



Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (wielka izba)

z dnia 6 listopada 2012 r. *

Reprezentacja Unii Europejskiej przed sądami krajowym — Artykuł 282 WE i art. 335 TFUE —
Żądanie odszkodowania za szkodę poniesioną przez Unię z powodu kartelu — Artykuł 47 Karty praw
podstawowych Unii Europejskiej — Prawo do rzetelnego procesu — Prawo do sądu — Równość
broni — Artykuł 16 rozporządzenia nr 1/2003

W sprawie C-199/11

mającej za przedmiot wnioszek o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie
prejudycjalnym, złożony przez rechtbank van koophandel te Brussel (Belgia) postanowieniem z dnia
18 kwietnia 2011 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 28 kwietnia 2011 r., w postępowaniu:

Europese Gemeenschap

przeciwko

Otis NV,

General Technic-Otis Sàrl,

Kone Belgium NV,

Kone Luxembourg Sàrl,

Schindler NV,

Schindler Sàrl,

ThyssenKrupp Liften Ascenseurs NV,

ThyssenKrupp Ascenseurs Luxembourg Sàrl,

TRYBUNAŁ (wielka izba),

w składzie: V. Skouris, prezes, K. Lenaerts, wiceprezes, A. Tizzano, R. Silva de Lapuerta, L. Bay Larsen,
A. Rosas, E. Jarašiūnas, prezesi izb, E. Levits, A. Ó Caoimh, J.C. Bonichot, A. Arabadjiev
(sprawozdawca), A. Prechal, i C.G. Fernlund, sędziowie,

rzecznik generalny: P. Cruz Villalón,

sekretarz: M. Ferreira, główny administrator,

* Język postępowania: niderlandzki.

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 14 marca 2012 r.,
rozważywszy uwagi przedstawione:

- w imieniu Otis NV przez H. Speyarta, S. Brijsa oraz G. Borremans, advocaten,
- w imieniu Kone Belgium NV przez D. Paemena, avocat, D. Vermeiren, advocaat, oraz T. Vinje, solicitor,
- w imieniu Schindler NV przez P. Wytincka, advocaat,
- w imieniu ThyssenKrupp Liften Ascenseurs NV przez O. Brouwera, N. Lorjégo oraz A. Pliega Seliego, advocaten,
- w imieniu Komisji Europejskiej przez H. Krämera oraz C. ten Dam, działających w charakterze pełnomocników,
- w imieniu Rady Unii Europejskiej przez B. Driessena, działającego w charakterze pełnomocnika,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 26 czerwca 2012 r.,
wydaje następujący

Wyrok

- 1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni art. 282 WE, art. 335 TFUE i art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwaney dalej „kartą praw podstawowych”), jak również art. 103 i 104 rozporządzenia Rady (WE, Euratom) nr 1605/2002 z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do budżetu ogólnego Wspólnot Europejskich (Dz.U. L 248, s. 1), zmienionego rozporządzeniem Rady (WE, Euratom) nr 1995/2006 z dnia 13 grudnia 2006 r. (Dz.U. L 390, s. 1) (zwanego dalej „rozporządzeniem finansowym”).
- 2 Wniosek ten został złożony w ramach sporu pomiędzy Europese Gemeenschap (Wspólnotą Europejską), reprezentowaną przez Komisję Europejską, a Otis NV, Kone Belgium NV, Schindler NV, ThyssenKrupp Liften Ascenseurs NV, General Technic-Otis Sàrl, Kone Luxembourg Sàrl, Schindler Sàrl i ThyssenKrupp Ascenseurs Luxembourg Sàrl, producentami wind i schodów ruchomych, w przedmiocie powództwa o naprawienie szkody poniesionej z powodu naruszenia art. 81 WE popełnionego przez te spółki.

Ramy prawne

Prawo Unii

Traktaty

- 3 Artykuł 282 WE stanowił:

„W każdym z państw członkowskich Wspólnota posiada zdolność prawną i zdolność do czynności prawnych o najszerszym zakresie przyznanym przez ustawodawstwa krajowe osobom prawnym; może ona zwłaszcza nabywać lub zbywać mienie ruchome i nieruchome oraz stawać przed sądem. W tym zakresie jest ona reprezentowana przez Komisję”.

- 4 Z dniem 1 grudnia 2009 r., wraz z wejściem w życie traktatu FUE, artykuł ten został zastąpiony przez art. 335 TFUE mający następujące brzmienie:

„W każdym z państw członkowskich Unia posiada zdolność prawną i zdolność do czynności prawnych o najszerszym zakresie przyznanym przez ustawodawstwa krajowe osobom prawnym; może ona zwłaszcza nabywać lub zbywać mienie ruchome i nieruchome oraz stawać przed sądem. W tym zakresie jest ona reprezentowana przez Komisję. Unia jest jednak reprezentowana przez każdą z instytucji, z tytułu ich autonomii administracyjnej, w sprawach związanych z funkcjonowaniem każdej z nich”.

- 5 Artykuł 339 TFUE stanowi:

„Członkowie instytucji Unii, członkowie komitetów, jak również urzędnicy i inni pracownicy Unii są zobowiązani, również po zaprzestaniu pełnienia swoich funkcji, nie ujawniać informacji objętych ze względu na swój charakter tajemnicą zawodową, a zwłaszcza informacji dotyczących przedsiębiorstw i ich stosunków handlowych lub kosztów własnych”.

- 6 Artykuł 47 TUE brzmi, jak następuje:

„Unia ma osobowość prawną”.

Rozporządzenie (WE) nr 1/2003

- 7 Motyw 37 rozporządzenia 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. L 1, s. 1) stanowi:

„Niniejsze rozporządzenie respektuje podstawowe prawa i uznaje zasady przyjęte w szczególności w [karcie]. Niniejsze rozporządzenie powinno być odpowiednio interpretowane i stosowane zgodnie z tymi zasadami i prawami”.

- 8 Artykuł 16 tego rozporządzenia, zatytułowany „Jednolite stosowanie wspólnotowego prawa konkurencji”, stanowi w ust. 1:

„Jeżeli krajowe sądy orzekają w sprawie porozumień, decyzji lub praktyk na mocy art. 81 [WE] lub 82 [WE], które są już przedmiotem decyzji Komisji, nie mogą wydawać decyzji sprzecznych z decyzją wydaną przez Komisję. Sądy muszą również unikać wydawania decyzji pozostających w sprzeczności z decyzją rozważaną przez Komisję w trakcie postępowania, które Komisja wszczęła. W tym celu sąd krajowy może rozważyć, czy konieczne jest zawieszenie toczącego się postępowania. Obowiązek ten pozostaje bez uszczerbku dla praw i obowiązków wynikających z art. 234 [WE]”.

- 9 Artykuł 28 tego rozporządzenia, zatytułowany „Tajemnica służbowa”, stanowi:

„1. Bez uszczerbku dla art. 12 i 15 informacje zebrane na mocy art. 17–22 wykorzystuje się tylko do celów, dla jakich zostały zebrane.

2. Bez uszczerbku dla wymiany i wykorzystania informacji przewidzianych w art. 11, 12, 14, 15 i 27 Komisja i organy ochrony konkurencji państw członkowskich, ich urzędnicy, funkcjonariusze i inne osoby pracujące pod nadzorem tych organów, jak również urzędnicy i funkcjonariusze innych organów państw członkowskich nie ujawnią informacji zebranych lub wymienionych przez nich zgodnie z niniejszym rozporządzeniem oraz objętych obowiązkiem zachowania tajemnicy służbowej. Obowiązek ten dotyczy również wszystkich przedstawicieli i ekspertów państw członkowskich uczestniczących w posiedzeniach komitetu doradczego na mocy art. 14”.

Rozporządzenie finansowe

10 Zgodnie z art. 50 rozporządzenia finansowego Komisja przyznaje innym instytucjom odpowiednie kompetencje do wykonywania działań budżetu ich dotyczących.

11 Na mocy art. 59 tego rozporządzenia:

„1. Instytucja wykonuje obowiązki intendenta.

[...]

2. Każda instytucja określa w swoim wewnętrznym regulaminie administracyjnym personel właściwego szczebla, któremu przekazuje zgodnie z warunkami zawartymi w swoim regulaminie obowiązki intendenta, zakres delegowanych uprawnień oraz możliwość subdelegacji uprawnień przez osobę, której przekazano te uprawnienia.

[...]”.

12 Zgodnie z art. 60 ust. 1 rozporządzenia finansowego intendent, w każdej z instytucji, jest odpowiedzialny za realizację dochodów i wydatków zgodnie z zasadami należytego zarządzania finansami oraz za zapewnienie przestrzegania wymagań legalności i prawidłowości.

13 Artykuł 103 tego rozporządzenia stanowi:

„W przypadku gdy procedura udzielania zamówień okazała się obarczona istotnymi błędami, zaistniały nieprawidłowości lub nadużycia finansowe, instytucje zawieszają procedurę i mogą podjąć wszelkie niezbędne środki, włączając w to unieważnienie procedury.

Jeśli po udzieleniu zamówienia okaże się, że procedura udzielania zamówień lub realizacja umowy obciążone były istotnymi błędami, zaistniały nieprawidłowości lub nadużycia finansowe, instytucje mogą postanowić, w zależności od tego, na jakim etapie znajduje się procedura, nie zawierać umowy lub zawiesić jej wykonanie lub, w stosownych przypadkach, rozwiązać umowę.

W przypadku gdy takie błędy, nieprawidłowości lub nadużycia finansowe powstały ze strony wykonawcy, instytucje, proporcjonalnie do wagi błędów, nieprawidłowości lub nadużyć finansowych, mogą dodatkowo dokonać windykacji już zapłaconych kwot lub rozwiązać wszystkie umowy zawarte z takim wykonawcą”.

14 Artykuł 104 tego rozporządzenia stanowi:

„Instytucje wspólnotowe uważa się za strony zamawiające w przypadku zamówień udzielonych na ich własny rachunek. [...]”.

Komunikat Komisji w sprawie współpracy pomiędzy Komisją a sądami krajowymi w celu stosowania art. 81 i 82 traktatu WE

15 Zgodnie z pkt 26 komunikatu Komisji w sprawie współpracy pomiędzy Komisją a sądami krajowymi w celu stosowania art. 81 i 82 traktatu WE (Dz.U. 2004, C 101, s. 54) „Komisja nie przekaze sądom krajowym informacji dobrowolnie przekazanych przez podmiot wnioskujący o zwolnienie z grzywien lub zmniejszenie grzywien bez zgody podmiotu wnioskującego”.

Prawo belgijskie

- 16 Artykuł 17 code judiciaire (belgijskiego kodeksu postępowania cywilnego) stanowi:
„Powództwo jest niedopuszczalne, jeśli powód nie posiada zdolności do jego wniesienia lub nie ma w tym interesu prawnego”.
- 17 Artykuł 1382 code civil (belgijskiego kodeksu cywilnego) przewiduje:
„Każdy czyn człowieka, w wyniku którego inna osoba doznaje szkody, powoduje powstanie obowiązku jej naprawienia ciążącego na tym, z czyjej winy szkoda ta nastąpiła”.

Postępowanie główne i pytania prejudycjalne

Okoliczności powstania sporu w postępowaniu głównym

- 18 Po otrzymaniu szeregu skarg w tej sprawie Komisja wszczęła w 2004 r. postępowanie wyjaśniające w sprawie istnienia kartelu pomiędzy czterema głównymi europejskimi producentami wind i schodów ruchomych, tj. Otis, Kone, Schindler i ThyssenKrupp. Prowadzone postępowanie zakończyło się wydaniem decyzji Komisji z dnia 21 lutego 2007 r. dotyczącej postępowania na mocy art. 81 traktatu WE (sprawa COMP/E-1/38.823 – Windy i schody ruchome) [C(2007) 512 wersja ostateczna] (zwanej dalej „decyzją z dnia 21 lutego 2007 r.”).
- 19 Komisja stwierdziła w tej decyzji, że przedsiębiorstwa będące jej adresatami, wśród których znajdują się pozwane w postępowaniu głównym, naruszyły art. 81 WE, dzieląc pomiędzy siebie przetargi i inne zamówienia w Belgii, Niemczech, Luksemburgu i w Niderlandach w celu podziału rynków i ustalania cen, uzgadniając w pewnych wypadkach mechanizm kompensacji, wymieniając informacje na temat ilości sprzedaży i na temat cen oraz uczestnicząc w regularnych spotkaniach i nawiązując inne kontakty zmierzające do określenia wyżej wymienionych ograniczeń i do ich wprowadzenia w życie. Za te naruszenia Komisja nałożyła grzywny, których łączna wysokość przekracza 992 mln EUR.
- 20 Szereg spółek, wśród nich spółki pozwane w postępowaniu głównym, wniosły do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej skargi o stwierdzenie nieważności tej decyzji.
- 21 Wyrokami z dnia 13 lipca 2011 r. w sprawie T-138/07 Schindler Holding i in. przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. II-4819, w sprawach połączonych T-141/07, T-142/07, T-145/07 i T-146/07 General Technic-Otis przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. II-4977, w sprawach połączonych T-144/07, od T-147/07 do T-150/07 i T-154/07 ThyssenKrupp Liften Ascenseurs przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. II-5129 oraz T-151/07 Kone i in. przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. II-5313, Sąd oddalił te skargi, z wyjątkiem skarg wniesionych przez spółki z grupy ThyssenKrupp, które zostały częściowo uwzględnione w odniesieniu do wysokości nałożonych grzywien.
- 22 Skarżące złożyły następnie odwołania z żądaniem uchylenia wspomnianych wyroków, którym to odwołaniom zostały nadane sygnatury C-493/11 P, C-494/11 P, C-501/11 P, od C-503/11 P do C-506/11 P, C-510/11 P, C-516/11 P i C-519/11 P. Postanowieniami z dnia 24 kwietnia i z dnia 8 maja 2012 r. prezes Trybunału wykreślił z rejestru Trybunału sprawy od C-503/11 P do C-506/11 P, C-516/11 P i C-519/11 P. Postanowieniami z dnia 15 czerwca 2012 r. Trybunał odrzucił odwołania w sprawie C-493/11 P United Technologies przeciwko Komisji i w sprawie C-494/11 P Otis Luxembourg i in. przeciwko Komisji. Sprawy C-501/11 P i C-510/11 P są zawisłe przed Trybunałem.

Postępowanie przed sądem odsyłającym

- 23 Powództwem z dnia 20 czerwca 2008 r. Wspólnota Europejska, obecnie Unia Europejska, reprezentowana przez Komisję, wniosła pozew do sądu krajowego, żądając, tytułem zasadniczym, aby pozwane w postępowaniu głównym zapłaciły na rzecz Unii kwotę tymczasową w wysokości 7 061 688 EUR (oprócz odsetek i kosztów postępowania) z tytułu szkody poniesionej przez Unię wskutek praktyk antykonkurencyjnych stwierdzonych w decyzji z dnia 21 lutego 2007 r. Unia udzieliła bowiem pozwanym w postępowaniu głównym licznych zamówień na instalację, obsługę i renowację wind i schodów ruchomych w różnych budynkach Rady Unii Europejskiej, Parlamentu Europejskiego, Komisji, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, Komitetu Regionów Unii Europejskiej i Urzędu Publikacji Unii Europejskiej, mających siedzibę w Belgii i Luksemburgu. Pomocniczo Unia wniosła o wyznaczenie eksperta w celu określenia, w szczególności, całej poniesionej szkody.
- 24 Pozwane w postępowaniu głównym kwestionują zdolność Komisji do reprezentowania Unii w braku wyraźnego pełnomocnictwa udzielonego przez inne instytucje Unii, które jakoby zostały pokrzywdzone w wyniku spornego naruszenia. Podniosły ponadto naruszenie zasady niezawisłości sądu i zasady równości broni, ze względu na szczególną pozycję Komisji w postępowaniu na mocy art. 81 ust. 1 WE. Zważywszy, że zgodnie z art. 16 rozporządzenia nr 1/2003 decyzja z dnia 21 lutego 2007 r. jest dla sądu krajowego wiążąca, niezachowana jest ich zdaniem również zasada, w myśl której nikt nie może być sędzią we własnej sprawie (*nemo iudex in sua causa*).
- 25 Sąd odsyłający uznał się za niewłaściwy, jeśli chodzi o szkodę spowodowaną przez te spośród pozwanych w postępowaniu przed tym sądem, które mają siedzibę w Luksemburgu.
- 26 W tych okolicznościach *rechtbank van koophandel te Brussel* postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:
- „1 a) Artykuł 282 WE (obecnie art. 335 TFUE) stanowi, że Unia jest reprezentowana przez Komisję; art. 335 TFUE z jednej strony oraz art. 103 i 104 rozporządzenia finansowego z drugiej strony stanowią, iż Unia jest reprezentowana przez każdą z instytucji w sprawach administracyjnych związanych z funkcjonowaniem każdej z nich z takim ewentualnym skutkiem, że instytucje – wyłącznie lub nie – mogą stawać przed sądem; nie ulega wątpliwości, że zapłata zawyżonych cen na rzecz podmiotu wykonującego zamówienie będąca konsekwencją utworzenia kartelu jest objęta zakresem pojęcia »oszustwa«; w prawie belgijskim stosuje się zasadę »*lex specialis generalibus derogat*«; czy jeżeli ta zasada prawa znajduje również zastosowanie w prawie Unii, podjęcie inicjatywy w celu wniesienia skarg nie należało do poszczególnych instytucji (z wyjątkiem przypadków, w których Komisja sama występowała w roli podmiotu udzielającego zamówienia)?
- b) (pytanie pomocnicze) Czy Komisja nie powinna była przynajmniej dysponować pełnomocnictwem udzielonym jej przez inne instytucje w celu reprezentowania ich interesów przed sądem?
- 2 a) Artykuł 47 [karty praw podstawowych] i art. 6 ust. 1 europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka [i podstawowych wolności podpisanej w Rzymie w dniu 4 listopada 1950 r. (zwanej dalej »EKPC«)] gwarantują każdej osobie prawo do rzetelnego procesu, z czym wiąże się zasada, że nikt nie może być sędzią we własnej sprawie. Czy z zasadą tą jest zgodna sytuacja, w której Komisja najpierw występuje jako organ ochrony konkurencji i nakłada grzywnę za zarzucane zachowanie, czyli utworzenie kartelu, które stanowi naruszenie art. 81 WE (obecnie art. 101 TFUE), i uprzednio sama prowadziła dochodzenie w ramach tego postępowania, a następnie przygotowuje postępowanie w sprawie odszkodowania przed sądem krajowym i podejmuje decyzję w sprawie wniesienia skargi, przy czym ten sam

członek Komisji jest odpowiedzialny za obydwie kwestie, które są ze sobą związane, a dodatkowo sąd krajowy, do którego się zwrócono, nie może zmienić decyzji o nałożeniu grzywny?

- b) (pytanie pomocnicze) W razie udzielenia odpowiedzi przeczącej na pytanie 2a, czyli stwierdzenia niezgodności, w jaki sposób poszkodowany (Komisja lub instytucje lub Unia) może w przypadku czynu bezprawnego (utworzenia kartelu) na podstawie prawa Unii dochodzić odszkodowania, które również stanowi prawo podstawowe?”.

W przedmiocie pytań prejudycjalnych

W przedmiocie pytania pierwszego

- 27 W pytaniu pierwszym sąd odsyłający zmierza zasadniczo do ustalenia, czy wykładni art. 282 WE i art. 335 TFUE należy dokonywać w ten sposób, że Komisja jest uprawniona do reprezentowania Unii przed sądem krajowym w ramach powództwa cywilnego o naprawienie szkody wyrządzonej Unii wskutek porozumienia lub uzgodnionej praktyki zakazanych przez art. 81 WE i 101 TFUE i mogących mieć wpływ na niektóre zamówienia publiczne udzielone przez różne instytucje i organy Unii, bez posiadania pełnomocnictwa udzielonego przez inne zainteresowane instytucje lub organy.
- 28 Do dnia 1 grudnia 2009 r., w którym wszedł w życie traktat FUE, reprezentacja Wspólnoty przed sądami krajowymi była uregulowana w art. 282 WE.
- 29 Ze względu na to, że powództwo w postępowaniu głównym zostało wytoczone przed tym dniem, należy najpierw zbadać, czy artykuł ten upoważniał Komisję do reprezentowania Wspólnoty w ramach takiego powództwa.
- 30 Z treści wspomnianego artykułu wynika, że Wspólnota może stawać przed sądem w każdym z państw członkowskich i że jest wówczas reprezentowana przez Komisję.
- 31 Pozwane w postępowaniu głównym wskazują jednak, że art. 282 WE stanowi jedynie normę o charakterze ogólnym, która podlega wyjątkom określonym w art. 274 WE i 279 WE. Zdaniem pozwanych w postępowaniu głównym te ostatnie przepisy zostały wdrożone przez rozporządzenie finansowe, którego art. 59 i 60 przyznają każdej instytucji Unii prawo wykonywania odpowiadającej jej części budżetu. Ponadto z art. 103 i 104 tego rozporządzenia wynika, że do każdej z tych instytucji, jeśli czują się poszkodowane wskutek danego naruszenia, należy wytoczenie powództwa o naprawienie szkody, ponieważ większość zamówień została udzielona w ich imieniu i na ich rzecz.
- 32 W tym względzie należy wskazać, że art. 274 WE i 279 WE oraz przepisy rozporządzenia finansowego ustanawiają w szczególności uprawnienia instytucji w dziedzinie stanowienia i wykonywania budżetu. Artykuł 282 WE przyznaje Wspólnocie zdolność sądową i określa sposób jej reprezentacji, w szczególności przed sądami państw członkowskich. Reprezentacja Wspólnoty przed tymi sądami stanowi jednak zagadnienie odrębne od kwestii dotyczącej środków wykonania budżetu przyjętych przez daną instytucję Wspólnoty. Z tego powodu zasada „lex specialis generalibus derogat” nie ma w tym wypadku zastosowania.
- 33 Co się tyczy w szczególności art. 103 i 104 rozporządzenia finansowego, do których odnosi się sąd odsyłający w treści pytania pierwszego, należy stwierdzić, że przepisy te zawierają reguły udzielania i wykonywania zamówień publicznych, nie zaś reprezentowania Unii przed sądami państw członkowskich.

- 34 Wynika z tego, że na podstawie art. 282 WE Komisja była uprawniona do reprezentowania Wspólnoty przed sądem odsyłającym.
- 35 Jeśli chodzi o art. 335 TFUE, należy wskazać, że traktat FUE nie zawiera przepisów przejściowych dotyczących reprezentacji Unii w postępowaniach wszczętych przed sądami państw członkowskich przed wejściem w życie tego traktatu i nadal przed nimi zawisłych. W tych okolicznościach stosownym przepisem określającym tę reprezentację jest art. 282 WE, ponieważ spór w postępowaniu głównym został wszczęty przed wejściem w życie traktatu FUE.
- 36 W świetle powyższych wywodów na pytanie pierwsze należy odpowiedzieć, że wykładni prawa Unii należy dokonywać w ten sposób, iż w okolicznościach takich jak okoliczności sporu w postępowaniu głównym nie stoi ono na przeszkodzie temu, aby Komisja reprezentowała Unię przed sądem krajowym, do którego wniesione zostało powództwo cywilne o naprawienie szkody wyrządzonej Unii wskutek porozumienia lub uzgodnionej praktyki zakazanych na mocy art. 81 WE i art. 101 TFUE i mogących mieć wpływ na niektóre zamówienia publiczne udzielone przez różne instytucje i organy Unii, bez konieczności posiadania przez Komisję pełnomocnictwa udzielonego przez inne zainteresowane instytucje lub organy.

W przedmiocie pytania drugiego

- 37 W pytaniu drugim sąd odsyłający zmierza zasadniczo do ustalenia, czy art. 47 karty praw podstawowych stoi na przeszkodzie temu, aby Komisja występowała w imieniu Unii do sądu krajowego z powództwem o naprawienie szkody poniesionej przez Unię wskutek porozumienia lub praktyki, których niezgodność z art. 81 WE została stwierdzona decyzją tej instytucji.
- 38 W szczególności sąd odsyłający zastanawia się w pierwszej kolejności, czy w ramach takiego powództwa prawo do rzetelnego procesu, uznane w art. 47 karty praw podstawowych i art. 6 EKPC, zostaje naruszone ze względu na okoliczność, iż na mocy art. 16 ust. 1 rozporządzenia nr 1/2003 decyzja Komisji dotycząca postępowania na podstawie art. 81 WE jest dla tego sądu wiążąca. Stwierdzenie naruszenia art. 81 WE zostałoby bowiem narzucone temu sądowi decyzją wydaną przez jedną ze stron sporu, co uniemożliwiłoby sądowi krajowemu niezależne zbadanie jednej z okoliczności powodujących powstanie prawa do naprawienia szkody, a mianowicie wystąpienia zdarzenia wywołującego szkodę.
- 39 Ponadto sąd krajowy chce się dowiedzieć, czy w ramach takiego powództwa Komisja nie jest sędzią i stroną we własnej sprawie wbrew zasadzie *nemo iudex in sua causa*.
- 40 Trybunał miał już sposobność podkreślić, że każda osoba jest uprawniona do powoływania się przed sądem na naruszenie art. 81 WE i tym samym do powoływania się na nieważność porozumienia lub praktyki zakazanych przez ten artykuł (wyrok z dnia 13 lipca 2006 r. w sprawach połączonych od C-295/04 do C-298/04 Manfredi i in., Zb.Orz. s. I-6619, pkt 59).
- 41 W szczególności w odniesieniu do możliwości żądania naprawienia szkody spowodowanej przez umowę lub zachowanie mogące ograniczyć lub zakłócić konkurencję należy przypomnieć, że pełna skuteczność art. 81 WE i w szczególności skuteczność zakazu ustanowionego w jego ust. 1 zostałyby zakwestionowane, gdyby każda osoba nie mogła żądać naprawienia szkody, która została jej wyrządzona przez umowę lub zachowanie mogące ograniczyć lub zakłócić konkurencję (wyrok z dnia 20 września 2001 r. w sprawie C-453/99 Courage i Crehan, Rec. s. I-6297, pkt 26; ww. wyrok w sprawie Manfredi i in., pkt 60).

- 42 Takie uprawnienie umacnia bowiem funkcjonowanie przepisów Unii dotyczących konkurencji i zniechęca do – często ukrytych – porozumień i praktyk mogących ograniczyć lub zakłócić konkurencję. Z tego punktu widzenia skargi o odszkodowanie przed sądami krajowymi mogą przyczynić się w znaczący sposób do utrzymania skutecznej konkurencji w Unii (ww. wyrok w sprawie *Courage i Crehan*, pkt 27).
- 43 Z tego wynika, że każda osoba jest uprawniona żądać naprawienia wyrządzonej szkody, jeśli między tą szkodą a porozumieniem lub praktyką zakazaną przez art. 101 TFUE istnieje związek przyczynowy (ww. wyrok w sprawie *Manfredi i in.*, pkt 61).
- 44 Prawo to przysługuje zatem również Unii.
- 45 Powinno być ono jednak wykonywane z poszanowaniem praw podstawowych strony pozwanej, zagwarantowanych w szczególności w karcie praw podstawowych. Postanowienia tej ostatniej zgodnie z jej art. 51 ust. 1 mają zastosowanie zarówno do instytucji, organów i jednostek organizacyjnych Unii jak i do państw członkowskich wyłącznie w zakresie, w jakim stosują one prawo Unii.
- 46 W tym względzie należy przypomnieć, że zasada skutecznej ochrony sądowej jest ogólną zasadą prawa Unii, która obecnie jest wyrażona w art. 47 karty praw podstawowych (zob. wyrok z dnia 22 grudnia 2010 r. w sprawie C-279/09 *DEB*, Zb.Orz. s. I-13849, pkt 30, 31; postanowienie z dnia 1 marca 2011 r. w sprawie C-457/09 *Chartry*, Zb.Orz. s. I-819, pkt 25; a także wyrok z dnia 28 lipca 2011 r. w sprawie C-69/10 *Samba Diouf*, Zb.Orz. s. I-7151, pkt 49).
- 47 Wspomniany art. 47 zapewnia, w prawie Unii, ochronę przyznaną na mocy art. 6 ust. 1 EKPC. Należy zatem opierać się wyłącznie na tym pierwszym postanowieniu (wyrok z dnia 8 grudnia 2011 r. w sprawie C-386/10 *P Chalkor przeciwko Komisji*, Zb.Orz. s. I-13085, pkt 51).
- 48 Na zasadę skutecznej ochrony sądowej zawartą w owym art. 47 składają się różne elementy, obejmujące w szczególności prawo do obrony, prawo dostępu do sądu oraz prawo do uzyskania porady prawnej, skorzystania z pomocy obrońcy i przedstawiciela.
- 49 Jeśli chodzi w szczególności o prawo dostępu do sądu, należy uściślić, że aby „sąd” mógł zgodnie z art. 47 karty praw podstawowych podjąć decyzję w sprawie sporu dotyczącego praw i obowiązków wynikających z prawa Unii, musi być uprawniony do zbadania wszystkich kwestii prawnych i faktycznych istotnych dla rozstrzyganego przez niego sporu.
- 50 W tym względzie prawdą jest, że zgodnie z zasadą wyrażoną w orzecznictwie Trybunału (wyrok z dnia 14 września 2000 r. w sprawie C-344/98 *Masterfoods i HB*, Rec. s. I-11369, pkt 52), skodyfikowaną obecnie w art. 16 rozporządzenia nr 1/2003, jeżeli krajowe sądy orzekają w sprawie porozumień, decyzji lub praktyk w szczególności na mocy art. 101 TFUE, które są już przedmiotem decyzji Komisji, nie mogą wydawać decyzji sprzecznych z decyzją wydaną przez Komisję.
- 51 Zasada ta obowiązuje również, jeżeli do sądów krajowych wniesione zostaje powództwo o naprawienie szkody poniesionej wskutek porozumienia lub praktyki, których niezgodność z art.101 TFUE została stwierdzona decyzją tej instytucji.
- 52 Stosowanie reguł konkurencji Unii oparte jest na obowiązku lojalnej współpracy między sądami krajowymi a Komisją lub sądami Unii, w ramach której każdy z tych organów musi wykonywać funkcje powierzone mu przez traktat (ww. wyrok w sprawie *Masterfoods i HB*, pkt 56).
- 53 Należy przypomnieć w tym względzie, że kontrola zgodności z prawem aktów instytucji Unii należy wyłącznie do właściwości sądów Unii, nie zaś do właściwości sądów krajowych. Te ostatnie nie są uprawnione do stwierdzenia nieważności takich aktów (zob. podobnie w szczególności wyrok z dnia 22 października 1987 r. w sprawie 314/85 *Foto-Frost*, Rec. s. 4199, pkt 12–20).

- 54 Zasada, zgodnie z którą sądy krajowe nie mogą wydawać orzeczeń sprzecznych z decyzją Komisji dotyczącą postępowania na mocy art. 101 TFUE, stanowi więc szczególny wyraz podziału kompetencji w ramach Unii pomiędzy sądami krajowymi z jednej strony a Komisją i sądami Unii z drugiej.
- 55 Zasada ta nie powoduje jednak, że pozwane w postępowaniu głównym pozbawione są prawa dostępu do sądu w rozumieniu art. 47 karty praw podstawowych.
- 56 Prawo Unii przewiduje bowiem system kontroli sądowej decyzji Komisji dotyczących postępowań na mocy art. 101 TFUE, który zapewnia wszystkie gwarancje wymagane przez art. 47 karty praw podstawowych.
- 57 W tym względzie należy stwierdzić, że decyzja Komisji może zostać poddana kontroli pod względem legalności dokonywanej przez sądy Unii na podstawie art. 263 TFUE. W niniejszym przypadku pozwane w postępowaniu głównym, do których decyzja została skierowana, rzeczywiście wniosły skargę o stwierdzenie jej nieważności, jak zostało przypomniane w pkt 20–22 niniejszego wyroku.
- 58 Pozwane te podnoszą jednak, że kontrola legalności dokonywana przez sądy Unii na podstawie art. 263 TFUE w dziedzinie prawa konkurencji jest niepełna w szczególności ze względu na zakres uznania, który sądy te przyznają Komisji w kwestiach ekonomicznych.
- 59 W tym względzie Trybunał miał już sposobność podkreślić, że chociaż w dziedzinach, w których zachodzi potrzeba dokonania złożonych ocen ekonomicznych, Komisja dysponuje pewnym zakresem uznania w sprawach gospodarczych, nie oznacza to, iż sąd Unii powinien powstrzymać się od kontroli dokonanej przez Komisję interpretacji danych o charakterze ekonomicznym. Sąd Unii powinien mianowicie w szczególności nie tylko zbadać materialną dokładność przytoczonych dowodów, ich wiarygodność i spójność, ale także sprawdzić, czy te dowody stanowią zbiór istotnych danych, które należy wziąć pod uwagę w celu oceny złożonej sytuacji, i czy mogą one stanowić poparcie dla wniosków wyciągniętych na ich podstawie (ww. wyrok w sprawie Chalkor przeciwko Komisji, pkt 54 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 60 Sąd Unii powinien również zbadać z urzędu, czy Komisja uzasadniła swoją decyzję, a w szczególności czy wyjaśniła wagę i ocenę aspektów, które wzięła pod uwagę (zob. podobnie ww. wyrok w sprawie Chalkor przeciwko Komisji, pkt 61).
- 61 Do sądu Unii należy ponadto przeprowadzenie kontroli legalności, której dokonuje na podstawie dowodów przedstawionych przez stronę skarżącą na poparcie podniesionych zarzutów. Podczas tej kontroli sąd nie może – w celu zrezygnowania z przeprowadzenia dokładnej oceny zarówno pod względem prawnym, jak i faktycznym – opierać się na zakresie uznania, którym dysponuje Komisja, ani w odniesieniu do wyboru elementów podlegających ocenie w procesie stosowania kryteriów wymienionych w komunikacie Komisji zatytułowanym „Wytyczne w sprawie metody ustalania grzywien nakładanych na mocy art. 23 ust. 2 lit. a) rozporządzenia nr 1/2003” (Dz.U. 2006, C 210, s. 2), ani w odniesieniu do oceny tych elementów (ww. wyrok w sprawie Chalkor przeciwko Komisji, pkt 62).
- 62 Wreszcie kontroli legalności dopełnia zgodnie z art. 261 TFUE nieograniczone prawo orzekania, które zostało nadane sądom Unii na podstawie art. 17 rozporządzenia Rady nr 17 z dnia 6 lutego 1962 r., pierwszego rozporządzenia wprowadzającego w życie art. [81 WE] i [82 WE] (Dz.U. 1962, 13, s. 204) i utrzymane w mocy przez art. 31 rozporządzenia (WE) nr 1/2003. Prawo to, poza zwykłą kontrolą zgodności sankcji z prawem, upoważnia sąd do zastąpienia oceny Komisji własną oceną i w konsekwencji uchylenia, zmniejszenia lub podwyższenia nałożonej grzywny lub okresowej kary pieniężnej (ww. wyrok w sprawie Chalkor przeciwko Komisji, pkt 63 i przytoczone tam orzecznictwo).

- 63 Kontrola przewidziana traktatami oznacza zatem, że sąd Unii sprawuje kontrolę zarówno pod względem prawnym, jak i faktycznym, oraz że ma prawo do oceny dowodów, stwierdzenia nieważności zaskarżonej decyzji i do zmiany kwoty grzywien. Dlatego też kontrola legalności przewidziana w art. 263 TFUE, dopełniona nieograniczonym prawem orzekania o wysokości grzywny przewidzianym w art. 31 rozporządzenia nr 1/2003, jest zgodna z wymogami zasady skutecznej ochrony sądowej przewidzianej w art. 47 karty praw podstawowych (zob. podobnie ww. wyrok w sprawie Chalkor przeciwko Komisji, pkt 67).
- 64 Co się tyczy zastrzeżenia pozwanych w postępowaniu głównym, dotyczącego powierzenia kontroli sądowej Trybunałowi, którego niezawisłość podważona jest przez fakt, iż jest on instytucją Unii, wystarczy stwierdzić, że jest ono pozbawione wszelkich podstaw ze względu, po pierwsze, na ogół zapisanych w traktatach gwarancji, które zapewniają niezawisłość i bezstronność Trybunału, oraz, po drugie, na fakt, że wszystkie organy sądowe muszą z konieczności stanowić część organizacji państwowej lub ponadnarodowej, do której należą, co samo w sobie nie może stanowić naruszenia art. 47 karty praw podstawowych i art. 6 EKPC.
- 65 Wreszcie należy wskazać, że powództwo cywilne o naprawienie szkody, takie jak powództwo w postępowaniu głównym, wymaga – jak wynika z postanowienia odsyłającego – nie tylko stwierdzenia wystąpienia zdarzenia powodującego szkodę, ale również istnienia szkody i bezpośredniego związku pomiędzy tą szkodą i zdarzeniem powodującym szkodę. Choć prawdą jest, że spoczywający na sądzie krajowym obowiązek niewydawania orzeczeń sprzecznych z decyzją Komisji stwierdzającą naruszenie art. 101 TFUE wymaga, aby uznał on istnienie niedozwolonego porozumienia lub niedozwolonej praktyki, należy jednak wyjaśnić, że istnienie szkody i bezpośredniego związku przyczynowego pomiędzy szkodą i porozumieniem lub praktyką, których dotyczy spór, w dalszym ciągu podlega ocenie sądu krajowego.
- 66 Nawet jeśli Komisja była zobowiązana do ustalenia dokładnych skutków naruszenia w swojej decyzji, do sądu krajowego nadal należy określenie w sposób indywidualny szkody spowodowanej w stosunku do każdej z osób, które wniosły powództwo o jej naprawienie. Taka ocena nie jest niezgodna z art. 16 rozporządzenia nr 1/2003.
- 67 W świetle całości powyższych wywodów w sporze takim jak spór w postępowaniu głównym nie można uznać Komisji za sędziego i stronę we własnej sprawie.
- 68 W drugiej kolejności sąd krajowy zastanawia się, czy w związku z powództwem cywilnym takim jak wytoczone w postępowaniu przed tym sądem nie dochodzi do naruszenia zasady równości broni ze względu na okoliczność, że Komisja sama prowadziła dochodzenie w sprawie spornego naruszenia.
- 69 Zdaniem pozwanych w postępowaniu głównym instytucja ta znajdowała się z tego względu w sytuacji uprzywilejowanej w stosunku do nich, co umożliwiło jej zgromadzenie i wykorzystanie informacji, w tym informacji poufnych, a więc chronionych tajemnicą handlową, do której nie mają dostępu wszystkie pozwane.
- 70 Komisja odpowiada w ramach niniejszego odesłania prejudycjalnego, że podczas przygotowania pozwu w postępowaniu głównym korzystała wyłącznie z informacji zawartych w publicznie dostępnej wersji decyzji z dnia 27 lutego 2007 r. Instytucja ta wyjaśnia ponadto, że służby odpowiedzialne za postępowanie główne, to znaczy Biura Infrastruktury i Logistyki w Brukseli i Luksemburgu, nie mają prawa dostępu do poufnych akt Dyrekcji Generalnej ds. Konkurencji. Z tego względu sytuacja Komisji była równa sytuacji każdego innego uczestnika postępowania sądowego.
- 71 Zasada równości broni, która jest konsekwencją samego pojęcia rzetelnego procesu (wyrok z dnia 21 września 2010 r. w sprawach połączonych C-514/07 P, C-528/07 P i C-532/07 P Szwecja i in. przeciwko API i Komisji, Zb.Orz. s. I-8533, pkt 88) wiąże się z obowiązkiem przyznania każdej ze

stron rozsądnej możliwości przedstawienia swojej sprawy, w tym również swoich dowodów, w warunkach niestawiających jej w wyrażnie mniej korzystnej sytuacji w stosunku do strony przeciwnej.

- 72 Jak przypomniał rzecznik generalny w pkt 58 opinii, równość broni ma na celu zachowanie równowagi między stronami postępowania, gwarantując, by każda ze stron procesu mogła ocenić i zakwestionować każdy dokument przedstawiony sądowi. Szkoda, jaka miałaby powstać wskutek niezachowania tej równowagi, musi być co do zasady wykazana przez tego, kto ją poniósł.
- 73 Tymczasem z postanowienia odsyłającego wynika, że informacje, do których odnoszą się pozwane w postępowaniu głównym, nie zostały przedstawione sądowi krajowemu przez Komisję, która zresztą wyjaśniła, że opierała się wyłącznie na informacjach zawartych w jawnej wersji decyzji stwierdzającej naruszenie art. 81 WE. W konsekwencji okoliczności te wykluczają naruszenie zasady równości broni.
- 74 Argumentacja pozwanych w postępowaniu przed sądem krajowym, w myśl której równowaga pomiędzy stronami została naruszona ze względu na fakt, iż Komisja sama prowadziła dochodzenie w sprawie naruszenia art. 101 TFUE, aby zażądać następnie naprawienia szkody poniesionej z powodu tego naruszenia, stoi w sprzeczności z zawartym w art. 28 ust. 1 rozporządzenia nr 1/2003 zakazem wykorzystywania informacji zebranych w ramach dochodzenia dla innych celów.
- 75 Ponadto okoliczność, że zarówno decyzja z dnia 27 lutego 2007 r., jak i decyzja o wytoczeniu powództwa o naprawienie szkody przed sądem krajowym zostały podjęte przez kolegium Komisji, nie podważa powyższych wywodów, ponieważ prawo Unii zawiera gwarancje wystarczające, aby zapewnić poszanowanie zasady równości broni w ramach takiego powództwa, takie jak gwarancje wynikające z art. 339 TFUE, art. 28 rozporządzenia nr 1/2003 i z pkt 26 komunikatu Komisji w sprawie współpracy pomiędzy Komisją a sądami krajowymi w celu stosowania art. 81 i 82 traktatu WE.
- 76 Wreszcie argumenty, które pozwane w postępowaniu głównym wywodzą z wyroku w sprawie Yvon przeciwko Francji (wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 24 kwietnia 2003 r., *Recueil des arrêts et décisions* 2003-V), również nie mogą zostać uwzględnione. Okolicznościom, które zadecydowały o tym, że Europejski Trybunał Praw Człowieka stwierdził naruszenie art. 6 EKPC, a mianowicie w szczególności istotnemu wpływowi pełnomocnika rządu na ocenę wyłączenia przez sąd, jak również zasadom dotyczącym dostępu pełnomocnika rządu do istotnych informacji i sposobu, w jaki może z nich korzystać, nie towarzyszyły bowiem, w odróżnieniu od okoliczności niniejszej sprawy, kontrola sądowa lub gwarancje porównywalne z tymi, o których mowa w pkt 63 i 75 niniejszego wyroku, lub im równoważne.
- 77 W świetle powyższych wywodów na pytanie drugie należy odpowiedzieć, że art. 47 karty praw podstawowych nie stoi na przeszkodzie temu, aby Komisja występowała w imieniu Unii do sądu krajowego z powództwem o naprawienie szkody poniesionej przez Unię wskutek porozumienia lub praktyki, których niezgodność z art. 81 WE lub art. 101 TFUE została stwierdzona decyzją tej instytucji.

W przedmiocie kosztów

- 78 Dla stron w postępowaniu głównym niniejsze postępowanie ma charakter incydentalny, dotyczy bowiem kwestii podniesionej przed tym sądem, do niego zatem należy rozstrzygnięcie o kosztach. Koszty poniesione w związku z przedstawieniem uwag Trybunałowi, inne niż poniesione przez strony w postępowaniu głównym, nie podlegają zwrotowi.

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

- 1) Wykładni prawa Unii należy dokonywać w ten sposób, iż w okolicznościach takich jak okoliczności sporu w postępowaniu głównym nie stoi ono na przeszkodzie temu, aby Komisja Europejska reprezentowała Unię Europejską przed sądem krajowym, do którego wniesione zostało powództwo cywilne o naprawienie szkody wyrządzonej Unii wskutek porozumienia lub uzgodnionej praktyki zakazanych na mocy art. 81 WE i art. 101 TFUE i mogących mieć wpływ na niektóre zamówienia publiczne udzielone przez różne instytucje i organy Unii, bez konieczności posiadania przez Komisję pełnomocnictwa udzielonego przez inne zainteresowane instytucje lub organy.
- 2) Artykuł 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej nie stoi na przeszkodzie temu, aby Komisja Europejska występowała w imieniu Unii Europejskiej do sądu krajowego z powództwem o naprawienie szkody poniesionej przez Unię wskutek porozumienia lub praktyki, których niezgodność z art. 81 WE lub art. 101 TFUE została stwierdzona decyzją tej instytucji.

Podpisy