

## III. Z ORZECZNICTWA

KAMIL KŁOPOCKI\*

### **Glosa do wyroku Sądu Unii Europejskiej z 9 lutego 2022 r. w sprawie T-791/19 – Sped-Pro S.A. przeciwko Komisji Europejskiej – „Zasada państwa prawnego a współpraca krajów członkowskich Unii Europejskiej w obszarze ochrony konkurencji”**

#### **Wprowadzenie**

W wyroku z 9 lutego 2022 r. Sąd Unii Europejskiej (Sąd) w sprawie T-791/19 rozpatrzył skargę Sped-Pro S.A., z siedzibą w Warszawie (Sped-Pro, Skarżąca) na decyzję Komisji Europejskiej (Komisja) nr C(2019) 6099 *final* z dnia 12 sierpnia 2019 r.<sup>1</sup> Decyzja dotyczyła domniemanego nadużycia pozycji dominującej na rynku usług kolejowych przewozów towarowych w Polsce przez spółkę PKP Cargo S.A. (PKP Cargo). Owo nadużycie, związane z odmową zawarcia ze Sped-Pro, na warunkach rynkowych, wieloletniej umowy o współpracy, miało naruszyć art. 102 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TfUE)<sup>2</sup>. Komisja odrzuciła skargę Sped-Pro, wskazując, że właściwy do jej rozpatrzenia był Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (Prezes UOKiK).

---

\* Kamil Kłopocki, mgr, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, e-mail: [k.klopocki@gmail.com](mailto:k.klopocki@gmail.com), <https://orcid.org/0000-0001-7614-4252>.

<sup>1</sup> Sprawa AT.40459 – Kolejowe przewozy towarowe w Polsce – PKP Cargo, dalej „Decyzja”.

<sup>2</sup> Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE 2016 C 202, s. 1).

Sped-Pro zaskarżyło decyzję, formułując trzy zarzuty, z których najważniejsze okazały się te dotyczące niedostatecznego uzasadnienia odrzucenia skargi przez Komisję oraz naruszenia przez Polskę zasady państwa prawnego. W tym zakresie skarga została uwzględniona, co spowodowało stwierdzenie nieważności decyzji. Sąd podkreślił, że w sprawie naruszenia zasady państwa prawnego oceny powinna dokonać Komisja, ale – co istotne – odniósł się także do orzeczenia sądu unijnego w sprawie Europejskiego Nakazu Aresztowania (ENA).

Z prawnego punktu widzenia wskazane orzeczenie może mieć doniosłe znaczenie. Jeżeli bowiem Komisja w przedmiotowej sprawie, po jej ponownej analizie uzna, że doszło do naruszenia zasady państwa prawnego w Polsce, to niewątpliwie może mieć to wpływ na system krajowej ochrony sądowej, a w szczególności na podważenie niezależności Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (SOKiK) czy Prezesa UOKiK w zakresie przyznanych im kompetencji z uwagi na naruszenia prawa do skutecznej ochrony sądowej przewidzianej w art. 19 ust. 1 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE)<sup>3</sup>, a także naruszenia ustanowionego w art. 47 akapit drugi Karty Praw Podstawowych (KPP)<sup>4</sup> prawa podstawowego do rzetelnego procesu przed niezależnym sądem. Uprzedzając potencjalne rozstrzygnięcie, trzeba mieć na uwadze, że może ono w przyszłości uruchomić lawinę skarg dotyczących potencjalnych naruszeń przepisów z zakresu ochrony konkurencji kierowanych bezpośrednio do Komisji, z jednoczesnym pominięciem kompetencji Prezesa UOKiK i sądu ochrony konkurencji w Polsce.

Biorąc pod uwagę powyższe, celem niniejszej glosy jest analiza, czy Sąd zasadnie stwierdził nieważność decyzji, odwołując się w swoim uzasadnieniu do zasady państwa prawnego i odnosząc problem do orzecznictwa dotyczącego ENA, oraz czy rozwiązanie takie jest zgodne z ustalonym w TUE podziałem spraw pomiędzy organy UE a państwa członkowskie.

Zgodnie z treścią art. 35 rozporządzenia Rady (WE) nr 1/2003 z dnia 16 grudnia 2002 r. w sprawie wprowadzenia w życie reguł konkurencji ustanowionych w art. 81 i 82 Traktatu<sup>5</sup> wyznaczonymi organami ochrony konkurencji mogą być również sądy<sup>6</sup>, gdyż określenie „organy krajowe”

<sup>3</sup> Traktat o Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE C 202 z 7 VI 2016).

<sup>4</sup> Karta Praw Podstawowych (Dz. Urz. UE C 202 z 7 VI 2016).

<sup>5</sup> Dz. Urz. UE L 1 z 4 I 2003.

<sup>6</sup> „Państwa Członkowskie wyznaczają organ lub organy ochrony konkurencji odpowiedzialne za stosowanie art. 81 i 82 Traktatu w sposób, który zapewni skuteczne

obejmuje organy ochrony konkurencji i sądy krajowe właściwe w tej dziedzinie<sup>7</sup>. Warunkiem wywiązania się przez państwa członkowskie z obowiązku nałożonego na nie w art. 35 jest także zorganizowanie krajowego aparatu ochrony konkurencji i wyposażanie go w odpowiednie kompetencje, że zapewnione zostanie skuteczne wykonanie przepisów rozporządzenia nr 1/2003<sup>8</sup>. Tym samym, tezy sformułowane poniżej w oparciu o wskazane orzecznictwo dotyczą zarówno sądów ochrony konkurencji, jak i administracyjnych organów ochrony konkurencji.

## 1. Stan faktyczny

Sped-Pro to spółka świadcząca profesjonalne usługi w dziedzinie transportu i logistyki na terenie Polski, jak również innych krajów europejskich. W ramach prowadzonej działalności podejmowała współpracę z PKP Cargo, korzystając ze świadczonych przez nie usług kolejowych przewozów towarowych wykonywanych w Polsce i innych krajach Unii Europejskiej. Wynikało to przede wszystkim z posiadanej przez PKP Cargo infrastruktury kolejowej, w tym taboru kolejowego, której wykorzystanie było konieczne dla działalności prowadzonej przez Sped-Pro. PKP Cargo są bowiem wiodącym operatorem kolejowych przewozów towarowych w Polsce i na terenie Unii Europejskiej. Swoim klientom PKP Cargo oferują usługi transportowe w zintegrowanych łańcuchach logistycznych, łącząc transporty kolejowy, samochodowy oraz morski. Zgodnie z szacunkami Sped-Pro PKP Cargo posiadają 50% udziału w polskim rynku kolejowych przewozów towarowych. Także same PKP Cargo nazywają siebie „czołowym przewoźnikiem Unii Europejskiej”, potwierdzając poniekąd domniemanie istnienia po swojej stronie istotnej siły rynkowej<sup>9</sup>. Co ważne w kontekście omawianego wyroku – Sped-Pro to spółka kontrolowana w całości przez podmioty

---

wykonanie przepisów niniejszego rozporządzenia. Środki konieczne do nadania organom uprawnień do stosowania tych artykułów zostaną podjęte przed dniem 1 maja 2004 r. Wyznaczonymi organami ochrony konkurencji mogą być również sądy”.

<sup>7</sup> W tym w cytowanym w niniejszej glosie postanowieniu z dnia 19 III 2012 r. w sprawie T-273/09 – *Associazione „Giulemanidallajuve” v. Komisja*, (EU:T:2012:129).

<sup>8</sup> K. Kohutek, *Art. 35*, w: *Komentarz do rozporządzenia nr 1/2003 w sprawie wprowadzenia w życie reguł konkurencji ustanowionych w art. 81 i 82 Traktatu*, Warszawa 2015, LEX/el.

<sup>9</sup> Zob. strona internetowa PKP Cargo – <https://www.pkpcargo.com/pl/kim-jestesmy/o-nas> (dostęp: 1 XI 2022).

prywatne. PKP Cargo to z kolei spółka, której stuprocentowym akcjonariuszem jest Skarb Państwa.

4 listopada 2016 r. Sped-Pro wystąpiło do Komisji o wszczęcie dochodzenia w sprawie domniemanego nadużywania pozycji dominującej (naruszenia art. 102 TfUE) przez PKP Cargo. PKP Cargo odmówiły bowiem zawarcia ze Sped-Pro wieloletniej umowy o współpracy, której elementem miało być korzystanie z infrastruktury kolejowej, w tym z taboru kolejowego. Naruszenie zakazu nadużywania pozycji dominującej wynikać miało także z nieprzyznania Sped-Pro niedyskryminacyjnych upustów, co z kolei uniemożliwiło spółce konkurowanie na rynku usług spedycyjnych i *de facto* wykluczyło ją z tego rynku<sup>10</sup>. Jednocześnie, Sped-Pro informowało, że złożyło w tej sprawie zawiadomienie do Prezesa UOKiK, który nie zdecydował się wszcząć postępowania wyjaśniającego ani antymonopolowego.

W latach 2017–2018 Sped-Pro prowadziło z Komisją korespondencję, w której przedstawiało dodatkowe informacje mające stanowić dowód, że doszło do złamania przez PKP Cargo zakazu określonego w art. 102 TfUE. Opisywano m.in. sprawy prowadzone w przeszłości przez Prezesa UOKiK<sup>11</sup>. Ostatecznie, 13 września 2017 r. Komisja

<sup>10</sup> Decyzja Komisji par. 4.

<sup>11</sup> Dla przykładu, decyzja DOK-50/04 z dnia 17 VI 2004 r. nakładająca karę pieniężną w wysokości 40 mln zł (w następstwie skargi Sped-Pro w wyniku stwierdzenia nadużycia przez PKP Cargo pozycji dominującej na rynku kolejowych przewozów towarowych poprzez nakładanie nieuczciwych warunków), zaskarżona i utrzymana w mocy w drodze decyzji DOK 97/2007; decyzja DOK-142/04 z dnia 31 XII 2004 r. nakładająca karę pieniężną w wysokości 25 mln zł (w następstwie skargi Sped-Pro w wyniku stwierdzenia nadużycia przez PKP Cargo pozycji dominującej na rynku kolejowych przewozów towarowych m.in. w związku ze sposobem stosowania przez PKP Cargo upustów w umowach długoterminowych). W decyzji DOK-3/2009 z dnia 7 VII 2009 r. Prezes UOKiK nałożył na PKP Cargo ponad 60 mln zł kary za dyskryminowanie części kontrahentów i nakazał natychmiastową zmianę praktyki (20 III 2012 r. Sąd Apelacyjny oddalił w całości apelację PKP Cargo). Wniosek, który zapoczątkował postępowania antymonopolowe, złożyła spółka CTL Logistics – konkurent PKP Cargo. Spółka zarzucała rynkowemu dominantowi odmowę zawierania umów specjalnych z przedsiębiorcami uznanymi za jego konkurentów. Prezes UOKiK prowadził także drugie postępowanie, zainicjowane przez Sped-Pro (decyzja DOK-4/2009 z dnia 7 VII 2009 r. nr) – sprawdzał wówczas, czy PKP Cargo różnicuje swoich kontrahentów w ramach przyjętego systemu współpracy z klientami, obejmującego umowy zawierane na zasadach ogólnych, specjalne i wieloletnie, pomimo jednakowego – zdaniem wnioskodawcy – zakresu świadczonych usług. Urząd uznał, że przedsiębiorca, stosując przyjęty przez siebie system współpracy, nie dyskryminował kontrahentów – zob. strona internetowa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów – [https://uokik.gov.pl/aktualnosci.php?news\\_id=580](https://uokik.gov.pl/aktualnosci.php?news_id=580) (dostęp: 1 XI 2022).

poinformowała Skarżącą o zamiarze odrzucenia skargi. W odpowiedzi w piśmie z 19 października 2017 r. Sped-Pro przedstawiło dodatkowe uwagi, stwierdzając między innymi, że<sup>12</sup>:

1) postępowania prowadzone przez UOKiK są niewystarczające, ponieważ wcześniejsze decyzje dotyczące PKP Cargo były nieskuteczne i nie podlegają zaskarżeniu;

2) Komisja nie wykorzystwała w pełni swoich uprawnień w zakresie prowadzenia postępowań i nie przeanalizowała odpowiednio przedłożonych dowodów;

3) na mocy art. 105 TfUE<sup>13</sup> Komisja jest odpowiedzialna za zapewnienie stosowania art. 101 i 102 TfUE oraz że odsyłając sprawę do krajowego organu do spraw ochrony konkurencji, Komisja naruszyła art. 105 TfUE;

4) domniemanie naruszenia nie ogranicza się do krajowego rynku kolejowego; oraz

5) z uwagi na fakt, że praworządność w Polsce jest zagrożona, nie ma uzasadnienia, by Komisja kierowała skarżącego do UOKiK – organu krajowego, którego prezes jest powoływany przez polskiego premiera.

Odrzucając skargę, Komisja wskazała, że Prezes UOKiK jest właściwym organem do rozpatrzenia kwestii podniesionych w skardze z uwagi na posiadaną obszerną wiedzę na temat rynku kolejowych przewozów towarowych w Polsce, także w kontekście wydawanych w przeszłości decyzji w sprawach PKP Cargo<sup>14</sup>. Komisja wskazała również, że choć

<sup>12</sup> Zob. Decyzję Komisji, par. 9.

<sup>13</sup> Artykuł 105 (dawny artykuł 85 TWE)

1. Bez uszczerbku dla artykułu 104, Komisja czuwa nad stosowaniem zasad określonych w artykułach 101 i 102. Na wniosek Państwa Członkowskiego lub z urzędu oraz we współpracy z właściwymi władzami Państw Członkowskich, które udzielają jej pomocy, Komisja wszczyna postępowanie w przypadkach podejrzenia naruszenia tych zasad. Jeśli stwierdzi, że doszło do naruszenia, proponuje środki właściwe do jego zaprzestania.

2. Jeśli nie zaprzestano naruszania, Komisja stwierdza takie naruszenie zasad w uzasadnionej decyzji. Może ona opublikować tę decyzję i upoważnić Państwa Członkowskie do przyjęcia środków niezbędnych w celu zaradzenia sytuacji, których warunki i szczegóły określa.

3. Komisja może przyjmować rozporządzenia dotyczące kategorii porozumień, w odniesieniu do których Rada przyjęła rozporządzenie lub dyrektywę zgodnie z artykułem 103 ustęp 2 litera b).

<sup>14</sup> Zob. Decyzję Komisji par. 23 oraz wskazane tam decyzje Prezesa UOKiK – decyzja DOK 50/04 z dnia 17 VI 2004 r., na mocy której UOKiK nałożył na PKP Cargo karę pieniężną w wysokości 40 mln zł w związku z nadużyciem pozycji dominującej na rynku kolejowych przewozów towarowych poprzez nakładanie nieuczciwych warunków na klientów; decyzja DOK-142/04 z dnia 31 XII 2004 r., na mocy której UOKiK nałożył

jest odpowiedzialna za stosowanie unijnych reguł konkurencji, to nie stanowi instancji odwoławczej w odniesieniu do decyzji podjętych przez krajowe organy ochrony konkurencji. Komisja zauważyła także, że rynek, na którym występuje domniemane naruszenie, jest zasadniczo ograniczony do krajowego rynku kolejowego, nawet jeżeli domniemane naruszenia mogłyby dotyczyć również przedsiębiorstw zarejestrowanych za granicą<sup>15</sup>.

W zakresie zarzutu naruszenia w Polsce zasady państwa prawnego Komisja wskazała, że w przypadku gdy do państwa członkowskiego skierowano uzasadniony wniosek przyjęty przez Komisję na podstawie art. 7 ust. 1 TUE, to aby Rada mogła stwierdzić istnienie wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia przez to państwo członkowskie wartości, o których mowa w art. 2 TUE, takich jak praworządność, w szczególności z uwagi na działania ograniczające niezawisłość sądów krajowych, skarżący musiałby jeszcze wykazać, że istnieją poważne podstawy, by sądzić, że będzie on narażony na rzeczywiste ryzyko naruszenia jego podstawowego prawa do niezależnego sądu, a tym samym istoty jego podstawowego prawa do rzetelnego procesu sądowego. Komisja stwierdziła, że argumenty zaprezentowane przez Sped-Pro w tym zakresie zawierają wyłącznie niepoparte dowodami domniemania. Spośród przytoczonych przez Sped-Pro szeregu tez mających potwierdzać naruszenie jej wyżej opisanych praw Komisja odwołała się wyłącznie do kwestii powoływania Prezesa UOKiK przez Premiera. Nie przesądzało to jej zdaniem o braku niezależności decyzji Prezesa UOKiK wobec PKP Cargo<sup>16</sup>.

W tym kontekście w swojej Decyzji Komisja zastosowała w drodze analogii wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) z 25 lipca 2018 r., *Minister for Justice and Equality*<sup>17</sup>. Tym samym Komisja

---

na PKP Cargo karę pieniężną w wysokości 25 mln zł w związku z nadużyciem pozycji dominującej na rynku kolejowych przewozów towarowych, m.in. w związku ze stosowaniem przez PKP Cargo upustów w umowach długoterminowych z klientami. Złożone przez PKP Cargo odwołanie od tej decyzji zostało odrzucone. Sąd Najwyższy odmówił przyjęcia do rozpoznania wniesionej następnie skargi kasacyjnej; decyzja DOK-172/05 z dnia 21 XII 2005 r., na mocy której UOKiK nałożył na PKP Cargo karę pieniężną w wysokości 10 mln zł w związku z umowami o współpracy długoterminowej, których skutki uznano za ograniczające lub eliminujące konkurencję na rynku kolejowych przewozów towarowych. Złożone przez PKP Cargo odwołanie od tej decyzji zostało odrzucone. Sąd Najwyższy odmówił przyjęcia do rozpoznania wniesionej następnie skargi kasacyjnej.

<sup>15</sup> Zob. Decyzję Komisji par. 25.

<sup>16</sup> Zob. ibidem.

<sup>17</sup> Sprawa C-216/18 PPU, *Minister for Justice and Equality (nieprawidłowości w systemie sądownictwa)*, EU:C:2018:586 – orzeczenie ENA.

wzięła pod rozwagę, czy systemowe lub ogólne nieprawidłowości w zakresie poszanowania państwa prawnego w Polsce mogły stać na przeszkodzie rozpatrywaniu sprawy przez Prezesa UOKiK, pomimo że to polski organ ochrony konkurencji był właściwy do jej rozpatrzenia<sup>18</sup>. Uwzględniając swoje prawo do ustalania priorytetów własnych działań, Komisja zdecydowała się jednak odrzucić skargę.

W rezultacie odrzucenia skargi Sped-Pro wystąpiło do Sądu, formułując trzy zarzuty. Pierwszy z nich Sąd podzielił na dwie części, z których pierwsza dotyczyła naruszenia prawa Skarżącej do rozpatrzenia jej sprawy w rozsądnym terminie, natomiast druga związana była z brakiem dostatecznego uzasadnienia zaskarżonej decyzji. Zarzut drugi związany był z opisanym przez Sped-Pro naruszeniem w Polsce zasady państwa prawnego. Zarzut trzeci dotyczył interesu Unii w dalszym rozpatrywaniu skargi do Komisji.

Zarzut pierwszy w części pierwszej oraz zarzut drugi zostały uznane przez Sąd za bezzasadne, i jako takie nie będą przedmiotem dalszego omówienia w niniejszej glosie. Zarzut pierwszy w części drugiej oraz zarzut drugi Sąd uwzględnił, co poskutkowało stwierdzeniem nieważności Decyzji. W szczególności Sąd – pomimo dostrzeżenia różnic w sytuacji faktycznej obu spraw – nie zakwestionował możliwości stosowania z analogii orzecznictwa dotyczącego ENA w przypadku oceny organu najbardziej właściwego do rozpatrzenia skargi dot. naruszenia art. 102 TfUE. Zauważył jednak, że analiza Komisji nie spełnia kryteriów określonych w Orzeczeniu ENA<sup>19</sup>.

## 2. Zasada państwa prawnego w prawie Unii Europejskiej

Tytułem wstępu należy zaznaczyć, że w anglojęzycznej wersji wyroku Sąd posługuje się pojęciem „rule of law”. Anglosaska formuła rządów prawa wyraża koncepcję państwa prawnego<sup>20</sup>, która kształtowała się w angielskiej, francuskiej, a przede wszystkim niemieckiej myśli filozoficznej XVIII i XIX wieku<sup>21</sup>. Choć istnieją różnice w jej odmianach,

<sup>18</sup> Szerzej o wskazanym orzeczeniu ENA w punkcie 4 niniejszej glosy.

<sup>19</sup> Kryteria te opisano szerzej w punkcie 4 niniejszej glosy.

<sup>20</sup> Zob. m.in. P. Tuleja, *Art. 2*, w: *Konstytucja RP*, t. 1, *Komentarz*, pod red. M. Safjana, L. Boska, Warszawa 2016, Legalis.

<sup>21</sup> V. Serzhanova, E. Krzysztofik, *Zasada państwa prawa w polskim systemie prawnym oraz konsekwencje jej naruszenia w prawie Unii Europejskiej*, w: *Dookoła Wojtek...: księga*

wywodzących się z niemieckiego „Rechtsstaat” i angielskiej „rule of law”, w niniejszej pracy używane będzie pojęcie zasady państwa prawnego, które tożsame będzie z pojęciem „rule of law”, co w świetle oficjalnych tłumaczeń wyroku oddaje także podejście samej Komisji Europejskiej.

W prawie Unii Europejskiej źródła zasady państwa prawnego należy upatrywać w prawie pierwotnym. Zasada ta jest jedną z podstawowych wynikających ze wspólnych tradycji konstytucyjnych wszystkich państw członkowskich UE, a tym samym jedną z podstawowych wartości, na których opiera się Unia Europejska. Zasada państwa prawnego powiązana jest ponadto z zasadą demokracji, a także z zasadami pomocniczości i subsydiarności<sup>22</sup>.

Powyższe znalazło swoje potwierdzenie w art. 2 TUE<sup>23</sup>. Zgodnie z tym artykułem „Unia opiera się na wartościach poszanowania godności osoby ludzkiej, wolności, demokracji, równości, państwa prawnego, jak również poszanowania praw człowieka, w tym praw osób należących do mniejszości. Wartości te są wspólne Państwom Członkowskim w społeczeństwie opartym na pluralizmie, niedyskryminacji, tolerancji, sprawiedliwości, solidarności oraz na równości kobiet i mężczyzn”. Konsekwencją art. 2 TUE jest ukształtowanie całego porządku prawnego Unii z uwzględnieniem wymienionych tam wartości.

Choć zespół wartości składający się na zasadę państwa prawa ma charakter otwarty, nie ma wątpliwości, że elementem tej zasady, wpływającym z poszanowania demokracji, jest bez wątpienia zasada podziału władzy. Zakłada ona między innymi, że relacje między władzą sądowniczą a władzami wykonawczą i ustawodawczą muszą opierać się na zasadzie „separacji”. Koniecznym elementem zasady podziału władzy są m.in. niezależność sądów i niezawisłość sędziów<sup>24</sup>.

Kwestie dotyczące skutecznej ochrony sądowej zawarto w art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE. Artykuł ten wyraża obowiązek ustanowienia środków niezbędnych do zapewnienia jednostkom poszanowania ich prawa do skutecznej ochrony sądowej w dziedzinach objętych prawem Unii. TSUE w swoim orzecznictwie przesądził, że zasada skutecznej

---

*pamiętkowa poświęcona Doktorowi Arturowi Wojciechowi Preisnerowi*, pod red. R. Balickiego, M. Jabłońskiego, Wrocław 2018, s. 176.

<sup>22</sup> Więcej o zasadach państwa prawnego, demokracji, subsydiarności i pomocniczości oraz ich wzajemnych relacjach zob. J. Sozański, *Ogólne zasady prawa a wartości Unii Europejskiej (po Traktacie Lizbońskim). Studium prawnoporównawcze*, Toruń 2012, s. 211.

<sup>23</sup> S. Biernat, *Rozdział XV. Karta praw podstawowych Unii Europejskiej jako źródło prawa UE*, w: *Podstawy i źródła prawa Unii Europejskiej*, pod red. S. Biernata, Warszawa 2020, s. 138.

<sup>24</sup> Zob. P. Tuleja, op. cit. oraz wskazane tam orzecznictwo, Legalis.



ochrony sądowej praw, jakie jednostki wywodzą z prawa Unii, do której odnosi się art. 19 ust. 1 akapit 2 TUE, stanowi zasadę ogólną prawa Unii, wynikającą z tradycji konstytucyjnych wspólnych państwom członkowskim, wyrażoną w art. 6 i 13 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka (EKPCz) i potwierdzoną w art. 47 KPP<sup>25</sup>.

Art. 47 akapit drugi KPP ustanawia z kolei prawo do skutecznego środka prawnego i dostępu do bezstronnego sądu (tzw. zasada efektywnej ochrony sądowej wyrażająca prawo do rzetelnego procesu). Przepis ten stanowi, że każdy, kogo prawa i wolności zagwarantowane przez prawo Unii zostały naruszone, ma prawo do skutecznego środka prawnego przed sądem, zgodnie z warunkami przewidzianymi w omawianym artykule. Co więcej, każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony uprzednio na mocy ustawy. Postanowienia KPP – na gruncie art. 51 KPP – wiążą państwa członkowskie w zakresie, w jakim stosują one prawo Unii. Tym samym, sądy krajowe stosujące unijne przepisy, muszą spełniać wymogi określone w art. 47 KPP.

W świetle przytoczonych przepisów państwa członkowskie Unii zostały zobowiązane do zagwarantowania, że prawa podmiotowe jednostek wynikające z traktatów oraz aktów prawa pochodnego Unii, będą chronione przez sądy krajowe, które są niezależne względem pozostałych władz, oraz przez sędziów krajowych, których niezawisłość i bezstronność jest skutecznie zagwarantowana w prawie krajowym, a więc także przez stosowne gwarancje systemowe. Jeżeli takich gwarancji nie będzie, istnieje możliwość uznania, że uchybiono zobowiązaniom przewidzianym w tym prawie unijnym<sup>26</sup>. Ocena systemów sądownictwa państw członkowskich dokonywana na podstawie art. 19 TUE w związku z art. 47 KPP dotyczy podstawowych zasad, na których opiera się funkcjonowanie sądownictwa, określających ramy i granice, w jakich mieści się swoboda państw członkowskich w odniesieniu do organizacji wymiaru sprawiedliwości oraz autonomii proceduralnej.

<sup>25</sup> Zob. A. Grzelak, M. Wróblewski, *Ochrona praw podstawowych w ramach przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości Unii Europejskiej*. § 29. *Prawa podstawowe w ramach instytucjonalnych PWBiS. Sądowa ochrona praw podstawowych jednostki w PWBiS*, w: *Współpraca sądowa w sprawach cywilnych, karnych i współpraca policyjna. System Prawa Unii Europejskiej*, t. 8, pod red. S. Barcza, Warszawa 2021, s. 750 oraz wskazane tam orzecznictwo.

<sup>26</sup> P. Miłkaszewicz, *Niezależność sądów i niezawisłość sędziów w kontekście zasady rządów prawa – zasadniczy element funkcjonowania UE w świetle orzecznictwa TSUE*, „Państwo i Prawo” 2018, nr 3, s. 40–54, LEX/el.

Konkretne rozwiązania organizacyjne i procedury krajowe należą do zakresu autonomii proceduralnej każdego państwa członkowskiego<sup>27</sup>.

### **3. Zasada państwa prawnego, niezależność sądów i organów oraz obowiązek lojalnej współpracy państw członkowskich oraz Unii w wykonywaniu zadań wynikających z Traktatów – perspektywa dotychczasowych orzeczeń sądów unijnych**

Przepisy omawiane powyżej w punkcie 2 znajdowały swoje odzwierciedlenie oraz były szeroko interpretowane w szeregu orzeczeń sądów unijnych na przestrzeni dekad funkcjonowania Wspólnoty Europejskiej, a następnie Unii Europejskiej. Orzeczenia te wydawane były także – a w kontekście tematu niniejszej glosy przede wszystkim – w obszarze prawa konkurencji. Jednocześnie, przepisy te wiązane były z obowiązkiem lojalnej współpracy nałożonym zarówno na instytucje oraz sądy unijne, jak i na sądy oraz organy krajowe.

Oceniając w przeszłości przesłankę „interesu Unii” do zajmowania się określonymi zagadnieniami, sądy unijne kilkakrotnie wskazywały, że Komisja ma prawo oddalenia skargi ze względu na brak interesu wspólnotowego, pod warunkiem że prawa składającego skargę do Komisji będą w wystarczającym stopniu chronione przez organy krajowe, co wiąże się z przyjęciem założenia, że są one w stanie zgromadzić dane dotyczące okoliczności faktycznych w celu ustalenia, czy rozpatrywane praktyki stanowią naruszenie<sup>28</sup>. W wyroku sądu pierwszej instancji z 18 września 1992 r. w sprawie *Automec v. Komisja* sąd ten ocenił, jaki zakres ochrony uprawnień, które skarżąca wywodziła z art. 85 ust. 1 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (TWE) – obecnie art. 105 TfUE<sup>29</sup>, sąd krajowy może jej zapewnić. W konsekwencji sąd

<sup>27</sup> M. Safjan, *Prawo do skutecznej ochrony sądowej – refleksje dotyczące Wyroku TSUE z 19 XI 2019 r. w sprawach połączonych C-585/18, C-624/18, C-625/18*, „Palestra” 2020, nr 5.

<sup>28</sup> Zob. m.in. przytoczone w Wyroku postanowienie z 19 III 2012 r., sprawa T-273/09 – *Associazione „Giùlemanidallajuve” v. Komisja* (EU:T:2012:129, pkt 68).

<sup>29</sup> Zgodnie z art. 85 TWE Komisja czuwa nad stosowaniem zasad określonych w artykułach 101 i 102. Na wniosek Państwa Członkowskiego lub z urzędu oraz we współpracy z właściwymi władzami Państw Członkowskich, które udzielają jej pomocy, Komisja wszczyną postępowanie w przypadkach podejrzenia naruszenia tych zasad. Jeśli stwierdzi, że doszło do naruszenia, proponuje środki właściwe do jego zaprzestania. Jeśli nie zaprzestano naruszania, Komisja stwierdza takie naruszenie zasad w uzasadnionej

orzekający zauważył, że art. 85 ust. 1 i art. 86 TUE (obecnie 105 i 106 TfUE) są bezpośrednio skuteczne w stosunkach między jednostkami i nadają im uprawnienia, które sądy krajowe winny chronić. Kompetencja w zakresie stosowania tych postanowień należy zarówno do Komisji, jak i do sądów krajowych. Takie przyznanie kompetencji charakteryzuje się ponadto obowiązkiem lojalnej współpracy pomiędzy Komisją a sądami krajowymi wynikającym bezpośrednio z traktatów. W rezultacie sąd wskazał, że należy każdorazowo ustalić, czy Komisja mogła liczyć na tę współpracę w celu zagwarantowania dokonania oceny zgodności działania przedsiębiorcy z art. 85 ust. 1 TWE. Obowiązek współpracy sądów krajowych w celu zagwarantowania stosowania prawa europejskiego wyrażony został także w orzeczeniu Sądu z 28 lutego 1991 r. w sprawie C-234/89 – *Stergios Delimitis v. Henninger Bräu AG*<sup>30</sup>.

Z kolei w orzeczeniu z dnia 11 stycznia 2000 r. w sprawach C-174/98 P i C-189/98 P – *Niderlandy i van der Wal v. Komisja* ówczesny Europejski Trybunał Sprawiedliwości odwołał się do kwestii niezależności sądów krajowych orzekających w dziedzinie prawa konkurencji. Sąd rozważał w szczególności, czy okoliczność, że to Komisja podejmuje decyzję w kwestii udostępnienia (w trybie dostępu do informacji publicznej) informacji przekazanej sądowi krajowemu w związku z toczącym się przed tym sądem postępowaniem<sup>31</sup>, nie godzi w niezależność sądu. Trybunał przypomniał, że prawo do rozpatrzenia sprawy przez niezależny sąd jest zasadą ogólną prawa unijnego, wzorowaną na gwarancjach art. 6 EKPCz, i oznacza, że sąd ten powinien być niezależny w szczególności od władzy wykonawczej<sup>32</sup>.

Wymaga dodać, że jedną z cech orzecznictwa TSUE w sprawach związanych z ochroną sądową jest położenie nacisku na efektywność ochrony sądowej i gwarancje prawa do sądu, które zgodnie z zasadą

---

decyzji. Może ona opublikować tę decyzję i upoważnić Państwa Członkowskie do przyjęcia środków niezbędnych w celu zaradzenia sytuacji, których warunki i szczegóły określa.

<sup>30</sup> Zob. par. 53 wskazanego orzeczenia, w którym Sąd wskazał, że „[u]nder Article 5 of the Treaty, the Commission is bound by a duty of sincere cooperation with the judicial authorities of the Member State, who are responsible for ensuring that Community law is applied and respected in the national legal system” (Order of 13 VII 1990 in Case C-2/88 – *J.J. Zwartveld and others* [1990] ECR I-3365, paragraph 18).

<sup>31</sup> Informacje i opinie Komisji przekazywane są sądom krajowym na podstawie przepisu art. 15 Rozporządzenia 1/2003 z dnia 16 XII 2002 r. w sprawie wprowadzenia w życie reguł konkurencji ustanowionych w art. 81 i 82 Traktatu.

<sup>32</sup> P. Miłkaszewicz, op. cit. oraz wskazane tam orzecznictwo.

pierwszeństwa i bezpośredniego stosowania prawa unijnego ograniczają autonomię proceduralną państwa członkowskiego.

Podsumowując powyższe, należy zauważyć, że unijne orzecznictwo po pierwsze odwoływało się już w przeszłości do zasad ogólnych prawa unijnego, po drugie – w kontekście tychże zasad oceniało współpracę Komisji z sądami krajowymi, w końcu po trzecie – uzależniało możliwość rozpatrywania danej sprawy przez Komisję w oparciu o to, czy podstawowe prawa skarżących są chronione w jego państwie członkowskim.

Tym samym, trudno nie zgodzić się z Sądem, który w wyroku wskazał, że orzecznictwo wymaga od Komisji, aby jeszcze przed odrzuceniem skargi ze względu na brak interesu Unii upewniła się ona, że organy krajowe<sup>33</sup> będą w stanie chronić w wystarczającym stopniu prawa składającego skargę. Trudno też nie zgodzić się, że gdyby w danym państwie członkowskim istniały systemowe lub ogólne nieprawidłowości mogące zagrozić niezależności tych organów, a także poważne i sprawdzone podstawy, aby uznać, że gdyby Komisja odrzuciła złożoną do niej skargę i gdyby skargę wniesiono do tych organów, składający skargę byłby narażony na rzeczywiste ryzyko naruszenia jego praw, wówczas wspomniane organy krajowe nie byłyby w stanie chronić w wystarczającym stopniu praw składającego skargę<sup>34</sup>. W konsekwencji wręcz trywialne wydaje się także stwierdzenie przez Sąd, że jeżeli w danym państwie członkowskim istnieją systemowe lub ogólne nieprawidłowości mogące zagrozić niezależności organów (sądów) ochrony konkurencji, a także podstawy, aby uznać, że gdyby Komisja odrzuciła skargę i gdyby skargę wniesiono do tych organów, składający skargę byłby narażony na rzeczywiste ryzyko naruszenia jego praw, wówczas organy krajowe nie byłyby w stanie chronić w wystarczającym stopniu praw składającego skargę. Wobec tego Komisja powinna podjąć się rozpatrywania skargi nawet wtedy, gdy skutki naruszeń mają wymiar krajowy oraz nawet jeśli składający skargę do Komisji zainicjował już przed właściwymi sądami lub organami administracyjnymi tego państwa członkowskiego postępowania dotyczące tych naruszeń<sup>35</sup>.

---

<sup>33</sup> W zakresie, w jakim wyrok odnosi się w szeroki sposób do „organów krajowych”, dotyczy ono jednocześnie krajowych organów ochrony konkurencji i sądów krajowych właściwych w tej dziedzinie (Zob. par. 90 wyroku).

<sup>34</sup> Zob. par. 90 wyroku.

<sup>35</sup> Zob. par. 89 wyroku.

Za koniecznością przeprowadzenia analizy kwestii niezależności Prezesa UOKiK przemawia także fakt, że niezależność krajowych organów ochrony konkurencji jest obecnie przedmiotem regulacji na poziomie prawa unijnego. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1 z dnia 11 grudnia 2018 r. mająca na celu nadanie organom ochrony konkurencji państw członkowskich uprawnień w celu skutecznego egzekwowania prawa i zapewnienia należytego funkcjonowania rynku wewnętrznego (Dyrektywa ECN+)<sup>36</sup> w art. 4 bezpośrednio wskazuje, że w celu zagwarantowania niezależności krajowych organów ochrony konkurencji podczas stosowania art. 101 i 102 TfUE państwa członkowskie zapewniają, aby takie organy wykonywały swoje obowiązki i uprawnienia w sposób bezstronny i z myślą o skutecznym i jednolitym stosowaniu tych przepisów, z zastrzeżeniem proporcjonalnych wymogów w zakresie rozliczalności i bez uszczerbku dla ścisłej współpracy między organami ochrony konkurencji w ramach europejskiej sieci konkurencji. Zgodnie z tym artykułem państwa członkowskie zapewniają co najmniej, aby pracownicy i osoby, które podejmują decyzje, wykonując uprawnienia dotyczące nakładania kar, stosowania środków zaradczych, środków tymczasowych czy zobowiązań w krajowych administracyjnych organach ochrony konkurencji, byli w stanie wykonywać swoje obowiązki i uprawnienia niezależnie od wpływów politycznych i innych wpływów zewnętrznych. Co więcej, państwa członkowskie zobowiązane są zapewnić również, by osoby te nie zwracały się o instrukcje do rządu ani innego podmiotu publicznego lub prywatnego ani nie przyjmowały od nich żadnych instrukcji podczas wykonywania swoich obowiązków. Dyrektywa ECN+ wprowadza więc standard minimalnych gwarancji niezależności organów ochrony konkurencji oparty na dwóch filarach: ochronie przed wpływami i naciskami zewnętrznymi (art. 4) oraz gwarancji dysponowania zasobami odpowiednimi do skutecznego stosowania art. 101 i 102 TfUE (art. 5)<sup>37</sup>.

Tylko na marginesie należy w tym miejscu także zauważyć, że Dyrektywa ECN+ została przyjęta 11 grudnia 2018 r., a opublikowana w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej 14 stycznia 2019 r. – ponad 8 miesięcy przed wydaniem Decyzji Komisji. Choć przepisy ECN+ nie zostały implementowane w Polsce do dzisiaj, pozostaje to bez wpływu na ocenę zachowania Komisji, która już w momencie wydawania

<sup>36</sup> Dz. Urz. UE L 2019.11.3.

<sup>37</sup> G. Materna, *Gwarancje niezależności organu ochrony konkurencji w dyrektywie ECN+ a status Prezesa UOKiK*, „Energy Policy Studies” 2019, nr 10, s. 19–26.

Decyzji mogła, a nawet powinna wziąć pod uwagę – jeżeli nie ich treść – to przynajmniej ich kontekst przy ocenie zarzutów Sped-Pro dotyczących braku niezależności Prezesa UOKiK.

#### **4. Europejski Nakaz Aresztowania a realizacja polityki Unii w dziedzinie konkurencji**

Oceniając w Decyzji istnienie wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia przez Polskę wartości, o których mowa w art. 2 TUE, takich jak praworządność, w szczególności z uwagi na działania ograniczające niezawisłość sądów krajowych, Komisja po raz pierwszy zastosowała z analogii Orzeczenie ENA. W tym kontekście należy zadać pytanie, czy – biorąc pod uwagę, że wskazane orzeczenie odnosi się do współpracy między sądami krajowymi w sprawach karnych, a w szczególności do wykonania ENA, a nie do decyzji o odrzuceniu skargi wydanej w dziedzinie prawa konkurencji – było to uzasadnione.

W orzeczeniu ENA TSUE ustosunkował się do pytania prawnego sądu irlandzkiego. W ramach prowadzonego postępowania rozważano sytuację, w której wykonujący ENA organ sądowy stwierdził naruszenie przez wydające nakaz państwo członkowskie wspólnej wartości, jaką jest zasada państwa prawnego, w okolicznościach gdy owo systemowe naruszenie stanowi z natury podstawową wadę systemu sądownictwa. Pytanie brzmiało, czy w takiej sytuacji wciąż znajduje zastosowanie wymóg przeprowadzenia w sposób konkretny i dokładny oceny istnienia poważnych i sprawdzonych podstaw do uznania, że dana osoba będzie narażona na ryzyko naruszenia jej prawa do rzetelnego procesu sądowego, ustanowionego w art. 6 EKPCz. Jeżeli nie, to czy w takich okolicznościach można dojść do wniosku, że organ wydający nakaz nigdy nie będzie mógł udzielić żadnych konkretnych gwarancji w zakresie rzetelnego procesu sądowego w odniesieniu do tej osoby, biorąc pod uwagę systemowy charakter naruszenia zasady państwa prawnego, a tym samym wykonujący nakaz organ sądowy nie może być zobowiązany do wykazania, że istnieją takie podstawy<sup>38</sup>.

---

<sup>38</sup> Zob. orzeczenie TSUE z 25 VII 2018 r. w sprawie C-216/18 PPU – *Minister for Justice and Equality (nieprawidłowości w systemie sądownictwa)* par. 24. Rozważania zawarte w pytaniu miały związek z wyrokiem z 5 IV 2016 r. w połączonych sprawach C-404/15 i C-659/15 PPU – *Pál Aranyosi i Robert Căldăraru v. Generalstaatsanwaltschaft Bremen* (EU:C:2016:198).

Odpowiadając na zadane pytanie, TSUE orzekł, że wspomniany organ wykonujący ENA powinien po pierwsze przeprowadzić dwuetapową analizę. Kierując się obiektywnymi, wiarygodnymi, dokładnymi i należycie zaktualizowanymi informacjami o funkcjonowaniu systemu sądowego w wydającym nakaz państwie członkowskim powinien dokonać oceny istnienia rzeczywistego ryzyka naruszenia prawa podstawowego do rzetelnego procesu sądowego, związanego z brakiem niezawisłości sądów tego państwa członkowskiego, z uwagi na systemowe lub ogólne nieprawidłowości w tym państwie. Jeżeli wykonujący nakaz organ sądowy stwierdzi, że przesłanki związane z tym pierwszym etapem zostały spełnione, powinien on w drugiej kolejności ocenić w konkretny i dokładny sposób<sup>39</sup>, czy w okolicznościach rozpatrywanej sprawy istnieją poważne i sprawdzone podstawy, aby uznać, że ścigana osoba będzie narażona na to ryzyko w następstwie przekazania jej do wydającego nakaz państwa członkowskiego<sup>40</sup>.

W orzeczeniu ENA TSUE wskazał także, że działania organu sądowego mającego zadecydować o przekazaniu osoby nie mogą być automatyczne, a konieczne jest uzyskanie wyjaśnień od państwa wydającego nakaz. Automatyzm byłby z kolei dopuszczalny w przypadku, gdy wydana zostałaby decyzja Rady Europejskiej stwierdzająca, na warunkach określonych w art. 7 ust. 2 TUE, poważne i trwałe naruszenie w wydającym nakaz państwie członkowskim zasad określonych w art. 2 TUE, takich jak zasada państwa prawnego (co spowodowałoby zawieszenie przez Radę stosowania decyzji ramowej 2002/584<sup>41</sup> względem tego państwa członkowskiego)<sup>42</sup>.

Sąd w wyroku nie zakwestionował możliwości zastosowania przez Komisję z analogii opisanego wyżej orzeczenia ENA, choć przyznał, że istnieją różnice w okolicznościach rozpatrywanej sprawy i tej opisanej w orzeczeniu ENA.

Zgodnie z oceną Sądu zarówno przepisy dotyczące przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości rozpatrywane w wyroku dotyczącym ENA, jak i przepisy dotyczące Europejskiej Sieci Konkurencji,

<sup>39</sup> Biorąc pod uwagę (i) sytuację osobistą tej osoby, jak również (ii) charakter przestępstwa, za które jest ścigana, oraz (iii) kontekst faktyczny, stanowiący podstawę ENA, oraz (iv) przy uwzględnieniu informacji udzielonych przez wydające nakaz państwo członkowskie na podstawie art. 15 ust. 2 decyzji ramowej 2002/584 ze zmianami.

<sup>40</sup> Zob. orzeczenie ENA par. 61.

<sup>41</sup> Decyzja ramowa Rady z dnia 13 VI 2002 r. w sprawie europejskiego nakazu aresztowania i procedury wydawania osób między Państwami Członkowskimi.

<sup>42</sup> Zob. orzeczenie ENA par. 72.

a także wzajemnej współpracy między Komisją a sądami krajowymi przy stosowaniu art. 101 i 102 TfUE, które są rozpatrywane w sprawie dotyczącej Sped-Pro, ustanawiają system ścisłej współpracy pomiędzy właściwymi organami oparty na zasadach wzajemnego uznawania, wzajemnego zaufania i lojalnej współpracy. Sąd podkreślił, że Komisja i organy ochrony konkurencji państw członkowskich posiadają równoległe kompetencje do stosowania art. 101 i 102 TfUE, podczas gdy systematyka rozporządzenia nr 1/2003 opiera się na ścisłej współpracy między nimi. Co więcej, TSUE wskazał, że art. 101 ust. 1 i art. 102 TfUE wywołują bezpośrednie skutki w stosunkach między jednostkami i nadają im prawa, które sądy krajowe są zobowiązane chronić. Kompetencja do stosowania tych przepisów należy zarówno do Komisji, jak i do sądów krajowych, a z ich przyznaniem związany jest obowiązek lojalnej współpracy pomiędzy Komisją a sądami krajowymi<sup>43</sup>.

W rezultacie – podobnie jak w przypadku przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości – współpraca między Komisją, organami ochrony konkurencji państw członkowskich i sądami krajowymi w celu stosowania art. 101 i 102 TfUE opiera się na zasadach wzajemnego uznawania, wzajemnego zaufania i lojalnej współpracy, które zobowiązują każdy z tych organów i sądów do uznania, z zastrzeżeniem wyjątkowych okoliczności, że wszystkie pozostałe organy i sądy przestrzegają prawa Unii, a zwłaszcza praw podstawowych uznanych w tym prawie.

Odwołując się do opisanego wyżej postanowienia z 19 marca 2012 r. w sprawie T-273/09 *Associazione „Giulemanidallajuve” v. Komisja*, Sąd podkreślił także, że Komisja ma prawo oddalenia skargi ze względu na brak interesu wspólnotowego, pod warunkiem że prawa składającego skargę do Komisji będą w wystarczającym stopniu chronione przez organy krajowe.

Jako trzeci argument przemawiający za możliwością stosowania z analogii orzeczenia ENA Sąd wskazał, że prawo podstawowe do rzetelnego procesu przed niezawisłym sądem ma szczególne znaczenie dla skutecznego stosowania art. 101 i 102 TfUE, ponieważ sądy krajowe są zobowiązane z jednej strony do kontroli zgodności z prawem decyzji krajowych organów ochrony konkurencji, a z drugiej do bezpośredniego stosowania art. 101 i 102 TfUE.

<sup>43</sup> Zob. Wyrok par. 84–88 i wskazane tam orzecznictwo. Zob. także pkt 15 Komunikatu Komisji w sprawie współpracy pomiędzy Komisją i sądami państw członkowskich UE odnośnie do stosowania art. [101] i [102 TFUE] (Dz. Urz. UE 2004, C 101, s. 54), który przewiduje, że na Komisji i sądach krajowych spoczywa wzajemny obowiązek lojalnej współpracy.



Z powyższą oceną Sądu zasadniczo trudno się nie zgodzić. Choć do zastosowania opisanej analogii doszło po raz pierwszy, nie ma wątpliwości, że źródła takiego podejścia leżą zarówno w przepisach prawa unijnego, jak i w ugruntowanym i przytoczonym w niniejszej glosie orzecnictwie sądów unijnych dotyczącym związków między zasadą państwa prawa (i wynikającą z niej zasadą niezależności sądów) a zasadą lojalnej współpracy. Warto w tym miejscu dodatkowo przytoczyć także wyrok TSUE w sprawie C-64/16 – *Associação Sindical dos Juizes Portugueses v. Tribunal de Contas*, w którym orzeczono, że wspomniany przepis art. 19 TUE znajduje zastosowanie „w dziedzinach objętych prawem Unii” niezależnie od sytuacji, w których państwa członkowskie „stosują prawo Unii” w rozumieniu art. 51 ust. 1 KPP<sup>44</sup>. Podstawą funkcjonowania procedur i mechanizmów współpracy sądowej uregulowanych w prawie Unii Europejskiej w każdym rodzaju spraw (w tym w sprawach cywilnych, handlowych czy karnych) jest założenie, że w każdym państwie członkowskim obowiązują i są stosowane zasady sprawiedliwości proceduralnej oraz że respektowane są prawa podstawowe gwarantowane w KPP<sup>45</sup>.

Te same zasady dotyczą współpracy Komisji i sądów oraz organów krajowych w obszarze ochrony konkurencji, o czym – poza przepisami prawa unijnego oraz poza orzecnictwem – przypomina także Komunikat Komisji w sprawie współpracy pomiędzy Komisją i sądami państw członkowskich UE odnośnie do stosowania art. 101 i 102 TfUE. Komunikat ten wskazuje, że ze względu na fakt, że obowiązek lojalnej współpracy oznacza również pomoc organów państw członkowskich w realizacji celów Traktatu WE<sup>46</sup> przez instytucje europejskie, rozporządzenie 1/2003 przewiduje trzy przykłady takiej pomocy. Po pierwsze jest to przekazywanie dokumentów potrzebnych do rozstrzygnięcia sprawy, w której Komisja pragnie przedłożyć uwagi. Po drugie, przekazywanie orzeczeń wydanych na podstawie art. 101 lub 102 TfUE. W końcu po trzecie są to zadania sądów krajowych w kontekście pomocy przy inspekcjach przeprowadzanych przez Komisję<sup>47</sup>.

<sup>44</sup> Wyrok TSUE z 27 II 2018 r., C-64/16, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses v. Tribunal de Contas*.

<sup>45</sup> P. Miłośzewicz, op. cit.

<sup>46</sup> Obecnie TfUE.

<sup>47</sup> Zob. pkt 36 komunikatu Komisji w sprawie współpracy pomiędzy Komisją i sądami państw członkowskich UE odnośnie do stosowania art. [101] i [102 TfUE] (Dz. Urz. UE 2004, C 101, s. 54).

Konkludując, zarówno stosowanie przepisów z zakresu ENA, jak i stosowanie innych przepisów prawa unijnego dotyczących wzajemnej współpracy Komisji oraz sądów i organów krajowych ma dokładnie te same źródła i podstawy Traktatowe – jest nimi zasada państwa prawnego. Bez znaczenia pozostaje zatem taki czy inny – karny, cywilny, gospodarczy – charakter konkretnej sprawy, dla stosowania tych samych zasad przy rozstrzygnięciu spraw przez unijny sąd czy TSUE.

Niemniej jednak, sama możliwość zastosowania z analogii orzeczenia dotyczącego wykonania ENA w sprawach z obszaru ochrony konkurencji nie oznacza, że w Decyzji Komisji w sprawie Sped-Pro, a następnie w wyroku Sądu było to uzasadnione (abstrahując w tym miejscu od uchybienia przez Komisję procedurze opisanej w orzeczeniu ENA). Jak bowiem zauważył Sąd – przychyłając się do argumentacji Rzeczypospolitej Polskiej działającej w charakterze interwenienta – stan faktyczny jest różny w sprawie Sped-Pro oraz w orzeczeniu ENA.

W orzeczeniu ENA przyczyną uzasadniającą odmowę wykonania ENA był bowiem skumulowany efekt reform legislacyjnych, które przeprowadzono w Polsce od 2015 r., dotyczących między innymi Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego, Krajowej Rady Sądownictwa, organizacji sądów powszechnych, Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury, w wyniku których zdaniem sądu występującego z pytaniem, została naruszona zasada państwa prawnego. Żadna z tych reform nie dotknęła statusu i kompetencji Prezesa UOKiK. Tym samym należy skonkludować, że ewentualne naruszenie praw Sped-Pro, które uzasadniałoby zastosowanie z analogii orzeczenia ENA w tej sprawie, mogłoby mieć miejsce dopiero po wydaniu decyzji przez Prezesa UOKiK w postępowaniu antymonopolowym – czyli na etapie, na którym Sped-Pro mogłoby skarżyć tę decyzję do SOKiK, będącego sądem powszechnym.

## Podsumowanie

Podsumowując powyższe rozważania, należy wskazać, że stanowisko Sądu przedstawione w Wyroku stanowi logiczną konsekwencję po pierwsze przepisów prawa unijnego, a po drugie dotychczasowej linii orzeczniczej sądów unijnych odnoszących się do podstawowych zasad traktatowych w kontekście współpracy organów i sądów unijnych z organami i sądami państw członkowskich. Jedyną nowością jest

zastosowanie znanych przepisów i znanych wykładni do innego niż dotąd obszaru współpracy – ochrony konkurencji.

Nie ma jednocześnie wątpliwości, że w ramach prowadzonego postępowania Komisja powinna rozważyć argumentację dotyczącą naruszenia zasady państwa prawnego oraz braku niezależności Prezesa UOKiK oraz polskich sądów. Lakoniczność argumentacji Komisji, która ograniczyła się do jednego zdania uzasadnienia w tym zakresie<sup>48</sup>, jest tym bardziej niezrozumiała, że ta sama Komisja sygnalizowała szereg wątpliwości dotyczących reformy wymiaru sprawiedliwości rozpoczętej w Polsce w 2017 r., a w końcu wszczęła przeciwko Polsce procedurę przewidzianą w art. 7 TUE. Komisja wielokrotnie odnosiła się także do kwestii praworządności w Polsce w drodze postępowań w sprawie uchybienia na podstawie art. 258 TfUE. Co więcej, o niskim poziomie formalnej niezależności polskiego organu ochrony konkurencji szeroko wypowiadali się w międzyczasie przedstawiciele doktryny prawa konkurencji, co związane miało być właśnie z naruszeniami zasady państwa prawnego w Polsce<sup>49</sup>. Ostatnim argumentem przemawiającym za koniecznością przyjrzenia się przez Komisję dokładniej argumentom Sped-Pro jest także fakt, że jedną z cech orzecznictwa TSUE w sprawach związanych z ochroną sądową jest położenie nacisku na efektywność ochrony sądowej i gwarancje prawa do sądu, zgodnie z zasadą pierwszeństwa i bezpośredniego stosowania prawa unijnego ograniczającą autonomię proceduralną państwa członkowskiego<sup>50</sup>.

Drzwi do takiej analizy otworzył swoim orzeczeniem Sąd. Jakie będą więc konsekwencje wyroku? Komisja będzie musiała przeanalizować, czy w sprawie Sped-Pro ewentualne naruszenie zasady państwa prawnego w Polsce może mieć wpływ na niezależność Prezesa UOKiK oraz sądów. Jeżeli tak, Komisja będzie musiała rozpatrzyć sprawę merytorycznie, tj. zbadać, czy PKP Cargo faktycznie naruszyły określony w art. 102 TfUE zakaz nadużywania pozycji dominującej.

Czy jednak wynik takiej analizy można obecnie przesądzić? Choć reformy legislacyjne, które przeprowadzono w Polsce od 2015 r., dotyczące między innymi Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego, Krajowej Rady Sądownictwa, organizacji sądów powszechnych,

---

<sup>48</sup> Zob. par. 25 Decyzji, w którym wskazano „[a]rgumenty zaprezentowane przez Sped-Pro w tym zakresie zawierają wyłącznie niepoparte dowodami domniemania”.

<sup>49</sup> M. Bernatt, *Illiberal populism: competition law at risk?*, „SSRN Electronic Journal” 24 I 2019, <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3321719> (dostęp: 1 XI 2022).

<sup>50</sup> M. Safjan, op. cit.

Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury, budziły szereg wątpliwości odnośnie do ich konstytucyjności, a także zgodności z prawem unijnym, to wątpliwości takich ani u Komisji, ani u sądów unijnych nie budził dotychczas status Prezesa UOKiK (abstrahując w tym miejscu od wątpliwości zgłaszanych przez przedstawicieli doktryny prawa konkurencji). Możliwość zastosowania z analogii orzeczenia ENA oznacza wyłącznie tyle, że Komisja – stosując opisaną tam procedurę – oceni, czy Prezes UOKiK i polskie sądy<sup>51</sup> będą w stanie chronić w wystarczającym stopniu prawa Sped-Pro. Biorąc pod uwagę, że dotychczas status Prezesa UOKiK nigdy nie budził wątpliwości w praktyce decyzyjnej Komisji oraz orzecznictwie sądów unijnych z punktu widzenia zgodności z prawem unijnym, zasadniczo trudno sobie wyobrazić, by obecnie Komisja miała zmienić swoje spojrzenie – ewentualna jego zmiana na status Prezesa UOKiK mogłaby nastąpić tylko, gdyby oceny jego niezależności dokonywać z perspektywy przepisów wciąż nieimplementowanej w Polsce Dyrektywy ECN+. Stwierdzenie, że w wyniku reform wymiaru sprawiedliwości naruszono w Polsce zasadę niezawisłości sądów i niezależności sędziów, powinno natomiast skutkować ewentualnym brakiem możliwości orzekania SOKiK – będącego sądem powszechnym, którego dotyczyły reformy, których zgodność z prawem unijnym budziły w przeszłości wątpliwości tak Komisji, jak i sądów unijnych. Nie powinno natomiast skutkować stwierdzeniem braku niezależności Prezesa UOKiK. Tym samym Komisja, podejmując się ponownie oceny skargi Sped-Pro, powinna oddzielić kwestie niezależności Prezesa UOKiK jako krajowego administracyjnego organu ochrony konkurencji oraz kwestię niezależności SOKiK jako sądu powszechnego, którego ustrój regulowały wspomniane wyżej reformy wymiaru sprawiedliwości.

Tylko dodatkowo warto dodać, że ewentualne stwierdzenie w przeszłości, że w wyniku reform wymiaru sprawiedliwości naruszono w Polsce zasadę niezawisłości sądów i niezależności sędziów, co godzi m.in. w możliwość orzekania SOKiK, powinno wpływać na ocenę niezależności SOKiK w oderwaniu od wydawanych przez niego orzeczeń od czasu wejścia tych reform w życie. Nawet bowiem, jeżeli orzecznictwo SOKiK nie budzi zastrzeżeń (żadne z tych orzeczeń nie wskazywało na brak niezależności SOKiK i np. faworyzowanie przedsiębiorców

<sup>51</sup> W zakresie, w jakim wyrok odnosi się w szeroki sposób do „organów krajowych”, dotyczy on jednocześnie krajowych organów ochrony konkurencji i sądów krajowych właściwych w tej dziedzinie (zob. pkt 90 Wyroku).

z udziałem Skarbu Państwa, a tym bardziej trudno tu mówić o systemowo stronnicyzmem orzecznictwie SOKiK), to nie wyklucza to w przyszłości, że brak jego niezawisłości i niezależności jego sędziów (jeżeli taka zostanie ogólnie stwierdzona w oparciu o istniejący ustroj sądów powszechnych czy resztę wspomnianych reform) objawi się w sprawie, w której nastąpi taka „potrzeba”, i w rezultacie prawa danego przedsiębiorcy nie będą respektowane. Kwestia niezależności polskich sądów powszechnych, w tym SOKiK, wymaga jednak odrębnej, pogłębionej analizy i także w tym przypadku nie jest przesądzany zasadniczy brak niezależności polskich sądów powszechnych, w tym SOKiK. Niemniej jednak trudno wyobrazić sobie, by przy stwierdzeniu naruszenia w Polsce zasady niezawisłości sądów i niezależności sędziów, można by obronić tezę, że reformy te nie dotknęły SOKiK będącego – jak już kilkakrotnie wskazano – sądem powszechnym, a zatem, że SOKiK pozostaje niezawisły, a jego sędziowie niezależni.

Czy, biorąc pod uwagę specyficzny kontekst sprawy ze skargi Sped-Pro, ewentualne stwierdzenie przez Komisję naruszenia zasady państwa prawnego w Polsce skutkujące brakiem niezależności SOKiK / Prezesa UOKiK w rozpatrywanym przypadku wpłynie na inne sprawy dotyczące naruszenia przepisów z obszaru ochrony konkurencji – np. takie, w ramach których do nadużycia nie dojdzie z udziałem spółki Skarbu Państwa? Odpowiedź wydaje się twierdząca. Bez względu na to, jak konkretnie Komisja będzie badała skargę Sped-Pro, jej charakter nie jest na tyle szczególny, by miał pozostać bez znaczenia dla szeregu innych spraw, w których właściwy byłby Prezes UOKiK. Sam fakt, że PKP Cargo pozostają pod kontrolą Skarbu Państwa – państwa, które mogłoby chcieć wpłynąć na niewszczywanie postępowania przeciwko tej spółce, nie oznacza, że to samo państwo, z uwagi na inne swoje interesy, nie mogłoby chcieć wpływać na inne postępowania czy potencjalne postępowania prowadzone przez SOKiK czy Prezesa UOKiK. Warunkiem ingerencji państwa w obszar kompetencji SOKiK i Prezesa UOKiK jest jego interes w konkretnej sprawie, a nie fakt posiadania udziałów czy akcji w danej spółce (choć posiadanie udziałów czy akcji może oczywiście świadczyć o interesie tego państwa w danej sprawie).

Innymi słowy, jeżeli Komisja dojdzie do wniosku, że państwo polskie mogło wywierać wpływ na Prezesa UOKiK w sprawie Sped-Pro, to będzie to musiało oznaczać, że dokładnie taki sam wpływ na Prezesa UOKiK może mieć to państwo w każdej innej sprawie – w zależności od swoich takich czy innych zidentyfikowanych interesów.

W konsekwencji tak długo, jak długo będzie można mówić w Polsce o systemowym braku niezależności organu ochrony konkurencji czy SOKiK – związanym z naruszeniem przepisów unijnych omówionych w niniejszej glosie, tak długo będzie można próbować omijać te sądy i organy, występując bezpośrednio do Komisji, by zajęła się daną sprawą. Jednocześnie należy jeszcze raz przypomnieć, że analiza niezależności sądów ochrony konkurencji / Prezesa UOKiK nie będzie prosta i na pewno nie można przesądzić jej wyników. Będzie w dużej mierze zależna od tego, czy Polska odpowiednio implementuje Dyrektywę ECN+. Będzie musiała również dotknąć kwestii podziału kompetencji pomiędzy Unię a państwa członkowskie. Trzeba bowiem zauważyć, że choć ustanawianie reguł konkurencji niezbędnych do funkcjonowania rynku wewnętrznego stanowi kompetencję wyłączną Unii (a reguły te są następnie stosowane równolegle przez Komisję i sądy krajowe), to przestrzeń wolności bezpieczeństwa i sprawiedliwości – obejmująca kwestie z zakresu wymiaru sprawiedliwości – należy do kompetencji dzielonych między Unię i państwa członkowskie. Tym samym trudno stosować tę samą miarę do oceny funkcjonowania krajowego administracyjnego organu ochrony konkurencji oraz sądu krajowego.

**CASE COMMENT ON THE JUDGMENT DATED 9 FEBRUARY 2022  
IN THE CASE T-791/19 SPED-PRO VS EUROPEAN COMMISSION –  
“RULE OF LAW PRINCIPLE AND COOPERATION OF THE MEMBER STATES  
IN THE FIELD OF EUROPEAN POLICY ON COMPETITION”**

**Summary**

The aim of this case comment is to discuss whether it was justified that the General Court in its judgment dated 9 February 2022 in the case Sped-Pro (T-791/19) annulled the European Commission’s Decision No. C(2019) 6099 final dated 12 August 2019 r. (case AT.40459) connected to the potential abuse by PKP Cargo of a dominant position on the market for rail freight in Poland. In this judgement, the General Court argued on the basis of the rule of law principle and applied analogically the judgment on the European Arrest Warrant.

In this regard, the analysis starts with the rule of law principle, the judicial independence of courts and administrative authorities, the obligation of loyal cooperation between European Union and member states to ensure fulfilment of the obligations arising out of this Treaty, both in the light of Union law and European courts case law.

The next part of this case comment attempts to assess whether the General Court was justified in analogically applying the judgement dated 25 VII 2018 r. C-216/18 PPU Minister for Justice and Equality on the European Arrest Warrant in the field of European policy on competition.

The analysis ends with the description of the practical consequences of the Commission's finding that the President of UOKiK and the Court of Competition and Consumer Protection are not independent. In the last part of the text, the author also indicates the consequences of the proper implementation of the Directive ECN+ for analysing the scope of independence of the President of the Office of Competition and Consumer Protection. The author indicates the necessity to separate in future analysis the issue of the independence of the President of the Office of Competition and Consumer Protection (national administrative competition authority) and the Court of Competition and Consumer Protection, which in Polish is a common court.

**Keywords:** Competition law – European Commission – national administrative competition authorities – the court of competition and consumer protection – the President of the Office of Competition and Consumer Protection

## BIBLIOGRAFIA

- Bernatt M., *Illiberal populism: competition law at risk?*, „SSRN Electronic Journal” 24 I 2019, <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3321719> (dostęp: 1 XI 2022).
- Biernat S., *Rozdział XV. Karta praw podstawowych Unii Europejskiej jako źródło prawa UE*, w: *Podstawy i źródła prawa Unii Europejskiej*, pod red. S. Biernata, Warszawa 2020, s. 138.
- Grzelak A., Wróblewski M., *Ochrona praw podstawowych w ramach przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości Unii Europejskiej. § 29. Prawa podstawowe w ramach instytucjonalnych PWBiS. Sądowa ochrona praw podstawowych jednostki w PWBiS*, w: *Współpraca sądowa w sprawach cywilnych, karnych i współpraca policyjna. System Prawa Unii Europejskiej*, t. 8, pod red. S. Barcza, Warszawa 2021, s. 748–752.
- Kohutek K., *Art. 35*, w: *Komentarz do rozporządzenia nr 1/2003 w sprawie wprowadzenia w życie reguł konkurencji ustanowionych w art. 81 i 82 Traktatu*, Warszawa 2015, LEX/el.
- Materna G., *Gwarancje niezależności organu ochrony konkurencji w dyrektywie ECN+ a status Prezesa UOKiK*, „Energy Policy Studies” 2019, nr 10, s. 19–26.
- Mikłaszewicz P., *Niezależność sądów i niezawisłość sędziów w kontekście zasady rządów prawa – zasadniczy element funkcjonowania UE w świetle orzecznictwa TSUE*, „Państwo i Prawo” 2018, nr 3, s. 40–54.
- Safjan M., *Prawo do skutecznej ochrony sądowej – refleksje dotyczące Wyroku TSUE z 19 XI 2019 r. w sprawach połączonych C-585/18, C-624/18, C-625/18*, „Palestra” 2020, nr 5, s. 5–29.

- Serzhanova V., Krzysztofik E., *Zasada państwa prawa w polskim systemie prawnym oraz konsekwencje jej naruszenia w prawie Unii Europejskiej*, w: *Dookoła Wojtek...: księga pamiątkowa poświęcona Doktorowi Arturowi Wojciechowi Preisnerowi*, pod red. R. Balickiego, M. Jabłońskiego, Wrocław 2018, s. 175–186.
- Sozański J., *Ogólne zasady prawa a wartości Unii Europejskiej (po Traktacie Lizbońskim). Studium prawnoporównawcze*, Toruń 2012.
- Tuleja P., *Art. 2*, w: *Konstytucja RP, t. 1, Komentarz*, pod red. M. Safjana, L. Boska, Warszawa 2016, Legalis.