

Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Szczecińskiego  
Sąd Apelacyjny w Szczecinie  
Prokuratura Apelacyjna w Szczecinie  
Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie

# ACTA IURIS STETINENSIS 8



ZESZYTY NAUKOWE UNIWERSYTETU SZCZECIŃSKIEGO NR 835

Szczecin 2014

### **Komitet Redakcyjny**

dr hab. Zbigniew Kuniewicz prof. US – Dziekan Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Szczecińskiego  
Ryszard Iwankiewicz – Prezes Sądu Apelacyjnego w Szczecinie  
Grzegorz Jankowski – Prezes Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie  
Józef Skoczeń – Prokurator Apelacyjny

Maciej Żelazowski – Sędzia Sądu Apelacyjnego w Szczecinie, Wiceprezes Sądu Apelacyjnego w Szczecinie  
Arkadiusz Windak – Sędzia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie, Przewodniczący II Wydziału  
Tadeusz Kulikowski – Zastępca Prokuratora Apelacyjnego  
dr hab. Marek Andrzejewski prof. US – Redaktor naukowy  
Szymon Słotwiński – Sekretarz redakcji

### **Rada Naukowa**

prof. dr hab. Roman Hauser – Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu | prof. dr hab. Andrzej Jakubecki – Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie | prof. dr hab. Andrzej Marciniak – Uniwersytet Łódzki | prof. dr hab. Mirosław Nazar – Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie | prof. dr hab. Zbigniew Ofiarski – Uniwersytet Szczeciński | dr hab. Adam Olejniczak prof. UAM – Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu | dr hab. Lech Paprzycki – Akademia Leona Koźmińskiego w Warszawie | prof. dr hab. Władysław Rozwadowski – Uniwersytet Szczeciński | prof. dr hab. Tadeusz Smoczyński – Uniwersytet Szczeciński, Instytut Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk | prof. dr hab. Roman Wieruszewski – Instytut Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk | prof. dr hab. Bronisław Ziemanin – Uniwersytet Szczeciński | Rosario Sapienza, Full Professor of International and European Law – The University of Catania School of Law | Ashok R. Patil, Prof. dr L.L.M., Ph.D. – National Law School of India University, Bangalore, Karnataka State (India) | Fursa Svetlana Yaroslavovna, prof. dr hab. honoured lawyer of Ukraine | Svitlana Yaroslavivna Fursa, prof. dr hab. honoured lawyer of Ukraine | Henry Zhuhao Wang, Assistant Professor – China University of Political Science and Law | Prof. habil. dr. Vytautas Nekrosius – Uniwersytet Wileński | Dr John Sorabji – University College, London | José García-Añón, Ph.D. in Law, Full Professor, School of Law – University of València (Spain) | Terekhova Lydia, Professor, Doctor of Law, Omsk state University, Faculty of Law | Masahiko Omura, Doctor of Law, Professor at Chuo University Law School (Tokyo, Japan) | Elena Kudryavtseva, Professor, Law Faculty of Moscow State University | Alexandre Freitas Câmara, Professor Emeritus and Head of Civil Procedure Department at Rio de Janeiro Judicial School | Jayesh Rathod, Associate Professor of Law – American University Washington College of Law | Rett R. Ludwikowski, Ph.D., Professor of Law, Columbus School of Law – The Catholic University of America | Lilia Abramchik, Candidate of Juridical Sciences, Associate Professor – Yanka Kupala State University of Grodno (Belarus) | Prof. dr. Frieder Dunkel, Universität Greifswald | Prof. Emilio Castorina, University of Catania

**Lista recenzentów znajduje się na stronie internetowej zeszytu naukowego** | <http://wpiaus.pl/actaiuris>

**Redaktor naukowy** | dr hab. Marek Andrzejewski prof. US

**Redaktor tematyczny** | Szymon Słotwiński

**Redaktor językowy** | Joanna Dżaman

**Korektor** | Joanna Grzybowska

**Skład komputerowy** | Iwona Mazurkiewicz

**Publikacja została wydana dzięki wsparciu finansowemu  
Sądu Apelacyjnego, Prokuratury Apelacyjnej, Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego**

Wersja papierowa jest wersją pierwotną  
Pełna wersja publikacji <http://wpiaus.pl/actaiuris>

Streszczenia opublikowanych artykułów są dostępne online w międzynarodowej bazie danych  
The Central European Journal of Social Sciences and Humanities, <http://cejsh.icm.edu.pl>

© Copyright by Uniwersytet Szczeciński, Szczecin 2014

ISSN 1640-6818 | ISSN 2083-4373

WYDAWNICTWO NAUKOWE UNIWERSYTETU SZCZECIŃSKIEGO

Wydanie I. Ark. wyd. 10,0. Ark. druk 13,3. Format B5. Nakład 196 egz.

## SPIS TREŚCI

### ORZECZNICTWO SĄDÓW SZCZECIŃSKICH

Orzeczenie nr 2. Wyrok Sądu Apelacyjnego w Szczecinie z dnia 14 sierpnia 2013 r., sygn. akt I ACa 358/13 .....	7
--	---

### PRAWO ADMINISTRACYJNE

<b>Anna Barczak, Ewa Kowalewska</b> – Opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.....	27
<b>Monika Szewczyk</b> – Podmiotowość. Samodzielność. Aktywność. Status prawny podmiotów agencyjnych w świetle rozważań teoretyczno-prawnych .....	47
<b>Andrzej Gola</b> – Dylematy związane z wyróżnianiem prawa kolejowego jako kompleksowej gałęzi prawa .....	65
<b>Małgorzata W. Greßler</b> – Uwagi o wolności podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej w prawie Republiki Białorusi .....	79
<b>Marzena Aftyka</b> – Glosa do Wyroku Sądu w sprawie <i>Deutsche Bahn v. Komisja</i> z dnia 6 września 2013 r. (sprawy połączone T-289/11, T-290/11 i T-521/11).....	105

### PRAWO CYWILNE MATERIALNE I PROCESOWE

<b>Michał Wojdała</b> – Pomoc prawna z urzędu w procesie cywilnym. Przesłanki wyznaczenia pełnomocnika procesowego. Komentarz do postanowienia Sądu Apelacyjnego w Szczecinie z dnia 30 grudnia 2013 roku, III AUz 485/13 .....	121
---	-----

<b>Monika Futrzyńska-Mielcarzewicz, Szymon Slotwiński</b> – Węzłowe zagadnienia zarządu majątkiem wspólnym. Analiza dogmatyczno-prawna. Część II – zagadnienia szczegółowe .....	133
--	-----

## PRAWO KARNE MATERIALNE I PROCESOWE

<b>Michał Peno</b> – O odpowiedzialności karnej w świetle koncepcji komunikacyjnej kary. Uwagi krytyczne.....	155
<b>Remigiusz Rabiega</b> – Związek przyczynowy jako podstawowy warunek pozwalający na przypisanie odpowiedzialności sprawcy przestępstwa skutkowego. Próba uporządkowania pojęć.....	175
<b>Paweł Brzozowski</b> – Podstawa prawna odmowy wszczęcia (umorzenia) postępowania karnego w sytuacji wystąpienia pozaustawowego kontratywu.....	197

**Marzena Aftyka**

Uniwersytet Szczeciński

**GŁOSA DO WYROKU SĄDU  
W SPRAWIE *DEUTSCHE BAHN V. KOMISJA*  
Z DNIA 6 WRZEŚNIA 2013 R.  
(SPRAWY POŁĄCZONE T-289/11, T-290/11 I T-521/11)**

**Streszczenie**

Komentowane orzeczenie w sprawie *Deutsche Bahn v. Komisja*<sup>1</sup> wydane we wrześniu 2013 r. było długo oczekiwanym orzeczeniem Sądu, które rozstrzygnąć miało spór pomiędzy Grupą Deutsche Bahn a Komisją Europejską (KE). Grupa Deutsche Bahn zarzuciła KE, że trzy niezapowiedziane kontrole, które ta przeprowadziła w jej pomieszczeniach biurowych, były bezprawne. Powodem kontroli spółek skarżących było podejrzenie ze strony KE, że spółka Deutsche Bahn dopuszczała się antykonkurencyjnych zachowań, które polegać miały na udzielaniu upustów podległym jej spółkom przynależącym do tej samej grupy w zakresie zaopatrzenia w energię elektryczną trakcji. Takie działania, według KE, miały w sposób szkodliwy i dyskryminujący wpływać na konkurencję na rynku transportu towarów i pasażerów. Decyzja Sądu w niniejszej sprawie stanowi potwierdzenie, że kompetencje KE związane z zarządzaniem i przeprowadzaniem kontroli przedsiębiorstw podejrzanych o zachowania antykonkurencyjne, jakie przyznaje jej rozporządzenie Rady nr 1/2003, mają szeroki zasięg. Rozważania Sądu skupiły się przede wszystkim na kwestiach takich, czy kontrola musi być poprzedzona zgodą Sądu

---

<sup>1</sup> Wyrok Sądu UE (dalej: SUE) w sprawach połączonych T-289/11, T-290/11 i T-521/11 *Deutsche Bahn v. Komisja*, jak również pozostałe wyroki powoływane w niniejszej glosie dostępne są na: [www.curia.eu](http://www.curia.eu) (dostęp: 7.02.2014).

oraz czy informacje znalezione podczas jednej kontroli mogą stanowić podstawę do wszczęcia kolejnej. Sąd uzasadnił swoje rozumowanie, według którego spór pomiędzy Deutsche Bahn a KE o to, czy przeprowadzone kontrole były zgodne z prawem, został rozstrzygnięty na korzyść tej drugiej.

**Słowa kluczowe:** rozporządzenie Rady (WE) nr 1/2003, Komisja Europejska, kontrola niezapowiedziana, prawo konkurencji

## Wprowadzenie

Problematyka komentowanego orzeczenia Sądu dotyczy zagadnienia legalności niezapowiedzianych kontroli Komisji Europejskiej przeprowadzanych na podstawie 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 (dalej: rozporządzenie 1/2003). Sąd raz jeszcze potwierdził szerokie kompetencje KE dotyczące zarządzania i przeprowadzania kontroli przedsiębiorców podejrzewanych o dopuszczanie się zachowań naruszających zasady konkurencji w Unii Europejskiej.

## Stan faktyczny

Wyrok w niniejszej sprawie został wydany na skutek zaskarżenia decyzji Komisji Europejskiej o poddaniu się kontroli na podstawie art. 20 ust. 4 rozporządzenia Rady nr 1/2003<sup>2</sup> przez spółkę Deutsche Bahn AG (DB) oraz podległe jej inne spółki stanowiące międzynarodowe przedsiębiorstwo prowadzące działalność w zakresie transportu towarów i pasażerów oraz innych usług w transporcie kolejowym. Komisja Europejska w drodze decyzji zobowiązała grupę DB do poddania się kontroli ze względu na podejrzenie zachowań mogących naruszać art. 102 *Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej* (TFUE). Zachowania, o których mowa, miały polegać na preferencyjnym traktowaniu przez spółkę DB podległych jej spółek należących do tej samej grupy. Przejawiać się ono miało w postaci stosowania przez DB systemu upustów w zakresie zaopatrzenia w energię elektryczną trakcji, co wpływało, w opinii KE, na ograniczenie

---

<sup>2</sup> Dz. Urz. WE 2003, L 1/1.

konkurencji na rynkach transportu kolejowego znajdujących się na niższych szczeblach obrotu. Podczas pierwszej kontroli, która przebiegła bez sprzeciwów ze strony kontrolowanych spółek, odkryto w pomieszczeniach jednej z nich dokumenty mogące świadczyć o dopuszczeniu się innego zachowania naruszającego zasady konkurencji – dyskryminacji konkurentów na rynku transportu kolejowego poprzez utrudnianie im dostępu do terminali DB, co oznaczało, że kontrolowane spółki nadużywają swojej pozycji na rynku. To spowodowało, że KE uznała za niezbędne przeprowadzenie następnej kontroli na podstawie art. 20 ust. 4 rozporządzenia 1/2003 i w tym celu wydała odpowiednią decyzję. Druga kontrola przebiegła bez sprzeciwu spółek, a także bez zgłoszenia przez nie faktu nieprzedstawienia przez urzędników KE zezwolenia sądowego na kontrolę (zarzut ten został podniesiony dopiero przed Sądem). Po pewnym czasie KE wydała trzecią decyzję w niniejszej sprawie, zobowiązując grupę DB do ponownego poddania się kontroli. Decyzja ta była umotywowana podejrzeniem stosowania praktyk mających utrudniać konkurentom DB dostęp do terminali poprzez uczynienie go bardziej skomplikowanym i kosztownym. W rezultacie jedna ze spółek należących do grupy (spółka DUSS) uzyskała przewagę konkurencyjną względem swoich konkurentów na innych rynkach transportu kolejowego w państwach członkowskich UE.

Strony skarżące podniosły, że kontrole KE stanowiły naruszenie prawa podstawowego do nienaruszalności miru domowego<sup>3</sup>. Naruszenie to miało polegać na braku uzasadnionego prawnie zezwolenia na kontrolę i niezapewnienia pełnej kontroli sądowej decyzji w sprawie kontroli. Ponadto, na poparcie tego zarzutu, grupa DB, tytułem uzupełniającym, zarzuciła niezgodność z prawem działań KE określonych w art. 20 ust. 4–8 rozporządzenia 1/2003, w przypadku gdyby Sąd nie uznał, że konieczne było uprzednie zezwolenie sądowe na przeprowadzenie kontroli. Jeśli chodzi o kolejny zarzut, to bazował on na tym, że druga i trzecia kontrola oparte były na informacjach uzyskanych bezprawnie podczas pierwszej kontroli. Przedmiotem kontroli miało być zaopatrzenie trakcji w energię elektryczną, a według grupy DB – KE podczas kontroli poszukiwała informacji dotyczących spółki DUSS. Dodatkowo strony skarżące zarzucały, że opis celu kontroli w każdej z trzech decyzji był zbyt obszerny, co stanowiło naruszenie prawa do obrony. Ostatni zarzut odniósł się zaś do zasady proporcjonalności.

---

<sup>3</sup> Art. 7 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (Dz. Urz. 2012/C 326/02) i art. 8 *Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności* z 4 listopada 1950 r. (dalej: EKPC).

Spółki skarżące wskazały, że KE działała poza granicami tego, co było właściwe i konieczne dla osiągnięcia zamierzonego przez nią celu.

### Postanowienia Sądu

Sąd nie przychylił się do żadnego z zarzutów spółek skarżących. Co do pierwszego zarzutu stwierdził, że aby sprawdzić, czy jest on zasadny, należy zbadać zasadność samego zarzutu niezgodności art. 20 ust. 4–8 rozporządzenia nr 1/2003 z prawami podstawowymi. Sąd przyznał, że przeprowadzenie kontroli na podstawie rozporządzenia stanowi ingerencję w prawo kontrolowanego do poszanowania życia prywatnego, domu i korespondencji, jednakże podkreślił, że istotną kwestią pozostającą do rozstrzygnięcia w przedmiotowej sprawie jest to, czy brak uprzedniego zezwolenia sądowego czyni ingerencję administracyjną niezgodną z prawem. Według niego, w świetle przytoczonego orzecznictwa<sup>4</sup>, należy uznać, że brak uprzedniego zezwolenia sądowego może być naprawiony kontrolą sądową przeprowadzoną po dokonaniu kontroli przez KE. Co za tym idzie, brak upoważnienia sądowego nie oznacza, że jest ona niezgodna z prawem w rozumieniu art. 8 EKPC. Według Sądu brak upoważnienia sądowego jest rekompensowany przez istnienie pięciu kategorii gwarancji, którymi są:

- 1) uzasadnienie decyzji w sprawie kontroli,
- 2) nałożenie na KE ograniczeń w toku przeprowadzania kontroli,
- 3) niemożność przeprowadzenia kontroli przy użyciu środków przymusu,
- 4) interwencja organów krajowych,
- 5) istnienie pokontrolnych środków zaskarżenia.

Ad 1) Jeśli chodzi o uzasadnienie decyzji w sprawie kontroli, to Sąd przytoczył utrwalony w orzecznictwie pogląd, że decyzja ma przedstawiać uzasadnienie zamierzonej interwencji kontrolnej w przedsiębiorstwie oraz musi spełniać wymogi określone w art. 20 ust. 4 rozporządzenia nr 1/2003. Musi zatem określać przedmiot kontroli, cel, termin rozpoczęcia oraz pouczenie o karach przewidzianych w art. 23 i 24 tego rozporządzenia. W celu zagwarantowania przedsiębiorstwu możliwości skorzystania z jego prawa sprzeciwu, decyzja powinna ponadto zawierać charakterystykę kwestionowanego zachowania, wskazywać domniemany rynek właściwy i rodzaj podejrzewanych ograniczeń konkurencji,

---

<sup>4</sup> Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dn. 15.02.2011 r. w sprawie nr 56716/09 *Harju v. Finlandia* oraz nr 56720/09 *Heino v. Finlandia*.



a także sektory objęte podejrzanym naruszeniem<sup>5</sup>. Kontrola sądowa decyzji pozwala na zapewnienie ochrony przed arbitralnymi i nieproporcjonalnymi interwencjami kontrolnymi oraz gwarantuje prawo do obrony, a jednocześnie respektuje potrzebę zapewnienia KE pewnego rodzaju swobody działania, koniecznej dla skuteczności samego celu rozporządzenia nr 1/2003.

Ad 2) Ograniczenia nałożone na KE sprowadzają się do tego, że, po pierwsze, dokumenty nieposiadające charakteru profesjonalnego są wyłączone z zakresu kontroli. Po drugie, kontrolowany podmiot może skorzystać z pomocy prawnika oraz zachować jako poufną korespondencję z nim. Po trzecie, KE nie może zobowiązać kontrolowanego podmiotu do udzielenia odpowiedzi, która skutkowałaby przyznaniem się do naruszenia prawa konkurencji. Naruszenie takie wykazane musi być przez KE<sup>6</sup>. Po czwarte, KE oprócz samej decyzji w sprawie kontroli doręcza notę wyjaśniającą, która określa metodologię przyjętą przez KE na potrzeby przeprowadzenia kontroli.

Ad 3) Jak podkreślił Sąd, urzędnicy KE nie mogą wejść do pomieszczeń przedsiębiorstwa z użyciem siły ani zmusić personelu do umożliwienia im dostępu do pomieszczeń czy akt. Nie mogą też dokonać przeszukania wbrew woli osób zarządzających przedsiębiorstwem<sup>7</sup>. Ponadto, przedsiębiorstwo ma prawo do skorzystania z prawa sprzeciwu na podstawie art. 20 ust. 6 rozporządzenia 1/2003. Innym ważnym uprawnieniem wynikającym z omawianej gwarancji jest przyznanie przedsiębiorstwu krótkiego czasu na przeanalizowanie decyzji w sprawie kontroli z pomocą adwokata, przy czym samo wejście urzędników do pomieszczeń przedsiębiorstwa, w celu doręczenia decyzji o kontroli, w ocenie Sądu nie rozpoczyna kontroli i nie narusza praw podstawowych.

Ad 4) Kolejna gwarancja przejawia się w obowiązku KE, jakim jest zwrócenie się o pomoc do organów krajowych państwa członkowskiego, na którego terytorium przeprowadzona ma być kontrola. Wówczas państwo to musi zapewnić skuteczność działań KE. Jego organy państwowe (sądowe lub inne) muszą też między innymi zbadać, czy środki przymusu nie stanowią nadużycia w stosunku do przedmiotu kontroli i czy nie są arbitralne.

---

<sup>5</sup> Wyrok SUE r. w sprawie T-340/03 *France Télécom v. Komisja*, Zb. Orz. 2007, II-107, pkt 59.

<sup>6</sup> Wyrok Trybunału Sprawiedliwości UE (dalej: TSUE) w sprawie 374/87 *Orkem SA v. Komisja* (dalej: *Orkem*), Zb. Orz. 1989, 3283.

<sup>7</sup> Wyrok TSUE z dn. 21.09.1989 r. w sprawie 46/87 i 227/88 *Hoechst AG v. Komisja*, Zb. Orz. 1989, s. 2859.

Ad 5) Gwarancja dostępu do pokontrolnych środków zaskarżenia przejawia się w możliwości weryfikacji przez Sąd zgodności z prawem decyzji nakazującej kontrolę (art. 20 ust. 8 rozporządzenia 1/2003). Sąd wyraźnie podkreślił wagę kontroli sądowej *a posteriori*, która ma rekompensować brak uprzedniego zezwolenia sądowego na kontrolę. Ponadto, Sąd wskazał, że kontrolowane przedsiębiorstwo może wnioskować o zawieszenie wykonania decyzji w sprawie kontroli poprzez wniesienie jednocześnie skargi o stwierdzenie nieważności wniosku o zastosowanie środków tymczasowych na podstawie art. 278 TFUE.

Według Sądu, w rozpatrywanej sprawie KE spełniła wszystkie wymienione kategorie gwarancji. Ponadto, w dalszej części swojego orzeczenia, Sąd odniósł się do tego, czy KE miała prawo przeprowadzić kolejne dwie kontrole na podstawie informacji zdobytych podczas pierwszej kontroli. Sąd stwierdził, że ważne jest zbadanie tego, w jakich warunkach owe informacje zostały zebrane. Jak zauważono, w niniejszej sprawie na żadnym etapie kontroli nie doszło do zgłoszenia przez kontrolowanych jakichkolwiek uwag do protokołu. To do przedstawicieli stron skarżących, w ocenie Sądu, należało zgłoszenie w sposób formalny zarzutów w chwili popełnienia rzekomych nadużyć. W odpowiedzi na zarzut spółek skarżących, że aby przeprowadzić kolejne kontrole, konieczne było wykazanie istnienia ważnych względów uzasadniających takie działanie, sędziowie stwierdzili, że należy odrzucić taki argument. Opierając się na orzecznictwie<sup>8</sup>, Sąd stwierdził, że KE ma prawo dokonać nowych kontroli zarządzonych w drodze decyzji nie tylko wtedy, gdy wymaga tego szczególna waga sprawy, pilny charakter kontroli lub konieczność zachowania pełnej dyskrecji, lecz także, gdy wymaga tego efektywność postępowania z uwzględnieniem cech szczególnych danego przypadku. Sąd podkreślił, że nowe kontrole mogą być zarządzane nawet wówczas, gdy KE dysponuje już poszlakami lub dowodami wskazującymi na istnienie naruszenia uzyskanymi w trakcie poprzednich kontroli. W opinii Sądu, urzędnicy KE mają prawo do dogłębnego przeszukania biur i akt, jeżeli istnieje wskazanie, że znajdują się tam informacje dotyczące przedmiotu dochodzenia. Według Sądu takie przekonanie jest właściwe, ponieważ w przeciwnym razie istniałoby prawdopodobieństwo, że dowody zostaną ukryte.

---

<sup>8</sup> Wyrok TSUE w sprawie C-94/00 *Roquette Frères*, Zb. Orz. 2002, s. I-9011; Orkem.

## Ocena rozstrzygnięcia

Powyższe rozstrzygnięcie Sądu jest kontynuacją linii orzecznictwa poprzedzającej jego wydanie. Podobnie jak w sprawach *Hoechst*, *Orkem* czy *Roquette Freres*, tak i w tej sprawie, Sąd potwierdził szerokie kompetencje KE, przyznane jej na podstawie rozporządzenia Rady nr 1/2003. Co więcej, Sąd rozszerzył je o dodatkowe obszary, potwierdzając możliwość wszczęcia kolejnych kontroli przez KE na podstawie dowodów znalezionych podczas poprzedzającej kontroli. Takie rozwiązanie może się przyczynić do większej skuteczności organów ochrony konkurencji w zakresie wykrywania naruszeń reguł konkurencji, jednocześnie jednak zwiększa ryzyko nadużywania kompetencji kontrolnych tych organów. Stanowisko Sądu uznające, że przypadkowe znalezienie nowych dowodów podczas czynności kontroli może być podstawą do wszczęcia kolejnych, nasuwa pytanie, czy takie rozwiązanie nie będzie pretekstem dla przeprowadzania na większą skalę tzw. *fishing expeditions*, czyli kontroli bez jednoznacznie określonego lub zbyt szerokiego zakresu. Pomimo że orzecznictwo unijne<sup>9</sup> nakłada na KE ograniczenia wymagające, by wszczynając kontrolę miała ona „rozsądne podstawy” podejrzewania naruszenia prawa konkurencji, to jednak samo uznanie możliwości, że dowody przypadkowo znalezione podczas jednej kontroli mogą stanowić podstawę do przeprowadzenia kolejnej, zdecydowanie zaburza równowagę sił pomiędzy KE a przedsiębiorstwem, na niekorzyść tego drugiego. Sąd podjął próbę złagodzenia tej nierównowagi, ograniczając możliwość wszczęcia kolejnej kontroli w oparciu o materiał dowodowy znaleziony podczas uprzedniej kontroli do przypadków, gdy zostały one odkryte w sposób zgodny z prawem i pod warunkiem, że kontrolujący nie przekroczyli zakresu kontroli określonego w decyzji o jej przeprowadzeniu. Zamiarem Sądu było, jak się wydaje, zapewnienie pewnego minimum ochrony interesów kontrolowanego przedsiębiorstwa, w tym przypadku – przez wyłączenie dostępu kontrolerów do wszelkiej dokumentacji prowadzonej przed kontrolowanym, a ograniczenie jej do tej, która wiąże się z przedmiotem kontroli.

Sąd orzekł również, że urzędnicy mogą uzyskać dostęp do pomieszczeń biurowych i dokumentacji kontrolowanego przedsiębiorstwa, stwierdzając pewność, a nie jedynie możliwość znalezienia informacji dotyczących przedmiotu kontroli. Konsekwencją takiej interpretacji Sądu, podobnie jak przy uprawnieniu

---

<sup>9</sup> Wyrok SUE w sprawie T-135/09 *Nexans v. Komisja*, Zb. Orz. 2012, I oraz z dn. 14.11.2012 r. w sprawie T-140/09 *Prysmian v. Komisja*.

omówionym w poprzednim akapicie, jest z jednej strony wzmocnienie kompetencji KE służących skuteczniejszej walce z naruszeniami prawa konkurencji, z drugiej zaś – takie rozwiązanie zmniejsza możliwość ochrony samego kontrolowanego w obliczu kontroli. Zbyt szerokie kompetencje KE, pozwalające jej na wszczynanie nowych kontroli na podstawie samych przypuszczeń, a nie pewności co do istnienia naruszeń, mogą prowadzić do nadużyć tego uprawnienia, a to dlatego, że o wiele łatwiej wykazać jest możliwość istnienia zabronionych praktyk niż pewność dopuszczania się ich przez dany podmiot.

Ponadto, uzasadnione wydaje się być odrzucenie przez Sąd zarzutu uzupełniającego<sup>10</sup>, opierającego się na domniemanej niezgodności z prawem działań KE określonych w art. 20 ust. 4–8 rozporządzenia 1/2003. Choć w istocie przepisy te przyznają KE niezwykle szerokie kompetencje kontrolne, to ich zakres można odebrać jako konieczny dla zapewnienia jej właściwych środków w zwalczaniu nieuczciwych porozumień i praktyk w rozumieniu art. 101 (1) TFUE. Warunek konieczności musi być spełniony każdorazowo przy przeprowadzaniu kontroli i jest on szeroko interpretowany<sup>11</sup>. Ponadto, konieczność, o której mowa, wydaje się być podyktowana samą naturą kartelu i sposobem jego operowania. Jak zauważono, kartel działa zawsze w warunkach ścisłej tajemnicy. Jego uczestnicy ograniczają komunikację między sobą do minimum, a wiedzę na temat kluczowych ustaleń mają tylko nieliczni pracownicy uczestniczących w kartelu przedsiębiorstw. By zminimalizować ryzyko wykrycia przedsiębiorstwa, niejednokrotnie posuwają się do bardzo wyrafinowanych praktyk, takich jak komunikacja przez zakodowane wiadomości w razie wszczęcia dochodzenia<sup>12</sup>. Sprawia to, że element zaskoczenia w działaniu KE jest potrzebny i jak najbardziej uzasadniony, a forma kontroli przeprowadzonych na podstawie art. 20 rozporządzenia 1/2003 musiała zostać dopasowana do sposobu, w jaki działają kartele, tak by móc skuteczniej im przeciwdziałać.

Nawiązując do argumentacji Sądu, należy zauważyć, że odniósł się on wyjątkowo szczegółowo do wszystkich zarzutów podniesionych przez spółki skarżące, w tym do kwestii takich, czy kontrolerzy mogli wykorzystać pewne słowa

---

<sup>10</sup> To jest zarzutu, że kontrole KE stanowiły naruszenie prawa podstawowego do nienaruszalności miru domowego, ponieważ KE nie przedstawiła uzasadnionego prawnie zezwolenia na ich przeprowadzenie.

<sup>11</sup> K. Kohutek, *Komentarz do rozporządzenia Rady (WE) nr 1/2003 w sprawie wprowadzenia w życie reguł konkurencji ustanowionych w art. 81 i 82 Traktatu*, LEX 2006.

<sup>12</sup> J.M. Joshua, *The element of surprise*, 1980, ECR 2033.

kluczowe podczas przeglądania dokumentów elektronicznych spółek skarżących. Tego typu zagadnienia zazwyczaj nie są przedmiotem rozważań sądowych, ponieważ uważane są za poboczne i niepowiązane z kwestią legalności kontroli. Jednakże argumentacji Sądu przyświecał najwyraźniej cel, jakim jest uczynienie z rozporządzenia 1/2003 realnego narzędzia wykrywania praktyk godzących w konkurencję na rynku unijnym, co wymaga wyposażenia KE w wystarczające kompetencje kontrolne. Według Sądu, kontrolowane przedsiębiorstwo ma wystarczające środki ochrony swoich praw. Przede wszystkim w postaci gwarancji, takich jak konieczność uzasadnienia decyzji będących podstawą kontroli oraz możliwość zgłoszenia sprzeciwu przez kontrolowane przedsiębiorstwo. Na przykładzie *Deutsche Bahn*: gdyby przedsiębiorstwa zgłosiły sprzeciw wobec decyzji o kontroli, wówczas KE byłaby zmuszona wspomóc się organami państwowym i uzyskać zgodę niemieckiego sądu na przeprowadzenie kontroli<sup>13</sup>.

## Konkluzja

Omawiane orzeczenie przypomina o toczącej się w doktrynie debacie na temat kompetencji KE w postępowaniu dotyczącym naruszeń prawa konkurencji. W sprawach tych bowiem „od zawsze Komisja odgrywała jednocześnie rolę ustawodawcy, śledczego, policjanta, prokuratora, sędziego podlegając jedynie ograniczeniom ze strony Trybunału”<sup>14</sup>. Tak silna pozycja KE jest broniona przez nią samą i jednocześnie krytykowana w doktrynie, przede wszystkim dlatego, że kumulacja zadań wykonywanych przez KE w połączeniu z ograniczoną, w opinii niektórych autorów, rolą Trybunału Sprawiedliwości ma konsekwencje w zakresie ochrony praw człowieka. Z prawnego punktu widzenia, skupienie w jednej instytucji tylu kompetencji może podawać w wątpliwość zgodność postępowania przeprowadzanego przez KE z zasadniczym prawem do rzetelnego procesu sądowego wyrażonym w art. 6 EKPC<sup>15</sup>. Ponadto, istnieje pogląd, że sprawowanie przez jedną instytucję funkcji kontrolnych i decyzyjnych może skutkować zaniechaniem wewnętrznej krytyki wobec podejmowanych działań w tej instytucji

<sup>13</sup> G. Di Federico, *Deutsche Bahn. What the Commission can and cannot do in dawn raids*, „Journal of European Law & Practice” 2013, vol. 5, no. 1, s. 2.

<sup>14</sup> A. Jones, B. Sufrin, *EU Competition law. Text, cases and materials*, Oxford 2011, s. 1038.

<sup>15</sup> D. Waelbroeck, D. Fosselard, *Should the decision-making power in EC antitrust procedures be left to an independent judge? – The impact of the European convention of human rights on EC antitrust procedures*, 15 YEL (1995), s. 111–142.

i nasuwać pytania co do systemu ich kontroli. Godne podkreślenia jest również stwierdzenie, że zapewnienie prawidłowej struktury decyzyjnej jest fundamentalne dla jakości podejmowanych decyzji<sup>16</sup>.

Sąd w niniejszej sprawie stanął przed trudnym wyzwaniem, jakim jest z jednej strony zapewnienie KE na tyle szerokiego i stałego zakresu jej kompetencji kontrolnych przyznanych na podstawie rozporządzenia 1/2003, by mogła ona w sposób efektywny i sprawny przeciwdziałać naruszeniom reguł konkurencji na rynku UE, z drugiej zaś – wykazanie, że kontrolowane przedsiębiorstwo nie pozostaje bez środków ochrony jego praw podczas kontroli, a nawet i przed nią.

Wydaje się, że w sprawie będącej przedmiotem głosowanego orzeczenia spółki skarżące na etapie przeprowadzania kontroli popełniły błąd, nie zgłaszając domniemych nieprawidłowych zachowań urzędników do protokołu kontroli. Nie wniosły też sprzeciwu, co dodatkowo osłabiło ich stanowisko przed Sądem. Jeżeli przedsiębiorstwo zgłosi swój sprzeciw podczas kontroli, KE nie ma prawa konfiskować dokumentów ani też ich kopiować. W tej sytuacji KE musi zwrócić się do sądu państwa członkowskiego o pomoc, której udzielanie jest uregulowane przez prawo krajowe. Większość państw członkowskich przewiduje wymóg uzyskania autoryzacji sądowej przez KE przed przystąpieniem do kontroli, przy czym należy pamiętać, że przedsiębiorstwa mają możliwość podważenia legalności decyzji KE przed Sądem. Wobec tego niezasadny wydaje się być zarzut – często podnoszony w orzecznictwie, że KE może dowolnie ustalać liczbę, długość i skalę kontroli, ponieważ nieustannie jest ona poddawana realnej kontroli sądowej<sup>17</sup>.

W przypadku, gdy KE działa na podstawie art. 20 ust. 4 rozporządzenia nr 1/2003, przedsiębiorstwo, które chce skorzystać z dodatkowych gwarancji zapewnionych przez prawo krajowe, musi w sposób formalny zgłosić sprzeciw wobec kontroli, co potwierdza orzeczenie w sprawie *France Télécom*. Taka interpretacja jest zgodna również z art. 8 EKPC, który zapewnia stronom prawo do sądowej kontroli decyzji o wszczęciu kontroli. To, czy sądy państw członkowskich zapewnią taki sam poziom ochrony tego prawa, jak wymagałby tego przepis art. 8 EKPC, pozostaje do obserwacji<sup>18</sup>.

---

<sup>16</sup> OECD country studies, European Commission, Peer Review of Competition Law and Policy 2005, s. 62.

<sup>17</sup> K. Dekeyser, C. Gauer, *The new enforcement system for articles 101 and 102 and the rights of defence*, Fordham Corp L Inst 2004 (B. Hawk, ed. 2005), s. 549, 556–557.

<sup>18</sup> G. Di Federico, *Deutsche Bahn...*, s. 2.

Podsumowując, jeśli chodzi o samo rozstrzygnięcie w przedmiotowej sprawie, to wydaje się ono umacniać pozycję KE wobec kontrolowanych przedsiębiorstw poprzez przyjęcie wykładni przepisów rozporządzenia nr 1/2003 skutkującej poszerzeniem jej kompetencji kontrolnych. Tak długo, jak KE nie będzie nadużywała tych kompetencji, tak długo będzie można wykazywać konieczność ich istnienia, ponieważ ochrona konkurencji na rynku unijnym jest jednym z fundamentalnych założeń i wartości Unii Europejskiej.

### **Źródła prawa**

Dz. Urz. WE 2003, L 1/1.

*Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności* sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2, Dz.U. 1993, nr 61, poz. 284.

### **Orzecznictwo**

Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie nr 56720/09 *Heino v. Finlandia*.

Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dn. 15.02.2011 r. w sprawie nr 56716/09 *Harju v. Finlandia*.

Wyrok SUE w sprawach połączonych T-289/11, T-290/11 i T-521/11 *Deutsche Bahn v. Komisja*, [www.curia.eu](http://www.curia.eu).

Wyrok SUE w sprawie T-340/03 *France Télécom v. Komisja*, Zb. Orz. 2007, II-107.

Wyrok SUE w sprawie T-135/09 *Nexans v. Komisja*, Zb. Orz. 2012, I.

Wyrok SUE z dn. 14.11.2012 r. w sprawie T-140/09 *Prysmian v. Komisja*.

Wyrok TSUE w sprawie 374/87 *Orkem SA v. Komisja*, Zb. Orz. 1989, 3283.

Wyrok TSUE w sprawie C-94/00 *Roquette Frères v. Komisja*, Zb. Orz. 2002.

Wyrok TSUE z dn. 21.09.1989 r. w sprawie 46/87 i 227/88 *Hoechst AG v. Komisja*, Zb. Orz. 1989.



## Literatura

- Dekeyser K., Gauer C., *The new enforcement system for articles 101 and 102 and the rights of defence*, Fordham Corp L Inst 2004 (B. Hawk, ed. 2005).
- Di Federico G., *Deutsche Bahn. What the Commission can and cannot do in dawn raids*, „Journal of European Law & Practice” 2013, vol. 5, no. 1.
- Jones A., Sufrin B., *EU Competition law. Text, cases and materials*, Oxford 2011.
- Joshua J.M., *The element of surprise*, 1980, ECR 2033.
- Karta praw podstawowych Unii Europejskiej, Dz. Urz. 2012/C 326/02.
- Kohutek K., *Komentarz do rozporządzenia Rady (WE) nr 1/2003 w sprawie wprowadzenia w życie reguł konkurencji ustanowionych w art. 81 i 82 Traktatu*, 2006.
- OECD country studies, European Commission, *Peer review of competition law and policy 2005*.
- Waelbroeck D., Fosselard D., *Should the decision-making power in EC antitrust procedures be left to an independent judge? – The impact of the European convention of human rights on EC antitrust procedures*, 15 YEL (1995).

### **A CASE COMMENTARY ON THE GENERAL COURT’S JUDGMENT IN *DEUTSCHE BAHN V. COMMISSION* DELIVERED ON 6TH SEPTEMBER 2012 (JOINED CASES T-289/11, T-290/11 I T-521/11)**

#### **Summary**

The commented judgment of the General Court in *Deutsche Bahn v Commission* delivered in September last year was a long-awaited decision. It concerned the action brought by the Deutsche Bahn Group challenging the legality of three dawn raids carried out by the Commission on its premises. The reason for the inspections of the German undertakings was a suspicion on the part of the Commission that the Group engaged in the anti-competitive behaviour which took the form of favourable discounts on traction electricity offered by Deutsche Bahn to its subsidiaries. These practices, according to the Commission, proved detrimental and discriminatory to other competitors in the market. In its judgment the Court once again confirmed that the scope of investigative powers conferred on the Commission by Regulation 1/2003 is very broad, particularly when it comes to its right to order and carry out an unannounced control of an undertaking suspected of anti-competitive conduct. The considerations of the Court focused in



particular on whether there needs to be prior judicial approval of the control decision and whether the information collected during one inspection can serve as a basis for ordering another. The Court offered a detailed account of its reasoning as to why the action by Deutsche Bahn seeking the annulment of the three decisions of the Commission has to be rejected in favour of the latter.

*Translated by Marzena Aftyka*

**Keywords:** Council Regulation (EC) No. 1/2003, European Commission, dawn raid, competition law