

**Zadeva C-221/21****Predlog za sprejetje predhodne odločbe****Datum vložitve:**

26. marec 2021

**Predložitveno sodišče:**

Obvodní soud pro Prahu 1 (Češka republika)

**Datum predložitvene odločbe:**

22. september 2020

**Tožeča stranka:**

Správa železnic, státní organizace (železniška uprava, državna organizacija)

**Tožena stranka:**

České dráhy, a.s.

PKP CARGO INTERNATIONAL, a.s.

PDV RAILWAY a.s.

KŽC Doprava, s.r.o.

---

**SKLEP**

Obvodní soud pro Prahu 1 (občinsko sodišče v Pragi 1, Češka republika) [...] (ni prevedeno) je v zadevi,

tožeče stranke: **Správa železnic, státní organizace (železniška uprava, državna organizacija)**  
[...] (ni prevedeno) Praga 1 [...] (ni prevedeno)

proti toženi  
stranki

- 1. České dráhy, a.s.**  
[...] (ni prevedeno) Praga 1, [...] (ni prevedeno)
- 2. PKP CARGO INTERNATIONAL a.s.,**

[...] (ni prevedeno) Ostrava [...] (ni prevedeno)

**3. PDV RAILWAY a.s.,**

[...] (ni prevedeno) Uście nad Łabą [...] (ni prevedeno)

**4. KŽC Doprava, s.r.o.**

[...] (ni prevedeno) Praga 9 [...] (ni prevedeno)

v zvezi s tožbo zoper odločbo Úřad pro přístup k dopravní infrastruktúře (urad za dostop do prometne infrastrukture, Češka republika, v nadaljevanju: urad) \ [...] (ni prevedeno) z dne 2. novembra 2018,

**sklenilo:**

[...] (ni prevedeno)[prekiniti postopek]

[...] (ni prevedeno) Na podlagi člena 267 Pogodbe o delovanju Evropske unije (v nadaljevanju: PDEU) Obvodní soud pro Prahu 1 (občinsko sodišče v Pragi 1, Češka republika) Sodišču Evropske unije predložiti v predhodno odločanje naslednja vprašanja:

- (1) Ali nacionalna zakonodaja, kot je določeno v petem delu zákon č. 99/1963 Sb., Občanský soudní řád (zakon št. 99/1963, zakonik o civilnem postopku, v nadaljevanju: o.s.ř.) izpolnjuje zahteve za sodni nadzor nad odločitvami regulatornega organa v skladu s členom 56(10) Direktive 2012/34/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 21. novembra 2012 o vzpostavitvi enotnega evropskega železniškega območja (v nadaljevanju: Direktiva 2012/34)?
- (2) Če je odgovor na prvo vprašanje pritrdilen, ali je treba člen 56(10) Direktive 2012/34 razlagati tako, da se lahko sodni nadzor nad odločitvami regulatornega organa konča s sodno poravnavo v skladu s členom 99 o.s.ř.?
- (3) Če je odgovor na prvo vprašanje pritrdilen, ali zahteve za ustanovitev enotnega nacionalnega regulatornega organa za železniški sektor, ki jih določa člen 55(1) Direktive 2012/34, funkcije regulatornega organa, ki jih določa člen 56(2), (6), (11) in (12) Direktive 2012/34, ter sodelovanje regulatornih organov, ki ga določa člen 57(2) Direktive 2012/34, dovoljujejo, da se meritorne odločitve o zadevi, ki jih izda regulatorni organ, nadomestijo s sodbami posameznih splošnih sodišč, ki niso povezane z dejanskim stanjem, ki ga je ugotovil regulatorni organ?

[...] (ni prevedeno) [nacionalni postopek]

Praga, 22. september 2020.

[...]

(ni

prevedeno)

DELOVNI DOKUMENT

OBVODNÍ SOUD PRO PRAHU 1 (občinsko sodišče v Pragi 1)

[...] (ni prevedeno) [naslov predložitvenega sodišča, št. zadeve, naslov Sodišča Evropske unije, priimek sodnega pomočnika]

24. marec 2021

\ [...] (ni prevedeno) \ [ponovna navedba udeležencev v postopku]

Spoštovani,

v skladu z vašo prošnjo z dne 4. marca 2021 za kratek (po možnosti na eni strani A4) povzetek narave in poteka postopka, ki ga vodi Obvodní soud pro Prahu 1 (občinsko sodišče v Pragi 1) \ [...] (ni prevedeno) ter v okviru katerega je bilo oblikovano in nato 3. marca 2021 Sodišču Evropske unije predloženo vprašanje za predhodno odločanje, vas obveščamo, da je bilo predložitveno sodišče zaradi predmeta zadeve, števila udeležencev v postopku in obsega predloženih dokumentov, primorano ukrepati tako, da bo glede na okoliščine predložitve vprašanja za predhodno odločanje napotilo na ustrezne dokumente iz sodnega spisa, ki bodo poslani kot priloga k temu elektronskemu dopisu.

**Bistvo te zadeve:**

Tožeča stranka, Správa železniční dopravní cesty, državna organizacija, je v tožbi z dne 14. decembra 2018 predlagala zavrnitev zahteve za ponovno obravnavo zadeve z dne 2. novembra 2018 \ [...] (ni prevedeno), v delu, v katerem so bile izpodbijane točke 6, 8, 9, 22 in 28, ter ohranitev veljavnosti teh točk. Poleg tega je predlagala, naj se ugotovi, da poglavja 2.4.1, 4.2.1.2, 4.3.2, 4.4.2 Prohlášení 2019 (program omrežja za leto 2019) niso v nasprotju z zakonom o drahách (zakon o železnici, v nadaljevanju: zakon o železnici). Izdana sodba naj bi nadomestila celotno odločbo, ki je bila izpodbijana s tožbo.

Urad je 22. junija 2020 **predlagal vložitev predloga za sprejetje predhodne odločbe iz naslednjih razlogov:**

Urad je v upravnem postopku \ [...] (ni prevedeno), v katerem je po uradni dolžnosti v skladu s členom 34e zakona o železnici preučil skladnost programa omrežja, ki je veljal v času priprave voznega reda za leto 2019 in ki je veljal za vozni red za leto 2019 (program omrežja v smislu člena 27 Direktive 2012/34) s tem zakonom, 15. junija 2018 izdal odločbo \ [...] (ni prevedeno). Udeleženec postopka, ki je hkrati upravljavec infrastrukture, ki dodeljuje infrastrukturno zmogljivost, Správa železnic, državna organizacija, ki izdaja program omrežja, je predsedniku urada v zvezi s to odločbo predložil zahtevo za ponovno obravnavo zadeve, v kateri med drugim izpodbija točke 3, 15, 16 in 19. Z odločbo glede zahteve za ponovno obravnavo zadeve z dne 2. novembra 2018 [...] je predsednik urada v tem delu potrdil odločbo urada, izdano na prvi stopnji.

Udeleženec prvotnega upravnega postopka, ki je potekal pred uradom, državna organizacija Správa železnic, je pri Obvodní soud pro Prahu 1 (občinsko sodišče v Pragi 1) vložil tožbo na podlagi petega dela o.s.ř., v kateri je predlagal, da Obvodní soud pro Prahu 1 (občinsko sodišče v Pragi 1) \ [...] (ni prevedeno) [napačno črkovanje], ponovno preuči zadevo glede točk 3, 15, 16 in 19 in v skladu s členom 250j o.s.ř. odločitev urada v zvezi s tem nadomesti s svojo sodbo.

V skladu s členom 56(10) Direktive 2012/34 države članice zagotovijo, da za odločitve regulatornega organa obstaja možnost sodnega nadzora. Po mnenju urada civilni sodni postopek, voden na podlagi petega dela o.s.ř., ne pomeni sodnega nadzora nad odločitvijo regulatornega organa.

Sodišče obravnava zadevo, rešeno v upravnem postopku, popolnoma od začetka, ima pravico izdati sodbo ne glede na prejšnjo odločitev regulatornega organa in mu ni treba zavzeti stališča do argumentov, sprejetih v odločbi. Sodišče ni pooblaščen, da razveljavi odločitev regulatornega organa in jo predloži v ponovno odločanje regulatornemu organu. Sodišče lahko tožbo zavrne ali o zadevi odloči samostojno in tako nadomesti odločbo regulatornega organa. Regulatorni organ ima minimalno možnost za obrambo svoje odločbe na sodišču.

V Češki republiki je skupno 86 sodišč, pristojnih za obravnavanje tožb v skladu s petim delom o.s.ř., krajevna pristojnost pa se določi glede na sedež strank v postopku. Obstaja realna možnost, da bodo posamezna civilna sodišča izdala popolnoma drugačne odločbe oglede skladnosti programa omrežja z zakonom o železnici.

Posledično lahko tiste posamezne sodbe neodvisnih civilnih sodišč, za katere obstaja možnost, da jih višja sodišča ne bodo poenotila, nadomestijo enotnost nadzora, ki ga izvaja regulatorni organ.

Glede na zgoraj opisano ureditev sodnih postopkov na podlagi petega dela o.s.ř. vsako posamezno civilno sodišče v Češki republiki načeloma neodvisno deluje kot regulatorni organ za železniški sektor. To je v nasprotju s členom 55(1) Direktive 2012/34, v skladu s katerim vsaka država članica ustanovi enotni nacionalni regulatorni organ za železniški sektor.

Sitem upravnega sodstva v celoti izpolnjuje zahteve za sodni nadzor nad odločitvami regulatornega organa v skladu s členom 56(10) Direktive 2012/34. Za obravnavo tožb zoper odločitev regulatornega organa bi bilo vedno pristojno eno upravno sodišče. Postopek na podlagi soudní řád správní (zakonik o upravnem sporu, v nadaljevanju: s.ř.s.) je kasacijske narave. Sodišče lahko razveljavi odločbo zaradi njene nezakovitosti ali kršitve postopka. Nato regulatorni organ o zadevi ponovno odloča, pri čemer ga zavezuje pravna presoja upravnega sodišča.

Direktiva 2012/34 je bila v zakon o železnici prenesena šele po sodbi Nejvyšší správní soud (vrhovno upravno sodišče, Češka republika). Sprejet je bil tudi Zákon č. 320/2016 Coll., O Úřadu pro přístup k dopravní infrastruktúře (Zakon št. 320/2016 o Uradu za dostop do prometne infrastrukture), na podlagi katerega je

bil ustanovljen regulatorni organ, ki je funkcijo regulatornega organa prevzel od Drážní úřad (železniški urad, Češka republika).

Institut preverjanja skladnosti programa omrežja z zakonom o železnici je bil ravno tako zakonsko urejen zaradi prenosa Direktive 2012/34, in sicer regulatorni organ ocenjuje le skladnost programa omrežja z zakonom in ga ne nadomešča z določeno vsebino. Regulatorni organ to oceno programa omrežja izvede na novo in po uradni dolžnosti.

Obstaja tudi sodba Sodišča Evropske unije, ki se nanaša na podoben primer in bi jo bilo treba uporabljati v obravnavani zadevi. To je sodba Sodišča (peti senat) z dne 9. novembra 2017, CTL Logistics GmbH proti DB Netz AG, C-489/15, EU:C:2017:834.

Poleg tega urad dodaja, da je Direktiva 2012/34 nadomestila prejšnjo Direktivo 2001/14 in na podoben način ureja vprašanje programa omrežja in njegovega nadzora s strani regulatornega organa. V členih 55 in 56 Direktive 2012/34 so bile zahteve v zvezi z regulatornim organom v primerjavi s členoma 30 in 31 Direktive 2001/14 jasno razširjene in poostrene. Novost je poudarjanje obstoja samo enega regulatornega organa.

Po mnenju urada je sodba Sodišča CTL Logistics v celoti uporabna za obravnavani postopek in je zato sodni nadzor nad postopkom urada, izveden v skladu s petim delom o.s.ř., v nasprotju z namenom Direktive 2012/34, ki izključuje uporabo nacionalnih predpisov, v skladu s katerimi je postopek regulatornega organa v zvezi s programom omrežja predmet sodnega nadzora na podlagi petega dela o.s.ř.

V skladu s členom 99 o.s.ř. je dovoljeno postopek končati tudi s sodno poravnavo med udeleženci. Če bi sodišče potrdilo poravnavo, bi o zakonitosti programa omrežja dejansko določal sporazum med prosilci in upravljavcem infrastrukture.

Poravnava ne bi bila v skladu s členom 56(1) Direktive 2012/34, saj ta določa, da se pritožbe zoper odločitve upravljavca infrastrukture ali, po potrebi, zoper odločitve prevoznika v železniškem prometu ali upravljavca objektov za izvajanje železniških storitev, ki se nanašajo na program omrežja in merila, določena v tem programu, vložijo pri regulatornem organu. Direktiva 2012/34 tudi določa, da je odločitev regulatornega organa zavezujoča za vse stranke, ki jih ta odločitev zadeva, in ni predmet nadzora drugega upravnega organa.

Odločba urada glede ocene skladnosti programa omrežja z zakonom o železnici na podlagi člena 34e zakona o železnici, bi bila popolnoma nesmiselna, če bi stranke v postopku lahko kadar koli zaobšle urad in sklenile sodno poravnavo in bi bilo v tem primeru stališče urada povsem nepomembno. Končni razsodnik o zakonitosti programa omrežja torej ne bi bil urad, temveč dodeljevalci infrastrukturnih zmogljivosti in prosilci zanje, ki bi se med seboj dogovarjali, ali je program omrežja zakonit ali ne.

V skladu s členom 56(10) Direktive 2012/34 so odločitve regulatornega organa predmet sodnega nadzora. Te določbe nikakor ne bi smeli razlagati tako, da lahko sodišča, namesto da bi izvajala nadzor nad postopki regulatornega organa ali njegovimi odločitvami, dejansko opravijo funkcijo organa namesto njega, ali odobrijo poravnavo, ki jo sklenejo subjekti, ki so predmet regulativnih dejavnosti urada.

**Privatizacija regulatorne dejavnosti urada je v nasprotju z načelom zaščite šibkejših pogodbenih strank, saj mora urad v okviru izvajanja regulatorne dejavnosti tudi nadzorovati, da upravljavec železniške infrastrukture ne zlorabi svojega položaja naravnega monopola v primerjavi s posameznimi prevozniki v železniškem prometu.**

Zaradi tega bi lahko prišlo do položaja, v katerem bi urad sprejel odločitev, ki ni v skladu s pričakovanji niti prosilcev niti upravljavca infrastrukture, stranke v postopku pa bi položaj rešile s sodno poravnavo in dejansko zaobšle odločanje regulatornega organa.

Nazadnje, uporaba petega dela o.s.ř. ni v skladu z Direktivo 2012/34 tudi zato, ker so v nekaterih primerih za izvajanje sodnega nadzora nad odločitvami urada pristojna upravna sodišča, v nekaterih pa civilna sodišča. To se lahko zgodi zlasti v primeru nezakonitega določanja cen – uporabnin, za kar prekrškovno odgovarja upravljavec infrastrukture. V primeru morebitnega izpodbijanja mora odločitev urada o ugotovitvi prekrška preizkusiti upravno sodišče. O zakonitosti cen, določenih v programu omrežja, pa bo ponovno odločalo civilno sodišče. Sodni nadzor nad postopki regulatornega organa ali njegovimi odločitvami v različnih vrstah postopkov iz člena 56(1) Direktive 2012/34 se bo razlikoval glede na to, katero sodišče bo pristojno za določeno vrsto postopka.

V skladu s tem bo sodni nadzor različnih sodišč v različnih vrstah sodnega postopka povzročil nedoslednost regulatorne prakse, kar je v nasprotju z namenom člena 55(1) Direktive 2012/34, da vsaka država članica ustanovi en nacionalni regulatorni organ za železniški sektor. Posledica tega je lahko soobstoj dveh neusklajenih postopkov odločanja, kar je v očitnem nasprotju s ciljem, ki ga določa člen 56 Direktive 2012/34.

Civilna sodišča, ki sodijo na podlagi petega dela o.s.ř., ne izpolnjujejo nekaterih zahtev, ki jih Direktiva 2012/34 določa v zvezi z odločanjem regulatornega organa. Ta sodišča niso zavezana objavljati svojih sodb v skladu z obveznostjo iz člena 56(11) Direktive 2012/34. V skladu z določbo člena 158 o.s.ř. se sodba sodišča v civilnem sodnem postopku vroči samo udeležencem postopka. V primeru, kadar urad ni stranka v postopku, ni izrecne zakonske obveznosti, da se regulatornemu organu pošiljajo prepisi sodb, ki nadomeščajo njegove odločitve.

Civilna sodišča v skladu s členom 56(2) Direktive 2012/34 niso pristojna za spremljanje konkurenčnih razmer na trgih storitev železniškega in dejavnosti upravljavcev infrastrukture v zvezi s pravili, določenimi v programu omrežja, da



se prepreči diskriminacija prosilcev. Razsojanje zadev s strani sodišč ne more torej nadomestiti odločanja s strani regulatornega organa.

Civilna sodišča niso pooblaščenca za izvajanje revizije ali sprožitev zunanje revizije pri upravljavcih infrastrukture, upravljavcih objektov za izvajanje železniških storitev, in po potrebi, prevoznikih v železniškem prometu, da bi preverila upoštevanje določb glede ločevanja poslovnih računov, kot to določa člen 56(12) Direktive 2012/34. Potreba po izvedbi revizij se lahko pojavi tudi v sodnem postopku.

Civilna sodišča niso pooblaščenca za sodelovanje z regulatornimi organi v okviru delovnih dogovorov, z namenom zagotavljanja medsebojne pomoči pri izvajanju nalog spremljanja trga in obravnavanju pritožb (vključno z nadzorom nad programom omrežja) ali preiskav, kot to določa člen 57(2) Direktive 2012/34.

V navedeni sodbi Nejvyšší správní soud (vrhovno upravno sodišče) z dne 7. maja 2014, zadeva številka 1 As 28/2014-62 je bilo med drugim v točki 29 navedeno, da „Direktiva 2001/14/ES v členu 30(6) zahteva zagotavljanje nadzora nad odločitvami regulatornega organa, ki je na Češkem Drážní úřad (železniški urad). Vendar direktiva ne ureja stvarne pristojnosti sodišč posameznih držav članic, zato je izključna naloga držav članic, da določijo, katero sodišče bo stvarno pristojno za nadzor nad odločitvami regulatornega organa. V Češki republiki je torej zahteva glede nadzora izpolnjena tako v postopkih v skladu s členom 65 in nato s.r.s., kot tudi v postopkih v skladu s petim delom o.s.ř., ki jih je treba v tem pogledu načeloma šteti za enakovredne. Ker je stvarna pristojnost sodišča v tej zadevi določena z nacionalno zakonodajo in ni treba razlagati ali presojati veljavnosti Direktive 2001/14/ES ali drugih določb prava Unije, Nejvyšší správní soud (vrhovno upravno sodišče) ni sprožilo postopka predhodnega odločanja pred Sodiščem Evropske unije na podlagi člena 267 PDEU.“ Od takrat je prišlo do zgoraj navedene spremembe zahtev, ki veljajo za regulatorni organ, poleg tega pa je bila izdana zgoraj navedena sodba CTL Logistics. Direktiva 2012/34 sicer ne ureja stvarne pristojnosti sodišča, ureja pa postopek izdaje odločbe. Zato ne drži več povsem, da so v Češki republiki zahteve glede nadzora nad odločbami izpolnjene za obe vrsti sodnih postopkov. Po mnenju urada so postopki pred civilnim sodiščem v nasprotju z Direktivo 2012/34. Iz tega razloga urad predlaga, naj sodišče predloži Sodišču Evropske unije predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU.

Urad zato meni, da je zdaj veljavna nacionalna zakonodaja v zvezi s sodnim nadzorom odločitev urada glede skladnosti programa omrežja z zakonom o železnici, ki temelji na petem delu o.s.ř., v nasprotju z Direktivo 2012/34 iz naslednjih razlogov:

(a) pravna ureditev in sodna praksa sta se od sodbe Nejvyšší správní soud (vrhovno upravno sodišče) spremenili, kar je bila podlaga za vložitev predloga za sprejetje predhodne odločbe,



(b) v obravnavanem primeru ne gre za sodni nadzor odločbe urada, temveč za novo odločitev v isti zadevi, kar je v nasprotju s členom 56(10) Direktive 2012/34,

(c) splošna sodišča odločitve urada nadomestijo s svojimi sodbami in tako ravnajo v nasprotju s členom 55(1) direktive, ki določa, da je treba ustanoviti enotni nacionalni regulatorni organ za železniški sektor,

(d) sodna praksa skupno 86 pristojnih splošnih sodišč v Češki republiki bi nadomestila enotnost nadzora, ki ga izvaja pristojni organ, pod pogojem, da bodo sodišča odločala o pritožbah zoper odločitve tega organa, kar bi povzročilo soobstoj dveh neusklajenih postopkov odločanja, kar je očitno v nasprotju z namenom členov 55 in 56 Direktive 2012/34,

(e) z možnostjo sodne poravnave med prosilci in upravljavcem infrastrukture je regulatorni organ v celoti prikrajšan za svoje funkcije, kar je popolnoma v nasprotju z namenom Direktive 2012/34,

(f) v okviru sodnih civilnih postopkov regulatorni organ nima niti najmanjše možnosti za obrambo svojih odločitev, sodbe sodišč, ki nadomeščajo odločbe urada, pa se lahko sprejmejo neodvisno od delovanja regulatornega organa,

(g) civilna sodišča prav tako ne izpolnjujejo zahtev, ki jih določa člen 56(2), (6), (11) in (12) in člen 57(2) Direktive 2012/34

V zvezi z dodatnimi informacijami, ki bi lahko bile pomembne, se sklicujemo na sodne spise, ki vam jih posredujemo.

\ [...] (ni prevedeno) \ [ime sodnega pomočnika, predložitveno sodišče]