



EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS
COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

© Ministerstwo Spraw Zagranicznych, www.gov.pl/diplomacy

Permission to re-publish this translation has been granted by the Polish Ministry of Foreign Affairs for the sole purpose of its inclusion in the Court's database HUDOC

© Ministerstwo Spraw Zagranicznych, www.gov.pl/dyplomacja

Zezwolenie na publikację tego tłumaczenia zostało udzielone przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych wyłącznie w celu zamieszczenia w bazie Trybunału HUDOC

EUROPEJSKI TRYBUNAŁ PRAW CZŁOWIEKA

Nota informacyjna nt. orzecznictwa Trybunału nr 242

Lipiec 2020 r.

Albert i Inni p. Węgrom [Wielka Izba] – skarga nr 5294/14

Wyrok z 07.07.2020 r. [Wielka Izba]

Art. 34

Ofiara

Wpływ na indywidualnych udziałowców ustawodawstwa podporządkowującego banki centralnym organom nadzorczym i powodującego znaczną utratą przez nie autonomii operacyjnej: *niedopuszczalność*

Fakty – Skargę wniosło dwustu trzydziestu siedmiu indywidualnych udziałowców dwóch banków oszczędnościowych. W sumie posiadali 98% udziałów w jednym banku i około 88% w drugim. Zarzucali, że ustawa integracyjna z 2013 r. naruszyła art. 1 Protokołu nr 1 poprzez nadmierne ograniczenie ich praw do wpływania na funkcjonowanie wspomnianych banków, w szczególności praw do tworzenia i zmieniania umowy spółki, przyjmowania raportów rocznych, mianowania członków zarządu i ustalania kapitału zakładowego lub wypłaty dywidendy. Na podstawie nowego ustawodawstwa kwestie te zostały poddane zatwierdzaniu przez dwa organy centralne, które początkowo były kontrolowane przez państwo: Organizację Integracyjną Spółdzielczych Instytucji Kredytowych (dalej zwanej „Organizacją Integracyjną”) oraz Bank Oszczędnościowy.

W wyroku z dnia 29 stycznia 2019 r. Izba Trybunału orzekła, sześcioma głosami do jednego, że ponieważ skarżący nie wskazali żadnych okoliczności uzasadniających uchylenie zasady rozdzielności osobowości spółki od wspólników, nie mogą oni twierdzić, że są ofiarami zarzucanego naruszenia, i stwierdziła, że nie doszło do naruszenia art. 1 Protokołu nr 1. W dniu 24 czerwca 2019 r. sprawa została przekazana do Wielkiej Izby na wnioski skarżących.

Prawo – Art. 34: W przypadku spraw wniesionych przez udziałowców spółki kluczowe jest odróżnienie skarg udziałowców na środki wpływające na ich prawa jako udziałowców od skarg na działania dotyczące spółki, w której mają udziały. W przypadku pierwszej grupy skarg sami udziałowcy mogą być uznani za ofiary w rozumieniu art. 34. W takich sprawach różnica między prawami spółki a prawami udziałowców jest zachowana, a osobowość prawna spółki pozostaje nienaruszona, gdyż skargi oraz analiza merytoryczna Trybunału dotyczą praw i sytuacji udziałowców spółki, a nie spółki.

W przypadku drugiej grupy skarg co do ogólnej zasady udziałowcy spółek nie mogą być uważani za ofiary – w rozumieniu art. 34 – działań i środków dotyczących ich spółki. Od zasady tej można w uzasadniony sposób odstąpić w dwóch rodzajach sytuacji: po pierwsze, gdy spółka i jej udziałowcy są tak blisko ze sobą utożsamieni, że ich rozróżnianie jest sztuczne; po drugie, gdy uzasadniają to „wyjątkowe okoliczności” uniemożliwiające wniesienie przez dotknięte spółki skargi do Trybunału w swym własnym imieniu.

a) Rozróżnienie działań i środków dotyczących spółki od działań dotyczących praw udziałowców jako takich oraz kwestia, czy ustawa integracyjna i poprawki do niej bezpośrednio dotknęły praw skarżących jako udziałowców

Sama utrata wartości udziałów nie jest jedynym czynnikiem decydującym przy rozstrzyganiu, co stanowi działanie „wymierzone w prawa udziałowców jako takich”. Trybunał musi rozważyć, czy prawdopodobne skutki danego środka dotyczą nie tylko interesów skarżących w spółce, ale są także bezpośrednio decydujące dla ich praw indywidualnych.

W kilku sprawach, w których środki zaskarżone przez skarżącego udziałowca bezpośrednio i negatywnie dotknęły jego uprawnień objętych takim udziałem (udziałami) [w spółce] lub jego zdolności do wykonywania takich praw, instytucje Konwencji milcząco uznawały status skarżącego jako ofiary, przyjmując sprawę do zbadania bez wchodzenia w szczegółową dyskusję. Trybunał był gotowy stwierdzić ingerencję w poszanowanie mienia, gdy zaskarżone środki bezpośrednio i negatywnie dotyczyły własności udziałów skarżących lub ich swobody rozporządzania swymi udziałami lub zmuszały ich do sprzedania swoich udziałów, lub gdy podjęte środki zmniejszały ich prawo do wpływania na spółkę względem innych udziałowców bądź do działania w charakterze zarządcy spółki, bądź do głosowania. Rozstrzygnięcia te były zgodne z zasadami ogólnymi wyrażonymi w wiodących orzeczeniach w sprawach *Agrotexim i Inni p. Grecji* oraz *Olczak p. Polsce* i mogły być postrzegane jako ilustrujące te zasady, w szczególności zasadę dotyczącą odróżnienia środków wymierzonych w prawa skarżącego jako udziałowcy od naruszeń prawa spółki do poszanowania jej mienia.

Uwzględniając uzasadnienie zawarte w tych orzeczeniach, a także biorąc należyście pod uwagę swoje orzecznictwo, Trybunał zauważył, że działania dotyczące praw udziałowców różnią się od środków lub postępowań dotyczących spółki tym, że zarówno charakter takich działań, jak i ich zarzucany skutek wpływają na prawa udziałowców bezpośrednio i osobiście oraz idą dalej niż jedynie zakłócenie ich interesów w spółce poprzez naruszenie ich pozycji w strukturze zarządczej spółki.

Ustawa integracyjna z 2013 r. sprawiła, że oba banki stały się z mocy prawa członkami nowego, sponsorowanego przez państwo systemu integracyjnego i zostały postawione przed wyborem między pozostaniem członkami Organizacji Integracyjnej a opuszczeniem jej. Opcja opuszczenia oznaczała potrzebę ponownego wystąpienia o koncesję bankową, a także, między innymi, wymóg podniesienia kapitału własnego banku, natomiast opcja pozostania członkiem wymagała zgodzenia się przez bank na znaczną utratę swej autonomii operacyjnej.

Z uwagi na skutki niepodporządkowania się wymogom ustawy integracyjnej właściwe przepisy zaskarżonego ustawodawstwa miały wyraźnie przymusowy i niedobrowolny charakter. Decyzja o pozostaniu musiała być podjęta przez właściwe organy banku, tj. walne zgromadzenie udziałowców, w którego skład wchodziła większość skarżących, oraz zarząd banku. Ostatecznie oba banki zgodziły się pozostać członkami Organizacji Integracyjnej, wskutek czego utraciły znaczącą część swej autonomii operacyjnej.

Nie było sporne, że ustawa integracyjna i jej zmiany nie regulowały bezpośrednio, nawet tymczasowo, żadnych konkretnych praw posiadanych przez skarżących jako udziałowców

na podstawie mającego zastosowanie prawa krajowego, ani nie ingerowały bezpośrednio w korzystanie z tych praw. Nie wydaje się też, by zaskarżone ustawodawstwo wywierało negatywny wpływ na działalność gospodarczą obu banków. Kwestie przywołane przez skarżących jako przykłady ograniczenia ich praw stanowiły w istocie uprawnienia należące w świetle prawa krajowego do organów statutowych spółek i wyłącznie przez nie były wykonywane. Ponadto korzystanie z tych uprawnień podlegało różnym uregulowaniom proceduralnym, w tym kworum i wymogom dotyczącym większości.

A zatem reforma miała na celu i w istocie bezpośrednio dotknęła struktur zarządczych obu banków, ich walnych zgromadzeń udziałowców oraz ich rad dyrektorów. W konsekwencji organy te na stałe i w znacznym stopniu utraciły swe uprawnienia w zarządzaniu bankiem – w zakresie, w jakim uprawnienia te zostały przekazane Organizacji Integracyjnej i Bankowi Oszczędnościowemu. Co się tyczy uprawnień indywidualnych udziałowców, każdy z nich mógł korzystać ze swoich praw w odniesieniu do wskazanych powyżej spraw, w szczególności poprzez udział w procesie decyzyjnym i głosowaniu. Interesy skarżących zostały więc również dotknięte przez reformę. Jednak ich indywidualne udziały były takiej wielkości, że żaden z nich nie mógł jako udziałowiec kontrolować żadnego z tych banków. Z uwagi na liczbę udziałowców, których miał każdy z dwóch banków, liczbę udziałów przeciętnego udziałowca (0,015% w jednym banku i 0,016% w drugim) oraz brak informacji, by w danym czasie skarżący jako grupa byli związani umową udziałowców lub innymi środkami konsolidowania ich rozproszonego wpływu na walnych zgromadzeniach obu banków, wpływ pojedynczego udziałowca na innych udziałowców w jakimkolwiek momencie był ogólnie rzecz biorąc słaby. W tych okolicznościach nic nie wskazuje, by zaskarżone środki były nakierowane lub negatywnie dotyczyły praw skarżących jako indywidualnych udziałowców, środki te odnosiły się natomiast zasadniczo do spraw korporacyjnych.

Wynika z tego, że chociaż reforma wywarła znaczący wpływ na poziomie spółki, jej oddziaływanie na sytuację indywidualnych udziałowców, mimo że rzeczywiste, było jednakże incydentalne i pośrednie. Sprawę można zatem odróżnić od spraw, w których podjęte środki, takie jak sztuczne rozwodnienie siły głosu udziałowca lub bezpośrednie unieważnienie udziałów, bezpośrednio dotyczyły praw skarżących albo wywierały bezpośredni i decydujący skutek na wykonywanie tych praw (*Olczak* oraz *Shesti Mai Engineering OOD i Inni*). W tych okolicznościach Trybunał uznał, że zaskarżone przez skarżących działania dotyczyły głównie banków i nie wpływały bezpośrednio na ich prawa jako udziałowców.

b) *Czy skarżący jako udziałowcy mogą być utożsamiani ze swoim bankiem*

Choć co do zasady nie należy identyfikować spółek mających odrębną osobowość prawną z ich udziałowcami, w niektórych poprzednich sprawach Trybunał przyjął, że zachodzą sytuacje, w których „odróżnianie ich obu niczemu nie służy”, i pozwolił udziałowcom na procedowanie skarg dotyczących postępowań lub wydarzeń wpływających na ich spółki. Powodem uznania statusu ofiary w takich sprawach było to, że nie istniało ryzyko różnicy opinii wśród udziałowców lub między udziałowcami a radą zarządu co do istnienia naruszenia praw przyznanych Konwencją lub co do najbardziej właściwego sposobu zareagowania na takie naruszenie. Grupa ta obejmowała sprawy wniesione przez udziałowców małych spółek i spółdzielni bądź spółek i spółdzielni będących własnością lub prowadzonych przez rodziny, zwłaszcza gdy jedyny właściciel skarżył się na środki podjęte w odniesieniu do jego spółki lub gdy wszyscy udziałowcy małej spółdzielni wystąpili do Trybunału jako skarżący, lub gdy jeden z udziałowców firmy będącej własnością rodziny złożył skargę na podstawie Konwencji, a pozostali udziałowcy nie wyrażali wobec tego sprzeciwu.

Oba banki nie były firmami prowadzonymi przez rodzinę, nie były własnością rodziny ani nie były w inny sposób blisko kontrolowane, ale stanowiły raczej spółki publiczne z ograniczoną odpowiedzialnością, licznymi udziałowcami i w pełni delegowanym

zarządzeniem. Skarżący twierdzili, że posiadali „prawie 100% udziałów” w obu bankach. Mimo to dokładny procent udziałów, które skarżący mogli posiadać, nie jest rozstrzygający, gdyż „nie prowadzili oni [swojej] własnej działalności gospodarczej w drodze spółki [ani nie mieli] bezpośredniego osobistego interesu w przedmiocie skargi”. W tych okolicznościach nie można zakładać, że spółka i jej udziałowcy tak blisko wzajemnie się ze sobą utożsamiali, że ich rozróżnianie byłoby sztuczne.

c) Czy w sprawie zachodziły wyjątkowe okoliczności uniemożliwiające dotkniętym spółkom wniesienie spraw do Trybunału w swoim własnym imieniu

Punktem wyjścia jest to, że jeśli spółka jest prowadzona przez zarząd należycie powołany przez właściwe organy statutowe spółki, to zarząd powinien wносить odpowiednie skargi i powinny być one wnoszone w imieniu spółki, a nie zarządcy. W kilku skargach złożonych do Trybunału dotyczących spółek, wobec których zastosowano pewien rodzaj zewnętrznego nadzoru lub kontroli z powodu sytuacji finansowej spółki lub innych trudności, Trybunał rozstrzygał kwestię statusu ofiary udziałowców, badając szczegółowo zarzucane przeszkody dla zdolności samodzielnego wszczęcia przez spółkę postępowania na podstawie Konwencji. W pewnych przypadkach Trybunał zgadzał się z argumentami skarżących i uznawał, że zachodzące „wyjątkowe okoliczności” uniemożliwiały dotkniętej spółce wniesienie sprawy, i zezwalał udziałowcom na procedowanie skargi pomimo istnienia spółki z odrębną osobowością prawną.

W sprawach należących do tej grupy samo istnienie środków w postaci zewnętrznego nadzoru lub kontroli wobec danej spółki jest generalnie postrzegane jako czynnik istotny, ale nie jedyny. Jak wyjaśnił Trybunał w sprawie *Agrotexim i Inni*, różnice opinii wśród udziałowców spółki, które są charakterystyczne dla „życia spółki z ograniczoną odpowiedzialnością”, ulegają wzmocnieniu, gdy wobec spółki wszczynane jest postępowanie upadłościowe lub podobnego typu (zakładające przeniesienie kontroli nad sprawami spółki na zewnętrznego urzędnika). Niemniej jednak, nawet wtedy „odejście od zasady rozdzielenia osobowości spółki i wspólników lub pominięcie osobowości prawnej spółki byłoby uzasadnione jedynie w wyjątkowych okolicznościach, zwłaszcza gdy zostałoby wyraźnie wykazane, że niemożliwe było wystąpienie przez spółkę do instytucji Konwencji poprzez organy utworzone na podstawie jej statutu lub – w razie likwidacji – poprzez jej likwidatorów”.

Co się tyczy „okoliczności”, jakie mogą być uznane za „wyjątkowe” w sprawach, w których zezwolono udziałowcom na procedowanie skargi w imieniu spółki, to na nich spoczywał ciężar wykazania, że urzędnik, który otrzymał zadanie dbania o interesy spółki w danym czasie, nie był w stanie lub nie chciał wystąpić do sądów krajowych oraz do Trybunału w Strasburgu z danymi zarzutami. Do nich należało też wykazanie, że skarga na podstawie Konwencji dotyczy sprawy takiej jak usunięcie legalnego zarządcy i wyznaczenie syndyka, co do której istniała różnica opinii między syndykiem a udziałowcami, lub różnych działań syndyka wpływających na interesy udziałowców. W każdej sprawie przedmiot skargi był tego rodzaju, że potencjalnie mógł wywołać poważne skutki dla sytuacji udziałowców – czy to bezpośrednio, czy pośrednio.

Jasne jest, że aby skarżący przekonali Trybunał, że prowadzenie przez nich jako udziałowców sprawy dotyczącej spółki jest uzasadnione „wyjątkowymi okolicznościami”, powinni oni podać mocne i przekonujące powody wykazujące, że praktycznie lub faktycznie niemożliwe było, by spółka zwróciła się do instytucji Konwencji poprzez organy utworzone zgodnie z jej statutem, i że zatem należy im zezwolić na procedowanie skargi w imieniu spółki.

W sprawie skarżących oba banki nigdy nie podlegały postępowaniu upadłościowemu lub naprawczemu i przez cały ten czas funkcjonowały, tak jak i ich legalnie wybrany zarząd. Skarżący zbiorowo posiadali znaczące większości głosów na walnych zgromadzeniach obu banków i mogli, jeśli by chcieli, doprowadzić do podjęcia przez banki

postępowań w ich imieniu. Nie można powiedzieć, że urzędnicy wyznaczeni do dbania o interesy obu spółek w danym czasie nie byli w stanie zwrócić się do Trybunału z przedmiotowymi zarzutami. W odniesieniu do kwestii, czy bankom uniemożliwiono wniesienie sprawy z uwagi na niewłaściwą presję władz, skarżący nie sformułowali żadnych konkretnych zarzutów dotyczących bezpośrednich bądź pośrednich gróźb w tym względzie. Powołali się natomiast ogólnie na „wysoki stopień udziału państwa w integracji”.

Okoliczności przyjęcia i wejścia w życie ustawy integracyjnej sugerowały, że przyszłe instytucje członkowskie mogły odczuwać pewną presję na dołączenie do nowego systemu integracyjnego. Jest to widoczne w tym, że prawny przymus pozostania członkami Organizacji Integracyjnej łączył się z wysokimi warunkami finansowymi i formalnymi oraz ograniczeniami czasowymi. Ponadto w wyniku reformy Organizacja Integracyjna uzyskała najwidoczniej szeroką swobodę w nakładaniu sankcji na swych członków, także bardzo surowych, takich jak wykluczenie członków lub cofnięcie koncesji. Jednocześnie nie należy rozumieć presji na integrację w ten sposób, że wywierana była ona również, by zapobiec zaskarżaniu do sądu reformy lub związanych z nią środków. Nie ma dowodów wywierania presji na banki, by zapobiec zaskarżaniu reformy. Wręcz przeciwnie, krajowy system prawny zapewnił przyszłym instytucjom członkowskim i osobom zainteresowanym dostęp do sądu w celu kwestionowania zarówno ogólnie reformy, jak i konkretnych decyzji Organizacji Integracyjnej.

W szczególności cała kwestionowana legislacja została zaskarżona do Trybunału Konstytucyjnego, który interweniował w imieniu niektórych spółdzielni oszczędnościowych i zmodyfikował niektóre z jej postanowień. Skutkowało to ostatecznie wprowadzeniem poprawek do ustawy integracyjnej. Należy również odnotować, że w zakresie, w jakim reforma poddała banki uprawnieniom nadzorczym Organizacji Integracyjnej i Banku Oszczędnościowego, konkretne decyzje tych organów nie tylko podlegają kontroli sądów krajowych, ale środki takie są również z powodzeniem wykorzystywane.

Nic nie wskazuje, by zachodziły wyjątkowe okoliczności uniemożliwiające dotkniętym spółkom wniesienie poszczególnych spraw do Trybunału w swoim własnym imieniu.

W okolicznościach sprawy zarzuty dotyczące ustawy integracyjnej i jej nowelizacji powinny być zostać wniesione przez oba banki, a skarżący nie mogą twierdzić, że są ofiarami przedmiotowych naruszeń w rozumieniu art. 34.

Rozstrzygnięcie: skarga niedopuszczalna (niezgodność *ratione personae*).

(Zobacz także *Olczak p. Polsce* (dec.), nr 30417/96, 7 listopada 2002 r., [Nota informacyjna nr 47](#); *Pokis p. Łotwie* (dec.), nr 528/02, 5 października 2006 r., [Nota informacyjna nr 90](#); *Agrotexim i Inni p. Grecji*, nr 14807/89, 24 października 1995 r., [Nota informacyjna nr](#); *Nassau Verzerkering Maatschappij N.V. p. Holandii* (dec.), nr 57602/09, 4 października 2011 r., [Nota informacyjna nr 145](#); *Shesti Mai Engineering OOD i Inni p. Bułgarii*, nr 17854/04, 20 września 2011 r., [Nota informacyjna nr 144](#); oraz *Lekić p. Słowenii* [Wielka Izba], nr 36480/07, 11 grudnia 2018 r., [Nota informacyjna nr 224](#))