



Zbiór Orzeczeń

Sprawa T-405/21

(publikacja fragmentów)

Dexia Crédit Local przeciwko

Jednolitej Radzie ds. Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji

Wyrok Sądu (ósma izba w składzie powiększonym) z dnia 24 stycznia 2024 r.

Unia gospodarcza i walutowa – Unia bankowa – Jednolity mechanizm restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji instytucji kredytowych i niektórych firm inwestycyjnych (SRM) – Jednolity fundusz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji (SRF) – Decyzja SRB w sprawie obliczania składek ex ante za 2021 r. – Obowiązek uzasadnienia – Równość traktowania – Zasada proporcjonalności – Zakres uznania przysługującego SRB – Zarzut niezgodności z prawem – Podstawa prawna rozporządzenia (UE) nr 806/2014 – Zakres uznania, jakim dysponuje Komisja

1. *Zbliżanie ustawodawstw – Środki mające na celu polepszenie funkcjonowania wewnętrznego rynku finansowego – Uregulowanie dotyczące zbliżenia przepisów państw członkowskich w dziedzinie restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji instytucji w unii bankowej – Artykuły 5, 69 i 70 rozporządzenia nr 806/2014 – Upoważnienie Jednolitej Rady ds. Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji (SRB) do ustalania składek ex ante i zarządzania środkami finansowymi z jednolitego funduszu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji (SRF) – Podstawa prawna – Artykuł 114 TFUE (rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 806/2014, art. 5, 69, 70)*

(zob. pkt 35, 37, 46, 48–50, 54, 56, 58, 59)

2. *Polityka gospodarcza i pieniężna – Polityka gospodarcza – Jednolity mechanizm restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji instytucji kredytowych i niektórych firm inwestycyjnych – Składki ex ante na rzecz jednolitego funduszu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji (SRF) – Charakter – Brak charakteru podatkowego – Logika ubezpieczeniowa mająca na celu zapewnienie stabilności sektora finansowego w jego całości – Finansowanie przez sektor finansowy w jego całości – Składki przeznaczone bezpośrednio na finansowanie wyłącznie wydatków tego sektora i niezbędne do jego funkcjonowania – Podstawa prawna – Artykuł 114 ust. 2 TFUE (art. 114 ust. 2 TFUE; rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 806/2014, art. 67 ust. 2, 4, art. 69, 70)*

(zob. pkt 64–69, 71, 76–79)

3. *Akty instytucji – Uzasadnienie – Obowiązek – Zakres – Przedstawienie przez autora wyjaśnień dotyczących uzasadnienia aktu w toku postępowania przed sądem Unii – Przesłanki – Brak sprzeczności i obowiązek spójności wyjaśnień ze wspomnianym uzasadnieniem*
(art. 296 akapit drugi TFUE)

(zob. pkt 229, 230)

Streszczenie

Sąd, do którego wniesiono skargę o stwierdzenie nieważności, którą uwzględnił, po raz pierwszy wydał rozstrzygnięcie w przedmiocie zgodności rozporządzenia nr 806/2014¹ z art. 114 ust. 1 i 2 oraz z art. 352 TFUE, przedstawiając w szczególności wyjaśnienia w przedmiocie pojęcia „przepisów podatkowych” w odniesieniu do charakterystycznych cech składek ex ante. Ponadto przedstawił on ponownie swe rozważania w przedmiocie zakresu obowiązku uzasadnienia, jaki spoczywa na Jednolitej Radzie ds. Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji (SRB) w zakresie dotyczącym ustalenia rocznego poziomu docelowego.

Dexia Crédit Local (zwana dalej „skarżącą”) jest instytucją kredytową z siedzibą we Francji.

W dniu 14 kwietnia 2021 r. SRB przyjęła decyzję, w której ustaliła² składki ex ante za 2021 r. na rzecz jednolitego funduszu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji (zwanego dalej „SRF”) instytucji kredytowych i niektórych firm inwestycyjnych, w tym skarżącej (zwaną dalej „zaskarżoną decyzją”)³.

Ocena Sądu

Jeśli chodzi o oddalone przez Sąd zarzuty niezgodności przepisów rozporządzenia nr 806/2014 z postanowieniami traktatowymi, skarżąca zakwestionowała, po pierwsze, w szczególności podstawę prawną, w oparciu o którą przyjęte zostały sporne przepisy tego rozporządzenia⁴, a mianowicie art. 114 TFUE i, po drugie, dokonany wybór zastosowania ust. 1 tego postanowienia, podczas gdy składki ex ante mają jej zdaniem charakter podatkowy i, co za tym idzie, objęte są pojęciem „przepisów podatkowych” w rozumieniu ust. 2 tego postanowienia.

W pierwszej kolejności, jeśli chodzi o zakwestionowanie przyjętej podstawy prawnej, Sąd przypomniał, że wybór podstawy prawnej aktu Unii musi opierać się na obiektywnych czynnikach mogących być przedmiotem kontroli sądowej, do których należą w szczególności cel i treść tego aktu. Akty ustawodawcze przyjęte na podstawie art. 114 ust. 1 TFUE powinny, po pierwsze, stanowić środki dotyczące zbliżenia przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich, i, po drugie, mieć na celu ustanowienie rynku wewnętrznego i zapewnienie jego funkcjonowania. W niniejszym przypadku Sąd rozstrzygnął, że sporne przepisy rozporządzenia nr 806/2014 spełniają oba te warunki.

¹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 806/2014 z dnia 15 lipca 2014 r. ustanawiające jednolite zasady i jednolitą procedurę restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji instytucji kredytowych i niektórych firm inwestycyjnych w ramach jednolitego mechanizmu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji oraz jednolitego funduszu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji oraz zmieniające rozporządzenie (UE) nr 1093/2010 (Dz.U. 2014, L 225, s. 1).

² Zgodnie z art. 70 ust. 2 rozporządzenia nr 806/2014.

³ Decyzja Jednolitej Rady ds. Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji SRB/ES/2021/22 z dnia 14 kwietnia 2021 r. w sprawie obliczania składek wnoszonych ex ante za 2021 r. na poczet jednolitego funduszu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji.

⁴ Artykuły 5, 69 i 70 rozporządzenia nr 806/2014.

Po pierwsze, przypomniał on bowiem, że art. 114 TFUE może być stosowany jako podstawa prawna tylko wtedy, gdy z aktu prawnego w sposób obiektywny i rzeczywisty wynika, iż został on przyjęty w celu poprawy warunków ustanowienia rynku wewnętrznego i zapewnienia jego funkcjonowania. Z preambuły rozporządzenia nr 806/2014 wynika zaś, że ma ono na celu rozluźnienie związku łączącego sytuację budżetową każdego państwa członkowskiego, tak jak jest ona postrzegana, z kosztami finansowania banków i przedsiębiorstw, które mają w nim siedzibę, a także przeniesienie odpowiedzialności za finansowanie stabilizacji systemu finansowego na sektor finansowy w jego całości. W rozporządzeniu nr 806/2014 ustanowiona została w szczególności jednolita procedura restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji instytucji finansowych, która powinna być stosowana przez SRB w celu przeciwdziałania istniejącym zagrożeniom. Zasadniczym elementem tych zasad i procedury jest SRF, który umożliwia zapewnienie skutecznego stosowania instrumentów restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, jak również przyczynia się do finansowania tych instrumentów poprzez zapewnienie ich skutecznego stosowania. Aby zapewnić, że w SRF znajdują się wystarczające środki finansowe, jest on finansowany w szczególności z wpłacanych przez instytucje składek ex ante, których kwota zależy od ostatecznego poziomu docelowego i jest obliczana według zasad ustanowionych w art. 69 i 70 rozporządzenia nr 806/2014. Tak więc uiszczanie tych składek zapewnia skuteczne stosowanie jednolitych zasad i jednolitej procedury restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji instytucji kredytowych.

Ponadto prawodawca Unii podkreślił, że jednolite stosowanie systemu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w uczestniczących w nim państwach członkowskich zostanie wzmocnione dzięki powierzeniu tego zadania SRB, która została stworzona specjalnie w celu zapewnienia szybkiego i skutecznego procesu decyzyjnego w przypadkach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, a także powinna zapewnić odpowiednie uwzględnienie krajowej stabilności finansowej, stabilności finansowej Unii oraz rynku wewnętrznego. W tym kontekście w rozporządzeniu tym przewidziano, że SRB należy uznać za krajowy organ regulacyjny (zwany dalej „KOR”) w sytuacji, gdy wykonuje on zadania i uprawnienia powierzone takiemu właśnie KOR. Przepis ten pozwala zatem SRB na działanie w ramach unii bankowej jako organ w pełni decyzyjny w dziedzinie restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji i, co za tym idzie, ma on również na celu polepszenie funkcjonowania rynku wewnętrznego.

Sąd doszedł na tej podstawie do wniosku, że celem rozporządzenia nr 806/2014 jest poprawa warunków ustanowienia rynku wewnętrznego i zapewnienia jego funkcjonowania.

Po drugie, Sąd przypomniał, że poprzez zawarte w art. 114 TFUE sformułowanie „działania dotyczące zbliżenia” autorzy traktatu FUE pragnęli powierzyć prawodawcy Unii, w zależności od sytuacji ogólnej i okoliczności konkretnego przypadku w ramach harmonizowanej dziedziny, pewien zakres uznania co do techniki zbliżania ustawodawstw najważniejszej dla uzyskania zamierzonego rezultatu. Tak więc prawodawca Unii może przekazać organowi lub jednostce organizacyjnej Unii uprawnienia mające na celu wprowadzenie w życie zamierzonej harmonizacji. W tych okolicznościach Sąd doszedł do wniosku, iż prawodawca Unii mógł przewidzieć, że SRB należy uznać za KOR w sytuacji, gdy wykonuje ona zadania i uprawnienia powierzone takiemu właśnie KOR, oraz mógł jej powierzyć uprawnienia do ustalania kwoty składek ex ante oraz do zarządzania środkami finansowymi dostępnymi w SRF. Ponadto, art. 69 i 70 rozporządzenia nr 806/2014 stanowią istotny element procedury restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji instytucji i rządzących nią zasad, który przyczynia się do uniknięcia sytuacji, w której rozbieżne praktyki krajowe utrudniałyby korzystanie z podstawowych wolności lub zakłócałyby konkurencję na rynku wewnętrznym. Podobnie, w art. 5 rozporządzenia nr 806/2014 przewidziany został środek dotyczący zbliżenia ustawodawstw dotyczących

restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, który wspiera jednolite stosowanie procedury restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji instytucji oraz rządzących nią zasad. W tych okolicznościach te trzy przepisy można uznać za środki dotyczące zbliżenia przepisów państw członkowskich w dziedzinie restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji instytucji w unii bankowej. Sąd wyjaśnił, że istnieje ścisły związek między zadaniami powierzonymi SRB a dziedziną uregulowaną w rozporządzeniu nr 806/2014.

W drugiej kolejności, jeśli chodzi o wybór zastosowania art. 114 ust. 1 TFUE, chociaż składki ex ante mają zdanem skarżącej charakter podatkowy i, co za tym idzie, wchodzą w zakres zastosowania uregulowań zawartych w art. 114 ust. 2 TFUE, Sąd rozstrzygnął, że art. 69 i 70 rozporządzenia nr 806/2014, które nakładają na instytucje obowiązek uiszczania składek ex ante i określają szczegółowe zasady ich obliczania, nie stanowią „przepisów podatkowych” w rozumieniu art. 114 ust. 2 TFUE.

Przypomniał on bowiem, że opłata uiszczana przez podmioty gospodarcze działające w danym sektorze nie ma charakteru podatkowego w szczególności w sytuacji, gdy jest ona bezpośrednio przeznaczona wyłącznie na finansowanie wydatków tego sektora, które są niezbędne do jego funkcjonowania, a w szczególności w celu jego stabilizacji. Rozumowanie to ma zaś również zastosowanie w przypadku składek ex ante, które opierają się na logice ubezpieczeniowej i są uiszczane przez podmioty gospodarcze z określonego sektora w celu finansowania wyłącznie wydatków tego sektora.

Niewątpliwie, ze względu na to, że w rozporządzeniu nr 806/2014 nie przewidziano żadnego automatycznego związku pomiędzy uiszczeniem przez daną instytucję składki ex ante a restrukturyzacją i uporządkowaną likwidacją tej instytucji, składek tych nie można uznać za składki ubezpieczeniowe, w przypadku których możliwe byłoby miesięczne naliczanie i zwrot. Niemniej jednak instytucje korzystają z SRF w dwojaki sposób, a finansowane jest to właśnie ze składek ex ante. Po pierwsze, w przypadku gdy instytucje znajdują się na progu upadłości lub są nią zagrożone, ich sytuacja finansowa może zostać uregulowana w ramach procedury restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, która może zostać wszczęta wobec nich. Po drugie, wszystkie instytucje odnoszą korzyść ze składek ex ante, a to dzięki stabilności systemu finansowego, którą zapewnia właśnie SRF.

Wynika z tego, że celem SRF jest – z punktu widzenia logiki nie podatkowej, lecz ubezpieczeniowej – zapewnienie stabilności sektora finansowego w jego całokształcie, przy jednoczesnym zapewnieniu ochrony przed skutkami jego własnego kryzysu, z której to ochrony korzystają wszystkie instytucje z tego sektora. Ten mający ubezpieczeniowy charakter cel znajduje zresztą odzwierciedlenie również w sposobie obliczania składek ex ante, ponieważ wysokość tych składek nie wynika z zastosowania określonej stopy do podstawy wymiaru, lecz z określenia ostatecznego poziomu docelowego, a następnie – rocznego poziomu docelowego, który jest następnie podzielony pomiędzy poszczególne instytucje.

Jeśli chodzi o zarzut oparty na naruszeniu obowiązku uzasadnienia w zakresie ustalenia rocznego poziomu docelowego, stanowiącym bezwzględną przeszkodę procesową, Sąd, uwzględnivszy ten zarzut, przypomniał przede wszystkim, że zgodnie z obowiązującymi przepisami po upływie początkowego ośmioletniego okresu, licząc od dnia 1 stycznia 2016 r. (zwanego dalej „okresem początkowym”), dostępne w SRF środki finansowe muszą osiągnąć ostateczny poziom docelowy, który odpowiada co najmniej 1 % kwoty depozytów gwarantowanych wszystkich instytucji, które uzyskały zezwolenie na prowadzenie działalności na terytorium wszystkich państw członkowskich uczestniczących w SRM. Następnie w okresie początkowym składki ex ante

należy rozdzielić w sposób możliwie jednolity w czasie aż do osiągnięcia ostatecznego poziomu docelowego. Ponadto składki należne od wszystkich instytucji kredytowych, które uzyskały zezwolenie na prowadzenie działalności na terytorium wszystkich państw członkowskich uczestniczących w SRM, nie przekraczają każdego roku 12,5 % ostatecznego poziomu docelowego. Poza tym, w odniesieniu do metody obliczania składek ex ante, SRB ustala ich wysokość na podstawie rocznego poziomu docelowego, z uwzględnieniem ostatecznego poziomu docelowego, oraz na podstawie obliczanej kwartalnie średniej kwoty gwarantowanych depozytów w roku poprzednim dla wszystkich instytucji, które posiadają zezwolenie na prowadzenie działalności na terytorium państw członkowskich uczestniczących w SRM. Należy zaznaczyć, że SRB oblicza składkę ex ante dla każdej instytucji na podstawie rocznego poziomu docelowego, który należy ustalić przy uwzględnieniu ostatecznego poziomu docelowego, oraz zgodnie z metodyką określoną w rozporządzeniu delegowanym 2015/63⁵.

W niniejszej sprawie, jak wynika z zaskarżonej decyzji, SRB ustaliła dla okresu składkowego 2021 kwotę rocznego poziomu docelowego na 11 287 677 212,56 EUR. W decyzji tej wyjaśniła ona w istocie, że roczny poziom docelowy powinien zostać określony na podstawie analizy dotyczącej ewolucji depozytów gwarantowanych w poprzednich latach, wszelkich istotnych zmian sytuacji gospodarczej, a także analizy dotyczącej wskaźników odnoszących się do fazy cyklu koniunkturalnego oraz wpływu procyklicznych składek na sytuację finansową instytucji kredytowych. SRB uznała za właściwe ustalenie współczynnika, który opierał się na tej analizie i na środkach finansowych dostępnych w ramach SRF (zwanego dalej „współczynnikiem”), i zastosowała ten współczynnik do jednej ósmej średniej kwoty depozytów gwarantowanych w 2020 r. w celu osiągnięcia rocznego poziomu docelowego. Następnie przedstawiła ona sposób postępowania przyjęty w celu ustalenia współczynnika. W świetle tych rozważań SRB ustaliła wartość współczynnika na 1,35 %. Następnie obliczyła ona kwotę rocznego poziomu docelowego, mnożąc średnią kwotę depozytów gwarantowanych w 2020 r. przez ten współczynnik i dzieląc wynik tego obliczenia przez osiem.

W tym względzie, w zakresie, w jakim SRB jest zobowiązana przedstawić instytucjom, w drodze zaskarżonej decyzji, wyjaśnienia dotyczące metody ustalania rocznego poziomu docelowego, wyjaśnienia te powinny być spójne z wyjaśnieniami przedstawionymi przez SRB w toku postępowania sądowego i dotyczącymi faktycznie zastosowanej metody. Tymczasem nie ma to miejsca niniejszej sprawie.

Z przedstawionych na rozprawie przez SRB wyjaśnień wynika bowiem, że ustaliła ona roczny poziom docelowy w okresie składkowym 2021, stosując metodę w czterech etapach, z których dwa ostatnie polegały na odjęciu od ostatecznego poziomu docelowego środków finansowych dostępnych w ramach SRF w celu obliczenia kwoty, którą nadal miała otrzymać do końca okresu początkowego, i dzieląc tę ostatnią kwotę przez trzy.

Sąd wskazał zaś, że dwa ostatnie etapy tego obliczenia nie znajdują żadnego odzwierciedlenia we wzorze matematycznym przedstawionym w zaskarżonej decyzji jako podstawa do określenia kwoty rocznego poziomu docelowego.

Ponadto stwierdzenia tego nie może podważyć twierdzenie SRB, zgodnie z którym w maju 2021 r. opublikowała ona notę informacyjną, która zawierała przedział wskazujący ewentualne kwoty ostatecznego poziomu docelowego, a na swojej stronie internetowej – kwotę środków finansowych dostępnych w SRF. Niezależnie bowiem od kwestii, czy skarżąca rzeczywiście

⁵ Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) 2015/63 z dnia 21 października 2014 r. uzupełniające dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/59/UE w odniesieniu do składek ex ante wnoszonych na rzecz mechanizmów finansowania restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji (Dz.U 2015, L 11, s. 44).

wiedział o tych kwotach, kwoty te same w sobie nie pozwalały jej zrozumieć, że dwa ostatnie etapy obliczeń zostały rzeczywiście zastosowane przez SRB, przy czym w ww. wzorze matematycznym nawet o nich nie wspomniano.

Podobne niespójności mają również wpływ na sposób ustalenia współczynnika 1,35 %, który odgrywa jednak kluczową rolę w tym wzorze matematycznym. Z wyjaśnień przedstawionych przez SRB na rozprawie wynika bowiem, że współczynnik ten został ustalony w sposób umożliwiający uzasadnienie wyniku obliczenia kwoty rocznego poziomu docelowego, czyli po obliczeniu przez SRB tej kwoty w ramach czterech etapów faktycznie zastosowanej metody. Takie postępowanie nie wynika zaś w żaden sposób z zaskarżonej decyzji.

Ponadto przedział, w jakim mieściła się, zgodnie z notą informacyjną, kwota szacunkowego ostatecznego poziomu docelowego, jest niespójny z zawartym w zaskarżonej decyzji przedziałem stopy wzrostu depozytów gwarantowanych wynoszącym od 4 % do 7 %. SRB wskazała bowiem na rozprawie, że w celu określenia rocznego poziomu docelowego wzięła pod uwagę stopę wzrostu depozytów gwarantowanych w wysokości 4 % – która była najniższą stopą w drugim przedziale – i że uzyskała ona w ten sposób szacowany ostateczny poziom docelowy w wysokości 75 mld EUR, który stanowił najwyższą wartość pierwszego przedziału. Okazuje się zatem, że zachodzi rozbieżność pomiędzy tymi dwoma przedziałami. W tych okolicznościach skarżąca nie była w stanie określić sposobu, w jaki SRB wykorzystwała, w celu obliczenia szacunkowej wartości ostatecznego poziomu docelowego, przedział odnoszący się do stopy zmian depozytów gwarantowanych.

Sąd uznał, że jeśli chodzi o określenie rocznego poziomu docelowego, metoda rzeczywiście zastosowana przez SRB w postaci wyjaśnionej na rozprawie nie odpowiada tej opisanej w zaskarżonej decyzji, w związku z czym rzeczywiste powody, w świetle których został ustalony ten poziom docelowy, nie mogły zostać zidentyfikowane na podstawie zaskarżonej decyzji ani przez instytucje kredytowe, ani przez Sąd. Zaskarżona decyzja jest zatem obarczona wadami w uzasadnieniu w zakresie dotyczącym określenia rocznego poziomu docelowego.

Ze względu na niezgodności z prawem zaskarżonej decyzji Sąd stwierdził jej nieważność w zakresie, w jakim dotyczy ona skarżącej.

Jednakże, w okolicznościach niniejszej sprawy Sąd postanowił utrzymać w mocy skutki owej decyzji w zakresie, w jakim dotyczy ona skarżącej, do czasu wejścia w życie, w rozsądnym terminie, który nie może przekroczyć sześciu miesięcy od dnia ogłoszenia niniejszego wyroku, nowej decyzji SRB ustalającej składki ex ante skarżącej na rzecz SRF za okres składkowy 2021.