

Nemo iudex in sua causa, Komisjo?

Wyrok Trybunału Sprawiedliwości UE

z 6 listopada 2012 r.

w sprawie C-199/11

Wspólnota Europejska przeciwko Otis NV i inni

I. Okoliczności powstania sporu

Decyzją Komisji z 21 lutego 2007 r. zakończyło się trwające od 2004 r. postępowanie w sprawie istnienia kartelu pomiędzy czterema głównymi producentami wind oraz schodów ruchomych, tj. Otis, Kone, Schindler i ThyssenKrupp¹. W wydanej decyzji Komisja stwierdziła, że ww. przedsiębiorstwa naruszyły art. 81 TWE (obecnie art. 101 TFUE), dzieląc między siebie przetargi i zamówienia w celu podziału rynku i ustalania cen, uzgadniając w pewnych wypadkach mechanizm kompensacji, wymieniając informacje na temat ilości sprzedaży i na temat cen, a także uczestnicząc w regularnych spotkaniach i nawiązując inne kontakty, które zmierzały do określenia wskazanych ograniczeń i do ich wprowadzenia w życie. W wydanej decyzji Komisja nałożyła grzywny, których łączny wymiar przekroczył EUR 992 000².

Ponieważ Unia Europejska udzieliła wskazanym w decyzji spółkom zamówień na instalację, renowację i obsługę wind i schodów ruchomych w budynkach instytucji europejskich mających swe siedziby w Belgii i Luksemburgu, powództwem z dnia 20 czerwca 2008 r. Unia Europejska (wtedy jeszcze Wspólnota Europejska) reprezentowana przez Komisję wniosła do sądu krajowego o zapłatę na jej rzecz kwoty w wysokości EUR 7.061,688 (ponadto zażądano odsetek i kosztów postępowania) tytułem szkody poniesionej wskutek praktyk antykonkurencyjnych stwierdzonych w decyzji z dnia 21 lutego 2007 r.

Wobec powstałego sporu, pozwane spółki po pierwsze zakwestionowały zdolność Komisji do reprezentowania Unii Europejskiej wobec – jak stwierdziły pozwane – braku wyraźnego pełnomocnictwa udzielonego przez inne instytucje europejskie, które miały być rzekomymi poszkodowanymi w sprawie. Po drugie, pozwane podniosły naruszenie zasady niezawisłości sądu oraz zasady równości broni, ze względu na fakt, iż – ich zdaniem – Komisja miała znajdować się w uprzywilejowanej pozycji wobec toczącego się uprzednio postępowania. Nadto, biorąc pod uwagę brzmienie art. 16 rozporządzenia nr 1/2003 z dnia 16 grudnia 2002 r. w sprawie wprowadzenia w życie reguł konkurencji ustanowionych w art. 81 i 82 traktatu³ (dalej jako rozporządzenie 1/2003), ponieważ

¹ Decyzja Komisji z 20.02.2007 r. dotycząca postępowania na mocy art. 81 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (TWE) sprawa COMP/E-1/38.823. Nadmienić należy, że adresaci decyzji dopuścili się czterech osobnych, lecz powiązanych ze sobą, pojedynczych, ciągłych naruszeń przepisów art. 81 Traktatu na terytorium Belgii, Luksemburga, Niemiec, dotyczących wind i schodów ruchomych. Każde z czterech naruszeń obejmowało całe terytorium jednego z powyższych państw członkowskich.

² Szereg spółek wniosło w następstwie wydanej decyzji skargi o stwierdzenie jej nieważności; zob. wyroki w sprawach T138/07 *Schindler Holding i in. przeciwko Komisji* (dotychczas nieopublikowany w Zbiorze), w sprawach połączonych T141/07, T142/07, T145/07 i T146/07 *General Technic-Otis przeciwko Komisji* (dotychczas nieopublikowany w Zbiorze), w sprawach połączonych T144/07, od T147/07 do T150/07 i T154/07 *ThyssenKrupp Liften Ascenseurs przeciwko Komisji* (dotychczas nieopublikowany w Zbiorze) oraz T151/07 *Kone i in. przeciwko Komisji*.

³ Rozporządzenie Rady (WE) nr 1/2003 z 16 grudnia 2002 r. w sprawie wprowadzenia w życie reguł konkurencji ustanowionych w art. 81 i 82 Traktatu (Tekst mający znaczenie dla EOG), Dz.U. L 1 z 4.1.2003, s. 1–25.

decyzja Komisji z dnia 21 lutego 2007 r. jest dla sądu krajowego wiążąca, niezachowana została również zasada *nemo iudex in sua causa*⁴.

II. Pytania prejudycjalne belgijskiego sądu

W związku z podniesionymi zarzutami belgijski rechtbank van koophandel te Brussel (dalej: sąd odsyłający) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (dalej: Trybunał) z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

1. a) Artykuł 282 TWE (obecnie art. 335 TFUE) stanowi, że Unia jest reprezentowana przez Komisję; art. 335 TFUE z jednej strony oraz art. 103 i 104 rozporządzenia finansowego⁵ z drugiej – stanowią, iż Unia jest reprezentowana przez każdą z instytucji w sprawach administracyjnych związanych z funkcjonowaniem każdej z nich z takim ewentualnym skutkiem, że instytucje – wyłącznie lub nie – mogą stawać przed sądem; nie ulega wątpliwości, że zapłata zawyżonych cen na rzecz podmiotu wykonującego zamówienie będąca konsekwencją utworzenia kartelu jest objęta zakresem pojęcia „oszustwa”; w prawie belgijskim stosuje się zasadę *lex specialis generalibus derogat*; czy jeżeli ta zasada prawa znajduje również zastosowanie w prawie Unii, podjęcie inicjatywy w celu wniesienia skarg nie należało do poszczególnych instytucji (z wyjątkiem przypadków, w których Komisja sama występowała w roli podmiotu udzielającego zamówienia)?
 - b) (pytanie pomocnicze) Czy Komisja nie powinna była przynajmniej dysponować pełnomocnictwem udzielonym jej przez inne instytucje w celu reprezentowania ich interesów przed sądem?
2. a) Artykuł 47 Karty praw podstawowych (dalej: Karta) i art. 6 ust. 1 europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, podpisanej w Rzymie w 4 listopada 1950 r. (dalej: EKPCz) gwarantują każdej osobie prawo do rzetelnego procesu, z czym wiąże się zasada, że nikt nie może być sędzią we własnej sprawie. Czy z zasadą tą jest zgodna sytuacja, w której Komisja najpierw występuje jako organ ochrony konkurencji i nakłada grzywnę za zarzucane zachowanie, czyli utworzenie kartelu, które stanowi naruszenie art. 81 WE (obecnie art. 101 TFUE), i uprzednio sama prowadziła dochodzenie w ramach tego postępowania, a następnie przygotowuje postępowanie w sprawie odszkodowania przed sądem krajowym i podejmuje decyzję w sprawie wniesienia skargi, przy czym ten sam członek Komisji jest odpowiedzialny za obydwie kwestie, które są ze sobą związane, a dodatkowo sąd krajowy, do którego się zwrócono, nie może zmienić decyzji o nałożeniu grzywny?
 - b) (pytanie pomocnicze) W razie udzielenia odpowiedzi przeczącej na pytanie 2a, czyli stwierdzenia niezgodności, w jaki sposób poszkodowany (Komisja lub instytucje lub Unia) może

⁴ Zgodnie z art. 16 rozporządzenia 1/2003 1. Jeżeli krajowe sądy orzekają w sprawie porozumień, decyzji lub praktyk na mocy art. 81 lub 82 Traktatu, które są już przedmiotem decyzji Komisji, nie mogą wydawać decyzji sprzecznych z decyzją wydaną przez Komisję. Sądy muszą również unikać wydawania decyzji pozostających w sprzeczności z decyzją rozważaną przez Komisję w trakcie postępowania, które Komisja wszczęła. W tym celu sąd krajowy może rozważyć, czy konieczne jest zawieszenie toczącego się postępowania. Obowiązek ten pozostaje bez uszczerbku dla praw i obowiązków wynikających z art. 234 Traktatu. 2. Jeżeli organy ochrony konkurencji państw członkowskich orzekają w sprawie porozumień, decyzji lub praktyk na mocy art. 81 lub 82 Traktatu, które już są przedmiotem decyzji Komisji, nie mogą wydawać decyzji sprzecznych z decyzją przyjętą przez Komisję.

⁵ Rozporządzenie Rady (WE, Euratom) nr 1995/2006 z 13 grudnia 2006 r. zmieniające rozporządzenie (WE, Euratom) nr 1605/2002 w sprawie rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do budżetu ogólnego Wspólnot Europejskich, Dz.U. L 390 z 30.12.2006, s. 1–26.

w przypadku czynu bezprawnego (utworzenia kartelu) na podstawie prawa Unii dochodzić odszkodowania, które również stanowi prawo podstawowe?”⁶.

III. Rozstrzygnięcie Trybunału

W wyroku z 6 listopada 2012 r. Trybunał Sprawiedliwości odniósł się do postawionych przez sąd odsyłający pytań prejudycjalnych powstałych w związku z powództwem wniesionym przez Komisję do sądu krajowego. Wydanie wyroku poprzedziła opinia Rzecznika Generalnego Pedra Cruza Villalóna przedstawiona w dniu 26 czerwca 2012 r.⁷.

Analizując ramy prawne, Trybunał oparł się przede wszystkim na regulacji traktatów, w szczególności zaś na art. 282 TWE, art. 339 TFUE oraz art. 47 TUE. Za zasadne uznano również odniesienie się do przepisów prawa pochodnego, tj. rozporządzenia 1/2003, a także rozporządzenia Rady (WE, Euratom) nr 1995/2006 z dnia 13 grudnia 2006 r. zmieniającego rozporządzenie (WE, Euratom) nr 1605/2002 w sprawie rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do budżetu ogólnego Wspólnot Europejskich (dalej: rozporządzenie finansowe), a także przepisach prawa krajowego, tj. belgijskiego kodeksu postępowania cywilnego oraz belgijskiego kodeksu cywilnego.

IV. Legitymacja Komisji do reprezentowania Unii Europejskiej przed sądem krajowym

Zagadnienie, wokół którego skoncentrowało się pierwsze z postawionych pytań, dotyczyło dokonania prawidłowej wykładni przepisów traktatowych, tj. art. 282 TWE oraz art. 335 TFUE. Kluczowym zatem stało się udzielenie odpowiedzi, czy wykładni ww. przepisów należy dokonywać w ten sposób, że Komisja uprawniona jest do reprezentowania Unii przed sądem krajowym w ramach wytoczonego powództwa cywilnego o naprawienie szkody wyrządzonej Unii wskutek naruszenia art. 81 TWE (art. 101 TFUE) i mogących mieć wpływ na niektóre zamówienia publiczne udzielone przez instytucje unijne, bez posiadania pełnomocnictwa udzielonego przez te instytucje⁸.

Ponieważ powództwo wytoczone zostało przed wejściem w życie TFUE, konieczne okazało się zbadanie, czy przepisy TWE upoważniały Komisję do reprezentowania Wspólnoty w ramach wytoczonego powództwa, poprzednio bowiem reprezentacja Wspólnoty przed sądami krajowymi uregulowana była w art. 282 TWE. Artykuł ten stanowił, iż w każdym z państw członkowskich Wspólnota posiadała zdolność prawną i zdolność do czynności prawnych o najszerszym zakresie przyznanym przez ustawodawstwa krajowe osobom prawnym; może ona zwłaszcza nabywać lub zbywać mienie ruchome i nieruchomości oraz stawać przed sądem, gdzie reprezentowana była przez Komisję⁹.

⁶ Zob. pkt 26 wyr. Trybunału Sprawiedliwości (wielka izba) z 6.11.2012 r. w sprawie C-199/11 (Dz.U. C 9 z 12.1.2013, s. 14–14).

⁷ Opinia Rzecznika Generalnego Pedra Cruza Villalóna przedstawiona 26.06.2012 r. w sprawie C-199/11 *Unia Europejska reprezentowana przez Komisję przeciwko Otis NV, General Technic-Otis Sàrl (GTO), Kone Belgium NV, Kone Luxembourg Sàrl, Schindler NV, Schindler Sàrl, ThyssenKrupp Liften Ascenseurs NV, ThyssenKrupp Ascenseurs Luxembourg Sàrl*.

⁸ Zob. pkt 27 wyr.

⁹ Tak art. 282 TWE; por. też art. 335 TFUE, który stanowi, że „w każdym z (jeżeli jest to wierny cytat dokumentu mogą pozostać wielkie litery) Państw Członkowskich Unia posiada zdolność prawną i zdolność do czynności prawnych o najszerszym zakresie przyznanym przez ustawodawstwa krajowe osobom prawnym; może ona zwłaszcza nabywać lub zbywać mienie ruchome i nieruchomości oraz stawać przed sądem. W tym zakresie jest ona reprezentowana przez Komisję. Unia jest jednak reprezentowana przez każdą z instytucji, z tytułu ich autonomii administracyjnej, w sprawach związanych z funkcjonowaniem każdej z nich”.

Strona pozwana stanęła w opozycji do zastosowania w przedmiotowym postępowaniu art. 282 TWE, wskazując, że norma ta ma charakter ogólny i podlega wyjątkom, o których mowa w art. 274 oraz 279 TWE. Zgodnie z argumentacją przedstawioną przez pozwane, przepisy traktatowe, o których mowa powyżej, zostały wdrożone przez rozporządzenie finansowe, którego art. 59 oraz 60 przyznają każdej instytucji Unii prawo wykonywania odpowiadającej jej części budżetu¹⁰. Ponadto, z regulacji przewidzianej w rozporządzeniu finansowym wynika, że wytoczenie powództwa o naprawienie szkody należy do każdej z instytucji (gdyż większość zamówień została udzielona w ich imieniu i na ich rzecz), o ile te uważają się za poszkodowane wskutek danego naruszenia¹¹.

Rozstrzygając powyższe zagadnienie, Trybunał wskazał na brak przepisów przejściowych dotyczących reprezentacji Unii w postępowaniach wszczętych przed sądami państw członkowskich, co opowiada się za stosowaniem art. 282 TWE w sporach zawisłych przed wejściem w życie nowego traktatu¹². Ponadto, postanowienia rozporządzenia finansowego, na które powołała się strona pozwana stanowią – zdaniem Trybunału – jedynie zasady udzielania i wykonywania zamówień publicznych, nie zaś reguły reprezentacji Unii przed sądami państw członkowskich¹³. Tym samym przyjąć należało, że w dniu wytoczenia powództwa uprawnienie do reprezentacji Komisji przysługiwało.

Odpowiadając na pierwsze z postawionych pytań prejudycjalnych Trybunał stwierdził zatem, że wykładni prawa unijnego należy dokonywać w ten sposób, iż w okolicznościach, takich jak okoliczności sporu w postępowaniu głównym nie stoi na przeszkodzie, aby Komisja Europejska reprezentowała Unię Europejską przed sądem krajowym, do którego wniesione zostało powództwo cywilne o naprawienie szkody wyrządzonej Unii wskutek porozumienia lub uzgodnionej praktyki zakazanych na mocy art. 81 TWE (art. 101 TFUE) i mogących mieć wpływ na niektóre zamówienia publiczne udzielone przez różne instytucje i organy Unii, bez konieczności posiadania przez Komisję pełnomocnictwa udzielonego przez inne zainteresowane instytucje lub organy¹⁴.

V. Komisja – sędzia w swojej sprawie?

Druga z kwestii, którą musiał rozstrzygnąć Trybunał, dotyczyła ustalenia czy art. 47 Karty¹⁵ stoi w opozycji do sytuacji, w której to Komisja występuje do sądu krajowego z powództwem o naprawienie szkody wywołanej antykonkurencyjną praktyką w imieniu samej Unii przy wcześniejszym

¹⁰ Zob. pkt 27 opinii Rzecznika, w którym stwierdzono m.in., że art. 274 TWE i 279 TWE, jak również postanowienia rozporządzenia nr 1605/2002 ustanawiają uprawnienia poszczególnych instytucji do wykonania odpowiadających im części budżetu. Wśród tych uprawnień pojawia się prawo do przyjęcia „wszelkich niezbędnych środków, w tym unieważnienia zamówienia”. Natomiast art. 282 WE odnosi się wyłącznie do zdolności prawnej i zdolności do czynności prawnych Wspólnoty oraz do uprawnienia Komisji do jej reprezentacji.

¹¹ Zob. pkt 31 wyr.

¹² Jak czytamy w opinii Rzecznika ani art. 282 WE, ani też art. 335 TFUE nie są normami procesowymi, lecz normami materialnymi dotyczącymi wewnętrznej organizacji Unii. Za pośrednictwem tych przepisów Unia określa, która instytucja ją reprezentuje *ad extra*, włączając w to reprezentację w postępowaniach prowadzonych przed sądami krajowymi. Ponadto traktat z Lizbony nie zawiera żadnego przepisu określającego obowiązywanie w czasie art. 335 TFUE. Przy braku takich przepisów wyżej przywołany przepis wywiera jedynie skutki *pro futuro*. Co za tym idzie, należy odrzucić jakikolwiek skutek retroaktywny, tak że nie ma on wpływu na wcześniej ukształtowane stosunki prawne, w tym na stosunki sądowo-procesowe, zob. pkt 20 opinii.

¹³ Pkt 33 wyr.

¹⁴ Zob. pkt 36 wyr.

¹⁵ Art. 47 Karty stanowi, iż „Każdy, kogo prawa i wolności zagwarantowane przez prawo Unii zostały naruszone, ma prawo do skutecznego środka prawnego przed sądem, zgodnie z warunkami przewidzianymi w niniejszym artykule.

Każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony uprzednio na mocy ustawy. Każdy ma możliwość uzyskania porady prawnej, skorzystania z pomocy obrońcy i przedstawiciela.

Pomoc prawna jest udzielana osobom, które nie posiadają wystarczających środków, w zakresie w jakim jest ona konieczna dla zapewnienia skutecznego dostępu do wymiaru sprawiedliwości”.

stwierdzeniu naruszenia art. 81 TWE (art. 101 TFUE) i wydaniu przez Komisję odpowiedniej decyzji. Wątpliwości takie powstały zdaniem sądu odsyłającego w związku z obawą naruszenia prawa do rzetelnego procesu (którego gwarantami są nie tylko Karta, lecz także EKPCz¹⁶) ze względu na okoliczność, iż na mocy art. 16 ust. 1 rozporządzenia 1/2003 decyzja Komisji dotycząca postępowania na podstawie art. 81 TWE (art. 101 TFUE) jest dla sądu krajowego wiążąca¹⁷. Stwierdzenie naruszenia zostałoby zatem narzucone temu sądowi decyzją wydaną wcześniej przez jedną ze stron sporu. To z kolei uniemożliwiłoby sądowi krajowemu niezwiśle zbadanie okoliczności powodujących powstanie roszczenia o naprawienie wyrządzonej szkody¹⁸. Ponadto, sąd odsyłający powziął wątpliwość, czy taka sytuacja procesowa nie stanowi naruszenia zasady *nemo iudex in sua causa*.

Odnosząc się do ww. zagadnień, w pierwszej kolejności Trybunał wskazał na ważność, jaką daje uprawnienie występowania do sądu z powoływaniem się na naruszenia art. 81 TWE (art. 101 TFUE), w szczególności w kontekście możliwości żądania naprawienia szkody spowodowanej przez antykonkurencyjne zachowanie¹⁹. Skoro zatem każda osoba uprawniona jest do wystąpienia z żądaniem naprawienia wyrządzonej szkody, legitymację taką posiada również Unia, jednakowoż wykonywanie uprawnień winno odbywać się z poszanowaniem praw strony przeciwnej, zagwarantowanych w szczególności przez Kartę mającą zastosowanie zarówno do instytucji, organów i jednostek organizacyjnych Unii, jak i do państw członkowskich wyłącznie w zakresie, w jakim stosują one prawo Unii²⁰.

Trybunał podkreślił również znaczenie art. 47 Karty, który zapewnia w prawie Unii ochronę przyznaną na mocy art. 6 ust 1 EKPCz, na którą składają się w szczególności prawo do obrony, prawo dostępu do sądu oraz prawo do uzyskania porady prawnej, skorzystania z pomocy obrońcy i przedstawiciela, zaznaczył jednak, że aby sąd mógł zgodnie z art. 47 Karty rozstrzygnąć w sprawie sporu dotyczącego praw i obowiązków wynikających z prawa unijnego, musi być uprawniony do zbadania wszystkich kwestii prawnych i faktycznych istotnych dla rozstrzyganego sporu²¹.

Wskazując na wyrok w sprawie *Masterfoods i HB*²² Trybunał podkreślił, że zgodnie z art. 16 rozporządzenia 1/2003, jeżeli sądy krajowe orzekają w sprawie porozumień, decyzji lub praktyk w szczególności na mocy art. 81 TWE (art. 101 TFUE), co do których została już wydana przez Komisję odpowiednia decyzja, nie mogą one wydawać rozstrzygnięć sprzecznych z tą decyzją. Ta sama zasada obowiązuje również w przypadku powództw wniesionych do sądów krajowych

¹⁶ Zob. art. 6 EKPCz.

¹⁷ W tym względzie na uwagę zasługuje opinia Rzecznika, który odnosząc się do drugiego z postawionych pytań prejudycjalnych, stwierdził, że to nie Komisja występuje z pozwem z tytułu odpowiedzialności do belgijskiego sądu, lecz czyni to Wspólnota, a obecnie Unia. Nie ma tu zatem do czynienia z przypadkiem, w którym Komisja wydaje decyzję, a następnie sama występuje z powództwem odszkodowawczym przeciwko osobie prywatnej, żądając naprawienia poniesionych szkód, a wręcz przeciwnie. Unia (nie zaś Komisja) nie przystępuje do postępowania przed sądem krajowym jako instytucja wykonująca władzę publiczną i zobowiązana do zapewnienia konkurencji na rynku wewnętrznym, lecz jako klient czy też konsument w stosunku do przedsiębiorstw, które najprawdopodobniej są odpowiedzialne za wyrządzenie bezprawnych szkód. Bez wątplenia Unia wykonuje swoją politykę konkurencji za pośrednictwem decyzji wdaných w oparciu o traktat. Tymczasem mamy tutaj do czynienia z powództwem cywilnym, które nie stanowi części tej polityki, lecz drogę naprawienia szkody majątkowej mającą na celu przywrócenie określonego stanu prawnego w wymiarze prywatnym. Zob. pkt 40 i 42 opinii.

¹⁸ Pkt 38 wyr.

¹⁹ Jak wskazał Trybunał, przywołując wyrok w sprawie *Courage i Crehan* (wyr. ETS z 20.09.2001 r. w sprawie C-453/99) takie uprawnienie umacnia bowiem funkcjonowanie unijnych przepisów dotyczących konkurencji i zniechęca do – często ukrytych – porozumień i praktyk mogących ograniczyć lub zakłócić konkurencję. Z tego punktu widzenia skargi o odszkodowanie przed sądami krajowymi mogą przyczynić się w znaczący sposób do utrzymania skutecznej konkurencji w Unii. Zob. pkt 42 wyr.

²⁰ Pkt 45 wyr.

²¹ Pkt 46 wyr.

²² Wyr. ETS z 14.09.2000 r. (sprawa C-344/98).

z tytułu naprawienia szkody poniesionej wskutek porozumienia lub praktyki, których niezgodność z art. 81 TWE (art. 101 TFUE) stwierdzona została decyzją tej instytucji²³. Zasadę tę należy traktować zatem jako szczególny wyraz kompetencji w ramach Unii pomiędzy sądami krajowymi z jednej strony a Komisją i Unią z drugiej, jednak jej istnienie w żadnym stopniu nie wpływa na pozbawienie prawa do sądu pozwanych spółek²⁴.

Jak zauważył Trybunał, unijne prawo przewiduje system kontroli sądowej decyzji Komisji dotyczących postępowań na mocy art. 81 TWE (art. 101 TFUE)²⁵, który zapewnia wszystkie gwarancje wymagane przez art. 47 Karty. Decyzja Komisji może zatem zostać poddana kontroli pod względem legalności dokonywanej przez sądy Unii na podstawie art. 263 TFUE, który w ust. 1 zd. 1 stanowi, iż Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej kontroluje legalność aktów ustawodawczych, aktów Rady, Komisji i Europejskiego Banku Centralnego, innych niż zalecenia i opinie, oraz aktów Parlamentu Europejskiego i Rady Europejskiej zmierzających do wywarcia skutków prawnych wobec podmiotów trzecich²⁶. Wnosząc skargę o stwierdzenie nieważności decyzji z dnia 21 lutego 2007 r., pozwane zainicjowały zatem kontrolę legalności tejże decyzji.

W odniesieniu do zarzutów strony pozwanej odnośnie kontroli legalności, zwłaszcza w szczególności ze względu na zakres uznania, które te sądy przyznają Komisji w kwestiach ekonomicznych Trybunał podkreślił, że chociaż w dziedzinach, w których zachodzi potrzeba dokonania złożonych ocen ekonomicznych, Komisja dysponuje pewnym zakresem uznania w sprawach gospodarczych, nie oznacza to, iż sąd Unii powinien powstrzymać się od kontroli dokonanej przez Komisję interpretacji danych o charakterze ekonomicznym.

Unijny sąd powinien w szczególności nie tylko zbadać materialną dokładność przytoczonych dowodów, ich wiarygodność i spójność, ale także sprawdzić, czy te dowody stanowią zbiór istotnych danych, które należy wziąć pod uwagę w celu oceny złożonej sytuacji, i czy mogą one stanowić poparcie dla wniosków wyciągniętych na ich podstawie²⁷.

Po drugie, jak zauważył Trybunał, do unijnego sądu należy też przeprowadzenie kontroli legalności, której dokonuje się na podstawie przeprowadzonych dowodów przedstawionych przez stronę przeciwną. W trakcie tej kontroli sąd nie może opierać się na zakresie uznania, którym dysponuje Komisja ani w odniesieniu do wyboru elementów podlegających ocenie w procesie stosowania kryteriów wymienionych w Wytycznych Komisji w sprawie metody ustalania grzywien nakładanych na mocy art. 23 ust. 2 lit. a) rozporządzenia 1/2003²⁸, ani w odniesieniu do oceny tych elementów²⁹.

²³ Pkt 50–51 omawianego wyr.

²⁴ Pkt 54–54 wyr.

²⁵ Jak podkreślił Rzecznik, monopol w zakresie kontroli ważności tych aktów (decyzji – przyp. własny), który przysługuje wyłącznie sądom Unii, byłby zagrożony, jeżeli sąd krajowy mógłby kwestionować w toku sprawy o odszkodowanie ustalenie istnienia czynu niedozwolonego stwierdzonego wcześniej w decyzji Komisji. W takich przypadkach porządek prawny Unii uprawnia sąd krajowy do wystąpienia z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym do Trybunału Sprawiedliwości w zakresie ważności takiego aktu, zachowując w ten sposób jednocześnie niezależność organu krajowego oraz jednolity i spójny charakter systemu źródeł prawa w Unii. Tak: pkt 49 opinii.

²⁶ Zob. art. 263 TFUE.

²⁷ Zdaniem Trybunału, unijne sądy winne *ex officio* zbadać, czy Komisja uzasadniła swoją decyzję, a w szczególności, czy wyjaśniła wagę i ocenę aspektów, które wzięła pod uwagę; pkt 58–60 wyr.

²⁸ Wytyczne w sprawie metody ustalania grzywien nakładanych na mocy art. 23 ust. 2 lit. a) rozporządzenia 1/2003 (z zastosowaniem dla Europejskiego Obszaru Gospodarczego) (Tekst mający znaczenie dla EOG), *Dziennik Urzędowy C 210, 01/09/2006 P. 0002-0005*.

²⁹ Pkt 61 wyr.

Po trzecie, jak stwierdził Trybunał, kontrolę legalności dopełnia zgodnie z art. 261 TFUE³⁰ nieograniczone prawo orzekania, nadane unijnym sądom na podstawie art. 17 rozporządzenia Rady nr 17 z dnia 6 lutego 1962 r.³¹ i utrzymane w mocy przez art. 31 rozporządzenia 1/2003. Prawo to, poza zwykłą kontrolą zgodności sankcji z prawem, upoważnia sąd do zastąpienia oceny Komisji własną oceną i w konsekwencji uchylenia, zmniejszenia lub podwyższenia nałożonej grzywny³².

Konkludując, Trybunał uznał, że kontrola przewidziana traktatami oznacza, że jest ona sprawowana przez sąd zarówno pod względem faktycznym, jak i prawnym, a także że ma prawo do oceny dowodów, stwierdzenia nieważności zaskarżonej decyzji i do zmiany wysokości grzywien. Dlatego też, kontrola legalności przewidziana w art. 263 TFUE, dopełniona nieograniczonym prawem orzekania o wysokości grzywny przewidzianym w art. 31 rozporządzenia 1/2003, zgodna jest z wymogami zasady skutecznej ochrony sądowej przewidzianej w art. 47 Karty³³.

Jak wskazał Trybunał, powództwo cywilne o naprawienie szkody, takie jak powództwo w postępowaniu głównym, wymaga – jak wynika z postanowienia odsyłającego – nie tylko stwierdzenia wystąpienia zdarzenia powodującego szkodę, lecz także istnienia szkody i bezpośredniego związku pomiędzy tą szkodą i zdarzeniem powodującym szkodę. Choć spoczywający na sądzie krajowym obowiązek niewydawania orzeczeń sprzecznych z decyzją Komisji stwierdzającą naruszenie art. 101 TFUE wymaga, aby uznał on istnienie niedozwolonego porozumienia lub niedozwolonej praktyki, należy jednak wyjaśnić, że istnienie szkody i bezpośredniego związku przyczynowego pomiędzy szkodą i porozumieniem lub praktyką, których dotyczy spór, w dalszym ciągu podlega ocenie sądu krajowego³⁴.

Dlatego też nawet, jeśli Komisja zobowiązana była w decyzji do ustalenia dokładnych skutków naruszenia, to do sądu krajowego należy określenie w sposób indywidualny szkody wyrządzonej każdej z osób, które wnoszą o powództwo o jej naprawienie. Tym samym za nietrafiony uznać należało zarzut, jakoby działanie Komisji było naruszeniem zasady *nemo iudex in sua causa*.

VI. Zasada równości broni

W orbicie zastrzeżeń sądu odwoławczego znalazło się również potencjalne naruszenie zasady równości broni, a to ze względu na okoliczność, iż Komisja sama prowadziła dochodzenie w sprawie spornego naruszenia. Jak stwierdziły pozwane spółki, z tytułu prowadzonego wcześniej postępowania Komisja znajdowała się w uprzywilejowanej sytuacji, gromadząc dowody i informacje (w tym tajne), a także przechowując je³⁵. O ile zatem Komisja miała dostęp do wszelkich informacji, o tyle nie można tego samego stwierdzić w stosunku do strony przeciwnej sporu, gdyż z założenia wgląd do informacji tajnych, stanowiących chronione tajemnice handlowe, był

³⁰ Zgodnie z art. 261 TFUE, rozporządzenia uchwalone wspólnie przez Parlament Europejski i Radę, i przez Radę, na mocy postanowień Traktatów, mogą przyznać Trybunałowi Sprawiedliwości Unii Europejskiej nieograniczone prawo orzekania w odniesieniu do kar przewidzianych w tych rozporządzeniach.

³¹ Rozporządzenie Rady EWG nr 17 pierwsze rozporządzenie wprowadzające w życie art. 85 i 86 Traktatu, Dz. U. 13 z 21.2.1962, s. 204–211.

³² Pkt 62 wyr.

³³ Pkt 63 wyr.; podobnie Trybunał odrzucił zastrzeżenia pozwanych dotyczące powierzenia mu kontroli sądowej ze względu na fakt, iż jest on unijną instytucją.

³⁴ Pkt 65 wyr.

³⁵ Stawiając ten zarzut, pozwane powołały się na wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ETPC) z 24.04.2003 r. w sprawie *Yvon przeciwko Francji* (nr skargi 44962/98), w którym ETPC uznał za sprzeczny z art. 6 EKPC udział pełnomocnika rządu francuskiego w toku sądowego postępowania odwoławczego w przedmiocie ustalenia wysokości odszkodowania z tytułu wywłaszczenia. W przywołanej sprawie ETPC w szczególności wziął pod uwagę to, że stanowisko wyrażone przez pełnomocnika rządu wpływało na argumentację użytą w uzasadnieniu sądu. Zob. pkt 64–67 opinii.

ograniczony³⁶. W odpowiedzi na ten zarzut Komisja stwierdziła jednak, iż oparła swoje powództwo jedynie na informacjach zawartych w publicznie dostępnej wersji decyzji z dnia 21 lutego 2007 r.³⁷

Rozstrzygając powyższą kwestię, w pierwszej kolejności Trybunał podkreślił, iż zasada równości broni wiąże się z obowiązkiem przyznania każdej ze stron rozsądnej możliwości przedstawienia swojej sprawy, w tym również swoich dowodów, w warunkach niestawiających jej w wyraźnie mniej korzystnej sytuacji w stosunku do strony przeciwnej. Powołując się na opinię Rzecznika Generalnego, Trybunał wskazał, iż równość broni ma na celu zachowanie równowagi między stronami postępowania, gwarantując, by każda ze stron procesu mogła ocenić i zakwestionować każdy dokument przedstawiony sądowi. Szkoda, jaka miałyby powstać wskutek niezachowania tej równowagi, musi być co do zasady wykazana przez tego, kto ją poniósł³⁸. Z postanowienia odsyłającego – jak stwierdził Trybunał – nie wynika, aby zostały przedstawione sądowi krajowemu informacje, do których w postępowaniu głównym odnosiły się pozwane, zwłaszcza w kontekście wyjaśnień Komisji dotyczących użytych przez nią dowodów i informacji. Powyższe, zdaniem Trybunału, wyklucza naruszenie zasady równości broni³⁹. Za podobnie nietrafioną uznał Trybunał argumentację pozwanych w postępowaniu przed sądem krajowym, w myśl której równowaga pomiędzy stronami została naruszona ze względu na fakt, iż Komisja sama prowadziła dochodzenie w sprawie naruszenia art. 81 TWE (art. 101 TFUE), aby zażądać następnie naprawienia szkody poniesionej z powodu tego naruszenia, gdyż stoi to w sprzeczności z zawartym w art. 28 ust. 1 rozporządzenia nr 1/2003 zakazem wykorzystywania informacji zebranych w ramach dochodzenia dla innych celów⁴⁰.

Odpowiadając zatem na drugie z postawionych pytań, Trybunał stwierdził, iż art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej nie stoi na przeszkodzie temu, aby Komisja Europejska występowała w imieniu Unii Europejskiej do sądu krajowego z powództwem o naprawienie szkody poniesionej przez Unię wskutek porozumienia lub praktyki, których niezgodność z art. 81 WE lub art. 101 TFUE została stwierdzona decyzją tej instytucji.

VII. Podsumowanie

Odpowiadając na pytania belgijskiego sądu krajowego Trybunał rozstrzygnął kilka istotnych kwestii. Po pierwsze, zauważyć należy, iż Trybunał uznał legitymację Komisji do występowania w imieniu pozostałych instytucji Unii Europejskiej i to w sytuacji braku przepisów intertemporalnych (a więc uznając, że art. 282 TWE znajdował zastosowanie do postępowań toczących się przed sądami krajowymi w dniu 1 grudnia 2009 r.), a także bez konieczności posiadania odpowiedniego pełnomocnictwa.

Po drugie, wyrok Trybunału wyznaczył wyraźną linię demarkacyjną pomiędzy kompetencjami Komisji działającej na płaszczyźnie instytucjonalnej, to jest jako organ ochrony konkurencji

³⁶ Pkt 68–69 wyr.

³⁷ Jak czytamy w opinii Rzecznika, Komisja podniosła, iż służby prawne, którym powierzono zadanie obrony interesów Unii w postępowaniu przed sądem krajowym, nie kontaktowały się w żaden sposób z członkami służb prawnych odpowiedzialnymi za postępowania w dziedzinie konkurencji, a nadto, że w żaden sposób nie wykorzystwała jakichkolwiek poufnych informacji ani w pozwie, ani też w żadnym innym dokumencie przedstawionym w postępowaniu cywilnym; *vide* pkt 36 i 69 opinii.

³⁸ Tak pkt 58 opinii Rzecznika Generalnego.

³⁹ Pkt 73 wyr.

⁴⁰ Pkt 74 wyr.

wydający decyzję w sprawach naruszeń konkurencji, a funkcją „pełnomocnika” Unii w sprawach dochodzenia przez nią odszkodowania z tytułu poniesionej szkody powstałej wskutek antykonkurencyjnych praktyk.

Co istotne, Trybunał wskazał również, iż fakt rozstrzygnięcia przez Komisję w kwestii naruszeń art. 101 TFUE i późniejsze występowanie z powództwem do sądu krajowego w związku z wyrządzoną szkodą nie stanowi naruszenia zasady równości broni, gdyż na straży równowagi między stronami stoi art. 28 rozporządzenia 1/2003, niepozwalający na wykorzystywanie informacji do celów innych, aniżeli zostały zebrane. Otwartą pozostaje jednakże kwestia funkcjonowania tego postanowienia w praktyce, choć wydaje się, że udowodnienie przez stronę przeciwną braku *chinese wall*⁴¹ w Komisji może być niemożliwe.

Ilona Szwedziak-Bork

Absolwentka WPIA UKSW.

Aplikantka adwokacka w jednej z warszawskich kancelarii

E-mail: ilona.szwedziak@gmail.com

⁴¹ “Chinese wall’ is an internal ‘wall’ between two departments of a bank or other financial institution which is meant to ensure that conflicts of interest do not arise and in particular that price sensitive information does not move between different departments”; więcej na: www.finance-glossary.com.