

**Processo C-221/21**

**Pedido de decisão prejudicial**

**Data de entrada:**

26 de março de 2021

**Órgão jurisdicional de reenvio:**

Obvodní soud pro Prahu 1 (Juízo de Praga 1, República Checa)

**Data da decisão de reenvio:**

22 de setembro de 2020

**Recorrente:**

Správa železnic, státní organizace [organização estatal],

**Recorridas:**

České dráhy a.s.

PKP CARGO INTERNATIONAL a.s.

PDV RAILWAY a.s.

KŽC Doprava, s. r. o.

---

**DESPACHO**

O Obvodní soud pro Prahu 1 (Juízo de Praga 1, República Checa) [omissis] no processo

recorrente: **Správa železnic, státní organizace [organização estatal],**  
[omissis] Praga 1, [omissis]

contra

recorridas: **1. České dráhy a.s.,**  
[omissis] Praga 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] Praga 9 [omissis]

relativo a um recurso da decisão da Úřad pro přístup k dopravní infrastruktuře [Autoridade de Acesso às Infraestruturas dos Transportes, República Checa, a seguir «Autoridade»] [omissis] de 2 de novembro de 2018

**decidiu o seguinte:**

[omissis] [suspensão da instância]

Nos termos do artigo 267.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (a seguir «TFUE»), o Obvodní soud pro Prahu 1 (Juízo de Praga 1) submete ao Tribunal de Justiça da União Europeia as seguintes questões prejudiciais:

- 1) A regulamentação nacional prevista na Quinta parte da Zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád (Lei n.º 99/1963, Código de Processo Civil, conforme alterada) (a seguir «CPC»), cumpre os requisitos em matéria de fiscalização jurisdicional das decisões da entidade reguladora, por força do artigo 56.º, n.º 10, da Diretiva 2012/34/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de novembro de 2012, que estabelece um espaço ferroviário europeu único (a seguir «Diretiva 2012/34»)?
- 2) Em caso de resposta afirmativa à primeira questão, pode o artigo 56.º, n.º 10, da Diretiva 2012/34 ser interpretado no sentido de que a fiscalização jurisdicional da decisão da entidade reguladora pode ser efetuada através de transação judicial nos termos do § 99 do CPC?
- 3) Em caso de resposta afirmativa à primeira questão, os requisitos relativos à criação de uma entidade reguladora única para o setor ferroviário, constantes do artigo 55.º, n.º 1, da Diretiva 2012/34, às competências da entidade reguladora constantes do artigo 56.º, n.ºs 2, 6, 11 e 12 e à cooperação entre as entidades reguladoras constantes do artigo 57.º, n.º 2, da Diretiva 2012/34 permitem que as decisões de mérito adotadas pela entidade reguladora sejam substituídas por sentenças de diferentes tribunais comuns que não estão vinculados pela matéria de facto apurada pela entidade reguladora?

[Omissis] [processo nacional]

Praga, 22 de setembro de 2020

[Omissis]

**OBVODNÍ SOUD PRO PRAHU 1 (Juízo de Praga 1)**

[*Omissis*] [endereço do órgão jurisdicional de reenvio, número do processo, endereço do Tribunal de Justiça da União Europeia, nome do assistente judicial]

24 de março de 2021

[*Omissis*] [repetição dos nomes das partes]

Ex.<sup>mas</sup> Senhoras, Ex.<sup>mos</sup> Senhores,

Em resposta ao pedido de V. Ex.<sup>as</sup> de 4 de março de 2021, relativo à apresentação sucinta (de preferência em formato de uma página A4) da natureza e tramitação do processo pendente no Obvodní soud pro Prahu 1 (Juízo de Praga 1) [*omissis*], no âmbito do qual surgiu e depois foi submetida, em 3 de março de 2021, uma questão prejudicial ao Tribunal de Justiça da União Europeia, informamos que, tendo em conta o objeto do processo, o número de partes no mesmo e o volume de documentos por elas apresentados, este tribunal viu-se obrigado a remeter, a respeito das circunstâncias da apresentação da questão prejudicial, para os documentos pertinentes que constam dos autos e que enviamos em anexo ao presente *e-mail*.

A **base da discussão** no presente processo é a seguinte:

A recorrente, Správa železniční dopravní cesty, s. o., por recurso de 14 de dezembro de 2018, pede o indeferimento do recurso administrativo de 2 de novembro de 2018, [*omissis*] na medida em que contestava os pontos 6, 8, 9, 22 e 28, e a confirmação dos mesmos; pede também a declaração de que os Capítulos 2.4.1, 4.2.1.2, 4.3.2, 4.4.2 da Declaração de 2019 não violam a Zákon o drahách (Lei dos Caminhos-de-ferro). O acórdão proferido deveria substituir a decisão impugnada na sua totalidade.

Em 22 de junho de 2020, a Autoridade pediu a apresentação de um **pedido de decisão prejudicial** com a seguinte **fundamentação**:

A Autoridade, no procedimento administrativo [*omissis*] em que, nos termos do § 34e da Lei dos Caminhos-de-ferro, apreciou a conformidade com essa lei das especificações da rede aplicáveis à preparação do horário de 2019 e ao horário de 2019 (especificações da rede na aceção do artigo 27.º da Diretiva 2012/34), em 15 de junho de 2018 emitiu uma decisão [*omissis*]. A parte no processo e, ao mesmo tempo, gestor de infraestruturas que atribui capacidade, a Správa železnic, státní organizace [organização estatal], que emite as especificações de rede, interpôs junto do presidente da Autoridade recurso administrativo contra a referida decisão, contestando nomeadamente os pontos 3, 15, 16 e 19. Por decisão de 2 de novembro de 2020, [*omissis*] o presidente da Autoridade confirmou a decisão da mesma adotada em primeira instância.

A parte no processo administrativo inicial tramitado na Autoridade e gestor da infraestrutura, a Správa železnic, státní organizace [organização estatal], interpôs recurso no Obvodní soud pro Prahu 1 (Juízo de Praga 1) com fundamento na

Quinta parte do CPC, no qual pediu que o Obvodní soud pro Prahu 1 (Juízo de Praga 1) [omissis] [erro tipográfico] reexaminasse o processo quanto aos pontos 3, 15, 16 e 19, e com base no § 250j do CPC, substituísse a decisão da Autoridade pela sua própria decisão.

Segundo o artigo 56.º, n.º 10, da Diretiva 2012/34, os Estados-Membros devem garantir que as decisões tomadas pela entidade reguladora sejam sujeitas a fiscalização jurisdicional. A Autoridade reitera que o processo judicial cível tramitado na entidade reguladora nos termos da Quinta parte do CPC não constitui uma fiscalização jurisdicional da decisão da entidade reguladora.

O tribunal reaprecia na totalidade a causa decidida no âmbito do procedimento administrativo, está habilitado a decidir sem ter em conta as decisões anteriores da entidade reguladora e não é obrigado a examinar a respetiva argumentação. O tribunal não está habilitado a anular a decisão da entidade reguladora nem a remetê-la à entidade reguladora para reapreciação. O tribunal pode negar provimento ao recurso ou decidir de modo independente, substituindo deste modo a decisão da entidade reguladora. A entidade reguladora tem uma possibilidade muito limitada de defender em juízo a sua decisão.

Na República Checa, há, no total, 86 tribunais competentes para conhecer dos recursos interpostos com base na Quinta parte do CPC, sendo a sua competência territorial definida com base na sede das partes no processo. Há uma real possibilidade de vários tribunais civis adotarem decisões totalmente diferentes a respeito da conformidade das especificações da rede com a Lei dos Caminhos-de-ferro.

Em consequência, as várias decisões de tribunais civis independentes, eventualmente não uniformizadas pela jurisprudência dos tribunais superiores, podem substituir a uniformidade da fiscalização efetuada pela entidade reguladora.

À luz da regulamentação acima descrita do procedimento jurisdicional ao abrigo da Quinta parte do CPC, cada tribunal cível na República Checa atua de forma independente como entidade reguladora do setor ferroviário. Isto é contrário ao artigo 55.º, n.º 1, da Diretiva 2012/34, segundo o qual os Estados-Membros devem criar uma entidade reguladora única, a nível nacional, para o setor ferroviário.

O sistema jurisdicional administrativo satisfaz plenamente os requisitos em matéria de fiscalização jurisdicional da decisão da entidade reguladora nos termos do artigo 56.º, n.º 10, da Diretiva 2012/34. Um órgão jurisdicional administrativo é sempre competente para apreciar dos recursos interpostos de decisões da entidade reguladora. O procedimento ao abrigo do soudní řád správní (Código do Procedimento Administrativo, a seguir «CPA») tem a natureza de recurso de cassação. O tribunal pode anular a decisão com base em ilegalidade ou vícios

processuais. Em seguida, a entidade reguladora adota nova decisão no processo, ficando vinculada pela apreciação jurídica do órgão jurisdicional administrativo.

A Diretiva 2012/34 só foi transposta pela Lei dos Caminhos-de-ferro após o Acórdão do Nejvyšší správní soud (Supremo Tribunal Administrativo). Foi também adotada a zákon č. 320/2016 Sb., o Úřadu pro přístup k dopravní infrastruktuře (Lei n.º 320/2016 sobre a Autoridade de Acesso às Infraestruturas dos Transportes), por força da qual foi criada uma entidade reguladora que assumiu as funções de entidade reguladora no âmbito da Drážní úřad (Autoridade Ferroviária, República Checa).

O instituto da fiscalização da conformidade das especificações da rede com a Lei dos Caminhos-de-ferro também foi regulada em resultado da transposição da Diretiva 2012/34 no sentido de que a entidade reguladora se limita a avaliar a conformidade das especificações da rede com a lei e não as substitui por determinado conteúdo. A entidade reguladora efetua uma nova avaliação a título oficioso das especificações da rede.

O Tribunal de Justiça da União Europeia também proferiu um acórdão relativamente a uma situação semelhante, o qual pode ser aplicável ao caso em apreço: Acórdão do Tribunal de Justiça (Quinta Secção) de 9 de outubro de 2017, CTL Logistics GmbH/DB Netz AG, C-489/15, EU:C:2017:834.

Em complemento, a Autoridade acrescenta que a Diretiva 2012/34 substituiu a anterior Diretiva 2001/14 e regula de modo semelhante a questão das especificações da rede e da sua fiscalização pela entidade reguladora. Nos artigos 55.º e 56.º da Diretiva 2012/34, os requisitos relativos à entidade reguladora foram, em comparação com os artigos 30.º e 31.º da Diretiva 2001/14, claramente ampliados e reforçados. A novidade consiste em acentuar a existência de uma única entidade reguladora.

Na opinião da Autoridade, o Acórdão do Tribunal de Justiça no processo CTL Logistics é plenamente aplicável ao presente processo e, por esse motivo, a fiscalização jurisdicional do procedimento da Autoridade nos termos da Quinta parte do CPC é contrária ao objetivo da Diretiva 2012/34, que exclui a aplicação de disposições nacionais segundo as quais o procedimento na entidade reguladora relativo às especificações da rede está sujeito a fiscalização jurisdicional por força da quinta parte do CPC.

Segundo o § 99 do CPC, o processo também pode ser resolvido por transação judicial entre as partes. Se o tribunal aprovar a transação, então é esse acordo entre os candidatos e o gestor da infraestrutura que determina, de facto, a conformidade das especificações da rede com a lei.

A celebração da transação não seria conforme com o artigo 56.º, [n.º 1], da Diretiva 2012/34, na medida em que este dispõe que o recurso de decisões tomadas pelo gestor de infraestrutura ou, se for esse o caso, pela empresa ferroviária ou pelo operador da instalação de serviço, no que se refere às

especificações da rede e aos critérios estabelecidos nessas especificações, é feito para a entidade reguladora. A Diretiva 2012/34 dispõe, além disso, que as decisões da entidade reguladora são vinculativas para todas as partes a que dizem respeito e não estão sujeitas ao controlo de outras instâncias administrativas.

A decisão da Autoridade sobre a conformidade das especificações da rede com o § 34e da Lei dos Caminhos-de-ferro seria totalmente desprovida de sentido se as partes no processo pudessem, a qualquer momento, contornar a Autoridade e celebrar uma transação judicial, em cujo caso a posição da Autoridade não seria de todo pertinente. O árbitro final da questão da conformidade das especificações da rede não seria, assim, a Autoridade, mas as entidades responsáveis pela atribuição de capacidade e os candidatos à capacidade, que acordariam entre si se as especificações da rede estão ou não em conformidade com a lei.

Por força do artigo 56.º, n.º 10, da Diretiva 2012/34, as decisões tomadas pela entidade reguladora são sujeitas a fiscalização jurisdicional. Esta disposição não deve, de forma alguma, ser interpretada no sentido de que os órgãos jurisdicionais, em vez de fiscalizarem o procedimento ou decisões da autoridade reguladora, desempenham na realidade as funções dessa entidade em sua substituição.

**A privatização da atividade reguladora da Autoridade é contrária ao princípio da proteção da parte contratual mais fraca, segundo o qual a Autoridade, ao exercer a sua atividade de regulação, também deve assegurar que o gestor da infraestrutura não abuse da sua posição de monopólio relativamente às empresas ferroviárias.**

Poderá ocorrer uma situação em que a Autoridade toma uma decisão desfavorável tanto aos candidatos como aos gestores da infraestrutura, e em que as partes no procedimento resolvam a situação através de transação judicial, contornando na prática a entidade reguladora.

Por último, a aplicação da Quinta parte do CPC não é conforme com a Diretiva 2012/34 também porque o exercício da fiscalização jurisdicional de uma decisão da Autoridade é, em alguns casos, da competência dos órgãos jurisdicionais administrativos e, noutros, dos órgãos jurisdicionais civis. Tal pode acontecer, especialmente, numa situação que se verifica no caso em apreço em que a fixação dos preços – taxas – é feita de forma ilegal, e por cuja aplicação o gestor da infraestrutura é acusado da prática de uma infração. Em caso de eventual recurso, a decisão da Autoridade relativa à declaração da prática de uma infração será objeto de fiscalização pelo órgão jurisdicional administrativo. Contudo, a legalidade dos preços fixados nas especificações da rede será decidida por um órgão jurisdicional cível. A fiscalização jurisdicional de um procedimento ou de uma decisão da entidade reguladora nos vários tipos de procedimentos enunciados no artigo 56.º, n.º 1, da Diretiva 2012/34 varia em função do órgão jurisdicional competente para o tipo de procedimento em causa.

Assim, a fiscalização jurisdicional efetuada por diferentes tribunais em diferentes tipos de procedimentos jurisdicionais leva a abdicar da coerência na prática de regulação, o que é contrário ao objetivo do artigo 55.º, n.º 1, da Diretiva 2012/34, que tem expressão no dever de os Estados-Membros criarem uma entidade reguladora única, a nível nacional, para o setor ferroviário. Tal pode provocar a coexistência de dois procedimentos de decisão não coordenados, o que é claramente contrário ao objetivo fixado no artigo 56.º da Diretiva 2012/34.

Os órgãos jurisdicionais cíveis que decidem com base na Quinta parte do CPC não cumprem alguns dos requisitos estabelecidos pela Diretiva 2012/34 quanto à tomada de decisão pela entidade reguladora. Esses órgãos jurisdicionais não têm de publicar as suas decisões como exigido pelo artigo 56.º, n.º 11, da Diretiva 2012/34. Segundo o disposto no § 158 do CPC, uma sentença de um tribunal cível num processo judicial só é notificada às partes no processo. Caso a Autoridade não seja parte no processo não há uma obrigação legal clara de remeter à entidade reguladora cópias das sentenças que substituem as suas decisões.

O artigo 56.º, n.º 2, da Diretiva 2012/34 não confere aos tribunais cíveis competência para acompanhar a situação da concorrência nos mercados de serviços ferroviários ou as atividades dos gestores da infraestrutura relativamente às regras definidas nas especificações da rede a fim de prevenir a discriminação dos candidatos. A decisão do processo pelos tribunais não pode, portanto, substituir a decisão da entidade reguladora.

Os tribunais cíveis não são competentes para efetuar ou mandar efetuar auditorias ao gestor de infraestrutura, aos operadores de instalações de serviço e, se for caso disso, às empresas ferroviárias, a fim de verificar o cumprimento das disposições relativas à separação das contas, conforme estabelecido no artigo 56.º, n.º 12, da Diretiva 2012/34. A necessidade de efetuar auditorias pode, aliás, surgir também num processo judicial.

Os tribunais cíveis não são competentes para colaborar com as entidades reguladoras, para efeitos de assistência mútua nas suas funções de acompanhamento do mercado, de tratamento de queixas (incluindo a fiscalização das especificações da rede) e de realização de inquéritos, como exige o artigo 57.º, n.º 2, da Diretiva 2012/34.

No referido Acórdão do Nejvyšší správní soud (Supremo Tribunal Administrativo) de 7 de maio de 2014, processo com a referência 1 As 28/2014-62, declarou-se nomeadamente no n.º 29 que «a Diretiva 2001/14/CE exige, no seu artigo 30.º, n.º 6, que se garanta que as decisões tomadas pela entidade reguladora sejam sujeitas a controlo jurisdicional, e na República Checa, essa entidade é a Drážní úřad (Autoridade Ferroviária). A diretiva não regula, porém, a competência territorial dos vários tribunais dos Estados-Membros, pelo que cabe exclusivamente aos Estados-Membros determinar o tribunal que terá competência territorial em matéria de fiscalização das decisões da entidade reguladora. Na República Checa, o requisito da fiscalização é, assim, cumprido

tanto no caso do procedimento em conformidade com o § 65 e seguintes do CPA, como no caso do procedimento em conformidade com a Quinta parte do CPC, que, por norma, devem ser considerados equivalentes a este respeito. Como a determinação da competência territorial no presente processo deve ser efetuada com base nas disposições nacionais e não é necessário interpretar ou apreciar a pertinência da Diretiva 2001/14/CE ou de outras disposições do direito da União, o Nejvyšší správní soud (Supremo Tribunal Administrativo) não submete ao Tribunal de Justiça da União Europeia uma questão prejudicial na aceção do artigo 267.º TFUE». Desde então, por um lado, foram efetuadas as alterações acima referidas quanto aos requisitos relativos à entidade reguladora e, por outro, foi proferido o acórdão no processo CTL Logistics, já referido. Embora a Diretiva 2012/34 não regule a competência material do tribunal, regula, no entanto, o processo de tomada de decisão. Assim, já não é totalmente verdade que, na República Checa, os requisitos quanto à fiscalização das decisões estejam cumpridos no caso de ambos os tipos de procedimento jurisdicional. Na opinião da Autoridade, o procedimento no tribunal cível é contrário à Diretiva 2012/34. Por esta razão, a Autoridade pede a submissão ao Tribunal de Justiça da União Europeia de um pedido de decisão prejudicial na aceção do artigo 267.º TFUE.

A Autoridade conclui, assim, que considera que a regulamentação nacional atualmente em vigor relativa à fiscalização jurisdicional das decisões da Autoridade referentes à conformidade das especificações da rede com a Lei dos Caminhos-de-ferro, nos termos da Quinta parte do CPC, é contrária à Diretiva 2012/34, pelos seguintes motivos:

- a) depois do Acórdão do Nejvyšší správní soud (Supremo Tribunal Administrativo) houve uma alteração da regulamentação e da jurisprudência, o que confere um fundamento para submeter o pedido de decisão prejudicial;
- b) não se trata aqui da fiscalização jurisdicional de uma decisão da Autoridade, mas de uma nova decisão no mesmo processo, o que é contrário ao artigo 56.º, n.º 10, da Diretiva 2012/34;
- c) os tribunais comuns substituem as decisões da Autoridade pelas suas próprias, em violação do artigo 55.º, n.º 1, da diretiva, segundo o qual deve ser criada uma entidade reguladora única, a nível nacional, para o setor ferroviário;
- d) a prática decisória de, no total, 86 tribunais comuns competentes na República Checa substituiria a uniformidade da fiscalização efetuada pela entidade competente, sob reserva de uma eventual fiscalização subsequente por parte dos órgãos jurisdicionais que decidem em sede de recurso das decisões dessa entidade, o que provoca a coexistência de dois procedimentos de decisão não coordenados, o que é claramente contrário ao objetivo prosseguido pelos artigos 55.º e 56.º da Diretiva 2012/34;



e) a possibilidade de celebrar uma transação judicial entre os candidatos e o gestor da infraestrutura esvaziaria completamente de substância as funções da entidade reguladora, o que é totalmente contrário ao objetivo da Diretiva 2012/34;

f) no âmbito de um processo judicial cível, a entidade reguladora não tem a mínima possibilidade de defender as suas decisões e podem ser adotadas decisões judiciais que substituem as decisões da Autoridade independentemente da ação da entidade reguladora;

g) os tribunais cíveis também não cumprem os requisitos fixados no artigo 56.º, n.ºs 2, 6, 11 e 12, e no artigo 57.º, n.º 2, da Diretiva 2012/34.

No que respeita a informações suplementares suscetíveis de serem pertinentes, permitimo-nos remeter para os autos do processo transmitidos a V. Ex.<sup>as</sup>

[*Omissis*] [nome do nome do assistente judicial, órgão jurisdicional de reenvio]

DOCUMENTO DE TRABALHO