



Zbiór Orzeczeń

Sprawa T-540/22

Republika Francuska
przeciwko

Jednolitej Radzie ds. Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji

Wyrok Sądu (trzecia izba w składzie powiększonym) z dnia 10 lipca 2024 r.

Polityka gospodarcza i pieniężna – Unia bankowa – Jednolity mechanizm restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji instytucji kredytowych i niektórych firm inwestycyjnych (SRM) – Rozporządzenie (UE) nr 806/2014 – Minimalny wymóg w zakresie funduszy własnych i zobowiązań kwalifikowalnych – Decyzja SRB o nieprzyznaniu zwolnienia – Odwołanie do komisji odwoławczej SRB – Oddalenie – Warunek braku przeszkód dla szybkiego przeniesienia funduszy własnych – Zakres uznania, jakim dysponuje SRB – Pewność prawa – Obowiązek uzasadnienia

1. *Polityka gospodarcza i pieniężna – Polityka gospodarcza – Nadzór nad sektorem finansowym Unii – Wymogi ostrożnościowe dla instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych – Minimalny wymóg w zakresie funduszy własnych i zobowiązań kwalifikowalnych (MREL) – Wniosek o zastosowanie zwolnienia z MREL nałożonego na podmioty inne niż podmioty restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji (MREL wewnętrzny) – Zakres uznania, jakim dysponuje Jednolita Rada ds. Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji (SRB) – Badanie innych funkcjonalnych substytutów MREL wewnętrznego – Warunek braku istotnych – istniejących obecnie lub przewidywanych – przeszkód dla szybkiego przeniesienia funduszy własnych lub szybkiej spłaty zobowiązań – Postawienie przez SRB wymogu udzielenia dodatkowej gwarancji w celu spełnienia tego warunku – Warunkowa dopuszczalność [rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 806/2014, art. 12g ust. 3, art. 12h ust. 1 lit. c)]*

(zob. pkt 42, 43, 50)

2. *Polityka gospodarcza i pieniężna – Polityka gospodarcza – Jednolity mechanizm restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji instytucji kredytowych i niektórych firm inwestycyjnych – Jednolita Rada ds. Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji (SRB) – Komisja odwoławcza SRB – Zakres kontroli – Badanie zarzutów zawartych w odwołaniu do SRB (rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 806/2014, art. 85 ust. 3, 4)*

(zob. pkt 73)

3. *Polityka gospodarcza i pieniężna – Polityka gospodarcza – Nadzór nad sektorem finansowym Unii – Wymogi ostrożnościowe dla instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych – Minimalny wymóg w zakresie funduszy własnych i zobowiązań kwalifikowalnych (MREL) – Wniosek o zastosowanie zwolnienia z MREL – Warunek braku istotnych – istniejących obecnie lub przewidywanych – przeszkód dla szybkiego przeniesienia funduszy własnych lub szybkiej spłaty zobowiązań – Zakres uznania, jakim dysponuje Jednolita Rada ds. Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji (SRB) przy ocenie kryteriów normatywnych – Naruszenie zasady pewności prawa – Brak [rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 806/2014, art. 12h ust. 1 lit. c)]*

(zob. pkt 120, 121)

Streszczenie

Sąd, rozpatrując wniesioną przez Republikę Francuską skargę o stwierdzenie nieważności decyzji komisji odwoławczej Jednolitej Rady ds. Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji (Single Resolution Board, SRB) (zwanej dalej „komisją odwoławczą”)¹, którą to skargę oddalił, po raz pierwszy wypowiedział się w przedmiocie decyzji komisji odwoławczej weryfikującej badanie przeprowadzone przez SRB w celu ustalenia, czy grupa bankowa spełnia warunki konieczne do uzyskania zwolnienia z minimalnego wymogu w zakresie funduszy własnych określone w art. 12h rozporządzenia nr 806/2014².

W dniu 6 listopada 2020 r. pewna grupa bankowa złożyła do SRB w odniesieniu do jednej z swoich jednostek zależnych wnioski o zastosowanie zwolnienia z minimalnego wymogu w zakresie funduszy własnych i zobowiązań kwalifikowalnych (minimum requirement for own funds and eligible liabilities, zwanego dalej „MREL”) stosowanego na zasadzie indywidualnej zgodnie z art. 12g rozporządzenia nr 806/2014. Komisja odwoławcza, do której Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (organ ds. nadzoru ostrożnościowego oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, Francja) wniósł odwołanie od decyzji SRB oddalającej wspomniany wniosek³, w drodze zaskarżonej decyzji oddaliła owo odwołanie.

Ocena Sądu

W pierwszej kolejności, co się tyczy zakresu art. 12h ust. 1 rozporządzenia nr 806/2014 (zwanego dalej „rozpatrywanym przepisem”), Sąd stwierdził przede wszystkim, że z wykładni literalnej art. 12h ust. 1 lit. c) tego rozporządzenia wynika, że przepis ten nie przewiduje możliwości wymagania szczególnej gwarancji, aby spełniony został warunek braku istotnych – istniejących obecnie lub przewidywanych – przeszkód dla szybkiego przeniesienia funduszy własnych lub szybkiej spłaty zobowiązań, ani też nie zawiera wzmianki zakazującej SRB wymagania szczególnej gwarancji w tym względzie.

¹ Decyzja nr 3/2021 komisji odwoławczej Jednolitej Rady ds. Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji (SRB) z dnia 8 czerwca 2022 r. (zwana dalej „zaskarżoną decyzją”), w drodze której oddalono odwołanie od decyzji SRB/EES/2021/44 z dnia 4 listopada 2021 r. ustalającej minimalny wymóg w zakresie funduszy własnych i zobowiązań kwalifikowalnych.

² 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), zmienione rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/877 z dnia 20 maja 2019 r. (Dz.U. 2019, L 150, s. 226)

³ Decyzja SRB/EES/2021/44 Jednolitej Rady ds. Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji z dnia 4 listopada 2021 r.

Następnie Sąd, dokonując wykładni kontekstowej, uznał, że wymóg zabezpieczonych gwarancji między jednostką dominującą a jej jednostkami zależnymi przewidziano w art. 12g rozporządzenia nr 806/2014 jedynie jako środek służący spełnieniu MREL wewnętrznego oraz że warunek gwarancji nie pojawia się w art. 12h tego rozporządzenia w kontekście zwolnienia, w przeciwieństwie do tego, co prawodawca przewidział w dyrektywie 2014/59⁴. Możliwość uzyskania zwolnienia na podstawie rozpatrywanego przepisu nie może być zatem w żaden sposób uwarunkowana wymogiem udzielenia zabezpieczonej gwarancji, która byłaby podobna do gwarancji przewidzianej w art. 12g ust. 3 owego rozporządzenia. Podejście przeciwne prowadziło do pozbawienia rozpatrywanego przepisu wszelkiej skuteczności (effet utile), a tym samym stanowiłoby jego rażące naruszenie.

Sąd uznał natomiast, że z wykładni kontekstowej rozpatrywanego przepisu nie można wywnioskować, że brak wzmianki o gwarancji w przepisie dotyczącym rozpatrywania wniosku o zastosowanie zwolnienia z MREL wewnętrznego⁵ ipso iure uniemożliwia SRB nałożenie tego rodzaju wymogu w ramach jego rozpatrywania. W związku z tym o ile SRB ma obowiązek oddać wnioski o zastosowanie zwolnienia, w przypadku gdy jeden z kumulatywnych warunków przewidzianych w rozpatrywanym przepisie nie jest spełniony, o tyle dysponuje ona pewnym zakresem uznania przy ustalaniu, w jakich okolicznościach spełniony jest trzeci z tych warunków, dotyczący braku przeszkód dla szybkiego przeniesienia funduszy własnych. Zważywszy na ów zakres uznania, nie jest zatem wykluczone, że SRB będzie miała podstawy do żądania gwarancji – innej niż ta przewidziana w art. 12g ust. 3 rozporządzenia nr 806/2014 – aby zapobiec zaistnieniu przeszkód dla szybkiego przeniesienia funduszy własnych.

Wreszcie w ramach dokonywania wykładni celowościowej rozpatrywanego przepisu Sąd podkreślił, że głównym wspólnym celem rozporządzenia nr 806/2014 i dyrektywy 2014/59, do którego prawodawca dąży poprzez nałożenie MREL na wszystkie instytucje grupy bankowej, jest zapewnienie skutecznej restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji o minimalnym negatywnym wpływie na gospodarkę realną, system finansowy i finanse publiczne. Gdy zatem SRB rozpatruje wnioski o zastosowanie zwolnienia z MREL wewnętrznego, musi ustalić, czy istnieją inne uzgodnienia mogące służyć jako funkcjonalne substytuty owego MREL wewnętrznego. Nic nie stoi na przeszkodzie temu, by SRB w ramach przysługującego jej zakresu uznania doszła do wniosku, że z uwagi na uwarunkowania danego wniosku o zastosowanie zwolnienia gwarancja jest konieczna do spełnienia warunku braku przeszkód dla szybkiego przeniesienia funduszy własnych. Nie może ona natomiast wymagać gwarancji, której cechy byłyby podobne do cech gwarancji przewidzianej w art. 12g ust. 3 rozporządzenia nr 806/2014.

W tym względzie Sąd podkreślił, że z zaskarżonej decyzji nie wynika, że SRB wymagała od odnośnej grupy bankowej gwarancji odpowiadającej gwarancji, o której mowa w art. 12g ust. 3 rozporządzenia nr 806/2014 lub posiadającej cechy podobne do cech tej ostatniej ani, a fortiori, że komisja odwoławcza zatwierdziła takie podejście SRB.

⁴ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/59/UE z dnia 15 maja 2014 r. ustanawiająca ramy na potrzeby prowadzenia działań naprawczych oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w odniesieniu do instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych oraz zmieniająca dyrektywę Rady 82/891/EWG i dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2001/24/WE, 2002/47/WE, 2004/25/WE, 2005/56/WE, 2007/36/WE, 2011/35/UE, 2012/30/UE i 2013/36/UE oraz rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1093/2010 i (UE) nr 648/2012 (Dz.U. 2014, L 173, s. 190), zmieniona dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/879 z dnia 20 maja 2019 r. (Dz.U. 2019, L 150, s. 296).

⁵ Mianowicie w art. 12h ust. 1 rozporządzenia nr 806/2014.

W drugiej kolejności, co się tyczy badania przez komisję odwoławczą samych podniesionych przed nią zarzutów, Sąd przypomniał na wstępie, że na mocy rozporządzenia nr 806/2014⁶ każda osoba fizyczna lub prawna może wnieść do komisji odwoławczej odwołanie od decyzji SRB, że odwołanie zawiera uzasadnienie i że komisja odwoławcza podejmuje decyzję w sprawie tego odwołania. Wynika stąd, że komisja odwoławcza bada przedłożone jej zarzuty. Co więcej, Sąd zauważył, że argumenty przedstawione przez stronę wnoszącą odwołanie przed komisją odwoławczą w uzasadnieniu jej zarzutu pierwszego nie dotyczyły dokonanej przez SRB merytorycznej oceny gwarancji z 2014 r. i 2015 r., na które odnośna grupa bankowa powołała się w celu twierdzenia, że warunek braku przeszkód dla szybkiego przeniesienia funduszy własnych był spełniony. Argumenty te dotyczyły w istocie naruszenia prawa, jakiego miała dopuścić się SRB ze względu na przekroczenie granic swoich kompetencji poprzez mechaniczne i automatyczne stosowanie warunku, którego art. 12h rozporządzenia nr 806/2014 nie przewiduje.

Sąd uznał zatem, że do komisji odwoławczej należało zweryfikowanie tego, czy ocena dokonana przez SRB była nie ukrytym badaniem *in abstracto* gwarancji z 2014 r. i 2015 r., lecz wiarygodnym badaniem *in concreto* sytuacji odnośnej grupy bankowej oraz wspomnianych gwarancji przedstawionych na poparcie jej wniosku o zastosowanie zwolnienia, a także tego, czy tym samym SRB przestrzegała granic przysługującego jej zakresu uznania. W związku z tym oddalił on zarzut szczegółowy, zgodnie z którym podniesione przez stronę wnoszącą odwołanie przed komisją odwoławczą zarzuty i argumenty dotyczące naruszenia prawa przez SRB ze względu na błędne zastosowanie przez nią rozpatrywanego przepisu i na przekroczenie granic jej kompetencji powinny były nieuchronnie doprowadzić komisję odwoławczą do zbadania, czy SRB, w świetle wszystkich istotnych czynników rozpatrywanego przypadku, miała podstawy do tego, by wymagać udzielenia szczególnej gwarancji.

W ostatniej kolejności, co się tyczy naruszenia zasady pewności prawa, Sąd zauważył, po pierwsze, że nie można wymagać, by art. 12h ust. 1 lit. c) rozporządzenia nr 806/2014 wskazywał poszczególne, konkretne sytuacje, w których warunek przewidziany w tym przepisie jest lub nie jest spełniony, ponieważ określenie przez prawodawcę wszystkich tych sytuacji z wyprzedzeniem nie jest możliwe. Nie można bowiem wymienić enumeratywnie przykładów przeszkód dla szybkiego przeniesienia funduszy własnych, podobnie jak nie można wymagać od prawodawcy, by wskazał konkretne środki, które zapewniłyby spełnienie warunku braku owych przeszkód. Po drugie, zasada pewności prawa nie stoi na przeszkodzie temu, aby odnośne organy korzystały z zakresu uznania przy stosowaniu kryteriów, które określono w przepisach. W rozpatrywanym przypadku okoliczność, że SRB dysponuje zakresem uznania przy ocenie, czy istnieją przeszkody dla szybkiego przeniesienia funduszy własnych, lub przy ocenie właściwego sposobu spełnienia tego warunku, nie oznacza, że naruszono zasadę pewności prawa.

⁶ Zobacz art. 85 ust. 3 i 4 tego rozporządzenia.