Zbiór Orzeczeń

WYROK SĄDU (czwarta izba w składzie powiększonym)

z dnia 12 października 2022 r.*

Unia gospodarcza i walutowa – Unia bankowa – Restrukturyzacja i uporządkowana likwidacja instytucji kredytowych – Środki wczesnej interwencji – Decyzja EBC o oddaniu Banca Carige pod zarząd tymczasowy – Skarga o stwierdzenie nieważności – Skarga wniesiona przez akcjonariusza – Legitymacja procesowa czynna – Interes prawny inny niż interes banku – Dopuszczalność – Naruszenie prawa przy określeniu podstawy prawnej – Wykładnia zgodna prawa krajowego przez sąd Unii – Granica – Zakaz wykładni prawa krajowego contra legem

W sprawie T-502/19

Francesca Corneli, zamieszkała w Velletri (Włochy), którą reprezentowali adwokaci M. Condinanzi, L. Boggio oraz F. Ferraro,

strona skarżąca,

przeciwko

Europejskiemu Bankowi Centralnemu (EBC), który reprezentowały C. Hernández Saseta, A. Pizzolla oraz G. Marafioti, w charakterze pełnomocników,

strona pozwana,

popieranemu przez

Komisję Europejską, którą reprezentowali V. Di Bucci, D. Triantafyllou oraz A. Nijenhuis, w charakterze pełnomocników,

interwenient,

SĄD (czwarta izba w składzie powiększonym),

w składzie – w trakcie obrad: S. Papasavvas, prezes, S. Gervasoni, L. Madise, P. Nihoul (sprawozdawca) i J. Martín y Pérez de Nanclares, sędziowie,

sekretarz: P. Nuñez Ruiz, administratorka,

* Język postępowania: włoski.

uwzględniając pisemny etap postępowania, a w szczególności:

– zarzut niedopuszczalności podniesiony przez EBC w odrębnym piśmie złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 2 października 2019 r.,

– postanowienie z dnia 29 kwietnia 2020 r. o pozostawieniu zarzutu niedopuszczalności do rozstrzygnięcia w wyroku na podstawie art. 130 ust. 1 regulaminu postępowania przed Sądem,

– postanowienie z dnia 24 czerwca 2020 r. dopuszczające Komisję do udziału w sprawie w charakterze interwenienta popierającego żądania EBC,

– decyzję Sądu wydaną na podstawie art. 28 regulaminu postępowania o przekazaniu sprawy powiększonemu składowi orzekającemu,

– środek dowodowy z dnia 17 listopada 2021 r., w którym Sąd nakazał EBC, na podstawie art. 91 lit. b) i art. 92 ust. 3 regulaminu postępowania, przedstawienie pełnej wersji jego decyzji ECB-SSM-2019-ITCAR-11 z dnia 1 stycznia 2019 r. o oddaniu Banca Carige SpA pod zarząd tymczasowy oraz trzech decyzji o przedłużeniu tego środka,

– postanowienie Sądu z dnia 15 grudnia 2021 r., na podstawie art. 103 ust. 3 regulaminu postępowania, przyznające skarżącej i Komisji dostęp do dokumentów przedstawionych przez EBC w ramach skutecznej ochrony sądowej,

po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 19 stycznia 2022 r.,

wydaje następujący

Wyrok

1 W skardze wniesionej na podstawie art. 263 TFUE skarżąca, Francesca Corneli, żąda stwierdzenia nieważności decyzji ECB-SSM-2019-ITCAR-11 EBC z dnia 1 stycznia 2019 r. w sprawie oddania Banca Carige SpA (zwanego dalej „bankiem”) pod zarząd tymczasowy, a także wszelkich kolejnych lub późniejszych aktów, w tym między innymi decyzji ECB-SSM-2019-ITCAR-13 EBC z dnia 29 marca 2019 r. przedłużającej czas trwania zarządu tymczasowego do dnia 30 września 2019 r.

Okoliczności powstania sporu i okoliczności faktyczne zaistniałe po wniesieniu skargi

2 Bank jest instytucją kredytową z siedzibą we Włoszech, notowaną na giełdzie i od 2014 r. podlegającą bezpośredniemu nadzorowi ostrożnościowemu Europejskiego Banku Centralnego (EBC). W okresie od grudnia 2014 r. do 1 stycznia 2019 r. poniósł on straty przekraczające 1,6 mld EUR. Skarżąca jest mniejszościowym akcjonariuszem banku. W chwili wniesienia skargi posiadała ona 200 000 akcji zwykłych odpowiadających 0,000361% kapitału zakładowego banku.

3 W 2016 r. EBC przyjął środek wczesnej interwencji w odniesieniu do banku decyzją ECB/SSM/2016 – F1T 87K3OQ2OV1UORLH26/26, która ustalała cele, jakie należało osiągnąć w latach 2017–2019 w zakresie nieoprocentowanych pożyczek oraz związanego z tym pokrycia.

4 Aby osiągnąć ustalone cele, zarząd zatwierdził we wrześniu 2017 r. plan dokapitalizowania mający na celu przywrócenie odpowiedniego poziomu funduszy własnych, pokrycie powstałych strat oraz, ogólniej, wzmocnienie struktury kapitału w celu przywrócenia akceptowalnych proporcji funduszy własnych.

5 Pomimo emisji instrumentów na kwotę 544 mln EUR, zakończonej w dniu 21 grudnia 2017 r., bank nie spełnił w dniu 1 stycznia 2018 r. wymogów mających zastosowanie do funduszy własnych.

6 Następnie bank próbował, bez powodzenia, zwiększyć swoje fundusze własne w celu spełnienia obowiązujących wymogów. W ten sposób próba emisji instrumentów kapitałowych nie powiodła się trzykrotnie w 2018 r. (w marcu, maju i czerwcu) ze względu na niewielkie zainteresowanie inwestorów.

7 Niepowodzenia te zaostrzały w zarządzie banku napięcia, które doprowadziły do wielu dymisji (16 w okresie od marca 2016 r. do sierpnia 2018 r.), co spowodowało konieczność mianowania nowych członków. W ten sposób akcjonariusze banku, podczas nadzwyczajnego walnego zgromadzenia w dniu 20 września 2018 r., wybrali nowy zarząd i powołali p. Modiana na stanowisko prezesa. Na posiedzeniu zarządu w dniu 21 września 2018 r. p. Innocenzi został mianowany dyrektorem generalnym.

8 Pod koniec września 2018 r. bank wciąż wykazywał proporcję funduszy własnych niższą od wymaganej. EBC zwrócił się zatem do banku o przedstawienie planu ochrony kapitału zgodnie z art. 142 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/36/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie warunków dopuszczenia instytucji kredytowych do działalności oraz nadzoru ostrożnościowego nad instytucjami kredytowymi i firmami inwestycyjnymi, zmieniającej dyrektywę 2002/87/WE i uchylającej dyrektywy 2006/48/WE oraz 2006/49/WE (Dz.U. 2013, L 176, s. 338). Bank przedstawił w związku z tym nowy plan naprawy po trzeciej bezskutecznej próbie podwyższenia funduszy własnych (zob. pkt 6 powyżej). Uznając jednak, że ów plan nie zawiera żadnych istotnych zmian, EBC odmówił jego zatwierdzenia i zwrócił się do banku o przedstawienie, najpóźniej do dnia 30 listopada 2018 r., strategii mającej na celu przywrócenie i trwałe zapewnienie przestrzegania wymogów do dnia 1 stycznia 2019 r.

9 W odpowiedzi na ten wniosek zarząd banku przyjął w dniu 12 listopada 2018 r. „plan wzmocnienia funduszy własnych z listopada 2018 r.” oparty na dwóch etapach, a mianowicie najpierw na emisji obligacji podporządkowanych kategorii 2, następnie zaś na podwyższeniu kapitału wymagającym zgody akcjonariuszy.

10 Pierwszy etap został zrealizowany wraz z subskrypcją obligacji na kwotę 318,2 mln EUR przez fundusz dobrowolnej interwencji Fondo interbancario di tutela dei depositi (międzybankowy fundusz ochrony depozytów, Włochy) oraz na kwotę 1,8 mln EUR przez Banco di Desio e della Brianza SpA.

11 Drugi etap nie mógł zostać wprowadzony w życie w następstwie sprzeciwu wniesionego przez akcjonariuszy posiadających 70% kapitału podczas nadzwyczajnego walnego zgromadzenia w dniu 22 grudnia 2018 r. wobec podwyższenia kapitału poprzez zamianę obligacji podporządkowanych na nowo wyemitowane akcje. Przed zajęciem stanowiska wskazani akcjonariusze zażądali przedstawienia, po pierwsze, planu biznesowego, a po drugie, bilansu z działalności banku w 2018 r.

12 W następstwie tych zdarzeń:

– w dniu 23 grudnia 2018 r. bank wskazał w komunikacie prasowym, że w następstwie odrzucenia propozycji złożonej przez zarząd wiceprzewodnicząca i inny członek zarządu złożyli dymisję ze skutkiem natychmiastowym;

– w dniu 2 stycznia 2019 r. w dalszym komunikacie prasowym, również wydanym przez bank, ogłoszono dymisję ze skutkiem od tego dnia pięciu innych członków zarządu, w tym prezesa, p. Modiana, i dyrektora generalnego, p. Innocenziego;

– dymisje te doprowadziły do utraty mandatu zarządu na podstawie, po pierwsze, art. 18 ust. 12 statutu banku, a po drugie, art. 2386 włoskiego kodeksu cywilnego.

13 Zgodnie ze statutem banku czterej członkowie zarządu, którzy nie złożyli dymisji, pozostali na stanowisku, aby zapewnić bieżący zarząd.

14 W dniu 1 stycznia 2019 r. EBC wydał decyzję w przedmiocie oddania banku pod zarząd tymczasowy (zwaną dalej „decyzją o oddaniu pod zarząd tymczasowy") z następującymi skutkami:

– rozwiązanie zarządu banku i zastąpienie byłych członków przez trzech tymczasowych członków zarządu, w tym A. Modiana i A. Innocenziego, którzy byli odpowiednio prezesem zarządu i dyrektorem generalnym tej instytucji;

– rozwiązanie komitetu nadzoru banku i zastąpienie byłych członków trzema innymi osobami;

– powierzenie nowym organom zadania „podjęcia środków niezbędnych do zapewnienia, że [bank] ponownie zastosuje się w sposób trwały do wymogów majątkowych".

15 W dniu 2 stycznia 2019 r. przyjęcie decyzji o oddaniu pod zarząd tymczasowy zostało ogłoszone jednocześnie w komunikatach prasowych wydanych przez EBC i bank. W tym samym dniu Commissione Nazionale per le Società e la Borsa (krajowa komisja ds. spółek i giełdy, Włochy) zawiesiła pośrednictwo w obrocie emitowanymi lub gwarantowanymi papierami wartościowymi „do czasu wejścia w życie decyzji [o oddaniu pod zarząd tymczasowy] lub do przywrócenia, w szczególności w następstwie nowych inicjatyw właściwych organów nadzoru ostrożnościowego, pełnych ram informacyjnych dotyczących papierów wartościowych emitowanych lub gwarantowanych przez bank".

16 W dniu 5 stycznia 2019 r. skarżąca zwróciła się do EBC o kopię decyzji o oddaniu pod zarząd tymczasowy na podstawie art. 6 decyzji EBC/2004/3 z dnia 4 marca 2004 r. w sprawie publicznego dostępu do dokumentów EBC (Dz.U. 2004, L 80, s. 42). Ponieważ wniosek ten został oddalony, skarżąca wniosła skargę o stwierdzenie nieważności decyzji oddalającej (wyrok z dnia 29 czerwca 2022 r., Corneli/EBC, T-501/19, niepublikowany, EU:T:2022:402).

17 W dniu 29 marca 2019 r. EBC wydał decyzję o przedłużeniu okresu oddania pod zarząd tymczasowy do dnia 30 września 2019 r. (zwaną dalej „decyzją o przedłużeniu"). Bank ogłosił wydanie tej decyzji w komunikacie prasowym z dnia 30 marca 2019 r.

18 W dniu 30 września 2019 r. EBC wydał decyzję o przedłużeniu okresu oddania pod zarząd tymczasowy do dnia 31 grudnia 2019 r. (zwaną dalej „drugą decyzją o przedłużeniu").

19 W dniu 20 grudnia 2019 r. EBC wydał decyzję o przedłużeniu zarządu tymczasowego do dnia 31 stycznia 2020 r., aby umożliwić sfinalizowanie wzmocnienia funduszy własnych (zwaną dalej „trzecią decyzją o przedłużeniu").

Żądania stron

20 Skarżąca wnosi do Sądu o:

– stwierdzenie nieważności decyzji o oddaniu pod zarząd tymczasowy oraz wszelkich kolejnych lub późniejszych aktów, w szczególności decyzji o przedłużeniu oraz kolejnych decyzji o przedłużeniu;

– obciążenie EBC i Komisji kosztami postępowania.

21 EBC, popierany przez Komisję, wnosi do Sądu o:

– uznanie skargi za niedopuszczalną, a w każdym razie za bezzasadną;

– obciążenie skarżącej kosztami postępowania.

Co do prawa

W przedmiocie dopuszczalności

W przedmiocie aktów objętych wnioskiem o stwierdzenie nieważności

22 W niniejszej sprawie skarżąca domaga się stwierdzenia nieważności kilku aktów:

– w skardze żąda ona stwierdzenia nieważności decyzji o oddaniu pod zarząd tymczasowy oraz „wszelkich kolejnych lub późniejszych aktów", w tym decyzji o przedłużeniu;

– w piśmie skierowanym do sekretariatu w przedmiocie złożenia repliki skarżąca wyjaśnia, że wydana w międzyczasie druga decyzja o przedłużeniu powinna być objęta przedmiotem skargi;

– w replice podnosi ona, że przedmiot skargi powinien obejmować, z tego samego tytułu, trzecią decyzję o przedłużeniu.

23 W tym względzie należy przypomnieć, że zgodnie z art. 76 lit. d) regulaminu postępowania przed Sądem w skardze powinien być wskazany przedmiot sporu.

24 Ponadto skargi o stwierdzenie nieważności powinny być skierowane przeciwko istniejącym aktom niekorzystnym (zob. wyrok z dnia 5 października 2017 r., Ben Ali/Rada, T-149/15, niepublikowany, EU:T:2017:693, pkt 59 i przytoczone tam orzecznictwo).

25 W niniejszej sprawie zasady określone w pkt 23 i 24 powyżej są przestrzegane, po pierwsze, w odniesieniu do decyzji o oddaniu pod zarząd tymczasowy, a po drugie, w odniesieniu do decyzji o przedłużeniu, ponieważ obie te decyzje zostały wskazane w skardze, istniały w chwili wniesienia skargi i były niekorzystne dla skarżącej.

26 Natomiast druga i trzecia decyzja o przedłużeniu zostały wydane po złożeniu skargi i nie zostały one w niej wskazane. Prawdą jest, że skarżąca wskazała w skardze, poza decyzją o oddaniu pod zarząd tymczasowy, „wszelkie kolejne lub późniejsze akty". Jednakże sformułowanie tak ogólne nie może zostać uznane za zadowalające w świetle wymogu ustanowionego w art. 21 statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej i powtórzonego w art. 76 regulaminu postępowania. Zgodnie z tymi przepisami przedmiot sporu powinien zostać określony w skardze, a w przypadku skargi o stwierdzenie nieważności należy do niej załączyć kopię zaskarżonego aktu, tak aby umożliwić określenie bez wątpliwości przedmiotu sporu. W niniejszej sprawie jest oczywiste, że wymóg ten nie jest spełniony, gdy skarżąca ogranicza się do zawarcia w skardze formuły wspomnianego rodzaju.

27 Ponadto nie można uznać, że skarżąca złożyła wniosek o dostosowanie skargi w rozumieniu art. 86 regulaminu postępowania, który stanowi:

– w przypadku gdy akt, o którego stwierdzenie nieważności się wnosi, został zastąpiony lub zmieniony przez inny akt mający ten sam przedmiot, skarżący może, przed zamknięciem ustnego etapu postępowania lub przed podjęciem przez Sąd decyzji o rozstrzygnięciu sprawy z pominięciem ustnego etapu postępowania, dostosować skargę w celu uwzględnienia tej nowej okoliczności (ust. 1);

– dostosowania skargi dokonuje się w odrębnym piśmie w terminie przewidzianym (ust. 2).

28 Formalnie rzecz biorąc, wymóg dokonania dostosowania skargi w odrębnym piśmie nie został w niniejszym przypadku spełniony. Prawdą jest, że skarżąca zakwestionowała zgodność z prawem drugiej i trzeciej decyzji o przedłużeniu. Jednakże miało to miejsce w odniesieniu do obydwu dokumentów, po pierwsze, w replice, a po drugie, w piśmie skierowanym do sekretariatu w związku ze złożeniem tego pisma procesowego. Tymczasem wskazówki zamieszczonej w dokumencie dotyczącym innego aktu nie można uznać w świetle analizowanego przepisu za wniosek złożony w „odrębnym piśmie".

29 Okazuje się zatem, że przesłanki określone w art. 86 regulaminu postępowania nie są spełnione w niniejszej sprawie i że w konsekwencji wnioski o dostosowanie skargi nie są dopuszczalne. W związku z tym, jak wynika z pkt 25 i 26 powyżej, skarga jest dopuszczalna w zakresie, w jakim jest skierowana przeciwko decyzji o oddaniu pod zarząd tymczasowy i decyzji o przedłużeniu (zwanych dalej „zaskarżonymi decyzjami"), natomiast nie jest dopuszczalna w odniesieniu do „wszelkich kolejnych lub późniejszych aktów", w tym drugiej i trzeciej decyzji o przedłużeniu.

W przedmiocie legitymacji procesowej

30 EBC, popierany przez Komisję, podnosi zarzut niedopuszczalności w związku z tym, że skarżąca nie ma legitymacji czynnej do wniesienia skargi na zaskarżone decyzje, ponieważ decyzje te nie dotyczą jej ani bezpośrednio, ani indywidualnie.

31 W tym względzie należy wskazać, że legitymacja wymagana do wniesienia skargi o stwierdzenie nieważności jest regulowana przez art. 263 akapit czwarty TFUE, zgodnie z którym w rozpatrywanym przypadku decyzja, którą osoba fizyczna lub prawna zamierza zaskarżyć, musi jej dotyczyć bezpośrednio i indywidualnie, jeżeli decyzja ta jest skierowana do innej osoby.

32 W celu wydania orzeczenia należy zbadać te wymogi w świetle sytuacji, w jakiej znajdowała się skarżąca.

– *W przedmiocie bezpośredniego oddziaływania na skarżącą*

33 Zgodnie z orzecznictwem zaskarżony akt dotyczy bezpośrednio danej osoby (bezpośrednie oddziaływanie), jeżeli w sposób kumulatywny akt ten:

– wywiera bezpośrednie skutki dla jej sytuacji prawnej;

– nie pozostawia żadnego zakresu uznania adresatom, którzy są zobowiązani do jego wykonania, mającego charakter czysto automatyczny i wynikającego z samych uregulowań Unii Europejskiej, bez potrzeby stosowania innych przepisów pośrednich (zob. podobnie wyrok z dnia 5 listopada 2019 r., EBC i in./Trasta Komercbanka i in., C-663/17 P, C-665/17 P i C-669/17 P, zwany dalej „wyrokiem Trasta", EU:C:2019:923, pkt 103).

34 Jak wynika z akt sprawy, zaskarżone decyzje wpływają na sytuację prawną skarżącej w niniejszej sprawie bez konieczności wydania aktu pośredniego, ponieważ same zmieniają one prawa, jakie skarżącej przysługują dla celów uczestniczenia w charakterze akcjonariusza w zarządzie banku zgodnie z obowiązującymi przepisami:

– decyzje te wpływają zatem na prawo skarżącej jako akcjonariusza do wyboru organów zarządzających i nadzorczych banku, ponieważ w braku tych decyzji akcjonariusze, którzy pojedynczo lub wraz z innymi posiadają pewną część kapitału, mogliby przedstawić listę kandydatów w wyborach członków zarządu i rady nadzorczej, a każdy akcjonariusz mógłby wybierać spośród kandydatów członków tych dwóch organów zgodnie ze statutem banku (art. 18, 26);

– ponadto decyzja o oddaniu pod zarząd tymczasowy ma wpływ na prawo przysługujące akcjonariuszom, takim jak skarżąca, do zwołania walnego zgromadzenia akcjonariuszy i do określenia porządku obrad, ponieważ zgodnie z art. 10 ust. 4 statutu banku akcjonariusze mogą doprowadzić do odbycia walnego zgromadzenia i określenia punktów porządku obrad, a w niniejszej sprawie prawo to zostało zawieszone na mocy zaskarżonych decyzji i zgodnie z art. 70 ust. 2 decreto legislativo n. 385 – Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia (dekretu ustawodawczego nr 385 – Jednolity tekst ustaw w dziedzinie bankowości i kredytów) z dnia 1 września 1993 r. (dodatek zwyczajny do GURI nr 230 z dnia 30 września 1993 r.) (zwanego dalej „dekretem w sprawie bankowości") jedynie tymczasowi członkowie zarządu mogą zwołać walne zgromadzenie oraz określić porządek obrad za zgodą EBC w świetle art. 72 ust. 6 dekretu w sprawie bankowości;

– wreszcie, zaskarżone decyzje zmieniają warunki, na jakich organy zarządzające i nadzorcze mogą zostać pociągnięte do odpowiedzialności przez akcjonariuszy takich jak skarżąca, zważywszy, że co do zasady odpowiedzialność ta, uregulowana w art. 2392 włoskiego kodeksu cywilnego, w świetle art. 72 ust. 9 dekretu w sprawie bankowości jest, w przypadku zarządu tymczasowego ograniczona do przypadków winy umyślnej lub poważnego uchybienia, że

ponadto przepis ten przewiduje, iż powództwa cywilne wobec członków zarządu tymczasowego mogą być wnoszone z zastrzeżeniem udzielenia zgody przez EBC, oraz że ust. 5 tego artykułu przyznaje członkom zarządu tymczasowego prawo do wnoszenia powództw z tytułu odpowiedzialności przeciwko członkom rozwiązanych organów banku lub dyrektorowi generalnemu, pozbawiając tym samym zgromadzenie akcjonariuszy lub akcjonariuszy, którzy łącznie posiadają określoną część kapitału zakładowego, prawa do wniesienia takiego powództwa zgodnie z art. 2393 i 2393 bis włoskiego kodeksu cywilnego.

35 Z tych okoliczności wynika, że stosunek prawny między bankiem i jego akcjonariuszami, do których należy skarżąca, został zmieniony w drodze zaskarżonych decyzji, bez jakiegokolwiek aktu pośredniego, w związku z czym decyzje te dotyczą jej bezpośrednio.

36 EBC i Komisja kwestionują jednak ten wniosek.

37 Po pierwsze, instytucje te podnoszą w istocie, że skutki zaskarżonych decyzji na sytuację akcjonariuszy – przy założeniu, że zostałyby ustalone – miały wpływ na wykonywanie ich praw jedynie tymczasowo w okresie objętym tymi decyzjami.

38 W tym względzie należy zauważyć, że w odniesieniu do ochrony sądowej nie ma różnicy między skutkami wywołanymi przez akt w zależności od tego, czy dotyczą one istnienia prawa, czy też wykonania tego prawa. Prawo istnieje, aby mogło być wykonywane, co oznacza, że nawet jeśli skutki wywołane przez akt dotyczą wykonywania prawa, to ma miejsce wpływ na to prawo w odniesieniu do względów, dla których zostało ono ustanowione i przyznane (zob. podobnie postanowienie z dnia 25 czerwca 2014 r., Accorinti i in./EBC, T-224/12, niepublikowane, EU:T:2014:611, pkt 89). Tak więc nic w orzecznictwie nie wskazuje na to, by sytuacje, w których na określony czas naruszona zostałaby sytuacja prawna jednej ze stron, powinny być wyłączone z ochrony sądowej.

39 Argument ten należy zatem odrzucić.

40 Po drugie, EBC i Komisja podnoszą, że decyzja o oddaniu pod zarząd tymczasowy nie naruszała najbardziej istotnych praw akcjonariuszy, ponieważ zgodnie z obowiązującymi przepisami decyzje mające charakter istotny dla banku pozostawały w gestii akcjonariuszy.

41 W tym względzie należy zauważyć, że – jak wskazują EBC i Komisja – w trakcie sprawowania zarządu tymczasowego niektóre decyzje dotyczące banku mogły jeszcze być podejmowane przez akcjonariuszy obecnych na walnym zgromadzeniu. Jednakże w takich przypadkach zgromadzenie musiało zostać zwołane przez tymczasowych członków zarządu, bez możliwości zwołania zgromadzenia przez samych akcjonariuszy. Tymczasem nic nie pozwala na wyróżnienie pośród praw przysługujących akcjonariuszom praw, które są istotne i zasługują na ochronę, podczas gdy inne, uznane za mniej istotne, byłyby jej pozbawione.

42 Argument ten należy zatem odrzucić.

43 Po trzecie, EBC i Komisja podnoszą, że rzekomo naruszone prawa przysługują walnemu zgromadzeniu, a nie akcjonariuszom branym pod uwagę w ich indywidualnym charakterze. Wynika z tego, że zaskarżone decyzje nie wpływają bezpośrednio na sytuację prawną każdego akcjonariusza.

44 W tym względzie należy zauważyć, że argument EBC i Komisji oparty na prawach walnego zgromadzenia nie uwzględnia przynajmniej prawa głosu przysługującego każdemu akcjonariuszowi na indywidualne uczestnictwo w wyborach członków zasiadających w organach zarządzających i nadzorczych. Tymczasem z akt sprawy wynika, że wraz z wydaniem decyzji o oddaniu pod zarząd tymczasowy prawo to nie mogło być wykonywane przez akcjonariuszy ze względu na zarząd tymczasowy, ponieważ decyzja o takim powołaniu w ramach takiego systemu powinna zostać podjęta przez sam EBC, nawet bez konieczności konsultowania się z akcjonariuszami.

45 Prawdą jest, że głos oddany przez określonego akcjonariusza sam w sobie nie pozwala na uzyskanie zgody na decyzję w ramach walnego zgromadzenia, jeżeli akcjonariusz ten nie posiada wystarczająco dużej części kapitału zakładowego. Jednakże taka okoliczność nie pozbawia każdego akcjonariusza tego prawa głosu, a tym samym jego koniecznej ochrony sądowej.

46 Argument ten należy zatem odrzucić.

47 Po czwarte, w przeciwieństwie do skarżącej, która uważa, że dopuszczalność skargi w niniejszej sprawie może być oparta na stanowisku przyjętym przez Trybunał w wyroku Trasta, EBC i Komisja uważają, że wyrok ten potwierdza raczej ich stanowisko, a mianowicie, że skarga jest niedopuszczalna.

48 W tym względzie należy wskazać, że w wyroku tym Trybunał, nie odnosząc się do kwestii indywidualnego oddziaływania na akcjonariuszy, wypowiedział się w przedmiocie warunków, na jakich można uznać, że decyzja wydana w ramach nadzoru bankowego wobec instytucji, w której dani akcjonariusze posiadają udziały, dotyczy ich bezpośrednio.

49 W niniejszej sprawie EBC, wydając tę decyzję, cofnął zezwolenie, którego instytucja ta potrzebowała do prowadzenia działalności bankowej. W następstwie tego cofnięcia instytucja, o której mowa, została zlikwidowana przez sąd krajowy na podstawie prawa krajowego. Aby przeprowadzić likwidację, sąd ten powołał likwidatora. W niniejszym przypadku zaskarżona decyzja była decyzją, na mocy której EBC cofnął zezwolenie tej instytucji.

50 W wyroku Trasta Trybunał orzekł, że ta decyzja o cofnięciu zezwolenia bezpośrednio wpłynęła na sytuację prawną samej instytucji, ponieważ po podjęciu decyzji instytucja ta nie była już uprawniona do prowadzenia działalności bankowej (pkt 104).

51 Natomiast decyzja o cofnięciu zezwolenia nie wywierała takiego skutku względem akcjonariuszy. Prawdą jest, że wartość akcji lub część dywidend podlegających wypłacie uległy zmniejszeniu po wydaniu tej decyzji. Jednakże skutek ten nie miał według Trybunału charakteru prawnego, lecz charakter gospodarczy. Zdaniem Trybunału cofnięcie zezwolenia samo w sobie nie stało na przeszkodzie temu, aby akcjonariusze nadal wykonywali swoje prawa na walnym zgromadzeniu, na przykład w celu zażądania zmiany przedmiotu działalności instytucji w taki sposób, aby umożliwić jej dalsze prowadzenie działalności w innej dziedzinie niż dziedzina bankowa.

52 Ostatecznie wedle Trybunału z wyroku Trasta wynika, że jedynie decyzja w sprawie postawienia w stan likwidacji miała wpływ na sytuację prawną akcjonariuszy, ponieważ decyzja ta powierzała likwidatorowi zarządzanie daną instytucją, pozbawiając akcjonariuszy możliwości wywierania wpływu na to zarządzanie. Tymczasem wspomniana decyzja nie została przyjęta przez EBC, lecz przez sąd krajowy na podstawie prawa krajowego, przy czym taki skutek, a mianowicie likwidacja, nie jest przewidziany w prawie Unii w przypadku cofnięcia zezwolenia. Samo

cofnięcie zezwolenia zarządzone przez EBC nie miało zatem bezpośredniego wpływu jako takie na sytuację prawną akcjonariuszy. Jako że cofnięcie zezwolenia było aktem zaskarżonym, skargę wniesioną przez akcjonariuszy należało uznać za niedopuszczalną (pkt 105–115 owego wyroku).

53 Wyrok Trasta dotyczył zatem innej sytuacji, ponieważ w odróżnieniu od niniejszej sprawy decyzja zaskarżona w sprawie, w której został wydany ów wyrok, nie miała sama w sobie żadnego wpływu na sytuację prawną skarżących będących akcjonariuszami.

54 Argument ten należy zatem oddalić, a w konsekwencji można uznać, że w niniejszej sprawie zaskarżone decyzje dotyczą skarżącej bezpośrednio.

– *W przedmiocie indywidualnego oddziaływania na skarżącą*

55 Zdaniem EBC i Komisji zaskarżone decyzje nie dotyczą skarżącej indywidualnie (oddziaływanie indywidualne), ponieważ zaskarżone decyzje dotyczyły jej praw w zakresie, który nie różni się od skutków odczuwanych przez innych akcjonariuszy banku.

56 W tym względzie należy przypomnieć, że w rozumieniu art. 263 akapit czwarty TFUE zaskarżony akt dotyczy indywidualnie podmiotów niebędących jego adresatami tylko wtedy, gdy ma on 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 (wyrok z dnia 15 lipca 1963 r., Plaumann/Komisja 25/62, EU:C:1963:17, s. 223).

57 Zdaniem skarżącej wymóg związany z indywidualnym oddziaływaniem jest w niniejszym przypadku spełniony, ponieważ:

– należy ona do grupy, której członkowie byli zidentyfikowani lub mogli być zidentyfikowani w chwili wydania zaskarżonych decyzji;

– oraz identyfikacja ta mogła być oparta na kryteriach właściwych członkom tej grupy (zob. wyrok z dnia 23 kwietnia 2009 r., Sahlstedt i in./Komisja, C-362/06 P, EU:C:2009:243, pkt 30 i przytoczone tam orzecznictwo).

58 W tym względzie, co się tyczy pierwszego kryterium, należy zauważyć, że – jak wskazuje skarżąca – mogła ona zostać zidentyfikowana jako akcjonariusz w chwili wydania zaskarżonych decyzji. Decyzja o oddaniu pod zarząd tymczasowy została bowiem wydana w dniu 1 stycznia, to znaczy w dniu, w którym ze względu na to, że instytucje kredytowe były zamknięte, udziały w kapitale nie mogły być przedmiotem obrotu. Jak przyznał EBC, decyzja o oddaniu pod zarząd tymczasowy została podjęta w tym właśnie dniu z powodu niemożności nabycia lub sprzedaży akcji. W tym momencie wykaz akcjonariuszy został zamknięty. Tożsamość każdego z nich była możliwa do zweryfikowania, jak wymaga tego orzecznictwo. Sytuacja ta nie różniła się w przypadku decyzji o przedłużeniu. Prawdą jest, że decyzja ta nie została wydana w dniu wolnym od pracy, w przeciwieństwie do decyzji pierwotnej. Nie zmienia to faktu, że w chwili jej wydania wykaz akcjonariuszy, których mogła ona dotyczyć, również był określony.

59 W odniesieniu do drugiego kryterium należy podobnie zauważyć, że wydanie zaskarżonych decyzji dotyczyło akcjonariuszy, w tym skarżącej, w zakresie cech dla nich charakterystycznych, a mianowicie z jednej strony posiadania akcji w kapitale banku i z drugiej strony pozbawienia ich na skutek tych decyzji możliwości wykonywania określonych praw związanych z tymi akcjami.

60 Kryterium oparte na charakterystycznym oddziaływaniu zostało uściślone w ten sposób, że można je uznać za spełnione w szczególności wówczas, gdy zaskarżony akt zmienia prawa nabyte przez zainteresowaną osobę przed jego wydaniem (zob. wyrok z dnia 13 marca 2008 r., Komisja/Infront WM, C-125/06 P, EU:C:2008:159, pkt 72 i przytoczone tam orzecznictwo).

61 Tymczasem przed wydaniem zaskarżonych decyzji skarżąca dysponowała właśnie prawami związanymi z jej akcjami, które jako że były nabyte, zostały naruszone w rozpatrywanym okresie.

62 W tym względzie należy wskazać, że zgodnie z art. 70 ust. 2 dekretu w sprawie bankowości pierwszy skutek wywołany oddaniem pod zarząd tymczasowy polega na zawieszeniu funkcji walnego zgromadzenia, to znaczy możliwości wyrażenia przez akcjonariuszy stanowiska w przedmiocie skierowanych do nich propozycji.

63 Ponadto wśród akcjonariuszy skarżąca należała do tych, którzy w ramach swego prawa głosu sprzeciwili się propozycji przedstawionej na walnym zgromadzeniu w dniu 22 grudnia 2018 r. W związku z tym, nawet jeśli głos ten wyraził jedynie wniosek o odroczenie, pociągnął on za sobą rezygnację członków zarządu, a następnie rozwiązanie zarządu. Bank znalazł się wówczas w sytuacji, która w istniejącym kontekście wywołała, jak wskazuje decyzja o oddaniu pod zarząd tymczasowy, interwencję EBC wraz z zawieszeniem funkcji walnego zgromadzenia, a tym samym możliwości wpływania przez akcjonariuszy za pomocą głosu na strategię banku.

64 W tych okolicznościach można uznać, że w przypadku skarżącej spełnione są wymogi wynikające z wyroku z dnia 15 lipca 1963 r., Plaumann/Komisja (25/62, EU:C:1963:17).

65 EBC i Komisja kwestionują ten wniosek.

66 W pierwszej kolejności podkreślają, że gdyby Sąd doszedł do wniosku, iż skarga o stwierdzenie nieważności jest niedopuszczalna, takie stwierdzenie niedopuszczalności nie byłoby sprzeczne z obowiązkiem zapewnienia przez sąd Unii skutecznej ochrony sądowej na rzecz rzeczywistych lub potencjalnych skarżących, ponieważ skarżąca mogłaby jeszcze w takim przypadku wnieść do tego samego sądu skargę o odszkodowanie w celu uzyskania w danym wypadku odszkodowania za poniesioną szkodę.

67 W tym względzie należy przypomnieć, że zgodnie z orzecznictwem skargi o stwierdzenie nieważności i o odszkodowanie realizują odrębne cele, które nie mogą być mylone (wyrok z dnia 2 grudnia 1971 r., Zuckerfabrik Schöppenstedt/Rada, 5/71, EU:C:1971:116). W tych okolicznościach sąd Unii nie może stwierdzić, że skarga danego rodzaju (w niniejszej sprawie skarga o stwierdzenie nieważności) może zostać uznana za niedopuszczalną ze względu na to, że druga skarga (na przykład skarga o odszkodowanie) mogłaby zostać uznana za zgodną z wymogami dopuszczalności.

68 Zastrzeżenie to należy zatem oddalić.

69 W drugiej kolejności EBC podnosi, popierając stanowisko Komisji, że orzecznictwo dotyczące zamkniętych grup powinno być ograniczone do podmiotów, w których skład wchodzi niewielka liczba członków. Nie ma to miejsca w niniejszej sprawie, ponieważ w chwili wydania zaskarżonych decyzji bank liczył około 35 000 akcjonariuszy. W odniesieniu do tych dwóch instytucji uznanie dopuszczalności skargi, która może zostać wniesiona przez tak dużą liczbę skarżących, byłoby sprzeczne z podejściem przyjętym w wyroku z dnia 15 lipca 1963 r., Plaumann/Komisja (25/62, EU:C:1963:17).

70 W tym względzie należy wskazać, że – jak podkreślają EBC i Komisja – szereg wyroków przywołanych przez skarżącą dotyczy grup, w których skład wchodziła niewielka liczba członków, na przykład 8 podmiotów w sprawie zakończonej wyrokiem z dnia 22 czerwca 2006 r., Belgia i Forum 187/Komisja (C-182/03 i C-217/03, EU:C:2006:416, pkt 63), 6 w sprawie zakończonej wyrokiem z dnia 13 marca 2008 r., Komisja/Infront WM (C-125/06 P, EU:C:2008:159, pkt 76), lub też 27 w wyroku z dnia 1 lipca 1965 r., Toepfer i Getreide-Import Gesellschaft/Komisja (106/63 i 107/63, EU:C:1965:65, s. 529).

71 Zdaniem skarżącej sformułowania użyte w tak przeanalizowanym orzecznictwie mają jednak na celu jedynie wyjaśnienie kryterium, o którym mowa, a mianowicie wymóg, aby dana grupa obejmowała członków, którzy mogą być zidentyfikowani w chwili wydania decyzji o oddaniu pod zarząd tymczasowy, i tym samym, aby stanowiła grupę, która nie może zostać rozszerzona, a zatem by posiadała cechę bycia grupą „ograniczoną”, „limitowaną” lub „zamkniętą” (zob. podobnie wyroki: z dnia 13 marca 2008 r., Komisja/Infront WM, C-125/06 P, EU:C:2008:159, pkt 71; z dnia 27 lutego 2014 r., Stichting Woonpunt i in./Komisja, C-132/12 P, EU:C:2014:100, pkt 59).

72 Skarżąca uważa w każdym razie, że orzecznictwo dopuszcza skargi w sytuacjach, które mogą wiązać się z dużą liczbą skarżących. Dotyczy to skarg wniesionych przez beneficjentów na decyzje skierowane przez Komisję do jednego lub kilku państw członkowskich w przedmiocie systemów dotyczących pomocy przyznanej lub możliwej do przyznania przez te państwa. Mimo że tego rodzaju decyzja nie jest do nich skierowana, orzecznictwo umożliwia tym beneficjentom zaskarżenie przed Sądem zgodności z prawem wydanych w ten sposób decyzji, mimo że skarżący ci mogą być liczni, a nawet bardzo liczni w zależności od rodzaju danego systemu [wyrok z dnia 28 czerwca 2018 r., Andres (Heitkamp BauHolding w upadłości)/Komisja, C-203/16 P, EU:C:2018:505].

73 W odpowiedzi Komisja podniosła, że w tego rodzaju sprawach dotyczących beneficjentów pomocy zaskarżone akty mają charakter regulacyjny, a nie indywidualny, dotyczą one bowiem środków krajowych obejmujących system pomocy mający zastosowanie do kategorii osób o określonych cechach.

74 W tym względzie należy zaznaczyć, że stanowisko przyjęte przez Komisję w przedmiocie regulacyjnego charakteru aktów, o których mowa w sprawach dotyczących beneficjentów pomocy, nie skutkowałoby – gdyby charakter ten został potwierdzony – niedopuszczalnością skargi. Artykuł 263 akapit czwarty TFUE zapewnia bowiem dopuszczalność skarg wnoszonych na akty regulacyjne, gdy ma miejsce wpływ na sytuację skarżących bez środków wykonawczych. Tymczasem w niniejszej sprawie zaskarżone decyzje wpłynęły na sytuację prawną akcjonariuszy bez wydania jakiegokolwiek aktu pośredniego, pozbawiając ich możliwości wykonywania niektórych z ich praw związanych z ich akcjami w okresie oddania banku pod zarząd tymczasowy (zob. podobnie wyrok z dnia 6 listopada 2018 r., Scuola Elementare Maria Montessori/Komisja, Komisja/Scuola Elementare Maria Montessori i Komisja/Ferracci, od C-622/16 P do C-624/16 P, EU:C:2018:873, pkt 28, 58).

75 Komisja nie może zatem skutecznie z jednej strony kwestionować indywidualnego oddziaływania na skarżącą ze względu na to, że należy ona do kategorii podmiotów gospodarczych, a z drugiej strony twierdzić, że skarga jest niedopuszczalna, ponieważ jest skierowana przeciwko aktowi, który w odniesieniu do takiej kategorii ma charakter regulacyjny, w kontekście, w którym akt ten miał wpływ na sytuację prawną skarżącej bez wydania aktu pośredniego.

76 W związku z tym należy oddalić również drugie zastrzeżenie i można uznać, po pierwsze, że zaskarżone decyzje dotyczą skarżącej indywidualnie, a po drugie, biorąc pod uwagę powyższe rozważania dotyczące bezpośredniego oddziaływania, że skarżąca spełnia wymogi określone przez traktat w odniesieniu do legitymacji procesowej.

Pojęcie interesu prawnego

77 EBC podnosi, że skarżąca nie ma interesu prawnego wymaganego do wniesienia niniejszej skargi.

78 W tym względzie należy wskazać, że zgodnie z orzecznictwem skarżąca w celu wniesienia skargi musi udowodnić istnienie interesu prawnego poprzez wykazanie, że wiążące skutki prawne wywoływane przez zaskarżone decyzje mogą wpłynąć na jej interesy, przy czym dowód ten może zostać przedstawiony poprzez dowiedzenie, że akt zmienił w istotny sposób jej sytuację prawną (zob. podobnie wyrok z dnia 13 października 2011 r., Deutsche Post i Niemcy/Komisja, C-463/10 P i C-475/10 P, EU:C:2011:656, pkt 37).

79 Ponieważ skarżąca posiada udziały w kapitale przedsiębiorstwa, interes prawny musi być odrębny od interesu przedsiębiorstwa, w tym przypadku banku, w którym posiada ona udziały. Jedynie bowiem przedsiębiorstwo ma co do zasady prawo do wniesienia skargi w celu obrony swego własnego interesu. Jeśli celem obrony jest interes przedsiębiorstwa, akcjonariusz może zwrócić się do walnego zgromadzenia lub organu zarządzającego o wniesienie skargi (zob. podobnie wyroki: z dnia 20 czerwca 2000 r., Euromin/Rada, T-597/97, EU:T:2000:157, pkt 50; z dnia 12 listopada 2015 r., HSH Investment Holdings Coinvest-C i HSH Investment Holdings FSO/Komisja, T-499/12, EU:T:2015:840, pkt 31).

80 Podobnie Europejski Trybunał Praw Człowieka rozróżnia z jednej strony skargi wniesione przez akcjonariuszy w celu obrony ich własnych praw, a z drugiej strony skargi wniesione przez nich w celu zapewnienia ochrony praw przedsiębiorstwa (wyrok ETPC z dnia 7 lipca 2020 r. w sprawie Albert i in. przeciwko Węgrom, CE:ECHR:2020:0707JUD000529414).

81 W niniejszej sprawie w celu uzasadnienia swojej skargi skarżąca nie powołuje się na skutek wywołany przez zaskarżone decyzje względem banku, lecz podkreśla wpływ tych decyzji na prawa, które osobiście przysługują jej jako akcjonariuszowi, w szczególności prawo zwoływania walnego zgromadzenia w celu zaproponowania wniesienia skargi, czy też prawo do dodania punktu dotyczącego tej kwestii do porządku obrad walnego zgromadzenia.

82 Tym samym nie można uznać, jak czyni to EBC, że gdyby stwierdzono nieważność zaskarżonych decyzji, wpływ na sytuację akcjonariuszy byłby taki sam jak wpływ stwierdzenia nieważności na sytuację banku. Podejmując działania w związku ze skutkami wywołanymi przez zaskarżone decyzje w odniesieniu do przysługujących jej praw, skarżąca może wykazać interes prawny w żądaniu stwierdzenia nieważności wspomnianych decyzji, który nie pokrywa się z interesem banku, lecz różni się od niego. Wymóg istnienia odrębnego interesu jest zatem spełniony w niniejszym przypadku.

83 Z powyższego wynika, że skargę wniesioną przez skarżącą można uznać za dopuszczalną w zakresie, w jakim została wniesiona w jej imieniu w odniesieniu do zaskarżonych decyzji.

Co do istoty

84 Na poparcie skargi skarżąca podnosi siedem zarzutów dotyczących odpowiednio:

– naruszenia zasad proporcjonalności;

– naruszenia obowiązku uzasadnienia i prawa do bycia wysłuchanym;

– powołania jako członków zarządu tymczasowego osób, które wcześniej zajmowały ważne stanowiska w dyrekcji i zarządzaniu bankiem;

– naruszenia prawa przy określaniu podstawy prawnej zastosowanej do wydania zaskarżonych decyzji;

– faktu, że EBC próbował rozwiązać problemy związane z zarządzaniem, powołując osoby, które te problemy stworzyły;

– naruszenia z jednej strony norm dotyczących praw akcjonariusza, a z drugiej strony podstawowych zasad dotyczących ochrony własności i oszczędzania, wolności prywatnej inicjatywy gospodarczej i samostanowienia obywatela przy dokonywaniu osobistych wyborów;

– nieadekwatności zarządu tymczasowego dla celów rozwiązania stwierdzonego problemu.

85 Sąd uważa za właściwe rozpocząć badanie od zarzutu opartego na naruszeniu prawa przy określeniu podstawy prawnej wykorzystanej do wydania zaskarżonych decyzji.

W przedmiocie zarzutu opartego na naruszeniu prawa przez EBC przy określeniu podstawy prawnej zastosowanej do wydania zaskarżonych decyzji

86 Skarżąca podnosi, że EBC naruszył prawo, opierając zaskarżone decyzje na art. 70 ust. 1 dekretu w sprawie bankowości, podczas gdy przepis ten nie dotyczy sytuacji powołanej w celu uzasadnienia oddania pod zarząd tymczasowy, a mianowicie „istotnego pogorszenia" sytuacji banku.

87 Zarzut ten jest podważany przez EBC z poparciem Komisji.

88 W tym względzie należy wskazać, że art. 69 octiesdecies ust. 1 lit. b) dekretu w sprawie bankowości, który dokonuje transpozycji art. 28, zatytułowanego „Odwołanie kadry kierowniczej wyższego szczebla i zarządu", dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/59/UE z dnia 15 maja 2014 r. ustanawiającej ramy na potrzeby prowadzenia działań naprawczych oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w odniesieniu do instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych oraz zmieniającej dyrektywę Rady 82/891/EWG i dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2001/24/WE, 2002/47/WE, 2004/25/WE, 2005/56/WE, 2007/36/WE, 2011/35/UE, 2012/30/UE i 2013/36/UE oraz rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1093/2010 i (UE) nr 648/2012 (Dz.U. 2014, L 173, s. 190), stanowi:

„1. Bank Włoch może podjąć następujące środki w stosunku do banku lub spółki dominującej grupy bankowej:

[…]

b) usunięcie ze stanowiska osób, o których mowa w art. 69 vicies semel, w przypadku poważnego naruszenia przepisów ustawowych, wykonawczych lub statutowych lub poważnych nieprawidłowości w ramach zarządzania, lub też gdy pogorszenie się sytuacji banku lub grupy bankowej jest szczególnie znaczące, pod warunkiem że środki określone w lit. a) lub przewidziane w art. 53 bis i 67 ter nie są wystarczające dla celów zaradzenia sytuacji".

89 Z kolei art. 70 dekretu w sprawie bankowości, który transponuje art. 29 dyrektywy 2014/59, zatytułowany „Tymczasowy administrator", stanowi:

„1. Bank Włoch może zarządzić rozwiązanie organów zarządzających i nadzorczych banków w przypadku naruszenia lub nieprawidłowości, o których mowa w art. 69 octiesdecis ust. 1 lit. b), lub jeżeli oczekiwane są poważne straty majątkowe, lub gdy rozwiązania zażądano w uzasadnionym wniosku organów zarządzających lub nadzwyczajnego zgromadzenia".

90 Z brzmienia tych przepisów wynika, że te dwa przepisy dotyczą dwóch różnych sytuacji:

– po pierwsze, art. 69 octiesdecies ust. 1 lit. b) określa „usunięcie" organów zarządzających lub nadzorczych banków, które po przyjęciu takiego środka powinny zostać zastąpione wedle procedur przewidzianych w prawie krajowym i w prawie Unii;

– po drugie, art. 70 reguluje „rozwiązanie" (scioglimento) organów zarządzających lub nadzorczych banków, które to rozwiązanie pociąga za sobą zawieszenie funkcji zgromadzeń i innych organów oraz ustanowienie zarządu nadzwyczajnego.

91 Wedle brzmienia art. 28 i 29 dyrektywy 2014/59, które mają być transponowane na mocy wyżej wymienionych przepisów, nie można uznać rozpatrywanych środków za równoważne lub alternatywne, ponieważ pierwszy z tych środków jest mniej inwazyjny niż drugi, który z kolei może zostać przyjęty jedynie wówczas, gdy zastąpienie organów zarządzających lub nadzorczych banków zgodnie z procedurami prawa krajowego i prawa Unii zostanie uznane przez właściwy organ za niewystarczające dla zaradzenia sytuacji.

92 Przesłanki zastosowania art. 69 octiesdecies ust. 1 lit. b) dekretu w sprawie bankowości i art. 70 tego aktu również się różnią. Tak więc „usunięcie" organów zarządzających lub kontrolnych ma zastosowanie w przypadku:

– poważnego naruszenia przepisów ustawowych, wykonawczych lub statutowych;

– poważnych nieprawidłowości w ramach zarządzania;

– lub gdy pogorszenie się sytuacji banku lub grupy bankowej jest szczególnie znaczące.

93 Natomiast „rozwiązanie" organów zarządzających lub nadzorczych oraz ustanowienie zarządu nadzwyczajnego są przewidziane:

– w przypadku poważnego naruszenia przepisów ustawowych, wykonawczych lub statutowych, o którym mowa w art. 69 octiesdecies ust. 1 lit. b);

– w przypadku poważnych nieprawidłowości w ramach zarządzania, o których mowa w art. 69 octiesdecies ust. 1 lit. b);

– gdy oczekiwane są poważne straty majątkowe;

– lub gdy rozwiązania zażądano w uzasadnionym wniosku organów zarządzających lub nadzwyczajnego zgromadzenia.

94 Z analizy językowej dotyczącej sformułowania przesłanek stosowania art. 69 octiesdecies ust. 1 lit. b) dekretu w sprawie bankowości i art. 70 tego dekretu wynika, że ich wyliczenie jest wyczerpujące i że są one alternatywne, jak wskazuje użycie alternatywnego spójnika „lub". I tak drugi z tych przepisów przewiduje, że rozwiązanie organów zarządzających lub nadzorczych banków oraz ustanowienie zarządu nadzwyczajnego są możliwe w czterech przypadkach, z których dwa są przewidziane w pierwszym z tych przepisów i powinny, jak wskazuje bezpośrednie odesłanie do tego przepisu, być interpretowane w taki sam sposób jak w kontekście „usunięcia". Analiza tekstu wskazuje również, że brak jest hierarchii pomiędzy tymi warunkami.

95 Z art. 69 octiesdecies ust. 1 lit. b) dekretu w sprawie bankowości i art. 70 tego dekretu wynika zatem, że drugi z tych przepisów nie przewiduje rozwiązania organów zarządzających lub nadzorczych banków ani ustanowienia zarządu nadzwyczajnego, w przypadku gdy „pogorszenie się sytuacji banku lub grupy bankowej [byłoby] szczególnie znaczące".

96 W niniejszej sprawie EBC decyzją o oddaniu pod zarząd tymczasowy podjął decyzję o „rozwiązaniu organów zarządczych i nadzorczych [banku] oraz o ich zastąpieniu przez trzech nadzwyczajnych komisarzy i komitet nadzorczy".

97 Wydając tę decyzję, EBC uznał w pkt 2.1, że „warunki określone w art. 69 octiesdecies i art. 70 dekretu w sprawie bankowości, to znaczy znaczące pogorszenie się sytuacji [banku], zostały spełnione", a następnie stwierdził w pkt 2.6, że „zarząd nadzwyczajny [był] niezbędny i właściwy" oraz że „wykonywanie uprawnień, o których mowa w art. 70 [tego dekretu], również zostało uznane za proporcjonalne do zaradzenia poważnej sytuacji, [w jakiej znalazł się ów bank w tym czasie]".

98 I tak z uzasadnienia przedstawionego we wspomnianej decyzji wynika, że uprawnienie wykonywane przez EBC w niniejszej sprawie do oddania banku pod zarząd tymczasowy to uprawnienie, o którym mowa w art. 70 dekretu w sprawie bankowości, przy czym odniesienie do art. 69 octiesdecies tego dekretu nie pozwala na podważenie tego stwierdzenia.

99 Podobnie EBC w decyzji o przedłużeniu uznał, że należy utrzymać zarząd tymczasowy ze względu na dalsze trwanie „znacznego pogorszenia się sytuacji nadzorowanego podmiotu" (pkt 2.1) oraz że „wykonywanie uprawnień na podstawie art. 70 [jednolitego tekstu bankowego]" było właściwe do okoliczności (pkt 2.6).

100 Z powyższego wynika, że EBC naruszył art. 70 dekretu w sprawie bankowości, opierając się – podczas gdy przesłanka ta nie była przewidziana w tym przepisie – na „znaczącym pogorszeniu się sytuacji [banku]", aby rozwiązać organy zarządzające lub nadzorcze banku, ustanowić zarząd tymczasowy i utrzymać go w mocy w okresie, którego dotyczyła decyzja o przedłużeniu.

101 EBC i Komisja kwestionują ten wniosek.

102 Po pierwsze, obydwa organy zauważają, że oddanie pod zarząd tymczasowy jest przewidziane w art. 29 dyrektywy 2014/59. Tymczasem w zastosowaniu zasady zgodnej wykładni art. 70 dekretu w sprawie bankowości należy odczytywać w świetle tego przepisu, który artykuł ten miał

transponować. Z takiej interpretacji wynika, że oddanie pod zarząd tymczasowy jest dozwolone na podstawie art. 70, nawet jeśli rozpatrywany stan faktyczny, a mianowicie znaczące pogorszenie się sytuacji banku, nie jest wyraźnie wymieniony w tym przepisie.

103 W tym względzie z utrwalonego orzecznictwa wynika, że w takich okolicznościach sąd krajowy jest zobowiązany interpretować prawo krajowe w możliwie najszerszym zakresie w świetle brzmienia i celu danej dyrektywy, aby osiągnąć rezultat przez nią przewidziany. Ten obowiązek dokonywania zgodnej wykładni prawa krajowego jest w istocie nierozerwalnie związany z systemem traktatu FUE, gdyż zezwala sądom krajowym na zapewnienie, w ramach ich właściwości, pełnej skuteczności prawa Unii przy rozpoznawaniu zawisłych przed nimi sporów (zob. wyroki: z dnia 24 stycznia 2012 r., Dominguez, C-282/10, EU:C:2012:33, pkt 24; z dnia 19 stycznia 2010 r., Kücükdeveci, C-555/07, EU:C:2010:21, pkt 48 i przytoczone tam orzecznictwo; zob. także analogicznie wyrok z dnia 24 czerwca 2019 r., Popławski, C-573/17, EU:C:2019:530, pkt 55, 57, 58). Sąd ma taki sam obowiązek dokonywania wykładni prawa krajowego zgodnej z dyrektywą, gdy musi on, jak w niniejszym sporze, zastosować to prawo na mocy właściwych przepisów.

104 Ponadto w zakresie, w jakim przedmiotem sporu jest wykładnia przepisu prawa krajowego, należy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem zakres krajowych przepisów ustawowych, wykonawczych lub administracyjnych należy oceniać z uwzględnieniem ich wykładni przyjętej przez sądy krajowe (zob. wyrok z dnia 24 kwietnia 2018 r., Caisse régional de crédit agricole mutuel Alpes Provence i in./EBC, od T-133/16 do T-136/16, EU:T:2018:219, pkt 84 i przytoczone tam orzecznictwo).

105 Niemniej owa zasada wykładni zgodnej prawa krajowego ma pewne granice. Spoczywający na sądzie obowiązek odniesienia się do treści dyrektywy przy dokonywaniu wykładni i stosowaniu odpowiednich przepisów prawa krajowego jest bowiem ograniczony przez ogólne zasady prawa i nie może służyć jako podstawa dla dokonywania wykładni prawa krajowego contra legem (wyroki: z dnia 15 kwietnia 2008 r., Impact, C-268/06, EU:C:2008:223, pkt 100; z dnia 24 stycznia 2012 r., Dominguez, C-282/10, EU:C:2012:33, pkt 25).

106 Z powyższego wynika, że przypomniany powyżej obowiązek wykładni zgodnej prawa krajowego nie może służyć za podstawę wykładni sprzecznej z pojęciami użytymi w przepisie krajowym dokonującym transpozycji dyrektywy.

107 Tymczasem taki rezultat miałby miejsce, gdyby w niniejszej sprawie zastosowano tę metodę wykładni. Przyjętym środkiem jest bowiem środek przewidziany w art. 70 dekretu w sprawie bankowości, a w konsekwencji muszą zostać spełnione przesłanki zastosowania tego artykułu. Odniesienie do art. 69 octiesdecies tego dekretu w decyzji o oddaniu pod zarząd tymczasowy, które należy być może tłumaczyć odesłaniem do tego artykułu w odniesieniu do dwóch z przesłanek stosowania wymienionych w art. 70 tegoż dekretu, nie może zmienić przepisów mających zastosowanie do przyjęcia wskazanych środków ani przesłanek ich stosowania.

108 „Pogorszenie sytuacji banku” nie jest pojęciem ogólnym, lecz przesłanką określoną w akcie prawnym, który odnosi się do wyczerpującego wyliczenia czterech alternatywnych przesłanek. Te wyraźnie określone przez prawo przesłanki przyjęcia tak dalece inwazyjnego środka – najbardziej inwazyjnego w systemie wczesnej interwencji – jak środek oddania banku pod zarząd tymczasowy, muszą być spełnione, a przesłanki przewidziane dla przyjęcia środka najmniej inwazyjnego nie mogą zostać uznane za wystarczające, aby uzasadnić przyjęcie najbardziej inwazyjnego środka, bez konkretnego odniesienia w tekście aktu prawnego.

109 Argument ten należy zatem odrzucić.

110 Po drugie, EBC i Komisja podniosły na rozprawie, że EBC był zobowiązany do stosowania poza prawem krajowym, w przypadku gdy działa jako organ właściwy na podstawie regulacji bankowej, wszystkich norm prawa Unii. W związku z tym zdaniem tych organów był on zobowiązany do stosowania przepisu zawartego w dyrektywie 2014/59, który przewiduje oddanie pod zarząd tymczasowy w przypadku istotnego pogorszenia się sytuacji danej instytucji kredytowej.

111 W tym względzie należy zauważyć, że – jak zaznaczają te dwa organy – powinny one stosować się do prawa Unii w swoich działaniach. Obowiązek ten wynika z zasady legalności, która nakłada na instytucje obowiązek przestrzegania, pod kontrolą sądu Unii, przepisów, którym one podlegają. W szczególności została ona wyrażona w odniesieniu do nadzoru ostrożnościowego, jak podkreśliły zainteresowane instytucje, w art. 4 ust. 3 rozporządzenia Rady (UE) nr 1024/2013 z dnia 15 października 2013 r. powierzającego Europejskiemu Bankowi Centralnemu szczególne zadania w odniesieniu do polityki związanej z nadzorem ostrożnościowym nad instytucjami kredytowymi (Dz.U. 2013, L 287, s. 63), który przewiduje między innymi, że „[d]o celu wykonywania zadań powierzonych mu na mocy niniejszego rozporządzenia i z myślą o zapewnieniu wysokich standardów nadzoru EBC stosuje całe stosowne unijne prawo, a w przypadku gdy takie unijne prawo tworzą dyrektywy – krajowe ustawodawstwo transponujące te dyrektywy".

112 Z przepisu tego wynika jednak, że w przypadku gdy prawo Unii zawiera dyrektywy, należy stosować prawo krajowe transponujące te dyrektywy. Przepisu tego nie można odczytywać w ten sposób, że zawiera dwa odrębne źródła zobowiązań, czyli całość prawa Unii, w tym dyrektywy, do którego należałoby dodać transponujące je prawo krajowe. Taka wykładnia zakładałaby bowiem, że przepisy krajowe są odmienne od dyrektyw i że w takim przypadku obydwa rodzaje aktów wiążą EBC jako odrębne źródła normatywne. Takiej wykładni nie można przyjąć, ponieważ byłaby sprzeczna z art. 288 TFUE, który przewiduje, że „[d]yrektywa wiąże każde państwo członkowskie, do którego jest kierowana, w odniesieniu do rezultatu, który ma być osiągnięty, pozostawia jednak organom krajowym swobodę wyboru formy i środków". Ponadto zgodnie z utrwalonym orzecznictwem dyrektywa nie może sama z siebie tworzyć obowiązków dla jednostki i nie można zatem powoływać się na dyrektywę jako taką w stosunku do niej (wyrok z dnia 26 lutego 1986 r., Marshall, 152/84, EU:C:1986:84, pkt 48; zob. także wyrok z dnia 19 stycznia 2010 r., Kücükdeveci, C-555/07, EU:C:2010:21, pkt 46 i przytoczone tam orzecznictwo).

113 Nie można zatem naprawić błędu popełnionego przez EBC przy stosowaniu art. 70 dekretu w sprawie bankowości w drodze swobodnej wykładni aktów, która pozwoliłaby na odtworzenie przesłanek stosowania przepisów opracowanych w sposób odrębny w dyrektywie 2014/59 i w prawie krajowym.

114 Należy zatem uwzględnić rozpatrywany zarzut i w związku z tym należy stwierdzić nieważność zaskarżonych decyzji bez konieczności badania pozostałych zarzutów.

W przedmiocie kosztów

115 Zgodnie z art. 134 § 1 regulaminu postępowania kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę.

116 Ponieważ EBC przegrał sprawę, należy obciążyć go własnymi kosztami oraz kosztami poniesionymi przez skarżącą zgodnie z jej żądaniem.

117 Zgodnie z art. 138 § 1 regulaminu postępowania instytucje Unii, które przystąpiły do sprawy w charakterze interwenienta, pokrywają własne koszty. Na podstawie tego przepisu Komisja pokrywa własne koszty.

Z powyższych względów

SĄD (czwarta izba w składzie powiększonym)

orzeka, co następuje:

1) Stwierdza się nieważność decyzji ECB-SSM-2019-ITCAR-11 EBC z dnia 1 stycznia 2019 r. w sprawie oddania Banca Carige SpA pod zarząd tymczasowy, a także decyzji ECB-SSM-2019-ITCAR-13 EBC z dnia 29 marca 2019 r. przedłużającej czas trwania zarządu tymczasowego do dnia 30 września 2019 r.

2) W pozostałym zakresie skarga zostaje odrzucona.

3) Europejski Bank Centralny (EBC) zostaje obciążony własnymi kosztami oraz kosztami poniesionymi przez Francescę Corneli.

4) Komisja Europejska pokrywa własne koszty.

Papasavvas Gervasoni Madise

Nihoul Martín y Pérez de Nanclares

Wyrok ogłoszono na posiedzeniu jawnym w Luksemburgu w dniu 12 października 2022 r.

Podpisy