukture, a sudionici u postupku tu će situaciju riješiti sudskom nagodbom, odnosno zaobići regulatorno tijelo.

U konačnici, primjena petog dijela Zakonika o građanskom postupku nije u skladu s Direktivom 2012/34 i zbog toga što su za obavljanje sudskog nadzora odluke Ureda u nekim slučajevima nadležni upravni sudovi, a u drugim građanski sudovi. To osobito može biti tako u slučaju nezakonitog utvrđivanja cijena – pristojbi, u pogledu kojeg je upravitelj infrastrukture odgovoran zbog počinjenja prekršaja. U slučaju eventualnog osporavanja, odluku Ureda kojom se utvrđuje počinjenje prekršaja razmatra upravni sud. Međutim, o zakonitosti cijena utvrđenih izvješćem o mreži ponovno će odlučivati građanski sud. Sudski nadzor postupka regulatornog tijela ili njegovih odluka u različitim vrstama postupaka navedenih u članku 56. stavku 1. Direktive 2012/34 razlikovat će se ovisno o tome koji je sud nadležan za određenu vrstu postupka.

Slijedom toga, sudski nadzor koji provode različiti sudovi u različitim vrstama sudskih postupaka dovodi do odustajanja od usklađene regulatorne prakse, što se protivi cilju članka 55. stavka 1. Direktive 2012/34, koji je definiran činjenicom da svaka država članica uspostavlja jedno nacionalno regulatorno tijelo za željeznički sektor. To može dovesti do toga da istodobno postoje dva neusklađena postupka odlučivanja, što je očito protivno cilju koji se želi postići člankom 56. Direktive 2012/34.

Građanski sudovi koji odlučuju na temelju petog dijela Zakonika o građanskom postupku ne ispunjavaju određene zahtjeve Direktive 2012/34 u pogledu odlučivanja regulatornog tijela. Ti sudovi nisu dužni objaviti svoje odluke u skladu s obvezom iz članka 56. stavka 11. Direktive 2012/34. U skladu s odredbom iz članka [orig. str. 6.] 158. Zakonika o građanskom postupku, presuda suda u građanskom sudskom postupku dostavlja se samo sudionicima u postupku. U slučaju u kojem Ured nije sudionik u postupku, ne postoji izričita

zakonska obveza da se regulatornom tijelu dostave otpravci presuda koje zamjenjuju njegove odluke.

Građanski sudovi nemaju ovlasti prema članku 56. stavku 2. Direktive 2012/34 nadzirati tržišne uvjete na tržištima željezničkog prijevoza i aktivnosti upravitelja infrastrukture u odnosu na načela navedena u izvješću o mreži s ciljem sprečavanja diskriminacije podnositelja zahtjeva. Sudsko odlučivanje stoga ne može zamijeniti odlučivanje regulatornog tijela.

Građanski sudovi nemaju ovlasti provoditi revizije ili pokretati vanjsku reviziju nad upraviteljima infrastrukture, operatorima uslužnih objekata i, ako je potrebno, željezničkim prijevoznicima kako bi se provjerilo poštovanje odredbi o računovodstvenom razdvajanju, kao što se to zahtijeva člankom 56. stavkom 12. Direktive 2012/34. Potreba za provođenjem revizija može se pak pojaviti i u sudskom postupku.

Građanski sudovi nemaju ovlasti surađivati s regulatornim tijelima kako bi jedni drugima pružili potporu u zadaćama nadzora tržišta i rješavanja prigovora (uključujući nadzor izvješća o mreži) ili istragama, kao što se to zahtijeva člankom 57. stavkom 2. Direktive 2012/34.

U navedenoj presudi Najvyššeg správnog soudu (Vrhovni upravni sud) od 7. svibnja 2014., broj predmeta I As 28/2014–62, utvrđeno je, među ostalim, u točki 29. da se „u članku 30. stavku 6. Direktive 2001/14/EZ zahtijeva da se osigura nadzor odluka regulatornog tijela, a to je u Češkoj Republici Drážíni úřad (Željeznički ured). Međutim, Direktivom se ne uređuje materijalna nadležnost pojedinačnih sudova država članica, te je stoga isključivo na državama članicama da odrede koji sud će biti materijalno nadležan za nadzor odluka regulatornog tijela. U Češkoj Republici stoga je zahtjev nadzora ispunjen u slučaju postupka na temelju članka 65. i sljedećih članaka Zakonika o upravnom postupku, kao i postupka na temelju petog dijela Zakonika o građanskom postupku koje načelno treba smatrati ekvivalentnima u tom pogledu. Budući da se materijalna nadležnost suda u ovom predmetu određuje na temelju nacionalnih propisa i nema potrebe tumačiti ili ocjenjivati valjanost Direktive 2001/14/EZ ili drugih odredbi prava Unije, Najvyšší správní soud (Vrhovni upravni sud) nije Sudu Europske unije uputio prethodno pitanje u smislu članka 267. UFEU-a”. Otada su se promijenili prethodno navedeni zahtjevi koji se primjenjuju na regulatorno tijelo i donesena je prethodno navedena presuda u predmetu CTL Logistics. Direktivom 2012/34 ne uređuje se materijalna nadležnost suda, nego postupak odlučivanja. Stoga nije u potpunosti točno da su u Češkoj Republici zahtjevi za nadzor odluka ispunjeni u objema vrstama sudskog postupka. Ured smatra da se postupak pred građanskim sudom protiv Direktivi 2012/34. Stoga Ured od suda traži da Sudu Europske unije uputi zahtjev za prethodnu odluku u smislu članka 267. UFEU-a.

Ured stoga zaključno smatra da se odredba nacionalnog prava koja je trenutačno na snazi, a koja se odnosi na sudski nadzor odluke Ureda o usklađenosti izvješća o

mreži sa Zakonom o željeznici u skladu s petim dijelom Zakonika o građanskom postupku, protivu Direktivi 2012/34 iz sljedećih razloga:

(a) od donošenja odluke Nejvyššeg správnog soudu (Vrhovni upravni sud) promijenilo se pravno uređenje i sudska praksa, što je bio razlog za upućivanje zahtjeva za prethodnu odluku,

(b) nije riječ o sudskom nadzoru odluke Ureda, nego o novoj odluci u istom predmetu, što se protivi članku 56. stavku 10. Direktive 2012/34,

(c) redovni sudovi svojim presudama zamjenjuju odluke Ureda i time povređuju članak 55. stavak 1. Direktive prema kojem se uspostavlja jedno nacionalno regulatorno tijelo za željeznički sektor,

(d) sudska praksa zajedno s 86 nadležnih redovnih sudova u Češkoj Republici zamijenila bi ujednačenost nadzora koji provodi nadležno tijelo, uz iznimku eventualnog naknadnog nadzora sudova koji odlučuju o žalbama protiv odluka tog tijela, što dovodi do toga da istodobno postoje dva neusklađena postupka odlučivanja, što je očito protivno cilju koji se želi postići člancima 55. i 56. Direktive 2012/34, [orig. str. 7.]

(e) zbog mogućnosti sklapanja sudske nagodbe između podnositelja zahtjeva i upravitelja infrastrukture, regulatorno tijelo u potpunosti gubi svoju funkciju, što je u potpunosti protivno cilju Direktive 2012/34,

(f) u okviru sudskog građanskog postupka, regulatorno tijelo nema ni najmanju mogućnost braniti svoje odluke, a sudske odluke koje zamjenjuju odluke Ureda mogu se donijeti neovisno o djelovanju regulatornog tijela,

(g) građanski sudovi ne ispunjavaju ni zahtjeve iz članka 56. stavaka 2., 6., 11. i 12. te članka 57. stavka 2. Direktive 2012/34.

U pogledu daljnjih informacija koje mogu biti relevantne upućujemo na sudske spise koji su vam dostavljeni.

[...] [ime pomoćnika suca, sud koji je uputio zahtjev]