



Zbiór Orzeczeń

WYROK SĄDU (druga izba w składzie powiększonym)

z dnia 24 kwietnia 2018 r. *

Polityka gospodarcza i pieniężna – Nadzór ostrożnościowy nad instytucjami kredytowymi – Artykuł 4 ust. 1 lit. e) i art. 4 ust. 3 rozporządzenia (UE) nr 1024/2013 – Osoba faktycznie kierująca działalnością instytucji kredytowej – Artykuł 13 ust. 1 dyrektywy 2013/36/UE oraz art. L. 511-13 akapit drugi francuskiego kodeksu pieniężnego i finansowego – Zasada niełączenia stanowiska przewodniczącego organu zarządzającego instytucji kredytowej w zakresie jego funkcji nadzorczej z funkcją dyrektora wykonawczego tej samej instytucji – Artykuł 88 ust. 1 lit. e) dyrektywy 2013/36 oraz art. L. 511-58 francuskiego kodeksu pieniężnego i finansowego

W sprawach połączonych od T-133/16 do T-136/16

Caisse régionale de crédit agricole mutuel Alpes Provence, z siedzibą w Aix-en-Provence (Francja), reprezentowana przez P. Mele'a i H. Savoie, avocats,

strona skarżąca w sprawie T-133/16,

Caisse régionale de crédit agricole mutuel Nord Midi-Pyrénées, z siedzibą w Albi (Francja), reprezentowana przez P. Mele'a i H. Savoie,

strona skarżąca w sprawie T-134/16,

Caisse régionale de crédit agricole mutuel Charente-Maritime Deux-Sèvres, z siedzibą w Saintes (Francja), reprezentowana przez P. Mele'a i H. Savoie,

strona skarżąca w sprawie T-135/16,

Caisse régionale de crédit agricole mutuel Brie Picardie, z siedzibą w Amiens (Francja), reprezentowana przez P. Mele'a i H. Savoie,

strona skarżąca w sprawie T-136/16,

przeciwko

Europejskiemu Bankowi Centralnemu (EBC), reprezentowanemu przez A. Karpfa i C. Hernández Sasetę, działających w charakterze pełnomocników, wspieranych przez adwokata A. Heinzmanna,

strona pozwana,

* Język postępowania: francuski.

popieranemu przez:

Komisję Europejską, reprezentowaną przez V. Di Bucciego, K.P. Wojcika i A. Steiblyté, działających w charakterze pełnomocników,

interwenienta w sprawach od T-133/16 do T-136/16,

mających za przedmiot skargi oparte na art. 263 TFUE, mające na celu stwierdzenie nieważności decyzji EBC, odpowiednio, ECB/SSM/2016-969500TJ5KRTCJQWXH05/98, ECB/SSM/2016-969500TJ5KRTCJQWXH05/100, ECB/SSM/2016-969500TJ5KRTCJQWXH05/101 oraz ECB/SSM/2016-969500TJ5KRTCJQWXH05/99 z dnia 29 stycznia 2016 r. wydanych na podstawie art. 4 ust. 1 lit. e) rozporządzenia Rady (UE) nr 1024/2013 z dnia 15 października 2013 r. powierzającego EBC szczególne zadania w odniesieniu do polityki związanej z nadzorem ostrożnościowym nad instytucjami kredytowymi (Dz.U. 2013, L 287, s. 63), art. 93 rozporządzenia (UE) nr 468/2014 EBC z dnia 16 kwietnia 2014 r. ustanawiającego ramy współpracy pomiędzy EBC a właściwymi organami krajowymi oraz wyznaczonymi organami krajowymi w ramach jednolitego mechanizmu nadzorczego (rozporządzenie ramowe w sprawie jednolitego mechanizmu nadzorczego, zwanego dalej „rozporządzeniem ramowym JMN”) (Dz.U. 2014, L 141, s. 1) oraz art. L. 511-13, L. 511-52, L. 511-58, L. 612-23-1 i R. 612-29-3 code monétaire et financier (francuskiego kodeksu pieniężnego i finansowego),

SĄD (druga izba w składzie powiększonym),

w składzie: M. Prek (sprawozdawca), prezes, E. Buttigieg, F. Schalin, B. Berke i J. Costeira, sędziowie,

sekretarz: G. Predonzani, administrator,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 23 października 2017 r.,

wydaje następujący

Wyrok

Okoliczności powstania sporu

- 1 Crédit agricole stanowi niescentralizowaną grupę bankową, o której mowa w art. od L. 512-20 do L. 512-54 code monétaire et financier (kodeksu pieniężnego i finansowego, zwanego dalej „CMF”). Posiada on trzystopniową strukturę: lokalne spółdzielcze kasy kredytu rolniczego, regionalne spółdzielcze kasy kredytu rolniczego oraz, na poziomie krajowym, organ centralny – Crédit agricole SA.
- 2 Crédit agricole został zakwalifikowany do grupy o istotnym znaczeniu podlegającej nadzorowi ostrożnościowemu w rozumieniu art. 6 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), a zatem podlega wymienionym w art. 4 ust. 1 tego rozporządzenia zadaniom z zakresu nadzoru ostrożnościowego zastrzeżonego do wyłącznej kompetencji Europejskiego Banku Centralnego (EBC).

- 3 W dniach 8, 10, 14 i 24 kwietnia 2015 r. organ centralny Crédit agricole, na wnioski skarżących, Caisse régionale de crédit agricole mutuel Alpes Provence (strona skarżąca w sprawie T-133/16), Caisse régionale de crédit agricole mutuel Nord Midi-Pyrénées (strona skarżąca w sprawie T-134/16), Caisse régionale de crédit agricole mutuel Charente-Maritime Deux-Sèvres (strona skarżąca w sprawie T-135/16) oraz Caisse régionale de crédit agricole mutuel Brie Picardie (strona skarżąca w sprawie T-136/16), zażądał od autorité de contrôle prudentiel et de résolution (organu nadzoru ostrożnościowego oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, zwanego dalej „ACPR”) wyrażenia zgody na powołanie B., C., T. i W. na przewodniczących rad administracyjnych oraz jako „osoby faktycznie kierujące działalnością instytucji” skarżących.
- 4 Zgodnie z art. 93 rozporządzenia (UE) nr 468/2014 EBC z dnia 16 kwietnia 2014 r. ustanawiającego ramy współpracy pomiędzy EBC a właściwymi organami krajowymi oraz wyznaczonymi organami krajowymi w ramach jednolitego mechanizmu nadzorczego (rozporządzenie ramowe w sprawie jednolitego mechanizmu nadzorczego) (Dz.U. 2014, L 141, s. 1) wnioski te zostały zgłoszone przez ACPR do EBC. Wszystkie wymagane dokumenty zostały doręczone EBC w dniu 8 czerwca 2015 r.
- 5 W dniu 31 sierpnia 2015 r. EBC poinformowało każdą ze skarżących i organ centralny Crédit agricole, że nie zamierza zatwierdzić nominacji B., C., T. i W. jako „osób faktycznie kierujących działalnością instytucji” skarżących, i dało im możliwość przedstawienia swoich uwag zgodnie z art. 31 rozporządzenia ramowego w sprawie jednolitego mechanizmu nadzorczego.
- 6 W dniu 30 września 2015 r. organ centralny Crédit Agricole zwrócił się do EBC o zawieszenie postępowania na tej podstawie, że EBC nie zamierza zatwierdzać nominacji B., C., T. i W., opierając się przy tym na stanowisku ACPR nr 2014-P-07 „w sprawie wyznaczenia »osób faktycznie kierujących działalnością« w rozumieniu art. L. 511-13 oraz art. L. 532-2 ust. 4 [CMF]” (zwanym dalej „stanowiskiem ACPR nr 2014-P-07”), którego zgodność z prawem została zakwestionowana przed Conseil d’État (radą państwa, Francja).
- 7 Czterema decyzjami z dnia 7 października 2015 r., po pierwsze, EBC odmówiło każdemu ze skarżących uwzględnienia wniosku o zawieszenie postępowania ze względu na to, że decyzje, o których podjęcie wnioskowano, nie miały podstawy prawnej w stanowisku ACPR nr 2014-P-07. Po drugie, EBC zatwierdziło mianowanie B., C., T. i W. jako przewodniczących rady administracyjnej każdego ze skarżących. Po trzecie, odmówiło wyrażenia zgody na pełnienie przez B., C., T. i W. funkcji „osoby faktycznie kierującej działalnością” każdej ze skarżących.
- 8 W celu uzasadnienia tej odmowy EBC wskazało, że dyrektywa 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, zmieniająca dyrektywę 2002/87/WE i uchylająca dyrektywy 2006/48/WE i 2006/49/WE (Dz.U. 2013, L 176, s. 338) zawiera przepisy dotyczące dobrego zarządzania instytucjami kredytowymi, w tym art. 88 ust. 1 lit. e), który zakazuje co do zasady przewodniczącemu organu zarządzającego, w zakresie jego funkcji nadzorczej wobec instytucji, pełnić jednocześnie funkcję dyrektora wykonawczego w ramach tej samej instytucji. EBC podkreśliło, że celem tego zakazu, opisanym w motywie 57 dyrektywy 2013/36, jest zapewnienie możliwości zgłoszenia konstruktywnej krytyki strategii instytucji przez członków organu zarządzającego niepełniących funkcji wykonawczych. Podkreśliło ponadto, że na mocy art. 4 ust. 3 rozporządzenia nr 1024/2013 było zobowiązane do zastosowania art. L. 511-58 CMF, który dokonuje transpozycji art. 88 ust. 1 lit. e) dyrektywy 2013/36. Przypomniało, że powyższa regulacja co do zasady uniemożliwia przewodniczącemu rady administracyjnej oraz wszystkim innym organom sprawującym funkcje nadzoru instytucji kredytowej lub spółki finansowej zajmowanie funkcji dyrektora wykonawczego albo osoby wykonującej równorzędne funkcje. Stwierdziło również, że motyw 54 tej dyrektywy pozwala państwom członkowskim na wprowadzenie zasad i norm w zakresie ładu korporacyjnego dodatkowo do zasad i norm wymaganych na mocy rzeczonej dyrektywy.

- 9 EBC stwierdziło, iż z art. L. 511-52-IV CMF wynika, że funkcje pozwalające osobie uzyskać zgodę na objęcie funkcji „osoby faktycznie kierującej działalnością” w rozumieniu art. L. 511-13 CMF to dyrektor wykonawczy, delegowany dyrektor wykonawczy, członek zarządu lub jednoosobowy zarząd. Powołało się ono również na stanowisko ACPR nr 2014-P-07, z którego wynika, że przewodniczącemu organu zarządzającego, w ramach jego funkcji nadzorczej, odpowiedzialnemu za kierowanie pracami tego organu powierza się funkcje i zadania nadzorcze niemające charakteru wykonawczego, które są inne niż funkcje o charakterze wykonawczym pełnione przez dyrektora wykonawczego zgodnie z francuskim prawem spółek.
- 10 EBC wywodzi z tego, że powinna istnieć co do zasady rozdzielenie funkcji mających charakter wykonawczy i niemających charakteru wykonawczego w ramach jednego organu zarządzającego. Stąd EBC wywiodło, iż w związku z nominacją na stanowisko przewodniczących rady administracyjnej oraz niezłożeniem wniosków o odwołanie z zajmowanych stanowisk B., C., T. oraz W. nie mogli uzyskać akceptacji jako pełniący funkcję „osoby faktycznie kierującej działalnością” skarżących.
- 11 W dniu 6 listopada 2015 r. skarżący wnieśli o przegląd każdej z tych decyzji na podstawie art. 24 rozporządzenia nr 1024/2013 w związku z art. 7 decyzji 2014/360/UE EBC z dnia 14 kwietnia 2014 r. w sprawie ustanowienia Administracyjnej Rady Odwoławczej i jej regulaminu operacyjnego (Dz.U. 2014, L 175, s. 47). W dniu 10 grudnia 2015 r. odbyło się przesłuchanie przed Administracyjną Radą Odwoławczą (zwaną dalej „radą odwoławczą”).
- 12 W dniu 17 grudnia 2015 r. rada odwoławcza wydała wspólną opinię dla spraw od T-133/16 do T-136/16, w której stwierdzono zgodność z prawem decyzji EBC. Podkreśliła ona, że skarżące, w ramach czterech zarzutów, krytykowały utożsamianie przez EBC pojęcia „osoby faktycznie kierującej działalnością” z pojęciem zarządzania wykonawczego. EBC stwierdziło również, iż skarżące utrzymywały, że mianowanie przewodniczącego rady administracyjnej na stanowisko „osoby faktycznie kierującej działalnością”, jako że nie jest w sprzeczności z zakazem łączenia funkcji nadzorczych i wykonawczych, umożliwia zachowanie równowagi w systemie zarządzania instytucji kredytowych poprzez wyznaczenie „osoby faktycznie kierującej działalnością”, która nie jest podporządkowana dyrektorowi wykonawczemu.
- 13 Po pierwsze, rada odwoławcza uznała, że z art. L. 511-13 w związku z L. 511-52 CMF wynika, że chociaż zadania „osoby faktycznie kierującej działalnością” nie są zdefiniowane, funkcja ta była przewidziana jako mandat wykonawczy, podobny do uprawnień dyrektora wykonawczego lub delegowanego dyrektora wykonawczego, podczas gdy przewodniczący rady administracyjnej jest klasyfikowany wśród osób niewykonujących funkcji wykonawczych.
- 14 Po drugie, rada odwoławcza odwołała się do zasady niełączenia funkcji przewodniczącego organu zarządu i dyrektora wykonawczego, zawartej w art. 88 ust. 1 lit. e) dyrektywy 2013/36, który jest transponowany przez art. L. 511-58 CMF. Wywiodła ona z tego, iż zasada ta stoi na przeszkodzie temu, aby przewodniczący rady administracyjnej mógł wykonywać funkcje wykonawcze równoważne tym, jakie przypisane są dyrektorowi wykonawczemu.
- 15 Po trzecie, rada odwoławcza przeanalizowała przegląd uprawnień przewodniczącego rady administracyjnej skarżących. W odpowiedzi na argumentację skarżących, opartą na fakcie, iż ustawa nr 47-1175 z dnia 10 września 1947 r. o spółdzielczości (JORF z dnia 11 września 1947 r., s. 9088, zwana dalej „ustawą z dnia 10 września 1947 r. o spółdzielczości”) nie przewiduje podziału pomiędzy różnymi funkcjami w ramach organu zarządzającego, rada odwoławcza uznała, że powinno istnieć rozróżnienie między funkcjami nadzorczymi i wykonawczymi w ramach organu zarządzającego w celu poszanowania zasady wyrażonej w art. L. 511-58 CMF.
- 16 Po czwarte, rada odwoławcza zbadała argumentację skarżących opartą na okoliczności, że mianowanie przewodniczącego rady administracyjnej na stanowisko „osoby faktycznie kierującej działalnością” pozwoliłoby na skuteczne stosowanie zasady „dwóch par oczu”, przewidzianej w art. L. 511-13 CMF,

co pozostaje w większej zgodności z dążeniami do równowagi uprawnień niż wyznaczenie „osoby faktycznie kierującej działalnością” powiązanej hierarchicznie z dyrektorem wykonawczym. Rada odwoławcza stwierdziła ponadto, że należało uwzględnić zasadę rozdziału funkcji nadzorczych i wykonawczych wprowadzoną dyrektywą 2013/36 i transponowaną w art. L. 511-58 CMF, i podkreśliła kluczową rolę, jaką funkcja nadzorcza pełni w dobrym zarządzaniu instytucją kredytową.

- 17 Rada ta wskazała, że z lektury art. L. 511-13 w związku z art. L. 511-52 i L. 511-58 CMF wynika, że „osoba faktycznie kierująca działalnością” pełni funkcje wykonawcze powierzone dyrektorowi wykonawczemu lub innej osobie o podobnej funkcji oraz że w zakresie, w jakim przewodniczący rady administracyjnej nie może sprawować podobnej funkcji, nie może on zostać mianowany „osobą faktycznie kierującą działalnością”. W związku z tym rada odwoławcza uznała, że decyzje z dnia 7 października 2015 r. powinny zostać zastąpione decyzjami o identycznej treści.
- 18 W związku z tym w dniu 29 stycznia 2016 r. EBC podjęło decyzje ECB/SSM/2016-969500TJ5KRTCJQWXH05/98, ECB/SSM/2016-969500TJ5KRTCJQWXH05/100, ECB/SSM/2016-969500TJ5KRTCJQWXH05/101 oraz ECB/SSM/2016-969500TJ5KRTCJQWXH05/99 na podstawie art. 4 ust. 1 lit. e) rozporządzenia nr 1024/2013, art. 93 rozporządzenia nr 468/2014 oraz art. L. 511-13, L. 511-52, L. 511-58, L. 612-23-1 oraz R. 612-29-3 CMF (zwane dalej „zaskarżonymi decyzjami”), które to decyzje na podstawie art. 24 ust. 7 rozporządzenia 1024/2013 uchylają i zastępują decyzje z dnia 7 października 2015 r., zachowując treść identyczną z decyzjami uchylonymi.
- 19 W dniu 30 czerwca 2016 r. Conseil d'État (rada państwa) wydała wyrok, w którym stwierdziła zgodność z prawem stanowiska ACPR nr 2014-P-07 i przedstawiła przy tej okazji wykładnię art. L. 511-13 akapit drugi i art. L. 511-58 CMF.

Przebieg postępowania i żądania stron

- 20 Pismami złożonymi w sekretariacie Sądu w dniu 29 marca 2016 r. skarżący wnieśli rozpatrywane skargi.
- 21 Pismami złożonymi w sekretariacie Sądu w dniu 4 lipca 2016 r. Komisja Europejska złożyła wniosek o dopuszczenie do sprawy w charakterze interwenienta popierającego żądania EBC.
- 22 Postanowieniem z dnia 1 sierpnia 2016 r. prezes czwartej izby Sądu zarządził połączenie spraw od T-133/16 do T-136/16 do celów pisemnego etapu postępowania, ewentualnego ustnego etapu postępowania i wydania orzeczenia kończącego postępowanie w sprawie. W tym samym dniu prezes czwartej izby Sądu dopuścił Komisję do udziału w sprawie w charakterze interwenienta popierającego żądania EBC.
- 23 Ze względu na zmianę składu izb Sądu sędzia sprawozdawca został przydzielony do drugiej izby, której w rezultacie została przekazana niniejsza sprawa.
- 24 Na wniosek drugiej izby Sąd postanowił, na podstawie art. 28 regulaminu postępowania przed Sądem, o przekazaniu sprawy powiększonemu składowi orzekającemu.
- 25 Na wniosek sędziego sprawozdawcy Sąd (druga izba w składzie powiększonym) postanowił o otwarciu ustnego etapu postępowania.
- 26 Na rozprawie w dniu 23 października 2017 r. Sąd wysłuchał wystąpień stron i ich odpowiedzi na zadane przez Sąd pytania.
- 27 Skarżący wnoszą do Sądu o stwierdzenie nieważności zaskarżonych decyzji.

28 EBC i Komisja wnoszą do Sądu o:

- oddalenie skargi;
- obciążenie skarżących kosztami postępowania.

Co do prawa

- 29 Na poparcie skargi skarżący podnoszą argumenty, które można uznać za składające się z czterech zarzutów, dotyczących, po pierwsze, naruszenia art. 13 dyrektywy 2013/36 i art. L. 511-13 CMF, po drugie, naruszenia art. L. 511-52-IV CMF, po trzecie, naruszenia art. L. 511-13 oraz art. 13 i 88 dyrektywy 2013/36, oraz po czwarte – tytułem ewentualnym – naruszenia art. L. 511-58 CMF.
- 30 EBC podnosi, że wszystkie cztery zarzuty powinny zostać oddalone jako bezzasadne. Komisja uważa, że trzy pierwsze zarzuty powinny zostać oddalone jako nieistotne dla sprawy, a zarzut czwarty należy oddalić jako bezzasadny. Tytułem ewentualnym Komisja podnosi, że wszystkie trzy pierwsze zarzuty powinny zostać oddalone jako bezzasadne.
- 31 Należy zauważyć, że w ramach zarzutu pierwszego skarżący podnoszą, że utożsamiając pojęcie faktycznego kierowania działalnością z pojęciem kadry kierowniczej wyższego szczebla, EBC zmieniło sens art. L. 511-13 CMF oraz art. 13 dyrektywy 2013/36. W ramach zarzutu drugiego skarżący zarzucają EBC naruszenie prawa poprzez wyinterpretowanie z art. L. 511-52-IV CMF, że wyłącznie osoby o funkcji dyrektora wykonawczego, delegowanego dyrektora wykonawczego, członka zarządu albo jednoosobowego zarządu mogą uzyskać akceptację dla pełnienia przez takie osoby funkcji „osoby faktycznie kierującej działalnością”. W ramach zarzutu trzeciego skarżący twierdzą, że zasada niełączenia funkcji przewodniczącego rady administracyjnej i dyrektora wykonawczego nie może zawęzić pojęcia „faktycznego kierowania działalnością” wyłącznie do wykonywania funkcji wykonawczych. W odniesieniu do zarzutu czwartego, został on podniesiony tytułem ewentualnym, na wypadek gdyby Sąd uznał, że jedynie członkowie organów zarządzających mający przypisane także funkcje wykonawcze mogą zostać uznani za „osoby faktycznie kierujące działalnością”. Skarżący twierdzą, że EBC dokonało błędnej wykładni art. L. 511-58 CMF, ponieważ przepis ten nie uniemożliwia przewodniczącemu rady administracyjnej sprawowania jakichkolwiek funkcji wykonawczych, a tak sformułowany zakaz dotyczy wyłącznie funkcji dyrektora wykonawczego.
- 32 Należy zauważyć, że trzy pierwsze zarzuty dotyczą interpretacji pojęcia „osoby faktycznie kierującej działalnością” preferowanej przez EBC w zaskarżonych decyzjach. Analizy tych zarzutów należy zatem dokonać łącznie.

W przedmiocie trzech pierwszych zarzutów, dotyczących błędnej wykładni pojęcia „osoby faktycznie kierującej działalnością” dokonanej przez EBC

- 33 Jak wynika z pkt 9 i 18 powyżej, w zaskarżonych decyzjach EBC stwierdziło, że pojęcie „osoby faktycznie kierującej działalnością” instytucji kredytowej należy rozumieć jako oznaczające osobę kierującą, posiadającą funkcje wykonawcze (np. dyrektora wykonawczego, delegowanego dyrektora wykonawczego, członków zarządu lub jednoosobowy zarząd). Ponadto należy wskazać, że EBC, odwołując się do pojęcia „osoby faktycznie kierującej działalnością” instytucji kredytowej, zamierzało odesłać do „[osób] faktycznie [kierujących] działalnością instytucji kredytowej” w rozumieniu art. 13 ust. 1 dyrektywy 2013/36 i do osób zapewniających „faktyczne kierowanie działalnością instytucji kredytowej” w rozumieniu art. L. 511-13 akapit drugi CMF.

- 34 W rzeczywistości bowiem, zgodnie z art. 13 ust. 1 dyrektywy 2013/36, „[w]łaściwe organy udzielają zezwolenia na rozpoczęcie działalności przez instytucję kredytową jedynie wtedy, gdy przynajmniej dwie osoby faktycznie kier[ują] działalnością wnioskującej instytucji kredytowej”. Zgodnie z art. L. 511-13 akapit drugi CMF „faktyczne kierowanie działalnością instytucji kredytowych, w tym niewielkich oddziałów instytucji kredytowych, o których mowa w art. L. 511-10 pkt I, lub spółek finansowych jest zapewniane przez co najmniej dwie osoby”.
- 35 Na wstępie należy zbadać argumentację Komisji dotyczącą podnoszonej bezskuteczności tych trzech zarzutów. Twierdzi się, że przepisy, których naruszenie skarżący podnoszą, nie stanowią podstawy prawnej odmowy zatwierdzenia przez EBC nominacji jako „osób faktycznie kierujących działalnością” przewodniczących rady administracyjnej, która to oparta jest o art. 88 ust. 1 lit. e) dyrektywy 2013/36 i art. L. 511-58 CMF, będący transpozycją do prawa francuskiego pierwszego z wymienionych przepisów.
- 36 W zaskarżonych decyzjach EBC nie wyraziło zgody, aby przewodniczący rad administracyjnych skarżących pełnili równocześnie funkcje „osób faktycznie kierujących działalnością”. Uznało ono, że wyznaczanie przewodniczących rady administracyjnej każdego ze skarżących na stanowisko „osób faktycznie kierujących działalnością” narusza zasadę niełączenia funkcji przewodniczącego organu zarządzającego instytucji kredytowej w zakresie jego funkcji nadzorczej i funkcji dyrektora wykonawczego w ramach tej samej instytucji, określoną w art. 88 ust. 1 lit. e) dyrektywy 2013/36, transponowaną przez art. L. 511-58 akapit pierwszy CMF, zgodnie z którym to przepisem „przewodnictwo radzie administracyjnej lub innym organom sprawującym równoważne funkcje nadzorcze w ramach instytucji kredytowej lub spółki finansowej nie może być wykonywane przez dyrektora wykonawczego ani przez osobę pełniącą równoważne funkcje kierownicze”.
- 37 Należy stwierdzić, że takie rozumowanie opiera się na założeniu EBC polegającym na utożsamieniu faktycznego kierowania działalnością instytucji kredytowej, o którym mowa w art. 13 ust. 1 dyrektywy 2013/36 i art. L. 511-13 CMF, z wykonywaniem funkcji wykonawczych w danej instytucji.
- 38 O takim utożsamieniu między innymi mowa wprost w zaskarżonych decyzjach, w których EBC podkreśla, że „sekcja IV art. L. 511-52 [CMF] określa następujące funkcje pozwalające nominowanej osobie otrzymać zgodę na faktyczne kierowanie: [...] funkcja dyrektora wykonawczego, delegowanego dyrektora wykonawczego, członka zarządu, jednoosobowego zarządu”. Podobnie wynika z dokonanego przez EBC w zaskarżonych decyzjach odesłania do stanowiska ACPR nr 2014-P-07 w celu podkreślenia, że „przewodniczącemu organu zarządzającego, w ramach jego funkcji nadzorczej, odpowiedzialnemu za kierowanie pracami tego organu powierza się funkcje i zadania nadzorcze niemające charakteru wykonawczego, które są inne niż funkcje o charakterze wykonawczym pełnione przez dyrektora wykonawczego zgodnie z francuskim prawem spółek”.
- 39 W konsekwencji, w zakresie, w jakim zaskarżone decyzje oparte są na założeniu przyjętym przez EBC, polegającym na utożsamieniu faktycznego kierowania działalnością instytucji kredytowej z pełnieniem funkcji wykonawczych w ramach instytucji, a w ramach trzech pierwszych zarzutów skarżący kwestionują zasadność tego założenia, te trzy zarzuty nie mogą mieć charakteru nieistotnego dla sprawy, jak podniosła Komisja. W przypadku bowiem, gdy powyższe zarzuty okażą się zasadne, nie można wykluczyć, że będą miały wpływ na zgodność z prawem zaskarżonych decyzji.
- 40 Argumentację Komisji, zgodnie z którą trzy pierwsze zarzuty nie mają znaczenia dla sprawy, należy zatem oddalić.
- 41 W ramach zarzutu pierwszego, dotyczącego naruszenia art. 13 dyrektywy 2013/36 i art. L. 511-13 CMF, skarżący podnoszą, że przez utożsamienie pojęcia „faktycznego kierowania działalnością” z pojęciem „kadry kierowniczej wyższego szczebla” EBC zmieniło znaczenie tych dwóch przepisów. W związku z tym skarżący podnoszą w szczególności, iż użycie wyrażenia „osoby [które faktycznie kierują] działalnością” w art. 13 ust. 1 dyrektywy 2013/36 nie zawiera odesłania do definicji „kadry

kierowniczej wyższego szczebla”, o którym mowa w art. 3 ust. 1 pkt 9 dyrektywy 2013/36, a także wyciągają z tego wniosek, że „osoba faktycznie kierująca działalnością” niekoniecznie musi być członkiem kadry kierowniczej wyższego szczebla. Termin „faktycznie” należy rozumieć w sensie dosłownym, czyli jako określający to, co jest „rzeczywiste” lub „faktycznie, rzeczywiście istniejące”. Ponadto art. 3 ust. 1 pkt 9 dyrektywy 2013/36 nie stoi na przeszkodzie, aby w prawie krajowym ustalono, że osoby sprawujące funkcje nadzorcze miały przypisane również funkcje wykonawcze, jak też przepis ten nie nakazuje, aby wyłącznie członkowie kadry kierowniczej wyższego szczebla mogli zostać uznani za „osoby faktycznie kierujące działalnością” albo że powinni oni odpowiadać za bieżące zarządzanie instytucją kredytową. Co więcej, pojęcie „osoby faktycznie kierującej działalnością” odnosi się do członków wyższej kadry kierowniczej instytucji kredytowej, która ma podwójną rolę – sprawuje funkcję nadzorczą i funkcję wykonawczą. Uważają również, iż EBC niesłusznie przyjęło na podstawie innych przepisów CMF, że wyłącznie osoby kierujące posiadające uprawnienia wykonawcze mogą zostać uznane za faktycznie kierujące. Wreszcie, skarżący podnoszą, że nie można skutecznie powołać się na wyrok Conseil d'État (rady państwa) z dnia 30 czerwca 2016 r. w celu uzasadnienia odmowy mianowania przewodniczących rady administracyjnej skarżących na stanowisko „osób faktycznie kierujących działalnością”, ponieważ wspomniany wyrok opiera się na błędnym przypisaniu skarżącym statusu banku spółdzielczego.

42 W ramach zarzutu drugiego, opartego na naruszeniu art. L. 511-52-IV CMF, skarżący zarzucają EBC naruszenie prawa poprzez wywiedzenie z tego przepisu, że wyłącznie sprawowanie funkcji dyrektora wykonawczego, delegowanego dyrektora wykonawczego, członka zarządu lub jednoosobowego zarządu pozwala uzyskać zgodę na objęcie funkcji „osoby faktycznie kierującej działalnością”. Przypominają oni, że celem art. L. 511-52-IV CMF nie jest określenie funkcji umożliwiających powołanie w charakterze „osoby faktycznie kierującej działalnością”, lecz jedynie wprowadzenie zasad ograniczających możliwość łączenia mandatów w celu dopilnowania, by członkowie kadry kierowniczej poświęcali wystarczająco dużo czasu na wykonywanie swoich zadań. Poddanie „osób faktycznie kierujących działalnością” temu samemu reżimowi, któremu poddane są osoby zarządzające posiadające uprawnienia wykonawcze, nie oznacza ich utożsamienia, ponieważ pojęcie nie jest definiowane przez właściwy mu reżim prawny. Dodają, iż specyficzne zadania powierzone na kanwie przepisów CMF „osobom faktycznie kierującym działalnością” usprawiedliwiają stosowanie w stosunku do tych osób zasady zakazu łączenia bardziej rygorystycznej niż ta, którą stosuje się w stosunku do innych członków organu zarządzającego pełniącego funkcje niemające charakteru wykonawczego. W końcu, skarżący uważają, że EBC niesłusznie odniosło się do przepisu art. L. 511-52-IV CMF w celu określenia funkcji objętych zakazem łączenia zawartym w art. L. 511-58 CMF, ponieważ systemy niepołączalności przewidziane w tych przepisach zostały ustanowione w różnych celach.

43 W ramach trzeciego zarzutu, opartego na naruszeniu art. L. 511-13 CMF oraz art. 13 i 88 dyrektywy 2013/36, skarżący podnoszą w istocie, że zasady zakazujące łączenia funkcji przewodniczącego rady administracyjnej i dyrektora wykonawczego nie powodują zawężenia pojęcia faktycznego kierowania działalnością do pełnienia wyłącznie funkcji wykonawczych. Ze względu na to, że organ zarządzający odpowiedzialny jest równocześnie za funkcje nadzorcze i wykonawcze, logiczne jest, aby obie te kategorie mogły być reprezentowane przez dwie „osoby faktycznie kierujące działalnością”. Skarżący twierdzą, że stanowisko zaprezentowane przez EBC, w zakresie, w jakim prowadzi do możliwości nominacji jako „osoby faktycznie kierującej działalnością”, poza dyrektorem wykonawczym, także zastępcy dyrektora wykonawczego lub dyrektora delegowanego, sprowadza się do podania w wątpliwość „zasady dwóch par oczu” albo „zasady czterech oczu”, którą przewiduje art. 13 ust. 1 dyrektywy 2013/36, ponieważ „osoba faktycznie kierująca działalnością” będzie podlegała dyrektorowi wykonawczemu. Wskazują oni, że stwierdzenie zakazu łączenia funkcji przewodniczącego rady administracyjnej i „osoby faktycznie kierującej działalnością” opiera się na błędnym postulatcie utożsamiającym „osobę faktycznie kierującą działalnością” z dyrektorem wykonawczym. Wreszcie, ich zdaniem odniesienie się przez EBC do art. L. 511-58 akapit drugi CMF pozbawione jest znaczenia, ponieważ przepis ten dotyczy wyłącznie oddziałów instytucji kredytowych z siedzibą poza Unią i stanowi tym samym podstawę „specyficznego reżimu zakazu łączenia stanowisk”.

- 44 EBC, popierane przez Komisję, kwestionuje argumenty skarżących.
- 45 Zasadniczo, w ramach trzech pierwszych zarzutów, skarżący utrzymują, że EBC naruszyło prawo, dokonując interpretacji pojęcia „osoby faktycznie kierującej działalnością”, ograniczając jego zakres do członków organów zarządzających wykonujących funkcje wykonawcze. Kwestionują oni tym samym wykładnię art. 13 ust. 1 dyrektywy 2013/36 i art. L. 511-13 akapit drugi CMF preferowaną przez EBC. W tym względzie skarżący, w szczególności w ramach zarzutów drugiego i trzeciego, odnoszą się do innych przepisów dyrektywy 2013/36, CMF oraz ustawy z dnia 10 września 1947 r. o spółdzielczości w celu zakwestionowania przyjętej przez EBC wykładni art. 13 ust. 1 dyrektywy 2013/36 i art. L. 511-13 akapit drugi CMF.
- 46 Należy zatem przypomnieć, że zaskarżona decyzja została przyjęta na podstawie przede wszystkim art. 4 ust. 1 lit. e) rozporządzenia nr 1024/2013, zgodnie z którym „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: [...] zapewnianie zgodności z aktami, o których mowa w art. 4 ust. 3 akapit pierwszy, nakładającymi na instytucje kredytowe wymogi posiadania solidnych zasad zarządzania, w tym wymogów dotyczących kompetencji i reputacji odnoszących się do osób odpowiadających za zarządzanie instytucjami kredytowymi, procedur zarządzania ryzykiem, mechanizmów kontroli wewnętrznej, polityki wynagrodzeń i praktyk w tym zakresie oraz skutecznych wewnętrznych procesów oceny adekwatności kapitałowej, w tym modeli wewnętrznych ratingów (IRB)”.
- 47 Zgodnie z art. 4 ust. 3 rozporządzenia nr 1024/2013 „do 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”.
- 48 W związku z tym na podstawie art. 4 ust. 3 rozporządzenia nr 1024/2013 EBC było zobowiązane do stosowania nie tylko art. 13 ust. 1 dyrektywy 2013/36, ale również przepisu prawa krajowego stanowiącego jego transpozycję, czyli art. L. 511-13 akapit drugi CMF.
- 49 I tak, art. 4 ust. 3 rozporządzenia nr 1024/2013 wymaga, by Sąd ocenił zgodność z prawem zaskarżonych decyzji w świetle zarówno art. 13 ust. 1 dyrektywy 2013/36, jak i art. L. 511-13 akapit drugi CMF.
- 50 W związku z tym, w celu zbadania, czy EBC dopuściło się podniesionych przez skarżących naruszeń prawa, należy określić, jakie znaczenie mają nie tylko art. 13 ust. 1 dyrektywy 2013/36, lecz również art. L. 511-13 akapit drugi CMF.

W przedmiocie wykładni art. 13 ust. 1 dyrektywy 2013/36

- 51 Należy zauważyć, że wyrażenie „osoby [które] faktycznie kierują działalnością instytucji” zostało użyte w art. 13 ust. 1 dyrektywy 2013/36 oraz w art. 3 ust. 1 pkt 7 tej samej dyrektywy, który to przepis definiuje organ zarządzający jako „organ lub organy instytucji, powołane zgodnie z przepisami krajowymi, które to organy są uprawnione do określania strategii, celów i ogólnego kierunku działań instytucji i które nadzorują i monitorują proces podejmowania decyzji przez kierownictwo, a w jego skład wchodzi osoby, które faktycznie kierują działalnością instytucji”.
- 52 To pojęcie występuje wyłącznie w tych dwóch miejscach dyrektywy 2013/36. Odniesienie do „osób, które faktycznie kierują działalnością instytucji” nie występuje w definicji „funkcji nadzorczej organu zarządzającego” znajdującej się w art. 3 ust. 1 pkt 8 dyrektywy 2013/36 ani też w definicji pojęcia „kadry kierowniczej wyższego szczebla” znajdującego się w art. 3 ust. 1 pkt 9 tej dyrektywy.

- 53 Wyrażenie „osoby [które faktycznie kierują] działalnością instytucji” użyte w art. 13 ust. 1 dyrektywy 2013/36 nie jest zdefiniowane w tej dyrektywie. Należy zatem dokonać jego wykładni.
- 54 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem, dokonując wykładni przepisu prawa Unii, należy brać pod uwagę nie tylko jego brzmienie, lecz także kontekst, w jakim został on umieszczony, oraz cele regulacji, której część stanowi (zob. podobnie wyrok z dnia 7 czerwca 2005 r., VEMW i in., C-17/03, EU:C:2005:362, pkt 41 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 55 Jeżeli wykładnia językowa i historyczna rozporządzenia, a w szczególności jednego z jego przepisów, nie pozwala na określenie jego dokładnego zakresu, dane uregulowanie należy interpretować w oparciu zarówno o jego cel, jak i ogólną systematykę (zob. podobnie wyroki: z dnia 31 marca 1998 r., Francja i in./Komisja, C-68/94 i C-30/95, EU:C:1998:148, pkt 168; z dnia 25 marca 1999 r., Gencor/Komisja, T-102/96, EU:T:1999:65, pkt 148).
- *W przedmiocie wykładni literalnej i historycznej art. 13 ust. 1 dyrektywy 2013/36*
- 56 W pierwszej kolejności, w odniesieniu do wykładni literalnej wyrażenia „dwie osoby [które] faktycznie [kierują] działalnością instytucji” użytego w art. 13 ust. 1 dyrektywy 2013/36, należy wskazać, że składa się ono z trzech elementów: po pierwsze – z odwołania do pojęcia kierowania, „co najmniej dwie osoby kierują”, po drugie – z przysłowka „faktycznie” określającego to kierowanie, oraz wreszcie – z przedmiotu tego kierowania, którym jest „działalność instytucji”.
- 57 Jeśli chodzi, po pierwsze, o odwołanie do pojęcia kierowania, wynika z niego jedynie, że osoby te muszą być „osobami kierującymi”, a więc członkami organu zarządzającego zdefiniowanego w art. 2 ust. 1 pkt 7 dyrektywy 2013/36, co potwierdza brzmienie tego ostatniego przepisu, który odnosi się w sposób wyraźny do zasiadania w organie zarządzającym przez osoby, które faktycznie kierują działalnością instytucji.
- 58 W zakresie, w jakim z motywu 56 dyrektywy 2013/36, zgodnie z którym „[n]ależy przyjąć, że »organ zarządzający« pełni funkcję wykonawczą i funkcję nadzorczą”, oraz z brzmienia art. 3 ust. 1 pkt 7 tej dyrektywy wynika, że organ zarządzający obejmuje wszystkie osoby kierujące, którym przyznano zadania nadzorcze lub wykonawcze, udział osób, które faktycznie kierują działalnością instytucji, poprzez zasiadanie w organie zarządzającym nie pozwala sam w sobie precyzyjnie zdefiniować zakresu tego pojęcia.
- 59 Po drugie, w odniesieniu do przysłowka „faktycznie”, jak wynika z argumentacji stron, przysłówek ów może być rozumiany co najmniej na dwa sposoby. Z jednej strony może on być rozumiany jako oznaczający stałą i rzeczywistą działalność osób kierujących instytucją kredytową, jak utrzymują to skarżący, w którym to przypadku może on dotyczyć także działalności zarządzających, którzy nie pełnią funkcji wykonawczych, a którym powierzono funkcje nadzorcze. Z drugiej strony może być rozumiany jako odnoszący się do osób zarządzających pełniących funkcje wykonawcze w ramach instytucji kredytowej, co podnosi EBC, a co oznaczałoby, że nie może dotyczyć samych tylko członków organu zarządzającego, którzy należą do kadry kierowniczej wyższego szczebla, zgodnie z definicją zawartą w art. 3 ust. 1 pkt 9 dyrektywy 2013/36.
- 60 W odniesieniu, po trzecie, do przedmiotu tego faktycznego kierowania, a mianowicie „działalności instytucji”, należy stwierdzić, iż wydaje się on raczej sugerować, że jedynie członkowie organu zarządzającego, którzy należą równocześnie do kadry kierowniczej wyższego szczebla, mogą zostać uznani za faktycznie kierujących działalnością instytucji.
- 61 W istocie odwołanie się do „[faktycznego kierowania] działalnością instytucji” wydaje się bardziej zbliżone koncepcyjnie do „funkcji wykonawczych” i odpowiedzialności za „bieżące zarządzanie” instytucją kredytową, o których mowa w art. 3 ust. 1 pkt 9 dyrektywy 2013/36, w związku z kadra

kierowniczą wyższego szczebla, niż z „nadzorowaniem i monitorowaniem procesu podejmowania decyzji przez kierownictwo”, o których mowa w art. 3 ust. 1 pkt 8, wchodzących w zakres funkcji nadzorczej organu zarządzającego.

- 62 W drugiej kolejności, w odniesieniu do wykładni historycznej art. 13 ust. 1 dyrektywy 2013/36, należy wskazać, że o ile warunek uzyskania przez instytucję kredytową zezwolenia zbliżony do sformułowania zawartego w art. 13 ust. 1 dyrektywy 2013/36 został przedstawiony już w art. 3 ust. 2 pierwszej dyrektywy Rady 77/780/EWG z dnia 12 grudnia 1977 r. w sprawie koordynacji przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych odnoszących się do podejmowania i prowadzenia działalności przez instytucje kredytowe (Dz.U. 1977, L 322, s. 30), o tyle brzmienie tego warunku zostało zmodyfikowane w dyrektywie 2013/36.
- 63 W istocie art. 3 ust. 2 dyrektywy 77/780 nakazuje „obecność co najmniej dwóch osób w celu faktycznego kierowania działalnością instytucji kredytowej”. Podobnie, zgodnie z art. 6 ust. 1 dyrektywy 2000/12/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 marca 2000 r. odnoszącej się do podejmowania i prowadzenia działalności przez instytucje kredytowe (Dz.U. 2000, L 126, s. 1) oraz z art. 11 ust. 1 dyrektywy 2006/48/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 14 czerwca 2006 r. w sprawie podejmowania i prowadzenia działalności przez instytucje kredytowe (wersja przedredagowana) (Dz.U. 2006, L 177, s. 1) „przynajmniej dwie osoby będą faktycznie kierować działalnością tej instytucji”.
- 64 Należy stwierdzić, że odniesienie do „faktycznego [kierowania] działalnością tej instytucji” może być rozumiane jako specyficzna funkcja organu zarządzającego jako całości, który zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 7 dyrektywy 2013/36 jest uprawniony „do określania strategii, celów i ogólnego kierunku działań instytucji”.
- 65 Co się tyczy art. 13 ust. 1 dyrektywy 2013/36, z powodów przedstawionych w pkt 60 i 61 powyżej odniesienie do „[f]aktycznego kierowania działalnością instytucji” wydaje się bardziej zbliżone koncepcyjnie do „funkcji wykonawczych” i „odpowiedzialności za bieżące zarządzanie” instytucją, o których mowa w art. 3 ust. 1 pkt 9 dyrektywy 2013/36 w kontekście kadry kierowniczej wyższego szczebla.
- 66 W związku z tym art. 13 ust. 1 dyrektywy 2013/36 charakteryzuje się ewolucją brzmienia w ten sposób, że wcześniej możliwe było jego stosowanie do wszystkich członków organów zarządzających, a obecnie odnosi się wyłącznie do członków należących do kadry kierowniczej wyższego szczebla.
- 67 W świetle powyższego należy stwierdzić, że wykładnie literalna i historyczna art. 13 ust. 1 dyrektywy 2013/36 wskazują raczej, że wyrażenie „dwie osoby faktycznie [kierujące] działalnością” należy rozumieć jako odnoszące się do członków organu zarządzającego, którzy wchodzi również w skład kadry kierowniczej wyższego szczebla instytucji kredytowej.
- 68 Interpretacje te jednak same w sobie nie pozwalają określić w sposób pewny znaczenia wyrażenia użytego w art. 13 ust. 1 dyrektywy 2013/36, ponieważ wspomniana dyrektywa nie ustanawia żadnego wyraźnego związku między przynależnością do kadry kierowniczej wyższego szczebla instytucji kredytowej i „[faktycznym kierowaniem] działalnością instytucji”. W konsekwencji należy, zgodnie z orzecznictwem przytoczonym w pkt 55 powyżej, sprawdzić, czy wniosek ten znajduje potwierdzenie w wykładni celowościowej i systemowej art. 13 ust. 1 dyrektywy 2013/36.

– *W przedmiocie wykładni celowościowej i systemowej art. 13 ust. 1 dyrektywy 2013/36*

- 69 Należy zaznaczyć, że dyrektywa 2013/36 milczy w przedmiocie celu jej art. 13 ust. 1, ponieważ żaden motyw nie jest poświęcony temu przepisowi. Cel ten nie może również zostać wywiedziony z wcześniejszego prawodawstwa.

- 70 W istocie ani dyrektywa 77/780, ani dyrektywa 2000/12, ani dyrektywa 2006/48 nie zawierają motywu wyjaśniającego cel przesłanki udzielania zezwolenia na rzecz instytucji kredytowej, o której mowa w pkt 62 powyżej.
- 71 W tym względzie skarżący podnoszą, że celem art. 13 ust. 1 dyrektywy 2013/36, podobnie jak stosownych przepisów dyrektyw 77/780, 2000/12 i 2006/48, jest zapewnienie dobrego zarządu instytucji kredytowej, na który składa się ustanowienie zasady „dwóch par oczu” czy też „zasady czterech oczu”, unikanie koncentracji uprawnień w rękach jednej osoby oraz że zachowanie skuteczności tych zasad wymaga, aby oprócz dyrektora wykonawczego wyznaczona była także inna „osoba faktycznie kierująca działalnością”, która nie będzie podporządkowana dyrektorowi wykonawczemu, a tak jest właśnie w przypadku przewodniczącego rady administracyjnej.
- 72 Prawdą jest, że obowiązkowy charakter wyznaczenia co najmniej dwóch osób faktycznie kierujących działalnością instytucji kredytowej może być rozumiany w ten sposób, że ma on na celu nie tylko umożliwienie ciągłości faktycznego zarządzania instytucją kredytową, w sytuacji gdyby ciągłość ta mogła zostać naruszona w przypadku przeszkody wpływającej na jedyne go kierującego, ale również stworzenie wzajemnej kontroli między osobami faktycznie kierującymi działalnością instytucji kredytowej.
- 73 Należy jednak zaznaczyć, że jeśli chodzi o zarządzanie instytucjami kredytowymi, cele dyrektywy 2013/36 jasno wynikają z jej uzasadnienia, a w szczególności z motywów 53, 54 i 57.
- 74 W motywie 53 dyrektywy 2013/36 stwierdzono, że „[s]łabości systemu ładu korporacyjnego w pewnej liczbie instytucji przyczyniły się w sektorze bankowym do podejmowania nadmiernego ryzyka bez zachowania należytej ostrożności, co doprowadziło do upadku poszczególnych instytucji oraz problemów systemowych w państwach członkowskich oraz na świecie[;] [b]ardzo ogólne przepisy dotyczące zarządzania instytucjami oraz niewiążący charakter znacznej części przepisów ładu korporacyjnego, opartych zasadniczo na dobrowolnych kodeksach postępowania, nie ułatwiały w dostatecznym stopniu skutecznego wdrożenia przez instytucje należytych praktyk w zakresie ładu korporacyjnego”. W tym względzie prawodawca podkreślił w tym samym motywie, że „[w] niektórych przypadkach brak skutecznych mechanizmów kontroli i brak faktycznej równowagi w instytucjach doprowadził do braku skutecznego dozoru nad decyzjami w zakresie zarządzania, przyczyniając się do nasilenia krótkoterminowych i nadmiernie ryzykownych strategii w zakresie zarządzania”.
- 75 Ponadto w motywie 54 dyrektywy 2013/36 stwierdzono, że „[w] celu wyeliminowania potencjalnie szkodliwego wpływu wadliwie zaprojektowanych mechanizmów ładu korporacyjnego na należyte zarządzanie ryzykiem państwa członkowskie powinny wprowadzić zasady i normy służące zapewnieniu skutecznego dozoru ze strony organu zarządzającego”.
- 76 Wreszcie, w motywie 57 dyrektywy 2013/36 uściślono, że „[r]ola członków organu zarządzającego niepełniących funkcji wykonawczych w ramach instytucji powinna polegać m.in. na konstruktywnym kwestionowaniu strategii instytucji, by w ten sposób przyczynić się do jej rozwijania, na kontrolowaniu skuteczności działania zarządu w zakresie osiągnięcia ustalonych celów, na upewnianiu się, że informacje finansowe są dokładne i że kontrole finansowe oraz systemy zarządzania ryzykiem są solidne i dające się uzasadnić, na kontrolowaniu kształtu i wdrażania polityki wynagrodzeń w ramach instytucji oraz na przedstawianiu obiektywnych opinii na temat zasobów, mianowań i standardów postępowania”.
- 77 Co za tym idzie, z analizy motywów dyrektywy 2013/36 wynika, że – przy czym dyrektywa ta pomija milczeniem cele uregulowania zawartego w art. 13 ust. 1 – zawiera ona jasne wyjaśnienie celu realizowanego przez prawodawcę w odniesieniu do przepisów dotyczących dobrego zarządzania instytucjami kredytowymi. Cel ten polega na skutecznym nadzorze, jaki nad dyrektorem wykonawczym sprawują niesprawujący funkcji wykonawczych członkowie organu zarządzającego, co zakłada równowagę uprawnień w ramach organu zarządzającego.

- 78 Przekłada się to na treść art. 88 dyrektywy 2013/36, zatytułowanego „Zasady zarządzania”, który stanowi w szczególności w ust. 1 lit. d) i e), odpowiednio, że „organ zarządzający musi być odpowiedzialny za zapewnienie skutecznego nadzoru nad kadrą kierowniczą wyższego szczebla” oraz że „przewodniczący organu zarządzającego w zakresie swojej funkcji nadzorczej wobec instytucji nie może pełnić jednocześnie funkcji dyrektora wykonawczego w ramach tej samej instytucji, chyba że jest to uzasadnione przez instytucję, a właściwe organy wyraziły na to zgodę”.
- 79 Wynika stąd nieuchronnie, że w systematyce dyrektywy 2013/36 cel dotyczący dobrego zarządzania instytucjami kredytowymi, do którego skarżący starają się przypisać proponowaną przez nich wykładnię art. 13 ust. 1 tej dyrektywy, zakłada dążenie do skutecznego nadzoru sprawowanego nad kadrą kierowniczą wyższego szczebla przez niepełniących funkcji wykonawczych członków organu zarządzającego, co zakłada równowagę uprawnień w ramach organu zarządzającego. Tymczasem należy stwierdzić, że skuteczność takiego nadzoru może być zagrożona w przypadku, gdy przewodniczący organu zarządzającego, w ramach wykonywania swojej funkcji nadzorczej, a jednocześnie nie zajmując oficjalnie stanowiska dyrektora wykonawczego, byłby wspólnie odpowiedzialny za faktyczne kierowanie działalnością instytucji kredytowej.
- 80 W związku z tym, choć zarówno art. 3 ust. 2 dyrektywy 77/780, jak i art. 6 ust. 1 dyrektywy 2000/12 oraz art. 11 ust. 1 dyrektywy 2006/48 mogą być rozumiane jako pozwalające na wspólne mianowanie na stanowiska „osób faktycznie kierujących działalnością” dyrektora wykonawczego i przewodniczącego organu zarządzającego w ramach jego funkcji nadzorczej, w celu umożliwienia kierowania instytucją kredytową zgodnie z zasadą „dwóch par oczu”, to taka wykładnia nie może znaleźć zastosowania w odniesieniu do dyrektywy 2013/36, ponieważ ustanawia ona dokładne zasady dobrego zarządzania instytucją kredytową, które wykluczają co do zasady, że przewodniczący organu zarządzającego w ramach jego funkcji nadzorczej może być wspólnie odpowiedzialny za faktyczne kierowanie działalnością instytucji kredytowej.
- 81 Wniosku tego nie podważa przypomnienie zawarte w motywie 55 dyrektywy 2013/36, zgodnie z którym:
- „W państwach członkowskich stosuje się różne struktury zarządzania. W większości przypadków jest to system monistyczny lub dualistyczny. Definicje zastosowane w niniejszej dyrektywie mają dotyczyć wszystkich istniejących struktur, bez opowiadania się za którąkolwiek z nich. Ich rola jest czysto użytkowa w stosunku do celu polegającego na ustanowieniu przepisów, które mają mieć określony skutek bez względu na krajowe prawo spółek mające zastosowanie do danej instytucji w każdym państwie członkowskim. Definicje nie powinny wpływać zatem na ogólny podział kompetencji w myśl krajowego prawa spółek”.
- 82 W istocie, w przeciwieństwie do tego, co twierdzą skarżący, taka wykładnia nie wyklucza istnienia jednolitej struktury zarządzania instytucją kredytową, w której organ zarządzający posiada funkcje zarówno wykonawcze, jak i nadzorcze, a dotyczy tylko organizacji uprawnień w ramach rzeczonoego organu zarządzającego.
- 83 Mając powyższe na uwadze, z wykładni literalnej, historycznej, celowościowej i systemowej art. 13 ust. 1 dyrektywy 2013/36 wynika, że sformułowanie „dwie osoby [które faktycznie kierują] działalnością instytucji” odnosi się do członków organu zarządzającego, którzy stanowią również wyższą kadrę kierowniczą instytucji kredytowej.

W przedmiocie wykładni art. L. 511-13 akapit drugi CMF

- 84 W sytuacjach gdy przedmiotem badania jest wykładnia regulacji prawa krajowego, należy wskazać, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem zakres krajowych przepisów ustawowych, wykonawczych lub administracyjnych winien być oceniany z uwzględnieniem ich wykładni przyjętej przez sądy krajowe

(zob. wyroki: z dnia 27 czerwca 1996 r., Schmit, C-240/95, EU:C:1996:259, pkt 14 i przytoczone tam orzecznictwo; z dnia 16 września 2015 r., Komisja/Słowacja, C-433/13, EU:C:2015:602, pkt 81 i przytoczone tam orzecznictwo).

- 85 W tym względzie należy stwierdzić, że EBC i Komisja powołują się w szczególności na wykładnię art. L. 511-13 CMF przyjętą w wyroku Conseil d'État (rady państwa) z dnia 30 czerwca 2016 r., o której mowa w pkt 19 powyżej. Skarżący mieli okazję przedstawić swoje wnioski w przedmiocie tego orzeczenia w swoich uwagach dotyczących uwag interwenienta, czyli Komisji, oraz podczas rozprawy.
- 86 Ponadto należy podnieść, że wyrok ten został wydany w następstwie skargi dotyczącej przekroczenia uprawnień wobec stanowiska ACPR nr 2014-P-07, w którym Komisja przedstawia jedynie własne rozumienie pojęcia „osoby faktycznie kierującej działalnością”, identyczne z przyjętym przez EBC, które w zaskarżonych decyzjach odniosło się do stanowiska ACPR nr 2014-P-07. Wyrok Conseil d'État (rady państwa) z dnia 30 czerwca 2016 r. jest zatem w niniejszym przypadku szczególnie istotny.
- 87 Należy również wskazać, iż okoliczność, że wyrok Conseil d'État (rady państwa) z dnia 30 czerwca 2016 r. jest późniejszy niż zaskarżone decyzje, nie powoduje, że nie może być on brany pod uwagę dla celów wykładni art. L. 511-13 CMF, skoro skarżący mieli możliwość zaprezentowania swoich poglądów w postępowaniu przed Sądem (zob. podobnie analogicznie wyrok z dnia 5 kwietnia 2017 r., EUIPO/Szajner, C-598/14 P, EU:C:2017:265, pkt 44–46).
- 88 W motywie 7 wyroku Conseil d'État (rady państwa) z dnia 30 czerwca 2016 r. wskazano, co następuje:
- „[Z]godnie z art. L. 225-51 code de commerce [francuskiego kodeksu handlowego]: »[p]rzewodniczący rady administracyjnej organizuje prace tej rady i kieruje nimi, a z prac tych zdaje rachunek zgromadzeniu ogólnemu. Czuwa nad sprawnym funkcjonowaniem organów spółki i zapewnia w szczególności, żeby dyrektorzy byli w stanie wypełniać powierzone im zadania« [...]. [Z] przepisów tych wynika, że przewodniczący rady administracyjnej instytucji kredytowej działającej w formie spółki akcyjnej – poza sytuacjami, w których, jak umożliwia to art. L. 225-51-1 tego kodeksu i pod warunkiem otrzymania zgody na warunkach przewidzianych w art. L. 511-58 [CMF], jest odpowiedzialny za ogólne kierowanie instytucją – nie może być traktowany jako zapewniający faktyczne kierowanie instytucją kredytową w rozumieniu art. L. 511-13 tego kodeksu. [W] konsekwencji ACPR nie naruszył tych przepisów, wskazując, że poza tą sytuacją przewodniczący rady administracyjnej instytucji kredytowej działającej w formie spółki akcyjnej z radą administracyjną nie może być mianowany »osobą faktycznie kierującą działalnością« tej instytucji. [S]karżący nie mogą w tym względzie przywoływać właściwości instytucji kredytowych uregulowanych w ustawie z dnia 10 września 1947 r. o spółdzielczości, ponieważ wyżej cytowane przepisy code de commerce [francuskiego kodeksu handlowego] są w stosunku do nich stosowane niezależnie od swobody organizacji, jaką przyznaje im ta ustawa lub art. L. 512-31 [CMF]”.
- 89 I tak, w wyroku z dnia 30 czerwca 2016 r. Conseil d'État (rada państwa) uznała, że jest tak tylko w przypadku, gdy przewodniczący rady administracyjnej instytucji kredytowej został wyraźnie upoważniony do objęcia pozycji dyrektora wykonawczego, którego można określić jako „osobę faktycznie kierującą działalnością” w rozumieniu art. L. 511-13 akapit drugi CMF.
- 90 Z powyższego wynika, że EBC nie dopuściło się podniesionych przez skarżących naruszeń prawa, uznając, że pojęcie „osoby faktycznie kierującej działalnością” instytucji kredytowej należy rozumieć jako określające kierującego posiadającego funkcje wykonawcze, takiego jak dyrektor wykonawczy, delegowany dyrektor wykonawczy, członkowie zarządu lub zarząd jednoosobowy.

- 91 Zarówno bowiem art. 13 ust. 1 dyrektywy 2013/36, jak i art. L. 511-13 akapit drugi CMF wskazują, że jedynie członkowie organu zarządzającego, którzy należą również do kadry kierowniczej wyższego szczebla instytucji kredytowej, mogą zostać nominowani jako „osoby [które faktycznie kierują] działalnością instytucji” w rozumieniu art. 13 ust. 1 dyrektywy 2013/36 lub jak osoby zapewniające „faktyczne kierowanie instytucji kredytowej” w rozumieniu art. L. 511-13 akapit drugi CMF.
- 92 Ponieważ wyrok Conseil d'État (rady państwa) z dnia 30 czerwca 2016 r. wystarcza do ustalenia zakresu przepisów prawa krajowego, które EBC musiało zastosować z uwagi na odesłanie zawarte w art. 4 ust. 3 rozporządzenia nr 1024/2013, a mianowicie art. L. 511-13 akapit drugi CMF, argumentację przedstawioną przez skarżących w celu podważenia zasadności tej wykładni, w tym odniesienie do innych przepisów prawa krajowego, należy od razu oddalić. Dotyczy to w szczególności swobody w zakresie struktury organizacyjnej, z której skarżący korzystali na podstawie ustawy z dnia 10 września 1947 r. o spółdzielczości, przy czym Conseil d'État (rada państwa) wyraźnie wypowiedziała się także w tej kwestii w motywie 7 wyroku z dnia 30 czerwca 2016 r.
- 93 Trzy pierwsze zarzuty skarżących należy zatem oddalić.

W przedmiocie zarzutu czwartego, podniesionego tytułem ewentualnym i opartego na naruszeniu art. L. 511-58 CMF

- 94 Jak zostało wyjaśnione w pkt 8 i 18 powyżej, w zaskarżonych decyzjach EBC w szczególności oparło swoją odmowę zatwierdzenia przewodniczących rad administracyjnych skarżących na stanowiska „osób faktycznie kierujących działalnością” na podstawie art. L. 511-58 CMF transponującego art. 88 ust. 1 lit. e) dyrektywy 2013/36. Stwierdziło również, że motyw 54 tej dyrektywy pozwala państwu członkowskim na wprowadzenie w zakresie zarządzania zasad i norm bardziej restrykcyjnych niż zasady i normy wymagane na mocy tej dyrektywy.
- 95 W ramach zarzutu czwartego skarżący utrzymują, że EBC dokonało błędnej wykładni art. L. 511-58 CMF, ponieważ przepis ów nie uniemożliwia przewodniczącemu rady administracyjnej sprawowania wszystkich funkcji wykonawczych, a jedynie sprawowanie funkcji dyrektora wykonawczego. Podkreślają oni, że w prawie francuskim przewodniczący rady administracyjnej posiada faktyczne funkcje wykonawcze, inne niż funkcje dyrektora wykonawczego. Przypominają, że ich struktura organizacyjna została uregulowana w ustawie z dnia 10 września 1947 r. o spółdzielczości, która charakteryzuje się dużą elastycznością w zakresie organizacji, co pozwoliło im na szerokie zdefiniowanie w statucie uprawnień przyznanych radzie administracyjnej i jej przewodniczącemu. W szczególności zakres prerogatyw przewodniczącego rady administracyjnej – własnych lub powierzonych mu przez radę administracyjną – jest wystarczający do uzasadnienia jego kwalifikacji na pozycję „osoby faktycznie kierującej działalnością” bez utożsamiania go z dyrektorem wykonawczym. Ponadto poprzez ograniczenie roli rady administracyjnej i jej przewodniczącego jedynie do funkcji nadzorczej EBC wyeliminowało specyfikę modeli zarządzania „jednopoziomowego”, w których rada bierze udział w sprawowaniu funkcji nadzorczych, jak również funkcji wykonawczych, wbrew zamierzeniu prawodawcy, jak wskazano w motywie 55 dyrektywy 2013/36. W końcu, skarżący przypominają, że nie wnioskowali o powołanie przewodniczącego rady administracyjnej na funkcję dyrektora wykonawczego, lecz o powołanie go jako „osoby faktycznie kierującej działalnością instytucji”.
- 96 EBC, popierane przez Komisję, kwestionuje argumenty skarżących.
- 97 Co się tyczy w pierwszej kolejności art. 88 ust. 1 lit. e) dyrektywy 2013/36, należy wskazać, że przepis ten zawiera jasne sformułowanie wskazujące, że „przewodniczący organu zarządzającego w zakresie swojej funkcji nadzorczej wobec instytucji nie może pełnić jednocześnie funkcji dyrektora wykonawczego w ramach tej samej instytucji, chyba że jest to uzasadnione przez instytucję, a właściwe organy wyraziły na to zgodę”.

- 98 Co się tyczy w drugiej kolejności art. L. 511-58 CMF, który dokonuje transpozycji art. 88 ust. 1 lit. e) dyrektywy 2013/36, przepis ten stwierdza, że „[p]rzewodnictwo radzie administracyjnej lub innym organom sprawującym równoważne funkcje nadzorcze w ramach instytucji kredytowej lub spółki finansowej nie może być wykonywane przez dyrektora wykonawczego ani przez osobę pełniącą równoważne funkcje kierownicze”.
- 99 W tym względzie należy podnieść, że o ile art. L. 511-58 CMF ma zakres szerszy niż art. 88 ust. 1 lit. e) dyrektywy 2013/36 w zakresie, w jakim sprzeciwia się temu, aby nie tylko „dyrektor wykonawczy”, ale również „osoba pełniąca równoważne funkcje kierownicze” sprawowała funkcję przewodniczącego rady administracyjnej, podczas gdy art. 88 ust. 1 lit. e) dyrektywy 2013/36 odnosi się wyłącznie do dyrektora wykonawczego, o tyle ten zakres stosowania nie podważa zgodności tego przepisu z rzezonym artykułem dyrektywy. Jak bowiem słusznie podkreśliło EBC w zaskarżonych decyzjach, motyw 54 dyrektywy 2013/36, którego treść została przypomniana w pkt 75 powyżej, pozwala państwu członkowskim na wprowadzenie zasad i standardów w celu zapewnienia skutecznego nadzoru przez organ zarządzający. Ponadto rozszerzenie zakresu zakazu łączenia funkcji przewodniczącego rady administracyjnej z funkcją dyrektora wykonawczego na funkcje „osoby pełniącej równoważne funkcje kierownicze” jest zgodne z celami dyrektywy 2013/36, przedstawionymi w pkt 73–79 powyżej, a mianowicie dążeniem do skutecznego nadzoru nad osobami faktycznie kierującymi działalnością instytucji przez niepełniących funkcji wykonawczych członków organu zarządzającego, co zakłada równowagę uprawnień w ramach organu zarządzającego.
- 100 Co się tyczy wykładni art. L. 511-58 CMF, z motywu 7 wyroku z dnia 30 czerwca 2016 r., przypomnianego w pkt 88 powyżej, wynika, że Conseil d’État (rada państwa) uznała, iż przepis ów stoi na przeszkodzie temu, aby przewodniczący rady administracyjnej instytucji kredytowej został wyznaczony jako „osoba faktycznie kierująca działalnością” tej instytucji, chyba że został on upoważniony do przejścia funkcji kadry kierowniczej wyższego szczebla.
- 101 Tymczasem z dokonanej w pkt 97 powyżej wykładni art. 88 ust. 1 lit. e) dyrektywy 2013/36 wynika, że stosując art. L. 511-58 CMF, EBC przyjęło decyzję zgodną z art. 88 ust. 1 lit. e). Nie ma zatem potrzeby przeprowadzania analizy argumentów skarżących zmierzających do zakwestionowania zasadności wykładni art. L. 511-58 CMF.
- 102 Z powyższego wynika, że EBC nie dopuściło się błędu co do prawa, orzekając, że art. L. 511-58 CMF sprzeciwia się mianowaniu przewodniczących rad administracyjnych skarżących na stanowiska „osób faktycznie kierujących działalnością”.
- 103 Zarzut czwarty należy zatem oddalić, a w konsekwencji skargę należy oddalić w całości.

W przedmiocie kosztów

- 104 Zgodnie z art. 134 § 1 regulaminu postępowania kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. W niniejszej sprawie skarżący przegrali sprawę, należy zatem obciążyć ich własnymi kosztami, jak również kosztami poniesionymi przez EBC, zgodnie z jego żądaniem.
- 105 Zgodnie z art. 138 § 1 regulaminu postępowania instytucje, które przystąpiły do sprawy w charakterze interwenienta, pokrywają własne koszty. Komisja pokrywa zatem własne koszty.

Z powyższych względów

SĄD (druga izba w składzie powiększonym)

orzeka, co następuje:

- 1) **Skargi zostają oddalone.**
- 2) **Caisse régionale de crédit agricole mutuel Alpes Provence, Caisse régionale de crédit agricole mutuel Nord Midi-Pyrénées, Caisse régionale de crédit agricole mutuel Charente-Maritime Deux-Sèvres oraz Caisse régionale de crédit agricole mutuel Brie Picardie pokrywają własne koszty oraz koszty poniesione przez Europejski Bank Centralny (EBC).**
- 3) **Komisja Europejska pokrywa własne koszty.**

Prek

Buttigieg

Schalin

Berke

Costeira

Wyrok ogłoszono na posiedzeniu jawnym w Luksemburgu w dniu 24 kwietnia 2018 r.

Podpisy