

## Wadliwe uzasadnienie jako postawa unieważnienia decyzji Komisji Europejskiej w świetle aktualnego orzecznictwa TSUE dotyczącego kontroli przedsiębiorstw

### Spis treści\*\*

- I. Wprowadzenie
- II. Ogólny obowiązek uzasadniania aktów prawnych
- III. Obowiązek uzasadniania decyzji Komisji wydanych w związku z kontrolą przedsiębiorstwa
  1. Wprowadzenie
  2. Decyzja w sprawie kontroli przedsiębiorstwa
  3. Decyzja w sprawie żądania udzielenia informacji
  4. Decyzja w sprawie nałożenia sankcji
- IV. Stwierdzenie nieważności decyzji Komisji Europejskiej
  1. Wprowadzenie
  2. Zakres sądowej kontroli decyzji Komisji dotyczących kontroli przedsiębiorstw
  3. Wadliwość uzasadnienia jako naruszenie istotnego wymogu proceduralnego
  4. Skutki unieważnienia
- V. Podsumowanie

### Streszczenie

Niniejszy artykuł ma na celu dokonanie analizy obowiązku uzasadniania aktów UE w odniesieniu do decyzji Komisji wydawanych w związku z kontrolą przedsiębiorstwa podejrzanego o działania antykonkurencyjne. Wskazuje na wymogi, jakie musi spełniać uzasadnienie zgodnie z art. 296 TFUE i orzecznictwem oraz przybliża kryteria, jakimi kieruje się TSUE, dokonując oceny tego obowiązku. Poruszana jest również kwestia skutków wyroku unieważniającego akt, a także analizowana efektywność ochrony uprawnień przedsiębiorców.

**Słowa kluczowe:** obowiązek uzasadnienia aktu; stwierdzenie nieważności; prawa podstawowe przedsiębiorców; inspekcje; sankcje; obowiązek udzielenia informacji.

**JEL:** K21

\* Doktorantka w Katedrze Europejskiego Prawa Konstytucyjnego na WPiA UŁ; e-mail: martadebazelaire@gmail.com.

\*\* Artykuł przesłany do redakcji: 24.06.2016 r., zaakceptowany do druku: 25.07.2016 r.

## I. Wprowadzenie

Komisja Europejska, prowadząc dochodzenie w sprawie naruszenia reguł konkurencji, posiada prawo do kontroli przedsiębiorstwa, żądania udzielenia informacji oraz w przypadku wykrycia działań antykonkurencyjnych – nałożenia sankcji finansowych. Instytucja posiada znaczne dyskrecyjne uprawnienia, które, zapewniając pewną elastyczność działania, prowadzą do zebranie kluczowych dowodów, dokonania złożonych ocen ekonomicznych i powzięcia decyzji o stwierdzeniu naruszenia. Jednak czynności te mają bezpośrednie przełożenie na sytuację prawną przedsiębiorcy, który narażony na poniesienie znacznych konsekwencji finansowych, musi mieć zapewnioną możliwość skutecznego korzystania z przysługującego mu prawa do obrony<sup>1</sup>. W sukurs przychodzi obowiązek Komisji uzasadniania decyzji, na podstawie którego przedsiębiorca jest w stanie określić zakres swojego obowiązku współpracy, a sądy unijne dokonać kontroli legalności działań instytucji.

Niniejszy artykuł ma na celu dokonanie analizy obowiązku uzasadniania aktów UE w odniesieniu do decyzji Komisji wydawanych w związku z kontrolą przedsiębiorstwa podejrzanego o działania antykonkurencyjne. Wskazuje na wymogi, jakie musi spełniać uzasadnienie zgodnie z art. 296 TFUE i orzecznictwem oraz przybliża kryteria, jakimi kieruje się TSUE, dokonując oceny tego obowiązku. Poruszana jest również kwestia skutków wyroku unieważniającego akt, a także analizowana efektywność ochrony uprawnień przedsiębiorców.

## II. Ogólny obowiązek uzasadniania aktów prawnych

Obowiązek uzasadniania aktów prawnych towarzyszy Unii Europejskiej (wcześniej Wspólnicy) od momentu jej powstania. Historycznie zawarty był już w traktacie rzymskim (dalej: TEWG), którego art. 190 nakładał obowiązek, aby rozporządzenia, dyrektywy i decyzje przyjęte przez Radę albo Komisję były uzasadniane. W wyroku *Komisja v. Rada*<sup>2</sup> Trybunał Sprawiedliwości wskazał, że „aby zadośćuczynić obowiązkowi uzasadnienia, akty wspólnotowe muszą zawierać przedstawienie stanu faktycznego i prawnego, na podstawie którego instytucje je przyjęły, tak aby umożliwić Trybunałowi wykonywanie powierzonej mu kontroli i aby zarówno państwa członkowskie, jak i inne zainteresowane podmioty mogły zaznajomić się z okolicznościami, w jakich instytucje wspólnotowe stosowały traktat”. Obecnie regulacja dotycząca ogólnego obowiązku uzasadniania aktów prawnych znajduje się w art. 296 TFUE<sup>3</sup>, art. 41 ust. 2 lit. c) Karty Praw Podstawowych UE<sup>4</sup> (dalej: KPP) oraz w art. 18 Europejskiego Kodeksu Dobrej Praktyki Administracyjnej<sup>5</sup>. Natomiast rozporządzenie Rady (WE) nr 1/2003 z 16.12.2002 r. w sprawie wprowadzenia w życie reguł konkurencji ustanowionych w art. 81 i 82 Traktatu (dalej: rozporządzenie 1/2003) wprowadza

<sup>1</sup> Co więcej, jak podkreśla Rzecznik Generalny, Juliane Kokott, „już samo doświadczenie inspekcji należy zaliczyć do przerażających, gdy o porannych godzinach przed drzwiami siedziby przedsiębiorstwa pojawiają się inspektorzy Komisji Europejskiej z zamiarem przeprowadzenia kontroli, aby ustalić czy przedsiębiorstwo to uwiklane jest w antykonkurencyjne machinacje”. Opinia Rzecznik Generalnej Juliane Kokott 03.04.2014 r. w sprawie C-37/13P *Nexans SA i Nexans France SAS v. Komisja Europejska*, ECLI:EU:C:2014:2030, pkt 1–2.

<sup>2</sup> Wyr. ETS z 26.03.1987 r. w sprawie 45/86 *Komisja v. Rada*, ECLI:EU:C:1987:163, pkt 5.

<sup>3</sup> Art. 296 TFUE: „Jeżeli Traktaty nie przewidują rodzaju przyjmowanego aktu, instytucje dokonują wyboru, jakiego rodzaju akt ma w danym przypadku zostać przyjęty, w poszanowaniu obowiązujących procedur oraz zasady proporcjonalności. Akty prawne są uzasadniane i odnoszą się do propozycji, inicjatyw, zaleceń, wniosków lub opinii przewidzianych w Traktatach. Rozpatrując projekt aktu ustawodawczego, Parlament Europejski i Rada powstrzymują się od przyjmowania aktów nieprzewidzianych przez procedurę ustawodawczą obowiązującą w danej dziedzinie”.

<sup>4</sup> Art. 41 ust. 2 lit. c) KPP „Prawo to obejmuje (...) c) obowiązek administracji uzasadniania swoich decyzji”.

<sup>5</sup> Europejski Kodeks Dobrej Praktyki Administracyjnej został przyjęty przez Parlament Europejski dnia 6.09.2001 r. Formalnie nie jest on aktem o generalnej mocy wiążącej, lecz stanowi zalecenie dla instytucji UE oraz ich pracowników, nie wchodzi do *acquis communautaire*. Ideą przewodnią aktu było spopularyzowanie wśród obywateli UE zasad dobrej administracji, które najogólniej można określić jako rozwinięcie art. 41 KPP, jak również innych przepisów służącym rządowi prawa i ochronie interesów jednostki. Zob. więcej: Sozański, 2013, s. 59–60.

przepisy *lex specialis*<sup>6</sup> doprecyzowujące zakres i treść, jaką powinny posiadać niektóre decyzje wydawane przez Komisję Europejską (dalej: Komisja).

*Ratio legis* obowiązku uzasadniania aktów będzie odmienne w zależności od podmiotu, który się z aktem zapoznaje:

- 1) z uwagi na interes adresatów aktu – ma na celu zapewnienie przejrzystości procesu legislacyjnego lub decyzyjnego, szczególnie dla stron dotkniętych skutkami aktów prawnych oraz umożliwienie adresatom dokonania oceny legalności aktu i podjęcie następczych kroków prawnych;
- 2) ze strony instytucji wydającej akt – konieczność przedstawienia argumentacji stanowi możliwość ponownego przeanalizowania motywów, które doprowadziły do wydania aktu;
- 3) ze strony Trybunału Sprawiedliwości – Trybunał, badając argumentację przedstawioną w uzasadnieniu aktu, jest w stanie ustalić czy podjęte działania były zgodne z prawem Unii; prawidłowe uzasadnienie warunkuje przeprowadzenie skutecznej kontroli legalności aktu (Jaśkowski, 2016, s. 147–148; Craig, 2014, s.1074; Kowalik-Bańczyk, 2012, s. 756–757).

Związłe ujęła to Rzecznik Generalny, Juliane Kokott, wskazując, że uzasadnienie powinno przedstawiać w sposób jasny i jednoznaczny rozumowanie instytucji Unii, co pozwala zainteresowanym na poznanie powodów wydania aktu, a właściwemu sądowi na dokonanie jego kontroli sądowej<sup>7</sup>. Wymóg ten stanowi jedną z podstawowych zasad prawa Unii dotyczącą wszystkich aktów wydawanych przez instytucje UE, tzn. ustawodawczych i nieustawodawczych, przyjmujących formy wymienione w art. 288 TFUE<sup>8</sup> oraz aktów nienazwanych, *sui generis*, o charakterze generalno-abstrakcyjnym i konkretno-indywidualnym (Kowalik-Bańczyk, 2012, s. 754–755).

### III. Obowiązek uzasadniania decyzji Komisji wydanych w związku z kontrolą przedsiębiorstwa

#### 1. Wprowadzenie

Komisja, formułując uzasadnienie aktów o indywidualno-konkretnym charakterze<sup>9</sup>, powinna kierować się wytycznymi wskazanymi w wyroku *Impala*<sup>10</sup>, zgodnie z którym uzasadnienie winno być dostosowane do charakteru rozpatrywanego aktu, przedstawiać w sposób jasny i jednoznaczny rozumowanie instytucji, która go wydała, pozwalając zainteresowanym poznać podstawy jego podjęcia, a właściwemu sądowi dokonać jego kontroli. Spełnienie tego obowiązku ocenia się, każdorazowo odnosząc się do treści aktu, charakteru przywołanych argumentów, a także interesu, jaki w uzyskaniu informacji mogą mieć adresaci aktu. Uzasadnienie nie musi wyszczególniać wszystkich istotnych elementów faktycznych i prawnych, ponieważ do oceny zgodności z art. 296 TFUE, brane pod uwagę jest nie tylko jego literalne brzmienie, ale także okoliczności jego wydania, jak również całość przepisów prawa regulującego daną dziedzinę<sup>11</sup>. Oznacza to,

<sup>6</sup> Art. 18 ust. 3 i art. 20 ust. 4 rozporządzenia 1/2003.

<sup>7</sup> Opinia Rzecznika Generalnego, Juliane Kokott, z dnia 3.04.2014 r. w sprawie C-37/13 P *Nexans*, pkt 42.

<sup>8</sup> Tj. rozporządzenia, dyrektywy, decyzje, zalecenia i opinie.

<sup>9</sup> R. Grzeszczak kategoryzuje te decyzje jako „akty władzy wykonawczej bez przymiotnika” lub „akty nienazwane”. Autor wskazuje, że w doktrynie uznaje je się za akty nieustawodawcze, które nie są ani aktami delegowanymi ani wykonawczymi, jednak zdaniem Autora w przypadku aktów Komisji ustanawianych bezpośrednio na podstawie traktatów (np. art. 105 ust. 2 TFUE), akty te mają one zbliżony charakter do aktów ustawodawczych. Więcej: Grzeszczak, 2011, s.152–153; Jaśkowski, 2016, s. 55 i nn.

<sup>10</sup> Wyr. TS z 10.07.2008 r. w sprawie C-413/06 P *Impala*, ECLI:EU:C:2008:392.

<sup>11</sup> C-413/06 P *Impala*, pkt 166.

że Sąd i Trybunał posiadają znaczny margines swobodnego uznania czy w danym przypadku doszło do naruszenia w/w wymogów. Nie zmienia to jednak faktu, że prawidłowość uzasadnienia jest kluczowa dla postępowań, w którym Komisja legitymuje się szerokimi uprawnieniami władczym ingerującymi w sferę praw podmiotów prywatnych. Zwłaszcza w przypadku kontroli przedsiębiorstwa lub żądania uzyskania informacji, w których to adresatowi aktu nie przysługuje prawo do bycia wysłuchanym przed przyjęciem początkowej decyzji, uzasadnienie stanowi gwarancję umożliwiającą skuteczne zakwestionowanie legalności aktu, chociażby po jego wydaniu<sup>12</sup>. Jak wskazywał Trybunał, to właśnie treść uzasadnienia pozwala ocenić czy planowana ingerencja jest zasadna, jak również daje możliwość przedsiębiorcy określenia zakresu zobowiązania do współpracy, przy jednoczesnym zabezpieczeniu jego prawa do obrony<sup>13</sup>. Ze względu na tę dwójaką funkcję uzasadnienia wyszczególnić można trzy typy decyzji, które w sposób jednostronny i władczy kreują stosunki między Komisją a przedsiębiorstwem, są nimi: decyzja w sprawie kontroli przedsiębiorstwa, decyzja w sprawie obowiązku udzielenia informacji oraz decyzja nakładająca kary pieniężne na przedsiębiorstwo.

## 2. Decyzja w sprawie kontroli przedsiębiorstwa

Artykuł 20 ust. 4 rozporządzenia 1/2003 wprost wskazuje, że decyzja musi określić przedmiot i cel kontroli, termin jej rozpoczęcia oraz zawierać pouczenie o karach i możliwości wniesienia odwołania<sup>14</sup>. Jednak z uwagi na wczesny etap postępowania Komisja nie musi podawać pełnej prawnej i faktycznej podbudowy decyzji, gdyż to właśnie w toku kontroli mają zostać zebrane dowody przesądzające o istnieniu bądź braku naruszenia<sup>15</sup>. Oznacza to, że Komisja posiada znaczną swobodę w definiowaniu obszaru kontroli, co prowadzić może do praktyki bardzo ogólnego zakresienia przedmiotu inspekcji. Dzięki temu, urzędnicy Komisji mogą w prawie nieograniczonym zakresie dokonywać przeszukania, a znalezione dowody zaklasyfikować można jako legalnie zdobyte (Michałek, 2015, s. 184–186). Podejście to nieszczególnie mitygowane jest przez Trybunał, który wprost podkreśla, że przy dokonywaniu kontroli legalności aktu należy uwzględnić cel, jakiemu służą inspekcje, którym jest ochrona wspólnego rynku wewnętrznego przed zakłóceniami konkurencji<sup>16</sup>. Oczywiście taka polityka nakierowana na maksymalizację efektywności działań godzi w interesy adresatów decyzji oraz budzi wątpliwości w świetle zasady proporcjonalności (Michałek, 2015, s. 234–243). Z tego względu Rzecznik Generalny, Juliane Kokott, podnosiła konieczność dalszego precyzowania wymogów prawnych, jakie spełniać powinno uzasadnienie decyzji, gdyż będzie to miało bezpośrednie przełożenie na praktykę administracyjną Komisji<sup>17</sup>.

<sup>12</sup> Wyr. TS z 15.11.2012 r. w sprawie C-417/11 P *Bamba*, ECLI:EU:C:2012:718, pkt 51.

<sup>13</sup> M.in. wyr. TS z 18.06.2015 r. w sprawie C-583/13 P *Deutsche Bahn*, ECLI:EU:C:2015:404, pkt 56; wyrok ETS z 17.10.1989 r. w sprawie 85/87 *Dow Benelux*, ECLI:EU:C:1989:379, pkt 8 i 40. Prawo do obrony zdefiniować można jako: kompleksową, podstawową zasadę prawną wyposażającą każdą osobę (fizyczną bądź prawną), na której sytuację prawną wpływ miała jednostronna decyzja władzy, w jurydyczne prawo do ochrony swojego uprawnionego interesu, przejawiające się poprzez podtrzymywanie lub kwestionowanie roszczenia skierowanego przez tę osobę lub przeciwko niej” (tłum własne). Zob. Michałek, 2015, s. 53. Lub jak proponuje K. Kowalik-Bańczyk: jako: zakreśloną w orzecznictwie TSUE zasadę procesową stanowiącą wytyczną dla organu prowadzącego postępowanie antymonopolowe, by pozwolić stronie postępowania na czynny udział w tym postępowaniu, w sposób pozwalający na obronę racji tego przedsiębiorstwa.” Zob. K. Kowalik-Bańczyk, 2012a, s. 78.

<sup>14</sup> Art. 20 ust. 4 zd. 2.: „Decyzja zawiera określenie przedmiotu i celu kontroli, termin jej rozpoczęcia i pouczenie o karach przewidzianych w art. 23 i 24 oraz o prawie do wniesienia odwołania od decyzji do Trybunału Sprawiedliwości”.

<sup>15</sup> Wyr. TS z 25.06.2014 r. w sprawie C-37/13 P *Nexans*, ECLI:EU:C:2014:2030, pkt 37; wyr. ETS z 22.10.2002 r. w sprawie C-94/00 *Roquette Frères*, ECLI:EU:C:2002:603, pkt 55; opinia Rzecznika Generalnego Nilsa Wahla z dnia 15.10.2015 r. w sprawie C-247/14 P *HeidelbergCement*, pkt 32.

<sup>16</sup> C-37/13 P *Nexans*, pkt 33.

<sup>17</sup> Opinia *Nexans*, pkt 3 i 6.

W sprawie *Nexans* w centrum zainteresowania znalazła się niewyjaśniona dotychczas kwestia geograficznego oznaczenia badanych przez Komisję naruszeń reguł konkurencji. W 2009 r. urzędnicy Komisji dokonali niezapowiedzianej kontroli w siedzibach przedsiębiorstwa we Francji i Włoszech, podejrzewając je o udział w porozumieniach antykonkurencyjnych. W odwołaniu *Nexans* zarzucał niejasny charakter gamy produktów objętych sporną decyzją oraz nadmiernie szeroki geograficzny zakres jej zastosowania<sup>18</sup>. Zdaniem odwołującego Komisja powinna była określić i ograniczyć właściwy rynek geograficzny, a następnie wyjaśnić, w jakim sposób transakcje prowadzone poza Unią Europejską lub EOG były znaczące dla dochodzenia w tej sprawie<sup>19</sup>. Trybunał nie przyjął jednak tej argumentacji, wskazując, że Komisja nie ma obowiązku przekazania wszystkich informacji, jakie posiada na temat domniemanych naruszeń czy też dokonania ich ścisłej kwalifikacji prawnej. Co jednak kluczowe dla sprawy, zdaniem Trybunału decyzja w sprawie kontroli nie musi określać rynku właściwego czy też okresu, w którym popełniane były rzekome naruszenia, pod warunkiem że decyzja ta jasno wskazuje domniemania, jakie Komisja zamierza weryfikować i określa możliwie dokładnie przedmiot kontroli i poszukiwań<sup>20</sup>. Część doktryny krytycznie odnosi się do stanowiska Trybunału, podnosząc, że nałożenie na Komisję obowiązku wskazania zakresu geograficznego naruszenia wzmocniłoby ochronę praw przedsiębiorców, w szczególności ich prawa do obrony oraz zapobiegłoby nadużywaniu uprawnień kontrolnych Komisji (Michałek, 2015, s. 194). Można odnieść wrażenie, że Trybunał, kierując się szeroko pojętym interesem Unii oraz ochroną rynku wewnętrznego, na dalszym planie postawił ochronę praw jednostek.

Bardziej stanowcze stanowisko Trybunał zaprezentował w wyroku *Deutsche Bahn*<sup>21</sup>, w którym to negatywnie odniósł się do praktyki Komisji dotyczącej dowodów przypadkowo zdobytych. *Deutsche Bahn* zarzuciło Komisji, iż podczas inspekcji w jej siedzibie urzędnicy celowo poszukiwali dokumentów niezwiązanych z zakresem wskazanym w decyzji o kontroli, aczkolwiek powiązanych z inną sprawą badaną przez Komisję w ramach odrębnego postępowania (dalej: sprawa *DUSS*). Inspiracją do tych poszukiwań miała być skierowana ustnie informacja do pracowników Komisji, by podczas czynności zwracali uwagę na wszelkie dowody dotyczące tego odrębnego dochodzenia<sup>22</sup>. W konsekwencji znalezione dokumenty doprowadziły do wydania dwóch kolejnych decyzji o przeprowadzeniu kontroli w siedzibie *Deutsche Bahn*, których przedmiotem już oficjalnie było poszukiwanie dowodów powiązanych ze sprawą *DUSS*<sup>23</sup>. Niemniej jednak, jak zarzuca odwołujący, pierwsza decyzja w sprawie kontroli nie zawierała wzmianki o poszukiwanych dowodach dotyczących *DUSS*, a z punktu widzenia celu i przedmiotu kontroli wskazanej w uzasadnieniu były one absolutnie zbędne<sup>24</sup>. Trybunał podkreślił, że informacje zebrane w trakcie inspekcji mogą zostać wykorzystane tylko do tych celów, które zostały wskazane w decyzji nakazującej jej przeprowadzenie, co gwarantuje zapewnienia poszanowania prawa do tajemnicy zawodowej<sup>25</sup>

<sup>18</sup> C-37/13 P *Nexans*, pkt 13 „(...) podejrzewane porozumienia lub uzgodnione praktyki mają „prawdopodobnie zasięg światowy”.

<sup>19</sup> Opinia *Nexans*, pkt 40.

<sup>20</sup> C-37/13 P *Nexans*, pkt 35-36; zob. też C-94/00 *Roquette Frères*, pkt 83, podobne stanowisko zaprezentowała Juliane Kokott w opinii *Nexans*, pkt 46-57.

<sup>21</sup> C-583/13 P *Deutsche Bahn*.

<sup>22</sup> Opinia Rzecznika Generalnego, Nihls Wahla, z 12.02.2015 r. w sprawie C- 583/13 P *Deutsche Bahn*, pkt 77 i 81.

<sup>23</sup> Wyr. Sądu z 6.09.2013 r. w sprawach połączonych T-289/11, T-290/11, T-521/11 *Deutsche Bahn*, ECLI:EU:T:2013:404, pkt 9-10.

<sup>24</sup> Na marginesie: Komisja nie negowała, że przekazała swoim pracownikom takie informacje, wskazywała natomiast, że okoliczności te mają charakter faktyczny, nie prawny i nie są dopuszczalne na etapie odwołania. Trybunał nie przychylił się do tej interpretacji, stwierdzając dopuszczalność zarzutu, gdyż biorąc pod uwagę cały kontekst sprawy, włączenie do akt dokumentów przypadkowo wykrytych stanowić może naruszenie prawa.

<sup>25</sup> Art. 28 rozporządzenia 1/2003; Niemniej jednak określenie „tajemnica zawodowa” lub „tajemnica służbowa” odnosi się do obowiązku urzędników Komisji do nieujawniania informacji zebranych podczas kontroli, a nie do uprawnienia przysługującego przedsiębiorcom. Dlatego wydaje się, że celowym byłoby odwołanie się przez Trybunał do pojęcia „tajemnicy handlowej” wskazanej w art. 27 ust. 4 rozporządzenia 1/2003.

oraz prawa do obrony<sup>26</sup>. Poprzez wydanie decyzji Komisja z jednej strony jest uprawniona do przeprowadzenia kontroli, z drugiej zaś – to właśnie treść tego aktu określa i ogranicza zakres inspekcji. Udzielenie ustnej informacji o prowadzonym odrębnym postępowaniu, które niezwiązane jest z przedmiotem decyzji, stanowi naruszenie obowiązku uzasadnienia aktu oraz uchybia prawu do obrony przedsiębiorcy<sup>27</sup>. Wyrok ten spotkał się z pozytywnym przyjęciem, gdyż rozwiewa dotychczasowe wątpliwości dotyczące zakazu tzw. *fishing expeditions*<sup>28</sup>, jak również wskazuje, że legalność i dopuszczalność zebranych podczas kontroli dowodów jest nierozłącznie związana zakresem inspekcji, jaki był wskazany w treści decyzji (Michalek, 2015, s. 199; Deselaers i Venot, 2015, s. 582; Di Federico, 2013, s. 29; Michalek-Gervais, 2015a, s. 16).

### 3. Decyzja w sprawie żądania udzielenia informacji

Podobnie jak w przypadku decyzji w sprawie kontroli przedsiębiorstwa, rozporządzenie 1/2003 określa elementy, jakie powinno zawierać uzasadnienie decyzji w sprawie żądania dostępu do informacji<sup>29</sup>. Zdaniem Rzecznika Generalnego, Nihlsa Wahla, orzecznictwo dotyczące art. 20 ust. 4 rozporządzenia 1/2003 stosować należy *mutatis mutandis* do decyzji wydanych na podstawie art. 18 rozporządzenia 1/2003<sup>30</sup>. W związku z tym wyrok *HeidelbergCement*<sup>31</sup> jest istotny z punktu widzenia dalszego zakreślania obowiązku uzasadniania aktu przez Komisję, a stosowany będzie również do decyzji dotyczących kontroli przedsiębiorstw. Sprawa *HeidelbergCement* dotyczy obowiązku udzielenia odpowiedzi na 11 obszernych zestawów pytań, stanowiących załącznik do decyzji. Skarżący poddał krytyce trzy elementy przedstawionego uzasadnienia: (1) opis domniemanych naruszeń; (2) ich zasięg geograficzny, a także (3) zakres produktów, do których się odnoszą. Jak wskazał Rzecznik Generalny, każda z tych kategorii sformułowana była w sposób bardzo ogólny, który należałoby uszczegółowić<sup>32</sup>. Mianowicie, definiując cel żądania udzielenia informacji Komisja powinna wskazać przedmiot swojego dochodzenia, a zatem określić zarzucane podmiotom naruszenie reguł konkurencji<sup>33</sup>. Instytucja może wymagać ujawnienia jedynie tych informacji, które prowadzą do zweryfikowania istnienia zarzuczanych czynów, uzasadniają prowadzenie dochodzenia lub zostały wskazane w żądaniu udzielenia informacji<sup>34</sup>. Skoro niezbędnym charakter informacji należy oceniać w odniesieniu do celu wskazanego w żądaniu, cel ten należy określić z dostateczną precyzją. W przeciwnym razie byłoby niemożliwe ustalenie czy informacja jest konieczna z punktu widzenia art. 18 rozporządzenia 1/2003, a Trybunał nie mógłby dokonać kontroli<sup>35</sup>. Zarówno Sąd, jak i Rzecznik Generalny oraz Trybunał stwierdzili, że treść decyzji jest zbyt

<sup>26</sup> C-583/13 P *Deutsche Bahn*, pkt 57–58.

<sup>27</sup> C-583/13 P *Deutsche Bahn*, pkt 60–61 i 64.

<sup>28</sup> Inspekcji przeprowadzanych bez faktycznej lub prawnej podstawy, kierowanych wyłącznie w celu sprawdzenia nieugruntowanych podejrzeń o rzekomym naruszeniu prawa konkurencji – zob. Michalek, 2015, s. 181.

<sup>29</sup> Komisji musi podać podstawę prawną i cel żądania, określić zakres żądanych informacji i ustalić termin, w którym należy je dostarczyć. Uzasadnienie musi zawierać również pouczenie o karach oraz prawie wniesienia odwołania od decyzji do Trybunału Sprawiedliwości.

<sup>30</sup> Opinia Rzecznika Generalnego Wahla w sprawie *HeidelbergCement* przedstawiona w dniu 15.10.2015 r., ECLI:EU:C:2015:694, pkt 33 – „Wydaje mi się, że zasady [ze sprawy *Nexans* – przyp. Autora] te mają zastosowanie *mutatis mutandis* do decyzji w sprawie żądania informacji na mocy art. 18 ust. 3 rozporządzenia nr 1/2003. Najwyraźniej oba rodzaje środków służą realizacji tego samego celu i mają charakter działania polegającego na zbieraniu informacji. Chociaż oba przepisy nie zostały sformułowane w identyczny sposób, ich względne podobieństwo także wydawałoby się wspierać jednolitą ich wykładnię”.

<sup>31</sup> Wyr. TS z dnia 10.03.2016 r. w sprawie C-247/14 P *HeidelbergCement*, ECLI:EU:C:2016:149.

<sup>32</sup> Opinia *HeidelbergCement*, pkt 36.

<sup>33</sup> C-247/14 P *HeidelbergCement*, pkt 20.

<sup>34</sup> Wyr. Sądu z 14.03.2014 r. w sprawie T-302/11 *HeidelbergCement AG*, ECLI:EU:T:2014:128, pkt 34.

<sup>35</sup> C-247/14 P *HeidelbergCement*, pkt 24.

ogólnikowa, aby określić obszar geograficzny oraz kategorię produktów, jakie należy uwzględnić przy udzieleniu odpowiedzi na pytania Komisji. Niemniej jednak, zdaniem Sądu ten mało precyzyjny opis mógł być rektyfikowany poprzez odwołanie do uprzednio wydanej decyzji zarządzającej kontrolę, a opisującej obszar geograficzny rzekomego naruszenia. Do tej interpretacji nie przychylił się ani Rzecznik Generalny, ani Trybunał, którzy stwierdzili, że wprawdzie wcześniejsza decyzja stanowi pewien „kontekst dla sprawy”<sup>36</sup>, ale jej treść nie pozwala na zatuszowanie zwięzłego, pobieżnego i ogólnego charakteru uzasadnienia spornej decyzji<sup>37</sup>. Rzecznik Generalny wskazał, że gdy akty Unii nakładają zobowiązania ingerujące w sferę prywatną jednostek oraz obłożone są ryzykiem surowych kar pieniężnych, wymagane powinno być odrębne uzasadnienie takiego aktu. Ważne jest bowiem, aby umożliwić adresatom zrozumienie motywów decyzji bez nadmiernego wysiłku interpretacyjnego, tak aby mogli skutecznie i we właściwym czasie wykonywać swoje prawa. Dotyczy to zwłaszcza decyzji zawierających wyraźne odniesienie do wcześniejszych aktów, w których przedstawiono inne uzasadnienie, a jakkolwiek istotna różnica pomiędzy nimi może być źródłem niepewności dla adresata<sup>38</sup>.

Odnosząc się do okoliczności sprawy Trybunał zauważył, że sporna decyzja została wydana po trzech latach od dnia wszczęcia kontroli przedsiębiorstwa, zatem Komisja siłą rzeczy znajdowała się w posiadaniu danych umożliwiających dokładniejsze sformułowanie ciężących na przedsiębiorstwie podejrzeń o naruszenie<sup>39</sup>. Rzecznik Generalny stanowczo stwierdził, że wprawdzie „im szerzej i im bardziej ogólnie sformułowane jest uzasadnienie, tym wyraźniej zarysowywać się może korelacja pomiędzy domniemanymi naruszeniami a żądanymi informacjami. Nie można jednak zaakceptować, by uzasadnienie, które – na skutek zaniedbania lub umyślnie – sporządzono bez zachowania wymaganej precyzji, wywoływało niezamierzony skutek w postaci rozszerzenia zakresu rodzajowego informacji, które można by uznać za „konieczne” dla celów art. 18 ust. 1 rozporządzenia 1/2003”<sup>40</sup>.

Wyrok ten budzi pewne kontrowersje. Z jednej strony Trybunał negatywnie odniósł się do strategii Komisji zmierzającej do zdawkowego i nieprecyzyjnego określenia przedmiotu żądania w nadziei przypadkowego natrafienia na kluczowe informacje. Z drugiej jednak – Trybunał sam zwięźle i ogólnikowo odniósł się zarzutów stawianych przez *HeidelbergCement*. Dopiero lektura opinii Rzecznika Generalnego, Nihlsa Wahla, ukazuje potencjał, jaki wyrok Trybunału mógł mieć dla praktyki Komisji i ochrony uprawnień przedsiębiorców. Zagadnienia szczegółowo omawiane w opinii to m.in. wprowadzenie (nawet w ograniczonym zakresie) obowiązku wskazania zakresu geograficznego naruszenia<sup>41</sup>, pojęcie „informacji koniecznych” oraz badanie proporcjonalności żądania<sup>42</sup>, możliwość nałożenia na przedsiębiorstwo obowiązku przedstawienia informacji w określonym formacie<sup>43</sup>, stosowanie zasady proporcjonalności w stosunku do terminów udzielenia informacji<sup>44</sup>, skutki prawne niejasno sformułowanych pytań<sup>45</sup>, a w końcu – wykładnia wolności

<sup>36</sup> Opinia *HeidelbergCement*, pkt 40–43.

<sup>37</sup> C-247/14 P *HeidelbergCement*, op. cit., pkt 33.

<sup>38</sup> Opinia *HeidelbergCement*, pkt 42.

<sup>39</sup> C-247/14 P *HeidelbergCement*, op. cit., pkt 39; opinia *HeidelbergCement*, pkt 49–50.

<sup>40</sup> Opinia *HeidelbergCement*, pkt 53.

<sup>41</sup> *Ibidem*, pkt 39–45.

<sup>42</sup> *Ibidem*, pkt 70–95.

<sup>43</sup> *Ibidem*, pkt 103–123.

<sup>44</sup> *Ibidem*, pkt 124–135.

<sup>45</sup> *Ibidem*, pkt 136–146.

od samooskarżania się<sup>46</sup>. Zagadnienia te są ważne i od wielu lat doktryna postuluje o ich rozwinięciu i dostosowanie do standardów wynikających z Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Wprawdzie Trybunał uchylił wyrok Sądu<sup>47</sup> oraz sporną decyzję w całości, jednak nie odniósł się do argumentacji przedstawionej w opinii Rzecznika, pozostawiając powyższe zagadnienia bez dalszych wyjaśnień.

#### 4. Decyzja w sprawie nałożenia sankcji

Nakładanie kar pieniężnych za naruszenie zakazów wynikających z art. 101 TFUE oraz 102 TFUE następuje na podstawie art. 23 i art. 24 rozporządzenia 1/2003 w przypadku: (1) dopuszczenia się przez przedsiębiorcę naruszeń proceduralnych, czyli czynów, które godzą w uprawnienia inspekcyjno-kontrolne Komisji oraz (2) złamania zakazów wynikających Traktatu lub decyzji służących ich przestrzeganiu (Doniec, 2016, s. 28–29). Prawidłowe uzasadnienie jest w tym w przypadku szczególnie istotne, gdyż Komisja dokonuje złożonych ocen ekonomicznych, prawnych czy też technicznych, a kontrola przez sądy UE zgodności z prawem i zasadności tych ocen jest ograniczona. W przypadku nałożenia sankcji na przedsiębiorców z uzasadnienia musi wynikać, jakie czynniki zostały uwzględnione przy określaniu ciężaru naruszenia<sup>48</sup>, jaka jest wysokość nałożonej kary oraz jaka metoda została zastosowana przy jej ustaleniu (Jaśkowski, 2016, s. 148–149, 152).

W wyroku *Air Canada*<sup>49</sup> dotyczącym zмовy cenowej przewoźników lotniczych podkreślono konieczność spójnego i logicznego wynikania między osnową a uzasadnieniem decyzji. Mianowicie w uzasadnieniu decyzji podano istnienie jednolitego i ciągłego naruszenia prawa konkurencji przez wszystkich przewoźników, natomiast osnowa decyzji wskazywała cztery samodzielne naruszenia dotyczące różnych okresów, tras oraz podmiotów zaangażowanych w zмовę. Przedsiębiorcy wnieśli skargę do Sądu, podnosząc, że decyzja nie pozwala im określić charakteru i zakresu naruszenia lub naruszeń, o jakie ich posądzono z uwagi na sprzeczność pomiędzy uzasadnieniem i osnową decyzji<sup>50</sup>. Sąd podkreślił, że zasada skutecznej ochrony sądowej wymaga, aby osnowa decyzji, w której Komisja stwierdza naruszenie była szczególnie jasna i precyzyjna oraz, aby przedsiębiorstwa uznane za odpowiedzialne i obłożone karąmi były w stanie zrozumieć i zakwestionować przypisanie im czyny lub wysokość kar (w brzmieniu wynikającym z osnowy)<sup>51</sup>. Sąd zaznaczył, że pojęcie „skutecznej ochrony sądowej” należy rozumieć zgodnie z orzecznictwem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka<sup>52</sup>, a quasi-karny charakter sankcji w prawie konkurencji wymaga zapewnienia przedsiębiorcom wymogów proceduralnych przewidzianych art. 6 EKPC<sup>53</sup>. Następnie wskazał, że w prawie UE zasada skutecznego środka ochrony sądowej wyrażona jest w art. 47 KPP<sup>54</sup>, co oznacza m.in., że podmiot, który dopuścił się naruszenia musi mieć możliwość

<sup>46</sup> Ibidem, pkt 146–168.

<sup>47</sup> T-302/11 *HeidelbergCement AG*.

<sup>48</sup> Np. indywidualne okoliczności sprawy, jej kontekst i odstrasżający charakter grzywnien, nie ma jednak wiążącej ani wyczerpującej listy czynników, które powinny zostać uwzględnione.

<sup>49</sup> Wyr. Sądu z 16.12.2015 r. w sprawie T-9/11 *Air Canada*, ECLI:EU:T:2015:994.

<sup>50</sup> W osnowie zaskarżonej decyzji wymienione są bowiem cztery naruszenia dotyczące różnych okresów i tras popełnione przez różnych przewoźników, podczas gdy w uzasadnieniu jest mowa o tylko jednym, jednolitym i ciągłym naruszeniu na skalę światową obejmującym wszystkie trasy.

<sup>51</sup> T-9/11 *Air Canada*, pkt 29.

<sup>52</sup> Wyr. ETPC z 27.09.2011 r. w sprawie nr 43509/08 *Menarini Diagnostics*.

<sup>53</sup> T-9/11 *Air Canada*, pkt 34; zob. również: Jaśkowski, 2016, s. 89–102.

<sup>54</sup> Treścią odpowiadającą art. 6 EKPC, zob. Wyjaśnienia dotyczące Karty Praw Podstawowych z 12.12.2007 r. (Dz. Urz. UE C 303/17, s. 17–35)2), wyjaśnienie odnoszące się do artykułu 47 – Prawo do skutecznego środka prawnego i dostępu do bezstronnego sądu.



zrozumienia decyzji, opierając się wyłącznie na jej osnowie. Informacje o naturze naruszenia lub nałożonych sankcjach nie mogą wynikać wyłącznie z uzasadnienia, gdyż ma ono walor przede wszystkim interpretacyjny, a tylko osnowa decyzji wywołuje skutek prawny w postaci uznania odpowiedzialności danego podmiotu za naruszenie<sup>55</sup>. Sąd podkreślił jednak, że istnienie sprzeczności pomiędzy uzasadnieniem a osnową nie oznacza od razu, że decyzja dotknięta jest wadliwością, pod warunkiem, że: (1) skarżący sam może wykryć te nieścisłości i je zaskarżyć; (2) osnowa decyzji jest na tyle precyzyjna i jasna, że skarżący ma pewność co do zakresu i przedmiotu decyzji; (3) dowody wskazane w osnowie decyzji, na których oparte zostało rozumowanie, są jasno zidentyfikowane i zbadane w uzasadnieniu<sup>56</sup>. Następnie podkreślił również rangę skutecznego notyfikowania aktu adresatowi, gdyż przedstawienie uzasadnienia decyzji musi zostać wydane w tym samym momencie, co decyzja wywołująca negatywne skutki w sferze prawnej adresata<sup>57</sup>. Decyzja powinna być samowystarczalna, a jej uzasadnienie nie może wynikać z pisemnych lub ustnych wyjaśnień udzielonych w późniejszym okresie, kiedy decyzja ta stanie się już przedmiotem skargi do Sądu (Jaśkowski, 2016, 148–149). Spóźniona notyfikacja nie może być rektyfikowana tylko dlatego, że adresat decyzji o powodach jej powzięcia dowiedział się w toku postępowania przed Sądem. W przeciwnym wypadku istnieje ryzyko wypaczenia roli uzasadnienia polegającej na zapewnieniu adresatom decyzji prawa do skutecznej obrony, które realizowane jest m.in. poprzez analizę treści decyzji, ocenę jej prawidłowości i jej ewentualne zaskarżenie<sup>58</sup>. Sąd zaznaczył również, że w przedstawionym stanie faktycznym nie mógł dokonać kontroli legalności decyzji, gdyż nie był w stanie ocenić czy dowody powołane na okoliczność istnienia jednolitego i ciągłego naruszenia wskazanego w uzasadnieniu dowodzą istnienia czterech oddzielnych naruszeń opisanych w osnowie<sup>59</sup>.

Wprawdzie wyrok Sądu uwzględnił żądania skarżących, jednak nie sposób oprzeć się wrażeniu, iż spolegliwie traktuje obowiązek Komisji dotyczący uzasadniania decyzji, podkreślając, że nie każda sprzeczność między osnową a uzasadnieniem doprowadzi do nieważności aktu. Co prawda treść decyzji powinna być jasna i precyzyjna, zawierać zrozumiałe dla jednostki wyjaśnienia dotyczące wysokości i podstawy nałożonych sankcji, to jednak Sąd wskazuje na wiele warunków granicznych, które mimo niespójności i lakoniczności uzasadnienia nie dają podstawy do uznania, iż jest ono wadliwe, jeśli jednostka mogła chociaż pośrednio wydedukować motywy działania Komisji.

### III. Stwierdzenie nieważności decyzji Komisji Europejskiej

#### 1. Wprowadzenie

Zasada trwałości aktu administracyjnego stanowi ogólną zasadę prawa Unii, zgodnie z którą organy UE powinny uznać nienaruszalność aktów, które wydały i które wpływają na sytuację prawną i materialną podmiotów prawa, chyba że do zmiany dojdzie z poszanowaniem norm kompetencyjnych i proceduralnych (Jaśkowski, 2016, s. 170)<sup>60</sup>. Z zasady tej wynika również

<sup>55</sup> T-9/11 *Air Canada*, *op cit.*, pkt 35–36.

<sup>56</sup> *Air Canada*, *op cit.*, pkt 75–76.

<sup>57</sup> *Ibidem*, pkt 82.

<sup>58</sup> *Ibidem*, pkt 83.

<sup>59</sup> *Ibidem*, pkt 84–85.

<sup>60</sup> Gwarancyjna funkcja tej zasady oznacza, że wszelkie odstępstwa ograniczone są do szczególnie uzasadnionych przypadków.

domniemanie legalności aktu, zgodnie z którym akt UE pozostaje skuteczny do czasu jego unieważnienia przez sąd lub uchylecia przez organ. Procedura sądowej kontroli aktów zawarta jest w art. 263 TFUE i ma na celu ochronę porządku prawnego UE poprzez eliminowanie aktów prawa wtórnego sprzecznych z normą wyższego rzędu. (Jaśkowski, 2016, s. 170, 180, 208; Schuering, 2012, s. 313). Decydującym dla stwierdzenia czy przedsiębiorca może zaskarżyć akt Komisji nie jest forma aktu (np. decyzja), a określenie czy środki w nim zawarte dotyczą jednostki w sposób indywidualny i bezpośredni. Zgodnie z orzecznictwem istnieją dwa podstawowe kryteria zaskarżalności decyzji: (1) akt musi stanowić ostateczne stanowisko Komisji oraz (2) akt musi wywoływać wiążące skutki prawne mające wpływ na interesy skarżącego poprzez istotną zmianę jego sytuacji prawnej (Blanco, 2013, s. 667). Jak zostało to wskazane w wyroku *Air Canada*, co do zasady pod uwagę brana jest tylko osnowa decyzji (jako wywierająca skutki prawne), a oceny zawarte w uzasadnieniu nie mogą stanowić samodzielnego przedmiotu skargi. Akt niestanowiący finalnego rozstrzygnięcia może jednak być przedmiotem skargi, jeśli wywiera skutki prawne, a możliwość zaskarżenia ostatecznej decyzji w sprawie nie jest, w świetle art. 6 EKPC i art. 47 KPP, wystarczającą dla ochrony zagrożonych uprawnień. Za przykład posłużyć może decyzja o przeprowadzeniu kontroli czy żądaniu udzielenia informacji (Jaśkowski, 2016, s. 208–210).

## 2. Zakres sądowej kontroli decyzji Komisji dotyczących kontroli przedsiębiorstw

Sądy UE, orzekając na podstawie art. 263 TFUE względem aktów Komisji, występują w roli „tradycyjnych sądów administracyjnych”, których jurysdykcja nie jest pełna, mimo wymogów wynikających z orzecznictwa EKPC dotyczących kontroli aktów wydanych w sprawach „karnych”<sup>61</sup>. Decyzje Komisji podlegają co do zasady kontroli legalności, a jedynie wyjątkowo, w stosunku do decyzji o sankcjach, może być wydany wyrok reformatoryjny, zastępujący decyzję Komisji. Wprawdzie brak szczegółowego badania decyzji instytucji jest często krytykowany, jednak TSUE wskazuje, że skoro Komisja ocenia „złożone sprawy gospodarcze”, musi dysponować pewnym marginesem dyskrecyjnego uznania, który nie podlega kontroli sądowej<sup>62</sup>. Z tego względu TSUE bada jedynie istotność faktów oraz skutki prawne, jakie Komisja z nich wywiodła w notyfikowanym uzasadnieniu decyzji, sprawdzając również: (1) czy fakty zostały ustalone w odpowiedni sposób; (2) czy instytucja nie popełniła rażącego błędu albo nie nadużyła władzy; (3) czy nie doszło do nadużycia przepisów proceduralnych; (4) czy organ wydający decyzję nie dokonał błędnej wykładni prawa<sup>63</sup>. Z uwagi na ograniczony zakres kontroli treści decyzji uznanionych, sądy unijne przywiązują szczególną wagę do dochowania formalnych wymogów postępowania. Uznają, że podjęcie optymalnej decyzji możliwe jest jedynie w przypadku zachowania poprawności proceduralnej, w tym zagwarantowania poszanowania uprawnień jednostki. TSUE wprawdzie weryfikuje prawidłowość ustaleń faktycznych, na których oparł się organ, jednak w przypadku, gdy Komisja przeprowadza złożone oceny ekonomiczne, swoboda uznania ma w pewnym stopniu zastosowanie również do tychże ustaleń. W efekcie sądy UE interweniować będą jedynie w przypadku, gdy KE w oczywiste błędny sposób ustaliła fakty lub też wnioski, które zaprezentowała w uzasadnieniu

<sup>61</sup> Zdaniem ETPC prawo do sądu i prawo do sądowego rozstrzygnięcia sporu obejmuje zarówno zagadnienia faktyczne, jak i prawne, więcej: Jaśkowski, 2016, s. 407–408; Nazzini, 2012, s. 979–981; Slater, Thomas i Waelbroeck, 2008, s. 7–16.

<sup>62</sup> Więcej: Jaśkowski, 2016, s. 242–245, 392–412.

<sup>63</sup> Zob. wyr. SPI z 29.06.1993 r. w sprawie T-7/92 *Asia Motor France i inni v. Komisja (Asia Motor II)*, ECLI:EU:T:1993:52, pkt 33.

nie znajdują odzwierciedlenia w przedstawionym materiale dowodowym<sup>64</sup>. Celem działania sądów UE jest więc nie tyle rozstrzygnięcie sporu, ile raczej kontrola administracji i doprowadzenie do stanu zgodnego z prawem, a w konsekwencji – ochrona jednostki (Kowalik-Bańczyk, 2012a, s. 414–418; Harlow i Rawlings, 2014, s. 72, van der Vijver, 2013, s. 126–127; Jaśkowski, 2016, s. 199, 392–393, 395–396, Schwarze, 2004, s. 94–96, 101–102). Niewątpliwie ten ograniczony zakres badania decyzji przez TSUE ma wpływ na sytuację prawną skarżących, którzy nie mają instrumentów umożliwiających podważenia zasadności wydanej decyzji, a jedynie mogą się powoływać na popełnione przez Komisję naruszenia proceduralne.

### 3. Wadliwość uzasadnienia jako naruszenie istotnego wymogu proceduralnego

Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem<sup>65</sup>, brak lub niewystarczające uzasadnienie uznawane jest jako naruszenie istotnego wymogu proceduralnego, które badane jest z urzędu (Jaśkowski, 2016, s. 237 i 250; Kowalik-Bańczyk, 2012, s. 764). Powstaje jednak pytanie, czy samo naruszenie obowiązku uzasadnienia stanowi samoistną przesłankę unieważnienia decyzji Komisji, która wydana została w związku z kontrolą przedsiębiorstwa. W świetle powołanych wyroków na to pytanie należy odpowiedzieć negatywnie (Blanco, 2013, s. 676–677). Wprawdzie uchybienie obowiązkowi uzasadnienia aktu stanowi przesłankę nieważności, jednak za każdym razem TSUE bada czy skutkiem tego naruszenia jest zaistnienie łącznie dwóch okoliczności: (1) naruszenie gwarancji procesowych jednostki, w szczególności szeroko pojętego prawa do obrony oraz (2) niemożność dokonania kontroli legalności decyzji przez TSUE. Przy czym, za wadliwy nie zostanie uznany akt, kiedy: (1) skarżący sam może wykryć te nieścisłości i je zaskarżyć; (2) osnowa decyzji jest na tyle precyzyjna i jasna, że skarżący ma pewność co do zakresu i przedmiotu decyzji; (3) dowody wskazane w osnowie decyzji, na których oparte zostało rozumowanie, są jasno zidentyfikowane i zbadane w uzasadnieniu<sup>66</sup>. Ujmując zwięźle, za wadliwy zostanie uznany akt, w którym Komisja tak dalece uchybiła obowiązkowi uzasadnienia, że ani adresat decyzji, ani TSUE nie są w stanie rozszyfrować motywów jego wydania. Dopiero taka wadliwość narusza prawo do obrony jednostki oraz uniemożliwia kontrolę legalności decyzji, a zatem stanowi poważne naruszenie proceduralne prowadzące do stwierdzenia nieważności decyzji. Odmienna sytuacja miała miejsce w sprawie *Deutsche Bahn*, w której to Trybunał uchylił wyrok Sądu oraz unieważnił drugą i trzecią decyzję dotyczącą kontroli, gdyż zostały one wydane w konsekwencji naruszenia obowiązku uzasadnienia aktu administracyjnego. W mocy została natomiast utrzymana pierwsza decyzja dotycząca kontroli, mimo iż – jak określił to Rzecznika Generalnego, Nihls Wahl – Komisja wprost dopuściła się obejścia art. 20 ust. 4 rozporządzenia 1/2003<sup>67</sup>.

Taka restrykcyjna regulacja uznania wadliwości uzasadnienia za istotne naruszenie proceduralne ma szczególny związek z kompetencjami dyskrecjonalnymi Komisji, a w konsekwencji ograniczonym zakresem badania decyzji. W efekcie sądy UE, badając prawidłowość uzasad-

<sup>64</sup> T-7/92 *Asia Motor II*, pkt 55; wyr. TS z 12.03.2002 r. w sprawach połączonych C-27/00 i C-122/00 *Omega Air i inni*, ECLI:EU:C:2002:16, pkt 65. Por. jednak szczegółowa analiza prawna została dokonana przez Sąd w wyr. *Airtours* oraz *Tetra Laval*. Zob. więcej: wyr. SPI z 6.06.2002 r. w sprawie T-342/99 *Airtours v. Komisja*, ECLI:EU:T:2002:146, wyr. SPI 05.10.2002 r. w sprawie T-5/02 *Tetra Laval v. Komisja*, ECLI:EU:T:2002:146.

<sup>65</sup> Np. C-413/06 P *Impala*, pkt 174.

<sup>66</sup> T-9/11 *Air Canada*, pkt 76.

<sup>67</sup> Opinia *Deutsche Bahn*, pkt 66.

nienia, nie tyle koncentrują się nad przesłankami wydania danej decyzji<sup>68</sup>, ile nad poprawnością proceduralną działań podejmowanych przez instytucję (pod. Kowalik-Bańczyk, 2012a, s. 430, Schwarze, 2004, s. 94–97).

#### 4. Skutki unieważnienia

Stwierdzenie nieważności decyzji następuje wskutek uwzględnienia skargi złożonej zgodnie z wymogami art. 263 TFUE i może dotyczyć całości lub części aktu. Przyjmuje się, że TSUE, wydając wyrok stwierdzający nieważność, dokonuje zmiany w istniejącym stanie prawnym, eliminując wadliwy akt z obrotu prawnego. Wyrok ma zatem charakter konstytutywny, gdyż w przypadku niezaskarżenia aktu w terminie pozostałby on w mocy. Zresztą akt ten wywołuje skutki prawne, aż do momentu wydania wyroku. Co więcej, unieważnienie danego aktu nie ma wpływu na ważność innych niezaskarżonych aktów, choćby były one dotknięte tę samą wadą. Organ, który wydał wadliwy akt nie jest również zobowiązany do jego uchylecia lub zmiany<sup>69</sup>. Wyrok unieważniający wywiera skutki *ex tunc*, z mocą wsteczną lub, jak proponuje Krystyna Kowalik-Bańczyk, *ab initio*, tak jakby akt nigdy nie istniał (Jaśkowski, 2016, s. 262–263; Blanco, 2013, s. 683; Kowalik-Bańczyk, 2012a, s. 432)<sup>70</sup>. Wskutek wydanego wyroku Komisja zobowiązana jest do podjęcia środków koniecznych do usunięcia skutków stwierdzonych naruszeń prawa, co w przypadku decyzji uprzednio wykonanych oznaczać może przywrócenie do stanu sprzed wydania aktu (*restitutio in integrum*). Krytykowany jest jednak brak właściwości TSUE do wskazania w wyroku sposobu jego wykonania, gdyż na podstawie art. 266 TFUE kompetentny do wyboru właściwych środków jest organ, który wydał zaskarżony akt<sup>71</sup>. Wyrok jest skuteczny *erga omnes* i można opierać się na nim w postępowaniach prowadzonych przed sądami krajowymi oraz w innych postępowaniach prowadzonych przed sądami UE (Blanco, 2013, s. 683; Kowalik-Bańczyk, 2012a, s. 432; Jaśkowski, 2016, s. 263).

Unieważnienie decyzji wcale nie oznacza, iż sprawa została zakończona po myśli skarżącego. W przypadku, gdy przesłanką unieważnienia było naruszenie istotnego przepisu procedury, Komisja może podjąć postępowanie i wydać kolejną decyzję w tej sprawie. Zasada powagi rzeczy osądzonej nie wyklucza ponownego otwarcia postępowania administracyjnego, a *res iudicata* obejmuje jedynie zagadnienia faktu i prawa stwierdzone w wyroku. Komisja nie może jednak przyjąć decyzji z naruszeniem tego samego wymogu proceduralnego, który stał się przyczynkiem do unieważnienia wcześniejszego aktu. Niemniej jednak nie jest wykluczone, że nowa decyzja będzie identycznej treści, co wcześniejsza unieważniona, z tym wyjątkiem, że zostanie wydana bez uprzednio stwierdzonego naruszenia. (Kowalik-Bańczyk, 2012a, s. 435; Blanco, 2013, s. 684–685). Przedsiębiorstwa, próbując zabezpieczyć swoje interesy, co raz częściej pozywają Komisję o odszkodowanie z tytułu szkód wynikłych z wydanej, a następnie unieważnionej decyzji<sup>72</sup>.

<sup>68</sup> Np. czy rzeczywiście można uznać, że doszło do naruszenia prawa konkurencji? Czy Komisja miała uzasadnione podejrzenia do wydania decyzji nakazującej poddanie się kontroli?

<sup>69</sup> W przypadku gdy decyzja skierowana jest do wielu przedsiębiorstw, należy postrzegać ją jako wiele indywidualnych decyzji, skierowanych do poszczególnych adresatów, wydanych w formie jednego aktu. Z tego względu unieważnienia decyzji na skutek skargi jednego przedsiębiorstwa, będzie wywoływać skutek wyłącznie w stosunku do tegoż podmiotu, natomiast w stosunku do przedsiębiorstw, które skargi nie wniosły, akt zostanie utrzymany w mocy. Zob. Kowalik-Bańczyk, 2012a, s. 433.

<sup>70</sup> Od tej zasady dopuszczalne są wyjątki (np. z uwagi na bezpieczeństwo prawne, szczególne okoliczności sprawy), kiedy wyrok będzie skutkował na przyszłość. Zob. Kowalik-Bańczyk, 2012a, s. 432.

<sup>71</sup> Por. wyr. ETPC 02.04.2015 r. w sprawie 63629/10 i 60567/10 *Vinci Construction et GTM Génie Civil et Services p-ko Francji*, pkt 63–66.

<sup>72</sup> Co do zasady powód musi udowodnić wystąpienie szkody, bezprawne działanie oraz związek przyczynowo pomiędzy działaniem a szkodą – zob. Półtorak, 2012, s. 1037.

Sąd stwierdził jednak, że nawet jeśli decyzja została unieważniona, to Komisja nie będzie uznana za odpowiedzialną, pod warunkiem że nie dopuściła się wystarczająco poważnego naruszenia normy, której celem jest ochrona uprawnień jednostek lub po stronie Komisji nie nastąpiło poważne i jawne przekroczenie granic kompetencji. Oznacza to, że nie charakter działania instytucji UE ma być decydujący dla stwierdzenia czy zachodzi naruszenie będące podstawą odpowiedzialności, ale zakres władzy uznaniowej przyznanej instytucji przy wykonywaniu jej zadań<sup>73</sup> (Półtorak, 2012, s. 1037–1038 i 1044; Blanco, 2013, s. 685; Kawczyńska, 2016, s. 229–230). Odpowiedzialność Komisji jest w konsekwencji znacznie ograniczona, a przedsiębiorcy nie posiadają skutecznych narzędzi, które umożliwiałyby uzyskanie rekompensaty z tytułu szkód poniesionych wskutek decyzji wydanej z naruszeniem prawa. Należy przecież pamiętać, że akty Komisji nierzadko pociągają za sobą istotne implikacje finansowe, które mają bezpośredni wpływ na kondycję i strategię przedsiębiorstw wykraczające poza zwykłe ryzyko gospodarcze.

#### IV. Podsumowanie

Obowiązek Komisji Europejskiej uzasadniania decyzji z założenia gwarantować ma przejrzystość działań instytucji, zapewniać poszanowanie praw adresatów decyzji oraz umożliwiać dokonanie kontroli legalności aktu przez sądy UE. Z tego względu TSUE wielokrotnie podkreślał, że uzasadnienie powinno zawierać konieczne elementy stanu prawnego i faktycznego, określać cel działań Komisji oraz wskazywać na zakres obowiązków i uprawnień adresata. Nie powinno ono nastroczać trudności interpretacyjnych ani budzić wątpliwości, co do zobowiązań podmiotów. W przeciwnym razie nie spełnia swojego celu, uchybiając prawu do obrony.

Co do zasady wadliwość uzasadnienia stanowi przesłankę unieważnienia decyzji Komisji w całości lub części, stanowiąc zgodnie z art. 6 EKPC i art. 47 KPP element ochrony sądowej jednostek przez arbitralnymi aktami administracji. Niemniej jednak uprawnienia dyskrecyjne Komisji w dokonywaniu oceny złożonych sytuacji ekonomicznych oraz nadrzędny cel, jakim jest ochrona rynku wewnętrznego przez zakłóceniami konkurencji, mają bezpośredni wpływ na realizację prawa przedsiębiorców do skutecznej ochrony prawnej. Po pierwsze, Trybunał precyzuje kolejne warunki, bez spełnienia których uzasadnienie *prima facie* wątpliwej jakości nie stanowi naruszenia istotnego wymogu proceduralnego<sup>74</sup>. Po drugie, TS oszczędnie odnosi się do kwestii, które mogłyby znacząco wpłynąć na wykonywanie uprawnień kontrolnych Komisji, zmuszając instytucję do zmiany dotychczasowej praktyki na mniej restrykcyjną względem przedsiębiorców<sup>75</sup>. Po trzecie, sądy UE, działające jako sądy administracyjne, uprawnione są do badania decyzji jedynie w ograniczonym zakresie, koncentrując się nie tyle na rozstrzygnięciu sporu, co dokonując kontroli legalności działań administracji. Po czwarte, nawet gdy uzasadnienie jest skonstruowane wadliwie, aby doszło unieważnienia decyzji z powodu naruszenia istotnego wymogu proceduralnego, nieprawidłowości muszą być na tyle poważne, by naruszały gwarancje proceduralne adresata decyzji oraz uniemożliwiały dokonanie kontroli legalności<sup>76</sup>. W konsekwencji możliwości

<sup>73</sup> Wyr. TS z 10.12.2002 r. w sprawie C-312/00 P *Komisja v. Camar*, ECLI:EU:C:2002:736, pkt 54–55.

<sup>74</sup> Zob. T-9/11 *Air Canada*, pkt 75–76.

<sup>75</sup> Zob. opinia *HeidelbergCement*, pkt 39-168 i zagadnienia w niej poruszane: np. wolność od samooskarżania się, obowiązku wskazania zakresu geograficznego naruszenia, badanie proporcjonalności żądania, możliwość nałożenia na przedsiębiorstwo obowiązku przedstawienia informacji w określonym formacie, stosowanie zasady proporcjonalności w stosunku do terminów udzielenia informacji, skutki prawne niejasno sformułowanych pytań; jak również prawo do obrony przedsiębiorcy w ramach którego wyszczególnić można m.in. prawo do bycia wysłuchanym, prawo do pomocy prawnej, przywilej prawniczy, zasadę domniemania niewinności, dostęp do akt sprawy.

<sup>76</sup> Zob. T-9/11 *Air Canada*, pkt 82–83.

skutecznego zaskarżenia decyzji z uwagi na wadliwość uzasadnienia jest ograniczona do przypadków, w których to instytucja istotnie uchybiła nadrzędnym zasadom prawa lub znacząca naruszyła swoje uprawnienie dyskrecjonalne.

Nie napawa optymizmem również wnioski, że jeśli tylko proceduralne naruszenia, których dopuściła się Komisja mogą zostać usunięte, instytucja ta ma prawo ponownego wszczęcia dochodzenia, a zasada *res iudicata* obowiązuje co do przyczyn unieważniania. Oznacza to, że przedsiębiorcy może zostać notyfikowana kolejna decyzja o identycznej treści co uprzednia, z tym wyjątkiem, iż wydana bez naruszeń prawa. Adresat decyzji ma też znikome szanse na uzyskanie odszkodowania z tytułu szkód poniesionych działaniem Komisji, z uwagi na trudne do spełnienia przesłanki odpowiedzialności odszkodowawczej instytucji. W takiej sytuacji nie sposób oprzeć się wrażeniu, że przy wszystkich deklaracjach rozwoju praw podstawowych oraz rosnącemu znaczeniu Karty Praw Podstawowych, gwarancje prawne przedsiębiorców znajdują się na peryferiach tych postulatów<sup>77</sup>.

## Bibliografia

- Blanco, L.O. (red.). (2013). *EU Competition procedure. Third Edition*. Oxford: Oxford University Press.
- Craig, P. (2014). Article 41- Right to Good Administration. W: S. Peers, T. Hervey, J. Kenner, A. Ward (red.), *The EU Charter of Fundamental Rights. A commentary* (s. 1069–1098). Oxford and Portland: Hart Publishing, [http://dx.doi.org/10.5771/9783845259055\\_1112](http://dx.doi.org/10.5771/9783845259055_1112).
- Deselaers, W. i Venot, E. (2015). Deutsche Bahn v Commission: Limits on the European Commission's Inspection Powers. *Journal of European Competition Law & Practice* 2015, 6(8), 581–583, <http://dx.doi.org/10.1093/jeclap/lpv062>.
- Di Federico, G. (2013). Deutsche Bahn: What the Commission Can and Cannot do in Dawn Raids. *Journal of European Competition Law & Practice*, 5(1), 29–31, <http://dx.doi.org/10.1093/jeclap/lpt070>.
- Doniec, A. (2016). *Stosowanie kar pieniężnych w unijnym i polskim prawie konkurencji w świetle wymogów ochrony praw człowieka*. Warszawa: Wydawnictwo Wydziału Zarządzania UW.
- Grzeszczak, R. (2011). *Władza wykonawcza w systemie Unii Europejskiej*. Warszawa: SAWPIAUW.
- Harlow, C. i Rawlings, R. (2014). *Process and Procedure in EU Administration*. Oxford and Portland, Oregon: Hart Publishing, <http://dx.doi.org/10.5040/9781474201087>.
- Jaśkowski, M. (2016). *Sądowa kontrola legalności aktów administracyjnych Unii Europejskiej*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Kawczyńska, M. (2016). *Pozazumowna odpowiedzialność odszkodowawcza Unii Europejskiej*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Kowalik-Bańczyk, K. (2012). Artykuł 296. W: A. Wróbel (red.), *Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej* (wyd. 2, t. III, s. 435–439). Warszawa: Wolters Kluwer.
- Kowalik-Bańczyk, K. (2012a). *Prawo do obrony w unijnych postępowaniach antymonopolowych, w kierunku unifikacji standardów proceduralnych w Unii Europejskiej*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Michałek, M. (2015). *Right to defence in EU competition law: The case of inspections*. Warszawa: Wydawnictwo Wydziału Zarządzania UW.
- Michałek-Gervais, M. (2015a). Granice zakresu uprawnień kontrolnych Komisji Europejskiej w świetle najnowszego orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. *internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny*, 8(4), 24–40, <http://dx.doi.org/10.7172/2299-5749.IKAR.8.4.2>

<sup>77</sup> Zob. opinia *HeidelbergCement*, pkt 39–168 i zagadnienia w niej poruszane, co do których TSUE nie zajęł stanowiska.

- Nazzini, R. (2012). Administrative Enforcement, Judicial Review and Fundamental Rights in EU Competition Law: A Comparative Contextual-Functionalist Perspective. *Common Market Law Review*, 49, 971–1006.
- Półtorak, N. (2012). Artykuł 340. W: A. Wróbel (red.), *Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej* (wyd. 2, t. III, s. 1004- 1054). Warszawa: Wolters Kluwer.
- Scheuring, K. (2012). Artykuł 263. W: A. Wróbel (red.). *Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej* (wyd. 2, tom III, 307–344). Warszawa: Wolters Kluwer.
- Schwarze, J. (2004). Judicial Review of European Administrative Procedure. *Law and Contemporary Problems*, 68(85), 85–105.
- Slater, D., Thomas, S. i Waelbroeck, D. (2008). *Competition law proceedings before the European Commission and the right to a fair trial: no need for reform?* GCLC Working Paper 04/08. Brugia: College of Europe.
- Sozański, J. (2013). *Prawa człowieka w Unii Europejskiej*. Poznań: Iuris.
- van der Vijver, T. (2013). Article 102 TFEU: How to Claim the Application of Objective Justifications in the Case of prima facie Dominance Abuses?, *Journal of European Competition Law & Practice*, 4(2), 121–133, <http://dx.doi.org/10.1093/jeclap/lps062>.