

Sprawa C-221/21

Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym

Data wpływu:

26 marca 2021 r.

Oznaczenie sądu odsyłającego:

Obvodní soud pro Prahu 1 (Republika Czeska)

Data wydania postanowienia o wystąpieniu z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym:

22 września 2020 r.

Strona skarżąca:

Správa železnic, organizacja państwowa

Strona pozwana:

České dráhy a.s.

PKP CARGO INTERNATIONAL, a.s.

PDV RAILWAY a.s.

KŽC Doprava, s.r.o.

POSTANOWIENIE

Obvodní soud pro Prahu 1 (sąd rejonowy dla Pragi 1, Republika Czeska) [...] w sprawie

strony skarżącej: **Správa železnic, organizacja państwowa,**
[...] Praga 1, [...]

przeciwko
stronie
pозwanej:

1. **České dráhy, a.s.,**

[...] Praga 1, [...]

2. **PKP CARGO INTERNATIONAL a.s.,**

[...] Ostrawa [...]

3. PDV RAILWAY a.s.,

[...] Uście nad Łabą [...]

4. KŽC Doprava, s.r.o.

[...] Praga 9 [...]

w przedmiocie skargi na decyzję Úřad pro přístup k dopravní infrastruktuře (urzędu ds. dostępu do infrastruktury transportowej, Republika Czeska, zwanego dalej „Urzędem”) [...] z dnia 2 listopada 2018 r.,

postanowił, co następuje:

[...] [zawieszenie postępowania]

[...] Na podstawie art. 267 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (zwanego dalej „TFUE”) Obvodní soud pro Prahu 1 (sąd rejonowy dla Pragi 1) przedkłada Trybunałowi Sprawiedliwości Unii Europejskiej następujące pytania prejudycjalne:

- 1) Czy uregulowanie krajowe, jaki przewiduje w części piątej zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád (ustawa nr 99/1963 kodeks postępowania cywilnego) ze zmianami (dalej „o.s.ř.”) spełnia wymogi stawiane kontroli sądowej decyzji organu regulacyjnego zgodnie z art. 56 ust. 10 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/34/UE z dnia 21 listopada 2012 r. w sprawie utworzenia jednolitego europejskiego obszaru kolejowego (zwanej dalej „dyrektywą 2012/34”)?
- 2) W przypadku udzielenia odpowiedzi twierdzącej na pytanie pierwsze, czy art. 56 ust. 10 dyrektywy 2012/34 można interpretować w ten sposób, że sądowa kontrola decyzji organu regulacyjnego może zostać zakończona ugodą sądową zgodnie z § 99 o.s.ř.? **[OR.2]**
- 3) W przypadku udzielenia odpowiedzi twierdzącej na pytanie pierwsze, czy wymogi dotyczące ustanowienia jednego krajowego organu regulacyjnego dla sektora kolejowego zawarte w art. 55 ust. 1 dyrektywy 2012/34, funkcji organu regulacyjnego zawarte w art. 56 ust. 2, 6, 11 i 12 dyrektywy 2012/34 oraz współpracy organów regulacyjnych zawarte w art. 57 ust. 2 dyrektywy 2012/34 pozwalają na to, by wydawane przez organ regulacyjny rozstrzygnięcia co do istoty sprawy były zastępowane wyrokami poszczególnych sądów powszechnych, które nie są związane stanem faktycznym ustalonym przez organ regulacyjny?

[...] [postępowanie krajowe]

Praga, dnia 22 września 2020 r.

[...]

DOKUMENT ROBOCZY

[OR.3] **OBVODNÍ SOUD PRO PRAHU 1 (sąd rejonowy dla Pragi 1)**

[...] [adres sądu odsyłającego, sygnatura akt, adres Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, nazwisko asesora sądowego]

24 marca 2021 r.

[...] [ponowne wskazanie uczestników postępowania]

Szanowni Państwo,

w wykonaniu Państwa prośby z dnia 4 marca 2021 r. o zwięzłe (najlepiej na jednej stronie formatu A4) streszczenie charakteru i przebiegu postępowania prowadzonego przez Obvodní soud pro Prahu 1 (sąd rejonowy dla Pragi 1) [...], w ramach którego powstało, a następnie w dniu 3 marca 2021 r. zostało przedłożone Trybunałowi Sprawiedliwości Unii Europejskiej pytanie prejudycjalne, informujemy, że, ze względu na przedmiot sprawy, liczbę uczestników postępowania i obszerność przedłożonych przez nich dokumentów, sąd był zmuszony postąpić w ten sposób, iż, co do okoliczności przedłożenia pytania prejudycjalnego będzie odsyłać do odpowiednich dokumentów zawartych w aktach sprawy, które zostają przesłane jako załącznik do niniejszej wiadomości e-mail.

Sama istota niniejszej sprawy jest natomiast następująca:

Strona skarżąca, Správa železniční dopravní cesty, organizacja państwowa, w skardze z dnia 14 grudnia 2018 r. wniosła o oddalenie wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy z dnia 2 listopada 2018 r. [...], w części, w której zostały w nim zakwestionowane punkty 6, 8, 9, 22 i 28, oraz utrzymanie tych punktów w mocy. Naddto wniosła o ustalenie, że rozdziały 2.4.1, 4.2.1.2, 4.3.2, 4.4.2 Prohlášení 2019 (regulaminu sieci z 2019 r.) nie są sprzeczne z zákon o drahách (ustawą o kolei, zwaną dalej „ustawą o kolei”). Wydany wyrok ma zastąpić w całości decyzję, która została zakwestionowana skargą.

W dniu 22 czerwca 2020 r. Urząd wniósł o wystąpienie z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym z następującym uzasadnieniem:

Urząd w postępowaniu administracyjnym [...], w którym na podstawie § 34e ustawy o kolei badał zgodność z tą ustawą regulaminu sieci obowiązującego przy opracowywaniu rozkładu jazdy na 2019 r. oraz obowiązującego dla rozkładu jazdy na 2019 r. (regulaminu sieci w rozumieniu art. 27 dyrektywy 2012/34) i w dniu 15 czerwca 2018 r. wydał decyzję [...]. Uczestnik postępowania, a jednocześnie zarządca infrastruktury alokujący zdolność przepustową, Správa železnic, organizacja państwowa, która wydaje regulamin sieci, złożył odnośnie do tej decyzji wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy do prezesa Urzędu, zaskarżając m.in. punkty 3, 15, 16 i 19. Prezes Urzędu decyzją w sprawie wniosku

o ponowne rozpatrzenie sprawy z dnia 2 listopada 2018 r. [...], utrzymał w tym zakresie w mocy decyzję Urzędu wydaną w pierwszej instancji. **[OR.4]**

Uczestnik pierwotnego postępowania administracyjnego przed Urzędem, Správa železnic, organizacja państwowa, wniósł do Obvodní soud pro Prahu 1 (sądu rejonowego dla Pragi 1) skargę na podstawie części piątej o.s.ř., w której domagał się, aby Obvodní soud pro Prahu 1 (sąd rejonowy dla Pragi 1) [...] [błędna pisownia], ponownie rozpoznał sprawę co do punktów 3, 15, 16 i 19 i na podstawie § 250j o.s.ř. zastąpił decyzję Urzędu w tym zakresie własnym wyrokiem.

Zgodnie z art. 56 ust. 10 dyrektywy 2012/34 państwa członkowskie zapewniają, aby decyzje podejmowane przez organ regulacyjny podlegały kontroli sądowej. Zdaniem Urzędu cywilne postępowanie sądowe prowadzone na podstawie części piątej o.s.ř. nie stanowi kontroli sądowej decyzji organu regulacyjnego.

Sąd rozpoznaje sprawę rozstrzygniętą w postępowaniu administracyjnym całkowicie od nowa, jest uprawniony do wydania rozstrzygnięcia niezależnie od wcześniejszej decyzji organu regulacyjnego i nie jest zobowiązany do ustosunkowania się do przyjętej w decyzji argumentacji. Sąd nie jest uprawniony do uchylecia decyzji organu regulacyjnego i przekazania jej organowi regulacyjnemu do ponownego rozpoznania. Sąd może oddalić skargę albo rozstrzygnąć sprawę samodzielnie, zastępując w ten sposób decyzję organu regulacyjnego. Organ regulacyjny ma minimalną możliwość obrony swojej decyzji przed sądem.

W Republice Czeskiej działa łącznie 86 sądów właściwych do rozpatrywania skarg na podstawie części piątej o.s.ř., przy czym właściwość miejscową określa się na podstawie siedziby uczestników postępowania. Istnieje realna możliwość, że poszczególne sądy cywilne będą wydawać zupełnie inne rozstrzygnięcia w przedmiocie zgodności regulaminu sieci z ustawą o kolei.

W rezultacie te poszczególne orzeczenia niezależnych sądów cywilnych, co do których zachodzi ewentualność, że nie zostaną one ujednoczone przez sądy wyższej instancji, mogą zastąpić jednolitość kontroli sprawowanej przez organ regulacyjny.

W świetle opisanej powyżej regulacji postępowania sądowego na podstawie części piątej o.s.ř. każdy poszczególne sąd cywilny w Republice Czeskiej pełni w zasadzie niezależnie rolę organu regulacyjnego dla sektora kolejowego. Jest to sprzeczne z art. 55 ust. 1 dyrektywy 2012/34, zgodnie z którym każde państwo członkowskie powołuje jeden krajowy organ regulacyjny dla sektora kolejowego.

System sądownictwa administracyjnego w pełni odpowiada wymogom stawianym sądowej kontroli decyzji organu regulacyjnego zgodnie z art. 56 ust. 10 dyrektywy 2012/34. Do rozpatrywania skarg na decyzje organu regulacyjnego właściwy byłby zawsze jeden sąd administracyjny. Postępowanie na podstawie soudní řád správní (kodeksu postępowania sądoadministracyjnego, zwanego

dalej „s.ř.s.”) ma charakter kasacyjny. Sąd może uchylić decyzję z powodu jej niezgodności z prawem lub uchybień proceduralnych. Organ regulacyjny ponownie podejmuje wtedy decyzję w danej sprawie, przy czym związany jest oceną prawną sądu administracyjnego.

Dyrektywa 2012/34 została transponowana do ustawy o kolei dopiero po wyroku Nejvyšší správní soud (najwyższego sądu administracyjnego, Republika Czeska). Przyjęto również zákon č. 320/2016 Sb., o Úřadu pro přístup k dopravní infrastruktuře (ustawę nr 320/2016 o Urzędzie ds. dostępu do infrastruktury transportowej), na mocy którego / której powołano organ regulacyjny, który przejął funkcję organu regulacyjnego od Dřávní úřad (urzędu kolejowego, Republika Czeska).

Institucja kontroli zgodności regulaminu sieci z ustawą o kolei również została uregulowana w wyniku transpozycji dyrektywy 2012/34 w ten sposób, że organ regulacyjny dokonuje jedynie oceny zgodności regulaminu sieci z ustawą, a nie zastępuje go określoną treścią. Organ regulacyjny dokonuje tej oceny regulaminu sieci od nowa i z urzędu.

Doszło także do wydania przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej orzeczenia, które dotyczy podobnej sprawy i powinno znajdować zastosowanie do niniejszej sprawy. Chodzi o wyrok Trybunału Sprawiedliwości (piąta izba) z dnia 9 listopada 2017 r., CTL Logistics GmbH/DB Netz AG, C-489/15, EU:C:2017:834.

W uzupełnieniu Urząd dodaje, że dyrektywa 2012/34 zastąpiła poprzednią dyrektywę 2001/14 i w podobny jak ona sposób reguluje kwestię regulaminu sieci oraz jego kontroli przez organ regulacyjny. W art. 55 i 56 dyrektywy 2012/34 wymogi dotyczące organu regulacyjnego zostały, w porównaniu z art. 30 i 31 dyrektywy 2001/14, wyraźnie rozszerzone i zaostrzone. Nowością jest położenie nacisku na istnienie tylko jednego organu regulacyjnego. **[OR.5]**

Zdaniem Urzędu wyrok TSUE w sprawie CTL Logistics ma pełne zastosowanie do niniejszego postępowania i z tego powodu kontrola sądowa postępowania Urzędu prowadzona zgodnie z częścią piątą o.s.ř. jest sprzeczna z celem dyrektywy 2012/34, która wyklucza stosowanie przepisów krajowych, zgodnie z którymi postępowanie organu regulacyjnego dotyczące regulaminu sieci podlega kontroli sądowej na podstawie części piątej o.s.ř.

Zgodnie z § 99 o.s.ř. dopuszczalne jest również zakończenie postępowania w drodze ugody sądowej między uczestnikami. Jeżeli sąd zatwierdziłby ugodę, to o zgodności z prawem regulaminu sieci decydowałoby w rzeczywistości porozumienie między wnioskodawcami a zarządcą infrastruktury.

Zawarcie ugody nie byłoby zgodne z art. 56 [ust. 1] dyrektywy 2012/34, ponieważ stanowi on, że odwołania od decyzji podjętych przez zarządcę infrastruktury lub, w stosownym przypadku, przedsiębiorstwo kolejowe lub operatora obiektu infrastruktury usługowej w zakresie dotyczącym regulaminu sieci i kryteriów

w nim określonych są rozpatrywane przez organ regulacyjny. Dyrektywa 2012/34 stanowi ponadto, że decyzja organu regulacyjnego jest wiążąca dla wszystkich stron objętych tą decyzją i nie podlega kontroli ze strony innej instancji administracyjnej.

Decyzja Urzędu w sprawie oceny zgodności regulaminu sieci z ustawą o kolei zgodnie z § 34e ustawy o kolei byłaby całkowicie pozbawiona sensu, gdyby uczestnicy postępowania mogli w każdej chwili obejść Urząd i zawrzeć ugodę sądową, w którym to przypadku stanowisko Urzędu nie miałoby żadnego znaczenia. Ostatecznym arbitrem w kwestii zgodności regulaminu sieci z prawem nie byłby zatem Urząd, lecz podmioty przydzielające zdolność przepustową i wnioskodawcy, które uzgadniałyby między sobą, czy regulamin sieci jest zgodny z prawem, czy też nie.

Zgodnie z art. 56 ust. 10 dyrektywy 2012/34 decyzje organu regulacyjnego podlegają kontroli sądowej. Tego przepisu w żadnym razie nie należy interpretować w ten sposób, że sądy, zamiast kontrolować postępowanie prowadzone przez organ regulacyjny lub jego decyzję, mogą faktycznie wykonywać funkcję organu zamiast niego albo zatwierdzać ugodę zawartą przez podmioty, które podlegają działaniom regulacyjnym Urzędu.

Prywatyzacja działalności regulacyjnej Urzędu jest sprzeczna z zasadą ochrony słabszej strony umowy, skoro Urząd prowadząc swoją działalność regulacyjną ma nadzorować również to, aby zarządca infrastruktury kolejowej nie nadużywał swojej pozycji naturalnego monopolisty w stosunku do poszczególnych przedsiębiorstw kolejowych.

Mogłoby to doprowadzić nawet do sytuacji, w której Urząd podejmie decyzję niezgodną z oczekiwaniami zarówno wnioskodawców, jak i zarządcy infrastruktury, a uczestnicy postępowania rozwiążą tę sytuację w drodze ugody sądowej, faktycznie obchodząc organ regulacyjny.

Wreszcie, stosowanie części piątej o.s.ř. nie jest zgodne z dyrektywą 2012/34 również z tego powodu, że do sprawowania kontroli sądowej decyzji Urzędu w niektórych przypadkach właściwe są sądy administracyjne, a w innych sądy cywilne. Może to mieć miejsce w przypadku ustalenia w sposób sprzeczny z prawem cen – opłat, za co zarządca infrastruktury odpowiada z tytułu popełnienia wykroczenia. W razie jej ewentualnego zaskarżenia, decyzja Urzędu o stwierdzeniu popełnienia wykroczenia podlega rozpoznaniu przez sąd administracyjny. O zgodności z prawem cen ustanowionych w regulaminie sieci ponownie decydował będzie jednak sąd cywilny. Kontrola sądowa postępowania organu regulacyjnego lub jego decyzji w różnych rodzajach postępowań wskazanych w art. 56 ust. 1 dyrektywy 2012/34 będzie zróżnicowana w zależności od tego, który sąd będzie właściwy dla danego rodzaju postępowania.

W związku z tym kontrola sądowa dokonywana przez różne sądy w odmiennych rodzajach procedury sądowej doprowadzi do rezygnacji ze spójności praktyki regulacyjnej, co jest sprzeczne z celem art. 55 ust. 1 dyrektywy 2012/34, wyrażającym się w tym, że każde państwo członkowskie powołuje jeden krajowy organ regulacyjny dla sektora kolejowego. Może to skutkować współistnieniem dwóch nieskoordynowanych procesów decyzyjnych, co stoi w jawnej sprzeczności z celem wyznaczonym w art. 56 dyrektywy 2012/34.

Sądy cywilne orzekające na podstawie części piątej o.s.ř. nie spełniają niektórych wymogów, jakie dyrektywa 2012/34 stawia w odniesieniu do podejmowania decyzji przez organ regulacyjny. Sądy te nie są zobowiązane do publikowania swoich orzeczeń zgodnie z obowiązkiem wynikającym z art. 56 ust. 11 dyrektywy 2012/34. Zgodnie z regulacją zawartą w § [OR.6] 158 o.s.ř. wyrok sądu w cywilnym postępowaniu sądowym doręcza się tylko uczestnikom postępowania. W przypadku, w którym Urząd nie jest uczestnikiem postępowania, brak jest wyraźnego ustawowego obowiązku przesyłania organowi regulacyjnemu odpisów wyroków zastępujących jego decyzje.

Sądy cywilne nie są właściwe zgodnie z art. 56 ust. 2 dyrektywy 2012/34 do monitorowania sytuacji w obszarze konkurencji na rynkach transportu kolejowego oraz działalności zarządców infrastruktury w odniesieniu do zasad określanych w regulaminie sieci celem zapobiegania dyskryminacji wnioskodawców. Rozstrzyganie spraw przez sądy nie może zatem zastąpić podejmowania decyzji przez organ regulacyjny.

Sądy cywilne nie są uprawnione do przeprowadzania audytów lub inicjowania audytów zewnętrznych u zarządców infrastruktury, operatorów obiektów infrastruktury usługowej oraz – w stosownych przypadkach – przedsiębiorstw kolejowych, aby sprawdzić przestrzeganie przepisów dotyczących rozdziału rachunkowości, jak tego wymaga art. 56 ust. 12 dyrektywy 2012/34. Potrzeba przeprowadzenia audytów może zaś pojawić się również w postępowaniu sądowym.

Sądy cywilne nie są uprawnione do współpracy z organami regulacyjnymi w celu wzajemnej pomocy w zakresie zadań dotyczących monitorowania rynku oraz rozpatrywania skarg (w tym kontroli regulaminów sieci) i prowadzenia postępowań, jak tego wymaga art. 57 ust. 2 dyrektywy 2012/34.

W powołanym wyroku Nejvyšší správní soud (najwyższego sądu administracyjnego) z dnia 7 maja 2014 r., numer sprawy 1 As 28/2014–62, stwierdzono m.in. w pkt 29, że „dyrektywa 2001/14/WE wymaga w art. 30 ust. 6 zapewnienia kontroli decyzji organu regulacyjnego, którym w Republice Czeskiej jest Drážní úřad (urząd kolejowy). Dyrektywa nie reguluje natomiast właściwości rzeczowej sądów poszczególnych państw członkowskich, a zatem to wyłącznie do państw członkowskich należy określenie, który sąd będzie właściwy rzeczowo w zakresie kontroli decyzji organu regulacyjnego. W Republice Czeskiej wymóg kontroli jest zatem spełniony zarówno w przypadku postępowania na podstawie

§ 65 i nast. s.ř.s., jak i postępowania na podstawie części piątej o.s.ř., które to postępowania co do zasady należy uznać za równoważne w tym względzie. Jako że określenie właściwości rzeczowej sądu w niniejszej sprawie następuje na podstawie przepisów krajowych i nie ma potrzeby dokonywania wykładni lub oceny ważności dyrektywy 2001/14/WE lub innych przepisów prawa Unii, Nejvyšší správní soud (najwyższy sąd administracyjny) nie zwrócił się do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z pytaniem prejudycjalnym w rozumieniu art. 267 TFUE.” Od tego czasu nastąpiły zarówno wspomniane wyżej zmiany wymogów obowiązujących w stosunku do organu regulacyjnego, jak i został wydany wspomniany wyżej wyrok w sprawie CTL Logistics. Dyrektywa 2012/34 nie reguluje wprawdzie właściwości rzeczowej sądu, ale reguluje postępowanie w przedmiocie wydania decyzji. Nie jest więc już w pełni prawdą, że w Republice Czeskiej wymogi dotyczące kontroli decyzji są spełnione w przypadku obydwóch rodzajów procedury sądowej. W ocenie Urzędu postępowanie przed sądem cywilnym jest sprzeczne z dyrektywą 2012/34. Z tego względu Urząd wnosi o zwrócenie się przez sąd do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym w rozumieniu art. 267 TFUE.

Urząd podsumowuje zatem, że uznaje obecnie obowiązującą regulację prawa krajowego dotyczącą kontroli sądowej decyzji Urzędu w sprawie zgodności regulaminu sieci z ustawą o kolei zgodnie z częścią piątą o.s.ř. za sprzeczną z dyrektywą 2012/34 z następujących powodów:

- a. od czasu wydania orzeczenia przez Nejvyšší správní soud (najwyższy sąd administracyjny) nastąpiła zmiana regulacji prawnej i orzecznictwa, co dało podstawy do wystąpienia z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym,
- b. nie chodzi tu o kontrolę sądową decyzji urzędu, lecz o nową decyzję w tej samej sprawie, co stoi w sprzeczności z art. 56 ust. 10 dyrektywy 2012/34,
- c. sądy powszechne zastępują swoimi wyrokami decyzje Urzędu i w ten sposób działają z naruszeniem art. 55 ust. 1 dyrektywy, zgodnie z którym należy powołać jeden krajowy organ regulacyjny dla sektora kolejowego,
- d. praktyka orzecznicza łącznie 86 właściwych sądów powszechnych w Republice Czeskiej zastąpiłaby jednolitość kontroli sprawowanej przez właściwy organ, z zastrzeżeniem ewentualnej kontroli następczej ze strony sądów orzekających w sprawach skarg na decyzje tego organu, skutkując współistnieniem dwóch nieskoordynowanych procesów decyzyjnych, co stoi w jawnej sprzeczności z celem realizowanym w art. 55 i 56 dyrektywy 2012/34, **[OR.7]**
- e. poprzez możliwość zawarcia ugody sądowej między wnioskodawcami a zarządcą infrastruktury całkowicie pozbawia się organ regulacyjny jego funkcji, co jest całkowicie sprzeczne z celem dyrektywy 2012/34,

f. w ramach sądowego postępowania cywilnego organ regulacyjny nie ma minimalnej możliwości obrony swoich decyzji, a orzeczenia sądowe zastępujące decyzje Urzędu mogą zapadać niezależnie od działań organu regulacyjnego,

g. sądy cywilne nie spełniają również wymogów określonych w art. 56 ust. 2, 6, 11 i 12 oraz art. 57 ust. 2 dyrektywy 2012/34.

Odnosnie do dalszych informacji mogących mieć znaczenie, pozwalamy sobie odesłać do akt sądowych, które niniejszym są Państwu doręczane.

[...] [nazwisko asesora sądowego, sąd odsyłający]

DOKUMENT ROBOCZY