



## Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO  
PAOLA MENGOZZIEGO  
przedstawiona w dniu 30 maja 2017 r.<sup>1</sup>

### **Sprawa C-122/16 P**

### **British Airways plc przeciwko**

### **Komisji Europejskiej**

Odwołanie – Konkurencja – Porozumienia, decyzje i uzgodnione praktyki –  
Dopuszczalność odwołania do Trybunału – Artykuł 21 akapit drugi i art. 56 akapit drugi statutu  
Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej – Pojęcie „nieuwzględnienia żądań” – Artykuł 169 § 1  
i art. 170 § 1 regulaminu postępowania przed Trybunałem – Zasada ne ultra petita – Zarzut oparty na  
normie porządku publicznego uwzględniony z urzędu – Błąd uzasadnienia – Granice uprawnienia sądu  
Unii Europejskiej do stwierdzenia nieważności – Zasada skutecznej ochrony sądowej

1. Czy kiedy sąd Unii Europejskiej uwzględnia z urzędu bezwzględną przeszkodę procesową, to jego uprawnienie do stwierdzenia nieważności jest ograniczone zasadą ne ultra petita? Czy też w takim wypadku sąd ten może albo wręcz powinien w odstępstwie od omawianej zasady wyciągnąć wszystkie konsekwencje prawne płynące z uwzględnienia bezwzględnej przeszkody procesowej, a więc ewentualnie wykroczyć poza żądania stron?

2. Takie w istocie fundamentalne pytanie powstaje w niniejszej sprawie, dotyczącej odwołania, w którym British Airways plc (zwana dalej „BA”) domaga się uchylecia wyroku Sądu Unii Europejskiej z dnia 16 grudnia 2015 r., British Airways/Komisja (zwanego dalej „zaskarżonym wyrokiem”)<sup>2</sup>.

3. Kontekst tej sprawy jest dość szczególny. BA wniosła do Sądu skargę zmierzającą do stwierdzenia częściowej nieważności decyzji Komisji C(2010) 7694 wersja ostateczna z dnia 9 listopada 2010 r., w której została ona ukarana za udział w kartelu antykonkurencyjnym w sektorze lotniczego przewozu towarów (zwanej dalej „sporną decyzją”)<sup>3</sup>. Niemniej jednak Sąd nie zbadał żadnego z zarzutów podniesionych przez BA w jej skardze, lecz uwzględnił z urzędu błąd uzasadnienia dotyczący spornej decyzji w całości. Jednakże, uważając się za związanego zasadą ne ultra petita, Sąd stwierdził nieważność omawianej decyzji w odniesieniu do BA jedynie w granicach jej żądania stwierdzenia częściowej nieważności. W swoim odwołaniu BA kwestionuje to podejście i utrzymuje, że Sąd powinien był stwierdzić nieważność spornej decyzji w całości.

4. Niniejsza sprawa daje Trybunałowi sposobność do przedstawienia wyjaśnień w przedmiocie zakresu uprawnień sądu Unii w szczególności w sytuacji, w której w ramach sporu o zgodność z prawem uwzględnia on z urzędu bezwzględną przeszkodę procesową.

1 Język oryginału: francuski.

2 T-48/11, niepublikowany, EU:T:2015:988.

3 Decyzja Komisji dotycząca postępowania przewidzianego w art. 101 TFUE, art. 53 porozumienia EOG oraz art. 8 Umowy między Wspólnotą Europejską a Konfederacją Szwajcarską w sprawie transportu lotniczego (sprawa COMP/39258 – Lotniczy przewóz towarów).

5. Sprawa ta jest przejawem napięcia istniejącego pomiędzy podstawowymi wymogami, niekiedy przeciwstawnymi, które musi spełnić każdy porządek prawny, a mianowicie: z jednej strony wymogiem zgodności z prawem, leżącym u podstaw uprawnienia lub obowiązku sądu Unii do uwzględnienia z urzędu bezwzględnej przeszkody procesowej, z drugiej zaś – wymogiem stabilności stosunków prawnych, rozważanych w szczególnych ramach niniejszego przypadku w związku z wyznaczeniem zakresu uprawnień sądu wynikających z zasady dyspozycyjności, która jest związana z zasadą *ne ultra petita*.

6. Dla udzielenia odpowiedzi na podstawowe pytanie powstające w niniejszej sprawie, które jest zresztą poprzedzone nieoczywistymi pytaniami dotyczącymi dopuszczalności odwołania BA, Trybunał będzie musiał, dokonując wyważenia różnych wchodzących w grę zasad, znaleźć słuszną równowagę między tymi wymogami.

## **I. Okoliczności powstania sporu i sporna decyzja**

7. W wyniku wniosku o zwolnienie z grzywny<sup>4</sup>, złożonego w 2005 r. przez spółki należące do grupy Deutsche Lufthansa, Komisja Europejska wszczęła dochodzenie w przedmiocie istnienia antykonkurencyjnych zachowań na rynku lotniczego przewozu towarów.

8. Dochodzenie to zakończyło się przyjęciem w dniu 9 listopada 2010 r. spornej decyzji, którą Komisja skierowała do 21 przewoźników, wśród nich do BA.

9. W tej decyzji Komisja stwierdziła, że uczestnicząc w koordynacji niektórych elementów ceny wliczanych do lotniczego przewozu towarów<sup>5</sup>, BA i inne spółki lotnicze naruszyły art. 101 TFUE, art. 53 Porozumienia o Europejskim Obszarze Gospodarczym z dnia 2 maja 1992 r. (Dz.U. 1994, L 1, s. 3) i art. 8 Umowy między Wspólnotą Europejską a Konfederacją Szwajcarską w sprawie transportu lotniczego, podpisanej w dniu 21 czerwca 1999 r. w Luksemburgu, zatwierdzonej w imieniu Wspólnoty przez Radę i – w odniesieniu do umowy w sprawie współpracy naukowej i technologicznej – przez Komisję decyzją 2002/309/WE, Euratom z dnia 4 kwietnia 2002 r. w sprawie zawarcia siedmiu umów z Konfederacją Szwajcarską (Dz.U. 2002, L 114, s. 1). Na tej podstawie Komisja nałożyła na BA grzywnę w wysokości 104 040 000 EUR.

## **II. Postępowanie przed Sądem i zaskarżony wyrok**

10. W dniu 24 stycznia 2011 r. BA złożyła skargę do Sądu zmierzającą do stwierdzenia częściowej nieważności spornej decyzji<sup>6</sup>. Na poparcie swojej skargi BA podniosła siedem zarzutów. Wszyscy adresaci spornej decyzji, poza spółką lotniczą Qantas Airways Ltd., również zakwestionowały przed Sądem sporną decyzję.

11. W ramach środka organizacji postępowania Sąd zwrócił się do stron o przedstawienie uwag w przedmiocie istnienia ewentualnej sprzeczności między uzasadnieniem spornej decyzji a czterema pierwszymi artykułami sentencji tej decyzji.

4 Wniosek o zwolnienie z grzywny został złożony na podstawie obwieszczenia Komisji w sprawie zwolnienia z grzywnien oraz zmniejszania grzywnien w przypadkach karteli (Dz.U. 2002, C 45, s. 3 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 8, t. 2, s. 155).

5 Ukarane zachowania dotyczyły antykonkurencyjnych kontaktów w sprawie „dopłaty paliwowej”, „dopłaty związanej z bezpieczeństwem” i prowizji od dopłat (zob. pkt 5 zaskarżonego wyroku).

6 Dokładniej rzecz ujmując, w swojej skardze do Sądu BA zażądała stwierdzenia nieważności spornej decyzji w zakresie, w jakim uznano w niej, że spółka ta brała udział w odmowie zapłaty prowizji, w naruszeniu reguł konkurencji między dniem 22 stycznia 2001 r. a dniem 1 października 2001 r., w naruszeniu dotyczącym Hong Kongu, Japonii, Indii, Tajlandii, Singapuru, Korei Południowej i Brazylii oraz w zakresie, w jakim nałożono na nią grzywnę.

12. W dniu 16 grudnia 2015 r. Sąd wydał zaskarżony wyrok<sup>7</sup>.

13. W wyroku tym Sąd na wstępie przypomniał, że z utrwalonego orzecznictwa wynika, iż brak uzasadnienia lub niewystarczające uzasadnienie stanowi naruszenie istotnego wymogu proceduralnego w rozumieniu art. 263 TFUE oraz zarzut oparty na normie porządku publicznego, który może lub powinien zostać uwzględniony z urzędu przez sąd Unii<sup>8</sup>.

14. Następnie, bez zbadania któregokolwiek z siedmiu zarzutów podniesionych przez BA, Sąd stwierdził z jednej strony istnienie sprzeczności między uzasadnieniem a sentencją spornej decyzji<sup>9</sup> i z drugiej strony – istnienie istotnych wewnętrznych sprzeczności w samym uzasadnieniu omawianej decyzji<sup>10</sup>.

15. Wreszcie Sąd wskazał, że wewnętrzne sprzeczności w spornej decyzji naruszały przysługujące BA prawo do obrony, ponieważ nie pozwalały jej na zrozumienie charakteru i zakresu stwierdzonego naruszenia lub stwierdzonych naruszeń oraz uniemożliwiały Sądowi przeprowadzenie jej kontroli<sup>11</sup>.

16. W wyniku tej analizy Sąd uznał, że sporna decyzja jest obarczona błędem uzasadnienia.

17. Sąd orzekł jednak, że skoro sąd Unii nie może orzekać ultra petita i stwierdzić nieważności decyzji w zakresie większym niż wnioskowany przez skarżącego, wnioski dotyczące istnienia błędu uzasadnienia nie mogą w niniejszej sprawie prowadzić do stwierdzenia nieważności spornej decyzji w całości w odniesieniu do BA<sup>12</sup>.

18. W pkt 90 zaskarżonego wyroku Sąd wskazał, że na rozprawie BA co prawda podniosła, iż Sąd mógł stwierdzić nieważność spornej decyzji w całości z tego powodu, że sentencja nie odzwierciedlała uzasadnienia omawianej decyzji. Niemniej jednak Sąd orzekł, że nawet zakładając, iż możliwe jest uznanie, że BA wyraziła w sposób dorozumiany wolę zmiany swoich żądań i wnioskujeła podczas rozprawy o stwierdzenie pełnej nieważności omawianej decyzji w odniesieniu do niej, z jednej strony zmiana żądań podlega bardzo rygorystycznym wymogom co do jasności oraz treści i powinna zostać dokonana w sposób formalny, a z drugiej strony brak uzasadnienia, jakim jest obarczona sporna decyzja, wynikał z samej treści tej decyzji i nie mógł zostać uznany za okoliczność prawną lub faktyczną ujawnioną w toku pisemnego etapu postępowania.

19. W tych okolicznościach Sąd stwierdził nieważność spornej decyzji w granicach wyznaczonych żądaniami zawartymi w skardze wniesionej przez BA<sup>13</sup>.

20. W dniu 17 marca 2017 r. Komisja przyjęła nową decyzję dotyczącą antykonkurencyjnego kartelu ukaranego w spornej decyzji. Jeśli chodzi o BA, w decyzji tej podtrzymano aspekty spornej decyzji, których nieważność została stwierdzona w zaskarżonym wyroku.

7 W dniu ogłoszenia zaskarżonego wyroku Sąd wydał orzeczenia w sprawach skarg wniesionych przez innych ukaranych przewoźników, które również zmierzały do zakwestionowania spornej decyzji. W każdym z tych wyroków Sąd stwierdził nieważność decyzji w całości w odniesieniu do spółki lotniczej, która wniosła rozpatrywaną skargę (zob. w szczególności wyrok z dnia 16 grudnia 2015 r., Air Canada/Komisja, T-9/11, niepublikowany, EU:T:2015:994).

8 Punkt 29 zaskarżonego wyroku.

9 Zobacz pkt 41–70 zaskarżonego wyroku. Dokładniej rzecz ujmując, Sąd wskazał, że podczas gdy w uzasadnieniu spornej decyzji opisano tylko jedno naruszenie jednolite i ciągłe, dotyczące wszystkich relacji objętych kartelem, w którym uczestniczyli wszyscy ukarani przewoźnicy, to sentencję omawianej decyzji można było interpretować na dwa sposoby (zob. w szczególności pkt 61 zaskarżonego wyroku).

10 Punkty 71–74 zaskarżonego wyroku.

11 Punkty 76–85 zaskarżonego wyroku.

12 Punkty 87 i 88 zaskarżonego wyroku.

13 Punkt 92 i pkt 1 sentencji zaskarżonego wyroku.

### III. Żądania stron

21. W odwołaniu BA wnosi do Trybunału po pierwsze o uchylenie zaskarżonego wyroku w zakresie, w jakim ogranicza on zakres stwierdzenia nieważności spornej decyzji do jej żądań z pierwotnej skargi wniesionej w pierwszej instancji, po drugie o uchylenie pkt 1 sentencji zaskarżonego wyroku, po trzecie o stwierdzenie nieważności spornej decyzji w całość oraz po czwarte o obciążenie Komisji kosztami niniejszego odwołania.

22. Komisja wnosi do Trybunału o oddalenie odwołania i obciążenie spółki BA kosztami postępowania.

### IV. Ocena

23. Na poparcie swojego odwołania BA podnosi dwa zarzuty. W swoim zarzucie pierwszym utrzymuje ona, że Sąd naruszył prawo, gdy uznał, iż jest związany zasadą *ne ultra petita*. Według BA, skoro Sąd uwzględnił z urzędu zarzut oparty na normie porządku publicznego i stwierdził istnienie błędu dotyczącego spornej decyzji jako całości, to powinien on być stwierdzić nieważność tej decyzji w całości. Zarzut drugi, podniesiony posiłkowo, dotyczy naruszenia prawa do skutecznej ochrony sądowej przewidzianego w art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „kartą”).

24. Komisja podnosi na wstępie zarzuty niedopuszczalności odwołania, które należy przeanalizować w pierwszej kolejności.

#### A. W przedmiocie dopuszczalności odwołania

##### 1. W przedmiocie naruszenia wymogu załączenia zaskarżonego wyroku do odwołania

25. W pierwszej kolejności, zdaniem Komisji odwołanie jest niedopuszczalne, ponieważ BA nie załączyła zaskarżonego wyroku do skargi, co stanowi naruszenie art. 168 § 2 regulaminu postępowania przed Trybunałem<sup>14</sup>.

26. W tym względzie należy wskazać, że dawny regulamin postępowania przewidywał wyraźnie, iż „[d]o odwołań załącza się orzeczenie Sądu, od którego wnosi się odwołanie”<sup>15</sup>. Taki wymóg nie został już jednak wyraźnie włączony do regulaminu postępowania, który wszedł w życie w dniu 1 listopada 2012 r. Ten ostatni regulamin wymaga jedynie, w swoim art. 168 § 1 lit. b), aby odwołanie zawierało „oznaczenie zaskarżonego orzeczenia Sądu”, tak by Trybunał mógł je zidentyfikować w sposób niepozostawiający wątpliwości.

27. W art. 168 § 2 owego regulaminu postępowania zawarto odesłanie do art. 122 § 1 tego samego regulaminu, który z kolei zawiera odesłanie do art. 21 akapit drugi statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Z tych dwóch ostatnich przepisów wynika, że skardze towarzyszy, „w stosownych przypadkach” akt, którego stwierdzenia nieważności się żąda. Otóż moim zdaniem wyrażenie „w stosownych przypadkach” należy rozumieć w ten sposób, że nie ma potrzeby załączania zaskarżonego aktu do skargi, jeśli Trybunał może łatwo uzyskać ten akt, co zresztą, uwzględniając rozwój technologiczny, obecnie zawsze ma miejsce w odniesieniu do wyroków i postanowień Sądu.

<sup>14</sup> W art. 168 § 2 regulaminu postępowania przed Trybunałem przewidziano w szczególności, że art. 122 § 1 tego samego regulaminu stosuje się do odwołań. Zgodnie z tym ostatnim przepisem „[w] razie potrzeby do skargi załącza się dokumenty, o których mowa w art. 21 akapit [drugi] statutu [Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej]”. W art. 21 akapit drugi statutu przewidziano, że skardze „towarzyszy, w stosownych przypadkach, akt, którego stwierdzenia nieważności się żąda”.

<sup>15</sup> Zobacz art. 112 § 2 regulaminu postępowania przed Trybunałem z dnia 19 czerwca 1991 r., obowiązującego do dnia 31 października 2012 r.

28. Wynika z tego, że art. 168 § 2 regulaminu postępowania przed Trybunałem nie wymaga załączenia zaskarżonego wyroku do odwołania oraz że w konsekwencji pierwszy zarzut niedopuszczalności podniesiony przez Komisję należy oddalić.

*2. W przedmiocie naruszenia art. 56 statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej i art. 169 i 170 regulaminu postępowania przed Trybunałem*

29. W drugiej kolejności zdaniem Komisji odwołanie jest niedopuszczalne, ponieważ nie spełnia ono wymogów przewidzianych w art. 56 statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej oraz w art. 169 i 170 regulaminu postępowania Trybunału. Przed przeanalizowaniem tych zarzutów należy jednak zbadać zarzut Komisji, zgodnie z którym replika, którą BA była uprawniona złożyć w odpowiedzi na te zarzuty, jest w całości niedopuszczalna.

*a) W przedmiocie niedopuszczalności repliki*

30. Komisja utrzymuje, że argumenty przedstawione przez BA w jej replice w odpowiedzi na podniesione przez Komisję zarzuty niedopuszczalności stanowią nowy zarzut podniesiony w toku instancji oraz że z powodu tej kwalifikacji replika jest w całości niedopuszczalna<sup>16</sup>. Zdaniem Komisji bowiem, chociaż w odwołaniu BA podniosła, że Sąd naruszył prawo, gdyż nie wyciągnął prawnych konsekwencji wynikających z uwzględnienia z urzędu zarzutu opartego na normie porządku publicznego, to w replice BA podważyła po raz pierwszy oddalenie podniesionego przez nią na rozprawie przed Sądem żądania stwierdzenia nieważności spornej decyzji w całości.

31. W tym względzie należy przypomnieć, że w toku postępowania w ramach niezbędnego zapewnienia kontrydiktoryjności w odniesieniu do zarzutu, jaki należało uwzględnić z urzędu, Sąd zwrócił się do stron o zajęcie stanowiska w przedmiocie tego zarzutu.

32. Z pkt 90 zaskarżonego wyroku wynika, że na rozprawie w ramach swojej argumentacji dotyczącej tego zarzutu BA wyraźnie podniosła, iż Sąd mógł stwierdzić nieważność spornej decyzji w całości.

33. W tym samym punkcie zaskarżonego wyroku Sąd wyraźnie oddalił to żądanie BA, traktując je w istocie jak „dorozumiane” (zgodnie z terminem użytym przez Sąd) żądanie zmiany żądań tej spółki. Sąd następnie stwierdził częściową nieważność spornej decyzji w granicach żądań sformułowanych przez BA w jej skardze.

34. W swoim odwołaniu BA podnosi, że Sąd naruszył prawo, gdy uznał, iż jest w niniejszej sprawie związany zasadą *ne ultra petita*. Zgodnie z tezą BA, kiedy sąd uwzględnia z urzędu bezwzględną przeszkodę procesową, powinien on mieć uprawnienie do wyciągnięcia konsekwencji prawnych, jakie wynikają z uwzględnienia tego zarzutu, mianowicie w niniejszej sprawie stwierdzenia nieważności spornej decyzji w całości. Zdaniem BA sąd może wykonywać takie uprawnienie niezależnie od żądań stron, wobec czego w niniejszej sprawie podniesienie żądania zmiany żądań nie było nawet niezbędne do umożliwienia Sądowi stwierdzenia nieważności spornej decyzji w całości<sup>17</sup>.

35. Z tezy tej logicznie wynika, że z punktu widzenia BA – jako że Sąd uwzględniając zarzut z urzędu powinien był w każdym razie stwierdzić nieważność spornej decyzji w całości – rozumowanie zawarte w pkt 90 zaskarżonego wyroku, w którym Sąd oddała podniesione przez tę spółkę żądanie stwierdzenia nieważności spornej decyzji w całości, jest błędne.

<sup>16</sup> Artykuł 190 § 1 i art. 127 § 1 regulaminu postępowania przed Trybunałem.

<sup>17</sup> Zobacz pkt 72–75 niniejszej opinii.

36. W tych okolicznościach Komisja nie może skutecznie twierdzić, że gdy BA uznała w replice, iż jej odwołanie dotyczy oddalenia tego żądania przez Sąd, spółka ta podniosła nowy zarzut w stosunku do zarzutu podniesionego w odwołaniu, dotyczącego naruszenia prawa poprzez zastosowanie zasady *ultra petita*. Zarzut niedopuszczalności repliki należy zatem moim zdaniem oddalić.

*b) W przedmiocie zgodności odwołania z art. 56 akapit drugi statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej*

37. Komisja utrzymuje na wstępie, że odwołanie nie jest zgodne z art. 56 akapit drugi statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, ponieważ BA nie przegrała sprawy w myśl tego przepisu. Skoro bowiem Sąd uwzględnił żądania BA określone w skardze, wygrała ona w całości sprawę w pierwszej instancji.

38. BA odpowiada, że przegrała sprawę. W istocie podniosła ona na rozprawie w ramach swojej argumentacji dotyczącej zarzutu uwzględnionego z urzędu przez Sąd, iż należało stwierdzić nieważność spornej decyzji w całości, a Sąd w zaskarżonym wyroku oddalił to żądanie. Wykładnia przepisów proceduralnych proponowana przez Komisję pozbawiałaby stronę, której dotyczy wyrok wydany przez Sąd na podstawie zarzutu uwzględnionego z urzędu, możliwości uzyskania skutecznej ochrony sądowej przed Trybunałem.

39. Na wstępie pragnę przypomnieć, że zgodnie z art. 56 akapit drugi statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej „[odwołanie do Trybunału Sprawiedliwości] może zostać wniesione przez każdą stronę, której żądania nie zostały uwzględnione, w całości lub w części. [...]”.

40. Otóż należy wskazać, że istnieje rozbieżność językowa między wersją art. 56 akapit drugi wspomnianego statutu w języku francuskim a wersją w języku angielskim, będącym językiem postępowania w niniejszej sprawie. Aby bowiem wnoszący odwołanie mógł wnieść odwołanie, zgodnie z wersją w języku francuskim niezbędne jest, by jego „żądania nie zostały uwzględnione (*succombé en ses conclusions*)”, podczas, gdy zgodnie z wersją w języku angielskim wymagane jest, by wnoszący odwołanie był „*unsuccessful [...] in its submissions*”. Wersja w języku francuskim używa terminu „żądania”, odpowiadającego terminowi użytemu w art. 168 § 1 lit. d), art. 169 § 1 i art. 170 § 1 regulaminu postępowania przed Trybunałem, podczas, gdy wersja w języku angielskim używa natomiast terminu „*submissions*”, który nie odpowiada wyrażeniu „*form of order*” użytemu w omawianych przepisach i może obejmować nie tylko żądania (*petitum*), ale także argumenty prawne podniesione przed Sądem. Różnice znajdują się także w innych wersjach językowych art. 56 akapit drugi statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, ponieważ niektóre z tych wersji nie odnoszą się do pojęcia odpowiadającego francuskiemu terminowi „*conclusions*” użytemu w regulaminie postępowania przed Trybunałem<sup>18</sup>.

41. W tych okolicznościach, skoro żadnej z wersji językowych nie można przypisać priorytetu, art. 56 akapit drugi statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej należy interpretować zgodnie z systematyką i celem przepisów w dziedzinie, do której odnosi się odwołanie<sup>19</sup>.

<sup>18</sup> I tak, przykładowo i bez zamiaru wyczerpania tematu, w niektórych językach, podobnie jak we francuskim, terminologia art. 56 akapit drugi statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej odpowiada terminologii odpowiednich przepisów regulaminu postępowania przed Trybunałem. Tak więc w przepisach tych użyto terminu „*Anträge*” w języku niemieckim, terminu „*conclusioni*” w języku włoskim, terminu „*pretensiones*” w języku hiszpańskim, terminu „*nõue*” w języku estońskim i terminu „*prasijumi*” w języku łotewskim. W innych wersjach językowych jednak taka językowa odpowiedniość nie występuje, a brzmienie art. 56 akapit drugi statutu nie zawiera wyraźnego odesłania do terminu równoważnego francuskiemu terminowi „*conclusions*” użytemu w regulaminie postępowania. Natomiast tłumaczenie pojęcia „*nieuwzględnienia żądań*” w języku niderlandzkim art. 56 akapit drugi statutu nie odnosi się do „*conclusies*”, w języku duńskim nie odnosi się do „*påstande*”, w języku greckim nie odnosi się do „*αιτήματα*”, w języku szwedzkim nie odnosi się do „*yrkanden*”, a w języku portugalskim nie odnosi się do „*pedidos*”.

<sup>19</sup> Zobacz podobnie między innymi wyrok z dnia 25 marca 2010 r., Helmut Müller (C-451/08, EU:C:2010:168, pkt 38 i przytoczone tam orzecznictwo).

42. W szczególności należy zbadać, czy jak twierdzi Komisja, pojęcie „żądania nie zostały uwzględnione” zgodnie z tym przepisem można rozumieć tylko jako odnoszące się do żądań sformułowanych w pierwotnej skardze lub przynajmniej w formalnym wniosku o zmianę żądań.

43. W tym względzie należy na wstępie wskazać, że z orzecznictwa Trybunału wynika, iż wobec żądań stron stawia się rygorystyczny wymóg jasności<sup>20</sup> oraz nie mogą one co do zasady być zmieniane<sup>21</sup>. Ta zasada niezmienności jest ściśle związana z wymogiem poszanowania terminów postępowania<sup>22</sup>.

44. Niemniej jednak niezmiennosc żądań nie jest bezwzględna. Istnieją od niej wyjątki, które są jednak niezwykle ograniczone.

45. Tak więc Trybunał dopuszcza niekiedy zmianę żądań skargi w toku postępowania wówczas, gdy wynika ona z okoliczności prawnych i faktycznych ujawnionych w toku pisemnego etapu postępowania<sup>23</sup>. Ponadto zmiana żądań jest obecnie możliwa, zgodnie z art. 86 nowego regulaminu postępowania przed Sądem, w którym dokonano kodyfikacji dotychczasowego orzecznictwa<sup>24</sup>, kiedy akt, o którego stwierdzenie nieważności się wnosi, został zastąpiony lub zmieniony przez inny akt mający ten sam przedmiot. Następnie Trybunał w kilku poszczególnych przypadkach dopuścił możliwość uściślenia żądań w toku instancji<sup>25</sup>. Zmiana żądań podlega natomiast bardzo rygorystycznym wymogom w odniesieniu do jasności oraz treści i musi nastąpić w sposób formalny<sup>26</sup>, co jednak jest możliwe na rozprawie<sup>27</sup>.

46. Otóż, kiedy skarżący wnosi o zmianę swoich żądań i Sąd ten wniosek wyraźnie oddala w swoim wyroku, ów skarżący nie może zostać pozbawiony możliwości zakwestionowania zgodności z prawem tego oddalenia z tego tylko powodu, że zostały uwzględnione jego pierwotne żądania, zawarte w skardze.

47. Oczywiście jest bowiem, że żądanie takiego skarżącego dotyczące zmiany jego żądań nie zostało uwzględnione. Jeśli Trybunał miałby stwierdzić, że Sąd niesłusznie oddalił to żądanie, ów skarżący mógłby potencjalnie uzyskać więcej, niż uzyskał poprzez uwzględnienie jego pierwotnych żądań. Taki skarżący powinien więc mieć możliwość zakwestionowania zgodności z prawem oddalenia jego wniosku o zmianę żądań.

48. Co więcej, kwestia, czy Sąd słusznie czy niesłusznie oddalił wniosek o zmianę żądań strony, dotyczy istoty sprawy niezależnie od okoliczności, że Sąd odrzucił taki wniosek ze względu na naruszenie wymogów formalnych.

20 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem żądania zawarte w skardze wszczynającej postępowanie powinny być sformułowane w sposób pozbawiony dwuznaczności w celu uniknięcia orzekania przez sąd Unii ultra petita lub z pominięciem któregoś zarzutu. Zobacz w szczególności wyrok z dnia 26 stycznia 2017 r., Mamoli Robinetteria/Komisja (C-619/13 P, EU:C:2017:50, pkt 31 i przytoczone tam orzecznictwo).

21 I tak z utrwalonego orzecznictwa wynika, że co do zasady strona nie może zmienić przedmiotu sporu w toku postępowania, a zasadność skargi podlega rozpatrzeniu przy uwzględnieniu jedynie żądań zawartych w skardze wszczynającej postępowanie. Zobacz między innymi wyrok z dnia 11 listopada 2010 r., Komisja/Portugalia (C-543/08, EU:C:2010:669, pkt 20 i przytoczone tam orzecznictwo). Zobacz także podobnie wyrok z dnia 18 października 1979 r., GEMA/Komisja (125/78, EU:C:1979:237, pkt 26).

22 W tym względzie zob. pkt 98 niniejszej opinii.

23 Zobacz wyroki: z dnia 3 marca 1982 r., Alpha Steel/Komisja (14/81, EU:C:1982:76, pkt 8); z dnia 8 lipca 1965 r., Krawczynski/Komisja (83/63, EU:C:1965:70, pkt 2); z dnia 14 lipca 1988 r., Stahlwerke Peine-Salzgitter/Komisja (103/85, EU:C:1988:398, pkt 11). Wydanie wyroku przez Trybunał może stanowić taki nowy element (zob. wyrok z dnia 12 listopada 2014 r., Guardian Industries i Guardian Europe/Komisja, C-580/12 P, EU:C:2014:2363, pkt 15–20).

24 W orzecznictwie uznano akt przyjęty po wszczęciu postępowania i mający ten sam przedmiot co zaskarżony akt za nową okoliczność pozwalającą skarżącemu na dostosowanie żądań i zarzutów (zob. wyroki: z dnia 3 marca 1982 r., Alpha Steel/Komisja, 14/81, EU:C:1982:76, pkt 8; z dnia 14 lipca 1988 r., Stahlwerke Peine-Salzgitter/Komisja, 103/85, EU:C:1988:398, pkt 11).

25 I tak w wyroku z dnia 2 czerwca 1976 r., Kampfmeier i in./EWG (od 56/74 do 60/74, EU:C:1976:78, pkt 6–9), Trybunał dopuścił późniejsze przedstawienie żądań w celu ustalenia wysokości poniesionej szkody.

26 Zobacz wyroki: z dnia 14 grudnia 1962 r., Compagnie des hauts fourneaux de Chasse/Wysoka Władza (33/59, EU:C:1962:43, s. 736); a także z dnia 14 grudnia 1962 r., Meroni/Wysoka Władza (46/59 i 47/59, EU:C:1962:44, s. 803). Zobacz również pkt 90 zaskarżonego wyroku.

27 Na przykład wyrok z dnia 12 listopada 2014 r., Guardian Industries i Guardian Europe/Komisja (C-580/12 P, EU:C:2014:2363, pkt 15–20).

49. Wynika z tego moim zdaniem, że przeciwnie do twierdzeń Komisji pojęcie „nieuwzględnienia żądań” w rozumieniu art. 56 akapit drugi statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej nie może być ściśle ograniczone do żądań sformułowanych w pierwotnej skardze lub do żądań zmienionych z poszanowaniem wymogów formalnych. Powinno ono natomiast obejmować okoliczność nieuwzględnienia każdego przedstawionego przed Sądem w toku postępowania żądania, o którym Sąd orzekł w zaskarżonym wyroku.

50. Taka wykładnia owego art. 56 akapit drugi wydaje się zresztą spójna z różnymi wersjami językowymi tego przepisu, z których wszystkie odnoszą się do pojęcia „nieuwzględnienia żądań”, jednak nie wiążą tego pojęcia bezwzględnie z żądaniami sformułowanymi formalnie w pierwotnej skardze<sup>28</sup>.

51. Wynika z tego, że skoro w niniejszej sprawie Sąd orzekł w pkt 90 zaskarżonego wyroku o przedstawionym przez BA „dorozumianym” żądaniu stwierdzenia nieważności spornej decyzji w całości i oddalił je, należy uznać, iż żądania BA nie zostały w tej kwestii uwzględnione zgodnie z art. 56 akapit drugi statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Odwołanie tej spółki należy zatem uznać za dopuszczalne z tego punktu widzenia.

*c) W przedmiocie zgodności odwołania z art. 169 § 1 regulaminu postępowania przed Trybunałem*

52. Komisja utrzymuje następnie, że odwołanie nie jest zgodne z art. 169 § 1 regulaminu postępowania przed Trybunałem, ponieważ nie zmierza ono do uchylenia sentencji zaskarżonego wyroku, ale do uzupełnienia go poprzez rozszerzenie częściowego stwierdzenia nieważności, o które BA wniosła w pierwszej instancji i które Sąd uwzględnił, i stwierdzenie nieważności w całości.

53. Zgodnie z art. 169 § 1 regulaminu postępowania przed Trybunałem „żądania odwołania mają na celu uchylenie, w całości lub w części, orzeczenia Sądu w brzmieniu zawartym w sentencji” tego orzeczenia.

54. Przepis ten dotyczy żądań podniesionych w odwołaniu odnoszących się do odwołania (natomiast art. 170 tego samego regulaminu dotyczy żądań na wypadek uwzględnienia odwołania). Jest on przejawem w szczególności podstawowej zasady w dziedzinie odwołania, zgodnie z którą odwołanie powinno być skierowane przeciwko sentencji zaskarżonego orzeczenia Sądu i nie może zmierzać wyłącznie do zmiany niektórych elementów uzasadnienia tego orzeczenia<sup>29</sup>.

55. W niniejszej sprawie, jak wynika z pkt 21 niniejszej opinii, jeśli chodzi o żądania dotyczące odwołania, BA przedstawiła dwa żądania: w pierwszym z nich wnosi ona o uchylenie zaskarżonego wyroku „w zakresie, w jakim [wyrok ten] ogranicza [...] zakres stwierdzenia nieważności spornej decyzji do [jej] żądań [...] z pierwotnej skargi o stwierdzenie nieważności”; w drugim z nich wnosi ona o uchylenie pkt 1 sentencji zaskarżonego wyroku.

56. W swoim pierwszym żądaniu BA wnosi więc o uchylenie uzasadnienia zaskarżonego wyroku, na którym oparty jest pkt 1 sentencji w zakresie, w jakim stwierdza on nieważność spornej decyzji jedynie w części. Chodzi w szczególności z jednej strony o orzeczenie Sądu o uznaniu swojego związania w niniejszej sprawie zasadą *ne ultra petita*, a z drugiej strony o orzeczenie o odrzuceniu

<sup>28</sup> Zobacz pkt 40 i przypis 18 niniejszej opinii.

<sup>29</sup> Zobacz podobnie wyrok z dnia 15 listopada 2012 r., *Al-Aqsa/Rada i Niderlandy/Al-Aqsa* (C-539/10 P i C-550/10 P, EU:C:2012:711, pkt 43–45).



„dorozumianego” wniosku o zmianę żądań, jaki BA twierdzi, że sformułowała na rozprawie<sup>30</sup>. W tym względzie należy przypomnieć, że zgodnie z orzecznictwem Trybunału uzasadnienie zaskarżonego wyroku, które stanowi konieczne wsparcie jego sentencji, jest z nią nierozzerwalne<sup>31</sup>, a sentencję wyroku należy odczytywać w świetle jego uzasadnienia<sup>32</sup>.

57. Na podstawie tego założenia BA w swoim drugim żądaniu domaga się następnie uchylenia pkt 1 sentencji zaskarżonego wyroku.

58. W tym względzie należy również wskazać, że Trybunał orzekł już, iż jeżeli jest on właściwy do oceny rozstrzygnięcia prawnego dokonanego w kwestii zarzutów, które były roztrząsane przed Sądem, to musi on – pod rygorem pozbawienia postępowania odwoławczego istotnej części jego sensu – być również właściwy do dokonania oceny konsekwencji prawnych wyciągniętych przez Sąd z takiego rozstrzygnięcia, które stanowią również kwestię prawną<sup>33</sup>.

59. Tymczasem w swoim odwołaniu BA kwestionuje zakres stwierdzenia nieważności, które Sąd orzekł w wyniku uwzględnienia zarzutu z urzędu. BA podważa zatem konsekwencje prawne, które Sąd wyciągnął z uwzględnienia tego zarzutu.

60. Z całości powyższych rozważań wynika, że w niniejszej sprawie Komisja nie może skutecznie podnosić, iż odwołanie BA nie zmierza do uchylenia sentencji zaskarżonego wyroku, czego wymaga w art. 169 § 1 regulaminu postępowania przed Trybunałem.

*d) W przedmiocie zgodności odwołania z art. 170 § 1 regulaminu postępowania przed Trybunałem*

61. Wreszcie Komisja utrzymuje, że odwołanie nie jest także zgodne z art. 170 § 1 regulaminu postępowania przed Trybunałem. Przepis ten nie upoważnia wnoszącego odwołanie do przedstawienia w odwołaniu żądań wykraczających poza żądania przedstawione w pierwszej instancji ani do domagania się środka o szerszym zakresie niż wnioskowany przed Sądem. Jako że żądanie sformułowane przez BA na rozprawie przed Sądem dotyczy zakresu stwierdzenia nieważności (pkt 90 zaskarżonego wyroku) to nie może zostać uznane za część przedmiotu sporu przed Sądem.

62. W art. 170 § 1 regulaminu postępowania przewidziano, że „[ż]ądania odwołania mają na celu uwzględnienie, w całości lub w części, żądań przedstawionych w pierwszej instancji z wykluczeniem wszelkich nowych żądań” oraz że „[o]dwołanie nie może zmieniać przedmiotu postępowania przed Sądem”.

30 Orzeczenia zawarte odpowiednio w pkt 87, 88, 90 i 91 zaskarżonego wyroku. W tym względzie bezdyskusyjne jest to, że skoro stwierdzony błąd uzasadnienia dotyczył całej spornej decyzji (co zostało wykazane poprzez okoliczność, że w odniesieniu do innych spółek lotniczych, które zaskarżyły sporną decyzję, Sąd stwierdził jej nieważność w całości, opierając się na tym samym błędzie uzasadnienia, co błąd stwierdzony wobec BA), gdyby Sąd nie uznał się za związany zasadą *ne ultra petita* i nie odrzucił wniosku BA o zmianę żądań, to stwierdziłby nieważność spornej decyzji w całości, co miałyby wpływ na pkt 1 sentencji zaskarżonego wyroku.

31 Zobacz wyroki: z dnia 1 czerwca 2006 r., P & O European Ferries (Vizcaya) i Diputación Foral de Vizcaya/Komisja (C-442/03 P i C-471/03 P, EU:C:2006:356, pkt 44); a także z dnia 15 listopada 2012 r., Al-Aqsa/Rada i Niderlandy/Al-Aqsa (C-539/10 P i C-550/10 P, EU:C:2012:711, pkt 49 i przytoczone tam orzecznictwo).

32 Zobacz podobnie wyroki: z dnia 16 marca 1978 r., Bosch (135/77, EU:C:1978:75, pkt 4); z dnia 26 kwietnia 1988 r., Asteris i in./Komisja (97/86, 99/86, 193/86 i 215/86, EU:C:1988:199, pkt 27).

33 Wyrok z dnia 11 grudnia 2008 r., Komisja/Département du Loiret (C-295/07 P, EU:C:2008:707, pkt 97, 98).

63. Wprowadzenie szczególnego przepisu poświęconego żądaniom na wypadek uwzględnienia odwołania stanowi nowość w regulaminie postępowania przed Trybunałem, który wszedł w życie w dniu 1 listopada 2012 r. Przepis ten odnosi się do konsekwencji, jakie Trybunał powinien wyciągnąć z ewentualnego uznania zasadności odwołania. Następuje on zgodnie z logiką po art. 169 § 1 tego samego regulaminu i zmierza do zapobieżenia temu, aby wnoszący odwołanie mógł przedstawić przed Trybunałem żądania, których nie podniósł przed Sądem<sup>34</sup>.

64. W niniejszej sprawie żądania BA na wypadek uwzględnienia odwołania są zawarte w trzecim żądaniu, w którym wnosi ona do Trybunału o stwierdzenie nieważności spornej decyzji w całości.

65. Należy ustalić, czy żądanie to może zostać uznane za „nowe żądanie” oraz czy może ono zmienić przedmiot postępowania w rozumieniu art. 170 § 1 regulaminu postępowania przed Trybunałem.

66. W tym względzie należy po pierwsze wskazać, że żądanie podtrzymane w żądaniu trzecim odpowiada dokładnie „dorozumianemu” żądaniu zmiany żądań, które Sąd odrzucił w pkt 90 zaskarżonego wyroku. Dotyczy ono ponadto kwestii ewentualnego stwierdzenia nieważności spornej decyzji w całości w wyniku uwzględnienia zarzutu z urzędu, która, jak wynika z pkt 90 zaskarżonego wyroku, była podjęta przed Sądem w ramach dyskusji dotyczącej tego zarzutu.

67. Po drugie, jeśli, jak wynika z rozważań przedstawionych w pkt 58 i 59 niniejszej opinii, wnoszący odwołanie jest upoważniony do podważenia w odwołaniu konsekwencji prawnych, jakie Sąd wyciągnął z uwzględnienia zarzutu (w niniejszej sprawie zarzutu uwzględnionego z urzędu), taki wnoszący odwołanie powinien zgodnie z logiką być uprawniony do domagania się od Trybunału, w przypadku ewentualnego uwzględnienia jego odwołania, wyciągnięcia z własnej inicjatywy konsekwencji z mocy prawa, jakie wynikają z uwzględnienia omawianego zarzutu.

68. W tym względzie nie ma wątpliwości, że gdyby Trybunał uwzględnił odwołanie BA, uznając, iż Sąd naruszył prawo w sposób zarzucany przez BA, wynikałoby z tego siłą rzeczy, że należy stwierdzić nieważność spornej decyzji w całości<sup>35</sup>.

69. W konsekwencji w niniejszej sprawie stwierdzenie nieważności spornej decyzji w całości to nic innego jak niezbędna konsekwencja prawna ewentualnego uwzględnienia żądań BA podniesionych w odwołaniu (wymienionych w pkt 21 i 55 niniejszej opinii) oraz ewentualnego uchylecia zaskarżonego wyroku.

70. W tej sytuacji, w ramach niezwykle szczególnych okoliczności niniejszej sprawy, nie uważam, że art. 170 § 1 regulaminu postępowania przed Trybunałem sprzeciwia się dopuszczalności odwołania.

71. Wynika z tego, że odwołanie BA jest moim zdaniem dopuszczalne.

## ***B. W przedmiocie zarzutu pierwszego dotyczącego naruszenia prawa wynikającego z błędnego stosowania zasady ne ultra petita***

### ***1. Krótkie streszczenie argumentacji stron***

72. W zarzucie pierwszym BA utrzymuje, że Sąd naruszył prawo, gdy uznał się za związany zasadą ne ultra petita, przy czym uwzględnił z urzędu istotne błędy stanowiące bezwzględną przeszkodę procesową, którymi sporna decyzja jest obarczona w całości.

<sup>34</sup> Takich jak nowe żądanie odszkodowawcze (zob. na przykład wyrok z dnia 18 marca 1993 r., Parlament/Frederiksen, C-35/92 P, EU:C:1993:104, pkt 34–36), lub żądanie stwierdzenia nieważności innych aktów niż zaskarżony akt (zob. na przykład wyrok z dnia 6 marca 2001 r., Connolly/Komisja, C-273/99 P, EU:C:2001:126, pkt 18–20).

<sup>35</sup> Zobacz przypis 30 do niniejszej opinii.

73. Zdaniem BA, kiedy sąd Unii uwzględni z urzędu bezwzględną przesłankę procesową, ograniczenia inter partes związane z zasadą ne ultra petita przestają mieć zastosowanie. W takim przypadku omawiany sąd powinien mieć kompetencje do sformułowania sentencji wyroku w sposób, jaki uzna za właściwy i nie powinien uważać, że jest ograniczony w wykonywaniu tej kompetencji przez żądania strony.

74. Zdaniem BA, jeśli w sprawie dotyczącej bezwzględnej przesłanki procesowej sąd Unii może wyjść poza zarzuty podniesione przez strony, powinien on, co za tym idzie, móc w ten sam sposób wyjść poza ich żądania. Tylko w ten sposób będzie on w stanie sformułować właściwą sentencję oraz skutecznie naprawić stwierdzone naruszenia porządku publicznego.

75. Konsekwencje uwzględnienia z urzędu bezwzględnych przeszkód procesowych przez Sąd nie mogą być uzależnione od indywidualnych interesów stron sporu. Nie mogą one także zależeć od ewentualnej zmiany przez nie ich żądań w toku postępowania. Takie rozwiązanie oznaczałoby również przekazanie w ręce stron bezwzględnych przesłanek procesowych.

76. Ponadto, w ramach uwzględnienia w zaskarżonym wyroku wcześniejszych postępowań krajowych dotyczących odszkodowania, Sąd wprowadził arbitralne rozróżnienie między sytuacją BA (która skorzystała ze stwierdzenia nieważności spornej decyzji jedynie w części) a sytuacją innych spółek lotniczych, które również zaskarżyły omawianą decyzję (a które skorzystały ze stwierdzenia nieważności tej decyzji w całości), chociaż wszystkie skarżące znajdowały się w tej samej sytuacji w odniesieniu do istotnego błędu uzasadnienia uwzględnionego przez Sąd z urzędu.

77. Wreszcie podejście Sądu wywołuje obawy w odniesieniu do administrowania wymiarem sprawiedliwości, ponieważ stanowi ono zachętę dla skarżących do systematycznego formułowania bez uzasadnienia swoich żądań w sposób rozszerzający, aby móc uzyskać stwierdzenie nieważności w większym zakresie, w przypadku gdy sąd Unii uwzględni z urzędu bezwzględną przeszkodę procesową.

78. Komisja podważa argumenty BA. W szczególności uważa ona, że teza BA prowadzi do zanegowania zasad wyrażonych w orzecznictwie wywodzącym się z wyroku Komisja/AssiDomän Kraft Products i in. (zwanym dalej „sprawą AssiDomän”) <sup>36</sup>. Różnica między sprawą AssiDomän a niniejszą sprawą stanowi jedynie kwestię stopnia. Podczas gdy w sprawie AssiDomän niektórzy adresaci decyzji Komisji nie zaskarżyli tej decyzji, w niniejszej sprawie BA zakwestionowała przed Sądem jedynie niektóre aspekty spornej decyzji.

## 2. Analiza

79. Czy Sąd naruszył prawo, uznając się za związany w niniejszej sprawie zasadą ne ultra petita? Czy mógł on, a wręcz powinien był, wyciągając z urzędu wszelkie konsekwencje prawne wynikające z błędu uzasadnienia o charakterze bezwzględnej przeszkody procesowej, którym sporna decyzja była obarczona w całości, stwierdzić nieważność tej decyzji w całości pomimo żądań BA, które odnosiły się do stwierdzenia nieważności tej decyzji jedynie w części?

80. Jak wskazałem w pkt 5 i 6 niniejszej opinii, w pytaniach tych przejawia się napięcie między różnymi, a niekiedy przeciwstawnymi, wymogami prawnymi. Odpowiedź na nie zależy więc od rozgraniczenia między tymi wymogami i zrównoważenia zasad, które leżą u ich podstaw.

81. W tych okolicznościach pragnę rozpocząć od analizy zakresu i podstaw tych zasad i wymogów, aby następnie zaproponować odpowiedź na omawiane pytania.

<sup>36</sup> Wyrok z dnia 14 września 1999 r., Komisja/AssiDomän Kraft Products i in. (C-310/97 P, EU:C:1999:407).

*a) W przedmiocie zasady ne ultra petita, związanej z zasadą dyspozycyjności*

82. Należy na wstępie scharakteryzować zasadę ne ultra petita powołaną przez Sąd jako ograniczenie w niniejszej sprawie jego uprawnienia do stwierdzenia nieważności.

83. Pochodząca z paremii „ne eat iudex ultra petita partium”, zasada ne ultra petita zakazuje sądowi rozpatrującemu skargę o stwierdzenie nieważności wykroczenie poza żądania stron<sup>37</sup>. Zgodnie z utrwalonym w orzecznictwie sformułowaniem, skoro sąd Unii nie może orzekać ultra petita, orzeczone przez niego stwierdzenie nieważności nie może wykraczać poza żądania skarżącego<sup>38</sup>.

84. Zasada ne ultra petita jest związana z zasadą dyspozycyjności, która jest wiodącą zasadą w sporach o zgodność z prawem przed sądami Unii. Zgodnie z zasadą dyspozycyjności to strony posiadają inicjatywę w postępowaniu oraz wskazują przedmiot sporu, a sąd w konsekwencji orzeka w przedmiocie wszystkich podniesionych przed nim żądań i tylko tych żądań, które zostały przed nim podniesione (a więc ne ultra petita)<sup>39</sup>.

85. Ogólnie rzecz ujmując, zasada dyspozycyjności i związana z nią zasada ne ultra petita, są uważane za wyraz prywatnej autonomii osób. Kwestia, czy i w jakim stopniu podmiot podnosi swoje prawa przed sądem, zależy bowiem w ostatecznym rozrachunku od jego własnej woli. Taka koncepcja dotyczy w każdym razie przede wszystkim postępowania cywilnego<sup>40</sup>.

86. W postępowaniach z zakresu prawa publicznego zasada dyspozycyjności i zasada ne ultra petita – oraz wynikające z nich ograniczenia uprawnień sądu – nabierają jednak innego znaczenia<sup>41</sup>. Dokładniej rzecz ujmując, zasady te należy rozważać w związku z decyzją o skonstruowaniu w prawie Unii sporu dotyczącego zgodności z prawem jako sporu uzależnionego od wniesienia skargi.

87. Tak więc z art. 263 akapity od drugiego do czwartego TFUE wynika, że sąd Unii jest właściwy do kontrolowania zgodności z prawem aktów przyjętych przez instytucje, organy i jednostki organizacyjne Unii tylko wówczas i tylko w zakresie, w jakim wniosły do niego skargę podmioty uprawnione do jej wniesienia zgodnie z tymi przepisami.

88. W braku takiej skargi sąd Unii nie jest w żadnym wypadku właściwy do zbadania z urzędu zgodności z prawem aktów przyjętych przez instytucje, organy i jednostki organizacyjne Unii<sup>42</sup>.

37 Zobacz opinia rzecznika generalnego N. Jääskinen w sprawie Galp Energía España i in./Komisja (C-603/13 P, EU:C:2015:482, pkt 35).

38 Zobacz, spośród wielu, wyrok z dnia 19 stycznia 2006 r., Comunità montana della Valnerina/Komisja (C-240/03 P, EU:C:2006:44, pkt 43 i przytoczone tam orzecznictwo).

39 W tym względzie zob. opinia rzecznik generalnej J. Kokott w sprawie Komisja/Alrosa (C-441/07 P, EU:C:2009:555, pkt 146) oraz opinia rzecznika generalnego N. Wahla w sprawie Total/Komisja (C-597/13 P, EU:C:2015:207, pkt 58–59). Zasada dyspozycyjności znajduje wyraz w różnych przepisach regulujących postępowanie przed sądami Unii, a w szczególności w art. 21 statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, art. 120 lit. c) regulaminu postępowania przed Trybunałem i art. 76 lit. d) regulaminu postępowania przed Sądem, zgodnie z którymi do sądów Unii wnosi się skargi, w których należy określić między innymi przedmiot sporu, żądania i zwiąże przedstawienie podniesionych zarzutów.

40 W tym względzie zob. opinia rzecznika generalnego D. Ruiza-Jaraba Colomera w sprawie Vedial/OHIM (C-106/03 P, EU:C:2004:457, pkt 28). Zobacz także wyrok z dnia 14 grudnia 1995 r., van Schijndel i van Veen (C-430/93 i C-431/93, EU:C:1995:441, pkt 20, 21). Wskazano także, że zasada dyspozycyjności zmierza również do ochrony prawa do obrony i do zapewnienia prawidłowego przebiegu postępowania, w szczególności poprzez zapobieżenie opóźnieniom wynikającym z analizy nowych zarzutów (zob. opinia rzecznik generalnej J. Kokott w sprawie Duarte Hueros, C-32/12, EU:C:2013:128, pkt 32 i przytoczone tam orzecznictwo).

41 Zauważono już, że zasada dyspozycyjności i zasada ne ultra petita mogą mieć różne znaczenie w postępowaniach dotyczących prawa cywilnego i postępowaniach w sprawach z zakresu prawa publicznego. Zobacz w tym względzie opinia rzecznika generalnego N. Jääskinen w sprawie Galp Energía España i in./Komisja (C-603/13 P, EU:C:2015:482, pkt 36).

42 Sąd Unii może kontrolować zgodność z prawem aktu Unii także w ramach odesłania prejudycjalnego w kwestii ważności lub w ramach zarzutu niezgodności z prawem. Te procedury nie mogą być w żadnym wypadku wszczynane przez ten sąd z urzędu.

89. Inaczej rzecz ujmując, uprawnienie sądu Unii do kontrolowania zgodności z prawem działalności instytucji Unii zależy od istnienia i zakresu skargi o stwierdzenie nieważności wniesionej przez jeden z podmiotów wskazanych w art. 263 TFUE. Jeśli do sądu taka skarga nie wpłynęła, nie może on, wkraczając w dziedzinę działalności innych instytucji, organów i jednostek organizacyjnych Unii, podważać zgodności z prawem przyjętych przez nie aktów<sup>43</sup>.

90. Z tego punktu widzenia ograniczenia uprawnienia sądu wynikające z zasady *ne ultra petita*, jako wyrazu zasady dyspozycyjności, związane są nie tylko z prywatną autonomią, ale także z zasadą podziału władzy, charakteryzującą funkcjonowanie każdego państwa prawa, która w kontekście Unii przejawia się w zasadzie równowagi instytucjonalnej oznaczającej, że każda instytucja wykonywała swoje kompetencje z poszanowaniem kompetencji pozostałych instytucji<sup>44</sup>.

91. Jeśli chodzi o zasadę *ne ultra petita*, należy jeszcze wskazać, że jak wynika z jej nazwy (*ne ultra petita*), zasada ta dotyczy *petitum*, a więc żądań stron w kształcie przedstawionym w żądaniach skargi. Niemniej jednak Trybunał odnosi się niekiedy do tej zasady również w związku z zarzutami przedstawionymi przez strony na poparcie ich roszczeń. Czyni tak w szczególności w odniesieniu do zakazu badania przez sąd zarzutów, które nie zostały przedstawione przez strony, z wyjątkiem – właśnie – zarzutów, które sąd może, a wręcz powinien uwzględnić z urzędu<sup>45</sup>.

92. Z tego punktu widzenia uwzględnienie z urzędu zarzutu opartego na normie porządku publicznego może być uważane za wyjątek od zasady *ne ultra petita* rozumianej szeroko (mianowicie jako odnoszącej się nie tylko do *petitum*, ale także do zarzutów podniesionych na jego poparcie). Istnienie uprawnienia do uwzględnienia z urzędu tych zarzutów nie oznacza jednak koniecznie, że w przypadku gdy sąd Unii wykonuje to uprawnienie, może on wydać orzeczenie wykraczające poza żądania stron. Są to bowiem dwie odrębne kwestie<sup>46</sup>.

***b) W przedmiocie poszanowania terminu do wniesienia skargi jako wymogu o charakterze bezwzględnie obowiązującym***

93. Możliwość jednego z podmiotów wskazanych w art. 263 TFUE domagania się od sądu Unii kontroli zgodności z prawem aktu Unii jest ograniczona w czasie: skargę należy wnieść w terminie przewidzianym w akapicie szóstym omawianego artykułu.

94. W tym względzie z orzecznictwa Trybunału wynika, że decyzja, która nie została zaskarżona przez adresata w terminie przewidzianym w tym postanowieniu, staje się ostateczna w odniesieniu do tego adresata<sup>47</sup>.

95. Trybunał wskazał również, że termin ten i konsekwencje jego upływu, mianowicie nabycie ostatecznego charakteru, zmierzają do ochrony interesów publicznych oraz że w konsekwencji termin ten ma charakter bezwzględnie wiążący i nie może być zmieniany w drodze umowy stron lub nawet postanowienia sądu, a jego przestrzeganie sąd Unii powinien badać z urzędu<sup>48</sup>.

43 W sposób spójny z tym podejściem w orzecznictwie uznano, że akty unijne korzystają co do zasady z domniemania zgodności z prawem, a co za tym idzie wywołują skutki prawne, nawet jeśli są obciążone nieprawidłowościami, do czasu stwierdzenia ich nieważności w następstwie uwzględnienia skargi o stwierdzenie nieważności, wycofania ich lub uznania za nieważne w następstwie wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym lub zarzutu niezgodności z prawem. Zobacz w szczególności wyrok z dnia 6 października 2015 r., Schrems (C-362/14, EU:C:2015:650, pkt 52 i przytoczone tam orzecznictwo).

44 Zobacz art. 13 ust. 2 TUE. Zobacz także wyrok z dnia 28 lipca 2016 r., Rada/Komisja (C-660/13, EU:C:2016:616, pkt 32 i przytoczone tam orzecznictwo).

45 Zobacz wyrok z dnia 10 grudnia 2013 r., Komisja/Irlandia i in. (C-272/12 P, EU:C:2013:812, pkt 27–28 i przytoczone tam orzecznictwo).

46 W tym względzie zobacz opinia rzecznika generalnego F. Jacobsa w sprawie Salzgitter/Komisja (C-210/98 P, EU:C:2000:172, pkt 150).

47 Wyrok z dnia 14 września 1999 r., Komisja/AssiDomän Kraft Products i in. (C-310/97 P, EU:C:1999:407, pkt 57 i przytoczone tam orzecznictwo).

48 Zobacz, spośród wielu, wyrok z dnia 8 listopada 2012 r., Evropaïki Dynamiki/Komisja (C-469/11 P, EU:C:2012:705, pkt 50 i przytoczone tam orzecznictwo).

96. Orzecznictwo to jest w szczególności oparte na przekonaniu, że terminy na wniesienie skargi zmierzają do zapewnienia pewności prawa poprzez zapobieżenie podważaniu w nieskończoność aktów Unii wywierających skutki prawne, oraz na wymogach prawidłowego administrowania wymiarem sprawiedliwości i ekonomii postępowania<sup>49</sup>.

97. Otóż zasady wyrażone w tym orzecznictwie mają zastosowanie nie tylko w przypadku skarg zmierzających do stwierdzenia nieważności aktu w całości, ale dotyczą także przypadków żądań stwierdzenia częściowej nieważności. Tak więc, w przypadku wniesienia skargi zmierzającej do stwierdzenia nieważności aktu w części, części tego aktu możliwe do oddzielenia<sup>50</sup>, które nie zostały zaskarżone w terminie na wniesienie skargi, stają się ostateczne, w szczególności w odniesieniu do jego adresata.

98. Ponadto, jak wskazałem w pkt 43 niniejszej opinii, bezwzględnie obowiązujące wymogi związane z poszanowaniem terminu na wniesienie skargi są podstawą zasady niezmienności żądań stron w sporze o stwierdzenie nieważności. Upływ tego terminu skutkuje skryształizowaniem co do zasady żądań, a więc zdefiniowaniem przedmiotu sporu w sposób ostateczny. Pozwolenie skarżącemu na rozszerzenie zakresu jego żądań po upływie terminu oznaczałoby bowiem w istocie umożliwienie mu uniknięcia tego terminu i żądania stwierdzenia nieważności innego aktu (lub innej części aktu), chociaż termin na kwestionowanie jego zgodności z prawem upłynął, a akt ten (lub ta część aktu) stała się ostateczna wobec skarżącego<sup>51</sup>.

99. Wreszcie należy jeszcze wskazać, że ze względu na wymogi pewności prawa, leżące u podstaw przepisów dotyczących terminów postępowania, Trybunał stosował je w sposób niezwykle rygorystyczny, przyznając odstępstwa jedynie w okolicznościach zupełnie wyjątkowych<sup>52</sup>.

*c) W przedmiocie wymogu ochrony zgodności z prawem leżącego u podstaw uwzględniania z urzędu zarzutów opartych na normie porządku publicznego*

100. Wymóg ochrony zgodności z prawem wymaga, aby sąd Unii przy wykonywaniu swojego podstawowego zadania zapewnienia poszanowania prawa Unii, które zostało mu powierzone w art. 19 TUE, nie był ograniczony wyłącznie do odgrywania pasywnej roli, gdyż mogłoby to sprawić, że byłby zmuszony oprzeć swe rozstrzygnięcie na błędnych względach prawnych. Tak więc niektóre przepisy proceduralne i orzecznictwo przyznały mu kompetencje do uwzględniania z urzędu zarzutów prawnych uznanych za bezwzględne przeszkody procesowe, umożliwiając mu wykroczenie poza zarzuty i argumenty podniesione przez strony. Chodzi o przypadki dotyczące zarówno kwestii związanych z toczącym się przed nim postępowaniem<sup>53</sup>, jak i kwestii odnoszących się do zgodności z prawem zaskarżonego aktu<sup>54</sup>.

49 Wyrok z dnia 14 września 1999 r., Komisja/AssiDomän Kraft Products i in. (C-310/97 P, EU:C:1999:407, pkt 61).

50 Stwierdzenie nieważności części aktu, których nie da się oddzielić od reszty aktu, jest niemożliwe, a więc takie żądanie jest niedopuszczalne. Zobacz wyrok z dnia 24 maja 2005 r., Francja/Parlament i Rada (C-244/03, EU:C:2005:299, pkt 20, 21).

51 Zasady te nie mogą jednak podważać dopuszczalności w niniejszej sprawie żądań BA na wypadek uwzględnienia odwołania, które odpowiadają wnioskowi o zmianę żądań odrzuconemu wyraźnie przez Sąd w zaskarżonym wyroku oraz stanowią konieczną konsekwencję prawną ewentualnego uwzględnienia odwołania wniesionego przez tę spółkę (zob. pkt 66–70 niniejszej opinii).

52 Takich jak nieprzewidywalne okoliczności lub siła wyższa zgodnie z art. 45 akapit drugi statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. W tym względzie zob. pośród wielu postanowienie z dnia 12 lipca 2016 r., Vichy Catalán/EUIPO (C-399/15 P, niepublikowane, EU:C:2016:546, pkt 23 i przytoczone tam orzecznictwo).

53 I tak, zgodnie z art. 53 § 2 regulaminu postępowania przed Trybunałem sąd Unii może uwzględnić z urzędu własny oczywisty brak właściwości lub oczywistą niedopuszczalność skargi (zob. także art. 181 tego regulaminu); zgodnie z art. 150 tego samego regulaminu, omawiany sąd może uwzględnić z urzędu bezwzględne przeszkody procesowe.

54 I tak, zgodnie z orzecznictwem Trybunału sąd Unii może uwzględnić z urzędu brak właściwości autora aktu (zob. wyrok z dnia 13 lipca 2000 r., Salzgitter/Komisja, C-210/98 P, EU:C:2000:397, pkt 56), naruszenie istotnego wymogu proceduralnego, a więc nieprawidłowości dotyczące formy aktu lub przeprowadzonej procedury, które naruszają prawa osób trzecich lub osób wymienionych w tym akcie lub które mogą mieć wpływ na treść omawianego aktu, takie jak brak prawidłowego uwierzytelnienia (wyrok z dnia 6 kwietnia 2000 r., Komisja/Solvay, C-287/95 P i C-288/95 P, EU:C:2000:189, pkt 55), brak notyfikacji (wyrok z dnia 8 lipca 1999 r., Hoechst/Komisja, C-227/92 P, EU:C:1999:360, pkt 72), oraz brak uzasadnienia aktu (zob. spośród wielu wyrok z dnia 2 grudnia 2009 r., Komisja/Irlandia i in., C-89/08 P, EU:C:2009:742, pkt 34, 35).

101. Ogólnie rzecz ujmując, do sądu Unii należy uwzględnienie z urzędu naruszenia przepisu należącego do porządku prawnego Unii, który wydaje się wystarczająco istotny, aby został uznany za bezwzględnie obowiązujący i uzasadnił stwierdzenie naruszenia z urzędu. Kiedy zostanie stwierdzone naruszenie takiego przepisu, nie ma bowiem znaczenia to, czy akt ten jest również obarczony błędami przedstawionymi przez skarżącego na poparcie swojej skargi o stwierdzenie nieważności, ponieważ obrona porządku prawnego Unii pozwala sądowi kontrolującemu zgodność z prawem, a wręcz wymaga od niego stwierdzenia, że rozpatrywany akt jest obarczony wadą, która w każdym razie prowadzi do stwierdzenia jego nieważności<sup>55</sup>.

102. Trybunał nigdy nie podał dokładnej definicji pojęcia bezwzględnej przeszkody procesowej ani nie wskazał w sposób abstrakcyjny kryteriów pozwalających na ustalenie, czy zachodzi bezwzględna przeszkoda procesowa. Niemniej jednak z fragmentów orzecznictwa można wywnioskować z pewną precyzją te kryteria w odniesieniu do porządku prawnego Unii.

103. W tym względzie, jak miałem już okazję wielokrotnie podkreślić<sup>56</sup>, opowiadam się za podejściem zaproponowanym przez rzecznika generalnego F.G. Jacobsa w jego opinii w sprawie Salzgitter/Komisja (C-210/98 P, EU:C:2000:172)<sup>57</sup>. Tak więc moim zdaniem bezwzględna przeszkoda procesowa występuje, kiedy z jednej strony naruszona norma służy celowi o charakterze podstawowym dla porządku prawnego Unii lub wartości o takim charakterze oraz odgrywa istotną rolę przy realizacji tego celu lub tej wartości, a z drugiej strony kiedy norma ta została ustanowiona w interesie osób trzecich lub ogółu społeczeństwa, a nie tylko w interesie osób bezpośrednio zainteresowanych.

104. Chodzi zatem o można powiedzieć „wzmocniony” wymóg zgodności z prawem, ponieważ ma on związek z ochroną „porządku publicznego”, mianowicie ochroną podstawowych wartości porządku prawnego Unii w interesie osób trzecich i ogółu społeczeństwa, która uzasadnia uprawnienie/obowiązek sądu Unii uwzględnienia z urzędu bezwzględnej przeszkody procesowej, nawet wykraczając poza zarzuty podniesione przed nim przez strony na poparcie ich żądań.

*d) W przedmiocie zakresu uprawnienia sądu Unii do stwierdzenia nieważności, w przypadku gdy uwzględni on zarzut oparty na normie porządku publicznego*

105. Czy taki „wzmocniony” wymóg zgodności z prawem, związany z ochroną porządku publicznego, który jest podstawą uprawnienia sądu Unii do uwzględnienia z urzędu zarzutu naruszenia prawa, uzasadnia również rozszerzenie jego uprawnień do stwierdzenia nieważności poza żądania skarżącego? Czy wymóg ten pozwala sądowi na poddanie pod dyskusję stron decyzji, która mimo że nie jest przedmiotem skargi, zyskała ostateczny charakter wobec skarżącego?

106. Odpowiedź na te pytania zależy w ostatecznym rozrachunku od wyboru spośród opisanych powyżej wchodzących w grę wymogów tego, który powinien przeważać.

107. Otóż, jeśli chodzi o ów wybór, wydaje mi się, że Trybunał dysponuje zasadniczo trzema możliwościami, z których, ze względów przedstawionych poniżej, przekonuje mnie jedynie trzecia.

108. Pierwsza możliwość polega na przychyleniu się do tezy przedstawionej przez BA i na przyznaniu przewagi wymogowi „wzmocnionej” zgodności z prawem poprzez przyznanie sądowi uprawnienia do wykroczenia poza żądania stron, kiedy uwzględni on bezwzględną przeszkodę procesową. Nie można zaprzeczyć, że takie podejście ma swoją logikę. Skoro bowiem naruszona norma jest tak ważna, że jej naruszenie stanowi bezwzględną przeszkodę procesową i może zostać uwzględnione z urzędu, należy

<sup>55</sup> Zobacz opinia rzecznika generalnego Y. Bota w sprawie Komisja/Irlandia i in. (C-89/08 P, EU:C:2009:298, pkt 64). W tym względzie należy jednak zauważyć, że w tej opinii rzecznik generalny Y. Bot wyjaśnił, kilka punktów wcześniej, iż skoro ramy sporu są wyznaczane i ograniczane przez strony, sąd Unii „nie może wykraczać poza żądania, które zostały mu przedstawione w ich wnioskach” (zob. pkt 59).

<sup>56</sup> Zobacz moja opinia w sprawie Bensada Benallal (C-161/15, EU:C:2016:3, pkt 67 i nast. i przytoczone tam orzecznictwo).

<sup>57</sup> Zobacz pkt 141, 142.

przyznać sądowi możliwość, niezależnie od żądań stron, naprawienia niezgodności z prawem wynikającej z jej naruszenia. Podejście to jest spójne z uprawnieniem sądu do uwzględniania z urzędu bezwzględnych przeszkód procesowych, które, jak wskazałem w pkt 91 i 92 niniejszej opinii, stanowi wyjątek od zasady *ne ultra petita* w szerszym znaczeniu. Jakkolwiek podejście to znajduje niejakie potwierdzenie w orzecznictwie, to jednak orzecznictwo to jest dorozumiane, wyizolowane, dawne i ograniczone, jak się wydaje, do sporów z zakresu służby publicznej<sup>58</sup>.

109. Druga możliwość polega na upoważnieniu stron w ramach zajmowanych przez nie stanowisk (niezbędnych dla poszanowania kontrydiktoryjności<sup>59</sup>) w przedmiocie zarzutu, który sąd Unii zamierza uwzględnić z urzędu, do dostosowania zakresu ich żądań w świetle tego zarzutu.

110. Trzecia możliwość, wybrana przez Sąd, za którą opowiada się Komisja, a której ja również zamierzam przyznać pierwszeństwo, polega na przyznaniu przewagi wymogom związanym z zasadą *ne ultra petita* oraz z pewnością prawa (w związku z poszanowaniem terminu na wniesienie skargi) poprzez ograniczenie przysługującego sądowi uprawnienia do stwierdzenia nieważności do żądań stron.

111. W tym względzie uważam, że należy przeprowadzić następujące rozważania.

112. Po pierwsze, należy rozważyć sprawę *AssiDomän*, której znaczenie było dyskutowane między stronami. W wyroku w tej sprawie, która dotyczyła również zgodności z prawem decyzji w dziedzinie karteli antykonkurencyjnych, Trybunał orzekł, że stwierdzenie nieważności decyzji orzeczone w wyroku wobec skarżącego nie ma wpływu na ważność innej decyzji, identycznej lub podobnej, dotkniętej tą samą nieprawidłowością i skierowanej do innego adresata, który jej nie zaskarżył w terminie na wniesienie skargi<sup>60</sup>. Na poparcie tego rozstrzygnięcia Trybunał odniósł się do zasady *ne ultra petita* i do wymogów pewności prawa leżących u podstaw poszanowania terminów na wniesienie skargi.

113. Co prawda, niniejsza sprawa wykazuje pewne odmienności w stosunku do sprawy *AssiDomän*. Po pierwsze, w sprawie *AssiDomän* niezgodność z prawem, którą obarczona była decyzja Komisji, nie wynikała, jak w niniejszej sprawie, z naruszenia normy porządku publicznego<sup>61</sup>. Po drugie, sprawa *AssiDomän* dotyczyła sytuacji, w której spółki nie wniosły żadnej skargi na decyzję, której były adresatami i której zmiany się domagały po upływie terminu na wniesienie skargi, żądały bowiem rozszerzenia na ich korzyść stwierdzenia niezgodności z prawem dokonanego przez Trybunał w ramach skargi wniesionej przez innego adresata tej decyzji. Natomiast w niniejszej sprawie BA zakwestionowała przed sądem – i to w wyznaczonym terminie na wniesienie skargi – zgodność z prawem spornej decyzji, a raczej, dokładniej rzecz ujmując, (jedynie) część tej decyzji.

114. Niemniej jednak pomimo tych odmienności sprawa *AssiDomän* ma moim zdaniem znaczenie dla oceny niniejszej sprawy, ponieważ Trybunał dokonał w niej jasnego wyboru: przy wyważeniu wymogu ochrony zgodności z prawem z wymogiem pewności prawa przyznał pierwszeństwo temu drugiemu<sup>62</sup>.

<sup>58</sup> I tak, w wyroku z dziedziny służby publicznej Trybunał, orzekając w przedmiocie dopuszczalności skargi o stwierdzenie częściowej nieważności, uznał, że „[...] stwierdzając nieważność aktu w całości, Trybunał orzekałby *ne ultra petita*, podczas gdy zarzut skierowany przeciwko zaskarżonej decyzji nie dotyczy porządku publicznego” (wyrok z dnia 28 czerwca 1972 r., *Jamet/Komisja*, 37/71, EU:C:1972:57, pkt 12); opierając się na tym wyroku rzecznik generalny A. Tesouro w swojej opinii w sprawie *TWD/Komisja* (C-355/95 P, EU:C:1996:483, pkt 24), uznał, że skoro Trybunał w tej sprawie uwzględnił z urzędu zarzut oparty na normie porządku publicznego dotyczący braku uzasadnienia spornych decyzji, to Trybunał mógł stwierdzić ich nieważność, nawet wykraczając poza żądanie stwierdzenia częściowej nieważności wniesione przez skarżącą.

<sup>59</sup> Wyrok z dnia 2 grudnia 2009 r., *Komisja/Irlandia* i in. (C-89/08 P, EU:C:2009:742, pkt 50–62).

<sup>60</sup> Zobacz w szczególności pkt 52–62 wyroku z dnia 14 września 1999 r., *Komisja/AssiDomän Kraft Products* i in. (C-310/97 P, EU:C:1999:407).

<sup>61</sup> Stwierdzenie nieważności decyzji Komisji rozpatrywanej w sprawie *AssiDomän* opierało się bowiem na szeregu naruszeń praw do obrony oraz na braku dowodu na niektóre zachowania antykonkurencyjne (zob. wyrok z dnia 31 marca 1993 r., *Ahlström Osakeyhtiö* i in./*Komisja*, C-89/85, C-104/85, C-114/85, C-116/85, C-117/85 i od C-125/85 do C-129/85, EU:C:1993:120, pkt 52, 127, 138, 147, 154 i 167). W przedmiocie braku przymiotu normy porządku publicznego w odniesieniu do poszanowania prawa do obrony zob. moja opinia w sprawie *Bensada Benallal* (C-161/15, EU:C:2016:3, pkt 60 i nast., w szczególności pkt 93).

<sup>62</sup> Lub, przejmując „kwieciste” wyrażenie użyte przez D. Ruizę-Jarabę Colomera w jego opinii z dnia 28 stycznia 1999 r. w sprawie *Komisja/AssiDomän Kraft Products* i in. (C-310/97 P, EU:C:1999:36), Trybunał wolał „niesprawiedliwość” od „nieporządku” (zob. pkt 1).



115. Otóż zagadnienia rozważane w niniejszej sprawie są zatem częściowo zbieżne z zagadnieniami rozważanymi w sprawie *AssiDomän*. W niniejszej sprawie także istnieje przeciwstawność pomiędzy z jednej strony wymogiem ochrony zgodności z prawem (który w ramach niniejszej sprawy jest związany z porządkiem publicznym), i z drugiej strony wymogiem (również o charakterze porządku publicznego) pewności prawa, związanym z tym, że części spornej decyzji, których BA nie zaskarżyła w terminie na wniesienie skargi, stały się wobec niej ostateczne. W niniejszej sprawie do tego ostatniego wymogu dochodzi jednak, inaczej niż w sprawie *AssiDomän*, wymóg ograniczenia uprawnienia sądu do stwierdzenia nieważności, wynikający z zasady *ne ultra petita*, jaki scharakteryzowałem w pkt 82–90 niniejszej opinii.

116. Po drugie, w swoim orzecznictwie Trybunał wskazał sytuację, w której wymogi zgodności z prawem o charakterze bezwzględnie wiążącym powinny przeważać nad wymogami pewności prawa (oraz nad wymogami związanymi z zasadą *ne ultra petita*).

117. Chodzi o przypadek, gdzie akt obarczony jest nieprawidłowością, której waga jest tak oczywista, że nie może być tolerowana w porządku prawnym Unii, wobec czego akt ten należy uznać za nieistniejący. W takim przypadku Trybunał przyznał, że sąd Unii jest upoważniony do stwierdzenia, iż akt ten nie wywołuje żadnego skutku prawnego, nawet jeśli akt ten został zaskarżony po upływie terminu na wniesienie skargi<sup>63</sup>. Jakkolwiek Trybunał nie miał jeszcze sposobności do przedstawienia wyraźnych wyjaśnień w tej kwestii, to jednak należy uznać, że w przypadku do tego stopnia wyjątkowym sąd jest uprawniony do stwierdzenia nieistnienia zaskarżonego aktu, nawet wykraczając poza żądania stron, w drodze odstępstwa od zasady *ne ultra petita*.

118. Trybunał wskazał jednak wyraźnie, że powaga konsekwencji związanych ze stwierdzeniem nieistnienia aktu instytucji Unii wymaga, aby ze względów pewności prawa stwierdzenie to było zastrzeżone dla sytuacji rzeczywiście ekstremalnych<sup>64</sup>, w których rozpatrywany akt jest obarczony błędami szczególnie poważnymi i oczywistymi<sup>65</sup>.

119. Zatem to tylko w tych ekstremalnych sytuacjach, przeciwnie do podejścia przyjętego w sprawie *AssiDomän*, wymóg ochrony zgodności z prawem może uzasadniać uprawnienie sądu Unii do przekroczenia granic ustanowionych normami ograniczającymi jego misję kontroli zgodności z prawem, podyktowanymi w szczególności wymogiem poszanowania stabilności sytuacji prawnych wymienionym w pkt 94–98 niniejszej opinii oraz wymogiem równowagi instytucjonalnej wskazanym w pkt 90 tej opinii.

120. Otóż stwierdzenie błędu uzasadnienia decyzji skierowanej do adresata, nawet jeśli błąd ten stanowi poważne naruszenie prawa i może dotyczyć zaskarżonego aktu w całości, nie może jednak, jak mi się zdaje, stanowić, w braku spełnienia przesłanek stwierdzenia nieistnienia tego aktu<sup>66</sup>, jednej z ekstremalnych sytuacji, które Trybunał uznał za mogące uzasadniać przekroczenie tych granic.

63 W tym względzie zob. wyroki: z dnia 26 lutego 1987 r., *Conorzio Cooperative d’Abruzzo/Komisja* (15/85, EU:C:1987:111, pkt 10); z dnia 15 czerwca 1994 r., *Komisja/BASF i in.* (C-137/92 P, EU:C:1994:247; pkt 49). W przedmiocie zastosowania tych zasad w konkretnym przypadku zob. wyrok z dnia 10 grudnia 1969 r., *Komisja/Francja* (6/69 i 11/69, niepublikowany, EU:C:1969:68, pkt 11–13), w którym Trybunał przeanalizował ewentualne nieistnienie zaskarżonego aktu nawet po upływie terminu na wniesienie skargi.

64 Wyrok z dnia 15 czerwca 1994 r., *Komisja/BASF i in.* (C-137/92 P, EU:C:1994:247, pkt 50).

65 Zobacz, spośród wielu, wyrok z dnia 11 października 2016 r., *Komisja/Włochy* (C-601/14, EU:C:2016:759, pkt 33 i przytoczone tam orzecznictwo).

66 Dokładniej rzecz ujmując, w niniejszej sprawie nie jest spełniona przesłanka oczywistości, czego dowodzi okoliczność, że BA nie wskazała tego błędu i nie podniosła go w swojej skardze przed Sądem. Sytuacja byłaby inna, gdyby akt był całkowicie pozbawiony uzasadnienia; w tym względzie zob. wyrok z dnia 10 grudnia 1957 r., *Société des usines à tubes de la Sarre/Wysoka Władza* (1/57 i 14/57, EU:C:1957:13, s. 220).

121. Co prawda ów wymóg zgodności z prawem, który uznałem za „wzmocniony”, gdyż ze względu na to, że dotyczy przymiotu porządku publicznego naruszonej normy, uzasadnia stwierdzenie przez sąd z urzędu takiej niezgodności z prawem. Niemniej jednak wymóg ten nie uzasadnia moim zdaniem tego, że sąd może uwolnić się od granic swojego uprawnienia, wyznaczonych w konkretnej sprawie żądaniem ochrony sądowej podniesionym przez skarżącego i wyszczególnionym w żądaniach jego skargi, poprzez podważenie ostatecznego charakteru, jaki nabyły wobec niego części decyzji, które nie zostały zaskarżone.

122. W tym względzie należy wskazać, że sam adresat decyzji będącej przedmiotem skargi wyznaczył, poprzez wskazanie w swoich żądaniach zakresu swojej potrzeby ochrony sądowej, w konkretnej sprawie granice interwencji sądu.

123. Z tej perspektywy okoliczność, że sąd uwzględnił z urzędu zarzut oparty na normie porządku publicznego, nie wydaje mi się również wystarczający do uzasadnienia zmiany tych granic w toku instancji. Z jednej strony z orzecznictwa przypomnianego w pkt 95 niniejszej opinii wynika, że sąd nie może dysponować terminami na wniesienie skargi. Z drugiej strony zarzut, który mógł zostać podniesiony przez samego skarżącego, nie stanowi nowego elementu, mogącego uzasadnić zmianę żądań<sup>67</sup>. Z tych powodów druga możliwość, którą wymieniłem w pkt 109 niniejszej opinii, mnie nie przekonuje.

124. W tym względzie należy wskazać, że w każdym razie, jak wynika z pkt 45 niniejszej opinii i pkt 90 zaskarżonego wyroku, ewentualna zmiana żądań jest uzależniona od bardzo rygorystycznych wymogów formalnych, których, jak stwierdził Sąd, BA w niniejszej sprawie nie spełniła.

125. Wynika z tego moim zdaniem, że Sąd – kiedy wyciągał konsekwencje ze stwierdzonego przez siebie błędu uzasadnienia spornej decyzji – nie naruszył prawa, gdy uznał, iż jego uprawnienia ograniczone są żądaniem podniesionymi przez BA w skardze.

126. Co prawda, w przypadku gdy jak w niniejszej sprawie, występuje sprzeczność między podstawowymi zasadami porządku prawnego lub niezbędne jest przyznanie jednej z tych zasad przewagi nad inną, żadne rozstrzygnięcie nie będzie w pełni satysfakcjonujące. I tak w sprawie AssiDomän podejście przyjęte przez Trybunał doprowadziło do tego, że niezgodna z prawem decyzja, lecz która stała się ostateczna, nadal wywierała skutki prawne. Analogiczny rezultat wystąpi w niniejszej sprawie: część spornej decyzji, która nie była przedmiotem skargi, będzie nadal wywierała skutki prawne pomimo swojej niezgodności z prawem. Niemniej jednak, podobnie jak w sprawie AssiDomän, będzie to niczym innym, jak tylko konsekwencją decyzji BA o niezaskarżeniu tej części spornej decyzji.

127. Należy jeszcze krótko przeanalizować inne argumenty podniesione przez BA, które nie mogą podważyć proponowanego przeze mnie rozstrzygnięcia.

128. Na wstępie nie sądzę, że podejście przyjęte przez Sąd pociągnęło za sobą naruszenie zasady równego traktowania. Nie ma bowiem wątpliwości co do tego, że BA nie znajdowała się w tej samej sytuacji co inni przewoźnicy, którzy zaskarżyli sporną decyzję, wobec których Sąd orzekł stwierdzenie nieważności tej decyzji w całości. Przeciwnie do BA wszyscy oni domagali się bowiem w ich żądaniach stwierdzenia nieważności spornej decyzji w całości.

<sup>67</sup> Zobacz pkt 45 niniejszej opinii i przytoczone tam orzecznictwo.

129. Jeśli chodzi następnie o postępowania w sprawie roszczeń odszkodowawczych przed sądami krajowymi, o których Sąd wspomniał w pkt 39–42 zaskarżonego wyroku, nie sądzę, że mogą one w jakikolwiek sposób uzasadnić uprawnienie sądu Unii do orzekania ultra petita. Ewentualne pociągnięcie skarżącej do odpowiedzialności cywilnej za szkody wyrządzone jej antykonkurencyjnym zachowaniem nie może bowiem co do zasady odgrywać roli przy wykonywaniu kompetencji przysługujących sądowi Unii na podstawie art. 263 TFUE.

130. Wreszcie argument BA, wymieniony w pkt 77 niniejszej opinii, dotyczący ewentualnych obaw w odniesieniu do prawidłowego administrowania wymiarem sprawiedliwości, nie może również zostać podniesiony dla uzasadnienia odstępstwa od ograniczenia uprawnień sądu do orzekania ultra petita. W tym względzie z jednej strony, jeśli strona przedstawia żądania, które nie są w żaden sposób poparte zarzutami podniesionymi w jej skardze, żądania te zostaną po prostu odrzucone. Z drugiej strony zakres żądania (a więc zakres wnioskowanego stwierdzenia nieważności) określa petitum i to niezależnie od tego, czy zarzuty podniesione na poparcie żądań są zasadne. Tak więc, nawet jeśli zarzuty podniesione na poparcie żądania stwierdzenia nieważności nie są zasadne, sąd może oczywiście stwierdzić nieważność zaskarżonego aktu, w granicach wyznaczonych petitum, jeśli uwzględni z urzędu zarzut oparty na normie porządku publicznego prowadzący do stwierdzenia nieważności rozpatrywanego aktu.

131. Wynika z tego moim zdaniem, że zarzut pierwszy podniesiony przez BA należy oddalić.

### ***C. W przedmiocie zarzutu drugiego dotyczącego naruszenia zasady skutecznej ochrony sądowej przewidzianej w art. 47 karty***

#### ***1. Krótkie streszczenie argumentacji stron***

132. W swoim zarzucie drugim BA podnosi, że nawet jeśli należałoby stwierdzić, iż Sąd nie naruszył prawa, opierając się na zasadzie ne ultra petita, to jednak naruszył on w każdym razie, ograniczywszy zakres stwierdzenia nieważności do żądań sformułowanych w skardze, stojącą wyżej w hierarchii zasadę skutecznej ochrony sądowej przewidzianą w art. 47 karty.

133. Zdaniem BA z orzecznictwa zarówno Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości<sup>68</sup>, jak i Trybunału<sup>69</sup> wynika, że omawiana zasada wymaga pełnej kontroli pod względem prawnym i faktycznym decyzji Komisji nakładających kary za zachowania sprzeczne z regułami konkurencji. Kontrola ta powinna również obejmować uprawnienie do stwierdzenia nieważności tej decyzji.

134. BA zauważa, że w zaskarżonym wyroku Sąd stwierdził niespójności w spornej decyzji i uznał, iż te niespójności naruszyły jej prawo do obrony i uniemożliwiły sądowi przeprowadzenie kontroli. Niemniej jednak Sąd nie wyciągnął niezbędnych konsekwencji ze stwierdzeń zawartych w sentencji zaskarżonego wyroku. Czyniąc tak, naruszył zasadę skutecznej ochrony sądowej. Niespójności te wywołały szczególnie dotkliwe problemy w postępowaniach krajowych w sprawie roszczeń odszkodowawczych dotyczących stwierdzeń zawartych w spornej decyzji.

135. Komisja utrzymuje, że zarzut drugi BA jest bezzasadny.

<sup>68</sup> Wyrok ETPC z dnia 27 września 2011 r. w sprawie Menarini Diagnostics Srl przeciwko Włochom, nr 43509/08.

<sup>69</sup> Wyroki: z dnia 8 grudnia 2011 r., Chalkor/Komisja (C-386/10 P, EU:C:2011:815); a także z dnia 8 grudnia 2011 r., KME Germany i in./Komisja (C-389/10 P, EU:C:2011:816).

## 2. Analiza

136. Trybunał orzekł, że przewidziana w traktatach kontrola sądowa decyzji Komisji nakładających kary za antykonkurencyjne zachowania, kontrola polegająca na kontroli zgodności z prawem przewidzianej w art. 263 TFUE, uzupełnionej uprawnieniem nieograniczonego orzekania w przedmiocie kwoty grzywny, przewidzianym w art. 31 rozporządzenia (WE) nr 1/2003<sup>70</sup> – nie jest sprzeczna z wymogami zasady skutecznej ochrony sądowej zawartej w art. 47 karty<sup>71</sup>.

137. Wskazał on jednak, że zasada ta wymaga, aby sąd Unii wykonywał kontrolę, pełną zarówno pod względem prawnym, jak i faktycznym, decyzji Komisji oraz aby był on uprawniony do stwierdzenia nieważności tej decyzji<sup>72</sup>.

138. W tym samym kontekście Trybunał wskazał również, że postępowanie przed sądami Unii jest kontradiktoryjne oraz że z wyjątkiem bezwzględnych przeszkód procesowych, które sąd jest zobowiązany uwzględnić z urzędu, takich jak brak uzasadnienia zaskarżonej decyzji, do strony skarżącej należy podniesienie zarzutów wobec zaskarżonej decyzji oraz przedstawienie dowodów na poparcie tych zarzutów<sup>73</sup>.

139. Trybunał orzekł ponadto, że brak kontroli z urzędu całości zaskarżonej decyzji nie narusza zasady skutecznej ochrony sądowej. Nie jest bowiem niezbędne dla przestrzegania tej zasady, by sąd Unii – z pewnością zobowiązany do ustosunkowania się do podniesionych zarzutów oraz przeprowadzenia kontroli, tak pod względem prawnym, jak i faktycznym – miał obowiązek dokonać z urzędu kompletnego badania akt sprawy<sup>74</sup>.

140. Wreszcie z orzecznictwa Trybunału wynika również, że prawo do skutecznej ochrony sądowej nie zostaje naruszone poprzez rygorystyczne stosowanie uregulowań Unii dotyczących terminów postępowania, które odpowiadają wymogowi pewności prawa i konieczności uniknięcia wszelkiej dyskryminacji lub wszelkiego arbitralnego traktowania w administrowaniu wymiarem sprawiedliwości<sup>75</sup>. Omawiane względy pewności prawa uzasadniają bowiem okoliczność, że termin na wniesienie skargi stanowi nierozłączne ograniczenie prawa dostępu do sądu<sup>76</sup>.

141. Otóż z przypomnianego przeze mnie orzecznictwa wynika, że jakkolwiek zasada skutecznej ochrony sądowej gwarantowana w art. 47 karty wymaga, aby sąd Unii wykonywał pełną kontrolę, zarówno pod względem prawnym, jak i faktycznym, decyzji Komisji nakładających kary za zachowanie antykonkurencyjne, których zgodność z prawem jest kwestionowana przed tym sądem, to jednak skuteczna kontrola sądowa nie sprzeciwia się temu, aby wykonywanie tej kontroli było ograniczone niektórymi normami proceduralnymi odpowiadającymi różnym zasadniczym wymogom.

142. Tak więc, z jednej strony, z kontradiktoryjnego charakteru postępowania przed sądami Unii oraz z braku konieczności istnienia kontroli z urzędu zaskarżonej decyzji w całości dla poszanowania prawa gwarantowanego w art. 47 karty wynika, że system kontroli sądowej oparty na zasadzie dyspozycyjności, w którym do stron należy określenie przedmiotu sporu bez możliwości przekroczenia

70 Rozporządzenie Rady z dnia 16 grudnia 2002 r. w sprawie wprowadzenia w życie reguł konkurencji ustanowionych w art. [101 i 102 TFUE] (Dz.U. 2003, L 1, s. 1 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 8, t. 2, s. 205).

71 Wyroki: z dnia 8 grudnia 2011 r., Chalkor/Komisja (C-386/10 P, EU:C:2011:815, pkt 67); a także z dnia 6 listopada 2012 r., Otis i in. (C-199/11, EU:C:2012:684, pkt 63).

72 Wyroki: z dnia 8 grudnia 2011 r., Chalkor/Komisja (C-386/10 P, EU:C:2011:815, pkt 67); z dnia 8 grudnia 2011 r., KME Germany i in./Komisja (C-389/10 P, EU:C:2011:816, pkt 133, 136).

73 Wyroki: z dnia 8 grudnia 2011 r., Chalkor/Komisja (C-386/10 P, EU:C:2011:815, pkt 64); z dnia 8 grudnia 2011 r., KME Germany i in./Komisja (C-389/10 P, EU:C:2011:816, pkt 131). Zobacz również wyrok z dnia 6 listopada 2012 r., Otis i in. (C-199/11, EU:C:2012:684, pkt 61).

74 Wyrok z dnia 8 grudnia 2011 r., Chalkor/Komisja (C-386/10 P, EU:C:2011:815, pkt 66).

75 Postanowienie z dnia 22 października 2010 r., Seacid/Parlament i Rada (C-266/10 P, niepublikowane, EU:C:2010:629, pkt 30 i przytoczone tam orzecznictwo).

76 Zobacz podobnie postanowienie z dnia 12 września 2013 r., Ellinika Nafpigeia i 2. Hoern/Komisja (C-616/12, niepublikowane, EU:C:2013:884, pkt 31).

przez sąd granic przez nie wyznaczone, jest zgodny z tym prawem. Ograniczenie pełnej kontroli – jaką sąd Unii ma przeprowadzić oraz która wiąże się z uprawnieniem do stwierdzenia nieważności zaskarżonej decyzji – przez żądania stron sformułowane w żądaniach ich skargi nie jest zatem sprzeczne z zasadą skutecznej ochrony sądowej.

143. Z drugiej strony, skoro na prawo do skutecznej ochrony sądowej nie ma wpływu rygorystyczne stosowanie norm w dziedzinie terminów na wniesienie skargi, poszanowanie tego prawa nie wiąże się w żaden sposób z tym, by dla zagwarantowania stronom skuteczności ich ochrony sądowej sąd Unii był zobowiązany w drodze odstępstw od tych norm<sup>77</sup>, do rozszerzenia zakresu ich żądań poza ich żądania zawarte w skardze, rozszerzając w ten sposób zakres swojej kontroli poza sprawę, która została mu przedstawiona, i to także w przypadkach, w których omawiany sąd uwzględnia z urzędu zarzut oparty na normie porządku publicznego lub stwierdza naruszenie prawa do obrony.

144. Wynika z tego, że w niniejszej sprawie poszanowanie zasady skutecznej ochrony sądowej nie wymagało, aby Sąd wykroczył poza żądania sformułowane przez BA oraz że w konsekwencji zarzut drugi BA należy oddalić.

145. W tych okolicznościach uważam, że odwołanie BA należy oddalić w całości.

## **V. W przedmiocie kosztów**

146. Zgodnie z art. 184 § 2 regulaminu postępowania przed Trybunałem, jeżeli odwołanie jest bezzasadne, Trybunał rozstrzyga o kosztach. Zgodnie z art. 138 § 1 tego samego regulaminu, mającym zastosowanie do postępowania odwoławczego na podstawie art. 184 § 1 tego regulaminu, kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę.

147. Jeśli Trybunał przychyli się do mojej oceny odwołania BA, żądania podniesione przez tę spółkę w odwołaniu nie zostaną uwzględnione. Skoro Komisja przedstawiła odpowiednie żądanie, proponuję Trybunałowi, aby obciążył BA kosztami niniejszego postępowania odwoławczego.

## **VI. Wnioski**

148. W świetle powyższych rozważań proponuję Trybunałowi, by orzekł w następujący sposób:

- Odwołanie zostaje oddalone.
- British Airways plc zostaje obciążona kosztami postępowania.

<sup>77</sup> Zobacz pkt 43 i 98 niniejszej opinii.