



Zbiór Orzeczeń

WYROK SĄDU (trzecia izba w składzie powiększonym)

z dnia 1 czerwca 2022 r.*

Unia gospodarcza i walutowa – Unia bankowa – Jednolity mechanizm restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji instytucji kredytowych i niektórych firm inwestycyjnych (SRM) – Procedura restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w przypadku podmiotu znajdującego się na progu upadłości lub zagrożonego upadłością – Przyjęcie przez SRB programu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w odniesieniu do Banco Popular Español – Delegowanie uprawnień – Prawo do bycia wysłuchanym – Prawo własności – Obowiązek uzasadnienia – Artykuły 14, 18 i 20 rozporządzenia (UE) nr 806/2014

W sprawie T-628/17

Aeris Invest Sàrl, z siedzibą w Luksemburgu (Luksemburg), którą reprezentowali adwokaci M. Roca Junyent, R. Vallina Hoset, G. Serrano Fenollosa, E. Galán Burgos i M. Varela Suárez,

strona skarżąca,

przeciwko

Komisji Europejskiej, którą reprezentowali L. Flynn i A. Steiblyté, w charakterze pełnomocników,

oraz

Jednolitej Radzie ds. Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji (SRB), którą reprezentowały J. King i M. Fernández Rupérez, w charakterze pełnomocników, te zaś wspierali adwokaci B. Meyring, S. Schelo, F. Fernández de Trocóniz Robles, T. Klupsch i S. Ianc,

strona pozwana,

popieranym przez

Królestwo Hiszpanii, które reprezentowali L. Aguilera Ruiz i J. Rodríguez de la Rúa Puig, w charakterze pełnomocników,

przez

Parlament Europejski, który reprezentowali P. López-Carceller, M. Martínez Iglesias, L. Visaggio, J. Etienne, M. Menegatti i M. Sammut, w charakterze pełnomocników,

* Język postępowania: hiszpański.

przez

Radę Unii Europejskiej, którą reprezentowali A. de Gregorio Merino, J. Bauerschmidt, H. Marcos Fraile i A. Westerhof Löfflerová, w charakterze pełnomocników,

oraz przez

Banco Santander SA, z siedzibą w Santander (Hiszpania), który reprezentowali adwokaci J. Rodríguez Cárcamo, A. Rodríguez Conde, D. Sarmiento Ramírez-Escudero i J. Remón Peñalver,

interwenienci,

mającej za przedmiot oparte na art. 263 TFUE żądanie stwierdzenia nieważności, po pierwsze, wydanej przez SRB na sesji wykonawczej decyzji SRB/EES/2017/08 z dnia 7 czerwca 2017 r. dotyczącej przyjęcia programu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w odniesieniu do Banco Popular Español SA oraz, po drugie, decyzji Komisji (UE) 2017/1246 z dnia 7 czerwca 2017 r. zatwierdzającej program restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w odniesieniu do Banco Popular Español (Dz.U. 2017, L 178, s. 15),

SĄD (trzecia izba w składzie powiększonym),

w składzie: M. van der Woude, prezes, M. Jaeger, V. Kreuschitz, G. De Baere (sprawozdawca) i G. Steinfatt, sędziowie,

sekretarz: J. Palacio González, główny administrator,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 17 czerwca 2021 r.,

wydaje następujący

Wyrok

I. Ramy prawne

- 1 W następstwie kryzysu finansowego z 2008 r. podjęto decyzję o utworzeniu w ramach Unii Europejskiej unii bankowej, zbudowanej w oparciu o obszerny i szczegółowy jednolity zbiór przepisów dotyczących usług finansowych na rynku wewnętrznym jako całości i obejmującej jednolity mechanizm nadzorczy oraz nowe ramy gwarantowania depozytów oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków.
- 2 Pierwszym etapem na drodze do utworzenia unii bankowej było ustanowienie jednolitego mechanizmu nadzorczego (SSM) przez rozporządzenie Rady (UE) nr 1024/2013 z dnia 15 października 2013 r. powierzające Europejskiemu Bankowi Centralnemu szczególne zadania w odniesieniu do polityki związanej z nadzorem ostrożnościowym nad instytucjami kredytowymi (Dz.U. 2013, L 287, s. 63). Zgodnie z motywem 12 tego rozporządzenia SSM powinien zapewnić wdrażanie polityki Unii dotyczącej nadzoru ostrożnościowego nad instytucjami kredytowymi w spójny i skuteczny sposób, stosowanie jednolitego zbioru przepisów dotyczących usług finansowych w jednakowy sposób w odniesieniu do instytucji kredytowych we wszystkich

zainteresowanych państwach członkowskich oraz objęcie tych instytucji kredytowych nadzorem najwyższej jakości, wolnym od uwarunkowań innych niż względy ostrożnościowe. W tym celu rozporządzenie nr 1024/2013 powierza Europejskiemu Bankowi Centralnemu (EBC) szczególne zadania w odniesieniu do polityki związanej z nadzorem ostrożnościowym nad instytucjami kredytowymi, aby przyczynić się do bezpieczeństwa i dobrej kondycji instytucji kredytowych oraz stabilności systemu finansowego w ramach Unii i każdego państwa członkowskiego.

- 3 Następnie przyjęto dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/59/UE z dnia 15 maja 2014 r. ustanawiającą ramy na potrzeby prowadzenia działań naprawczych oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w odniesieniu do instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych oraz zmieniającą dyrektywę Rady 82/891/EWG i dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2001/24/WE, 2002/47/WE, 2004/25/WE, 2005/56/WE, 2007/36/WE, 2011/35/UE, 2012/30/UE i 2013/36/UE oraz rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1093/2010 i (UE) nr 648/2012 (Dz.U. 2014, L 173, s. 190). W motywie 1 wskazuje ona, co następuje:

„Kryzys finansowy pokazał, że występuje znaczący niedobór odpowiednich instrumentów na szczeblu unijnym, umożliwiających skuteczne działanie względem instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych [...] mających problemy finansowe lub będących na progu upadłości. Instrumenty te są niezbędne w szczególności po to, aby zapobiec niewypłacalności lub – gdy już dojdzie do stanu niewypłacalności – zminimalizować negatywne skutki poprzez utrzymanie ważnych funkcji systemowych danej instytucji. Podczas kryzysu wyzwania te były jednym z głównych czynników, które zmuszały państwa członkowskie do ratowania instytucji z wykorzystaniem pieniędzy podatników. Celem wiarygodnych ram naprawy oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji jest zmniejszenie w jak największym stopniu konieczności takiego działania”.

- 4 Cel dyrektywy 2014/59 polega na ustanowieniu wspólnych zasad minimalnej harmonizacji krajowych przepisów regulujących restrukturyzację i uporządkowaną likwidację banków w Unii oraz przewiduje współpracę między organami ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji podejmującymi działania w stosunku do transgranicznych banków będących na progu upadłości. W tym względzie dyrektywa 2014/59 przewiduje w szczególności w art. 3 ust. 1, że każde państwo członkowskie wyznacza jeden lub, wyjątkowo, większą liczbę organów ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, upoważnionych do stosowania instrumentów restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji oraz wykonywania uprawnień w zakresie prowadzenia restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji.
- 5 Jednakże z uwagi na to, że dyrektywa 2014/59, z jednej strony, nie doprowadziła do centralizacji procesu decyzyjnego w dziedzinie restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, ustanawiała wspólne instrumenty restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji oraz uprawnienia w zakresie prowadzenia restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, pozostawiając je zasadniczo do dyspozycji krajowych organów każdego państwa członkowskiego, oraz pozostawiała owym organom swobodę oceny w zakresie stosowania tych instrumentów i korzystania z krajowych mechanizmów finansowania na potrzeby restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, a z drugiej strony, nie zapobiegała całkowicie podejmowaniu przez państwa członkowskie odrębnych i potencjalnie niespójnych decyzji dotyczących restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji grup transgranicznych, zdecydowano o ustanowieniu jednolitego mechanizmu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji (SRM).

- 6 I tak drugim etapem na drodze do utworzenia unii bankowej było przyjęcie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 806/2014 z dnia 15 lipca 2014 r. ustanawiającego jednolite zasady i jednolitą procedurę restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji instytucji kredytowych i niektórych firm inwestycyjnych w ramach SRM oraz jednolitego funduszu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji oraz zmieniającego rozporządzenie (UE) nr 1093/2010 (Dz.U. 2014, L 225, s. 1).
- 7 Motyw 12 rozporządzenia nr 806/2014 wskazuje:
- „Zapewnienie w obrębie Unii skutecznych decyzji o restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków będących na progu upadłości, w tym dotyczących skorzystania ze środków pozyskanych na szczeblu unijnym, jest niezbędne do ukończenia procesu tworzenia rynku wewnętrznego usług finansowych. W ramach rynku wewnętrznego upadłość banków w jednym państwie członkowskich może wpłynąć na stabilność rynków finansowych w całej Unii. Zapewnienie skutecznych i jednolitych zasad w zakresie restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji oraz równych warunków finansowania restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w państwach członkowskich leży w interesie nie tylko państw członkowskich, w których banki te prowadzą działalność, ale także wszystkich państw członkowskich; posłuży to bowiem zapewnieniu równych warunków konkurencji i poprawie funkcjonowania rynku wewnętrznego. Systemy bankowe na rynku wewnętrznym charakteryzują się wysokim stopniem współzależności, grupy banków są międzynarodowe, a banki posiadają wysoki odsetek aktywów zagranicznych. Przy braku [SRM] kryzysy bankowe w państwach członkowskich uczestniczących w [SSM] miałyby poważniejsze skutki systemowe również dla nieuczestniczących państw członkowskich. Ustanowienie [SRM] zapewni neutralne podejście do rozwiązania problemu banków będących na progu upadłości, co zwiększy stabilność banków w uczestniczących państwach członkowskich oraz zapobiegnie przenoszeniu się kryzysów do nieuczestniczących państw członkowskich, a w ten sposób usprawni funkcjonowanie całego rynku wewnętrznego. Mechanizmy współpracy dotyczące instytucji mających siedzibę zarówno w uczestniczących, jak i w nieuczestniczących państwach członkowskich powinny być jasne, a żadne państwo członkowskie lub grupa państw członkowskich nie mogą być bezpośrednio lub pośrednio dyskryminowane wobec innych jako miejsce świadczenia usług finansowych”.
- 8 Rozporządzenie nr 806/2014, zgodnie z jego art. 1 akapit pierwszy, ma na celu ustanowienie jednolitych zasad i jednolitej procedury restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji podmiotów określonych w art. 2, mających siedzibę w uczestniczących państwach członkowskich, a mianowicie banków, których organem nadzorczym w państwie macierzystym jest EBC lub które podlegają nadzorowi właściwego organu krajowego państwa członkowskiego, którego walutą jest euro, lub państwa członkowskiego, którego walutą nie jest euro i które nawiązało bliską współpracę zgodnie z art. 7 rozporządzenia nr 1024/2013 (zob. motyw 15 rozporządzenia nr 806/2014).
- 9 Artykuł 1 akapit drugi rozporządzenia nr 806/2014 przewiduje, że owe jednolite zasady i jednolita procedura są stosowane przez Jednolitą Radę ds. Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji (SRB), ustanowioną w art. 42 tego rozporządzenia, we współpracy z Radą Unii Europejskiej i Komisją Europejską oraz krajowymi organami ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w ramach SRM ustanowionego tym samym rozporządzeniem. Przewidziano również, że SRM opiera się na jednolitym funduszu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji (SRF).

- 10 Zgodnie z art. 16 ust. 1 rozporządzenia nr 806/2014 SRB podejmuje decyzję w sprawie działania w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji względem instytucji finansowej mającej siedzibę w uczestniczącym państwie członkowskim, jeżeli spełnione są trzy warunki przewidziane w art. 18 ust. 1 tego rozporządzenia.
- 11 Pierwszy warunek wymaga, by podmiot znajdował się na progu upadłości lub był zagrożony upadłością. Ocena spełnienia tego warunku dokonywana jest przez EBC po zasięgnięciu opinii SRB lub przez SRB, a warunek ten uznaje się za spełniony, jeżeli dany podmiot znajduje się w co najmniej jednej z sytuacji wymienionych w art. 18 ust. 4 rozporządzenia nr 806/2014.
- 12 Drugi warunek zakłada, iż nie ma żadnych racjonalnych podstaw, by oczekiwać, że inne środki sektora prywatnego lub środki ostrożnościowe zapobiegą upadłości danego podmiotu w rozsądnych ramach czasowych.
- 13 Trzeci warunek wymaga, by działanie w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji było konieczne w interesie publicznym, to znaczy konieczne do osiągnięcia co najmniej jednego z celów restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, podczas gdy likwidacja danego podmiotu w trybie standardowego postępowania upadłościowego nie pozwoliłaby zrealizować tych celów w takim samym zakresie.
- 14 Artykuł 14 rozporządzenia nr 806/2014 określa cele restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji: zapewnienie ciągłości funkcji krytycznych; uniknięcie znaczących negatywnych skutków dla stabilności finansowej, w szczególności przez zapobiegnięcie efektowi domina; ochrona finansów publicznych przez ograniczenie do minimum korzystania z nadzwyczajnego publicznego wsparcia finansowego; ochrona deponentów i inwestorów, a także ochrona środków finansowych i aktywów należących do klientów.
- 15 Artykuł 20 ust. 1 rozporządzenia nr 806/2014 przewiduje, że przed podjęciem decyzji w sprawie działania w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji lub w sprawie wykonania uprawnienia do obniżenia wartości lub konwersji odpowiednich instrumentów kapitałowych SRB zapewnia, by osoba niezależna od wszelkich organów publicznych, w tym od SRB i krajowego organu ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, a także od odnośnego podmiotu, przeprowadziła rzetelną, ostrożną i realistyczną wycenę aktywów i zobowiązań tego podmiotu.
- 16 Zgodnie z art. 20 ust. 15 rozporządzenia nr 806/2014 wycena jest integralną częścią decyzji w sprawie zastosowania instrumentu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji lub w sprawie wykonania uprawnienia w zakresie prowadzenia restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji lub decyzji w sprawie wykonania uprawnienia do obniżenia wartości lub konwersji instrumentów kapitałowych.
- 17 Jeżeli warunki przewidziane w art. 18 ust. 1 rozporządzenia nr 806/2014 są spełnione, SRB przyjmuje program restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji.
- 18 Działając w ramach procedury restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, SRB, Rada i Komisja muszą czuwać nad tym, aby działanie w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji podjęto zgodnie z określonymi zasadami wymienionymi w art. 15 rozporządzenia nr 806/2014, wśród których znajduje się zasada, zgodnie z którą w pierwszej kolejności straty ponoszą akcjonariusze instytucji objętej procedurą restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, a także

zasada, zgodnie z którą żaden z wierzycieli nie ponosi strat większych niż te, jakie ponieśli, gdyby podmiot objęty działaniem w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji został zlikwidowany w trybie standardowego postępowania upadłościowego.

- 19 W programie restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji SRB określa zastosowanie instrumentów restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji. Artykuł 22 ust. 2 rozporządzenia nr 806/2014 wymienia poszczególne dostępne instrumenty restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, a mianowicie instrument zbycia działalności, instrument instytucji pomostowej, instrument wydzielenia aktywów oraz instrument umorzenia lub konwersji długu.
- 20 W programie restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji SRB może również wykonać uprawnienie do obniżenia wartości lub konwersji instrumentów kapitałowych danego podmiotu na warunkach przewidzianych w art. 21 rozporządzenia nr 806/2014. Zgodnie z art. 19 rozporządzenia nr 806/2014 działanie w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji może również obejmować przyznanie pomocy państwa lub skorzystanie z SRF.
- 21 Stosownie do art. 18 ust. 7 rozporządzenia nr 806/2014 bezzwłocznie po przyjęciu programu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji SRB przekazuje go Komisji. W terminie 24 godzin od przekazania programu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji przez SRB Komisja albo zatwierdza ten program, albo sprzeciwia się mu w odniesieniu do jego aspektów uznaniowych innych niż te, o których mowa w akapicie trzecim, a mianowicie spełnienie kryterium interesu publicznego lub istotna zmiana kwoty SRF. Co się tyczy tych ostatnich aspektów uznaniowych, w terminie 12 godzin od przekazania programu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji przez SRB Komisja może zaproponować Radzie, aby ta sprzeciwiła się przyjętemu przez SRB programowi restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji z takiego powodu, że program ten nie spełnia kryterium interesu publicznego, lub aby zatwierdziła istotną zmianę kwoty SRF przewidzianą w przyjętym przez SRB programie restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji bądź sprzeciwiła się takiej zmianie. Program restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji może wejść w życie tylko wówczas, gdy Rada lub Komisja nie wyraziły sprzeciwu w terminie 24 godzin od przekazania programu przez SRB.
- 22 Artykuł 18 ust. 9 rozporządzenia nr 806/2014 wskazuje, że SRB zapewnia podjęcie przez odpowiednie krajowe organy ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji koniecznych działań w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w celu realizacji programu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji. Program restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji jest skierowany do wspomnianych organów i zawiera instrukcje dla tych organów, które podejmują wszystkie konieczne środki w celu wdrożenia go zgodnie z art. 29 owego rozporządzenia poprzez wykonanie uprawnień w zakresie prowadzenia restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji.
- 23 Po podjęciu działania w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji SRB, zgodnie z art. 20 ust. 16 rozporządzenia nr 806/2014, czuwa nad tym, aby niezależna osoba przeprowadziła wycenę w celu ustalenia, czy akcjonariusze i wierzyciele zostaliby lepiej potraktowani, gdyby instytucja objęta procedurą restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji została poddana standardowemu postępowaniu upadłościowemu. Owa wycena może prowadzić, na podstawie art. 76 ust. 1 lit. e) rozporządzenia nr 806/2014, do wypłaty akcjonariuszom lub wierzycielom rekompensaty, jeżeli w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji ponieśli oni straty większe niż te, jakie ponieśli w wyniku likwidacji w trybie standardowego postępowania upadłościowego.

II. Okoliczności powstania sporu oraz okoliczności faktyczne zaistniałe po wniesieniu skargi

- 24 Skarżąca – Aeris Invest Sàrl – jest osobą prawną prawa luksemburskiego, która była akcjonariuszem Banco Popular Español SA (zwanego dalej „Banco Popular”) przed przyjęciem w odniesieniu do tego ostatniego programu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji.

A. W przedmiocie sytuacji Banco Popular przed przyjęciem programu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji

- 25 Grupa Banco Popular, w której Banco Popular był spółką dominującą, w dniu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji była szóstą hiszpańską grupą bankową.
- 26 W 2016 r. Banco Popular dokonał podwyższenia kapitału o 2,5 mld EUR.
- 27 W dniu 5 grudnia 2016 r. SRB na sesji wykonawczej przyjęła plan restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji grupy Banco Popular (zwany dalej „planem restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji z 2016 r.”). Preferowanym w planie restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji z 2016 r. instrumentem restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji był instrument umorzenia lub konwersji długu przewidziany w art. 27 rozporządzenia nr 806/2014.
- 28 W dniu 3 lutego 2017 r. Banco Popular opublikował sprawozdanie roczne za 2016 r., w którym ogłosił zapotrzebowanie na rezerwy nadzwyczajne w kwocie 5,7 mld EUR, co doprowadziło do straty skonsolidowanej w wysokości 3,485 mld EUR, oraz powołanie nowego prezesa.
- 29 W dniu 10 lutego 2017 r. DBRS Ratings Limited (DBRS) (obecnie DBRS Morningstar) obniżył rating Banco Popular, z perspektywą negatywną, ze względu na osłabioną sytuację kapitału Banco Popular w wyniku straty netto wyższej niż ta, jaką przewidziano w sprawozdaniu rocznym wspomnianym w pkt 28 powyżej, oraz wysiłki Banco Popular zmierzające do zmniejszenia wciąż wysokiego zasobu aktywów nierentownych.
- 30 W dniu 3 kwietnia 2017 r. Banco Popular ogłosił wyniki audytów wewnętrznych, wskazując, że może zajść konieczność dokonania korekt w sprawozdaniu rocznym za 2016 r. Korekt tych dokonano w sprawozdaniu finansowym Banco Popular za pierwszy kwartał 2017 r.
- 31 W dniu 10 kwietnia 2017 r. na walnym zgromadzeniu akcjonariuszy Banco Popular prezes zarządu ogłosił, że bank rozważa albo podwyższenie kapitału, albo przeprowadzenie transakcji korporacyjnej z uwagi na sytuację grupy w zakresie funduszy własnych i poziomu aktywów nierentownych. Niespełna rok po objęciu stanowiska prezesa-dyrektora generalnego Banco Popular został zastąpiony.
- 32 W następstwie ogłoszonej w dniu 3 kwietnia 2017 r. konieczności dokonania korekty wyników finansowych za 2016 r. DBRS w dniu 6 kwietnia obniżył rating Banco Popular, utrzymując perspektywę negatywną. Standard & Poor’s w dniu 7 kwietnia oraz Moody’s Investors service (zwany dalej „Moody’s”) w dniu 21 kwietnia 2017 r. również obniżyli rating Banco Popular z perspektywą negatywną.

- 33 W kwietniu 2017 r. Banco Popular wszczął procedurę sprzedaży prywatnej w celu dokonania sprzedaży tego banku na rzecz silnego konkurenta, co miało poprawić jego sytuację finansową. Termin składania ofert przez ewentualnych nabywców zainteresowanych nabyciem Banco Popular wyznaczono na dzień 10 czerwca 2017 r., a następnie przedłużono do końca czerwca 2017 r.
- 34 W dniu 5 maja 2017 r. Banco Popular przedstawił sprawozdanie finansowe za pierwszy kwartał 2017 r., ogłaszając straty w wysokości 137 mln EUR.
- 35 W dniu 12 maja 2017 r. wymóg pokrycia wpływów netto (*Liquidity Coverage Requirement*) Banco Popular spadł poniżej minimalnego progu wynoszącego 80%, określonego w art. 460 ust. 2 lit. c) 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).
- 36 Pismem z dnia 16 maja 2017 r. Banco Santander SA poinformował Banco Popular, że nie jest w stanie złożyć wiążącej oferty w ramach procedury sprzedaży prywatnej.
- 37 W dniu 16 maja 2017 r. Banco Popular w zgłoszeniu istotnej okoliczności faktycznej, skierowanym do Comisión nacional del mercado de valores (CNMV, krajowej komisji rynku papierów wartościowych, Hiszpania), wskazał, że potencjalni nabywcy wyrazili zainteresowanie procedurą sprzedaży prywatnej, lecz nie otrzymano żadnej wiążącej oferty.
- 38 W dniu 19 maja 2017 r. agencja FITCH obniżyła rating długoterminowy Banco Popular.
- 39 W dniu 23 maja 2017 r. przewodnicząca SRB – Elke König – udzieliła kanałowi telewizyjnemu Bloomberg wywiadu, podczas którego zapytano ją w szczególności o sytuację Banco Popular.
- 40 W maju 2017 r. w licznych artykułach prasowych donoszono o trudnościach Banco Popular. Tytułem przykładu należy wymienić opublikowany na stronie internetowej *elconfidencial.com* artykuł z dnia 11 maja 2017 r., zatytułowany „Saracho zleca JP Morgan i Lazard przeprowadzenie sprzedaży Popular w trybie pilnym z powodu ryzyka upadłości” (Saracho encarga la venta urgente del Popular a JP Morgan y Lazard por riesgo de quiebra). W artykule tym wskazano, że prezes banku zlecił JP Morgan i Lazard zorganizowanie sprzedaży banku w trybie pilnym z powodu ryzyka upadłości wynikającego z odpływu depozytów klientów indywidualnych i instytucjonalnych na wielką skalę oraz że uznał on, iż jedynym sposobem zapewnienia rentowności banku jest całkowita i rychła sprzedaż całej grupy. Stosownie do wspomnianego artykułu „w obliczu nieustającego wycofywania depozytów i zamknięcia zewnętrznych źródeł finansowania bankowi grozi poważne ryzyko upadłości, w związku z czym [jego prezes] został zmuszony do zastosowania najbardziej drastycznego środka i do stopniowego zaprzestania sprzedaży jego aktywów w celu poprawy współczynników kapitałowych i spełnienia wymogów EBC”.
- 41 W dniu 15 maja 2017 r. w opublikowanym na stronie internetowej *elconfidencial.com* artykule, zatytułowanym „EBC przeprowadza dwumiesięczną kontrolę Banco Popular w toku procesu sprzedaży” (El BCE inspecciona a Banco Popular durante dos meses en pleno proceso de venta), doniesiono, że do wdrożenia planu sprzedaży Banco Popular przez jego prezesa doszło po przeprowadzeniu przez EBC kontroli, która potwierdziła deficyt rezerw. Zgodnie z tym artykułem kontrolerzy EBC doszli do wniosku, że trudności Banco Popular były związane

z deficytem rezerw na pokrycie jego ekspozycji w zakresie nieruchomości i że konieczne będzie unikanie okazjonalnego wycofywania depozytów. Kontrolerzy ci mieli również wyrazić niezadowolenie w związku z przedstawieniem sprawozdania finansowego za 2016 r.

- 42 W dniu 31 maja 2017 r. agencja Reuters opublikowała artykuł zatytułowany „UE ostrzeżona o ryzyku restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji Banco Popular” (La UE, advertida de riesgo de una resolución ordenada en Banco Popular). W artykule tym wskazano w szczególności, że według wysokiego urzędnika Unii, który pozostał anonimowy, jeden z głównych organów nadzoru bankowego w Europie ostrzegł urzędników Unii, że jeżeli Banco Popular nie uda się znaleźć nabywcy, konieczne może okazać się przeprowadzenie jego restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji. Zgodnie z tym artykułem wspomniany urzędnik wskazał również, że przewodnicząca SRB wydała w ostatnim czasie „wczesne ostrzeżenie” i stwierdziła, że SRB śledzi procedurę (Banco Popular) ze szczególną uwagą w celu podjęcia ewentualnych działań.
- 43 Tego samego dnia SRB opublikowała komunikat prasowy, w którym zakwestionowała treść tego artykułu.
- 44 W pierwszych dniach czerwca 2017 r. Banco Popular odnotował wycofywanie środków na wielką skalę.
- 45 W dniu 5 czerwca 2017 r. rano Banco Popular przedstawił Banco de España (bankowi Hiszpanii) pierwszy wniosek o awaryjne wsparcie płynnościowe, a następnie – po południu – drugi wniosek, w którym podwyższył wnioskowaną kwotę ze względu na duże przepływy środków. W oparciu o wniosek banku Hiszpanii i w związku z oceną EBC z tego samego dnia dotyczącą wniosku Banco Popular o awaryjne wsparcie płynnościowe Rada Prezesów EBC nie zgłosiła sprzeciwu wobec awaryjnego wsparcia płynnościowego na rzecz Banco Popular na okres do dnia 8 czerwca 2017 r. Banco Popular otrzymał część owego awaryjnego wsparcia płynnościowego, a następnie bank Hiszpanii wskazał, że nie jest w stanie zapewnić Banco Popular dodatkowego awaryjnego wsparcia płynnościowego.
- 46 W dniu 6 czerwca 2017 r. DBRS i Moody’s obniżyli rating Banco Popular.

B. W przedmiocie innych okoliczności faktycznych zaistniałych przed przyjęciem programu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji

- 47 W dniu 23 maja 2017 r. SRB powierzyła Deloitte jako niezależnemu ekspertowi przeprowadzenie wyceny Banco Popular na podstawie art. 20 rozporządzenia nr 806/2014.
- 48 W dniu 24 maja 2017 r. SRB w oparciu o art. 34 rozporządzenia nr 806/2014 zażądała od Banco Popular informacji niezbędnych do przeprowadzenia jego wyceny. W dniu 2 czerwca 2017 r. zażądała ona również od Banco Popular przekazania informacji dotyczących procedury sprzedaży prywatnej, a także zapewnienia dostępu do zabezpieczonego wirtualnego repozytorium danych, które ten ostatni utworzył w ramach owej procedury.
- 49 W dniu 3 czerwca 2017 r. SRB na sesji wykonawczej przyjęła decyzję SRB/EES/2017/06, skierowaną do Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria (FROB, funduszu na rzecz uporządkowanej restrukturyzacji banków, Hiszpania), w przedmiocie zaoferowania Banco Popular na sprzedaż (zwaną dalej „decyzją w sprawie zaoferowania na sprzedaż”). SRB zatwierdziła natychmiastowe wszczęcie procedury sprzedaży Banco Popular przez FROB

i wskazała temu ostatniemu wymogi dotyczące sprzedaży zgodnie z art. 39 dyrektywy 2014/59. SRB wskazała w szczególności, że FROB ma skontaktować się z pięcioma potencjalnymi nabywcami, których zaproszono do złożenia ofert w ramach procedury sprzedaży prywatnej.

- 50 Spośród pięciu potencjalnych nabywców dwaj postanowili nie uczestniczyć w procedurze sprzedaży, a jeden został wykluczony przez EBC ze względów ostrożnościowych.
- 51 W dniu 4 czerwca 2017 r. dwaj potencjalni nabywcy, którzy postanowili uczestniczyć w procedurze sprzedaży – Banco Santander oraz Banco Bilbao Vizcaya Argentaria SA (BBVA) – podpisali porozumienie o zachowaniu poufności, a w dniu 5 czerwca 2017 r. uzyskali dostęp do wirtualnego repozytorium danych.
- 52 W dniu 5 czerwca 2017 r. SRB na podstawie art. 20 ust. 5 lit. a) rozporządzenia nr 806/2014 przyjęła pierwszą wycenę (zwaną dalej „wyceną nr 1”), której celem było dostarczenie informacji pozwalających na ustalenie, czy spełnione były warunki uruchomienia procedury restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji określone w art. 18 ust. 1 rozporządzenia nr 806/2014.
- 53 W dniu 6 czerwca 2017 r. EBC dokonał oceny w przedmiocie znajdowania się przez Banco Popular na progu upadłości lub jego zagrożenia upadłością po zasięgnięciu opinii SRB, zgodnie z art. 18 ust. 1 akapit drugi rozporządzenia nr 806/2014.
- 54 We wspomnianej ocenie EBC wskazał, że w poprzednich miesiącach stan środków finansowych Banco Popular istotnie się pogorszył, przede wszystkim w wyniku znacznego wyczerpania się jego bazy depozytowej. Banco Popular odnotował znaczny odpływ środków finansowych w zakresie wszystkich kategorii klientów. EBC wymienił zdarzenia, które doprowadziły do problemów z płynnością, z jakimi Banco Popular musiał się zmierzyć.
- 55 W tym względzie zauważył on, że w lutym 2017 r. Banco Popular, przedstawiając roczne sprawozdanie finansowe, ujawnił zapotrzebowanie na rezerwy nadzwyczajne w kwocie 5,7 mld EUR – co doprowadziło do strat w wysokości 3,485 mld EUR w 2016 r. – a także zastąpienie wieloletniego prezesa, który zainicjował przegląd strategii banku. Ogłoszenie rezerw dodatkowych i strat na koniec roku obrotowego spowodowało obniżenie ratingu Banco Popular przez DBRS w dniu 10 lutego 2017 r. i wzbudziło poważne obawy ze strony klientów Banco Popular, które przełożyły się na nieoczekiwane wycofywanie depozytów na dużą skalę oraz na zwiększoną częstotliwość wizyt klientów w oddziałach banku.
- 56 EBC wskazał również, że wydanie przez Banco Popular w dniu 3 kwietnia 2017 r. publicznego oświadczenia ad hoc informującego o wynikach kilku wewnętrznych audytów mogących mieć istotny wpływ na sprawozdanie finansowe instytucji, a także potwierdzenie, że prezes-dyrektor generalny instytucji zostanie zastąpiony niespełna rok po objęciu stanowiska, wywołały kolejną falę wycofywania depozytów. EBC zauważył, że ową falę wycofywania depozytów napędziły również:
- obniżenie ratingu Banco Popular przez Standard & Poor’s w dniu 7 kwietnia 2017 r.;
 - ogłoszenie przez Banco Popular w dniu 10 kwietnia 2017 r., że nie wypłaci on dywidend oraz że może zająć potrzeba podwyższenia kapitału lub przeprowadzenia transakcji korporacyjnej ze względu na trudną sytuację funduszy własnych i na konieczność dorównania innym bankom w zakresie pokrycia aktywów nierentownych;

- obniżenie ratingu Banco Popular przez Moody's w dniu 21 kwietnia 2017 r.;
 - ujawnienie wyników za pierwszy kwartał 2017 r., które były gorsze, niż przewidywano;
 - nieustające negatywne doniesienia medialne – między innymi artykuły z dni 11 i 15 maja 2017 r., o których mowa w pkt 40 i 41 powyżej – sugerujące, że prezes Banco Popular zarządził sprzedaż banku w trybie pilnym z powodu bezpośredniego ryzyka upadłości lub niedoboru płynności oraz że bank musi zmierzyć się ze znacznym dodatkowym zapotrzebowaniem na rezerwy w wyniku kontroli przeprowadzonej na miejscu przez organ nadzoru.
- 57 EBC stwierdził także, że szczególnie istotne były depozyty utracone od dnia 31 maja 2017 r., po ujawnieniu w mediach, że bank może zostać postawiony w stan likwidacji, jeżeli trwający proces sprzedaży nie przyniesie w bardzo krótkim czasie oczekiwanych rezultatów.
- 58 Ponadto EBC zauważył, że chociaż Banco Popular przygotował w ostatnich tygodniach różne działania generujące dodatkowe środki płynne i zaczął wprowadzać je w życie, skala wpływów zrealizowanych i nadal oczekiwanych była niewystarczająca, aby zaradzić wyczerpaniu się płynności Banco Popular w dniu oceny. Wskazał on również, że nawet przy skorzystaniu z awaryjnego wsparcia płynnościowego, wobec którego Rada Prezesów EBC nie zgłosiła sprzeciwu w dniu 5 czerwca 2017 r., stan środków finansowych Banco Popular w tym dniu nie był wystarczający, by zapewnić mu do dnia 7 czerwca 2017 r. zdolność do wywiązywania się ze swoich zobowiązań.
- 59 EBC uznał, że przyjęte już przez Banco Popular środki nie były wystarczająco skuteczne, aby odwrócić proces pogarszania się jego stanu środków finansowych. Zauważył on, że Banco Popular w ramach alternatywnego środka mającego zapewnić mu zdolność do wywiązywania się ze swoich zobowiązań o nadchodzącej wymagalności usiłował przeprowadzić transakcję korporacyjną, a mianowicie sprzedaż tego banku na rzecz silniejszego konkurenta. EBC uznał jednak, że ze względu na pogarszanie się stanu środków finansowych Banco Popular, na brak dowodu na jego zdolność do odwrócenia swojej sytuacji płynnościowej w najbliższej przyszłości oraz na okoliczność, że negocjacje nie doprowadziły dotychczas do pozytywnego rezultatu, nie można było przewidzieć, czy taka prywatna transakcja zostanie potwierdzona w terminie umożliwiającym Banco Popular spłacać swoich długów i wywiązywanie się z innych zobowiązań w terminie ich wymagalności.
- 60 EBC stwierdził, że jednocześnie nie istniały dostępne środki nadzorcze lub środki wczesnej interwencji pozwalające na przywrócenie stanu środków finansowych Banco Popular w sposób natychmiastowy i zapewniające mu wystarczająco dużo czasu na przeprowadzenie transakcji korporacyjnej lub wdrożenie innego rozwiązania. Środki, jakimi EBC jako właściwy organ dysponuje na podstawie krajowej transpozycji art. 104 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 oraz 2006/49/WE (Dz.U. 2013, L 176, s. 338), oraz art. 27–29 dyrektywy 2014/59 lub art. 16 rozporządzenia nr 1024/2013, nie mogły zapewnić, że Banco Popular będzie w stanie spłacać swoje długi i wywiązywać się z innych zobowiązań w terminie ich wymagalności, zważywszy na skalę i tempo obserwowanego pogarszania się pozycji płynnościowej.

- 61 W rezultacie EBC, biorąc pod uwagę w szczególności nadmierne wycofywanie depozytów, szybkość, z jaką bank utracił środki finansowe, oraz jego niezdolność do wygenerowania innych środków płynnych, uznał, że istnieją obiektywne przesłanki wskazujące na to, iż Banco Popular prawdopodobnie nie będzie w stanie w najbliższej przyszłości spłacać swoich długów i wywiązywać się z innych zobowiązań w terminie ich wymagalności. EBC doszedł do wniosku, że należy uznać, iż Banco Popular znajduje się na progu upadłości lub, w każdym wypadku, jest zagrożony upadłością w najbliższej przyszłości, zgodnie z art. 18 ust. 1 lit. a) i ust. 4 lit. c) rozporządzenia nr 806/2014.
- 62 W dniu 6 czerwca 2017 r. zarząd Banco Popular poinformował EBC, że doszedł on do wniosku, iż bank jest zagrożony upadłością.
- 63 Tego samego dnia FROB wystosował pismo zawierające informacje dotyczące procedury sprzedaży (zwane dalej „pismem w sprawie procedury”), w którym wyznaczył termin składania ofert na dzień 6 czerwca 2017 r. o północy.
- 64 Nadal tego samego dnia BBVA, jeden z dwóch potencjalnych nabywców Banco Popular, poinformował FROB, że nie złoży oferty.
- 65 Również w dniu 6 czerwca 2017 r. Deloitte przekazał SRB drugą wycenę (zwaną dalej „wyceną nr 2”), sporządzoną na podstawie art. 20 ust. 10 rozporządzenia nr 806/2014. Celem wyceny nr 2 było oszacowanie wartości aktywów i zobowiązań Banco Popular, przedstawienie prognozowanego sposobu potraktowania akcjonariuszy i wierzycieli w przypadku objęcia Banco Popular standardowym postępowaniem upadłościowym, a także dostarczenie informacji pozwalających na podjęcie decyzji w sprawie akcji i instrumentów właścicielskich, które mają być przeniesione, i umożliwiających SRB ustalenie warunków handlowych na potrzeby instrumentu zbycia działalności. W wycenie tej wartość ekonomiczną Banco Popular oszacowano na 1,3 mld EUR w najlepszym scenariuszu, na –8,2 mld EUR w najbardziej negatywnym scenariuszu oraz na –2 mld EUR w najlepszym oszacowaniu.
- 66 W dniu 7 czerwca 2017 r. Banco Santander złożył wiążącą ofertę.
- 67 Pismem z dnia 7 czerwca 2017 r. FROB poinformował SRB, że w dniu 7 czerwca o godzinie 3.12 ofertę złożył Banco Santander i że zaproponowana przez ten bank cena za sprzedaż akcji Banco Popular wynosiła 1 EUR. FROB wskazał, że jako oferenta wybranego w konkurencyjnej procedurze sprzedaży Banco Popular jego rada zarządzająca wyznaczyła Banco Santander i postanowiła zaproponować SRB wskazanie tego ostatniego jako nabywcy w decyzji SRB w sprawie przyjęcia programu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w odniesieniu do Banco Popular.

C. W przedmiocie programu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji Banco Popular z dnia 7 czerwca 2017 r.

- 68 W dniu 7 czerwca 2017 r. SRB na sesji wykonawczej, na podstawie rozporządzenia nr 806/2014, przyjęła decyzję SRB/EES/2017/08 dotyczącą programu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w odniesieniu do Banco Popular (zwanego dalej „programem restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji”).

- 69 Zgodnie z art. 1 programu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji SRB, uznając, że warunki przewidziane w art. 18 ust. 1 rozporządzenia nr 806/2014 były spełnione, postanowiła objąć Banco Popular procedurą restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji poczynwszy od dnia restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji.
- 70 I tak SRB stwierdziła, po pierwsze, że Banco Popular znajdował się na progu upadłości lub był zagrożony upadłością, po drugie, że nie istniały inne środki, które mogłyby zapobiec upadłości Banco Popular w rozsądnych ramach czasowych, oraz, po trzecie, że działanie w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w postaci instrumentu zbycia działalności Banco Popular było konieczne w interesie publicznym. W tym względzie SRB wskazała, że restrukturyzacja i uporządkowana likwidacja była konieczna do osiągnięcia dwóch określonych w art. 14 ust. 2 rozporządzenia nr 806/2014 celów, którymi są zapewnienie ciągłości funkcji krytycznych banku oraz uniknięcie znaczących negatywnych skutków dla stabilności finansowej, a także że była ona proporcjonalna do owych celów.
- 71 W art. 5.1 programu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji SRB postanowiła, co następuje:
„Instrument restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji zastosowany wobec Banco Popular będzie polegał na zbyciu działalności na podstawie art. 24 rozporządzenia nr 806/2014 poprzez przeniesienie akcji na nabywcę. Bezpośrednio przed zastosowaniem instrumentu zbycia działalności nastąpi obniżenie wartości i konwersja instrumentów kapitałowych”.
- 72 Artykuł 6 programu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji odnosi się do obniżenia wartości instrumentów kapitałowych oraz do instrumentu zbycia działalności. W art. 6.1 SRB wskazała środki, jakie przyjęła, korzystając z przysługującego jej uprawnienia do obniżenia wartości przewidzianego w art. 21 rozporządzenia nr 806/2014.
- 73 I tak w art. 6.1 programu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji SRB postanowiła:
- najpierw, obniżyć wartość nominalną kapitału zakładowego Banco Popular o 2 098 429 046 EUR, co prowadziło do umorzenia 100% akcji Banco Popular;
 - następnie, dokonać konwersji całej kwoty głównej instrumentów dodatkowych w Tier I wyemitowanych przez Banco Popular, które znajdowały się w obrocie w dniu wydania decyzji w sprawie programu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, na nowo wyemitowane akcje Banco Popular, „nowe akcje I”;
 - następnie, obniżyć do 0 wartość nominalną „nowych akcji I”, co prowadziło do umorzenia 100% tych „nowych akcji I”;
 - wreszcie, dokonać konwersji całej kwoty głównej instrumentów w Tier II wyemitowanych przez Banco Popular, które znajdowały się w obrocie w dniu wydania decyzji o restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, na nowo wyemitowane akcje Banco Popular, „nowe akcje II”.
- 74 Artykuł 6.3 programu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji przewiduje, że wyżej wymienione środki polegające na obniżeniu wartości i konwersji opierają się na wycenie nr 2, potwierdzonej wynikami przejrzystego i otwartego procesu sprzedaży przeprowadzonego przez hiszpański organ ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, to jest FROB.

- 75 W art. 6.5 programu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji SRB wskazała, że wykonuje uprawnienia powierzone jej przez art. 24 ust. 1 lit. a) rozporządzenia nr 806/2014, dotyczący instrumentu zbycia działalności, i że nakazuje, by „nowe akcje II”, wolne od wszelkich praw lub roszczeń osób trzecich, w zamian za zapłatę ceny zakupu w wysokości 1 EUR, zostały przeniesione na Banco Santander. Uściślono, że nabywca wyraził już zgodę na przeniesienie.
- 76 SRB wskazała również, że przeniesienie „nowych akcji II” powinno nastąpić na podstawie wiążącej oferty nabywcy z dnia 7 czerwca 2017 r. i powinno zostać zrealizowane przez FROB zgodnie z Ley 11/2015 de recuperación y resolución de entidades de crédito y empresas de servicios de inversión (ustawą 11/2015 w sprawie działań naprawczych oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w odniesieniu do instytucji kredytowych i firm świadczących usługi inwestycyjne) z dnia 18 czerwca 2015 r. (BOE nr 146 z dnia 19 czerwca 2015 r., s. 50797, zwaną dalej „ustawą 11/2015”).
- 77 Program restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji przedłożono Komisji do zatwierdzenia w dniu 7 czerwca 2017 r. o godzinie 5.13.
- 78 W dniu 7 czerwca 2017 r. o godzinie 6.30 Komisja przyjęła decyzję (UE) 2017/1246 zatwierdzającą program restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w odniesieniu do Banco Popular (Dz.U. 2017, L 178, s. 15) i powiadomiła o niej SRB. W konsekwencji program restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji wszedł w życie tego samego dnia.
- 79 Z motywu 4 decyzji 2017/1246 wynika, co następuje:
- „Komisja akceptuje program restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji. W szczególności Komisja zgadza się z przedstawionym przez SRB uzasadnieniem konieczności przeprowadzenia restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w interesie publicznym, zgodnie z art. 5 rozporządzenia (UE) nr 806/2014”.
- 80 Tego samego dnia FROB przyjął środki konieczne do wdrożenia programu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji stosownie do art. 29 rozporządzenia nr 806/2014. W tym kontekście FROB wyraził zgodę na przeniesienie nowych akcji Banco Popular wynikających z konwersji instrumentów w Tier II („nowych akcji II”) na Banco Santander.

D. W przedmiocie okoliczności faktycznych zaistniałych po przyjęciu decyzji o restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji

- 81 W dniu 14 czerwca 2018 r. Deloitte przekazał SRB dotyczącą różnicy w traktowaniu wycenę, o której mowa w art. 20 ust. 16–18 rozporządzenia nr 806/2014, przeprowadzoną w celu ustalenia, czy akcjonariusze i wierzyciele zostaliby lepiej potraktowani, gdyby Banco Popular objęto standardowym postępowaniem upadłościowym (zwaną dalej „wyceną nr 3”). W dniu 31 lipca 2018 r. Deloitte przesłał SRB uzupełnienie do owej wyceny, poprawiając pewne błędy formalne.
- 82 W dniu 28 września 2018 r. w wyniku połączenia przez przejęcie Banco Santander stał się następcą prawnym Banco Popular na zasadzie sukcesji uniwersalnej.
- 83 W dniu 17 marca 2020 r. SRB przyjęła decyzję SRB/EES/2020/52 mającą na celu ustalenie, czy akcjonariuszom i wierzycielom, których dotyczyły działania w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji podjęte w odniesieniu do Banco Popular, należy przyznać

rekompensatę. Komunikat dotyczący tej decyzji opublikowano w dniu 20 marca 2020 r. w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej* (Dz.U. 2020, C 91, s. 2). We wspomnianej decyzji SRB uznała, że akcjonariuszom i wierzycielom, na których restrukturyzacja i uporządkowana likwidacja Banco Popular miała wpływ, nie przysługuje prawo do rekompensaty z SRF na podstawie art. 76 ust. 1 lit. e) rozporządzenia nr 806/2014.

III. Postępowanie i żądania stron

- 84 Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 18 września 2017 r. skarżąca wniosła niniejszą skargę.
- 85 Pismem złożonym w sekretariacie w dniu 15 listopada 2017 r. SRB na podstawie art. 92 § 3 regulaminu postępowania przed Sądem zwróciła się do tego ostatniego o zarządzenie przeprowadzenia środków dowodowych dotyczących przedstawienia pewnych dokumentów wymienionych w załączniku. Postanowieniem z dnia 30 listopada 2017 r. Sąd odmówił uwzględnienia tego wniosku o przeprowadzenie środków dowodowych na ówczesnym etapie postępowania.
- 86 Pismami złożonymi w sekretariacie Sądu, odpowiednio, w dniach 6 i 30 listopada 2017 r. oraz w dniach 5 i 13 grudnia 2017 r. Banco Santander, Rada, Królestwo Hiszpanii oraz Parlament Europejski wnieśli o dopuszczenie ich do niniejszego postępowania w charakterze interwenientów popierających żądania SRB i Komisji. Postanowieniami z dnia 6 sierpnia 2018 r. prezes ósmej izby Sądu dopuścił interwencje Królestwa Hiszpanii, Parlamentu i Rady, a postanowieniem z dnia 12 kwietnia 2019 r. – interwencję Banco Santander. Królestwo Hiszpanii, Parlament, Rada i Banco Santander złożyli swoje uwagi, a skarżąca i SRB ustosunkowały się do nich w wyznaczonych terminach.
- 87 W dniu 16 lutego 2018 r. Sąd w ramach środków organizacji postępowania przewidzianych w art. 89 regulaminu postępowania wezwał SRB do przedłożenia ostatniej jawnej wersji programu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji oraz jawnej wersji wyceny nr 2, opublikowanych na jej stronie internetowej. SRB przedłożyła dokumenty w wyznaczonym terminie.
- 88 W dniu 6 lipca 2018 r. Sąd w ramach środków organizacji postępowania przewidzianych w art. 89 regulaminu postępowania zwrócił się do stron głównych z pytaniami na piśmie. Strony główne odpowiedziały na to wezwanie w wyznaczonym terminie.
- 89 Ze względu na zmianę składu izb Sądu na podstawie art. 27 § 5 regulaminu postępowania sędzia sprawozdawca został przydzielony do trzeciej izby, której w rezultacie przekazano niniejszą sprawę.
- 90 W piśmie złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 21 stycznia 2020 r. skarżąca w oparciu o art. 84 regulaminu postępowania przedstawiła nowy zarzut. Komisja, SRB, Królestwo Hiszpanii, Parlament, Rada i Banco Santander przedstawili swoje uwagi w wyznaczonych terminach.
- 91 Na wniosek trzeciej izby Sąd na podstawie art. 28 regulaminu postępowania postanowił przekazać sprawę powiększonemu składowi orzekającemu.

- 92 Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 2 października 2020 r. skarżąca przedłożyła nowy wniosek dowodowy na podstawie art. 85 § 3 regulaminu postępowania. Komisja, SRB, Królestwo Hiszpanii, Parlament, Rada i Banco Santander przedstawili swoje uwagi w wyznaczonym terminie.
- 93 W dniu 16 marca 2021 r. Sąd w ramach środków organizacji postępowania przewidzianych w art. 89 regulaminu postępowania wezwał SRB do przedstawienia kilku dokumentów. Pismem z dnia 30 marca 2021 r. SRB odpowiedziała, że żądane dokumenty są częściowo poufne i że mogą zostać przedstawione, jeżeli Sąd zarządzi przeprowadzenie środka dowodowego.
- 94 Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 19 kwietnia 2021 r. skarżąca przedłożyła nowy wniosek dowodowy oraz wniosek o zastosowanie środków organizacji postępowania. Komisja, SRB, Parlament, Rada i Banco Santander przedstawili swoje uwagi w wyznaczonym terminie.
- 95 Postanowieniem z dnia 12 maja 2021 r. Sąd nakazał SRB na podstawie, z jednej strony, art. 24 akapit pierwszy statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej oraz, z drugiej strony, art. 91 lit. b), art. 92 § 3 i art. 103 regulaminu postępowania przedłożenie pełnych wersji programu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, wyceny nr 2, oceny EBC z dnia 6 czerwca 2017 r. w przedmiocie znajdowania się przez Banco Popular na progu upadłości lub jego zagrożenia upadłością, pisma Banco Popular do EBC z dnia 6 czerwca 2017 r., w tym załącznika do niego, oraz pisma EBC do Banco Popular z dnia 18 maja 2017 r. Sąd nakazał również SRB przedłożenie jawnych wersji pisma Banco Popular do EBC z dnia 6 czerwca 2017 r., w tym załącznika do niego, oraz pisma EBC do Banco Popular z dnia 18 maja 2017 r.
- 96 Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 17 maja 2021 r. skarżąca przedłożyła wniosek o zastosowanie środków organizacji postępowania. Komisja, SRB, Królestwo Hiszpanii, Parlament, Rada i Banco Santander przedstawili swoje uwagi w wyznaczonym terminie.
- 97 Postanowieniem z dnia 9 czerwca 2021 r. Sąd wyłączył z akt sprawy poufne wersje dokumentów przedłożonych przez SRB w wykonaniu postanowienia z dnia 12 maja 2021 r. i przekazał skarżącej oraz Królestwu Hiszpanii, Parlamentowi, Radzie i Banco Santander pismo Banco Popular do EBC z dnia 6 czerwca 2017 r. bez załącznika.
- 98 Z uwagi na zaistnienie przeszkody w wykonywaniu obowiązków odnoszącej się do dwóch członków trzeciej izby w składzie powiększonym prezes Sądu wyznaczył dwóch innych sędziów w celu uzupełnienia składu izby.
- 99 Na rozprawie w dniu 17 czerwca 2021 r. wysłuchano wystąpień stron oraz ich odpowiedzi na zadane przez Sąd pytania.
- 100 Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 30 lipca 2021 r. skarżąca przedłożyła wniosek o otwarcie ustnego etapu postępowania na nowo na podstawie art. 113 § 2 lit. c) regulaminu postępowania. Postanowieniem z dnia 27 sierpnia 2021 r. prezes trzeciej izby Sądu w składzie powiększonym oddalił ów wniosek z uwagi na to, że żadna z przesłanek przewidzianych w art. 113 § 2 regulaminu postępowania nie była w niniejszej sprawie spełniona, gdyż okoliczności, na których skarżąca oparła swój wniosek o otwarcie ustnego etapu postępowania na nowo, nie mogły mieć decydującego znaczenia dla rozstrzygnięcia Sądu.

101 Skarżąca wnosi do Sądu o:

- stwierdzenie nieważności programu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji oraz decyzji 2017/1246 (zwanym dalej łącznie „zaskarżonymi decyzjami”);
- obciążenie SRB kosztami postępowania.

102 Komisja i SRB wnoszą do Sądu o:

- oddalenie skargi;
- obciążenie skarżącej kosztami postępowania.

103 Królestwo Hiszpanii, Rada i Banco Santander wnoszą do Sądu o:

- oddalenie skargi;
- obciążenie skarżącej kosztami postępowania.

104 Parlament wnosi do Sądu o:

- oddalenie skargi w zakresie, w jakim opiera się ona na zarzutach niezgodności z prawem rozporządzenia nr 806/2014;
- obciążenie skarżącej kosztami postępowania.

IV. Co do prawa

A. W przedmiocie nowego wniosku dowodowego z dnia 19 kwietnia 2021 r.

- 105 Pismem złożonym w Sądzie w dniu 19 kwietnia 2021 r. skarżąca przedłożyła nowy wniosek dowodowy na podstawie art. 85 § 3 regulaminu postępowania. Odnosny dowód dotyczy skierowanego przez skarżącą do SRB w dniu 4 maja 2018 r. wniosku o udzielenie dostępu do dokumentów, którego celem było uzyskanie ostatecznej wyceny ex post Banco Popular oraz odpowiedzi SRB z dnia 19 czerwca 2018 r.
- 106 Komisja, SRB i Banco Santander podnoszą, że dokumenty te nie mają znaczenia dla niniejszego sporu.
- 107 Zgodnie z art. 85 § 3 regulaminu postępowania w wyjątkowych przypadkach strony główne mogą przedstawiać nowe dowody lub wnioski dowodowe przed zamknięciem ustnego etapu postępowania, o ile opóźnienie w ich złożeniu jest uzasadnione.
- 108 Stosownie do utrwalonego orzecznictwa zgodność z prawem aktu Unii powinna być oceniana na podstawie stanu faktycznego i prawnego istniejącego w chwili wydania tego aktu (zob. wyrok z dnia 3 września 2015 r., Inuit Tapiriit Kanatami i in./Komisja, C-398/13 P, EU:C:2015:535, pkt 22 i przytoczone tam orzecznictwo). Przy ocenie zgodności tego aktu z prawem wyłączona

jest zatem możliwość uwzględnienia okoliczności późniejszych niż data wydania aktu Unii (zob. wyrok z dnia 17 grudnia 2014 r., *Si.mobil/Komisja*, T-201/11, EU:T:2014:1096, pkt 64 i przytoczone tam orzecznictwo).

- 109 Wystarczy stwierdzić, że nowy wniosek dowodowy przedłożony przez skarżącą dotyczy wymiany korespondencji między nią a SRB w przedmiocie wniosku o udzielenie dostępu do dokumentów z maja i czerwca 2018 r. W związku z tym dokumenty te nie mogą podważyć zgodności z prawem zaskarżonych decyzji, ponieważ są one znacznie późniejsze niż data przyjęcia tych decyzji.
- 110 Ponadto skarżąca nie wyjaśnia, jakie informacje zawarte w tej wymianie korespondencji miałyby mieć znaczenie dla rozstrzygnięcia sporu i nie wskazuje, dla którego argumentu podniesionego w skardze lub replice owa wymiana miałaby stanowić oparcie.
- 111 Należy zatem uznać, że nowy wniosek dowodowy przedłożony przez skarżącą w dniu 19 kwietnia 2021 r. nie ma znaczenia dla oceny zgodności z prawem zaskarżonych decyzji, bez konieczności badania, czy skarżąca uzasadniła opóźnienie w przedstawieniu tych dokumentów, którymi, zważywszy na ich datę, dysponowała już przed złożeniem repliki.

B. Co do istoty

- 112 W uzasadnieniu skargi skarżąca podnosi dziesięć zarzutów. Zarzut pierwszy dotyczy naruszenia obowiązku uzasadnienia i prawa do obrony, zapisanych w art. 15 i 296 TFUE oraz w art. 42 i 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „kartą”). Zarzut drugi dotyczy naruszenia zasady *nemo auditur propriam turpitudinem allegans* oraz art. 88 rozporządzenia nr 806/2014. Zarzut trzeci dotyczy niezgodności z prawem, która miałaby polegać na tym, że art. 21 i 24 rozporządzenia nr 806/2014 naruszają zasady związane z delegowaniem uprawnień. Zarzut czwarty dotyczy niezgodności z prawem, która miałaby polegać na tym, że art. 15 i 22 rozporządzenia nr 806/2014 naruszają prawo własności zapisane w art. 17 karty oraz zasadę proporcjonalności przewidzianą w art. 5 ust. 4 TUE. Zarzut piąty dotyczy niezgodności z prawem, która miałaby polegać na tym, że art. 18 i 20 rozporządzenia nr 806/2014 naruszają prawo do bycia wysłuchanym zapisane w art. 17 i 41 karty. Zarzut szósty dotyczy naruszenia prawa własności zapisanego w art. 17 karty oraz naruszenia art. 5 ust. 4 TUE. Zarzut siódmy dotyczy naruszenia prawa do bycia wysłuchanym zapisanego w art. 17 i 41 karty. Zarzut ósmy dotyczy naruszenia art. 18 rozporządzenia nr 806/2014, obowiązku staranności oraz art. 296 TFUE. Zarzut dziewiąty dotyczy naruszenia art. 14 i 20 rozporządzenia nr 806/2014, obowiązku staranności oraz art. 296 TFUE. Zarzut dziesiąty dotyczy naruszenia art. 14 rozporządzenia nr 806/2014, obowiązku staranności oraz art. 296 TFUE.
- 113 W replice skarżąca podnosi dwa nowe zarzuty. Zarzut jedenasty dotyczy naruszenia art. 20 ust. 14 rozporządzenia nr 806/2014 w związku z art. 20 ust. 11 i 15 tego rozporządzenia, a także naruszenia istotnych wymogów proceduralnych. Zarzut dwunasty dotyczy naruszenia art. 20 ust. 1 rozporządzenia nr 806/2014 w związku z art. 20 ust. 3 i 5 tego rozporządzenia.
- 114 Na wstępie należy zauważyć, że orzecznictwo ograniczyło zakres kontroli sprawowanej przez Sąd zarówno w sytuacjach, w których zaskarżony akt opiera się na ocenie wysoce złożonych okoliczności faktycznych o charakterze naukowym i technicznym, jak i w przypadku złożonych ocen ekonomicznych.

- 115 Z jednej strony, co się tyczy sytuacji, w których organy Unii dysponują szerokim zakresem uznania, w szczególności co do oceny – w celu określenia charakteru i zakresu przyjmowanych przez nie środków – wysoce złożonych okoliczności faktycznych o charakterze naukowym i technicznym, kontrola sądu Unii musi ograniczać się do zbadania, czy wykonywanie takiego uprawnienia nie jest dotknięte oczywistym błędem, nie stanowi nadużycia władzy lub też czy organy te w sposób oczywisty nie przekroczyły granic przysługującego im uznania. W takim kontekście sąd Unii nie może bowiem zastępować swą własną oceną okoliczności faktycznych o charakterze naukowym i technicznym oceny dokonanej przez organy Unii, które są jedynymi organami, którym traktat FUE powierzył to zadanie (wyroki: z dnia 21 lipca 2011 r., Etimine, C-15/10, EU:C:2011:504, pkt 60; z dnia 7 marca 2013 r., Bilbaína de Alquitranes i in./ECHA, T-93/10, EU:T:2013:106, pkt 76; zob. także wyrok z dnia 11 maja 2017 r., Deza/ECHA, T-115/15, EU:T:2017:329, pkt 163 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 116 Z drugiej strony, co się tyczy kontroli, jaką sądy Unii sprawują nad dokonywanymi przez organy Unii złożonymi ocenami ekonomicznymi, jest ona kontrolą o zawężonym zakresie, która w sposób konieczny ogranicza do sprawdzenia, czy były przestrzegane reguły proceduralne oraz zasady dotyczące obowiązku uzasadnienia, a także czy nie wystąpił błąd co do okoliczności faktycznych oraz czy nie wystąpił oczywisty błąd w ocenie i czy nie doszło do nadużycia władzy. W ramach tej kontroli sąd Unii nie może zatem również zastępować swą własną oceną ekonomiczną oceny dokonanej przez właściwy organ Unii (zob. podobnie wyroki: z dnia 11 lipca 1985 r., Remia i in./Komisja, 42/84, EU:C:1985:327, pkt 34; z dnia 10 grudnia 2020 r., Comune di Milano/Komisja, C-160/19 P, EU:C:2020:1012, pkt 100 i przytoczone tam orzecznictwo; z dnia 16 stycznia 2020 r., Iberpotash/Komisja, T-257/18, EU:T:2020:1, pkt 96 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 117 Ze względu na to, że decyzje, jakie SRB przyjmuje w ramach procedury restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, opierają się na wysoce złożonych ocenach ekonomicznych i technicznych, należy uznać, że zasady wynikające z orzecznictwa przywołanego w pkt 115 i 116 powyżej mają zastosowanie do kontroli, jaką sąd ma za zadanie przeprowadzić.
- 118 O ile jednak SRB przysługuje w dziedzinie ekonomicznej i technicznej pewien zakres uznania, o tyle nie oznacza to, że sąd Unii powinien powstrzymać się od skontrolowania dokonanej przez SRB interpretacji danych o charakterze ekonomicznym, na których opiera się jej decyzja. Jak bowiem orzekł Trybunał, nawet w przypadku złożonych ocen sąd Unii winien dokonać kontroli nie tylko materialnej prawidłowości powoływanych dowodów, ich wiarygodności i spójności, ale również tego, czy dowody te stanowią zbiór istotnych danych, które należy wziąć pod uwagę w celu oceny złożonej sytuacji, i czy mogą one stanowić poparcie dla wniosków wyciągniętych na ich podstawie (zob. wyroki: z dnia 22 listopada 2007 r., Hiszpania/Lenzing, C-525/04 P, EU:C:2007:698, pkt 57 i przytoczone tam orzecznictwo; z dnia 26 marca 2019 r., Komisja/Włochy, C-621/16 P, EU:C:2019:251, pkt 104 i przytoczone tam orzecznictwo; z dnia 10 grudnia 2020 r., Comune di Milano/Komisja, C-160/19 P, EU:C:2020:1012, pkt 115 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 119 W tym względzie, aby wykazać, że SRB popełniła w ocenie okoliczności faktycznych oczywisty błąd dający podstawę do stwierdzenia nieważności programu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, strona skarżąca powinna przedstawić dowody wystarczające do pozbawienia dokonanej w tym programie oceny okoliczności faktycznych wiarygodności (zob. analogicznie wyroki: z dnia 14 czerwca 2018 r., Lubrizol France/Rada, C-223/17 P, niepublikowany, EU:C:2018:442, pkt 39;

z dnia 12 grudnia 1996 r., AIUFFASS i AKT/Komisja, T-380/94, EU:T:1996:195, pkt 59; z dnia 13 grudnia 2018 r., Comune di Milano/Komisja, T-167/13, EU:T:2018:940, pkt 108 i przytoczone tam orzecznictwo).

- 120 Sąd uważa, że w pierwszej kolejności należy zbadać zarzuty niezgodności z prawem podniesione w zarzutach trzecim, czwartym i piątym, następnie – zarzut ósmy, a wreszcie – pozostałe zarzuty.

1. W przedmiocie zarzutu trzeciego, dotyczącego niezgodności z prawem, która miałaby polegać na tym, że art. 21 i 24 rozporządzenia nr 806/2014 naruszają zasady związane z delegowaniem uprawnień

- 121 Skarżąca podnosi, że art. 21 i 24 rozporządzenia nr 806/2014 naruszają zasady ustanowione w wyrokach z dnia 13 czerwca 1958 r., Meroni/Wysoka Władza (9/56, EU:C:1958:7), i z dnia 22 stycznia 2014 r., Zjednoczone Królestwo/Parlament i Rada (C-270/12, EU:C:2014:18), w dziedzinie delegowania uprawnień przez instytucje. W jej ocenie delegowanie na SRB przewidzianego w art. 21 rozporządzenia nr 806/2014 uprawnienia do obniżenia wartości i konwersji instrumentów kapitałowych oraz przewidzianego w art. 24 tego rozporządzenia uprawnienia do zbycia działalności nie spełnia trzech ustanowionych w tych wyrokach przesłanek, a mianowicie nie ustalono precyzyjnie celów, nie określono okoliczności i warunków, w jakich uprawnienia te mogą być wykonywane, oraz nie zagwarantowano poszanowania zasady proporcjonalności.
- 122 Komisja, Parlament i Rada podnoszą w istocie, że prawodawca Unii nie delegował na SRB uprawnień dyskrecyjnych, ponieważ program restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji SRB wywołuje wiążące skutki prawne tylko wówczas, gdy zostanie on zatwierdzony przez Komisję lub Radę. W ich ocenie uprawnienia przewidziane w art. 21 i 24 rozporządzenia nr 806/2014 wymagają zatwierdzenia przez Komisję stosownie do wyroku z dnia 13 czerwca 1958 r., Meroni/Wysoka Władza (9/56, EU:C:1958:7). Ich zdaniem z uwagi na to, że uprawnienie do podejmowania decyzji w kwestiach wymagających ocen dyskrecyjnych jest zastrzeżone dla Komisji lub Rady, te ostatnie ponoszą tym samym odpowiedzialność prawną i polityczną za określanie polityki Unii w zakresie restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji.
- 123 Należy zauważyć, że traktaty nie zawierają żadnego postanowienia przewidującego przyznanie uprawnień organowi lub agencji Unii. I tak ani art. 290 TFUE, który przewiduje delegowanie uprawnień regulacyjnych na Komisję w ramach aktów ustawodawczych, ani art. 291 TFUE, który powierza uprawnienia wykonawcze państwom członkowskim, Komisji i – w pewnych określonych okolicznościach – Radzie, nie wymieniają agencji (opinia rzecznika generalnego N. Jääskinena w sprawie Zjednoczone Królestwo/Parlament i Rada, C-270/12, EU:C:2013:562, pkt 75).
- 124 Zasady w dziedzinie delegowania uprawnień ustanowiło zatem orzecznictwo, a w szczególności wyrok z dnia 13 czerwca 1958 r., Meroni/Wysoka Władza (9/56, EU:C:1958:7). Następnie w wyroku z dnia 22 stycznia 2014 r., Zjednoczone Królestwo/Parlament i Rada (C-270/12, EU:C:2014:18), zasady te zastosowano do przypadku, w którym prawodawca Unii powierzył agencji uprawnienia autonomiczne.
- 125 W pkt 41 wyroku z dnia 22 stycznia 2014 r., Zjednoczone Królestwo/Parlament i Rada (C-270/12, EU:C:2014:18), Trybunał wskazał, że w wyroku z dnia 13 czerwca 1958 r., Meroni/Wysoka Władza (9/56, EU:C:1958:7), podkreślił on w istocie, że konsekwencje wynikające z delegowania uprawnień znacznie różnią się w zależności od tego, czy delegowanie to dotyczy wyraźnie określonych uprawnień wykonawczych, których wykonywanie może być zatem ściśle

kontrolowane w świetle obiektywnych kryteriów sformułowanych przez organ delegujący, czy też „uprawnień dyskrecjonalnych, wiążących się z szerokim zakresem uznania, które może w praktyce oznaczać prowadzenie rzeczywistej polityki gospodarczej”.

- 126 Trybunał dodał, że w wyroku z dnia 13 czerwca 1958 r., Meroni/Wysoka Władza (9/56, EU:C:1958:7), wskazał on także, iż delegowanie pierwszego rodzaju nie może zmienić w znacznym stopniu konsekwencji, jakie wiążą się z wykonywaniem uprawnień, których ono dotyczy, podczas gdy delegowanie drugiego rodzaju, w przypadku którego decyzje organu, na rzecz którego dokonano delegacji, zastępują decyzje organu delegującego, prowadzi do „rzeczywistego przesunięcia odpowiedzialności” (wyrok z dnia 22 stycznia 2014 r., Zjednoczone Królestwo/Parlament i Rada, C-270/12, EU:C:2014:18, pkt 42).
- 127 Na wstępie należy zauważyć, że procedura podejmowania działań w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji ustanowiona przez prawodawcę w rozporządzeniu nr 806/2014 była następstwem uwag sformułowanych przez Służbę Prawną Rady w opinii z dnia 7 października 2013 r. odnoszącej się do wniosku dotyczącego rozporządzenia Komisji, której celem była ocena zgodności procedury przewidzianej pierwotnie we wniosku dotyczącym rozporządzenia z zasadami w dziedzinie delegowania uprawnień, stosownie do ich wykładni dokonanej w wyroku z dnia 13 czerwca 1958 r., Meroni/Wysoka Władza (9/56, EU:C:1958:7).
- 128 Początkowo we wniosku dotyczącym rozporządzenia, który w owej opinii poddano analizie, podział kompetencji między Komisję a SRB różnił się od tego, który przyjęto ostatecznie w rozporządzeniu nr 806/2014. W szczególności Komisji przysługiwało uprawnienie do objęcia danego podmiotu restrukturyzacją i uporządkowaną likwidacją, do ustanowienia ram wykorzystywania instrumentów restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji oraz do podjęcia decyzji, czy i w jaki sposób należy skorzystać z uprawnień do obniżenia wartości i konwersji instrumentów kapitałowych, a SRB, zgodnie z ramami ustanowionymi przez Komisję, była właściwa do przyjęcia decyzji skierowanych do krajowych organów ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji.
- 129 W swojej opinii Służba Prawna Rady zauważyła, że niektóre środki, jakie SRB mogła zawrzeć w decyzji o restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, nie zostały określone wystarczająco precyzyjnie. Służba Prawna Rady stwierdziła, że ogólna systematyka i struktura wniosku dotyczącego rozporządzenia, w którym Komisja przyjmuje podstawową decyzję o restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, a SRB jest zobowiązana działać w ramach kryteriów ustalonych przez Komisję, były zgodne z prawem Unii stosownie do jego wykładni dokonanej w wyroku z dnia 13 czerwca 1958 r., Meroni/Wysoka Władza (9/56, EU:C:1958:7). Uznała ona jednak, że uprawnienia SRB do wdrożenia instrumentów restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji wydawały się mieć do pewnego stopnia charakter dyskrecjonalny i wykraczać poza wykonywanie uprawnień czysto technicznych. Doszła ona zatem do wniosku, że konieczne może być albo zawarcie w rozporządzeniu dodatkowych przepisów w celu określenia we właściwy sposób ram stosowania przez SRB instrumentów restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, albo zaangażowanie w wykonywanie tych uprawnień instytucji Unii, której przysługują uprawnienia wykonawcze.
- 130 Prawodawca Unii, uwzględniając ową opinię Służby Prawnej Rady, zmodyfikował mechanizm podejmowania działań w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji. W zakresie, w jakim podjęcie działania w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji wiąże się z pewnym zakresem uznania, prawodawca zastrzegł tę kompetencję dla instytucji, a nie dla SRB.

131 Wynika to w szczególności z motywów 24 i 26 rozporządzenia nr 806/2014, które przewidują:

„(24) Ponieważ jedynie instytucje Unii mogą ustanowić politykę restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji Unii oraz z uwagi na fakt, iż przyjmowanie poszczególnych programów restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji pozostawia margines uznaniowości, konieczne jest zapewnienie odpowiedniego zaangażowania Rady i Komisji, jako instytucji, które zgodnie z art. 291 TFUE mogą korzystać z uprawnień wykonawczych. Oceny aspektów uznaniowych decyzji podjętych przez [SRB] w sprawie restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji dokonuje Komisja. Mając na uwadze znaczny wpływ decyzji w sprawie restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji na stabilność finansową państw członkowskich i Unii jako takiej, a także na suwerenność budżetową państw członkowskich, ważne jest przyznanie Radzie uprawnienia wykonawczego do podejmowania niektórych decyzji dotyczących restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji. Sprawowanie skutecznej kontroli nad oceną przez [SRB] istnienia interesu publicznego oraz ocena wszelkich istotnych zmian kwoty ze środków funduszu, jaka zostanie wykorzystana w danym działaniu w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, powinny zatem leżeć w gestii Rady i odbywać się na wniosek Komisji. [...]

(26) Jeżeli [SRB] uzna, że spełniono wszystkie kryteria dotyczące uruchomienia restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, powinna przyjąć program restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji. Procedura związana z przyjęciem programu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, która obejmuje Komisję i Radę, umacnia konieczną niezależność operacyjną [SRB], nie naruszając jednocześnie zasady delegacji uprawnień agencjom, zgodnie z wykładnią Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej [...]. W związku z tym niniejsze rozporządzenie przewiduje, że program restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji przyjęty przez [SRB] wchodzi w życie, tylko jeśli w ciągu 24 godzin od jego przyjęcia przez [SRB] Rada albo Komisja nie wyrażą sprzeciwu lub jeżeli program restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji zostanie zatwierdzony przez Komisję. Przyczyny, z jakich Radzie wolno zgłosić sprzeciw, na wniosek Komisji, wobec programu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji przedstawionego przez [SRB], powinny być ograniczone wyłącznie do istnienia interesu publicznego oraz istotnych dokonanych przez Komisję zmian kwoty ze środków funduszu, jakie zaproponowała [SRB]. [...] Jako obserwator na posiedzeniach [SRB], Komisja powinna na bieżąco sprawdzać, czy program restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji przyjęty przez [SRB] jest w pełni zgodny z niniejszym rozporządzeniem, czy zapewnia on odpowiednie zrównoważenie poszczególnych celów i interesów, jakie obejmuje, czy przestrzega interesu publicznego oraz czy zachowana jest integralność rynku wewnętrznego. Mając na uwadze, że działanie w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji wymaga bardzo szybkiego procesu podejmowania decyzji, Rada i Komisja powinny ściśle współpracować, a Rada nie powinna powielać prac przygotowawczych przeprowadzonych już przez Komisję [...]”.

132 I tak, jeżeli chodzi o procedurę restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, art. 18 ust. 7 rozporządzenia nr 806/2014 przewiduje, że Komisja albo zatwierdza program restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, albo sprzeciwia się mu w odniesieniu do jego aspektów uznaniowych, a program restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji może wejść w życie tylko wówczas, gdy Rada lub Komisja nie wyraziły sprzeciwu w terminie 24 godzin od przekazania programu przez SRB.

- 133 W związku z tym zgodnie z art. 18 ust. 7 rozporządzenia nr 806/2014 zatwierdzenie programu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w odniesieniu do jego aspektów uznaniowych przez instytucję Unii, a mianowicie Komisję lub Radę, jest konieczne do tego, by wywoływał on skutki prawne. Prawodawca Unii powierzył zatem instytucji prawną i polityczną odpowiedzialność za określanie polityki Unii w zakresie restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, unikając tym samym „rzeczywistego przesunięcia odpowiedzialności” w rozumieniu wyroku z dnia 13 czerwca 1958 r., Meroni/Wysoka Władza (9/56, EU:C:1958:7).
- 134 Jak utrzymują Komisja, Parlament i Rada, prawodawca Unii, ustanawiając procedurę podejmowania działania w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji przewidzianą w rozporządzeniu nr 806/2014 i wprost zastrzegając decyzję w przedmiocie aspektów uznaniowych takiego działania dla instytucji Unii, nie delegował na SRB uprawnienia autonomicznego.
- 135 W świetle tych rozważań należy zbadać kompetencje powierzone SRB przez art. 21 rozporządzenia nr 806/2014, dotyczący uprawnienia do obniżenia wartości i konwersji instrumentów kapitałowych, oraz przez art. 24 tego rozporządzenia, dotyczący instrumentu zbycia działalności, których dotyczy podniesiony przez skarżącą zarzut niezgodności z prawem.
- 136 Przede wszystkim należy zauważyć, że wybór instrumentu zbycia działalności oraz skorzystanie z uprawnienia do obniżenia wartości i konwersji instrumentów kapitałowych w zakresie działania w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji wymagają spełnienia określonych w art. 18 ust. 1 rozporządzenia nr 806/2014 warunków przyjęcia programu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji. W szczególności wymagają one, by działanie w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji było konieczne w interesie publicznym w rozumieniu art. 18 ust. 1 lit. c) rozporządzenia nr 806/2014.
- 137 Otóż zgodnie z art. 18 ust. 7 akapit trzeci lit. a) rozporządzenia nr 806/2014 Komisja po przekazaniu programu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji przez SRB może zaproponować Radzie, aby ta sprzeciwiła się przyjętemu przez SRB programowi restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji z takiego powodu, że program ten nie spełnia kryterium interesu publicznego, o którym mowa w ust. 1 lit. c) tego artykułu.
- 138 Od spełnienia warunku przewidzianego w art. 18 ust. 1 lit. c) rozporządzenia nr 806/2014 uzależniona jest decyzja o objęciu danej instytucji procedurą restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, a kontrola konieczności danego działania z punktu widzenia interesu publicznego wiąże się z wykonaniem uprawnienia dyskrecyjnego związanego z szerokim zakresem uznania. Z tego względu kontrolę spełnienia tego warunku prawodawca Unii powierzył wprost Komisji – i ewentualnie Radzie – a nie SRB.
- 139 Zgodnie z art. 18 ust. 5 rozporządzenia nr 806/2014 „[d]o celów ust. 1 lit. c) niniejszego artykułu działanie w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji uznaje się za będące w interesie publicznym, jeśli jest ono konieczne do osiągnięcia co najmniej jednego z celów restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji określonych w art. 14 i jest proporcjonalne do tych celów, a likwidacja podmiotu w ramach standardowego postępowania upadłościowego nie pozwoliłaby zrealizować tych celów w takim samym zakresie”.
- 140 Artykuł 14 ust. 1 rozporządzenia nr 806/2014 wskazuje:
„Działając w ramach procedury restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, o której mowa w art. 18, [SRB], Rada i Komisja, oraz, w stosownych przypadkach, krajowe organy ds. restrukturyzacji

i uporządkowanej likwidacji, w zakresie swoich odnośnych obowiązków, uwzględniają cele restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, a także wybierają instrumenty restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji oraz uprawnienia w zakresie prowadzenia restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, które ich zdaniem pozwalają najlepiej osiągnąć cele restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji odpowiednie w okolicznościach danej sprawy”.

- 141 Wynika stąd, że ocena tego, czy wybór instrumentu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji oraz skorzystanie z uprawnienia do obniżenia wartości i konwersji instrumentów kapitałowych są dostosowane i proporcjonalne do celów restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, należy do Komisji w ramach dokonywanej przez nią oceny spełnienia kryterium interesu publicznego. Wynika stąd również, że Komisja musi ocenić, czy rozważany przez SRB program restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji jest dostosowany do okoliczności dotyczących danego podmiotu, zważywszy w szczególności na powody, dla których uznano, że podmiot ten znajduje się na progu upadłości lub jest zagrożony upadłością.
- 142 W związku z tym, po pierwsze, należy uznać, że wybór przewidzianego w art. 24 rozporządzenia nr 806/2014 instrumentu zbycia działalności jako instrumentu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji wiąże się z proporcjonalnością działania z punktu widzenia kryterium interesu publicznego i że rozporządzenie nr 806/2014 przewiduje wprost, że do Komisji należy albo jego zatwierdzenie, albo sprzeciwienie się mu. Należy zatem uznać, że artykuł ten nie powierza SRB uprawnień dyskrecyjnych.
- 143 Po drugie, co się tyczy skorzystania z przewidzianego w art. 21 rozporządzenia nr 806/2014 uprawnienia do obniżenia wartości i konwersji instrumentów kapitałowych, należy zauważyć, że artykuł ten zawiera liczne odesłania do procedury przewidzianej w art. 18 tego rozporządzenia, w szczególności w art. 21 ust. 9, który przewiduje, że „[j]eśli spełniony jest co najmniej jeden z warunków, o których mowa w ust. 1, i warunki, o których mowa w art. 18 ust. 1, również zostały spełnione, stosuje się procedurę określoną w art. 18 ust. 6, 7 i 8”. Decyzja o obniżeniu wartości i konwersji instrumentów kapitałowych danego podmiotu podlega zatem procedurze przyjęcia programu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji przewidzianej w art. 18 rozporządzenia nr 806/2014, a w szczególności zatwierdzeniu przez Komisję.
- 144 Ponadto uprawnienie do obniżenia wartości i konwersji instrumentów kapitałowych należy do uprawnień w zakresie prowadzenia restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, o których mowa w art. 14 ust. 1 rozporządzenia nr 806/2014, których wykorzystanie musi być proporcjonalne w stosunku do celów restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji i które podlegają ocenie Komisji pod kątem spełnienia kryterium interesu publicznego. Należy zatem uznać, że art. 21 rozporządzenia nr 806/2014 nie powierza SRB uprawnień dyskrecyjnych.
- 145 Ponadto należy przypomnieć, że wybór instrumentu zbycia działalności oraz skorzystanie z uprawnienia do obniżenia wartości i konwersji instrumentów kapitałowych, jako zasadnicze elementy programu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, wywołują skutki prawne tylko wówczas, gdy zostały one zatwierdzone przez instytucję Unii, a mianowicie Komisję lub Radę.
- 146 W związku z tym należy uznać, że art. 21 i 24 rozporządzenia nr 806/2014 nie przewidują delegowania na SRB uprawnień autonomicznych w rozumieniu wyroku z dnia 13 czerwca 1958 r., Meroni/Wysoka Władza (9/56, EU:C:1958:7).

- 147 Za pomocą swoich argumentów skarżąca podnosi w istocie, że delegowanie uprawnień powierzonych SRB przez art. 21 i 24 rozporządzenia nr 806/2014 nie spełnia przesłanek ustanowionych w wyroku z dnia 22 stycznia 2014 r., Zjednoczone Królestwo/Parlament i Rada (C-270/12, EU:C:2014:18), wspomnianych w pkt 121 powyżej.
- 148 Otóż z uwagi na to, że stwierdzono, iż art. 21 i 24 rozporządzenia nr 806/2014 nie prowadzą do delegowania uprawnień na SRB, przesłanki określone przez Trybunał w wyroku z dnia 22 stycznia 2014 r., Zjednoczone Królestwo/Parlament i Rada (C-270/12, EU:C:2014:18), wiążące się z oceną, czy delegowanie uprawnień autonomicznych powierzonych agencji było zgodne z zasadami ustanowionymi w wyroku z dnia 13 czerwca 1958 r., Meroni/Wysoka Władza (9/56, EU:C:1958:7), nie mają w niniejszym wypadku zastosowania. W związku z tym argumenty skarżące mające na celu wykazanie, że przesłanki ustanowione w tym wyroku nie zostały spełnione, są pozbawione znaczenia.
- 149 Z całości powyższych rozważań wynika, że zarzut niezgodności z prawem art. 21 i 24 rozporządzenia nr 806/2014 należy oddalić.

2. W przedmiocie zarzutu czwartego, dotyczącego niezgodności z prawem, która miałaby polegać na tym, że art. 15 i 22 rozporządzenia nr 806/2014 naruszają prawo własności zapisane w art. 17 karty oraz zasadę proporcjonalności przewidzianą w art. 5 ust. 4 TUE

- 150 Skarżąca na podstawie art. 277 TFUE podnosi zarzut niezgodności z prawem art. 15 i 22 rozporządzenia nr 806/2014. Twierdzi ona w istocie, że przepisy te – ze względu na to, że zmuszają akcjonariuszy do ponoszenia strat w pierwszej kolejności w każdych okolicznościach – naruszają, po pierwsze, prawo własności zagwarantowane w art. 17 karty, którego to ograniczenia nie można uznać za uzasadnione zgodnie z art. 52 ust. 1 karty, a po drugie, zasadę proporcjonalności zagwarantowaną w art. 5 ust. 4 TUE.
- 151 Skarżąca utrzymuje, że art. 15 i 22 rozporządzenia nr 806/2014 ograniczają prawo własności akcjonariuszy ze względu na to, że ci ostatni są zobowiązani do ponoszenia strat wynikających z restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji. W jej ocenie artykuły te uniemożliwiają poszukiwanie mniej restrykcyjnych rozwiązań, a zatem nie spełniają przesłanek przewidzianych w art. 52 ust. 1 karty. W tym względzie utrzymuje ona, że nie jest możliwe przyjęcie ogólnego domniemania, zgodnie z którym istnieje interes publiczny w tym, aby straty były ponoszone w pierwszej kolejności przez akcjonariuszy, bez możliwości rozważenia innych środków. Skarżąca uważa, że organ publiczny powinien mieć możliwość dokonania w każdym konkretnym przypadku oceny, czy istnieje interes publiczny w tym, aby nie wykorzystywać środków publicznych lub nie korzystać z SRF, w zależności od sytuacji finansów publicznych, sytuacji rynkowej, kontekstu gospodarczego oraz wypłacalności instytucji.
- 152 Skarżąca podnosi również, że art. 15 i 22 rozporządzenia nr 806/2014 naruszają zasadę proporcjonalności zagwarantowaną w art. 5 ust. 4 TUE, ponieważ SRB powinna mieć możliwość sprawdzenia w każdym przypadku, czy istnieje interes publiczny w tym, aby straty zostały poniesione przez akcjonariuszy, lub czy prawo własności powinno mieć charakter nadrzędny w świetle okoliczności danego przypadku. W jej ocenie artykuły te wprowadzają również dyskryminację między poszczególnymi kategoriami wierzycieli, w szczególności w świetle art. 27 ust. 3 rozporządzenia nr 806/2014.

153 Na wstępie należy przypomnieć, że przepisy, których zgodność z prawem skarżąca kwestionuje, zawierają ogólne zasady restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji lub instrumentów restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji.

154 Artykuł 15 ust. 1 rozporządzenia nr 806/2014 przewiduje:

„Działając w ramach procedury restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, o której mowa w art. 18, [SRB], Rada, Komisja oraz, w stosownych przypadkach, krajowe organy ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji podejmują wszelkie stosowne środki w celu zapewnienia, by działanie w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji było realizowane zgodnie z następującymi zasadami:

a) w pierwszej kolejności straty ponoszą akcjonariusze instytucji objętej restrukturyzacją i uporządkowaną likwidacją;

[...]”.

155 Artykuł 22 ust. 1 rozporządzenia nr 806/2014 przewiduje:

„Jeśli [SRB] postanowi zastosować instrument restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji wobec podmiotu lub grupy, o których mowa w art. 7 ust. 2, lub wobec podmiotu lub grupy, o których mowa w art. 7 ust. 4 lit. b) i ust. 5, jeżeli spełnione są warunki stosowania tych ustępów, i odnośne działanie w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji doprowadziłoby do poniesienia strat przez wierzycieli lub konwersji ich roszczeń, [SRB] zaleca krajowym organom ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji wykonanie uprawnienia do umorzenia [obniżenia wartości] lub konwersji odpowiednich instrumentów kapitałowych zgodnie z art. 21 bezpośrednio przed lub równocześnie z zastosowaniem instrumentu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji”.

156 Należy stwierdzić, że obniżenie wartości i konwersja instrumentów kapitałowych, przewidziane w art. 22 rozporządzenia nr 806/2014, stanowią zastosowanie przewidzianej w art. 15 tego rozporządzenia zasady, zgodnie z którą akcjonariusze ponoszą straty w pierwszej kolejności.

157 Artykuł 17 ust. 1 karty przewiduje:

„Każdy ma prawo do władania, używania, rozporządzania i przekazania w drodze spadku mienia nabytego zgodnie z prawem. Nikt nie może być pozbawiony swojej własności, chyba że w interesie publicznym, w przypadkach i na warunkach przewidzianych w ustawie, za słusznym odszkodowaniem za jej utratę wypłaconym we właściwym terminie. Korzystanie z mienia może podlegać regulacji ustawowej w zakresie, w jakim jest to konieczne ze względu na interes ogólny”.

158 Artykuł 52 ust. 1 karty wskazuje:

„Wszelkie ograniczenia w korzystaniu z praw i wolności uznanych w niniejszej karcie muszą być przewidziane ustawą i szanować istotę tych praw i wolności. Z zastrzeżeniem zasady proporcjonalności, ograniczenia mogą być wprowadzone wyłącznie wtedy, gdy są konieczne i rzeczywiście odpowiadają celom interesu ogólnego uznawanym przez Unię lub potrzebom ochrony praw i wolności innych osób”.

159 Należy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem prawo własności zagwarantowane w art. 17 ust. 1 karty nie jest prerogatywą absolutną, a korzystanie z niego może być przedmiotem ograniczeń uzasadnionych celami interesu ogólnego realizowanymi przez Unię. A zatem, jak

wynika z art. 52 ust. 1 karty, korzystanie z prawa własności może zostać poddane ograniczeniom, pod tym wszakże warunkiem, że ograniczenia te rzeczywiście odpowiadają realizowanym celom interesu ogólnego i nie stanowią w stosunku do zamierzonego celu nieproporcjonalnej i niedopuszczalnej ingerencji, która naruszałaby samą istotę zagwarantowanego w ten sposób prawa (zob. wyrok z dnia 20 września 2016 r., Ledra Advertising i in./Komisja i EBC, od C-8/15 P do C-10/15 P, EU:C:2016:701, pkt 69, 70 i przytoczone tam orzecznictwo; wyroki: z dnia 16 lipca 2020 r., Adusbef i in., C-686/18, EU:C:2020:567, pkt 85; z dnia 23 maja 2019 r., Steinhoff i in./EBC, T-107/17, EU:T:2019:353, pkt 100).

- 160 Wynika stąd, że prawo własności nie jest prawem absolutnym, lecz może doznawać ograniczeń, jeżeli są one przewidziane w mających zastosowanie aktach prawnych, konieczne do osiągnięcia celu ogólnego i proporcjonalne do tego celu.
- 161 W pierwszej kolejności z orzecznictwa wynika, że usługi finansowe odgrywają centralną rolę w gospodarce Unii. Banki i instytucje kredytowe są istotnym źródłem finansowania dla przedsiębiorstw działających na różnych rynkach. Ponadto między bankami występują często wzajemne powiązania, a wiele z nich prowadzi działalność na skalę międzynarodową. Z tego powodu upadłość jednego lub kilku banków grozi szybkim rozprzestrzenieniem się jej na inne banki bądź to w danym państwie członkowskim, bądź to w innych państwach członkowskich. To z kolei powoduje ryzyko wywołania negatywnych skutków w innych sektorach gospodarki (wyroki: z dnia 19 lipca 2016 r., Kotnik i in., C-526/14, EU:C:2016:570, pkt 50; z dnia 20 września 2016 r., Ledra Advertising i in./Komisja i EBC, od C-8/15 P do C-10/15 P, EU:C:2016:701, pkt 72; z dnia 25 marca 2021 r., Balgarska Narodna Banka, C-501/18, EU:C:2021:249, pkt 108).
- 162 W ocenie Trybunału cel, jakim jest zapewnienie stabilności systemu finansowego przy jednoczesnym unikaniu nadmiernych wydatków publicznych i minimalizowaniu zakłóceń konkurencji, stanowi nadrzędny interes publiczny (wyrok z dnia 19 lipca 2016 r., Kotnik i in., C-526/14, EU:C:2016:570, pkt 69).
- 163 Trybunał orzekł już, że w świetle celu, jakim jest zapewnienie stabilności systemu bankowego w strefie euro, oraz w obliczu realnej groźby powstania strat finansowych, na które zostaliby narażeni deponenci odnośnych banków w wypadku ich upadłości, pewne ograniczenia prawa własności mogą być uzasadnione (zob. podobnie wyrok z dnia 20 września 2016 r., Ledra Advertising i in./Komisja i EBC, od C-8/15 P do C-10/15 P, EU:C:2016:701, pkt 74).
- 164 Trybunał orzekł również, iż pomimo że istnieje wyraźny interes ogólny w zapewnieniu solidnej i spójnej ochrony inwestorów na terenie całej Unii, interes ten nie może w każdych okolicznościach mieć charakteru nadrzędnego względem interesu ogólnego, jakim jest zapewnienie stabilności systemu finansowego (wyroki: z dnia 19 lipca 2016 r., Kotnik i in., C-526/14, EU:C:2016:570, pkt 91; z dnia 8 listopada 2016 r., Dowling i in., C-41/15, EU:C:2016:836, pkt 54).
- 165 W tym względzie motyw 61 rozporządzenia nr 806/2014 przewiduje, że ograniczenia praw akcjonariuszy i wierzycieli powinny być zgodne z zasadami określonymi w art. 52 karty oraz że instrumenty restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji należy zatem stosować wyłącznie w odniesieniu do podmiotów będących na progu upadłości lub zagrożonych upadłością i jedynie jeśli jest to konieczne do osiągnięcia celu leżącego w interesie ogólnym, jakim jest stabilność finansowa.

- 166 Należy zauważyć, że art. 15 ust. 1 i art. 22 ust. 1 rozporządzenia nr 806/2014 przewidują wprost, że są one wdrażane w zakresie działania w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, co oznacza, że odpowiadają one celom restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji.
- 167 W tym względzie art. 14 ust. 2 rozporządzenia nr 806/2014 przewiduje, że cele restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji są następujące: zapewnienie ciągłości funkcji krytycznych; uniknięcie znaczących negatywnych skutków dla stabilności finansowej, w szczególności przez zapobiegnięcie efektowi domina; ochrona finansów publicznych przez ograniczenie do minimum korzystania z nadzwyczajnego publicznego wsparcia finansowego; ochrona deponentów, a także ochrona środków finansowych i aktywów należących do klientów.
- 168 W związku z tym należy uznać, że cel realizowany przez działanie w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, polegający na zapewnieniu stabilności systemu finansowego, stanowi cel interesu ogólnego, który zgodnie z orzecznictwem przywołanym w pkt 162–164 powyżej może uzasadniać pewne ograniczenia prawa własności. Ograniczenia prawa własności akcjonariuszy mogące wynikać z art. 15 i 22 rozporządzenia nr 806/2014 odpowiadają temu samemu celowi interesu ogólnego uznanemu przez Unię, a zatem mogą być uzasadnione, zgodnie z wymogami art. 52 ust. 1 karty.
- 169 W drugiej kolejności należy przypomnieć, że zastosowanie art. 15 i 22 rozporządzenia nr 806/2014 wymaga spełnienia warunków podjęcia działania w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji.
- 170 Co się tyczy warunków podjęcia działania w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, art. 18 ust. 1 rozporządzenia nr 806/2014 przewiduje, że podmiot objęty takim działaniem musi znajdować się na progu upadłości lub być zagrożony upadłością, że nie mogą istnieć racjonalne podstawy, by oczekiwać, że inne środki sektora prywatnego lub środki ostrożnościowe zapobiegą jego upadłości w rozsądnych ramach czasowych, oraz że owo działanie musi być konieczne w interesie publicznym.
- 171 Należy również zauważyć, że – jak wynika w szczególności z art. 18 ust. 8 rozporządzenia nr 806/2014 – działanie w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji jest rozwiązaniem alternatywnym względem standardowego postępowania upadłościowego.
- 172 Trybunał orzekł, co się tyczy akcjonariuszy banków, że zgodnie z ogólnym systemem mającym zastosowanie do statusu akcjonariuszy spółek akcyjnych akcjonariusze ci ponoszą pełne ryzyko swoich inwestycji (wyrok z dnia 19 lipca 2016 r., Kotnik i in., C-526/14, EU:C:2016:570, pkt 73).
- 173 Trybunał uznał w dziedzinie pomocy państwa, że ponieważ akcjonariusze są odpowiedzialni za zadłużenie banku do wysokości jego kapitału zakładowego, okoliczności, że pkt 40–46 komunikatu Komisji w sprawie stosowania od dnia 1 sierpnia 2013 r. reguł pomocy państwa w odniesieniu do środków wsparcia na rzecz banków w kontekście kryzysu finansowego („komunikatu bankowego”) (Dz.U. 2013, C 216, s. 1) wymagają, aby w celu zmniejszenia deficytu kapitałów własnych banku przed przyznaniem pomocy państwa akcjonariusze ci brali udział w ponoszeniu strat przez ten bank w takim stopniu, jak działoby się w braku takiej pomocy, nie można uznać za wpływającą na ich prawo własności (wyrok z dnia 19 lipca 2016 r., Kotnik i in., C-526/14, EU:C:2016:570, pkt 74).

- 174 Należy w drodze analogii uznać, że w przypadku podmiotu objętego działaniem w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji zastosowanie przewidzianej w art. 15 rozporządzenia nr 806/2014 zasady, zgodnie z którą akcjonariusze ponoszą straty w pierwszej kolejności, oraz skorzystanie z przewidzianego w art. 22 tego rozporządzenia uprawnienia do obniżenia wartości i konwersji instrumentów kapitałowych są konsekwencją tego, że akcjonariusze danego podmiotu muszą ponosić ryzyko nieodłącznie związane z ich inwestycjami oraz tego, że skoro podmiot ten objęto działaniem w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji ze względu na jego upadłość, muszą oni ponieść wynikające stąd konsekwencje gospodarcze.
- 175 Skarżąca podnosi kilka argumentów na poparcie twierdzenia, że art. 15 i 22 rozporządzenia nr 806/2014 naruszają zasadę proporcjonalności, ponieważ nie pozwalają na analizę poszczególnych przypadków lub rozważenie innych rozwiązań.
- 176 Zgodnie z utrwalonym orzecnictwem zasada proporcjonalności, będąca jedną z zasad ogólnych prawa Unii, wymaga, by akty instytucji Unii nie wykraczały poza to, co odpowiednie i konieczne do osiągnięcia uzasadnionych celów, którym dane uregulowanie ma służyć, przy czym w przypadku gdy istnieje możliwość wyboru spośród większej liczby odpowiednich rozwiązań, należy stosować te najmniej dotkliwe, a wynikające z tego niedogodności nie mogą być nadmierne w stosunku do zamierzonych celów [zob. wyroki: z dnia 30 kwietnia 2019 r., Włochy/Rada (Kwota połowowa włócznika śródziemnomorskiego), C-611/17, EU:C:2019:332, pkt 55 i przytoczone tam orzecznictwo; z dnia 6 maja 2021 r., Bayer CropScience i Bayer/Komisja, C-499/18 P, EU:C:2021:367, pkt 166 i przytoczone tam orzecznictwo]. Zasadę tę przywołują art. 5 ust. 4 TUE oraz art. 1 Protokołu w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności, stanowiącego załącznik do traktatu UE i do traktatu FUE.
- 177 Po pierwsze, skarżąca utrzymuje, że art. 15 i 22 rozporządzenia nr 806/2014 mają zastosowanie w każdych okolicznościach, bez uwzględniania okoliczności danego przypadku.
- 178 Prawdą jest, że art. 15 rozporządzenia nr 806/2014 zawiera zasadę, która powinna kierować każdym działaniem w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, ponieważ akcjonariusze muszą ponosić ryzyko związane z ich inwestycjami. W tym względzie należy przypomnieć, że zgodnie z orzecnictwem przywołanym w pkt 173 powyżej udział akcjonariuszy w stratach banku nie może stanowić naruszenia ich prawa własności.
- 179 Niemniej wbrew temu, co zdaje się utrzymywać skarżąca, zastosowanie tej zasady nie prowadzi automatycznie do skorzystania z przewidzianego w art. 22 rozporządzenia nr 806/2014 uprawnienia do obniżenia wartości i konwersji instrumentów kapitałowych w każdym przypadku, gdy dany podmiot zostaje objęty działaniem w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji.
- 180 I tak, w odniesieniu do udziału akcjonariuszy i wierzycieli, art. 21 rozporządzenia nr 806/2014 wskazuje warunki korzystania z uprawnienia do obniżenia wartości i konwersji instrumentów kapitałowych.
- 181 Ponadto należy zauważyć, że art. 22 rozporządzenia nr 806/2014 nie narzuca zastosowania konkretnego instrumentu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji. Do SRB i Komisji należy zadecydowanie, w świetle okoliczności danego przypadku, o najbardziej odpowiednim instrumencie restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji.

- 182 Po drugie, skarżąca utrzymuje, że art. 15 i 22 rozporządzenia nr 806/2014 uniemożliwiają poszukiwanie mniej restrykcyjnych rozwiązań, takich jak skorzystanie z SRF, ze środków publicznych lub z pożyczek, w zależności od okoliczności. Należy stwierdzić, że argument ten opiera się na błędnym rozumieniu mechanizmu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji.
- 183 Z jednej bowiem strony zgodnie z art. 18 ust. 1 lit. b) rozporządzenia nr 806/2014 podjęcie działania w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, a tym samym skorzystanie w tym zakresie z uprawnienia do obniżenia wartości i konwersji instrumentów kapitałowych zakładają, że nie istnieją alternatywne rozwiązania sektora prywatnego lub o charakterze ostrożnościowym.
- 184 Mniej restrykcyjnych rozwiązań rozważanych przez skarżącą nie można zatem uznać za środki alternatywne względem udziału akcjonariuszy i wierzycieli w zakresie działania w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji.
- 185 Ponadto skarżąca zdaje się nie brać pod uwagę tego, iż działanie w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji stanowi alternatywę względem likwidacji podmiotu w trybie standardowego postępowania upadłościowego. Gdyby trudności napotkane przez bank można było przezwyciężyć za pomocą pożyczek – czy to publicznych, czy prywatnych – wszczęcie procedury restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji nie byłoby możliwe, ponieważ warunek przewidziany w art. 18 ust. 1 lit. b) rozporządzenia nr 806/2014 nie byłby spełniony.
- 186 Z drugiej strony należy zauważyć, że zgodnie z art. 19 rozporządzenia nr 806/2014 przyznanie pomocy państwa lub pomocy z SRF nie jest w zakresie działania w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji wykluczone. Wbrew zatem temu, co twierdzi skarżąca, SRB i Komisja mogą zdecydować w świetle okoliczności danego przypadku o zezwoleniu na skorzystanie ze środków publicznych lub z SRF.
- 187 Po trzecie, skarżąca w replice dodaje, że art. 15 i 22 rozporządzenia nr 806/2014 nie pozwalają na zastosowanie bardziej elastycznych rozwiązań – w szczególności w przypadku kryzysu płynności, który nie jest najpoważniejszym problemem, jaki bank może napotkać – takich jak pożyczki od organów publicznych lub wsparcie płynnościowe od EBC.
- 188 Za pomocą tego argumentu skarżąca zdaje się zarzucać prawodawcy, że nie przewidział w art. 22 rozporządzenia nr 806/2014 innego rozwiązania niż działanie w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w celu przezwyciężenia trudności, jakie może napotkać bank. Wystarczy stwierdzić, że argument ten jest bezskuteczny, ponieważ sytuacja, w której bank nie spełnia warunków objęcia go działaniem w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, nie wchodzi w zakres stosowania rozporządzenia nr 806/2014.
- 189 W każdym wypadku, wbrew temu, co utrzymuje skarżąca, kryzys płynności może doprowadzić bank do sytuacji, w której nie byłby on w stanie spłacać swoich długów i wywiązywać się z innych zobowiązań w terminie ich wymagalności, lub w której istnieją obiektywne przesłanki pozwalające stwierdzić, że nastąpi to w najbliższej przyszłości, co stanowi jeden z przypadków – przewidziany w art. 18 ust. 4 lit. c) rozporządzenia nr 806/2014 – w których dojdzie do uznania, że podmiot znajduje się na progu upadłości lub jest zagrożony upadłością.

- 190 Po czwarte, skarżąca utrzymuje, że art. 15 i 22 rozporządzenia nr 806/2014 naruszają również zasadę proporcjonalności, ponieważ wprowadzają dyskryminację między poszczególnymi kategoriami wierzycieli, a posiadaczom depozytów zapewnia się nieuzasadnione uprzywilejowane traktowanie.
- 191 Należy przypomnieć, że zasada równego traktowania stanowi zasadę ogólną prawa Unii, gwarantowaną obecnie w art. 20 i 21 karty, która wymaga, aby porównywalne sytuacje nie były traktowane w odmienny sposób, a sytuacje odmiennie nie były traktowane w sposób jednakowy, chyba że takie traktowanie jest obiektywnie uzasadnione (wyroki: z dnia 9 marca 2017 r., *Milkova*, C-406/15, EU:C:2017:198, pkt 55; z dnia 16 grudnia 2020 r., *Rada i in./K. Chrysostomides & Co. i in.*, C-597/18 P, C-598/18 P, C-603/18 P i C-604/18 P, EU:C:2020:1028, pkt 191; z dnia 3 czerwca 2021 r., *Węgry/Parlament*, C-650/18, EU:C:2021:426, pkt 98).
- 192 W tym względzie wystarczy zauważyć z jednej strony, że art. 15 ust. 1 lit. b) rozporządzenia nr 806/2014 przewiduje, że „po akcjonariuszach straty ponoszą wierzyciele instytucji objętej restrukturyzacją i uporządkowaną likwidacją zgodnie z kolejnością uprzywilejowania roszczeń określoną w art. 17, z wyjątkiem przypadków, w których niniejsze rozporządzenie wyraźnie stanowi inaczej”. Artykuł 15 ust. 1 lit. f) rozporządzenia nr 806/2014 przewiduje, że wierzyciele należący do tej samej kategorii są traktowani w ten sam sposób.
- 193 Ponadto art. 21 ust. 10 rozporządzenia nr 806/2014 wskazuje również, że „[SRB] zapewnia, by krajowe organy ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji bezzwłocznie wykonały uprawnienia do umorzenia [obniżenia wartości] lub konwersji zgodnie z kolejnością uprzywilejowania roszczeń określoną w art. 17”. Przepis ten przewiduje kolejność uprzywilejowania roszczeń i rozróżnia w tym względzie poszczególne kategorie wierzycieli, posiadaczy instrumentów w kapitale podstawowym Tier I, posiadaczy instrumentów dodatkowych w Tier I i posiadaczy instrumentów w Tier II.
- 194 Akcjonariusze i wierzyciele będący posiadaczami instrumentów podporządkowanych, w zależności od ich przynależności do jednej z tych kategorii, nie znajdują się w porównywalnej sytuacji i mogą być odmiennie traktowani w zależności od kolejności uprzywilejowania ich roszczeń. Ponadto poszanowanie zasady niedyskryminacji między wierzycielami gwarantuje art. 15 ust. 1 lit. f) rozporządzenia nr 806/2014.
- 195 Z drugiej strony akcjonariusze banku nie znajdują się w sytuacji porównywalnej z deponentami. W przeciwieństwie do akcjonariuszy deponentów nie można uznać za inwestorów, którzy muszą ponosić ryzyko gospodarcze inwestycji w kapitał zakładowy banku.
- 196 Co więcej, ochrona deponentów stanowi jeden z celów restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji zgodnie z art. 14 ust. 2 lit. d) rozporządzenia nr 806/2014 i została przywołana w art. 15 ust. 1 lit. h) tego rozporządzenia. Rozporządzenie nr 806/2014 zapewnia w ten sposób zgodność działania w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji z zasadami ustanowionymi w dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/49/UE z dnia 16 kwietnia 2014 r. w sprawie systemów gwarancji depozytów (Dz.U. 2014, L 173, s. 149).
- 197 Z powyższego wynika, że skarżąca nie wykazała, iż art. 15 i 22 rozporządzenia nr 806/2014 prowadzą do nieproporcjonalnego ograniczenia prawa własności.

- 198 Ponadto wbrew temu, co utrzymuje skarżąca, należy uwzględnić okoliczność, że w rozporządzeniu nr 806/2014 przewidziano mechanizm mający na celu zagwarantowanie, aby ingerencja w prawo własności akcjonariuszy mogąca wynikać z działania w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji nie była nieproporcjonalna.
- 199 W tym względzie motyw 62 rozporządzenia nr 806/2014 przewiduje, że ingerencja w prawo własności nie powinna być nieproporcjonalna i że w związku z tym zaangażowani akcjonariusze i wierzyciele nie powinni ponosić strat większych niż te, jakie ponieśli, gdyby podmiot został zlikwidowany w trybie standardowego postępowania upadłościowego w chwili podjęcia decyzji o restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji.
- 200 Wśród ogólnych zasad restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji znajduje się ustanowiona w art. 15 ust. 1 lit. g) rozporządzenia nr 806/2014 zasada niepogarszania sytuacji wierzycieli, zgodnie z którą:
- „żaden z wierzycieli nie ponosi większych strat niż te, które ponieśli, gdyby podmiot, o którym mowa w art. 2, został zlikwidowany w ramach standardowego postępowania upadłościowego zgodnie z zabezpieczeniami przewidzianymi w art. 29”.
- 201 Do celów ustalenia, czy akcjonariusze i wierzyciele zostaliby lepiej potraktowani, gdyby dany podmiot objęto standardowym postępowaniem upadłościowym, art. 20 ust. 16 rozporządzenia nr 806/2014 przewiduje, że po restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji przeprowadza się wycenę. Zgodnie z art. 20 ust. 17 rozporządzenia nr 806/2014 wycena ta określa, czy istnieje różnica między sposobem potraktowania akcjonariuszy i wierzycieli w przypadku objęcia danej instytucji standardowym postępowaniem upadłościowym w chwili podjęcia decyzji w sprawie działania w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji a faktycznym sposobem ich potraktowania w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji.
- 202 Jeżeli w następstwie tej wyceny zostanie ustalone, że akcjonariusze lub wierzyciele ponieśli w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji straty większe niż te, jakie ponieśli w wyniku likwidacji w trybie standardowego postępowania upadłościowego, art. 76 ust. 1 rozporządzenia nr 806/2014 przewiduje, że SRB może skorzystać z SRF w celu wypłacenia im rekompensaty.
- 203 Rozporządzenie nr 806/2014 gwarantuje zatem, że akcjonariusze i wierzyciele nie zostaną w wyniku restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji potraktowani mniej korzystnie niż w ramach standardowego postępowania upadłościowego, przewidując, w stosownym przypadku, mechanizm odszkodowawczy. Zapewniając poszanowanie zapisanego w art. 17 ust. 1 karty prawa własności, rozporządzenie nr 806/2014 ustanawia – na wypadek gdyby program restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji naruszył prawo własności akcjonariuszy i wierzycieli – mechanizm gwarantujący słuszne odszkodowanie za poniesioną przez nich stratę.
- 204 Wbrew temu, co twierdzi skarżąca, postępowanie upadłościowe stanowi jedyną alternatywę względem restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji. Wystarczy bowiem przypomnieć, że zgodnie z art. 18 ust. 1 rozporządzenia nr 806/2014 warunkiem podjęcia działania w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji jest to, że dany podmiot znajduje się na progu upadłości lub jest zagrożony upadłością i nie ma żadnych racjonalnych podstaw, by oczekiwać, że inne środki sektora prywatnego lub środki ostrożnościowe mogą owej upadłości zapobiec.

- 205 W tym względie należy zauważyć, iż w dziedzinie pomocy państwa Trybunał orzekł, że straty akcjonariuszy banków znajdujących się w trudnościach będą miały w każdym przypadku tę samą wielkość, niezależnie od tego, czy ich przyczyna opiera się na wyroku stwierdzającym upadłość z powodu braku przyznania pomocy państwa, czy na postępowaniu w sprawie przyznania takiej pomocy, uzależnionej od uprzedniego warunku podziału obciążenia (wyrok z dnia 19 lipca 2016 r., Kotnik i in., C-526/14, EU:C:2016:570, pkt 75).
- 206 Trybunał zauważył, iż pkt 46 komunikatu bankowego przewiduje, że „należy przestrzegać zasady »niepogarszania sytuacji wierzycieli«” i że „[w]ierzyciele podporządkowani nie powinni zatem otrzymać mniej, pod względem ekonomicznym, niż wartość, jaką osiągnąłby ich instrument, gdyby pomoc państwa nie została przyznana” (wyrok z dnia 19 lipca 2016 r., Kotnik i in., C-526/14, EU:C:2016:570, pkt 77).
- 207 W ocenie Trybunału z wyżej wymienionego punktu wynika, że środki podziału obciążenia, od których uzależnione zostało przyznanie pomocy państwa na rzecz deficytowego banku, nie mogą stanowić większej szkody dla prawa własności wierzycieli podporządkowanych niż ta, której doznaliby oni w wyniku postępowania upadłościowego będącego skutkiem braku przyznania takiej pomocy. W tych okolicznościach nie można skutecznie podnosić, że środki podziału obciążenia takie jak przewidziane w komunikacie bankowym stanowią ingerencję w prawo własności akcjonariuszy i wierzycieli podporządkowanych (wyrok z dnia 19 lipca 2016 r., Kotnik i in., C-526/14, EU:C:2016:570, pkt 78, 79).
- 208 Należy zatem w drodze analogii uznać, że zastosowanie przewidzianej w art. 15 rozporządzenia nr 806/2014 zasady niepogarszania sytuacji wierzycieli gwarantuje akcjonariuszom podmiotu objętego działaniem w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji słuszne odszkodowanie zgodne z wymogami art. 17 karty.
- 209 Ponadto w piśmie złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 21 stycznia 2020 r. skarżąca w oparciu o art. 84 § 2 regulaminu postępowania podniosła nowy zarzut. Podnosi ona, że postanowienie z dnia 10 października 2019 r., Aeris Invest/SRB (T-599/18, niepublikowane, odwołanie w toku, EU:T:2019:740), ma bezpośredni wpływ na zarzut niezgodności z prawem art. 15 i 22 rozporządzenia nr 806/2014 oraz że twierdzenia sformułowane w zarzucie czwartym należy w świetle tego postanowienia uzupełnić.
- 210 Komisja, SRB, Królestwo Hiszpanii, Rada i Banco Santander podnoszą, że argumenty przedstawione przez skarżącą w dniu 21 stycznia 2020 r. stanowią nowy zarzut, który jest niedopuszczalny.
- 211 Z uwagi na to, że skarżąca na rozprawie potwierdziła, że nie jest to nowy zarzut, lecz rozszerzenie zarzutu czwartego, Sąd ograniczy się do zbadania nowych argumentów przedstawionych w dniu 21 stycznia 2020 r. w zakresie, w jakim stanowią one wsparcie zarzutu niezgodności z prawem podniesionego w zarzucie czwartym.
- 212 Skarżąca podnosi, że z pkt 48 i 49 postanowienia z dnia 10 października 2019 r., Aeris Invest/SRB (T-599/18, niepublikowanego, odwołanie w toku, EU:T:2019:740), od którego wniosła ona odwołanie, wynika, że rozporządzenie nr 806/2014 nie przewiduje rekompensaty dla akcjonariuszy, których pozbawiono prawa własności w przypadkach takich jak przypadek Banco Popular. Twierdzi ona, że stosownie do wspomnianego postanowienia akcjonariuszom Banco Popular nie przysługuje prawo do rekompensaty, nawet jeżeli rzeczywista wartość Banco Popular była wyższa od tej, jaką przypisano mu w wycenie nr 2. Skarżąca wywodzi stąd, że rozporządzenie

nr 806/2014 nie przewiduje odpowiedniego systemu odszkodowawczego dla akcjonariuszy, których pozbawiono prawa własności, oraz że zarzut niezgodności z prawem należy w związku z tym uwzględnić. Dodaje ona, że odszkodowanie przewidziane w art. 20 ust. 16 rozporządzenia nr 806/2014 nie jest odpowiednie i wystarczające.

213 Należy przypomnieć, że w postanowieniu z dnia 10 października 2019 r., AERIS Invest/SRB (T-599/18, niepublikowanym, odwołanie w toku, EU:T:2019:740), Sąd odrzucił wniesioną przez skarżącą skargę o stwierdzenie nieważności decyzji SRB o nieprzeprowadzaniu ostatecznej wyceny ex post Banco Popular. W pkt 47 tego postanowienia Sąd stwierdził, że zastosowany wobec Banco Popular instrument zbycia działalności nie należy do przypadków, o których mowa w art. 20 ust. 12 rozporządzenia nr 806/2014, w których w następstwie ostatecznej wyceny ex post może zostać wypłacona rekompensata. W związku z tym Sąd w pkt 48 i 49 owego postanowienia, na które powołuje się skarżąca, uznał:

„48 Ponadto należy stwierdzić, że art. 20 ust. 12 rozporządzenia nr 806/2014 nie pozwala na wypłatę odszkodowania dawnym akcjonariuszom i wierzycielom podmiotu, którego instrumenty kapitałowe zostały w całości poddane konwersji, obniżeniu wartości i przeniesieniu na osobę trzecią.

49 W tym względzie skarżąca niesłusznie utrzymuje, że wycena ex post ma bezpośredni wpływ na sytuację prawną dawnych akcjonariuszy Banco Popular oraz że gdyby szacunkowa wartość rynkowa tego ostatniego była wyższa niż ta wynikająca z wyceny nr 2, wspomnianym akcjonariuszom przysługiwałoby prawo do rekompensaty zgodnie z art. 20 rozporządzenia nr 806/2014”.

214 Wystarczy zauważyć, że w postanowieniu z dnia 10 października 2019 r., AERIS Invest/SRB (T-599/18, niepublikowanym, odwołanie w toku, EU:T:2019:740), Sąd wypowiedział się wyłącznie w przedmiocie sytuacji skarżącej w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji Banco Popular i uznał, że rekompensata przewidziana w art. 20 ust. 12 rozporządzenia nr 806/2014 nie miała w rozpatrywanym wypadku zastosowania.

215 Wynika stąd, że rozważania Sądu ograniczone do przypadku rozpatrywanego w postanowieniu z dnia 10 października 2019 r., AERIS Invest/SRB (T-599/18, niepublikowanym, odwołanie w toku, EU:T:2019:740), nie mają znaczenia dla oceny zgodności z prawem rozporządzenia nr 806/2014. Ponadto w piśmie złożonym w dniu 21 stycznia 2020 r. skarżąca nie wykazuje żadnego związku między owym postanowieniem a art. 15 i 22 rozporządzenia nr 806/2014, których niezgodność z prawem została podniesiona w zarzucie czwartym.

216 Co więcej, należy zauważyć, że postanowienie z dnia 10 października 2019 r., AERIS Invest/SRB (T-599/18, niepublikowane, odwołanie w toku, EU:T:2019:740) – z uwagi na to, iż skarżąca wniosła od niego odwołanie – nie jest prawomocne.

217 Wynika stąd, że nowe argumenty przedstawione przez skarżącą w dniu 21 stycznia 2020 r. nie mają znaczenia dla oceny zarzutu niezgodności z prawem podniesionego w zarzucie czwartym.

218 Z całości powyższych rozważań wynika, że art. 15 i 22 rozporządzenia nr 806/2014 nie stanowią nieproporcjonalnej i niedopuszczalnej ingerencji naruszającej samą istotę prawa własności akcjonariuszy podmiotu, którego dotyczy działanie w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej

likwidacji, i należy uznać, że ustanawiają one uzasadnione i proporcjonalne ograniczenie ich prawa własności zgodnie z postanowieniami art. 17 ust. 1 i art. 52 ust. 1 karty oraz postanowieniami art. 5 ust. 4 TUE.

219 W związku z tym zarzut niezgodności z prawem podniesiony w zarzucie czwartym należy oddalić.

3. W przedmiocie zarzutu piątego, dotyczącego niezgodności z prawem, która miałaby polegać na tym, że art. 18 i 20 rozporządzenia nr 806/2014 naruszają prawo do bycia wysłuchanym zapisane w art. 17 i 41 karty

220 Skarżąca na podstawie art. 277 TFUE podnosi zarzut niezgodności z prawem art. 18 i 20 rozporządzenia nr 806/2014 ze względu na to, że w jej ocenie przepisy te naruszają prawo do bycia wysłuchanym zapisane w art. 41 ust. 2 lit. a) karty, gdyż nie przewidują one wysłuchania akcjonariuszy podmiotu objętego działaniem w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji. Ów brak wysłuchania jest również niezgodny z gwarancjami proceduralnymi prawa własności przewidzianego w art. 17 karty w związku z art. 1 protokołu nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, podpisanej w Rzymie w dniu 4 listopada 1950 r., zgodnie z którymi w przypadku ingerencji w prawo własności danej osoby należy umożliwić jej odpowiednie przedstawienie swojej sprawy właściwym organom.

221 Komisja, SRB i Parlament podnoszą, że gdyby akcjonariuszom instytucji objętej procedurą restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji przysługiwało prawo do bycia wysłuchanym zapisane w art. 41 ust. 2 lit. a) karty, zostałyby ono uznane nawet w braku wyraźnego przepisu w rozporządzeniu nr 806/2014. Brak wyraźnego przepisu przewidującego wysłuchanie akcjonariuszy w art. 18 rozporządzenia nr 806/2014 nie pociąga za sobą niezgodności z prawem tego rozporządzenia, ponieważ żaden przepis takiego wysłuchania nie zakazuje.

222 Na wstępie należy zauważyć, że skarżąca kwestionuje brak wysłuchania akcjonariuszy podmiotu objętego działaniem w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w toku procedury prowadzącej do podjęcia tego działania, lecz nie podnosi żadnego argumentu dotyczącego art. 20 rozporządzenia nr 806/2014, który odnosi się do wyceny. W związku z tym należy uznać, iż w drodze zarzutu niezgodności z prawem podniesionego w ramach zarzutu piątego skarżąca kwestionuje ważność art. 18 rozporządzenia nr 806/2014, dotyczącego procedury restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, ze względu na to, że przepis ten, nie przewidując wysłuchania akcjonariuszy przez SRB przed podjęciem działania w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, miałby naruszać ich prawo do bycia wysłuchanym zagwarantowane w art. 41 ust. 2 lit. a) karty.

223 Należy przypomnieć, że art. 41 ust. 2 lit. a) karty przewiduje, iż prawo do dobrej administracji obejmuje prawo każdego do bycia wysłuchanym, zanim zostaną podjęte indywidualne środki mogące negatywnie wpłynąć na jego sytuację.

224 Prawo do bycia wysłuchanym gwarantuje każdej osobie możliwość użytecznego i skutecznego przedstawienia jej stanowiska w trakcie postępowania administracyjnego przed wydaniem jakiegokolwiek decyzji, która mogłaby negatywnie wpłynąć na jej interesy. Następnie należy wyjaśnić, że prawo do bycia wysłuchanym służy realizacji dwojakiego celu. Z jednej strony służy ono badaniu akt sprawy i ustaleniu faktów w możliwie najbardziej dokładny i prawidłowy sposób, a z drugiej strony pozwala zapewnić skuteczną ochronę zainteresowanego. Prawo do bycia wysłuchanym ma zwłaszcza na celu zagwarantowanie, aby każda decyzja mająca niekorzystny skutek dla danej osoby była wydawana z pełną znajomością sprawy, oraz zmierza ono do

umożliwienia właściwemu organowi skorygowania błędu lub do umożliwienia osobie zainteresowanej przedstawienia takich informacji dotyczących jej sytuacji osobistej, które przemawiają za wydaniem lub niewydaniem decyzji, lub za tym, by miała ona taką a nie inną treść (zob. wyrok z dnia 4 czerwca 2020 r., ESDZ/De Loecker, C-187/19 P, EU:C:2020:444, pkt 68, 69 i przytoczone tam orzecznictwo).

- 225 Należy zauważyć, że Trybunał potwierdził znaczenie prawa do bycia wysłuchanym i jego bardzo szeroki zakres w porządku prawnym Unii, stwierdzając, że prawo to powinno mieć zastosowanie do każdego postępowania, które może prowadzić do wydania niekorzystnego aktu. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału przestrzeganie prawa do bycia wysłuchanym jest obowiązkowe nawet wtedy, gdy właściwe uregulowanie nie przewiduje wyraźnie takiej formalności (zob. wyroki: z dnia 22 listopada 2012 r., M., C-277/11, EU:C:2012:744, pkt 85, 86 i przytoczone tam orzecznictwo; z dnia 18 czerwca 2020 r., Komisja/RQ, C-831/18 P, EU:C:2020:481, pkt 67 i przytoczone tam orzecznictwo; z dnia 7 listopada 2019 r., ADDE/Parlament, T-48/17, EU:T:2019:780, pkt 89 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 226 Dlatego też stosowanie zasady prawa do obrony, które obejmuje prawo do bycia wysłuchanym, ze względu na cechujący ją charakter podstawowej i ogólnej zasady prawa Unii, nie może być ani wyłączone, ani ograniczone przepisem rozporządzenia, a jej przestrzeganie powinno w rezultacie być zapewnione zarówno w razie całkowitego braku przepisów szczególnych, jak i w przypadku regulacji, która jako taka nie uwzględnia tej zasady (zob. wyrok z dnia 18 czerwca 2014 r., Hiszpania/Komisja, T-260/11, EU:T:2014:555, pkt 62 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 227 Zakres stosowania prawa do bycia wysłuchanym jako podstawowej zasady i prawa podstawowego porządku prawnego Unii jest bowiem otwarty, gdy administracja zamierza wydać akt niekorzystny, czyli akt, który może negatywnie wpłynąć na interesy jednostki lub danego państwa członkowskiego, ponieważ jego stosowanie nie zależy od istnienia wyraźnego przepisu w tym względzie przewidzianego w prawie wtórnym (wyrok z dnia 18 czerwca 2014 r., Hiszpania/Komisja, T-260/11, EU:T:2014:555, pkt 64).
- 228 W tym względzie należy z jednej strony zauważyć, że rozporządzenie nr 806/2014, zgodnie z jego motywem 121, nie narusza praw podstawowych oraz praw, wolności i zasad uznanych w szczególności w karcie, w tym prawa do obrony, oraz powinno być wykonywane zgodnie z tymi prawami i zasadami. Z drugiej strony żaden przepis rozporządzenia nr 806/2014 wprost nie wyłącza ani nie ogranicza przysługującego akcjonariuszom i wierzycielom danego podmiotu prawa do bycia wysłuchanym w toku procedury restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji.
- 229 Ponadto należy zauważyć, podobnie jak Komisja i Rada, że celem działania w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji podejmowanego przez SRB w wyniku procedury z art. 18 rozporządzenia nr 806/2014 jest restrukturyzacja i uporządkowana likwidacja danego podmiotu. Podmiot objęty restrukturyzacją i uporządkowaną likwidacją trzeba uznać za osobę, względem której podejmowany jest indywidualny środek i której art. 41 ust. 2 lit. a) karty gwarantuje prawo do bycia wysłuchanym.
- 230 Należy zatem wziąć pod uwagę, że akcjonariusze i wierzyciele tego podmiotu nie są adresatami działania w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, które nie jest decyzją indywidualną podejmowaną względem nich.

- 231 Trzeba wszakże zauważyć, że zgodnie z art. 21 ust. 1 rozporządzenia nr 806/2014 SRB może wykonać uprawnienie do obniżenia wartości lub konwersji instrumentów kapitałowych podmiotu objętego działaniem w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, stanowiąc na mocy procedury określonej w art. 18 tego rozporządzenia.
- 232 Procedura z art. 18 rozporządzenia nr 806/2014 – chociaż nie jest procedurą indywidualną wszczętą względem akcjonariuszy i wierzycieli danego podmiotu – może zatem prowadzić do podjęcia działania w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, które może negatywnie wpłynąć na ich interesy.
- 233 Otóż w orzecznictwie Trybunału przywołanym w pkt 225 powyżej przyjęto szeroką wykładnię prawa do bycia wysłuchanym jako prawa gwarantowanego każdej osobie w toku postępowania, które może prowadzić do wydania niekorzystnego dla niej aktu. Możliwości powoływania się przez akcjonariuszy instytucji objętej działaniem w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji na prawo do bycia wysłuchanym w ramach procedury restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji nie można zatem wykluczyć.
- 234 Jednakże korzystanie z prawa do bycia wysłuchanym może podlegać ograniczeniom zgodnie z art. 52 ust. 1 karty, przywołanym w pkt 158 powyżej.
- 235 Należy zatem zbadać, czy brak w rozporządzeniu nr 806/2014 przepisu wprost przewidującego wysłuchanie akcjonariuszy i wierzycieli danego podmiotu w ramach procedury, o której mowa w art. 18 tego rozporządzenia, stanowi zgodnie z art. 52 ust. 1 karty ograniczenie w korzystaniu z prawa do bycia wysłuchanym.
- 236 Trybunał uznał, że prawa podstawowe, takie jak poszanowanie prawa do obrony, nie mają charakteru absolutnego, lecz mogą podlegać ograniczeniom, pod tym wszakże warunkiem, że ograniczenia te rzeczywiście odpowiadają celom interesu ogólnego, jakim służy dany środek, i nie stanowią w stosunku do zamierzonego celu nieproporcjonalnej i niedopuszczalnej ingerencji, która naruszałaby samą istotę zagwarantowanych w ten sposób praw (zob. wyroki: z dnia 10 września 2013 r., *G. i R.*, C-383/13 PPU, EU:C:2013:533, pkt 33 i przytoczone tam orzecznictwo; z dnia 20 grudnia 2017 r., *Prequ'Italy*, C-276/16, EU:C:2017:1010, pkt 50 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 237 W tym względzie SRB oraz Królestwo Hiszpanii, Parlament i Rada podnoszą, że ograniczenie prawa akcjonariuszy do bycia wysłuchanym jest uzasadnione z jednej strony celem polegającym na zapewnieniu stabilności rynków finansowych, a z drugiej strony koniecznością zapewnienia skuteczności decyzji o restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, które muszą być przyjmowane szybko.
- 238 W pierwszej kolejności należy zauważyć, że wiele motywów rozporządzenia nr 806/2014, w szczególności motywy 12, 58 i 61, wskazuje, iż stabilność rynków finansowych jest jednym z celów realizowanych przez mechanizmy restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji ustanowione tym rozporządzeniem.
- 239 Ponadto zgodnie z art. 18 ust. 5 rozporządzenia nr 806/2014 działanie w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji uznaje się za będące w interesie publicznym, jeśli jest ono konieczne do osiągnięcia, za pomocą proporcjonalnych środków, co najmniej jednego z celów restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji określonych w art. 14 tego rozporządzenia, podczas gdy likwidacja podmiotu w trybie standardowego postępowania upadłościowego nie pozwoliłaby

zrealizować tych celów w takim samym zakresie. Wśród celów restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji określonych w art. 14 rozporządzenia nr 806/2014 znajduje się w szczególności cel polegający na „uniknięci[u] znaczących negatywnych skutków dla stabilności finansowej, w szczególności przez zapobiegnięcie efektowi domina, w tym w infrastrukturach rynkowych, oraz przez utrzymanie dyscypliny rynkowej”, a także cel polegający na „ochron[ie] finansów publicznych przez ograniczenie do minimum korzystania z nadzwyczajnego publicznego wsparcia finansowego”.

- 240 W tym względzie należy przypomnieć, iż z orzecznictwa przywołanego w pkt 161 powyżej wynika, że usługi finansowe odgrywają centralną rolę w gospodarce Unii oraz że upadłość jednego lub kilku banków grozi szybkim rozprzestrzenieniem się jej na inne banki bądź to w danym państwie członkowskim, bądź to w innych państwach członkowskich. Co więcej, zgodnie z orzecznictwem przywołanym w pkt 162 powyżej cel, jakim jest zapewnienie stabilności systemu finansowego przy jednoczesnym unikaniu nadmiernych wydatków publicznych i minimalizowaniu zakłóceń konkurencji, stanowi nadrzędny interes publiczny.
- 241 Ponadto Europejski Trybunał Praw Człowieka (zwany dalej „ETPC”) w orzeczeniu z dnia 1 kwietnia 2004 r. w sprawie Camberrow MM5 AD przeciwko Bułgarii (CE:ECHR:2004:0401DEC005035799, pkt 6) uznał, że w dziedzinach wrażliwych z gospodarczego punktu widzenia, takich jak stabilność systemu bankowego, państwa dysponują szerokim zakresem uznania i że w związku z tym brak możliwości uczestniczenia przez akcjonariusza w procedurze prowadzącej do sprzedaży banku nie jest nieproporcjonalny w stosunku do uzasadnionych celów polegających na ochronie praw wierzycieli i utrzymaniu prawidłowego zarządu masą upadłości banku.
- 242 Należy również wspomnieć o wyroku z dnia 8 listopada 2016 r., Dowling i in. (C-41/15, EU:C:2016:836), wydanym w związku z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, który dotyczył wykładni art. 8, 25 i 29 drugiej dyrektywy Rady 77/91/EWG z dnia 13 grudnia 1976 r. w sprawie koordynacji gwarancji, jakie są wymagane w państwach członkowskich od spółek w rozumieniu art. [54 akapit drugi TFUE], w celu uzyskania ich równoważności, dla ochrony interesów zarówno współników, jak i osób trzecich w zakresie tworzenia spółki akcyjnej, jak również utrzymania i zmian jej kapitału (Dz.U. 1977, L 26, s. 1). Sprawa ta dotyczyła wyjątkowego środka władz krajowych mającego na celu zapobieżenie, w drodze podwyższenia kapitału, upadłości spółki, która według sądu odsyłającego zagrażała stabilności finansowej Unii. Trybunał uznał, że ochrona, jaką druga dyrektywa 77/91 przyznaje akcjonariuszom i wierzycielom spółki akcyjnej w odniesieniu do jej kapitału zakładowego, nie obejmuje takiego środka krajowego przyjętego w sytuacji poważnego zaburzenia gospodarki i systemu finansowego państwa członkowskiego, który ma na celu zaradzenie systemowemu zagrożeniu dla stabilności finansowej Unii, wynikającemu z niedostatku własnych funduszy danej spółki (wyrok z dnia 8 listopada 2016 r., Dowling i in., C-41/15, EU:C:2016:836, pkt 50). Trybunał dodał, że przepisy drugiej dyrektywy 77/91 nie sprzeciwiają się zatem wyjątkowemu środkowi dotyczącemu kapitału zakładowego spółki akcyjnej, jaki przyjęły władze krajowe, w sytuacji poważnego zaburzenia gospodarki i systemu finansowego państwa członkowskiego, bez zgody walnego zgromadzenia tej spółki i w celu uniknięcia ryzyka systemowego oraz zapewnienia stabilności finansowej Unii (zob. wyrok z dnia 8 listopada 2016 r., Dowling i in., C-41/15, EU:C:2016:836, pkt 51 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 243 Uwagi te mają w drodze analogii zastosowanie do sytuacji dawnych akcjonariuszy banku, który objęto procedurą restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji na podstawie rozporządzenia nr 806/2014.

- 244 Ponadto należy zauważyć, że inny cel restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, o którym mowa w art. 14 ust. 2 lit. a) rozporządzenia nr 806/2014, a mianowicie zapewnienie ciągłości funkcji krytycznych podmiotu objętego działaniem w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, również wiąże się z celem interesu ogólnego polegającym na ochronie stabilności rynków finansowych.
- 245 Stosownie do art. 2 ust. 1 pkt 35 dyrektywy 2014/59 funkcje krytyczne instytucji oznaczają „działania, usługi lub operacje, których zaprzestanie mogłoby prowadzić w jednym lub większej liczbie państw członkowskich do zaburzeń w usługach kluczowych dla gospodarki realnej lub mogłoby zakłócić stabilność finansową ze względu na wielkość instytucji lub grupy lub ich udział w rynku, wzajemne powiązania zewnętrzne i wewnętrzne, złożoność lub działalność transgraniczną, zwłaszcza uwzględniając substytucyjność tych działań, usług lub operacji”.
- 246 W tym względzie art. 6 ust. 1 rozporządzenia delegowanego Komisji (UE) 2016/778 z dnia 2 lutego 2016 r. uzupełniającego dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/59 w odniesieniu do okoliczności i warunków, w jakich zapłata nadzwyczajnych składek ex post może zostać częściowo lub całkowicie odroczone, oraz w zakresie kryteriów służących określeniu działań, usług i operacji w odniesieniu do funkcji krytycznych oraz określeniu linii biznesowych wraz z powiązanymi usługami w odniesieniu do głównych linii biznesowych (Dz.U. 2016, L 131, s. 41), wskazuje kryteria określenia funkcji krytycznych. Chodzi o funkcję pełnioną przez instytucję na rzecz osób trzecich, które nie są powiązane z instytucją ani grupą, i co do której prawdopodobne jest, że nagłe zaburzenie jej pełnienia wywarłoby istotny negatywny wpływ na owe osoby trzecie, zapoczątkowałoby efekt domina lub podważyłoby ogólne zaufanie uczestników rynku z powodu znaczenia systemowego tej funkcji dla osób trzecich oraz znaczenia systemowego danej instytucji lub grupy w pełnieniu tej funkcji.
- 247 Cel polegający na zapewnieniu ciągłości funkcji krytycznych podmiotu, którego dotyczy działanie w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, przewidziany w art. 14 ust. 2 lit. a) rozporządzenia nr 806/2014, wiąże się z zapobieganiem występowaniu w pełnieniu tych funkcji przerw, które mogłyby spowodować zaburzenia nie tylko na danym rynku, lecz również w odniesieniu do całej stabilności finansowej Unii.
- 248 W związku z tym, ponieważ celem działania w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji jest zachowanie lub przywrócenie sytuacji finansowej instytucji kredytowej, w szczególności z uwagi na to, że stanowi ono alternatywę względem jej likwidacji w trybie standardowego postępowania upadłościowego, należy uznać, że działanie to rzeczywiście odpowiada celowi interesu ogólnego uznanemu przez Unię (zob. analogicznie wyrok z dnia 25 marca 2021 r., Balgarska Narodna Banka, C-501/18, EU:C:2021:249, pkt 108).
- 249 Z powyższego wynika, że ustanowiona w rozporządzeniu nr 806/2014 i opisana w jego art. 18 procedura restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji służy realizacji celu interesu ogólnego w rozumieniu art. 52 ust. 1 karty, a mianowicie celu polegającego na zapewnieniu stabilności rynków finansowych, który może uzasadniać ograniczenie prawa do bycia wysłuchanym.
- 250 W drugiej kolejności z wielu motywów rozporządzenia nr 806/2014 wynika, że jeżeli działanie w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji staje się konieczne, musi ono zostać podjęte szybko. Chodzi w szczególności o motywy 26, 31, 53, a zwłaszcza o motyw 56 tego rozporządzenia, który przewiduje, że w celu ograniczenia zakłóceń rynku finansowego i gospodarki, procedura restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji powinna zostać przeprowadzona w krótkim czasie.

- 251 W tym względzie Trybunał uznał, że celem rozporządzenia nr 806/2014, zgodnie z jego motywem 8, jest wprowadzenie skuteczniejszych mechanizmów restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, które muszą być zasadniczym instrumentem służącym uniknięciu szkód, jakie w przeszłości wynikały z upadłości banków, oraz że taki cel zakłada szybkie podejmowanie decyzji, na co wskazują krótkie terminy przewidziane w art. 18 wspomnianego rozporządzenia, tak aby stabilność finansowa nie była zagrożona (wyrok z dnia 6 maja 2021 r., ABLV Bank i in./EBC, C-551/19 P i C-552/19 P, EU:C:2021:369, pkt 55).
- 252 I tak art. 18 ust. 1 rozporządzenia nr 806/2014 wskazuje w szczególności, że EBC – jeżeli uzna, iż dany podmiot znajduje się na progu upadłości lub jest zagrożony upadłością – bezzwłocznie informuje o swojej ocenie Komisję i SRB. Zgodnie z ust. 2 tego artykułu jeżeli SRB sama dokonuje oceny, niezwłocznie informuje o niej EBC. Jeżeli warunki określone w ust. 1 owego artykułu są spełnione, SRB przyjmuje program restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, który zgodnie z art. 18 ust. 7 rozporządzenia nr 806/2014 jest przekazywany Komisji bezzwłocznie po jego przyjęciu. Komisja ma następnie 24 godziny na zatwierdzenie programu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji lub sprzeciwienie się mu.
- 253 Wynika stąd, że gdy w odniesieniu do danego podmiotu spełnione są warunki podjęcia działania w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, a mianowicie, po pierwsze, podmiot ten znajduje się na progu upadłości lub jest zagrożony upadłością, po drugie, nie ma innych racjonalnych podstaw, by oczekiwać, że inne środki sektora prywatnego lub środki ostrożnościowe zapobiegą jego upadłości w rozsądnych ramach czasowych, a po trzecie, jego restrukturyzacja i uporządkowana likwidacja jest konieczna do osiągnięcia co najmniej jednego z celów określonych w art. 14 rozporządzenia nr 806/2014, art. 18 tego rozporządzenia przewiduje, że decyzja musi zostać przyjęta w bardzo krótkim terminie.
- 254 Celem tego szybkiego podjęcia decyzji jest w szczególności zapewnienie ciągłości funkcji krytycznych danego podmiotu oraz uniknięcie negatywnych konsekwencji jego upadłości dla stabilności finansowej. Szybkość podjęcia decyzji stanowi zatem warunek jej skuteczności.
- 255 I tak Trybunał orzekł już, że pilny charakter sytuacji wymagający natychmiastowego podjęcia działań przez właściwe władze uzasadnia ograniczenie prawa do bycia wysłuchanym przysługującego osobom, których dotyczą środki przyjęte w dziedzinie odpowiedzialności za środowisko naturalne (zob. podobnie wyrok z dnia 9 marca 2010 r., ERG i in., C-379/08 i C-380/08, EU:C:2010:127, pkt 67) i w dziedzinie rolnictwa (zob. podobnie wyrok z dnia 15 czerwca 2006 r., Dokter i in., C-28/05, EU:C:2006:408, pkt 76).
- 256 Ponadto w dziedzinie środków polegających na zamrożeniu funduszy Trybunał orzekł, że poinformowanie o powodach, na których opiera się pierwotne umieszczenie nazwiska osoby lub nazwy podmiotu w wykazie osób i podmiotów objętych środkami ograniczającymi, przed tym umieszczeniem, mogłoby zagrozić skuteczności środków w postaci zamrożenia funduszy i zasobów gospodarczych, które nakłada prawo Unii. Takie środki, aby osiągnąć cel mającego zastosowanie rozporządzenia, powinny ze swej istoty stanowić zaskoczenie i być stosowane ze skutkiem natychmiastowym (zob. podobnie wyroki: z dnia 3 września 2008 r., Kadi i Al Barakaat International Foundation/Rada i Komisja, C-402/05 P i C-415/05 P, EU:C:2008:461, pkt 338–340; z dnia 21 grudnia 2011 r., Francja/People’s Mojahedin Organization of Iran, C-27/09 P, EU:C:2011:853, pkt 61; z dnia 12 lutego 2020 r., Amisi Kumba/Rada, T-163/18, EU:T:2020:57, pkt 51).

- 257 Ze względów również wiążących się z celem, do którego osiągnięcia dąży prawo Unii, oraz skutecznością przewidzianych w nim środków organy Unii nie mają także obowiązku wysłuchania strony skarżącej przed pierwotnym umieszczeniem jej nazwiska lub nazwy w wykazie osób i podmiotów objętych środkami ograniczającymi (zob. podobnie wyroki: z dnia 3 września 2008 r., Kadi i Al Barakaat International Foundation/Rada i Komisja, C-402/05 P i C-415/05 P, EU:C:2008:461, pkt 341; z dnia 25 kwietnia 2013 r., Gbagbo/Rada, T-119/11, niepublikowany, EU:T:2013:216, pkt 103).
- 258 Jest tak tym bardziej w przypadku, gdy ograniczenie prawa do bycia wysłuchanym dotyczy nie podmiotu objętego procedurą restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, lecz jego akcjonariuszy lub wierzycieli.
- 259 Należy również zauważyć, że w orzeczeniu z dnia 1 kwietnia 2004 r. w sprawie Camberrow MM5 AD przeciwko Bułgarii (CE:ECHR:2004:0401DEC005035799) ETPC stwierdził, że sprzedaż banku w upadłości jako przedsiębiorstwa kontynuującego działalność przeprowadzono w celu szybkiego i pewniejszego zaspokojenia wierzycieli, którzy od lat oczekiwali swoich należności, oraz szybkiego zakończenia postępowania upadłościowego. W związku z tym potrzeba prostoty i szybkości w postępowaniu prowadzącym do sprzedaży banku miała kluczowe znaczenie. Gdyby ustawa przewidywała, że sąd upadłościowy ma obowiązek skonsultowania się ze wszystkimi akcjonariuszami i wierzycielami banku, doprowadziłoby to do znacznego spowolnienia postępowania, a w konsekwencji – dalszego opóźnienia w wypłacie kwot należnych wierzycielom i w zakończeniu postępowania upadłościowego.
- 260 W wyroku z dnia 24 listopada 2005 r. w sprawie Capital Bank AD przeciwko Bułgarii (CE:ECHR:2005:1124JUD004942999, pkt 136) ETPC orzekł, że w dziedzinie wrażliwej z gospodarczego punktu widzenia takiej jak stabilność systemu bankowego i w pewnych sytuacjach może zaistnieć nadrzędna konieczność działania w sposób sprawny i niezwłoczny oraz bez uprzedzenia w celu uniknięcia nieodwracalnych szkód dla banku, jego deponentów i innych wierzycieli lub dla całego systemu bankowego i finansowego.
- 261 Ponadto okoliczność, że działanie w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji może prowadzić do ingerencji w prawo własności akcjonariuszy i wierzycieli danego podmiotu, nie może uzasadniać obowiązku przyznania im prawa do bycia wysłuchanym przed jego podjęciem.
- 262 W tym względzie Sąd podkreślił już w pkt 282 wyroku z dnia 13 lipca 2018 r., K. Chrysostomides & Co. i in./Rada i in. (T-680/13, EU:T:2018:486), że obowiązujące procedury powinny umożliwiać zainteresowanej osobie odpowiednie przedstawienie jej sprawy właściwym organom. Aby upewnić się, czy wymóg ten – stanowiący nieodłączny wymóg art. 1 protokołu nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności – jest spełniony, należy rozważyć obowiązujące procedury w aspekcie ogólnym (zob. podobnie wyroki: z dnia 3 września 2008 r., Kadi i Al Barakaat International Foundation/Rada i Komisja, C-402/05 P i C-415/05 P, EU:C:2008:461, pkt 368 i przytoczone tam orzecznictwo; z dnia 25 kwietnia 2013 r., Gbagbo/Rada, T-119/11, niepublikowany, EU:T:2013:216, pkt 119; ETPC z dnia 20 lipca 2004 r., Bäck przeciwko Finlandii, CE:ECHR:2004:0720JUD003759897, pkt 56). Wymogu tego nie można zatem interpretować w ten sposób, że osoba zainteresowana musi w każdych okolicznościach mieć możliwość przedstawienia właściwym organom swojego punktu widzenia przed przyjęciem środków stanowiących naruszenie jej prawa własności (zob. podobnie wyrok ETPC z dnia 19 września 2006 r., Maupas i in. przeciwko Francji, CE:ECHR:2006:0919JUD001384402, pkt 20, 21).

- 263 Sąd uznał, że jest tak w szczególności wtedy, gdy – tak jak w przypadku działania w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji – rozpatrywane środki nie stanowią sankcji i są podejmowane w sytuacji charakteryzującej się szczególną pilnością. W tym ostatnim względzie Sąd zauważył, że chodziło o zapobieżenie bezpośredniemu ryzyku upadku odnośnych banków w celu utrzymania stabilności systemu finansowego państwa członkowskiego i, co za tym idzie, uniknięcie efektu domina w innych państwach członkowskich należących do strefy euro. Tymczasem wdrożenie procedury uprzedniej konsultacji, w ramach której tysiące deponentów i akcjonariuszy odnośnych banków mogłyby skutecznie przedstawić swój punkt widzenia przed przyjęciem powodujących szkodę przepisów, nieuchronnie opóźniłoby zastosowanie środków mających na celu zapobieżenie takiemu upadkowi. Osiągnięcie celu, jakim było utrzymanie stabilności systemu finansowego tego państwa członkowskiego i, co za tym idzie, uniknięcie efektu domina w innych państwach członkowskich należących do strefy euro, byłoby wtedy narażone na poważne ryzyko (zob. wyrok z dnia 13 lipca 2018 r., K. Chrysostomides & Co. i in./Rada i in., T-680/13, EU:T:2018:486, pkt 282 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 264 Ocena ta została potwierdzona przez Trybunał, który uznał, że Sąd słusznie oparł swoje rozumowanie na wyroku ETPC z dnia 21 lipca 2016 r. w sprawie Mamatas i in. przeciwko Grecji (CE:ECHR:2016:0721JUD006306614), z którego wynika, że wymogu, zgodnie z którym każde ograniczenie prawa własności powinno być przewidziane przez ustawę, nie można interpretować w ten sposób, że należało skonsultować się z zainteresowanymi osobami przed przyjęciem tej ustawy, w szczególności wówczas, gdy taka uprzednia konsultacja w nieuchronny sposób spowodowałaby opóźnienie w zastosowaniu środków mających na celu zapobieżenie upadkowi odnośnych banków (wyrok z dnia 16 grudnia 2020 r., Rada i in./K. Chrysostomides & Co. i in., C-597/18 P, C-598/18 P, C-603/18 P i C-604/18 P, EU:C:2020:1028, pkt 159).
- 265 Ponadto należy stwierdzić, że konieczność szybkiego działania bez informowania akcjonariuszy i wierzycieli danego podmiotu o zbliżającej się procedurze restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji dotyczącej tego podmiotu ma na celu uniknięcie pogorszenia się jego sytuacji, które zaszkodziłoby skuteczności działania w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji. Poinformowanie akcjonariuszy lub posiadaczy obligacji banku o tym, że ten może zostać objęty procedurą restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, a zatem o tym, że uznano, iż znajduje się on na progu upadłości lub jest zagrożony upadłością, mogłoby bowiem skłonić ich do sprzedaży papierów wartościowych na rynkach, a także doprowadzić do wycofywania depozytów na wielką skalę, co w konsekwencji pogorszyłoby sytuację finansową banku i utrudniłoby, a nawet uniemożliwiłoby przyjęcie rozwiązania mogącego zapobiec jego likwidacji w trybie standardowego postępowania upadłościowego.
- 266 W tym względzie, jak wynika z motywu 116 rozporządzenia nr 806/2014, udzielenie jakichkolwiek informacji dotyczących decyzji przed jej przyjęciem – niezależnie, czy dotyczą one tego, czy spełnione są warunki restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, czy zastosowania określonego instrumentu, czy też działania podjętego w toku procedury – może mieć wpływ na interes publiczny i prywatny, którego działanie dotyczy.
- 267 Należy zatem uznać, że przewidzenie w rozporządzeniu nr 806/2014 konsultacji z akcjonariuszami i wierzycielami danego podmiotu przed podjęciem działania w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji prowadziłoby do znacznego spowolnienia procedury i zagrażałoby zarówno realizacji celów owego działania, jak i jego skuteczności.

- 268 Co więcej, zważywszy na pilny charakter podjęcia działania w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, uprzednie skonsultowanie się z akcjonariuszami nie byłoby możliwe w szczególności ze względu na trudności związane z ich zidentyfikowaniem. Jak bowiem podnoszą Królestwo Hiszpanii i Rada, z uwagi na to, że akcje i obligacje są przedmiotem ciągłego obrotu na rynkach, w praktyce niemożliwe byłoby ustalenie, z którymi inwestorami indywidualnymi i instytucjonalnymi należałoby się skontaktować.
- 269 Co się tyczy argumentu skarżącej, zgodnie z którym rozporządzenie nr 806/2014 mogłoby przewidywać wysłuchanie akcjonariuszy po podjęciu działania w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, wystarczy zauważyć, podobnie jak Parlament, że takie wysłuchanie nie może zmienić treści tego środka, a zatem nie może prowadzić do stwierdzenia jego nieważności.
- 270 Z całości powyższych rozważań wynika, że wysłuchanie akcjonariuszy i wierzycieli podmiotu objętego działaniem w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji przed podjęciem tego działania zagrażałoby celom w postaci stabilności rynków finansowych i ciągłości funkcji krytycznych danego podmiotu, a także wymogom szybkości i skuteczności procedury restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji.
- 271 W związku z tym brak przepisu przewidującego wysłuchanie akcjonariuszy i wierzycieli danego podmiotu w ramach procedury przewidzianej w art. 18 rozporządzenia nr 806/2014 stanowi ograniczenie prawa do bycia wysłuchanym, które jest uzasadnione i konieczne do osiągnięcia celu interesu ogólnego, nie narusza zasady proporcjonalności, zgodnie z art. 52 ust. 1 karty, ani żadnej z gwarancji proceduralnych prawa własności przewidzianych w art. 17 karty.
- 272 Zarzut niezgodności z prawem art. 18 rozporządzenia nr 806/2014 należy zatem oddalić.

4. W przedmiocie zarzutu ósmego, dotyczącego naruszenia art. 18 rozporządzenia nr 806/2014, obowiązku staranności oraz art. 296 TFUE

- 273 Skarżąca podnosi, że SRB poprzez przyjęcie programu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji naruszyła art. 18 rozporządzenia nr 806/2014, spoczywający na niej obowiązek staranności oraz art. 296 TFUE, ponieważ nie udowodniła ona, że warunki restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji zostały spełnione. W odpowiedzi na przedstawione przez Królestwo Hiszpanii uwagi interwenienta skarżąca wyjaśnia, że w omawianym zarzucie nie podnosi ona błędu w ocenie, lecz naruszenie obowiązku staranności i obowiązku uzasadnienia w ramach zastosowania art. 18 rozporządzenia nr 806/2014.
- 274 Skarżąca utrzymuje, że SRB przy przyjmowaniu programu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji nie zbadała w sposób staranny i bezstronny wszystkich istotnych okoliczności odnośnej sytuacji w celu zastosowania art. 18 rozporządzenia nr 806/2014 zgodnie z obowiązkiem staranności i nie uzasadniła swojej decyzji w wystarczający sposób. W zastrzeżeniu pierwszym podnosi ona w istocie, że SRB nie udowodniła, iż został spełniony warunek przewidziany w art. 18 ust. 1 lit. a) rozporządzenia nr 806/2014, zgodnie z którym podmiot znajduje się na progu upadłości lub jest zagrożony upadłością. Skarżąca utrzymuje, po pierwsze, że SRB nie uwzględniła tego, że Banco Popular był wypłacalny i że jego upadłość nie była w związku z tym udowodniona, oraz, po drugie, że nie uzasadniła ona, dlaczego doraźny problem z płynnością oznaczał upadłość Banco Popular. W zastrzeżeniu drugim skarżąca zarzuca SRB, że ta nie udowodniła, iż został spełniony warunek przewidziany w art. 18 ust. 1 lit. b) rozporządzenia nr 806/2014, zgodnie z którym biorąc pod uwagę ramy czasowe i inne istotne okoliczności, nie

ma żadnych racjonalnych podstaw, by oczekiwać, że inne środki sektora prywatnego lub środki ostrożnościowe podjęte względem danego podmiotu zapobiegną jego upadłości w rozsądnych ramach czasowych. W ocenie skarżącej SRB nie zbadano, czy istniały inne środki nadzorcze, które umożliwiłyby rozwiązanie problemów z płynnością Banco Popular.

a) W przedmiocie zastrzeżenia pierwszego, dotyczącego art. 18 ust. 1 lit. a) rozporządzenia nr 806/2014

- 275 W pierwszej kolejności skarżąca podnosi, że SRB naruszyła spoczywający na niej obowiązek staranności lub przynajmniej obowiązek uzasadnienia, nie uwzględniając szeregu przesłanek dowodzących wypłacalności Banco Popular.
- 276 Należy przypomnieć, po pierwsze, że w dniu 6 czerwca 2017 r. EBC dokonał oceny w przedmiocie znajdowania się przez Banco Popular na progu upadłości lub jego zagrożenia upadłością po zasięgnięciu opinii SRB, zgodnie z art. 18 ust. 1 akapit drugi rozporządzenia nr 806/2014. W ocenie tej EBC, biorąc pod uwagę w szczególności nadmierne wycofywanie depozytów, szybkość, z jaką bank utracił środki finansowe, oraz jego niezdolność do wygenerowania innych środków płynnych, uznał, że istnieją obiektywne przesłanki wskazujące na to, iż Banco Popular prawdopodobnie nie będzie w stanie w najbliższej przyszłości spłacać swoich długów i wywiązywać się z innych zobowiązań w terminie ich wymagalności. EBC doszedł do wniosku, że należy uznać, iż Banco Popular znajduje się na progu upadłości lub, w każdym wypadku, jest zagrożony upadłością w najbliższej przyszłości, zgodnie z art. 18 ust. 1 lit. a) i art. 18 ust. 4 lit. c) rozporządzenia nr 806/2014.
- 277 Po drugie, pismem z dnia 6 czerwca 2017 r. zarząd Banco Popular poinformował EBC, że doszedł on do wniosku, iż bank jest zagrożony upadłością.
- 278 W piśmie do EBC z dnia 6 czerwca 2017 r. Banco Popular powołuje się na powiadomienie, jakie skierował do EBC na podstawie art. 414 rozporządzenia nr 575/2013, dotyczące naruszenia minimalnych wymogów w zakresie pokrycia wpływów netto, i odsyła do zawartej w załączniku oceny dokonanej przez jego zarząd, zgodnie z którą Banco Popular stanął w obliczu upadłości, oraz do informacji i analiz, na których zarząd ten oparł się, aby dojść do takiego wniosku.
- 279 W piśmie tym wskazano:

„Zgodnie z art. 21.4 ustawy 11/2015 oraz art. 45 i 46 rozporządzenia delegowanego [Komisji (UE) 2016/1075 z dnia 23 marca 2016 r. uzupełniającego dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/59/UE w odniesieniu do regulacyjnych standardów technicznych określających treść planów naprawy, planów restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji oraz grupowych planów restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, minimalne kryteria, które właściwy organ ma poddać ocenie w odniesieniu do planów naprawy i grupowych planów naprawy, warunki udzielenia wsparcia finansowego w ramach grupy, wymagania wobec niezależnych rzeczoznawców, umowne uznanie uprawnień do umorzenia i konwersji, procedury i treść wymogów dotyczących powiadomienia i obwieszczenia o zawieszeniu oraz sposób funkcjonowania kolegiów ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji (Dz.U. 2016, L 184, s. 1)], Banco Popular niniejszym zawiadamia, że jego zarząd uznał, iż bank jest zagrożony upadłością”.

- 280 W piśmie tym zarząd Banco Popular przyznał, że bank napotyka poważne problemy z płynnością oraz że jest on zagrożony upadłością. Należy stwierdzić, że – wbrew temu, co twierdzi skarżąca – pisma tego nie można odrzucić jako pozbawionego znaczenia.
- 281 Po trzecie, SRB w art. 2 programu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji przypomniała wniosek, do jakiego EBC doszedł w swej ocenie, a w art. 2.2 stwierdziła, że zgodnie z oceną EBC warunek przewidziany w art. 18 ust. 1 lit. a) rozporządzenia nr 806/2014 został spełniony.
- 282 W niniejszym wypadku znajdowanie się przez Banco Popular na progu upadłości lub jego zagrożenie upadłością stwierdzono zatem na podstawie art. 18 ust. 4 lit. c) rozporządzenia nr 806/2014, zgodnie z którym do celów ust. 1 lit. a) tego artykułu należy uznać, że podmiot znajduje się na progu upadłości lub jest zagrożony upadłością, jeżeli znajduje się on w następującej sytuacji:
- „[P]odmiot jest niezdolny, lub istnieją obiektywne przesłanki pozwalające stwierdzić, że podmiot [ten] w najbliższej przyszłości będzie niezdolny do spłaty swoich długów lub innych zobowiązań w terminie ich wymagalności”.
- 283 Należy zauważyć, że ani EBC, ani SRB nie oparły się na sytuacji przewidzianej w art. 18 ust. 4 lit. b) rozporządzenia nr 806/2014, zgodnie z którym należy uznać, że podmiot znajduje się na progu upadłości lub jest zagrożony upadłością, jeżeli „wartość aktywów podmiotu jest niższa od wartości jego zobowiązań lub [jeżeli] istnieją obiektywne przesłanki pozwalające stwierdzić, że w najbliższej przyszłości wartość aktywów podmiotu będzie niższa od wartości jego zobowiązań”.
- 284 Niewypłacalność podmiotu nie jest zatem warunkiem stwierdzenia, że znajduje się on na progu upadłości lub jest zagrożony upadłością na podstawie art. 18 ust. 4 lit. c) rozporządzenia nr 806/2014, a w związku z tym nie jest warunkiem przyjęcia programu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji.
- 285 W tym względzie z motywu 57 rozporządzenia nr 806/2014 wynika, że:
- „Decyzję o poddaniu podmiotu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji należy podjąć zanim bilans wykaże niewypłacalność i wyczerpie się kapitał własny podmiotu. Restrukturyzację i uporządkowaną likwidację należy uruchomić po stwierdzeniu, że podmiot jest na progu upadłości lub jest zagrożony upadłością oraz że żadne alternatywne środki sektora prywatnego nie zapobiegłyby takiej upadłości w rozsądnym czasie [...]”.
- 286 W związku z tym, wbrew twierdzeniom skarżącej, niewypłacalność Banco Popular nie była jedynym przypadkiem, w którym można było uznać, że znajduje się on na progu upadłości lub jest zagrożony upadłością w rozumieniu art. 18 ust. 1 lit. a) rozporządzenia nr 806/2014. Okoliczność, że bilans danego podmiotu wykazuje jego wypłacalność, nie oznacza bowiem, że podmiot ten dysponuje wystarczającymi środkami finansowymi, to znaczy dostępnymi funduszami na spłatę swoich długów i wywiązanie się z innych zobowiązań o nadchodzącej wymagalności.
- 287 W tym względzie ze skierowanego do posła Parlamentu fragmentu pisma prezes Rady ds. Nadzoru EBC z dnia 25 lipca 2017 r., o którym wspomina skarżąca, wynika w szczególności, że:
- „Decyzję EBC, zgodnie z którą bank znajdował się na progu upadłości lub był zagrożony upadłością, podjęto na tej podstawie, że dysponował on niewystarczającą ilością środków płynnych. W owym czasie obiektywne przesłanki nie wystarczały do ustalenia przez EBC, że bank

znajduje się na progu upadłości lub jest zagrożony upadłością, na podstawie jego sytuacji kapitałowej. Oczywiście EBC uważnie nadzorował nie tylko pozycję płynnościową, ale również pozycję kapitałową banku. Jego problemy strukturalne (wysoki poziom aktywów nierentownych, niski poziom pokrycia i niska rentowność) znajdują odzwierciedlenie w odpowiednich ustanowionych przez EBC wymogach w zakresie funduszy własnych”.

- 288 Z uwagi na to, że sytuacja przewidziana w art. 18 ust. 4 lit. c) rozporządzenia nr 806/2014 nie wymaga, aby dany podmiot był niewypłacalny, przesłanki, na jakie powołuje się skarżąca w celu udowodnienia wypłacalności Banco Popular, są bezskuteczne, i niesłusznie utrzymuje ona, że SRB, nie uwzględniając owych przesłanek, naruszyła spoczywający na niej obowiązek staranności lub obowiązek uzasadnienia.
- 289 W drugiej kolejności skarżąca zauważa, że SRB stwierdziła, iż Banco Popular znajdował się na progu upadłości ze względu na problemy z płynnością stosownie do art. 18 rozporządzenia nr 806/2014, podczas gdy problemy z płynnością nie są objęte żadną z sytuacji przewidzianych w art. 18 ust. 4 rozporządzenia nr 806/2014. Tytułem pomocniczym skarżąca twierdzi, że SRB naruszyła spoczywający na niej obowiązek uzasadnienia, ponieważ nie wyjaśniono, z jakiego powodu problem z płynnością wchodzi w zakres przypadków, o których mowa w art. 18 ust. 4 rozporządzenia nr 806/2014.
- 290 W tym względzie należy zauważyć, że w motywie 23 programu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji SRB, powołując się na ocenę dokonaną przez EBC, stwierdziła, że stan środków finansowych Banco Popular od października 2016 r. znacznie się pogorszył z powodu wycofywania depozytów w zakresie wszystkich kategorii klientów. Doszła ona na tej podstawie do wniosku, że bank nie miał wystarczających możliwości pozwalających mu na przywrócenie swojej pozycji płynnościowej, aby zapewnić sobie stabilne położenie umożliwiające mu wywiązywanie się ze swoich zobowiązań w terminie ich wymagalności.
- 291 W programie restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji SRB wymieniła poszczególne zdarzenia, które od lutego 2017 r. doprowadziły do szybkiego pogorszenia się pozycji płynnościowej Banco Popular. SRB odnosi się w szczególności do opublikowania w lutym 2017 r. sprawozdania rocznego Banco Popular za 2016 r., w którym ogłoszono stratę skonsolidowaną w wysokości 3,485 mld EUR, zapotrzebowanie na rezerwy nadzwyczajne w kwocie 5,7 mld EUR oraz powołanie nowego prezesa, a także do opublikowania w maju 2017 r. sprawozdania finansowego za pierwszy kwartał 2017 r., w którym ogłoszono wyniki gorsze niż te, których spodziewano się na rynku. SRB wspominała o obniżeniu ratingu Banco Popular przez różne agencje ratingowe w lutym, kwietniu i czerwcu 2017 r. Zauważyła ona również, że nieustające negatywne doniesienia medialne na temat wyników finansowych i jakoby bezpośredniego ryzyka upadłości Banco Popular lub utracenia przez niego płynności doprowadziły do spotęgowania skali wycofywania depozytów.
- 292 Ponadto SRB wskazała, że w dniu 12 maja 2017 r. wymóg pokrycia wpływów netto Banco Popular spadł poniżej minimalnego progu wynoszącego 80%, określonego w art. 460 ust. 2 lit. c) rozporządzenia nr 575/2013, oraz że do dnia przyjęcia programu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji Banco Popular nie zdołał przywrócić zgodności z tym progiem.
- 293 Artykuł 412 ust. 1 rozporządzenia nr 575/2013 określa wymóg pokrycia wpływów netto w następujący sposób:

„Instytucje utrzymują aktywa płynne, których łączna wartość pokrywa wypływy płynności pomniejszone o wpływy płynności w warunkach skrajnych, w celu zagwarantowania utrzymywania

przez instytucje takich poziomów zabezpieczeń przed utratą płynności, które są odpowiednie w sytuacji ewentualnego zakłócenia równowagi między wpływami i wypływami płynności w warunkach wysoce skrajnych w okresie trzydziestu dni. W warunkach skrajnych instytucje mogą wykorzystywać swoje aktywa płynne do pokrycia wypływów płynności netto”.

- 294 Co więcej, jak zauważa SRB, te poszczególne przesłanki znajdują się w wytycznych Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego (EUNB) z dnia 6 sierpnia 2015 r. dotyczących interpretacji różnych okoliczności, w których instytucja jest uznawana za będącą na progu upadłości lub zagrożoną upadłością na mocy art. 32 ust. 6 dyrektywy 2014/59 (EBA/GL/2015/07) (zwanym dalej „wytycznymi EUNB”).
- 295 Celem owych wytycznych, mających zastosowanie od dnia 1 stycznia 2016 r., jest przedstawienie szeregu obiektywnych przesłanek umożliwiających ustalenie, czy dany podmiot znajduje się na progu upadłości lub jest zagrożony upadłością, zgodnie z okolicznościami przewidzianymi w art. 32 ust. 4 lit. a)–c) dyrektywy 2014/59. Brzmienie art. 32 ust. 4 lit. c) dyrektywy 2014/59 jest identyczne z brzmieniem art. 18 ust. 4 lit. c) rozporządzenia nr 806/2014.
- 296 Artykuł 5 ust. 2 akapit drugi rozporządzenia nr 806/2014 przewiduje, że SRB, Rada i Komisja dokładają wszelkich starań, by stosować się do wszelkich wytycznych i zaleceń EUNB dotyczących zadań, jakie mają wykonywać te organy.
- 297 Zgodnie z wytycznymi EUNB należy uznać, że dana instytucja znajduje się na progu upadłości lub jest zagrożona upadłością w rozumieniu art. 32 ust. 4 lit. c) dyrektywy 2014/59, jeżeli narusza ona regulacyjne wymogi dotyczące płynności, jeżeli nie jest w stanie spłacać swoich długów i wywiązywać się z innych zobowiązań w terminie ich wymagalności lub jeżeli istnieją obiektywne przesłanki pozwalające stwierdzić, że nastąpi to w najbliższej przyszłości.
- 298 Wśród przesłanek, które należy wziąć pod uwagę, wytyczne EUNB wymieniają w szczególności: po pierwsze, istotne, niekorzystne zmiany wpływające na pozycję płynnościową instytucji oraz na stabilność jej struktury finansowania, a także na spełnianie przez nią przewidzianych w rozporządzeniu nr 575/2013 minimalnych wymogów dotyczących płynności i dodatkowych wymogów nałożonych na mocy art. 105 tego rozporządzenia lub wszelkich krajowych minimalnych wymogów dotyczących płynności; po drugie, istotne, niekorzystne zmiany obecnych i przyszłych zobowiązań instytucji, których ocena powinna obejmować, w stosownych przypadkach, oczekiwane i nadzwyczajne odpływy płynności, w tym pojawiające się oznaki potencjalnej paniki bankowej; po trzecie, zmiany, które mogą znacząco negatywnie wpłynąć na reputację instytucji, w szczególności znaczne obniżenie ratingu przez jedną lub kilka agencji ratingowych, jeżeli prowadzi ono do znacznych odpływów płynności, do braku możliwości odnowienia finansowania lub do uruchomienia mechanizmów umownych uzależnionych od ratingów zewnętrznych.
- 299 Poszczególne uwzględnione przez EBC i SRB zgodnie z wytycznymi EUNB przesłanki, których skarżąca zresztą nie zakwestionowała, pozwoliły stwierdzić, że w dniu przyjęcia programu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji Banco Popular znajdował się na progu upadłości lub był zagrożony upadłością w rozumieniu art. 18 ust. 4 lit. c) rozporządzenia nr 806/2014.
- 300 W związku z tym skarżąca niesłusznie utrzymuje, że SRB oparła się na niepełnej analizie oceny EBC w przedmiocie znajdowania się przez Banco Popular na progu upadłości lub jego zagrożenia upadłością, bazując na okolicznościach, które nie dowodzą istnienia problemu z płynnością.

- 301 Skarżąca również niesłusznie utrzymuje, że problemy z płynnością nie są objęte przewidzianymi w art. 18 rozporządzenia nr 806/2014 sytuacjami, w których podmiot znajduje się na progu upadłości lub jest zagrożony upadłością. Wreszcie z uwagi na to, że program restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji wprost odnosi się do oceny EBC, który stwierdził, że Banco Popular znajdował się na progu upadłości lub był zagrożony upadłością na podstawie art. 18 ust. 4 lit. c) rozporządzenia nr 806/2014, skarżąca nie może utrzymywać, że SRB naruszyła spoczywający na niej obowiązek uzasadnienia, nie wyjaśniając, z jakiego powodu problem z płynnością wchodzi w zakres przypadków, o których mowa w art. 18 ust. 4 tego rozporządzenia.
- 302 Ponadto z przesłanek tych wynika również, że – wbrew temu, co twierdzi skarżąca – problemów z płynnością Banco Popular nie można było uznać za jedynie doraźne. Potwierdza to zresztą fakt, że sam bank poinformował EBC, iż stanął w obliczu upadłości z powodu problemów z płynnością.
- 303 Wreszcie argument skarżącej, zgodnie z którym problemy z płynnością Banco Popular były rezultatem zdarzeń wynikających z oświadczeń przewodniczącej SRB i w związku z tym nie można ich było przypisywać Banco Popular, nie ma znaczenia dla oceny zgodności z prawem zaskarżonych decyzji. Stosownie do art. 18 ust. 1 lit. a) rozporządzenia nr 806/2014 SRB stwierdziła bowiem w art. 2 programu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, że Banco Popular znajdował się na progu upadłości lub był zagrożony upadłością na podstawie oceny EBC. Okoliczności i powody, które doprowadziły EBC do stwierdzenia, że Banco Popular stanął w obliczu upadłości, nie miały znaczenia.
- 304 W związku z tym skarżąca nie wykazała, że SRB nie udowodniła, iż warunek przewidziany w art. 18 ust. 1 lit. a) rozporządzenia nr 806/2014 został spełniony, a zatem zastrzeżenie pierwsze należy oddalić.

b) W przedmiocie zastrzeżenia drugiego, dotyczącego art. 18 ust. 1 lit. b) rozporządzenia nr 806/2014

- 305 Skarżąca utrzymuje, że SRB uchybiła spoczywającemu na niej obowiązkowi staranności i przekroczyła granice przysługującego jej uznania, nie rozważając innych dostępnych środków nadzorczych pozwalających na rozwiązanie problemów z płynnością Banco Popular, a tytułem pomocniczym twierdzi ona, że SRB naruszyła spoczywający na niej obowiązek uzasadnienia.
- 306 Z jednej strony skarżąca podnosi, że szereg przesłanek dowodzi, iż Banco Popular mógł uzyskać awaryjne wsparcie płynnościowe, i że z programu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji nie wynika, by SRB te przesłanki zbadała. Z drugiej strony w ocenie skarżącej SRB pominęła okoliczność, że miało dojść do ogłoszenia podwyższenia kapitału i że Barclays Bank i Deutsche Bank zagwarantowały jego pełną subskrypcję.
- 307 Po pierwsze, skarżąca podnosi, że awaryjne wsparcie płynnościowe zostało zatwierdzone z uwagi na to, iż Banco Popular zaoferował wystarczające gwarancje, i że skoro bank ten otrzymał jedynie część kwoty tego wsparcia, dodatkowe wsparcie było nadal dostępne. W ocenie skarżącej kwotę tę uznano za wystarczającą do przezwyciężenia kryzysu płynności Banco Popular. Podnosi ona, że Banco Popular udzielił wystarczających gwarancji, które według doniesień prasowych wynosiły 40 mld EUR, co w świetle kryteriów regulacyjnych jest kwotą wystarczającą.
- 308 W tym względzie należy zauważyć, że EBC w swej ocenie w przedmiocie znajdowania się przez Banco Popular na progu upadłości lub jego zagrożenia upadłością stwierdził, że chociaż Banco Popular opracował w poprzedzających tę ocenę tygodniach różne działania generujące

dotatkowe środki płynne i zaczął wprowadzać je w życie, skala wpływów zrealizowanych i nadal oczekiwanych była niewystarczająca, aby zaradzić wyczerpaniu się środków finansowych Banco Popular w dniu owej oceny. Wskazał on również, że nawet przy skorzystaniu z awaryjnego wsparcia płynnościowego, wobec którego Rada Prezesów EBC nie zgłosiła sprzeciwu w dniu 5 czerwca 2017 r., stan środków finansowych Banco Popular w tym dniu nie był wystarczający, by zapewnić mu do dnia 7 czerwca 2017 r. zdolność do wywiązywania się ze swoich zobowiązań.

- 309 W motywie 26 lit. c) programu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji SRB stwierdziła, że Banco Popular otrzymał pierwsze awaryjne wsparcie płynnościowe w dniu 5 czerwca 2017 r. w związku z brakiem sprzeciwu ze strony EBC, ale bank Hiszpanii nie był w stanie przyznać mu dodatkowego awaryjnego wsparcia płynnościowego.
- 310 W tym względzie należy zauważyć, że w piśmie z dnia 5 czerwca 2017 r. bank Hiszpanii zwrócił się do EBC o zgodę na awaryjne wsparcie płynnościowe dla Banco Popular z terminem płatności przypadającym na dzień 14 czerwca 2017 r., w celu zaradzenia poważnemu kryzysowi płynności, którego doświadczał ten ostatni. Tego samego dnia bank Hiszpanii skierował do EBC kolejne pismo, zawierające wniosek o rozszerzenie awaryjnego wsparcia płynnościowego na rzecz Banco Popular, ponieważ ten ostatni poinformował go o niezwykle dużych przepływach środków, z terminem płatności przypadającym na dzień 21 czerwca. Te dwa pisma przekazane EBC tego samego dnia ukazują szybkość, z jaką pogorszyła się sytuacja płynnościowa Banco Popular.
- 311 W związku z tym SRB w art. 3.2 lit. d) programu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji stwierdziła, że awaryjne wsparcie płynnościowe byłoby niewystarczające w świetle szybkości pogarszania się pozycji płynnościowej Banco Popular.
- 312 Należy zauważyć, że w dniu następującym po owym pierwszym awaryjnym wsparciu płynnościowym, to jest w dniu 6 czerwca 2017 r., ze względu na skalę i szybkość wycofywania środków, EBC i zarząd Banco Popular stwierdziły, że w dniu 7 czerwca bank nie będzie już w stanie spłacać swoich długów i wywiązywać się z innych zobowiązań w terminie ich wymagalności. W związku z tym – ponieważ stwierdzono, że Banco Popular stanął w obliczu upadłości – dodatkowe awaryjne wsparcie płynnościowe nie wchodziło już w rachubę.
- 313 Ponadto należy przypomnieć, że SRB nie odgrywa żadnej roli w zapewnianiu awaryjnego wsparcia płynnościowego – należy to do kompetencji krajowych banków centralnych. W związku z tym, jak twierdzi SRB, nie spoczywa na niej obowiązek przedstawienia uzasadnienia braku dostępności awaryjnego wsparcia płynnościowego ani tego, że dodatkowe awaryjne wsparcie płynnościowe nie było dostępne w wymaganym terminie.
- 314 W programie restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji SRB mogła zatem jedynie stwierdzić, z jednej strony, że EBC w swej ocenie w przedmiocie znajdowania się przez Banco Popular na progu upadłości lub jego zagrożenia upadłością uznał, iż zatwierdzone przez niego awaryjne wsparcie płynnościowe nie umożliwiałoby przezwyciężenia kryzysu płynności Banco Popular, oraz, z drugiej strony, że bank Hiszpanii nie przyznał Banco Popular dodatkowego awaryjnego wsparcia płynnościowego.
- 315 Skarżąca nie może zatem zarzucać SRB, że ta w programie restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji nie rozważyła tego, czy Banco Popular mógł uzyskać dodatkowe awaryjne wsparcie płynnościowe.

- 316 Po drugie, skarżąca zarzuca SRB, iż ta pominęła okoliczność, że miało dojść do ogłoszenia podwyższenia kapitału i że Barclays Bank i Deutsche Bank zagwarantowały jego pełną subskrypcję. Zdaniem skarżącej środek ten pozwoliłby na przywrócenie utraconego zaufania i, wraz z udzieleniem pożyczki lub awaryjnego wsparcia płynnościowego, mógł umożliwić przezwycięzenie doraźnego kryzysu. Dodaje ona, że niektórzy akcjonariusze Banco Popular byli gotowi do wzięcia udziału w ewentualnym podwyższeniu kapitału.
- 317 Co się tyczy pism Barclays Bank i Deutsche Bank, których fragmenty załączono do repliki, nie zawierają one żadnego stanowczego zobowiązania tych banków do wzięcia udziału w podwyższeniu kapitału Banco Popular, lecz są jedynie wyrazem rozmów na temat potencjalnego podwyższenia kapitału w przyszłości. Z pism tych wynika, że w dniu ich wysłania projekt podwyższenia kapitału Banco Popular był dopiero na bardzo wczesnym etapie przygotowania.
- 318 W skierowanym do Banco Popular piśmie z dnia 3 czerwca 2017 r. Barclays Bank odwołuje się wyłącznie do niedawnych rozmów dotyczących podwyższenia kapitału, którego celem miało być zaspokojenie przez Banco Popular dodatkowego zapotrzebowania w zakresie tworzenia rezerw oraz osiągnięcie znacznie wyższych poziomów kapitału w celu złagodzenia wyzwań wynikających ze szczególnej ekspozycji w zakresie nieruchomości i innych aktywów nierentownych, z którymi Banco Popular musiał się zmierzyć. We wspomnianym piśmie z jednej strony nic nie wskazuje zatem na to, że Barclays Bank był gotów uczestniczyć w owym podwyższeniu kapitału, a z drugiej strony ten ostatni nie wspomina o kryzysie płynności, z jakim mierzył się Banco Popular, i nie proponuje żadnego rozwiązania, które miałyby mu zaradzić.
- 319 W skierowanym do Banco Popular piśmie z dnia 5 czerwca 2017 r. Deutsche Bank wspomina jedynie o tym, że byłby zainteresowany zapewnieniem 50% ewentualnego podwyższenia kapitału o 4 mld EUR. Deutsche Bank wskazuje zaledwie, że „istnieją oczywiście pewne warunki, ale [że] pismo opiera się na naszym przekonaniu, iż w okolicznościach, które w naszej ocenie mogą rzeczywiście zaistnieć, możliwe byłoby dokonanie podwyższenia [kapitału], które ustabilizowałyby bank”. W związku z tym pisma tego nie można interpretować w ten sposób, że zawiera ono stanowcze zobowiązanie Deutsche Bank; nie dotyczy ono rozwiązania, które miałyby umożliwić przezwycięzenie kryzysu płynności Banco Popular.
- 320 Co więcej, z oświadczeń niektórych akcjonariuszy Banco Popular, załączonych do odpowiedzi na przedstawione przez Królestwo Hiszpanii uwagi interwenienta, wynika, że w dniu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji projekt podwyższenia kapitału przez akcjonariuszy Banco Popular był dopiero na etapie przygotowawczym. W tym względzie należy przywołać fragment oświadczenia A. Del Valle Ruíza, w którym wskazuje on, że w dniu 2 czerwca 2017 r. on i inny inwestor odbyli rozmowę w celu zorganizowania spotkania z bankiem inwestycyjnym, które miało dotyczyć najlepszego sposobu ustrukturyzowania podwyższenia kapitału, oraz że spotkanie to wyznaczono na dzień 5 czerwca 2017 r.
- 321 Należy zauważyć, że argument skarżącej opiera się na czysto teoretycznej hipotezie, że owe podwyższenia kapitału mogły zostać przeprowadzone w czasie wystarczająco krótkim, aby zapobiec znalezieniu się przez Banco Popular na progu upadłości lub w sytuacji zagrożenia upadłością. Ponadto należy zauważyć, że skarżąca nie wyjaśnia, w jakim stopniu podwyższenie kapitału mogło umożliwić rozwiązanie problemów z płynnością, z jakimi Banco Popular się mierzył, oraz że sama przyznaje, iż nie można było rozważać zastosowania tego środka bez

jednoczesnego skorzystania z pożyczki lub awaryjnego wsparcia płynnościowego. Wreszcie należy stwierdzić, że skoro sam bank w dniu 6 czerwca 2017 r. oznajmił, iż stanął w obliczu upadłości, to w jego ocenie środki te nie wchodziły w rachubę.

- 322 W związku z tym, jak twierdzi SRB, nie zachodziła konieczność rozważenia w programie restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji – po to, by je odrzucić – środków, które nie pozwalały na dostarczenie Banco Popular środków płynnych, jakich potrzebował on w celu poradzenia sobie z wycofywaniem depozytów, i których nie można było wdrożyć w czasie wystarczającym do zapobieżenia jego upadłości. Zgodnie z art. 18 ust. 1 lit. b) rozporządzenia nr 806/2014 SRB mogła zasadnie ograniczyć swoją ocenę do środków, które – zważywszy na wyznaczone terminy i okoliczności – mogły zostać skutecznie wdrożone.
- 323 Po trzecie, skarżąca zarzuca SRB, że ta nie rozważyła innych środków nadzorczych przewidzianych w art. 86 dyrektywy 2013/36.
- 324 Należy stwierdzić, że art. 86 ust. 1 dyrektywy 2013/36 przewiduje, iż „[w]łaściwe organy zapewniają posiadanie przez instytucje solidnych strategii, polityk, procedur i systemów identyfikacji i pomiaru ryzyka płynności oraz zarządzania takim ryzykiem i monitorowania go w różnych odpowiednich horyzontach czasowych, w tym w systemie intra-day, tak by instytucje utrzymywały odpowiednie bufony płynnościowe”. Stosownie do ust. 3 owego artykułu, o którym wspomina skarżąca, „[w]łaściwe organy zapewniają, by instytucje, biorąc pod uwagę charakter, zakres i złożoność prowadzonej przez siebie działalności, posiadały profile ryzyka płynności, które są spójne z profilami wymaganymi dla prawidłowo funkcjonującego i solidnego systemu i nie wykraczają poza te profile”.
- 325 Wystarczy stwierdzić, podobnie jak Komisja, że przepisu tego nie można uznać za wiarygodne rozwiązanie problemów z płynnością Banco Popular. Znalezienie się przez Banco Popular na progu upadłości lub w sytuacji zagrożenia upadłością wynikało bowiem właśnie z faktu, że nie był on w stanie spełnić tych wymogów dotyczących płynności.
- 326 W związku z tym skarżąca nie wykazała, że SRB uchybiła spoczywającemu na niej obowiązкови staranności lub naruszyła ciążący na niej obowiązek uzasadnienia, nie zbadawszy innych środków nadzorczych, na które powołała się skarżąca, ani że SRB nie udowodniła, iż warunek z art. 18 ust. 1 lit. b) rozporządzenia nr 806/2014 został spełniony.
- 327 Zastrzeżenie drugie i zarzut ósmy należy zatem oddalić jako bezzasadne.

5. W przedmiocie zarzutu pierwszego, dotyczącego naruszenia obowiązku uzasadnienia i prawa do obrony, zapisanych w art. 15 i 296 TFUE oraz w art. 42 i 47 karty

- 328 Skarżąca podnosi, że SRB naruszyła obowiązek uzasadnienia i prawo do obrony, zapisane w art. 15 i 296 TFUE oraz w art. 42 i 47 karty, ze względu na to, że uzasadnienie programu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji jest niewystarczające i wewnętrznie sprzeczne, oraz na to, że nie zostało ono w pełni udostępnione, ponieważ uznano je za poufne.
- 329 Omawiany zarzut dzieli się zasadniczo na dwa zastrzeżenia, z których pierwsze dotyczy naruszenia obowiązku uzasadnienia, a drugie – naruszenia prawa do obrony i prawa do skutecznej ochrony sądowej.

a) W przedmiocie zastrzeżenia pierwszego, dotyczącego naruszenia obowiązku uzasadnienia

- 330 Zgodnie z utrwalonym orzecnictwem Trybunału uzasadnienie wymagane przez art. 296 TFUE powinno być dostosowane do charakteru danego aktu i powinno przedstawiać w sposób jasny i jednoznaczny rozumowanie instytucji, która wydała akt, tak aby umożliwić zainteresowanym zapoznanie się z powodami przyjęcia danego środka, a właściwemu sądowi – dokonanie jego kontroli. Nie jest wymagane, aby uzasadnienie wyszczególniało wszystkie istotne okoliczności faktyczne i prawne, ponieważ ocena, czy uzasadnienie aktu spełnia wymogi art. 296 TFUE, powinna nie tylko opierać się na jego brzmieniu, ale także uwzględniać jego kontekst, jak również całość przepisów prawa regulujących daną dziedzinę (zob. wyroki: z dnia 8 maja 2019 r., Landeskreditbank Baden-Württemberg/EBC, C-450/17 P, EU:C:2019:372, pkt 85, 87 i przytoczone tam orzecznictwo; z dnia 21 października 2020 r., EBC/Estate of Espírito Santo Financial Group, C-396/19 P, niepublikowany, EU:C:2020:845, pkt 41 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 331 Ponadto stopień szczegółowości uzasadnienia aktu musi być proporcjonalny do rzeczywistych możliwości, warunków technicznych i terminu, w jakich akt ten ma być wydany (zob. wyroki: z dnia 6 listopada 2012 r., Éditions Odile Jacob/Komisja, C-551/10 P, EU:C:2012:681, pkt 48 i przytoczone tam orzecznictwo; z dnia 23 maja 2019 r., KPN/Komisja, T-370/17, EU:T:2019:354, pkt 139 i przytoczone tam orzecznictwo; wyrok z dnia 27 stycznia 2021 r., KPN/Komisja, T-691/18, niepublikowany, EU:T:2021:43, pkt 162).
- 332 Skarżąca utrzymuje, że uzasadnienie programu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji jest niewystarczające i wewnętrznie sprzeczne.
- 333 Po pierwsze, podnosi ona, że zachodzi sprzeczność pomiędzy motywem 24 programu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, odnoszącym się do problemów z płynnością Banco Popular, a jego motywem 26, dotyczącym środków wiążących się z problemem z wypłacalnością.
- 334 Te dwa motywy dotyczą opisu sytuacji Banco Popular przed przyjęciem programu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji. W motywie 24 owego programu SRB wymienia okoliczności, które doprowadziły do kryzysu płynności Banco Popular. Motyw 26 dotyczy środków, które Banco Popular rozważał przed przyjęciem programu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w celu podjęcia próby rozwiązania problemów z płynnością. Pomiedzy tymi dwoma motywami nie może zatem zachodzić sprzeczność.
- 335 Ponadto – wbrew temu, co zdaje się utrzymywać skarżąca – motyw 26 nie odnosi się do rozwiązań, jakie SRB zaproponowała w programie restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w celu rozwiązania problemów z płynnością Banco Popular. Nie ma znaczenia, że skarżąca uważa, iż środki rozważane przez Banco Popular w tygodniach poprzedzających restrukturyzację i uporządkowaną likwidację, o których mowa w motywie 26 programu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, były środkami, które zdawały się dotyczyć problemu z wypłacalnością, a nie z płynnością.
- 336 Po drugie, skarżąca utrzymuje, że SRB nie wyjaśniła, z jakiego powodu instrument zbycia działalności jest środkiem odpowiednim i proporcjonalnym do rozwiązania problemu z płynnością.

- 337 W tym względzie, jak zauważa SRB, określony w art. 24 rozporządzenia nr 806/2014 instrument zbycia działalności ma zastosowanie do wszystkich sytuacji, w których dojdzie do uznania, że podmiot znajduje się na progu upadłości lub jest zagrożony upadłością. Nie ma żadnego powodu, aby przypuszczać, że instrument ten nie jest dostosowany do kryzysu płynności.
- 338 Ponadto SRB w art. 4 i 5 programu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji wyjaśniła konieczność i proporcjonalność instrumentu zbycia działalności w świetle celów restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji oraz wskazała, że pozostałe instrumenty restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji przewidziane w art. 22 rozporządzenia nr 806/2014 nie umożliwiały osiągnięcia tych celów w takim samym zakresie.
- 339 W szczególności w art. 5.3 owego programu SRB stwierdziła, że pozostałe instrumenty restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji przewidziane w art. 22 ust. 2 rozporządzenia nr 806/2014 nie wypełniłyby celów restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w takim samym zakresie. Co się tyczy instrumentu umorzenia lub konwersji długu, SRB uznała, że – nawet jeżeli połączyć go z instrumentem wydzielenia aktywów – nie można było zagwarantować, że pozwoli on w sposób natychmiastowy na skuteczne rozwiązanie problemu z płynnością Banco Popular, a tym samym – na przywrócenie jego dobrej kondycji finansowej i jego rentowności w perspektywie długoterminowej. Co się tyczy instrumentu instytucji pomostowej, SRB stwierdziła, że, nawet jeżeli połączyć go z instrumentem wydzielenia aktywów, zważywszy, że celem instytucji pomostowej było utrzymanie dostępu do funkcji krytycznych i sprzedaż Banco Popular w terminie zasadniczo dwuletnim, a także z uwagi na to, że instrument zbycia działalności pozwalał na osiągnięcie tego samego rezultatu w krótkim czasie, uznano, że instrument zbycia działalności pozwoli osiągnąć cele restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji skuteczniej niż instrument instytucji pomostowej.
- 340 SRB uzasadniła w ten sposób powody, dla których instrument zbycia działalności był działaniem w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji dostosowanym do sytuacji upadłości Banco Popular, a mianowicie kryzysu płynności.
- 341 Po trzecie, skarżąca podnosi, że wycena nr 2 ujawnia inną sprzeczność, a mianowicie taką, że SRB uznała, iż Banco Popular był wypłacalny, choć miał wartość ujemną wynoszącą –8,2 mld EUR.
- 342 W tym względzie należy zauważyć, iż Deloitte w wycenie nr 2 wskazał, że wynik jego oceny zawiera się w przedziale od 1,3 mld EUR do –8,2 mld EUR, a najlepsze oszacowanie mieści się wewnątrz tego przedziału i wynosi –2 mld EUR.
- 343 Ocena ta dotyczy wartości zbycia Banco Popular, która odpowiada temu, co potencjalny nabywca byłby gotów zapłacić za Banco Popular w okolicznościach istniejących w dniu przyjęcia programu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji. Chodzi zatem o wartość ekonomiczną Banco Popular, a nie o jego wartość księgową.
- 344 W związku z tym stwierdzenie, że Banco Popular był wypłacalny z księgowego punktu widzenia, nie stoi w sprzeczności z ujemnym szacunkiem jego wartości zbycia.
- 345 Po czwarte, skarżąca utrzymuje, że dane poufne miały kluczowe znaczenie dla pojęcia przyjętego toku rozumowania i że nie wie ona, na czym polegał kryzys płynności Banco Popular. Podnosi ona, że w motywie 25 programu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji ograniczono się do wskazania, że „wyżej wymienione okoliczności doprowadziły do wycofywania depozytów na dużą skalę [...]”.

- 346 Wystarczy stwierdzić, że okoliczności, które doprowadziły do kryzysu płynności Banco Popular w okresie od lutego 2017 r. do dnia restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, zostały wyjaśnione w motywie 24 programu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji.
- 347 Ponadto w motywie 23 owego programu SRB, powołując się na ocenę dokonaną przez EBC, stwierdziła, że sytuacja płynnościowa Banco Popular od października 2016 r. znacznie się pogorszyła z powodu wycofywania depozytów w zakresie wszystkich kategorii klientów. Doszła ona na tej podstawie do wniosku, że bank nie miał wystarczających możliwości pozwalających mu na przywrócenie swojej pozycji płynnościowej, aby zapewnić sobie stabilne położenie umożliwiające mu wywiązywanie się ze swoich zobowiązań w terminie ich wymagalności.
- 348 W motywie 26 lit. c) programu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji SRB stwierdziła również, że Banco Popular otrzymał pierwsze awaryjne wsparcie płynnościowe w dniu 5 czerwca 2017 r. w związku ze zgodą udzieloną przez EBC, ale bank Hiszpanii nie był w stanie przyznać mu dodatkowego awaryjnego wsparcia płynnościowego.
- 349 Elementy te należy uznać za wystarczające do zrozumienia powagi kryzysu płynności, z jakim Banco Popular musiał się zmierzyć.
- 350 Stwierdzenie przez EBC, że Banco Popular znajdował się na progu upadłości lub był zagrożony upadłością ze względu na pogorszenie się jego sytuacji płynnościowej, jest wystarczające do zrozumienia uzasadnienia środków przyjętych przez SRB, bez konieczności poznania dokładnej kwoty wycofanych depozytów.
- 351 Jak wskazano w pierwszym zdaniu motywu 25 programu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, program ten zawiera dane poufne dotyczące kwoty wycofanych depozytów. Skarżąca nie wyjaśnia, z jakiego powodu informacje te miałyby być kluczowe dla pojęcia toku rozumowania przyjętego w programie restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji.
- 352 W tym względzie skarżąca odsyła do załącznika C.7 do repliki, który miałby wyjaśniać brakujące dane. Otóż załącznik ten zawiera tabelę porównawczą trzech opublikowanych kolejno po sobie wersji programu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, wskazującą jedynie na to, że motyw 25 nie został uzupełniony.
- 353 Z całości powyższych rozważań wynika, że skarżąca nie wykazała naruszenia obowiązku uzasadnienia oraz że zastrzeżenie pierwsze należy oddalić.

b) W przedmiocie zastrzeżenia drugiego, dotyczącego naruszenia prawa do obrony i prawa do skutecznej ochrony sądowej

- 354 Skarżąca podnosi, że nie uzyskała dostępu do całości programu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, ponieważ nie opublikowano jego kluczowych części, a jej wnioski o udzielenie dostępu oddalono. W związku z tym nie zna ona powodów, które skłoniły SRB do pozbawienia jej prawa własności, co stanowi naruszenie jej prawa do obrony i prawa do skutecznej ochrony sądowej zapisanego w art. 47 karty. Utrzymuje ona, że uzyskanie dostępu do pełnego tekstu programu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji jest dla niej niezbędne w celu skorzystania z jej prawa do obrony oraz że poufność tego programu nie jest uzasadniona.

- 355 Należy przypomnieć, że – co się tyczy zasady skutecznej ochrony sądowej – art. 47 akapit pierwszy karty stanowi, że każdy, czyje prawa i wolności zagwarantowane przez prawo Unii zostały naruszone, ma prawo do skutecznego środka prawnego przed sądem, zgodnie z warunkami przewidzianymi w tym artykule. Z orzecznictwa Trybunału wynika, że skuteczność kontroli sądowej gwarantowanej w tym postanowieniu wymaga w szczególności, aby zainteresowany mógł bronić swych praw w najlepszych możliwych warunkach i podjąć przy pełnej znajomości sprawy decyzję o celowości wniesienia do właściwego sądu sprawy przeciwko konkretnej jednostce (zob. wyrok z dnia 29 kwietnia 2021 r., Banco de Portugal i in., C-504/19, EU:C:2021:335, pkt 57 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 356 W tym względzie z utrwalonego orzecznictwa wynika, że skuteczność kontroli sądowej gwarantowanej w art. 47 karty wymaga, by zainteresowany miał możliwość zapoznania się z powodami wydanej w stosunku do niego decyzji, czy to poprzez lekturę samej decyzji, czy to poprzez poinformowanie go o tych powodach na jego żądanie, bez uszczerbku dla uprawnienia właściwego sądu do zażądania od właściwego organu podania tych powodów, co pozwoli zainteresowanemu na obronę swoich praw w najlepszych możliwych warunkach oraz na podjęcie w sposób w pełni świadomy decyzji, czy celowe jest wniesienie sprawy do właściwego sądu, a sądowi w pełni umożliwi dokonanie kontroli zgodności z prawem danej decyzji krajowej (zob. wyroki: z dnia 26 kwietnia 2018 r., Donnellan, C-34/17, EU:C:2018:282, pkt 55 i przytoczone tam orzecznictwo; z dnia 24 listopada 2020 r., Minister van Buitenlandse Zaken, C-225/19 i C-226/19, EU:C:2020:951, pkt 43 i przytoczone tam orzecznictwo; z dnia 3 lutego 2021 r., Ramazani Shadary/Rada, T-122/19, niepublikowany, EU:T:2021:61, pkt 50 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 357 Co się tyczy otrzymania programu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, należy przypomnieć, że skarżąca nie jest adresatem tego programu, który jest skierowany do FROB. Skarżącą należy uznać za osobę trzecią, w związku z czym nie przysługuje jej prawo do otrzymania programu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji.
- 358 W tym względzie należy zauważyć, że skarżąca niesłusznie opiera się na orzecznictwie dotyczącym środków ograniczających, zgodnie z którym przestrzeganie obowiązku powiadomienia o powodach decyzji jest konieczne, aby umożliwić adresatom takich środków obronę ich praw w najlepszych warunkach i aby zapewnić poszanowanie prawa do skutecznej ochrony sądowej.
- 359 W odróżnieniu bowiem od środków ograniczających, które polegają na nałożeniu na daną osobę środka indywidualnego w postaci sankcji ekonomicznej i finansowej (zamrożenie funduszy), program restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji nie jest środkiem indywidualnym podjętym względem akcjonariuszy Banco Popular, a zatem – względem skarżące. W związku z tym przywołane przez skarżącą orzecznictwo, stosownie do którego osoba objęta środkiem ograniczającym jako adresat takiej decyzji musi zostać powiadomiona o jej powodach, nie ma w niniejszym wypadku zastosowania.
- 360 Co się tyczy opublikowania programu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, zgodnie z art. 29 ust. 5 rozporządzenia nr 806/2014 SRB publikuje na swojej oficjalnej stronie internetowej kopię programu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji lub informację zawierającą streszczenie skutków działania w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, w szczególności skutków dla klientów detalicznych.

361 W niniejszym wypadku SRB w dniu 7 czerwca 2017 r. opublikowała na swojej stronie internetowej informację o przyjęciu programu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji wraz z dokumentem zawierającym streszczenie skutków restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, zgodnie z art. 29 ust. 5 rozporządzenia nr 806/2014. W dniu 11 lipca 2017 r. SRB opublikowała jawną wersję owego programu. W dniu 2 lutego 2018 r., a następnie w dniu 31 października 2018 r. SRB opublikowała ponadto na swojej stronie internetowej mniej okrojone jawne wersje programu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji oraz wyceny nr 1 i wyceny nr 2.

362 Co więcej, art. 88 ust. 5 rozporządzenia nr 806/2014 przewiduje:

„Przed ujawnieniem jakichkolwiek informacji [SRB] zapewnia, aby nie zawierały one treści poufnych, w szczególności poprzez ocenę skutków, jakie to ujawnienie mogłoby mieć dla interesu publicznego w odniesieniu do polityki finansowej, monetarnej lub gospodarczej, a także dla interesów handlowych osób fizycznych i prawnych, jak również dla celu inspekcji, dochodzeń i kontroli. Procedura oceny skutków ujawnienia informacji obejmuje przeprowadzenie szczegółowej oceny skutków ujawnienia treści i szczegółów planów restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, o których mowa w art. 8 i 9, wyniku ewentualnej oceny przeprowadzonej na podstawie art. 10 lub programu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, o którym mowa w art. 18”.

363 Przepis ten wprost przewiduje spoczywający na SRB obowiązek upewnienia się przed opublikowaniem lub przekazaniem osobie trzeciej programu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, że nie zawiera on informacji poufnych. Obowiązek ten ma zastosowanie również do wyceny nr 2, która jest załącznikiem do programu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji i która zgodnie z art. 12.2 owego programu stanowi jego integralną część.

364 Skarżąca podnosi, że poufność programu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji nie ma podstawy w rozporządzeniu nr 806/2014 i jest sprzeczna z rozporządzeniem (WE) nr 1049/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 30 maja 2001 r. w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji (Dz.U. 2001, L 145, s. 43), a także z zasadą przejrzystości zapisaną w art. 15 TFUE i art. 42 karty.

365 W tym względzie należy zauważyć, że na SRB spoczywa obowiązek ochrony poufnych danych wszystkich podmiotów, w tym tajemnic handlowych, zgodnie z art. 339 TFUE, art. 41 ust. 2 lit. b) karty i art. 88 ust. 5 rozporządzenia nr 806/2014.

366 Po pierwsze, skarżąca twierdzi, że z motywu 116 rozporządzenia nr 806/2014 wynika, iż obowiązek zachowania poufności ma zastosowanie tylko tak długo, jak długo decyzja o restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji nie została podana do publicznej wiadomości.

367 Motyw 116 rozporządzenia nr 806/2014 przewiduje:

„Działania w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji należy odpowiednio zgłaszać i, poza ograniczoną liczbą wyjątków określonych w niniejszym rozporządzeniu, podawać do wiadomości publicznej. Ponieważ jednak informacje otrzymywane w trakcie procedury restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji przez [SRB], krajowe organy ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji oraz doradzających im ekspertów mogą być danymi szczególnie chronionymi, przed upublicznieniem decyzji o restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji informacje te powinny podlegać wymogom dotyczącym tajemnicy służbowej. Należy wziąć pod uwagę, że informacje na temat treści i szczegółów planów restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji oraz wyniki wszelkich ocen tych planów mogą mieć dalekosiężne skutki, w szczególności dla danego przedsiębiorstwa. Należy założyć, że wszelkie informacje udzielone

na potrzeby podjęcia decyzji – niezależnie, czy dotyczy ona tego, czy spełniono warunki uruchomienia procedury restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, czy zastosowania określonego instrumentu, czy też działania w toku procedury – mają wpływ na interes publiczny i prywatny, którego działanie dotyczy. Jednak już sama informacja, że [SRB] i krajowe organy ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji badają określony podmiot, może mieć dla niego negatywne skutki. W związku z tym należy zapewnić odpowiednie mechanizmy utrzymywania poufności informacji, takich jak treść i szczegóły planów restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji oraz wyniki wszelkich przeprowadzanych w związku z tym ocen”.

- 368 Z jednej strony z motywu tego wynika, że niektóre informacje będące w posiadaniu SRB, zawarte w programie restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, w wycenie nr 2, a także w dokumentach, na których SRB się oparła, są objęte tajemnicą zawodową i mają charakter poufny.
- 369 W tym względzie z art. 34 ust. 1 rozporządzenia nr 806/2014 wynika, że do celów wykonywania swoich zadań na mocy tego rozporządzenia SRB może, poprzez krajowe organy ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji lub bezpośrednio, po poinformowaniu ich, w pełni wykorzystując wszystkie informacje dostępne EBC lub właściwym organom krajowym, zażądać w szczególności od podmiotów objętych działaniem w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji przekazania wszystkich informacji niezbędnych do wykonywania zadań powierzonych jej na mocy wspomnianego rozporządzenia. W ust. 2 tego artykułu uściślono, że wymogi dotyczące tajemnicy zawodowej nie zwalniają tych podmiotów z obowiązku przekazania tych informacji. Artykuł 34 ust. 4 rozporządzenia nr 806/2014 przewiduje, że SRB może, także w sposób ciągły, uzyskiwać wszelkie informacje niezbędne do wykonywania jej funkcji na mocy tego rozporządzenia, w szczególności informacje na temat kapitału, płynności, aktywów i zobowiązań, dotyczące dowolnej instytucji podlegającej jej uprawnieniom w zakresie prowadzenia restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji.
- 370 Trybunał orzekł w odniesieniu do dyrektywy 2004/39/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 21 kwietnia 2004 r. w sprawie rynków instrumentów finansowych zmieniającej dyrektywę Rady 85/611/EWG i 93/6/EWG i dyrektywę 2000/12/WE Parlamentu Europejskiego i Rady oraz uchylającej dyrektywę Rady 93/22/EWG (Dz.U. 2004, L 145, s. 1), że skuteczne działanie systemu nadzoru działalności przedsiębiorstw inwestycyjnych, opartego na kontroli wykonywanej w obrębie państwa członkowskiego oraz wymianie informacji między właściwymi władzami innych państw członkowskich, wymaga, aby zarówno nadzorowane przedsiębiorstwa, jak i właściwe władze miały pewność, że przekazane poufne informacje co do zasady zachowają swój poufny charakter (zob. wyrok z dnia 19 czerwca 2018 r., Baumeister, C-15/16, EU:C:2018:464, pkt 31 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 371 Trybunał uznał, że brak takiego zaufania mógłby naruszać płynne przekazywanie poufnych informacji koniecznych do sprawowania nadzoru. To zatem w celu ochrony nie tylko szczególnych interesów bezpośrednio zainteresowanych przedsiębiorstw, lecz również ogólnego interesu w postaci prawidłowego funkcjonowania rynku instrumentów finansowych Unii art. 54 ust. 1 dyrektywy 2004/39 nakłada jako ogólną zasadę obowiązek zachowania tajemnicy zawodowej (zob. wyrok z dnia 19 czerwca 2018 r., Baumeister, C-15/16, EU:C:2018:464, pkt 32, 33 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 372 Otóż należy zauważyć, że art. 88 ust. 1 rozporządzenia nr 806/2014, odnoszący się do wymogów dotyczących tajemnicy zawodowej obowiązującej członków SRB, zawiera przepis równoważny z art. 54 ust. 1 dyrektywy 2004/39.

- 373 Z drugiej strony prawdą jest, że motyw 116 rozporządzenia nr 806/2014 wspomina o spoczywającym na SRB obowiązku zachowania tajemnicy zawodowej przed przyjęciem decyzji o restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji. W motywie tym wskazano, że ponieważ niektóre informacje będące w posiadaniu SRB są szczególnie chronione i objęte tajemnicą handlową, nie mogą one zostać podane do publicznej wiadomości przed podjęciem działania w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji. Podanie informacji o tym, że dany podmiot znajduje się na progu upadłości lub jest zagrożony upadłością i że może on zostać objęty działaniem w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, mogłoby bowiem w szczególności skłonić akcjonariuszy do sprzedaży papierów wartościowych na rynkach, a także doprowadzić do wycofywania depozytów na wielką skalę, co w konsekwencji pogorszyłoby sytuację finansową banku, a tym samym zaszkodziłoby skuteczności działań SRB oraz funkcjonowaniu rynku.
- 374 Jednakże w motywie tym wskazano również wprost, że działania w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji „należy odpowiednio zgłaszać i, poza ograniczoną liczbą wyjątków określonych w niniejszym rozporządzeniu, podawać do wiadomości publicznej”. Otóż należy przypomnieć, że art. 88 ust. 5 rozporządzenia nr 806/2014, przywołany w pkt 362 powyżej, wprost przewiduje spoczywający na SRB obowiązek upewnienia się przed ujawnieniem programu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, że nie zawiera on informacji poufnych.
- 375 Wynika stąd, że motywu 116 rozporządzenia nr 806/2014 nie można interpretować jako oznaczającego, że przepisy dotyczące poufności i tajemnicy zawodowej mają zastosowanie tylko tak długo, jak długo decyzja o restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji nie została podana do publicznej wiadomości.
- 376 Po drugie, skarżąca powołuje się na art. 88 ust. 1 akapit drugi rozporządzenia nr 806/2014, zgodnie z którym „[i]nformacje objęte wymogami dotyczącymi tajemnicy służbowej nie mogą być ujawniane innym podmiotom publicznym ani prywatnym, z wyjątkiem sytuacji, gdy takie ujawnienie jest niezbędne w celu prowadzenia postępowania sądowego”.
- 377 Otóż przepis ten nie może oznaczać, że SRB ma obowiązek ujawnienia całości decyzji o restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, gdy tylko wszczęte zostanie postępowanie sądowe. Przepis ten odnosi się do możliwości zarządzenia przez sąd przedstawienia dokumentów, w tym tych zawierających informacje poufne.
- 378 W tym względzie Sąd na podstawie art. 91 lit. b) i art. 92 § 3 regulaminu postępowania ma prawo wezwać SRB do przedstawienia wszelkich dokumentów, które uzna on za istotne dla rozstrzygnięcia sporu, w drodze środka organizacji postępowania lub środka dowodowego. Jednakże zgodnie z art. 103 § 1 wspomnianego regulaminu Sąd może stwierdzić, że niektóre informacje zawarte w tych dokumentach mają charakter poufny, a w związku z tym – postanowić, że nie zostaną one podane do wiadomości pozostałym stronom, a w szczególności stronie skarżącej.
- 379 Wynika stąd, że postanowienie Sądu o zarządzeniu przedstawienia dokumentów nie gwarantuje stronie skarżącej dostępu do całości tych dokumentów, jeżeli Sąd uzna, że zawierają one dane poufne.
- 380 Należy zauważyć, że w ramach niniejszego postępowania Sąd w dniu 12 maja 2021 r. w drodze postanowienia w przedmiocie przeprowadzenia środka dowodowego zarządził przedstawienie przez SRB pewnych dokumentów, w tym poufnych wersji programu restrukturyzacji

i uporządkowanej likwidacji, wyceny nr 2 i oceny EBC w przedmiocie znajdowania się przez Banco Popular na progu upadłości lub jego zagrożenia upadłością. Zgodnie z art. 103 regulaminu postępowania po zbadaniu treści tych dokumentów Sąd uznał, że informacje, które w opublikowanych na stronach internetowych SRB i EBC wersjach owych dokumentów pozostały utajnione, nie mają znaczenia dla rozstrzygnięcia niniejszego sporu. W związku z tym postanowieniem z dnia 9 czerwca 2021 r. Sąd wyłączył poufne wersje wspomnianych dokumentów z akt sprawy.

- 381 Po trzecie, skarżąca ogranicza się do twierdzenia, że poufność programu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji jest sprzeczna z zasadą przejrzystości i z przepisami rozporządzenia nr 1049/2001 dotyczącymi publicznego dostępu do dokumentów, nie podnosząc przy tym żadnego konkretnego argumentu.
- 382 Otóż wystarczy stwierdzić, z jednej strony, że rozporządzenie nr 1049/2001 nie ma znaczenia dla kwestii, czy SRB miała obowiązek ujawnić całość programu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, oraz, z drugiej strony, że ustanawia ono system publicznego dostępu do dokumentów obejmujący wyjątki mające na celu zapewnienie poufności określonych danych.
- 383 W tym względzie Trybunał orzekł w odniesieniu do art. 54 dyrektywy 2004/39, który wprowadza ogólną zasadę obejmującą zakaz ujawniania poufnych informacji będących w posiadaniu właściwych władz i w sposób wyczerpujący wymienia szczególne przypadki, w których ten ogólny zakaz w drodze wyjątku nie stoi na przeszkodzie ich przekazaniu lub wykorzystaniu, że nie ma on w związku z tym na celu ustanowienia prawa publicznego dostępu do informacji będących w posiadaniu właściwych władz lub uregulowania w szczegółowy sposób korzystania z takiego prawa dostępu przyznanego ewentualnie na mocy prawa krajowego (wyrok z dnia 19 czerwca 2018 r., Baumeister, C-15/16, EU:C:2018:464, pkt 38, 39).
- 384 Należy zauważyć, że art. 88 rozporządzenia nr 806/2014 określa wymogi w zakresie tajemnicy zawodowej i ustanawia, w taki sam sposób jak art. 54 dyrektywy 2004/39, ogólną zasadę obejmującą zakaz ujawniania poufnych informacji będących w posiadaniu SRB oraz wskazuje przypadki, w których ten ogólny zakaz w drodze wyjątku nie stoi na przeszkodzie ich przekazaniu.
- 385 Otóż Trybunał orzekł, że art. 54 dyrektywy 2004/39 odpowiada innemu celowi niż cel założony w rozporządzeniu nr 1049/2001. Rozporządzenie to ma bowiem na celu przyznanie możliwie najszerzego publicznego dostępu do dokumentów instytucji Unii (zob. wyrok z dnia 19 czerwca 2018 r., Baumeister, C-15/16, EU:C:2018:464, pkt 40, 41 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 386 W ocenie Trybunału to w świetle tego celu rozporządzenie nr 1049/2001 nakłada zasadniczo na instytucję Unii, która zamierza odmówić dostępu do dokumentu, obowiązek przedstawienia wyjaśnień co do tego, w jaki sposób dostęp do tego dokumentu mógłby stanowić konkretne naruszenie interesu chronionego wyjątkiem przewidzianym względem danego prawa dostępu, z zastrzeżeniem możliwości, aby instytucja ta oparła się w tym względzie na ogólnym domniemaniu poufności mającym zastosowanie do określonej kategorii dokumentów, jeżeli podobne względy natury ogólnej mogą mieć zastosowanie do wniosków o ujawnienie dotyczących dokumentów o tym samym charakterze (zob. wyrok z dnia 19 czerwca 2018 r., Baumeister, C-15/16, EU:C:2018:464, pkt 42 i przytoczone tam orzecznictwo).

- 387 Stwierdził on natomiast, że w sytuacji gdy właściwe władze, do których podmiot skierował wniosek o dostęp do informacji dotyczących nadzorowanego przedsiębiorstwa, uważają, że żądane informacje są poufne w rozumieniu art. 54 ust. 1 dyrektywy 2004/39, mogą one uwzględnić taki wniosek wyłącznie w wymienionych enumeratywnie w tymże art. 54 przypadkach (wyrok z dnia 19 czerwca 2018 r., Baumeister, C-15/16, EU:C:2018:464, pkt 43).
- 388 Należy stwierdzić, że orzecznictwo to ma w drodze analogii zastosowanie do poufnych informacji będących w posiadaniu SRB w rozumieniu art. 88 rozporządzenia nr 806/2014.
- 389 Po czwarte, skarżąca w replice powołuje się na decyzje komisji odwoławczej SRB z dnia 28 listopada 2017 r. i z dnia 19 czerwca 2018 r., wydane w odpowiedzi na jej wnioski o udzielenie dostępu do dokumentów na podstawie art. 90 ust. 1 rozporządzenia nr 806/2014 oraz na podstawie rozporządzenia nr 1049/2001, w następstwie których SRB w lutym i w październiku 2018 r. opublikowała na swojej stronie internetowej mniej okrojone jawne wersje programu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, wyceny nr 1 oraz wyceny nr 2. Utrzymuje ona, iż te decyzje komisji odwoławczej SRB potwierdziły, że w sposób nieuzasadniony odmówiono dostępu do znacznej części programu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji oraz że jego wersja opublikowana w lutym 2018 r. była w nadmiernym stopniu poufna.
- 390 Należy zauważyć, iż Trybunał orzekł, że pod rygorem odejścia od celów założonych w art. 54 ust. 1 dyrektywy 2004/39 właściwe władze są zasadniczo zobowiązane do przestrzegania obowiązku zachowania tajemnicy zawodowej, który ciąży na nich na mocy tego przepisu przez cały okres, w którym informacje będące w ich posiadaniu zgodnie z tą dyrektywą powinny być uznane za poufne. Jednocześnie upływ czasu stanowi okoliczność mogącą zwykle wpłynąć na analizę kwestii, czy warunki, od których zależy poufność danych informacji, są w danej chwili spełnione (zob. wyrok z dnia 19 czerwca 2018 r., Baumeister, C-15/16, EU:C:2018:464, pkt 48, 49 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 391 Ze względu na to, że – jak już wskazano – art. 88 ust. 1 rozporządzenia nr 806/2014 zawiera przepis równoważny z przepisem art. 54 ust. 1 dyrektywy 2004/39, orzecznictwo to ma zastosowanie w niniejszym wypadku w drodze analogii.
- 392 Obie decyzje komisji odwoławczej zostały wydane, odpowiednio, ponad sześć miesięcy i jeden rok po przyjęciu programu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji. Upływ kilku miesięcy od przyjęcia programu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji mógł mieć zatem wpływ na analizę poufnego charakteru określonych danych zawartych w owym programie oraz wycenie nr 1 i wycenie nr 2. Wynika stąd, że dokonana przez komisję odwoławczą w decyzjach z dni 28 listopada 2017 r. i 19 czerwca 2018 r. ocena nadmiernego stopnia poufności określonych danych nie podważa tego, że tuż po przyjęciu programu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji poufność ta była wówczas uzasadniona. Ponadto komisja odwoławcza nie postawiła wymogu opublikowania całości programu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji lub wyceny nr 2, ponieważ określone dane pozostały poufne.
- 393 Wynika stąd, że skarżąca niesłusznie utrzymuje, iż poufność określonych danych zawartych w programie restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji nie była uzasadniona.

- 394 Ponadto należy przypomnieć, że SRB w dniu 11 lipca 2017 r. opublikowała na swojej stronie internetowej jawną wersję programu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji. Skarżąca, uzyskawszy do niej dostęp, mogła zakwestionować ją przed Sądem w ramach niniejszej skargi, wniesionej na podstawie art. 263 TFUE, co dowodzi istnienia jej prawa do skutecznego środka prawnego.
- 395 Co więcej, po wniesieniu niniejszej skargi i w następstwie decyzji komisji odwoławczej SRB, o których mowa w pkt 389 powyżej, SRB w dniach 2 lutego i 31 października 2018 r., a więc przed złożeniem repliki, opublikowała na swojej stronie internetowej mniej okrojone jawne wersje programu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji oraz wyceny nr 1 i wyceny nr 2. Skarżąca miała zatem możliwość przedstawienia argumentów w odniesieniu do tych wersji.
- 396 Skarżąca podnosi, że nawet jeżeli w następstwie opublikowania w dniach 2 lutego i 31 października 2018 r. programu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji oraz wyceny nr 1 i wyceny nr 2 w mniej okrojonych wersjach uzyskała ona dostęp do większej ilości informacji, braku uzasadnienia nie można konwalidować po wszczęciu postępowania.
- 397 W tym względzie wystarczy stwierdzić, że następujące po sobie publikacje na stronie internetowej SRB dotyczyły programu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, wyceny nr 1 oraz wyceny nr 2 w ich oryginalnych wersjach. Publikacje te miały na celu zapewnienie opinii publicznej dostępu do tych fragmentów owych dokumentów, które pierwotnie uznano za poufne. Nie chodziło o opublikowanie przez SRB informacji, które od początku nie były zawarte w programie restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, wycenie nr 1 i wycenie nr 2 i które miałyby uzupełniać ich uzasadnienie.
- 398 Wreszcie należy zauważyć, że Trybunał orzekł już, iż decyzja Komisji stwierdzająca brak zarzucanej przez składającego skargę pomocy państwa może w odniesieniu do obowiązku poszanowania tajemnicy handlowej być wystarczająco uzasadniona, nie zawierając przy tym wszystkich danych liczbowych, na których opiera się rozumowanie tej instytucji (zob. podobnie wyrok z dnia 1 lipca 2008 r., Chronopost i La Poste/UFEX i in., C-341/06 P i C-342/06 P, EU:C:2008:375, pkt 108–111). W związku z tym jawna wersja takiej decyzji – jeżeli przedstawia w sposób jasny i jednoznaczny rozumowanie tej instytucji oraz zastosowaną przez nią metodologię, pozwalając zainteresowanym poznać te podstawy, a Sądowi dokonać ich kontroli – wystarcza, by uczynić zadość obowiązkowi uzasadnienia ciążącemu na tej instytucji (zob. podobnie wyrok z dnia 21 grudnia 2016 r., Club Hotel Loutraki i in./Komisja, C-131/15 P, EU:C:2016:989, pkt 55).
- 399 Ponadto, co się tyczy informacji ekonomicznych wykorzystanych przez Deloitte w wycenie nr 2 i uwzględnionych przez SRB w programie restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, nie można kwestionować tego, że wchodzi one w zakres złożonych ocen technicznych. Z uwagi na to, że program restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji przedstawiał w sposób jasny rozumowanie SRB, pozwalając na późniejsze zakwestionowanie jego zasadności przed właściwym sądem, wymaganie szczególnego uzasadnienia dla każdego z rozwiązań technicznych lub każdej z danych liczbowych, na których opiera się to rozumowanie, byłoby przesadne (zob. analogicznie wyrok z dnia 1 lipca 2008 r., Chronopost i La Poste/UFEX i in., C-341/06 P i C-342/06 P, EU:C:2008:375, pkt 108 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 400 Otóż z jednej strony z analizy zastrzeżenia pierwszego wynika, że skarżąca nie wykazała, iż opublikowane na stronie internetowej SRB wersje programu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji oraz wyceny nr 2, do których uzyskała ona dostęp, były niewystarczająco uzasadnione.

Z drugiej strony skarżąca nie wyjaśniła, na ile dane ekonomiczne, które pozostały utajnione w jawnych wersjach programu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji oraz wyceny nr 2, były niezbędne do zrozumienia owego programu oraz do skorzystania z jej prawa do skutecznego środka prawnego przed sądem.

401 Należy zatem uznać, że skarżąca nie może twierdzić, iż prawo dostępu do całości programu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji było konieczne do skorzystania z jej prawa do obrony lub jej prawa do skutecznego środka prawnego.

402 Z całości powyższych rozważań wynika, że należy oddalić zastrzeżenie drugie, a w konsekwencji – zarzut pierwszy w całości.

6. W przedmiocie zarzutu drugiego, dotyczącego naruszenia zasady *nemo auditur propriam turpitudinem allegans* oraz art. 88 rozporządzenia nr 806/2014

403 Skarżąca podnosi, że SRB poprzez przyjęcie aktu niekorzystnego dla Banco Popular i jego akcjonariuszy ze względu na kryzys, który sama wywołała, naruszyła zasadę *nemo auditur propriam turpitudinem allegans* oraz obowiązek zachowania tajemnicy zawodowej przewidziany w art. 88 rozporządzenia nr 806/2014 i w art. 339 TFUE.

404 Twierdzi ona, że oświadczenia przedstawione przez przewodniczącą SRB w wywiadzie dla Bloomberg TV w dniu 23 maja 2017 r. oraz w artykule opublikowanym w dniu 31 maja 2017 r. przez Reuters stanowią naruszenie art. 88 rozporządzenia nr 806/2014, który przewiduje obowiązek zachowania przez personel i członków SRB tajemnicy zawodowej. Skarżąca podnosi, że oświadczenia te wywołały panikę wśród klientów, którzy wycofywali środki z Banco Popular na wielką skalę, co doprowadziło do odpływu depozytów. Skarżąca powołuje się na różne okoliczności wykazujące związek przyczynowy między tymi oświadczeniami a kryzysem Banco Popular. W ocenie skarżącej informacje zawarte w tych oświadczeniach przewodniczącej SRB z dni 23 i 31 maja 2017 r. wywołały kryzys płynności Banco Popular, który był powodem jego restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji.

405 Ponadto skarżąca utrzymuje, że zgodnie z zasadą *nemo auditur propriam turpitudinem allegans* instytucja nie może opierać się na własnych błędach w celu wydania aktu niekorzystnego dla jednostki.

406 Komisja uważa, że w ramach skargi dotyczącej zgodności programu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji z prawem bez znaczenia są okoliczności, które mogły postawić dany podmiot w trudnej sytuacji, i że jedyną istotną kwestią jest to, czy zostały spełnione prawne warunki przyjęcia tego programu. SRB twierdzi ponadto, że ważność programu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji wymaga, aby podmiot znajdował się na progu upadłości lub był zagrożony upadłością oraz aby warunki przewidziane w rozporządzeniu nr 806/2014 były w chwili przyjmowania tego programu spełnione, niezależnie od powodów, które doprowadziły do takiej sytuacji.

407 Na wstępie, jeżeli chodzi o przywołanie przez skarżącą zasady *nemo auditur propriam turpitudinem allegans*, zgodnie z którą nikt nie może powoływać się na własne bezprawne zachowanie względem innej osoby, aby uzyskać korzyść, należy zauważyć, podobnie jak Komisja i SRB, że zasada ta nie ma w niniejszym wypadku zastosowania.

- 408 Jak zauważa SRB, zasada ta ma zastosowanie wtedy, gdy strona próbuje czerpać nienależne korzyści z własnego bezprawnego postępowania. Tymczasem skarżąca nie wskazuje, jaką korzyść SRB miałyby odnieść z przyjęcia programu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji.
- 409 Ponadto żaden z zaczerpniętych z orzecznictwa przykładów przywołanych przez skarżącą nie pozwala na wykazanie, że zasada ta ma znaczenie w kontekście poparcia żądania stwierdzenia nieważności aktu przyjętego przez instytucję lub organ Unii. I tak, w pkt 55 wyroku z dnia 11 grudnia 1996 r., Barraux i in./Komisja (T-177/95, EU:T:1996:187), Sąd uznał, że pozbawiony znaczenia był argument, zgodnie z którym zasada ta uniemożliwia Radzie przyjęcie rozporządzenia z mocą wsteczną. W pkt 63 wyroku z dnia 10 lipca 2003 r., Komisja/Fresh Marine (C-472/00 P, EU:C:2003:399), Trybunał przypomniał jedynie stwierdzenie Sądu, zgodnie z którym Fresh Marine przyczyniło się do szkody wskutek własnego zaniedbania. W pkt 13 wyroku z dnia 9 lutego 1984 r., Kohler/Trybunał Obrachunkowy (316/82, EU:C:1984:49), Trybunał zauważył, że argumentacja Europejskiego Trybunału Obrachunkowego dotycząca braku formy pisemnej zaskarżonego aktu, powołanego na poparcie niedopuszczalności skargi, była bezzasadna, niezależnie od tego, że przyjęcie tej argumentacji oznaczałoby pozwolenie mu na powoływanie się na naruszenie, którego sam się dopuścił, w celu pozbawienia strony skarżącej przysługującego jej prawa do wniesienia skargi.
- 410 W związku z tym niniejszy zarzut należy zbadać w zakresie, w jakim skarżąca podnosi naruszenie przez SRB spoczywającego na niej obowiązku zachowania tajemnicy zawodowej przewidzianego w art. 339 TFUE i art. 88 rozporządzenia nr 806/2014.
- 411 Należy zauważyć, że nawet przy założeniu, iż skarżąca wykazała, że SRB ujawniła prasie informacje poufne, zgodnie z utrwalonym orzecznictwem tego typu nieprawidłowość może prowadzić do stwierdzenia nieważności danej decyzji tylko wtedy, gdy zostanie wykazane, że w braku tej nieprawidłowości wspomniana decyzja miałaby inną treść (zob. wyrok z dnia 6 lipca 2000 r., Volkswagen/Komisja, T-62/98, EU:T:2000:180, pkt 283 i przytoczone tam orzecznictwo; wyrok z dnia 5 kwietnia 2006 r., Degussa/Komisja, T-279/02, EU:T:2006:103, pkt 416; zob. także wyrok z dnia 3 marca 2011 r., Siemens/Komisja, T-110/07, EU:T:2011:68, pkt 402 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 412 W tym względzie, jak utrzymują Komisja i SRB, program restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji zostaje skutecznie przyjęty, gdy warunki przewidziane w art. 18 rozporządzenia nr 806/2014 są spełnione, niezależnie od powodów, które doprowadziły do tego, że dany podmiot znalazł się na progu upadłości lub w sytuacji zagrożenia upadłością.
- 413 Otóż należy przypomnieć, że argumenty skarżącej dotyczące naruszenia art. 18 rozporządzenia nr 806/2014 oddalono w ramach analizy zarzutu ósmego.
- 414 Należy zatem zauważyć, że SRB, uznawszy, iż warunki przewidziane w art. 18 ust. 1 rozporządzenia nr 806/2014 zostały spełnione, przyjęła program restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w odniesieniu do Banco Popular oraz że Komisja, stwierdziwszy, że program ten był zgodny z przepisami rozporządzenia nr 806/2014, zatwierdziła go. Okoliczności, które doprowadziły do tego, że Banco Popular spełnił warunki uzasadniające przyjęcie programu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, a w szczególności warunek znajdowania się na progu upadłości lub zagrożenia upadłością, nie mają znaczenia.

- 415 W konsekwencji podniesiony przez skarżącą związek przyczynowy, jaki miałyby zachodzić między oświadczeniami z dni 23 i 31 maja 2017 r. a kryzysem płynności Banco Popular, jest nieistotny i nie może prowadzić do stwierdzenia nieważności zaskarżonych decyzji.
- 416 W związku z tym argument skarżącej, zgodnie z którym SRB nie mogła skutecznie przyjąć programu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, ponieważ oświadczenia jej przewodniczącej – złożone z naruszeniem obowiązku zachowania poufności i zasady dobrej administracji – są przyczyną kryzysu płynności Banco Popular, należy oddalić jako bezskuteczny w kontekście oceny zgodności programu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji z prawem.
- 417 Ponadto skarżąca nie może skutecznie utrzymywać, że ujawnienie, do jakiego doszło w dniach 23 i 31 maja 2017 r., wywołało poważny kryzys płynności Banco Popular. Argumenty skarżącej opierają się na niepełnym i błędnym przedstawieniu okoliczności faktycznych stanowiących przyczynę kryzysu płynności Banco Popular oraz powodów, które doprowadziły do tego, że znalazł się on na progu upadłości lub w sytuacji zagrożenia upadłością.
- 418 I tak należy przypomnieć, że EBC w swej ocenie w przedmiocie znajdowania się przez Banco Popular na progu upadłości lub jego zagrożenia upadłością, przywołanej w pkt 53–61 powyżej, wskazał poszczególne zdarzenia będące przyczyną pogorszenia się sytuacji płynnościowej Banco Popular.
- 419 W motywie 24 programu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji SRB wymieniła inne okoliczności, które doprowadziły do szybkiego pogorszenia się sytuacji płynnościowej Banco Popular, a mianowicie:
- w lutym 2017 r. Banco Popular ogłosił zapotrzebowanie na rezerwy nadzwyczajne w kwocie 5,7 mld EUR, co doprowadziło do straty skonsolidowanej w wysokości 3,485 mld EUR, oraz powołał nowego prezesa;
 - w dniu 10 lutego 2017 r. DBRS obniżył rating Banco Popular;
 - w dniu 3 kwietnia 2017 r. Banco Popular wydał publiczne oświadczenie ad hoc informujące o wynikach wewnętrznych audytów mogących mieć istotny wpływ na jego sprawozdanie finansowe oraz potwierdził zastąpienie jego dyrektora generalnego niespełna rok po objęciu przez niego stanowiska;
 - w dniu 7 kwietnia 2017 r. Standard & Poor's obniżył rating Banco Popular, a w dniu 21 kwietnia uczynił to Moody's;
 - w dniu 12 maja 2017 r. Banco Popular naruszył wymóg pokrycia wpływów netto, którego minimalny próg wynosi 80%, i nie był później w stanie przywrócić zgodności z tym wynikającym z przepisów progiem;
 - nieustające negatywne doniesienia medialne na temat wyników finansowych Banco Popular i przypuszczalnie bezpośredniego ryzyka upadłości lub utraty płynności doprowadziły do spotęgowania skali wycofywania depozytów;
 - w dniu 6 czerwca 2017 r. DBRS i Moody's obniżyli rating Banco Popular.
- 420 SRB zauważyła, że wszystkie te okoliczności spowodowały wycofywanie depozytów na dużą skalę.

- 421 Z tych okoliczności faktycznych, których skarżąca nie zakwestionowała, wynika, że sytuacja Banco Popular uległa pogorszeniu na długo przed dniem 23 maja 2017 r. i że kryzys płynności Banco Popular był spowodowany wieloma czynnikami, które miały swoje źródło w złych wynikach banku ogłoszonych w lutym i kwietniu 2017 r. W szczególności wymóg pokrycia wpływów netto Banco Popular nie spełniał wymagań prawnych od dnia 12 maja 2017 r.
- 422 Należy zauważyć, że skarżąca nie może być nieświadoma wszystkich obiektywnych okoliczności, które spowodowały problemy z płynnością Banco Popular, zwłaszcza od kwietnia 2017 r. Nie może ona skutecznie utrzymywać, że oświadczenie z dnia 23 maja 2017 r. oraz artykuł z dnia 31 maja 2017 r. – nawet przy założeniu, że u ich podstaw leży naruszenie przez SRB zasady zachowania poufności – były przyczyną kryzysu płynności Banco Popular.
- 423 Wniosku tego nie podważają pozostałe argumenty podniesione przez skarżącą.
- 424 Skarżąca podnosi, że EBC w swej ocenie w przedmiocie znajdowania się przez Banco Popular na progu upadłości lub jego zagrożenia upadłością zauważył, iż utrata depozytów od dnia 31 maja 2017 r. była szczególnie istotna, po tym, jak media ujawniły, że bank może zostać postawiony w stan likwidacji, jeżeli trwająca procedura sprzedaży prywatnej nie doprowadzi w bardzo krótkim czasie do pozytywnego rezultatu.
- 425 Z oceny EBC wynika, że jego zdaniem ogłoszenie niepowodzenia procedury sprzedaży prywatnej oraz ryzyka likwidacji przedsiębiorstwa w trybie standardowego postępowania upadłościowego wzmogło proces utraty depozytów przez Banco Popular. Jednakże jest to tylko jedna z wielu wymienionych przez EBC przesłanek będących przyczyną owego odpływu depozytów. Skarżąca nie może twierdzić, że EBC uznał, iż artykuł Reuters z dnia 31 maja 2017 r. był przyczyną kryzysu płynności Banco Popular.
- 426 EBC zwrócił uwagę na liczne negatywne doniesienia medialne, których w tym okresie Banco Popular był przedmiotem, a nawet przywołał przykłady artykułów opublikowanych w dniach 11 i 15 maja 2017 r., wspomnianych w pkt 40 i 41 powyżej. Skarżąca nie może spośród wszystkich tych artykułów prasowych wyodrębnić jednego, w którym mowa jest o urzędniku Unii, aby twierdzić, że ten jeden artykuł jest przyczyną odpływu środków płynnych Banco Popular.
- 427 Skarżąca utrzymuje również, że oświadczenia z dni 23 i 31 maja 2017 r. miały wpływ na spadek kursu akcji Banco Popular, a także na notowania różnych instrumentów finansowych.
- 428 Należy zauważyć, że w okresie od czerwca 2016 r. do czerwca 2017 r. zmiany kursu akcji Banco Popular wykazywały stały spadek. Wbrew temu, co twierdzi skarżąca, zmiany te nie wskazują na żaden związek między oświadczeniem z dnia 23 maja i artykułem z dnia 31 maja 2017 r. a kursem akcji Banco Popular. Spadek kursu akcji Banco Popular wynika ze złej sytuacji finansowej banku i należy powiązać go z wielokrotnym obniżeniem ratingu Banco Popular przez agencje ratingowe, o czym mowa w pkt 32, 38 i 46 powyżej.
- 429 Ponadto skarżąca przyznała na rozprawie, że w dniu 15 maja 2017 r. Banco Popular wypadł z indeksu MSCI (Morgan Stanley Capital International). Otóż zdarzenie to skłoniło duże fundusze inwestycyjne do sprzedaży akcji posiadanych w Banco Popular i przyczyniło się do spadku jego akcji.

- 430 Co więcej, jeżeli chodzi o zmiany w zakresie warunkowych obligacji zamiennych (Cocos) Banco Popular, wystarczy zauważyć, że dziennikarz, który w dniu 23 maja 2017 r. przeprowadził wywiad z przewodniczącą SRB, wspomniał o ich załamaniu ze względu na ryzyko braku płynności. Skarżąca nie może zatem twierdzić, że spadek warunkowych obligacji zamiennych (Cocos) nastąpił w wyniku tego wywiadu.
- 431 W każdym wypadku należy zauważyć, że skarżąca nie podnosi żadnego argumentu mającego na celu ustalenie, jakie elementy zawarte w oświadczeniach z dni 23 i 31 maja 2017 r. miałyby stanowić naruszenie przez przewodniczącą SRB obowiązku zachowania tajemnicy zawodowej, oraz że nie udowodniła ona istnienia naruszenia obowiązku zachowania poufności lub tajemnicy zawodowej, które można by tej ostatniej przypisać.
- 432 W pierwszej kolejności, co się tyczy wywiadu udzielonego przez przewodniczącą SRB kanałowi telewizyjnemu Bloomberg w dniu 23 maja 2017 r., dziennikarz zapytał:
- „Czy możemy przenieść się do Hiszpanii? Chciałbym pokazać naszym widzom coś, czemu bardzo uważnie przypatrujemy się tutaj w Bloombergu, a chodzi mianowicie o Banco Popular i warunkowe obligacje zamienne, które znajdują się obecnie pod pewną presją. Współczynnik CET 1 tej instytucji wynosi nieco ponad 7%. Czy wy również się jej przypatrujecie?” [Can I take you to Spain? I want to show our audience something that is very much on our radar screen here at Bloomberg and that is Banco Popular and the CoCos (Contingent Convertibles) which are under a little bit of pressure right now. This is an institution with a CET 1 just north of 7 per cent. Is it on your radar screen as well?].
- 433 Przewodnicząca SRB odpowiedziała:
- „Nigdy nie mówię o poszczególnych bankach. Przypatrujemy się więcej niż jednemu bankowi i oczywiście Banco Popular również jest przypadkiem, który nadzorujemy, ale nie jest on jedyny” (Well, I am never talking about individual banks. There are more banks than just one on our radar screen and of course, Banco Popular is also a case we are watching but it is not the only one we are watching).
- 434 Z jednej strony należy stwierdzić, jak zauważa SRB, że wypowiedzi te mają charakter ogólny, ponieważ nadzór nad instytucjami wchodzi w zakres zadań SRB realizowanych we współpracy z EBC. Informacja o tym, że Banco Popular, jako instytucja kredytowa objęta jednolitym mechanizmem nadzorczym, jest „nadzorowana”, nie ma charakteru poufnego.
- 435 Co więcej, z opublikowanego przez *elconfidencial.com* artykułu z dnia 15 maja 2017 r., o którym mowa w pkt 41 powyżej, wynika, że informacja o tym, iż Banco Popular został poddany kontroli EBC, była już publiczna.
- 436 Z drugiej strony podczas wspomnianego wywiadu przewodnicząca SRB nie wspomina o możliwości objęcia Banco Popular restrukturyzacją i uporządkowaną likwidacją. Z wypowiedzi tych nie można wysnuć żadnych wniosków odnośnie do zbliżającego się wdrożenia restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji Banco Popular, a tym bardziej – odnośnie do instrumentu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, który SRB mogłaby zastosować.

- 437 Ponadto z uwagi na to, iż wypowiedzi tych nie można interpretować jako oznaczających, że Banco Popular zostanie objęty procedurą restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, nie wchodzi one w zakres sytuacji przewidzianych w motywie 116 rozporządzenia nr 806/2014, który odnosi się do udzielania wszelkich informacji dotyczących decyzji o restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji przed jej przyjęciem.
- 438 W związku z tym należy uznać, że wypowiedzi przewodniczącej SRB podczas wywiadu z dnia 23 maja 2017 r. nie zawierają informacji poufnych i nie stanowią naruszenia zasady zachowania poufności ani obowiązku zachowania tajemnicy zawodowej przewidzianego w art. 88 rozporządzenia nr 806/2014 i w art. 339 TFUE.
- 439 W drugiej kolejności, co się tyczy opublikowanego przez Reuters w dniu 31 maja 2017 r. artykułu zatytułowanego „UE ostrzeżona o ryzyku restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji Banco Popular” (La UE, advertida de riesgo de una resolución ordenada en Banco Popular), wskazano w nim, iż według wysokiego urzędnika Unii, który pozostał anonimowy, jeden z głównych organów nadzoru bankowego w Europie ostrzegł urzędników Unii, że jeżeli Banco Popular nie uda się znaleźć nabywcy, konieczne może okazać się przeprowadzenie jego restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, oraz że przewodnicząca SRB wydała w ostatnim czasie „wczesne ostrzeżenie”. Zgodnie z tym artykułem wspomniany wysoki urzędnik wskazał również, że przewodnicząca SRB stwierdziła, iż SRB śledzi procedurę Banco Popular ze szczególną uwagą w celu podjęcia ewentualnych działań, oraz dodał, że oferta połączenia banku może nie przynieść oczekiwanych rezultatów.
- 440 W owym artykule Reuters wskazano także, że według innego również anonimowego źródła ogólne przygotowania były w toku, choć nie przyjęto jeszcze żadnego konkretnego środka. Zgodnie z tym artykułem rzecznik Banco Popular stwierdził, że bank pracuje nad kilkoma planami, w tym nad połączeniem, podwyższeniem kapitału i sprzedażą aktywów.
- 441 Należy również zauważyć, że w artykule tym wspomniano o komunikacie prasowym SRB z tego samego dnia, w którym SRB wskazała, że nie komentuje trudności dotyczących poszczególnych banków, że nie może potwierdzić interpretacji odnoszących się do wypowiedzi, jakich miała udzielić jej przewodnicząca, oraz że nigdy nie wydaje ostrzeżeń dotyczących banków.
- 442 Należy zaznaczyć, że skarżąca nie wyjaśnia, które z informacji zawartych w tym artykule miałyby być poufne, ani w jakim zakresie ich ujawnienie miałoby stanowić naruszenie wymogów dotyczących tajemnicy zawodowej obowiązującej SRB. Skarżąca utrzymuje, że przewodnicząca SRB jest autorką oświadczeń, o których ów artykuł donosi, i że ani SRB, ani Komisja nie przedstawiły dowodów mogących wykazać, iż jest inaczej. Otóż należy zauważyć, że wypowiedzi urzędnika Unii, o których mowa w tym artykule, nie dotyczyły informacji poufnych, które mogły być znane wyłącznie członkom SRB, a tym bardziej – wyłącznie jej przewodniczącej.
- 443 I tak, po pierwsze, urzędnik ten miał wspomnieć o „wczesnym ostrzeżeniu”, które miało zostać wydane przez przewodniczącą SRB. Otóż należy zaznaczyć, że twierdzenie to nie odpowiada kompetencjom SRB, o czym ta ostatnia przypomniała zresztą w swoim komunikacie prasowym z dnia 31 maja 2017 r.
- 444 Po drugie, co się tyczy twierdzenia tego urzędnika, zgodnie z którym „przewodnicząca SRB stwierdziła, iż SRB śledzi procedurę Banco Popular ze szczególną uwagą w celu podjęcia ewentualnych działań”, wystarczy zauważyć, że wypowiedzi te stanowią w istocie powtórzenie tego, co przewodnicząca SRB stwierdziła publicznie podczas wywiadu udzielonego kanałowi

telewizyjnemu Bloomberg w dniu 23 maja 2017 r., a mianowicie, że Banco Popular był „nadzorowany”. Ponadto SRB w swoim komunikacie prasowym zaprzeczyła, jakoby wypowiedzi te należało interpretować rozszerzająco.

- 445 Po trzecie, co się tyczy twierdzenia wspomnianego urzędnika, zgodnie z którym oferta połączenia banku może nie przynieść oczekiwanych rezultatów, z tego samego artykułu wynika, że Banco Popular sam wskazał, iż będzie musiał przedłużyć termin składania ofert w ramach procedury sprzedaży prywatnej, pierwotnie wyznaczony na dzień 10 czerwca 2017 r.
- 446 Po czwarte, co się tyczy twierdzenia, zgodnie z którym według wysokiego urzędnika Unii, który pozostał anonimowy, jeden z głównych organów nadzoru bankowego w Europie ostrzegł urzędników Unii, że jeżeli Banco Popular nie uda się znaleźć nabywcy, konieczne może okazać się przeprowadzenie jego restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, należy zauważyć, iż już w maju w kilku artykułach prasowych wspomniano, że Banco Popular znajduje się w trudnej sytuacji i że wszczął on procedurę sprzedaży prywatnej.
- 447 I tak z opublikowanego na stronie internetowej *elconfidencial.com* artykułu z dnia 11 maja 2017 r., przywołanego w pkt 40 powyżej, wynika, że prezes Banco Popular zarządził sprzedaż banku w trybie pilnym z powodu ryzyka upadłości. Odniesienie w artykule z dnia 31 maja do okoliczności, że urzędnicy Unii mieli uzyskać informacje od „jednego z głównych organów nadzoru bankowego w Europie”, wydaje się odpowiadać informacjom podanym we wspomnianym wcześniej artykule, zgodnie z którymi z powodu poważnego ryzyka upadłości wynikającego w szczególności z nieustającego odpływu depozytów prezes Banco Popular został zmuszony do wdrożenia procedury sprzedaży w celu spełnienia wymogów EBC. Ponadto w opublikowanym na stronie internetowej *elconfidencial.com* artykule z dnia 15 maja 2017 r., o którym mowa w pkt 41 powyżej, wskazano, że plan sprzedaży Banco Popular został wdrożony przez jego prezesa po przeprowadzeniu kontroli przez EBC.
- 448 Okoliczność, że jeżeli Banco Popular nie uda się znaleźć nabywcy w wyniku wszczętej przez ten bank procedury sprzedaży, będzie on musiał zmierzyć się z ryzykiem upadłości, była zatem informacją publiczną od połowy maja 2017 r.
- 449 Wynika stąd, że wbrew temu, co twierdzi skarżąca, wypowiedzi anonimowego urzędnika Unii, o których wspomniany artykuł donosi, nie zawierają informacji poufnych dotyczących wdrożenia procedury restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji Banco Popular, takich jak te, o których mowa w motywie 116 rozporządzenia nr 806/2014.
- 450 Ponadto skarżąca niesłusznie podnosi, że udowodnienie, iż przewodnicząca SRB nie była autorką oświadczeń, o których ów artykuł donosi, należy do SRB lub do Komisji.
- 451 Jak twierdzi SRB, takich wypowiedzi mogło udzielić wiele osób niebędących członkami SRB lub urzędnikami Komisji, w szczególności ze względu na możliwość wymiany informacji przewidzianą między innymi w art. 88 ust. 6 rozporządzenia nr 806/2014.
- 452 Otóż przy założeniu, że źródłem wypowiedzi, o których ów artykuł donosi, jest wyciek ze strony urzędnika Unii – w zakresie, w jakim nie wykazano, iż przewodnicząca SRB jest odpowiedzialna za wyciek informacji, które ujawniają artykuły prasowe, do których odnosi się skarżąca – z orzecznictwa wynika, że takiego źródła wycieku nie można domniemywać (zob. podobnie wyrok z dnia 15 marca 2006 r., BASF/Komisja, T-15/02, EU:T:2006:74, pkt 605).

- 453 Ponadto należy zauważyć, że nawet jeżeli byłoby prawdopodobne, iż wyciek ten może pochodzić od SRB, sama ta ewentualność nie wystarcza, jak podnosi skarżąca, do obarczenia SRB ciężarem przeprowadzenia dowodu przeciwnego (zob. podobnie wyrok z dnia 5 kwietnia 2006 r., Degussa/Komisja, T-279/02, EU:T:2006:103, pkt 412).
- 454 W związku z tym okoliczność, że artykuł ten donosi o wypowiedziach, jakich miała udzielić przewodnicząca SRB, nie wystarcza do wykazania ich autentyczności, tym bardziej że osoba, która miała o owych wypowiedziach donosić, sama nie jest zidentyfikowana. Co więcej, wbrew temu, co twierdzi skarżąca, komunikat prasowy SRB z dnia 31 maja 2017 r., którego treść przypomniano w pkt 441 powyżej, przeczy informacjom zawartym w tym artykule.
- 455 Ponadto skarżąca nie może powoływać się na okoliczność, jakoby oświadczenia, jakie miała złożyć przewodnicząca SRB, powtórzone w zawartych w załączniku do skargi artykułach prasowych z dnia 1 czerwca 2017 r. W artykułach tych nie ustalono bowiem, że przewodnicząca SRB złożyła oświadczenia w dniu 31 maja 2017 r. Wystarczy stwierdzić, że w przywołanym przez skarżącą fragmencie artykułu ze strony internetowej *bolsamania.com* z dnia 1 czerwca 2017 r. ograniczono się do powtórzenia treści wywiadu udzielonego przez przewodniczącą SRB kanałowi telewizyjnemu Bloomberg w dniu 23 maja oraz że we fragmencie artykułu *Financial Times* z dnia 1 czerwca 2017 r. powielono treść artykułu Reuters z dnia 31 maja 2017 r.
- 456 W braku domniemania, że oświadczenie z dnia 31 maja 2017 r. pochodziło od przewodniczącej SRB, do Komisji ani SRB nie należy udowodnienie, że nie była ona jego autorką.
- 457 Ponadto pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 2 października 2020 r. skarżąca przedłożyła nowy wniosek dowodowy na podstawie art. 85 § 3 regulaminu postępowania. Ten wniosek dowodowy odnosi się do dwóch wewnętrznych wiadomości elektronicznych SRB z dni 10 i 18 sierpnia 2017 r., dotyczących działań podjętych przez SRB w celu przeprowadzenia dochodzenia w sprawie wycieku do prasy informacji związanych z restrukturyzacją i uporządkowaną likwidacją Banco Popular. Opóźnienie w przedstawieniu tych dokumentów skarżąca uzasadnia tym, że dostęp do nich uzyskała w następstwie decyzji SRB z dnia 24 sierpnia 2020 r. o ujawnieniu tych dokumentów, przyjętej zgodnie z decyzją komisji odwoławczej SRB z dnia 15 kwietnia 2020 r. w sprawie wniosku o udzielenie dostępu do dokumentów złożonego przez osobę trzecią. Wyjaśnia ona, że dostęp do tych dokumentów uzyskała we wrześniu 2020 r. Skarżąca wskazuje, że te nowe dowody mają stanowić poparcie jej argumentacji podniesionej w ramach zarzutu drugiego i że wspomniane dokumenty dowodzą, iż nie przeprowadzono dochodzenia w sprawie wycieku informacji do prasy w dniu 23 maja 2017 r.
- 458 Komisja, SRB, Królestwo Hiszpanii i Rada utrzymują, że dokumenty te nie mają znaczenia dla oceny zgodności zaskarżonych decyzji z prawem.
- 459 Wystarczy stwierdzić, że z braku przeprowadzenia przez SRB wewnętrznego dochodzenia w sprawie oświadczenia jej przewodniczącej z dnia 23 maja 2017 r. lub w sprawie oświadczenia stanowiącego podstawę artykułu z dnia 31 maja 2017 r. nie można w żadnym wypadku wywieść dowodu naruszenia przez SRB spoczywającego na niej obowiązku zachowania poufności. Należy zatem uznać, że okoliczność, iż SRB nie przeprowadziła wewnętrznego dochodzenia w sprawie tych oświadczeń po przyjęciu decyzji o restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, nie ma znaczenia w kontekście oceny zgodności zaskarżonych decyzji z prawem.
- 460 W związku z tym dokumenty przedstawione w tym nowym wniosku dowodowym należy odrzucić jako nieistotne dla rozstrzygnięcia sporu.

461 Z całości powyższych rozważań wynika, że zarzut drugi należy oddalić jako bezzasadny.

7. W przedmiocie zarzutu szóstego, dotyczącego naruszenia prawa własności zapisanego w art. 17 karty oraz naruszenia art. 5 ust. 4 TUE

462 Skarżąca, jako dawny akcjonariusz Banco Popular, podnosi, że decyzja SRB w programie restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji o obniżeniu wartości i konwersji akcji Banco Popular i o sprzedaży tego ostatniego na rzecz Banco Santander stanowi ograniczenie jej prawa własności zapisanego w art. 17 karty, które nie spełnia przesłanki proporcjonalności przewidzianej w art. 52 ust. 1 karty i w art. 5 ust. 4 TUE.

463 Należy przypomnieć, że zgodnie z art. 52 ust. 1 karty przywołanym w pkt 158 powyżej oraz orzecznictwem przypomnianym w pkt 159 powyżej korzystanie z prawa własności może zostać poddane ograniczeniom, pod tym wszakże warunkiem, że ograniczenia te są przewidziane w mających zastosowanie aktach prawnych, konieczne do osiągnięcia celu interesu ogólnego i proporcjonalne do tego celu.

464 W ramach zarzutu szóstego skarżąca nie podważa tego, że ograniczenie jej prawa własności wynikające z obniżenia wartości i konwersji instrumentów kapitałowych Banco Popular i ze sprzedaży tego ostatniego na rzecz Banco Santander, o których zadecydowano w programie restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, było przewidziane w mających zastosowanie aktach prawnych i konieczne do osiągnięcia celu interesu ogólnego. Ogranicza się ona do podważania proporcjonalności tych środków ze względu na okoliczność, że Banco Popular mierzył się z problemem z płynnością, i zarzuca SRB, że ta nie poszukiwała innych rozwiązań, które w mniejszym stopniu ograniczałyby prawo własności akcjonariuszy.

465 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem, wspomnianym już w pkt 176 powyżej, zasada proporcjonalności, będąca jedną z zasad ogólnych prawa Unii, wymaga, by akty instytucji Unii nie wykraczały poza to, co odpowiednie i konieczne do osiągnięcia uzasadnionych celów, którym dane uregulowanie ma służyć, przy czym w przypadku gdy istnieje możliwość wyboru spośród większej liczby odpowiednich rozwiązań, należy stosować te najmniej dotkliwe, a wynikające z tego niedogodności nie mogą być nadmierne w stosunku do zamierzonych celów [zob. wyroki: z dnia 30 kwietnia 2019 r., Włochy/Rada (Kwota połowowa włócznika śródziemnomorskiego), C-611/17, EU:C:2019:332, pkt 55 i przytoczone tam orzecznictwo; z dnia 6 maja 2021 r., Bayer CropScience i Bayer/Komisja, C-499/18 P, EU:C:2021:367, pkt 166 i przytoczone tam orzecznictwo].

466 Należy zauważyć, że przewidziane w art. 21 rozporządzenia nr 806/2014 uprawnienie do obniżenia wartości i konwersji instrumentów kapitałowych Banco Popular jest konsekwencją zastosowania przewidzianej w art. 15 ust. 1 lit. a) tego rozporządzenia zasady, zgodnie z którą akcjonariusze instytucji objętej procedurą restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji ponoszą straty w pierwszej kolejności. Sprzedaż Banco Popular na rzecz Banco Santander jest wynikiem zastosowania instrumentu zbycia działalności przewidzianego w art. 22 rozporządzenia nr 806/2014.

467 W tym względzie należy przypomnieć, iż z analizy zarzutu czwartego wynika, że art. 15 i 22 rozporządzenia nr 806/2014 nie stanowią nieproporcjonalnej i niedopuszczalnej ingerencji naruszającej samą istotę prawa własności akcjonariuszy podmiotu, którego dotyczy działanie

w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, i należy uznać, że ustanawiają one uzasadnione i proporcjonalne ograniczenie ich prawa własności zgodnie z postanowieniami art. 17 ust. 1 i art. 52 ust. 1 karty.

- 468 Ponadto Sąd orzekł już, że środek polegający na obniżeniu wartości nominalnej akcji cypryjskiego banku był proporcjonalny do realizowanego przez ten środek celu. Wskazał on przede wszystkim, że środek ten służył dokapitalizowaniu banku i że mógł on przyczynić się do realizacji celu, jakim było zapewnienie stabilności cypryjskiego systemu finansowego i całej strefy euro. Następnie Sąd stwierdził, że wspomniany środek nie wykraczał poza to, co było odpowiednie i konieczne do realizacji tego celu, zważywszy, że mniej uciążliwe rozwiązania alternatywne były niewykonalne lub nie przyniosłyby oczekiwanych rezultatów. Wreszcie uznał on, że ze względu na wagę realizowanego celu ów środek nie powodował powstania nieproporcjonalnych niedogodności. Przypomniął on w tym względzie, że akcjonariusze banków ponoszą pełne ryzyko swoich inwestycji (wyrok z dnia 13 lipca 2018 r., K. Chrysostomides & Co. i in./Rada i in., T-680/13, EU:T:2018:486, pkt 330).
- 469 W tych okolicznościach Sąd doszedł do wniosku, że nie można uznać, iż obniżenie wartości nominalnej akcji wspomnianego banku stanowiło nieproporcjonalną i niedopuszczalną ingerencję, która naruszała samą istotę prawa własności akcjonariuszy (wyrok z dnia 13 lipca 2018 r., K. Chrysostomides & Co. i in./Rada i in., T-680/13, EU:T:2018:486, pkt 331).
- 470 Otóż w niniejszym wypadku należy przypomnieć, że SRB w programie restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji stwierdziła, że warunki przewidziane w art. 18 rozporządzenia nr 806/2014 były spełnione, a mianowicie, po pierwsze, że Banco Popular znajdował się na progu upadłości lub był zagrożony upadłością, po drugie, że nie było innych racjonalnych podstaw, by oczekiwać, że inne środki sektora prywatnego lub środki ostrożnościowe zapobiegą jego upadłości w rozsądnych ramach czasowych, oraz, po trzecie, że działanie w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w postaci instrumentu zbycia działalności Banco Popular było konieczne w interesie publicznym. W tym względzie SRB wskazała, że restrukturyzacja i uporządkowana likwidacja była konieczna do osiągnięcia dwóch określonych w art. 14 ust. 2 rozporządzenia nr 806/2014 celów, którymi są zapewnienie ciągłości funkcji krytycznych banku oraz uniknięcie znaczących negatywnych skutków dla stabilności finansowej, a także że była ona proporcjonalna do owych celów. W decyzji 2017/1246 Komisja wskazała, że akceptuje program restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, a w szczególności powody przedstawione przez SRB w celu uzasadnienia konieczności podjęcia działania w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w interesie publicznym.
- 471 Ze względu na to, że skarżąca nie wykazała, iż warunki przewidziane w art. 18 ust. 1 rozporządzenia nr 806/2014 nie były w niniejszym wypadku spełnione, a także na to, że jako akcjonariusz Banco Popular musiała ona ponieść pełne ryzyko swoich inwestycji, należy stwierdzić, że decyzja o obniżeniu wartości i konwersji instrumentów kapitałowych Banco Popular w programie restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji nie stanowi nieproporcjonalnej i niedopuszczalnej ingerencji naruszającej samą istotę jej prawa własności, lecz należy ją uznać za uzasadnione i proporcjonalne ograniczenie jej prawa własności zgodnie z postanowieniami art. 17 ust. 1 i art. 52 ust. 1 karty.
- 472 Argumenty skarżącej nie mogą podważyć tego wniosku.

- 473 W pierwszej kolejności skarżąca podnosi, że obniżenie wartości akcji i sprzedaż Banco Popular były nieproporcjonalne, zważywszy na to, że Banco Popular był wypłacalny, i że nie były to rozwiązania odpowiednie do rozwiązania problemu z płynnością. Kwestionuje ona, jakoby rozwiązaniem alternatywnym względem restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji było postępowanie upadłościowe, ponieważ Banco Popular był wypłacalny.
- 474 Po pierwsze, należy przypomnieć, że z analizy zastrzeżenia pierwszego zarzutu ósmego wynika, iż niewypłacalność Banco Popular nie była warunkiem przyjęcia programu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji. Sytuacja, w której dany podmiot nie byłby w stanie spłacać swoich długów i wywiązywać się z innych zobowiązań w terminie ich wymagalności, co odpowiada w szczególności kryzysowi płynności, jest bowiem jednym z przypadków, w których podmiot ten zostanie uznany za znajdujący się na progu upadłości lub zagrożony upadłością, przewidzianym w art. 18 ust. 4 lit. c) rozporządzenia nr 806/2014.
- 475 Argumenty dotyczące okoliczności, że Banco Popular był wypłacalny, są zatem bezskuteczne w zakresie, w jakim EBC stwierdził, że Banco Popular znajdował się na progu upadłości lub był zagrożony upadłością, zgodnie z art. 18 ust. 1 lit. a) i art. 18 ust. 4 lit. c) rozporządzenia nr 806/2014, ze względu na pogorszenie się jego sytuacji płynnościowej.
- 476 Po drugie, należy przypomnieć, iż okoliczności, że Banco Popular znajdował się na progu upadłości lub był zagrożony upadłością oraz że nie istniały inne środki mogące zapobiec tej upadłości w rozsądnych ramach czasowych, stanowiły warunki jego restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w rozumieniu art. 18 ust. 1 rozporządzenia nr 806/2014. W związku z tym wbrew temu, co twierdzi skarżąca, postępowanie upadłościowe stanowiło jedyną alternatywę względem restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji.
- 477 Po trzecie, w art. 5 programu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji SRB uzasadniła wybór instrumentu zbycia działalności jako instrumentu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji. SRB wskazała, że instrument ten był konieczny do osiągnięcia celów przewidzianych w art. 14 ust. 2 rozporządzenia nr 806/2014, a także proporcjonalny do nich, oraz że jego głównym celem była ochrona funkcji krytycznych dla funkcjonowania gospodarki realnej oraz utrzymanie stabilności finansowej.
- 478 W szczególności z art. 5 ust. 3 programu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, o którym mowa w pkt 339 powyżej, wynika, że wbrew twierdzeniom skarżącej SRB wskazała powody, dla których instrument zbycia działalności był najbardziej odpowiedni do rozwiązania problemów z płynnością Banco Popular.
- 479 Tymczasem skarżąca nie podnosi żadnego argumentu mogącego podważyć te oceny SRB i ogranicza się do twierdzenia, że jej zdaniem wydzielenie aktywów i instrument instytucji pomostowej były środkami odpowiednimi do rozwiązania problemów z płynnością i przywrócenia zaufania rynku.
- 480 W drugiej kolejności skarżąca twierdzi, że rozwiązaniem problemu z płynnością było zapewnienie większej ilości środków płynnych. Odsyła ona do zawartych w załącznikach do skargi i do repliki sprawozdań ekspertów, zgodnie z którymi w celu rozwiązania problemu z płynnością Banco Popular można było zastosować środki nadzorcze, przyznać awaryjne wsparcie płynnościowe lub udzielić pożyczek lub też zapewnić wsparcie płynnościowe innego rodzaju. Utrzymuje ona, że

zgodnie z owymi sprawozdaniami istniały inne środki, mniej restrykcyjne w stosunku do akcjonariuszy, które umożliwiłyby im zachowanie całości lub części ich inwestycji, i odsyła do argumentów podniesionych na poparcie zarzutu ósmego.

- 481 Z jednej strony należy przypomnieć, że z analizy zarzutu ósmego wynika, iż awaryjne wsparcie płynnościowe nie wchodziło w chwilę przyjmowania programu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w rachubę oraz że SRB, która nie odgrywa żadnej roli w zapewnianiu awaryjnego wsparcia płynnościowego – należy to do kompetencji krajowych banków centralnych – nie była zobowiązana do uwzględnienia takiej możliwości. Ponadto skarżąca nie wyjaśnia, do jakich środków nadzorczych i innych form pożyczek lub form wsparcia płynnościowego się odnosi. Z analizy zarzutu ósmego wynika również, że skarżąca nie wykazała, iż zaproponowane przez nią rozwiązania alternatywne wchodziły w rachubę.
- 482 Z drugiej strony, co się tyczy stron zawartej w załączniku do skargi ekspertyzy z dnia 16 września 2017 r., zatytułowanej „Ocena regulacyjna i ekonomiczna”, do których odsyła skarżąca, wystarczy stwierdzić, że zawierają one jedynie czysto teoretyczną analizę środków, z których zdaniem eksperta SRB mogła skorzystać w celu zapobieżenia kryzysowi Banco Popular, takich jak współpraca z innymi właściwymi organami lub ostrzeżenie organów nadzorczych. Ekspert ten opiera się w szczególności na błędnym założeniu, że SRB mogła zobowiązać bank Hiszpanii do zapewniania awaryjnego wsparcia płynnościowego.
- 483 Wreszcie, co się tyczy poczynionego przez skarżącą ogólnego odesłania do zawartej w załączniku do repliki ekspertyzy z dnia 2 grudnia 2018 r., zatytułowanej „Ocena regulacyjna i ekonomiczna sprawozdań z wycen oraz odpowiedzi SRB na skargę”, wystarczy zauważyć, że zgodnie z orzecnictwem do Sądu nie należy poszukiwanie i odnajdywanie w załącznikach zarzutów i argumentów, które mógłby on uznać za podstawę skargi, albowiem załączniki spełniają funkcję wyłącznie dowodową i dokumentacyjną (zob. wyroki: z dnia 11 września 2014 r., MasterCard i in./Komisja, C-382/12 P, EU:C:2014:2201, pkt 41 i przytoczone tam orzecznictwo; z dnia 17 września 2007 r., Microsoft/Komisja, T-201/04, EU:T:2007:289, pkt 94 i przytoczone tam orzecznictwo; z dnia 24 września 2019 r., Niderlandy i in./Komisja, T-760/15 i T-636/16, EU:T:2019:669, pkt 114 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 484 W trzeciej kolejności skarżąca utrzymuje, że w programie restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji nie podjęto próby zapewnienia równowagi między interesem publicznym a jej prawem własności i nie określono, czy istniał interes publiczny w pozbawieniu jej własności lub czy istniały środki, które w mniejszym stopniu ograniczałyby prawo własności.
- 485 Należy przypomnieć, że zgodnie z art. 18 ust. 5 rozporządzenia nr 806/2014:
„Do celów ust. 1 lit. c) niniejszego artykułu działanie w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji uznaje się za będące w interesie publicznym, jeśli jest ono konieczne do osiągnięcia co najmniej jednego z celów restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji określonych w art. 14 i jest proporcjonalne do tych celów, a likwidacja podmiotu w ramach standardowego postępowania upadłościowego nie pozwoliłaby zrealizować tych celów w takim samym zakresie”.
- 486 Wynika stąd, że argumenty skarżącej opierają się na błędnej wykładni przewidzianego w art. 18 ust. 1 rozporządzenia nr 806/2014 warunku interesu publicznego. Wbrew temu, co twierdzi skarżąca, SRB nie musiała bowiem badać, czy „istniał interes publiczny w pozbawieniu jej własności”. Zadaniem SRB nie było również wyważenie interesu publicznego i prywatnego interesu akcjonariuszy.

- 487 W tym względzie należy przypomnieć, że zgodnie z orzecznictwem przywołanym w pkt 164 powyżej, pomimo że istnieje wyraźny interes ogólny w zapewnieniu solidnej i spójnej ochrony inwestorów na terenie całej Unii, interes ten nie może w każdych okolicznościach mieć charakteru nadrzędnego względem interesu ogólnego, jakim jest zapewnienie stabilności systemu finansowego.
- 488 W replice skarżąca dodaje, że SRB nie przygotowała się zgodnie z zasadą dobrej administracji i obowiązkiem staranności, co uniemożliwiło jej przeanalizowanie innych istniejących rozwiązań i wybranie najbardziej odpowiedniego i najmniej uciążliwego. Zdaniem skarżącej w opracowanym przez SRB planie restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji z 2016 r. nie zweryfikowano, czy rozważana strategia restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji była realna, brakowało w nim informacji i przygotowania koniecznych do zbadania innych rozwiązań i należało go odrzucić.
- 489 Wystarczy stwierdzić, że za pomocą tych argumentów skarżąca zarzuca SRB, że ta, z naruszeniem zasady dobrej administracji i spoczywającego na niej obowiązku staranności, nie przygotowała działania w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji.
- 490 Jak zauważa Komisja, argumenty te – podniesione po raz pierwszy w replice – należy na podstawie art. 84 § 1 regulaminu postępowania uznać za niedopuszczalne.
- 491 W każdym wypadku argumenty te są bezskuteczne w kontekście ustalenia, czy działanie w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji podjęte przez SRB – gdy spełnione zostały warunki przewidziane w art. 18 ust. 1 rozporządzenia nr 806/2014 – wiązało się z nieproporcjonalną ingerencją w prawo własności skarżącej.
- 492 W związku z tym zarzut szósty należy oddalić.

8. W przedmiocie zarzutu siódmego, dotyczącego naruszenia prawa do bycia wysłuchanym zapisanego w art. 17 i 41 karty

- 493 Skarżąca podnosi, że SRB naruszyła art. 17 i 41 karty ze względu na to, że przyjęła ona program restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, który doprowadził do naruszenia przysługującego skarżącej prawa własności do akcji Banco Popular, bez jej wysłuchania ani przed jego przyjęciem, ani po jego przyjęciu. Wysłuchanie umożliwiłoby sprawdzenie, czy istniały alternatywne środki sektora prywatnego, takie jak podwyższenie kapitału. Dodaje ona, że ograniczenie to nie jest przewidziane ustawą i nie jest proporcjonalne, ponieważ pilny charakter sytuacji nie uzasadnia braku wysłuchania.
- 494 Na wstępie należy zauważyć, że z analizy zarzutu piątego wynika, iż okoliczność, że art. 18 rozporządzenia nr 806/2014 nie przewiduje wysłuchania akcjonariuszy podmiotu objętego działaniem w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, stanowi ograniczenie prawa do bycia wysłuchanym, które, z jednej strony, jest uzasadnione celem interesu ogólnego – a mianowicie celem polegającym na zapewnieniu stabilności rynków finansowych, o którym mowa w art. 14 rozporządzenia nr 806/2014 i który wiąże się również z celem polegającym na zapewnieniu ciągłości funkcji krytycznych danego podmiotu – a także koniecznością szybkiego przyjęcia decyzji, gdy spełnione zostały warunki restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, oraz, z drugiej strony, nie narusza zasady proporcjonalności, zgodnie z art. 52 ust. 1 karty.

- 495 Jednakże z orzecznictwa przywołanego w pkt 225 i 226 powyżej wynika, że prawo do bycia wysłuchanym powinno być przestrzegane w każdym postępowaniu, które może prowadzić do wydania niekorzystnego aktu – nawet wtedy, gdy właściwe uregulowanie nie przewiduje wyraźnie takiej formalności.
- 496 Przede wszystkim należy przypomnieć, że celem programu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji przyjętego przez SRB w wyniku procedury przewidzianej w art. 18 rozporządzenia nr 806/2014 jest restrukturyzacja i uporządkowana likwidacja Banco Popular. Wyłącznym adresatem programu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji jest FROB, a Banco Popular trzeba uznać za osobę, względem której podjęto indywidualny środek i której art. 41 ust. 2 lit. a) karty gwarantuje prawo do bycia wysłuchanym.
- 497 Należy zatem wziąć pod uwagę, że skarżący – jako akcjonariusz Banco Popular – nie jest adresatem programu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, który nie jest decyzją indywidualną podjętą względem niej, ani decyzją 2017/1246 zatwierdzającą ten program.
- 498 Trzeba wszakże zauważyć, że zgodnie z art. 21 ust. 1 rozporządzenia nr 806/2014 SRB skorzystała z uprawnienia do obniżenia wartości lub konwersji instrumentów kapitałowych Banco Popular.
- 499 Procedura zastosowana przez SRB w celu przyjęcia programu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji – chociaż nie jest procedurą indywidualną wszczętą względem skarżącej – może zatem prowadzić do podjęcia działania, które może negatywnie wpłynąć na jej interesy jako akcjonariusza Banco Popular.
- 500 Otóż w orzecznictwie Trybunału przywołanym w pkt 225 powyżej przyjęto szeroką wykładnię prawa do bycia wysłuchanym jako prawa gwarantowanego każdej osobie w toku postępowania, które może prowadzić do wydania niekorzystnego dla niej aktu.
- 501 Jednakże należy również przypomnieć, że zgodnie z art. 52 ust. 1 karty przywołanej w pkt 158 powyżej oraz orzecznictwem wspomnianym w pkt 235 powyżej, w przypadku gdyby skarżący mogła powoływać się na zapisane w karcie prawo do bycia wysłuchanym w ramach procedury restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji Banco Popular, prawo to może podlegać ograniczeniom. W szczególności brak wysłuchania skarżącej jako akcjonariusza Banco Popular w ramach procedury restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, czy to przez SRB, czy przez Komisję, mógł być uzasadniony.
- 502 W niniejszym wypadku w art. 4.2 programu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji SRB wskazała, że restrukturyzacja i uporządkowana likwidacja Banco Popular była konieczna do osiągnięcia dwóch określonych w art. 14 ust. 2 rozporządzenia nr 806/2014 celów, którymi są uniknięcie znaczących negatywnych skutków dla stabilności finansowej oraz zapewnienie ciągłości funkcji krytycznych Banco Popular, a także że była ona proporcjonalna do owych celów.
- 503 W tym względzie w art. 4.4.2 programu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji SRB wyjaśniła, że na podstawie różnych przesłanek stwierdziła, iż sytuacja Banco Popular stwarzała rosnące ryzyko znaczących negatywnych skutków dla stabilności finansowej w Hiszpanii. Przesłanki te obejmowały, po pierwsze, wielkość i znaczenie Banco Popular, który był spółką dominującą szóstej grupy bankowej w Hiszpanii, o łącznej kwocie aktywów wynoszącej 147 mld EUR, i którego bank Hiszpanii w 2017 r. uznał za instytucję o znaczeniu systemowym. SRB zauważyła w szczególności, że Banco Popular był w Hiszpanii jednym z głównych uczestników rynku, mającym znaczący udział w rynku w segmencie małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP),

oraz że posiadał on stosunkowo wysoki udział w rynku depozytów (blisko 6%) i dużą liczbę klientów detalicznych (około 1,4 mln) w całej Hiszpanii. Po drugie, SRB uwzględniła charakter działalności Banco Popular, która opierała się na bankowości komercyjnej i skupiała się głównie na oferowaniu finansowania, zarządzaniu oszczędnościami i usługach dla klientów indywidualnych, rodzin i przedsiębiorstw (w szczególności MŚP). Zdaniem SRB podobieństwo modelu działalności Banco Popular do modelu działalności innych hiszpańskich banków komercyjnych mogło być czynnikiem zwiększającym ryzyko wywołania pośredniego efektu domina w stosunku do owych banków, co do których można byłoby sądzić, że muszą mierzyć się z takimi samymi trudnościami.

- 504 W art. 4.4 programu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji SRB zidentyfikowała trzy funkcje krytyczne Banco Popular w rozumieniu art. 6 rozporządzenia delegowanego 2016/778, a mianowicie przyjmowanie depozytów od gospodarstw domowych i przedsiębiorstw niefinansowych, udzielanie pożyczek MŚP oraz usługi płatności gotówkowych.
- 505 Należy zauważyć, iż skarżąca nie kwestionuje tego, że program restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji był konieczny w interesie publicznym w rozumieniu art. 18 ust. 1 lit. c) rozporządzenia nr 806/2014, a mianowicie, że restrukturyzacja i uporządkowana likwidacja Banco Popular była konieczna do osiągnięcia, za pomocą proporcjonalnych środków, co najmniej jednego z celów restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji określonych w art. 14 tego rozporządzenia, podczas gdy likwidacja podmiotu w trybie standardowego postępowania upadłościowego nie pozwoliłaby zrealizować tych celów w takim samym zakresie. Wynika stąd, że skarżąca nie kwestionuje tego, iż program restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji był konieczny i proporcjonalny do tego, by uniknąć znaczących negatywnych skutków upadłości Banco Popular dla stabilności finansowej Unii oraz zapewnić ciągłość jego funkcji krytycznych.
- 506 W związku z tym program restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji – ponieważ jego celem było utrzymanie sytuacji finansowej Banco Popular i stanowił on alternatywę względem jego likwidacji w trybie standardowego postępowania upadłościowego – rzeczywiście odpowiadał celowi interesu ogólnego, a mianowicie celowi polegającemu na zapewnieniu stabilności rynków finansowych, który zgodnie z analizą przeprowadzoną w odniesieniu do zarzutu piątego może uzasadniać ograniczenie prawa skarżącej do bycia wysłuchanym.
- 507 Ponadto z analizy zarzutu piątego wynika również, że gdy w odniesieniu do danego podmiotu spełnione są warunki wymagające podjęcia działania w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, art. 18 rozporządzenia nr 806/2014 przewiduje, że decyzja musi zostać przyjęta w bardzo krótkim terminie.
- 508 A zatem w niniejszym wypadku od chwili, gdy EBC stwierdził, że Banco Popular znajdował się na progu upadłości lub był zagrożony upadłością, a SRB uznała, że warunki przewidziane w art. 18 rozporządzenia nr 806/2014 były spełnione, program restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji musiał zostać przyjęty najszybciej, jak to było możliwe.
- 509 To szybkie podjęcie decyzji było uzasadnione koniecznością zapewnienia ciągłości funkcji krytycznych Banco Popular oraz koniecznością uniknięcia znaczących negatywnych skutków sytuacji tego ostatniego na rynkach finansowych, w szczególności przez zapobiegnięcie ryzyku efektu domina. Ze względu na to, że w niniejszym wypadku do upadłości Banco Popular doszło w dzień powszedni, konieczne było zakończenie procedury i przyjęcie decyzji przed otwarciem sesji giełdowej w dniu 7 czerwca 2017 r. rano.

- 510 Jak zwrócił uwagę rzecznik generalny M. Campos Sánchez-Bordona w pkt 80 opinii w sprawach połączonych ABLV Bank i in./EBC (C-551/19 P i C-552/19 P, EU:C:2021:16), szybkość, z jaką wymienione instytucje i agencje Unii muszą podejmować decyzje, jest konieczna, aby uniknąć negatywnego wpływu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji instytucji bankowej na rynki finansowe, i zobowiązuje je de facto do „przygotowywania” decyzji przed wszczęciem postępowania w celu wykorzystania zamknięcia rynków papierów wartościowych.
- 511 Tymczasem należy zauważyć, że skarżąca nie kwestionuje, iż program restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji musiał zostać przyjęty w trybie pilnym.
- 512 Ponadto należy zaznaczyć, że uprzednie wysłuchanie skarżącej i pozostałych akcjonariuszy Banco Popular, w ramach którego zostaliby oni poinformowani o zbliżającym się działaniu w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, wywołałoby niebezpieczeństwo podjęcia przez nich na rynku działań pogarszających sytuację finansową Banco Popular. Takie wysłuchanie mogło zatem zaszkodzić skuteczności rozważanego działania w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji.
- 513 Należy zatem uznać, że wysłuchanie skarżącej przed przyjęciem programu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji lub przed przyjęciem decyzji 2017/1246 doprowadziłoby do znacznego spowolnienia procedury, a tym samym nie pozwoliłoby na osiągnięcie celów owego programu i zagroziłoby jego skuteczności.
- 514 Otóż w niniejszym wypadku z analizy zarzutu ósmego wynika, że skarżąca nie udowodniła, iż SRB naruszyła art. 18 ust. 1 lit. a) i b) rozporządzenia nr 806/2014. Wynika z niej w szczególności, że skarżąca nie udowodniła, iż była w stanie zaproponować środki alternatywne mogące pozwolić na rozwiązanie problemów z płynnością Banco Popular, a zatem na zapobieżenie jego restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji. W tym względzie należy przypomnieć, że stwierdzono, iż podwyższenie kapitału, o którym wspomina skarżąca, nie było wchodzącym w rachubę środkiem alternatywnym mogącym w rozsądnych ramach czasowych zapobiec znalezieniu się przez Banco Popular na progu upadłości lub w sytuacji zagrożenia upadłością.
- 515 Skarżąca nie może zatem twierdzić, że gdyby w toku procedury miała możliwość przedstawienia uwag w przedmiocie istnienia alternatywnych środków sektora prywatnego, program restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji nie zostałby przyjęty.
- 516 Ponadto należy oddalić argument skarżącej, zgodnie z którym wysłuchanie mogłoby odbyć się nawet po przyjęciu programu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji. Takie wysłuchanie nie mogłoby bowiem zmienić treści programu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, który hipotetycznie wszedł już w życie.
- 517 Z powyższego wynika, że brak wysłuchania skarżącej w ramach procedury, która doprowadziła do przyjęcia zaskarżonych decyzji, stanowił ograniczenie prawa do bycia wysłuchanym, które było uzasadnione i konieczne do osiągnięcia celu interesu ogólnego i nie naruszało zasady proporcjonalności, zgodnie z art. 52 ust. 1 karty.
- 518 W związku z tym zarzut siódmy należy oddalić.

9. W przedmiocie zarzutu dziewiątego, dotyczącego naruszenia art. 14 i 20 rozporządzenia nr 806/2014, obowiązku staranności oraz art. 296 TFUE

519 Skarżąca podnosi, że SRB w programie restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji naruszyła art. 14 i 20 rozporządzenia nr 806/2014, obowiązek staranności oraz art. 296 TFUE ze względu na to, że, po pierwsze, proces sprzedaży przeprowadzono bez uzyskania najwyższej możliwej ceny sprzedaży, a po drugie, wyceny nr 2 nie sporządzono zgodnie z kryteriami rynkowymi. Omawiany zarzut dzieli się na dwie części.

a) W przedmiocie części pierwszej zarzutu dziewiątego, dotyczącej procesu sprzedaży

520 Skarżąca podnosi, że procedura sprzedaży Banco Popular nie pozwoliła na uzyskanie najwyższej możliwej ceny sprzedaży, co miałyby naruszać art. 14 rozporządzenia nr 806/2014. Utrzymuje ona, po pierwsze, że procedura nie była konkurencyjna, a po drugie, że była ona wadliwa z powodu nieprawidłowości.

521 Na wstępie należy zauważyć, że skarżąca utrzymuje, iż okoliczność, że procedura sprzedaży nie doprowadziła do osiągnięcia jak najwyższej ceny sprzedaży, stanowi naruszenie art. 14 ust. 2 akapit drugi rozporządzenia nr 806/2014, zgodnie z którym:

„Realizując cele, o których mowa w akapicie pierwszym, [SRB], Rada, Komisja oraz, w stosownych przypadkach, krajowe organy ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji dążą do ograniczenia do minimum kosztów restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji oraz do uniknięcia spadku wartości, chyba że jest to niezbędne do osiągnięcia celów restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji”.

522 Należy stwierdzić, podobnie jak Komisja i Banco Santander, że cel polegający na „osiągnięciu jak najwyższej ceny sprzedaży” nie znajduje się wśród celów przewidzianych w art. 14 ust. 2 akapit drugi rozporządzenia nr 806/2014. Nie jest to zatem przepis, który może stanowić poparcie argumentów skarżącej dotyczących osiągnięcia jak najwyższej ceny sprzedaży.

523 Trzeba wszakże zauważyć, że zgodnie z art. 24 ust. 2 lit. d) rozporządzenia nr 806/2014, jeżeli chodzi o instrument zbycia działalności, program restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji określa:

„ustalenia dotyczące oferowania na sprzedaż odnośnego podmiotu lub odnośnych instrumentów, aktywów, praw i zobowiązań przez krajowy organ ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji zgodnie z art. 39 ust. 1 i 2 dyrektywy [2014/59]”.

524 Artykuł 39 ust. 2 lit. f) dyrektywy 2014/59 przewiduje, że sprzedaż dokonywana przez organ ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, gdy stosuje on instrument zbycia działalności, ma na celu osiągnięcie jak najwyższej, w miarę możliwości, ceny sprzedaży danych akcji lub innych instrumentów właścicielskich, aktywów, praw lub zobowiązań.

525 Należy zatem zbadać argumenty skarżącej, zgodnie z którymi procedury nie przeprowadzono z zachowaniem wszystkich niezbędnych gwarancji pozwalających na osiągnięcie jak najwyższej ceny sprzedaży Banco Popular.

- 526 Należy przede wszystkim zauważyć, że w przyjętej w dniu 3 czerwca 2017 r. decyzji w sprawie zaoferowania na sprzedaż, biorąc pod uwagę szybkie pogarszanie się sytuacji płynnościowej Banco Popular, znaczny spadek wartości jego akcji, a także negatywne skutki, jakie upadłość banku mogłaby wyrzucić na stabilność finansową, SRB uznała, że musi przedsięwziąć wszelkie niezbędne środki, aby w razie potrzeby móc podjąć działanie w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, oraz że należy zapewnić skuteczność instrumentu zbycia działalności w celu zagwarantowania osiągnięcia celów restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji. SRB zatwierdziła zatem natychmiastowe wszczęcie procedury sprzedaży Banco Popular przez FROB i wskazała temu ostatniemu wymogi dotyczące sprzedaży zgodnie z art. 39 dyrektywy 2014/59.
- 527 W art. 2 lit. b) decyzji w sprawie zaoferowania na sprzedaż SRB wskazała, że procedura sprzedaży miała zmierzać do osiągnięcia jak najwyższej ceny sprzedaży przy jednoczesnym uwzględnieniu potrzeby szybkiego przeprowadzenia restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji. Uściśliła ona również, że głównym kryterium oceny ofert była proponowana cena.
- 528 Następnie FROB na podstawie przepisów dyrektywy 2014/59 i ustawy 11/2015 przeprowadził procedurę sprzedaży Banco Popular. W tym względzie w piśmie w sprawie procedury wystosowanym w dniu 6 czerwca 2017 r. FROB, w kontekście ewentualnej restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji Banco Popular, zaprosił potencjalnych nabywców do udziału w procedurze sprzedaży i do składania mu ofert nabycia 100% kapitału Banco Popular zgodnie z warunkami określonymi w tym piśmie. W piśmie w sprawie procedury FROB wskazał, że cena proponowana w ofertach powinna być równa lub wyższa niż 1 EUR.
- 529 Wreszcie w art. 6.6 programu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji SRB stwierdziła, że działania marketingowe podjęte w odniesieniu do Banco Popular przez FROB przed przyjęciem owego programu spełniały wymogi określone w art. 24 rozporządzenia nr 806/2014 w związku z art. 39 dyrektywy 2014/59.
- 530 SRB zauważyła, że Banco Popular w okresie bezpośrednio poprzedzającym restrukturyzację i uporządkowaną likwidację przeprowadził procedurę sprzedaży prywatnej oraz że w tygodniu rozpoczynającym się w dniu 29 maja 2017 r. okazało się, że procedura ta nie powiedzie się. Wskazała ona, że decyzja o ograniczeniu jej działań marketingowych do banków, które wyraziły już ogólne zainteresowanie nabyciem Banco Popular w ramach procedury sprzedaży prywatnej, jest zgodna z wymogami art. 39 dyrektywy 2014/59.
- 531 SRB zauważyła również, że w wyniku wdrożenia przez FROB procedury sprzedaży ostatecznie dwa banki zostały zaproszone do udziału w sprzedaży. Wspomniała ona, że do wszystkich potencjalnych nabywców zwrócono się w tym samym dniu i uzyskali oni dostęp do tego samego wirtualnego repozytorium danych, a ich oferty podlegały tym samym warunkom i temu samemu terminowi.
- 532 SRB stwierdziła ostatecznie, że potencjalnych nabywców było dwóch, lecz wpłynęła tylko jedna ważna oferta, i uznała ona, że ponieważ nabywca był jedynym podmiotem, który złożył ofertę, roztropne było przyjęcie jego warunków i tym samym zapobieżenie niekontrolowanej niewypłacalności Banco Popular, która mogłaby w szczególności zagrozić jego funkcjom krytycznym.
- 533 W pierwszej kolejności skarżąca utrzymuje, że procedury nie prowadzono przez wystarczający czas i że nie była to procedura konkurencyjna, ponieważ została przeprowadzona bez upublicznienia i przejrzystości oraz bez wystarczającej liczby potencjalnych nabywców. Twierdzi

- ona, że procedurę sprzedaży prywatnej „poddano recyklingowi”, czego w programie restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji nie wyjaśniono. W jej ocenie banki z innych państw członkowskich odsunięto i poddano dyskryminacji.
- 534 Na wstępie należy zauważyć, że wymogi dotyczące sprzedaży, a w szczególności decyzja o ograniczeniu liczby uczestników procedury sprzedaży, zawarte są nie w programie restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, lecz w decyzji w sprawie zaoferowania na sprzedaż przyjętej przez SRB wcześniej, to jest w dniu 3 czerwca 2017 r.
- 535 W tym względzie zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału akty tymczasowe, które służą przygotowaniu wydania decyzji końcowej, nie stanowią co do zasady aktów mogących być przedmiotem skargi o stwierdzenie nieważności (zob. wyroki: z dnia 6 maja 2021 r., ABLV Bank i in./EBC, C-551/19 P i C-552/19 P, EU:C:2021:369, pkt 39 i przytoczone tam orzecznictwo; z dnia 3 czerwca 2021 r., Węgry/Parlament, C-650/18, EU:C:2021:426, pkt 43 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 536 Z orzecznictwa wynika także, że akt tymczasowy również nie może być zaskarżony, jeżeli zostanie wykazane, że bezprawność, jaką jest on dotknięty, może być także powołana na poparcie skargi skierowanej przeciwko decyzji końcowej, względem której akt ten ma charakter aktu przygotowawczego. W takich okolicznościach skarga na decyzję kończącą postępowanie zapewnia wystarczającą ochronę sądową (zob. wyrok z dnia 15 marca 2017 r., Stichting Woonpunt i in./Komisja, C-415/15 P, EU:C:2017:216, pkt 46 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 537 W niniejszym wypadku SRB w programie restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji stwierdziła, że procedura sprzedaży wdrożona przez FROB była zgodna z wymogami art. 39 dyrektywy 2014/59. Otóż należy zauważyć, że FROB uwzględnił wymogi określone przez SRB w decyzji w sprawie zaoferowania na sprzedaż. Wynika stąd, że w programie restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji SRB w sposób dorozumiany potwierdziła wymogi dotyczące sprzedaży, które sama określiła w decyzji w sprawie zaoferowania na sprzedaż.
- 538 Ponadto należy zauważyć, iż art. 13 rozporządzenia nr 806/2014, dotyczący wczesnej interwencji, przewiduje w ust. 3, że:
- „[SRB] może nakazać instytucji lub jednostce dominującej, aby skontaktowały się z potencjalnymi nabywcami w celu przygotowania się do restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji instytucji z zastrzeżeniem kryteriów określonych w art. 39 ust. 2 dyrektywy [2014/59] i wymogów dotyczących tajemnicy służbowej określonych w art. 88 niniejszego rozporządzenia.
- [...]”.
- 539 W związku z tym należy stwierdzić, że decyzja w sprawie zaoferowania na sprzedaż stanowi akt tymczasowy przyjęty przez SRB z myślą o potencjalnej restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji Banco Popular oraz że skarżącej nie można uniemożliwić powoływania się na bezprawność, jaką miałyby być dotknięta ocena zawarta w tej decyzji, na poparcie skargi skierowanej przeciwko programowi restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji.
- 540 Co się tyczy przejrzystości procedury sprzedaży Banco Popular, trzeba zauważyć, że w motywie 4 decyzji w sprawie zaoferowania na sprzedaż SRB wskazała, iż należy odroczyć wszelkie publiczne ujawnienie sprzedaży banku w celu uniknięcia negatywnych skutków dla stabilności finansowej.

541 Taką możliwość wprost przewiduje art. 39 ust. 2 akapit ostatni dyrektywy 2014/59, który stanowi, że wszelkie podanie do wiadomości publicznej informacji o oferowaniu na sprzedaż instytucji, które w innych przypadkach byłoby wymagane zgodnie z art. 17 ust. 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 596/2014 z dnia 16 kwietnia 2014 r. w sprawie nadużyć na rynku (rozporządzenia w sprawie nadużyć na rynku) oraz uchylającego dyrektywę 2003/6/WE Parlamentu Europejskiego i Rady i dyrektywy Komisji 2003/124/WE, 2003/125/WE i 2004/72/WE (Dz.U. 2014, L 173, s. 1), może zostać opóźnione zgodnie z art. 17 ust. 4 lub 5 wspomnianego rozporządzenia.

542 Motyw 64 dyrektywy 2014/59 wskazuje w tym względzie:

„Informacje dotyczące oferowania na sprzedaż instytucji będącej na progu upadłości oraz negocjacje z potencjalnymi nabywcami przed zastosowaniem instrumentu zbycia wyodrębnionej części przedsiębiorstwa [zbycia działalności] mogą mieć potencjalnie znaczenie systemowe. Aby zapewnić stabilność finansową istotne jest, by istniała możliwość opóźnienia publicznego ujawnienia tych informacji, wymaganego rozporządzeniem [...] nr 596/2014, o okres niezbędny na zaplanowanie i organizację restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji danej instytucji, zgodnie z okresami zwłoki, na jakie zezwala system zapobiegania nadużyciom na rynku”.

543 Wynika stąd, że wymóg przejrzystości ustanowiony w art. 39 ust. 2 lit. a) dyrektywy 2014/59 należy interpretować w ten sposób, że dotyczy on przebiegu procedury sprzedaży, a nie ewentualnych środków służących upublicznieniu tej procedury.

544 Co się tyczy ograniczenia procedury sprzedaży wyłącznie do tych instytucji, które uczestniczyły w procedurze sprzedaży prywatnej wszczętej przez Banco Popular, o której mowa w pkt 33 powyżej, SRB w art. 2 lit. a) ppkt (i) decyzji w sprawie zaoferowania na sprzedaż przedstawia kilka powodów uzasadniających jej decyzję, aby zwrócić się do FROB o skontaktowanie się wyłącznie z tymi pięcioma uczestnikami.

545 W tym względzie SRB wskazała:

„Jeżeli chodzi o wybór poszczególnych nabywców, do których należy się zwrócić, FROB skontaktuje się w każdym przypadku z wystarczającą liczbą nabywców w wyniku badania zainteresowania rynku zainwestowaniem w działalność banku. Zważywszy na konieczność sfinalizowania procedury sprzedaży w niezwykle krótkim czasie, zainteresowanie wyrażone w toku procedury sprzedaży prywatnej dostarcza informacji o analizie zainteresowania rynku. W trakcie procedury sprzedaży prywatnej skontaktowano się z wieloma potencjalnymi oferentami działającymi na rynkach hiszpańskim i międzynarodowym. Jedynie pięć stron wyraziło wstępne zainteresowanie i w związku z tym zostało zaproszone do złożenia niewiążących ofert w ramach procedury sprzedaży prywatnej.

FROB skontaktuje się z tymi pięcioma stronami, które zaproszono do złożenia ofert w ramach procedury sprzedaży prywatnej.

Skontaktowanie się z tymi pięcioma stronami jest uzasadnione względami stabilności finansowej oraz poważnym niebezpieczeństwem, że zaoferowanie na sprzedaż szerszemu kręgowi potencjalnych nabywców, ujawnienie ryzyka i ocen lub identyfikacja funkcji krytycznych i niekrytycznych banku mogą wywołać dodatkową niepewność i spowodować utratę zaufania

rynku. Ponadto skontaktowanie się z większą liczbą nabywców mogłoby zwiększyć prawdopodobieństwo wycieku informacji, a tym samym ryzyko objęcia banku restrukturyzacją i uporządkowaną likwidacją w niezwykle krótkim czasie.

Co więcej, ze względu na pilny charakter sytuacji i bardzo ograniczony czas, jaki powinien być dostępny na przeprowadzenie procedury oferowania na sprzedaż, zaproszenie większej liczby uczestników zwiększyłoby stopień skomplikowania procedury. Ponadto na podstawie informacji otrzymanych od Banku wątpliwe jest, by oferty złożyli oferenci, którzy nie wyrazili jeszcze zainteresowania procedurą sprzedaży prywatnej.

Zgodnie z art. 24 ust. 3 rozporządzenia SRB dąży do znalezienia równowagi między wymogami dotyczącymi oferowania na sprzedaż a koniecznością osiągnięcia celów restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji. W szczególności SRB częściowo odstąpi od wymogów dotyczących oferowania na sprzedaż ze względu na pilny charakter sytuacji, a zwłaszcza na poważne zagrożenie dla stabilności finansowej, jakie wynikałoby z upadłości banku, oraz z uwagi na to, że uczynienie zadość konieczności skontaktowania się z szerszym kręgiem nabywców zagrażałoby również skuteczności instrumentu zbycia działalności”.

- 546 Należy zauważyć, że art. 39 ust. 2 akapit drugi dyrektywy 2014/59 wskazuje, że – z zastrzeżeniem braku dyskryminowania i bezzasadnego faworyzowania potencjalnych nabywców – zasady, o których mowa w tymże ustępie, nie uniemożliwiają organowi ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji zwrócenia się do konkretnych potencjalnych nabywców.
- 547 W konsekwencji decyzja SRB, aby zwrócić się do FROB o skontaktowanie się wyłącznie z tymi pięcioma instytucjami, które uczestniczyły w procedurze sprzedaży prywatnej, jest zgodna z owym przepisem.
- 548 Skarżąca nie podnosi żadnego argumentu mającego dowieść, że ograniczenie liczby potencjalnych nabywców do pięciu uczestników procedury sprzedaży prywatnej nie umożliwiło rzeczywistej konkurencji cenowej między nimi.
- 549 W tym względzie nie można obwiniać SRB za okoliczności zaistniałe w toku procedury, a mianowicie za to, że czterech z pięciu uczestników zrezygnowało ze złożenia wiążącej oferty i że cena zakupu zaproponowana w jedynej złożonej wiążącej ofercie wynosiła 1 EUR.
- 550 Ponadto decyzja ta opierała się na obiektywnym kryterium, a mianowicie na już wyrażonym przez te przedsiębiorstwa zainteresowaniu zakupem Banco Popular, i była uzasadniona bardzo krótkim czasem, w jakim procedura sprzedaży musiała zostać zakończona. Jak podkreśliła SRB, rozszerzenie procedury na większą liczbę uczestników groziło jej spowolnieniem, a także zwiększało niebezpieczeństwo wycieku informacji dotyczących sytuacji Banco Popular, a tym samym – niebezpieczeństwo dla stabilności finansowej.
- 551 W związku z tym skarżąca niesłusznie utrzymuje, że procedura ta była dyskryminacyjna. Decyzja o zwróceniu się jedynie do tych instytucji, które wyraziły zainteresowanie nabyciem Banco Popular w ramach procedury sprzedaży prywatnej, zasadniczo nie wykluczała instytucji z innych państw członkowskich.
- 552 W tym względzie należy zauważyć, że procedura sprzedaży prywatnej była otwarta dla wszystkich hiszpańskich i międzynarodowych podmiotów. Skarżąca nie wyjaśnia, z jakiego powodu inne hiszpańskie lub zagraniczne instytucje, które nie wyraziły zainteresowania nabyciem Banco

Popular w toku procedury sprzedaży prywatnej, miałyby być tym zainteresowane kilka tygodni później, na etapie wszczęcia procedury przez FROB. Ponadto w kontekście tego, że wszelkie upublicznienie wdrożenia procedury sprzedaży było wykluczone, skarżąca nie wyjaśnia, na podstawie jakich niedyskryminacyjnych kryteriów można było skontaktować się z innymi podmiotami.

- 553 Wynika stąd, że skarżąca nie wykazała, iż procedura sprzedaży nie była konkurencyjna.
- 554 W drugiej kolejności skarżąca utrzymuje, że procedura była wadliwa z powodu nieprawidłowości, które zniekształciły cenę sprzedaży. Twierdzi ona, że FROB podpisał porozumienia o zachowaniu poufności z potencjalnymi nabywcami, zanim uznano, iż Banco Popular znajduje się na progu upadłości lub jest zagrożony upadłością, a zatem procedura restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji rozpoczęła się przed spełnieniem wymaganych warunków. Skarżąca zauważa, że Banco Santander swoją ofertę złożył w dniu 7 czerwca 2017 r. o godzinie 3.12, gdy procedura konkurencyjna była już zakończona.
- 555 Co się tyczy przebiegu procedury, należy przypomnieć, że spośród pięciu potencjalnych nabywców, z którymi FROB się skontaktował, dwaj postanowili nie uczestniczyć w procedurze sprzedaży, a jeden został wykluczony przez EBC ze względów ostrożnościowych. W dniu 4 czerwca 2017 r. dwaj potencjalni nabywcy, którzy postanowili uczestniczyć w procedurze sprzedaży – Banco Santander oraz BBVA – podpisali porozumienie o zachowaniu poufności, a w dniu 5 czerwca 2017 r. uzyskali dostęp do wirtualnego repozytorium danych. W dniu 6 czerwca 2017 r. FROB przekazał im pismo w sprawie procedury, a także umowę kupna-sprzedaży (*Sale and Purchase Agreement*). Pismem z dnia 6 czerwca 2017 r. BBVA poinformował FROB, że postanowił on nie składać oferty.
- 556 Pismem z dnia 7 czerwca 2017 r. FROB poinformował SRB o wynikach procedury sprzedaży i wskazał, że w dniu 7 czerwca o godzinie 3.12 ofertę złożył Banco Santander i że zaproponowana przez ten bank cena za sprzedaż akcji Banco Popular wynosiła 1 EUR. FROB zaproponował, aby w programie restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji jako nabywcę Banco Popular wskazać Banco Santander jako oferenta wybranego w konkurencyjnej procedurze sprzedaży tego pierwszego banku.
- 557 W programie restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji SRB stwierdziła, że procedura sprzedaży przeprowadzona w odniesieniu do Banco Popular przez FROB spełniała wymogi określone w art. 24 rozporządzenia nr 806/2014 w związku z art. 39 dyrektywy 2014/59, i przyjęła propozycję FROB, aby jako nabywcę Banco Popular wskazać Banco Santander.
- 558 Ponadto w piśmie w sprawie procedury FROB określił harmonogram przebiegu procedury sprzedaży Banco Popular. Harmonogram ten przewidywał, że wiążące oferty powinny zostać złożone najpóźniej w dniu 6 czerwca 2017 r. o północy. W harmonogramie tym wskazano również, że w dniu 7 czerwca 2017 r. o godzinie 1.00 zostanie nawiązany kontakt z oferentami w celu sfinalizowania procedury i dokonania wyboru oferty; na godzinę 5.30 wyznaczono przyjęcie programu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji przez SRB (w stosownym przypadku) oraz wykonanie umowy kupna-sprzedaży, na godzinę 6.30 – akt wykonawczy FROB, zaś na godzinę 7.00 – zamknięcie i ogłoszenie transakcji.
- 559 Należy zauważyć, że skarżąca nie wyjaśnia, jaki przepis miał zostać naruszony w związku z tym, że FROB rozpoczął procedurę sprzedaży, zanim uznano, iż Banco Popular znajduje się na progu upadłości lub jest zagrożony upadłością, ani jakie były tego konsekwencje dla ceny sprzedaży.

- 560 Ponadto gdyby FROB musiał czekać z rozpoczęciem procedury sprzedaży do momentu uznania, że Banco Popular znajduje się na progu upadłości lub jest zagrożony upadłością, procedura ta nie mogłaby zostać przeprowadzona w czasie wystarczającym do zapobieżenia likwidacji Banco Popular w trybie standardowego postępowania upadłościowego i nie pozwoliłaby na osiągnięcie celów restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji.
- 561 Jak wskazuje Banco Santander, celem określonego w piśmie w sprawie procedury harmonogramu procedury sprzedaży było umożliwienie dopełnienia wszystkich formalności w dniu 7 czerwca 2017 r. o godzinie 7.00, aby Banco Popular mógł normalnie funkcjonować po otwarciu sesji giełdowej, w szczególności aby uniknąć przerwy w wykonywaniu jego funkcji krytycznych.
- 562 Zważywszy, że Banco Santander był jedynym uczestnikiem procedury, który złożył wiążącą ofertę, i że w następstwie oświadczenia BBVA było pewne, iż oferty nie złoży żadna z pozostałych instytucji zaproszonych do udziału w procedurze sprzedaży, FROB przyjął tę ofertę, mimo że złożono ją po upływie terminu wyznaczonego w piśmie w sprawie procedury.
- 563 Ponadto z art. 24 ust. 3 rozporządzenia nr 806/2014 wynika, że:
- „[SRB] stosuje instrument zbycia działalności bez konieczności spełnienia wymogów dotyczących oferowania na sprzedaż na mocy ust. 2 lit. e), jeśli stwierdzi, że spełnienie tych wymogów mogłoby naruszyć co najmniej jeden z celów restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, w szczególności gdy spełnione są następujące warunki:
- a) [SRB] stwierdzi, iż istnieje poważne zagrożenie dla stabilności finansowej wynikające z upadłości lub prawdopodobnej upadłości instytucji objętej restrukturyzacją i uporządkowaną likwidacją lub spotęgowane taką upadłością lub prawdopodobną upadłością; oraz
- b) [SRB] stwierdzi, iż spełnienie tych wymogów mogłoby ograniczyć skuteczność instrumentu zbycia działalności w zmniejszeniu tego zagrożenia lub w osiągnięciu celu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji określonego w art. 14 ust. 2 lit. b)”.
- 564 W tym względzie należy przypomnieć, jak wskazano w pkt 533 powyżej, że w art. 6.6 programu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji SRB zauważyła, że ponieważ nabywca był jedynym podmiotem, który złożył ofertę, roztropne było przyjęcie jego warunków i tym samym zapobieżenie niekontrolowanej niewypłacalności Banco Popular, która mogłaby w szczególności zagrozić jego funkcjom krytycznym.
- 565 Gdyby bowiem SRB nie przyjęła propozycji FROB, aby wskazać Banco Santander jako nabywcę Banco Popular, ten ostatni zostałby poddany likwidacji w trybie standardowego postępowania upadłościowego. Tymczasem, jak stwierdzono w ramach analizy zarzutu piątego, zgodnie z art. 18 ust. 5 rozporządzenia nr 806/2014 likwidacja Banco Popular w trybie standardowego postępowania upadłościowego nie umożliwiłaby osiągnięcia celów przewidzianych w art. 14 tego rozporządzenia w takim samym zakresie jak restrukturyzacja i uporządkowana likwidacja. Stwierdzono w szczególności, że restrukturyzacja i uporządkowana likwidacja była konieczna do osiągnięcia celów polegających na zapewnieniu ciągłości funkcji krytycznych Banco Popular i uniknięciu znaczących negatywnych skutków dla stabilności finansowej.

- 566 FROB przekazał SRB wyniki procedury sprzedaży Banco Popular w czasie wystarczającym do tego, by SRB mogła przyjąć program restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji i przekazać go Komisji o godzinie 5.13 w dniu 7 czerwca 2017 r. Komisja przyjęła w związku z tym decyzję umożliwiającą wejście programu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w życie o godzinie 6.30 tego samego dnia. Przebieg procedury pozwolił więc FROB na dopełnienie wszystkich formalności i zamknięcie sprzedaży przed upływem terminu wyznaczonego w piśmie w sprawie procedury, to znaczy przed dniem 7 czerwca 2017 r. o godzinie 7.00.
- 567 Wreszcie, co się tyczy argumentu skarżącej, zgodnie z którym Banco Santander, wiedząc, że jako jedyny składa ofertę, zaproponował cenę minimalną, wystarczy stwierdzić, że argument ten opiera się na niczym nieopartym twierdzeniu, że przed zakończeniem procedury sprzedaży zorganizowanej przez FROB poinformowano Banco Santander o tym, że był jedynym oferentem.
- 568 Z powyższego wynika, że skarżąca nie wykazała, iż procedura sprzedaży była wadliwa z powodu nieprawidłowości, i nie może ona utrzymywać, że przebieg procedury nie doprowadził do osiągnięcia jak najwyższej ceny sprzedaży.
- 569 W związku z tym część pierwszą zarzutu dziewiątego należy oddalić.

b) W przedmiocie części drugiej zarzutu dziewiątego, dotyczącej wyceny nr 2

- 570 Skarżąca podnosi w istocie, że wycena nr 2 jest błędna oraz że SRB naruszyła art. 20 rozporządzenia nr 806/2014 i spoczywający na niej obowiązek uzasadnienia.
- 571 Część druga zarzutu dziewiątego dzieli się zasadniczo na pięć zastrzeżeń. Po pierwsze, skarżąca podnosi, że SRB naruszyła spoczywający na niej obowiązek uzasadnienia, ponieważ wyceny nr 2 nie dołączono do programu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji. Po drugie, utrzymuje ona również, że SRB naruszyła art. 20 ust. 1 rozporządzenia nr 806/2014, ponieważ wycena nr 2 nie była „rzetelna, ostrożna i realistyczna”. W tym względzie twierdzi ona, że wycena nr 2 nie była wiarygodna, gdyż Deloitte przyznał, że opierała się ona na niewystarczających informacjach. Skarżąca utrzymuje, że wycena nr 2 może być wiarygodna tylko wtedy, gdy zostanie uzupełniona wyceną ostateczną. Po trzecie, kwestionuje ona metodę zastosowaną w wycenie nr 2. Po czwarte, podnosi ona, że wycena nr 2 była sprzeczna z wyceną nr 1 i z tym, iż Banco Popular uznano za wypłacalny, że nie wzięto w niej pod uwagę wartości rynkowej Banco Popular oraz że uwzględniono w niej bufora z tytułu strat bez uzasadnienia. Po piąte, skarżąca podnosi, że zgodnie z załączonym do repliki sprawozdaniem eksperta z dnia 2 grudnia 2018 r. dotyczącym wyceny nr 2 (zwanym dalej „sprawozdaniem eksperta”) wycena nr 2 zawiera oczywiste błędy w ocenie.
- 572 W niniejszym wypadku należy przypomnieć, że wycena Banco Popular przeprowadzona przed przyjęciem programu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji obejmuje dwa załączone do tego programu sprawozdania.
- 573 Wycena nr 1, z dnia 5 czerwca 2017 r., została sporządzona przez SRB na podstawie art. 20 ust. 5 lit. a) rozporządzenia nr 806/2014, a jej celem było dostarczenie informacji pozwalających na ustalenie, czy spełnione były warunki uruchomienia procedury restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji określone w art. 18 ust. 1 rozporządzenia nr 806/2014.
- 574 Wycena nr 2, z dnia 6 czerwca 2017 r., została sporządzona przez Deloitte jako niezależnego eksperta na podstawie art. 20 ust. 10 rozporządzenia nr 806/2014.

- 575 Program restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji wskazuje, że ze względu na pilny charakter sytuacji celem wyceny nr 2, przeprowadzonej zgodnie z art. 20 ust. 10 rozporządzenia nr 806/2014, było oszacowanie wartości aktywów i zobowiązań Banco Popular, przedstawienie prognozowanego sposobu potraktowania akcjonariuszy i wierzycieli w przypadku objęcia Banco Popular standardowym postępowaniem upadłościowym, a także dostarczenie informacji pozwalających na podjęcie decyzji w sprawie akcji i instrumentów właścicielskich, które mają być przeniesione, i umożliwiających SRB ustalenie, co stanowi warunki handlowe na potrzeby instrumentu zbycia działalności.
- 576 W wycenie nr 2 Deloitte wskazał, iż oparł się na wymogach przewidzianych w art. 36 dyrektywy 2014/59 (odpowiadającym art. 20 rozporządzenia nr 806/2014) oraz na rozdziale 3 ostatecznego projektu regulacyjnych standardów technicznych EUNB nr 2017/05 i 2017/06 z dnia 23 maja 2017 r. w przedmiocie wyceny do celów restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji oraz w przedmiocie wyceny na potrzeby ustalenia różnicy w traktowaniu w wyniku restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji przewidzianej w dyrektywie 2014/59 (zwanym dalej „standardami technicznymi EUNB”).
- 577 Artykuł 36 ust. 15 dyrektywy 2014/59 upoważnia EUNB do opracowania projektów regulacyjnych standardów technicznych mających na celu określenie kryteriów, na podstawie których należy przeprowadzać wyceny w toku procedury restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji.
- 578 Rozdział 3 standardów technicznych EUNB dotyczy projektu regulacyjnych standardów technicznych nr 2017/05 w przedmiocie wyceny do celów restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji (zwanym dalej „regulacyjnymi standardami technicznymi”) i zawiera w szczególności, zgodnie z art. 36 ust. 15 dyrektywy 2014/59, projekt rozporządzenia delegowanego Komisji uzupełniającego dyrektywę 2014/59 w odniesieniu do regulacyjnych standardów technicznych określających kryteria dotyczące metodyki oceny wartości aktywów i zobowiązań instytucji lub podmiotów.
- 579 Należy ponadto zauważyć, że w dniu przyjęcia programu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji regulacyjne standardy techniczne nie były wiążące, ponieważ art. 5 ust. 2 akapit drugi rozporządzenia nr 806/2014 przewiduje, że SRB, Rada i Komisja są zobowiązane stosować się do wiążących regulacyjnych i wykonawczych standardów technicznych opracowanych przez EUNB po ich przyjęciu przez Komisję. Te regulacyjne standardy techniczne włączono do rozporządzenia delegowanego Komisji (UE) 2018/345 z dnia 14 listopada 2017 r. uzupełniającego dyrektywę 2014/59 w odniesieniu do regulacyjnych standardów technicznych określających kryteria dotyczące metodyki oceny wartości aktywów i zobowiązań instytucji lub podmiotów (Dz.U. 2018, L 67, s. 8).
- 580 W art. 6.3 programu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji SRB wskazała, że przy podejmowaniu decyzji o obniżeniu wartości i konwersji instrumentów kapitałowych Banco Popular oparła się ona na wycenie nr 2, uzupełnionej i potwierdzonej wynikami przeprowadzonej przez FROB procedury sprzedaży.
- 581 Z uwagi na to, że wycena nr 2 zawiera złożone oceny techniczne i ekonomiczne, należy przyznać SRB szeroki zakres uznania w odniesieniu do stwierdzenia przez nią, że wycena nr 2 stanowiła dopuszczalną podstawę do podjęcia decyzji w sprawie działań w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji.

582 W związku z tym, zgodnie z orzecznictwem przywołanym w pkt 114–119 powyżej, kontrola przeprowadzana przez Sąd jest kontrolą o zawężonym zakresie, która ogranicza się do sprawdzenia, czy SRB nie popełniła oczywistego błędu w ocenie, uznając, że wycena nr 2 była zgodna z wymogami art. 20 rozporządzenia nr 806/2014. Do skarżącej należy przedstawienie dowodów wystarczających do pozbawienia wyceny nr 2 wiarygodności.

1) W przedmiocie zastrzeżenia pierwszego, dotyczącego naruszenia obowiązku uzasadnienia

583 Skarżąca utrzymuje, że SRB naruszyła spoczywający na niej obowiązek uzasadnienia, ponieważ wyceny nr 2 nie dołączono do programu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, a udzielony później dostęp do ocenzonej wersji tej wyceny nie położył kresu owemu naruszeniu. Uważa ona, że braku uzasadnienia nie można konwalidować po wniesieniu skargi.

584 Należy przypomnieć, że wycenę nr 2 opublikowano na stronie internetowej SRB w dniach 2 lutego i 31 października 2018 r. w coraz mniej okrojonych wersjach.

585 W tym względzie należy zauważyć, że w następstwie owej publikacji skarżąca nie podnosi w replice żadnego argumentu dotyczącego niewystarczającego uzasadnienia wyceny nr 2. Ogranicza się ona do twierdzenia, że dostęp do jawnej wersji wyceny 2 nie usunął naruszenia obowiązku uzasadnienia.

586 Ponadto należy stwierdzić, że następujące po sobie publikacje na stronie internetowej SRB dotyczą programu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, wyceny nr 1 oraz wyceny nr 2 w ich oryginalnych wersjach. Publikacje te miały na celu zapewnienie opinii publicznej dostępu do tych fragmentów owych dokumentów, które początkowo uznano za poufne.

587 Nie chodziło o opublikowanie przez SRB informacji, które od początku nie były zawarte w programie restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, wycenie nr 1 i wycenie nr 2 i które miałyby uzupełniać ich uzasadnienie. Wysuwając ten argument, skarżąca myli publikację decyzji, to znaczy podanie jej uzasadnienia do publicznej wiadomości, z uzupełnieniem jej uzasadnienia dodatkowymi elementami, które nie były w nim zawarte w chwili jej przyjęcia.

588 W związku z tym zastrzeżenie pierwsze należy oddalić.

2) W przedmiocie zastrzeżenia drugiego, dotyczącego wiarygodności wyceny nr 2

589 Skarżąca utrzymuje, że wycena nr 2 nie była wiarygodna, gdyż Deloitte przyznał, że opierała się ona na niewystarczających informacjach.

590 W tym względzie należy zauważyć, że w piśmie dołączonym do przekazanej SRB wyceny nr 2 Deloitte wskazał, że zwrócono się do niego o przeprowadzenie wyceny w niezwykle krótkim czasie z uwagi na trudną pozycję płynnościową Banco Popular. Zasadniczą część pracy ograniczono do 12 dni, licząc od dnia, w którym Deloitte uzyskał dostęp do dokumentacji, podczas gdy w normalnych warunkach taki projekt powinien zająć 6 tygodni. Deloitte zauważył, że w dostępnych informacjach występowały pewne luki i niespójności. Wspomniał on, że wycenę należy uznać za wysoce niepewną i wstępną, zgodnie z art. 36 dyrektywy 2014/59, oraz że uwzględniono w niej bufor z tytułu dodatkowych strat stosownie do art. 36 ust. 9 dyrektywy 2014/59, który odpowiada art. 20 ust. 10 rozporządzenia nr 806/2014.

- 591 Artykuł 20 ust. 10 rozporządzenia nr 806/2014 wprost przewiduje przypadek, w którym ze względu na pilny charakter sytuacji nie jest możliwe spełnienie wymogów określonych w ust. 7 i 9 tego artykułu, a mianowicie w szczególności przypadek, w którym nie jest możliwe uzupełnienie wyceny pewnymi informacjami zawartymi w księgach rachunkowych i ewidencji. Ponadto przepis ten uznaje istnienie niepewności nieodłącznie związanych z każdą wyceną wstępną, przewidując w akapicie drugim, że wycena wstępna uwzględnia bufor z tytułu dodatkowych strat.
- 592 Zgodnie z owym przepisem Deloitte ograniczył się zatem do wskazania, że ze względu na krótki czas na przeprowadzenie wyceny musiał on oprzeć się na niepełnych informacjach. Wyjaśnił on, że przeprowadzoną przez niego wycenę należy uznać za wycenę wstępną zgodnie z art. 36 ust. 9 dyrektywy 2014/59.
- 593 Ponadto z art. 20 ust. 13 rozporządzenia nr 806/2014 wynika, że ze względu na pilny charakter sytuacji SRB w celu przyjęcia programu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji mogła oprzeć się na wycenie nr 2 przeprowadzonej na podstawie art. 20 ust. 10 tego rozporządzenia, czego skarżąca nie kwestionuje.
- 594 Należy zatem stwierdzić, że – z uwagi na ograniczenia czasowe i dostępne informacje – z każdą wyceną wstępną przeprowadzaną na podstawie art. 20 ust. 10 rozporządzenia nr 806/2014 wiąże się nieodłącznie określone niepewności i przybliżenia oraz że sformułowane przez Deloitte zastrzeżenia nie mogą oznaczać, że wycena nr 2 nie była „rzetelna, ostrożna i realistyczna” w rozumieniu art. 20 ust. 1 rozporządzenia nr 806/2014.
- 595 Ponadto skarżąca utrzymuje, że wycena nr 2 może być wiarygodna tylko wtedy, gdy zostanie uzupełniona wyceną ostateczną. Tymczasem – zauważa skarżąca – SRB potwierdziła, że nie będzie ostatecznej wyceny ex post.
- 596 W tym względzie w dniu 30 lipca 2018 r. w odpowiedzi na pytania zadane przez Sąd w ramach środka organizacji postępowania SRB wskazała, że po wycenie nr 2 nie zostanie przeprowadzona ostateczna wycena ex post. SRB stwierdziła, że z uwagi na szczególne okoliczności niniejszego przypadku doszła ona do wniosku, że ostateczna wycena ex post nie służyłaby żadnemu praktycznemu celowi w kontekście art. 20 ust. 11 rozporządzenia nr 806/2014 ani nie prowadziłyby do wydania przewidzianej w art. 20 ust. 12 tego rozporządzenia decyzji o rekompensacie.
- 597 Należy zauważyć, że ostateczna wycena ex post przewidziana w art. 20 ust. 11 rozporządzenia nr 806/2014 jest z definicji późniejsza niż data przyjęcia programu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji oraz decyzji Komisji.
- 598 Ponadto, jak wskazano w pkt 594 powyżej, zgodnie z art. 20 ust. 13 rozporządzenia nr 806/2014 wycena wstępna taka jak wycena nr 2 stanowi dopuszczalną podstawę do przyjęcia programu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji.
- 599 Wystarczy przypomnieć, że stosownie do utrwalonego orzecznictwa zgodność z prawem aktu Unii powinna być oceniana na podstawie stanu faktycznego i prawnego istniejącego w chwili wydania tego aktu (zob. wyrok z dnia 3 września 2015 r., Inuit Tapiriit Kanatami i in./Komisja, C-398/13 P, EU:C:2015:535, pkt 22 i przytoczone tam orzecznictwo). (zob. wyrok z dnia 17 grudnia 2014 r., Si.mobil/Komisja, T-201/11, EU:T:2014:1096, pkt 64 i przytoczone tam orzecznictwo).

600 Wynika stąd, że przeprowadzenie lub zaniechanie przeprowadzenia ostatecznej wyceny ex post, która jest niewątpliwie późniejsza niż data przyjęcia programu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, nie może mieć wpływu na ważność zaskarżonych decyzji.

601 W związku z tym zastrzeżenie drugie należy oddalić.

3) W przedmiocie zastrzeżenia trzeciego, dotyczącego metody zastosowanej w wycenie nr 2

602 W pierwszej kolejności skarżąca utrzymuje, że Deloitte w wycenie nr 2 wyszedł z założenia, że wyceny Banco Popular należy dokonać w ramach scenariusza likwidacji w trybie standardowego postępowania upadłościowego, co zakłada zastosowanie kryteriów z art. 20 ust. 16 i 17 rozporządzenia nr 806/2014 oraz stanowi oczywisty błąd i jest sprzeczne z art. 20 ust. 8 tego rozporządzenia. Uważa ona, że w wycenie nr 2 nie można było zastosować kryterium wartości likwidacyjnej banku, właściwego dla wyceny nr 3, która jest wyceną odrębną od wyceny nr 2.

603 Należy zauważyć, że argument ten opiera się na błędnym rozumieniu metodologii zastosowanej w wycenie nr 2. Wycena nr 2 składa się bowiem z dwóch części, z których pierwsza zawiera wycenę wstępną Banco Popular, a druga obejmuje symulację scenariusza likwidacji w trybie standardowego postępowania upadłościowego. Część pierwsza ma na celu określenie wartości ekonomicznej Banco Popular w ramach zastosowania instrumentu zbycia działalności. Celem części drugiej jest ustalenie, czy akcjonariusze i wierzyciele zostaliby lepiej potraktowani, gdyby Banco Popular miał zostać poddany likwidacji w ramach standardowego postępowania upadłościowego na podstawie prawa hiszpańskiego.

604 SRB przyjęła program restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, biorąc pod uwagę część pierwszą wyceny nr 2, zawierającą wycenę aktywów i zobowiązań Banco Popular w ścisłym znaczeniu tego słowa. Natomiast – z uwagi na to, że Deloitte wyjaśnił, iż nie posiadał wszystkich niezbędnych informacji ani czasu wystarczającego do tego, by na ówczesnym etapie dokonać oszacowania dokładniejszego niż jedynie orientacyjne – część druga wyceny nr 2 odpowiada pierwszej symulacji zgodnie z art. 20 ust. 9 rozporządzenia nr 806/2014. Wycenę nr 3, która jest wyceną ostateczną mającą na celu ustalenie, czy akcjonariusze i wierzyciele zostaliby lepiej potraktowani, gdyby Banco Popular objęto standardowym postępowaniem upadłościowym, zgodnie z art. 20 ust. 16 rozporządzenia nr 806/2014, przeprowadzono po restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji.

605 Otóż wartość likwidacyjna, której wykorzystanie przez Deloitte skarżąca kwestionuje, odpowiada drugiej części wyceny nr 2. W ramach części pierwszej Deloitte wziął pod uwagę wartość zbycia Banco Popular.

606 Co się tyczy zastosowanej metodologii, Deloitte w wycenie nr 2 wskazał, że scenariuszem wykorzystanym do określenia wartości ekonomicznej była sprzedaż banku w ramach instrumentu zbycia działalności. Zgodnie z art. 20 ust. 5 lit. f) rozporządzenia nr 806/2014 wycena miała na celu dostarczenie informacji pozwalających na podjęcie decyzji w sprawie aktywów, praw, zobowiązań lub instrumentów właścicielskich, które mają być przeniesione, oraz dostarczenie informacji umożliwiających SRB ustalenie, co stanowiło warunki handlowe do celów art. 24 ust. 2 lit. b) tego rozporządzenia.

- 607 Deloitte wyjaśnił, że „[jego] wycena ekonomiczna m[iała] na celu przedstawienie szacunkowej wartości, jaką mógłby zaproponować potencjalny nabywca za bank jako całość w wyniku otwartej, uczciwej i konkurencyjnej procedury aukcyjnej (»wartości zbycia« zgodnie z art. 11 regulacyjnych standardów technicznych [...])”.
- 608 Z motywu 6 regulacyjnych standardów technicznych wynika, że wyboru najbardziej odpowiedniej zasady wyceny (wartość zachowana lub wartość zbycia) należy dokonać dla konkretnych działań w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji rozważanych przez organ ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji.
- 609 W odniesieniu do wyboru zasady wyceny art. 11 ust. 4 regulacyjnych standardów technicznych, powtórzony w art. 11 ust. 4 rozporządzenia delegowanego 2018/345, wskazuje:
- „W przypadku gdy działania w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, o których mowa w art. 10 ust. 1, wymagają, aby aktywa i zobowiązania zostały zatrzymane przez podmiot, który będzie kontynuował działalność, rzeczoznawca stosuje wartość zachowaną jako odpowiednią zasadę wyceny. Wartość zachowana może, jeżeli uzna się ją za uczciwą, ostrożną i realistyczną, zakładać normalizację warunków rynkowych.
- Wartość zachowana nie może być stosowana jako zasada wyceny w przypadku, gdy aktywa są przenoszone do podmiotu zarządzającego aktywami zgodnie z art. 42 dyrektywy 2014/59 bądź do instytucji pomostowej zgodnie z art. 40 tej dyrektywy lub w przypadku gdy stosowany jest instrument zbycia działalności zgodnie z art. 38 dyrektywy 2014/59”.
- 610 Zgodnie z art. 12 ust. 4 regulacyjnych standardów technicznych, powtórzonym w art. 12 ust. 4 rozporządzenia delegowanego 2018/345, „[w] przypadku gdy sytuacja podmiotu uniemożliwia mu zachowanie składnika aktywów lub kontynuowanie działalności bądź gdy w innym razie sprzedaż zostaje uznana przez organ ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji za konieczną do realizacji celów restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, oczekiwane przepływy pieniężne przypisuje się do wartości zbycia oczekiwanych w danym okresie zbycia”.
- 611 Czynniki, które należy uwzględnić przy ustalaniu wartości zbycia do celów instrumentu zbycia działalności określono w art. 12 ust. 5–7 regulacyjnych standardów technicznych, powtórzonym w art. 12 ust. 5–7 rozporządzenia delegowanego 2018/345.
- 612 Wynika stąd, że skarżąca nie może utrzymywać, iż wartość zbycia nie była prawidłową metodologią oceny wartości Banco Popular w ramach wyceny nr 2.
- 613 W drugiej kolejności skarżąca podnosi, że w wycenie nr 2 nie wzięto pod uwagę wartości rynkowej Banco Popular przed restrukturyzacją i uporządkowaną likwidacją.
- 614 Należy zauważyć, że wartość akcji Banco Popular na rynku przed przyjęciem decyzji o restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji nie może stanowić kryterium oceny wartości zbycia Banco Popular w ramach zastosowania instrumentu zbycia działalności.
- 615 Artykuł 2 ust. 1 regulacyjnych standardów technicznych przewiduje:
- „Przy dokonywaniu wyceny rzeczoznawca uwzględnia okoliczności mające wpływ na oczekiwane przepływy pieniężne z tytułu aktywów i zobowiązań podmiotu oraz na mające do nich zastosowanie stopy dyskontowe, oraz stara się uczciwie przedstawić sytuację finansową podmiotu w kontekście możliwości i zagrożeń, jakie przed nim stoją”.

616 Co się tyczy konkretnie wartości zbycia, art. 12 ust. 5 regulacyjnych standardów technicznych przewiduje:

„Wartość zbycia ustala rzeczoznawca na podstawie przepływów pieniężnych, po odliczeniu kosztów zbycia i wartości oczekiwanej wszelkich udzielonych gwarancji, których to przepływów podmiot może zasadnie oczekiwać w obecnie panujących warunkach rynkowych z tytułu uporządkowanej sprzedaży bądź przeniesienia aktywów lub zobowiązań. W stosownych przypadkach, uwzględniając działania, które należy podjąć w ramach programu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, rzeczoznawca może ustalić wartość zbycia poprzez zastosowanie obniżenia wynikającego z potencjalnego dyskonta z tytułu przyspieszonej sprzedaży do obserwowalnej ceny rynkowej tej sprzedaży lub przeniesienia. W celu określenia wartości zbycia aktywów, na które nie ma płynnego rynku, rzeczoznawca uwzględnia obserwowalne ceny na rynkach, na których dokonuje się obrotu podobnymi aktywami, bądź obliczenia w ramach modelu z zastosowaniem obserwowalnych parametrów rynkowych, w stosownych przypadkach z zastosowaniem dyskonta odzwierciedlającego brak płynności”.

617 Celem wyceny nr 2 było ustalenie, ile potencjalny nabywca byłby gotów zapłacić za Banco Popular w okolicznościach istniejących w dniu przyjęcia programu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji. W tym względzie, co się tyczy metodologii zastosowanej w wycenie nr 2, Deloitte wskazał, że przyjął podejście uwzględniające poszczególne kategorie, dostosowując wartości księgowe każdej klasy aktywów i zobowiązań w celu oszacowania strat i zysków, oraz inne korekty, które każdy nabywca zastosowałby w odniesieniu do wartości. Przedstawił on przedział wyceny dla każdej klasy aktywów i zobowiązań.

618 Z jednej strony należy stwierdzić, że wartość rynkowa Banco Popular przed uznaniem, że znajduje się on na progu upadłości lub jest zagrożony upadłością, nie może stanowić kryterium ustalenia wartości zbycia banku. W tym względzie, jak zauważa Komisja, rynki nie były świadome zbliżającej się restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji Banco Popular, zakresu rozważanych środków oraz tego, że gdyby do restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji nie doszło, Banco Popular zostałby objęty postępowaniem upadłościowym, w związku z czym kurs akcji tej instytucji przed restrukturyzacją i uporządkowaną likwidacją niekoniecznie odpowiadał jej rzeczywistej wartości ekonomicznej.

619 Z drugiej strony wartość akcji Banco Popular na rynku nie może stanowić wystarczającej informacji pozwalającej na dokonanie oszacowania według kategorii lub grup aktywów.

620 Z tych względów, wbrew temu, co wynika ze sprawozdania eksperta, wartości rynkowej Banco Popular nie można uznać za wskaźnik jego wartości do celów wyceny nr 2.

621 Ponadto w wycenie nr 2 Deloitte wyjaśnił, z jakiego powodu wartość rynkowa Banco Popular nie była odpowiednią metodą oceny jego wartości zbycia. W szczególności Deloitte wskazał, że ze względu na sytuację, w jakiej znajdował się bank, cena akcji uległa dużym wahaniom.

622 W tym względzie w sprawozdaniu eksperta wskazano, że „obowiązująca cena akcji jest bezpośrednim dowodem ceny, jaką nabywca był gotów zapłacić za niewielki pakiet akcji, niezależnie od jej wahań”. Tymczasem wystarczy przypomnieć, że wartość zbycia, którą miał oszacować Deloitte, odnosiła się do nabycia całości Banco Popular, a nie jedynie do kilku akcji.

623 W trzeciej kolejności skarżąca utrzymuje, że w wycenie nr 2 uwzględniono bufory z tytułu strat bez uzasadnienia, co jest sprzeczne z art. 20 ust. 10 rozporządzenia nr 806/2014.

624 W tym względzie należy przypomnieć, że art. 20 ust. 10 akapit drugi rozporządzenia nr 806/2014 wskazuje, iż wycena wstępna, o której mowa w akapicie pierwszym, uwzględnia bufor z tytułu dodatkowych strat, wraz z odpowiednim uzasadnieniem.

625 Artykuł 13 regulacyjnych standardów technicznych określa metodę stosowaną do obliczania i uwzględniania bufora z tytułu dodatkowych strat w ramach wyceny wstępnej i przewiduje:

„1. Aby zmniejszyć niepewność wycen wstępnych przeprowadzanych zgodnie z art. 36 ust. 4 lit. b)–g) dyrektywy 2014/59/UE, rzeczoznawca uwzględnia w wycenie bufor w celu odzwierciedlenia faktów i okoliczności potwierdzających istnienie dodatkowych strat w nieokreślonej kwocie i w niepewnym horyzoncie czasowym. W celu uniknięcia podwójnego liczenia niepewności rzeczoznawca należycie objaśnia i uzasadnia założenia, na których opiera się obliczanie bufora.

2. W celu ustalenia wielkości bufora rzeczoznawca określa czynniki, które mogą mieć wpływ na oczekiwane przepływy pieniężne, jakie mogą nastąpić w związku z prawdopodobnymi działaniami w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji”.

626 W tym względzie należy przypomnieć, iż Deloitte w piśmie przewodnim dołączonym do wyceny nr 2 wprost wskazał, że wycena ta uwzględnia bufor z tytułu dodatkowych strat zgodnie z art. 36 ust. 9 dyrektywy 2014/59 i że stosuje on regulacyjne standardy techniczne, które przewidują, iż wycena musi uwzględniać bufor z tytułu dodatkowych strat. Deloitte wspomniał, że bufor z tytułu dodatkowych strat stanowi integralną część wyceny nr 2 i że szczegóły znajdują się w sprawozdaniu z wyceny nr 2 i załączniku.

627 I tak, co się tyczy uzasadnienia owego bufora, należy zauważyć, że w wycenie nr 2 Deloitte w odniesieniu do każdej kategorii aktywów przedstawił wyjaśnienia dotyczące różnych okoliczności mogących prowadzić do dodatkowych strat i wskazał na niepewności związane z ich wyceną. W ten sposób Deloitte uzasadnił uwzględnienie bufora z tytułu dodatkowych strat zgodnie z wymogami regulacyjnych standardów technicznych.

628 Należy zauważyć, że skarżąca nie podnosi żadnego argumentu mającego na celu zakwestionowanie tych wyjaśnień zawartych w wycenie nr 2. W sprawozdaniu eksperta ten ostatni ogranicza się do twierdzenia, że Deloitte nie określił ilościowo, nie wyjaśnił ani nie uzasadniał bufora z tytułu dodatkowych strat.

629 W związku z tym zastrzeżenie trzecie należy oddalić.

4) W przedmiocie zastrzeżenia czwartego, dotyczącego sprzeczności z wyceną nr 1

630 Skarżąca podnosi, że wycena nr 2 jest spreczna z tym, że Banco Popular uznano za wypłacalny w wycenie nr 1 i w ocenie EBC w przedmiocie znajdowania się przez Banco Popular na progu upadłości lub jego zagrożenia upadłością, oraz z tym, że bank Hiszpanii stwierdził wypłacalność Banco Popular w dniu 5 czerwca 2017 r.

631 Należy przypomnieć, że w dniu 5 czerwca 2017 r. SRB na podstawie art. 20 ust. 5 lit. a) rozporządzenia nr 806/2014 przyjęła wycenę nr 1, której celem było dostarczenie informacji pozwalających na ustalenie, czy spełnione były warunki uruchomienia procedury restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji lub warunki obniżenia wartości lub konwersji instrumentów

kapitałowych. SRB wskazała w szczególności, że celem wyceny nr 1 była pomoc w ustaleniu, czy Banco Popular znajdował się na progu upadłości lub był zagrożony upadłością w rozumieniu art. 18 ust. 1 lit. a) rozporządzenia nr 806/2014.

- 632 W dniu wyceny nr 2 standardy techniczne EUNB przyjęte w dniu 23 maja 2017 r. nie były wprowadzone wiążące, jednakże były one dostępne. W wycenie nr 2 Deloitte wskazuje wprost, że zastosował się on do wymogów standardów technicznych EUNB.
- 633 W streszczeniu wprowadzającym do standardów technicznych EUNB wskazano na konieczność rozróżnienia dwóch rodzajów wyceny poprzedzającej restrukturyzację i uporządkowaną likwidację, wyróżniając wycenę nr 1 przeprowadzaną na podstawie art. 36 ust. 4 lit. a) dyrektywy 2014/59, który jest odpowiednikiem art. 20 ust. 5 lit. a) rozporządzenia nr 806/2014, oraz wycenę nr 2 przeprowadzaną na podstawie art. 36 ust. 4 lit. b)–g) dyrektywy 2014/59, który odpowiada art. 20 ust. 5 lit. b)–g) rozporządzenia nr 806/2014.
- 634 Motyw 1 regulacyjnych standardów technicznych, powtórzony w motywie 1 rozporządzenia delegowanego 2018/345, przypomina o tym rozróżnieniu między, z jednej strony, wyceną wstępną, która pozwala ustalić, czy spełnione zostały warunki uruchomienia procedury restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji lub warunki obniżenia wartości lub konwersji instrumentów kapitałowych, a, z drugiej strony, wyceną późniejszą, która stanowi podstawę decyzji o zastosowaniu przynajmniej jednego instrumentu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji. Regulacyjne standardy techniczne określają odmienne kryteria przeprowadzania wyceny nr 1 i wyceny nr 2.
- 635 Ponadto należy przypomnieć, że zgodnie z art. 18 ust. 1 akapit drugi rozporządzenia nr 806/2014 oceny spełnienia tego warunku dokonuje EBC lub SRB.
- 636 Co się tyczy argumentu skarżącej, zgodnie z którym ustalenia wyceny nr 1 i wyceny nr 2 były ze sobą sprzeczne, wystarczy stwierdzić, że jest on bezskuteczny.
- 637 Wycena nr 1, przyjęta w dniu 5 czerwca 2017 r., mająca na celu ustalenie, czy Banco Popular znajdował się na progu upadłości lub był zagrożony upadłością – na potrzeby stwierdzenia, czy spełnione były warunki uruchomienia procedury restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji lub warunki obniżenia wartości lub konwersji instrumentów kapitałowych – stała się bowiem nieaktualna w wyniku dokonanej przez EBC w dniu 6 czerwca 2017 r. oceny w przedmiocie znajdowania się przez Banco Popular na progu upadłości lub jego zagrożenia upadłością.
- 638 Prawdą jest, że w wycenie nr 1 SRB wskazała, iż w dacie odniesienia jej oceny, to jest w dniu 31 marca 2017 r., Banco Popular był wypłacalny. Należy jednak z jednej strony przypomnieć, że EBC oparł się na wycofywaniu depozytów z Banco Popular na dużą skalę poczynawszy od kwietnia i maja 2017 r. oraz na jego niezdolności do wygenerowania nowych środków płynnych, aby dojść do wniosku, że w dniu 6 czerwca 2017 r. Banco Popular znajdował się na progu upadłości lub był zagrożony upadłością. Z drugiej strony wniosek, do którego doszedł EBC, opierał się na okoliczności, że Banco Popular nie byłby w stanie spłacać swoich długów i wywiązywać się z innych zobowiązań w terminie ich wymagalności w rozumieniu art. 18 ust. 4 lit. c) rozporządzenia nr 806/2014, a nie na okoliczności, że bilans Banco Popular wykazywał jego niewypłacalność. W dniu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji ustalenia wyceny nr 1 nie miały już zatem znaczenia.

639 Ponadto należy zauważyć, że różnice pomiędzy ustaleniami wyceny nr 1 a ustaleniami wyceny nr 2 wynikają z tego, że wyceny te – z uwagi na to, że mają różne cele – opierają się na odmiennych kryteriach oceny określonych w standardach technicznych EUNB. I tak zgodnie ze standardami technicznymi EUNB wycena nr 1 ma na celu przede wszystkim ustalenie, czy łączna wartość aktywów danego podmiotu przewyższa łączną wartość jego zobowiązań – innymi słowy, czy bilans danego podmiotu wykazuje jego wypłacalność – podczas gdy wycena nr 2 powinna opierać się na wartości ekonomicznej, a nie na wartości księgowej danego podmiotu.

640 Wreszcie z uwagi na to, że wycena nr 2 powinna uwzględniać wartość ekonomiczną, a nie wartość księgową Banco Popular, skarżąca nie może powoływać się na istnienie sprzeczności między poczynionym w wycenie nr 1, w ocenie EBC lub przez bank Hiszpanii stwierdzeniem, że Banco Popular był wypłacalny, a ustaleniami wyceny nr 2.

641 W związku z tym zastrzeżenie czwarte należy oddalić.

5) W przedmiocie zastrzeżenia piątego, dotyczącego istnienia oczywistych błędów w ocenie

642 Skarżąca podnosi, że zgodnie ze sprawozdaniem eksperta wycena nr 2 zawiera oczywiste błędy w ocenie.

643 Przede wszystkim należy zauważyć, że skarżąca utrzymuje, iż zgodnie ze sprawozdaniem eksperta oszacowanie zawarte w wycenie nr 2 jest zaniżone, ponieważ nie uwzględnia ono danych rynkowych i danych pochodzących od audytorów, którzy mieli czas na dokonanie wyceny Banco Popular.

644 W tym względzie, jeżeli chodzi o wartość rynkową, należy odesłać do analizy zawartej w pkt 615–622 powyżej. Jeżeli chodzi o dane pochodzące od audytorów, należy zauważyć, że podana przez nich wartość aktywów Banco Popular odpowiada ich wartości księgowej. Danych tych nie można zatem porównywać z danymi dotyczącymi wartości ekonomicznej aktywów, które Deloitte musiał wziąć pod uwagę przy ustalaniu wartości zbycia Banco Popular.

645 Po pierwsze, co się tyczy pożyczek i wierzytelności, skarżąca, opierając się na sprawozdaniu eksperta, podnosi, że ich wycena nie jest realistyczna, ponieważ przeczy współczynnikom rezerw zatwierdzonym przez organ nadzoru, a także wycenie nr 1, w której wartość księgowa portfela pożyczek nie została obniżona.

646 Wystarczy przypomnieć, że z pkt 644 powyżej i z analizy zastrzeżenia czwartego wynika, iż dane pochodzące od organu nadzoru oraz wycena nr 1 – z uwagi na to, że uwzględniają one jedynie wartość księgową aktywów Banco Popular – nie mają znaczenia w kontekście dokonywania porównań z wyceną nr 2.

647 Ponadto należy zauważyć, że pożyczki i wierzytelności należą do elementów, w przypadku których istnieje znaczna niepewność i na które rzeczoznawca zwraca szczególną uwagę zgodnie z art. 8 lit. a) regulacyjnych standardów technicznych, który przewiduje:

„pożyczki lub portfele pożyczek, z tytułu których powstają oczekiwane przepływy pieniężne, które zależą od zdolności, woli lub zachęty kontrahenta do wykonania swojego zobowiązania, podczas gdy oczekiwania te opierają się na założeniach dotyczących wskaźników zaległości płatniczych, prawdopodobieństwa niewykonania zobowiązania, straty z tytułu niewykonania zobowiązania lub

właściwości instrumentu, zwłaszcza w przypadku, gdy zostały one potwierdzone w układzie strat dla portfela pożyczek”.

- 648 Co więcej, na stronach 4–11 załącznika do wyceny nr 2 Deloitte wyjaśnił korekty, jakich dokonał w odniesieniu do wyceny pożyczek i wiarytelności, w szczególności w świetle ryzyka braku płatności. Skarżąca nie podnosi żadnego argumentu mającego na celu zakwestionowanie tych korekt.
- 649 Po drugie, co się tyczy aktywów nieruchomości, skarżąca, opierając się na sprawozdaniu eksperta, podnosi, że w wycenie nr 2 w sposób nieuzasadniony obniżono ich wartość, nie uwzględniając wycen tych aktywów, których dokonali upoważnieni przez bank Hiszpanii eksperci. Jej zdaniem w wycenie nr 2 nie uwzględniono podanej przez audytorów Banco Popular wartości owych aktywów ani zaleceń banku Hiszpanii w celu dokonania ich wyceny.
- 650 Argument ten należy oddalić ze względu na to, że opiera się on na porównaniu z dokonanymi przez audytorów wycenami, które są pozbawione znaczenia.
- 651 Ponadto należy zauważyć, że argument ten nie jest wystarczająco jasny, aby zrozumieć jego znaczenie. W szczególności skarżąca nie wyjaśnia, o jakich upoważnionych przez bank Hiszpanii ekspertów miałyby chodzić, ani jakich zaleceń tego banku Deloitte miał nie uwzględnić.
- 652 W każdym wypadku z lektury sprawozdania eksperta wynika, że „zalecenia banku Hiszpanii” odnoszą się do okólnika 4/2016 tego banku. Ekspert zauważa, że, co się tyczy wyceny przejętych aktywów nieruchomości, Deloitte w celu dokonania korekt wykorzystał Orden ECO/805/2003, sobre normas de valoración de bienes inmuebles y de determinados derechos para ciertas finalidades financieras (zarządzenie ECO/805/2003 w sprawie zasad wyceny nieruchomości i niektórych praw do określonych celów finansowych), z dnia 27 marca 2003 r. (BOE nr 85 z dnia 9 kwietnia 2003 r., s. 13678), co doprowadziło do uzyskania wartości niższej niż w przypadku, gdyby zastosował on okólnik 4/2016. W tym względzie wystarczy stwierdzić, że ekspert nie kwestionuje tego, że zarządzenie ECO 805/2003 znajduje zastosowanie.
- 653 Ponadto w sprawozdaniu z wyceny nr 2 Deloitte uznał, że rzetelna wycena przejętych aktywów nieruchomości wymagała korekty o 42–47% w stosunku do wycen przedstawionych przez Banco Popular. W załączniku do wyceny nr 2 Deloitte wskazał, że większość stwierdzonych niespójności wynikała z tego, że w niewystarczającym stopniu uwzględniono zarządzenie ECO/805/2003, które ustanawia obowiązkowe zasady wyceny nieruchomości w hiszpańskim sektorze bankowym. Deloitte wskazuje między innymi, że niespójności te dotyczą w szczególności oceny oczekiwań w dziedzinie planowania przestrzennego oraz stanu zaawansowania prac.
- 654 W sprawozdaniu eksperta ten ostatni nie podnosi żadnego argumentu mającego na celu podważenie owej oceny Deloitte w wycenie nr 2. Poprzestaje on na wskazaniu, że eksperci upoważnieni przez bank Hiszpanii również posiadali kwalifikacje do przeprowadzenia wyceny aktywów nieruchomości Banco Popular.
- 655 Wynika stąd, że Deloitte wyjaśnił zastosowaną w wycenie nr 2 metodę wyceny aktywów nieruchomości Banco Popular i uzasadnił powody, dla których jego wycena przejętych aktywów nieruchomości różniła się od wyceny przedstawionej przez Banco Popular.

- 656 Po trzecie, co się tyczy aktywów z tytułu podatków odroczonech, skarżąca utrzymuje, że Deloitte przeprowadził ich wycenę, nie dysponując niezbędnymi dokumentami, i że wycena ta jest sprzeczna z wyceną nr 1.
- 657 Wystarczy zauważyć, że z analizy zastrzeżenia czwartego wynika, iż argument skarżącej dotyczący sprzeczności z wyceną nr 1 jest bezskuteczny.
- 658 Co się tyczy wyceny aktywów z tytułu podatków odroczonech, Deloitte w załączniku do wyceny nr 2 zwrócił uwagę na związane z czasem i z dostępnymi informacjami wątpliwości dotyczące ich oceny, które nieodłącznie wiążą się z samym charakterem tych aktywów. W tym względzie Deloitte przedstawił wyjaśnienia odnośnie do zastosowanej metody wyceny aktywów z tytułu podatków odroczonech oraz odnośnie do założeń, jakie wziął pod uwagę.
- 659 Przykładowo w sprawozdaniu z wyceny nr 2 Deloitte wskazał, że wycena niechronionych aktywów z tytułu podatków odroczonech będzie zależała od podlegających opodatkowaniu spodziewanych zysków kupującego (biznesplan) i od poziomu istniejących ulg podatkowych. W załączniku do wyceny nr 2 wyjaśnił on między innymi, że wycena niechronionych aktywów z tytułu podatków odroczonech zależy od nabywcy, a w szczególności od tego, czy jest to podmiot hiszpański, czy zagraniczny, oraz że przy założeniu, iż nabywca jest bankiem hiszpańskim, możliwość ich zrealizowania i ujęcia w bilansie będzie zależała od biznesplanu Banco Popular i biznesplanu nabywcy. W sprawozdaniu z wyceny wskazano, że dokonana przez Deloitte ocena uwzględnia te różne założenia.
- 660 Wreszcie należy przypomnieć, że z każdą wyceną wstępną przeprowadzaną na podstawie art. 20 ust. 10 rozporządzenia nr 806/2014 wiąże się nieodłącznie istnienie niepewności.
- 661 Tymczasem skarżąca nie podnosi żadnego argumentu mającego na celu podważenie metody wyceny aktywów z tytułu podatków odroczonech zastosowanej przez Deloitte i wyjaśnionej na stronach 27–33 załącznika do wyceny nr 2.
- 662 Po czwarte, co się tyczy rezerw na ryzyko prawne, skarżąca odsyła do sprawozdania eksperta, zgodnie z którym w wycenie nr 2 te rezerwy w sposób nieuzasadniony podwyższono.
- 663 Wystarczy stwierdzić, że w sprawozdaniu eksperta ograniczono się do porównania wyniku wyceny ryzyka prawnego dokonanej przez Deloitte z wyceną przyjętą w sprawozdaniu z audytu Banco Popular.
- 664 Oceny te nie mogą podważyć korekt dokonanych przez Deloitte na podstawie jego własnego doświadczenia i tendencji w sektorze, które doprowadziły do przyjęcia różnych założeń wyjaśnionych na stronach 34–38 załącznika do wyceny nr 2.
- 665 Ponadto skarżąca uważa, że w wycenie nr 2 nie uwzględniono znacznego potencjału synergicznego, jaki Banco Popular przedstawiał dla Banco Santander, czego dowodem był istotny wzrost notowań giełdowych Banco Santander w dniu 7 czerwca 2017 r. i w dwóch kolejnych dniach.

- 666 W tym względzie wystarczy zauważyć, że celem wyceny nr 2 było ustalenie wartości zbycia Banco Popular dla każdego potencjalnego nabywcy. Deloitte nie mógł zatem w wycenie nr 2 uwzględnić potencjału synergicznego odnoszącego się do nabywcy, którego tożsamości nie znał. Konkretna wartość przypisana aktywom i zobowiązaniom Banco Popular w księgach rachunkowych Banco Santander w następstwie jego włączenia jest zatem nieistotna.
- 667 W związku z tym skarżąca nie udowodniła, że wycena nr 2 zawiera oczywiste błędy w ocenie, i zastrzeżenie piąte należy oddalić.
- 668 Ze wszystkich powyższych rozważań wynika, że należy oddalić część drugą zarzutu dziewiątego oraz zarzut dziesiąty w całości.

10. Zarzut dziesiąty, dotyczący naruszenia art. 14 rozporządzenia nr 806/2014, obowiązku staranności oraz art. 296 TFUE

- 669 Skarżąca podnosi, że SRB w programie restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji naruszyła art. 14 rozporządzenia nr 806/2014, spoczywający na niej obowiązek staranności oraz art. 296 TFUE, ponieważ przystąpiła do obniżenia wartości akcji i do zbycia działalności bez zbadania, czy istniały inne środki skutkujące względem akcjonariuszy mniejszym spadkiem wartości.
- 670 W pierwszej kolejności skarżąca utrzymuje, że nic w uzasadnieniu programu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji nie wskazuje na to, by SRB przed przystąpieniem do obniżenia wartości instrumentów kapitałowych Banco Popular i do zbycia działalności zbadała inne, mniej dotkliwe dla akcjonariuszy rozwiązania. W ocenie skarżącej SRB nie uzasadniła, czy inne rozwiązania pozwoliłyby akcjonariuszom na uniknięcie spadku wartości zgodnie z art. 14 rozporządzenia nr 806/2014.
- 671 Należy zauważyć, że argumenty skarżącej opierają się na błędnej wykładni art. 14 ust. 2 akapit drugi rozporządzenia nr 806/2014, przywołanego w pkt 521 powyżej.
- 672 Z przepisu tego wynika, że cele restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji określone w art. 14 ust. 2 akapit pierwszy rozporządzenia nr 806/2014 powinny zostać osiągnięte, w miarę możliwości, za pomocą instrumentu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, który skutkuje najmniejszym spadkiem wartości. Jednakże, jak we wspomnianym przepisie uściślono, jeżeli spadek wartości spowodowany przez wybrany instrument restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji jest konieczny do osiągnięcia owych celów, a zatem – konieczny w interesie publicznym, restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji nie można uznać za nieproporcjonalną.
- 673 Ponadto, jak podkreśla Komisja, spadek wartości w rozumieniu art. 14 ust. 2 akapit drugi rozporządzenia nr 806/2014 dotyczy nie tylko interesów majątkowych akcjonariuszy i posiadaczy instrumentów kapitałowych danego podmiotu, lecz również interesów majątkowych jego deponentów, pracowników i innych wierzycieli.
- 674 Wbrew temu, co utrzymuje skarżąca, przepis ten nie wymaga dokonania oceny proporcjonalności działania w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji pod kątem ingerencji w prawo własności akcjonariuszy.

- 675 Należy przypomnieć, że w art. 5.2 programu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji SRB wskazała, że instrument zbycia działalności był odpowiednim, koniecznym i proporcjonalnym środkiem do osiągnięcia celów restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji zawartych w art. 14 ust. 2 rozporządzenia nr 806/2014, a mianowicie, przede wszystkim, zapewnienia ciągłości funkcji krytycznych i utrzymania stabilności finansowej. W art. 5.3 programu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, o którym mowa w pkt 339 powyżej, SRB wyjaśniła powody, dla których pozostałe instrumenty restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji przewidziane w rozporządzeniu nr 806/2014 nie były odpowiednie i nie umożliwiały osiągnięcia celów restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w takim samym zakresie.
- 676 SRB wskazała zatem powody, dla których pozostałe instrumenty restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, takie jak wydzielenie aktywów, które zdaniem skarżącej pozwoliłyby akcjonariuszom na uniknięcie spadku wartości, nie umożliwiłyby osiągnięcia celów przewidzianych w art. 14 ust. 2 akapit pierwszy rozporządzenia nr 806/2014.
- 677 Wbrew temu, co utrzymuje skarżąca, że względu na to, że SRB uzasadniła, iż instrument zbycia działalności był konieczny do osiągnięcia tych celów, nie musiała ona wskazywać, czy inne rozwiązania pozwoliłyby na uniknięcie spadku wartości w rozumieniu art. 14 ust. 2 akapit drugi rozporządzenia nr 806/2014.
- 678 Ponadto należy zauważyć, że w art. 4.5 programu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji SRB stwierdziła, że restrukturyzacja i uporządkowana likwidacja przyczyniała się również do minimalizacji spadku wartości, zważywszy, że likwidacja Banco Popular w trybie standardowego postępowania upadłościowego spowodowałaby większe straty dla wierzycieli niż restrukturyzacja i uporządkowana likwidacja. SRB w art. 4.6 programu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji uznała również, że niedogodności i koszty związane z podjęciem działania w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, głównie straty poniesione przez akcjonariuszy i wierzycieli podporządkowanych, zostaną zrównoważone wynikającymi z niego korzyściami, a mianowicie utrzymaniem funkcji krytycznych, ograniczeniem negatywnych skutków dla gospodarki i stabilności finansowej, jak również uniknięciem strat, jakie mogliby ponieść inni wierzyciele.
- 679 Wynika stąd, że wbrew temu, co twierdzi skarżąca, SRB uwzględniła w programie restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji spadek wartości, jakim instrument zbycia działalności mógł skutkować względem akcjonariuszy Banco Popular.
- 680 W drugiej kolejności skarżąca utrzymuje, że SRB nie zbadała, czy instrument wydzielenia aktywów, w połączeniu z pożyczką z SRF, byłby odpowiedni do rozwiązania problemów z płynnością i do odbudowania zaufania rynku, a tym samym przekroczyła granice przysługującego jej uznania. Skarżąca twierdzi, że zgodnie z zawartą w załączniku do skargi ekspertyzą, o której mowa w pkt 483 powyżej, wydzielenie aktywów w połączeniu z innymi środkami mającymi na celu zapewnienie wsparcia płynnościowego było zasadniczo wykonalne i pozwoliłoby akcjonariuszom na uniknięcie sprzecznego z art. 14 rozporządzenia nr 806/2014 spadku wartości.
- 681 Przede wszystkim należy przypomnieć, że w art. 5.3 programu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, o którym mowa w pkt 339 powyżej, SRB stwierdziła, iż instrument wydzielenia aktywów – w połączeniu czy to z instrumentem umorzenia lub konwersji długu, czy z instrumentem instytucji pomostowej – nie umożliwiał osiągnięcia celów restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w takim samym zakresie jak instrument zbycia działalności.

- 682 Ponadto skarżąca nie podnosi żadnego argumentu pozwalającego wykazać, że rozwiązanie, na które się powołuje, a mianowicie wydzielenie aktywów w połączeniu ze wsparciem płynnościowym, rzeczywiście wchodziło w rachubę w kontekście sytuacji płynnościowej Banco Popular i pilności, z jaką należało przyjąć program restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, ani że rozwiązanie to pozwoliłoby na przywrócenie rentowności Banco Popular w perspektywie długoterminowej.
- 683 I tak w skardze skarżąca poprzestaje na odesłaniu do części załączonej do niej ekspertyzy, zatytułowanej „Decyzja nie uwzględnia w wystarczającym stopniu alternatywnych instrumentów restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji”. Otóż wystarczy stwierdzić, że w owej ekspertyzie, sporządzonej dnia 16 września 2017 r. na podstawie wersji programu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji opublikowanej w lipcu 2017 r., eksperci przyznają, że ich analiza obarczona jest licznymi lukami, co wynika stąd, że dysponowali okrojoną wersją programu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji i nie byli świadomi zakresu problemów z płynnością Banco Popular. Zauważają oni, że Banco Popular był wypłacalny, i opierają się na szeregu czysto teoretycznych założeń dotyczących sprzedaży niektórych aktywów. Ekspertyza ta nie zawiera natomiast żadnej analizy mającej na celu wykazanie, że rozwiązanie alternatywne względem instrumentu zbycia działalności było w praktyce wykonalne w kontekście pogarszania się sytuacji płynnościowej Banco Popular i pilnej potrzeby działania. Owa ekspertyza nie wykazuje rzeczywistej wykonalności wspomnianej sprzedaży aktywów w okolicznościach zachodzących w dniu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji.
- 684 Jak zauważa SRB, skarżąca nie wyjaśnia w wystarczającym zakresie, w jaki sposób rozwiązanie alternatywne miałyby być równie skuteczne, wykonalne pod względem prawnym i mniej kosztowne niż sprzedaż aktywów przy wykorzystaniu instrumentu zbycia działalności. W tym względzie należy zauważyć, że eksperci, którzy sporządzili ekspertyzę z dnia 16 września 2017 r., przygotowali również ekspertyzę zawartą w załączniku do repliki, wspomnianą w pkt 484 powyżej, w której przyznali, że wobec braku dostępnych informacji nie byli oni w stanie w swojej pierwszej ekspertyzie wyjaśnić bardziej szczegółowo, w jaki sposób to alternatywne rozwiązanie mogłoby funkcjonować.
- 685 Ponadto załączona do skargi ekspertyza nie uwzględnia celów restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji przewidzianych w art. 14 rozporządzenia nr 806/2014, a zatem nie dowodzi, że zastosowanie innego instrumentu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, takiego jak wydzielenie aktywów, umożliwiłoby osiągnięcie tych celów w sposób równie skuteczny jak instrument zbycia działalności.
- 686 Wreszcie, jak podkreślają Komisja i SRB, wdrożenie instrumentu wydzielenia aktywów wymaga czasu, który w dniu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji nie był dostępny.
- 687 W tym względzie skarżąca w replice utrzymuje, że SRB mogła dokonać wydzielenia aktywów w trybie pilnym. Odsyła ona w tym zakresie do sekcji 8 ekspertyzy zawartej w załączniku do repliki. Tymczasem wystarczy zauważyć, że w owej załączonej do repliki ekspertyzie poprzestano na wskazaniu, że zasadnicze części takiego działania mogłyby zostać wykonane w okresie znacznie krótszym niż wspomniany przez Komisję okres od 6 do 9 miesięcy. Elementy te nie pozwalają na wykazanie, że instrument wydzielenia aktywów był rzeczywiście wykonalny w charakteryzującej się pilnością sytuacji, w jakiej znajdował się Banco Popular.

- 688 Skarżąca podnosi również, że wydzielenie aktywów można byłoby zastosować w trybie pilnym, gdyby plan restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji z 2016 r. został prawidłowo przygotowany.
- 689 Należy uznać, podobnie jak Komisja, że argument ten jest pozbawiony znaczenia, ponieważ plan restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji z 2016 r. nie mógł uwzględniać kryzysu płynności, z jakim Banco Popular musiał mierzyć się od kwietnia 2017 r.
- 690 W tym względzie zgodnie z art. 23 akapit trzeci rozporządzenia nr 806/2014 „[p]rzyjmując program restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, [SRB], Rada i Komisja uwzględniają plan restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, o którym mowa w art. 8, oraz postępują zgodnie z nim, chyba że [SRB] – uwzględniając okoliczności danej sprawy – stwierdzi, że cele restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji zostaną zrealizowane skuteczniej w wyniku podjęcia działań, których nie przewidziano w planie restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji”.
- 691 W niniejszym wypadku SRB w motywach 44–46 programu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji wyjaśniła powody, dla których instrument restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji przewidziany w planie restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji z 2016 r. nie był odpowiedni do okoliczności zachodzących w dniu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji. I tak zauważyła ona, że plan restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji z 2016 r. opierał się na założeniu, że upadłość Banco Popular będzie związana z pogorszeniem się jego sytuacji kapitałowej. Tymczasem z uwagi na to, że upadłość Banco Popular wynikała z pogorszenia się jego sytuacji płynnościowej, SRB wskazała, iż nie można było zagwarantować, że przewidziany w tym planie instrument umorzenia lub konwersji długu pozwoli na natychmiastowe i skuteczne przezwycięzenie kryzysu płynności Banco Popular.
- 692 Wynika stąd, że ewentualne słabości planu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji z 2016 r. nie mogą prowadzić do stwierdzenia nieważności zaskarżonych decyzji i że argumenty skarżące w tym względzie są bezskuteczne. W szczególności bez znaczenia jest w tym zakresie sprawozdanie specjalne Trybunału Obrachunkowego nr 23/2017, zatytułowane „[SRB] – prace nad stanowiącym wyzwanie stworzeniem unii bankowej zostały rozpoczęte, ale wciąż pozostaje wiele do zrobienia”, o którym wspomina skarżąca.
- 693 W trzeciej kolejności skarżąca utrzymuje, że SRB naruszyła spoczywający na niej obowiązek staranności i dobrej administracji, nie zbadawszy ewentualnych rozwiązań przewidzianych w art. 76 rozporządzenia nr 806/2014, a mianowicie pożyczki z SRF, w celu rozwiązania problemów z płynnością Banco Popular.
- 694 W tym względzie wystarczy stwierdzić, że zgodnie z art. 76 ust. 1 lit. b) rozporządzenia nr 806/2014 w ramach programu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, przy stosowaniu instrumentów restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, SRB może korzystać z SRF jedynie w zakresie niezbędnym do zapewnienia skutecznego stosowania instrumentów restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji do celów, w szczególności, udzielania pożyczek instytucji objętej procedurą restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji. Wynika stąd jasno, że możliwość ta może być rozważana jedynie w kontekście działania w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji i nie stanowi w żadnym wypadku środka alternatywnego względem tego działania. Jak zauważa SRB, posłużenia się SRF nie można wykorzystywać jako samodzielnego środka w celu rozwiązania problemów z płynnością danego podmiotu.

- 695 W czwartej kolejności, tytułem pomocniczym, skarżąca podnosi, że SRB mogła skorzystać z innych środków przewidzianych w dyrektywie 2014/59. Zdaniem skarżącej SRB naruszyła spoczywający na niej obowiązek staranności i przekroczyła granice przysługującego jej uznania, nie zbadawszy możliwości opracowania instrumentu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji ad hoc, zważywszy, że rozporządzenie nr 806/2014 nie zostało opracowane z myślą o rozwiązywaniu problemów z płynnością.
- 696 Wystarczy zauważyć, podobnie jak SRB, że ta ostatnia może wykorzystywać wyłącznie te instrumenty restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, o których mowa w art. 22 ust. 2 rozporządzenia nr 806/2014.
- 697 W związku z tym zarzut dziesiąty należy oddalić.

11. W przedmiocie zarzutu jedenastego, dotyczącego naruszenia art. 20 ust. 14 rozporządzenia nr 806/2014 w związku z art. 20 ust. 11 i 15 tego rozporządzenia, a także naruszenia istotnych wymogów proceduralnych

- 698 W ramach tego nowego zarzutu podniesionego w replice skarżąca, po pierwsze, zauważa, że SRB w odpowiedzi, jakie w dniu 30 lipca 2018 r. udzieliła na środek organizacji postępowania, wskazała, iż nie zleci przeprowadzenia ostatecznej wyceny ex post, a po drugie, twierdzi, że program restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji narusza art. 20 ust. 11, 14 i 15 rozporządzenia nr 806/2014. W ocenie skarżącej program restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji przyjęto w braku istnienia przepisów i mechanizmów niezbędnych do tego, aby wycena, o której mowa w art. 20 rozporządzenia nr 806/2014, była oparta na jak najbardziej pełnych i aktualnych informacjach dotyczących aktywów i zobowiązań Banco Popular.
- 699 Skarżąca utrzymuje, że ten nowy zarzut jest dopuszczalny na podstawie art. 84 regulaminu postępowania, ponieważ opiera się on na nowej okoliczności zaistniałej w toku postępowania, a mianowicie na informacji przekazanej przez SRB w odpowiedzi, jakie w dniu 30 lipca 2018 r. udzieliła ona na środek organizacji postępowania, zgodnie z którą ostateczna wycena ex post nie zostanie przeprowadzona.
- 700 Komisja podnosi, że ten nowy zarzut jest niedopuszczalny, a w każdym wypadku bezzasadny, ponieważ skarżąca opiera się na okoliczności, która zaistniała po przyjęciu programu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji i która nie może mieć wpływu na jego zgodność z prawem. SRB i Banco Santander twierdzą również, że zarzut ten odnosi się do decyzji SRB, która jest późniejsza niż data przyjęcia programu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, i że nie może to mieć wpływu na zgodność tego programu z prawem.
- 701 Wystarczy zauważyć, że z tych samych powodów, które wskazano w pkt 597–600 powyżej, przeprowadzenie lub zaniechanie przeprowadzenia ostatecznej wyceny ex post, która jest niewątpliwie późniejsza niż data przyjęcia programu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, nie może mieć wpływu na ważność zaskarżonych decyzji.
- 702 Ponadto w odpowiedzi na przedstawione przez Banco Santander uwagi interwenienta skarżąca wyjaśnia, że ten nowy zarzut nie opiera się na braku ostatecznej wyceny ex post, lecz ma na celu potwierdzenie tego, że program restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji był wadliwy od momentu jego przyjęcia, ponieważ nie istniały gwarancje przewidziane w art. 20 ust. 14 rozporządzenia nr 806/2014.

- 703 Wystarczy stwierdzić, że skarżąca, podając to wyjaśnienie, podważa powody, którymi uzasadniła przedstawienie tego nowego zarzutu na etapie repliki.
- 704 W związku z tym zarzut jedenasty należy oddalić.

12. W przedmiocie zarzutu dwunastego, dotyczącego naruszenia art. 20 ust. 1 rozporządzenia nr 806/2014 w związku z art. 20 ust. 3 i 5 tego rozporządzenia

- 705 W ramach tego nowego zarzutu podniesionego w replice skarżąca w następstwie uzyskania dostępu do opublikowanych w lutym i w październiku 2018 r. wersji wyceny nr 2 twierdzi, że program restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, którego wycena nr 2 jest integralną częścią, narusza art. 20 ust. 1 i 5 rozporządzenia nr 806/2014.
- 706 Po pierwsze, skarżąca utrzymuje, że w wycenie nr 2 uwzględniono tylko jeden instrument restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, a mianowicie zbycie działalności, co jest sprzeczne z art. 20 ust. 1 rozporządzenia nr 806/2014, zgodnie z którym wycenę wstępną należy przeprowadzić przed podjęciem decyzji w sprawie działania w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji. Sporządzenie wyceny wstępnej po dokonaniu wyboru działania w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, które ma zostać zastosowane, jest w ocenie skarżącej sprzeczne ze wspomnianym przepisem. Po drugie, zdaniem skarżącej program restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji narusza art. 20 ust. 1 rozporządzenia nr 806/2014, ponieważ wycena nr 2 nie została przeprowadzona przez osobę niezależną. Skarżąca utrzymuje, że Deloitte pracował zgodnie z instrukcjami SRB, że nie mógł wyrobić sobie własnej opinii, ponieważ SRB poleciła mu skoncentrować się na instrumencie zbycia działalności, oraz że część wyceny wstępnej, a mianowicie wycena nr 1, została przeprowadzona przez samą SRB. Po trzecie, zdaniem skarżącej z uwagi na to, że instrument restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji wybrano wcześniej, wycena nr 2 nie mogła wypełnić określonego w art. 20 ust. 5 rozporządzenia nr 806/2014 celu polegającego na dostarczeniu SRB informacji na temat rodzaju instrumentu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, który powinien zostać wykorzystany.
- 707 Komisja podnosi, że ten nowy zarzut jest niedopuszczalny.
- 708 Stosownie do 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.
- 709 Należy stwierdzić, że wszystkie argumenty podniesione przez skarżącą w ramach tego nowego zarzutu opierają się w istocie na okoliczności, że wycenę nr 2 przeprowadzono z uwzględnieniem tylko jednego instrumentu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, a mianowicie instrumentu zbycia działalności.
- 710 W tym względzie w motywie 42 programu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w wersji zawartej w załączniku do skargi wskazano, że:

„Z uwagi na pilny charakter okoliczności sprawy Deloitte przeprowadził wycenę wstępną zgodnie z art. 20 ust. 10 rozporządzenia nr 806/2014. Tę wycenę wstępną przeprowadzono w celu:

[...]

- c) zebrania informacji pozwalających na podjęcie decyzji w sprawie akcji lub instrumentów właścicielskich, które mają być przeniesione, i umożliwiających SRB ustalenie, co stanowi warunki handlowe na potrzeby instrumentu zbycia działalności”.
- 711 Wynika stąd, że okoliczność, iż Deloitte przeprowadził wycenę wstępną w celu dokonania oceny warunków realizacji instrumentu zbycia działalności, jest informacją, która była już zawarta w programie restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, którym skarżąca dysponowała w dniu wniesienia skargi.
- 712 Skarżąca nie przedstawia żadnej nowej okoliczności, o której miałyby się dowiedzieć w wyniku uzyskania dostępu do mniej poufnej wersji wyceny nr 2, opublikowanej na stronie internetowej SRB w lutym i w październiku 2018 r., i która mogłaby uzasadniać fakt podniesienia tego zarzutu dopiero w replice. Skarżąca nie może zatem opierać się na okoliczności, że dostęp do wyceny nr 2 uzyskała dopiero w toku postępowania, aby uzasadnić dopuszczalność tego nowego zarzutu w świetle art. 84 regulaminu postępowania.
- 713 W związku z tym zarzut dwunasty należy odrzucić jako niedopuszczalny.
- 714 W każdym wypadku należy stwierdzić, że argumenty skarżącej są bezzasadne.
- 715 Po pierwsze, wbrew temu, co utrzymuje skarżąca, z art. 20 ust. 1 rozporządzenia nr 806/2014, przywołanego w pkt 15 powyżej, nie wynika, że wyceny nie można dokonać z uwzględnieniem konkretnego instrumentu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji. Skarżąca niesłusznie utrzymuje zatem, że fakt uwzględnienia w wycenie nr 2 wyłącznie instrumentu zbycia działalności jest sprzeczny z art. 20 ust. 1 rozporządzenia nr 806/2014.
- 716 Po drugie, należy zauważyć, że art. 20 ust. 5 rozporządzenia nr 806/2014 określa cele wyceny w zależności od zastosowanego instrumentu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji. W szczególności art. 20 ust. 5 lit. f) rozporządzenia nr 806/2014 określa cele wyceny w przypadku zastosowania instrumentu zbycia działalności, które różnią się od wskazanych w art. 20 ust. 5 lit. d) i e) tego rozporządzenia celów związanych z przypadkami zastosowania instrumentu umorzenia lub konwersji długu albo instrumentu instytucji pomostowej lub wydzielenia aktywów.
- 717 Ponadto art. 20 ust. 5 lit. b) rozporządzenia nr 806/2014 – który przewiduje, że jeżeli spełnione są warunki uruchomienia procedury restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, wycena ma na celu dostarczenie informacji pozwalających na podjęcie decyzji w sprawie odpowiednich działań w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, które należy podjąć w odniesieniu do danego podmiotu – trzeba interpretować w ten sposób, że wycena powinna dostarczyć SRB informacje techniczne i ekonomiczne pozwalające na wdrożenie wybranego przez nią instrumentu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji.
- 718 Artykułu 20 ust. 5 rozporządzenia nr 806/2014 nie można interpretować w ten sposób, że nakłada on na rzeczoznawcę obowiązek przeprowadzenia wyceny z uwzględnieniem wszystkich potencjalnie wchodzących w rachubę instrumentów restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji. Skarżąca niesłusznie twierdzi zatem, że przepis ten stał na przeszkodzie dokonaniu wyceny nr 2 z uwzględnieniem instrumentu zbycia działalności, który SRB uznała za instrument najbardziej nadający się do wypełnienia celów restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji.

- 719 Po trzecie, co się tyczy argumentów skarżącej mających na celu podważenie niezależności rzeczoznawcy, należy zauważyć, że nie należy do niego samodzielne określenie najbardziej adekwatnego instrumentu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji. Jak zauważa SRB, wybór instrumentu najbardziej odpowiedniego do sytuacji danego podmiotu należy do organu ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji.
- 720 W związku z tym nie można stwierdzić, iż uznanie przez SRB, że instrument zbycia działalności najbardziej nadawał się do wypełnienia celów restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, oraz powierzenie przez nią Deloitte przeprowadzenia wyceny odpowiadającej celom tego instrumentu naruszają jego niezależność. Wreszcie należy zauważyć, że skarżąca nie wyjaśnia, w jaki sposób okoliczność, iż SRB sama przeprowadziła wycenę nr 1, mogłaby podważyć niezależność Deloitte przy dokonywaniu przez niego wyceny nr 2, skoro te dwie wyceny mają różne cele.

13. W przedmiocie wniosków o zastosowanie środków organizacji postępowania i o przeprowadzenie środków dowodowych

- 721 Skarżąca zwróciła się do Sądu o zarządzenie zastosowania różnych środków organizacji postępowania i zarządzenie przeprowadzenia różnych środków dowodowych.
- 722 Z jednej strony w skardze i replice, a także w piśmie z dnia 19 kwietnia 2021 r. skarżąca zwróciła się do Sądu o zarządzenie przedstawienia różnych dokumentów. Ponadto w piśmie z dnia 17 maja 2021 r. skarżąca zwróciła się do Sądu o skierowanie do Królestwa Hiszpanii pytań na piśmie.
- 723 Należy przypomnieć, że postanowieniem w przedmiocie przeprowadzenia środka dowodowego z dnia 12 maja 2021 r. Sąd na podstawie art. 91 lit. b), art. 92 § 3 i art. 103 regulaminu postępowania wezwał SRB do przedstawienia pewnych dokumentów wymienionych w pkt 95 powyżej. Postanowieniem z dnia 9 czerwca 2021 r. Sąd uznał, że dokumenty przedstawione przez SRB w wersji poufnej nie mają znaczenia dla rozstrzygnięcia sporu. Natomiast pismo Banco Popular do EBC z dnia 6 czerwca 2017 r., bez załącznika, zostało przekazane pozostałym stronom.
- 724 Z drugiej strony w skardze skarżąca zaproponowała przesłuchanie kilku świadków.
- 725 Co się tyczy przedkładanych przez stronę sporu wniosków o zastosowanie środków organizacji postępowania lub o przeprowadzenie środków dowodowych, należy przypomnieć, że wyłącznie do Sądu należy ocena ewentualnej konieczności uzupełnienia materiału dowodowego zgromadzonego w rozpatrywanych przez niego sprawach (zob. wyrok z dnia 26 stycznia 2017 r., Mamoli Robinetteria/Komisja, C-619/13 P, EU:C:2017:50, pkt 117 i przytoczone tam orzecznictwo; wyrok z dnia 12 listopada 2020 r., Fleig/ESDZ, C-446/19 P, niepublikowany, EU:C:2020:918, pkt 53).
- 726 Z orzecznictwa Trybunału wynika, że nawet jeśli wniosek o przesłuchanie świadków przedstawiony w skardze określa dokładnie fakty, na których okoliczność należy przesłuchać świadka lub świadków, oraz powody uzasadniające to przesłuchanie, to do Sądu należy ocena znaczenia wniosku dla sprawy z uwzględnieniem przedmiotu sporu i konieczności przesłuchania powołanych świadków (zob. wyrok z dnia 26 stycznia 2017 r., Mamoli Robinetteria/Komisja, C-619/13 P, EU:C:2017:50, pkt 118 i przytoczone tam orzecznictwo; wyrok z dnia 22 października 2020 r., Silver Plastics i Johannes Reifenhäuser/Komisja, C-702/19 P, EU:C:2020:857, pkt 29).

- 727 W niniejszym wypadku należy zauważyć, że informacje zawarte w aktach sprawy oraz wyjaśnienia udzielone na rozprawie wystarczają Sądowi do wydania orzeczenia, ponieważ mógł on skutecznie rozstrzygnąć spór na podstawie żądań, zarzutów i argumentów przedstawionych w toku postępowania oraz w świetle dokumentów przedłożonych przez strony.
- 728 Wynika stąd, że należy oddalić przedłożone przez skarżącą wnioski o zastosowanie środków organizacji postępowania i o przeprowadzenie środków dowodowych, jak również skargę w całości.

V. W przedmiocie kosztów

- 729 Zgodnie z art. 134 § 1 regulaminu postępowania kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponieważ skarżąca przegrała sprawę, należy obciążyć ją jej własnymi kosztami, jak również kosztami poniesionymi przez Komisję, SRB i Banco Santander, stosownie do żądań tych ostatnich.
- 730 Zgodnie z art. 138 § 1 regulaminu postępowania państwa członkowskie i instytucje interweniujące w sprawie pokrywają własne koszty. Królestwo Hiszpanii, Parlament oraz Rada pokryją zatem własne koszty.

Z powyższych względów

SĄD (trzecia izba w składzie powiększonym),

orzeka, co następuje:

- 1) Skarga zostaje oddalona.**
- 2) Aeris Invest Sàrl pokrywa własne koszty, a także koszty poniesione przez Komisję Europejską, Jednolitą Radę ds. Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji (SRB) i Banco Santander SA.**
- 3) Królestwo Hiszpanii, Parlament Europejski oraz Rada Unii Europejskiej pokrywają własne koszty.**

Van der Woude

Jaeger

Kreuschitz

De Baere

Steinfatt

Wyrok ogłoszono na posiedzeniu jawnym w Luksemburgu w dniu 1 czerwca 2022 r.

Podpisy

Spis treści

I.	Ramy prawne	2
II.	Okoliczności powstania sporu oraz okoliczności faktyczne zaistniałe po wniesieniu skargi	7
A.	W przedmiocie sytuacji Banco Popular przed przyjęciem programu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji	7
B.	W przedmiocie innych okoliczności faktycznych zaistniałych przed przyjęciem programu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji	9
C.	W przedmiocie programu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji Banco Popular z dnia 7 czerwca 2017 r.	12
D.	W przedmiocie okoliczności faktycznych zaistniałych po przyjęciu decyzji o restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji	14
III.	Postępowanie i żądania stron	15
IV.	Co do prawa	17
A.	W przedmiocie nowego wniosku dowodowego z dnia 19 kwietnia 2021 r.	17
B.	Co do istoty	18
1.	W przedmiocie zarzutu trzeciego, dotyczącego niezgodności z prawem, która miałaby polegać na tym, że art. 21 i 24 rozporządzenia nr 806/2014 naruszają zasady związane z delegowaniem uprawnień	20
2.	W przedmiocie zarzutu czwartego, dotyczącego niezgodności z prawem, która miałaby polegać na tym, że art. 15 i 22 rozporządzenia nr 806/2014 naruszają prawo własności zapisane w art. 17 karty oraz zasadę proporcjonalności przewidzianą w art. 5 ust. 4 TUE	25
3.	W przedmiocie zarzutu piątego, dotyczącego niezgodności z prawem, która miałaby polegać na tym, że art. 18 i 20 rozporządzenia nr 806/2014 naruszają prawo do bycia wysłuchanym zapisane w art. 17 i 41 karty	35
4.	W przedmiocie zarzutu ósmego, dotyczącego naruszenia art. 18 rozporządzenia nr 806/2014, obowiązku staranności oraz art. 296 TFUE	43
a)	W przedmiocie zastrzeżenia pierwszego, dotyczącego art. 18 ust. 1 lit. a) rozporządzenia nr 806/2014	44
b)	W przedmiocie zastrzeżenia drugiego, dotyczącego art. 18 ust. 1 lit. b) rozporządzenia nr 806/2014	48
5.	W przedmiocie zarzutu pierwszego, dotyczącego naruszenia obowiązku uzasadnienia i prawa do obrony, zapisanych w art. 15 i 296 TFUE oraz w art. 42 i 47 karty	51

a) W przedmiocie zastrzeżenia pierwszego, dotyczącego naruszenia obowiązku uzasadnienia	52
b) W przedmiocie zastrzeżenia drugiego, dotyczącego naruszenia prawa do obrony i prawa do skutecznej ochrony sądowej	54
6. W przedmiocie zarzutu drugiego, dotyczącego naruszenia zasady nemo auditur propriam turpitudinem allegans oraz art. 88 rozporządzenia nr 806/2014	62
7. W przedmiocie zarzutu szóstego, dotyczącego naruszenia prawa własności zapisanego w art. 17 karty oraz naruszenia art. 5 ust. 4 TUE	70
8. W przedmiocie zarzutu siódmego, dotyczącego naruszenia prawa do bycia wysłuchanym zapisanego w art. 17 i 41 karty	74
9. W przedmiocie zarzutu dziewiątego, dotyczącego naruszenia art. 14 i 20 rozporządzenia nr 806/2014, obowiązku staranności oraz art. 296 TFUE	78
a) W przedmiocie części pierwszej zarzutu dziewiątego, dotyczącej procesu sprzedaży	78
b) W przedmiocie części drugiej zarzutu dziewiątego, dotyczącej wyceny nr 2	85
1) W przedmiocie zastrzeżenia pierwszego, dotyczącego naruszenia obowiązku uzasadnienia	87
2) W przedmiocie zastrzeżenia drugiego, dotyczącego wiarygodności wyceny nr 2	87
3) W przedmiocie zastrzeżenia trzeciego, dotyczącego metody zastosowanej w wycenie nr 2.	89
4) W przedmiocie zastrzeżenia czwartego, dotyczącego sprzeczności z wyceną nr 1	92
5) W przedmiocie zastrzeżenia piątego, dotyczącego istnienia oczywistych błędów w ocenie	94
10. Zarzut dziesiąty, dotyczący naruszenia art. 14 rozporządzenia nr 806/2014, obowiązku staranności oraz art. 296 TFUE	97
11. W przedmiocie zarzutu jedenastego, dotyczącego naruszenia art. 20 ust. 14 rozporządzenia nr 806/2014 w związku z art. 20 ust. 11 i 15 tego rozporządzenia, a także naruszenia istotnych wymogów proceduralnych	101
12. W przedmiocie zarzutu dwunastego, dotyczącego naruszenia art. 20 ust. 1 rozporządzenia nr 806/2014 w związku z art. 20 ust. 3 i 5 tego rozporządzenia	102
13. W przedmiocie wniosków o zastosowanie środków organizacji postępowania i o przeprowadzenie środków dowodowych	104
V. W przedmiocie kosztów	105