Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (piąta izba)

z dnia 12 grudnia 2024 r.*

Odwołanie – Polityka gospodarcza i pieniężna – Nadzór ostrożnościowy nad instytucjami kredytowymi – Rozporządzenie (UE) nr 1024/2013 – Szczególne zadania nadzorcze powierzone Europejskiemu Bankowi Centralnemu (EBC) – Artykuł 24 – Decyzja w sprawie cofnięcia zezwolenia instytucji kredytowej – Procedura przeglądu – Decyzja uchylająca wcześniejszą decyzję – Skarga o stwierdzenie nieważności – Zachowanie interesu prawnego – Skarga o odszkodowanie – Oczywista niedopuszczalność

W sprawie C-181/22 P

mającej za przedmiot odwołanie w trybie art. 56 statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, wniesione w dniu 9 marca 2022 r.,

Nemea Bank plc, z siedzibą w San Ġiljan (Malta), którą reprezentował A. Meriläinen, asianajaja,

strona wnosząca odwołanie,

w której pozostałymi uczestnikami postępowania są:

Heikki Niemelä, zamieszkały w Ohain (Belgia),

Mika Lehto, zamieszkały w Espoo (Finlandia),

Nemea plc, z siedzibą w San Ġiljan,

Nevestor SA, z siedzibą w Ohain,

strony skarżące w pierwszej instancji,

Europejski Bank Centralny (EBC), który reprezentowali D.M. Brinkman, C. Hernández Saseta i A. Witte, w charakterze pełnomocników,

strona pozwana w pierwszej instancji,

Komisja Europejska, którą reprezentowali początkowo A. Nijenhuis i A. Steiblytė, a następnie A. Steiblytė, w charakterze pełnomocników,

interwenient w pierwszej instancji,

* Język postępowania: angielski.

TRYBUNAŁ (piąta izba),

w składzie: K. Lenaerts, prezes Trybunału, pełniący obowiązki prezesa piątej izby, I. Jarukaitis (sprawozdawca) i E. Regan, sędziowie,

rzecznik generalny: J. Kokott,

sekretarz: A. Calot Escobar,

uwzględniając pisemny etap postępowania,

po zapoznaniu się z opinią rzecznik generalnej na posiedzeniu w dniu 30 listopada 2023 r.,

wydaje następujący

Wyrok

1 W swoim odwołaniu Nemea Bank plc wnosi o uchylenie postanowienia Sądu Unii Europejskiej z dnia 20 grudnia 2021 r., Niemelä i in./EBC (T-321/17, zwanego dalej „zaskarżonym postanowieniem", EU:T:2021:942), w którym Sąd umorzył postępowanie w przedmiocie żądania stwierdzenia nieważności decyzji Europejskiego Banku Centralnego (EBC) ECB/SSM/2017 – 213800JENPXTUY75VSO/1 WHD-2017-0003 z dnia 23 marca 2017 r., na mocy której zostało cofnięte zezwolenie na podjęcie działalności instytucji kredytowej Nemea Bank (zwanej dalej „sporną decyzją"), i odrzucił jako oczywiście niedopuszczalne żądanie o naprawienie szkód, jakie miały być poniesione w wyniku cofnięcia tego zezwolenia.

Ramy prawne

Rozporządzenie w sprawie Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego

2 Zgodnie z motywem 64 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, zwanego dalej „rozporządzeniem w sprawie Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego"):

„EBC powinien zapewniać osobom fizycznym i prawnym możliwość zwrócenia się z wnioskiem o przegląd decyzji podejmowanych na podstawie uprawnień powierzonych mu na mocy niniejszego rozporządzenia, które to decyzje są skierowane do tych osób lub bezpośrednio i indywidualnie ich dotyczą. Zakres przeglądu powinien obejmować proceduralną i merytoryczną zgodność takich decyzji z niniejszym rozporządzeniem, z poszanowaniem marginesu uznaniowości pozostawionego EBC, by decydować o tym, czy przyjęcie tych decyzji było właściwe. W tym celu i ze względu na ekonomię procesową, EBC powinien utworzyć Administracyjną Radę Odwoławczą, której zadaniem byłoby przeprowadzanie takich wewnętrznych przeglądów. Aby ustalić skład takiej rady, Rada Prezesów EBC powinna mianować wysoko cenione osoby. […] Procedura ustanowiona do celów przeglądu powinna przewidywać sytuację, w której w stosownym przypadku Rada ds. Nadzoru ponownie przeanalizuje swój poprzedni projekt decyzji".

3 Artykuł 4 ust. 1 lit. a) tego rozporządzenia stanowi:

„W ramach art. 6 – zgodnie z ust. 3 niniejszego artykułu – EBC posiada wyłączną kompetencję w zakresie wykonywania, do celów nadzoru ostrożnościowego, następujących zadań w odniesieniu do wszystkich instytucji kredytowych mających siedzibę w uczestniczących państwach członkowskich:

a) wydawanie i cofanie zezwoleń dla instytucji kredytowych, z zastrzeżeniem art. 14”.

4 Artykuł 14 ust. 5 tego rozporządzenia ma następujące brzmienie:

„Z zastrzeżeniem ust. 6, EBC może cofnąć zezwolenie w przypadkach określonych w stosownym unijnym prawie z własnej inicjatywy, po skonsultowaniu się z właściwym organem krajowym uczestniczącego państwa członkowskiego, w którym ma siedzibę dana instytucja kredytowa, lub na wniosek takiego właściwego organu krajowego. Konsultacje te w szczególności zapewniają, by przed podjęciem decyzji dotyczących cofnięcia zezwolenia, EBC dał organom krajowym dość czasu na podjęcie decyzji o koniecznych działaniach naprawczych, w tym ewentualnych środkach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, oraz by uwzględnił te decyzje.

Jeżeli właściwy organ krajowy, który zaproponował, by udzielić zezwolenia zgodnie z ust. 1, uznaje, że zgodnie ze stosownym prawem krajowym zezwolenie musi zostać cofnięte, przedkłada EBC propozycję w tej sprawie. W takim przypadku EBC podejmuje decyzję w sprawie proponowanego cofnięcia zezwolenia, z pełnym uwzględnieniem przyczyn takiego cofnięcia przedstawionych przez właściwy organ krajowy”.

5 Artykuł 24 tego samego rozporządzenia przewiduje:

„1. EBC utworzy Administracyjną Radę Odwoławczą [zwaną dalej »ARO«], której zadaniem będzie przeprowadzanie wewnętrznego administracyjnego przeglądu decyzji podjętych przez EBC w ramach wykonywania uprawnień powierzonych mu na mocy niniejszego rozporządzenia w związku z wnioskiem o przegląd wniesionym zgodnie z ust. 5. Zakres takiego przeglądu powinien obejmować proceduralną i merytoryczną zgodność takich decyzji z niniejszym rozporządzeniem.

[…]

5. Każda osoba fizyczna lub prawna może w przypadkach, o których mowa w ust. 1, wystąpić z wnioskiem o przegląd decyzji EBC na mocy niniejszego rozporządzenia, która jest do niej skierowana lub która jej bezpośrednio i indywidualnie dotyczy. […]

[…]

7. Po wydaniu orzeczenia co do dopuszczalności wniosku o przegląd [ARO] wydaje opinię w terminie odpowiednim do pilności sprawy i nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od otrzymania wniosku i przekazuje sprawę Radzie ds. Nadzoru do celów przygotowania nowego projektu decyzji. Rada ds. Nadzoru bierze pod uwagę opinię [ARO] i niezwłocznie przedkłada Radzie Prezesów nowy projekt decyzji. Nowy projekt decyzji uchyla pierwotną decyzję, zastępuje ją decyzją o identycznej treści lub zastępuje ją zmienioną decyzją. Nowy projekt decyzji uznaje się za przyjęty, chyba że Rada Prezesów wyrazi sprzeciw w maksymalnym terminie dziesięciu dni roboczych.

8. Wniosek o przegląd złożony zgodnie z ust. 5 nie ma skutku zawieszającego. Rada Prezesów może jednak – na wniosek [ARO] – zawiesić wykonanie zaskarżonej decyzji, jeżeli uzna, że wymagają tego okoliczności.

[…]

11. Niniejszy artykuł pozostaje bez uszczerbku dla prawa do wniesienia sprawy do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej zgodnie z Traktatami".

Rozporządzenie nr 468/2014

6 Z art. 2 pkt 8 rozporządzenia Europejskiego Banku Centralnego (UE) nr 468/2014 z dnia 16 kwietnia 2014 r. ustanawiającego ramy współpracy pomiędzy Europejskim Bankiem Centralnym a właściwymi organami krajowymi oraz wyznaczonymi organami krajowymi w ramach Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego (zwanego dalej „rozporządzeniem ramowym w sprawie Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego") (Dz.U. 2014, L 141, s. 1) wynika, że „mniej istotny nadzorowany podmiot w państwie członkowskim strefy euro" oznacza podmiot, „który [w szczególności] nie został uznany za istotny nadzorowany podmiot w rozumieniu art. 6 ust. 4 rozporządzenia w sprawie Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego".

7 Artykuł 80 tego rozporządzenia stanowi:

„1. Jeżeli właściwy organ krajowy uzna, że zezwolenie udzielone instytucji kredytowej powinno zostać w całości lub w części cofnięte zgodnie ze stosownym prawem unijnym lub krajowym, w tym na wniosek samej instytucji kredytowej, przedkłada EBC projekt decyzji w sprawie proponowanego cofnięcia zezwolenia […] wraz z ewentualnymi dokumentami na jej poparcie.

2. Właściwy organ krajowy powinien skoordynować swoje działania w odniesieniu do projektu decyzji w sprawie zezwolenia z krajowym właściwym organem ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji […]".

Okoliczności powstania sporu

8 Okoliczności powstania niniejszego sporu, przedstawione w pkt 1–7 zaskarżonego postanowienia, można streścić w podany niżej sposób.

9 Nemea Bank jest instytucją kredytową prawa maltańskiego wchodzącą w zakres pojęcia „mniej istotnego nadzorowanego podmiotu w państwie członkowskim strefy euro" w rozumieniu rozporządzenia ramowego w sprawie Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego, która świadczyła usługi finansowe na podstawie zezwolenia udzielonego jej przez właściwy organ krajowy, mianowicie Awtorità għas-Servizzi Finanzjarji ta'Malta (maltański organ ds. usług finansowych, Malta, zwany dalej „MFSA"), i podlegała bezpośredniemu nadzorowi ostrożnościowemu tego organu.

10 Nemea plc i Nevestor SA są dwoma bezpośrednimi akcjonariuszami Nemea Bank. H. Niemelä i M. Lehto są członkami zarządu Nemea Bank i jego beneficjentami rzeczywistymi za pośrednictwem posiadanych przez nich udziałów w Nemea i Nevestor.

11 W dniu 25 stycznia 2017 r., po konsultacji z krajowym organem ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, MFSA przedłożyła EBC, na podstawie art. 80 rozporządzenia ramowego w sprawie Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego, projekt decyzji w sprawie cofnięcia zezwolenia udzielonego Nemea Bank na podjęcie działalności instytucji kredytowej.

12 W dniu 13 marca 2017 r. Rada ds. Nadzoru EBC zatwierdziła projekt decyzji o cofnięciu zezwolenia i wyznaczyła Nemea Bank trzydniowy termin na przedstawienie uwag na temat tego projektu.

13 W dniu 15 marca 2017 r. Nemea Bank przedstawił swoje uwagi.

14 W dniu 23 marca 2017 r. EBC przyjął sporną decyzję na podstawie art. 4 ust. 1 lit. a) i art. 14 ust. 5 rozporządzenia w sprawie Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego.

Okoliczności, które wystąpiły po wydaniu spornej decyzji

15 W dniu 22 kwietnia 2017 r. do ARO wpłynął wniosek Nemea Bank i pozostałych skarżących w pierwszej instancji o przegląd spornej decyzji.

16 W dniu 19 czerwca 2017 r. ARO wydał opinię, w której zaproponował zastąpienie tej decyzji identyczną decyzją. W dniu 30 czerwca 2017 r. Rada Prezesów EBC, na podstawie tej opinii i na podstawie projektu Rady ds. Nadzoru, przyjęła, zgodnie z art. 24 ust. 7 rozporządzenia w sprawie Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego, decyzję ECB/SSM/2017 – 213800JENPXTUY75VS 07/2 (zwaną dalej „decyzją z dnia 30 czerwca 2017 r.”), która, jak wskazano w jej rozstrzygnięciu, zastąpiła sporną decyzję.

Skarga do Sądu i zaskarżone postanowienie

17 Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 22 maja 2017 r. Nemea Bank i pozostali skarżący w pierwszej instancji wnieśli skargę o stwierdzenie nieważności spornej decyzji oraz o odszkodowanie za szkody, jakie mieli ponieść w wyniku przyjęcia tej decyzji. Na poparcie owej skargi podnieśli sześć zarzutów.

18 Osobnym pismem, złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 25 października 2017 r., EBC podniósł zarzut niedopuszczalności na podstawie art. 130 regulaminu postępowania przed Sądem. Postanowieniem z dnia 13 lipca 2018 r. Sąd pozostawił zarzut niedopuszczalności do rozstrzygnięcia w wyroku na podstawie art. 130 § 7 regulaminu postępowania przed Sądem.

19 Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 18 października 2017 r. Komisja Europejska złożyła wniosek o dopuszczenie do sprawy w charakterze interwenienta popierającego żądania EBC, który został uwzględniony decyzją z dnia 23 lipca 2018 r.

20 W drodze środka organizacji postępowania z dnia 30 kwietnia 2018 r. Sąd skierował do stron szereg pytań w szczególności w celu ustalenia, czy w następstwie powołania osoby właściwej do wykonywania zasadniczej części uprawnień przyznanych zwykle organom zarządzającym Nemea Bank w odniesieniu do szczególnej działalności i aktywów Nemea Bank skarżący w pierwszej instancji byli uprawnieni do wniesienia skargi o stwierdzenie nieważności decyzji EBC oraz skargi o odszkodowanie za szkodę poniesioną w wyniku takiej decyzji.

21 W dniu 1 kwietnia 2019 r. Sąd zawiesił postępowanie do czasu ogłoszenia wyroku 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, EU:C:2019:923) i wezwał strony, w drodze nowego środka organizacji postępowania z dnia 10 grudnia 2019 r., do przedstawienia mu uwag w przedmiocie wniosków, jakie ich zdaniem należy wyciągnąć z tego wyroku w celu rozstrzygnięcia zawisłego przed nim sporu.

22 W ramach innych środków organizacji postępowania z dni 30 stycznia 2020 r., 23 grudnia 2020 r. oraz 19 stycznia 2021 r. Sąd zwrócił się do stron z pytaniami dotyczącymi przebiegu postępowania wszczętego przed Tribunal dwar Servizzi Finanzjarji (sądem ds. usług finansowych, Malta) w celu przywrócenia skutecznej reprezentacji Nemea Bank.

23 W pkt 1 sentencji zaskarżonego postanowienia Sąd umorzył postępowanie w przedmiocie żądania stwierdzenia nieważności ze względu na jego bezprzedmiotowość i utratę interesu prawnego skarżących w pierwszej instancji. W pkt 2 sentencji Sąd odrzucił żądanie odszkodowawcze jako oczywiście niedopuszczalne. W pkt 3 sentencji Sąd obciążył strony skarżące w pierwszej instancji i EBC ich własnymi kosztami w zakresie żądania stwierdzenia nieważności. W pkt 4 sentencji Sąd obciążył strony skarżące w pierwszej instancji ich własnymi kosztami oraz kosztami EBC związanymi z żądaniem odszkodowawczym. Wreszcie w pkt 5 sentencji zaskarżonego postanowienia Sąd obciążył Komisję jej własnymi kosztami.

Żądania stron w postępowaniu odwoławczym

24 Nemea Bank wnosi do Trybunału o:

– uchylenie zaskarżonego postanowienia;

– przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania przez Sąd, do przydzielenia izbie złożonej z sędziów innych niż ci, którzy wchodzili w skład izby, która wydała zaskarżone postanowienie; oraz

– obciążenie EBC kosztami postępowania.

25 EBC wnosi do Trybunału o oddalenie odwołania oraz obciążenie wnoszącej odwołanie kosztami postępowania.

26 Komisja wnosi również do Trybunału o oddalenie odwołania i o obciążenie wnoszącej odwołanie kosztami postępowania.

W przedmiocie wniosku o otwarcie procedury ustnej na nowo

27 Pismem złożonym w sekretariacie Trybunału w dniu 27 listopada 2024 r. Nemea Bank wniósł o zarządzenie otwarcia ustnego etapu postępowania na nowo na podstawie art. 83 regulaminu postępowania przed Trybunałem.

28 Na poparcie swojego żądania wskazał on zasadniczo, że pragnie podnieść argumenty dotyczące wyroków z dnia 8 lutego 2024 r., Pilatus Bank/EBC (C-750/21 P, EU:C:2024:124) i Pilatus Bank/EBC (C-256/22 P, EU:C:2024:125), które nie były przedmiotem dyskusji między stronami.

29 W tym względzie należy zauważyć, że zgodnie z art. 83 regulaminu postępowania Trybunał może w każdej chwili, po zapoznaniu się ze stanowiskiem rzecznika generalnego, postanowić o otwarciu lub otwarciu ustnego etapu postępowania na nowo, w szczególności jeśli uzna, że okoliczności zawisłej przed nim sprawy nie są wystarczająco wyjaśnione, lub jeśli po zamknięciu ustnego etapu postępowania strona przedstawiła nowy fakt mogący mieć decydujące znaczenie dla rozstrzygnięcia Trybunału.

30 Jednakże w niniejszej sprawie Trybunał uznał, że dysponuje wszystkimi informacjami niezbędnymi do wydania rozstrzygnięcia i że okoliczności powołane przez Nemea Bank na poparcie jego żądania o otwarcie ustnego etapu postępowania na nowo nie stanowią nowych okoliczności mogących mieć wpływ na orzeczenie, jakie ma wydać.

31 W tych okolicznościach Trybunał uznał, po zapoznaniu się ze stanowiskiem rzecznik generalnej, że nie ma potrzeby postanowić o otwarciu ustnego etapu postępowania na nowo.

W przedmiocie odwołania

32 Na poparcie odwołania wnosząca odwołanie podnosi pięć zarzutów. Trzy pierwsze zarzuty, skierowane przeciwko decyzji Sądu stwierdzającej, że należy umorzyć postępowanie w przedmiocie żądania stwierdzenia nieważności, dotyczą, odpowiednio, naruszenia art. 263 akapit pierwszy TFUE, naruszenia istotnych wymogów proceduralnych oraz nieuwzględnienia naruszenia praw wnoszącej odwołanie na podstawie art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „Kartą”). Dwa ostatnie zarzuty skierowane przeciwko rozstrzygnięciu Sądu odrzucającemu żądanie odszkodowawcze jako oczywiście niedopuszczalne są oparte na nieuwzględnieniu przez Sąd naruszenia praw wnoszącej odwołanie ustanowionych odpowiednio w art. 41 Karty i w art. 340 TFUE.

W przedmiocie zarzutu pierwszego

Argumentacja stron

33 W zarzucie pierwszym, który dotyczy pkt 29–55 zaskarżonego postanowienia, wnosząca odwołanie podnosi, że Sąd naruszył prawo, uznawszy, iż należy umorzyć postępowanie w przedmiocie jej żądania stwierdzenia nieważności ze względu na to, że utraciła ona interes prawny we wniesieniu skargi na sporną decyzję. Sąd uchybił zatem ciążącemu na nim na mocy art. 263 TFUE obowiązkowi kontroli zgodności z prawem aktów EBC zmierzających do wywarcia skutków prawnych wobec osób trzecich oraz ciążącemu na nim obowiązkowi zapewnienia ochrony praw ustawowych i podstawowych wnoszącej odwołanie.

34 Wnosząca odwołanie utrzymuje ponadto, że uznany przez Sąd skutek ex tunc decyzji z dnia 30 czerwca 2017 r. jest sprzeczny z art. 263 TFUE, ponieważ pozbawia ją prawa do żądania zbadania spornej decyzji przez sądy Unii. Taki skutek jest czysto fikcyjny, ponieważ nawet gdyby w tym ostatnim dniu stwierdzono nieważność spornej decyzji, sytuacja, w jakiej znajdowała się wnosząca odwołanie przed tym cofnięciem, nie zostałaby przywrócona. Rzeczywisty skutek decyzji z dnia 30 czerwca 2017 r. może być jedynie ex nunc i to samo dotyczy skutków ewentualnego przywrócenia danego zezwolenia. Sytuacja wnoszącej odwołanie pozostała bowiem niezmieniona w okresie między przyjęciem spornej decyzji a przyjęciem decyzji z dnia 30 czerwca

2017 r. w odniesieniu do tego zezwolenia. Sporna decyzja nadal wywierała zatem skutki prawne wobec wnoszącej odwołanie w sposób niezmienny i nieprzerwany od chwili jej przyjęcia, tak że stwierdzenie jej nieważności mogło wywołać skutki prawne i przynieść jej korzyści.

35 EBC utrzymuje, że Sąd słusznie stwierdził, iż skarga o stwierdzenie nieważności skierowana przeciw spornej decyzji stała się bezprzedmiotowa. Podnosi on w tym względzie, że stwierdzenie to nie narusza praw, jakie art. 263 TFUE przyznaje wnoszącej odwołanie, ponieważ po zastąpieniu spornej decyzji decyzją z dnia 30 czerwca 2017 r. skarga o stwierdzenie nieważności decyzji z dnia 30 czerwca 2017 r. była dopuszczalna w terminie wyznaczonym w tym postanowieniu. Taka skarga stanowiłaby skuteczny środek prawny w rozumieniu art. 47 Karty. Ustanowiony w utrwalonym orzecznictwie Sądu wymóg zachowania interesu prawnego również nie jest sprzeczny z art. 263 TFUE.

36 Ponadto po zastąpieniu spornej decyzji decyzją z dnia 30 czerwca 2017 r. nie jest już możliwe wniesienie skargi o stwierdzenie nieważności spornej decyzji. Taka skarga byłaby bowiem bezprzedmiotowa, ponieważ sporna decyzja została uchylona, a jej ewentualne szkodliwe skutki można obecnie przypisać decyzji z dnia 30 czerwca 2017 r., na którą wnosząca odwołanie nie wniosła skargi i która stała się zatem ostateczna. Tak więc nawet w przypadku stwierdzenia nieważności spornej decyzji zezwolenie udzielone wnoszącej odwołanie pozostałoby cofnięte decyzją z dnia 30 czerwca 2017 r., w związku z czym takie stwierdzenie nieważności nie mogłoby przynieść jej żadnej korzyści. Okoliczność ta nie pozbawia jednak wnoszącej odwołanie możliwości, jaką daje jej prawo Unii, wniesienia skargi o odszkodowanie dotyczącej cofnięcia jej zezwolenia bez obowiązku uprzedniego wniesienia skargi o stwierdzenie nieważności.

Ocena Trybunału

37 Z akt sprawy przedstawionych Trybunałowi wynika, że Nemea Bank jest instytucją kredytową prawa maltańskiego mającą status „mniej istotnego nadzorowanego podmiotu w państwie członkowskim strefy euro” w rozumieniu rozporządzenia ramowego w sprawie Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego. W dniu 23 marca 2017 r. na wniosek właściwego organu krajowego, czyli MFSA, EBC wydał sporną decyzję, w której cofnął udzielone Nemea Bank zezwolenie na podjęcie działalności instytucji kredytowej. W dniu 22 kwietnia 2017 r. Nemea Bank, wraz z pozostałymi skarżącymi w pierwszej instancji, złożył do ARO wniosek o przegląd spornej decyzji na podstawie art. 24 ust. 5 rozporządzenia w sprawie Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego. W wyniku tego przeglądu EBC przyjął decyzję z dnia 30 czerwca 2017 r., która uchyliła i zastąpiła sporną decyzję i której treść jest identyczna z tą decyzją.

38 W dniu 22 maja 2017 r., w toku procedury przeglądu Nemea Bank i pozostali skarżący w pierwszej instancji również wnieśli do Sądu skargę na sporną decyzję, w której żądali stwierdzenia nieważności tej decyzji i naprawienia szkód, jakie mieli ponieść w wyniku tej decyzji. Nie wnieśli oni jednak skargi na decyzję z dnia 30 czerwca 2017 r. do Sądu w przepisanej formie.

39 Sąd orzekł w istocie w pkt 41, 45, 47 i 52 zaskarżonego postanowienia, że art. 24 ust. 7 rozporządzenia w sprawie Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego nakłada na EBC obowiązek nadania mocy wstecznej decyzji przyjętej po zakończeniu procedury przeglądu w chwili wejścia w życie pierwotnej decyzji oraz że zastąpienie tej ostatniej decyzji decyzją identyczną lub zmienioną pociąga za sobą jej ostateczne usunięcie z porządku prawnego. Uznał on, że decyzja z dnia 30 czerwca 2017 r. uchyliła i zastąpiła sporną decyzję z dniem, w którym ta ostatnia została

przyjęta, czyli od dnia 23 marca 2017 r., w związku z czym skarżący w pierwszej instancji utracili interes w uzyskaniu stwierdzenia jej nieważności, i wywiódł z tego, że ich skarga o stwierdzenie nieważności stała się bezprzedmiotowa.

40 W tym względzie prawdą jest, jak wskazał Sąd w pkt 35 zaskarżonego postanowienia, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem, biorąc pod uwagę przedmiot skargi, skarżący musi mieć interes prawny na etapie wniesienia skargi, i to pod rygorem odrzucenia skargi jako niedopuszczalnej. Zarówno przedmiot skargi, jak i interes prawny muszą istnieć, pod rygorem umorzenia postępowania, do momentu wydania orzeczenia sądowego, co oznacza, że skarga powinna w efekcie móc doprowadzić do poprawy sytuacji skarżącego (wyroki: z dnia 7 czerwca 2007 r., Wunenburger/Komisja, C-362/05 P, EU:C:2007:322, pkt 42; z dnia 21 stycznia 2021 r., Leino-Sandberg/Parlament, C-761/18 P, EU:C:2021:52, pkt 32 i przytoczone tam orzecznictwo).

41 Trybunał uznał jednak, że interes prawny skarżącego niekoniecznie przestaje istnieć ze względu na to, iż akt zaskarżony przez skarżącego przestał wywoływać skutki w trakcie postępowania. Skarżący może bowiem zachować interes w uzyskaniu stwierdzenia niezgodności z prawem wspomnianego aktu w odniesieniu do okresu, w którym miał on zastosowanie i wywołał skutki, ponieważ w odniesieniu do takiego stwierdzenia nieważności może zostać co najmniej zachowany interes jako podstawa ewentualnej skargi o stwierdzenie odpowiedzialności (wyroki: z dnia 28 maja 2013 r., Abdulrahim/Rada i Komisja, C-239/12 P, EU:C:2013:331, pkt 62; z dnia 6 maja 2021 r., Bayer CropScience i Bayer/Komisja, C-499/18 P, EU:C:2021:367, pkt 40 i przytoczone tam orzecznictwo).

42 Ponadto zachowanie interesu prawnego skarżącego należy oceniać in concreto przy uwzględnieniu w szczególności skutków zarzucanej niezgodności z prawem oraz charakteru podnoszonej szkody (wyroki: z dnia 30 kwietnia 2020 r., Izba Gospodarcza Producentów i Operatorów Urządzeń Rozrywkowych/Komisja, C-560/18 P, EU:C:2020:330, pkt 41; z dnia 7 września 2023 r., Versobank/EBC, C-803/21 P, EU:C:2023:630, pkt 160 i przytoczone tam orzecznictwo).

43 W tym względzie z brzmienia art. 24 ust. 7 rozporządzenia w sprawie Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego wynika co prawda, że w przypadku gdy EBC uzna w wyniku procedury przeglądu, że nie ma potrzeby zmiany decyzji będącej przedmiotem tego przeglądu, uchyla on tę decyzję i zastępuje ją decyzją o identycznej treści. Nie można jednak z tego wywnioskować, że takie uchylenie, po którym nastąpiło takie zastąpienie, ma skutek wsteczny porównywalny ze skutkiem stwierdzenia nieważności aktu instytucji Unii Europejskiej przez sąd Unii.

44 Jak bowiem wynika z orzecznictwa Trybunału, uchylenie aktu instytucji Unii nie stanowi uznania jego niezgodności z prawem i wywołuje skutki ex nunc, w odróżnieniu od wyroku stwierdzającego nieważność, na podstawie którego akt nieważny jest usuwany z mocą wsteczną z porządku prawnego Unii i jest uznawany za nigdy nieistniejący (zob. podobnie wyrok z dnia 28 maja 2013 r., Abdulrahim/Rada i Komisja, C-239/12 P, EU:C:2013:331, pkt 68). Tymczasem okoliczność, że po tym uchyleniu nastąpiło zastąpienie pierwotnego aktu nowym aktem, nie może nadać temu ostatniemu mocy wstecznej.

45 W związku z tym, jak zauważyła rzecznik generalna w pkt 72 opinii, z art. 24 ust. 7 rozporządzenia w sprawie Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego wynika, że decyzja pierwotna nie jest usuwana z mocą wsteczną z porządku prawnego Unii poprzez przyjęcie drugiej decyzji, która ją uchyla

i zastępuje i której treść jest identyczna. Skoro bowiem skutkiem pierwotnej decyzji było cofnięcie zezwolenia udzielonego instytucji kredytowej, ta druga decyzja skutkowała przedłużeniem skutków decyzji pierwotnej, nie usuwając tych już przez nią wywołanych.

46 W niniejszej sprawie, jak słusznie podnosi wnosząca odwołanie, to właśnie sporna decyzja skutkowała cofnięciem udzielonego jej zezwolenia na podjęcie działalności instytucji kredytowej. Zatem to ta decyzja miała potencjalnie szkodliwe skutki, na które wnosząca odwołanie się powołuje.

47 Ponadto, ponieważ zgodnie z art. 24 ust. 8 rozporządzenia w sprawie Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego wniosek o przegląd decyzji pierwotnej jest co do zasady pozbawiony skutku zawieszającego, sporna decyzja nadal wywierała skutki aż do dnia, w którym decyzja z dnia 30 czerwca 2017 r. stała się skuteczna, czyli do chwili jej doręczenia wnoszącej odwołanie. Tym samym dopiero z chwilą tego doręczenia ta ostatnia decyzja uchyliła i zastąpiła sporną decyzję, jak wynika z samego brzmienia rozstrzygnięcia decyzji z dnia 30 czerwca 2017 r.

48 Sąd zatem błędnie stwierdził w istocie w pkt 41, 42 i 47 zaskarżonego postanowienia, że decyzja z dnia 30 czerwca 2017 r. zastąpiła sporną decyzję z mocą wsteczną od dnia przyjęcia tej ostatniej decyzji.

49 Z powyższego wynika, że Sąd naruszył prawo, gdy orzekł w pkt 53 i 55 zaskarżonego postanowienia, że sporna decyzja została zastąpiona z mocą wsteczną i że skarga o stwierdzenie nieważności tej decyzji stała się bezprzedmiotowa.

50 W konsekwencji należy uwzględnić zarzut pierwszy odwołania i uchylić pkt 1 i 3 sentencji zaskarżonego postanowienia, bez konieczności badania zarzutów drugiego i trzeciego odwołania.

W przedmiocie zarzutów czwartego i piątego

Argumentacja stron

51 W zarzutach czwartym i piątym, które dotyczą pkt 56–63 zaskarżonego postanowienia i które należy rozpatrzyć łącznie, wnosząca odwołanie podnosi, że uznając żądanie odszkodowawcze za niedopuszczalne, Sąd nie uwzględnił naruszenia przez EBC jej praw ustanowionych w art. 41 Karty oraz w art. 340 TFUE, mających na celu naprawienie przez Unię szkód wyrządzonych przez instytucje lub ich pracowników przy pełnieniu ich funkcji. Sąd pozbawił w ten sposób wnoszącą odwołanie jej praw pomimo znacznej szkody wyrządzonej jej przez EBC i jego pracowników. Sąd wykorzystał bowiem decyzję o nieorzekaniu w przedmiocie żądania stwierdzenia nieważności w celu uzasadnienia swojej analizy żądania odszkodowawczego, aby umożliwić EBC uwolnienie się od odpowiedzialności za jego działania.

52 Ponadto Sąd miał naruszyć prawo, gdy pominął związek, jaki istnieje między podstawą żądania stwierdzenia nieważności a podstawą żądania odszkodowawczego, ponieważ żądanie odszkodowawcze nie może być rozpatrywane bez odniesienia do podstawy żądania stwierdzenia nieważności.

53 Ponadto zawarte w pkt 60 zaskarżonego postanowienia stwierdzenie Sądu, zgodnie z którym żądanie odszkodowawcze jest sformułowane w sposób zbyt abstrakcyjny i nie zawiera zarzutów lub argumentów ani ich streszczenia, jest błędne, ponieważ żądanie stwierdzenia nieważności, które służy za podstawę żądania odszkodowawczego, zawiera wszystkie te elementy.

54 Wnosząca odwołanie utrzymuje ponadto, że gdyby Sąd niesłusznie nie orzekł, iż należy umorzyć postępowanie w przedmiocie żądania stwierdzenia nieważności i gdyby uznał istnienie związku między tym żądaniem a żądaniem odszkodowawczym, stwierdziłby, że pewna liczba nieprawidłowości spowodowała wadliwość procedury przyjęcia spornej decyzji, które same w sobie wystarczyłyby do uzasadnienia tego ostatniego żądania. Powołuje się ona w tym względzie na brak skutecznej reprezentacji Nemea Bank w tym postępowaniu, brak uzasadnienia spornej decyzji oraz niezgodne z prawem zachowanie EBC w trakcie procedury przeglądu tej decyzji przez ARO.

55 Ponadto wnosząca odwołanie utrzymuje, że zachowanie EBC, a w szczególności cofnięcie udzielonego jej zezwolenia na podjęcie działalności instytucji kredytowej, jest bezpośrednią przyczyną poniesionej przez nią szkody, co wnosząca odwołanie wykazała. Wysokość tej szkody, którą szacuje na 100 mln EUR, nie pokrywa jednak ani utraty przez Nemea Bank reputacji, stosunków handlowych i działalności, ani zmniejszenia jego dochodów, lecz pokrywa jedynie bezpośrednią utratę wartości tego banku spowodowaną postępowaniem EBC.

56 Wnosząca odwołanie podnosi również, że krytykując braki skargi w pierwszej instancji Sąd nie wziął pod uwagę okoliczności, że zostały one spowodowane brakiem dostępu wnoszącej odwołanie do skutecznej reprezentacji i dowodów, ponieważ nie mogła ona dysponować swoimi zasobami i nie miała dostępu do akt EBC.

57 EBC i Komisja wnoszą o oddalenie tych dwóch zarzutów.

Ocena Trybunału

58 Co się tyczy, po pierwsze, argumentacji wnoszącej odwołanie streszczonej w pkt 51–53 niniejszego wyroku, zgodnie z którą w istocie Sąd pozbawił ją praw ustanowionych w art. 41 i 47 Karty oraz w art. 263 i 340 TFUE, posługując się swoją decyzją o umorzeniu postępowania w przedmiocie żądania stwierdzenia nieważności w celu uzasadnienia swojej analizy żądania odszkodowawczego i nie uwzględniając związku między tymi dwoma żądaniami, aby umożliwić EBC zwolnienie się z odpowiedzialności za jego działania, które miały spowodować szkodę, należy zauważyć, że Sąd przytoczył w pkt 59–61 zaskarżonego postanowienia właściwe orzecznictwo dotyczące przesłanek powstania odpowiedzialności pozaumownej Unii oraz wynikający z art. 21 akapit pierwszy statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej wymóg mający zastosowanie do postępowania przed Sądem zgodnie z art. 53 akapit pierwszy tego statutu, według którego skarga powinna zawierać przedmiot sporu, podnoszone zarzuty i argumenty oraz zwięzłe przedstawienie tych zarzutów. Następnie Sąd słusznie stwierdził w pkt 62 tego postanowienia, że skarżący w pierwszej instancji nie wykazali w sposób wymagany prawem zachowań EBC, z których miało wynikać bezprawne działanie pozwalające na powstanie odpowiedzialności Unii, ani związku przyczynowego między podnoszonymi szkodami a skutkami, jakie ewentualnie sporna decyzja mogłaby wywołać.

59 Wynika z tego, że podstawą oddalenia rozpatrywanego żądania odszkodowawczego nie jest decyzja Sądu o umorzeniu postępowania w przedmiocie żądania stwierdzenia nieważności, lecz niekompletny charakter tego żądania odszkodowawczego.

60 Z utrwalonego orzecznictwa Trybunału wynika, że to do strony podnoszącej odpowiedzialność pozaumowną Unii należy przedstawienie jednoznacznych dowodów zarówno na istnienie, jak i na zakres szkody, na którą się powołuje, a także na istnienie wystarczająco bezpośredniego związku przyczynowego między zachowaniem danej instytucji a podnoszoną szkodą (wyrok z dnia 3 maja 2018 r., EUIPO/European Dynamics Luxembourg i in., C-376/16 P, EU:C:2018:299, pkt 92 i przytoczone tam orzecznictwo).

61 W niniejszej sprawie wydaje się, że skarga w pierwszej instancji w sposób oczywisty nie spełniała wymogów ustanowionych w tym orzecznictwie, ponieważ ograniczała się do żądania zasądzenia od EBC na rzecz skarżących w pierwszej instancji odszkodowania w wysokości 10 mln EUR wraz z odsetkami z tytułu szkód jakoby spowodowanych przez sporną decyzję, którą zresztą te strony podniosły do 100 mln EUR w replice w pierwszej instancji. Jednakże nie przedstawiono żadnego argumentu wskazującego na związek przyczynowy między zarzucanym niezgodnym z prawem zachowaniem EBC a podnoszoną szkodą oraz rzeczywistym charakterem tych szkód ani nie przedstawiono żadnego dowodu w tym względzie.

62 Sąd nie naruszył zatem prawa, gdy orzekł w pkt 62 i 63 zaskarżonego postanowienia, że żądanie odszkodowawcze było oczywiście niedopuszczalne ze względu na jego braki.

63 Ponadto wnosząca odwołanie nie wyjaśnia, w jaki sposób orzeczenie Sądu pozbawiło ją prawa do żądania naprawienia ewentualnych szkód wyrządzonych przez EBC. Zachowuje ona co do zasady prawo do wniesienia nowego żądania odszkodowawczego, konwalidującego braki wskazane przez Sąd w zaskarżonym postanowieniu, na warunkach przewidzianych w art. 46 statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, mającego zastosowanie do postępowania przed Sądem na podstawie art. 53 akapit pierwszy tego statutu, zgodnie z którym roszczenia wynikające z odpowiedzialności pozaumownej Unii ulegają przedawnieniu z upływem pięciu lat od zdarzenia stanowiącego podstawę tej odpowiedzialności, przy czym bieg przedawnienia ulega przerwaniu w szczególności w wyniku wniesienia skargi do Trybunału Sprawiedliwości.

64 Po drugie, jeśli chodzi o przypomnianą w pkt 55 niniejszego wyroku argumentację wnoszącej odwołanie, zgodnie z którą, po pierwsze, zachowanie EBC jest bezpośrednią przyczyną utraty wartości przez Nemea Bank, a po drugie, kwota 100 mln EUR pokrywa jedynie część szkód poniesionych przez wnoszącą odwołanie, należy stwierdzić, że w ramach tej argumentacji wnosząca odwołanie nie powołuje się na żadne naruszenie prawa, którego mógł się dopuścić Sąd, lecz ogranicza się do powtórzenia rozważań o charakterze faktycznym przedstawionych w ramach skargi w pierwszej instancji.

65 Otóż zgodnie z utrwalonym orzecznictwem z art. 256 ust. 1 akapit drugi TFUE i z art. 58 akapit pierwszy statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej wynika, iż jedynie Sąd jest właściwy do dokonywania, po pierwsze, ustaleń faktycznych, z wyjątkiem sytuacji, gdy nieprawidłowość jego ustaleń wynika z przedłożonych mu dokumentów zawartych w aktach sprawy, a po drugie, oceny tych okoliczności faktycznych. Jak z tego wynika, ocena stanu faktycznego nie stanowi, z zastrzeżeniem przeinaczenia dowodów przedstawionych przed Sądem, kwestii prawnej podlegającej jako taka kontroli Trybunału (wyrok z dnia 11 stycznia 2024 r., Wizz Air Hungary/Komisja, C-440/22 P, EU:C:2024:26, pkt 57, 58 i przytoczone tam orzecznictwo).

66 Po trzecie, co się tyczy przypomnianej w pkt 56 niniejszego wyroku argumentacji wnoszącej odwołanie, zgodnie z którą, krytykując braki skargi w pierwszej instancji, Sąd nie wziął pod uwagę okoliczności, że były one spowodowane brakiem dostępu wnoszącej odwołanie do skutecznej

reprezentacji i dowodów, należy zauważyć, że – jak wynika z pkt 62 niniejszego wyroku – Sąd słusznie stwierdził, iż żądanie odszkodowawcze jest oczywiście niedopuszczalne ze względu na jego niekompletny charakter. Ze skargi w pierwszej instancji wynika bowiem, że wnosząca odwołanie nie przedstawiła żadnego z dowodów wymaganych do powstania odpowiedzialności pozaumownej Unii i nie wyjaśniła, w jaki konkretnie sposób zarzucany brak dostępu do zasobów instytucjonalnych i dowodów mógłby uniemożliwić jej przedstawienie, z wymaganym stopniem jasności i precyzji, argumentacji dotyczącej istnienia tych elementów, w szczególności w świetle okoliczności, po pierwsze, że była reprezentowana przez adwokata, a po drugie, że nie złożyła w tym celu wniosku o przyznanie pomocy prawnej.

67 W konsekwencji zarzuty czwarty i piąty należy oddalić jako w części niedopuszczalne, a w części bezzasadne.

68 W świetle całości powyższych rozważań należy uchylić pkt 1 i 3 sentencji zaskarżonego postanowienia.

W przedmiocie wniesionej do Sądu skargi

69 Zgodnie z art. 61 akapit pierwszy statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w przypadku uchylenia orzeczenia Sądu Trybunał może wydać orzeczenie ostateczne w sprawie, jeśli stan postępowania na to pozwala.

70 Taki przypadek nie zachodzi w niniejszej sprawie. Skoro bowiem Sąd uznał, że należy umorzyć postępowanie bez zbadania dopuszczalności żądania stwierdzenia nieważności ani istoty sporu, stan postępowania nie pozwala na wydanie orzeczenia, a zatem należy skierować sprawę do ponownego rozpoznania przez Sąd w celu wydania przezeń orzeczenia w przedmiocie tego żądania.

71 Ponadto wniosek wnoszącej odwołanie o przekazanie sprawy izbie Sądu do ponownego rozpoznania w składzie innym niż sędziowie tworzący izbę, która wydała zaskarżone postanowienie, należy odrzucić. Regulamin postępowania przed Trybunałem nie przewiduje bowiem możliwości wydawania przez Trybunał, po rozpatrzeniu odwołania, wskazówek dla Sądu co do składu izby, której sprawa zostanie przydzielona po przekazaniu jej przez Trybunał do ponownego rozpoznania. W razie potrzeby do prezesa Sądu będzie należała, na podstawie art. 192 § 1 regulaminu postępowania przed Sądem, decyzja o ewentualnym przydzieleniu sprawy innej izbie orzekającej złożonej z tej samej liczby sędziów.

W przedmiocie kosztów

72 Ponieważ sprawa zostaje przekazana Sądowi, rozstrzygnięcie o kosztach niniejszego odwołania nastąpi w orzeczeniu kończącym postępowanie w sprawie.

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

1) **Punkty 1 i 3 sentencji postanowienia Sądu Unii Europejskiej z dnia 20 grudnia 2021 r., Niemelä i in./EBC (T-321/17, EU:T:2021:942), zostają uchylone.**

2) **W pozostałym zakresie odwołanie zostaje oddalone.**

3) Sprawa zostaje przekazana do Sądu Unii Europejskiej w celu rozpoznania żądania stwierdzenia nieważności wniesionego przez Nemea Bank plc.

4) Rozstrzygnięcie o kosztach nastąpi w orzeczeniu kończącym postępowanie w sprawie.

Podpisy