

## Kontrola decyzji i postanowień Prezesa UTK przez Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

Glosa do postanowienia Sądu Okręgowego w Warszawie – Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z 27 listopada 2013 r. (XVII AmK 22/13)

Odwołanie do SOKiK w sprawach z zakresu transportu kolejowego służy jedynie od decyzji wydanych przez Prezesa UTK rozstrzygających co do istoty w sprawach, o których mowa jest w art. 29 ust. 1i oraz ust. 5 utk (udostępnianie infrastruktury kolejowej), art. 33 ust. 8 utk (stawki opłat za korzystanie przez przewoźników kolejowych z infrastruktury kolejowej) oraz w art. 66 ust. 1, ust. 2, ust. 2aa oraz ust. 3 utk (kary pieniężne).

### I. Stan faktyczny

Decyzją z 4 października 2013 r. nr DPP-WNPP-52-01/KC/13(25) Prezes Urzędu Transportu Kolejowego (dalej: Prezes UTK) na podstawie art. 127 § 3 i art. 138 § 1 pkt 1 ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego<sup>1</sup> (dalej: k.p.a.) w zw. z art. 14 ust. 4 oraz art. 10 ust. 1 pkt 5 i art. 14b ust. 1 i 2 w zw. z art. 13 ust. 6 ustawy o transporcie kolejowym<sup>2</sup> (dalej: utk), po ponownym rozpatrzeniu sprawy z uwagi na naruszenie przez PKP Polskie Linie Kolejowe SA (dalej: PLK) zakazu stosowania bezprawnych praktyk naruszających zbiorowe interesy pasażerów w transporcie kolejowym utrzymał w mocy zaskarżoną decyzję nr DPP-WNPP-52-01/KC/13(21) z 19 czerwca 2013 r.

Odpis decyzji przesłany został pełnomocnikowi PLK z pouczeniem, iż decyzja Prezesa UTK jest ostateczna, a PLK przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie wnoszona, zgodnie z art. 53 § 1 oraz art. 54 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi<sup>3</sup>, za pośrednictwem Prezesa UTK w terminie 30 dni od dnia doręczenia decyzji.

W dniu 21 października 2013 r. PLK wniosła do SOKiK za pośrednictwem Prezesa UTK odwołanie.

SOKiK postanowieniem z 27 listopada 2013 r. odrzucił odwołanie i nakazał zwrot ze Skarbu Państwa – Kasy Sądu Okręgowego w Warszawie na rzecz PLK kwoty 100 zł uiszczonej tytułem opłaty od odwołania.

### II. Komentarz

Pozycja ustrojowa Prezesa UTK określona została *explicite* w art. 10 ust. 1 utk, na mocy którego organ ten jest centralnym organem administracji rządowej. Efektem postępowania przed Prezesem UTK są, co do zasady, decyzje administracyjne wydawane zgodnie z przepisami k.p.a. Decyzje te kształtują politykę regulacyjną, rozstrzygają spory pomiędzy podmiotami obecnymi

<sup>1</sup> Ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j.: Dz. U. z 2013 r., poz. 267 ze zm.).

<sup>2</sup> Ustawa z 28.03.2003 r. o transporcie kolejowym (t.j.: Dz. U. z 2013, poz. 1594 ze zm.).

<sup>3</sup> Ustawa z 30.08.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2012 r. poz. 270 ze zm.).

na rynku transportu kolejowego, a także rozstrzygają w innych sprawach zarezerwowanych do właściwości kolejowego organu regulacyjnego. Kompetencje regulacyjne Prezesa UTK winny stworzyć regulatorowi pełne możliwości niezależnego regulowania rynku kolejowego poprzez podejmowanie szeregu działań realizujących spójną i efektywną politykę regulacyjną. Jednakże ustawodawca winien także zagwarantować podmiotom poddanym regulacji i niezadowolonym z rozstrzygnięć regulatora mechanizm skutecznego prawa do sądowej weryfikacji jego decyzji i postanowień<sup>4</sup>. Także prawodawca unijny stosunkowo wcześniej zwrócił uwagę na konieczność poddania decyzji krajowych regulatorów kolejowych kontroli sądowej<sup>5</sup>. Trzeba przy tym zaznaczyć, że dyrektywy nie określają bliżej pojęcia „kontroli sądowej”, a TSUE w celu określenia czy organ państwa członkowskiego jest sądem uwzględnia szereg czynników, takich jak to czy organ został powołany na mocy prawa, czy jest organem stałym, czy jego jurysdykcja jest obowiązkowa, czy postępowanie przed nim toczy się między stronami (zasada kontradyktoryjności), czy stosuje przepisy prawa oraz czy jest niezależny<sup>6</sup>. Trzeba przy tym zaznaczyć, że na gruncie prawa polskiego wszystkie przedstawione powyżej wymogi są spełnione, a co za tym idzie, prawo polskie w pełni implementowało wynikające z odpowiednich postanowień dyrektyw obowiązki poddania określonych decyzji Prezesa UTK kontroli sądowej. Stwierdzenie to znajduje pełne zastosowanie zarówno do kontroli sprawowanej przez sądy administracyjne, jak i sądy powszechne.

Pojęcie „sądowej kontroli administracji” oznacza określony model tej kontroli, w którym jest ona wykonywana: (1) wyłącznie przez sądy administracyjne, (2) wyłącznie przez sądy powszechne lub (3) zarówno przez sądy administracyjne, jak i sądy powszechne<sup>7</sup>. Sądowa kontrola decyzji i postanowień Prezesa UTK odbywa się w oparciu o trzeci z przedstawionych modeli, a więc model mieszany. Jak słusznie podkreśla się w doktrynie<sup>8</sup>, wybór sądowego sposobu weryfikacji decyzji regulatora kolejowego nie jest jednakże zależny od wyboru strony niezadowolonej z rozstrzygnięcia Prezesa UTK, ale jest wynikiem decyzji ustawodawcy wyrażonej w odpowiednich normach ustawy o transporcie kolejowym. W aktualnym stanie prawnym uznać jednakże należy, że w przypadku decyzji i postanowień Prezesa UTK, zasadą jest kontrola sprawowana przez sądy administracyjne<sup>9</sup>, a kompetencje sądów powszechnych ograniczone są do nielicznych przypadków wskazanych enumeratywnie w ustawie o transporcie kolejowym<sup>10</sup>.

Ustawa o transporcie kolejowym zawiera – jak wspomniano wyżej – zamknięty katalog przypadków, w których możliwa jest weryfikacja decyzji i postanowień Prezesa UTK przed sądem powszechnym (SOKiK). Zgodnie z art. 14 ust. 5 utk odwołanie do SOKiK przysługuje od decyzji Prezesa UTK rozstrzygających co do istoty w sprawach dotyczących: (1) decyzji zastępujących

<sup>4</sup> Szerzej na temat sądowej kontroli decyzji i postanowień Prezesa UTK zob.: Ł. Gołąb, *Kilka uwag o potrzebie zmian w systemie sądowej kontroli decyzji i postanowień Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego*, KPPubl 2012, nr 3, s. 39 i n.

<sup>5</sup> Szerzej zob.: *ibidem*, s. 42–44.

<sup>6</sup> Por.: wyr. ETS z 30.06.1966 r. w sprawie C-61/65 G. *Vaassen-Göbbels v. Bestuur van Beambtenfonds voor het Mijnbedrijf*, ECR 1966, s. 262; wyr. ETS z 11.06.1987 r. w sprawie C-14/86 *Pretore di Saln v. osobom nieznanym*, ECR 1987, s. 2565, pkt 7; wyr. ETS z 17.10.1989 r. w sprawie C-109/88 *Danfoss*, ECR 1989, s. 3220, pkt 7–8; wyrok ETS z 27.04.1994 r. w sprawie C-393/92 *Almelo and others v. NV Energiebedrijf IJsselmij*, ECR 1994, s. I-1477; wyr. ETS z 19.10.1995 r. w sprawie C-111/94 *Job Centre*, ECR 1995, s. I-3361, pkt 9; wyr. ETS z 17.09.1997 r. w sprawie C-54/96 *Dorsch Consult v. Bundesbaugesellschaft Berlin*, ECR 1997, s. I-4983, pkt. 23; wyr. ETS z 04.02.1999 r. w sprawie C-103/97 *Josef Köllensperger GmbH & Co. i Atzwanger AG v. Gemeindeverband Bezirkskrankenhaus Schwaz*, ECR 1999, s. I-551, pkt. 17.

<sup>7</sup> J. Jagielski, *Kontrola administracji publicznej*, LexisNexis, Warszawa 2006, s. 129.

<sup>8</sup> M. Przybylska, *Pozycja krajowych organów regulacyjnych w prawie procesowym*, [w:] J. Niczyporuk (red.), *Kodyfikacja postępowania administracyjnego. Na 50-lecie K.P.A.*, Wydawnictwo WSPA, Lublin 2010, s. 653.

<sup>9</sup> Szerzej zob.: Ł. Gołąb, *Kilka uwag...*, s. 45–47.

<sup>10</sup> Szerzej na temat dopuszczalności kontroli administracji publicznej przez sądy powszechne zob.: J. Drachal, J. Jagielski, P. Gołaszewski [w:] R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2011, s. 28–33.

umowy o udostępnienie infrastruktury kolejowej (art. 29 ust. 1i utk), (2) rozwiązania umów o udostępnienie infrastruktury kolejowej (art. 29 ust. 5 utk), (3) zatwierdzenia lub odmowy zatwierdzenia stawek jednostkowych opłaty podstawowej oraz opłat dodatkowych za korzystanie z infrastruktury kolejowej (art. 33 ust. 8 utk) oraz (4) nałożenia kar pieniężnych (art. 66 ust. 1, 2, 2aa, 3 utk). Z kolei zgodnie z art. 14 ust. 6 utk od postanowień wydanych przez Prezesa UTK w sprawach dotyczących: (1) zatwierdzenia lub odmowy zatwierdzenia stawek jednostkowych opłaty podstawowej oraz opłat dodatkowych za korzystanie z infrastruktury kolejowej (art. 33 ust. 8 utk) oraz (2) nałożenia kar pieniężnych (art. 66 ust. 1–3 utk) przysługuje zażalenie do SOKiK<sup>11</sup>. Postępowania we wskazanych powyżej przypadkach, toczą się, zgodnie z art. 14 ust. 7 utk, według przepisów ustawy z 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego<sup>12</sup> o postępowaniu w sprawach z zakresu regulacji transportu kolejowego (art. 479<sup>68</sup>–479<sup>78</sup> k.p.c.).

Zgodnie z art. 14 ust 5 utk odwołanie od decyzji Prezesa UTK należy wnieść do SOKiK<sup>13</sup> w terminie 14 dni od dnia doręczenia decyzji, a zażalenie na postanowienie Prezesa UTK, zgodnie z art. 14 ust. 6 utk, w terminie 7 dni od dnia doręczenia postanowienia. Warto przy tym zauważyć, że k.p.c. posługuje się w tych przypadkach odpowiednio terminem dwutygodniowym w przypadku odwołań od decyzji (art. 479<sup>68</sup> § 1 k.p.c.) oraz terminem tygodniowym w odniesieniu do zażaleń na postanowienia Prezesa UTK (art. 479<sup>32</sup> § 1 w zw. z art. 479<sup>77</sup> k.p.c.), przy czym terminy te są terminami procesowymi, których uchybienie zamyka drogę sądową, zobowiązując SOKiK, zgodnie z art. 479<sup>69</sup> § 2 k.p.c., do odrzucenia odwołania. W sprawie odwołania od decyzji Prezesa UTK SOKiK może: (1) oddalić odwołanie, jeżeli nie ma podstaw do jego uwzględnienia (art. 479<sup>75</sup> § 1 k.p.c.); (2) uwzględnić odwołanie i uchylić zaskarżoną decyzję albo zmienić ją w całości lub w części i orzec co do istoty sprawy (art. 479<sup>75</sup> § 2 k.p.c.); (3) odrzucić odwołanie z przyczyn wskazanych w art. 479<sup>69</sup> § 2 k.p.c.; (4) umorzyć postępowanie, np. w razie skutecznego cofnięcia odwołania.

Jak wskazano wyżej, w omawianym stanie faktycznym PLK wniosło do SOKiK odwołanie od decyzji Prezesa UTK utrzymującej w mocy decyzję stwierdzającą naruszenie zakazu stosowania bezprawnych praktyk naruszających zbiorowe interesy pasażerów w transporcie kolejowym. Decyzje Prezesa UTK w zakresie stwierdzania naruszeń zakazu praktyk naruszających zbiorowe interesy pasażerów nie mieszczą się zaś w ustanowionym w art. 14 ust. 5 utk zamkniętym katalogu decyzji, od których odwołania rozpatruje SOKiK. Z tego też względu odwołanie wniesione przez PLK uznać należy za „niedopuszczalne z innych przyczyn” w rozumieniu art. 479<sup>69</sup> § 2 k.p.c. a postanowienie SOKiK z 27 listopada 2013 r. za w pełni uzasadnione.

### Mgr Łukasz Gołąb

Asystent, Katedra Publicznego Prawa Gospodarczego, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie; e-mail: l.golab@uksw.edu.pl

<sup>11</sup> Wyraźnego podkreślenia wymaga jednakże fakt, że także w odniesieniu do sytuacji, w których wolą ustawodawcy było ograniczenie kompetencji orzeczniczych sądownictwa administracyjnego na rzecz sądów powszechnych, sądy administracyjne zachowują właściwość w stosunku do spraw dotyczących bezczynności regulatora kolejowego. Szerzej zob.: Ł. Gołąb, *Kilka uwag...*, s. 46–47.

<sup>12</sup> Ustawa z 17.11.1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (t.j.: Dz. U. z 2014 r., poz. 101 ze zm.).

<sup>13</sup> Art. 479<sup>69</sup> § 1 k.p.c. uzupełnia powyższą regulację poprzez ustanowienie konieczności wnoszenia odwołań od decyzji Prezesa UTK za jego pośrednictwem. Tym samym, ustanowiony tu pośredni tryb wnoszenia środka prawnego oznacza konieczność jego wniesienia za pośrednictwem organu, który wydał zaskarżoną decyzję.