



## Zbiór Orzeczeń

WYROK SĄDU (druga izba w składzie powiększonym)

z dnia 8 lipca 2020 r.\*

Polityka gospodarcza i pieniężna – Nadzór ostrożnościowy nad instytucjami kredytowymi – Artykuł 18 ust. 1 rozporządzenia (UE) nr 1024/2013 – Administracyjna sankcja pieniężna nałożona przez EBC na instytucję kredytową za naruszenie art. 77 lit. a) rozporządzenia (UE) nr 575/2013 – Sposoby publikacji na stronie internetowej EBC – Artykuł 18 ust. 6 rozporządzenia nr 1024/2013 i art. 132 ust. 1 rozporządzenia (UE) nr 468/2014

W sprawie T-203/18

VQ, którą reprezentuje G. Cahill, barrister,

strona skarżąca,

przeciwko

**Europejskiemu Bankowi Centralnemu (EBC)**, który reprezentują E. Koupepidou, E. Yoo i M. Puidokas, w charakterze pełnomocników,

strona pozwana,

popieranemu przez

**Radę Unii Europejskiej**, którą reprezentują I. Gurov i J. Bauerschmidt, w charakterze pełnomocników,

oraz przez

**Komisję Europejską**, którą reprezentują L. Armati, A. Steiblyté, K.-P. Wojcik i A. Nijenhuis, w charakterze pełnomocników,

interwencji,

mającej za przedmiot oparte na art. 263 TFUE żądanie stwierdzenia nieważności decyzji ECB-SSM-2018-ESSAB-4, SNC-2016–0026 wydanej przez EBC w dniu 14 marca 2018 r. na podstawie art. 18 ust. 1 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), w zakresie, w jakim, po pierwsze, EBC nałożył na skarżącą administracyjną sankcję pieniężną w wysokości 1 600 000 EUR, a po drugie, podjął on decyzję o publikacji informacji o tej sankcji na stronie internetowej EBC bez anonimizacji nazwy skarżącej,

\* Język postępowania: angielski.

SĄD (druga izba w składzie powiększonym),

w składzie: S. Papasavvas, prezes, V. Tomljenović, F. Schalin, P. Škvařilová-Pelzl i I. Nömm  
(sprawozdawca), sędziowie,

sekretarz: E. Coulon,

wydaje następujący

## Wyrok

### Okoliczności powstania sporu

- 1 Skarżąca, VQ, jest instytucją kredytową podlegającą ze względu na swój znaczny rozmiar nadzorowi ostrożnościowemu Europejskiego Banku Centralnego (EBC).
- 2 W dniu 27 grudnia 2016 r. wydział dochodzeniowy EBC przesłał skarżącej pismo w sprawie przedstawienia zarzutów na podstawie art. 126 ust. 1 i 2 rozporządzenia EBC (UE) nr 468/2014 z dnia 16 kwietnia 2014 r. ustanawiającego ramy współpracy pomiędzy [EBC] a właściwymi organami krajowymi oraz wyznaczonymi organami krajowymi w ramach Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego (zwanego dalej „rozporządzeniem ramowym w sprawie Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego”, Dz.U. 2014, L 141, s. 1). Skarżącej zarzucono przeprowadzenie operacji odkupu jej własnych akcji w okresie od 1 stycznia 2014 r. do 7 listopada 2016 r. bez zwrócenia się uprzednio o zezwolenie właściwego organu, z naruszeniem art. 77 lit. a) rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 575/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wymogów ostrożnościowych dla instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych, zmieniającego rozporządzenie (UE) nr 648/2012 (Dz.U. 2013, L 176, s. 1; sprostowania: Dz.U. 2013, L 208, s. 68; Dz.U. 2013, L 321, s. 6). Zgodnie z art. 521 ust. 1 i 2 rozporządzenia nr 575/2013 przepis ten, który wszedł w życie w dniu 28 czerwca 2013 r., obowiązywał dopiero od dnia 1 stycznia 2014 r.
- 3 W dniu 10 lutego 2017 r. skarżąca przedłożyła uwagi na piśmie w przedmiocie pisma w sprawie przedstawienia zarzutów.
- 4 W dniu 29 czerwca 2017 r. wydział dochodzeniowy EBC przekazał skarżącej projekt decyzji w celu umożliwienia jej przedstawienia uwag na piśmie w przedmiocie wysokości przewidywanej administracyjnej sankcji pieniężnej w wysokości 1 600 000 EUR.
- 5 W dniach 17 i 18 lipca 2017 r. skarżąca przedstawiła uwagi na piśmie w przedmiocie tego projektu decyzji.
- 6 W dniu 23 listopada 2017 r. EBC przyjął decyzję na podstawie art. 18 ust. 1 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), w której, po pierwsze, uznał, że skarżąca dopuściła się naruszenia określonego w art. 77 lit. a) rozporządzenia nr 575/2013 obowiązku uzyskania uprzedniego zezwolenia właściwego organu przed dokonaniem odkupu instrumentów w kapitale podstawowym Tier 1, poprzez przeprowadzenie odkupu własnych akcji w okresie od 1 stycznia 2014 r. do 7 listopada 2016 r., po drugie, nałożył na nią administracyjną sankcję pieniężną w wysokości 1 600 000 EUR, a po trzecie, postanowił opublikować informację o tej administracyjnej sankcji pieniężnej na swojej stronie internetowej, bez anonimizacji nazwy skarżącej.

- 7 W dniu 22 grudnia 2017 r. skarżąca złożyła wniosek o przegląd tej decyzji na podstawie art. 24 ust. 1, 5 i 6 rozporządzenia nr 1024/2013 w związku z art. 7 decyzji EBC 2014/360/UE z dnia 14 kwietnia 2014 r. w sprawie ustanowienia Administracyjnej Rady Odwoławczej i jej regulaminu operacyjnego (Dz.U. 2014, L 175, s. 47). Wysłuchanie przed Administracyjną Radą Odwoławczą odbyło się w dniu 25 stycznia 2018 r.
- 8 W dniu 21 lutego 2018 r. Administracyjna Rada Odwoławcza wydała opinię stwierdzającą zgodność z prawem decyzji EBC.
- 9 W dniu 14 marca 2018 r. EBC przyjął decyzję ECB-SSM-2018-ESSAB-4, SNC-2016–0026, wydaną na podstawie art. 18 ust. 1 rozporządzenia nr 1024/2013, którą na podstawie art. 24 ust. 7 tego rozporządzenia uchylono i zastąpiono decyzją z dnia 23 listopada 2017 r., zachowując jednocześnie identyczną treść (zwaną dalej „zaskarżoną decyzją”).
- 10 W pierwszej kolejności EBC stwierdził, że skarżąca dopuściła się zachowania noszącego znamiona naruszenia. Przypomniał on, że od wejścia w życie rozporządzenia nr 575/2013 w dniu 1 stycznia 2014 r. z art. 77 lit. a) tego rozporządzenia oraz z art. 29 ust. 1 i art. 31 ust. 1 rozporządzenia delegowanego Komisji (UE) nr 241/2014 z dnia 7 stycznia 2014 r. uzupełniającego rozporządzenie nr 575/2013 w odniesieniu do regulacyjnych standardów technicznych dotyczących wymogów w zakresie funduszy własnych obowiązujących instytucje (Dz.U. 2014, L 74, s. 8) wynika, że instytucja kredytowa pragnąca dokonać odkupu instrumentów w kapitale podstawowym Tier I powinna uzyskać uprzednie zezwolenie właściwego organu. EBC przypomniał, że od dnia 4 listopada 2014 r. jest on właściwym organem w rozumieniu tego rozporządzenia, przy czym funkcja ta była wcześniej wykonywana wobec skarżącej przez Banco de España (bank Hiszpanii).
- 11 EBC zauważył, że skarżąca dokonała odkupu własnych akcji, nie zwracając się uprzednio o zezwolenie do właściwego organu w rozumieniu rozporządzenia nr 575/2013. Przypomniał on, że w dniu 16 marca 2016 r. skarżąca zwróciła się do wspólnego zespołu ds. nadzoru ostrożnościowego o udzielenie wyjaśnień w przedmiocie zastosowania art. 77 rozporządzenia nr 575/2013 do transakcji dotyczących jej własnych akcji, a w dniu 23 marca 2016 r. wspomniany zespół udzielił odpowiedzi twierdzącej na zadane mu pytanie. EBC podkreślił, że w okresie od 24 marca do 7 listopada 2016 r. skarżąca kontynuowała mimo to odkup własnych akcji bez uzyskania zezwolenia.
- 12 EBC wywnioskował z tego, że skarżąca naruszała art. 77 lit. a) rozporządzenia nr 575/2013 w związku z art. 29 ust. 1 i art. 31 ust. 1 rozporządzenia delegowanego nr 241/2014 w okresie od 1 stycznia 2014 r. do 7 listopada 2016 r. i że w okresie od 1 stycznia 2014 r. do 23 marca 2016 r. naruszenie to było popełniane przynajmniej przez niedbalstwo, a od 24 marca do 7 listopada 2016 r. w sposób umyślny.
- 13 W drugiej kolejności EBC nałożył na skarżącą administracyjną sankcję pieniężną w wysokości 1 600 000 EUR ze względu na jej zachowanie noszące znamiona naruszenia. EBC podkreślił, że na podstawie art. 18 ust. 1 rozporządzenia nr 1024/2013 jest on uprawniony do nałożenia administracyjnej sankcji pieniężnej w przypadku naruszenia wymogu wynikającego z mających bezpośrednie zastosowanie aktów prawa Unii, w odniesieniu do którego właściwe organy zostały upoważnione na mocy stosownych przepisów prawa Unii do nakładania administracyjnych sankcji pieniężnych. EBC przypomniał, że zgodnie z art. 18 ust. 3 tego rozporządzenia stosowane sankcje muszą być „skuteczne, proporcjonalne i odstraszające”.
- 14 W ramach okoliczności łagodzących EBC uwzględnił fakt, że skarżąca sama poinformowała wspólny zespół ds. kontroli o zachowaniu stanowiącym naruszenie oraz że po dniu 7 listopada 2016 r. wypełniała ona obowiązki ciężące na niej na podstawie art. 77 lit. a) rozporządzenia nr 575/2013. EBC wziął również pod uwagę fakt, że w okresie trwania naruszenia skarżąca prawidłowo odejmowała operacje odkupu akcji w swych oświadczeniach dotyczących wymogów w zakresie funduszy własnych.

- 15 EBC uznał, że administracyjna sankcja pieniężna w wysokości 1 600 000 EUR, stanowiąca 0,03% rocznego obrotu skarżącej, jest sankcją proporcjonalną.
- 16 W trzeciej kolejności EBC postanowił opublikować informację o nałożeniu administracyjnej sankcji pieniężnej na swej stronie internetowej, bez anonimizacji nazwy skarżącej. EBC przypomniał zasadniczo, że zarówno z motywu 38 dyrektywy 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, zmieniającej dyrektywę 2002/87/WE i uchylającej dyrektywy 2006/48/WE i 2006/49/WE (Dz.U. 2013, L 176, s. 338), jak i z art. 18 ust. 6 rozporządzenia nr 1024/2013 wynika, że zasadą jest publikowanie informacji o sankcjach administracyjnych w celu zapewnienia skutku odstraszającego. EBC uznał, że skarżąca nie wykazała, iż w odniesieniu do niej zostały spełnione przesłanki określone w art. 132 ust. 1 rozporządzenia ramowego w sprawie Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego, który umożliwia publikację decyzji dotyczącej administracyjnej sankcji pieniężnej w sposób anonimowy.
- 17 W dniu 15 marca 2018 r. skarżąca poinformowała EBC, że zamierza wnieść do Sądu skargę o stwierdzenie nieważności i wniossek o zastosowanie środków tymczasowych w związku z publikacją informacji o nałożeniu sankcji.
- 18 W dniu 20 marca 2018 r. EBC poinformował skarżącą, że zamierza opublikować informację o nałożeniu administracyjnej sankcji pieniężnej w okresie od środy 21 marca 2018 r. wieczorem do czwartku 22 marca 2018 r. rano.
- 19 W dniu 22 marca 2018 r. rano skarżąca poinformowała EBC o zamiarze wniesienia skargi o stwierdzenie nieważności zaskarżonej decyzji oraz wystąpienia z wnioskiem o zastosowanie środków tymczasowych. W tym samym dniu EBC pozostawił jej czas na złożenie wskazanego wniosku do godz. 12.00 w dniu 23 marca 2018 r., wskazując, że w przeciwnym wypadku opublikuje on informację o nałożeniu sankcji na swojej stronie internetowej w dniu 26 marca 2018 r.
- 20 W dniu 8 maja 2018 r. informacja o nałożeniu sankcji pieniężnej na skarżącą została opublikowana na stronie internetowej EBC.

### **Przebieg postępowania i żądania stron**

- 21 Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 23 marca 2018 r. skarżąca wniosła niniejszą skargę. W piśmie złożonym w sekretariacie Sądu w tym samym dniu skarżąca przedstawiła wniossek o zachowanie anonimowości.
- 22 Odrębnym pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 26 marca 2018 r. skarżąca złożyła wniossek o zastosowanie środka tymczasowego na podstawie art. 278 i 279 TFUE, w którym zasadniczo zwróciła się do prezesa Sądu, tytułem żądania głównego, o zawieszenie wykonania pkt 5 zaskarżonej decyzji dotyczącego publikacji informacji o nałożeniu administracyjnej sankcji pieniężnej oraz, tytułem żądania ewentualnego, o zawieszenie wykonania wspomnianego pkt 5 w zakresie, w jakim przewiduje on publikację informacji o tej sankcji bez anonimizacji nazwy skarżącej.
- 23 Wniosek skarżącej został oddalony postanowieniem z dnia 3 maja 2018 r., VQ/EBC (T-203/18 R, niepublikowanym, EU:T:2018:261), a kwestię kosztów pozostawiono do rozstrzygnięcia w orzeczeniu kończącym postępowanie w sprawie.
- 24 Decyzją z dnia 8 czerwca 2018 r. prezes drugiej izby (w dawnym składzie) uwzględnił złożony przez skarżącą wniossek o zachowanie anonimowości.

- 25 Pismami złożonymi w sekretariacie Sądu odpowiednio w dniach 15 czerwca i 9 lipca 2018 r. Rada Unii Europejskiej i Komisja Europejska wniosły o dopuszczenie ich do sprawy w charakterze interwenientów popierających żądania EBC. Postanowieniami z dnia 27 lipca i 17 sierpnia 2018 r. prezes drugiej izby Sądu (w dawnym składzie) dopuścił Radę i Komisję do udziału w sprawie w charakterze interwenientów popierających żądania EBC.
- 26 Na wniosek sędziego sprawozdawcy Sąd, w ramach środków organizacji postępowania przewidzianych w art. 89 regulaminu postępowania, wezwał EBC do udzielenia odpowiedzi na jedno pytanie, a pozostałe strony – do przedstawienia swych stanowisk. Wezwaniu temu uczyniono zadość w wyznaczonych terminach.
- 27 Ze względu na zmianę składu izb Sądu sprawa została przydzielona nowemu sędziemu sprawozdawcy, który został przydzielony do drugiej izby, której w rezultacie została przekazana niniejsza sprawa.
- 28 Na wniosek drugiej izby Sąd – na podstawie art. 28 regulaminu postępowania – postanowił przekazać sprawę składowi powiększonemu.
- 29 Strony nie złożyły w wyznaczonym terminie wniosku o wysłuchanie podczas rozprawy, o którym mowa w art. 106 regulaminu postępowania.
- 30 Na podstawie art. 106 § 3 regulaminu postępowania Sąd (druga izba w składzie powiększonym) postanowił orzec z pominięciem ustnego etapu postępowania.
- 31 Skarżąca wnosi do Sądu o:
- stwierdzenie nieważności zaskarżonej decyzji;
  - stwierdzenie na podstawie art. 277 TFUE, że art. 18 ust. 6 rozporządzenia nr 1024/2013 jest niezgodny z prawem i w związku z tym stwierdzenie nieważności zaskarżonej decyzji;
  - obciążenie EBC kosztami postępowania.
- 32 EBC i Komisja wnoszą do Sądu o:
- oddalenie skargi;
  - obciążenie skarżącej kosztami postępowania.
- 33 Rada zasadniczo wnosi do Sądu o oddalenie jako oczywiście bezpodstawnego podniesionego przez skarżącą zarzutu niezgodności z prawem art. 18 ust. 6 rozporządzenia nr 1024/2013.

### **Co do prawa**

- 34 Na wstępie należy zaznaczyć, że w ramach żądania drugiego skarżąca wnosi do Sądu o stwierdzenie, zgodnie z art. 277 TFUE, że art. 18 ust. 6 rozporządzenia nr 1024/2013 jest niezgodny z prawem i w konsekwencji stwierdzenie nieważności zaskarżonej decyzji.
- 35 Żądanie to należy rozumieć jako zmierzające do stwierdzenia w sposób incydentalny niezgodności z prawem art. 18 ust. 6 rozporządzenia nr 1024/2013. Zarzut niezgodności z prawem podniesiony przez skarżącą na podstawie art. 277 TFUE należy zatem zbadać wyłącznie w ramach analizy żądania skarżącej zmierzającego do stwierdzenia nieważności zaskarżonej decyzji.

36 Na poparcie skargi skarżąca podnosi trzy zarzuty, z których pierwszy dotyczy naruszenia art. 18 ust. 1 rozporządzenia nr 1024/2013 i art. 49 ust. 1 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „kartą”) oraz zasady proporcjonalności, drugi dotyczy naruszenia art. 132 ust. 1 akapit pierwszy lit. b) rozporządzenia ramowego w sprawie Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego, a trzeci zasadniczo naruszenia art. 263 akapit szósty TFUE i art. 47 karty. W ramach zarzutu trzeciego skarżąca podnosi również niezgodność z prawem art. 18 ust. 6 rozporządzenia nr 1024/2013 w ramach zastrzeżenia dotyczącego zasadniczo braku podstawy prawnej zaskarżonej decyzji.

***W przedmiocie zarzutu pierwszego dotyczącego naruszenia art. 18 ust. 1 rozporządzenia nr 1024/2013 i art. 49 ust. 1 karty, a także zasady proporcjonalności***

37 W ramach zarzutu pierwszego skarżąca podnosi w istocie dwa zastrzeżenia, z których pierwsze dotyczy naruszenia art. 18 ust. 1 rozporządzenia nr 1024/2013 i art. 49 ust. 1 karty, a drugie – naruszenia zasady proporcjonalności.

***W przedmiocie zastrzeżenia pierwszego dotyczącego naruszenia art. 18 ust. 1 rozporządzenia nr 1024/2013 i art. 49 ust. 1 karty***

38 W zaskarżonej decyzji EBC uznał, że skarżąca dopuściła się naruszenia art. 77 lit. a) rozporządzenia nr 575/2013 polegającego na dokonaniu odkupu określonych instrumentów w kapitale podstawowym Tier 1 bez uzyskania uprzedniego zezwolenia właściwego organu, wobec czego nałożył on na nią administracyjną sankcję pieniężną na podstawie art. 18 ust. 1 rozporządzenia nr 1024/2013.

39 Skarżąca utrzymuje zasadniczo, że nie była zobowiązana do przestrzegania art. 77 lit. a) rozporządzenia nr 575/2013 dopóty, dopóki nie zaczęły obowiązywać wszystkie wymogi w zakresie funduszy własnych, przewidziane w art. 78 ust. 1 tego rozporządzenia. Skarżąca wywodzi z tego, że ze względu na to, iż przewidziany w dyrektywie 2013/36, do której odsyła art. 78 ust. 1 rozporządzenia nr 575/2013, wymóg posiadania buforów służących ochronie kapitału podstawowego ma zastosowanie w Hiszpanii dopiero od dnia 1 stycznia 2016 r., nie mogła ona dopuścić się naruszenia art. 77 lit. a) rozporządzenia nr 575/2013 przed tą datą. Wynika z tego zasadniczo, że nakładając na skarżącą administracyjną sankcję pieniężną za to zachowanie, EBC oparł się na przepisach dyrektywy 2013/36, które nie znajdowały jeszcze zastosowania, i naruszył zarówno art. 18 ust. 1 rozporządzenia nr 1024/2013, jak i zasadę ustawowej określoności czynów zabronionych i kar zagwarantowaną w art. 49 ust. 1 karty.

40 EBC, popierany przez Komisję, nie zgadza się z argumentacją skarżącej.

41 Zgodnie z art. 18 ust. 1 rozporządzenia nr 1024/2013 „[d]o celów wykonywania zadań powierzonych mu na mocy niniejszego rozporządzenia, w przypadku gdy instytucje kredytowe, finansowe spółki holdingowe lub finansowe spółki holdingowe o działalności mieszanej naruszają – umyślnie lub w wyniku zaniechania – wymóg obowiązujący na mocy mających bezpośrednie zastosowanie aktów unijnego prawa, w związku z czym istnieje obowiązek upoważnienia właściwych organów – na mocy stosownego unijnego prawa – do nakładania administracyjnych sankcji finansowych, EBC może nałożyć administracyjne sankcje finansowe”.

42 Wynika z tego, że aby EBC mógł nałożyć administracyjną sankcję pieniężną, muszą być spełnione łącznie dwie przesłanki. Pierwsza przesłanka odnosi się do źródła naruszenia, które musi dotyczyć mającego bezpośrednie zastosowanie aktu prawa Unii. Druga przesłanka dotyczy tego, że właściwe organy powinny być uprawnione do nałożenia administracyjnej sankcji pieniężnej za to naruszenie na mocy właściwych przepisów prawa Unii.

43 W ramach rozpatrywanego zarzutu skarżąca ogranicza się do zakwestionowania spełnienia pierwszej przesłanki z art. 18 ust. 1 rozporządzenia nr 1024/2013 w oparciu o argumentację przedstawioną w pkt 39 powyżej.

44 Takiej argumentacji nie można przyjąć.

45 Strony są zgodne co do tego, że w okresie od 1 stycznia 2014 r. do 7 listopada 2016 r. skarżąca dokonywała odkupu własnych akcji zaklasyfikowanych jako instrumenty w kapitale podstawowym Tier 1, nie wnioskując uprzednio o udzielenie jej zezwolenia przez właściwy organ, którym był bank Hiszpanii, a następnie – od dnia 4 listopada 2014 r. – EBC.

46 Artykuł 77 rozporządzenia nr 575/2013, zatytułowany „Warunki obniżenia funduszy własnych”, ma następujące brzmienie:

„1. Dana instytucja ma obowiązek uzyskać uprzednio zezwolenie od właściwego organu, aby przeprowadzić jedno lub oba następujące działania:

- a) obniżenie, wykup lub odkup instrumentów w kapitale podstawowym Tier I emitowanych przez daną instytucję w sposób dozwolony mającym zastosowanie prawem krajowym;
- b) przeprowadzenie wezwania do sprzedaży, wykupu, spłaty lub odkupu instrumentów dodatkowych w Tier I lub instrumentów w Tier II – stosownie do przypadku – przed upływem ich umownego terminu zapadalności”.

47 Artykuł 77 rozporządzenia nr 575/2013 jest zatem przepisem mającego bezpośrednie zastosowanie aktu prawa Unii, który nakłada na instytucje kredytowe obowiązek uzyskania zezwolenia właściwego organu przed wykupem lub odkupem między innymi instrumentów w kapitale podstawowym Tier I.

48 Ponadto art. 77 rozporządzenia nr 575/2013 ma jednoznaczne brzmienie, zgodnie z którym na instytucje kredytowe nakłada się obowiązek zwrócenia się o uprzednie zezwolenie właściwego organu, który to obowiązek jest uzależniony jedynie od wystąpienia sytuacji, o których mowa w lit. a) i b) tego przepisu, a nie od zastosowania przepisów innych aktów Unii.

49 Wniosku tego nie podważa argumentacja skarżącej oparta na twierdzeniu, że właściwy organ nie mógł sprawować kontroli na podstawie art. 78 rozporządzenia nr 575/2013.

50 Co prawda, art. 77 rozporządzenia nr 575/2013 ma na celu umożliwienie właściwemu organowi wykonywania powierzonego mu w art. 78 tego rozporządzenia zadania kontrolowania wpływu planowanego przez instytucję obniżenia funduszy własnych na przestrzeganie minimalnych wymogów w zakresie funduszy własnych. Jednakże wbrew temu, co twierdzi skarżąca, właściwy organ był w stanie przeprowadzić taką kontrolę w stosunku do niej jeszcze przed wejściem w życie przepisów dyrektywy 2013/36 dotyczących buforów funduszy własnych.

51 W art. 78 ust. 1 lit. b) rozporządzenia nr 575/2013, zatytułowanym „Zezwolenie nadzorcze [ostrożnościowe] na obniżenie funduszy własnych”, przewidziano, co następuje:

„1. Właściwy organ wydaje zezwolenie na obniżenie, odkup, wezwanie do sprzedaży lub wykup przez instytucję instrumentów w kapitale podstawowym Tier I, instrumentów dodatkowych w Tier I lub instrumentów w Tier II, jeżeli jest spełniony dowolny z następujących warunków:

[...]

b) instytucja wykazała w sposób zadowalający właściwy organ, że po dokonaniu przedmiotowego działania fundusze własne instytucji przekroczyłyby wymogi określone w art. 92 ust. 1 niniejszego rozporządzenia oraz wymóg połączonego bufora zdefiniowany w art. 128 pkt 6 dyrektywy 2013/36[...] o margines, który właściwy organ może uznać za konieczny na podstawie art. 104 ust. 3 dyrektywy 2013/36[...].”.

52 W związku z tym ocena skutków planowanego przez instytucję obniżenia funduszy własnych jest przeprowadzana z uwzględnieniem minimalnego poziomu funduszy własnych, jakie musi posiadać instytucja kredytowa nie tylko na podstawie dyrektywy 2013/36, lecz również na podstawie rozporządzenia nr 575/2013.

53 Skoro zatem wymogi dotyczące funduszy własnych określone w art. 92 ust. 1 rozporządzenia nr 575/2013 obowiązywały od dnia wejścia w życie tego rozporządzenia, to właściwy organ był w stanie zweryfikować skutki, jakie odkup przez skarżącą jej własnych akcji wywiera na przestrzeganie przez nią wynikających z tego przepisu minimalnych wymogów w zakresie funduszy własnych.

54 W świetle powyższego należy stwierdzić, że EBC nie naruszył art. 18 ust. 1 rozporządzenia nr 1024/2013 ani ustanowionej w art. 49 ust. 1 karty zasady ustawowej określoności czynów zabronionych i kar.

*W przedmiocie zastrzeżenia opartego na naruszeniu zasady proporcjonalności*

*– W przedmiocie dopuszczalności zastrzeżenia*

55 EBC stoi na stanowisku, że zastrzeżenie oparte na naruszeniu zasady proporcjonalności należy odrzucić jako niedopuszczalne, ponieważ zostało ono przedstawione po raz pierwszy na etapie repliki.

56 W powyższym względzie należy przypomnieć, że zgodnie z art. 84 § 1 regulaminu postępowania nie można podnosić nowych zarzutów w toku postępowania, chyba że opierają się one na okolicznościach prawnych lub faktycznych ujawnionych dopiero po jego wszczęciu. Jednakże zarzut, który stanowi rozszerzenie zarzutu podniesionego wcześniej, w sposób bezpośredni lub dorozumiany, w skardze wszczynającej postępowanie i który jest ściśle z nim związany, powinien zostać uznany za dopuszczalny. Aby nowy argument mógł zostać uznany za rozszerzenie uprzednio przedstawionego zarzutu lub zastrzeżenia, powinien on wykazywać dostatecznie ścisły związek z pierwotnie przedstawionymi w skardze zarzutami lub zastrzeżeniami, tak aby można go było uważać za wynik zwykłego rozwinięcia debaty w ramach postępowania spornego (zob. wyrok z dnia 20 listopada 2017 r., Petrov i in./Parlament, T-452/15, EU:T:2017:822, pkt 46 i przytoczone tam orzecznictwo).

57 W replice skarżąca twierdzi, że nakładając na nią administracyjną sankcję pieniężną EBC naruszył zasadę proporcjonalności, biorąc pod uwagę z jednej strony wątpliwości co do zakresu art. 77 lit. a) rozporządzenia nr 575/2013, jej dobrej wiary, przejrzystego charakteru jej zachowania, poszanowania przez nią wymogów w zakresie funduszy własnych i powszechnego charakteru praktyki odkupu akcji własnych w Hiszpanii, a z drugiej strony okoliczność, że miał on do dyspozycji inne, mniej dotkliwe środki.

58 Należy zauważyć, że skarżąca, po pierwsze, w pkt 48 skargi podkreśliła fakt, iż EBC dysponował wachlarzem dostępnych mu środków, po drugie, podniosła – w szczególności w pkt 49, 59 i 60 skargi – że istnieją wątpliwości co do dokładnego zakresu art. 77 lit. a) i art. 78 rozporządzenia nr 575/2013 oraz że nie przedstawiono żadnego wyjaśnienia co do sposobu, w jaki przepisy te powinny być interpretowane, i po trzecie, wskazała w pkt 64 skargi, że, co się tyczy nałożenia administracyjnej sankcji pieniężnej, EBC nie mógł przyjąć w odniesieniu do skarżącej niekorzystnej dla niej interpretacji.



59 Tak więc, chociaż naruszenie zasady proporcjonalności ze względu na nałożenie sankcji nie zostało wyraźnie wskazane jako podstawa skargi wniesionej przez skarżącą, to już w zasadniczej treści jej argumentacji krytyka tego rodzaju została zawarta. W konsekwencji zawarte w replice zastrzeżenie dotyczące naruszenia zasady proporcjonalności należy uznać za rozszerzenie zastrzeżenia zawartego w skardze w rozumieniu orzecznictwa przytoczonego w pkt 56 powyżej.

60 W świetle powyższego badane zastrzeżenie jest zatem dopuszczalne.

*– Co do istoty zastrzeżenia*

61 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem zasada proporcjonalności, należąca do zasad ogólnych prawa Unii, wymaga, aby akty instytucji Unii były odpowiednie do realizacji zgodnych z prawem celów zamierzonych przez dane uregulowanie i nie wykraczały poza to, co jest konieczne do osiągnięcia tych celów, przy czym tam, gdzie istnieje możliwość wyboru spośród większej liczby odpowiednich rozwiązań, należy stosować najmniej dotkliwe, a wynikające z tego niedogodności nie mogą być nadmierne w stosunku do zamierzonych celów (zob. wyrok z dnia 4 maja 2016 r., Philip Morris Brands i in., C-547/14, EU:C:2016:325, pkt 165 i przytoczone tam orzecznictwo).

62 W tym względzie prawdą jest, że na podstawie art. 18 ust. 1 rozporządzenia nr 1024/2013 EBC „może” nakładać administracyjne sankcje pieniężne, a zatem nie jest do tego zobowiązany. W związku z tym EBC powinien przestrzegać zasady proporcjonalności nie tylko przy określaniu kwoty sankcji, w celu poszanowania art. 18 ust. 3 tego rozporządzenia, który stanowi, że zastosowane sankcje są „proporcjonalne”, lecz również wówczas, gdy decyduje, czy popełnione naruszenie uzasadnia nałożenie sankcji.

63 Należy jednak stwierdzić, że decyzja EBC o nałożeniu na skarżącą administracyjnej sankcji pieniężnej nie ma charakteru nieproporcjonalnego, na który powołuje się skarżąca.

64 W pierwszej kolejności, ze względów przedstawionych w pkt 46–54 powyżej, należy uznać, że zakres obowiązków skarżącej mógł zostać jasno wywiedziony z brzmienia art. 77 lit. a) rozporządzenia nr 575/2013. Nie istniały zatem racjonalne wątpliwości co do wykładni przepisów, które mogłyby czynić niewspółmiernym nałożenie przez EBC administracyjnej sankcji pieniężnej w odniesieniu do naruszenia popełnionego przez skarżącą.

65 W drugiej kolejności wniosek ten znajduje potwierdzenie w okoliczności, że skarżąca utrzymała swe zachowanie noszące znamiona naruszenia po tym, jak w dniu 23 marca 2016 r. została poinformowana przez wspólny zespół ds. nadzoru ostrożnościowego o zakresie jej obowiązków wynikających z art. 77 lit. a) rozporządzenia nr 575/2013, co doprowadziło EBC do wniosku, że począwszy od tej daty naruszenie było już popełniane nie poprzez niedbalstwo, lecz umyślnie.

66 Ponadto EBC słusznie zauważa w swoich pismach, że wskazane przez skarżącą rozwiązania alternatywne względem nałożenia administracyjnej sankcji pieniężnej, takie jak skorzystanie z uprawnień przyznanych mu na podstawie art. 16 ust. 2 rozporządzenia nr 1024/2013, są pozbawione znaczenia w kontekście badanego zastrzeżenia, ponieważ nie mogą one stanowić odpowiednich środków w rozumieniu orzecznictwa przytoczonego w pkt 61 powyżej. Celem powierzenia tych uprawnień EBC jest bowiem umożliwienie mu monitorowania przestrzegania wymogów ostrożnościowych przez instytucje kredytowe, a nie nakładanie sankcji na te instytucje (zob. podobnie wyrok z dnia 13 grudnia 2017 r., Crédit mutuel Arkéa/EBC, T-712/15, EU:T:2017:900, pkt 212).

67 W związku z tym EBC podjął decyzję o nałożeniu na skarżącą administracyjnej sankcji pieniężnej w niniejszej sprawie, nie naruszając przy tym zasady proporcjonalności.

68 W świetle powyższego należy oddalić zastrzeżenie drugie, a w konsekwencji cały zarzut pierwszy.

***W przedmiocie zarzutu drugiego dotyczącego naruszenia art. 132 ust. 1 akapit pierwszy lit. b) rozporządzenia ramowego w sprawie Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego***

- 69 W zaskarżonej decyzji EBC uznał, że jest zobowiązany do publikacji informacji o nakładanych przez siebie sankcjach administracyjnych bez anonimizacji, chyba że są spełnione warunki określone w art. 132 ust. 1 akapit pierwszy lit. a) lub b) rozporządzenia ramowego w sprawie Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego. EBC przyjął, że skarżąca nie wykazała, iż szkoda, jaką mogłaby wyrządzić jej publikacja jej nazwy w powiązaniu z nałożoną na nią sankcją, miała rozmiar większy niż szkoda, która jest nierozzerwalnie związana z tego rodzaju publikacją.
- 70 Skarżąca utrzymuje, że EBC, decydując się na opublikowanie informacji o nałożonej na nią sankcji pieniężnej bez anonimizacji jej nazwy, naruszył art. 132 ust. 1 akapit pierwszy lit. b) rozporządzenia ramowego w sprawie Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego, ponieważ błędnie stwierdził, że taka publikacja nie mogła spowodować powstania po jej stronie nieproporcjonalnej szkody.
- 71 EBC, popierany przez Komisję, kwestionuje argumenty skarżącej.
- 72 Zgodnie z art. 18 ust. 6 rozporządzenia nr 1024/2013 „EBC publikuje informacje o wszelkich sankcjach, o których mowa w ust. 1, niezależnie od tego [czy zostały one zaskarżone], w przypadkach i na warunkach określonych w stosownym prawie unijnym”.
- 73 W art. 132 ust. 1 rozporządzenia ramowego w sprawie Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego przewidziano, co następuje:
- „1. EBC publikuje na swojej stronie internetowej, bez zbędnej zwłoki i po uprzednim powiadomieniu o decyzji zainteresowanego nadzorowanego podmiotu, decyzje nakładające sankcje administracyjne w rozumieniu art. 120 na nadzorowane podmioty w uczestniczących państwach członkowskich, w tym informacje dotyczące rodzaju i charakteru naruszenia oraz tożsamości osoby fizycznej lub prawnej, na którą nałożono sankcje, chyba że taka publikacja mogłaby:
- [...]
- b) spowodować, na ile można to ustalić, niewspółmierną szkodę dla zainteresowanych nadzorowanych podmiotów.
- W takich sytuacjach decyzje dotyczące sankcji administracyjnych publikuje się z zachowaniem anonimowości. Ewentualnie, jeżeli okoliczności, o których mowa powyżej, prawdopodobnie przestaną występować [po upływie] rozsądnego okresu, opublikowanie tego rodzaju danych można opóźnić o taki okres”.
- 74 Ustalenia wymaga w pierwszej kolejności znaczenie, jakie należy nadać warunkowi, zgodnie z którym, aby wspomniana publikacja miała zostać dokonana w sposób anonimowy na podstawie art. 132 ust. 1 rozporządzenia ramowego w sprawie Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego, opublikowanie tożsamości podmiotu, na który nałożono sankcję, musi wyrządzić mu „niewspółmierną szkodę”.
- 75 Zdaniem skarżącej warunek ten należy interpretować w ten sposób, że wiąże się on z koniecznością wyważenia wagi danego zachowania względem skutków publikacji, zważywszy na represyjny charakter takiej publikacji i w celu poszanowania domniemania niewinności danego podmiotu.
- 76 EBC, popierany przez Komisję, podnosi zasadniczo, że waga naruszenia nie jest istotną kwestią w kontekście stosowania art. 132 ust. 1 akapit pierwszy lit. b) rozporządzenia ramowego w sprawie Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego.

- 77 Dla ustalenia znaczenia art. 132 ust. 1 akapit pierwszy lit. b) rozporządzenia ramowego w sprawie Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego należy wziąć pod uwagę nie tylko jego treść, ale także jego kontekst oraz cele, do których zmierza uregulowanie, którego ów przepis stanowi część (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).
- 78 Ponadto z równie utrwalonego orzecznictwa wynika, że rozporządzenie wykonawcze należy, jeżeli jest to możliwe, interpretować w taki sposób, aby było ono zgodne z przepisami rozporządzenia podstawowego (wyrok z dnia 19 lipca 2012 r., Pie Optiek, C-376/11, EU:C:2012:502, pkt 34 i przytoczone tam orzecznictwo). W związku z tym, ponieważ rozporządzenie ramowe w sprawie Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego zostało przyjęte na podstawie art. 33 ust. 2 rozporządzenia nr 1024/2013, należy je interpretować w świetle tego ostatniego.
- 79 Co się tyczy, po pierwsze, wykładni językowej art. 132 ust. 1 rozporządzenia ramowego w sprawie Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego, z jego brzmienia wynika, że ustanawia on zasadę publikacji wszelkich decyzji nakładających administracyjną sankcję pieniężną – bez odnoszenia się do wagi danego naruszenia – oraz że do informacji podawanych do wiadomości publicznej zalicza się informację o tożsamości podmiotu objętego nadzorem ostrożnościowym. Tym samym jedynie na zasadzie wyjątku i tylko w dwóch wyliczonych przypadkach decyzje dotyczące administracyjnych sankcji pieniężnych są publikowane anonimowo lub ich publikacja może zostać opóźniona.
- 80 Ponadto w art. 132 ust. 1 akapit pierwszy lit. b) rozporządzenia ramowego w sprawie Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego nie wskazano wagi danego naruszenia jako elementu, który może mieć znaczenie dla dopuszczalności powołania się na ten wyjątek.
- 81 Z wykładni językowej art. 132 ust. 1 rozporządzenia ramowego w sprawie Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego wynika zatem, że waga naruszenia popełnionego przez instytucję kredytową nie ma istotnego znaczenia, w sytuacji gdy EBC ma za zadanie podjąć decyzję o przyznaniu odstępstwa przewidzianego w art. 132 ust. 1 akapit pierwszy lit. b) tego rozporządzenia.
- 82 Po drugie, należy zaznaczyć, że wniosek ten znajduje potwierdzenie w brzmieniu art. 18 ust. 6 rozporządzenia nr 1024/2013, zgodnie z którym „EBC publikuje informacje o wszelkich sankcjach, o których mowa w ust. 1, niezależnie od tego [czy zostały one zaskarżone]”. Wynika stąd siłą rzeczy, że każda sankcja powinna co do zasady być przedmiotem publikacji, niezależnie od wagi danego naruszenia.
- 83 Po trzecie, za zasadnością tego wniosku przemawia również uwzględnienie dyrektywy 2013/36.
- 84 W zakresie, w jakim dyrektywa 2013/36 określa system sankcji mających zastosowanie do naruszeń rozporządzenia nr 575/2013, stanowi ona część kontekstu prawnego, w jaki wpisuje się art. 18 rozporządzenia nr 1024/2013, o czym świadczą poczynione w tym artykule odesłania do „stosownego prawa unijnego”.
- 85 Zgodnie z motywem 38 dyrektywy 2013/36 „[w] celu zapewnienia odstrasżającego efektu sankcji administracyjnych informacje o ich nałożeniu powinny być co do zasady publikowane, z wyjątkiem pewnych ściśle określonych przypadków”. Wynika z tego, że zamiarem prawodawcy było, aby co do zasady wszelkie sankcje były przedmiotem publikacji, i to w celu zapewnienia tym sankcjom odstrasżającego skutku.
- 86 Ponadto należy zauważyć, że art. 68 dyrektywy 2013/36, który dotyczy sposobów publikacji sankcji administracyjnych przez właściwe organy, przyjmuje w tym względzie podejście analogiczne do podejścia prezentowanego w art. 132 ust. 1 rozporządzenia ramowego w sprawie Jednolitego

Mechanizmu Nadzorczego, ponieważ, po pierwsze, przepis ten ustanawia również zasadę publikacji wszystkich nałożonych sankcji, nie odnosząc się do wagi danego naruszenia, a po drugie, w przewidzianych wyjątkach od tej zasady nie ma żadnej wzmianki o owej wadze.

- 87 W świetle całości powyższych rozważań należy stwierdzić, że ocena warunku zawartego w art. 132 ust. 1 akapit pierwszy lit. b) rozporządzenia ramowego w sprawie Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego, odnoszącego się do „niewspółmiernej” charakteru szkody wyrządzonej przez publikację bez anonimizacji danego podmiotu, powinna być dokonywana wyłącznie na podstawie oceny konsekwencji takiego braku anonimizacji dla sytuacji tego podmiotu, bez uwzględnienia wagi przypisanego mu naruszenia.
- 88 Wniosku tego nie podważa podkreślenie przez skarżącą konieczności dokonywania wykładni tego przepisu w świetle zasady domniemania niewinności.
- 89 Co prawda, zgodnie z utrwalonym orzecznictwem przepisy prawa Unii należy interpretować w świetle praw podstawowych, które stanowią część składową ogólnych zasad prawnych, których przestrzeganie zapewnia sąd Unii i które zostały już zawarte w karcie praw podstawowych (zob. wyrok z dnia 25 maja 2016 r., Meroni, C-559/14, EU:C:2016:349, pkt 45 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 90 Jednakże w świetle bardzo jasnego znaczenia zarówno art. 132 ust. 1 rozporządzenia ramowego w sprawie Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego, jak i art. 18 ust. 6 rozporządzenia nr 1024/2013, nie jest możliwe odejście od wykładni, która wynika z pkt 79–87 powyżej. Gdyby bowiem tak było, zasada wykładni zgodnej aktów prawa wtórnego Unii służyłaby jako podstawa wykładni *contra legem*, na co nie można się zgodzić (zob. podobnie postanowienie z dnia 17 lipca 2015 r., EEB/Komisja, T-685/14, niepublikowane, EU:T:2015:560, pkt 31 i przytoczone tam orzecznictwo). W odniesieniu do przepisu, którego znaczenie jest jasne i jednoznaczne, wyłącznie do Sądu, w przypadku podniesienia zarzutu niezgodności z prawem w rozumieniu art. 277 TFUE, należy dokonanie kontroli jego zgodności z postanowieniami traktatu oraz zasadami ogólnymi prawa Unii.
- 91 Tymczasem, chociaż skarżąca podniosła zarzut niezgodności z prawem art. 18 ust. 6 rozporządzenia nr 1024/2013, to nie dlatego, że przepis ten przewiduje co do zasady publikację informacji o administracyjnych sankcjach pieniężnych niezależnie od wagi naruszenia, lecz jedynie w ramach zarzutu trzeciego ze względu na to, że przepis ten przewiduje publikację wspomnianych informacji o sankcjach przed upływem terminu do wniesienia skargi do Sądu.
- 92 W drugiej kolejności należy zbadać, czy EBC słusznie przyjął w zaskarżonej decyzji, że publikacja informacji o sankcji bez anonimizacji nie wyrządziłaby skarżącej „niewspółmiernej szkody” w rozumieniu art. 132 ust. 1 akapit pierwszy lit. b) rozporządzenia ramowego w sprawie Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego.
- 93 W tym względzie na wstępie należy oddalić argumentację skarżącej, zgodnie z którą Sąd powinien przeprowadzić kontrolę w ramach wykonywania nieograniczonego prawa orzekania w przedmiocie proporcjonalności publikacji informacji o nałożonej na nią sankcji.
- 94 Nawet bowiem przy założeniu, że – jak twierdzi skarżąca – Sądowi przysługuje na podstawie art. 261 TFUE nieograniczone prawo orzekania w odniesieniu do sankcji nałożonych przez EBC na podstawie art. 18 ust. 1 rozporządzenia nr 1024/2013, zakres tego nieograniczonego prawa orzekania jest ściśle ograniczony – w odróżnieniu od kontroli zgodności z prawem przewidzianej w art. 263 TFUE – do ustalania wysokości sankcji (zob. analogicznie wyrok z dnia 21 stycznia 2016 r., Galp Energía España i in./Komisja, C-603/13 P, EU:C:2016:38, pkt 76 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 95 Sąd może zatem przeprowadzić jedynie kontrolę zgodności z prawem stosowania przez EBC art. 132 ust. 1 akapit pierwszy lit. b) rozporządzenia ramowego w sprawie Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego.

- 96 Skarżąca uważa, że publikacja informacji o sankcji – ze względu na jej znaczenie i konsekwencje – jest nieproporcjonalna w stosunku do niewielkiej wagi naruszenia i jego krótkiego czasu trwania. W tym względzie, po pierwsze, podkreśla ona swą dobrą wiarę, przejrzystość swego działania na rynku oraz współpracę w toku postępowania administracyjnego. Po drugie, uważa ona, że kwota administracyjnej sankcji pieniężnej jest sama w sobie wystarczająca do zapewnienia jej odstrasżającego skutku. Po trzecie, zwraca ona uwagę na surowość skutków publikacji, która prowadzi do naruszenia jej reputacji, a w konsekwencji obniżeniem wartości rynkowej jej akcji. Powołując się na badanie Uniwersytetu Oksfordzkiego (Zjednoczone Królestwo) dotyczące skutku naruszeń reputacji, jakie wywiera wyselekcjonowana do tego badania grupa środków podejmowanych w celu wykonania przepisów, skarżąca podnosi, że negatywne skutki dla reputacji są znacznie wyższe, a nawet bez związku z wysokością kary. Niewspółmierna byłaby zatem publikacja informacji o sankcji, która została ograniczona do 0,03% obrotu. Skarżąca powołuje się ponadto na konsekwencje, jakie opublikowanie informacji o sankcji nałożonej przez EBC na inną instytucję kredytową wywarło na wartość akcji tej instytucji.
- 97 Jeśli chodzi o argumenty skarżącej dotyczące rzekomo niewielkiej wagi popełnionego przez nią naruszenia, to z powodów przedstawionych w pkt 74–91 powyżej nie mają one znaczenia w ramach kontroli zgodności z prawem odmowy przyznania skarżącej przez EBC możliwości skorzystania z art. 132 ust. 1 akapit pierwszy lit. b) rozporządzenia ramowego w sprawie Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego.
- 98 Co się tyczy argumentów skarżącej w przedmiocie skutków opublikowania informacji o nałożonej na nią sankcji, wynika z nich jedynie, że publikacja sankcji administracyjnych nałożonych na instytucje kredytowe może mieć negatywny wpływ na ich reputację. Jednakże ze względów przedstawionych w pkt 85 powyżej należy uznać, że chodzi tu o okoliczność, która została uwzględniona, a nawet zamierzona przez prawodawcę przy podjęciu decyzji co do zasady publikacji sankcji nakładanych na instytucje kredytowe w celu zapewnienia im odstrasżającego charakteru.
- 99 A zatem, aby EBC był zobowiązany do zastosowania art. 132 ust. 1 akapit pierwszy lit. b) rozporządzenia ramowego w sprawie Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego, konieczne jest ustalenie, że skutki publikacji informacji o sankcji, bez anonimizacji, mogą wykraczać poza skutki wynikające z naruszenia reputacji ściśle związanego z tą publikacją. Należy jednak stwierdzić, że skarżąca nie przedstawia żadnego dowodu, który pozwalałby wykazać, że mogło tak być w niniejszej sprawie.
- 100 W konsekwencji zarzut drugi należy oddalić.

***W przedmiocie zarzutu trzeciego dotyczącego zasadniczo naruszenia art. 263 akapit szósty TFUE i art. 47 karty***

- 101 Skarżąca utrzymuje zasadniczo, że EBC, przewidując publikację zaskarżonej decyzji przed upływem terminu do wniesienia skargi na podstawie art. 263 akapit szósty TFUE, naruszył to postanowienie, jak też art. 47 karty. Podnosi ona w tym względzie dwa zastrzeżenia. W ramach zastrzeżenia pierwszego podnosi ona zarzut niezgodności z prawem art. 18 ust. 6 rozporządzenia nr 1024/2013, twierdząc, że jest on sprzeczny z art. 263 akapit szósty TFUE i art. 47 karty. W ramach zastrzeżenia drugiego zarzuca ona zasadniczo EBC, że nie zinterpretował i nie zastosował wyrażenia „bez zbędnej zwłoki” zawartego w art. 132 ust. 1 rozporządzenia ramowego w sprawie Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego w sposób, który sprawia, że przepis ten jest zgodny z art. 263 akapit szósty TFUE i art. 47 karty praw podstawowych.

*W przedmiocie zastrzeżenia pierwszego w postaci zarzutu niezgodności z prawem art. 18 ust. 6 rozporządzenia nr 1024/2013*

- 102 Zdaniem skarżącej art. 18 ust. 6 rozporządzenia nr 1024/2013, w zakresie, w jakim przewiduje zasadę obowiązkowej publikacji informacji o administracyjnych sankcjach pieniężnych, niezależnie od tego, czy ukarana instytucja kredytowa wnosi środek odwoławczy, jest sprzeczny z art. 263 akapit szósty TFUE oraz z prawem do skutecznego środka prawnego, o którym mowa w art. 47 karty.
- 103 W tym względzie podnosi ona, że odmowa uwzględnienia przez EBC jej wniosku o publikację zanonimizowanej informacji o sankcji powinna móc być przedmiotem skargi do sądu i że taka skarga staje się bezprzedmiotowa w przypadku opublikowania informacji o sankcji pieniężnej przed wniesieniem skargi. Wywodzi ona z tego, że EBC nie może publikować informacji o sankcji pieniężnej przed upływem terminu do wniesienia skargi przewidzianego w art. 263 akapit szósty TFUE.
- 104 EBC, popierany przez Radę i Komisję, kwestionuje argumenty skarżącej.
- 105 Zgodnie z art. 18 ust. 6 rozporządzenia nr 1024/2013 „EBC publikuje informacje o wszelkich sankcjach, o których mowa w ust. 1, niezależnie od tego [czy zostały one zaskarżone]”.
- 106 Należy stwierdzić, że art. 18 ust. 6 rozporządzenia nr 1024/2013, przewidując publikację decyzji nakładającej sankcję, nawet w przypadku, gdyby była ona przedmiotem skargi, ogranicza się do zastosowania art. 278 zdanie pierwsze TFUE, zgodnie z którym „skargi wniesione do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej nie mają skutku zawieszającego”.
- 107 Podniesiony przez skarżącą zarzut niezgodności z prawem nie może zatem zostać uwzględniony.

*W przedmiocie zastrzeżenia drugiego dotyczącego zasadniczo naruszenia art. 18 ust. 6 rozporządzenia nr 1024/2013 i art. 132 ust. 1 rozporządzenia ramowego w sprawie Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego w świetle wykładni zgodnej z art. 263 TFUE i art. 47 karty*

– *W przedmiocie dopuszczalności zastrzeżenia*

- 108 EBC i Komisja twierdzą, że zastrzeżenie drugie należy odrzucić jako niedopuszczalne na podstawie art. 84 ust. 1 regulaminu postępowania, ponieważ zostało ono przedstawione po raz pierwszy w replice.
- 109 Należy zauważyć, że w rozważaniach poświęconych zarzutowi trzeciemu zawartemu w skardze skarżąca nie poprzestała na twierdzeniu, iż art. 18 ust. 6 rozporządzenia nr 1024/2013 jest sprzeczny z art. 263 akapit szósty TFUE i z art. 47 karty. W pkt 117–122 skargi skrytykowała ona również preferowane przez EBC wykładnię i zastosowanie wyrażenia „bez zbędnej zwłoki” zawartego w art. 132 ust. 1 rozporządzenia ramowego w sprawie Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego.
- 110 Tym samym wywody zawarte w replice, w ramach których skarżąca utrzymuje, że EBC naruszył art. 18 ust. 6 rozporządzenia nr 1024/2013 i art. 132 ust. 1 rozporządzenia ramowego w sprawie Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego w świetle ich wykładni zgodnej z art. 263 TFUE i art. 47 karty, należy uznać za rozszerzenie zarzutu zawartego w skardze, w myśl orzecznictwa przytoczonego w pkt 56 powyżej.
- 111 Rozpatrywane zastrzeżenie jest zatem dopuszczalne.

– *Co do istoty zastrzeżenia*

- 112 Skarżąca podnosi, że art. 18 ust. 6 rozporządzenia nr 1024/2013 i art. 132 ust. 1 rozporządzenia ramowego w sprawie Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego należy interpretować zgodnie z art. 263 TFUE i art. 47 karty. Wynika z tego, że w sytuacji gdy EBC został poinformowany przez instytucję kredytową o zamiarze wniesienia skargi o stwierdzenie nieważności wydanej przezeń decyzji, powinien pozwolić tej instytucji na wykorzystanie w pełni terminu do wniesienia skargi o stwierdzenie nieważności, zanim opublikuje tę decyzję na swej stronie internetowej.
- 113 Skarżąca przypomina, że w dniu 15 marca 2018 r., czyli w dniu następującym po dniu wydania zaskarżonej decyzji, poinformowała EBC o zamiarze wniesienia skargi i złożenia wniosku o zawieszenie wykonania wspomnianej decyzji. Zarzuca ona EBC, że początkowo, czyli w dniu 20 marca 2018 r., poinformował ją, iż publikacja nastąpi w okresie od 21 marca 2018 r. wieczorem do dnia 22 marca 2018 r. Dopiero później EBC postanowił, że ta publikacja nastąpi w dniu 26 marca 2018 r., pod warunkiem że skarga zostanie wniesiona do Sądu do dnia 23 marca 2018 r. Skarżąca utrzymuje zasadniczo, że EBC, ograniczając termin do wniesienia skargi o stwierdzenie nieważności i udzielając jej sprzecznych informacji w odniesieniu do momentu, w którym miała nastąpić publikacja informacji o nałożeniu administracyjnej sankcji pieniężnej, naruszył zasadę skutecznej ochrony sądowej przewidzianą w art. 47 karty oraz w art. 263 akapit szósty TFUE.
- 114 W pkt 5.10 zaskarżonej decyzji EBC postanowił, że informacja o sankcji nałożonej na skarżącą zostanie opublikowana na jego stronie internetowej bez anonimizacji, zgodnie z wymogiem ustanowionym w art. 132 ust. 1 rozporządzenia ramowego w sprawie Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego.
- 115 Jak wskazano w pkt 73 powyżej, art. 132 ust. 1 rozporządzenia ramowego w sprawie Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego przewiduje, że EBC publikuje na swojej stronie internetowej „bez zbędnej zwłoki [...] decyzje nakładające sankcje administracyjne [...] na nadzorowane podmioty w uczestniczących państwach członkowskich, w tym informacje dotyczące rodzaju i charakteru naruszenia oraz tożsamości osoby fizycznej lub prawnej, na którą nałożono sankcje”.
- 116 Ponadto, jak już wspomniano w pkt 72 powyżej, art. 18 ust. 6 rozporządzenia nr 1024/2013 stanowi, że „EBC publikuje informacje o wszelkich sankcjach, o których mowa w ust. 1, niezależnie od tego [czy zostały one zaskarżone], w przypadkach i na warunkach określonych w stosownym prawie unijnym”.
- 117 Jak przypomniano w pkt 89 powyżej, przepisy prawa Unii należy interpretować w świetle praw podstawowych, które stanowią integralną część ogólnych zasad prawa, nad których przestrzeganiem czuwa sąd Unii i które są obecnie zawarte w karcie.
- 118 W niniejszej sprawie skarżąca utrzymuje, że w zaskarżonej decyzji EBC powinien był zastosować art. 18 ust. 6 rozporządzenia nr 1024/2013 i art. 132 ust. 1 rozporządzenia ramowego w sprawie Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego, interpretując je w sposób zgodny z zasadą skutecznej ochrony sądowej przewidzianą w art. 47 karty, tak aby publikacja wydanej wobec niej decyzji nakładającej sankcję na stronie internetowej EBC, bez anonimizacji, nie mogła nastąpić przed upływem terminu do wniesienia skargi o stwierdzenie nieważności wspomnianej decyzji, przewidzianego w art. 263 akapit szósty TFUE.
- 119 Z art. 18 ust. 6 rozporządzenia nr 1024/2013 w związku z art. 132 ust. 1 rozporządzenia ramowego w sprawie Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego wynika, że nałożony w nich na EBC obowiązek publikowania, co do zasady bez anonimizacji, decyzji o nałożeniu kary powinien zostać wykonany „bez zbędnej zwłoki” i „bez względu na to, czy została ona zaskarżona”, czyli niezależnie od ewentualnego wniesienia skargi.
- 120 Jak wskazano już w pkt 106 powyżej, ciążący w ten sposób na EBC obowiązek ogranicza się do zastosowania domniemania zgodności z prawem, które odnosi się ogólnie do aktów instytucji i organów Unii oraz wiążącego charakteru takich aktów.

- 121 W tym względzie należy przypomnieć, że zgodnie z art. 297 ust. 2 akapit ostatni TFUE „decyzje, które wskazują adresata, są notyfikowane adresatom i stają się skuteczne wraz z tą notyfikacją”. Ponadto na podstawie domniemania zgodności z prawem aktów instytucji i organów Unii, którego wyrazem jest zasada niezawieszającego charakteru skarg, zawarta w art. 278 zdanie pierwsze TFUE, akty te wywołują skutki prawne do czasu ich uchylecia, stwierdzenia ich nieważności w ramach skargi o stwierdzenie nieważności lub uznania ich za nieważne w następstwie wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym lub zarzutu niezgodności z prawem (wyroki: z dnia 15 czerwca 1994 r., Komisja/BASF i in., C-137/92 P, EU:C:1994:247, pkt 48; z dnia 21 grudnia 2011 r., France/People’s Mojahedin Organization of Iran, C-27/09 P, EU:C:2011:853, pkt 74).
- 122 Spoczywający na EBC obowiązek publikowania decyzji nakładających sankcje, co do zasady bez anonimizacji, bez zbędnej zwłoki i niezależnie od istnienia ewentualnej skargi, wynika w sposób wystarczająco jasny i precyzyjny z przepisów art. 18 ust. 6 rozporządzenia nr 1024/2013 w związku z art. 132 ust. 1 rozporządzenia ramowego w sprawie Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego, jak również, bardziej ogólnie, z domniemania zgodności z prawem i wiążącego charakteru aktów instytucji i organów Unii, tak aby nie mogły one być przedmiotem wykładni zgodnej, takiej jak ta, której przyjęcia domaga się skarżąca, a która nie skutkuje przy tym zakazaną w orzecznictwie wykładnią *contra legem* (zob. pkt 90 powyżej).
- 123 W tych okolicznościach nie można przyjąć bronionej przez skarżącą wykładni zgodnej, według której EBC powinien powstrzymać się od publikacji, bez anonimizacji, decyzji o nałożeniu na nią sankcji do dnia upływu terminu do wniesienia skargi o stwierdzenie nieważności, ponieważ wykładnia taka jest sprzeczna z jasnym i precyzyjnym brzmieniem przepisów art. 18 ust. 6 rozporządzenia nr 1024/2013 w związku z art. 132 ust. 1 rozporządzenia ramowego w sprawie Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego, służących za podstawę prawną zaskarżonej decyzji.
- 124 Gdyby przyjąć taką wykładnię, samo zagrożenie wniesieniem na podstawie art. 263 TFUE skargi o stwierdzenie nieważności decyzji wydawanych przez EBC na podstawie przepisów art. 18 ust. 6 rozporządzenia nr 1024/2013 w związku z art. 132 ust. 1 rozporządzenia ramowego w sprawie Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego powodowałoby, że EBC odkładałby ich wykonanie do chwili upływu terminu przewidzianego w art. 263 akapit szósty TFUE, naruszając w ten sposób domniemanie zgodności z prawem i wiążący charakter tych decyzji. Tymczasem z utrwalonego orzecznictwa wynika, że skarga do sądu Unii, co do zasady, w żaden sposób nie narusza domniemania zgodności z prawem ani wiążącego charakteru aktów instytucji i organów Unii (zob. podobnie wyroki: z dnia 27 czerwca 2000 r., Komisja/Portugalia, C-404/97, EU:C:2000:345, pkt 57; z dnia 22 marca 2001 r., Komisja/Francja, C-261/99, EU:C:2001:179, pkt 26; z dnia 13 grudnia 2001 r., Komisja/Francja, C-1/00, EU:C:2001:687, pkt 84).
- 125 W świetle powyższego należy oddalić zastrzeżenie drugie i zarzut trzeci, a w konsekwencji skargę w całości.

### **W przedmiocie kosztów**

- 126 Zgodnie z art. 134 § 1 regulaminu postępowania kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponieważ w niniejszym przypadku skarżąca przegrała sprawę, zgodnie z żądaniem EBC należy obciążyć ją kosztami postępowania poniesionymi przez EBC, w tym kosztami postępowania w przedmiocie środka tymczasowego.
- 127 Zgodnie z art. 138 § 1 regulaminu postępowania państwa członkowskie i instytucje, które przystąpiły do sprawy w charakterze interwenientów, pokrywają własne koszty. Rada i Komisja pokrywają zatem własne koszty.



Z powyższych względów

SĄD (druga izba w składzie powiększonym)

orzeka, co następuje:

- 1) **Skarga zostaje oddalona.**
- 2) **VQ pokrywa, poza własnymi kosztami, koszty poniesione przez Europejski Bank Centralny (EBC), w tym koszty związane z postępowaniem w przedmiocie środka tymczasowego.**
- 3) **Rada Unii Europejskiej i Komisja Europejska pokrywają własne koszty.**

Papasavvas

Tomljenović

Schalin

Škvařilová-Pelzl

Nõmm

Wyrok ogłoszono na posiedzeniu jawnym w Luksemburgu w dniu 8 lipca 2020 r.

Podpisy

## Spis treści

Okoliczności powstania sporu .....	2
Przebieg postępowania i żądania stron .....	4
Co do prawa.....	5
W przedmiocie zarzutu pierwszego dotyczącego naruszenia art. 18 ust. 1 rozporządzenia nr 1024/2013 i art. 49 ust. 1 karty, a także zasady proporcjonalności.....	6
W przedmiocie zastrzeżenia pierwszego dotyczącego naruszenia art. 18 ust. 1 rozporządzenia nr 1024/2013 i art. 49 ust. 1 karty .....	6
W przedmiocie zastrzeżenia opartego na naruszeniu zasady proporcjonalności.....	8
– W przedmiocie dopuszczalności zastrzeżenia .....	14
– Co do istoty zastrzeżenia .....	15
W przedmiocie zarzutu drugiego dotyczącego naruszenia art. 132 ust. 1 akapit pierwszy lit. b) rozporządzenia ramowego w sprawie Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego .....	10
W przedmiocie zarzutu trzeciego dotyczącego zasadniczo naruszenia art. 263 akapit szósty TFUE i art. 47 karty .....	13
W przedmiocie zastrzeżenia pierwszego w postaci zarzutu niezgodności z prawem art. 18 ust. 6 rozporządzenia nr 1024/2013 .....	14
W przedmiocie zastrzeżenia drugiego dotyczącego zasadniczo naruszenia art. 18 ust. 6 rozporządzenia nr 1024/2013 i art. 132 ust. 1 rozporządzenia ramowego w sprawie Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego w świetle wykładni zgodnej z art. 263 TFUE i art. 47 karty .....	14
– W przedmiocie dopuszczalności zastrzeżenia .....	14
– Co do istoty zastrzeżenia .....	15
W przedmiocie kosztów .....	16