

Дело C-222/21

Преюдициално запитване

Дата на постъпване в Съда:

22 март 2021 г.

Запитваща юрисдикция:

Obvodní soud pro Prahu 1 (Чехия)

Дата на акта за преюдициално запитване:

1 октомври 2020 г.

Жалбоподател:

České dráhy, a.s.,

Ответници:

Univerzita Pardubice и 103 други лица

ОПРЕДЕЛЕНИЕ

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

по жалбата на **České dráhy, a.s.**,

[...] Прага 1 [...],

подадена по реда на част пета от Občanský soudní řád (Граждански процесуален кодекс),

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) (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, съвместимо ли е с член 56, параграф 6 от Директива 2012/34 решенията на регулаторния орган да се заместват с решения на отделните общи съдилища по съществуващото на въпроса относно размера на таксата за ползване на инфраструктурата, в производства, в които страни са заявителите и управителят на инфраструктурата, но не и регулаторният орган?
- 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, 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, 1 октомври 2020 г.

[...]

[ориг. 2] **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.

[...] **[ориг. 3]** [...] **[ориг. 4]** [...] [имена и идентификационни номера на жалбоподателя и на 104-мата ответници]

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 2 март 2021 г. до Съда на Европейския съюз, бихме желали да Ви уведомим, 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 21 октомври 2019 г. České dráhy, a.s. (акционерно дружество „Чешки железници“) иска да се замени точка 2 от **разпоредителната част** на решението на Úřad pro přístup k dopravní infrastruktúře (Служба за достъп до транспортната инфраструктура, наричана по-нататък „Службата“) от 5 март 2019 г. [...] с точка с текст „Член II и член III, параграфи 1 и 2 от приложение № 1 към Известието за железниците за 2019 г. не са в противоречие със Zákon o drahách (Закон за железниците)“, а **точката от разпоредителната част на това решение относно член IV от приложение № 1 към Известието за железниците за 2019 г.** да се замени с точка с текст „Член IV от приложение № 1 към Известието за железниците за 2019 г. е в противоречие с член 33, параграф 3, буква k) от Закона за железниците. Службата определя на Univerzita Pardubice, Dopravní fakulta Jana Pernera (Пардубицки университет, Транспортен факултет „Ян Пернер“, Чехия) срок от 90 дни от влизането в сила на това решение, след изтичането на който не се допуска прилагане на член II, член III, параграфи 1 и 2 и член IV от приложение № 1 към Известието за железниците за 2019 г.“

На 13 август 2020 г. Службата подава искане за **отправяне на преюдициално запитване** по следните **съображения**:

На 5 март 2019 г. Службата издава решение [...] в административно производство [...], в което на основание член 34е от Закона за железниците служебно преценява дали е в съответствие с този закон Известието за националните железопътни линии и страничните коловози с обществен достъп, управлявани от České dráhy a.s., приложимо по отношение на разписанието за 2018/2019 г. (това известие, наричано по-нататък „Известието за железниците за 2019 г.“, е референтният документ за железопътната мрежа по смисъла на член 27 от Директива 2012/34). **[ориг. 5]** Управител на инфраструктурата е České dráhy, a.s. (наричано по-нататък „управителят на инфраструктурата“), а инфраструктурният капацитет се разпределя от Транспортен факултет „Ян Пернер“ на Пардубицкия университет (наричан по-нататък „разпределителят на капацитета“). Управителят на инфраструктурата подава жалба по административен ред срещу решението на Службата до председателя на Службата. С решение от 20 август 2020 г. [...] председателят на Службата потвърждава първоначалното решение на Службата.

В административното производство Службата преценява служебно съответствието на приложение № 1 към Известието за железниците за 2019 г., което съдържа „Проект на споразумение относно санкциите за прекъсване на движението на железопътния транспорт, включително безпристрастен способ за извънсъдебно решаване на споровете във връзка с прекъсвания на движението на железопътния транспорт по железопътните линии“. Това е споразумение относно санкциите съгласно член 35 от Директива 2012/34. То е съставен елемент от тарифата на таксите за ползването на инфраструктурата и схемата за налагане на такси, уредени в глава IV, раздел 2 от Директива 2012/34. Транспониращата разпоредба в чешкото право е член 33, параграф 3, буква к) от Закона за железниците.

В решението си Службата приема, че санкциите, които не са свързани с прекъсвания на движението на железопътния транспорт, нямат място в споразумението относно санкциите по член 33, параграф 3, буква к) от Закона за железниците, а поради това член II, член III, параграфи 1 и 2 и член IV от приложение № 1 към Известието за железниците за 2019 г. са в противоречие с член 33, параграф 3, буква к) от Закона за железниците.

Посочената страна в първоначалното административно производство пред Службата — управителят на инфраструктурата České dráhy, a.s., 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 отново да разгледа случая и на основание член 250j от Гражданския процесуален кодекс да замени със свое решението на Службата.

Съгласно член 56, параграф 10 от Директива 2012/34 държавите членки гарантират, че решенията на регулаторния орган подлежат на съдебен контрол. Съдебното производство по част пета от Гражданския процесуален

кодекс обаче не представлява [...] [печатна грешка] 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.

Тези изводи са потвърдени и в решение на Nejvyšší správní soud (Върховен административен съд, Чехия) от 21 юни 2007 г. (1 As 53/2006): „Съдилищата, които се произнасят по реда на част пета от Гражданския процесуален кодекс, не упражняват контрол за законосъобразност на решението на административния орган, а го заменят със свое, тоест произнасят се на мястото на административния орган“.

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.

[ориг. 6] След постановяването на решението на Nejvyšší správní soud (Върховен административен съд) Директива 2012/34 е транспонирана със 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 Drážní úřad (Железопътна администрация, Чехия).

Освен това при транспонирането на Директива 2012/34 институтът на контрола за съответствие 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.

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.

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.

Що се отнася до съдебния контрол спрямо действията, които Службата предприема служебно, както е в настоящия случай, всъщност е възможно Службата да вземе решение, което не отговаря на интересите нито на заявителите, нито на управителя на инфраструктурата и разпределителя на капацитета. Като се има предвид, че тогава нито една от страните в производството [ориг. 7] не би възразила срещу исканията на жалбоподателя, същият би се оказал в много изгодно процесуално положение, без реална насрещна страна, и така би се стигнало до заобикаляне на регулаторния орган.

Делото пред настоящия състав се отнася до тарифата на таксите за ползване на инфраструктурата и схемата за налагане на такси, уредени в глава IV, раздел 2 от Директива 2012/34.

Съгласно член 56, параграф 6 от Директивата „регулаторният орган гарантира, че определените от управителите на инфраструктура такси са в

съответствие с глава IV, раздел 2 и не са дискриминационни. Преговори между заявителите и управителя на инфраструктура по отношение на размера на таксите за инфраструктура са допустими само в случай, че се извършват под надзора на регулаторния орган. Регулаторният орган се намесва, ако преговорите могат да нарушат изискванията на настоящата глава“.

В производствата по част пета от Гражданския процесуален кодекс се разглежда отново целият въпрос, в това число относно размера на таксите по смисъла на член 56, параграф 6 от Директива 2012/34, но без надзор от страна на регулаторния орган и без възможност за участието му. Според Службата разглеждането на същия въпрос от общите съдилища без участието на регулаторния орган е в противоречие с разпоредбите на Директивата.

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 се отнася именно до разглеждания тук случай 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 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.

Що се отнася до спогодбите, гражданските съдилища не могат да гарантират, че преговорите между заявителите и управителя на инфраструктура по отношение на размера на таксите за инфраструктура ще се извършват под надзора на регулаторния орган, както изисква член 56, параграф 6 от Директива 2012/34. Тези такси се определят в референтния документ за мрежата.

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. **[ориг. 8]**

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 на 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 STL 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 при 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 решенията 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;
- д) възможността за сключване на съдебни спогодби между заявителите и управителя на инфраструктурата напълно би обезсмислила 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) няма да е изпълнено изискването по член 56, параграф 6 от Директива 2012/34, а именно преговорите между заявителите и управителя на инфраструктура по отношение на размера на таксите за инфраструктура да се извършват под надзора на регулаторния орган;

з) гражданските съдилища не отговарят на изискванията по член 56, параграфи 2, 11 и 12 и по член 57, параграф 2 от Директива 2012/34.
[ориг. 9]

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

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