

Cauza C-221/21

Cerere de decizie preliminară

Data depunerii:

26 martie 2021

Instanța de trimitere:

Obvodní soud pro Prahu 1] (Republica Cehă)

Data deciziei de trimitere:

22 septembrie 2020

Reclamantă:

Správa železnic, státní organizace

Pârâți:

České dráhy a.s.

PKP CARGO INTERNATIONAL, a.s.

PDV RAILWAY a.s.

KŽC Doprava, s.r.o.

ORDONANȚĂ

Obvodní soud pro Prahu 1 (Tribunalul Districtual Praga 1, Republica Cehă)
[omissis] în cauza

reclamant: **Správa železnic, státní organizace,**
[omissis] Praga 1, [omissis]

împotriva
pârât: **1. České dráhy, a.s.,**
[omissis] Praga 1, [omissis]

2. PKP CARGO INTERNATIONAL a.s.,
[omissis] Ostrava [omissis]

3. PDV RAILWAY a.s.,
[omissis] Uście nad Łabą [omissis]

4. KŽC Doprava, s.r.o.
[omissis] Praga 9 [omissis]

cu privire la acțiunea împotriva deciziei Úřad pro přístup k dopravní infrastruktuře (Oficiul pentru Accesul la Infrastructura de Transport, denumit în continuare „Oficiul”) [omissis] din 2 noiembrie 2018,

decide:

[...] [suspendarea procedurii]

[...] În temeiul articolului 267 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (denumit în continuare „TFUE”), Obvodní soud pro Prahu 1 (Tribunalul Districtual Praga 1) adresează Curții de Justiție a Uniunii Europene următoarele întrebări preliminare:

1. Legislația națională prevăzută în partea a cincea a zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád (Legea nr. 99/1963, Codul de procedură civilă), cu modificările ulterioare (denumită în continuare „o.s.ř.”) îndeplinește cerințele controlului jurisdicțional al deciziilor organismului de reglementare în conformitate cu articolul 56 alineatul (10) din Directiva 2012/34/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 21 noiembrie 2012 privind instituirea spațiului feroviar unic european (denumită în continuare „Directiva 2012/34”)?
2. În cazul unui răspuns afirmativ la prima întrebare, articolul 56 alineatul (10) din Directiva 2012/34 trebuie interpretat în sensul că se poate pune capăt controlului jurisdicțional al unei decizii a organismului de reglementare printr-o tranzacție judiciară în conformitate cu articolul 99 din o.s.ř.? **[OR 2]**
3. În cazul unui răspuns afirmativ la prima întrebare, cerințele privind instituirea unui organism național unic de reglementare în sectorul feroviar prevăzute la articolul 55 alineatul (1) din Directiva 2012/34, cele privind funcțiile organismului de reglementare prevăzute la articolul 56 alineatele (2), (6), (11) și (12) din Directiva 2012/34 și cele privind colaborarea dintre organismele de reglementare prevăzută la articolul 57 alineatul (2) din Directiva 2012/34 permit ca deciziile emise de organismul de reglementare să fie înlocuite cu decizii individuale ale instanțelor de drept comun care nu sunt ținute de starea de fapt constatată de organismul de reglementare?

[omissis] [procedură națională]

Praga, 22 septembrie 2020

[*omissis*]

DOCUMENT DE LUCRU

[OR 3] OBVODNÍ SOUD PRO PRAHU 1 (Tribunalul Districtual Praga 1)

[...] [adresa instanței de trimitere, referința dosarului, adresa Curții de Justiție a Uniunii Europene, numele judecătorului stagiar]

24 martie 2021

[...] [repetarea denumirilor participanților la procedură]

Doamnelor și domnilor,

ca răspuns la cererea dumneavoastră din 4 martie 2021 având ca obiect o scurtă sinteză (de preferință pe o pagina A4) cu privire la natura și desfășurarea procedurii conduse de Obvodní soud pro Prahu 1 (Tribunalul Districtual Praga 1) [omissis], în cadrul căroră s-a ridicat și apoi a fost adresată, la 2 martie 2021, Curții de Justiție a Uniunii Europene o întrebare preliminară, dorim să vă informăm că, având în vedere obiectul cauzei, numărul de părți din procedură și numărul de documente prezentate de acestea, instanța a fost obligată să procedeze astfel încât, în ceea ce privește circumstanțele în care sunt adresate întrebările preliminare, să se refere la documentele relevante din dosarul cauzei, care este transmis ca anexă la prezentul e-mail.

Temeiul prezentei cauze este următorul:

Prin cererea introdusă la 14 decembrie 2018, reclamanta, Správa železniční dopravní cesty, s. o. (Administrația Feroviară) a solicitat respingerea plângerii sale îndreptate împotriva deciziei administrative din 2 noiembrie 2018 [omissis] în partea în care au fost atacate punctele 6, 8, 9, 22 și 28, precum și menținerea în vigoare a acestor puncte. În plus, a solicitat constatarea faptului că respectivele capitole 2.4.1, 4.2.1.2, 4.3.2 și 4.4.2 din Prohlášení 2019 (Documentul de referință al rețelei din 2019) nu contravin prevederilor din zákon o drahách (Legea feroviară, denumită în continuare „Legea feroviară”). Hotărârea care va fi pronunțată urmează să înlocuiască în întregime decizia atacată.

La 22 iunie 2020, Oficiul a formulat o **cerere de decizie preliminară** cu următoarea **motivare:**

În cadrul unei proceduri administrative [omissis], Oficiul a examinat, în temeiul articolului 34e din Legea feroviară, conformitatea cu respectiva lege a Documentului de referință al rețelei aplicabil pentru pregătirea și respectarea mersului trenurilor aferent anului 2019 (documentul de referință al rețelei în sensul articolului 27 din Directiva 2012/34) și a emis o decizie la 15 iunie. În același timp participant la procedura menționată și administratorul infrastructurii care repartizează capacitățile de infrastructură, Správa železnic, státní organizace (Administrația Feroviară Națională), care emite documentul de referință al rețelei, a înaintat președintelui Oficiului o cale de atac administrativă împotriva acestei

decizii, contestând printre altele punctele 3, 15, 16 și 19. Prin decizia din 2 noiembrie 2018 [*omissis*], Președintele Oficiului a soluționat calea de atac, confirmând decizia Oficiului emisă în primă instanță. [OR 4]

Participant la procedura administrativă inițială în fața Oficiului și administrator al infrastructurii, Administrația Feroviară Națională a introdus o acțiune în fața Obvodní soud pro Prahu 1 (Tribunalul Districtual Praga 1) în temeiul părții a cincea din o.s.ř., în care a susținut că Obvodní soud pro Prahu 1 (Tribunalul Districtual Praga 1) [*omissis*] [greșeală de tipar] a reexaminat punctele 3, 15, 16 și 19 și, în conformitate cu articolul 250j din o.s.ř. a înlocuit, în privința acestora, decizia Oficiului cu propria hotărâre.

În conformitate cu articolul 56 alineatul (10) din Directiva 2012/34, statele membre se asigură că hotărârile luate de organismul de reglementare sunt supuse controlului jurisdicțional. În opinia Oficiului, procedurile judiciare desfășurate în temeiul părții a cincea din o.s.ř. nu constituie un control jurisdicțional al deciziei organismului de reglementare.

Instanța examinează cauza soluționată în cadrul procedurilor administrative *ex novo*, are dreptul de a se pronunța independent de decizia anterioară a organismului de reglementare și nu este obligată să abordeze argumentele expuse în decizie. Instanța nu are competența de a anula o hotărâre a unui organism de reglementare și de a o trimite organismului de reglementare în scopul reexaminării. Instanța poate respinge acțiunea sau poate soluționa ea însăși cauza, înlocuind astfel decizia organismului de reglementare cu propria hotărâre. Organismul de reglementare are numai posibilități reduse de a-și apăra decizia în instanță.

În Republica Cehă există în total 86 de instanțe competente să soluționeze căile de atac formulate în temeiul părții a cincea din o.s.ř., competența teritorială fiind stabilită pe baza sediului părților din procedură. Există o posibilitate reală ca instanțele civile individuale să pronunțe hotărâri complet diferite privind conformitatea documentelor de referință ale rețelei cu Legea feroviară.

În consecință, aceste hotărâri individuale ale unor instanțe civile independente, care pot eventual să nu fie armonizate de jurisprudența instanțelor superioare, se pot substitui uniformității controlului exercitat de organismul de reglementare.

Având în vedere reglementarea descrisă mai sus a procedurilor judiciare în conformitate cu partea a cincea din o.s.ř., fiecare instanță civilă din Republica Cehă acționează în principiu, în mod independent, în calitate de organism de reglementare pentru sectorul feroviar. Acest lucru contravine articolului 55 alineatul (1) din Directiva 2012/34, conform căruia fiecare stat membru înființează un organism național unic de reglementare în sectorul feroviar.

Sistemul judiciar administrativ respectă pe deplin cerințele controlului jurisdicțional al deciziilor organismului de reglementare în conformitate cu articolul 56 alineatul (10) din Directiva 2012/34. O singură instanță administrativă ar fi întotdeauna competentă să soluționeze căile de atac îndreptate împotriva deciziilor unui organism de reglementare. Procedurile desfășurate în temeiul soudní řád správní (Codul de procedură administrativă judiciară, denumit în continuare „s.ř.s.”) au caracter de casație. Instanța poate anula o decizie pe motive de nelegalitate sau de vicii de procedură. Organismul de reglementare adoptă apoi din nou o decizie cu privire la caz, însă este ținut de analiza juridică efectuate de instanța de contencios administrativ.

Directiva 2012/34 a fost transpusă în Legea feroviară abia după pronunțarea hotărârea Nejvyšší správní soud (Curtea Administrativă Supremă). De asemenea, a fost adoptată zákon č.320/2016 Sb., o Úřadu pro přístup k dopravní infrastruktúře (Legea nr. 320 din 2016 privind Oficiul pentru Accesul la Infrastructura de Transport), în temeiul căreia/prin care a fost înființat un organism de reglementare pentru a prelua funcția organismului de reglementare din Drážní úřad (Autoritatea Feroviară, Republica Cehă).

Instituirea revizuirii conformității documentelor de referință ale rețelei cu Legea feroviară a fost, de asemenea, reglementată ca urmare a transunerii Directivei 2012/34, astfel încât organismul de reglementare se limitează să evalueze conformitatea documentului de referință al rețelei cu legea, fără a-l înlocui cu un conținut specific. Organismul de reglementare efectuează această evaluare a documentului de referință al rețelei *ex novo* și din oficiu.

În plus, s-a pronunțat de către Curtea de Justiție a Uniunii Europene o hotărâre care privea o cauză similară și ar trebui să se aplice prezentei cauze. Este vorba despre Hotărârea Curții de Justiție (Camera a cincea) din 9 noiembrie 2017, CTL Logistics GmbH/DB Netz AG, C-489/15, EU:C:2017:834.

Cu titlu suplimentar, Oficiul adaugă că Directiva 2012/34 a înlocuit Directiva 2001/14 anterioară și, astfel, reglementează în mod similar problematica documentului de referință al rețelei și controlul acesteia de către organismul de reglementare. În articolele 55 și 56 din Directiva 2012/34, cerințele referitoare la organismul de reglementare au fost extinse și consolidate în mod considerabil, în raport cu articolele 30 și 31 din Directiva 2001/14. Elementul de noutate constă în accentul pus pe existența unui organism de reglementare unic. **[OR 5]**

Potrivit Oficiului, Hotărârea CJUE în cauza CTL Logistics este pe deplin aplicabilă în speță și, din acest motiv, controlul jurisdicțional al procedurii Oficiului efectuat în conformitate cu partea a cincea din o.s.ř. este contrar obiectivului Directivei 2012/34, care se opune aplicării dispozițiilor naționale potrivit cărora procedurile organismului de reglementare referitoare la documentul de referință al rețelei fac obiectul unui control jurisdicțional în temeiul părții a cincea din o.s.ř.

În conformitate cu articolul 99 din o.s.ř., este permisă închiderea procedurilor printr-o tranzacție judiciară între părți. În cazul în care instanța aprobă tranzacția, aceasta ar însemna în esență că legalitatea documentului de referință al rețelei ar fi determinată, de fapt, de acordul dintre solicitanți și administratorul infrastructurii.

Încheierea unei tranzacții nu ar fi în conformitate cu articolul 56 alineatul (1) din Directiva 2012/34, întrucât acesta prevede că recursurile împotriva deciziilor luate de către administratorul infrastructurii sau, după caz, de către întreprinderea feroviară sau de către operatorul unei infrastructuri de servicii în ceea ce privește documentul de referință al rețelei și criteriile prevăzute în aceasta sunt examinate de către organismul de reglementare. Directiva 2012/34 prevede, de asemenea, că hotărârea organismului de reglementare este obligatorie pentru toate părțile care intră sub incidența deciziei respective și nu face obiectul unei reexaminări din partea unui alt organism administrativ.

Deciziile Oficiului privind evaluarea conformității documentelor de referință ale rețelei cu Legea feroviară în conformitate cu articolul 34e din Legea feroviară ar fi complet privată de sens dacă părțile din procedură ar putea oricând să eludeze Oficiul și să încheie o tranzacție, caz în care poziția Oficiului nu ar avea nicio relevanță. Arbitrul final al legalității documentelor de referință ale rețelei nu ar fi, prin urmare, Oficiul, ci [administratorul infrastructurii] care repartizează capacitatea și solicitanții de capacitate, care ar conveni între ei dacă documentele de referință ale rețelei sunt sau nu legale.

În conformitate cu articolul 56 alineatul (10) din Directiva 2012/34, hotărârile luate de organismul de reglementare sunt supuse controlului jurisdicțional. Această dispoziție nu trebuie interpretată în niciun caz în sensul că instanțele pot, în loc să revizuiască procedurile desfășurate de organismul de reglementare sau deciziile acestuia, să îndeplinească efectiv funcția de organism de reglementare sau să aprobe o tranzacție încheiată de entități care fac obiectul activităților de reglementare ale Oficiului.

Privatizarea activităților de reglementare ale Oficiului contravine principiului protecției părții mai slabe la contract, întrucât Oficiul, în desfășurarea activităților sale de reglementare, trebuie, de asemenea, să se asigure că administratorul infrastructurii feroviare nu abuzează de poziția sa naturală de monopol în raport cu întreprinderile feroviare individuale.

S-ar putea ajunge chiar la o situație în care Oficiul ia o decizie care nu este conformă nici cu așteptările solicitanților, nici cu cele ale administratorului infrastructurii, iar părțile la procedură soluționează situația printr-o tranzacție judiciară, eludând în acest mod organismul de reglementare.

În sfârșit, aplicarea părții a cincea din o.s.ř. nu este conformă cu Directiva 2012/34 și pentru motivul că pentru revizuirea deciziilor Oficiului sunt competente instanțele administrative în unele cauze și instanțele civile în altele. Această

situație se poate regăsi în special în cazurile în care prețurile - tarifele sunt stabilite în mod ilegal, de a căror aplicare răspunde administratorul infrastructurii, ca autor al unei încălcări. În cazul unei eventuale căi de atac, decizia Oficiului de a constata săvârșirea unei încălcări este judecată de instanța de contencios administrativ. Cu toate acestea, legalitatea prețurilor stabilite în documentele de referință ale rețelei va fi din nou soluționată de o instanță civilă. Controlul jurisdicțional al procedurilor organismului de reglementare sau al deciziilor acestuia în diferite tipuri de proceduri menționate la articolul 56 alineatul (1) din Directiva 2012/34 va varia în funcție de instanța competentă să soluționeze tipul de procedură în cauză.

În consecință, controlul jurisdicțional efectuat de diferite instanțe în diferite tipuri de proceduri judiciare va conduce la o lipsă de coerență a practicii de reglementare, ceea ce contravine obiectivului articolului 55 alineatul (1) din Directiva 2012/34, care prevede că fiecare stat membru înființează un organism național unic de reglementare în sectorul feroviar. Acest lucru poate determina coexistența a două procese decizionale necoordonate, fapt care contravine în mod clar obiectivului stabilit la articolul 56 din Directiva 2012/34.

Instanțele civile care se pronunță în conformitate cu partea a cincea din o.s.ř. nu îndeplinesc anumite cerințe pe care Directiva 2012/34 le impune în procesul decizional la organismul de reglementare. Aceste instanțe nu sunt obligate să își publice hotărârile în conformitate cu obligația prevăzută la articolul 56 alineatul (11) din Directiva 2012/34. În conformitate cu dispozițiile articolului [OR 6] 158 din o.s.ř., o hotărâre judecătorească pronunțată într-o procedură civilă se comunică numai părților din procedură. În cazul în care Oficiul nu este parte în procedură, nu există nicio obligație legală expresă de a trimite organismului de reglementare copii ale hotărârilor care îi înlocuiesc deciziile.

Instanțele civile nu au competență în temeiul articolului 56 alineatul (2) din Directiva 2012/34 pentru a monitoriza situația concurențială pe piețele transportului feroviar și a activităților administratorilor infrastructurii în raport cu normele stabilite în documentul de referință al rețelei cu scopul de a preveni discriminarea solicitanților. Prin urmare, soluționarea cauzelor de către instanțe nu poate înlocui deciziile adoptate de un organism de reglementare.

Instanțele civile nu au competența de a audita sau de a iniția audituri externe la administratorii de infrastructură, la operatorii de infrastructuri de servicii și, unde este relevant, la întreprinderile feroviare, pentru a verifica conformitatea cu dispozițiile de separare contabilă, astfel cum se prevede la articolul 56 alineatul (12) din Directiva 2012/34. Necesitatea efectuării auditurilor poate apărea și în cadrul procedurilor judiciare.

Instanțele civile nu au competența de a coopera îndeaproape cu organismele de reglementare pentru a-și acorda reciproc asistență în sarcinile de monitorizare a pieței, în tratarea plângerilor (inclusiv în ceea ce privește controlul documentelor

de referință ale rețelei) și în derularea anchetelor, astfel cum se prevede la articolul 57 alineatul (2) din Directiva 2012/34.

În Hotărârea Nejvyšší správní soud (Curtea Administrativă Supremă) din 7 mai 2014, cauza nr. 1 As 28/2014–62, s-a constatat printre altele la punctul 29, că „Directiva 2001/14/CE impune la articolul 30 alineatul (6) asigurarea controlului hotărârilor organismului de reglementare, care în Republica Cehă este Drážní úřad (autoritate feroviară). Pe de altă parte, Directiva nu reglementează competența de fond a instanțelor din fiecare stat membru și, prin urmare, este de competența statelor membre să stabilească care instanță va avea competență asupra reexaminării hotărârii organismului de reglementare. În Republica Cehă, cerința controlului este, așadar, îndeplinită atât în cadrul procedurilor prevăzute la articolul 65 și următoarele din s.ř.s., cât și în cazul procedurilor prevăzute în partea a cincea din o.s.ř., care, în principiu, trebuie considerate echivalente în acest sens. Întrucât competența de fond a instanței în prezenta cauză este determinată de legislația națională și nu este necesar să se interpreteze sau să se evalueze validitatea Directivei 2001/14/CE sau a altor dispoziții ale dreptului Uniunii Europene, Nejvyšší správní soud (Curtea Administrativă Supremă) nu adresează Curții de Justiție a Uniunii Europene o întrebare preliminară în sensul articolului 267 din TFUE”. De atunci, au existat modificările menționate mai sus ale cerințelor aplicabile organismului de reglementare și a fost pronunțată Hotărârea CTL Logistics, citată anterior. Directiva 2012/34 nu reglementează competența de fond a instanței, ci reglementează procedura de adoptare a unei decizii. Prin urmare, nu mai este pe deplin adevărat că în Republica Cehă sunt îndeplinite cerințele pentru revizuirea hotărârilor în cazul ambelor tipuri de proceduri judiciare. În opinia Oficiului, procedurile în fața unei instanțe civile sunt contrare Directivei 2012/34. Din acest motiv, Oficiul solicită instanței să sesizeze Curtea de Justiție a Uniunii Europene pentru pronunțarea unei decizii preliminare în sensul articolului 267 din TFUE.

Prin urmare, Oficiul consideră că actuala legislație națională privind controlul jurisdicțional al deciziilor Oficiului în ceea ce privește compatibilitatea documentelor de referință ale rețelei cu Legea feroviară, în conformitate cu partea a cincea din o.s.ř., este contrară Directivei 2012/34 din următoarele motive:

- a. de la pronunțarea Hotărârii Nejvyšší správní soud (Curtea Administrativă Supremă) a avut loc o modificare a reglementării juridice și a jurisprudenței, necesitând adresarea unei cereri de decizie preliminară,
- b. nu este vorba despre un control jurisdicțional al deciziei Oficiului, ci despre o nouă hotărâre în aceeași cauză, ceea ce este contrar articolului 56 alineatul (10) din Directiva 2012/34,
- c. instanțele de drept comun înlocuiesc deciziile Oficiului cu hotărârile lor și acționează astfel cu încălcarea articolului 55 alineatul (1) din Directivă, conform căreia ar trebui înființat un organism național unic de reglementare în sectorul feroviar,

d. jurisprudența a unui număr total de 86 de instanțe de drept comun competente din Republica Cehă ar înlocui uniformitatea controlului exercitat de organismul competent, cu excepția unui eventual control subsecvent al instanțelor care se pronunță asupra plângerilor împotriva deciziilor respectivului organism, având ca rezultat coexistența a două procese decizionale necoordonate, care este în contradicție clară cu obiectivul urmărit de articolele 55 și 56 din Directiva 2012/34, **[OR 7]**

e. prin posibilitatea unei soluționări judiciare între solicitanți și administratorul infrastructurii, organismul de reglementare este complet privat de funcțiile sale, ceea ce contravine în totalitate obiectivului Directivei 2012/34,

f. în procedurile civile judiciare, organismul de reglementare nu are capacitatea minimă de a-și apăra deciziile, iar hotărârile judecătorești care înlocuiesc deciziile Oficiului pot fi pronunțate independent de acțiunile organismului de reglementare,

g. instanțele civile nu îndeplinesc nici cerințele prevăzute la articolul 56 alineatele (2), (11) și (12) și la articolul 57 alineatul (2) din Directiva 2012/34.

Pentru informații suplimentare care pot fi relevante, ne rezervăm dreptul de a face referire la dosarul cauzei care vă este comunicat prin prezenta.

[omissis] [numele judecătorului stagiar, instanța de trimitere]