

Byla C-221/21

Prašymas priimti prejudicinį sprendimą

Gavimo data:

2021 m. kovo 26 d.

Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas:

Obvodní soud pro Prahu 1 (Čekijos Respublika)

Nutarties dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą priėmimo data:

2020 m. rugsėjo 22 d.

Ieškovė:

Správa železnic, valstybinė organizacija

Atsakovės:

České dráhy a.s.

PKP CARGO INTERNATIONAL, a.s.

PDV RAILWAY a.s.

KŽC Doprava, s.r.o.

NUTARTIS

Obvodní soud pro Prahu 1 (Prahos 1-asis apylinkės teismas) <...> byloje

ieškovė:

Správa železnic, valstybinė organizacija

<...> Praha 1 <...>

prieš atsakoves:

1. České dráhy, a.s.,

<...> Praha 1 <...>

2. PKP CARGO INTERNATIONAL a.s.,

<...> Ostrava <...>

3. PDV RAILWAY a.s.,

<...> Ūstis prie Labès <...>

4. KŽC Doprava, s.r.o.

<...> Praha 9 <...>

dėl ieškinio, pareikšto dėl 2018 m. lapkričio 2 d. *Úřad pro přístup k dopravní infrastruktúře* (Prieigos prie transporto infrastruktūros tarnyba, Čekijos Respublika, toliau – Tarnyba) sprendimo <...>

nutarė:

<...>

Pagal Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo (toliau – SESV) 267 straipsnį *Obvodní soud pro Prahu 1* (Prahos 1-asis apylinkės teismas) teikia Europos Sąjungos Teisingumo Teismui šiuos prejudicinius klausimus:

1. Ar *Zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád* (Įstatymas Nr. 99/1963 dėl Civilinio proceso kodekso, toliau – CPK), su vėlesniais pakeitimais, penktos dalies nuostata atitinka 2012 m. lapkričio 21 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos 2012/34/ES, kuria sukuriama bendra Europos geležinkelių erdvė (toliau – Direktyva 2012/34), 56 straipsnio 10 dalyje nustatytus reikalavimus dėl reguliavimo institucijos sprendimui taikomos teisminės kontrolės?
2. Jei į pirmąjį klausimą būtų atsakyta teigiamai, ar Direktyvos 2012/34 56 straipsnio 10 dalį galima aiškinti taip, kad reguliavimo institucijos sprendimo teisminę kontrolę galima užbaigti taikos sutartimi pagal CPK 99 straipsnį? (**orig. p. 2**)
3. Jei į pirmąjį klausimą būtų atsakyta teigiamai, ar, laikantis Direktyvos 2012/34 55 straipsnio 1 dalyje nustatytų reikalavimų dėl nacionalinės geležinkelių sektoriaus reguliavimo institucijos įsteigimo, 56 straipsnio 2, 6, 11 ir 12 dalyse nustatytų reikalavimų dėl reguliavimo institucijos funkcijų ir 57 straipsnio 2 dalyje nustatytų reikalavimų dėl reguliavimo institucijų bendradarbiavimo, reguliavimo institucijos sprendimą dėl esmės galima pakeisti atskirų bendrosios kompetencijos teismų, kurie neprivalo remtis reguliavimo institucijos nustatytomis faktinėmis aplinkybėmis, sprendimais?

<...>

2020 m. rugsėjo 22 d. (**orig. p. 3**)

OBVODNÍ SOUD PRO PRAHU 1

<...>

2021 m. kovo 24 d.

<...>

Gerbiamieji,

Remiantis jūsų 2021 m. kovo 4 d. prašymu pateikti trumpą *Obvodní soud pro Prahu 1* (Prahos 1-asis apylinkės teismas) vykstančio proceso <...>, kuriame kilo ir vėliau 2021 m. kovo 3 d. Europos Sąjungos Teisingumo Teismui buvo pateiktas prejudicinis klausimas, pobūdžio ir eigos aprašymą (geriausia viename A4 formato dydžio lape), pranešame Jums, kad, atsižvelgdamas į sprendžiamą problematiką, didelį bylos dalyvių skaičių ir jų pareiškimų apimtį, teismas buvo priverstas dėl prejudicinio klausimo pateikimo aplinkybių duoti nuorodą į atitinkamus bylos medžiagos dokumentus, kurie persiūsti kaip šio elektroninio laiško priedas.

Nagrinėjamos bylos **esmė** yra tokia:

Ieškovė *Správa železniční dopravní cesty, s.o.*, 2018 m. gruodžio 14 d. ieškiniu prašo panaikinti 2018 m. lapkričio 2 d. administracinį skundą <...> tiek, kiek juo buvo apskūsti 6, 8, 9, 22 ir 28 punktai, ir juos patvirtinti; ji taip pat nori pažymėti, kad *Prohlášení 2019* (2019 m. tinklo nuostatai) 2.4.1., 4.2.1.2., 4.3.2., 4.4.2. dalyse neprieštarauja *Zákon o drahách* (Geležinkelių įstatymas). Priimtu teismo sprendimu turi būti visa apimtimi pakeistas ginčijamas sprendimas, dėl kurio paduotas ieškinys.

2020 m. birželio 22 d. Tarnyba pasiūlė **pateikti prejudicinius klausimus** ir nurodė tokius **motyvus**:

Tarnyba per administracinę procedūrą <...>, per kurią, remdamasi Geležinkelių įstatymo 34e straipsniu, nagrinėjo tinklo nuostatų, taikomų rengiant 2019 m. traukinių tvarkaraštį ir 2019 m. traukinių tvarkaraščiui (Direktyvos 2012/34 27 straipsnyje numatyti tinklo nuostatai), atitiktį Geležinkelių įstatymui ir 2018 m. birželio 15 d. priėmė sprendimą. Procedūros šalis valstybinė organizacija *Správa železnic*, kuri yra infrastruktūros valdytoja ir pajėgumus skirstanti įstaiga, priimanti tinklo nuostatus, dėl šio sprendimo padavė Tarnybos pirmininkui skundą dėl, be kita ko, 3, 15, 16 ir 19 punktų. 2018 m. lapkričio 2 d. Tarnybos pirmininkas savo sprendimu dėl skundo <...> ta apimtimi patvirtino Tarnybos sprendimą, priimtą pirmąja instancija. (**orig. p. 4**)

Pirminės administracinės procedūros Tarnyboje šalis *Správa železnic, s. o.*, pagal CPK penktąją dalį pareiškė ieškinį *Obvodní soud pro Prahu 1* (Prahos 1-asis apylinkės teismas) reikalaudama jame, kad tas teismas <...> iš naujo išnagrinėtų 3, 15, 16 ir 19 punktus ir pagal CPK 250j straipsnį Tarnybos sprendimą ta apimtimi pakeistų savo sprendimu.

Pagal Direktyvos 2012/34 56 straipsnio 10 dalį valstybės narės užtikrina, kad reguliavimo institucijų priimtiems sprendimams būtų taikoma teisminė kontrolė.

Tarnybos nuomone, pagal CPK penktą dalį civilinis teisminis procesas neužtikrina reguliavimo institucijos sprendimo teisminės kontrolės.

Teismas iš naujo nagrinėja per administracinę procedūrą išnagrinėtą bylą, turi teisę priimti sprendimą neatsižvelgdamas į ankstesnį reguliavimo institucijos sprendimą ir neprivalo atsakyti į sprendime pateiktus argumentus. Teismas negali panaikinti reguliavimo institucijos sprendimo ir perduoti jį reguliavimo institucijai nagrinėti iš naujo. Teismas gali atmesti ieškinį arba priimti sprendimą pats ir taip pakeisti reguliavimo institucijos sprendimą. Reguliavimo institucija turi minimalią galimybę apginti savo sprendimą teisme.

Čekijos Respublikoje iš viso yra 86 teismai, turintys jurisdikciją nagrinėti ieškinius pagal CPK penktą dalį, o teritorinė teismų jurisdikcija nustatoma pagal proceso šalių buveinės vietą. Egzistuoja reali galimybė, kad tinklo nuostatų atitiktį Geležinkelių įstatymui keli civilinių bylų teismai išnagrinės visiškai skirtingai.

Todėl šie įvairūs nepriklausomų civilinių bylų teismų sprendimai, kurie, tikėtina, nebus suvienodinti aukštesnės instancijos teismų, gali pakeisti reguliavimo institucijos vykdomos kontrolės vienovę.

Atsižvelgiant į pirmiau minėtą teismo proceso nuostatą, pagal CPK penktą dalį kiekvienas atskiras teismas Čekijos Respublikoje iš principo atlieka nepriklausomą geležinkelių sektoriaus reguliavimo institucijos vaidmenį. Tai prieštarauja Direktyvos 2012/34 55 straipsnio 1 daliai, pagal kurią kiekviena valstybė narė įsteigia vieną nacionalinę geležinkelių sektoriaus reguliavimo instituciją.

Administracinių teismų sistema visiškai atitinka reikalavimus, taikomus reguliavimo institucijos sprendimų teisminei kontrolei pagal Direktyvos 2012/34 56 straipsnio 10 dalį. Kompetenciją nagrinėti skundus dėl reguliavimo institucijos sprendimų visada turi vienas administracinis teismas. Pagal Administracinio proceso kodeksą (toliau – APK) procesas yra kasacinio pobūdžio. Teismas gali panaikinti sprendimą dėl jo neteisėtumo arba dėl procesinių pažeidimų. Tada reguliavimo institucija bylą nagrinėja iš naujo ir jai yra privalomas administracinio teismo teisinis vertinimas.

Direktyva 2012/34 į Geležinkelių įstatymą perkelta po to, kai *Nejvyšší správní soud* (Vyriausiasis administracinis teismas, Čekijos Respublika) priėmė sprendimą. Be to, buvo priimtas *Zákon č. 320/2016 Sb., o Úřadu pro přístup k dopravní infrastruktúře* (Įstatymas Nr. 320/2016 dėl Prieigos prie transporto infrastruktūros tarnybos), kuriuo buvo įsteigta reguliavimo institucija, perėmusi reguliavimo institucijos funkcijas iš *Drážní úřad* (Geležinkelių tarnyba, Čekijos Respublika).

Tinklo nuostatų atitiktis Geležinkelių įstatymui vertinimo institutas perkeliama Direktyvą 2012/34 taip pat buvo reglamentuotas taip, kad reguliavimo institucija vertina tik tinklo nuostatų teisėtumą ir nepakeičia jo konkrečiu tekstu. Reguliavimo institucija vertina tinklo nuostatus iš naujo ir savo iniciatyva.

Sprendimą taip pat priėmė Europos Sąjungos Teisingumo Teismas; jis susijęs su panašia byla ir turėtų būti taikomas šioje byloje. Tai yra 2017 m. lapkričio 9 d. Teisingumo Teismo (penktoji kolegija) sprendimas *CTL Logistics GmbH / DB Netz AG* (C-489/15, EU:C:2017:834).

Išsamumo sumetimais Tarnyba priduria, kad Direktyva 2012/34 pakeitė senąją Direktyvą 2001/14 ir ji tinklo nuostatus ir reguliavimo institucijos atliekamą jų vertinimą reglamentuoja analogiškai. Direktyvos 2012/34 55 ir 56 straipsniai smarkiai išplėtė ir sukonkretino reguliavimo institucijai taikomus reikalavimus, palyginti su Direktyvos 2001/14 30 ir 31 straipsniais. Tuose straipsniuose pabrėžiama, kad turi egzistuoti tik viena reguliavimo institucija. **(orig. p. 5)**

Tarnybos nuomone, Teisingumo Teismo sprendimas byloje *CTL Logistics* yra visiškai taikytinas šioje byloje, todėl Tarnybos veiksmų teisminė kontrolė pagal CPK penktą dalį prieštarauja Direktyvos 2012/34, kuri neleidžia taikyti nacionalinės teisės nuostatos, pagal kurią reguliavimo institucijos veiksmų dėl tinklo nuostatų teisminė kontrolė atliekama pagal CPK penktą dalį, tikslui.

CPK taip pat leidžia užbaigti procesą pagal jo 99 straipsnį bylos šalių sudaryta taikos sutartimi. Jei teismas patvirtintų sutartį, tinklo nuostatų teisėtumo klausimas faktiškai būtų sprendžiamas pareiškėjų ir infrastruktūros valdytojų susitarimu.

Taikos sutarties sudarymas neatitinka Direktyvos 2012/34 56 straipsnio, nes joje numatyta, kad infrastruktūros valdytojo arba atitinkamais atvejais geležinkelio įmonės arba paslaugų įrenginių operatoriaus priimtus sprendimus dėl tinklo nuostatų ir juose nustatytų kriterijų priima reguliavimo institucija. Toliau Direktyvoje 2012/34 teigiama, kad reguliavimo institucijos sprendimas privalomas visoms šalims, kurioms tas sprendimas taikomas, ir jam netaikoma kitos administracinės institucijos kontrolė.

Tarnybos sprendimas, kuriuo vertinama tinklo nuostatų atitiktis Geležinkelių įstatymui, pagal šio įstatymo 34e straipsnį visiškai neturėtų reikšmės, nes proceso šalys bet kada galėtų apeiti Tarnybą ir sudaryti taikos sutartį, ir tokiu atveju Tarnyba nieko negalėtų padaryti. Galutiniu tinklo nuostatų teisėtumo vertintoju būtų ne Tarnyba, o pajėgumus skirstančios įstaigos ir pajėgumų prašytojai, kurie tarpusavyje nuspręstų, ar tinklo nuostatai atitinka įstatymą.

Pagal Direktyvos 2012/34 56 straipsnio 10 dalį reguliavimo institucijos priimtiems sprendimams turi būti taikoma teisminė kontrolė. Šios nuostatos jokia būdu negalima aiškinti taip, kad teismai, užuot vertinę reguliavimo institucijos veiksmus ar sprendimus, faktiškai perimtų jos funkcijas arba patvirtintų asmenų, kurių veiklą reglamentuoja Tarnyba, taikos sutartį.

Tarnybos reguliavimo funkcijos pasisavinimas prieštarauja silpnesnės sutarties šalies apsaugos principui, nes Tarnyba, vykdydama reguliavimo veiklą, turi taip pat užtikrinti, kad geležinkelių infrastruktūros valdytojas nepiktnaudžiautų savo natūralia monopoline padėtimi atskirų geležinkelio įmonių atžvilgiu.

Tokiu atveju galima būtų ir situacija, kai Tarnyba priimtų nepalankų sprendimą ir pareiškėjams, ir infrastruktūros valdytojui. Bylos šalys tokią situaciją išspręstų sudarydamos teisminę taikos sutartį ir faktiškai apeidamos reguliavimo instituciją.

Galiausia CPK penktos dalies taikymas neatitinka Direktyvos 2012/34 dar ir dėl to, kad Tarnybos sprendimų teisminę kontrolę kartais turi atlikti jurisdikciją administraciniai teismai, o kartais – civilinių bylų teismai. Taip gali būti neteisėtai nustatytų kainų – mokesčių – atveju, kai geležinkelių valdytojas dėl jų taikymo yra kaltinamas pažeidimo padarymu. Padavus skundą, Tarnybos sprendimas dėl pažeidimo padarymo, bus nagrinėjamas administraciniame teisme. Tačiau dėl tinklo nuostatuose nustatytų kainų atitikties įstatymui spręs vėl civilinių bylų teismas. Reguliavimo institucijos veiksmų ar sprendimų teismine kontrolė įvairiose Direktyvos 2012/34 56 straipsnio 1 dalyje nurodytose bylose skirsis pagal tai, koks teismas turės jurisdikciją nagrinėti tam tikros rūšies bylas.

Skirtingų rūšių bylose skirtingų teismų vykdoma teismo kontrolė lems reglamentavimo praktikos fragmentaciją, o tai prieštarauja Direktyvos 2012/34 55 straipsnio 3 dalimi siekiamam tikslui. Joje numatyta, kad kiekviena valstybė narė įsteigia vieną nacionalinę geležinkelių sektoriaus reguliavimo instituciją. Priešingu atveju to pasekmė gali būti dviejų nekoordinuotų sprendimo priėmimo procedūrų koegzistavimas, o tai aiškiai prieštarauja Direktyvos 2012/34 56 straipsniu siekiamam tikslui.

Civilinių bylų teismai, priimdami sprendimus pagal CPK penktą dalį, neatitinka tam tikrų Direktyva 2012/34 reguliavimo institucijai nustatytų reikalavimų. Šie teismai neprivalo skelbti savo sprendimų, kaip to reikalauja Direktyvos 2012/34 56 straipsnio 11 dalis. Pagal CPK 158 straipsnį (**orig. p. 6**) vykstant civiliniam procesui priimtas teismo sprendimas yra įteikiamas tik proceso šalims. Kadangi Tarnyba nebus laikoma proceso šalimi, nėra nustatyta aiški teisinė pareiga persiųsti reguliavimo institucijai sprendimo, kuris pakeičia jos sprendimą, teksto kopiją.

Pagal Direktyvos 2012/34 56 straipsnio 2 dalį civilinių bylų teismai neturi įgaliojimų stebėti konkurencijos padėtį geležinkelių paslaugų rinkose ir infrastruktūros valdytojų veiklą pagal tai, ar laikomasi tinklo nuostatuose nustatytų taisyklių, siekiant užkirsti kelią pareiškėjų diskriminacijai. Taigi, jų sprendimai negali pakeisti reguliavimo institucijos sprendimų.

Civilinių bylų teismai neturi įgaliojimų atlikti infrastruktūros valdytojų, paslaugų įrenginių operatorių ir prireikus geležinkelio įmonių auditą arba inicijuoti jų išorės auditą, kad patikrintų, kaip laikomasi apskaitos atskyrimo nuostatų, kaip reikalaujama Direktyvos 2012/34 56 straipsnio 12 dalyje. Poreikis atlikti auditą gali iškilti ir per procesą teisme.

Civilinių bylų teismai neturi įgaliojimų glaudžiai bendradarbiauti, kad galėtų teikti savitarpio pagalbą vykdant rinkos stebėsenos užduotis ir nagrinėjant skundus (taip

pat ir vertinant reguliavimo instituciją) ar atliekant tyrimus, kaip reikalaujama Direktyvos 2012/34 57 straipsnio 2 dalyje.

Minėto 2014 m. gegužės 7 d. *Nejvyšší správní soud* (Vyriausiasis administracinis teismas) sprendimo Nr. 1 As 28/2014-62 29 punkte, be kita ko, teigiama, kad „Direktyvos 2001/14/EB 30 straipsnio 6 dalyje reikalaujama, kad būtų užtikrinta reguliavimo institucijos (Čekijos Respublikoje – *Drážní úřad*) priimtų sprendimų peržiūra teismine tvarka. Žinoma, Direktyva nereglamentuoja atskirų valstybių narių teismų materialinės jurisdikcijos, todėl tik valstybės narės gali nustatyti, kuris teismas turės materialinę jurisdikciją peržiūrėti reguliavimo institucijos sprendimus. Čekijos Respublikoje kontrolės reikalavimas yra tenkinamas vykdant tiek procesą pagal APK 65 ir paskesnius straipsnius, tiek procesą pagal CPK penktą dalį, ir abu juos šiuo atžvilgiu reikia laikyti lygiaverčiais. Kadangi sprendžiant, kuris teismas turi materialinę jurisdikciją, šiuo atveju lemiamos reikšmės turi nacionalinės teisės nuostata ir nėra būtinybės aiškinti Direktyvą ar kitas Europos Sąjungos teisės nuostatas ar spresti klausimą dėl jų galiojimo, *Nejvyšší správní soud* (Vyriausiasis administracinis teismas) nesikreipė į Europos Sąjungos Teisingumo Teismą su prejudiciniu klausimu pagal Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo 267 straipsnį.“ Vis dėlto, kaip minėta, nuo to laiko pasikeitė reguliavimo institucijai taikomi reikalavimai ir buvo priimtas minėtas sprendimas byloje *CTL Logistics*. Nors Direktyva 2012/34 nereglamentuoja teismo materialinės jurisdikcijos, tačiau ji reglamentuoja sprendimų priėmimo procedūrą. Taigi nėra visiška tiesa tai, kad Čekijos Respublikoje kontrolės reikalavimus atitinka abiejų rūšių teismo procesai. Tarnybos nuomone, procesas civilinių bylų teisme neatitinka Direktyvos 2012/34. Todėl Tarnyba prašo teismo kreiptis į Europos Sąjungos Teisingumo Teismą su prašymu priimti prejudicinį sprendimą pagal SESV 267 straipsnį.

Taigi, apibendrinama Tarnyba teigia, kad dabartinę nacionalinės teisės nuostatą dėl Tarnybos sprendimo dėl tinklo nuostatų atitikties Geležinkelių įstatymui teisminės kontrolės pagal CPK penktą dalį ji laiko prieštaraujančia Direktyvai 2012/34 dėl šių priežasčių:

- a) nuo *Nejvyšší správní soud* (Vyriausiasis administracinis teismas) sprendimo priėmimo pasikeitė teisinis reglamentavimas ir jurisprudencija, todėl atsirado pagrindas prašyti pateikti prejudicinį klausimą,
- b) kalbama ne apie Tarnybos sprendimo teisminę kontrolę, o apie naują sprendimą toje pačioje byloje, o tai pažeidžia Direktyvos 2012/34 56 straipsnio 10 dalį,
- c) bendrosios kompetencijos teismai pakeičia Tarnybos sprendimus savo sprendimais ir taip pažeidžia Direktyvos 2012/34 55 straipsnio 1 dalį, pagal kurią turi būti įsteigta viena nacionalinė geležinkelių sektoriaus reguliavimo institucija,
- d) 86 bendrosios kompetencijos teismų sprendimų priėmimo praktika pakeistų kompetentingos institucijos vykdomos kontrolės vienovę, o teismų, kurie

nagrinėtų skundus dėl tos institucijos veiksmų, atliekamos atitinkamos kontrolės pasekmė būtų ta, kad koegzistuoti dvi nekoordinuotos sprendimo priėmimo procedūros, o tai aiškiai prieštarautų Direktyvos 2012/34 55 ir 56 straipsniais siekiamam tikslui; (**orig. p. 7**)

e) reguliavimo institucija nevaidina jokio vaidmens pareiškėjui ir infrastruktūros valdytojui sudarant taikos sutartį, o tai aiškiai prieštarauja Direktyvos 2012/34 tikslui,

f) vykstant civiliniam procesui reguliavimo institucija neturi minimalios galimybės apginti savo sprendimų, o teismo sprendimai, pakeičiantys Tarnybos sprendimus, gali būti priimami neatsižvelgiant į reguliavimo institucijos veiklą,

g) civilinių bylų teismai neatitinka ir Direktyvos 2012/34 56 straipsnio 2, 6, 11 ir 12 dalių bei 57 straipsnio 2 dalies reikalavimų.

Papildomos informacijos galima rasti teismo bylos medžiagoje, kuri yra Jums perduodama kartu.

<...>