

Łukasz Gołąb

Kilka uwag o potrzebie zmian w systemie sądowej kontroli decyzji i postanowień Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego

Kwartalnik Prawa Publicznego 12/3, 39-55

2012

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Łukasz Gołąb*

KILKA UWAG O POTRZEBIE ZMIAN W SYSTEMIE SĄDOWEJ KONTROLI DECYZJI I POSTANOWIEŃ PREZESA URZĘDU TRANSPORTU KOLEJOWEGO

1. Uwagi wprowadzające

Zasadnicze zmiany organizacyjne w zakresie funkcjonowania sektora transportu kolejowego¹ będące skutkiem stopniowo postępujących procesów demonopolizacji, liberalizacji² i prywatyzacji gospodarki stworzyły

* Mgr Łukasz Gołąb – Asystent w Katedrze Publicznego Prawa Gospodarczego, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie.

¹ Początki prawnej organizacji sektorów infrastrukturalnych w Polsce przypadają na lata międzywojenne, kiedy to powstały liczne, częściowo niezrealizowane z uwagi na wybuch II wojny światowej, akty prawne dotyczące wspomnianej problematyki. W okresie powojennym, zgodnie z założeniami gospodarki centralnie sterowanej wszystkie sektory sieciowe działały natomiast w warunkach państwowych monopolii, tworzonych bądź od podstaw, bądź też powstałych w wyniku nacjonalizacji poszczególnych gałęzi gospodarki. Patrz także: patrz także: M. Szydło, *Regulacja sektorów infrastrukturalnych jako rodzaj funkcji państwa wobec gospodarki*, Warszawa 2005, s. 70; L. Zacharko *Nadzór nad przedsiębiorstwem komunalnym użyteczności publicznej w okresie międzywojennym*, „Samorząd Terytorialny” 1994, nr 3, s. 56 i n.).

² „liberalizacja – proces wprowadzania mechanizmu konkurencji do sektorów gospodarki, które zazwyczaj funkcjonowały dotychczas jako monopole. Do sektorów liberalizowanych w ostatnich latach zaliczyć można telekomunikację, sektor energetyczny [...], a także transport i pocztę. Oprócz urzędów ochrony konkurencji, zachowania przedsiębiorców działających w tych sektorach nadzorowane są przez powołane specjalnie w tym celu tzw. organy regulacyjne (w Polsce np. [...]) Urząd Transportu Kolejowego”. Zob.: *Prawo konkurencji. Podstawowe pojęcia*, oprac. M. Sędrowicz, M. Szwał, Warszawa 2007, s. 6–7.

przestrzeń dla pojawienia się, przy znaczącym współdziałaniu prawa unijnego³, nowej funkcji realizowanej przez państwo, jaką jest tzw. regulacja gospodarcza⁴. Prawdopodobnie funkcjonująca regulacja gospodarcza sektorów infrastrukturalnych, w tym sektora transportu kolejowego, wymaga jednak stworzenia odpowiednich podstaw instytucjonalnych, tzw. krajowych organów regulacyjnych⁵, niezależnych tak od podmiotów poddanych regulacji, jak i od nacisków pozostałych organów władzy państwowej.

Obowiązek powołania niezależnego krajowego organu regulacyjnego właściwego w zakresie transportu kolejowego wynika ze stosownych postanowień prawa unijnego, stanowiąc, zdaniem T. Skoczny, jedną z najważ-

³ Zob.: Układ Europejski ustanawiający stowarzyszenie między Rzeczypospolitą Polską z jednej strony a Wspólnotami Europejskimi i ich Państwami Członkowskimi z drugiej strony, sporządzony w Brukseli dnia 16.12.1991 r., Dz.U. z 1994 r. Nr 11, poz. 38 ze zm.; P. Daranowski, C. Banasiński [w:] *Komentarz do Układu Europejskiego ustanawiającego stowarzyszenie między Rzeczypospolitą Polską z jednej strony a Wspólnotami Europejskimi i ich Państwami Członkowskimi z drugiej strony, sporządzonego w Brukseli dnia 16 grudnia 1991 r.*, red. C. Banasiński, J.A. Wojciechowski, Warszawa 1994, s. 195 i n.; T. Skoczny, *Stan i tendencje rozwojowe prawa administracji regulacyjnej w Polsce* [w:] *Ius Publicum Europaeum*, red. H. Bauer, P.M. Huber, Z. Niewiadomski, Warszawa 2003, s. 121. Zdaniem W. Hoffa zaistnienie regulacji w polskim porządku prawnym zostało wręcz „wymuszone” przez prawo unijne. Patrz: idem, *Polski model regulacji na tle porównawczym*, „Problemy Zarządzania” 2004, nr 3, s. 127.

⁴ Na temat regulacji jako funkcji realizowanej przez państwo w gospodarce szerzej zob. m.in.: K. Strzyczkowski, *Prawo gospodarcze publiczne*, wyd. 6, Warszawa 2011, s. 159–165; M. Szydło, *Regulacja sektorów...*, op.cit., *passim*; R. Stasikowski, *Funkcja regulacyjna administracji publicznej*, Bydgoszcz–Katowice 2009, *passim*; E. Kosiński, *Regulacja prokonkurencyjna nową funkcją państwa? Rozważania na przykładzie regulacji sektora elektroenergetycznego Unii Europejskiej* [w:] *Funkcje współczesnej administracji gospodarczej. Księga dedykowana Profesor Teresie Rabskiej*, red. B. Popowska, Poznań 2006, s. 183–209; T. Skoczny, *Stan i tendencje...*, op.cit., s. 115–163; idem, *Wspólnotowe prawo regulacji in statu nascendi* [w:] *Prawo gospodarcze Wspólnoty Europejskiej na progu XXI wieku*, red. C. Mik, Toruń 2002, s. 231–249; idem, *Ochrona konkurencji a prokonkurencyjna regulacja sektorowa*, „Problemy Zarządzania” 2004, nr 3, s. 7–34.

⁵ Ogólne informacje na temat organów regulacyjnych patrz: T. Woś, *Niezależne organy regulacyjne w Stanach Zjednoczonych Ameryki. Zagadnienia prawne*, Kraków 1980; M. Wierzbowski, *Niezależne organy regulacyjne* [w:] *Prawo gospodarcze. Zagadnienia administracyjno-prawne*, red. M. Wierzbowski, M. Wyrzykowski, Warszawa 2005, s. 102–106. Por.: W. Hoff, *Prawny model regulacji sektorowej*, Warszawa 2008, s. 15–56; A. Mednis, *Niezależne organy administracji*, „Studia Iuridica” 1996, t. XXXII, s. 185–190; K. Strzyczkowski, *Prawo gospodarcze...*, op.cit., s. 129–132; M. Przybylska, *Specyfika niezależnych organów regulacyjnych – wyzwanie dla nauki administracji i dla polskiego prawodawcy*, „Problemy Zarządzania” 2008, nr 1, s. 187 i n.; K. Jaroszyński, M. Wierzbowski, *Organy regulacyjne* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 6: *Podmioty administrujące*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2011, s. 299–354.

niejszych części tzw. unijnego prawa regulacji⁶. Co prawda dyrektywa 91/440/EWG w sprawie rozwoju kolei wspólnotowych⁷ nie wprowadzała jeszcze obowiązku powołania właściwych, krajowych organów regulacyjnych, to jednak zmierzała, poprzez wymóg uniezależnienia operatorów kolejowych, w kierunku rozdzielenia funkcji gospodarczych i regulacyjnych. Dopiero art. 30 dyrektywy 2001/14/WE⁸ wymógł na krajach członkowskich powołanie niezależnych organów regulacyjnych pozostawiając im jednak swobodę co do wyboru formy organizacyjnej powoływanych organów⁹. Wypełniając obowiązek implementacji unijnych dyrektyw, polski prawodawca utworzył właściwy organ regulacyjny, którym zgodnie z art. 10 ust. 1 ustawy z 28.03.2003 r. o transporcie kolejowym¹⁰ (dalej: u.t.k.) jest Prezes Urzędu Transportu Kolejowego (dalej: Prezes UTK) będący centralnym organem administracji rządowej właściwym w sprawach regulacji transportu kolejowego, licencjonowania transportu kolejowego, nadzoru technicznego nad eksploatacją i utrzymaniem linii kolejowych oraz pojazdów kolejowych, a także bezpieczeństwa ruchu kolejowego¹¹.

Nie ulega wątpliwości, że intensyfikacja, podejmowanych na poziomie tak unijnym, jak i krajowym, działań zmierzających do liberalizacji sektora transportu kolejowego sprawia, że rola organu regulacyjnego będzie stale rosła. Konsekwencją tego winno być podjęcie dalszych prac legislacyjnych, których skutkiem byłoby z jednej strony, stworzenie regulatorowi pełnych możliwości niezależnego regulowania rynku kolejowego, a tym samym podejmowania działań polegających na realizowaniu spójnej i efektywnej polityki regulacyjnej, której korzyści odczuli by zarówno końcowi odbiorcy usług świadczonych na rynku kolejowym, jak i podmioty te usługi świadczące, a z drugiej strony, zagwarantowanie podmiotom poddanym regulacji i niezadowolonym z rozstrzygnięć regulatora, skutecznego prawa do sądowej weryfikacji

⁶ T. Skoczny, *Wspólnotowe prawo regulacji...*, s. 244.

⁷ Dyrektywa Rady 91/440/EWG z 29.7.1991 r. w sprawie rozwoju kolei wspólnotowych (Dz.Urz. WE 1991 Nr L 237/25).

⁸ Dyrektywa PE i Rady 2001/14/WE z 26.2.2001 r. w sprawie alokacji zdolności przepustowej infrastruktury kolejowej i pobierania opłat za użytkowanie infrastruktury kolejowej oraz przyznawania świadectw bezpieczeństwa (Dz.Urz. UE 2001 Nr L 75/29).

⁹ Zob.: M. Antonowicz, *Strategia regulacyjna dla rynku transportu kolejowego*, „Problemy zarządzania” 2008, nr 1, s. 43.

¹⁰ Ustawa z 28.3.2003 r. o transporcie kolejowym (t.j.: Dz.U. z 2007 r. Nr 16, poz. 94 ze zm.).

¹¹ Szerzej na temat Prezesa UTK patrz: Ł. Gołąb, *Sektorowy organ regulacyjny w zakresie transportu kolejowego*, PUG 2009, nr 6, s. 19–32.

jego decyzji i postanowień. O ile konieczność prac nad pierwszym ze wspomnianych zagadnień została już w doktrynie zasygnalizowana¹², o tyle problematyka weryfikacji decyzji i postanowień kolejowego regulatora nie spotkała się jak dotychczas z szerszym zainteresowaniem w literaturze przedmiotu. Celem niniejszego opracowania jest więc podjęcie próby wypełnienia istniejącej luki poprzez szczegółową analizę obowiązujących rozwiązań prawnych dotyczących weryfikacji decyzji Prezesa UTK. Zaznaczyć należy, że przedmiotem opracowania będzie jedynie sądowa weryfikacja decyzji i postanowień kolejowego organu regulacyjnego, a tym samym poza jego zakresem pozostaje swoista *quasi* weryfikacja decyzji Prezesa UTK przez Komisję Europejską, której na podstawie art. 34 ust. 2 dyrektywy 2001/14/WE przysługuje prawo wniesienia sprzeciwu wobec zastosowanego przez Prezesa UTK w indywidualnych sprawach środka regulacyjnego, skutkujące nakazem jego wycofania¹³.

2. Standard sądowej kontroli decyzji i postanowień Prezesa UTK w świetle prawa UE

We wstępie niniejszego opracowania wspomniano, że prawo unijne wprowadzając wymóg powołania w państwach członkowskich niezależnych organów regulacyjnych w zakresie transportu kolejowego, pozostawiło ustawodawcom krajowym dość daleko idącą swobodę w zakresie ich pozycji ustrojowej. Stosunkowo wcześniej prawodawca unijny zwrócił jednakże uwagę na konieczność poddania decyzji organów krajowych obecnych w procesie regulacji sektora transportu kolejowego kontroli sądowej. Już art. 15 ust. 3 dyrektywy 95/18/WE¹⁴ zobowiązywał państwa członkowskie do podję-

¹² Ibidem.

¹³ Szerzej na temat relacji KE z Prezesem UTK zob.: Ł. Gołąb, *Oddziaływanie Komisji Europejskiej na funkcjonowanie krajowego organu regulacyjnego w zakresie transportu kolejowego* [w:] *Europeizacja publicznego prawa gospodarczego*, red. H. Gronkiewicz-Waltz, K. Jarczyński, Warszawa 2011, s. 159–173; idem, *Sektorowy organ regulacyjny w zakresie transportu kolejowego*, PUG 2009, nr 6, s. 21. Por. także: M. Szydło, *Relacje pomiędzy Komisją Europejską a krajowymi organami regulacyjnymi. Czy nowy model administracji europejskiej?* [w:] *Europeizacja polskiego prawa administracyjnego*, red. Z. Janku, Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Waliński, K. Wojtczak, Wrocław 2005, s. 209–214; Ch. Rother, E. Staebe, *Die Friedensfunktion der Bundesnetzagentur. Zu den Vorgaben des Art. 30 der RL 2001/14/EG*, „Deutsches Verwaltungsblatt” 2010, nr 6, s. 677–684.

¹⁴ Dyrektywa Rady 95/18/WE z 19.6.1995 r. w sprawie wydawania licencji przedsiębiorstwom kolejowym (Dz.Urz. WE 1995 Nr L 143/70).

cia niezbędnych środków w celu zagwarantowania, że decyzje organów wydających licencje kolejowe będą podlegać kontroli sądowej. Podobnie, w preambule dyrektywy 2001/14/WE (*tiret* 46) zauważono, że efektywne zarządzanie oraz sprawiedliwe i niedyskryminujące wykorzystanie infrastruktury kolejowej wymagają powołania regulatora, którego decyzje podlegałyby kontroli sądowej. Stosownie do powyższego, art. 30 ust. 6 dyrektywy 2001/14/WE nałożył na państwa członkowskie obowiązek zapewnienia sądowej kontroli podejmowanych przez kolejowe organy regulacyjne decyzji dotyczących: (1) sprawozdań o stanie sieci, (2) kryteriów w nim zawartych; (3) procesu alokacji i jego wyniku; (4) systemu pobierania opłat, (5) poziomu lub struktury opłat za infrastrukturę, które są lub mogą być wymagane do zapłaty, (6) świadectw bezpieczeństwa, egzekwowania i monitorowania norm i zasad bezpieczeństwa¹⁵. W art. 17 ust. 3 dyrektywy 2004/49/WE¹⁶, stanowiącej część II pakietu kolejowego, zobowiązano z kolei państwa członkowskie do poddania sądowej kontroli wszelkich decyzji podejmowanych przez organy będące krajową władzą bezpieczeństwa w transporcie kolejowym. Wreszcie, także art. 21 ust. 3, wchodzącej w skład tzw. III pakietu kolejowego, dyrektywy 2007/59/WE¹⁷ wymaga, aby decyzje właściwego organu odpowiedzialnego za przyznawanie uprawnień maszynistom prowadzącym lokomotywy i pociągi w obrębie systemu kolejowego UE podlegały kontroli sądowej. Trzeba przy tym zaznaczyć, że dyrektywy nie określają bliżej pojęcia „kontroli sądowej” a Europejski Trybunał Sprawiedliwości (obecnie Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej) 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 niezależny¹⁸. Istotne dla stwierdzenia

¹⁵ Por.: Ch. Rother, E. Staebe, op.cit., s. 677–684.

¹⁶ Dyrektywa PE i Rady 2004/49/WE z 29.4.2004 r. w sprawie bezpieczeństwa kolei wspólnotowych oraz zmieniająca dyrektywę Rady 95/18/WE w sprawie przyznawania licencji przedsiębiorstwom kolejowym, oraz dyrektywę 2001/14/WE w sprawie alokacji zdolności przepustowości infrastruktury kolejowej i pobierania opłat za użytkowanie infrastruktury kolejowej oraz certyfikację w zakresie bezpieczeństwa (Dz.Urz. UE 2004 Nr L 164/44).

¹⁷ Dyrektywa PE i Rady 2007/59/WE z 23.10.2007 r. w sprawie przyznawania uprawnień maszynistom prowadzącym lokomotywy i pociągi w obrębie systemu kolejowego Wspólnoty (Dz.Urz. UE 2007 Nr L 315/51).

¹⁸ Por.: wyrok ETS z 30.6.1966 r. w sprawie C-61/65 G. *Vaassen-Göbbels v. Bestuur van Beambtenfonds voor het Mijnbedrijf*, ECR 1966, s. 262; wyrok ETS z 11.6.1987 r. w sprawie C-14/86 *Pretore di Saln v. osobom nieznanym*, ECR 1987, s. 2565, pkt 7; wyrok ETS z 17.10.1989 r. w sprawie C-109/88 *Danfoss*, ECR 1989, s. 3220, pkt 7–8; wyrok ETS z 27.4.1994 r. w sprawie

faktu istnienia sądowej kontroli decyzji kolejowych regulatorów będą więc nie tyle nazwy organów rozpatrujących odwołania od ich decyzji i postanowień, a faktyczne kompetencje i zasady działania organów odwoławczych. 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.

3. Postępowanie przed Prezesem UTK

Pozycja ustrojowa Prezesa UTK określona została *explicite* w art. 10 ust. 1 u.t.k., na mocy którego organ ten, podobnie jak pozostałe organy regulacyjne właściwe w zakresie regulacji innych sektorów infrastrukturalnych¹⁹, jest centralnym organem administracji rządowej. Zgodnie z kolei z art. 14 ust. 4 u.t.k. postępowanie przed Prezesem UTK toczy się według przepisów ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego²⁰ (dalej: k.p.a.), z zastrzeżeniem, że w przypadku postępowań odwoławczych od enumeratywnie wskazanych w art. 14 ust. 5–6 u.t.k. decyzji i postanowień Prezesa UTK stosuje się przepisy ustawy – Kodeks postępowania cywilnego²¹ (dalej: k.p.c.) o postępowaniu w sprawach z zakresu regulacji transportu kolejowego (art. 479⁶⁸–479⁷⁸ k.p.c.).

Efektom postępowania przed Prezesem UTK są, co do zasady, decyzje, które kształtują politykę regulacyjną, rozstrzygają spory pomiędzy podmiotami obecnymi na rynku, a także rozstrzygają w innych sprawach zarezerwowanych do właściwości kolejowego organu regulacyjnego. Kompetencje regulacyjne Prezesa UTK, wykonywane są w głównej mierze w drodze decyzji administracyjnych, wydawanych zgodnie z przepisami k.p.a. Słuszny jest więc

C-393/92 *Almelo and others v NV Energiebedrijf IJsselmij*, ECR 1994, s. I-1477; wyrok ETS z 19.10.1995 r. w sprawie C-111/94 *Job Centre*, ECR 1995, s. I-3361, pkt 9; wyrok ETS z 17.9.1997 r. w sprawie C-54/96 *Dorsch Consult v. Bundesbaugesellschaft Berlin*, ECR 1997, s. I-4983, pkt. 23; wyrok ETS z 4.2.1999 r. w sprawie C-103/97 *Josef Köllensperger GmbH & Co. i Atzwanger AG v. Gemeindeverband Bezirkskrankenhaus Schwaz*, ECR 1999, s. I-551, pkt. 17.

¹⁹ Odnosi do art. 10 ust. 1 u.t.k.

²⁰ Ustawa z 14.6.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j.: Dz.U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm.).

²¹ Ustawa z 17.11.1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. Nr 43, poz. 296 ze zm.).

pogląd, iż regulacja sektora transportu kolejowego, posługuje się w większości przypadków aktami władczymi (decyzje administracyjne), będącymi przykładem klasycznych aktów administracyjnych²². Natomiast wszelkie uprawnienia polegające na opiniowaniu, czy uzgadnianiu, określonych rzeczy czy stanów nie mogą być realizowane w formie władczej²³. Decyzje wydane przez Prezesa UTK są decyzjami ostatecznymi, co wynika z art. 34 ust. 2 ustawy o działach administracji rządowej²⁴, który stanowi, że „w sprawach indywidualnych decyzje centralnego organu administracji rządowej są ostateczne w rozumieniu przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego, chyba że ustawa przyznaje takie uprawnienie ministrowi kierującemu określonym działem administracji rządowej”. Z kolei z art. 127 § 3 k.p.a. w zw. z art. 5 § 2 pkt 4 k.p.a. wynika, iż od decyzji wydanej w pierwszej instancji przez kierownika centralnego organu administracji rządowej nie służy odwołanie, jednakże strona niezadowolona z decyzji może zwrócić się do tego organu z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy. Ostateczność decyzji administracyjnych oznaczać przy tym będzie brak możliwości ich weryfikowania na drodze administracyjnego toku postępowania. Stronie przysługuje jednakże prawo do skorzystania z trybów nadzwyczajnych postępowania administracyjnego (wznowienie postępowania, stwierdzenie nieważności decyzji, uchylenie i zmiana decyzji), jak również prawo złożenia skargi do sądu administracyjnego. Tym samym, droga sądowa pozostaje w tym przypadku otwarta.

4. Weryfikacja decyzji i postanowień Prezesa UTK przed sądami administracyjnymi

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 powszechne²⁵. Sądowa kontrola decyzji i postanowień, będącego centralnym organem administracji rządowej, Prezesa UTK odbywa się w oparciu o trzeci z przedstawionych modeli, a więc model mieszany. Jak słusznie podkreśla się w doktrynie²⁶, wybór sądowego sposobu

²² T. Skoczny, *Stan i tendencje...*, s. 155.

²³ Ibidem, s. 148.

²⁴ Ustawa z 4.9.1997 r. o działach administracji rządowej (t.j.: Dz.U. z 2007 r. Nr 65, poz. 437 ze zm.).

²⁵ J. Jagielski, *Kontrola administracji publicznej*, Warszawa 2006, s. 129.

²⁶ M. Przybylska, *Pozycja krajowych organów regulacyjnych w prawie procesowym [w:] Kodyfikacja postępowania administracyjnego. Na 50-lecie K.P.A.*, red. J. Niczyporuk, Lublin 2010, s. 653.

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, a kompetencje sądów powszechnych ograniczone są do nielicznych przypadków wskazanych enumeratywnie w ustawie o transporcie kolejowym, co z kolei zgodne jest z obecnym w doktrynie poglądem²⁷, w świetle którego, sądy powszechne mogą sprawować kontrolę administracji publicznej jedynie w przypadkach wyraźnie wskazanych w przepisach obowiązującego prawa²⁸.

Z powyższego wynika, że pierwszym ze sposobów weryfikacji decyzji i postanowień Prezesa UTK jest ich weryfikacja przed sądami administracyjnymi. Postępowanie przed sądem administracyjnym w sprawie skargi na decyzje Prezesa UTK toczy się w oparciu o przepisy ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi²⁹. Ustawa o transporcie kolejowym nie zawierając w tym zakresie żadnych norm o charakterze *lex specialis*, nie modyfikuje i nie indywidualizuje trybu postępowania w sprawach skarg na decyzje i postanowienia Prezesa UTK. Toczące się przed sądami administracyjnymi postępowanie w sprawach skarg na decyzje i postanowienia Prezesa UTK, będzie więc przykładem klasycznego postępowania sądowniczoadministracyjnego szczegółowo omówionego w literaturze przedmiotu³⁰. 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

²⁷ A. Wiktorowska [w:] *Prawo administracyjne*, red. M. Wierzbowski, Warszawa 2008, s. 319.

²⁸ Szerzej na temat dopuszczalności kontroli administracji publicznej przez sądy powszechne patrz: J. Drachal, J. Jagielski, P. Gołaszewski [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Warszawa 2011, s. 28–33.

²⁹ Ustawa z 30.8.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.).

³⁰ Patrz m.in.: B. Adamiak, J. Borkowski, *Polskie postępowanie administracyjne i sądowniczoadministracyjne*, wyd. 9, Warszawa 2011, passim; *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, red. J. Lang, wyd. 4, Warszawa 2010, passim; W. Chrościelewski, J. Tarno, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, wyd. 4, Warszawa 2011, s. 361–562. Patrz także: *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, op.cit., passim; J. Tarno, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, wyd. 5, Warszawa 2011, passim.

regulatora kolejowego. Tym samym sąd administracyjny jest właściwy w sprawach skarg na bezczynność Prezesa UTK także wtedy, kiedy rozpoznanie odwołań od decyzji i postanowień należy do właściwości SOKiK³¹.

5. Weryfikacja decyzji i postanowień Prezesa UTK przed Sądem Ochrony Konkurencji i Konsumentów

Drugim sposobem sądowej weryfikacji decyzji i postanowień Prezesa UTK jest możliwość wniesienia odwołania do Sądu Okręgowego w Warszawie – Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów³² (dalej: SOKiK)³³. W tym przypadku dochodzi więc do weryfikacji decyzji i postanowień organu administracji przez sąd powszechny a nie sąd administracyjny, wyłączona zostaje więc sądowoadministracyjna weryfikacja decyzji organu administracji publicznej a wniesienie odwołania do SOKiK powoduje powstanie klasycznego stosunku procesowego zastępującego administracyjnoprawny stosunek procesowy.

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 u.t.k. odwołanie do SOKiK przysługuje od decyzji Prezesa UTK rozstrzygających co do istoty w sprawach dotyczących: (1) decyzji zastępujących umowy o udostępnienie infrastruktury kolejowej (art. 29 ust. 1i u.t.k.), (2) rozwiązania umów o udostępnienie infrastruktury kolejowej (art. 29 ust. 5 u.t.k.), (3) zatwierdzenia lub odmowy zatwierdzenia stawek jednostkowych opłaty podstawowej oraz opłat dodatkowych za korzystanie z infrastruktury kolejowej (art. 33 ust. 8 u.t.k.) oraz (4) nałożenia kar pieniężnych (art. 66 ust. 1, 2, 2aa, 3 u.t.k.). Z kolei zgodnie z art. 14 ust. 6 u.t.k. od postanowień wydanych przez Prezesa UTK w sprawach dotyczących: (1) zatwierdzenia lub odmowy zatwierdzenia stawek jednostkowych opłaty podstawowej oraz opłat dodat-

³¹ Na temat ewolucji orzecznictwa w zakresie skarg na bezczynność organów regulacyjnych zob.: M. Przybylska, op.cit., s. 655–656.

³² Sąd antymonopolowy utworzono rozporządzeniem Ministra Sprawiedliwości z 13.04.1990 r. w sprawie utworzenia sądu antymonopolowego (Dz.U. Nr 27, poz. 157). Od 1.4.2001 r. sąd ten, działający jako XVII Wydział Sądu Okręgowego w Warszawie, nosi nazwę Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

³³ Szerzej na temat SOKiK zob. także: A. Turlński, *Miejsce Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w systemie organów ochrony prawnej* [w:] *Ochrona konkurencji i konsumentów w Polsce i Unii Europejskiej (studia prawno-ekonomiczne)*, red. C. Banasiński, Warszawa 2005, s. 61 i n.

kowych za korzystanie z infrastruktury kolejowej (art. 33 ust. 8 u.t.k.) oraz (2) nałożenia kar pieniężnych (art. 66 ust. 1–3 u.t.k.) przysługuje zażalenie do SOKiK. Postępowania we wskazanych powyżej przypadkach, toczą się, zgodnie z art. 14 ust. 7 u.t.k., według przepisów k.p.c. o postępowaniu w sprawach z zakresu regulacji transportu kolejowego (art. 479⁶⁸–479⁷⁸ k.p.c.). Kształt zawartych w k.p.c. rozwiązań prawnych budzi jednak pewne wątpliwości. Po pierwsze, uwagę zwraca niedbałość ustawodawcy, który przy okazji uchwalenia obecnie obowiązującej ustawy o transporcie kolejowym nie dokonał nowelizacji art. 479⁶⁸ k.p.c., w skutek czego przepis ten w dalszym ciągu odsyła do przepisów nieobowiązującej już ustawy z 27.06.1997 r. o transporcie kolejowym³⁴. Po drugie w doktrynie prawa postępowania cywilnego zwraca się uwagę na fakt, że postępowanie to, podobnie jak postępowanie w sprawach z zakresu regulacji energetyki (art. 479⁴⁶–479⁵⁶ k.p.c.) oraz w sprawach z zakresu regulacji telekomunikacji i poczty (art. 479⁵⁷–479⁶⁷ k.p.c.), wzorowane jest, a w zasadzie stanowi powtórzenie z nielicznymi tylko zmianami, na postępowaniu w sprawach z zakresu ochrony konkurencji (art. 479²⁸–479³⁵ k.p.c.)³⁵. Nadto, zgodzić trzeba się ze zdaniem P. Telengi o braku przekonujących argumentów uzasadniających zastosowanie takiej właśnie techniki legislacyjnej³⁶.

Zaprezentowane powyżej niedoskonałości regulacji prawnej zawartej w k.p.c., będące nadto jednym ze źródeł powtarzanych w doktrynie prawa postępowania cywilnego błędów i uproszczeń, wymuszają także konieczność dokonania kilku ustaleń o charakterze ogólnym. Po pierwsze, należy całkowicie odrzucić przedstawioną przez T. Erecińskiego koncepcję o konieczności dalszego stosowania nieobowiązujących już przepisów ustawy o transporcie kolejowym z 1997 r.³⁷ Przytoczona ustawa została uchylona przez przepis art. 76 ust. 1 u.t.k. i ostatecznie przestała obowiązywać z dniem wejścia w życie przepisów ustawy o transporcie kolejowym z 2003 r., tj. 01.06.2003 r. Dodatkowo, przepisy przejściowe zawarte w art. 70 u.t.k. przewidywały możliwość stosowania ustawy z 1997 r. jedynie do postępowań sądowych doty-

³⁴ Ustawa z 27.6.1997 r. o transporcie kolejowym (Dz.U. z Nr 96, poz. 591 ze zm.).

³⁵ T. Ereciński [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz. Część pierwsza. Postępowanie rozpoznawcze*, t. 2, red. T. Ereciński, Warszawa 2009, wyd. 3, s. 746; P. Telenga [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, red. A. Jakubecki, Warszawa 2008, wyd. 3, s. 714.

³⁶ P. Telenga, op.cit., s. 714.

³⁷ Komentując art. 479⁶⁸ k.p.c. T. Ereciński pisze: „...Przepisy ustawy z 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (tekst jedn. Dz.U. z 2007 r. Nr 16, poz. 94) nie zmieniły art. 479⁶⁸. Należy zatem przyjąć, że w zakresie wskazanym w tym przepisie należy stosować nadal postanowienia ustawy z 27 czerwca 1997 r.” Patrz: idem, op.cit., s. 757.

czących zawarcia i wykonywania umów o udostępnienie infrastruktury kolejowej wszczętych przed wejściem w życie ustawy z 2003 r., poddając nadto (art. 71 ust. 2 u.t.k.) przepisom ustawy z 2003 r. także postępowania administracyjne wszczęte, a niezakończone przed dniem jej wejścia w życie. Literalne rozumienie zawarte w art. 479⁶⁸ k.p.c. odwołania do przepisów ustawy z 1997 r. spowodowałoby *de facto* w aktualnym stanie prawnym niemożność prowadzenia jakiegokolwiek postępowania odwoławczego od wskazanych w art. 14 ust. 5–6 u.t.k. decyzji i postanowień Prezesa UTK, a w rezultacie zbędność regulacji całego działu IVe w tytule VII w księdze pierwszej w części pierwszej k.p.c. Po drugie, w doktrynie prawa postępowania cywilnego, funkcjonuje mylące uproszczenie polegające na określaniu postępowania w sprawach z zakresu regulacji transportu kolejowego mianem jednego z rodzajów „postępowania antymonopolowego”³⁸. Pamiętając o zasygnalizowanych powyżej podobieństwach pomiędzy postępowaniem w sprawach z zakresu ochrony konkurencji a postępowaniem w sprawach z zakresu regulacji transportu kolejowego, a także o tym, że zarówno T. Ereciński, jak i G. Jędrejek, podkreślają co prawda w dalszej kolejności „równorzędny charakter”³⁹ obu postępowań, określanie postępowań w sprawach regulacji transportu kolejowego (a także energetyki oraz telekomunikacji i poczty) jako postępowań antymonopolowych jest błędem, bowiem zgodnie z art. 47 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów⁴⁰ pojęcie postępowania antymonopolowego zarezerwowane jest dla prowadzonych przed Prezesem UOKiK postępowań: (1) w sprawach praktyk ograniczających konkurencję oraz (2) w sprawach koncentracji⁴¹.

³⁸ T. Ereciński pisze: „postępowanie z zakresu regulacji transportu kolejowego jest nowym postępowaniem antymonopolowym” a G. Jędrejek dodaje: „postępowanie w sprawach z zakresu regulacji energetyki stanowi jeden z rodzajów postępowania antymonopolowego” (Autor komentarz ten odnosi odpowiednio do postępowania w sprawach z zakresu regulacji telekomunikacji i poczty oraz w sprawach z zakresu regulacji transportu kolejowego). Zob. tenże, *op.cit.*, s. 745; G. Jędrejek [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz, t. II. Artykuły 367–505*³⁷, red. H. Dolecki, T. Wiśniewski, Warszawa 2010, s. 664.

³⁹ T. Ereciński, *op.cit.*, s. 745; G. Jędrejek, *op.cit.*, s. 664.

⁴⁰ Ustawa z 16.2.2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz.U. Nr 50, poz. 331 ze zm.).

⁴¹ Szerzej na temat postępowania antymonopolowego zob.: A. Jurkowska [w:] *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*, red. T. Skoczny, Warszawa 2009, s. 1164–1192; Z. Kmiecik, *Postępowanie w sprawach ochrony konkurencji a koncepcja procedury hybrydowej*, PiP 2002, z. 2, s. 33 i n.; K. Kohutek [w:] K. Kohutek, M. Sieradzka, *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 751–756; J. Krüger [w:] *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*, red. A. Stawicki, E. Stawicki, Warszawa 2011, s. 739–745; *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*, red. C. Banasiński, E. Piontek, Warszawa 2009, s. 605–607.

Zgodnie z art. 14 ust 5 u.t.k. odwołanie od decyzji Prezesa UTK do SOKiK należy wnieść w terminie 14 dni od dnia doręczenia decyzji a zażalenie na postanowienie Prezesa UTK, zgodnie z art. 14 ust. 6 u.t.k., 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. 479⁶⁸ § 1 k.p.c.) oraz terminem tygodniowym w odniesieniu do zażaleń na postanowienia Prezesa UTK (art. 479³² § 1 w zw. z art. 479⁷⁷ k.p.c.), przy czym terminy te są terminami procesowymi, których uchybienie, podobnie jak niedopuszczalność wniesienia odwołania z innych przyczyn oraz niezuzupełnienie braków odwołania w wyznaczonym terminie, zamyka drogę sądową, zobowiązując, zgodnie z art. 479⁶⁹ § 2 k.p.c., SOKiK do odrzucenia odwołania. Odwołanie jako kwalifikowane pismo procesowe, powinno czynić zadość wymaganiom przepisany dla pisma procesowego oraz zawierać oznaczenie zaskarżonej decyzji i wartości przedmiotu sporu, przytoczenie zarzutów, zwięzłe ich uzasadnienie, wskazanie dowodów, a także zawierać wnioski o uchylenie lub zmianę decyzji w całości lub w części (art. 479⁷¹ k.p.c.), a także czynić zadość wymaganiom formalnym przewidzianym w art. 126–128 w zw. z art. 13 § 2 k.p.c., w tym wymaganiom z zakresu kosztów sądowych regulowanym szczegółowo w art. 32 ust. 3 ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych⁴². Art. 479⁶⁹ § 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. Instytucja autokontroli Prezesa UTK podyktowana jest względami praktycznymi. Po pierwsze umożliwia ona Prezesowi UTK niezwłoczne, a więc bez zbędnego opóźnienia, przekazanie SOKiK odwołania wraz z wszystkimi aktami sprawy (art. 479⁷⁰ § 1 k.p.c.), a po drugie, umożliwia, jeżeli Prezes UTK uzna odwołanie za słuszne, uchylenie albo zmianę wcześniejszej decyzji w całości lub w części, co z kolei może pozytywnie wpłynąć na realizację zasady szybkości postępowania. Stronami w sprawach z zakresu regulacji transportu

⁴² Ustawa z 28.7.2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (t.j.: Dz.U z 2010 r., Nr 90, poz. 594 ze zm.). Na temat zgłaszanych w doktrynie wątpliwości dotyczących zbyt niskiej opłaty stałej od odwołania od decyzji Prezesa UTK, a także od apelacji, skargi kasacyjnej i skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia w takiej sprawie patrz: H. Zadrożniak, *Oplata od odwołania w sprawach gospodarczych należących do właściwości sądów na podstawie przepisów prawa energetycznego, prawa telekomunikacyjnego, prawa pocztowego oraz przepisów o transporcie kolejowym*, „Przegląd Sądowy” 2011, nr 5, s. 58 i n.

kolejowego są: strona wnosząca odwołanie (powód), Prezes UTK (pozwany) oraz zainteresowany, którym zgodnie z art. 479⁷² § 1 k.p.c., jest ten, czyje prawa lub obowiązki zależą od rozstrzygnięcia procesu (np. strona postępowania administracyjnego, która nie wniosła odwołania). Strona, która wniosła odwołanie ma możliwość uzyskania ochrony tymczasowej, bowiem, zgodnie z art. 479⁷⁴ k.p.c., w razie wniesienia odwołania od decyzji Prezesa UTK, SOKiK może, na wniosek strony, która wniosła odwołanie, wstrzymać wykonanie decyzji do czasu rozstrzygnięcia sprawy a postanowienie w tej sprawie może być wydane na posiedzeniu niejawnym. Decyzje Prezesa UTK stają się wykonalne wówczas, gdy stają się ostateczne, co z kolei następuje wtedy, kiedy upłynął termin na wniesienie odwołania, strona nie wniosła odwołania w ustawowym terminie, lub gdy SOKiK oddalił odwołanie. Decyzja nieostateczna Prezesa UTK staje się wykonalna, jeżeli z mocy ustawy podlega natychmiastowemu wykonaniu (art. 14 ust. 3 u.t.k., art. 22 ust. 8 u.t.k., art. 29 ust. 6 u.t.k.), lub jeżeli Prezes UTK skorzysta z przysługującej mu na podstawie art. 13 ust. 6a u.t.k. kompetencji do nadania rygoru natychmiastowej wykonalności decyzjom z zakresu regulacji transportu kolejowego. Zarówno w doktrynie⁴³, jak i w orzecznictwie⁴⁴, podkreśla się jednakże, że przesłanki nadania decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności muszą być poddawane wykładni ścisłej, a samo wykonanie decyzji przed jej uprawomocnieniem się powinno być traktowane jako wyjątek.

W sprawie odwołania od decyzji Prezesa UTK SOKiK może: (1) oddalić odwołanie, jeżeli nie ma podstaw do jego uwzględnienia (art. 479⁷⁵ § 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. 479⁷⁵ § 2 k.p.c.); (3) odrzucić odwołanie z przyczyn wskazanych w art. 479⁶⁹ § 2 k.p.c.; (4) umorzyć postępowanie np. w razie skutecznego cofnięcia odwołania. Od wyroku SOKiK służy apelacja do Sądu Apelacyjnego w Warszawie na zasadach ogólnych, ponieważ SOKiK działa jako sąd pierwszej instancji. Zgodnie z art. 479⁷⁸ § 2 k.p.c. skarga kasacyjna do Sądu Najwyższego od orzeczenia sądu drugiej instancji w sprawach z zakresu regulacji transportu kolejowego przysługuje niezależnie od wartości przedmiotu zaskarżenia. Warto przy tym pamiętać, że skarga kasacyjna jako nadzwyczajny środek zaskarżenia przysługuje od prawomocnych orzeczeń sądu drugiej instancji kończących postępowanie w sprawie. Tym samym skarga kasacyjna przysługuje na wyrok sądu drugiej

⁴³ Ł. Błaszczak [w:] *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*, red. T. Skoczny, Warszawa 2009, s. 1824.

⁴⁴ Por. wyrok NSA z 19.2.1998 r., sygn. akt V SA 686/97, ONSA 1998, Nr 4, poz. 147.

instancji oddalający apelację oraz wyrok uwzględniający apelację i zmieniający wyrok pierwszej instancji, nie przysługuje z kolei na wyrok uchylający wyrok sądu pierwszej instancji i przekazujący sprawę do ponownego rozpoznania⁴⁵.

6. Uwagi podsumowujące

Przedstawione powyżej nieliczne przypadki, w których sądowa weryfikacja decyzji i postanowień Prezesa UTK ma miejsce przed sądem powszechnym, SOKiK, pozwalają jednoznacznie stwierdzić, że jest ona wyjątkiem od zasady ich weryfikacji przed sądami administracyjnymi. Sytuacja ta skłania do postawienia pytania, w którą stronę powinny pójść dalsze prace legislacyjne nad zmianami ustawy o transporcie kolejowym i jaki ostatecznie kształt winien przyjąć model sądowej kontroli decyzji kolejowego regulatora (przed sądem administracyjnym czy przed sądem powszechnym). Fakt, że prawo polskie dotyczące sądowej kontroli decyzji poszczególnych regulatorów sektorych, realizuje w tym obszarze kilka, zgoła odmiennych modeli, a także sygnalizowane w doktrynie koncepcje rozpoczęcia prac nad ramową ustawą określającą ogólne założenia ustroju organów regulacyjnych⁴⁶, stawiają ustawodawcę przed koniecznością dokonania wyboru. Mianowicie, czy sądowa kontrola decyzji kolejowego organu regulacyjnego winna być bliższa modelowi realizowanemu w sektorze energetycznym, gdzie SOKiK (sąd powszechny) jest właściwy do rozpoznawania odwołań i zażaleń od wszystkich decyzji i postanowień Prezesa URE⁴⁷ (sądownictwu administracyjnemu pozostawiono tu w zasadzie jedynie rozstrzygnięcie w przypadkach bezczynności Prezesa URE),

⁴⁵ Na temat postępowania w sprawach z zakresu regulacji transportu kolejowego (art. 479⁶⁸–479⁷⁸ k.p.c.) por. także: Ł. Błaszczak, op.cit., s. 1789–1836; P. Telenga, op.cit., s. 700–706, 713–723; G. Jędrejek, op.cit., s. 615–648, 663–681; T. Ereciński, op.cit., s. 703–730, 745–759; M. Manowska, E. Stefańska [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz. Tom 1 (art. 1–505³⁷)*, red. M. Manowska, Warszawa 2011, s. 1070–1099, 1117–1140; K. Flaga-Gieruszyńska [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, red. A. Zieliński, Warszawa 2011, wyd. 5, s. 824–832, 839–852.

⁴⁶ Z. Kmieciak, *Niezależne organy regulacyjne (aspekt prawnoporównawczy)* [w:] *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, red. J. Boć, A. Chajbowicz, Wrocław 2009, s. 24.

⁴⁷ Art. 30 ust. 2–4 ustawy z 10.04.1997 r. – Prawo energetyczne (t.j.: Dz.U. z 2006 r., Nr 89, poz. 625 ze zm.). Patrz także: A. Skoczylas [w:] *Prawo energetyczne. Komentarz*, red. M. Swora, Z. Muras, Warszawa 2010, s. 1061–1065.

czy też zbliżyć się ona powinna do modelu znanego z sektora transportu lotniczego, w którym żadna z decyzji i postanowień Prezesa ULC nie podlega weryfikacji przed SOKiK, pozostając w wyłącznej właściwości sądownictwa administracyjnego⁴⁸.

Odpowiadając na tak postawione pytanie, należy z całą stanowczością postulować stopniowe zwiększanie właściwości SOKiK w zakresie rozpatrywania odwołań i zażaleń od decyzji Prezesa UTK. Przede wszystkim podkreślenia wymaga fakt, że SOKiK jest organem wyspecjalizowanym, posiadającym specjalistyczną wiedzę, niezbędną także przy orzekaniu w sprawach z zakresu regulacji transportu kolejowego⁴⁹. Wiedza ta, będąca swoistą sumą doświadczeń SOKiK wynikających z orzekania w sprawach dotyczących ochrony konkurencji, jak również w sprawach z zakresu regulacji pozostałych sektorów infrastrukturalnych (sektora energetycznego, telekomunikacyjnej telekomunikacyjnego i pocztowego), mogłaby pozytywnie wpłynąć na proces regulacji transportu kolejowego, jako „najmłodszego” z poddanych liberalizacji i regulacji sektorów sieciowych. Po drugie, kasacyjno-reformacyjne kompetencje SOKiK, w miejscu kontroli sprawowanej przez sądy administracyjne posiadające zasadniczo wyłącznie kompetencje kasacyjne, mogłyby istotnie przyczynić się do zwiększenia szybkości i sprawności postępowania w sprawach z zakresu regulacji transportu kolejowego.

W nawiązaniu do powyższego, jako postulat *de lege ferenda*, w pierwszej kolejności weryfikacji SOKiK powinny zostać poddane decyzje Prezesa UTK wydawane po uzyskaniu opinii Prezesa UOKiK. W obecnym stanie prawnym Prezes UTK ma obowiązek zasięgnięcia takiej opinii w dwóch sytuacjach: (1) przed wydaniem decyzji zezwalającej zarządcy infrastruktury kolejowej na wykonywanie przewozu osób pod warunkiem prowadzenia odrębnej rachunkowości w zakresie zarządzania infrastrukturą kolejową oraz wykonywania przewozów kolejowych (art. 5 ust. 4 pkt 1 u.t.k.) i (2) przed wydaniem decyzji zezwalającej zarządcy infrastruktury kolejowej na wykonywanie przewozu osób i rzeczy na wyodrębnionej organizacyjnie linii kolejowej bez wymaganie prowadzenia odrębnej rachunkowości, pod warunkiem nieudostępniania tej linii przewoźnikom kolejowym (art. 5 ust. 4 pkt 2 u.t.k.). Następnie, odwołując się do zawartego w art. 13 u.t.k. katalogu zadań Prezesa UTK w zakresie regulacji transportu kolejowego, przy uwzględnieniu wszelkich jego

⁴⁸ Zob.: rozdział 2 (art. 20–24) działu II ustawy z 03.07.2002 r. – Prawo lotnicze (t.j.: Dz.U. z 2006 r., Nr 100, poz. 696 ze zm.).

⁴⁹ I. Kawka, *Telekomunikacyjne organy regulacyjne w Unii Europejskiej. Problematyka prawna*, Kraków 2006, s. 236.

ułamności, których analiza wykracza jednakże poza ramy tego opracowania, należałoby także rozważyć poddanie kontroli SOKiK wszelkich decyzji i postanowień w sprawach uznanych przez ustawodawcę za „kompetencje regulacyjne”. Oznaczałoby to poddanie kontroli SOKiK wszelkich decyzji Prezesa UTK związanych z szeroko rozumianym udostępnianiem przewoźnikom kolejowym infrastruktury kolejowej, nakładaniem kar pieniężnych na zasadach określonych w ustawie o transporcie kolejowym, wydawaniem decyzji w sprawie otwartego dostępu, jak również z rozpatrywaniem spraw dotyczących pasażerskich przewozów okazjonalnych. Postulat ten jest o tyle zasadny, że zgodnie z art. 13 ust. 1 pkt 7 u.t.k., jednym z zadań Prezesa UTK w zakresie regulacji transportu kolejowego jest współdziałanie z właściwymi organami w zakresie przeciwdziałania stosowaniu praktyk monopolistycznych przez zarządców i przewoźników kolejowych, koordynowania funkcjonowania rynku transportu kolejowego oraz przestrzegania praw pasażerów. O ile więc w przypadku koordynowania funkcjonowania rynku transportu kolejowego najistotniejsze znaczenie praktyczne będzie miała współpraca Prezesa UTK z ministrem właściwym ds. transportu, o tyle w dwóch pozostałych (przeciwdziałanie praktykom monopolistycznym oraz ochrona praw pasażerów) zdecydowanie najważniejszą rolę będzie odgrywać współpraca regulatora kolejowego właśnie z Prezesem UOKiK. Wydaje więc się, że konieczność zapewnienia efektywności wykonywanych przez Prezesa UTK zadań, wymóg poszanowania praw przedsiębiorców, a także możliwość ujednolicenia orzecznictwa oraz wykształcenie bardziej jednolitej polityki regulacyjnej i jednolitego sposobu oddziaływania na kształt sektora transportu kolejowego przez ogół (większość) uprawnionych do tego organów, przemawiać będą za poddaniem decyzji obu organów temu samemu trybowi weryfikacji sprawowanemu przez ten sam sąd. Wreszcie, w dalszej kolejności, z uwagi na znaczenie problematyki dostępu do rynku w procesie regulacji sektorów sieciowych oraz występujące także w procesie licencjonowania transportu kolejowego⁵⁰ uznanie regulacyjne⁵¹, należałoby także rozważyć możliwość powierzenia SOKiK kontroli decyzji i postanowień Prezesa UTK związanych z – uregulowanym przepisami rozdziału 8 u.t.k. (art. 43–52 u.t.k.) – licencjonowaniem transportu kolejowego.

⁵⁰ Szerzej zob.: Ł. Gołąb, *Obowiązek uzyskania licencji kolejowej jako instrument reglamentacji dostępu do rynku transportu kolejowego* [w:] *Konstytucyjna zasada wolności gospodarczej*, red. W. Szwajdler, H. Nowicki, s. 83 i n.

⁵¹ Patrz: art. 47 ust. 4, art. 51, art. 51a u.t.k. Na temat tzw. uznania regulacyjnego patrz: W. Hoff, *Uznanie regulacyjne*, „Problemy zarządzania” 2008, nr 1, s. 73 i n.; idem, *Prawny model regulacji sektorowej*, Warszawa 2008, s. 57–152.

Some remarks on the necessity of changes in the system of judicial control over the decisions and orders of the President of Rail Transportation Office

The scope of the article is the problem of judicial control over the decisions and orders issued by the President of the Rail Transportation Office. Beginning with the genesis of rail transport regulation in Poland, the article presents the legal basis for the functioning of the rail transport regulatory body as well as the standards of its judicial control resulting from relevant provisions of EU directives concerning rail transport sector. Short remarks on the administrative procedures before the President of Rail Transportation Office make up an initial point for the presentation of the main subject, i.e. the dualism of judicial control, which is – generally – carried out by administrative courts, but in some cases – listed in the Act of 28th of March 2003 on rail transport – carried out by civil courts. Analysis of current legal regulation, emphasis on the links and relations between regulatory and anti-trust regimes, as well as comparative analysis on the solutions in other network-bound sectors gave rise to a thesis, that further legislative changes in the current system of judicial control in rail transport regulation law are necessary in order to extend the catalogue of cases, in which decisions and orders of the President of Rail Transportation Office should be judicially controlled by civil courts.