

WYROK TRYBUNAŁU (czwarta izba)

z dnia 17 lipca 2008 r. \*

W sprawie C-521/06 P

mającej za przedmiot odwołanie w trybie art. 56 statutu Trybunału Sprawiedliwości,  
wniesione w dniu 18 grudnia 2006 r.,

**Athinaiki Techniki AE**, z siedzibą w Atenach (Grecja), reprezentowana przez  
S. Pappasa, dikigoros,

wnosząca odwołanie,

w której pozostałymi uczestnikami postępowania są:

**Komisja Wspólnot Europejskich**, reprezentowana przez D. Triantafyllou, działają-  
cego w charakterze pełnomocnika, z adresem do doręczeń w Luksemburgu,

strona pozwana w pierwszej instancji,

\* Język postępowania: francuski.

**Athens Resort Casino AE Symmetochon**, z siedzibą w Marrousi (Grecja), reprezentowana przez F. Carlin, barrister, oraz N. Korogiannakisa, dikigoros,

interwenant w pierwszej instancji,

TRYBUNAŁ (czwarta izba),

w składzie: K. Lenaerts, prezes izby, G. Arestis, R. Silva de Lapuerta, J. Malenovský (sprawozdawca) i T. von Danwitz, sędziowie,

rzecznik generalny: Y. Bot,  
sekretarz: R. Grass,

uwzględniając procedurę pisemną,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 3 kwietnia 2008 r.,

wydaje następujący

## Wyrok

- 1 W odwołaniu Athinaiki Techniki AE (zwana dalej „Athinaiki Techniki”) wnosi o uchylenie postanowienia Sądu Pierwszej Instancji Wspólnot Europejskich z dnia 26 września 2006 r. w sprawie T-94/05 Athinaiki Techniki przeciwko Komisji (zwanego dalej „zaskarżonym postanowieniem”), w którym Sąd odrzucił jako niedopuszczalną skargę Athinaiki Techniki o stwierdzenie nieważności decyzji Komisji Wspólnot Europejskich z dnia 2 czerwca 2004 r. o umorzeniu postępowania w sprawie złożonej przez nią skargi do Komisji dotyczącej zarzucanej pomocy państwa przyznanej przez Republikę Grecką na rzecz konsorcjum Hyatt Regency w związku z zamówieniem publicznym dotyczącym sprzedaży 49% kapitału kasyna Mont Parnès, o której wnosząca odwołanie została poinformowana w piśmie z dnia 2 grudnia 2004 r. (zwanym dalej „spornym pismem”).

## Ramy prawne

- 2 Zgodnie z art. 87 ust. 1 WE:

„Z zastrzeżeniem innych postanowień przewidzianych w niniejszym traktacie, wszelka pomoc przyznawana przez państwo członkowskie lub przy użyciu zasobów państwowych w jakiegokolwiek formie, która zakłóca lub grozi zakłóceniem konkurencji poprzez sprzykanie niektórym przedsiębiorstwom lub produkcji niektórych towarów, jest niezgodna ze wspólnym rynkiem w zakresie, w jakim wpływa na wymianę handlową między państwami członkowskimi”.

3 Artykuł 88 ust. 2 akapit pierwszy WE stanowi, że:

„Jeśli Komisja stwierdzi, po wezwaniu zainteresowanych stron do przedstawienia uwag, że pomoc przyznana przez państwo lub przy użyciu zasobów państwowych nie jest zgodna ze wspólnym rynkiem w rozumieniu artykułu 87, lub że pomoc ta jest nadużywana, decyduje o zniesieniu lub zmianie tej pomocy przez dane państwo w terminie, który ona określa”.

4 Artykuł 88 ust. 3 WE stanowi, że:

„Komisja jest informowana, w czasie odpowiednim do przedstawienia swych uwag, o wszelkich planach przyznania lub zmiany pomocy. Jeśli uznaje ona, że plan nie jest zgodny ze wspólnym rynkiem w rozumieniu artykułu 87, wszczyna bezzwłocznie procedurę przewidzianą w ustępie 2. Dane państwo członkowskie nie może wprowadzać w życie projektowanych środków, dopóki procedura ta nie doprowadzi do wydania decyzji końcowej”.

5 Z drugiego motywu rozporządzenia Rady (WE) nr 659/1999 z dnia 22 marca 1999 r. ustanawiającego szczegółowe zasady stosowania art. [88] traktatu WE (Dz.U. L 83, s. 1) wynika, że rozporządzenie to kodyfikuje i wzmacnia praktykę w zakresie badania pomocy państwa, ustanowioną przez Komisję zgodnie z orzecznictwem Trybunału.

6 Artykuł 4 omawianego rozporządzenia zamieszczony w rozdziale II zatytułowanym „Procedura dotycząca pomocy podlegającej zgłoszeniu” stanowi, że:

„1. Komisja bada zgłoszenie bezzwłocznie po jego otrzymaniu. Z zastrzeżeniem art. 8 Komisja podejmuje decyzję zgodnie z ust. 2, 3 lub 4.

2. W przypadku gdy Komisja po przeprowadzeniu badania wstępnego stwierdza, że środek będący przedmiotem zgłoszenia nie stanowi pomocy, ustalenie to zostaje stwierdzone w formie decyzji.

3. W przypadku gdy Komisja po przeprowadzeniu badania wstępnego stwierdza, że nie ma żadnych wątpliwości co do zgodności środka będącego przedmiotem zgłoszenia ze wspólnym rynkiem, w stopniu, w jakim mieści się on w zakresie art. [87] ust. 1 traktatu, Komisja podejmuje decyzję, że środek jest zgodny ze wspólnym rynkiem (zwaną dalej »decyzją o niewnoszeniu zastrzeżeń«). W decyzji określone zostaje, który z przewidzianych traktatem wyjątków zastosowano.

4. W przypadku gdy po przeprowadzeniu wstępnego badania Komisja stwierdza, że zaistniały wątpliwości co do zgodności środka będącego przedmiotem zgłoszenia ze wspólnym rynkiem, Komisja podejmuje decyzję o wszczęciu postępowania zgodnie z art. [88] ust. 2 traktatu (zwaną dalej »decyzją o wszczęciu formalnej procedury dochodzenia [formalnego postępowania wyjaśniającego]«).

[...]”.

<sup>7</sup> Artykuł 7 rozporządzenia nr 659/1999 określa przypadki, w których Komisja wydaje decyzję o zamknięciu formalnego postępowania wyjaśniającego przewidzianego w art. 88 ust. 2 WE.

<sup>8</sup> Rozdział III rozporządzenia nr 659/1999 reguluje postępowanie w zakresie bezprawnie przyznanej pomocy.

9 Zgodnie z art. 10 ust. 1 zamieszczonym w rozdziale III tego rozporządzenia:

„W przypadku gdy Komisja posiada informacje pochodzące z niezależnego źródła, dotyczące domniemanej pomocy przyznanej bezprawnie, bada informacje bezzwłocznie”.

10 Artykuł 13 ust. 1 zamieszczony w rozdziale III omawianego rozporządzenia stanowi, że:

„Badanie pomocy, która mogła zostać przyznana bezprawnie, skutkuje decyzją na podstawie art. 4 ust. 2, 3 lub 4. W przypadku decyzji o wszczęciu formalnej procedury dochodzenia [formalnego postępowania wyjaśniającego] postępowanie zostaje zakończone w drodze decyzji, podjętej zgodnie z art. 7. Jeżeli państwo członkowskie nie zastosuje się do nakazu udzielenia informacji, decyzja zostaje podjęta na podstawie dostępnych informacji”.

11 Artykuł 20 zamieszczony w rozdziale VI rozporządzenia nr 659/1999 zatytułowanym „Strony zainteresowane” stanowi, że:

„1. Każda zainteresowana strona może złożyć uwagi na podstawie art. 6 po decyzji Komisji o wszczęciu formalnej procedury dochodzenia [formalnego postępowania wyjaśniającego]. Do każdej z zainteresowanych stron, która złożyła takie uwagi, oraz do każdego beneficjenta pomocy indywidualnej zostaje wysłana kopia decyzji, podjętej przez Komisję na podstawie art. 7.

2. Każda z zainteresowanych stron może powiadomić Komisję o jakiegokolwiek domniemanej pomocy przyznanej bezprawnie oraz o jakiegokolwiek domniemanej pomocy świadczonej niezgodnie z przeznaczeniem. W przypadku gdy Komisja uważa, że na podstawie znajdujących się w jej posiadaniu informacji istnieją

niewystarczające podstawy do przyjęcia opinii w sprawie, informuje o tym zainteresowaną stronę. W przypadku gdy Komisja podejmuje decyzję w sprawie dotyczącej przedmiotu dostarczonej informacji, przesyła kopię tej decyzji zainteresowanej stronie.

3. Na wniosek każda z zainteresowanych stron otrzymuje kopię jakiegokolwiek decyzji podjętej na podstawie art. 4 i 7, 10 ust. 3 i art. 11”.

<sup>12</sup> Zgodnie z art. 25 rozporządzenia nr 659/1999:

„Decyzje podjęte na podstawie przepisów rozdziałów II, III, IV, V i VII skierowane są do zainteresowanych państw członkowskich [...]”.

### **Okoliczności faktyczne leżące u podstaw sporu**

<sup>13</sup> Okoliczności powstania sporu zostały przedstawione przez Sąd w zaskarżonym postanowieniu w następujący sposób:

„1 W październiku 2001 r. władze greckie wszczęły procedurę udzielania zamówienia publicznego w celu sprzedaży 49% kapitału kasyna Mont Parnès. Do procedury przystąpiło dwóch kandydatów, mianowicie konsorcjum Casino Attikis i Hyatt Consortium. W wyniku przeprowadzenia procedury, rzekomo nieprawidłowej, zamówienie zostało udzielone Hyatt Consortium.

2 Członek konsorcjum Casino Attikis, spółka Egnatia SA, w prawa której wstąpiła wskutek połączenia spółka [Athinaiki Techniki], złożył skargi, odpowiednio, do

służb dyirekcji generalnej (DG) Rynku Wewnętrznego oraz do służb DG Konkurencji Komisji. Skarga do pierwszej z nich dotyczyła zajęcia stanowiska w sprawie prawidłowości przeprowadzenia [...] procedury [sprzedaży 49% kapitału kasyna Mont Parnès] w świetle wspólnotowego prawa zamówień publicznych, natomiast do drugiej złożono skargę dotyczącą pomocy państwa rzekomo udzielonej Hyatt Consortium w ramach teje procedury.

- 3 Pismem z dnia 15 lipca 2003 r. DG Konkurencji przypomniała spółce [Athinaiki Techniki] swą praktykę orzeczniczą, zgodnie z którą zbycie majątku publicznego w ramach postępowania przetargowego nie stanowi pomocy państwa, jeżeli postępowanie to zostało przeprowadzone w sposób przejrzysty i niedyskryminujący. W konsekwencji poinformowała ona spółkę, iż nie wypowie się w sprawie skargi do czasu, gdy DG Rynku Wewnętrznego nie zakończy analizy procedury udzielania zamówienia publicznego w tej sprawie.
- 4 W korespondencji elektronicznej z dnia 28 sierpnia 2003 r. pełnomocnik [Athinaiki Techniki] zaznaczył przede wszystkim, że skarga w sprawie przyznania pomocy państwa dotyczyła zdarzeń niezależnych od procedury udzielania zamówienia publicznego, a zatem służby DG Konkurencji nie musiały czekać na wnioski DG Rynku Wewnętrznego.
- 5 Pismem z dnia 16 września 2003 r. służby DG Konkurencji powtórzyły treść pisma z dnia 15 lipca 2003 r., wzywając jednak [Athinaiki Techniki] do przekazania im dodatkowych informacji dotyczących wszelkiej innej pomocy, która nie była związana z przetargiem w sprawie kasyna.
- 6 Pismami z dnia 22 stycznia i z dnia 4 sierpnia 2004 r. służby DG Rynku Wewnętrznego poinformowały [Athinaiki Techniki], że nie zamierzały kontynuować analizy dwóch skierowanych do nich skarg”.



14 Następnie Komisja wysłała do Athinaiki Techniki sporne pismo o następującej treści:

„Nawiązuję do Państwa pytania zadanego podczas rozmowy telefonicznej w celu potwierdzenia, czy Komisja kontynuuje dochodzenie we wspomnianej powyżej sprawie, czy też postępowanie w tej sprawie zostało umorzone.

Pismem z dnia 16 września 2003 r. Komisja poinformowała Państwa, że na podstawie dostępnych jej informacji nie ma wystarczających powodów, by kontynuować badanie tej sprawy (na podstawie art. 20 [rozporządzenia nr 659/1999]).

Ze względu na brak dodatkowych informacji uzasadniających kontynuowanie dochodzenia Komisja umorzyła postępowanie administracyjne w sprawie w dniu 2 czerwca 2004 r.”.

### **Skarga do Sądu i zaskarżone postanowienie**

15 Pismem złożonym w sekretariacie Sądu Athinaiki Techniki wniosła skargę o stwierdzenie nieważności decyzji wskazanej w pkt 1 niniejszego wyroku, o której Athinaiki Techniki została poinformowana w spornym piśmie.

16 Odrębnym pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 21 kwietnia 2005 r. Komisja podniosła na podstawie art. 114 § 1 regulaminu Sądu zarzut niedopuszczalności, który został uwzględniony przez Sąd w zaskarżonym postanowieniu.

17 Powołując się na rozporządzenie nr 659/1999, Sąd wskazał, że adresatami decyzji Komisji w sprawie pomocy państwa są państwa członkowskie.

18 W pkt 29–31 zaskarżonego postanowienia Sąd uznał następnie, że:

„29 W rozpatrywanej sprawie [spornym] pismem, które skierowane było wyłącznie do [Athinaiki Techniki], poinformowano tę spółkę, na mocy art. 20 rozporządzenia nr 659/1999, że na podstawie znajdujących się w jej posiadaniu informacji Komisja uznała, iż istnieją niewystarczające podstawy do przyjęcia opinii w sprawie, która została jej przedstawiona w skardze. W [spornym] piśmie Komisja wskazała również, że ponieważ nie otrzymała dodatkowych informacji uzasadniających kontynuację postępowania wyjaśniającego, umorzyła postępowanie administracyjne w sprawie skargi złożonej przez [Athinaiki Techniki] w dniu 2 czerwca 2004 r. Komisja nie przyjęła zatem ostatecznego stanowiska w sprawie kwalifikacji i zgodności ze wspólnym rynkiem środka, który był przedmiotem skargi [Athinaiki Techniki].

30 Z powyższego wynika, że [sporne] pismo nie stanowi decyzji w rozumieniu art. 25 rozporządzenia nr 659/1999 i że nie wywołuje ono żadnych skutków prawnych. Pismo to nie może zatem być przedmiotem skargi na mocy art. 230 WE.

31 Należy zaznaczyć, że [Athinaiki Techniki] nie może twierdzić, iż niezaskarżalny charakter pisma w sprawie oddalenia skargi do Komisji prowadzi do pozbawienia jednostek dostępu do wspólnotowego wymiaru sprawiedliwości, skoro składający skargę do Komisji może przekazać dodatkowe informacje w celu poparcia tej skargi. W istocie w wypadku, gdy te informacje są wystarczające, Komisja jest wówczas zobowiązana do zajęcia stanowiska w przedmiocie rozpatrywanego środka państwowego poprzez wydanie decyzji w rozumieniu art. 4 rozporządzenia nr 659/1999, dając tym samym składającemu skargę do Komisji możliwość wniesienia skargi o stwierdzenie nieważności na podstawie art. 230 akapit czwarty WE. Ponadto, jak zauważyła Komisja, składający skargę do Komisji ma również możliwość wniesienia skargi na bezczynność na podstawie art. 232 akapit trzeci WE”.

19 Wreszcie Sąd uznał, że postępowanie w sprawie pomocy państwa nie może być utożsamiane z postępowaniem mającym zastosowanie w dziedzinie konkurencji. W przeciwieństwie do art. 81 i 82 WE rozporządzenie nr 659/1999 nie przyznało uprawnień procesowych składającym skargę do Komisji przed wszczęciem formalnego postępowania wyjaśniającego w sprawie pomocy państwa.

### **Żądania stron**

20 W swoim odwołaniu Athinaïki Techniki wnosi do Trybunału o:

- uchylenie zaskarżonego postanowienia;
- uwzględnienie żądań przedstawionych w pierwszej instancji;
- obciążenie Komisji kosztami postępowania.

21 Komisja wnosi do Trybunału o:

- oddalenie odwołania jako bezzasadnego; i
- obciążenie Athinaïki Techniki kosztami postępowania.

22 Athens Resort Casino AE Symmetochon wnosi do Trybunału o:

— oddalenie odwołania; i

— obciążenie Athinaïki Techniki kosztami postępowania.

### **W przedmiocie odwołania**

#### *Argumentacja stron*

23 Athinaïki Techniki utrzymuje, że zaskarżone postanowienie narusza prawo, ponieważ Sąd nie uznał aktu, o którym mowa w pkt 1 niniejszego wyroku, za „decyzję”. Athinaïki Techniki twierdzi, że ostateczne i uzasadnione stanowisko w przedmiocie kwalifikacji zarzucanej pomocy państwa, tak jak w niniejszej sprawie, stanowi „decyzję” w rozumieniu art. 230 WE.

24 Po pierwsze, jeśli chodzi o ostateczny charakter stanowiska zawartego w spornym piśmie, Athinaïki Techniki twierdzi, że nie podważa go fakt, iż mogła ona przekazać nowe informacje po wydaniu wspomnianego aktu.

25 Po drugie, jeśli chodzi o kwestię uzasadnienia spornego pisma, Athinaïki Techniki uważa, że Komisja wydała w sposób dorozumiany uzasadnioną decyzję w sprawie kwalifikacji zarzucanej pomocy państwa. W rzeczywistości owe uzasadnienie wynika z kontekstu, w jakim sporne pismo zostało wydane. Sąd naruszył więc prawo,

zajmując się treścią tego pisma, zamiast rozpatrzyć rzeczone pismo w jego kontekście. Athinaiki Techniki twierdzi, że Komisja umyślnie sporządziła sporne pismo w lakoniczny sposób, aby uniknąć ujawnienia ewentualnego naruszenia uregulowań z zakresu zamówień publicznych.

26 Komisja uważa, że kwalifikacja spornego pisma opiera się na art. 20 ust. 2 rozporządzenia nr 659/1999, który pozwala uniknąć uruchomienia mechanizmu decyzyjnego w razie braku jakichkolwiek istotnych i szczegółowych informacji. Zdaniem Komisji z art. 25 tego rozporządzenia wynika, że adresatami decyzji Komisji w sprawie pomocy państwa są państwa członkowskie. Komisja podnosi, że rozróżnienie między decyzjami a pismami informacyjnymi znajduje potwierdzenie w utrwalonym orzecznictwie Sądu. Pismo informacyjne, takie jak sporne pismo, nie wywołuje wiążących skutków prawnych i nie może w związku z tym być przedmiotem skargi o stwierdzenie nieważności.

27 Ponadto Komisja uważa, że z uwagi na brak uzasadnienia należy uznać sporne pismo za nieistniejącą decyzję, która nie wywołuje per se żadnych skutków prawnych i która w związku z tym nie może być niekorzystna dla Athinaiki Techniki. Komisja twierdzi też, że argumentacja tej spółki, iż sporne pismo jest uzasadnione, jest nieskuteczna, ponieważ nie podaje ona w wątpliwość rozróżnienia między decyzjami a pismami informacyjnymi. Komisja utrzymuje, że Athinaiki Techniki zamierza obejść niemożność zaskarżenia odmowy wszczęcia przez Komisję postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, wnosząc skargę o stwierdzenie nieważności zwykłego pisma informacyjnego.

28 Zdaniem Athens Resort Casino AE Symmetochon sporne pismo nie stanowi decyzji w rozumieniu art. 25 rozporządzenia nr 659/1999 i nie wywołuje ono skutków prawnych. Z art. 20 i 25 tego rozporządzenia wynika, że pisma mające charakter nieformalny wysyła się do zainteresowanych stron i nie stanowią one aktów zaskarżalnych w rozumieniu art. 230 WE. Sporne pismo nie podlega więc zaskarżeniu na podstawie tego przepisu.

*Ocena Trybunału*

- 29 Z utrwalonego orzecznictwa wynika, że przedmiotem skargi o stwierdzenie nieważności w rozumieniu art. 230 WE są wszystkie akty wydane przez instytucje, bez względu na ich charakter lub formę, zmierzające do wywołania wiążących skutków prawnych mogących naruszać interesy skarżących poprzez istotną zmianę ich sytuacji prawnej (zob. w szczególności wyroki: z dnia 11 listopada 1981 r. w sprawie 60/81 IBM przeciwko Komisji, Rec. s. 2639, pkt 9; z dnia 6 kwietnia 2000 r. w sprawie C-443/97 Hiszpania przeciwko Komisji, Rec. s. I-2415, pkt 27, a także z dnia 12 września 2006 r. w sprawie C-131/03 P Reynolds Tobacco i in. przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. I-7795, pkt 54).

Uwagi wstępne dotyczące przedmiotu skargi o stwierdzenie nieważności wniesionej do Sądu

- 30 Tytułem wstępu należy zauważyć, że skarga o stwierdzenie nieważności wniesiona przez Athinaiki Techniki nie dotyczyła spornego pisma jako takiego. W istocie ze skargi złożonej w pierwszej instancji wynika, że Athinaiki Techniki wniosła o „stwierdzenie nieważności decyzji dyrektora generalnego ds. konkurencji o umorzeniu postępowania w sprawie wniesionej przez skarżącą skargi do Komisji dotyczącej pomocy państwa przyznanej przez Republikę Grecką na rzecz konsorcjum Hyatt Regency w ramach zamówienia publicznego odnoszącego się do »kasyna Mont Parnès«” (zwanej dalej „zaskarżonym aktem”). Athinaiki Techniki została poinformowana o tym zaskarżonym akcie w spornym piśmie. Dlatego też sporne pismo jest jedynie pismem, na podstawie którego Athinaiki Techniki dowiedziała się o zaskarżonym akcie; od momentu doręczenia tego pisma rozpoczął się bieg terminu na wniesienie skargi o stwierdzenie nieważności zaskarżonego aktu zgodnie z art. 230 akapit piąty WE.
- 31 Należy następnie podkreślić, że Athinaiki Techniki wniosła o stwierdzenie nieważności zaskarżonego aktu z tego względu, że został on wydany na podstawie art. 88 ust. 3 WE, przy czym Komisja nie wszczęła wcześniej formalnego postępowania wyjaśniającego przewidzianego w art. 88 ust. 2 WE, które pozwoliłoby tej spółce na przedstawianie uwag.

32 W tej sytuacji należy wpieryw dokładnie określić charakter aktów wydanych przed wszczęciem tego formalnego postępowania wyjaśniającego, a następnie zbadać, czy Sąd mógł uznać, że zaskarżony akt nie zmierza do wywołania wiążących skutków prawnych mogących naruszać interesy Athinaiki Techniki poprzez istotną zmianę jej sytuacji prawnej.

W przedmiocie charakteru aktów wydanych po zakończeniu etapu wstępnego badania pomocy państwa

33 W ramach postępowania w sprawie kontroli pomocy państwa należy wyróżnić dwa etapy: po pierwsze, badanie wstępne przewidziane w art. 88 ust. 3 WE i uregulowane w art. 4 i 5 rozporządzenia nr 659/1999, które ma na celu wyłącznie umożliwienie Komisji sformułowania pierwszej opinii na temat częściowej lub całkowitej zgodności danej pomocy ze wspólnym rynkiem, a po drugie, właściwe postępowanie wyjaśniające przewidziane w art. 88 ust. 2 WE i uregulowane w art. 6 i 7 wspomnianego rozporządzenia, mające na celu umożliwienie Komisji uzyskania pełnych informacji dotyczących wszystkich danych w sprawie (zob. podobnie wyroki: z dnia 19 maja 1993 r. w sprawie C-198/91 Cook przeciwko Komisji, Rec. s. I-2487, pkt 22; z dnia 15 czerwca 1993 r. w sprawie C-225/91 Matra przeciwko Komisji, Rec. s. I-3203, pkt 16; i z dnia 15 kwietnia 2008 r. w sprawie C-390/06 Nuova Agricast, Zb.Orz. s. I-2577, pkt 57).

34 Postępowanie przewidziane w art. 88 ust. 2 WE jest nieodzowne w przypadku, gdy Komisja napotka poważne trudności w ocenie zgodności pomocy ze wspólnym rynkiem. Komisja nie może zatem poprzestać na wstępnym badaniu, o którym mowa w art. 88 ust. 3 WE, w celu wydania korzystnej decyzji w sprawie pomocy, chyba że po pierwszym badaniu może dojść do przekonania, iż pomoc ta jest zgodna ze wspólnym rynkiem. Jeśli natomiast to pierwsze badanie prowadzi Komisję do odmiennego przekonania lub jeśli nie pozwala ono nawet na wyjaśnienie wszystkich wątpliwości powstałych w czasie badania zgodności tej pomocy ze wspólnym rynkiem, Komisja ma obowiązek zebrania wszelkich niezbędnych opinii i wszczęcia w tym celu postępowania, o którym mowa w art. 88 ust. 2 WE (zob. w szczególności ww. wyroki w sprawie Cook przeciwko Komisji, pkt 29 oraz w sprawie Matra przeciwko Komisji, pkt 33; a także wyrok z dnia 2 kwietnia 1998 r. w sprawie C-367/95 P Komisja przeciwko Sytraval i Brink's France, Rec. s. I-1719, pkt 39).

- 35 Tylko w ramach tego drugiego postępowania, które ma na celu umożliwić Komisji uzyskanie pełnych informacji dotyczących wszystkich danych w sprawie, traktat nakłada na Komisję obowiązek wezwania zainteresowanych stron do przedstawienia uwag (ww. wyroki w sprawie Cook przeciwko Komisji, pkt 22 oraz w sprawie Matra przeciwko Komisji, pkt 16, a także wyrok z dnia 13 grudnia 2005 r. w sprawie C-78/03 P Komisja przeciwko Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum, Zb.Orz. s. I-10737, pkt 34).
- 36 W przypadku gdy bez wszczynania formalnego postępowania wyjaśniającego przewidzianego w art. 88 ust. 2 WE Komisja stwierdza w drodze decyzji wydanej na podstawie ust. 3 tego artykułu i art. 4 rozporządzenia nr 659/1999, że środek państwowy nie stanowi pomocy niezgodnej ze wspólnym rynkiem, osoby, na rzecz których ustanowiono te gwarancje proceduralne, mogą wyegzekwować ich poszanowanie jedynie wtedy, gdy mają one możliwość zaskarżenia tej decyzji do sądu wspólnotowego. Z tych powodów sąd wspólnotowy uznaje za dopuszczalną skargę o stwierdzenie nieważności takiej decyzji, wniesioną przez zainteresowaną stronę w rozumieniu art. 88 ust. 2 WE, w sytuacji gdy skarżący dąży, poprzez jej wniesienie, do ochrony swych praw procesowych, które wywodzi z tego postanowienia (zob. podobnie ww. wyroki w sprawie Cook przeciwko Komisji, pkt 23–26; w sprawie Matra przeciwko Komisji, pkt 17–20; w sprawie Komisja przeciwko Sytraval i Brink's France, pkt 40 i w sprawie Komisja przeciwko Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum, pkt 35).
- 37 Ponadto art. 10 ust. 1 i art. 20 ust. 2 zdanie pierwsze rozporządzenia nr 659/1999 przyznają zainteresowanej stronie prawo do uruchomienia etapu badania wstępnego przewidzianego w art. 88 ust. 3 WE poprzez przekazanie Komisji informacji dotyczących podobno bezprawnie przyznanej pomocy, a Komisja ma obowiązek zbadać bezzwłocznie istnienie ewentualnej pomocy i jej zgodność ze wspólnym rynkiem.
- 38 Zainteresowani nie mogą powoływać się na prawo do obrony w toku tego postępowania, niemniej jednak posiadają oni prawo do włączenia się do tego postępowania we właściwym zakresie, przy uwzględnieniu okoliczności danego przypadku (zob. podobnie wyrok z dnia 8 maja 2008 r. w sprawie C-49/05 P Ferriere Nord przeciwko Komisji, pkt 69).



39 Takie włączenie się do wspomnianego postępowania musi oznaczać, iż jeśli Komisja informuje zainteresowane strony zgodnie z art. 20 ust. 2 zdanie drugie rozporządzenia nr 659/1999, że nie ma wystarczających podstaw, by wydać rozstrzygnięcie w sprawie, Komisja jest również zobowiązana — na co zwrócił uwagę rzecznik generalny w pkt 101 opinii — umożliwić zainteresowanym stronom przedstawienie jej w rozsądnym terminie dodatkowych uwag.

40 Po przedstawieniu tych uwag lub po upływie rozsądnego terminu art. 13 ust. 1 rozporządzenia nr 659/1999 zobowiązuje Komisję do zamknięcia etapu badania wstępnego poprzez wydanie decyzji na podstawie art. 4 ust. 2, 3 lub 4 tego rozporządzenia, to znaczy decyzji stwierdzającej, że pomoc nie występuje, decyzji o niewnoszeniu zastrzeżeń lub decyzji w sprawie wszczęcia formalnego postępowania wyjaśniającego. Tak więc Komisja nie ma prawa przedłużać czasu trwania stanu bezczynności na etapie badania wstępnego. W odpowiednim momencie Komisja powinna albo wszcząć kolejny etap postępowania, albo umorzyć postępowanie w sprawie, wydając stosowną decyzję (zob. w ramach postępowania w zakresie konkurencji wyrok z dnia 18 marca 1997 r. w sprawie C-282/95 P Guérin automobiles przeciwko Komisji, Rec. s. I-1503, pkt 36). Zgodnie z art. 20 ust. 2 zdanie trzecie rozporządzenia nr 659/1999 w wypadku gdy Komisja wydaje taką decyzję na podstawie informacji przekazanych przez zainteresowaną stronę, przesyła jej kopię tej decyzji.

41 W tym kontekście należy zaznaczyć, że Komisja może wydać jedną z wyżej wymienionych decyzji przewidzianych w art. 4 rozporządzenia nr 659/1999, nie wskazując jednak, że jest to decyzja wydana na podstawie tego przepisu.

42 W istocie z utrwalonego orzecznictwa dotyczącego dopuszczalności skarg o stwierdzenie nieważności wynika, że w celu zaklasyfikowania zaskarżonych aktów należy skupić się na samej istocie tych aktów, jak również na zamiarze ich autorów. W tym względzie aktami zaskarżalnymi są co do zasady akty, które określają w sposób definitywny stanowisko Komisji po zakończeniu postępowania administracyjnego i które zmierzają do wywołania wiążących skutków prawnych mogących naruszać interesy skarżącego, z wyłączeniem aktów tymczasowych służących przygotowaniu wydania ostatecznej decyzji, które nie wywołują takich skutków (zob. podobnie ww. wyrok w sprawie IBM przeciwko Komisji, pkt 9 i 10, jak również wyrok z dnia 22 czerwca 2000 r. w sprawie C-147/96 Niderlandy przeciwko Komisji, Rec. s. I-4723, pkt 26 i 27).

- 43 Natomiast forma, w której wydano akt czy decyzję, jest co do zasady obojętna z punktu widzenia dopuszczalności skargi o stwierdzenie nieważności (zob. podobnie ww. wyrok w sprawie IBM przeciwko Komisji, pkt 9, a także wyrok z dnia 7 lipca 2005 r. w sprawie C-208/03 P Le Pen przeciwko Parlamentowi, Zb.Orz. s. I-6051, pkt 46).
- 44 W zasadzie nie ma więc wpływu na kwalifikację danego aktu kwestia, czy ten akt spełnia, czy też nie określone wymogi formalne, mianowicie czy został należycie nazwany przez autora aktu, czy jest wystarczająco uzasadniony lub czy wskazuje na przepisy, które stanowią jego podstawę prawną (jeśli chodzi o wymóg uzasadnienia, zob. wyrok z dnia 16 czerwca 1994 r. w sprawie C-39/93 P SFEI i in. przeciwko Komisji, Rec. s. I-2681, pkt 31). Tak więc nie ma znaczenia okoliczność, że ten akt nie został określony jako „decyzja” lub że nie zawiera odniesienia do art. 4 ust. 2, 3 lub 4 rozporządzenia nr 659/1999. Nie ma też znaczenia fakt, iż Komisja, naruszając art. 25 wspomnianego rozporządzenia, nie notyfikowała aktu zainteresowanemu państwu członkowskiemu, ponieważ takie uchybienie nie zmienia istoty rzeczowego aktu (zob. w tym względzie wyrok z dnia 20 marca 1997 r. w sprawie C-57/95 Francja przeciwko Komisji, Rec. s. I-1627, pkt 22).
- 45 Gdyby było inaczej, Komisja mogłaby uniknąć kontroli sądu wspólnotowego poprzez zwykle naruszenie takich wymogów formalnych. Z orzecznictwa wynika, że Wspólnota Europejska jest wspólnotą prawa, w ramach której akty instytucji wspólnotowych poddane są kontroli pod względem zgodności z traktatem, w związku z czym zasady postępowania obowiązujące w odniesieniu do skarg wnoszonych do sądów wspólnotowych należy interpretować w miarę możliwości w taki sposób, by ich stosowanie przyczyniało się do realizacji celu w postaci skutecznej ochrony sądowej uprawnień podmiotów prawa wynikających z prawa wspólnotowego (zob. podobnie wyroki: z dnia 25 lipca 2002 r. w sprawie C-50/00 P Unión de Pequeños Agricultores przeciwko Radzie, Rec. s. I-6677, pkt 44; z dnia 18 stycznia 2007 r. w sprawie C-229/05 P PKK i KNK przeciwko Radzie, Zb.Orz. s. I-439, pkt 109, a także z dnia 13 marca 2007 r. w sprawie C-432/05 Unibet, Zb.Orz. s. I-2271, pkt 37 i 44).
- 46 Wynika stąd, że w celu określenia, czy akt dotyczący pomocy państwa stanowi decyzję w rozumieniu art. 4 rozporządzenia nr 659/1999, należy sprawdzić, mając na względzie istotę tego aktu i zamiar Komisji, czy po zakończeniu etapu badania wstępnego Komisja ostatecznie określiła w badanym akcie swoje stanowisko w przedmiocie środka wskazanego w skardze do Komisji, a zatem czy Komisja uznała, że ten środek

stanowił lub nie pomoc państwa, że nie budził on wątpliwości co do jego zgodności ze wspólnym rynkiem albo że budził on takie wątpliwości.

W przedmiocie zaskarżonego aktu

47 Jak wskazano w pkt 30 niniejszego wyroku, Athinaiki Techniki nie zaskarżyła spornego pisma będącego zwykłym pismem informacyjnym, w którym zawiadomiono ją o wydaniu zaskarżonego aktu. Athinaiki Techniki wyraźnie wniosła o stwierdzenie nieważności zaskarżonego aktu.

48 We wspomnianym piśmie Komisja przede wszystkim zawiadomiła Athinaiki Techniki, że w poprzednim piśmie z dnia 16 września 2003 r. Komisja poinformowała ją, iż „na podstawie dostępnych jej informacji nie [było] wystarczających powodów, by kontynuować badanie tej sprawy”.

49 Komisja wskazała następnie w spornym piśmie, że „ze względu na brak dodatkowych informacji uzasadniających kontynuowanie dochodzenia Komisja umorzyła postępowanie administracyjne w sprawie w dniu 2 czerwca 2004 r.”.

50 Zakładając, że wspomniane pismo z dnia 16 września 2003 r. zostało zredagowane w sposób wskazany w spornym piśmie, pismo to stanowi akt wstępny w rozumieniu art. 20 ust. 2 zdanie drugie rozporządzenia nr 659/1999, poprzez który Komisja dopełniła ciężącego na niej obowiązku wynikającego z tego przepisu poinformowania zainteresowanej strony, że nie zamierza ona wydawać rozstrzygnięcia w sprawie. W konsekwencji Athinaiki Techniki miała możliwość przekazania Komisji dodatkowych informacji.

51 Następnie fragment spornego pisma: „ze względu na brak dodatkowych informacji uzasadniających kontynuowanie dochodzenia Komisja umorzyła postępowanie

administracyjne w sprawie w dniu 2 czerwca 2004 r.” wskazuje, że Komisja rzeczywiście wydała w tym dniu akt o umorzeniu postępowania administracyjnego w sprawie, to znaczy zaskarżony akt.

- 52 Z istoty tego aktu oraz z zamiaru Komisji wynika, że Komisja postanowiła w ten sposób zakończyć wstępne postępowanie wyjaśniające zainicjowane przez Athinaiki Techniki. Wydając ten akt, Komisja stwierdziła, że wszczęte dochodzenie nie pozwoliło ustalić istnienia pomocy w rozumieniu art. 87 WE, i odmówiła w dorozumiany sposób wszczęcia formalnego postępowania wyjaśniającego przewidzianego w art. 88 ust. 2 WE (zob. podobnie ww. wyrok w sprawie Komisja przeciwko Sytraval i Brink’s France, pkt 47).
- 53 Z orzecznictwa przytoczonego w pkt 36 niniejszego wyroku wynika ponadto, że w takiej sytuacji osoby, na rzecz których ustanowiono gwarancje proceduralne przewidziane w tym przepisie, mogą wyegzekwować ich poszanowanie jedynie wtedy, gdy mają one możliwość zaskarżenia tej decyzji do sądu wspólnotowego zgodnie z art. 230 akapit czwarty WE. Zasada ta znajduje zastosowanie zarówno w wypadku, gdy decyzja zostaje wydana z tego względu, że Komisja uważa, iż pomoc jest zgodna ze wspólnym rynkiem, jak i w wypadku gdy Komisja uważa, że należy wykluczyć samo istnienie pomocy.
- 54 Nie można uznać zaskarżonego aktu za akt wstępny lub przygotowawczy, ponieważ w ramach wszczętego postępowania administracyjnego nie zostanie po nim wydany żaden inny akt, który mógłby stanowić przedmiot skargi o stwierdzenie nieważności (zob. podobnie w szczególności ww. wyrok w sprawie SFEI i in. przeciwko Komisji, pkt 28).
- 55 Wbrew temu, co orzekł Sąd, nie ma w tym względzie znaczenia okoliczność, że zainteresowana strona mogłaby jeszcze przekazać Komisji dodatkowe informacje, które mogą zmusić Komisję do zrewidowania swojego stanowiska w sprawie omawianego środka państwowego.
- 56 W istocie zgodność z prawem decyzji wydanej po zakończeniu etapu badania wstępnego ocenia się jedynie w oparciu o informacje, którymi Komisja dysponowała

w momencie jej wydania (zob. ww. wyrok w sprawie Nuova Agricast, pkt 54–60), a zatem w niniejszym przypadku w momencie wydania zaskarżonego aktu.

- 57 Jeśli zainteresowana strona przekazuje dodatkowe informacje po umorzeniu postępowania, Komisja może być zobowiązana, stosownie do okoliczności, do otwarcia nowego postępowania administracyjnego. Natomiast wspomniane informacje nie mają wpływu na fakt, iż pierwsze wstępne postępowanie wyjaśniające jest już zamknięte.
- 58 Wynika stąd, że wbrew temu, co Sąd orzekł w pkt 29 zaskarżonego postanowienia, Komisja zajęła ostateczne stanowisko w sprawie wniosku Athinaiki Techniki zmierzającego do stwierdzenia naruszenia art. 87 WE i 88 WE.
- 59 Wreszcie, jak stwierdzono w pkt 44 niniejszego wyroku, nie ma wpływu na kwalifikację zaskarżonego aktu okoliczność, że Komisja nie notyfikowała tego aktu zainteresowanemu państwu członkowskiemu, nie określiła go pojęciem „decyzja” i nie powołała się na art. 4 rozporządzenia nr 659/1999.
- 60 Z przebiegu postępowania administracyjnego przedstawionego w szczególności w pkt 6 zaskarżonego postanowienia wynika w tym zakresie, że Komisja zajęła stanowisko z tego względu, iż omawiany środek państwowy nie stanowił pomocy państwa. Należy więc uznać zaskarżony akt za decyzję w rozumieniu art. 4 ust. 2 rozporządzenia nr 659/1999 rozpatrywanego w związku z art. 13 ust. 1 i art. 20 ust. 2 zdanie trzecie tego rozporządzenia.
- 61 Ponieważ ten akt uniemożliwił Athinaiki Techniki przedstawienie uwag w ramach formalnego postępowania wyjaśniającego, o którym mowa w art. 88 ust. 2 WE, wywołał on wiążące skutki prawne mogące naruszać interesy tej spółki.

62 Zaskarżony akt stanowi więc akt zaskarżalny w rozumieniu art. 230 WE.

W przedmiocie uchylenia zaskarżonego postanowienia

63 Z powyższego wynika, że Sąd naruszył prawo, uznając, iż Athinaíki Techniki wniosła skargę o stwierdzenie nieważności aktu, który nie wywołuje skutków prawnych i nie może być zatem przedmiotem skargi w trybie art. 230 WE.

64 W konsekwencji należy uchylić zaskarżone postanowienie.

### **W przedmiocie skargi w pierwszej instancji**

65 Zgodnie z art. 61 akapit pierwszy statutu Trybunału Sprawiedliwości, w przypadku uchylenia orzeczenia Sądu Trybunał może wydać orzeczenie ostateczne w sprawie, jeśli stan postępowania na to pozwala.

66 Na tym etapie postępowania Trybunał nie jest w stanie orzec co do istoty skargi wniesionej do Sądu. Ten aspekt sporu wymaga w istocie zbadania okoliczności faktycznych w oparciu o informacje, które nie były przedmiotem oceny Sądu ani przedmiotem dyskusji przed Trybunałem, w związku z czym stan postępowania nie pozwala na wydanie rozstrzygnięcia w tej kwestii. Trybunał posiada natomiast niezbędne informacje, by wydać ostateczne rozstrzygnięcie w przedmiocie zarzutu niedopuszczalności podniesionego przez Komisję w toku postępowania przed Sądem Pierwszej Instancji (zob. wyrok z dnia 15 maja 2003 r. w sprawie C-193/01 P Pitsiorlas przeciwko Radzie i EBC, Rec. s. I-4837, pkt 32).

- 67 Oprócz zarzutu niedopuszczalności podniesionego przez Komisję i opartego na twierdzeniu, że zaskarżony akt nie może być przedmiotem skargi o stwierdzenie nieważności, który należy oddalić z powodów wskazanych w pkt 33–61 niniejszego wyroku, Komisja podnosi, że Athinaiki Techniki wniosła skargę po upływie terminu.
- 68 W pierwszej kolejności należy przypomnieć, że zgodnie z art. 230 akapit piąty WE skargi przewidziane w tym artykule powinny być wniesione w terminie dwóch miesięcy, stosownie do przypadku, od daty publikacji aktu lub jego notyfikowania skarżącemu lub, w razie ich braku, od daty powzięcia przez niego wiadomości o tym akcie. Zgodnie z art. 102 § 2 regulaminu Sądu termin ten należy przedłużyć w niniejszym przypadku o dziesięciodniowy termin uwzględniający odległość.
- 69 Bezsporne jest, że zaskarżony akt nie został ani opublikowany w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej*, ani notyfikowany Athinaiki Techniki jako adresatowi, w związku z czym termin dwóch miesięcy i dziesięciu dni mógł zacząć biec w stosunku do tej spółki dopiero w dniu, w którym zapoznała się ona w pełni ze wspomnianym aktem, to znaczy w chwili otrzymania spornego pisma.
- 70 Następnie z orzecznictwa wynika, że strona, która powołuje się na przekroczenie terminu na wniesienie skargi, powinna wykazać, od którego dnia zaczął biec termin na wniesienie tej skargi (zob. podobnie wyroki: z dnia 5 czerwca 1980 r. w sprawie 108/79 Belfiore przeciwko Komisji, Rec. s. 1769, pkt 7 i z dnia 23 października 2007 r. w sprawie C-403/05 Parlament przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. I-9045, pkt 35).
- 71 W niniejszej sprawie w dniu 11 lutego 2005 r. Athinaiki Techniki wysłała faksem do sekretariatu Sądu kopię skargi, a w dniu 18 lutego 2005 r. oryginał skargi. Ponieważ ostatnia strona tej kopii nie była w pełni identyczna z oryginałem, sekretariat Sądu nie uznał wspomnianej kopii za zgodną z oryginałem.
- 72 Nie zachodzi potrzeba badania kwestii, czy w dniu 11 lutego 2005 r. Athinaiki Techniki wniosła skargę w prawidłowy sposób. W rzeczywistości nawet jeśli uwzględni się dzień, w którym oryginał skargi wpłynął do Sądu, skarga wniesiona przez Athinaiki

Techniki przeciwko zaskarżonemu aktowi jest w każdym razie dopuszczalna, pod warunkiem że Athinaïki Techniki otrzymała sporne pismo w dniu 8 grudnia 2004 r. lub później.

- 73 Komisja twierdzi w tym zakresie, że sporne pismo zostało przekazane Athinaïki Techniki najpóźniej w dniu 6 grudnia 2004 r. i że wyznaczony termin nie został więc zachowany. Komisja podnosi w tym względzie, że wysłała to pismo albo w dniu, w którym zostało ono sporządzone, albo w następnym dniu i że poczta powinna doręczyć je Athinaïki Techniki najpóźniej na trzeci dzień po jego wysłaniu.
- 74 Należy jednak zaznaczyć, że Komisja nie wysłała spornego pisma listem poleconym ani za zwrotnym potwierdzeniem odbioru.
- 75 W konsekwencji Komisja nie przedstawiła Trybunałowi żadnego dowodu wskazującego, w którym dniu rzeczywiście przekazała ona poczcie sporne pismo.
- 76 Podobnie Komisja w ogóle nie poparła dowodami swojej argumentacji, że poczta doręczyła to pismo Athinaïki Techniki najpóźniej na trzeci dzień po jego wysłaniu.
- 77 Tak więc Komisja nie przedstawiła żadnego dowodu, że Athinaïki Techniki otrzymała sporne pismo najpóźniej w dniu 6 grudnia 2004 r. Komisja poprzestaje na przedstawieniu argumentów, które są jedynie zwykłymi domniemaniami i nie mogą zastąpić dowodów (zob. wyrok z dnia 11 maja 1989 r. w sprawach połączonych 193/87 i 194/87 Maurissen i Union syndicale przeciwko Trybunałowi Obrachunkowemu, Rec. s. 1045, pkt 47).
- 78 W tych okolicznościach należy oddalić zarzut niedopuszczalności podniesiony przez Komisję.



## **W przedmiocie kosztów**

79 Ze względu na fakt, iż sprawa zostaje przekazana Sądowi do ponownego rozpoznania, rozstrzygnięcie w przedmiocie kosztów niniejszego postępowania odwoławczego nastąpi w orzeczeniu kończącym postępowanie w sprawie.

Z powyższych względów Trybunał (czwarta izba) orzeka, co następuje:

- 1) **Postanowienie Sądu Pierwszej Instancji Wspólnot Europejskich z dnia 26 września 2006 r. w sprawie T-94/05 Athinaiki Techniki przeciwko Komisji zostaje uchylone.**
- 2) **Zarzut niedopuszczalności podniesiony przez Komisję Wspólnot Europejskich przed Sądem Pierwszej Instancji Wspólnot Europejskich zostaje oddalony.**
- 3) **Sprawa zostaje przekazana Sądowi Pierwszej Instancji Wspólnot Europejskich do ponownego rozpoznania w celu wydania orzeczenia w przedmiocie żądań Athinaiki Techniki AE zmierzających do stwierdzenia nieważności decyzji Komisji Wspólnot Europejskich z dnia 2 czerwca 2004 r. o umorzeniu postępowania w sprawie złożonej przez nią skargi do Komisji dotyczącej zarzucanej pomocy państwa przyznanej przez Republikę Grecką na rzecz konsorcjum Hyatt Regency w związku z zamówieniem publicznym dotyczącym sprzedaży 49% kapitału kasyna Mont Parnès.**
- 4) **Rozstrzygnięcie w przedmiocie kosztów nastąpi w orzeczeniu kończącym postępowanie w sprawie.**

Podpisy