WYROK TRYBUNAŁU (trzecia izba)

z dnia 13 października 2011 r.*

W sprawach połączonych C-463/10 P i C-475/10 P

mających za przedmiot dwa odwołania złożone na podstawie art. 56 statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, złożone odpowiednio w dniach 24 i 27 września 2010 r.,

Deutsche Post AG, z siedzibą w Bonn (Niemcy), reprezentowana przez J. Sedemunda oraz T. Lübbiga, Rechtsanwälte,

Republika Federalna Niemiec, reprezentowana przez T. Henzego, J. Möllera oraz N. Grafa Vitzthuma, działających w charakterze pełnomocników,

strona skarżąca,

w której drugą stroną postępowania jest:

Komisja Europejska, reprezentowana przez B. Martenczuka oraz T. Maxiana Ruschego, działających w charakterze pełnomocników, z adresem do doręczeń w Luksemburgu,

strona pozwana w pierwszej instancji,

* Język postępowania: niemiecki.

TRYBUNAŁ (trzecia izba),

w składzie: K. Lenaerts (sprawozdawca), prezes izby, J. Malenovský, R. Silva de Lapuerta, E. Juhász i D. Šváby, sędziowie,

rzecznik generalny: Y. Bot,
sekretarz: B. Fülöp, administrator

uwzględniając procedurę pisemną i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 26 maja 2011 r.,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 30 czerwca 2011 r.,

wydaje następujący

Wyrok

1 W swych odwołaniach spółka Deutsche Post AG (zwana dalej „spółką Deutsche Post") oraz Republika Federalna Niemiec domagają się uchylenia postanowień Sądu Unii Europejskiej z dnia 14 lipca 2010 r. w sprawach T-570/08 Deutsche Post przeciwko Komisji oraz T-571/08 Niemcy przeciwko Komisji (zwanych dalej łącznie

„zaskarżonymi postanowieniami"), w których Sąd odrzucił skargi o stwierdzenie nieważności decyzji Komisji z dnia 30 października 2008 r. nakazującej Republice Federalnej Niemiec udzielić informacji w ramach postępowania w sprawie pomocy państwa dla spółki Deutsche Post (zwanej dalej „spornym aktem").

Ramy prawne

2 Artykuł 2 ust. 2 rozporządzenia Rady (WE) nr 659/1999 z dnia 22 marca 1999 r. ustanawiającego szczegółowe zasady stosowania [art. 108 TFUE] (Dz.U. L 83, s. 1) zobowiązuje państwo członkowskie, które zgłasza Komisji Europejskiej projekt udzielenia nowej pomocy, do przedstawienia „[wszelkich] informacj[i] konieczn[ych] dla umożliwienia Komisji podjęcia decyzji zgodnie z art. 4 i 7".

3 Artykuł 5 rozporządzenia nr 659/1999 stanowi:

„1. W przypadku gdy Komisja uznaje, że informacje dostarczone przez zainteresowane państwo członkowskie w odniesieniu do środka będącego przedmiotem zgłoszenia na podstawie art. 2 nie są kompletne, może wystąpić z wnioskiem o udzielenie wszelkich koniecznych informacji dodatkowych. […]

2. W przypadku, gdy zainteresowane państwo członkowskie nie dostarczy informacji, o które wystąpiono z wnioskiem w terminie wyznaczonym przez Komisję, lub dostarczy informacje niekompletne, Komisja wysyła ponaglenie, przewidujące właściwy dodatkowy termin, w którym informacje mają być dostarczone.

3. Zgłoszenie uważa się za wycofane, jeżeli informacje, o które wystąpiono z wnioskiem, nie zostaną dostarczone w wyznaczonym terminie […]".

4 Artykuł 10 rozporządzenia nr 659/1999 stanowi:

„1. W przypadku, gdy Komisja posiada informacje pochodzące z niezależnego źródła, dotyczące domniemanej pomocy przyznanej bezprawnie, bada informacje bezzwłocznie. [W przypadku, gdy Komisja posiada informacje dotyczące domniemanej pomocy przyznanej bezprawnie, niezależnie od ich źródła, bada informacje bezzwłocznie].

2. W przypadku, gdy to konieczne, Komisja występuje do zainteresowanego państwa członkowskiego z wnioskiem o udzielenie informacji. W art. 2 ust. 2 i art. 5 ust. 1 i 2 stosuje się mutatis mutandis. [Artykuł 2 ust. 2 i art. 5 ust. 1 i 2 stosuje się odpowiednio].

3. W przypadku, gdy pomimo ponaglenia wystosowanego zgodnie z art. 5 ust. 2 zainteresowane państwo członkowskie nie dostarcza wnioskowanych informacji [informacji objętych wnioskiem] w terminie wyznaczonym przez Komisję lub, jeżeli dostarcza informacje niekompletne, Komisja może w formie decyzji wymagać dostarczenia informacji (zwanej dalej »nakazem udzielenia informacji«). Decyzja określa, jakie informacje są wymagane, i wyznacza stosowny termin, w jakim informacje te mają zostać dostarczone".

5 Artykuł 13 ust. 1 rozporządzenia nr 659/1999 stanowi:

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

6 Artykuł 18 ust. 3 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, że „[j]eżeli Komisja wzywa przedsiębiorstwa lub związki przedsiębiorstw do dostarczenia informacji w drodze decyzji […], poucza […] o prawie do wniesienia odwołania od decyzji [skargi na decyzję] do Trybunału Sprawiedliwości".

Okoliczności powstania sporu

7 W dniu 12 września 2007 r. Komisja wszczęła formalne postępowanie wyjaśniające w rozumieniu art. 88 ust. 2 WE w odniesieniu do pomocy państwa na rzecz spółki Deutsche Post AG [C 36/07 (ex NN 25/07)]. Streszczenie tej decyzji zostało ogłoszone w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej* (C 245, s. 21).

8 W dniu 17 lipca 2008 r. Komisja zwróciła się do Republiki Federalnej Niemiec z wnioskiem o udzielenie informacji, obejmującym kwestionariusz dotyczący przychodów i rozchodów spółki Deutsche Post w latach 1989–2007. W dniach 12 i 21 sierpnia 2008 r. Komisja przesłała pismo ponaglające, ponownie zwracając się do wskazanego państwa o udzielenie żądanych informacji.

9 W swych odpowiedziach z dni 5 sierpnia, 14 sierpnia i 29 września 2008 r. Republika Federalna Niemiec potwierdziła, że odmawia przekazania danych dotyczących usług świadczonych przez spółkę Deutsche Post i opłat za nie, dotyczących okresu po 1995 r. Republika Federalna Niemiec twierdziła w szczególności, że dochodzenie prowadzone przez Komisję powinno być ograniczone do okresu 1989–1994, zaś udzielenie odpowiedzi na wskazany kwestionariusz wymagałoby nieproporcjonalnych nakładów czasu i pracy.

10 Za pomocą spornego aktu Komisja nakazała Republice Federalnej Niemiec, na podstawie art. 10 ust. 3 rozporządzenia nr 659/1999, przekazanie w ciągu 20 dni wszelkich informacji niezbędnych do udzielenia odpowiedzi na sporny kwestionariusz. Komisja dodała, że jeżeli pomimo tego nakazu władze niemieckie nie udzielą w wyznaczonym terminie żądanych informacji, zgodnie z art. 13 ust. 1 rozporządzenia nr 659/1999 wyda ona decyzję w oparciu o dostępne jej informacje.

Postępowanie przed Sądem i zaskarżone postanowienia

11 Pismami złożonymi w sekretariacie Sądu w dniu 22 grudnia 2008 r. spółka Deutsche Post (w sprawie T-570/08) i Republika Federalna Niemiec (w sprawie T-571/08) złożyły skargi o stwierdzenie nieważności spornego aktu.

12 Pismami odrębnymi złożonymi w sekretariacie Sądu w dniu 19 marca 2009 r. Komisja podniosła zarzut niedopuszczalności w obu sprawach na podstawie art. 114 § 1 regulaminu Sądu. Sąd uznał zarzut za zasadny i orzekł, że w świetle art. 263 TFUE sporny akt nie podlega zaskarżeniu.

13 W pkt 24–26 ww. postanowienia w sprawie Deutsche Post przeciwko Komisji oraz w pkt 22–25 ww. postanowienia w sprawie Niemcy przeciwko Komisji Sąd podniósł, po pierwsze, że w celu ustalenia, czy akt podlega zaskarżeniu na podstawie art. 263 TFUE, należy przywiązywać wagę do jego istoty, a nie do formy oraz, po drugie, że akt pośredni, którego celem jest przygotowanie decyzji końcowej i który nie wywiera skutków prawnych, nie może być przedmiotem skargi o stwierdzenie nieważności. Sąd powołał się w tym względzie w szczególności na wyroki Trybunału: z dnia 11 listopada 1981 r. w sprawie 60/81 IBM przeciwko Komisji, Rec. s. 2639, pkt 9

i 10 oraz z dnia 17 lipca 2008 r. w sprawie C-521/06 P Athinaïki Techniki przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. I-5829, pkt 46.

14 Gdy chodzi o skutki prawne spornego aktu, Sąd podkreślił w pkt 29 i 30 ww. postanowienia w sprawie Deutsche Post przeciwko Komisji oraz pkt 28 i 29 ww. postanowienia w sprawie Niemcy przeciwko Komisji, że w sytuacji, gdy państwo nie zastosuje się do nakazu udzielenia informacji, nie jest przewidziana żadna sankcja. Nakaz taki ma na celu poszanowanie zasady kontradyktoryjności.

15 W pkt 31 i 32 ww. postanowienia w sprawie Deutsche Post przeciwko Komisji oraz pkt 30 i 31 ww. postanowienia w sprawie Niemcy przeciwko Komisji Sąd wskazał, że sporny akt wpisuje się w ramy postępowania administracyjnego w przedmiocie analizy spornego środka pomocowego, znajdując się pomiędzy decyzją o wszczęciu formalnego postępowania wyjaśniającego a decyzją końcową. Zdaniem Sądu, sporny akt nie przesądza treści decyzji końcowej, albowiem Komisja może na tym stadium uznać wciąż, że pomoc państwa nie istnieje, że jest ona zgodna z rynkiem wewnętrznym albo też że jest z nim niezgodna. Zdaniem Sądu wynika stąd, że sporny akt stanowi środek pośredni, którego celem jest przygotowanie decyzji końcowej Komisji.

16 Odnosząc się do argumentu podniesionego przez spółkę Deutsche Post oraz przez Republikę Federalna Niemiec, które – z powołaniem się na orzecznictwo w przedmiocie dopuszczalności skargi na decyzję o wszczęciu formalnego postępowania wyjaśniającego na mocy art. 88 ust. 2 WE (zob. wyrok z dnia 9 listopada 2001 r. w sprawie C-400/99 Włochy przeciwko Komisji, Rec. s. I-7303) – twierdziły, że tymczasowy charakter aktu nie przesądza bynajmniej w sposób konieczny jego niezaskarżalności, Sąd uznał w pkt 36 ww. postanowienia w sprawie Deutsche Post przeciwko Komisji i pkt 35 ww. postanowienia w sprawie Niemcy przeciwko Komisji, że skutków takiej decyzji o wszczęciu nie można porównywać ze skutkami spornego aktu.

17 Odnosząc się do powoływanego pogorszenia sytuacji procesowej spółki Deutsche Post i Republiki Federalnej Niemiec w wypadku niepodporządkowania się spornemu aktowi, Sąd stwierdził w pkt 42 zaskarżonych postanowień, że to odmowa przez władze niemieckie udzielenia Komisji informacji żądanych w spornym akcie, a nie sporny akt sam w sobie, może pozbawić zainteresowanych możliwości powoływania się na niekompletne podstawy faktyczne końcowej decyzji. Zdaniem Sądu, jeżeli władze niemieckie uważają, że informacje żądane przez Komisję nie są niezbędne do wykazania okoliczności faktycznych albo że żądane poszukiwania są zbyt uciążliwe w stosunku do oczekiwanego wyniku, mogą zignorować nakaz, który został do nich skierowany.

18 W pkt 46 ww. postanowienia w sprawie Deutsche Post przeciwko Komisji i pkt 45 ww. postanowienia w sprawie Niemcy przeciwko Komisji Sąd doszedł do wniosku, że sporny akt nie podlega zaskarżeniu na mocy art. 263 TFUE.

Żądania stron i postępowanie przed Sądem

Sprawa C-463/10 P Deutsche przeciwko Komisji

19 Spółka Deutsche Post wnosi do Trybunału o:

— uchylenie ww. postanowienia w sprawie Deutsche Post przeciwko Komisji;

— stwierdzenie nieważności spornego aktu oraz

— obciążenie Komisji kosztami postępowania.

20 Komisja wnosi do Trybunału o:

— oddalenie odwołania;

— obciążenie spółki Deutsche Post kosztami postępowania.

Sprawa C-475/10 P Niemcy przeciwko Komisji

21 Republika Federalna Niemiec wnosi do Trybunału o:

— uchylenie ww. postanowienia w sprawie Niemcy przeciwko Komisji oraz

— obciążenie Komisji kosztami postępowania.

22 Komisja wnosi do Trybunału o:

— oddalenie odwołania oraz

— obciążenie Republiki Federalnej Niemiec kosztami postępowania.

23 Postanowieniem z dnia 15 grudnia 2010 r. prezes Trybunału zarządził połączenie spraw C-463/10 P i C-475/10 P do celów procedury ustnej i wydania wyroku.

W przedmiocie odwołań

24 Na poparcie swych skarg spółka Deutsche Post i Republika Federalna Niemiec podniosły, że w zaskarżonych wyrokach Sąd wielokrotnie dopuścił się obrazy prawa poprzez niewłaściwą wykładnię pojęcia aktu zaskarżalnego w rozumieniu art. 263 TFUE. Wnoszące odwołanie podniosły w tym celu pięć zarzutów. Zarzut pierwszy – oparty na naruszeniu art. 288 TFUE, zarzut drugi – oparty na nieuwzględnieniu orzecznictwa, zgodnie z którym w zakresie pomocy państwa akty przygotowawcze mogą być przedmiotem zaskarżenia, zarzut trzeci – oparty na nieuwzględnieniu skutków prawnych nakazu udzielenia informacji, zarzut czwarty – oparty na naruszeniu zasady skutecznej ochrony sądowej oraz zarzut piąty – oparty na nieuwzględnieniu podziału kompetencji pomiędzy Komisję a państwa członkowskie zgodnie z art. 107 TFUE i 108 TFUE.

25 Ponieważ pierwsze cztery zarzuty są ze sobą ściśle powiązane, należy rozpatrzyć je łącznie.

Argumentacja stron

26 Republika Federalna Niemiec i spółka Deutsche Post twierdzą, że art. 10 ust. 3 rozporządzenia nr 659/1999 wyraźnie upoważnia Komisję do wydania formalnej decyzji. Zgodnie z art. 288 TFUE tego rodzaju decyzja jest w całości wiążąca i wobec tego stanowi, ze swej natury, akt zaskarżalny w rozumieniu art. 263 TFUE. Sąd miał się

dopuścić obrazy prawa w pkt 26 ww. postanowienia w sprawie Deutsche Post przeciwko Komisji i w pkt 25 ww. postanowienia w sprawie Niemcy przeciwko Komisji poprzez nieuwzględnienie formy spornego aktu.

27 Zdaniem Republiki Federalnej Niemiec fakt, że sporny akt stanowi akt pośredni w ramach procedury badania pomocy państwa, nie stanowi przeszkody, by uznać go za akt zaskarżalny. Możliwość zaskarżenia decyzji końcowej nie byłaby bowiem wystarczająca dla zabezpieczenia interesu podmiotów zainteresowanych.

28 Skarżące twierdzą następnie, że niezależnie od formy spornego aktu i wbrew temu, co Sąd orzekł w pkt 46 ww. postanowienia w sprawie Deutsche Post przeciwko Komisji oraz w pkt 45 ww. postanowienia w sprawie Niemcy przeciwko Komisji, nakaz udzielenia informacji wydany na mocy art. 10 ust. 3 rozporządzenia nr 659/1999 wywiera wiążące skutki prawne, które obejmują państwo członkowskie oraz zainteresowane przedsiębiorstwa. Zdaniem Republiki Federalnej Niemiec, tego rodzaju decyzja zamyka postępowanie administracyjne w dziedzinie pomocy państwa, gdyż pozwala ona Komisji, w sytuacji, gdy zainteresowane państwo członkowskie nie podporządkuje się wskazanemu nakazowi, wydać decyzję na podstawie informacji znajdujących się w aktach sprawy. Ponadto przeciwko państwu członkowskiemu, które nie spełnia obowiązków, jakie ciążą na nim z mocy art. 10 ust. 3 rozporządzenia nr 659/1999 w związku z art. 288 TFUE w związku z art. 4 ust. 3 TFUE, może zostać, na mocy art. 258 TFUE, wszczęte postępowanie o uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego.

29 Komisja odpiera te argumenty, twierdząc, że zgodnie z ustalonym orzecznictwem skargę o stwierdzenie nieważności na mocy art. 263 TFUE można wnosić na akty lub decyzje, które wywierają wiążące skutki prawne, mogące wpłynąć na interes skarżącej, zmieniając w określony sposób jej sytuację prawną (zob. w szczególności ww. wyrok w sprawie IBM przeciwko Komisji, pkt 9; wyroki: z dnia 5 października

1999 r. w sprawie C-308/95 Niderlandy przeciwko Komisji, Rec. s. I-6513, pkt 26; z dnia 6 kwietnia 2000 r. w sprawie C-443/97 Hiszpania przeciwko Komisji, Rec. s. I-2415, pkt 27; z dnia 22 czerwca 2000 r. w sprawie C-147/96 Niderlandy przeciwko Komisji, Rec. s. I-4723, pkt 25; a także z dnia 12 września 2006 r. w sprawie C-131/03 P Reynolds Tobacco i in. przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. I-7795, pkt 54). „Decyzja" w rozumieniu art. 288 TFUE niekoniecznie wywiera takie efekty. Zdaniem Komisji, nie forma spornego aktu lub decyzji, ale jego lub jej istota decydują o zaskarżalności. W konsekwencji skarga o stwierdzenie nieważności decyzji w rozumieniu art. 288 TFUE lub aktu mającego inną formę jest dopuszczalna jedynie wówczas, gdy taka decyzja lub akt wywiera skutki prawne względem osób trzecich.

30 Zdaniem Komisji, Sąd trafnie orzekł, że sporny akt nie wywiera wiążących skutków prawnych, które mogłyby wpłynąć na interes skarżących.

31 Komisja wyjaśnia w tym względzie, że w ramach procedury w sprawie pomocy państwa, państwa członkowskie są zobowiązane na mocy art. 4 ust. 3 TFUE przekazywać Komisji wszelkie informacje, które są jej potrzebne w celu dokonania oceny, czy występuje pomoc państwa, a jeżeli tak, to czy jest ona zgodna z rynkiem wewnętrznym. Obowiązek państwa członkowskiego polegający na udzieleniu informacji żądanych przez Komisję wynika więc raczej z art. 4 ust. 3 TUE niż z nakazu udzielenia informacji.

32 Nakaz udzielenia informacji ma, zdaniem Komisji, na celu zapewnienie poszanowania zasady kontradyktoryjności w ramach postępowania administracyjnego. Państwo członkowskie ma, po otrzymaniu żądania informacji i po ponownym wezwaniu, o których mowa w art. 10 ust. 3 rozporządzenia nr 659/1999 w związku z art. 5 ust. 2 tego rozporządzenia, ostatnią szansę, by udzielić żądanych informacji, zanim Komisja nie wyda swej decyzji w oparciu o informacje, jakimi dysponuje.

33 Komisja wskazuje, iż w prawie pomocy państwa nie dysponuje ona, w odróżnieniu od prawa konkurencji, żadną kompetencją śledczą przed wydaniem decyzji końcowej. Komisja nie może więc poznać stanu faktycznego bez lojalnej współpracy ze strony państw członkowskich. A zatem to nie nakaz udzielenia informacji, ale odmowa ze strony państwa członkowskiego podporządkowania się takiemu nakazowi pozwala Komisji na wydanie decyzji w oparciu o dostępne dane. Ponadto okoliczność, że Komisja jest zdania, iż jest wystarczająco poinformowana i zaprzestaje poszukiwania informacji, nie wywiera, jako taka, żadnych skutków prawnych. Skutki takie wywiera natomiast prawna ocena tego stanu faktycznego, którą Komisja ma dokonać w decyzji ostatecznej. Wobec tego, nakaz udzielenia informacji stanowi jedynie akt przygotowawczy, który nie wpływa na pozycję prawną zainteresowanego państwa członkowskiego.

34 Komisja dodaje, że możliwość złożenia przez skarżących skargi o stwierdzenie nieważności decyzji końcowej w przedmiocie zgodności pomocy z rynkiem wewnętrznym gwarantuje im dostateczną ochronę sądową. Ewentualna bezprawność aktów przygotowawczych może bowiem zostać podniesiona na poparcie skargi na akt końcowy, względem którego stanowią one etapy przygotowania (ww. wyrok w sprawie IBM przeciwko Komisji, pkt 12).

35 Komisja wreszcie podkreśla z naciskiem, że niepodporządkowanie się nakazowi udzielenia informacji nie niesie ze sobą żadnych sankcji. Nie podporządkowując się nakazowi, państwo członkowskie w sposób dorozumiany wskazuje Komisji, że informacje, jakimi ona dysponuje, są wystarczające i że może ona wydać decyzję w oparciu o nie. Sam fakt, że przeciwko temu państwu członkowskiemu możliwe byłoby wszczęcie postępowania o stwierdzenie uchybienia, nie stanowi ani sankcji, ani okoliczności mogącej wpłynąć na interes tego państwa. Ponieważ na podstawie art. 4 ust. 3 TUE państwa członkowskie są zobowiązane przekazać Komisji wszelkie informacje, jakich Komisja potrzebuje w celu dokonania oceny. czy istnieje pomoc państwa, a jeżeli tak, to czy jest ona zgodna z rynkiem wewnętrznym, postępowanie o stwierdzenie uchybienia może być także wszczęte w sytuacji, gdy nakaz udzielenia informacji nie był wydany. Ponadto interes państwa członkowskiego doznałby uszczerbku jedynie

w sytuacji, gdyby Komisja rzeczywiście postanowiła wystąpić ze skargą przeciwko temu państwu o stwierdzenie naruszenia traktatu.

Ocena Trybunału

36 Z utrwalonego orzecznictwa rozwiniętego w ramach skarg o stwierdzenie nieważności wnoszonych przez państwa członkowskie lub przez instytucje wynika, że za akty zaskarżalne w rozumieniu art. 263 TFUE uważa się wszelkie przepisy wydane przez instytucje, bez względu na ich formę, które mają na celu wywołanie wiążących skutków prawnych (zob. w szczególności wyroki: z dnia 31 marca 1971 r. w sprawie 22/70 Komisja przeciwko Radzie, zwany „wyrokiem w sprawie AETR", Rec. s. 263, pkt 42; z dnia 2 marca 1994 r. w sprawie C-316/91 Parlament przeciwko Radzie, Rec. s. I-625, pkt 8; ww. wyrok w sprawie Hiszpania przeciwko Komisji, pkt 27; wyroki: z dnia 24 listopada 2005 r. w sprawach połączonych C-138/03, C-324/03 i C-431/03 Włochy przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. I-10043, pkt 32; z dnia 1 grudnia 2005 r. w sprawie C-301/03 Włochy przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. I-10217, pkt 19; a także z dnia 1 października 2009 r. w sprawie C-370/07 Komisja przeciwko Radzie, Zb.Orz. s. I-8917, pkt 42). Z orzecznictwa wynika nadto, że państwo członkowskie, takie jak skarżąca w sprawie C-475/10 P, posiada legitymację procesową czynną do wniesienia skargi o stwierdzenie nieważności aktu wywołującego wiążące skutki prawne bez potrzeby wykazywania, że ma w tym interes prawny (zob. podobnie wyrok z dnia 26 marca 1987 r. w sprawie 45/86 Komisja przeciwko Radzie, Rec. s. 1493, pkt 3; ww. wyrok z dnia 1 października 2009 r. w sprawie Komisja przeciwko Radzie, pkt 16).

37 W sytuacji, gdy skarga o stwierdzenie nieważności aktu wydanego przez instytucje zostaje złożona przez osobę fizyczną lub prawną, Trybunał wielokrotnie orzekał, że legitymacja procesowa czynna przysługuje takiej osobie jedynie w wypadku, gdy wiążące skutki prawne tego aktu są tego rodzaju, iż mogą wpłynąć na interes skarżącej, zmieniając w określony sposób jej sytuację prawną (zob. w szczególności ww. wyroki: w sprawie IBM przeciwko Komisji, pkt 9; w sprawie Athinaïki Techniki przeciwko Komisji, pkt 29; wyrok z dnia 18 listopada 2010 r. w sprawie C-322/09 P NDSHT przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. I-11911, pkt 45).

38 Należy jednak podkreślić, że orzecznictwo przywołane w punkcie poprzedzającym zostało rozwinięte w ramach skarg wnoszonych do sądu Unii przez osoby fizyczne lub prawne na akty do nich skierowane. W sytuacji, gdy – jak w stanie faktycznym, na tle którego wydano ww. postanowienia w sprawie Deutsche Post przeciwko Komisji – skarga o stwierdzenie nieważności zostaje złożona przez nieuprzywilejowaną skarżącą na akt, który nie jest do niej skierowany, wymóg, aby wiążące skutki prawne zaskarżonego aktu były tego rodzaju, iż mogą wpłynąć na interes skarżącej w taki sposób, iż zmienią w określony sposób jej sytuację prawną, częściowo pokrywa się z wymogami określonymi w art. 263 akapit czwarty TFUE.

39 Należy też stwierdzić, że w zaskarżonych postanowieniach Sąd uznał zarzut niedopuszczalności podniesiony przez Komisję za zasadny i orzekł, że sporny akt nie podlega zaskarżeniu na mocy art. 263 TFUE.

40 Aby ocenić, czy Sąd dopuścił się obrazy prawa, orzekając we wskazanych postanowieniach, że nakaz udzielenia informacji wydany na podstawie art. 10 ust. 3 rozporządzenia nr 659/1999 nie może być przedmiotem skargi o stwierdzenie nieważności, należy zatem, w świetle orzecznictwa przytoczonego w pkt 36 niniejszego wyroku, zbadać, czy taki nakaz stanowi akt mający na celu wywołanie wiążących skutków prawnych.

41 W tym względzie należy przypomnieć, że art. 10 rozporządzenia nr 659/1999 przewiduje procedurę dwuetapową, mającą na celu pozwolenie Komisji na uzyskanie od zainteresowanego państwa członkowskiego niezbędnych informacji dotyczących jakoby nielegalnej pomocy, tak by mogła ona ocenić charakter środka i jego zgodność z rynkiem wewnętrznym.

42 Gdy chodzi o etap pierwszy, art. 10 ust. 2 rozporządzenia nr 659/1999 stanowi, że Komisja może domagać się od zainteresowanego państwa członkowskiego dostarczenia sobie informacji o jakoby nielegalnej pomocy.

43 W ramach drugiego etapu, jeżeli państwo członkowskie pomimo skierowanego doń wezwania, nie dostarczy w terminie żądanych informacji, Komisja, zgodnie z art. 10 ust. 3 rozporządzenia nr 659/1999, „może w formie decyzji wymagać dostarczenia informacji". W konsekwencji drugi etap postępowania oznacza wydanie „decyzji" w rozumieniu art. 288 TFUE przez Komisję, czego ta instytucja zresztą nie kwestionuje.

44 Tymczasem na mocy art. 288 TFUE, „[d]ecyzja wiąże w całości". Stwierdzając, że nakaz udzielenia informacji wydaje się w formie decyzji, ustawodawca Unii miał na celu przypisanie temu aktowi wiążącego charakteru.

45 Z powyższego wynika, że decyzja wydana na podstawie art. 10 ust. 3 rozporządzenia nr 659/1999 ma na celu wywołanie wiążących skutków prawnych w rozumieniu orzecznictwa przywołanego w pkt 36 niniejszego wyroku i stanowi wobec tego akt zaskarżalny w rozumieniu art. 263 TFUE.

46 Powyższą analizę potwierdza orzecznictwo dotyczące decyzji nakazujących udzielenie informacji wydawanych na podstawie art. 11 rozporządzenia Rady nr 17 z dnia 6 lutego 1962 r. – pierwszego rozporządzenia wprowadzającego w życie art. 85 i 86 traktatu [art. 81 WE i 82 WE] (Dz.U. 13, s. 204), które, podobnie jak art. 10 rozporządzenia nr 659/1999, przewidywało procedurę dwuetapową, przy czym drugi etap obejmował wydanie przez Komisję decyzji podlegającej zaskarżeniu za pomocą skargi o stwierdzenie nieważności (zob. wyroki: z dnia 26 czerwca 1980 r. w sprawie 136/79 National Panasonic przeciwko Komisji, Rec. s. 2033; z dnia 18 października 1989 r. w sprawie 374/87 Orkem przeciwko Komisji, Rec. s. 3283). Podobnie bez wątpienia z art. 18 ust. 3 rozporządzenia nr 1/2003 wynika, że żądanie informacji ujęte w formie decyzji stanowi akt zaskarżalny w rozumieniu art. 263 TFUE.

47 Orzecznictwo cytowane przez Sąd w zaskarżonych postanowieniach, zgodnie z którym należy przywiązywać wagę do istoty akty, a nie do jego formy przy ocenie, czy jest on wiążący, nie zmienia tej analizy.

48 Ponadto wbrew twierdzeniom Komisji, brak przewidzenia sankcji w rozporządzeniu nr 659/1999 w sytuacji, gdy państwo członkowskie nie zastosuje się do nakazu udzielenia informacji, nie ma charakteru decydującego przy ocenie, czy dany akt może być zaskarżony za pomocą skargi o stwierdzenie nieważności.

49 Orzekając w pkt 31, 32 i 46 ww. postanowienia w sprawie Deutsche Post przeciwko Komisji oraz w pkt 30, 31 i 45 ww. postanowienia w sprawie Niemcy przeciwko Komisji, że sporny akt, ze względu na swój charakter przygotowawczy, nie podlega zaskarżeniu w rozumieniu orzecznictwa, Sąd również dopuścił się obrazy prawa.

50 W tym względzie należy przypomnieć, że z pewnością środki pośrednie, których celem jest przygotowanie decyzji końcowej, nie stanowią, co do zasady, aktów zaskarżalnych za pomocą skargi o stwierdzenie nieważności (zob. ww. wyroki: w sprawie IBM przeciwko Komisji, pkt 10; w sprawie Athinaïki Techniki przeciwko Komisji, pkt 42; wyrok z dnia 26 stycznia 2010 r. w sprawie C-362/08 P Internationaler Hilfsfonds przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. I-669, pkt 52). Niemniej jednak akty pośrednie, o których tu mowa, to przede wszystkim akty wyrażające tymczasowe stanowisko danej instytucji (zob. podobnie ww. wyrok w sprawie IBM przeciwko Komisji, pkt 20; wyroki: z dnia 14 marca 1990 r. w sprawach połączonych C-133/87 i C-150/87 Nashua Corporation i in. przeciwko Komisji i Radzie, Rec. s. I-719, pkt 8–10; z dnia 18 marca 1997 r. w sprawie C-282/95 P Guérin automobiles przeciwko Komisji, Rec. s. I-1503, pkt 34; a także z dnia 22 czerwca 2000 r. w sprawie C-147/96 Niderlandy przeciwko Komisji, Rec. s. I-4723, pkt 35).

51 Skarga o stwierdzenie nieważności na akt wyrażający tymczasową opinię Komisji mogłaby bowiem zobowiązać sąd Unii do dokonania oceny zagadnień, co do których ta instytucja nie miała jeszcze możności się wypowiedzieć, co doprowadziłoby do sytuacji, w której nastąpiłoby uprzedzenie dyskusji merytorycznej, a także przemieszanie poszczególnych etapów postępowania administracyjnego i sądowego. Dopuszczenie takiej skargi byłoby więc niekompatybilne z zasadami podziału kompetencji pomiędzy Komisję i sądy Unii oraz z systemem środków zaskarżenia, jak też z wymogami prawidłowego sprawowania wymiaru sprawiedliwości i właściwego przebiegu postępowania administracyjnego prowadzonego przez Komisję (zob. ww. wyrok w sprawie IBM przeciwko Komisji, pkt 20).

52 Niemniej jednak w niniejszej sprawie skarga o stwierdzenie nieważności spornego aktu, w którym Komisja zażądała od władz niemieckich informacji o przychodach i rozchodach spółki Deutsche Post za lata 1989–2007, nie niesie ze sobą ryzyka przemieszania poszczególnych etapów postępowania administracyjnego i sądowego (ww. wyrok w sprawie IBM przeciwko Komisji, pkt 20). Taka skarga o stwierdzenie nieważności nie spowoduje bowiem, że sąd Unii wypowie się o istnieniu pomocy państwa lub jej ewentualnej zgodności z rynkiem wewnętrznym.

53 Następnie z orzecznictwa wynika, że akt pośredni również nie może być zaskarżony, jeżeli zostanie wykazane, że bezprawność, jaką jest on dotknięty, może być także powołana w ramach skargi o stwierdzenie nieważności decyzji końcowej, względem której akt ten ma charakter aktu przygotowawczego. W takich bowiem okolicznościach skarga na decyzję kończącą postępowanie zapewnia wystarczającą ochronę sądową (zob. ww. wyrok w sprawie IBM przeciwko Komisji, pkt 12; wyrok z dnia 24 czerwca 1986 r. w sprawie 53/85 AKZO Chemie i AKZO Chemie UK przeciwko Komisji, Rec. s. 1965, pkt 19; ww. wyrok z dnia 9 października 2001 r. w sprawie Włochy przeciwko Komisji, pkt 63).

54 Niemniej jednak, jeżeli ta ostatnia przesłanka nie jest spełniona, zostanie uznane, że akt pośredni – niezależnie od tego, czy wyraża on tymczasowe stanowisko zainteresowanej instytucji – wywiera samodzielne skutki prawne i wobec tego jest zaskarżalny

za pomocą skargi o stwierdzenie nieważności (zob. ww. wyrok w sprawie AKZO Chemie i AKZO Chemie UK przeciwko Komisji, pkt 20; wyroki: z dnia 28 listopada 1991 r. w sprawie C-170/89 BEUC przeciwko Komisji, Rec. s. I-5709, pkt 9–11; z dnia 16 czerwca 1994 r. w sprawie C-39/93 P SFEI i in. przeciwko Komisji, Rec. s. I-2681, pkt 28; ww. wyrok z dnia 9 października 2001 r. w sprawie Włochy przeciwko Komisji, pkt 57–68; a także ww. wyrok w sprawie Athinaïki Techniki przeciwko Komisji, pkt 54).

55 W niniejszej sprawie należy stwierdzić, że nakaz udzielenia informacji wydany na podstawie art. 10 ust. 3 rozporządzenia nr 659/1999 wywiera samodzielne skutki prawne.

56 Skarga na decyzję kończącą postępowanie dotyczące rzekomej pomocy państwa udzielonej spółce Deutsche Post nie jest bowiem tego rodzaju, by zapewnić skarżącym wystarczającą ochronę sądową.

57 W tym względzie należy stwierdzić, że po pierwsze, jeżeli, jak twierdzą w niniejszych sprawach skarżące, nakaz jest nieproporcjonalny, gdyż informacje żądane przez Komisję nie są istotne dla oceny środka zastosowanego przez państwo w świetle art. 107 TFUE i 108 TFUE, bezprawność, jaką dotknięty jest akt pośredni, nie może wpływać na legalność decyzji końcowej wydanej przez Komisję, gdyż ta ostatnia decyzja nie będzie oparta na informacjach uzyskanych w wyniku wydania omawianego nakazu.

58 Po drugie, w sytuacji, gdy Komisja na podstawie art. 10 ust. 3 rozporządzenia nr 659/1999 nakazuje państwu członkowskiemu dostarczyć żądane informacje, wydaje ona „decyzję" w rozumieniu art. 288 TFUE. Wynika stąd, że odmowa podporządkowania się przez zainteresowane państwo członkowskie takiemu nakazowi

stanowi uchybienie zobowiązaniom, jakie w rozumieniu art. 258 TFUE ciążą na nim na mocy traktatów.

59 Tymczasem w ramach skargi o stwierdzenie uchybienia państwo członkowskie będące adresatem decyzji, takiej jak nakaz udzielenia informacji, nie może w sposób ważny uzasadniać niepodporządkowania się jej poprzez wskazanie na jej rzekomą bezprawność. Kwestionowanie legalności takiego nakazu powinno bowiem odbywać się w ramach procedury odrębnej, tj. procedury ze skargi o stwierdzenie nieważności, o której mowa w art. 263 TFUE (zob. podobnie wyroki: z dnia 22 marca 2001 r. w sprawie C-261/99 Komisja przeciwko Francji, Rec. s. I-2537, pkt 18; z dnia 14 lutego 2008 r. w sprawie C-419/06 Komisja przeciwko Grecji, pkt 52).

60 Skutki ewentualnej bezprawności, jaką dotknięty jest akt pośredni, nie mogą więc zostać usunięte za pomocą skargi o stwierdzenie nieważności decyzji końcowej. Uchybienie bowiem zobowiązaniom, jakie ciążą na mocy art. 10 ust. 3 rozporządzenia nr 659/1999 na państwie członkowskim, które nie podporządkowuje się nakazowi udzielenia informacji, może być stwierdzone niezależnie od wyniku ewentualnej skargi o stwierdzenie nieważności decyzji końcowej.

61 Należy wreszcie oddalić argument Komisji, zgodnie z którym możliwość wniesienia skargi o stwierdzenie nieważności decyzji wydanej na podstawie art. 10 ust. 3 rozporządzenia nr 659/1999 prowadziłaby do sytuacji, w której państwo członkowskie, odmawiające udzielenia odpowiedzi na żądanie udzielenia informacji dotyczącej pomocy zgłoszonej lub niezgłoszonej prowadziłoby do ochrony sądowej szerszej, niż w wypadku pomocy niezgłoszonej.

62 Należy w tym względzie przypomnieć, że art. 5 ust. 3 rozporządzenia nr 659/1999 stanowi, że jeżeli zainteresowane państwo członkowskie nie dostarcza informacji objętej żądaniem udzielenia informacji wystosowanym przez Komisję w związku

ze zgłoszoną pomocą albo dostarcza informacji niepełnych, uznaje się, że państwo to wycofało zgłoszenie. W takich okolicznościach wycofanie zgłoszenia oznacza, że pomoc uznawana jest za pomoc niezgłoszoną, tak iż odmowa przez zainteresowane państwo członkowskie udostępnienia żądanych informacji prowadzi, zarówno w wypadku pomocy, która była początkowo zgłoszona, jak i takiej, która nigdy nie była zgłoszona, do wydania aktu zaskarżalnego, tj. „decyzji" w rozumieniu art. 10 ust. 3 rozporządzenia nr 659/1999.

63 Wynika stąd, że orzekając, iż sporny akt nie może być podważony za pomocą skargi o stwierdzenie nieważności, Sąd dopuścił się obrazy prawa. W tych okolicznościach, bez potrzeby analizowania zarzutu piątego, należy uznać zarzuty od pierwszego do czwartego za trafne.

64 W sprawie C-463/10 P Komisja zwróciła się jednak do Trybunału, w wypadku gdyby ten orzekł, iż sporny akt podlega zaskarżeniu na mocy art. 263 TFUE, by dokonał on podstawienia motywów w odniesieniu do ww. postanowienia w sprawie Deutsche Post przeciwko Komisji, tak by wskazać, że skarga wniesiona przez spółkę Deutsche Post była niedopuszczalna, gdyż przedsiębiorstwo to nie było czynnie legitymowane w rozumieniu art. 263 akapit czwarty TFUE. W zarzucie niedopuszczalności podniesionym przez Komisję w tej sprawie instytucja ta twierdziła, że sporny akt nie dotyczy spółki Deutsche Post ani bezpośrednio, ani indywidualnie.

65 W tym względzie należy przypomnieć, że zgodnie z art. 263 akapit czwarty TFUE osoba fizyczna lub prawna może wnieść skargę na decyzję skierowaną do innej osoby wyłącznie w sytuacji, gdy decyzja ta dotyczy jej bezpośrednio i indywidualnie.

66 Gdy chodzi po pierwsze o ustalenie, czy sporny akt – którego adresatem jest Republika Federalna Niemiec – dotyczy spółki Deutsche Post w sposób bezpośredni, należy wskazać, że z utrwalonego orzecznictwa wynika, iż przesłanka ta wymaga łącznego spełnienia dwóch kryteriów, mianowicie by, po pierwsze, zaskarżony akt wywoływał bezpośredni wpływ na sytuację prawną jednostki i, po drugie, nie pozostawiał żadnego zakresu swobodnego uznania swoim adresatom, których obowiązkiem jest go wykonać, a wykonanie to ma mieć charakter automatyczny i wynikać z samego aktu Unii bez stosowania innych przepisów pośrednich (zob. wyrok z dnia 10 września 2009 r. w sprawach połączonych C-445/07 P i C-455/07 P Komisja przeciwko Ente per le Ville Vesuviane i Ente per le Ville Vesuviane przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. I-7993, pkt 45 i przytoczone tam orzecznictwo).

67 Zdaniem Komisji, przesłanka ta nie jest spełniona w niniejszej sprawie, albowiem sporny akt żąda jedynie od Republiki Federalnej Niemiec przekazania określonych informacji. Nakaz ten nie wymaga zatem wydania aktu krajowego, który będzie miał charakter czysto automatyczny i który będzie oparty jedynie na prawie Unii. To zachowanie Republiki Federalnej Niemiec określi, czy akt ten będzie skierowany do spółki Deutsche Post lub w jaki sposób doprowadzi ona tę spółkę do przekazania informacji.

68 W niniejszej sprawie należy stwierdzić, że sporny akt dotyczy bezpośrednio spółki Deutsche Post w rozumieniu art. 263 akapit czwarty TFUE.

69 Po pierwsze bowiem, spółka Deutsche Post, jako beneficjentka środka, którego dotyczą informacje objęte spornym aktem i jako posiadaczka tych informacji, jest zobowiązana zrealizować nakaz udzielenia informacji.

70 Po drugie, ostateczna i wyczerpująca treść żądanych informacji wynika z samego spornego aktu, nie pozostawiając w tym względzie Republice Federalnej Niemiec żadnego zakresu swobodnego uznania.

71 Gdy chodzi o ustalenie, czy sporny akt dotyczy spółki Deutsche Post w sposób indywidualny, należy przypomnieć, że w świetle utrwalonego orzecznictwa Trybunału podmioty niebędące adresatami decyzji mogą twierdzić, iż decyzja dotyczy ich indywidualnie tylko wtedy, gdy ma ona wpływ na ich sytuację ze względu na szczególne dla nich cechy charakterystyczne lub na sytuację faktyczną, która odróżnia je od wszelkich innych osób i w związku z tym indywidualizuje je w sposób podobny jak adresata (zob. w szczególności wyrok z dnia 22 listopada 2007 r. w sprawie C-260/05 P Sniace przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. I-10005, pkt 53 i przytoczone tam orzecznictwo).

72 Zdaniem Komisji, sporny akt nie dotyczy indywidualnie spółki Deutsche Post, gdyż nie jest do niej skierowany ani też nie nakłada on na nią żadnego obowiązku.

73 W tym względzie należy podnieść, że okoliczność, iż sporny akt nie jest skierowany do spółki Deutsche Post, pozbawione jest znaczenia dla oceny, czy dotyczy on tego przedsiębiorstwa indywidualnie w rozumieniu art. 263 akapit czwarty TFUE.

74 Następnie należy stwierdzić, że nakaz udzielenia informacji powiązany jest z procedurą badania domniemanej pomocy państwa, której beneficjentem miałaby być spółka Deutsche Post. Informacje objęte spornym aktem dotyczą jedynie spółki Deutsche Post. Akt ten dotyczy jej w sposób indywidualny w rozumieniu orzecznictwa przytoczonego w pkt 71 niniejszego wyroku.

75 Ponieważ sporny akt dotyczy spółki Deutsche Post w sposób bezpośredni i indywidualny, nie ma potrzeby w sprawie C-463/10 P dokonywać podstawienia motywów, które proponowała Komisja.

76 Z całości powyższych rozważań wynika, że należy uwzględnić odwołanie i uchylić zaskarżone postanowienie.

W przedmiocie zwrotu spraw do ponownego rozpoznania przez Sąd

77 Z art. 61 akapit pierwszy statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej wynika, że jeśli odwołanie jest zasadne, Trybunał może, gdy stan sprawy na to pozwala, wydać orzeczenie ostateczne w sprawie bądź zwrócić sprawę do ponownego rozpoznania przez Sąd.

78 Trybunał posiada niezbędne dane, by wydać ostateczne rozstrzygnięcie w przedmiocie zarzutu niedopuszczalności podniesionego przez Komisję w toku postępowania w pierwszej instancji w obu sprawach.

79 Ze względów wskazanych w pkt 36–62 niniejszego wyroku niniejszy zarzut niedopuszczalności, oparty na tym, że sporny akt nie może być podważony za pomocą skargi o stwierdzenie nieważności, należy oddalić. Ponadto, ponieważ w sprawie T-570/08 Deutsche Post przeciwko Komisji zarzut niedopuszczalności został także oparty na tym, że sporny akt nie dotyczy skarżącej bezpośrednio i indywidualnie, wskazany zarzut nie może zostać także uwzględniony ze względów wskazanych w pkt 65–75 niniejszego wyroku.

80 Z drugiej strony, w stanie faktycznym rozpatrywanej sprawy, Trybunał nie może orzec co do istoty sprawy w przedmiocie skarg wniesionych przez spółkę Deutsche Post i Republikę Federalną Niemiec.

81 Należy zauważyć, że przedmiotem wymiany zdań przed Sądem i jego oceny była wyłącznie dopuszczalność skarg, jako że Sąd w obu sprawach uwzględnił zarzut niedopuszczalności podniesiony przez Komisję zgodnie z art. 114 ust. 1 regulaminu Sądu bez rozpatrywania istoty sprawy i bez wszczynania procedury ustnej.

82 Niniejsze sprawy należy zatem zwrócić Sądowi do ponownego rozpoznania w celu wydania rozstrzygnięcia w przedmiocie podniesionego przez wnoszącą odwołanie żądania stwierdzenia nieważności zaskarżonego aktu.

W przedmiocie kosztów

83 Ze względu na fakt, że sprawy zostają zwrócone Sądowi do ponownego rozpoznania, rozstrzygnięcie w przedmiocie kosztów niniejszego postępowania odwoławczego nastąpi w orzeczeniu kończącym postępowanie w tych sprawach.

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

1) **Uchyla się postanowienia Sądu Unii Europejskiej z dnia 14 lipca 2010 r. w sprawach T-570/08 Deutsche Post przeciwko Komisji oraz T-571/08 Niemcy przeciwko Komisji.**

2) **Oddala się zarzuty niedopuszczalności podniesione przed Sądem Unii Europejskiej przez Komisję Europejską.**

3) **Zwraca się sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi Unii Europejskiej w celu wydania orzeczenia w przedmiocie podniesionych przez spółkę Deutsche Post (T-570/08) oraz Republikę Federalną Niemiec (T-571/08) wniosków o stwierdzenie nieważności decyzji Komisji Europejskiej z dnia 30 października 2008 r. nakazującej Republice Federalnej Niemiec udzielić informacji w ramach postępowania w sprawie pomocy państwa dla spółki Deutsche Post AG.**

4) **Rozstrzygnięcie o kosztach nastąpi w orzeczeniu kończącym postępowanie w sprawach.**

Podpisy