

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO

M. POIARESA MADURA

przedstawiona w dniu 21 października 2004 r.¹

1. Od lat mnożą się skargi wnoszone do Sądu przez podmioty prywatne na decyzje odrzucające skargi złożone do Komisji w dziedzinie konkurencji. Trybunał był dotychczas skłonny do ich przyjmowania. Początkowo uznał on dopuszczalność skarg wnoszonych przez składających skargi do Komisji na decyzje wydane w ramach stosowania przepisów art. 81 WE i 82 WE², aby następnie rozszerzyć to orzecznictwo na zainteresowane osoby trzecie w ramach kontroli pomocy państwa³ i kontroli koncentracji⁴. Tylko jedna dziedzina wydawała się umykać temu rozszerzeniu, a mianowicie kontrola przedsiębiorstw państwowych i przedsiębiorstw korzystających z praw specjalnych lub wyłącznych, o której mowa w art. 86 WE. W tej dziedzinie Trybunał poprzestał na stwierdzeniu w wyroku z dnia 20 lutego 1997 r. w sprawie Bundesverband der Bilanzbuchhalter przeciwko Komisji⁵, że „nie należy wykluczać a priori, iż mogą występować sytuacje wyjątkowe, gdy podmiot prywatny lub ewentualnie stowarzyszenie broniące wspólnych interesów pewnej grupy podsądnych będzie mieć legitymację

czynną do pociągnięcia Komisji do odpowiedzialności przed sądem za jej odmowę wydania decyzji w ramach jej misji nadzoru przewidzianej w art. 90 ust. 1 i 3”⁶.

2. W wyroku z dnia 30 stycznia 2002 r. w sprawie max.mobil przeciwko Komisji⁷ (zwanym dalej „zaskarżonym wyrokiem”) Sąd usiłował wyjść poza ograniczenia tej formuły, ustalając zasadę dopuszczalności skarg na decyzje Komisji o nienadawaniu dalszego biegu skargom składanym do Komisji na podstawie art. 86 WE. W niniejszym odwołaniu Trybunał został wezwany do zajęcia stanowiska w przedmiocie zgodności tego usiłowania z ograniczeniami ustalonymi przez Traktat WE i orzecznictwo Trybunału.

1 — Język oryginału: portugalski.

2 — Wyrok z dnia 25 października 1977 r. w sprawie 26/76 Metro przeciwko Komisji, Rec. str. 1875.

3 — Wyrok z dnia 28 stycznia 1986 r. w sprawie 169/84 Cofaz i in. przeciwko Komisji, Rec. str. 391.

4 — Wyrok z dnia 31 marca 1998 r. w sprawach połączonych C-68/94 i C-30/95 Francja i in. przeciwko Komisji, Rec. str. I-1375. Zobacz również ostatnio wyrok z dnia 25 września 2003 r. w sprawie C-170/02 P Schlüsselverlag J. S. Moser i in. przeciwko Komisji, Rec. str. I-9889.

5 — C-107/95 P, Rec. str. I-947.

6 — Punkt 25 wyroku.

7 — T-54/99, Rec. str. II-313. Należy odnotować jednakże, iż Sąd częściowo powrócił do tego rozwiązania ostatnio w wyroku z dnia 17 czerwca 2003 r. w sprawie T-52/00 Coe Clerici Logistics przeciwko Komisji, Rec. str. II-2123.

I — Ramy odwołania

3. Z zaskarżonego wyroku wynika, że początków sporu należy doszukiwać się w decyzji Komisji z dnia 11 grudnia 1998 r. (zwanej dalej „zaskarżonym aktem”), w której instytucja ta nie nadała dalszego biegu złożonej do niej skardze mającej na celu stwierdzenie, iż Republika Austrii naruszyła przepisy art. 82 WE w zw. z art. 86 ust. 1 WE.

4. W chwili złożenia tej skargi rynek austriacki GSM był podzielony pomiędzy trzech operatorów. Mobilkom Austria AG (zwana dalej „Mobilkom”) była pierwszym działającym na tym rynku operatorem. Przedsiębiorstwo to miało monopol prawny w sektorze telefonii komórkowej, aż do czasu wejścia na ten rynek spółki max.mobil Telekomunikation Service GmbH (zwanej dalej „max.mobil”). Mobilkom jest obecnie spółką akcyjną, ale część jej akcji jest nadal w posiadaniu państwa austriackiego. Następnie, po otrzymaniu koncesji GSM w styczniu 1996 r., spółka max.mobil pojawiła się na rynku w październiku tego samego roku. Następnie w wyniku wygranej w sierpniu 1997 r. przetargu, na rynek wszedł nowy operator — Connect Austria GmbH. Skarga do Komisji złożona przez max.mobil w październiku 1997 r. miała na celu głównie zakwestionowanie zarówno braku zróżnicowania w wysokości opłat, jakie wymagane były od max.mobil i od Mobilkom, jak również korzyści i wsparcia, jakie uzyskało to ostatnie przedsiębiorstwo ze strony władz austriackich.

5. Komisja zawiadomiła składającego skargę w piśmie datowanym na dzień 11 grudnia 1998 r. (tj. w „zaskarżonym akcie”) o swoich zamiarach, wyjaśniając w szczególności, że „w kwestii dotyczącej [faktu, iż spółka Mobilkom nie jest obciążona wyższą opłatą niż opłata uiszczana przez max.mobil] Komisja ocenia zaś, iż nie dostarczyliście Państwo wystarczających dowodów na okoliczność istnienia środka publicznego, który prowadziłby do nadużywania pozycji dominującej przez spółkę Mobilkom. Zgodnie ze swoją dotychczasową praktyką Komisja wszczynna w podobnych sprawach postępowanie w przedmiocie uchybienia zobowiązaniom Państwa Członkowskiego jedynie w sytuacji, gdy Państwo Członkowskie nałożyło wyższą opłatę na przedsiębiorstwo, które w ostatniej kolejności weszło na rynek, w porównaniu z opłatą, której podlega przedsiębiorstwo działające już na tym rynku (zob. decyzję Komisji z dnia 4 października 1995 r. dotyczącą wymogów nałożonych na drugiego operatora radiotelefonii GSM we Włoszech, Dz.U. L 280 z dnia 23 listopada 1995 r.)”.

6. Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 22 lutego 1999 r. max.mobil wniosła skargę o stwierdzenie nieważności zaskarżonego aktu z powodu zawartej w nim odmowy nadania biegu skardze złożonej przez nią do Komisji. Komisja przeciwstawiła temu roszczeniu zarzuty dotyczące niedopuszczalności i, posiłkowo, bezzasadności skargi.

7. W zaskarżonym wyroku Sąd postanowił oddalić skargę. Sąd doszedł jednak do takiego rozwiązania dopiero w wyniku procesu rozumowania przeprowadzonego etapami. W pierwszym rzędzie Sąd uznał za

niezbędne przeanalizowanie skargi w świetle ogólnych uwag wstępnych. W tym kontekście wyjaśnił, że obowiązek rzetelnego i bezstronnego rozpatrzenia skargi do Komisji znajduje swoje „odbicie” w prawie do dobrej administracji przyznanym w art. 41 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej proklamowanej w Nicei w dniu 7 grudnia 2000 r.⁸

z ciążącego na Komisji ogólnego obowiązku nadzoru. Ten zaś w sposób oczywisty znajduje zastosowanie we wszystkich dziedzinach prawa wspólnotowego mających na celu ustanowienie systemu niezakłóconej konkurencji na wspólnym rynku, którego częścią jest w szczególności art. 86 WE.

8. Zgodnie z zaskarżonym wyrokiem ten obowiązek ma podwójną podstawę prawną. Wynika on po pierwsze z orzecznictwa wydanego przez Sąd odnośnie do art. 81 WE i 82 WE oraz art. 87 WE i 88 WE. Według sędziów Sądu Pierwszej Instancji należy rozszerzyć to orzecznictwo na art. 86 ust. 3 WE. Takie rozszerzenie jest ich zdaniem uzasadnione faktem, że na mocy art. 86 ust. 1 WE ten przepis Traktatu stosuje się zawsze w połączeniu z innymi przepisami Traktatu, m.in. dotyczącymi konkurencji, które wyraźnie przyznają prawa procesowe składającym skargę do Komisji. W tym przypadku skarżąca znajdowała się w sytuacji porównywalnej z tą, o której mowa w art. 3 rozporządzenia Rady nr 17 z dnia 6 lutego 1962 r., pierwszego rozporządzenia wprowadzającego w życie art. 85 i 86 Traktatu⁹, zezwalającej jej na złożenie skargi do Komisji. Ten obowiązek wynika po drugie

9. Pod tym względem Sąd uściśla, że procedury w trybie art. 86 WE nie można mylić z procedurą przewidzianą w art. 226 WE. Podczas gdy w świetle art. 226 WE Komisja „może” wszcząć postępowanie o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom Państwa Członkowskiego, to bezspornym jest, że według art. 86 ust. 3 WE podejmuje ona odpowiednie środki „w miarę potrzeby”. Wynikałoby z tego, że Komisja posiada w tym zakresie uprawnienie, które „nie jest zatem całkowicie dyskrecyjne”.

10. Według Sądu fakt, że Komisja jest związana obowiązkiem rzetelnego i bezstronnego rozpatrzenia nie oznacza, że jest ona pozbawiona szerokich uprawnień dyskrecyjnych, które orzecznictwo przyznaje jej zarówno w zakresie wyboru rodzaju działania, jak i środków odpowiedzialnych dla jego realizacji. Jednakże ta swoboda nie jest bez ograniczeń — Komisja podlega, z jednej strony, obowiązkowi rzetelnego i bezstronnego rozpatrzenia indywidualnych skarg do niej składanych, z drugiej strony, kontroli sądowej dotyczącej wypełniania tego obowiązku. Z tej analizy Sąd wyciąga dwa

8 — Dz.U. C 364, str. 1.

9 — Dz.U. 1962, 13, str. 204.

wnioski. Po pierwsze wywodzi, że składający skargę do Komisji powinni mieć możliwość skorzystania ze środków odwoławczych dla ochrony ich słuszych interesów. Po drugie wynikałoby z tego, że rola sądu wspólnotowego ogranicza się do zawężonej kontroli sprowadzającej się do badania *prima facie* logiczności uzasadnienia, prawdziwości uwzględnionych faktów i braku oczywistego błędu w ocenie tych faktów.

11. W świetle tych właśnie rozważań Sąd przebadał zarzuty skargi. Odnośnie do dopuszczalności przeprowadził swoją analizę na dwóch równoległych płaszczyznach. Sąd uważa przede wszystkim, że w przeciwieństwie do rozwiązania przyjętego w zakresie pomocy państwa należy uznać istnienie decyzji odrzucających skargi do Komisji na podstawie art. 86 ust. 3 WE. W tym przypadku Sąd nie ma wątpliwości, że zaskarżony akt zasługuje na taką kwalifikację. W konsekwencji skarżący miałby legitymację czynną do złożenia skargi przeciwko Komisji przede wszystkim jako adresat zaskarżonego aktu. Jednakże nawet zakładając, że zaskarżony akt nie ma charakteru decyzji skierowanej do składającego skargę do Komisji, Sąd stwierdza ponadto, że akt ten dotyczy skarżącego bezpośrednio i indywidualnie. W tym aspekcie przedstawia też sześć kwestii dotyczących sporządzenia aktu i sytuacji faktycznej skarżącej.

12. Co do istoty sprawy Sąd przypomina, że jego kontrola powinna ograniczać się do

kontroli przestrzegania przez Komisję obowiązku rzetelnego i bezstronnego rozpatrywania składanych do niej skarg. Pod tym względem badanie treści zaskarżonego aktu świadczyłoby o właściwym wzięciu pod uwagę istotnych elementów akt sprawy. Komisja nie popełniła ani błędu w ustalaniu stanu faktycznego, ani oczywistego błędu w ocenie prawnej tego stanu. Ponadto fakt, że zaskarżony akt został wydany w wyniku szeregu spotkań pomiędzy Komisją a skarżącą wskazuje na to, iż skarżąca miała możliwość zrozumienia powodów przyjęcia tego aktu. Nie można zatem uznać, że zaskarżony akt jest niewystarczająco uzasadniony w świetle wymogów art. 253 WE. W rezultacie skarga zostaje oddalona.

13. Komisja wniosła odwołanie w stosunku do części tego wyroku. Nie kwestionuje ona analizy Sądu co do istoty sprawy. Żąda jedynie uchylecia zaskarżonego wyroku w części, w której orzeka on o dopuszczalności skargi. Przedstawia w tym celu trzy zarzuty. Po pierwsze kwestionuje ona istnienie uprawnienia do rozpatrzenia skarg składanych do Komisji, któremu odpowiadałoby uprawnienie do wniesienia skargi przyznane składającemu skargę do Komisji w przypadku jej odrzucenia. Po drugie Komisja odmawia uznania, że zaskarżony akt ma charakter decyzji skierowanej do skarżącej. Po trzecie uważa ona, że nie istnieje żaden argument przemawiający za przyznaniem skarżącej statusu podmiotu, którego akt ten dotyczy indywidualnie. Poprzez te wszystkie zarzuty Komisja twierdzi, że w zaskarżonym wyroku niewłaściwie oceniono znaczenie ww. wyroku w sprawie

Bundesverband der Bilanzbuchhalter przeciwko Komisji, który ustala krąg podmiotów prywatnych, które mają dostęp do sądu wspólnotowego w tym zakresie. W żądaniach przedstawionych w swej odpowiedzi max.mobil wnosi o odrzucenie odwołania, a ponadto wnosi odwołanie wzajemne, w którym żąda uchylenia zaskarżonego wyroku w części, w jakiej oddała on jej skargę co do istoty. Postanowieniem z dnia 24 października 2002 r. Republika Francuska została dopuszczona do udziału w sprawie w charakterze interwenienta po stronie Komisji.

wygrała w całości postępowanie w pierwszej instancji. Powołuje się ona na art. 56 akapit drugi Statutu Trybunału Sprawiedliwości (zwanego dalej „Statutem”), który stanowi, że odwołanie może zostać wniesione przez każdą stronę, której wnioski nie zostały uwzględnione, w całości lub w części. Ważne jest więc, by się zastanowić, czy fakt, że skarga została, zgodnie z żądaniem Komisji, oddalona w pierwszej instancji, może przeszkodzić we wniesieniu odwołania zmierzającego do częściowego uchylenia zaskarżonego wyroku.

14. Z uwagi na fakt, że sprawa porusza skomplikowane zagadnienia prawne, wydaje się wskazane przeanalizowanie na początku związanych z nią kwestii ogólnych (III). Taka analiza pozwoli na wyjaśnienie sposobu rozpatrywania poszczególnych zarzutów przeciwko zaskarżonemu wyrokowi, przywołanych w odwołaniu i odwołaniu wzajemnym (IV). Jednakże przed przystąpieniem do tej analizy należy rozważyć kwestię dopuszczalności odwołania (II).

II — Dopuszczalność odwołania

15. Strona pozwana twierdzi, że odwołanie jest niedopuszczalne, ponieważ Komisja

16. Ta kwestia nie wydaje się być całkiem nową. W wyroku w sprawie Francja przeciwko Comafrica i in.¹⁰ Trybunał dopuścił już możliwość wniesienia odwołania od wyroku Sądu w części, w jakiej nie uwzględnił on zarzutu niedopuszczalności podniesionego przez jedną ze stron, chociaż w końcu oddalił skargę jako bezzasadną, zgodnie z żądaniami tej strony. Jednakże zdaniem strony pozwanej ten wyrok nie znajduje zastosowania w tej sprawie. Dotyczy on bowiem „wyjątkowego i rzadkiego przypadku”, w tym sensie, że rozporządzenie omawiane w tamtej sprawie składa się z szeregu indywidualnych decyzji. Prawdopodobnie u podstaw tamtego orzeczenia leżała zatem wola zapobieżenia prawdopodobnemu pojawieniu się kolejnych skarg przeciwko Komisji. Według skarżącej natomiast, rozwiązanie przyjęte przez Trybunał w tamtym wyroku ma tym bardziej zastoso-

10 — Wyrok z dnia 21 stycznia 1999 r. w sprawie C-73/97 P, Rec. str. I-185. Zobacz również podobnie wyrok z dnia 23 marca 2004 r. w sprawie C-234/02 P Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich przeciwko Lamberts, Rec. str. I-2803.

wanie w niniejszej sprawie, że Komisja nie tylko nie jest podmiotem niebędącym stroną w sporze, jak miało miejsce w przypadku Republiki Francuskiej w sprawie Francja przeciwko Comafrica i in., ale nie jest także interwenientem.

17. Przed rozstrzygnięciem tej kwestii należy przypomnieć, że Statut wyraźnie rozróżnia dwa rodzaje podmiotów uprawnionych do wniesienia odwołania. W świetle art. 56 akapit drugi Statutu odwołanie może być wniesione „przez każdą stronę, której wniośki nie zostały uwzględnione, w całości lub w części. Jednakże interwenienci niebędący ani Państwami Członkowskimi, ani instytucjami Wspólnoty mogą wnieść takie odwołanie jedynie wtedy, gdy orzeczenie Sądu dotyczy ich bezpośrednio”. Podczas gdy zwykli skarżący powinni mieć interes we wniesieniu odwołania, nie ulega wątpliwości, że „instytucje Wspólnoty nie muszą udowodnić żadnego interesu, aby móc wnieść odwołanie od wyroku Sądu”¹¹. Wynika z tego, że te ostatnie podmioty nie mają obowiązku wykazywania, że wskutek odwołania mogą one uzyskać korzyść¹².

18. Max.mobil twierdzi jednakże, iż skoro Sąd ma swobodę w orzekaniu o dopuszczalności, wszelkie odwołanie skierowane jedynie przeciwko orzeczeniom Sądu w zakresie dopuszczalności skargi w pierwszej instancji powinno zostać uznane za niedopuszczalne przed Trybunałem.

Opiera się w tym względzie na wyroku w sprawie Rada przeciwko Boehringer¹³.

19. Ten argument nie zasługuje na uwzględnienie. W istocie bowiem w tamtym wyroku Trybunał nie oddalił odwołania ze względu na to, że było ono skierowane przeciwko rozstrzygnięciu dotyczącemu dopuszczalności, lecz oddalił je ze względu na to, że skarżony akt nie był rozstrzygnięciem, które mogło być przedmiotem zaskarżenia. Trybunał stwierdził, że Sąd mógł w okolicznościach owej sprawy orzec bez naruszenia prawa, iż nie było potrzeby rozstrzygnięcia kwestii zarzutu niedopuszczalności podniesionego w pierwszej instancji. W tym przypadku nie było zatem rozstrzygnięcia niekorzystnego, które mogło stać się przedmiotem odwołania zgodnie z art. 56 akapit pierwszy Statutu. Z faktu, że instytucje Wspólnoty w ramach odwołania są podmiotami uprzywilejowanymi nie wynika, że są one zwolnione z wszelkich obowiązków. Ten wyrok oznacza, że przed wniesieniem odwołania powinny one wskazać rozstrzygnięcie zaskarżalne w rozumieniu art. 56 akapit pierwszy Statutu.

20. Ta sama zasada leży u podstaw rozstrzygnięcia przyjętego przez Trybunał w sprawie Komisja i Francja przeciwko TF1¹⁴, na którą również powołuje się max.mobil. W tej sprawie sam przedmiot skargi na bezczynność przestał istnieć po zajęciu stanowiska przez Komisję w trakcie postępowania w pierwszej instancji. Wynika z tego, że Sąd słusznie uznał za zbędne

11 — Wyrok z dnia 8 lipca 1999 r. w sprawie C-49/92 P Komisja przeciwko Anic Partecipazioni, Rec. str. I-4125, pkt 171.

12 — Zobacz a contrario wyrok z dnia 19 października 1995 r. w sprawie C-19/93 P Rendo i in. przeciwko Komisji, Rec. str. I-3319, pkt 13.

13 — Wyrok z dnia 26 lutego 2002 r. w sprawie C-23/00 P, Rec. str. I-1873.

14 — Wyrok z dnia 12 lipca 2001 r. w sprawach połączonych C-302/99 P i C-308/99 P, Rec. str. I-5603.

badanie dopuszczalności skargi w tym względzie, zaś wszelkie zarzuty odwołania skierowane przeciwko rzekomej decyzji o dopuszczalności były bezprzedmiotowe z racji nieistnienia tej decyzji.

21. Czy należy wnioskować z tego, że z chwilą wskazania decyzji Statut pozwala uprzywilejowanemu skarżącemu na wniesienie odwołania w interesie samego prawa? Moim zdaniem dwa powody przeciwstawiają się takiemu wnioskowi: jeden o charakterze praktycznym, drugi o charakterze prawnym. W praktyce z pewnością w interesie dobrej administracji wymiaru sprawiedliwości leży określenie ścisłych granic uprawnienia do wnoszenia odwołań. Wymóg ten narzuca się tym bardziej w obecnej sytuacji, kiedy za sprawą przekazania właściwości przewidzianego w Traktacie zmienionym przez Traktat Nicejski funkcje Trybunału jako sądu kasacyjnego zostały znacznie rozszerzone. Inna uwaga, czysto prawna, jest całkowicie z tym zgodna. Celem art. 56 akapity drugi i trzeci Statutu jest ułatwienie pewnym skarżącym wnoszenia odwołań. Dla nich przepis ten ustanawia wyjątek w zakresie przesłanek wnoszenia odwołania. Jednak poza tym wyjątkiem wspomniani skarżący podlegają normalnym zasadom dotyczącym odwołania. Otóż jeżeli ze swej natury odwołanie abstrahuje od stanu faktycznego, pozostaje ono związane wyrokiem wydanym w danej sprawie. Choć prawdą jest, że w tym trybie Trybunał rozstrzyga jedynie kwestie prawne, trzeba jeszcze, żeby te kwestie były poruszane przez sędziego orzekającego celem wydania orzeczenia w danym sporze. Nie należy do zadań Trybunału zajmowanie się przy tej okazji kwestiami ogólnymi i abstrakcyjnymi czy też udzielanie „wykładu

na temat prawa”. To tłumaczy między innymi zasadę niedopuszczalności odwołania od potencjalnie błędnej podstawy prawnej orzeczenia, gdy zaskarżona podstawa okazuje się nie mieć bezpośredniego związku z rozstrzygnięciem orzeczonym przez sędziego w pierwszej instancji¹⁵. Taka zasada wynika z samego charakteru kontroli kasacyjnej, która polega na weryfikacji właściwej wykładni i stosowania prawa wspólnotowego w *określonej sprawie*. Ma ona również zastosowanie bez wyjątku do wszystkich skarżących. Należy zatem tak skonstruować system wyjątków przewidziany przez Statut na korzyść niektórych z nich, aby zostało im ułatwione wniesienie odwołania, a jednocześnie, aby to rozwiązanie nie wypaczało ostatecznego celu tego środka odwoławczego.

22. Proponuję w tym świetle uznać, że w stosunku do kategorii skarżących uprzywilejowanych przez Statut dopuszczalność odwołania ocenia się nie tylko w stosunku do *sentencji*, ale również w stosunku do *wnio-sków* co do prawa wyciągniętych w kwestionowanym wyroku przez sędziego w pierwszej instancji. Nawet gdyby sentencja wyroku w całości uwzględniała ich żądania, powinni oni mieć możliwość odwołania się od wydanych przez Sąd w trakcie postępowania rozstrzygnięć niekończących postępowania w sprawie. Jednakże w tym przypadku powinny zostać spełnione kumulatywnie dwie przesłanki. Należy zbadać zarówno, czy zaskarżone rozstrzygnięcia istotnie są

15 — Zobacz podobnie wyrok z dnia 1 czerwca 1994 r. w sprawie C-136/92 P Komisja przeciwko Brazzelli Lualdi i in., Rec. str. I-1981, pkt 34 i 59.

wynikiem zarzutu, który wyłonił się w ramach danego sporu, jak i to, czy mają one związek z orzeczeniem końcowym Sądu zawartym w sentencji wyroku¹⁶.

jednak integralną część rozstrzygnięcia wydanego przez Sąd w tym sporze. Przesłanka dotycząca związku pomiędzy zaskarżoną częścią wyroku a orzeczonym rozstrzygnięciem jest również spełniona. W rezultacie uważam, że należy uznać to odwołanie za dopuszczalne.

23. Podążając tym tokiem rozumowania nie wydaje się już konieczne — jak to sugeruje max.mobil¹⁷ — badanie konsekwencji, jakie może wywołać zaskarżona część wyroku na ewentualne późniejsze sprawy. Wynika stąd również, że, zgodnie z utrwalonym orzecznictwem nie będzie mógł wnieść odwołania skarżący (kimkolwiek by nie był), który podważa podstawy prawne orzeczenia oderwane od jakiegokolwiek zarzutu lub które pozostają bez wpływu na treść wydanego wyroku. Choć orzecznictwo to rozszerza podstawy odwołania na korzyść niektórych skarżących, to jednak wyłącza możliwość jakiegokolwiek odwołania, które miałyby zostać wniesione jedynie w interesie prawa.

III — Pytania wstępne

25. W ramach tej sprawy nieustannie nasuwają się dwa pytania. Dotyczą one z jednej strony miejsca art. 86 WE i ustanowionych w tym artykule postępowań kontrolnych w ogólnym systemie Traktatu, a z drugiej strony charakteru prawnego zaskarżonego aktu. Te dwa pytania wyznaczają aspekty problemu dostępu składających skargę do Komisji do sądu wspólnotowego w przypadku odmowy wszczęcia postępowania przez Komisję zgodnie z art. 86 ust. 3 WE.

24. W tej sprawie okazuje się, że wniosek Sądu uznające skargę za dopuszczalną są sprzeczne z zarzutem niedopuszczalności, który został podniesiony przez Komisję w trakcie postępowania w pierwszej instancji. Pierwsza przesłanka dotycząca zarzutu jest zatem spełniona. Poza tym zaskarżony wniosek został w sposób oczywisty oceniony przez Sąd jako etap niezbędny do wydania rozstrzygnięcia przedmiotowego sporu. Chociaż wniosek dotyczący dopuszczalności nie występuje w sentencji wyroku, stanowi on

26. Wskazać należy natychmiast, że uprawnienie przyznane Komisji na podstawie art. 86 WE wydaje się mieć charakter wpływający bezpośrednio na interesy podmiotów prywatnych. Nie należy jednakże wnioskować z tego, że dowolny taki interes może uzasadnić przyznanie legitymacji czynnej do wystąpienia przeciwko aktowi przyjętemu przez Komisję. Należy jeszcze sprawdzić, czy zostały spełnione przesłanki dopuszczalności przewidziane w Traktacie.

16 — Zobacz podobnie ww. w przypisie 14 wyrok w sprawie Komisja i Francja przeciwko TFI, pkt 27.

17 — Zobacz pkt 16 niniejszej opinii.

A — *Miejsce kontroli przewidzianej w art. 86 ust. 3 WE w ogólnym systemie Traktatu*

27. W przeciwieństwie do innych gałęzi prawa konkurencji, dziedzina kontroli zachowania się przedsiębiorstw mających szczególne związki z państwem nie doprowadziła do przyjęcia rozporządzenia wykonawczego. Taki brak rozporządzenia sprzyja analogiom. Istnieją więc dwa ogólne sposoby pojmowania tej kontroli: albo jako szczególnej formy postępowania w przedmiocie uchybienia, albo też jako postępowania pochodnego w stosunku do kontroli praktyk antykonkurencyjnych.

28. Podążając za pierwszą tezą, regularnie bronioną przez Komisję¹⁸, kontrola w tej dziedzinie opiera się głównie na dialogu pomiędzy Komisją a danym Państwem Członkowskim. Wynikałoby z tego, że Komisja posiada uprawnienia dyskrecjonalne, które wykluczają prawo podmiotów prywatnych do żądania od niej zajęcia określonego stanowiska. Nie istnieje indywidualne uprawnienie przyznane składającym skargę do Komisji, ponieważ w tak rozumianym systemie przedmiotem działania Komisji jest sprawa będąca w wyłącznej kompetencji władz państwowych i wspólnotowych. Tej koncepcji przeciwstawiona jest teza, broniona w tym przypadku przez max.mobil, wedle której kontrola wykonywana na podstawie art. 86 WE powinna być powiązana z prawem konkurencji. Fakt, że przepis ten

jest umiejscowiony w rozdziale dotyczącym reguł konkurencji mających zastosowanie do przedsiębiorstw byłby wyznacznikiem wyraźnej woli autorów Traktatu. Wynikałoby z tego, że kontrola ta ma istotną cechę subiektywną, która — jak to określił Sąd — „ma na celu [...] ochronę podmiotów gospodarczych przed środkami, za pomocą których Państwo Członkowskie niweczy podstawowe wolności gospodarcze usankcjonowane przez Traktat¹⁹”. A zatem granice uprawnień dyskrecjonalnych przyznanych Komisji w tej dziedzinie byłyby wyznaczone całokształtem praw podmiotowych przyznanych podmiotom prywatnym²⁰.

29. W zaskarżonym wyroku Sąd wyraźnie opowiedział się za tą ostatnią tezą. W swym orzecznictwie Trybunał, wydaje mi się, zajmuje mniej stanowcze stanowisko. W wyroku w sprawie Niderlandy i in. przeciwko Komisji²¹ Trybunał orzekł, że takie uprawnienie może okazać się Komisji niezbędne do wypełniania zadania powierzonego jej w art. 81-88 WE, polegającego na staniu na straży przestrzegania reguł konkurencji. W ten sposób Trybunał zbliża uprawnienia Komisji wykonywane wobec Państw Członkowskich mocą decyzji w trybie art. 86 WE do uprawnień przyznanych jej w art. 88 WE²². Jednakże w innych przypadkach zdarzyło się Trybunałowi orzec, że

19 — Wyrok Sądu Pierwszej Instancji z dnia 3 czerwca 1999 r. w sprawie T-17/96 TFI przeciwko Komisji, Rec. str. II-1757, pkt 50.

20 — Zobacz podobnie ww. w przypisie 5 opinia rzecznika generalnego La Pergoli w sprawie Bundesverband der Bilanzbuchhalter przeciwko Komisji, pkt 21.

21 — Wyrok z dnia 12 lutego 1992 r. w sprawach połączonych C-48/90 i C-66/90, Rec. str. I-565.

22 — Przywołany wyżej w przypisie 21 wyrok w sprawie Niderlandy i in. przeciwko Komisji, pkt 29.

18 — Zobacz w szczególności ww. w przypisie 5 wyrok w sprawie Bundesverband der Bilanzbuchhalter przeciwko Komisji, pkt 22.

kontrola pomocy państwa „jest tylko rodzajem skargi o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom Państwa Członkowskiego”²³.

30. Moim zdaniem, jak uczynił Sąd, należy dokonać rozróżnienia pomiędzy art. 86 ust. 3 WE a art. 226 WE. Niesłusznie jednak Sąd w zaskarżonym wyroku wiąże to rozróżnienie z zakresem uprawnień dyskrejonalnych przyznanych Komisji. Nie można poważnie przeciwstawiać swobody przyznanej Komisji, gdy instytucja ta „może” działać tej, gdy jej działanie jest dozwolone „w miarę potrzeby”. Choć należy dokonać rozróżnienia pomiędzy tymi trybami proceduralnymi to raczej z powodu fundamentalnej różnicy w koncepcjach i charakterze kontroli przewidzianych w Traktacie²⁴.

31. Jak Trybunał miał już okazję przypomnieć, procedura administracyjna przewidziana w art. 226 WE ma na celu „umożliwienie Państwu Członkowskiemu dobrowolne zastosowanie się do wymagań traktatowych”²⁵. Komisja włącza się jedynie, aby objaśnić różnice w wykładni obowiązków, które spoczywają na państwie na podstawie Traktatu. Jednakże instytucja ta „nie ma uprawnień do określenia w sposób ostateczny uprawnień i obowiązków Państwa Członkowskiego lub też do udzielania mu gwarancji odnośnie zgodności z prawem

wspólnotowym określonego zachowania”²⁶. Nie może ona również stwierdzić naruszenia lub nakazać Państwu usunięcia uchybienia²⁷. Wynika z tego, że podmioty prywatne nie mogą zaskarżyć odmowy wszczęcia lub zaniechania wszczęcia przez Komisję postępowania o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom Państwa Członkowskiego²⁸. Z jednej strony, postępowanie to pozostaje „zamknięte dla podmiotów prywatnych”²⁹. Z drugiej zaś strony celem tego postępowania nie jest wydawanie orzeczeń przyznającym uprawnienia podmiotom prywatnym³⁰. Oczywiście jest zatem, że postępowania o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom Państwa Członkowskiego nie powodują powstania jakichkolwiek bezpośrednich stosunków prawnych z podmiotami prywatnymi³¹.

32. Całkiem inny charakter mają uprawnienia Komisji w ramach stosowania art. 86 ust. 3 WE. Z orzecznictwa wynika, że

23 — Wyrok z dnia 14 lutego 1990 r. w sprawie C-301/87 Francja przeciwko Komisji, Rec. str. I-307, pkt 23.

24 — Zobacz C.W.A. Timmermans, „Judicial Protection against Member States: Articles 169 and 177 Revisited”, *Institutional Dynamics of European Integration. Essays in Honour of Henry G. Schermers*, vol. II, Nijhoff, Dordrecht, 1994, str. 391.

25 — Zobacz wyrok z dnia 29 września 1998 r. w sprawie C-191/95 Komisja przeciwko Niemcom, Rec. str. I-5449, pkt 44.

26 — Przywołany wyżej w przypisie 25 wyrok w sprawie Komisja przeciwko Niemcom, pkt 45. W swojej opinii przedstawionej w sprawie C-198/97 Komisja przeciwko Niemcom (wyrok z dnia 8 czerwca 1999 r., Rec. str. I-3257), rzecznik generalny Jacobs przeciwstawia ograniczenia postawione działaniom Komisji w ramach art. 226 WE orzeczeniem wydanym w celu poszanowania reguł konkurencji (pkt 11).

27 — Zobacz wyrok z dnia 14 grudnia 1971 r. w sprawie 7/71 Komisja przeciwko Francji, Rec. str. 1003, pkt 49 i 50. Zobacz ogólnie D. C. Gray, *Judicial Remedies in International Law*, Clarendon Press, Oxford 1987, w szczególności str. 120 i nast.

28 — Przywołany wyżej w przypisie 5 wyrok w sprawie Bundesverband der Bilanzbuchhalter przeciwko Komisji, pkt 19. Zobacz także wyrok z dnia 1 marca 1966 r. w sprawie 48/65 Lütticke przeciwko Komisji, Rec. str. 27. Jednakże nie wynika z tego, że podmioty prywatne są pozbawione wszelkiej ochrony prawnej. Artykuł 234 WE daje możliwość zastosowania innego trybu postępowania w celu stwierdzenia przez Trybunał naruszenia przez Państwa Członkowskie ich zobowiązań wspólnotowych (wyrok z dnia 5 lutego 1963 r. w sprawie 26/62 Van Gend i Loos, Rec. str. 1, str. 24 i 25).

29 — Zobacz opinia przedstawiona przez rzecznika generalnego Ganda w sprawie Lütticke przeciwko Komisji, w której wyrok przywołany został wyżej w przypisie 28, Rec. str. 46.

30 — Zobacz podobnie wyrok z dnia 14 grudnia 1982 r. w sprawach połączonych od 314/81 do 316/81 oraz 83/82 Waterkeyn i in., Rec. str. 4337, pkt 15.

31 — Zobacz podobnie postanowienie z dnia 17 lipca 1998 r. w sprawie C-422/97 P Sateba przeciwko Komisji, Rec. str. I-4913, pkt 42.

„uprawnienia nadzorcze przyznane Komisji obejmują możliwość określania, na podstawie art. 90 ust. 3, zobowiązań wynikających z Traktatu”³². Zakres tych uprawnień zależy od zakresu zasad, których poszanowanie ma być zapewnione³³. Gdy stosuje się je łącznie z regułami konkurencji mającymi zastosowanie wobec przedsiębiorstw, logicznym okazuje się przyznanie Komisji uprawnień porównywalnych z tymi, które posiada w ramach kontroli wspomnianych zasad. Zasady te zaś przyznają Komisji bezpośrednio uprawnienia kontrolne wobec uczestników obrotu gospodarczego na wspólnym rynku, umożliwiając wydawanie wiążących niekorzystnych decyzji.

33. W wyroku w sprawie *Niderlandy i in. przeciwko Komisji* Trybunał uznał, że pod groźbą pozbawienia uprawnień przyznanych Komisji w art. 86 ust. 3 WE pełnej skuteczności należy „uznać jej kompetencję do stwierdzania, czy środek publiczny jest sprzeczny z zasadami traktatowymi i wskazania środków, które państwo będące adresatem musi przyjąć celem zastosowania się do zobowiązań wynikających z prawa wspólnotowego”³⁴. W następnym punkcie Trybunał dodał, że „uznanie takiego uprawnienia okazuje się również niezbędne, aby umożliwić jej wypełnianie zadania powierzonego w art. 85–93 Traktatu polegającego na staniu na straży przestrzegania reguł konkurencji”. Celem art. 86 WE stosowanego

łącznie z regułami konkurencji jest zapewnienie, że pomiędzy przedsiębiorstwami prywatnymi a przedsiębiorstwami kontrolowanymi lub uprzywilejowanymi przez państwo w danym sektorze nie ma zakłóceń. W ten sposób chodzi o kontrolę nad pewnymi środkami publicznymi, które mogą zakłócić konkurencję na wspólnym rynku z punktu widzenia zasad Traktatu³⁵.

34. Doszukując się podobieństw z innym postępowaniem przewidzianym w Traktatach, znajdzie się ich mniej w art. 226 WE niż w art. 88 EWWiS, który umożliwił Komisji bezpośrednie nałożenie na Państwa Członkowskie zobowiązań i sankcji³⁶. Nie ulega zatem wątpliwości, że w tym zakresie zainteresowane podmioty były uprawnione do zwrócenia się do Trybunału w razie odmowy przez Komisję

35 — Jaka przypomina Trybunał, art. 86 ust. 3 WE dotyczy jedynie „środków przyjmowanych przez Państwa Członkowskie w odniesieniu do przedsiębiorstw, z którymi mają one szczególne powiązania, o których mowa w postanowieniach tego artykułu. Jedynie w odniesieniu do takich środków artykuł ten nakłada na Komisję obowiązek nadzoru, który w razie konieczności może być wykonywany w drodze przyjmowania dyrektyw i decyzji skierowanych do Państw Członkowskich” (przywołany wyżej w przypisie 32 wyrok z dnia 19 marca 1991 r. w sprawie *Francja przeciwko Komisji*, pkt 24).

36 — Przypomnę brzmienie tego przepisu: „Jeżeli Komisja jest zdania, że któreś z Państw Członkowskich nie wykonało jakiegoś zobowiązania ciążącego na nim na mocy niniejszego Traktatu — stwierdza uchybienie w umotywowanej decyzji podjętej po umożliwieniu zainteresowanemu państwu przedstawienia swojego stanowiska. Wyznacza ona temu państwu termin dla wykonania jego zobowiązań”, dodając, że jeśli państwo nie wykonało swojego zobowiązania w terminie wyznaczonym przez Komisję lub, w przypadku skargi, jeśli skarga ta pozostała nieuwzględniona, Komisja może, po uzyskaniu zgody Rady, zawiesić wypłaty kwot należnych państwu lub zezwolić innym Państwom Członkowskim na przyjęcie środków stanowiących odstępstwo. Zobacz również wyrok z dnia 15 lipca 1960 r. w sprawie 20/59 *Włochy przeciwko Wysokiej Władzy*, Rec. str. 663, w którym Trybunał uznał ten artykuł jako „ultima ratio umożliwiające dochodzenie określonych w Traktacie interesów wspólnotowych przeciwko bezczynności lub sprzeciwowi Państw Członkowskich; chodzi tu o postępowanie wykraczające daleko poza reguły dotychczas przyjęte w klasycznym prawie międzynarodowym w celu zapewnienia wykonania przez Państwa Członkowskie zobowiązań” (Rec. str. 692).

32 — Wyrok z dnia 19 marca 1991 r. w sprawie C-202/88 *Francja przeciwko Komisji*, Rec. str. I-1223, pkt 21. Porównaj z ww. przypisem 26.

33 — Zobacz ww. w przypisie 32 wyrok z dnia 19 marca 1991 r. w sprawie *Francja przeciwko Komisji*, pkt 21.

34 — Wyżej wymieniony w przypisie 21 wyrok, pkt 28. Trybunał po raz pierwszy uznał wiążącą moc prawną decyzji wydanym przez Komisję na podstawie art. 86 ust. 3 WE w wyroku z dnia 30 czerwca 1988 r. w sprawie 226/87 *Komisja przeciwko Grecji*, Rec. str. 3611, pkt 11 i 12.

nakazania państwu zastosowania się do swoich zobowiązań³⁷.

legitymację czynną w celu dochodzenia tych praw lub interesów⁴⁰.

35. Z powyższych rozważań wynika, że uprawnienia przyznane Komisji w ramach art. 226 WE oraz na podstawie art. 86 WE mają różne cele i podlegają odmiennym zasadom. Choć orzecznictwo Trybunału nie nakłada na Komisję w żadnym z tych dwóch przypadków obowiązku działania³⁸, to wymaga, aby, w przypadku gdy posiada ona, jak w dziedzinie konkurencji, bezpośrednie uprawnienie do wydawania decyzji mających wpływ na rynek, uznania ochrony prawnej naruszanych indywidualnych interesów. Taka ochrona może w mniejszym lub większym stopniu zostać rozszerzona w zależności od szczególnych cech danych sektorów i przyjętych uregulowań. Pod uwagę należy wziąć przede wszystkim charakter interesów naruszanych przez decyzje Komisji³⁹. Jednakże we wszystkich dziedzinach, w których Komisja posiada takie uprawnienie, trzeba przyznać podmiotom mającym pewne prawa oraz podmiotom, których interesy zostały szczególnie naruszone przez wydaną decyzję,

B — Charakter prawny zaskarżonego aktu

36. Aby dowiedzieć się, czy zaskarżony akt ma charakter aktu zaskarżalnego w rozumieniu orzecznictwa Trybunału, należy precyzyjnie ustalić jego treść i zakres obowiązywania.

37. W wydanym wyroku Sąd analizuje zaskarżony akt głównie jako odrzucającą skargę do Komisji indywidualną decyzję, podobną do decyzji o nienadawaniu dalszego biegu skardze do Komisji w ramach art. 81 WE i art. 82 WE. Komisja, przeciwnie, uważa, że należy rozpatrywać to pismo jako akt pozbawiony charakteru decyzyjnego. Jej zdaniem chodzi tu o akt czysto wewnętrzny, stanowiący oświadczenie jej woli w danym momencie. Z faktu, że akt został podany do wiadomości składającemu skargę nie wynika, iż należy mu przypisywać charakter decyzji wywołującej wiążące skutki prawne. Rząd francuski dołącza się do analizy przedstawionej powyżej przez Sąd i uważa, że akt wydany w tym zakresie może być jedynie decyzją skierowaną do danego Państwa Członkowskiego, nie zaś do podmiotu pry-

37 — Wyrok z dnia 23 kwietnia 1956 r. w sprawach połączonych 7/54 i 9/54 *Groupement des industries sidérurgiques luxembourgeoises przeciwko Wysokiej Władzy*, Rec. str. 53.

38 — Jeśli chodzi o postępowanie o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom Państwa Członkowskiego, zob. wyrok z dnia 14 lutego 1989 r. w sprawie 247/87 *Star Fruit przeciwko Komisji*, Rec. str. 291, pkt 11; jeśli chodzi o uprawnienia przyznane na podstawie art. 86 ust. 3 WE, zob. wyrok Sądu z dnia 27 października 1994 r. w sprawie T-32/93 *Ladbroke Racing przeciwko Komisji*, Rec. str. II-1015, pkt 38.

39 — Moim zdaniem, podobnie orzekł Trybunał w ww. w przypisie 5 wyroku *Bundesverband der Bilanzbuchhalter przeciwko Komisji*, że „podmiot prywatny nie może, w skardze na odmowę wydania przez Komisję na podstawie art. 90 ust. 1 i 3 decyzji skierowanej przeciwko Państwu Członkowskiemu, żądać pośrednio zmuszenia tego państwa do wydania aktu prawnego o zasięgu ogólnym” (pkt 28). Można bowiem uznać, że w tej dziedzinie kontrola państwa jako uczestnika obrotu gospodarczego nie podlega takim samym kryteriom co kontrola jego działań jako ustawodawcy.

40 — Odnosnie do ogólnej zasady ochrony prawnej, zob. wyrok z dnia 21 września 1989 r. w sprawach połączonych 46/87 i 227/88 *Hoechst przeciwko Komisji*, Rec. str. 2859, pkt 19. Zobacz również opinię rzecznika generalnego Van Gervena w sprawie C-70/88 *Parlament przeciwko Radzie* (wyrok z dnia 22 maja 1990 r., Rec. str. I-2041), pkt 6.

watnego. Opiera się on w tym względzie na porównaniu opartym na przepisie art. 88 WE i na treści art. 86 ust. 3 WE, zgodnie z którym stosowne decyzje są kierowane „do Państw Członkowskich”.

38. Żadna z tych kwalifikacji nie przekonuje mnie do końca. Po pierwsze, wątpliwości budzi porównanie, na którym opiera się Sąd. Decyzja o nienadaniu dalszego biegu skardze do Komisji, o którą chodzi w pkt 67 zaskarżonego wyroku, jest odpowiednią na wniosek złożony na podstawie rozporządzeń wykonawczych do art. 81 WE i art. 82 WE. Kończy ona postępowanie, przyznając osobom fizycznym lub prawnym broniącym uzasadnionego interesu pewne gwarancje proceduralne dotyczące uprawnienia do złożenia skargi do Komisji i uprawnienia do przedstawienia swoich uwag. Właśnie zaś w świetle tych gwarancji, przewidzianych w art. 3 rozporządzenia nr 17⁴¹ i w art. 6 rozporządzenia (WE) nr 2842/98⁴², Trybunał przyznał składającemu skargę do Komisji uprawnienie do otrzymania decyzji odrzucającej tę skargę. Na tej podstawie Trybunał orzekł w wyroku w sprawie Guérin automobiles przeciwko Komisji⁴³, że kończąc to postępowanie „Komisja jest zobowiązana albo do wszczęcia postępowania przeciwko podmiotowi będącemu przedmiotem skargi [...], albo do

podjęcia ostatecznej decyzji odrzucającej skargę, która może być przedmiotem wniesionej do sądu wspólnotowego skargi o stwierdzenie nieważności”. Teksty te nie z pewnością nie przewidują w sposób bezpośredni wydania tej decyzji. Niemniej jednak jej istnienie jest uzasadnione statusem prawnym przyznanym składającemu skargę w ramach kontroli przewidzianej w art. 85 WE.

39. Takiego statusu nie przewiduje art. 86 WE. Choć prawdą jest, jak stwierdza Sąd w pkt 51 zaskarżonego wyroku, że sytuacja składającego skargę do Komisji, informującego o naruszeniu art. 86 WE jest „porównywalna” z sytuacją z art. 3 rozporządzenia nr 17, to nie jest ona jednak identyczna. Złożenie skargi do Komisji w tej dziedzinie nie jest oczywiście wykluczone, jednakże nie jest on prawnie chroniony. Wykazano zaś, że złożenie skargi do Komisji, niechronionej prawnie, a jedynie przyjętej faktycznie, nie przyznaje składającemu skargę szczególnych praw⁴⁴. W tym przypadku składający skargę nie miał żadnej podstawy formalnej do wniesienia swego żądania i do uczestnictwa w prowadzonej przez Komisję procedurze dochodzenia. Skarga ta nie zapoczątkowała żadnego szczególnego stosunku prawnego z Komisją. Akt Komisji nie jest, co do prawa, związany z tym żądaniem, na które miałyby on stanowić udzieloną w należytej formie odpowiedź. Nawet jeśli ta skarga do Komisji rzeczywiście zainicjowała wydanie zaskarżonego aktu, pod względem prawnym nie stanowi on aktu wszczęcia przez Komisję procedury dochodzenia, zaś jego autor nie jest formalnym

41 — Pragnę wyjaśnić, że to rozporządzenie zostało w dniu 1 maja 2004 r. zastąpione rozporządzeniem Rady (WE) nr 1/2003 z dnia 16 grudnia 2002 r. w sprawie wprowadzenia w życie reguł konkurencji ustanowionych w art. 81 i 82 Traktatu (Dz. U. 2003, L 1, str. 1). Uprawnienie do złożenia skargi do Komisji przewidziane przez art. 3 rozporządzenia nr 17 zostało powtórzone, w takim samym brzmieniu, w art. 7 nowego rozporządzenia.

42 — Rozporządzenie Komisji (WE) nr 2842/98 z dnia 22 grudnia 1998 r. w sprawie przesłuchania stron w określonych procedurach na podstawie art. 85 i art. 86 Traktatu WE (Dz.U. L 354, str. 18).

43 — Wyrok z dnia 18 marca 1997 r. w sprawie C-282/95 P, Rec. str. I-1503, pkt 36.

44 — Zobacz analogicznie w zakresie pomocy państwa wyrok Sądu z dnia 16 września 1998 r. w sprawie T-188/95 Waterleiding Maatschappij przeciwko Komisji, Rec. str. II-3713, pkt 143-145.

adresatem aktu wydanego po jej zakończeniu. Aby ustalić charakter prawny aktu, nie można zatem poprzestać na jego literalnym brzmieniu. Mimo że jest on skierowany do skarżącej, zaskarżony akt nie nabiera statusu indywidualnej decyzji o nienadaniu dalszego biegu skardze złożonej do Komisji.

40. Czy nie należy dać więcej wiary tezie bronionej przez rząd francuski, według której zaskarżony akt jest równoznaczny z decyzją skierowaną do danego państwa? Może ono powoływać się stanowisko przyjęte przez Trybunał w zakresie pomocy państwa. W swoim wyroku w sprawie Komisja przeciwko Sytraval i Brink's France⁴⁵ Trybunał stwierdził bowiem, że ze względu na to, iż ani Traktat, ani prawodawstwo wspólnotowe nie określają systemu proceduralnego dla skarg do Komisji o istnieniu pomocy państwa, decyzje wydane przez Komisję w tym zakresie są skierowane do zainteresowanych Państw Członkowskich. Mogłoby się wydawać, że — uwzględniając, iż takie same przesłanki mają zastosowanie w zakresie art. 86 WE — podobne wnioski nasuwają się *mutatis mutandis*. Oznaczałoby to jednakże nieuwzględnienie specyfiki art. 88 WE i jego środków wykonawczych.

41. Akty wydane przez Komisję na podstawie art. 88 WE odpowiadają bowiem obowiązkowi zgłoszenia lub ciągłego badania środków przyjętych przez Państwa.

W przeciwieństwie do uprawnień przyznanych na podstawie art. 86 ust. 3 WE, w zakresie pomocy państwa Komisja posiada wyłączną kompetencję wykonywaną w ściślejszej współpracy z Państwami Członkowskimi. Nawet rozstrzygając w przedmiocie bezprawnie przyznanej pomocy, której nie zgłoszono, Komisja wpisuje to badanie pomocy w ramy dialogu z danym Państwem Członkowskim. W tym bowiem przypadku to nie sposób, w jaki Komisja dowiedziała się o pomocy, który prawnie wszczyna procedurę kończącą się wydaniem decyzji w przedmiocie windykacji lub zgodności pomocy; decyzja ta jest zawsze postrzegana jako odpowiedź na informacje lub uwagi przedstawione przez dane Państwo Członkowskie. Przyjmując ten punkt widzenia, rozporządzenie ustanawiające szczegółowe zasady stosowania art. 93 Traktatu WE⁴⁶, wydane przez Radę w dniu 22 marca 1999 r., utwierdza zasadę, według której wszelkie decyzje wydane w dziedzinie pomocy państwa są skierowane do zainteresowanego Państwa Członkowskiego.

42. Jednakże system ustanowiony przez art. 86 ust. 3 WE nie podlega tym samym szczególnym warunkom, które odrywają rolę w przypadku art. 88 WE. Akty wydane przez Komisję na podstawie art. 86 WE w żaden sposób nie wpisują się w ramy dialogu prowadzonego jedynie z zainteresowanymi Państwami Członkowskimi. Nie należy zatem zakładać, iż akt Komisji dotyczący środka publicznego jest nieuchronnie skierowany do Państwa, które zastosowało dany środek.

45 — Wyrok z dnia 2 kwietnia 1998 r. w sprawie C-367/95 P, Rec. str. I-1719, pkt 44 i 45.

46 — Artykuł 25 rozporządzenia (WE) nr 659/1999 (Dz.U. L 83, str. 1).

43. Sporny akt w niniejszej sprawie ma bowiem za przedmiot ustalenie danych dotyczących określonej sytuacji, pod kątem jej zgodności z regułami konkurencji. Komisja twierdzi, że w niniejszej sytuacji nie można zastosować art. 82 WE w związku z art. 86 WE. Aktem tym Komisja obiektywnie określa relację pomiędzy określoną sytuacją a pewnymi zasadami traktatowymi i wyciąga z tego konsekwencje, które wynikają zeń dla niej jako strażniczki postanowień traktatowych. Taki akt nie ma sam w sobie żadnego określonego adresata. Tak jak nie rozstrzyga on w przedmiocie żądania składającego skargę mającego podstawę do otrzymania podobnej odpowiedzi, tak samo również zaskarżony akt nie nakazuje zainteresowanemu Państwu Członkowskiemu określonego zachowania. Fakt, że został on przyjęty w kontekście wspomnianych w skardze do Komisji elementów stanu faktycznego i że dotyczy środka przyjętego przez określone Państwo nie zmienia w niczym jego charakteru, który polega na ukazaniu *obiektywnej sytuacji prawnej* w kontekście stosowania pewnych postanowień traktatowych. Niemniej jednak ten akt może wywierać skutki prawne dla Państwa i zainteresowanych podmiotów prywatnych.

44. Aby ustalić sporny charakter aktu wspólnotowego, należy rozpatrzyć jego skutki, nie zaś jego przedmiot. Z utrwalonego orzecznictwa wynika bowiem, że aktami zaskarżalnymi w rozumieniu art. 230 WE są wszelkie akty wydane przez instytucje, które wywołują skutki prawne⁴⁷. Tak jest w szczególności,

gdy dany akt skutkuje uniemożliwieniem lub spowodowaniem przyjęcia norm lub sposobów działania, które zmieniają w znaczący sposób sytuację prawną określonych podmiotów. Sąd mógł orzec podobnie, że oświadczenie członka Komisji, według którego dana operacja koncentracji nie miała wymiaru wspólnotowego — choć nie dotyczyła żadnego wymienionego z nazwy adresata — dotyczyła jednocześnie Państw Członkowskich, których właściwość wobec tej operacji została w ten sposób ustalona, przedsiębiorstw uczestniczących w tej operacji koncentracji, zwolnionych w ten sposób z jej zgłoszenia, a także samej Komisji, której zachowanie było od tego momentu zdeterminowane przez to oświadczenie⁴⁸.

45. W niniejszej sprawie wydaje mi się niewątpliwe, że zaskarżony akt ma skutki prawne dla zainteresowanego państwa, które może być pewne, iż nie jest przedmiotem postępowania kontrolnego wszczętego przez Komisję w przedmiocie jednego z punktów wymienionych w skardze do Komisji. Poza tym przedsiębiorstwo, któremu przyznano środek publiczny, jak również podmioty trzecie, których on dotyczy, zostały pozbawione decyzji Komisji w przedmiocie zgodności tego środka z zasadami traktatowymi. Zakładając zaś, że taka decyzja mogłaby wywierać skutki prawne dla tych podmiotów prywatnych na danym rynku, to samo ma miejsce w przypadku odmowy wydania takiej decyzji. Uważam zatem, że zaskarżony akt ma charakter decyzji mogącej być przedmiotem skargi o stwierdzenie nieważności.

47 — Zobacz ostatnio wyrok z dnia 13 lipca 2004 r. w sprawie C-27/04 Komisja przeciwko Radzie, Zb.Orz. str. I-6649, pkt 44. Zobacz w innym sformułowaniu wyrok z dnia 11 listopada 1981 r. w sprawie 60/81 IBM przeciwko Komisji, Rec. str. 2639, pkt 9.

48 — Wyrok z dnia 24 marca 1994 r. w sprawie T-3/93 Air France przeciwko Komisji, Rec. str. II-121, pkt 43-54.

46. Na koniec tej analizy stają się jasne dwie sprawy. Z jednej strony, w przeciwieństwie do tego, co orzekł Sąd, legitymacja czynna skarżącej nie może wynikać z faktu, że jest ona adresatem zaskarżonego aktu. Jednakże, z drugiej strony, można się domagać tego, aby naruszone przez przyjęty akt indywidualne interesy były prawnie chronione⁴⁹. Pozostaje zatem ustalić, czy w niniejszej sprawie skarżąca — występując w odniesieniu do procedury i wydanego aktu jako osoba trzecia — posiada legitymację czynną zgodnie z warunkami ustalonymi w art. 230 akapit czwarty WE.

IV — Ocena zarzutów odwołania

47. Zarzuty odwołania dotyczą wniosków końcowych Sądu przyjmujących dopuszczalność skargi. Główna trudność dotyczy kwestii, czy skarżąca posiada legitymację czynną.

48. Ustalenie legitymacji czynnej zakłada istnienie szczególnego związku pomiędzy skarżącym a zaskarżonym aktem. Zgodnie z art. 230 akapit czwarty WE skarżący powinien wykazać, że zaskarżony akt dotyczy go bezpośrednio i indywidualnie. W zaskarżonym wyroku Sąd wydaje się wywodzić prawo do podważenia zaskarżonego aktu przed sądem wspólnotowym

z okoliczności, że wpływa on bezpośrednio na sytuację skarżącego. Wydaje mi się zaś, że orzekając w ten sposób, Sąd wprowadza nieznanne podejście do traktatowego porządku postępowań spornych. Traktat przyznaje legitymację czynną jedynie skarżącemu posiadającemu cechy szczególne, które odróżniają go w sposób analogiczny do tego, który odróżnia adresata. Pomimo że w postępowaniach spornych w dziedzinie konkurencji sąd wspólnotowy wykazuje elastyczność w ocenie tej przesłanki dopuszczalności, nie dopuszcza jednak, aby ją pominięto⁵⁰.

49. W niniejszej sprawie nie ulega wątpliwości, że decyzją o niewszczynaniu wobec danego Państwa postępowania w przedmiocie stwierdzenia uchybienia jego zobowiązaniom dotyczy *bezpośrednio* sytuacji przedsiębiorstw obecnych na austriackim rynku GSM, m.in. skarżącej. Nie wynika z tego jednak, że zaskarżony akt dotyczy skarżącej *indywidualnie*.

50. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału przez pojęcie indywidualnego interesu do działania dokładnie należy rozumieć właśnie szczególne cechy lub sytuację faktyczną,

49 — Zobacz w tym zakresie, odnośnie do przedsiębiorstw będących beneficjentami środka publicznego, o którym mowa w decyzji Komisji podjętej na podstawie art. 86 ust. 3 WE, ww. w przypisie 21 wyrok w sprawie *Niderlandy i in. przeciwko Komisji*, jak również wyrok Sądu z dnia 8 lipca 1999 r. w sprawie T-266/97 *Vlaamse Televisie Maatschappij przeciwko Komisji*, Rec. str. II-2329.

50 — Należy zauważyć, że w razie braku legitymacji czynnej przed sądem wspólnotowym skuteczna ochrona naruszonych interesów nie przestaje istnieć jako taka. Zainteresowane podmioty prywatne mogą bowiem w każdym czasie skorzystać ze środków prawnych dostępnych przed sądem krajowym w celu dochodzenia swych praw wywiedzionych z reguł konkurencji stosowanych do przedsiębiorstw, zarówno państwowych, jak i prywatnych. Z jednej strony jest to konsekwencją skutku bezpośredniego przyznanego w art. 81 WE, art. 82 WE i art. 86 ust. 2 WE, z drugiej zaś strony nałożonego na Państwa Członkowskie obowiązku ustanowienia trybu odwoławczego oraz procedur umożliwiających zapewnienie przestrzeganie prawa do skutecznej ochrony sądowej (wyrok z dnia 25 lipca 2002 r. w sprawie C-50/00 P *Unión de Pequeños Agricultores przeciwko Radzie*, Rec. str. I-6677, pkt 41).

które mogą odróżniać skarżącego w sposób analogiczny do sytuacji adresata danego aktu⁵¹. Zgodnie z zaskarżonym wyrokiem Sąd utrzymuje, że doszukał się takiego interesu, z jednej strony, w nałożonym na Komisję obowiązku rozpatrzenia i formalnej odpowiedzi na skargę złożoną przez skarżącą, a z drugiej strony — w serii uwag dotyczących stanu faktycznego.

51. Komisja podniosła wobec takiej analizy dwa zarzuty. Ogólnie Komisja utrzymuje, iż nie istnieje w tej kwestii uprawnienie do rozpatrzenia złożonych do niej skarg, które mogłoby przyznać składającemu skargę do Komisji legitymacją czynną. W szczególności zaś nie zostało wykazane, że podmiot prywatny znajduje się w wystarczająco odróżniającej go pod względem prawnym sytuacji faktycznej.

A — Uprawnienie składającego skargę do Komisji do jej rozpatrzenia

52. W pkt 56 zaskarżonego wyroku Sąd sugeruje, że takie uprawnienie można wywieść z nałożonego do Komisję obowiązku rzetelnego i bezstronnego rozpatrywania składanych do niej skarg. To uprawnienie do rozpatrzenia skargi do Komisji ma dawać podstawy istnienia po stronie składającego skargę uzasadnionych interesów, zasługujących na ochronę sądową. Zdaniem Sądu, z tego wynika uprawnienie do zaska-

żenia decyzji Komisji dotyczącej działania lub bezczynności.

53. Prawdą jest, że Trybunał kilkakrotnie orzekał, iż uprawnienie przyznane w procedurze wydawania aktu nadaje uprawnionemu z tego tytułu szczególnie właściwości mogące przyznać mu prawo do pociągnięcia do odpowiedzialności za ten akt przed sądem⁵². Cała kwestia sprowadza się do tego, czy istnieje ono w ramach art. 86 WE.

54. Będąc zobowiązanym do rozstrzygnięcia tej kwestii, Trybunał nie poprzestał — w celu ustalenia uprawnienia do pociągnięcia do odpowiedzialności przed sądem — na stwierdzeniu istnienia niejasno określonych praw procesowych. Trybunał wymaga w ogólny sposób, aby uprawnienia podniesione w celu uzasadnienia skargi były wystarczająco „sprecyzowane”⁵³. Jest tak, w przypadku gdy uprawnienia indywidualne wynikają z rozporządzenia⁵⁴ lub gdy mogą zostać wyprowadzone bezpośrednio z postanowień traktatowych⁵⁵. Takie jest w szczególności znaczenie wyroku w sprawie Metro prze-

52 — Orzecznictwo w tym temacie jest bardzo bogate. Zobacz zwłaszcza ww. w przypisie 2 wyrok w sprawie Metro przeciwko Komisji; wyrok z dnia 17 stycznia 1985 r. w sprawie 11/82 Piraiki-Patraiki i in. przeciwko Komisji, Rec. str. 207; wyrok z dnia 20 marca 1985 r. w sprawie 264/82 Timex przeciwko Radzie i Komisji, Rec. str. 849; ww. w przypisie 3 wyrok z dnia 28 stycznia 1986 r. w sprawie Colaz i in. przeciwko Komisji.

53 — Zobacz także wyrok z dnia 4 października 1983 r. w sprawie 191/82 Fediol przeciwko Komisji, Rec. str. 2913, pkt 25.

54 — Zobacz np. ww. w przypisie 2 wyrok w sprawie Metro przeciwko Komisji, pkt 13, oraz ww. w przypisie 53 wyrok w sprawie Fediol przeciwko Komisji, pkt 27.

55 — Zobacz np. ww. w przypisie 3 wyrok w sprawie Cofaz i in. przeciwko Komisji, pkt 25, oraz ww. w przypisie 52 wyrok w sprawie Piraiki-Patraiki i in. przeciwko Komisji, pkt 28.

51 — Wyrok z dnia 15 lipca 1963 r. w sprawie 25/62 Plaumann przeciwko Komisji, Rec. str. 197, 223.

ciwko Komisji, cytowanego przez Sąd w pkt 56 zaskarżonego wyroku. W tym wyroku Trybunał opiera się na zasadzie dobrej administracji wymiaru sprawiedliwości, aby wykazać, że uzasadnione interesy przyznane osom fizycznym i prawnym w drodze rozporządzenia wspólnotowego nie mogą być skuteczne, jeśli nie są chronione na drodze sądowej⁵⁶. Jednakże „uzasadnionymi interesami”, o które chodzi w niniejszym przypadku, są interesy podmiotów mogących złożyć skargę na podstawie art. 3 rozporządzenia nr 17, którym przyznano całość praw procesowych. Zaś w ramach art. 86 WE nie istnieje przepis chroniący takie interesy i przyznający ich podmiotom uprawnienia odpowiadające tym, jakie zostały przyznane w ramach art. 81 WE i art. 82 WE⁵⁷. Jest więc nadużyciem stwierdzenie Sądu, że wyrok ten znajduje zastosowanie na tych samych warunkach w ramach art. 86 ust. 3 WE.

55. Wobec braku literalnego przepisu przyznającego prawa procesowe składającym skargę do Komisji w ramach kontroli przedsiębiorstw państwowych lub o porównywalnym statusie Sąd utrzymuje, że opiera się na ogólnym obowiązku rzetelnego i bezstronnego rozpatrzenia, usankcjonowanym przez orzecznictwo i usprawiedliwionym ciężącym na Komisji ogólnym obowiązkiem nadzoru. Z całości analizy Sądu jasno wynika, że tenże chciałby uczynić z tych uprawnień ogólne i nadrzędne zasady prawa wspólnotowego, mogące ograniczyć przyznane Komisji uprawnienie dyskrecjonalne i umożliwić uzasadnienie

uprawnienia składających skargi do Komisji do wnoszenia skarg do sądu wspólnotowego.

56. Takie przedsięwzięcie wydaje mi się skazane na niepowodzenie. Moim zdaniem podobne obowiązki nie mogą uzasadnić indywidualnego uprawnienia do wniesienia skargi. Jeśli chodzi o ustanowiony w art. 211 WE ogólny obowiązek nadzoru, brakuje mu spójności wystarczającej, aby móc wykazać istnienie przysługujących skarzającej uprawnień. Z samego jedynie ogólnego obowiązku nie sposób jest wywieść szczególnego uprawnienia, przysługującego składającym skargę do Komisji w ramach art. 86 WE. Co się tyczy obowiązku rzetelnego i bezstronnego rozpatrzenia, nawet jeśli założę, że spoczywa on na Komisji⁵⁸, nie wydaje mi się jednak, iż ma on znaczenie w przypadku badania dopuszczalności skargi. Taki obowiązek ma zakres przedmiotowy. Wymagane rzetelne i bezstronne rozpatrzenie nie jest dokonywane ze względu na podmiot, który złożył skargę do Komisji, ale przede wszystkim przez wzgląd na ogólny interes dobrej administracji i właściwego stosowania zasad traktatowych⁵⁹. Podobnie obowiązek ten nie jest porównywalny z uprawnieniami, które mogą zostać przyznane zainteresowanym w bezpośrednim uczestnictwie w procedurze wydawania aktów, które ich dotyczą, takimi jak prawo

58 — Zobacz pkt 80 niniejszej opinii.

59 — Zobacz podobnie opinia rzecznika generalnego Slynna w sprawie Lord Bethell przeciwko Komisji (wyrok z dnia 10 czerwca 1982 r. w sprawie 246/81 Lord Bethell przeciwko Komisji, Rec. str. 2277), w której można przeczytać: „Nawet jeśli [...] Komisja ma obowiązek rozpatrzenia każdego przedstawionego jej przypadku, w którym zostało przedstawione domniemane naruszenie (i może — sed quare — obowiązek przedstawienia powodów, dla których wstrzymuje się z rozpatrywaniem) nie wydaje się, że jest to obowiązek wobec podmiotu, który zwraca uwagę Komisji na problem oraz że może być on egzekwowany z inicjatywy tego podmiotu” (Rec. str. 2296).

56 — Przywołany wyżej w przypisie 2 wyrok w sprawie Metro przeciwko Komisji, pkt 13.

57 — Jak przypomniał to Sąd w swoim ww. w przypisie 38 wyroku w sprawie Ladbroke Racing przeciwko Komisji, pkt 43.

do bycia wysłuchanym lub prawo do dostępu do akt sprawy. Wynika z tego że, w odróżnieniu od tych uprawnień, obowiązek ten nie może uzasadnić podmiotowego prawa do uzyskania decyzji odrzucającej skargę do Komisji, a zatem — uprawnienia do złożenia skargi przeciwko takiej decyzji⁶⁰.

57. Uważam więc, że Sąd niesłusznie orzekł, że sam obowiązek rzetelnego i bezstronnego rozpatrzenia może dać składającym skargę uprawnienie do wniesienia skargi w ramach art. 86 WE. W systemie traktatowym błędnym okazuje się wychodzenie z założenia, że istnienie obowiązku po stronie Komisji daje podmiotom prywatnym możliwość żądania ochrony sądowej. Uprawnienie do pociągnięcia do odpowiedzialności przed sądem powinno zostać ustalone w oparciu o analizę szczególnej sytuacji danego podmiotu⁶¹. Daremne są więc usiłowania obejścia tego systemu opierając się, jak to zamierza uczynić Sąd w pkt 56 i 57 zaskarżonego wyroku, na zasadzie dobrej administracji wymiaru sprawiedliwości lub na podstawowym prawie do ochrony prawnej przed sądem.

B — Szczególna sytuacja skarżącego

58. Komisja kwestionuje przeprowadzoną przez Sąd analizę uzupełniającą, według

której zaskarżony akt dotyczy skarżącej w każdym przypadku bezpośrednio i indywidualnie.

59. Należy w pierwszej kolejności zauważyć, że Sąd w swojej analizie pominął dotychczasowe orzecznictwo Trybunału w tej dziedzinie. Należy stwierdzić, że Sąd nie uwzględnił bowiem orzecznictwa, zgodnie z którym jedynie w „wyjątkowych sytuacjach” podmiot prywatny może mieć legitymację czynną do pociągnięcia Komisji do odpowiedzialności przed sądem za jej odmowę wydania decyzji w ramach powierzonego jej w art. 86 ust. 3 WE zadania nadzoru⁶². W zaskarżonym wyroku zabrakło wyraźnej analizy ewentualnej „wyjątkowej sytuacji”, w której znalazła się skarżąca.

60. W tym względzie strona pozwana na próżno powołuje się na wyrok Sądu w sprawie TF1 przeciwko Komisji⁶³. Nie jest prawdą, że w tym wyroku Sąd wywiódł bezpośrednio z art. 86 ust. 3 WE ochronny status dla składających skargę do Komisji równoważny statusowi przyznanemu w ramach art. 81 WE i art. 82 WE. Choć w tej sprawie Sąd wyszedł z założenia, że art. 86 ust. 3 WE powinien chronić uczestników obrotu gospodarczego, to jednak rozważył uzależnienie analizy dopuszczal-

60 — Zobacz analogicznie ww. w przypisie 45 wyrok w sprawie Komisja przeciwko Sytraval i Brink's France, pkt 45 i 62.

61 — Zobacz podobnie opinia rzecznika generalnego Jacobsa w sprawie Komisja przeciwko Jégo-Quéré (wyrok z dnia 1 kwietnia 2004 r. w sprawie C-263/02 P, Rec. str. I-3425, str. I-3429), pkt 45.

62 — Zobacz w tym względzie ww. w przypisie 7 wyrok w sprawie Coe Clerici Logistics przeciwko Komisji, którego rozstrzygnięcie zostało oparte głównie na orzecznictwie Trybunału.

63 — Wyrok przywołany w przypisie 19.

ności skargi skarżącej od wyjątkowej sytuacji, w której ta ostatnia mogła się znaleźć, zgodnie z ww. wyrokiem w sprawie Bundesverband der Bilanzbuchhalter przeciwko Komisji⁶⁴.

61. Jednakże należy się zapytać, czy ustalone w ten sposób przez orzecznictwo Trybunału ramy są właściwe do omawiania dostępu składających skargę do Komisji do sądu wspólnotowego w kontekście art. 86 WE.

62. Przypomnieć należy, że zgodnie z ww. wyrokiem w sprawie Bundesverband der Bilanzbuchhalter przeciwko Komisji „nie można wykluczyć a priori, iż mogą istnieć wyjątkowe sytuacje, gdy podmiot prywatny lub ewentualnie stowarzyszenie utworzone dla obrony wspólnych interesów pewnej kategorii podsądnych ma czynną legitymację pociągnięcia Komisji przed sądem do odpowiedzialności za jej odmowę wydania decyzji w ramach powierzonego jej w art. 90 ust. 1 i 3 WE zadania nadzoru”⁶⁵. Jakież są to sytuacje? Wyjaśnienia tej kwestii Trybunał nie uznał za konieczne.

63. Moim zdaniem nie ma powodu, aby sądzić, że przez to sformułowanie Trybunał zamierzał zwolnić skarżącego z konieczności wykazania istnienia bezpośredniego i indywidualnego interesu w stwierdzeniu nieważności zaskarżonego aktu. Zamiar Trybunału wynika jasno z miejsca w wyroku, w którym znajduje się to sformułowanie. W pierwszej kolejności Trybunał przypo-

mina, że z wyroku w sprawie Niderlandy i in. przeciwko Komisji wynika, iż podmiot prywatny może w odpowiednim przypadku posiadać uprawnienie do wniesienia skargi o stwierdzenie nieważności na podstawie art. 230 akapit czwarty WE⁶⁶. W tej sprawie zainteresowanym podmiotem było przedsiębiorstwo publiczne będące beneficjentem kwestionowanego przez Komisję środka publicznego. W tym przypadku dopuszczalność skargi nie ulegała żadnej wątpliwości, ponieważ bezpośredni i indywidualny związek pomiędzy skarżącym a zaskarżonym aktem został udowodniony. Całkiem inna jest sytuacja tworząca kontekst wyroku w sprawie Bundesverband der Bilanzbuchhalter przeciwko Komisji. W tej sprawie skargę wniosło stowarzyszenie zawodowe prawa niemieckiego na decyzję Komisji o nienadawaniu dalszego biegu skardze do Komisji, w której kwestionowane było niemieckie prawo mające zastosowanie wobec zawodu doradcy podatkowego. Oczywiście związek pomiędzy skarżącym a zaskarżonym aktem nie istniał. W tej sytuacji jedynie wyjątkowe okoliczności mogły pozwolić na dalsze rozpatrywanie skargi przeciwko odmowie Komisji nadania dalszego biegu złożonej do niej skardze.

64. Wydaje mi się zatem, że wyjątkowy charakter sytuacji, na które powołuje się Trybunał, wynika po prostu z trudności w ustaleniu w takich przypadkach legitymacji podmiotu prywatnego, którego akt dotyczy indywidualnie. Jak można było zaobserwować w tej kwestii, uprawnienia podmiotów trzecich zainteresowanych wydanym aktem nie mają chronionych uprawnień, na których można oprzeć skargę. W przypadku zaś

64 — Punkt 52 wyroku w sprawie TF1 przeciwko Komisji.

65 — Punkt 25 wyroku.

66 — Przywołany wyżej w przypisie 5 wyrok w sprawie Bundesverband der Bilanzbuchhalter przeciwko Komisji, pkt 23. Trybunał odwołuje się do ww. w przypisie 21 wyroku w sprawie Niderlandy i in. przeciwko Komisji.

braku takich uprawnień trudno jest wywieść ze stanu faktycznego indywidualny interes w posiadaniu zdolności procesowej. Nie ulega zwłaszcza wątpliwości, że sam fakt konkurencji pomiędzy wnoszącym skargę a beneficjentem zaskarżonego środka publicznego nie może sam w sobie spowodować powstania indywidualnego interesu⁶⁷. Z tego powodu należy uwzględnić m.in. „szczególne okoliczności”⁶⁸ lub „szczególną sytuację”⁶⁹, odróżniające skarżącego z punktu widzenia spornego środka od wszelkich innych zainteresowanych uczestników obrotu gospodarczego.

65. Ten wniosek ma punkty styczne z wnioskiem przedstawionym przez rzecznika generalnego Mischo przed wydaniem wyroku w sprawie Komisja i Francja przeciwko TFI⁷⁰, Narzuca się on z większą siłą, od kiedy Trybunał orzekł w wyroku w sprawie Unión de Pequeños Agricultores przeciwko Radzie⁷¹, że w żadnym przypadku nie można pominąć przesłanki indywidualnej legitymacji czynnej, pod rygorem przekroczenia przez sąd wspólnotowy przyznanych mu uprawnień.

66. Pozostało teraz jeszcze omówić kryterium umożliwiające ustalenie indywidual-

nego interesu w złożeniu skargi w takich okolicznościach. Z orzecznictwa wynika, że akt dotyczy skarżącego indywidualnie, gdy autor zaskarżonego aktu uwzględnił jego szczególną sytuację podczas jego wydawania⁷². Według mnie to powinno być rozstrzygającym kryterium.

67. W tym względzie Sąd w zaskarżonym wyroku przytacza poszczególne elementy tej sytuacji, które są w różnym stopniu przekonujące⁷³. Przypomina zwłaszcza, że zaskarżony akt stanowi reakcję na skargę do Komisji złożoną przez skarżącą oraz, że Komisja odbyła z nią szereg spotkań. Jednak ze względu na to, że skarżąca nie miała formalnie chronionych praw procesowych, nie można postrzegać tych elementów jako rozstrzygających. Sąd przypomina poza tym, że działalność skarżącego w znacznej części stanowi konkurencję dla znacznej części działalności beneficjenta środka publicznego, o którym mowa w wydanym akcie. Jednak sam fakt konkurencji nie wystarcza. Tym, co wydaje się w tej sprawie rozstrzygające dla ustalenia indywidualnej legitymacji czynnej skarżącej do działania, jest kwestia, iż Komisja oparła swoją decyzję na fakcie, że wysokości opłat nałożonych na Mobilkom i na max.mobil są jednakowe. Tak więc ta decyzja została wydana na podstawie porównania kwot opłat nałożonych na skarżącą oraz na podmiot państwowy. Tak się przedstawia sytuacja, która jest rzeczywiście wyjątkowa, ponieważ w tym przypadku wydany

67 — Punkt ten wynika wyraźnie z wyroku z dnia 10 grudnia 1969 r. w sprawach połączonych 10/68 i 18/68 Eridiana i in. przeciwko Komisji, Rec. str. 459, pkt 7. W kontekście podobnym do kontekstu omawianej sprawy kwestia ta została powtórzona w ww. w przypisie 7 wyroku w sprawie Coe Clerici Logistics przeciwko Komisji, pkt 90.

68 — Przywołany wyżej w przypisie 67 wyrok w sprawie Eridiana i in. przeciwko Komisji, pkt 7.

69 — Zobacz np. wyrok z dnia 16 maja 1991 r. w sprawie C-358/89 Extramet Industrie przeciwko Radzie, Rec. str. I-2501, pkt 17; podobnie wyrok Sądu z dnia 27 kwietnia 1995 r. w sprawie T-435/93 ASPEC i in. przeciwko Komisji, Rec. str. II-1281, pkt 64–70.

70 — Zobacz pkt 71 ww. w przypisie 14 opinii w sprawie Komisja i Francja przeciwko TFI.

71 — Wyrok przywołany w przypisie 50, pkt 44.

72 — Takie sformułowanie wynika wyraźnie z wyroku z dnia 2 kwietnia 1998 r. w sprawie C-321/95 P Greenpeace Council i in. przeciwko Komisji, Rec. str. I-1651, pkt 28, w którym Trybunał przypomina i streszcza swoje utrwalone orzecznictwo. Zobacz ogólnie, P. Cassia, „L'accès des personnes physiques ou morales au juge de la légalité des actes communautaires”, Dalloz, Paris 2002, w szczególności str. 567 i nast.

73 — Punkt 70 zaskarżonego wyroku.

przez Komisję akt opiera się w dużej części na uwzględnieniu szczególnej sytuacji skarżącej⁷⁴. W tych warunkach jest oczywiste, że max.mobil nie znajduje się w sytuacji zwykłego konkurenta. Zaskarżony akt dotyczy jej indywidualnie.

68. Czy należy uwzględnić zastrzeżenie wysunięte przez Trybunał w wyroku w sprawie Bundesverband der Bilanzbuchhalter przeciwko Komisji, zgodnie z którym podmiot prywatny nie może w żadnym przypadku rościć sobie poprzez taką skargę prawa do pośredniego przymuszenia tego Państwa Członkowskiego do wydania aktu prawnego o powszechnym zakresie obowiązywania? Jak słusznie przypomniał Sąd w pkt 70 zaskarżonego wyroku, środek będący przedmiotem sporu w tej sprawie różni się od spornego środka w sprawie, w której Trybunał wydał wyrok. W niniejszym przypadku bowiem skarżąca usiłuje zakwestionować środki publiczne ustalające opłaty mające zastosowanie do poszczególnych operatorów. Nie ma więc powodu, aby uwzględnić to zastrzeżenie.

69. Ponadto uważam, że choć uzasadnione może być uwzględnienie charakteru intere-

sów, jakie mogą zostać naruszone przy stosowaniu ochrony przyznanej podmiotom prywatnym⁷⁵, nic nie może uzasadnić zakwestionowania istnienia takiej ochrony. W tym względzie znaczenie ma sam charakter aktu wspólnotowego. Nie można uwzględniać charakteru środka publicznego będącego przedmiotem zaskarżonego aktu, nie narażając przewidzianych w Traktacie mechanizmów kontrolnych na utratę skuteczności.

C — Wnioski częściowe

70. Pod koniec prowadzonej analizy okazuje się, że wniosek Sądu, zgodnie z którym „czynna legitymacja skarżącej wynika z faktu, że jest ona adresatem zaskarżonego aktu, poprzez który Komisja zdecydowała nie stosować wobec Republiki Austrii środków na podstawie art. 90 ust. 3 Traktatu WE dotyczących kwot opłat koncesyjnych w zakresie telefonii komórkowej” jest błędny. Stwierdzając, że wniosek ten wystarcza, by stwierdzić dopuszczalność skargi, Sąd narusza prawo.

71. Jednak takie naruszenie prawa nie może pociągnąć za sobą uchylenia tego punktu zaskarżonego wyroku, gdy można wykazać, że zaskarżony akt dotyczy skarżącej bezpośrednio i indywidualnie w rozumieniu

74 — Zobacz w tym względzie wyrok w sprawie Timex przeciwko Radzie i Komisji, przywołany w przypisie 52, pkt 13–16, w którym Trybunał za podstawę indywidualnego interesu skarżącej przyjmuje okoliczność, że w zaskarżonej regulacji antydumpingowej uwzględnione zostały jej uwagi i sytuacja, która dlań wynika ze stwierdzonego dumpingu. Zobacz również wyrok Sądu z dnia 22 października 1996 r. w sprawie T-266/94 Skibsvaerftsforeningen i in. przeciwko Komisji, Rec. str. II-1399, pkt 46–48, w którym Sąd przyjmuje dopuszczalność skargi z powodu okoliczności, z jednej strony, że skarżące są bezpośrednimi konkurentami przedsiębiorstwa będącego beneficjentem pomocy, o której mowa w zaskarżonej decyzji, a z drugiej strony, że Komisja w trakcie procedury administracyjnej oparła się na porównaniu pomiędzy urządzeniami skarżących i przedsiębiorstwa będącego beneficjentem.

75 — Zobacz pkt 35 niniejszej opinii.

art. 230 akapit czwarty WE. Według mnie tak jest w przypadku, kiedy sytuacja skarżącej odróżnia ją wyraźnie od sytuacji potencjalnych podmiotów trzecich, również zainteresowanych zakwestionowanym aktem. W tym przypadku analiza dokonana przez Sąd wykazała, że zaskarżony akt został wydany z bezpośrednim uwzględnieniem sytuacji skarżącej. Z tego względu żądanie stwierdzenia nieważności było dopuszczalne. Należy zatem stwierdzić, że Sąd nie naruszył prawa dochodząc do wniosku, iż skarga jest dopuszczalna i oddalić wnioski odwołania.

A — *Charakter kontroli sądowej*

74. Aby uniknąć jakiegokolwiek niejasności, wydaje mi się, że należy wyraźnie rozgraniczyć dwie kwestie: z jednej strony, kwestię zakresu kontroli sądowej, a z drugiej strony — środków i kryteriów tej kontroli.

V — Ocena zarzutów odwołania wzajemnego

72. W swoim odwołaniu wzajemnym strona pozwana kwestionuje ocenę skargi co do jej istoty. Podnosi trzy zarzuty dotyczące popełnionych przez Sąd błędów co do okoliczności faktycznych oraz naruszeń prawa.

73. Aby dokonać właściwej oceny zarzutów tego odwołania, należy najpierw powrócić do kwestii charakteru kontroli sprawowanej przez sąd wspólnotowy w tym zakresie. Określenie przez Sąd Pierwszej Instancji w pkt 58, 59 i 73 zaskarżonego wyroku ram kontroli sądowej wprowadza bowiem pewną niejasność, która wpływa na sposób wykonywania w tym przypadku kontroli.

1. Zakres kontroli

75. Zdaniem Sądu w ramach kontroli wykonywanej wobec aktu wydanego na podstawie art. 86 ust. 3 WE „rola sądu ogranicza się do ścisłej kontroli”⁷⁶, która jest „ograniczona w swoim zakresie stosowania, a jej dogłębność jest zróżnicowana. Materialna zgodność przyjętych okoliczności faktycznych z rzeczywistością wchodzi bowiem w zakres całościowej kontroli sądowej, podczas gdy ocena *prima facie* tego stanu faktycznego, a tym bardziej ocena potrzeby działania wchodzi w zakres ścisłej kontroli Sądu Pierwszej Instancji”⁷⁷.

76. Te twierdzenia są prawdziwe jedynie w części.

⁷⁶ — Punkt 58 zaskarżonego wyroku.

⁷⁷ — Punkt 59 zaskarżonego wyroku.

77. Nie ulega wątpliwości, że wykonywanie uprawnień przyznanych Komisji w zastosowaniu reguł konkurencji obejmuje dokonywanie złożonych analiz gospodarczych⁷⁸. Wynika z tego, że sąd wspólnotowy powinien uszanować te uprawnienia, ograniczając dokonywaną przez siebie kontrolę tych analiz⁷⁹. Niemniej jednak tak pojmowana kontrola jest całościową kontrolą zgodności z prawem w tym znaczeniu, że obejmuje ona ogół uchybień zwykle kontrolowanych przez sąd w ramach skargi o stwierdzenie nieważności. W tym przypadku kontrola sądowa dotyczy: materialnej zgodności okoliczności faktycznych z rzeczywistością, przestrzegania zasad formalnych i proceduralnych, niepełnienia oczywistego błędu w ocenie oraz niepełnienia nadużycia władzy⁸⁰.

78. Nie jest zatem właściwym twierdzenie, że kontrola sądowa ma ograniczony zakres stosowania. Z jednej strony ograniczenie nie dotyczy zakresu, lecz intensywności kontroli. Sąd ogranicza się do oceny, czy nie popełniono oczywistych naruszeń Traktatu lub jakichkolwiek innych norm prawnych dotyczących jego stosowania. Stara się ujawnić oczywiste błędy popełnione w przestrzeganiu mającego zastosowanie prawa oraz przy kwalifikacji prawnej istotnych faktów. Z drugiej strony, biorąc pod uwagę przyznane Komisji w tym zakresie uprawnienia dyskrecjonalne, nie jest zadaniem sądu kon-

trola „potrzeby działania”. Ocena stosowności środka wchodzącego w zakres dyskrecjonalnych uprawnień instytucji wykracza poza granice zwykłej kontroli zgodności z prawem, niezależnie od jej dogłębności. Należy ona wyłącznie do władz politycznych lub administracyjnych, którym Traktat powierza zadanie wydawania aktów wspólnotowych⁸¹.

79. Jeśli istnieje szczególna cecha kontroli sądowej aktów Komisji wydanych w ramach uprawnień dyskrecjonalnych, to należy jej szukać gdzie indziej. Tkwi ona w charakterze norm służących za punkt odniesienia przy dokonywaniu tej kontroli, czyli innymi słowy? źródeł, z punktu widzenia których ocenia się zgodność wydanych aktów z prawem⁸².

2. Kryteria kontroli

80. We wszystkich przypadkach, w których Komisja posiada uprawnienia dyskrecjonalne służące pełnieniu jej funkcji władzy administracyjnej Wspólnoty, sąd wspólnotowy wzmocnił sprawowaną przez siebie kontrolę o nowe środki. Zostało to potwierdzone przez Trybunał po raz pierwszy w jego wyroku z dnia 21 listopada 1991 r.

78 — Trybunał orzekał w ten sposób kilkakrotnie, począwszy od wyroku z dnia 13 lipca 1966 r. w sprawach połączonych 56/64 i 58/64 Consten i Grundig przeciwko Komisji, Rec. str. 429 i 501.

79 — Zobacz np. wyrok z dnia 11 lipca 1985 r. w sprawie 42/84 Remia i in. przeciwko Komisji, Rec. str. 2545, pkt 34. W ramach art. 86 WE zob. wyrok Sądu z dnia 27 lutego 1997 r. w sprawie T-106/95 FFSA i in. przeciwko Komisji, Rec. str. II-229, pkt 100.

80 — Zobacz np. ostatnio wyrok z dnia 8 maja 2003 r. w sprawach połączonych C-328/99 i C-399/00 Włochy i SIM 2 Multimedia przeciwko Komisji, Rec. str. I-4035, pkt 39.

81 — Zobacz w szczególności w zakresie rozpatrywania skarg do Komisji w ramach prawa konkurencji wyrok Trybunału z dnia 18 października 1979 r. w sprawie 125/78 GEMA przeciwko Komisji, Rec. str. 3173, pkt 18, jak również wyrok Sądu z dnia 18 września 1992 r. w sprawie T-24/90 Automec przeciwko Komisji, Rec. str. II-2223, pkt 73–77.

82 — Zobacz D. Rittleng, „Le juge communautaire de la légalité et le pouvoir discrétionnaire des institutions communautaires”, *Actualité juridique. Droit administratif*, 1999, str. 645.

w sprawie Technische Universität München⁸³. W tym wyroku Trybunał orzekł, że w ramach procedury administracyjnej związanej z dokonywaniem złożonych analiz „poszanowanie gwarancji przyznanych przez wspólnotowy porządek prawny w procedurach administracyjnych nabiera tym bardziej podstawowego znaczenia. Do tych gwarancji zalicza się zwłaszcza ciążący na właściwej instytucji obowiązek starannego i bezstronnego rozpatrzenia wszelkich mających znaczenie elementów danego przypadku [...], jak również [uprawnienie] do otrzymania wystarczającego uzasadnienia decyzji”⁸⁴. Podobne gwarancje zostały rozciągnięte na wszystkie procedury dotyczące stosowania reguł konkurencji. Takie są z resztą początki art. 41 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej, przywołanego przez Sąd w zaskarżonym wyroku⁸⁵.

81. W orzecznictwie wspomniane gwarancje pojmowane są z jednej strony jako środek ograniczenia wykonywania przyznanych Komisji uprawnień dyskrejonalnych, a z drugiej strony, służący ochronie podmiotów trzecich, których interesy są naruszone, a które są pozbawione ochrony procesowej odpowiadającej tej przyznanej podmiotom będącymi adresatami wydanych decyzji. W tym względzie Komisja niesłusznie twierdzi, że te gwarancje stanowią jedynie dopełnienie praw procesowych przyznanych

w dziedzinie prawa konkurencji. Trybunał bowiem zazwyczaj oddziela stosowanie tych gwarancji od stosowania przyznanych podmiotom prywatnym praw procesowych⁸⁶.

82. W rezultacie Sąd Pierwszej Instancji miał w pełni podstawy do kontroli stosowania tych gwarancji w przypadku odmowy przez Komisję nadania dalszego biegu skardze złożonej w ramach art. 86 ust. 3 WE. Natomiast nie miał podstaw do wyciągania z tego wniosku, że kontrola powinna ograniczać się w szczególności do „sprawdzenia [...] czy istnieje prima facie spójne uzasadnienie, znajdujące wyraz w uwzględnieniu mających znaczenie elementów akt sprawy”⁸⁷.

83. Takie stwierdzenie nie odpowiada ustalonym w orzecznictwie Trybunału kryteriom kontroli. Na analizę Sądu w tym względzie mają wpływ dwa czynniki. Po pierwsze, w zaskarżonym wyroku błędnie nie wzięto pod uwagę tego, że za każdym razem, gdy Komisja korzysta przy stosowaniu reguł konkurencji z uprawnień dyskrejonalnych, „prima facie spójne” uzasadnienie nie wystarczy. W niniejszym przypadku niewątpliwie należy wziąć pod uwagę charakter wydanego aktu. W każdym jednak razie wymagane w art. 253 WE uzasadnienie „powinno jasno i jednoznacznie pokazać sposób rozumowa-

83 — C-269/90, Rec. str. I-5469.

84 — Zobacz ww. w przypisie 83 wyrok w sprawie Technische Universität München, pkt 14.

85 — Wyjaśnienie przedstawione przez Prezydium Konwentu, który opracował kartę, odsyła zresztą do tego wyroku. Zauważyć zaś należy, że projekt tekstu ustanawiającego Konstytucję dla Europy precyzuje, że „sądy Unii i Państw Członkowskich będą interpretowały kartę z należytym uwzględnieniem wyjaśnień sporządzonych pod kierownictwem Prezydium Konwentu”. Ocena znaczenia tego artykułu w świetle orzecznictwa Trybunału jest zatem od tej chwili prawnie uzasadniona.

86 — Zobacz np. ww. w przypisie 4 wyrok w sprawie Schlüsseler Verlag J. S. Moser i in. przeciwko Komisji, pkt 29; ww. w przypisie 45 wyrok w sprawie Komisja przeciwko Sytraval i Brink's France, pkt 62-64.

87 — Punkt 58 zaskarżonego wyroku.

nia instytucji, która wydała akt, tak, aby umożliwić zainteresowanym poznanie uzasadnienia zastosowanego środka, zaś właściwemu sądowi — dokonanie kontroli”⁸⁸. Nie wystarczy zatem zwykła kontrola logiki rozumowania; należy jeszcze sprawdzić, czy autor aktu wystarczająco przedstawił okoliczności i przyczyny, na których opiera się jego ocena.

84. Po drugie, Sąd wydaje się umiejscawiać konieczność uwzględnienia istotnych elementów akt sprawy, uzasadnioną obowiązkiem rzetelnego i bezstronnego rozpatrzenia, jedynie w ramach kontroli obowiązku uzasadnienia. Nie ulega zaś wątpliwości, że te dwa obowiązki należą do dwóch odrębnych kategorii środków prawnych. Obowiązek wystarczającego uzasadnienia narzuca się w związku z badaniem przestrzegania zasad formalnych, którym podlega zaskarżony akt. Chodzi o zawarcie w tekście aktu przyczyn jego wydania. Natomiast obowiązek bezstronnego rozpatrzenia skargi do Komisji wpisuje się w ramy analizy legalności istoty zaskarżonego aktu. Oznacza to, że aby kontrolowany akt był ważny, nie wystarczy oczywiście właściwa kwalifikacja prawna; powinna ona być jeszcze poprzedzona rzetelnym rozpatrzeniem wszystkich okoliczności faktycznych i prawnych, które mogą uzasadniać ten akt.

85. Wynika z tego, że nie można „rozpatrywać łącznie”, jak to oświadcza Sąd

w pkt 73 zaskarżonego wyroku, „zarzutu naruszenia obowiązku uzasadnienia i zarzutu oczywistego błędu w ocenie wystąpienia naruszenia [art. 82 WE i art. 86 WE]”. Podobne zestawienie może sprzyjać powstaniu niejasności co do rozgraniczenia oceny przesłanek i oceny uzasadnienia zaskarżonego aktu. Zatem, jak to już pokazał Trybunał w kontekście sprawy Komisja przeciwko Sytraval i Brink's France, Sąd Pierwszej Instancji naruszył ramy swojej kontroli nie czyniąc chociażby na płaszczyźnie formalnej „koniecznego rozróżnienia między wymogami uzasadnienia i zgodności z prawem istoty decyzji”⁸⁹.

86. Należy jeszcze zbadać, czy Sąd nie naruszył prawa stwierdzając, że żaden z tych dwóch zarzutów, rozpatrywanych odrębnie, nie jest uzasadniony.

B — *Sprawowanie kontroli sądowej*

87. Strona pozwana podnosi wobec analizy dokonanej przez Sąd co do istoty trzy zarzuty.

88 — Wyrok z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie C-163/99 Portugalia przeciwko Komisji, Rec. str. I-2613, pkt 38.

89 — Przywołany wyżej w przypisie 45 wyrok w sprawie Komisja przeciwko Sytraval i Brink's France, pkt 72.

1. Błąd w ustaleniach faktycznych

88. Po pierwsze, strona pozwana twierdzi, że Sąd nie uwzględnił szeregu elementów stanu faktycznego wskazujących na to, iż wysokości opłat uiszczanych przez max.mobil i przez Mobilkom nie są w rzeczywistości identyczne.

89. Trzeba przypomnieć, że w ramach odwołania zadaniem Trybunału nie jest wypowiedanie się w przedmiocie dokonanej przez Sąd Pierwszej Instancji oceny elementów stanu faktycznego, z wyjątkiem przypadku oczywistego wypaczenia przez Sąd wspomnianych elementów⁹⁰. W tym przypadku nie wykazano jednakże w żaden sposób takiego wypaczenia. Wysokości opłat uiszczonych przez obu operatorów są bowiem bezsprzecznie identyczne z formalnego punktu widzenia. Sąd nie dopuścił się więc żadnej nieścisłości, uznając, że zaskarżony akt opiera się na tych okolicznościach, których prawdziwość nie była kwestionowana. Wynika z tego, że należy odrzucić ten zarzut jako oczywiście nieuzasadniony.

90. Poprzez swoje dowodzenie zmierzające do uznania, że pomiędzy opłatami uiszczonymi przez zainteresowanych operatorów

istnieje różnica spowodowana przyznaniem Mobilkom obniżeniem i odroczeniem płatności, strona pozwana powołuje się w rzeczywistości na rzekomo popełniony przez Sąd Pierwszej Instancji błąd w kwalifikacji prawnej mających znaczenie dla sprawy okoliczności faktycznych. Należy zatem rozpatrzyć tę kwestię w ramach drugiego z podniesionych zarzutów.

2. Naruszenie prawa w ramach kontroli kwalifikacji prawnej okoliczności faktycznych

91. Po drugie, strona pozwana podnosi zarzut obarczonej oczywistym błędem kwalifikacji prawnej. Sąd powinien był uznać, że identyczne potraktowanie dwóch zasadniczo różnych sytuacji - max.mobil i Mobilkom - stanowi zabronioną przez Traktat dyskryminację.

92. W pkt 75 zaskarżonego wyroku Sąd oparł swoją ocenę w całości na elementach przedstawionych przez Komisję w zaskarżonym akcie, czyli z jednej strony, na fakcie uiszczenia przez obu zainteresowanych operatorów identycznej opłaty, a z drugiej strony, na fakcie zgodności wniosków Komisji z jej wcześniejszą praktyką. To wystarczyło Sądowi do ustalenia, że Komisja nie popełniła oczywistego błędu w ocenie.

⁹⁰ — Zobacz zwłaszcza postanowienie z dnia 11 listopada 2003 r. w sprawie C-488/01 P Martinez przeciwko Parlamentowi, Rec. str. I-13355, pkt 53.

93. Jednakże Sąd, orzekając w ten sposób, naruszył ramy kontroli, którymi jest on w swej słusznej ocenie związany. Był on bowiem zobowiązany, w kontekście oczywistego błędu w ocenie, do kontroli, czy wypełniony został obowiązek rzetelnego i bezstronnego rozpatrzenia. Obowiązek zaś taki pociąga za sobą konieczność uważnego zbadania całokształtu okoliczności faktycznych i prawnych, które składający skargę do Komisji poddał ocenie Sądowi. W tym przypadku okoliczności te dotyczyły, co wynika zwłaszcza z pkt 30–34 zaskarżonego wyroku, istnienia ewentualnych korzyści finansowych przyznanych Mobilkom, rzekomej większej wartości koncesji przyznanej temu operatorowi oraz konieczności przestrzegania, przy udzielaniu koncesji na tych rynkach, zasady równego traktowania różnych uczestników obrotu gospodarczego.

94. Bez konieczności rozstrzygnięcia w przedmiocie wniosków, do których taka weryfikacja powinna była doprowadzić Sąd, a w szczególności ? w kwestii niestwierdzenia przez Komisję oczywistej dyskryminacji w danej sytuacji⁹¹, jasnym jest, że Sąd naruszył prawo, nie kontrolując, czy Komisja uwzględniła wszelkie przedstawione jej elementy akt sprawy mające dla niej znaczenie.

3. Naruszenie prawa w ramach kontroli braku uzasadnienia

95. Wreszcie strona pozwana zarzuca Sądowi naruszenie prawa ze względu na stwierdzenie przezeń, iż zaskarżony akt jest wystarczająco uzasadniony z punktu widzenia wymagań postawionych w art. 253 WE.

96. W pkt 79 zaskarżonego wyroku Sąd orzekł, że uzasadnienie jest wystarczające ze względu na to, że skarżąca była w stanie zrozumieć przyczyny zawarte w uzasadnieniu zaskarżonego aktu. Miało tak być ze względu na to, że zaskarżony akt został wydany po odbyciu przez Komisję wielu spotkań ze skarżącą oraz w znanym tej ostatniej kontekście.

97. Nie ulega wątpliwości, że kwestia, czy uzasadnienie decyzji jest wystarczające „winna opierać się nie tylko na jego brzmieniu, ale także uwzględniać okoliczności jego wydania, jak również całość przepisów prawa regulującego daną dziedzinę”⁹². Według orzecznictwa to uwzględnienie kontekstu może uzasadniać złagodzenie warunków postawionych wymogowi uzasadnienia, zwłaszcza ze względu na „wiedzę nabytą”. W sytuacji bowiem, gdy istnieją uzasadnione powody, aby sądzić, że skarżąca była w stanie zapoznać się z powodami ostatecznie wydanej przez Komisję decyzji, możliwe jest stwierdzenie, iż wymóg uzasadnienia został w tym względzie spełniony⁹³.

91 — Należy w tym względzie przypomnieć, że w ostatnim wyroku z dnia 22 maja 2003 r. w sprawie C-462/99 Connect Austria, Rec. str. I-5197, dotyczącym austriackiego rynku telefonii komórkowej, Trybunał oświadczył, że istnienie dyskryminacji w zakresie opłat nałożonych na operatorów należy oceniać w kategoriach równowagi ekonomicznej ich pozycji na danym rynku (pkt 116).

92 — Zobacz zwłaszcza wyrok z dnia 22 czerwca 2004 r. w sprawie C-42/01 Portugalia przeciwko Komisji, Zb.Orz. str. I-6079, pkt 66.

93 — Zobacz podobnie wyrok z dnia 11 grudnia 1980 r. w sprawie 1252/79 Lucchini przeciwko Komisji, Rec. str. 3753, pkt 14.

Jednakże analizę taką należy przeprowadzać rozważnie, gdyż w przeciwnym razie zagrożona byłaby ochrona należna zainteresowanym podmiotom⁹⁴. Nie może być cienia wątpliwości co do tego, że zainteresowane podmioty rzeczywiście nabyły daną wiedzę. W każdym razie nie można się zadowolić, jako wystarczającym uzasadnieniem wydanej decyzji, powołaniem się na wcześniejsze decyzje⁹⁵ lub odwołaniem się do argumentacji interwenientów⁹⁶. Ma to zastosowanie w szczególności w sytuacji, gdy Komisja dysponuje szeregami uprawnieńi dyskrecjonalnymi w przypadku złożonych sytuacji gospodarczych. W tym przypadku zainteresowane podmioty mają uzasadniony interes w otrzymaniu w należytej formie informacji o powodach, które skłoniły Komisję do wydania aktu⁹⁷. Taki interes mogą mieć nie tylko adresaci aktu, ale również inne podmioty, których akt dotyczy bezpośrednio i indywidualnie w rozumieniu art. 230 akapit czwarty WE⁹⁸.

98. W niniejszym przypadku Sąd opiera się wyłącznie na pismach dodatkowych przedstawionych Komisji przez skarżącą w trakcie procedury badania skargi do Komisji. Takie podejście jest w oczywisty sposób błędne. Obowiązek przewidziany w art. 253 WE wymaga nie tylko znajomości okoliczności wydania decyzji, ale również powodów jej wydania. Choć bowiem od podmiotów związanych z procesem decyzyjnym można żądać pewnego wysiłku interpretacyjnego, to nie może on się przybrać formy żądania, aby wywnioskowali oni przyczyny decyzji z informacji dotyczących poprzednich przypadków i kontekstu danej sprawy. Wynika z tego, że nie wystarczy, jak twierdzi Sąd, umożliwić skarżącej zrozumienie tych przyczyn. Trzeba się przynajmniej upewnić, że te przyczyny zostały podane do wiadomości skarżącej w którymś z momentów procesu decyzyjnego. Pomijając sprawdzenie tej kwestii Sąd naruszył prawo.

94 — Zobacz podobnie opinia rzecznika generalnego Roemera w sprawie 24/62 Niemcy przeciwko Komisji (wyrok z dnia 4 lipca 1963 r., Rec. str. 131), w której uściśla on: „chciałbym odrzucić pomysł, wedle którego uzasadnienie decyzji może być ustalone w zależności od możliwości otrzymania informacji dostępnych dla adresatów, ponieważ wiadomo z innych postępowań, że jest to kwestia kontrowersyjna w przypadkach podobnych do niniejszej sprawy odnośnie do tego, kto ma zdolność sądową poza podmiotami opisanymi w decyzji. Poza tym przynajmniej rację skarżącemu w kwestii, że nie należy zapominać o użytecznej funkcji, jaką zapewnia obowiązek uzasadnienia w celu wzmocnienia ochrony sądowej w zakresie, w jakim zmusza ona władze wykonawcze formułujące motywy decyzji do dokładnego określenia warunków, jakim podlega decyzja” (Rec. str. 155).

95 — Zobacz podobnie wyrok z dnia 17 marca 1983 r. w sprawie 294/81 Control Data przeciwko Komisji, Rec. str. 911, pkt 15.

96 — Zobacz podobnie wyrok z dnia 14 listopada 1984 r. w sprawie 323/82 Internills przeciwko Komisji, Rec. str. 3809, pkt 38.

97 — Zobacz podobnie wyrok z dnia 7 kwietnia 1992 r. w sprawie C-358/90 Compagnia Italiana alcool przeciwko Komisji, Rec. str. 2457, pkt 42 i 43; jak również przywołany wyżej w przypisie 83 wyrok w sprawie Technische Universität München, pkt 27.

98 — Wyroki Trybunału z dnia 13 marca 1985 r. w sprawach połączonych 296/82 i 318/82 Niemcy i Leeuwarder Papierwarenfabriek przeciwko Komisji, Rec. str. 809, pkt 19; jak również przywołany wyżej w przypisie 45 wyrok w sprawie Komisja przeciwko Sytraval i Brink's France, pkt 63 i wyrok Sądu z dnia 25 czerwca 1998 r. w sprawach połączonych T-371/94 i T-394/94 British Airways i in. oraz British Midland Airways przeciwko Komisji, Rec. str. II-2405, pkt 64.

VI — Streszczenie

99. Z całości powyższych rozważań wynika, że w wyroku, od którego wniesiono odwołanie, naruszono prawo. Naruszenia dotyczące dopuszczalności skargi wniesionej w pierwszej instancji dają możliwość zastąpienia jej podstaw nowymi podstawami, wskutek czego wnioski Sądu w przedmiocie dopuszczalności skargi wydaje się być prawnie uzasadnione. Nie dotyczy to jednak naruszeń popełnionych przy rozpatrywaniu

skargi co do jej istoty. Te nieodwracalne błędy uzasadniają uwzględnienie odwołania. Na podstawie art. 61 akapit pierwszy Statutu Trybunału Sprawiedliwości, jeśli odwołanie jest zasadne, Trybunał uchyla orzeczenie Sądu. Może on wydać orzeczenie ostateczne w sprawie, jeśli stan postępowania na to pozwala lub skierować sprawę do ponownego rozpoznania przez Sąd.

100. Uwzględniając, że Sąd nie dokonał oceny, w jakim stopniu Komisja wzięła pod uwagę całość elementów zawartych w aktach sprawy, ani nie sprawdził, czy sporny akt był pozbawiony wystarczającego uzasadnienia, biorąc pod uwagę okoliczności jego wydania, stan postępowania nie pozwala na wydanie orzeczenia ostatecznego w sprawie. Należy zatem skierować sprawę do Sądu Pierwszej Instancji, a rozstrzygnięcie o kosztach nastąpi w orzeczeniu kończącym postępowanie w sprawie.

VII — Wnioski

101. W świetle przedstawionych rozważań proponuję Trybunałowi wydanie następującego rozstrzygnięcia:

- „1) Wyrok Sądu Pierwszej Instancji Wspólnot Europejskich z dnia 30 stycznia 2002 r. w sprawie max.mobil przeciwko Komisji (T-54/99) zostaje uchylony.
- 2) Sprawa zostaje skierowana do Sądu Pierwszej Instancji.
- 3) Rozstrzygnięcie o kosztach nastąpi w orzeczeniu kończącym postępowanie w sprawie.”