

WYROK TRYBUNAŁU (druga izba)

z dnia 21 października 2010 r.*

W sprawie C-81/09

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 234 WE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Symvoulio tis Epikrateias (Grecja) postanowieniem z dnia 17 października 2008 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 25 lutego 2009 r., w postępowaniu:

Idryma Typou AE

przeciwko

Ypourgos Typou kai Meson Mazikis Enimerosis,

TRYBUNAŁ (druga izba),

w składzie: J.N. Cunha Rodrigues, prezes izby, A. Arabadžiew, A. Rosas (sprawozdawca), U. Löhms i P. Lindh, sędziowie,

* Język postępowania: grecki.

rzecznik generalny: V. Trstenjak,
sekretarz: L. Hewlett, główny administrator,

uwzględniając procedurę pisemną i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 11 marca 2010 r.,

rozważywszy uwagi przedstawione:

- w imieniu rządu greckiego przez P. Mylonopoulou, M. Apelessou oraz N. Marioli, działających w charakterze pełnomocników,
- w imieniu Komisji Europejskiej przez G. Brauna oraz G. Zavvosa działających w charakterze pełnomocników,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 2 czerwca 2010 r.,

wydaje następujący

Wyrok

- 1 Odesłanie prejudycjalne dotyczy wykładni pierwszej dyrektywy Rady 68/151/EWG z dnia 9 marca 1968 r. w sprawie koordynacji gwarancji, jakie są wymagane w państwach członkowskich od spółek w rozumieniu art. 58 akapit drugi traktatu, w celu uzyskania ich równoważności w całej Wspólnocie, dla zapewnienia ochrony interesów zarówno wspólników, jak i osób trzecich (Dz.U. L 65, s. 8 – wyd. spec. w jęz. polskim rozdz. 17, t. 1, s. 3, zwanej dalej „pierwszą dyrektywą”).

- 2 Postanowienie to zostało wydane w ramach sporu sądowego pomiędzy Idryma Typou AE, spółką akcyjną mającą siedzibę w Atenach (zwaną dalej „spółką Idryma Typou”) a Ypourgos Typou kai Meson Mazikis Enimerosis (ministrem prasy i środków przekazu, zwanego dalej „ministrem prasy”) Republiki Greckiej w przedmiocie kary nałożonej na skarżącą spółkę za naruszenie przepisów prawa oraz zasad etyki zawodowej mających zastosowanie do działalności stacji telewizyjnych.

Ramy prawne

Przepisy prawa Unii

- 3 Pierwsze trzy motywy pierwszej dyrektywy mają brzmienie następujące :

„[K]oordinacja przewidziana w art. 54 ust. 3 lit. g) [traktatu EWG] oraz w programie ogólnym znoszenia ograniczeń w zakresie swobody przedsiębiorczości jest sprawą pilną, w szczególności wobec spółek akcyjnych i spółek z ograniczoną odpowiedzialnością, gdyż często działalność wspomnianych spółek rozciąga się poza granice terytorium krajowego;

koordynacja przepisów prawa krajowego dotyczących jawności, ważności zobowiązań spółek oraz ich nieważności ma szczególne znaczenie, w szczególności w celu zapewnienia ochrony interesów osób trzecich;

w odniesieniu do takich spółek i w tych dziedzinach przepisy prawa wspólnotowego muszą zostać przyjęte równocześnie, gdyż jedyną gwarancją wobec osób trzecich są aktywa spółki [jest majątek spółki]”.

- 4 Artykuł 1 pierwszej dyrektywy w brzmieniu ustalonym na mocy Aktu o warunkach przystąpienia Republiki Greckiej oraz o dostosowaniach w traktatach (Dz. U 1979, L 291, s. 17) stanowi:

„Środki koordynujące, zapisane w niniejszej dyrektywie stosuje się do przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych w państwach członkowskich, odnoszących się do następujących typów spółek:

[...]

– w Grecji:

ανώνυμη εταιρία, εταιρία περιορισμένης ευθύνης, ετερόρρυθμη κατά μετοχές εταιρία [spółka akcyjna, spółka z ograniczoną odpowiedzialnością, spółka komandytowo-akcyjna]”.

- 5 Pierwsza dyrektywa składa się z trzech sekcji. Pierwsza sekcja dotyczy jawności czynności spółek, druga – ważności zobowiązań zaciąganych przez spółkę za pomocą czynności dokonywanych przez jej organy, zaś trzecia – nieważności spółki.

Przepisy prawa krajowego

- 6 Artykuł 15 ust. 2 konstytucji greckiej w brzmieniu obowiązującym przed nowelizacją z 2001 r. stanowi, że radiofonia i telewizja podlegają bezpośrednio państwu.

- 7 Na mocy nomos 2863/2000 Ethniko Symvoulío Radiotileorasis kai alles arches kai organa tou tomea parochis radiotileoptikon ypíresion (ustawy nr 2863/2000 o krajowej radzie radiofonii i telewizji oraz innych organach i podmiotach prowadzących działalność w zakresie świadczenia usług radiofonicznych i telewizyjnych, FEK A'262) powołana została Ethniko Symvoulío Radiotileorasis (krajowa rada radiofonii i telewizji, zwana dalej „ESR”).

- 8 Na mocy nomos 2328/1995 „Nomiko kathestos tis idiotikis tileorasis kai tis topikis radiofonias, rythmisi thematon tis radiotileoptikis agoras kai alles diataxeis” (ustawy nr 2328/1995 o ustroju prawnym telewizji prywatnej i radiofonii lokalnej, o uregulowaniu zagadnień związanych z rynkiem radiofonii i telewizji oraz o niektórych innych zagadnieniach, FEK A'159) [w niniejszej sprawie w brzmieniu ustalonym na mocy nomos 2644/A233/1998 „Gia tin parochi syndromitikon radiofonikon kai tileoptikon ypíresion kai synafeis diataxeis” (FEK A' 233) (ustawy nr 2644/A233/1998 o świadczeniu usług w zakresie radiofonii oraz płatnej telewizji)] (zwanej dalej „ustawą nr 2328/1995”) ustalono ustrój prawny oraz zasady działania telewizji prywatnej oraz radiofonii lokalnej.

- 9 Ustawa ta w szczególności reguluje udzielanie koncesji na utworzenie i prowadzenie prywatnych stacji telewizyjnych, jak również składu grona akcjonariuszy spółek akcyjnych, które składają wniosek o taką koncesję. Co do zasady akcje w takich spółkach powinny być imienne. Poszczególne przepisy ustawy ograniczają do 25% maksymalny udział w kapitale zakładowym, jaki może należeć do osoby fizycznej lub prawnej w spółce, która uzyskała koncesję na utworzenie i prowadzenie stacji telewizyjnej. Ponadto zbycie ponad 2,5% udziałów w kapitale zakładowym wymaga zawiadomienia ESR.

10 Artykuł 3 ustawy nr 2328/1995 stanowi:

„1. b) Wszelkie audycje (włączając w to reklamy), rozpowszechniane przez nadawcę radiowego i telewizyjnego powinny zapewniać poszanowanie dóbr osobistych, czci, dobrego imienia, życia prywatnego i rodzinnego, działalności zawodowej, społecznej, naukowej, artystycznej, politycznej i wszelkiej innej działalności każdej osoby, której wizerunek pojawia się na ekranie lub której nazwisko bądź dane pozwalające na ustalenie tożsamości są rozpowszechniane”.

11 Artykuł 3 ust. 15 ustawy nr 2328/1995 stanowi, że ESR opracowuje kodeksy etyki zawodu dziennikarza. Artykuł 5 Kanonismos 1/1991 tou ESR (rozporządzenia ESR nr 1/1991) stanowi, że „[n]iedozwolone jest takie ukazywanie osób, które może, w danych okolicznościach, skłaniać do ich ponizania, alienacji społecznej lub dyskryminacji”.

12 Artykuł 4 ustawy nr 2328/1995 stanowi:

„1. W każdym wypadku naruszenia: a) przepisów prawa krajowego, [przepisów prawa] Unii Europejskiej lub wszelkich norm prawa międzynarodowego, które mają bezpośrednie lub pośrednie zastosowanie do prywatnych stacji telewizyjnych bądź do działalności telewizji prywatnej w ogólności; b) [...]; c) zasad etyki zawodowej, określonych zgodnie z art. 3 niniejszej ustawy, [minister prasy] nakłada następujące kary i środki karne [...]: a) zalecenia i upomnienia; b) grzywna od 5 mln do 500 mln GDR [...]; c) czasowe zawieszenie na okres do trzech miesięcy [lub] całkowity zakaz rozpowszechniania określonej audycji danej stacji telewizyjnej; d) tymczasowe zawieszenie do trzech miesięcy całości programu telewizyjnego [danej stacji telewizyjnej]; e) cofnięcie koncesji na prowadzenie danej stacji telewizyjnej; f) środki karne o charakterze etycznym (w szczególności obowiązkowe nadanie informacji o pozostałych nałożonych karach). ESR bezzwłocznie przekazuje swą decyzję [ministrowi prasy], który bada jej zgodność z prawem i wydaje decyzję nakładającą karę. Wybór rodzaju kary administracyjnej spośród kar określonych w niniejszym artykule oraz ustalenie jej wysokości dokonywane są w oparciu o wagę naruszenia, oglądalność audycji, w ramach której popełniono naruszenie, udział w rynku usług radiofonicznych

i telewizyjnych, jaki uzyskał koncesjonariusz, kwotę nakładów poniesionych lub planowanych oraz ewentualny powrót do naruszenia. Decyzja ESR o zastosowaniu kar określonych w niniejszym ustępie zawiera pełne i szczegółowe uzasadnienie i wydawana jest po wysłuchaniu osób zainteresowanych podczas co najmniej jednego zebrania plenarnego tego organu.

[...]

3. Grzywny określone w ustępach poprzedzających nakłada się solidarnie na spółkę oraz na jej przedstawiciela lub przedstawicieli prawnych osobiście, a także na ogół członków zarządu oraz akcjonariuszy mających ponad 2,5% akcji spółki.

[...]

5. Określone wyżej kary administracyjne są niezależne od ewentualnej odpowiedzialności karnej lub cywilnej”.

Spór przed sądem krajowym i pytanie prejudycjalne

- 13 Skarżąca w sprawie przed sądem krajowym spółka akcyjna jest akcjonariuszem spółki akcyjnej Nea Tileorasi AE, do której należy stacja telewizyjna Star Channel.

- 14 Przed Symvoulío tis Epikrateias (naczelnym sądem administracyjnym) skarżąca zaskarżyła decyzję ministra prasy nr 11840/E/11.5.2001, na mocy której nałożono na nią grzywnę w wysokości 10 mln GDR (około 29 347 EUR) solidarnie ze spółką Nea Tileorasi AE, jak również z innymi akcjonariuszami oraz członkami zarządu tej ostatniej; decyzja oparta była na ustaleniu, że podczas głównego dziennika telewizyjnego nadanego przez stację Star Channel w dniu 14 lutego 2000 r. miały zostać popełnione naruszenia obowiązku poszanowania dóbr osobistych, czci, dobrego imienia i życia rodzinnego, jak również domniemania niewinności szeregu osób. Skarżąca nie zgadza się także z decyzją ESR nr 122/91/20.4.2000, na podstawie której minister prasy wydał zaskarżoną decyzję.

- 15 Czwarta izba Symvoulío tis Epikrateias, do której wpłynęła sprawa z omawianej skargi, przekazała sprawę do rozpoznania pełnemu składowi sądu ze względu na jej szczególną wagę.

- 16 Symvoulío tis Epikrateias bada zgodność art. 4 ust. 3 ustawy nr 2328/1995 – w zakresie, w jakim przepis ten przewiduje nakładanie kar na akcjonariuszy spółki – z art. 5 konstytucji greckiej przewidującym zasadę swobody działalności gospodarczej. Zdaniem tego sądu ustawodawca krajowy może ustanawiać wyjątki od zasad ogólnych mających zastosowanie do spółek akcyjnych, a w szczególności od zasady braku odpowiedzialności akcjonariusza za długi osoby prawnej, która to zasada ma charakter zasady podstawowej i bezwzględnie obowiązującej w obszarze ogólnego prawa spółek akcyjnych, nie stanowiąc jednak zasady konstytucyjnej. Ustawodawcy krajowemu przysługuje takie uprawnienie tym bardziej w odniesieniu do szczególnych spółek realizujących interes publiczny i poddanych bezpośredniemu nadzorowi państwowemu. Sąd krajowy podnosi, że w żadnym wypadku art. 4 ust. 3 ustawy nr 2328/1995

nie przewiduje solidarnej odpowiedzialności akcjonariuszy za „długi” osoby prawnej, lecz jedynie zastosowanie kar administracyjnych zarówno w odniesieniu do spółki, jak i do osób w tym przepisie wymienionych. Wreszcie przepis ten nie uniemożliwia wykonywania działalności gospodarczej ani też go w istotny sposób nie utrudnia.

- 17 Symvoulio tis Epikrateias zreferował także treść poglądów mniejszości składu orzekającego, zdaniem której sporny przepis obciąża akcjonariuszy spółki akcyjnej prowadzącej stację telewizyjną grzywną administracyjną nałożoną na tę spółkę jako taką ze względu na naruszenie przepisów w toku prowadzonej przez nią działalności, która to grzywna stanowi wobec tego obciążenie majątku spółki. Przepis ten, zdaniem mniejszości składu orzekającego, narusza podstawowe zasady prawa spółek akcyjnych, w szczególności zasadę ograniczenia ryzyka ponoszonego przez akcjonariusza, wobec czego narusza także zasadę swobody działalności gospodarczej określoną w art. 5 konstytucji greckiej, która to zasada obejmuje prawo do tworzenia spółek handlowych, albowiem gospodarka wolnorynkowa nie mogłaby bez spółek tego rodzaju funkcjonować. Zasada, w myśl której jedynie spółka akcyjna jako taka odpowiada za swoje długi, stanowi bowiem istotny wyraz właściwości spółek kapitałowych, do których grona zalicza się spółka akcyjna. Bez znaczenia jest, czy dana spółka prowadzi działalność w interesie publicznym bądź też czy podlega ona nadzorowi państwa.
- 18 Badając poszanowanie zasady proporcjonalności, Symvoulio tis Epikrateias uznał, że sporne przepisy realizują zgodny z prawem cel i nie ograniczają swobody działalności gospodarczej w sposób oczywiście nieproporcjonalny w stosunku do realizowanych celów, wobec czego nie można w sposób oczywisty uznać, że przepisy te uniemożliwiają albo istotnie utrudniają wykonywanie działalności gospodarczej w zakresie tworzenia i prowadzenia prywatnych stacji telewizyjnych.

- 19 Symvoulio tis Epikrateias wskazał w szczególności, że ustawodawca krajowy, znając warunki i rzeczywistą sytuację rynku telewizyjnego w kraju, uznał, że akcjonariusz, który jest właścicielem ponad 2,5% akcji, nie jest zwykłym inwestorem, ale inwestorem zawodowym, który z racji posiadanych akcji ma możliwość wpływania na zarządzanie osobą prawną i z tego względu, na prowadzenie stacji telewizyjnej. Sąd krajowy jest zdania, że tego rodzaju ocena wyjściowa przyjęta przez ustawodawcę krajowego nie może zostać uznana za oczywiście błędną czy nieodpowiednią, zwążywszy, że na mocy ustawy nr 2328/1995 maksymalny udział w kapitale zakładowym spółki, jaki może należeć do akcjonariusza (osoby fizycznej lub prawnej) nie może przekraczać 25%, wobec czego współpraca wielu akcjonariuszy przy zarządzaniu spółką jest bezwzględnie nieodzowna w celu wpływania na jej zarząd.
- 20 Symvoulio tis Epikrateias przytacza także zdanie mniejszości swego składu orzekającego, która kwestionuje ten rodzaj obiektywnej odpowiedzialności akcjonariuszy, zniechęcający do nabywania akcji spółek akcyjnych będących nadawcami telewizyjnymi. Charakter powyższego środka nie sprzyja realizacji zamierzonego celu, albowiem udział niewiele większy niż 2,5% jest zbyt mały, by akcjonariusz mógł wpływać na prowadzenie spraw spółki i był w stanie zapobiec, by spółka podjęła działania niezgodne z zasadami etyki zawodowej. W rzeczywistości środek ten prowadzi do nałożenia kary na akcjonariusza spółki akcyjnej będącej nadawcą telewizyjnym, który jest właścicielem ograniczonej części kapitału zakładowego, tylko ze względu na sam fakt bycia akcjonariuszem takiej spółki akcyjnej.
- 21 W tych okolicznościach sąd krajowy powziął wątpliwości w przedmiocie zgodności art. 4 ust. 3 ustawy nr 2328/1995 z poszczególnymi dyrektywami unijnymi z zakresu prawa spółek, które sąd ten przytacza.

- 22 W tym względzie sąd krajowy jest zdania, że zakres zastosowania art. 4 ust. 3 ustawy nr 2328/1995 oraz przepisów dyrektyw z zakresu prawa spółek nie przecinają się. Przepisy dyrektyw nie zawierają bowiem żadnej reguły dotyczącej, ani tym bardziej zakazującej przypisywania odpowiedzialności akcjonariuszom, do których należy określony odsetek akcji w zakresie zapłaty, wspólnie i solidarnie z osobą prawną, jaką jest spółka, kar nakładanych za naruszenie przepisów prawa w ramach działalności osoby prawnej, jaką jest spółka akcyjna, w ogólności, lecz również, w szczególności, w ramach działalności osoby prawnej, jaką jest spółka akcyjna, która uzyskała koncesję na utworzenie i prowadzenie stacji telewizyjnej. Tego rodzaju zakazu nie można wywieść z art. 1 pierwszej dyrektywy, gdzie prawodawca unijny jedynie wyliczył rodzaje spółek już istniejących w państwach członkowskich, do których mają zastosowanie przepisy omawianej dyrektywy.
- 23 Zdaniem sądu krajowego nawet gdyby przyjąć, że zakres zastosowania pierwszej dyrektywy oraz zakres zastosowania art. 4 ust. 3 ustawy nr 2328/1995 pokrywają się, to ten ostatni przepis nie mógłby jednak zostać uznany za sprzeczny z art. 1 pierwszej dyrektywy. Artykuł 1 pierwszej dyrektywy nie zawiera bowiem definicji spółki akcyjnej, ograniczając się do wskazania typów spółek, do których ma zastosowanie. W konsekwencji prawo Unii nie ogranicza prawa ustawodawcy krajowego do tworzenia nowych typów spółek, które nie będą należały do zakresu zastosowania dyrektyw z zakresu prawa spółek, ani też do tworzenia (szczególnych) spółek akcyjnych, do których będą mieć zastosowanie przepisy stanowiące wyjątek od unijnego prawa spółek akcyjnych – oczywiście w zakresie, w jakim te przepisy wyjątkowe nie będą sprzeczne ze szczegółowymi przepisami dyrektyw z zakresu prawa spółek ani z prawem Unii w ogólności, tak jak ma to miejsce w wypadku art. 4 ust. 3 ustawy nr 2328/1995.
- 24 Zdaniem Symvoulio tis Epikrateias okoliczność, że brak odpowiedzialności akcjonariuszy spółki akcyjnej za długi osoby prawnej nie jest gwarantowana na mocy prawa Unii, wynika stąd, iż porządki prawne licznych państw członkowskich od

dziesięcioleci uznawały, w szczególności w drodze orzecznictwa, zasadę uchylania autonomii osoby prawnej, która w określonych sytuacjach prowadzi do przypisywania odpowiedzialności akcjonariuszowi z tytułu zobowiązań spółki akcyjnej, bez rozważania, czy wskazana wyżej zasada jest sprzeczna z prawem Unii, a także z faktu, że nie podjęto się harmonizacji zasad uchylania takiej autonomii osób prawnych.

25 Niektórzy członkowie Symvoulio tis Epikrateias zgłosili zdanie odrębne, uznając, że wyrażenie „spółka akcyjna”, jakiego użyto w art. 1 pierwszej dyrektywy, ma określoną minimalną treść. Ich zdaniem zasadnicze cechy spółki akcyjnej, od których ustawodawca krajowy nie ma prawa czynić wyjątków, są następujące:

a) ścisłe rozgraniczenie pomiędzy majątkiem spółki oraz majątkiem akcjonariuszy;

b) brak osobistej odpowiedzialności akcjonariuszy za długi spółki, przy założeniu, że akcjonariusze zobowiązani są jedynie do wniesienia wkładu odpowiadającego ich udziałowi w całkowitym kapitale zakładowym.

26 Ci członkowie Symvoulio tis Epikrateias podnoszą ponadto, że w żadnym porządku prawnym któregośkolwiek państwa członkowskiego UE, ani w ustawodawstwie, ani w orzecznictwie, nie podważano zasady, wedle której akcjonariusz nie odpowiada za długi spółki akcyjnej swym majątkiem osobistym. Jedyne, co zostało przyznane w orzecznictwie, to że w sytuacji zlenia się majątku spółki akcyjnej z majątkiem akcjonariusza w wypadku, gdy akcjonariusz ten zarządzał tym majątkiem, który wbrew zasadom dobrej wiary stanowił jedność, podejmując określone działania lub

zaniechania, nie może on już powoływać się na zasadę odrębności obu majątków (majątku osobistego i majątku spółki) w stosunkach z wierzycielami spółki.

- 27 Wobec powyższego sąd krajowy stwierdza rozbieżność zdań dotyczącą, po pierwsze, zagadnienia przecinania się zakresów zastosowania art. 1 pierwszej dyrektywy i art. 4 ust. 3 ustawy nr 2328/1995, oraz, po drugie, zagadnienia zgodności przepisów krajowych ze wskazanym przepisem dyrektywy.
- 28 W tych okolicznościach Symvoulio tis Epikrateias uznał, że zgodnie z art. 234 akapit trzeci WE w wykładni nadanej mu w wyroku z dnia 6 października 1982 r. w sprawie Cilfit i in., Rec. s. 3415, zobowiązany jest zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującym pytaniem prejudycjalnym:

„Czy dyrektywa 68/151/EWG, której art. 1 stanowi: »Środki koordynujące, zapisane w niniejszej dyrektywie stosuje się do przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych w państwach członkowskich, odnoszących się do następujących typów spółek: [...] w Grecji: ανώνυμη εταιρία [spółek akcyjnych]« stoi na przeszkodzie wprowadzeniu przepisu krajowego, takiego jak art. 4 ust. 3 ustawy nr 2328/1995, w części, w której stanowi, że grzywny przewidziane w jego poprzednich ustępach w przypadku naruszeń obowiązujących przepisów i norm etycznych regulujących działalność stacji telewizyjnych, mogą być nakładane nie tylko na spółki posiadające pozwolenie na utworzenie i prowadzenie stacji telewizyjnych, lecz również, solidarnie, na wszystkich wspólników posiadających ponad 2,5% kapitału zakładowego?»

- 29 Trybunał wezwał zainteresowanych, o których mowa w art. 23 statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej i którzy wyrazili życzenie uczestniczenia w rozprawie, by wyrazili swój pogląd w szczególności w przedmiocie znaczenia art. 49 TFUE dotyczącego swobody przedsiębiorczości oraz art. 63 TFUE dotyczącego swobody przepływu kapitału dla potrzeb udzielenia odpowiedzi na zadane przez Symvoulio tis Epikrateias pytanie.

W przedmiocie pytania prejudycjalnego

- 30 Pytanie sądu krajowego dotyczy wykładni pierwszej dyrektywy.
- 31 Należy wszak przypomnieć, że okoliczność, iż sąd krajowy powołał się formalnie w pytaniu prejudycjalnym na określone przepisy prawa Unii, nie stoi na przeszkodzie temu, by Trybunał dostarczył temu sądowi wszelkich danych dotyczących wykładni prawa, jakie mogą być mu pomocne w rozstrzygnięciu rozpatrywanego przezeń sporu, niezależnie od tego, czy sąd krajowy powołał się na nie w treści pytania. W tym względzie do Trybunału należy wyprowadzenie z całości informacji przedstawionych przez sąd krajowy, a w szczególności z uzasadnienia postanowienia odsyłającego, elementów prawa Unii, które wymagają wykładni, zważywszy na przedmiot sporu (zob. wyrok z dnia 27 października 2009 r. w sprawie C-115/08 *ČEZ*, Zb.Orz. s. I-10265, pkt 81).
- 32 Zważywszy na stan faktyczny sprawy przed sądem krajowym oraz właściwe przepisy prawa greckiego, należy – poza przepisami pierwszej dyrektywy – dokonać także wykładni art. 49 TFUE i 63 TFUE.

W przedmiocie pierwszej dyrektywy

- 33 Pytanie sądu krajowego zmierza do ustalenia, czy przepisy pierwszej dyrektywy należy interpretować w ten sposób, że niezgodny jest z nimi przepis krajowy – taki jak art. 4 ust. 3 ustawy nr 2328/1995 – stanowiący, że grzywny, o których mowa w ustępach poprzedzających tego przepisu, za naruszenie przepisów ustawowych oraz

zasad etyki zawodowej mających zastosowanie do działalności stacji telewizyjnych, nakładane są solidarnie nie tylko na spółkę, która uzyskała koncesję na utworzenie i prowadzenie stacji telewizyjnej, ale także na każdego akcjonariusza, który jest właścicielem ponad 2,5% akcji.

- 34 Rząd grecki zauważa, że art. 4 ust. 3 ustawy nr 2328/1995 nie ustanawia odpowiedzialności solidarnej tych akcjonariuszy, którzy mają więcej niż 2,5% akcji, w sposób ogólny w odniesieniu do długów osoby prawnej, ale jedynie przewiduje, że kary administracyjne za naruszenie przepisów ustawowych oraz zasad funkcjonowania stacji telewizyjnych nakładane są zarówno na spółkę, która uzyskała koncesję na utworzenie i prowadzenie stacji telewizyjnej, jak i na wskazanych wyżej akcjonariuszy, którzy odgrywają istotną rolę w zakresie utworzenia i działania osoby prawnej.
- 35 Należy tymczasem przypomnieć, że jak wynika z utrwalonego orzecznictwa, tryb postępowania przewidziany w art. 267 TFUE opiera się na całkowitym rozdziale zadań sądów krajowych i Trybunału, gdzie Trybunał jest wyłącznie właściwy do rozstrzygnięcia w przedmiocie wykładni lub ważności aktów prawa Unii wymienionych w tym artykule. W tym kontekście do Trybunału Sprawiedliwości nie należy ocena wykładni przepisów krajowych czy też rozstrzygnięcie, czy wykładnia nadana im przez sąd odsyłający jest prawidłowa (zob. wyrok z dnia 18 stycznia 2007 r. w sprawie C-220/05 *Auroux i in.*, Zb.Orz. s. I-385, pkt 25).
- 36 Wobec powyższego należy oprzeć się na wykładni ustawy greckiej wskazanej w sposób syntetyczny w pkt 17 niniejszego wyroku, która to wykładnia stanowi przesłankę pytania skierowanego do Trybunału.
- 37 Pierwsza dyrektywa została uchwalona na podstawie art. 54 ust. 3 lit. g) traktatu EWG, który to przepis nosi obecnie oznaczenie art. 50 ust. 2 lit. g) TFUE.

- 38 Ten ostatni przepis stanowi, że w celu urzeczywistnienia swobody przedsiębiorczości ustawodawca Unii wydaje dyrektywy koordynujące w niezbędnym zakresie, w celu zapewnienia ich równoważności, zabezpieczenia wymagane w państwach członkowskich od spółek w rozumieniu art. 54 akapit drugi TFUE dla ochrony interesów wspólników (akcjonariuszy) i osób trzecich. Zgodnie z art. 54 akapit drugi TFUE określenie „spółki” oznacza zarówno spółki prawa cywilnego lub handlowego, jak również spółdzielnie oraz inne osoby prawne prawa publicznego lub prywatnego, z wyjątkiem tych, które nie mają celu zarobkowego.
- 39 Jak wynika z dwóch pierwszych motywów pierwszej dyrektywy, ma ona na celu koordynację przepisów prawa krajowego dotyczących jawności, ważności zobowiązań oraz nieważności spółek akcyjnych i spółek z ograniczoną odpowiedzialnością. Reguły, które powinny zostać wdrożone w każdym systemie prawa krajowego, zawarto w art. 2–12 pierwszej dyrektywy.
- 40 Nawet jeśli motyw trzeci pierwszej dyrektywy pozwala sądzić, że istnieje zasada, w świetle której jedynie spółka odpowiada swym własnym majątkiem za swoje długi wobec osób trzecich, to wskazana dyrektywa nie ustanawia jednolitego pojęcia spółki akcyjnej ani spółki z ograniczoną odpowiedzialnością opartej na takiej zasadzie. Artykuł 1 pierwszej dyrektywy zawiera natomiast wykaz różnych rodzajów spółek istniejących w oparciu o systemy prawne poszczególnych państw członkowskich, względem których należy stosować reguły określone w art. 2–12 pierwszej dyrektywy.
- 41 Z powyższego wynika, że pierwsza dyrektywa nie określa, czym ma być spółka akcyjna lub spółka z ograniczoną odpowiedzialnością, ograniczając się do ustanowienia reguł, które mają mieć zastosowanie do określonych typów spółek, wskazanych przez unijne ustawodawcę jako spółki akcyjne lub spółki z ograniczoną odpowiedzialnością.

- 42 Ponadto z analizy systemów prawnych państw członkowskich przeprowadzonej przez rzecznik generalną w pkt 34 opinii wynika, że w większości wypadków wspólnicy i akcjonariusze spółek określonych w art. 1 pierwszej dyrektywy nie odpowiadają osobiście za długi spółki akcyjnej względnie spółki z ograniczoną odpowiedzialnością; nie można jednak dojść do wniosku, że występuje w tym względzie zasada ogólna prawa spółek, która ma zastosowanie we wszystkich wypadkach i bez wyjątków.
- 43 Podobnie, gdy chodzi o zobowiązania spółki, z art. 7–9 pierwszej dyrektywy nie można wywieść żadnej zasady ogólnej; przepisy te ograniczają się do sformułowania pewnej liczby reguł w tym względzie.
- 44 Z powyższego wynika więc, że ani z brzmienia pierwszej dyrektywy, ani z jej wykładni w świetle jej celu, ani z prawa państw członkowskich nie wynika, by dyrektywa ta narzucała regułę, wedle której akcjonariusz nie może nigdy odpowiadać za grzywnę nałożoną na spółkę, w szczególności w wypadku, gdy grzywna taka jest nakładana solidarnie na spółkę akcyjną i tegoż akcjonariusza.
- 45 Istnienie takiej reguły w prawie krajowym także nie podważyłoby celów pierwszej dyrektywy, zważywszy na jej ograniczony charakter.
- 46 Na zadane przez sąd krajowy pytanie należy zatem odpowiedzieć, że przepisy pierwszej dyrektywy należy interpretować w ten sposób, że nie stoją one na przeszkodzie przepisowi krajowemu, takiemu jak art. 4 ust. 3 ustawy nr 2328/1995 w części, w której stanowi on, że grzywny przewidziane w jego poprzednich ustępach w przypadku naruszeń obowiązujących przepisów i zasad etycznych regulujących działalność stacji telewizyjnych, mogą być nakładane nie tylko na spółki, którym przysługuje

koncesja na utworzenie i prowadzenie stacji telewizyjnych, lecz również, solidarnie, na wszystkich wspólników lub akcjonariuszy, do których należy ponad 2,5% kapitału zakładowego.

W przedmiocie swobody przedsiębiorczości i swobody przepływu kapitału

- ⁴⁷ Do przedmiotowego zakresu zastosowania art. 49 TFUE dotyczącego swobody przedsiębiorczości należą przepisy krajowe, które znajdują zastosowanie, w przypadku gdy podmiot pochodzący z jednego państwa członkowskiego posiada udział w kapitale spółki mającej siedzibę w drugim państwie członkowskim, pozwalający mu wywierać niewątpliwy wpływ na decyzje tej spółki i określanie jej działalności (zob. podobnie w szczególności wyroki: z dnia 13 kwietnia 2000 r. w sprawie C-251/98 Baars, Rec. s. I-2787, pkt 22; z dnia 23 października 2007 r. w sprawie C-112/05 Komisja przeciwko Niemcom, Zb.Orz. s. I-8995, pkt 13; z dnia 26 marca 2009 r. w sprawie C-326/07 Komisja przeciwko Włochom, Zb.Orz. s. I-2291, pkt 34).
- ⁴⁸ Postanowieniu art. 63 TFUE dotyczącemu swobody przepływu kapitału podlegają w szczególności inwestycje bezpośrednie w formie udziału w danym przedsiębiorstwie poprzez posiadanie akcji, które dają możliwość rzeczywistego udziału w zarządzaniu spółką lub sprawowaniu w niej kierowniczej roli, jak również inwestycje portfelowe, tj. nabywanie papierów wartościowych na rynku kapitałowym dokonywane jedynie w celu lokaty kapitału bez zamiaru uczestniczenia w zarządzaniu przedsiębiorstwem lub sprawowania w nim kierowniczej roli (zob. podobnie wyrok z dnia 17 września 2009 r. w sprawie C-182/08 Glaxo Wellcome, Zb.Orz. s. I-8591, pkt 40).
- ⁴⁹ Przepisy krajowe, które mają zastosowanie nie tylko do udziałów kapitałowych pozwalających na wywieranie niewątpliwego wpływu na decyzje spółki i na określanie jej działalności, lecz które mają zastosowanie niezależnie od wielkości udziału akcjonariusza w kapitale zakładowym spółki, mogą podlegać zarówno art. 49 TFUE, jak i art. 63 TFUE (zob. ww. wyrok w sprawie Komisja przeciwko Włochom, pkt 36).

- 50 W sprawie przed sądem krajowym przepisy greckie ograniczają do 25% maksymalny udział osoby fizycznej lub prawnej w kapitale zakładowym spółki, której przysługuje koncesja na utworzenie i prowadzenie stacji telewizyjnej. Ponadto art. 4 ust. 3 ustawy nr 2328/1995 stanowi, że grzywna może zostać nałożona na akcjonariusza będącego właścicielem ponad 2,5% akcji takiej spółki.
- 51 W zależności od tego, w jaki sposób rozdzielona jest pozostała część kapitału zakładowego, w szczególności czy jest on rozproszony wśród dużej liczby akcjonariuszy, udział w wysokości 25% może być wystarczający, by sprawować kierowniczą rolę w spółce lub przynajmniej wywierać określony wpływ na jej decyzje i określać jej działalność w rozumieniu wyroku w sprawie Baars przytoczonego w pkt 47 niniejszego wyroku (zob. podobnie ww. wyrok w sprawie Komisja przeciwko Włochom, pkt 38). Przepisy greckie należą więc do zakresu zastosowania art. 49 TFUE.
- 52 Ponadto w zakresie, w jakim dotyczą one akcjonariuszy będących właścicielami ponad 2,5% akcji, ale których udział nie jest wystarczający, by pozwolić im na sprawowanie kierowniczej roli lub wywieranie określonego wpływu na decyzje spółki, przepisy te należą także do zakresu zastosowania art. 63 TFUE.
- 53 Należy wobec tego dokonać wykładni tych dwóch postanowień TFUE.
- 54 Z utrwalonego orzecznictwa wynika, że określenie „ograniczenia” użyte w art. 49 TFUE oznacza wszelkie środki, które zakazują korzystania ze swobody przedsiębiorczości, utrudniają to korzystanie lub czynią je mniej atrakcyjnym (zob. wyrok z dnia 28 kwietnia 2009 r. w sprawie C-518/06 Komisja przeciwko Włochom, Zb.Orz. s. I-3491, pkt 62).

- 55 Za „ograniczenia” w rozumieniu art. 63 ust. 1 TFUE należy uznać te przepisy krajowe, które mogą stanowić przeszkodę lub ograniczać nabycie akcji w danych spółkach lub które mogą zniechęcać inwestorów z innych państw członkowskich do inwestowania w ich kapitał (ww. wyrok w sprawie Komisja przeciwko Niemcom, pkt 19).
- 56 W stanie faktycznym sprawy przed sądem krajowym należy stwierdzić, że sporny przepis krajowy skutkuje zniechęcaniem inwestorów i wpływa na ich dostęp do rynku udziałów w spółkach.
- 57 Przepisy krajowe umożliwiają pociągnięcie akcjonariuszy spółki akcyjnej będącej nadawcą telewizyjnym do odpowiedzialności za grzywny nakładane na tę spółkę w celu zapewnienia, że spółka ta będzie przestrzegać greckich przepisów i zasad etyki zawodowej, podczas gdy uprawnienia przyznane tym akcjonariuszom przez przepisy dotyczące funkcjonowania organów spółek akcyjnych nie dają im w rzeczywistości takiego wpływu.
- 58 Ponadto, choć dla celów stosowania tych przepisów nie czyni się rozróżnienia pomiędzy inwestorami greckimi a inwestorami z innych państw członkowskich, ich zniechęcający skutek jest większy dla inwestorów z innych państw członkowskich niż dla inwestorów greckich.
- 59 W zakresie, w jakim celem omawianych przepisów jest zachęcenie akcjonariuszy do sprzymierzania się z innymi akcjonariuszami w celu wywierania wpływu na decyzje rządu spółki, choć ewentualność ta ma zastosowanie do wszystkich akcjonariuszy, niewątpliwie jest to trudniejsze do osiągnięcia dla akcjonariuszy z innych państw członkowskich, którzy wiedzą mniej o realiach rynku środków przekazu w Grecji

i którzy niekoniecznie znają różne grupy i układy występujące wśród akcjonariuszy spółki, której przysługuje koncesja na utworzenie i prowadzenie stacji telewizyjnej.

- 60 Wynika stąd, że przepisy krajowe takie jak przepisy będące przedmiotem sporu przed sądem krajowym ograniczają zarówno swobodę przedsiębiorczości, jak i swobodę przepływu kapitału.
- 61 Stwierdzenia tego nie podważałoby nawet przyjęcie wykładni spornych przepisów wskazanej przez rząd grecki, a opisanej powyżej w pkt 34 niniejszego wyroku.
- 62 Ograniczenie swobody przedsiębiorczości i swobody przepływu kapitału może być dopuszczalne, jeżeli zostanie ustalone, że odpowiada ono nadrzędnym wymogom interesu ogólnego, że jest właściwe do realizacji celu, któremu służy, i że nie wykracza poza zakres niezbędny do jego osiągnięcia (w odniesieniu do swobody przedsiębiorczości zob. podobnie ww. wyrok w sprawie w sprawie C-518/06 Komisja przeciwko Włochom, pkt 72, zaś w odniesieniu do swobody przepływu kapitału zob. podobnie ww. wyrok w sprawie Komisja przeciwko Niemcom, pkt 72, 73).
- 63 Jak wskazał sąd krajowy, rozpatrywany przez niego przepis ma na celu zapewnienie przestrzegania przez spółki będące nadawcami telewizyjnymi przepisów prawa oraz zasad etyki dziennikarskiej w celu, między innymi, zapobieżeniu ujemnym skutkom dla czci lub życia osobistego osób, których wizerunek pojawia się na ekranie lub których nazwisko jest wzmiankowane.
- 64 Podczas rozprawy Komisja podniosła, że nic w aktach sprawy nie wyjaśnia, dlaczego akcjonariusz mający jedynie niewiele ponad 2,5% akcji w spółce będącej nadawcą telewizyjnym miałby być traktowany jako osoba zdolna do wywierania wpływu na sposób zarządzania spółką. Gdy rządowi greckiemu zostało zadane pytanie w tej kwestii, wyjaśnił on, że w chwili uchwalania ustawy nr 2328/1995, wielu dziennikarzy było

takimi akcjonariuszami, zaś celem tej ustawy było, po pierwsze, rozdrobnienie kapitału spółek będących nadawcami telewizyjnymi, tak by jeden akcjonariusz nie miał na nie zbyt wielkiego wpływu oraz, po drugie, zachęcenie akcjonariuszy do jednoczenia się w celu przyjmowania decyzji dotyczących programu stacji.

- 65 Nawet jeśli w chwili uchwalania ustawy nr 2328/1995 istniała korelacja statystyczna pomiędzy byciem właścicielem 2,5% akcji w spółce będącej nadawcą telewizyjnym a wykonywaniem zawodu dziennikarza, związek tego rodzaju nie wydaje się być wystarczający dla potrzeb stwierdzenia, że sporny przepis jest właściwy do realizacji celu, któremu służy, i że nie wykracza poza zakres niezbędny do jego osiągnięcia.
- 66 Podczas gdy wykonywanie zawodu dziennikarza może zostać uznane za właściwe kryterium służące wskazaniu osób, które mogą wywierać wpływ na zarządzanie spółką będącą nadawcą telewizyjnym, nie można jednak stwierdzić, by fakt bycia właścicielem niewiele ponad 2,5% akcji w takiej spółce, albo nawet bycia właścicielem wystarczającej liczby akcji, by wywierać określony wpływ na organy spółki w rozumieniu wyroku w sprawie Baars, był takim kryterium.
- 67 W tym względzie można zauważyć, że jeżeli celem przepisu jest przestrzeganie przez dziennikarzy przepisów i obowiązujących ich zasad etyki zawodowej, właściwe mogłoby być raczej karanie ich osobiście za popełniane naruszenia, niż nakładanie kar na akcjonariuszy, którzy niekoniecznie są dziennikarzami.
- 68 W tym kontekście należy zauważyć, że greckie przepisy przewidują także inne możliwe kary, bardziej odpowiednie do celu, do którego zmierzają – gdyż są one nakładane w odniesieniu do działalności telewizyjnej, a nie ze względu na bycie właścicielem

kapitału zakładowego – takie jak zawieszenie lub zdjęcie z anteny określonej audycji, tymczasowe zawieszenie do trzech miesięcy całości programu telewizyjnego, cofnięcie koncesji na prowadzenie danej stacji oraz środki karne o charakterze etycznym.

- 69 Ponadto założenie, że wszyscy akcjonariusze spółki akcyjnej prowadzą działalność zawodową w zakresie odpowiadającym działalności gospodarczej spółki, jest zaprzeczeniem swobody przepływu kapitału, która ma na względzie przede wszystkim inwestycje portfelowe, tj. nabywanie papierów wartościowych na rynku kapitałowym dokonywane jedynie w celu lokaty kapitału bez zamiaru uczestniczenia w zarządzaniu przedsiębiorstwem lub sprawowania w nim kierowniczej roli (wyrok z dnia 28 września 2006 r. w sprawach połączonych C-282/04 i C-283/04 Komisja przeciwko Niderlandom, Zb.Orz. s. I-9141, pkt 19). A właśnie tego rodzaju inwestycji będą skłonni dokonywać inwestorzy z innych państw członkowskich, zainteresowani zróżnicowaniem swoich inwestycji.
- 70 Z powyższego wynika, że art. 49 TFUE i 63 TFUE należy interpretować w ten sposób, iż niezgodny jest z nimi przepis krajowy – taki jak art. 4 ust. 3 ustawy nr 2328/1995 – stanowiący, że grzywny, o których mowa w ustępach poprzedzających tego przepisu za naruszenie przepisów ustawowych oraz zasad etyki zawodowej mających zastosowanie do działalności stacji telewizyjnych, nakładane są solidarnie nie tylko na spółkę, która uzyskała koncesję na utworzenie i prowadzenie stacji telewizyjnej, ale także na każdego akcjonariusza, który jest właścicielem ponad 2,5% akcji.

W przedmiocie kosztów

- 71 Dla stron postępowania przed sądem krajowym niniejsze postępowanie ma charakter incydentalny, dotyczy bowiem kwestii podniesionej przed tym sądem, do niego zatem należy rozstrzygnięcie o kosztach. Koszty poniesione w związku z przedstawieniem uwag Trybunałowi, inne niż poniesione przez strony postępowania przed sądem krajowym, nie podlegają zwrotowi.

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

- 1) **Przepisy pierwszej dyrektywy Rady 68/151/EWG z dnia 9 marca 1968 r. w sprawie koordynacji gwarancji, jakie są wymagane w państwach członkowskich od spółek w rozumieniu art. 58 akapit drugi traktatu, w celu uzyskania ich równoważności w całej Wspólnocie, dla zapewnienia ochrony interesów zarówno wspólników, jak i osób trzecich należy interpretować w ten sposób, że nie stoją one na przeszkodzie przepisowi krajowemu, takiemu jak art. 4 ust. 3 ustawy nr 2328/1995 o ustroju prawnym telewizji prywatnej i radiofonii lokalnej, o uregulowaniu zagadnień związanych z rynkiem radiofonii i telewizji oraz o niektórych innych zagadnieniach w brzmieniu ustalonym na mocy ustawy nr 2644/1998 o świadczeniu usług w zakresie radiofonii oraz płatnej telewizji, w części, w której stanowi on, że grzywny przewidziane w jego poprzednich ustępach w przypadku naruszeń obowiązujących przepisów i zasad etycznych regulujących działalność stacji telewizyjnych, mogą być nakładane nie tylko na spółki, którym przysługuje koncesja na utworzenie i prowadzenie stacji telewizyjnych, lecz również, solidarnie, na wszystkich wspólników lub akcjonariuszy, do których należy ponad 2,5% kapitału zakładowego.**

- 2) **Artykuły 49 TFUE i 63 TFUE należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie takiemu przepisowi krajowemu.**

Podpisy