

Дело C-221/21

Преюдициално запитване

Дата на постъпване в Съда:

26 март 2021 г.

Запитваща юрисдикция:

Obvodní soud pro Prahu 1 (Чехия)

Дата на акта за преюдициално запитване:

22 септември 2020 г.

Жалбоподател:

Správa železnic, státní organizace

Ответници:

České dráhy a.s.

PKP CARGO INTERNATIONAL, a.s.

PDV RAILWAY a.s.

KŽC Doprava, s.r.o.

ОПРЕДЕЛЕНИЕ

Obvodní soud pro Prahu 1 (Градски районен съд Прага 1, Чехия), [...] след като разгледа делото със страни

жалбоподател: **Správa železnic, státní organizace,**
[...] Прага 1, [...]

ответници: 1. **České dráhy, a.s.,**
[...] Прага 1, [...]

2. **PKP CARGO INTERNATIONAL a.s.,**
[...] Острава [...]

3. PDV RAILWAY a.s.,

[...] Усти на Елба [...]

4. KŽC Doprava, s.r.o.

[...] Прага 9 [...]

образувано по жалба срещу решението на Úřad pro přístup k dopravní infrastruktúře (Служба за достъп до транспортната инфраструктура, Чехия, наричана по-нататък „Службата“) [...] от 2 ноември 2018 г.,

определи:

[...] [спира производството]

[...] На основание член 267 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС) отправя следните преюдициални въпроси до Съда на Европейския съюз:

- 1) Отговаря ли националната правна уредба по част пета от Zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád (Закон № 99/1963 — Граждански процесуален кодекс), съответно изменен (наричан по-нататък „Гражданският процесуален кодекс“), на изискванията във връзка със съдебния контрол над решенията на регулаторния орган съгласно член 56, параграф 10 от Директива 2012/34/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 21 ноември 2012 година за създаване на единно европейско железопътно пространство (наричана по-нататък „Директива 2012/34“)?
- 2) Ако отговорът на първия въпрос е утвърдителен, може ли член 56, параграф 10 от Директива 2012/34 да се тълкува в смисъл, че съдебният контрол над решенията на регулаторния орган може да приключва със съдебна спогодба по член 99 от Гражданския процесуален кодекс? **[ориг. 2]**
- 3) Ако отговорът на първия въпрос е утвърдителен, изискванията във връзка със създаването само на един национален регулаторен орган за железопътния сектор съгласно член 55, параграф 1, във връзка с функциите на регулаторния орган съгласно член 56, параграфи 2, 6, 11 и 12 и във връзка със сътрудничеството между регулаторните органи съгласно член 57, параграф 2 от Директива 2012/34 допускат ли възможност решенията на регулаторния орган да се заместват по съществуващото на въпроса с решения на отделните общи съдилища, които не са обвързани от фактическите констатации на регулаторния орган?

[...] [национално производство]

Прага, 22 септември 2020 г.

[...]

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ

[ориг. 3] **OBVODNÍ SOUD PRO PRAHU 1**

[...] [адрес на запитващия съд, номер на акта, адрес на Съда на ЕС, име на съдебния помощник]

24 март 2021 г.

[...] [ново посочване на страните по делото]

Уважаеми дами и господа,

В съответствие с искането Ви от 4 март 2021 г. за кратко резюме (най-добре до една страница с формат А4) на вида и хода на производството пред *Obvodní soud pro Prahu 1* (Градски районен съд Прага 1) [...], по което е повдигнат преюдициалният въпрос, отправен на 3 март 2021 г. до Съда на Европейския съюз, бихме желали да Ви уведоим, че с оглед на предмета на делото, броя на страните по него и обема на представените от тях документи съдът е принуден във връзка с подробностите около отправянето на преюдициалния въпрос да препрати към съответните документи от преписката по делото, които са Ви изпратени като приложение към настоящото електронно писмо.

Основните черти на настоящото дело обаче са следните:

С жалба от 14 декември 2018 г. *Správa železniční dopravní cesty, státní organizace* (държавно предприятие „Управление на железопътните линии“) иска да се отхвърли административната жалба от 2 ноември 2018 г. [...] в частта, в която се оспорват точки 6, 8, 9, 22 и 28 от разпоредителната част, и да се потвърдят тези точки, и наред с това да се установи, че глави 2.4.1, 4.2.1.2, 4.3.2 и 4.4.2 от Известието за железниците за 2019 г. не са в противоречие със *Zákon o drahách* (Закон за железниците). Решението, което ще постанови съдът, следва да замени изцяло административното решение, оспорвано с жалбата до съда.

На 22 юни 2020 г. Службата подава искане за **отправяне на преюдициално запитване** по следните **съображения**:

На 15 юни 2018 г. Службата издава решение [...] в административно производство [...], в което на основание член 34е от Закона за железниците преценява дали е в съответствие с този закон известието за железниците, приложимо по отношение на изготвянето на разписанието за 2019 г. и по отношение на разписанието за 2019 г. (това известие е референтният документ за железопътната мрежа по смисъла на член 27 от Директива 2012/34). *Správa železnic, státní organizace* (държавно предприятие „Управление на железниците“), което е страна в това производство и се явява управител на железопътната инфраструктура и разпределител на

инфраструктурния капацитет и което издава известието за железниците, подава жалба по административен ред срещу решението на Службата до председателя на Службата, като оспорва в частност точки 3, 15, 16 и 19 от разпоредителната му част. В решението си по административната жалба от 2 ноември 2018 г. [...] председателят на Службата потвърждава решението на Службата в тази му част. [ориг. 4]

Посочената страна в първоначалното административно производство пред Службата — Správa železnic, s.o. (държавно предприятие „Управление на железниците“), подава жалба до Obvodní soud pro Prahu 1 (Градски районен съд Прага 1) по реда на част пета от Гражданския процесуален кодекс, като иска този съд [...] [печатна грешка] отново да разгледа случая в частта, до която се отнасят точки 3, 15, 16 и 19 от разпоредителната част на решението, и на основание член 250j от Гражданския процесуален кодекс да замени със свое решението на административния орган в тази му част.

Съгласно член 56, параграф 10 от Директива 2012/34 държавите членки гарантират, че решенията на регулаторния орган подлежат на съдебен контрол. Според Службата гражданското производство по част пета от Гражданския процесуален кодекс не представлява съдебен контрол над решението на регулаторния орган.

В това производство съдът разглежда отново случая, решен от административния орган, като може да се произнесе без оглед на предходните решения на регулаторния орган и не е длъжен да взема предвид съображенията му. Съдът няма възможност да отмени решението на регулаторния орган и да му върне случая за ново разглеждане. Всъщност съдът може или да отхвърли жалбата, или сам да постанови решение по случая, което да замести решението на регулаторния орган. Регулаторният орган има минимални възможности да брани решението си пред съда.

В Чехия има общо 86 съдилища, компетентни да разглеждат жалби по реда на част пета от Гражданския процесуален кодекс, като местната подсъдност се определя от седалището на страните по делото. Има реална възможност отделните граждански съдилища да постановяват съвсем различни решения по въпроса за съответствието на известието за железниците със Закона за железниците.

В резултат от това еднообразната практика на регулаторния орган в рамките на упражнявания от него контрол може да бъде заменена с различни решения на независими граждански съдилища, които може и да не бъдат уеднаквени от по-горните съдебни инстанции.

Предвид описаната по-горе уредба на съдебното производство по част пета от Гражданския процесуален кодекс всеки отделен граждански съд в Чехия на практика изпълнява самостоятелно ролята на регулаторен орган за железопътния сектор. Това е в противоречие с член 55, параграф 1 от

Директива 2012/34, който предвижда, че всяка държава членка създава само един национален регулаторен орган за железопътния сектор.

Административното съдопроизводство напълно отговаря на изискванията към съдебния контрол над решенията на регулаторния орган по член 56, параграф 10 от Директива 2012/34. Жалбите срещу решенията на регулаторния орган биха били винаги подсъдни на един административен съд. Производството по *Soudní řád správní* (Административнопроцесуален кодекс) е касационно. Съдът може да отмени административното решение, когато то е издадено в нарушение на материалния закон или в нарушение на процесуалните правила. Тогава регулаторният орган отново издава решение по съответния случай, като е обвързан от правните изводи на административния съд.

След постановяването на решението на *Nejvyšší správní soud* (Върховен административен съд, Чехия) Директива 2012/34 е транспонирана в Закона за железниците. Приет е и *Zákon č. 320/2016 Sb., o Úřadu pro přístup k dopravní infrastruktúře* (Закон № 320/2016 за Службата за достъп до транспортната инфраструктура), с който е създаден регулаторният орган, който поема регулаторните функции от *Dražní úřad* (Железопътна администрация, Чехия).

Освен това при транспонирането на Директива 2012/34 институтът на контрола за съответствие на известието за железниците със Закона за железниците е така уреден, че регулаторният орган само да преценява законосъобразността на известието, а да не го замества с конкретен текст. Регулаторният орган преценява известието за железниците вече и служебно.

Постановено е и решение на Съда на Европейския съюз, което се отнася до подобно дело и следва да се вземе предвид по настоящото дело. Става дума за решение на Съда (пети състав) от 9 ноември 2017 г., *CTL Logistics* (C-489/15, EU:C:2017:834).

За пълнота Службата добавя, че Директива 2012/34 заменя предходната Директива 2001/14, като урежда по подобен начин въпросите за референтния документ за железопътната мрежа и за контрола над него, упражняван от страна на регулаторния орган. В сравнение с членове 30 и 31 от Директива 2001/14 членове 55 и 56 от Директива 2012/34 значително разширяват и затагат изискванията към регулаторния орган. Нов момент е подчертаването на необходимостта да има само един регулаторен орган. **[ориг. 5]**

Службата смята, че решение *CTL Logistics* на Съда на ЕС се отнася изцяло и за обсъжданото тук производство и следователно съдебният контрол над действията на Службата, упражняван по реда на част пета от Гражданския процесуален кодекс, е в противоречие с целта на Директива 2012/34, която не допуска прилагането на национална правна уредба, съгласно която действията на регулаторния орган по отношение на референтните документи

за железопътната мрежа подлежат на съдебен контрол по реда на част пета от Гражданския процесуален кодекс.

Освен това съгласно член 99 от Гражданския процесуален кодекс е възможно производството да приключи със съдебна спогодба между страните. Ако съдът одобри спогодбата, въпросът за законосъобразността на референтния документ за железопътната мрежа практически ще бъде решен по споразумение между заявителите и управителя на инфраструктурата.

Сключването на спогодба не би било съвместимо с член 56 от Директива 2012/34, тъй като тази разпоредба предвижда, че жалбите срещу решения, приети от управители на инфраструктура или, когато е приложимо, от железопътното предприятие или оператора на обслужващо съоръжение по отношение на референтния документ за железопътната мрежа и установените в него критерии, се разглеждат от регулаторния орган. Директива 2012/34 освен това предвижда, че решенията на регулаторния орган са задължителни за всички лица, за които се отнасят, и не подлежат на контрол от друг административен орган.

Решението на Службата по член 34е от Закона за железниците относно съответствието на известието за железниците със Закона за железниците би изгубило всякакъв смисъл, понеже страните в производството биха могли по всяко време да заобиколят Службата и да сключат съдебна спогодба, като в такъв случай становището на Службата не би имало никакво значение. Тогава крайната преценка за законосъобразността на известието за железниците би принадлежала не на Службата, а на разпределителя на капацитета и на заявителите, които по споразумение помежду си биха определяли дали известието е в съответствие със закона, или не.

Съгласно член 56, параграф 10 от Директива 2012/34 решенията на регулаторния орган подлежат на съдебен контрол. Тази разпоредба изобщо не бива да се тълкува в смисъл, че вместо да упражняват контрол над действията, съответно решенията на регулаторния орган, съдилищата могат фактически да изпълняват функциите на този орган вместо него или да одобряват спогодби между лицата, спрямо които е насочена регулаторната дейност на Службата.

Изместването на регулаторната дейност на Службата в сферата на частноправните отношения е в противоречие с принципа на защита на по-слабата страна по договора, доколкото като част от регулаторната си дейност Службата трябва да следи и за това управителят на железопътната инфраструктура да не злоупотребява с положението си на естествен монополист спрямо отделните железопътни предприятия.

Възможно е всъщност Службата да вземе решение, което не отговаря на интересите нито на заявителите, нито на управителя на инфраструктурата.

Те обаче ще решат проблема, като сключат съдебна спогодба, и фактически ще заобиколят регулаторния орган.

Последно, прилагането на част пета от Гражданския процесуален кодекс не е съвместимо с Директива 2012/34 и защото съдебният контрол над решенията на Службата се осъществява в едни случаи от административните, а в други случаи — от гражданските съдилища. Това може да се отнася до случаите на незаконосъобразно определени цени — такси, за прилагането на които управителят на железопътните линии е привлечен към административнонаказателна отговорност. При евентуално обжалване решението на Службата относно наличието на административното нарушение ще подлежи на контрол пред административния съд. По въпроса за съответствието на определените в известието цени със закона обаче ще се произнася пак гражданският съд. Съдебният контрол над действията, съответно решенията на регулаторния орган в различните видове производства по член 56, параграф 1 от Директива 2012/34 ще е различен в зависимост от това кой е компетентният съд за съответния вид производство.

Така съдебният контрол, осъществяван от различни съдилища по различен съдебен ред, ще доведе до разпокъсаност на регулаторната практика, което е в разрез с духа на член 55, параграф 1 от Директива 2012/34. Тази разпоредба предвижда, че всяка държава членка създава само един национален регулаторен орган за железопътния сектор. Така може да се стигне до едновременното съществуване на два несъгласувани начина на вземане на решения, което е в явно противоречие с целта на член 56 от Директива 2012/34.

Гражданските съдилища, произнасящи се по реда на част пета от Гражданския процесуален кодекс, не отговарят на някои от изискванията, които Директива 2012/34 предвижда по отношение на вземането на решения от регулаторния орган. Тези съдилища не са длъжни да публикуват решенията си, както изисква член 56, параграф 11 от Директива 2012/34. Съгласно уредбата по член [ориг. 6] 158 от Гражданския процесуален кодекс съдебните решения по граждански дела се връчват само на страните по делото. Ако Службата не е допусната като страна по делото, няма изрично законово задължение да ѝ се изпращат преписи от съдебните решения, с които се заместват нейни решения.

Гражданските съдилища нямат правомощието по член 56, параграф 2 от Директива 2012/34 за мониторинг на условията за конкуренция на пазарите на железопътни услуги и на действията на управителите на инфраструктури във връзка с определените в референтния документ правила за предотвратяване на дискриминацията между заявителите. Затова произнасянето им не може да замести вземането на решение от регулаторния орган.

Гражданските съдилища не разполагат с правомощия за провеждането на одити или започването на външни одити на управители на инфраструктура, оператори на обслужващи съоръжения и, когато е приложимо, на железопътни предприятия с цел проверка на спазването на разпоредбите за разделно водене на счетоводство, както изисква член 56, параграф 12 от Директива 2012/34. Необходимостта от одит обаче може да възникне и по време на производството пред съда.

Гражданските съдилища нямат правомощия за сътрудничество с регулаторните органи за целите на взаимопомощта във връзка със задачите за мониторинг на пазара и във връзка с разглеждането на жалби (в това число контрол над референтните документи за железопътната мрежа) и провеждането на разследвания, както изисква член 57, параграф 2 от Директива 2012/34.

В точка 29 от споменатото решение на Nejvyšší správní soud (Върховен административен съд) от 7 май 2014 г. (1 As 28/2014–62) в частност се посочва, че „член 30, параграф 6 от Директива 2001/14/ЕО изисква да се осигури контрол над решенията на регулаторния орган, какъвто в Чехия се явява Железопътна администрация. Директивата обаче не урежда предметната компетентност на съдилищата на отделните държави членки, поради което всяка държава членка следва сама да определи на кой съд ще са подсъдни делата във връзка с контрола над решенията на регулаторния орган. В Чехия изискването във връзка с контрола е изпълнено както при производството по член 65 и сл. от Административнопроцесуалния кодекс, така и при производството по част пета от Гражданския процесуален кодекс, които по принцип следва да се смятат за равностойни в това отношение. Тъй като определянето на предметната компетентност на съда по настоящото дело е въпрос за прилагане на националната правна уредба и не изисква тълкуване или преценка за валидността на Директива 2001/14/ЕО или на други разпоредби от правото на Съюза, Nejvyšší správní soud (Върховен административен съд) не отправя преюдициално запитване до Съда на Европейския съюз по реда на член 267 ДФЕС“. Оттогава обаче не само са изменени изискванията към регулаторния орган, както беше споменато по-горе, но и е постановено упоменатото решение CTL Logistics. Директива 2012/34 наистина не урежда предметната компетентност на съдилищата, но урежда процеса по вземане на решенията. Затова вече не е съвсем вярно, че в Чехия изискванията във връзка с контрола над тези решения са изпълнени и за двата вида съдебни производства. Според Службата производството пред гражданските съдилища е в противоречие с Директива 2012/34. Затова Службата иска да се отправи преюдициално запитване до Съда на Европейския съюз по реда на член 267 ДФЕС.

В обобщение Службата посочва, че според нея сега действащата национална правна уредба на съдебния контрол над решенията на Службата относно съответствието на известията за железниците със Закона за железниците

съгласно част пета от Гражданския процесуален кодекс е в противоречие с Директива 2012/34 по следните причини:

а) откакто е постановено решението на Nejvyšší správní soud (Върховен административен съд), са се изменили и правната уредба, и съдебната практика, което създава необходимост от отправяне на преюдициално запитване;

б) в противоречие с член 56, параграф 10 от Директива 2012/34 е предвиден не съдебен контрол над решенията на Службата, а постановяване на ново решение по същия въпрос;

в) общите съдилища заменят със свои решения на Службата, което съставлява нарушение на член 55, параграф 1 от Директивата, който изисква да се създаде само един национален регулаторен орган за железопътния сектор;

г) еднообразната практика на регулаторния орган в рамките на упражнявания от него контрол би била заменена с решенията на общо 86 компетентни общи съдилища в Чехия, ако се изключи евентуалният последващ съдебен контрол от страна на съдилищата, които се произнасят по жалбите срещу решенията на този орган, което би довело до едновременното съществуване на два несъгласувани начина на вземане на решения, което е в явно противоречие с целта на членове 55 и 56 от Директива 2012/34; [ориг. 7]

д) възможността за сключване на съдебни спогодби между заявителите и управителя на инфраструктурата напълно обезсмисля ролята на регулаторния орган, което е изцяло в противоречие с целта на Директива 2012/34;

е) в гражданското производство регулаторният орган няма минимална възможност да защити решенията си, а съдебните решения, които заместват решенията на Службата, могат да се постановяват без оглед на дейността на регулаторния орган;

ж) гражданските съдилища не отговарят на изискванията по член 56, параграфи 2, 6, 11 и 12 и по член 57, параграф 2 от Директива 2012/34.

За допълнителна информация си позволяваме да препратим към документите от преписката, които са Ви изпратени с настоящото писмо.

[...] [име на съдебния помощник, запитваща юрисдикция]