



Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
JULIANE KOKOTT
przedstawiona w dniu 7 czerwca 2018 r.¹

Sprawa C-571/16

Nikolay Kantarev

[wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Administrativen sad Varna (sąd administracyjny w Warnie, Bułgaria)]

Dyrektywa 94/19/WE w sprawie systemów gwarancji depozytów – Ustalenie niedostępności depozytu – Odpowiedzialność państwa członkowskiego z tytułu szkód wyrządzonych na skutek naruszenia prawa Unii – Środki prawne

I. Wprowadzenie

1. Dopiero przy okazji kryzysu bankowego i finansowego, który rozwijał się na skalę światową od 2007 r., liczni deponenci dowiedzieli się, że ich depozyty w instytucjach kredytowych dopuszczonych w państwach członkowskich Unii są gwarantowane do kwoty 100 000 EUR. Na poziomie europejskim już w 1994 r., na podstawie dyrektywy 94/19/WE w sprawie systemów gwarancji depozytów², został wprowadzony ów system gwarancji depozytów³; ze względu na utworzenie rynku wewnętrznego dla usług bankowych w dniu 1 stycznia 1993 r. prawodawca europejski zbliżył warunki konkurencji i zadbał między innymi o to, „^{aby został} zapewniony minimalny zharmonizowany poziom gwarancji depozytów bez względu na to, gdzie znajdowałaby się lokalizacja depozytów wewnątrz Wspólnoty”⁴.

2. Już w 1994 r. dyrektywa realizowała podwójny cel, mianowicie zarówno ochronę deponentów, jak i stabilizację systemu bankowego, przy czym cele te są ściśle powiązane. Wysokie ryzyko dla systemu bankowego rzeczywiście polega na tym, że deponenci – na podstawie plotek lub uzasadnionych informacji – wycofają swoje depozyty wszyscy w tym samym momencie. Bowiem „*żaden bank [...] nie posiada wystarczających środków płynnych, które umożliwiłyby natychmiastową wypłatę wszystkich depozytów bądź znacznej ich części*”⁵. Chodzi zatem o zapobieganie tzw. bank runs, czyli masowemu wycofywaniu depozytów w taki sposób, aby deponenci uznali, że dzięki gwarancji ich depozyty są bezpieczne.

1 Język oryginału: niemiecki.

2 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 30 maja 1994 r. (Dz.U. 1994, L 135, s. 5).

3 Pierwotnie kwota gwarantowana była jednak niższa. Od 2009 r. kwota z 20 000 ECU została stopniowo podwyższona do 100 000 EUR (dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/14/WE z dnia 11 marca 2009 r. zmieniająca dyrektywę 94/19/WE w sprawie systemów gwarancji depozytów w odniesieniu do poziomu gwarancji oraz terminu wypłaty, Dz.U. 2009, L 68, s. 3).

4 Zobacz 2 motyw dyrektywy 94/19.

5 Wniosek z dnia 12 lipca 2010 r. dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie systemów gwarancji depozytów [wersja przekształcona], COM(2010) 368 wersja ostateczna.

3. W niniejszej sprawie kwota gwarantowana przez dyrektywę 94/19 w związku z problemami z płynnością bułgarskiego banku została w pełnej wysokości wypłacona na rzecz powoda w postępowaniu głównym przez system gwarancji depozytów. Powód uważa jednak, że płatność nastąpiła z opóźnieniem. Nie mógł bowiem przez około sześć miesięcy rozporządzać swoimi depozytami. Przed sądem odsyłającym podnosi zatem zarzut naruszenia prawa Unii.

4. Zdaniem powoda dyrektywa 94/19 została w Bułgarii nieprawidłowo transponowana i zastosowana: ustalenie niedostępności depozytu, które jest warunkiem interwencji systemu gwarancji depozytów, zostało uzależnione od cofnięcia licencji bankowej, mimo że dyrektywa dla takiego ustalenia przewiduje stały termin niezależny od tego zdarzenia.

5. Choć dane prawo krajowe, które już nie uzależnia ustalenia niedostępności depozytów od cofnięcia licencji bankowej, jak również prawo Unii, nieprzewidujące już stałego terminu dla ustalenia niedostępności depozytów, zostały w międzyczasie zmienione, pytania prejudycjalne pozostają aktualne, bowiem skuteczne odszkodowanie na rzecz deponentów w odpowiednim terminie jest również dzisiaj wymagane przez prawo Unii i nie straciło nic na swoim znaczeniu.

II. Ramy prawne

A. Prawo Unii

6. Ramy prawa Unii dla niniejszej sprawy określają zasada lojalnej współpracy wynikająca z art. 4 ust. 3 TUE oraz dyrektywa 94/19⁶.

7. Na wstępie należy wskazać motywy pierwszy, czwarty, ósmy, dziewiąty i dwudziesty czwarty dyrektywy 94/19⁷:

„[(1)] zgodnie z celami traktatu, należy promować harmonijny rozwój działalności instytucji kredytowych na obszarze całej Wspólnoty, znosząc wszelkie ograniczenia prawa przedsiębiorczości oraz swobody świadczenia usług, wzmacniając równocześnie stabilność systemu bankowego oraz ochronę oszczędzających;

[...]

[(4)] koszty narosłe z racji uczestnictwa w systemie gwarancji dla instytucji kredytowej nie pozostają w jakiegokolwiek relacji z kosztami, jakie spowodowałoby masowe wycofywanie depozytów bankowych nie tylko w instytucji kredytowej mającej trudności, ale także w stabilnych instytucjach – w następstwie utraty zaufania deponentów w stabilność systemu bankowego;

[...]

[(8)] harmonizacja musi się ograniczać do zasadniczych aspektów dotyczących systemów gwarancji depozytów i powinna zapewniać w jak najkrótszym terminie zapłatę odszkodowania z gwarantowanego depozytu, obliczoną w zależności do minimalnego zharmonizowanego pokrycia;

6 W brzmieniu zmienionym dyrektywą 2009/14/WE. W międzyczasie dyrektywa 94/19 została uchylona i zastąpiona wersją w nowym brzmieniu, jednakże dopiero ze skutkiem od dnia 4 lipca 2019 r. (zob. art. 21 dyrektywy 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), przy czym niektóre przepisy wersji zmienionej musiały już zostać przetransponowane do dnia 3 lipca 2015 r. (zob. art. 20 dyrektywy 2014/49). W czasie właściwym dla okoliczności faktycznych niniejszej sprawy zastosowanie znajdowała wyłącznie dyrektywa 94/19 (w wersji zmienionej przez dyrektywę 2009/14).

7 Numeracja motywów została dodana przez autorkę.

[(9)] systemy gwarancji depozytów muszą działać, skoro tylko depozyty będą nierozporządzalne;

[...]

[(24)] państwa członkowskie lub ich odpowiednie organy nie mogą na podstawie niniejszej dyrektywy czynić siebie odpowiedzialnymi za deponentów, jeżeli troszczyły się o utworzenie, bądź urzędowe uznanie jednego lub kilku systemów, które same zabezpieczają depozyty, bądź instytucje kredytowe i zapewniają zapłatę odszkodowań oraz ochronę deponentów stosownie do postanowień niniejszej dyrektywy”.

8. Dyrektywa ^{2009/14}, zmieniająca dyrektywę ^{94/19}, zawiera w szczególności następujące motywy:

„(1) W dniu 7 października 2008 r. Rada uzgodniła, że priorytetem jest przywrócenie zaufania do sektora finansowego i zapewnienie jego właściwego funkcjonowania. Rada zobowiązała się do podjęcia wszelkich środków koniecznych do ochrony depozytów klientów indywidualnych [...].

[...]

(3) [...] W celu utrzymania zaufania deponentów oraz osiągnięcia większej stabilności na rynkach finansowych należy zatem podwyższyć minimalny poziom gwarancji do 50 000 EUR. Do dnia 31 grudnia 2010 r. poziom gwarancji w odniesieniu do sumy depozytów każdego z deponentów powinien zostać ustalony na 100 000 EUR [...].

[...]

(12) Depozyty można uznać za niedostępne, gdy wczesna interwencja lub środki reorganizacyjne okazały się nieskuteczne. Nie powinno to uniemożliwiać właściwym organom podejmowania dalszych działań restrukturyzacyjnych w okresie wypłaty”.

9. Artykuł 1 ust. 1 dyrektywy 94/19 definiuje pojęcie depozytu:

„»depozyt« oznacza należność wynikającą z wpłat pozostawionych na koncie lub z sytuacji przejściowych w ramach normalnych operacji bankowych, które instytucja kredytowa powinna spłacić zgodnie z obowiązującymi warunkami prawnymi i kontraktowymi, jak też wierzytelności, które instytucja kredytowa gwarantuje przez wystawienie dokumentu urzędowego [...]”.

10. Artykuł 1 pkt 3 definiuje, co należy rozumieć pod pojęciem „depozytu nierozporządzalnego [depozytu niedostępnego]” w rozumieniu dyrektywy 94/19:

„»depozyt nierozporządzalny [depozyt niedostępny]« oznacza depozyt, którego termin płatności zgodnie z obowiązującymi i kontraktowymi warunkami [przepisami i postanowieniami umownymi] upływa i jest do zapłacenia przez instytucję kredytową [i jest wymagalny względem instytucji kredytowej], jednakże nie został jeszcze zapłacony [wypłacony], przy czym występuje jeden z obydwu [dwóch] następujących przypadków:

i) właściwe organy ustaliły, że – ich zdaniem – instytucja kredytowa, z powodów, które są związane bezpośrednio z jej sytuacją finansową, w danej chwili nie jest w stanie spłacić depozytów i w chwili obecnej nie widzi żadnej perspektywy na ich spłatę w późniejszym terminie.

Właściwe organy dokonują tych ustaleń tak szybko, jak to możliwe, jednak w żadnym wypadku nie później niż w terminie pięciu dni roboczych po tym, gdy po raz pierwszy stwierdziły [od momentu stwierdzenia po raz pierwszy], że instytucja kredytowa nie wypłaciła należnych i wymagalnych depozytów.

ii) właściwy organ sądowy [sąd] wydał instytucji kredytowej z powodów bezpośrednio związanych z sytuacją finansową, decyzję [orzeczenie], której skutkiem jest zawieszenie roszczeń deponentów wobec instytucji, o ile ta decyzja nastąpiła przed ustaleniem zgodnie z [ppkt (i)]”.

11. Artykuł 7 ust. 1 i art. 7 ust. 1a akapit pierwszy dyrektywy 94/19 reguluje zapewnienie kwoty gwarancji dla deponentów:

„1. Państwa członkowskie zapewniają, by poziom gwarancji w odniesieniu do sumy depozytów każdego z deponentów wynosił co najmniej 50 000 EUR w przypadku niedostępności depozytów.

1a. Do dnia 31 grudnia 2010 r. państwa członkowskie zapewniają, by poziom gwarancji w odniesieniu do sumy depozytów każdego deponenta ustalony był na 100 000 EUR w przypadku niedostępności depozytów.

[...]”.

12. Artykuł 10 dyrektywy 94/19 reguluje sposoby zapłaty odszkodowania z systemu gwarancji depozytów:

„1. Systemy gwarancji depozytów są w stanie wypłacić należycie zweryfikowane roszczenia deponentów dotyczące depozytów, które są niedostępne, w terminie dwudziestu dni roboczych, licząc od daty, w której właściwe organy dokonały ustalenia, o którym mowa w art. 1 ust. 3 ppkt (i), lub od dnia, w którym organ sądowy wydał decyzję, o której [sąd wydał orzeczenie, o którym] mowa w art. 1 ust. 3 ppkt (ii). Termin ten obejmuje zebranie i przekazanie dokładnych danych o deponentach i depozytach, które są niezbędne do weryfikacji roszczeń.

W okolicznościach zupełnie wyjątkowych system gwarancji depozytów może zwrócić się do właściwych organów o przedłużenie terminu. Takie przedłużenie nie może przekroczyć dziesięciu dni roboczych.

[...]

3. System gwarancji nie może się powoływać na termin wymieniony w ust. 1 i 2, aby odmówić prawa do ochrony deponentowi, który nie był w stanie we właściwym czasie dochodzić swego roszczenia odnośnie do odszkodowania z tytułu gwarancji depozytów.

[...]”.

B. Prawo krajowe

13. Dla niniejszego wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym istotne są, po pierwsze, przepisy bułgarskie, które wchodzą w rachubę jako podstawa roszczenia dla roszczenia odszkodowawczego, a po drugie, przepisy wydane w ramach transpozycji dyrektywy 94/19/WE, jak również dalsze przepisy dotyczące Bałgarska Narodna Banka (narodowego banku Bułgarii, zwanego dalej „BNB”).

1. Przepisy dotyczące odpowiedzialności

14. Zakon za zadalzheniata i dogovorite (ustawa o stosunkach zobowiązaniowych i umowach, zwana dalej „ZZD”) reguluje w art. 45 ogólne roszczenie odszkodowawcze. Zgodnie z tym przepisem ten, kto ze swojej winy wyrządził szkodę innej osobie, jest zobowiązany do naprawienia tej szkody. Artykuł 49 ZZD reguluje odpowiedzialność zleceniodawcy za szkody wyrządzone przez zleceniobiorcę przy

wykonywaniu zlecenia. Do dochodzenia roszczeń odszkodowawczych z ZZD zastosowanie znajduje Grazhdanski protsesualen kodeks (kodeks postępowania cywilnego). Przewiduje on między innymi uiszczenie opłaty ustalonej przez państwową skalę podatkową na 4% wartości przedmiotu sporu, jednak co najmniej 50 lewów (BGN), i określa właściwość sądu według miejsca zamieszkania pozwanego lub miejsca [dokonania] czynu niedozwolonego.

15. Artykuł 1 Zakon za otgovornostta na darzhavata i obshtinite za vredi (ustawy o odpowiedzialności państwa i gmin za szkody, zwanej dalej „ZODOV”) reguluje w swoim ust. 1 przesłanki roszczenia z tytułu odpowiedzialności odszkodowawczej państwa. Zgodnie z tym przepisem państwo i gminy odpowiadają za szkody wyrządzone osobom fizycznym i prawnym na skutek niezgodnych z prawem aktów lub bezprawnego działania, lub zaniechania swoich organów lub funkcjonariuszy przy wykonywaniu czynności administracyjnych. Do dochodzenia owych roszczeń zgodnie z art. 1 ust. 2 i art. 8 ZODOV alternatywnie do ogólnego trybu według kodeksu postępowania cywilnego może zostać zastosowany Administrativnoprotsesualen kodeks (kodeks postępowania administracyjnego).

16. Odnośnie do decyzji administracyjnych art. 204 ust. 1 kodeksu postępowania administracyjnego uzależnia możliwość dochodzenia roszczeń odszkodowawczych od wcześniejszego uchylecia aktu zgodnie z właściwą procedurą. Jednakże sąd, przed którym dochodzone jest roszczenie odszkodowawcze, rozstrzyga sam o bezprawności, jeżeli decyzja administracyjna była nieważna lub została cofnięta (ust. 3) i zasadniczo gdy roszczenie odszkodowawcze opiera się na działaniu lub zaniechaniu organu administracji (ust. 4).

17. Ponadto kodeks postępowania administracyjnego przewiduje uiszczenie opłaty określonej na podstawie skali podatkowej na kwotę 10 bądź 25 BGN, a ZODOV przewiduje możliwość określenia właściwości sądu według miejsca zamieszkania poszkodowanego.

2. Gwarancja depozytów

18. Zakon za Balgarskata Narodna Banka (ustawa o narodowym banku Bułgarii) reguluje w art. 16 w szczególności kompetencje BNB w zakresie wydawania licencji na prowadzenie działalności bankowej, cofnięcia tych licencji i środków nadzoru szczególnego. Zgodnie z art. 2 ust. 6 tej ustawy BNB wykonuje swoje kompetencje, mając na uwadze zachowanie stabilności systemu bankowego i ochronę interesów deponentów.

19. Zakon za garantirane na vlogovete v bankite (ustawa o zabezpieczeniu depozytów bankowych)⁸ transponuje dyrektywę 94/19 do prawa bułgarskiego. Artykuł 23 ust. 1 tej ustawy przewiduje, że Fond za garantirane na vlogovete v bankite (fundusz zabezpieczenia depozytów bankowych, zwany dalej „FGVB”) pokrywa zobowiązania danego banku do wysokości gwarantowanej, jeżeli BNB cofnie licencję na prowadzenie działalności bankowej. Ustęp 5 tego artykułu określa, że FGVB rozpoczyna wypłatę najpóźniej dwudziestego dnia roboczego po dniu cofnięcia licencji.

20. Zakon za kreditnite institutsii (ustawa o instytucjach kredytowych, zwana dalej „ZKI”) ⁹ przewiduje w art. 36 ust. 2 pkt 1, że BNB obligatoryjnie cofa licencje na prowadzenie działalności bankowej z powodu niewypłacalności, jeżeli bank nie spłaca swoich należnych zobowiązań przez ponad siedem dni roboczych i jest to bezpośrednio związane z sytuacją finansową danego banku, zaś zdaniem BNB mało prawdopodobne jest, aby należne wierzytelności zostały zaspokojone w odpowiednim terminie. Zgodnie z pkt 2 tegoż ustępu licencję cofa się obligatoryjnie także wtedy, gdy kapitał własny banku wykazuje wartość ujemną. Artykuł 36 ust. 3 ZKI stanowi, że cofnięcie licencji bankowej następuje w terminie pięciu dni roboczych od ustalenia stanu niewypłacalności. Zgodnie z ust. 7 tegoż artykułu po odebraniu licencji następuje przymusowa likwidacja. Artykuł 79 ust. 8 ZKI przewiduje ograniczenie

⁸ W brzmieniu odpowiednim w ramach postępowania głównego.

⁹ W brzmieniu odpowiednim w ramach postępowania głównego.

odpowiedzialności BNB do umyślnego działania. Artykuł 115 ZKI reguluje przesłanki dla postawienia banku pod szczególny nadzór przez BNB. Zgodnie z art. 115 ust. 3 szczególny nadzór nie może przekraczać okresu sześciu miesięcy. Artykuł 116 ust. 2 ZKI uprawnia BNB w takich przypadkach do obniżenia oprocentowania z tytułu odsetek od depozytów w danym banku do ich średniego poziomu rynkowego i zawieszenia zaspokojenia wszystkich zobowiązań banku lub ich części.

III. Postępowanie główne i postępowanie przed Trybunałem

21. W dniu 4 marca 2014 r. Nikolay Kantarev otworzył rachunek bankowy w Korporativna Targovska Banka (zwanym dalej „KTB”). Oprocentowanie wpłaconych depozytów miało następować według ustalonego oprocentowania raz do roku lub w razie wypowiedzenia, a kwoty w ramach depozytu miały być gwarantowane przez FVGB.

22. W dniu 20 czerwca 2014 r. przedstawiciele KTB wystąpili do BNB z żądaniem umieszczenia KTB pod szczególnym nadzorem. Pismem z tego samego dnia KTB powiadomiło BNB, że zawiesiło wszystkie operacje bankowe. Decyzją BNB z tego samego dnia KTB zgodnie z art. 115 i 116 ZKI zostało umieszczone pod szczególnym nadzorem na okres trzech miesięcy ze względu na ryzyko niewypłacalności i zawieszono wykonanie wszystkich zobowiązań KTB. Decyzją z dnia 30 czerwca 2014 r. BNB obniżyło oprocentowanie z tytułu odsetek od depozytów w KTB do ich średniego poziomu rynkowego w systemie bankowym. W dniu 16 września 2014 r. owe środki zostały przedłużone do dnia 20 listopada 2014 r.

23. W dniu 4 listopada 2014 r. BNB ustaliło, na podstawie zewnętrznego audytu sprawozdań finansowych i nadzorczych KTB, ujemną wartość kapitału własnego KTB w kwocie minus 3 745 313 BGN.

24. Decyzją z dnia 6 listopada 2014 r. BNB cofnęło licencję KTB i zobowiązało ten bank do złożenia wniosku o wszczęcie postępowania upadłościowego i powiadomienie FGVB. Tego samego dnia z urzędu został wypowiedziany rachunek depozytowy N. Kantareva.

25. W dniu 4 grudnia 2014 r. jeden z banków zobowiązany przez FGVB wypłacił N. Kantarewowi 86 973,81 BGN, z czego 84 300 BGN to kwota główna, zaś 2 673,81 BGN to odsetki. Oprocentowanie naliczono w okresie od 5 marca do 1 lipca 2014 r. zgodnie z warunkami umowy, a w okresie od 1 lipca do 6 listopada 2014 r. zgodnie z decyzją BNB z dnia 30 czerwca 2014 r.

26. Orzeczeniem nr 664 z dnia 22 kwietnia 2015 r. wydanym przez Sofijski gradski sad (sąd miejski w Sofii, Bułgaria) ogłoszono niewypłacalność KTB ze skutkiem od dnia 6 listopada 2014 r. W dniu 3 lipca 2015 r. Sofijski apelativen sad (sąd apelacyjny w Sofii, Bułgaria) uchylił owo ustalenie i określił jako początkową datę niewypłacalności dzień 20 czerwca 2014 r. ze względu na to, że stan braku adekwatności kapitału własnego nastąpił już wtedy.

27. W postępowaniu głównym N. Kantarev żąda od BNB zapłaty odszkodowania w wysokości 3710,91 BGN (około 2000 EUR) za opóźnienie w wypłacie swoich depozytów w okresie od 30 czerwca do 4 grudnia 2014 r. BNB naruszyło prawo Unii, bowiem nie zastosowało prawidłowo art. 1 ust. 3 ppkt (i) dyrektywy 94/19, który został nieprawidłowo przetransponowany do prawa krajowego, ale wywołuje bezpośredni skutek.

28. W tych okolicznościach Administrativen sad Varna (sąd administracyjny w Warnie, Bułgaria) zwrócił się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi zgodnie z art. 267 TFUE:

„1) Czy art. 4 ust. 3 TUE oraz zasady równoważności i skuteczności należy interpretować w ten sposób, że przy braku uregulowań krajowych dopuszczają one, aby właściwość sądu i tryb rozpoznania pozwów o odszkodowanie w związku z naruszeniem prawa Unii były określane przez organ

publiczny, który dopuścił się naruszenia, a także według charakteru działania lub zaniechania, z którego wynika naruszenie, przy założeniu, że stosowanie tych kryteriów skutkuje rozpoznaniem pozwów przez różne sądy – powszechne i administracyjne – w różnych trybach procesowych, określonych [kodeksie postępowania cywilnego] i w [kodeksie postępowania administracyjnego], wymagających uiszczenia różnych opłat na rzecz państwa, proporcjonalnych i zwykłych, a także wykazania różnych przesłanek, w tym istnienia zawinionego zachowania?

- 2) Czy art. 4 ust. 3 TUE oraz wymogi wskazane przez Trybunał w wyroku z dnia 19 listopada 1991 r., *Francovich i in.* (C-6/90 i C-9/90, EU:C:1991:428), należy interpretować w ten sposób, że sprzeciwiają się one temu, aby pozwy o odszkodowanie w związku z naruszenia prawa Unii były rozpatrywane w trybie takim jak określony w art. 45 i art. 49 ustawy o zobowiązaniach i umowach, w których to przepisach wymaga się uiszczenia proporcjonalnej opłaty na rzecz państwa i wykazania zawinionego zachowania, i w trybie takim jak określony w art. 1 ZODOV, który to przepis – pomimo tego, że przewidziano w nim ponoszenie obiektywnej odpowiedzialności i zawarto szczególne reguły ułatwiające dostęp do sądu – ma zastosowanie jedynie do szkód wynikających z unieważnionych niezgodnych z prawem aktów oraz niezgodnych z prawem faktycznych działań lub zaniechań administracji i nie obejmuje sytuacji, w których naruszeń prawa Unii dokonały inne organy państwa poprzez prawne działania lub zaniechania, których nie unieważniono w odpowiednim trybie?
- 3) Czy art. 1 pkt 3 ppkt (i) i art. 10 ust. 1 dyrektywy 94/19 należy interpretować w ten sposób, że dopuszczają one stanowisko prawodawcze takie jak przyjęte w art. 36 ust. 3 ZKI i w art. 23 ust. 5 ustawy o gwarantowaniu wkładów w bankach, zgodnie z którym to stanowiskiem »wymóg, aby odpowiednia instytucja kredytowa nie mogła w danej chwili, ze względów, które są bezpośrednio związane z jej sytuacją finansową, wypłacić depozytów i [...] aby nie istniała bliska perspektywa dokonania tego przez nią«, jest równoznaczny z ustaleniem niewypłacalności instytucji i cofnięciem jej licencji, jak również z uruchomieniem systemu gwarancji depozytów od chwili cofnięcia licencji na wykonywanie działalności bankowej?
- 4) Czy art. 1 ust. 3 dyrektywy 94/19 należy interpretować w ten sposób, że aby zakwalifikować dany depozyt jako »niedostępny«, powinien on być określony jako taki w wyraźnym akcie »właściwych organów« po dokonaniu określonej w ppkt (i) tego przepisu oceny, czy też ze względu na lukę w krajowym prawodawstwie przepis ten dopuszcza, by ocenę i wolę »właściwego organu« wywodzić w drodze wykładni z innych aktów tego organu – na przykład w niniejszym wypadku z decyzji nr 73 zarządu BNB z dnia 20 czerwca 2014 r., w której to decyzji bank KTB został umieszczony pod szczególnym nadzorem – lub by wywodzić je w sposób dorozumiany z okoliczności takich jak rozpatrywane w postępowaniu głównym?
- 5) Czy w okolicznościach takich jak w postępowaniu głównym – gdy na mocy decyzji nr 73 BNB z dnia 20 czerwca 2014 r. zawieszono wszystkie płatności i operacje, a w okresie od 20 czerwca do 6 listopada 2014 r. deponentów pozbawiono możliwości złożenia wniosków o wypłatę i nie mieli oni dostępu do depozytów – należy przyjąć, że wszystkie gwarantowane bezterminowe depozyty (co do których nie wymaga się uprzedniego zawiadomienia dotyczącego rozporządzenia i wypłaca się je niezwłocznie na żądanie) stały się niedostępne w rozumieniu art. 1 ust. 3 ppkt (i) dyrektywy 94/19, czy też że warunek, zgodnie z którym »depozyt, którego termin płatności [...] upływa i jest do zapłacenia [...], nie został jeszcze zapłacony«, skutkuje wymogiem, by deponenci obowiązkowo zgłosili do instytucji kredytowej żądanie (wniosek, wezwanie) dotyczące płatności, której nie dokonano?
- 6) Czy art. 1 pkt 3 ppkt (i) i art. 10 ust. 1 dyrektywy 94/19 oraz motyw 8 dyrektywy 2009/14 należy interpretować w ten sposób, że swoboda uznania za »właściwe organy« przy dokonywaniu określonej w art. 1 pkt 3 ppkt (i) oceny w każdym wypadku jest ograniczona wskazanym w art. 1

pkt 3 ppkt (i) zdanie drugie [dyrektywy 94/19] terminem, czy też dla celów szczególnego nadzoru – takiego jak określony w art. 115 ZKI – przepisy te dopuszczają, by depozyty pozostawały niedostępne przez okres dłuższy od wskazanego w dyrektywie 94/19?

- 7) Czy art. 1 ust. 3 ppkt (i) i art. 10 ust. 1 dyrektywy 94/19 mają bezpośredni skutek i przyznają deponentom w banku objętym systemem gwarancji depozytów, obok ich prawa do odszkodowania z tego systemu do wysokości określonej w art. 7 ust. 1 dyrektywy 94/19, także prawo do domagania się odpowiedzialności państwa za naruszenie prawa Unii poprzez wniesienie przeciwko organowi zobowiązanemu do ustalenia niedostępności depozytów pozwu o odszkodowanie za opóźnioną wypłatę gwarantowanej wysokości depozytów, gdy określona w art. 1 pkt 3 ppkt (i) decyzja została przyjęta po określonym w dyrektywie [94/19] pięciodniowym terminie, a opóźnienie jest następstwem działania środka służącego reorganizacji mającego na celu ochronę banku przed niewypłacalnością – który to środek został nałożony przez ten sam organ – czy też w okolicznościach takich jak w postępowaniu głównym przepisy te dopuszczają krajową regułę taką jak określona w art. 79 ust. 8 ZKI, zgodnie z którym BNB, jego organy i uprawnione przez nie osoby ponoszą odpowiedzialność za szkody wyrządzone w następstwie wykonywania funkcji nadzorczych BNB, wyłącznie gdy wyrządzono je umyślnie?
- 8) Czy i na jakich warunkach naruszenie prawa Unii – wyrażające się w nieprzyjęciu decyzji przez określony w art. 1 pkt 3 ppkt (i) dyrektywy 94/19 »właściwy organ« – stanowi »dostatecznie istotne« naruszenie, które może skutkować odpowiedzialnością państwa członkowskiego za szkody w drodze wniesienia pozwu przeciwko organowi nadzorczemu, i czy w związku z powyższym mają znaczenie okoliczności, że: a) w FGVB nie było dostatecznych środków na pokrycie wszystkich gwarantowanych depozytów; b) w okresie, w którym wypłaty pozostawały wstrzymane, instytucja kredytowa została umieszczona pod szczególnym nadzorem mającym na celu jej ochronę przed niewypłacalnością; c) depozyt powoda został wypłacony po stwierdzeniu przez BNB, iż środki służące reorganizacji są nieskuteczne; d) depozyt powoda został wypłacony wraz z dochodem z tytułu odsetek, naliczonych także za okres od 20 czerwca do 6 listopada 2014 r.?”

29. W postępowaniu przed Trybunałem uwagi na piśmie przedstawili N. Kantarev, BNB oraz Komisja Europejska.

IV. Ocena

30. Niniejszy wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni pojęcia depozytu niedostępnego zdefiniowanego w art. 1 pkt 3 ppkt (i) dyrektywy 94/19, jak również możliwości dochodzenia przez jednostkę roszczeń odszkodowawczych z tytułu nieprzestrzegania tego przepisu.

31. W swoich pierwszych dwóch pytaniach prejudycjalnych sąd odsyłający zmierza zasadniczo do ustalenia, czy prawo Unii stoi na przeszkodzie okoliczności, że w Bułgarii są stosowane dwa różne tryby z różnymi przesłankami materialnymi, opłatami i właściwymi sądami dla dochodzenia roszczeń odszkodowawczych od państwa z tytułu naruszenia prawa Unii.

32. Pytania od trzeciego do szóstego dotyczą przesłanek istnienia depozytu niedostępnego. Należy wyjaśnić, czy niedostępność zachodzi dopiero wraz ze stwierdzeniem niewypłacalności i cofnięciem licencji instytucji kredytowej, czy jest konieczne wyraźne stwierdzenie niedostępności depozytów, czy deponent musi wezwać bank do wypłaty i czy właściwym organom przysługuje uznanie odnośnie do terminu stwierdzenia niedostępności.

33. Pytania prejudycjalne siódme i ósme dotyczą tego, czy odpowiednie przepisy dyrektywy 94/19 mają skutek bezpośredni i jak dalece brak decyzji w sprawie niedostępności depozytów lub wydanie jej z uchybieniem terminu stanowi dostatecznie istotne naruszenie prawa Unii skutkujące odpowiedzialnością państwa.

A. Dopuszczalność wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym

34. Zanim dokonam merytorycznej oceny pytań prejudycjalnych, wskazanych jest kilka słów dotyczących dopuszczalności wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, bowiem BNB kwestionuje znaczenie zadanych pytań dla rozstrzygnięcia postępowania głównego.

35. Najpierw BNB podnosi, że Trybunał w wyroku Paul i in.¹⁰ orzekł już, że jednostce nie przysługuje roszczenie odszkodowawcze z tytułu zaniedbań w nadzorze bankowym, jeżeli zapewnione jest odszkodowanie przewidziane w dyrektywie 94/19. Ponieważ przedmiotem niniejszego sporu prawnego jest roszczenie odszkodowawcze z tytułu niewystarczającego nadzoru bankowego ze strony BNB, zaś gwarantowana kwota depozytu została wypłacona na rzecz N. Kantareva, udzielenie odpowiedzi na pytania prejudycjalne nie jest już konieczne z uwagi na wyrok Paul i in.

36. Z okoliczności, że Trybunał odpowiedział już na pytanie prejudycjalne, nie wynika jednak, że owo pytanie byłoby nieistotne i stało się dlatego niedopuszczalne. Artykuł 267 TFUE zezwala sądom krajowym, jeśli uznają to za stosowne, na ponowne zwrócenie się do Trybunału z pytaniami dotyczącymi wykładni¹¹. Znaczenie wyroku Paul i in. należy pod tym względem zbadać w ramach oceny co do istoty i nie może ono wpływać na dopuszczalność odesłania.

37. Zdaniem BNB wnioski o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym jest niedopuszczalny także dlatego, że w postępowaniu głównym ma zostać rozstrzygnięte, czy N. Kantarev rzeczywiście poniósł szkodę. Takie ustalenie jest zadaniem sądu krajowego, a nie Trybunału, zaś pytania prejudycjalne w tym zakresie są bez znaczenia.

38. Również ten zarzut nie jest przekonujący. Po pierwsze bowiem, wnioskowana wykładnia prawa Unii nie dotyczy konkretnej oceny szkody dokonywanej przez sąd krajowy jako sąd właściwy do rozstrzygnięcia w przedmiocie stanu faktycznego. Po drugie, pytania dotyczące prawa Unii korzystają z domniemania posiadania znaczenia dla sprawy¹². Ponadto sąd odsyłający obszernie wyjaśnił, dlaczego udzielenie odpowiedzi na jego pytania wydaje się konieczne w celu wydania orzeczenia w przedmiocie roszczeń odszkodowawczych N. Kantareva.

39. BNB zarzuca wreszcie, że pytania prejudycjalne są również nieistotne dla rozstrzygnięcia postępowania głównego, bowiem to ustawodawca bułgarski, a nie BNB jest odpowiedzialny za transpozycję dyrektywy do prawa bułgarskiego.

40. Również ten zarzut należy jednak oddalić. Pozew o odszkodowanie zawisły przed sądem odsyłającym jest bowiem skierowany przeciwko BNB, który jako organ krajowy zdaniem powoda nie zastosował prawidłowo dyrektywy.

41. W tych okolicznościach nie wydaje się oczywiste, by wykładnia prawa Unii, o którą zwrócił się sąd odsyłający, nie miała żadnego związku z przedmiotem sporu rozpatrywanego w postępowaniu głównym. Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym jest zatem dopuszczalny.

¹⁰ Wyrok z dnia 12 października 2004 r., Paul i in. (C-222/02, EU:C:2004:606).

¹¹ Wyrok z dnia 12 października 2010 r., Rosenblatt (C-45/09, EU:C:2010:601, pkt 31 i tam przytoczone orzecznictwo).

¹² Wyrok z dnia 21 grudnia 2016 r., Vervloet e.a. (C-76/15, EU:C:2016:975, pkt 57 i tam przytoczone orzecznictwo).

B. Ocena merytoryczna pytań prejudycjalnych

42. Moim zdaniem warto najpierw odpowiedzieć na pytania dotyczące treści obowiązku ustalenia niedostępności depozytów nałożonego dyrektywą 94/19, a następnie przejść do ewentualnych konsekwencji uchybienia temu obowiązkowi.

1. Pytania prejudycjalne od trzeciego do szóstego

43. Pojęcie „depozytu niedostępnego”, na którym skupiają się pytania prejudycjalne od trzeciego do szóstego, ma centralne znaczenie dla dyrektywy 94/19. Zgodnie z art. 10 ust. 1 tejże dyrektywy państwa członkowskie gwarantują bowiem, że w przypadku gdy depozyty nie są dostępne, zamiast instytucji kredytowych pozostających w zwłoce systemu gwarancji depozytów utworzone przez państwa członkowskie dokonają wypłaty roszczeń deponentów w terminie dwudziestu dni roboczych¹³. Zgodnie z art. 7 ust. 1a tejże dyrektywy poziom gwarancji w odniesieniu do sumy depozytów każdego deponenta wynosi 100.000 EUR.

a) W przedmiocie odpowiedzi na pytania prejudycjalne trzecie i szóste

44. Poprzez pytanie trzecie sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy art. 1 pkt 3 ppkt (i) dyrektywy 94/19 należy interpretować w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu takiemu jak bułgarskie, w czasie gdy zaistniały sporne fakty, zgodnie z którym „depozyt niedostępny” istnieje dopiero wówczas, gdy stwierdzona jest niewypłacalność instytucji kredytowej, zaś jej licencja została cofnięta.

45. Trzecie pytanie prejudycjalne jest ściśle związane z szóstym pytaniem prejudycjalnym dotyczącym granic swobody właściwych organów odnośnie do terminu ustalenia niedostępności depozytów. Sąd odsyłający pragnie w szczególności ustalić, czy organ może odstąpić od terminu ustalenia zgodnie z art. 1 pkt 3 ppkt (i) zdanie drugie dyrektywy 94/19, aby daną instytucję finansową poddać szczególnemu nadzorowi. Na obydwa pytania należy udzielić wspólnej odpowiedzi.

46. Zgodnie z brzmieniem art. 1 pkt 3 ppkt (i) zdanie pierwsze depozyt, którego termin wymagalności upływa, ale nie został jeszcze wypłacony, jest niedostępny w rozumieniu dyrektywy 94/19, gdy właściwy organ ustalił, że „jego zdaniem” instytucja kredytowa „w danej chwili nie jest w stanie spłacić depozytu i w chwili obecnej nie widzi żadnej perspektywy na jego spłatę w późniejszym terminie”. Użycie określeń „zdaniem”, „w danej chwili” i „w chwili obecnej” przemawia za tym, że po pierwsze, właściwemu organowi przysługuje pewna swoboda w zakresie oceny sytuacji, a po drugie, że spłata depozytu nie musi jeszcze być ostatecznie wykluczona, aby nastąpiło stwierdzenie niedostępności. Właściwy organ musi raczej podjąć decyzję o charakterze prognostycznym dotyczącą tego, czy na podstawie obecnych okoliczności istnieje perspektywa spłaty depozytów w przyszłości¹⁴. Decyzja o charakterze prognostycznym jest zarazem przesłanką i wystarczającym warunkiem dla niedostępności depozytów w rozumieniu dyrektywy 94/19.

47. Stwierdzenie niewypłacalności instytucji kredytowej lub cofnięcie licencji bankowej nie są natomiast okolicznościami, do których nawiązuje brzmienie art. 1 pkt 3 ppkt (i) zdanie pierwsze dyrektywy 94/19. Ponadto obydwa pojęcia dotyczą przypadków, które nie muszą być koniecznie zgodne z przesłankami tych przepisów. W okolicznościach niniejszej sprawy cofnięcie licencji bankowej nastąpiło w oparciu o bilans ujemny, a nie bezpośrednio w oparciu o ocenę, że „w chwili obecnej” po stronie KTB nie istniała „perspektywa spłaty w późniejszym terminie”.

¹³ Dyrektywa 2014/49 przewiduje, że ów termin zostanie – według wyboru państw członkowskich stopniowo do dnia 31 grudnia 2023 r. – zmniejszony do siedmiu dni roboczych (art. 8 ust. 1 i 2).

¹⁴ W niektórych wersjach językowych owego przepisu chodzi dokładniej o *bliską* przyszłość (wersja francuska: „pas de perspective rapprochée”; włoska: „non ha, a breve, la prospettiva”; niderlandzka: „op afzienbare termijn”).

48. W każdym przypadku art. 1 pkt 3 ppkt (i) zdanie drugie dyrektywy 94/19 stawia właściwemu organowi wyraźne granice czasowe dla decyzji o charakterze prognostycznym. Ów przepis zobowiązuje dany organ do dokonania ustalenia niedostępności tak szybko, jak to możliwe, nie później jednak niż w terminie pięciu dni roboczych po tym, gdy po raz pierwszy stwierdził, że instytucja kredytowa nie spłaciła należnych i wymagalnych depozytów.

49. Poprzez owo sformułowanie staje się jasne, że państwo członkowskie nie może osłabić obowiązku natychmiastowego ustalenia niedostępności przez właściwy organ lub przedłużyć przewidzianego w tym celu terminu poprzez uzależnienie owego ustalenia od wymogu ustalenia niewypłacalności instytucji kredytowej i cofnięcia jej licencji bankowej. Jeżeli na skutek tego upłynęłoby więcej czasu¹⁵ niż organowi przysługuje zgodnie z art. 1 pkt 3 ppkt (i) zdanie drugie dyrektywy 94/19, wówczas byłoby to sprzeczne z jednoznacznym brzmieniem tego przepisu.

50. Taką wykładnię potwierdzają cele realizowane przez dyrektywę 94/19.

51. Dyrektywa 94/19 służy bowiem zarówno stabilności systemu bankowego, jak i ochronie oszczędzających¹⁶. Obydwa cele są ściśle ze sobą związane: ochrona deponentów wzmacnia ich zaufanie do sektora bankowego, zaś stabilność systemu bankowego zależy z kolei od zaufania deponentów. Ochrona deponentów gwarantowana przez system gwarancji depozytów ma wzbudzić wystarczające zaufanie, aby zapobiec masowemu wycofywaniu depozytów. Nagła i masowa utrata płynności może bowiem mieć poważne skutki nie tylko dla instytucji kredytowej mającej trudności, ale także dla stabilnych instytucji¹⁷.

52. Aby zapobiec owemu skutkowi w postaci zainfekowania, deponenci powinni mieć pewność, że w przypadku przewidywanego trwałego zamknięcia ich instytucji kredytowych otrzymają w najkrótszym i przewidywalnym czasie zwrot swoich należnych depozytów w gwarantowanej wysokości, niezależnie od ustalenia niewypłacalności instytucji kredytowej i cofnięcia jej licencji. Zaufanie deponentów do owego szybkiego zwrotu nie może zostać zachwiane na skutek ewentualnych opóźnień z powodu działań nadzorczych. Zatem w szczególności środki, które przez dłuższy czas zawieszają zwrot należnych depozytów przez instytucje finansową, nie mogą opóźnić zwrotu depozytów przez system gwarancji depozytów. W takim przypadku są bowiem właśnie spełnione przesłanki dla ustalenia niedostępności depozytów.

53. Ponadto z uzasadnienia projektu dyrektywy Komisji wynika, że definicja depozytów niedostępnych świadomie nie nawiązuje do ryzyka postępowań naprawczych i likwidacyjnych instytucji kredytowych¹⁸. Również motyw 12 dyrektywy 2009/14 wskazuje możliwość dokonywania wypłat z systemu gwarancji depozytów równoległe do działań restrukturyzacyjnych.

54. To, że szczególnie szybki zwrot był ważny dla prawodawcy europejskiego, staje się także jasne na skutek skrócenia terminów stwierdzenia niedostępności [art. 1 pkt 3 ppkt (i) dyrektywy 94/19] i wypłaty kwoty gwarantowanej (art. 10 ust. 1 dyrektywy 94/19) na skutek zmiany dyrektywy 94/19 przez dyrektywę 2009/14 z dwudziestu jeden do pięciu dni bądź z trzech miesięcy do dwudziestu dni. Również w motywach ósmym i dziewiątym dyrektywy 94/19 podkreśla się, że systemy gwarancji depozytów muszą działać, skoro tylko depozyty będą niedostępne, zaś odszkodowanie z gwarantowanego depozytu powinno zostać zapewnione w jak najkrótszym terminie.

15 Kompetencja do cofnięcia zezwolenia dla instytucji kredytowych została od dnia 4 listopada 2014 r. powierzona Europejskiemu Bankowi Centralnemu [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]. Środki przewidziane w art. 14 ust. 5 i 6 tego rozporządzenia wskazują, że do cofnięcia licencji bankowej może upłynąć dłuższy czas.

16 Zobacz motyw pierwszy dyrektywy 94/19 i motywy 1 i 3 dyrektywy 2009/14.

17 Zobacz motyw czwarty dyrektywy 94/19.

18 Propozycja dyrektywy Rady w sprawie systemów gwarancji depozytów, COM(92) 188 wersja ostateczna, s. 11.

55. Z tego wynika, że art. 1 pkt 3 ppkt (i) dyrektywy 94/19 należy interpretować w ten sposób, że ustalenie niedostępności depozytów musi nastąpić w terminie pięciu dni roboczych po tym, gdy właściwy organ po raz pierwszy stwierdził, że w danej chwili instytucja kredytowa nie wypłaciła należnych i wymagalnych depozytów i w chwili obecnej brak jest perspektywy na ich spłatę w późniejszym terminie, bez względu na decyzję o niewypłacalności instytucji kredytowej i cofnięcie jej licencji. Również szczególne działania nadzorcze nie mogą mieć skutku zawieszającego dla ustalenia niedostępności depozytów.

b) W przedmiocie odpowiedzi na czwarte pytanie prejudycjalne

56. Poprzez czwarte pytanie prejudycjalne sąd odsyłający zwraca się w istocie do Trybunału o wyjaśnienie, czy art. 1 pkt 3 ppkt (i) dyrektywy 94/19 należy interpretować w ten sposób, że niedostępność depozytów musi zostać *wyraźnie* ustalona przez właściwy organ, lub czy owa niedostępność może także wynikać z innych okoliczności, jak na przykład z decyzji BNB o poddaniu KTB szczególnemu nadzorowi.

57. Dyrektywa 94/19 nie przewiduje żadnej formy dla stwierdzenia niedostępności depozytów przez właściwy organ. Owo stwierdzenie ma jednakże istotne znaczenie dla systemów gwarancji depozytów wprowadzonych przez ową dyrektywę. Ustalenie niedostępności jest bowiem nie tylko warunkiem interwencji systemu gwarancji depozytów¹⁹, lecz wyznacza także początek terminu dla [wypłaty] odszkodowania na rzecz deponentów.

58. Faktycznie, zgodnie z art. 10 ust. 1 dyrektywy 94/19 systemy gwarancji depozytów są zobowiązane uregulować stosowne roszczenia deponentów w terminie dwudziestu dni roboczych, licząc od daty ustalenia niedostępności ich depozytów. Ów termin tylko „w okolicznościach zupełnie wyjątkowych” może zostać przedłużony na wniosek systemu gwarancji depozytów, przy czym takie przedłużenie nie może jednak przekroczyć dziesięciu dni roboczych.

59. Z powodu wiążącego terminu, który system gwarancji depozytów musi zachować dla wypłaty odszkodowania na rzecz deponentów, początek biegu owego terminu musi być jednoznaczny i szybko rozpoznawalny. To oznacza, że stwierdzenie zgodnie z art. 1 pkt 3 ppkt (i) dyrektywy 94/19 musi wyraźnie powoływać się na ten przepis, zaś system gwarancji depozytów musi zostać niezwłocznie powiadomiony. Ustalenie, które system gwarancji depozytów musiałby w sposób dorozumiany wywnioskować z innych okoliczności, nie spełnia tych przesłanek.

60. Z tego wynika, że art. 1 pkt 3 ppkt (i) dyrektywy 94/19 należy interpretować w ten sposób, że stwierdzenie niedostępności depozytów musi następować w taki sposób, aby system gwarancji depozytów bez żadnych wątpliwości wiedział, iż rozpoczął się bieg terminu z art. 10 ust. 1 dyrektywy 94/19.

c) W przedmiocie odpowiedzi na piąte pytanie prejudycjalne

61. W pytaniu piątym sąd odwołujący zmierza do ustalenia, czy w okolicznościach takich jak te w postępowaniu głównym niedostępność depozytu zgodnie z art. 1 pkt 3 ppkt (i) dyrektywy 94/19 można ustalić dopiero wtedy, gdy deponent złożył w instytucji kredytowej²⁰ bezskuteczny wniosek o wypłatę.

¹⁹ Zobacz pkt 46 niniejszej opinii.

²⁰ Z pytania sądu odsyłającego wynika, że w przypadku wniosku, o którego konieczność on pyta, chodzi o wniosek do odpowiedniej instytucji kredytowej, a nie o wniosek do właściwego systemu gwarancji depozytów. Odnośnie do tej kwestii zob. pkt 73 poniżej.

62. W niniejszej sprawie pogląd ten reprezentuje BNB, które podnosi, że odpowiedź na pytanie o to, kiedy depozyt jest należny i wymagalny, zależy zgodnie z brzmieniem dyrektywy od każdorazowo właściwych przepisów ustawowych i postanowień umownych, i tym samym od prawa krajowego. Zarówno prawo krajowe, jak i umowa zawarta między N. Kantarevem i KTB w niniejszej sprawie przewidują wystąpienie z odpowiednim wnioskiem przed wypłatą depozytów. Ponadto odpowiedź na piąte pytanie prejudycjalne nie podlega kompetencji Trybunału, bowiem należność i wymagalność depozytu zależą od prawa krajowego.

63. W pierwszej kolejności zarzut ten należy oddalić. Bez względu na odesłanie do „obowiązujących i kontraktowych warunków [przepisów ustawowych i postanowień umownych]” dotyczących depozytów, art. 1 pkt 3 ppkt (i) dyrektywy 94/19 zawiera bowiem samodzielną i tym samym [przewidzianą w] prawie Unii definicję „depozytów niedostępnych”. Potwierdzają to również słowa wprowadzające art. 1: „[d]o celów niniejszej dyrektywy”. Zadaniem Trybunału jest ustalenie w ramach wykładni owej definicji prawa Unii zakresu zastosowania odesłania do „obowiązujących i kontraktowych warunków [przepisów ustawowych i postanowień umownych]” dla należności i wymagalności depozytów.

64. Odnośnie do tego pogląd BNB nie przekonuje również merytorycznie, bowiem nie uwzględnia tego, że definicja depozytów niedostępnych zawarta w art. 1 pkt 3 dyrektywy 94/19 ma dwie funkcje: po pierwsze, służy właściwemu organowi bądź sądowi do tego, aby ustalić, czy zachodzi przypadek [niemożności spłaty depozytów] skutkujący podjęciem działań przez system gwarancji depozytów; po drugie, określa depozyty, które system gwarancji depozytów musi wypłacić deponentom w związku z zaistnieniem przypadku [niemożności spłaty depozytów].

65. Obie te funkcje definicji niedostępności depozytów wynikają z art. 1 pkt 3, art. 7 ust. 1 i 1a oraz art. 10 ust. 1 dyrektywy 94/19 analizowanych łącznie: najpierw, zgodnie z art. 7 ust. 1 i 1a, w przypadku niedostępności państwa członkowskie gwarantują depozyty każdego z deponentów w wysokości określonej przez dyrektywę (pierwsza funkcja). Następnie, zgodnie z art. 10 ust. 1, w przypadku niedostępności systemu gwarancji depozytów podejmują działania, aby móc wypłacić roszczenia deponentów dotyczące depozytów niedostępnych w ramach terminu określonego przez dyrektywę (druga funkcja).

66. Zarówno brzmienie art. 1 pkt 3 ppkt (i) i (ii) dyrektywy 94/19, jak i znaczenie oraz cel tego przepisu potwierdzają, że w ramach swojej pierwszej funkcji definicja depozytów niedostępnych służy najpierw ustaleniu przypadku [niemożności spłaty depozytów lub zawieszenia roszczeń deponentów] przez właściwy organ lub sąd: z tego wynika bowiem, że niedostępność zachodzi, gdy *depozyty, których termin płatności upływa i są do zapłacenia [należne i wymagalne] z powodu sytuacji finansowej instytucji kredytowej*, nie są spłacane. W tej chwili rzeczywiście zachodzi przypadek niewypłacalności, dla którego zostały stworzone systemy gwarancji depozytów, zaś depozyty są zagwarantowane do wysokości określonej kwoty.

67. W ramach ustalenia niedostępności obowiązujące i kontraktowe warunki [przepisy ustawowe i postanowienia umowne] są zatem tylko istotne dla określenia niewypłacalności instytucji kredytowej. Rzeczywiście tylko okoliczność, że instytucja kredytowa nie spłaca depozytów, które są należne i wymagalne zgodnie z każdorazowymi obowiązującymi i kontraktowymi warunkami [przepisami ustawowymi i postanowieniami umownymi], może zatem stanowić wskazówkę, że nie jest już wypłacalna. Bowiem to, że depozyty, które zgodnie z właściwymi przepisami nie są należne i wymagalne, nie są spłacane, jest tak samo naturalne jak – na odwrót – okoliczność, że w przypadku normalnie funkcjonującego banku należne i wymagalne depozyty nie są spłacane z własnej inicjatywy.

68. Jednak z chwilą stwierdzenia niedostępności wszystkie depozyty deponenta, które pozostają na jego kontach i są objęte definicją dyrektywy 94/19²¹, są jako należne do kwoty gwarantowanej przez ową dyrektywę wymagalne, jeszcze niezapłacone i tym samym niedostępne, tak że zgodnie z art. 1 pkt 3 w związku z art. 10 ust. 1 muszą zostać zapłacone przez system gwarancji depozytów.

69. Jeżeli depozyty podlegające zapłacie przez system gwarancji depozytów składają się w ten sposób z kwoty, która w chwili ustalenia niedostępności znajduje się na koncie deponenta, pytanie, czy zgodnie z obowiązującymi przepisami ustawowymi lub postanowieniami umownymi dany depozyt jest „należny do zapłacenia przez instytucję kredytową, jednakże nie został jeszcze zapłacony”, nie odgrywa na tym etapie już żadnej roli. Stąd jest prawdopodobne, że w chwili niedostępności nie tylko depozyty a vista, takie jak w niniejszym przypadku, lecz także depozyty terminowe, które są zakładane na określony czas i dostępne tylko z okresem wypowiedzenia, są w rozumieniu dyrektywy 94/19 „należne i do zapłacenia przez instytucję kredytową”²². Nie jest to jednak przedmiotem niniejszego pytania i tym samym nie musi zostać ostatecznie wyjaśnione.

70. W każdym razie z powyższego wynika, że w chwili niedostępności depozytów nie można powoływać się wobec deponenta na taki obowiązek złożenia wniosku, jaki istnieje w zwykłym przypadku dla wypłaty jego depozytów. W sytuacji niewypłacalności dyrektywa raczej domniemywa, że deponent chce odzyskać swój depozyt, i tym samym depozyty pozostające jeszcze w banku należy traktować jako „jeszcze niezapłacone” w rozumieniu dyrektywy.

71. Ponadto nie byłoby praktyczne – jak w okolicznościach sprawy w postępowaniu głównym, w których dany bank niewątpliwie był faktycznie zamknięty i zawiesił swoje stosunki handlowe – by wymagać od deponentów złożenia wniosku o wypłatę ich depozytów. Sporne jest również to, jak można by udowodnić złożenie takiego wniosku, który w przypadku należnych w każdym czasie depozytów a vista materializuje się często poprzez próbę pobrania pieniędzy w bankomacie lub dokonanie przelewu w Internecie. Stąd dla samego systemu gwarancji depozytów byłoby także bardzo problematyczne, gdyby musiał się on upewnić, że deponenti złożyli wniosek o wypłatę swoich depozytów²³. Pociągnęłoby to za sobą także dalsze praktyczne problemy: jeżeli deponent spróbowałby wypłacić tylko 500 EUR, czy mimo tego uzyskałby odszkodowanie w przewidzianej w dyrektywie wysokości kwoty 100 000 EUR?

72. Wreszcie, obowiązek złożenia wniosku nie daje się także pogodzić z tym, że [wyraźnie] wskazanym celem dyrektywy 94/19 jest właśnie zapobieganie masowemu wycofywaniu depozytów i tym samym szturmowi deponentów na mającą trudności lub także zdrową instytucję kredytową. Oczekiwanie od deponentów, że najpierw zwrócą się do swojego banku, aby uzyskać odszkodowanie z systemu gwarancji depozytów, byłoby sprzeczne z tym celem.

73. Jedynym wnioskiem przewidzianym przez dyrektywę 94/19 jest wniosek o odszkodowanie, który należy złożyć w systemie gwarancji depozytów²⁴. W dyrektywie 2014/49 nawet ów obowiązek złożenia wniosku nie jest już przewidziany, bowiem obowiązek działania nie jest właściwy do wzbudzenia zaufania deponentów do natychmiastowej wypłaty²⁵.

21 Zgodnie z art. 7 ust. 2 dyrektywy 94/19 tylko depozyty określone w załączniku I do tej dyrektywy mogą zostać wykluczone z zabezpieczenia. Jeżeli depozyt nie jest objęty gwarancją, instytucja kredytowa powiadamia o tym deponenta (zob. art. 9 ust. 1).

22 Przemawia za tym fakt, że dyrektywa 2014/49, która wprowadziła zastępuje dyrektywę 94/19, ale zachowuje jej definicje „depozytu niedostępnego”, wyraźnie włącza depozyt terminowy do definicji depozytu. Ponadto przewiduje ona, że odsetki od depozytów, które zostały naliczone do chwili ustalenia niedostępności, ale nie zostały jeszcze zapisane na dobro rachunku, są zwracane przez system gwarancji depozytów; zob. art. 2 ust. 1 pkt 3 i 8 oraz art. 7 pkt 7 dyrektywy 2014/49 (zob. przypis nr 6 powyżej).

23 Szczególnie że wypłata odszkodowania musi nastąpić szybko: w ciągu dwudziestu dni roboczych zgodnie z art. 10 ust. 1 dyrektywy 94/19, a nawet w ciągu siedmiu dni zgodnie z art. 8 ust. 1 dyrektywy 2014/49.

24 Zob. art. 9 ust. 1 akapit drugi i art. 10 ust. 3 dyrektywy 94/19.

25 Zob. art. 8 ust. 6 dyrektywy 2014/49: „Kwotę podlegającą wypłacie udostępnia się bez konieczności składania wniosku do systemu gwarancji depozytów”.

74. Z tego wynika, że art. 1 pkt 3 ppkt (i) dyrektywy 94/19 należy interpretować w ten sposób, że stwierdzenie niedostępności depozytu nie może zostać uzależnione od wystąpienia deponenta z żądaniem wypłaty do instytucji kredytowej.

d) Wniosek częściowy

75. Artykuł 1 pkt 3 ppkt (i) dyrektywy 94/19 należy interpretować w ten sposób, że ustalenie niedostępności depozytów musi nastąpić w terminie pięciu dni roboczych, po tym, gdy właściwy organ po raz pierwszy stwierdził, że w danej chwili instytucja kredytowa nie jest w stanie spłacić należnych i wymagalnych depozytów, bez względu na decyzję o niewypłacalności instytucji kredytowej i cofnięcie jej licencji. Również szczególne działania nadzorcze nie mogą mieć skutku zawieszającego dla ustalenia niedostępności depozytów. Owo stwierdzenie niedostępności depozytów musi następować w taki sposób, aby system gwarancji depozytów bez żadnych wątpliwości wiedział, że rozpoczął się bieg terminu [wypłaty] odszkodowania dla deponentów przewidzianego w art. 10 ust. 1 dyrektywy 94/19. Wreszcie, ustalenie niedostępności nie może zostać uzależnione od obowiązku wystąpienia deponenta z żądaniem wypłaty do instytucji kredytowej.

2. Pytania prejudycjalne siódme i ósme

76. Poprzez swoje dwa ostatnie pytania prejudycjalne sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy art. 1 pkt 3 ppkt (i) dyrektywy 94/19 należy interpretować w ten sposób, że niedochowanie przewidzianego tam terminu do stwierdzenia niedostępności depozytów skutkuje odpowiedzialnością państwa członkowskiego z tytułu naruszenia prawa Unii. W szczególności sąd odsyłający zmierza do ustalenia, czy stanowi to „dostatecznie istotne naruszenie” i czy odpowiedzialność państwa z tego tytułu może zostać ograniczona do szkody wyrządzonej umyślnie.

77. BNB zarzuca, że wyrok Paul i in.²⁶ wykluczył sytuację, w której jednostka może dochodzić od danego państwa członkowskiego na podstawie dyrektywy 94/19 roszczeń wykraczających poza przewidziane odszkodowanie²⁷.

a) Odróżnienie niniejszej sprawy od wyroku Paul i in.

78. Zarzut ten jest nieprzekonujący z następujących powodów. W sprawie Paul i in. dane państwo członkowskie dokonało transpozycji dyrektywy 94/19 z opóźnieniem. Deponenci poszkodowani na skutek upadłości banku *nie* otrzymali odszkodowania z systemu gwarancji depozytów. Stąd *sąd krajowy* zobowiązał państwo członkowskie z tytułu istotnego naruszenia prawa wspólnotowego do wypłaty odszkodowania na rzecz deponentów w wysokości kwoty gwarantowanej w art. 7 ust. 1 dyrektywy 94/19.

79. Strata finansowa deponentów przekraczała jednak kwotę gwarantowaną przez dyrektywę. Do Trybunału zwrócono się zatem z pytaniem, czy dyrektywa 94/19 przyznaje deponentowi *oprócz* roszczenia o wypłatę kwoty gwarantowanej zgodnie z art. 7 ust. 1 także dalej idące prawo do tego, aby właściwy organ skorzystał ze środków określonych w art. 3 ust. 2–5 (na przykład odwołania zezwolenia). W tym kontekście pojawia się pytanie, czy szkody, które nie powstałyby na skutek podjęcia takich działań nadzorczych, powinny zostać naprawione również ponad kwotę gwarantowaną.

²⁶ Wyrok z dnia 12 października 2004 r., Paul i in. (C-222/02, EU:C:2004:606).

²⁷ Zobacz już pkt 35 i 36 niniejszej opinii.

80. I tak, w sprawie Paul i in. poszkodowani deponenti uważali organ nadzoru bankowego za współodpowiedzialny za to, że w ogóle doszło do utraty ich depozytów. Trybunał odmówił jednak deponentom roszczenia o to, aby właściwe organy w ich interesie korzystały ze środków nadzorczych, jak również roszczenia o naprawienie szkody wynikłej z niewystarczającego nadzoru.

81. W sprawie Paul i in. przed Trybunałem nie chodziło właśnie to, „czy nieprawidłowa transpozycja albo nieprawidłowe zastosowanie art. 7 dyrektywy 94/19”²⁸, a zatem nieprawidłowe funkcjonowanie mechanizmu odszkodowawczego, może spowodować powstanie roszczeń z tytułu odpowiedzialności państwa. Chodziło raczej o roszczenia z tytułu odpowiedzialności państwa wynikające z niepodjęcia określonych środków nadzorczych przewidzianych w art. 3 dyrektywy 94/19.

82. Przedmiotem niniejszej sprawy jest natomiast kwestia, czy nieprawidłowa transpozycja i zastosowanie mechanizmu odszkodowawczego może spowodować powstanie roszczeń z tytułu odpowiedzialności państwa. Nikolay Kantarev przypisuje organom nadzorczym odpowiedzialność nie za utratę swoich depozytów, lecz za nieprzestrzeżenie sposobów [wypłaty] odszkodowania przewidzianych w dyrektywie 94/19.

83. Motyw 24 dyrektywy 94/19 wyłącza odpowiedzialność państw członkowskich tylko wtedy, gdy troszczyły się one o systemy, które zapewniają zapłatę odszkodowań oraz ochronę deponentów *stosownie do postanowień dyrektywy*. Nikolay Kantarev uważa jednak, że kwota gwarantowana nie została mu wypłacona stosownie do art. 1 pkt 3 dyrektywy, lecz [została wypłacona] z opóźnieniem.

84. Jak już wskazano, celem dyrektywy 94/19 jest jednak właśnie szybkie odszkodowanie. Zatem ani wyrok Paul i in., ani motyw 24 dyrektywy zasadniczo nie wyłączają odpowiedzialności państwa z tytułu nieprawidłowej transpozycji lub nieprawidłowego zastosowania art. 1 pkt 3 ppkt (i), który określa przesłanki odszkodowania zgodnie z art. 10 ust. 1 dyrektywy 94/19.

85. Roszczenie istnieje jednak tylko wówczas, gdy są spełnione przesłanki odpowiedzialności państwa.

b) Przesłanki odpowiedzialności państwa

86. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału jednostce przysługuje prawo do naprawienia szkody wyrządzonej poprzez naruszenie prawa Unii, które można przypisać państwu, o ile spełnione są łącznie trzy przesłanki: naruszona norma prawna Unii jest dla poszkodowanych źródłem uprawnień, naruszenie jest wystarczająco istotne oraz istnieje bezpośredni związek przyczynowy między naruszeniem a poniesioną przez poszkodowanego szkodą²⁹. Zasadniczo zadaniem sądów krajowych jest ustalenie, czy spełnione są wskazane przesłanki i państwo ponosi odpowiedzialność za naprawienie szkody³⁰. Tym samym w niniejszej sprawie strony spierają się w postępowaniu głównym o to, czy łącznie spełnione są trzy przesłanki odpowiedzialności państwa z tytułu naruszenia prawa Unii.

87. Najpierw należy stwierdzić, że owe trzy przesłanki wystarczają do nabycia roszczenia odszkodowawczego przez jednostkę³¹. Zatem prawo Unii nie wyklucza, aby odpowiedzialność państwa z tytułu naruszenia prawa Unii mogła powstać na mniej surowych warunkach na gruncie prawa krajowego. To jednak sprzeciwia się temu, by prawo krajowe nakładało dodatkowe przesłanki tej

28 Opinia rzecznika generalnego C. Stix-Hackl w sprawie Paul i in. (C-222/02, EU:C:2003:637, pkt 87).

29 Wyroki: z dnia 5 marca 1996 r., Brasserie du pêcheur i Factortame (C-46/93 i C-48/93, EU:C:1996:79, pkt 51); z dnia 24 marca 2009 r., Danske Slagterier (C-445/06, EU:C:2009:178, pkt 20); z dnia 26 stycznia 2010 r., Transportes Urbanos y Servicios Generales (C-118/08, EU:C:2010:39, pkt 30); z dnia 25 listopada 2010 r., Fuß (C-429/09, EU:C:2010:717, pkt 47).

30 Zobacz wyroki: z dnia 25 listopada 2010 r., Fuß (C-429/09, EU:C:2010:717, pkt 62); z dnia 9 września 2015 r., Ferreira da Silva e Brito i in. (C-160/14, EU:C:2015:565, pkt 50).

31 Zobacz wyrok z dnia 25 listopada 2010 r., Fuß (C-429/09, EU:C:2010:717, pkt 65 i przytoczone tam orzecznictwo).

odpowiedzialności³². Trybunał orzekł, że naprawienie szkody w krajowym porządku prawnym nie może być uzależnione od winy (umyślnej albo niedbalstwa) organu państwa wykraczającej poza pojęcie dostatecznie istotnego naruszenia prawa Unii, chociaż obejmuje ono pewne elementy obiektywne i subiektywne, które w krajowym systemie prawnym mogą wiązać się z pojęciem winy³³.

88. Na wstępie należy zauważyć, że – jak słusznie podkreśla Komisja – bezpośrednia skuteczność przepisu nie jest przesłanką odpowiedzialności państwa³⁴.

89. Dla stwierdzenia odpowiedzialności państwa należy raczej zbadać, czy przepis, którego naruszenie jest podnoszone, przyznaje uprawnienia jednostce.

90. W niniejszej sprawie art. 1 pkt 3 ppkt (i) dyrektywy 94/19 nie przyznaje jednostce prawa do tego, aby właściwy organ automatycznie stwierdził niedostępność jej depozytów, gdy owa niedostępność rzeczywiście rozciąga się przez określony czas³⁵. Jak wskazano powyżej, właściwy organ dysponuje raczej pewną swobodą uznania odnośnie do owego ustalenia, bowiem jest to przede wszystkim decyzja o charakterze prognostycznym³⁶.

91. Artykuł 1 pkt 3 ppkt (i) dyrektywy 94/19 przewiduje jednakże, że *gdy* właściwy organ jest zdania, że instytucja kredytowa z powodu swojej sytuacji finansowej w danej chwili nie jest w stanie spłacić depozytów i w chwili obecnej nie widzi żadnej perspektywy na ich spłatę w późniejszym terminie, ów organ *musi* dokonać odpowiedniego ustalenia w terminie pięciu dni po tym, gdy po raz pierwszy dowiedział się, że instytucja kredytowa nie wypłaciła depozytów.

92. To oznacza, że ów przepis wprawdzie nie przyznaje jednostce prawa do stwierdzenia niedostępności jej depozytu, lecz przyznaje jej prawo do tego, aby organ, *jeżeli* ustali niedostępność, dokonał tego w terminie pięciu dni.

93. Przepis ten jest jasny i precyzyjny, jeśli chodzi o termin³⁷.

94. Na podstawie środków nadzorczych podjętych w niniejszej sprawie przez BNB można wyjść z założenia, że ów organ był zdania, iż instytucja kredytowa z powodu swojej sytuacji finansowej w danej chwili nie była w stanie spłacić przedmiotowych depozytów. Tego samego dnia, w którym organ dowiedział się od KTB, że bank wstrzymał wypłaty, BNB umieściło KTB pod szczególnym nadzorem ze względu na ryzyko niewypłacalności. Brak w tamtej chwili perspektywy na ich spłatę w późniejszym terminie został stwierdzony przez samo BNB w drodze decyzji o zawieszeniu wykonania wszystkich zobowiązań KTB.

95. Chociaż BNB było zdania, że KTB grozi niewypłacalność, i BNB własną decyzję uniemożliwiło wypłatę rzeczowego depozytu przez dłuższy czas, nie dokonało ono ustalenia zgodnie z art. 1 pkt 3 ppkt (i) dyrektywy 94/19 w terminie pięciu dni, które skutkowałyby odszkodowaniem danych deponentów zgodnie z art. 7 ust. 1 i art. 10 ust. 1. Stanowi to dostatecznie istotne naruszenie art. 1 pkt 3 ppkt (i) dyrektywy 94/19.

32 Zobacz wyrok z dnia 25 listopada 2010 r., Fuß (C-429/09, EU:C:2010:717, pkt 66 i przytoczone tam orzecznictwo).

33 Zobacz wyroki: z dnia 5 marca 1996 r., Brasserie du pêcheur i Factortame (C-46/93 i C-48/93, EU:C:1996:79, pkt 78–80); z dnia 4 lipca 2000 r., Haim (C-424/97, EU:C:2000:357, pkt 39); z dnia 25 listopada 2010 r., Fuß (C-429/09, EU:C:2010:717, pkt 67).

34 Zobacz wyrok z dnia 5 marca 1996 r., Brasserie du pêcheur i Factortame (C-46/93 i C-48/93, EU:C:1996:79, pkt 21, 22).

35 W tym punkcie dyrektywa różni się od pierwotnej propozycji Komisji dla dyrektywy Rady w sprawie systemów gwarancji depozytów, gdzie nie było konieczne stwierdzenie zawieszenia płatności przez organ administracyjny; zgodnie z projektem wystarczyło raczej, że „zawieszenie płatności faktycznie rozciąga się na ponad dziesięć następujących po sobie dni” [COM(92) 188 wersja ostateczna, s. 29].

36 Zobacz powyżej pkt 46 niniejszej opinii.

37 Stopień jasności i precyzji naruszonego przepisu należy do elementów, jakie powinny zostać wzięte pod uwagę w ramach ewentualnego badania istnienia dostatecznie istotnego naruszenia prawa Unii; zob. wyrok z dnia 5 marca 1996 r., Brasserie du pêcheur i Factortame (C-46/93 i C-48/93, EU:C:1996:79, pkt 55, 56).

96. Obowiązkiem sądu odsyłającego jest zbadanie, czy między owym naruszeniem a zarzucaną szkodą istnieje bezpośredni związek przyczynowy.

97. Z tego wynika, że w okolicznościach takich jak w niniejszej sprawie nieprawidłowe zastosowanie art. 1 pkt 3 ppkt (i) dyrektywy 94/19 stanowi dostatecznie istotne naruszenie prawa Unii, które może skutkować odpowiedzialnością danego państwa członkowskiego. Okoliczności wskazane dodatkowo przez sąd odsyłający w jego ósmym pytaniu niczego tu nie zmieniają.

3. Pytania prejudycjalne pierwsze i drugie

98. Poprzez swoje pierwsze dwa pytania prejudycjalne sąd odsyłający dąży wreszcie do ustalenia, czy prawo Unii stoi na przeszkodzie okoliczności, że w Bułgarii mogą być stosowane dwa różne tryby z różnymi przesłankami dla dochodzenia roszczeń odszkodowawczych od państwa z tytułu naruszenia prawa Unii.

99. W Bułgarii z jednej strony przy stosowaniu ustawy o stosunkach zobowiązaniowych i umowach, która reguluje ogólne roszczenie odszkodowawcze, w rachubę wchodzi kodeks postępowania cywilnego. Z drugiej strony przy stosowaniu ustawy o odpowiedzialności państwa, która reguluje odpowiedzialność państwa i gmin za szkody wyrządzone na skutek niezgodnych z prawem aktów lub bezprawnego działania, lub zaniechania ich organów lub funkcjonariuszy przy wykonywaniu ich zadań, właściwy może być kodeks postępowania administracyjnego³⁸.

100. Zgodnie z wyjaśnieniami sądu odsyłającego obydwa tryby różnią się w następujący sposób: tryb sądownoadministracyjny ma tę zaletę, że odpowiedzialność nie jest zależna od zawinienia, opłaty za postępowania są niższe i jako sąd właściwy w rachubę wchodzi także sąd miejsca zamieszkania poszkodowanego. Ów tryb znajduje jednak zastosowanie tylko wtedy, gdy szkoda wynika z unieważnionych niezgodnych z prawem aktów oraz niezgodnych z prawem faktycznych działań lub zaniechań administracji. Ponadto jest sporne, czy takie postępowanie może być prowadzone przeciwko BNB, bowiem BNB jest wprawdzie organem państwa, ale nie ma statusu organu administracyjnego.

101. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem zadaniem systemów prawnych państw członkowskich jest wyznaczenie właściwych sądów i określenie reguł proceduralnych dotyczących powództw zapewniających ochronę uprawnień, które jednostki wywodzą z prawa Unii³⁹. Oznacza to, że państwa członkowskie muszą wprawdzie usunąć skutki szkody wyrządzonej przez państwo w ramach przepisów krajowych w dziedzinie odpowiedzialności, ale określenie właściwych sądów i trybu dla dochodzenia roszczenia z tytułu odpowiedzialności państwa wynikającej z prawa Unii podlega zasadniczo autonomii proceduralnej państw członkowskich.

102. Prawo Unii nie określa zatem, który tryb – jeśli w grę wchodzi kilka – ma być stosowany. Prawo Unii zawiera jednak zasady, które muszą być przestrzegane w ramach wyboru właściwego trybu.

³⁸ Zobacz rozważania dotyczące prawa krajowego w pkt 14–17 niniejszej opinii.

³⁹ Zobacz wyroki: z dnia 19 listopada 1991 r., Francovich i in. (C-6/90 i C-9/90, EU:C:1991:428, pkt 42 i tam przytoczone orzecznictwo); z dnia 30 września 2003 r., Köbler (C-224/01, EU:C:2003:513, pkt 50); z dnia 14 września 2017 r., Petrea (C-184/16, EU:C:2017:684, pkt 58).

103. Tak więc prawo Unii nie zezwala na to, aby prawo krajowe ustanawiało przesłanki odpowiedzialności państwa przewidzianej w prawie Unii surowsze niż te, które Trybunał wypracował w swoim orzecznictwie. Odpowiedzialność na zasadzie winy – tak jak w niniejszym przypadku – wymagana przez ustawę o stosunkach zobowiązaniowych i umowach w ramach kodeksu postępowania cywilnego wykracza⁴⁰ jednak poza trzy przewidziane przesłanki dla unijnej odpowiedzialności państwa (norma przyznająca jednostce uprawnienia, wystarczająco istotne naruszenie i bezpośredni związek przyczynowy między naruszeniem a powstałą szkodą)⁴¹.

104. Prawo Unii przewiduje także, że obowiązek naprawienia szkody powstaje w każdym przypadku naruszenia prawa Unii przez państwo członkowskie. Jest tak niezależnie od tego, który organ państwowy dopuścił się naruszenia i który organ według prawa danego państwa członkowskiego zasadniczo jest zobowiązany do naprawienia tej szkody⁴².

105. Wynika stąd, że z punktu widzenia prawa Unii obowiązek naprawienia szkody zasadniczo w całości ciąży po stronie państw członkowskich, a nie po stronie danego organu państwowego, który odpowiada za naruszenie prawa Unii. Zatem prawo krajowe może wprawdzie przewidywać, że organ państwowy, który odpowiada za powstałą szkodę, ponosi odpowiedzialność, i to ewentualnie skutkuje określonym trybem, nie może to jednak prowadzić do osłabienia ochrony prawnej jednostki.

106. W niniejszym przypadku prawo krajowe przewiduje dla odpowiedzialności państwa, ale nie dla odpowiedzialności BNB, zastosowanie ustawy o odpowiedzialności państwa w ramach kodeksu postępowania administracyjnego. Ponieważ BNB bez wątplenia jest organem państwowym w rozumieniu prawa Unii, obowiązkiem sądu krajowego jest zbadanie, czy zasady odpowiedzialności BNB osłabiają pozycję jednostki w porównaniu z zasadami odpowiedzialności państwa w przypadku innych organów państwowych w stopniu, który wpływa na dochodzenie roszczenia z tytułu odpowiedzialności państwa przewidzianego w prawie Unii.

107. Ponadto państwo członkowskie w ramach swojej autonomii proceduralnej musi przestrzegać zasad równoważności i skuteczności: określone w prawie regulującym zasady odpowiedzialności państw członkowskich przesłanki materialne i formalne dla dochodzenia naruszeń prawa Unii nie mogą być mniej korzystne niż w przypadku podobnych powództw dotyczących tylko prawa krajowego (zasada równoważności) i nie mogą być tak skonstruowane, by w praktyce czynić otrzymanie odszkodowania niemożliwym lub nadmiernie utrudnionym (zasada skuteczności)⁴³.

108. Jeżeli chodzi o zasadę równoważności, w niniejszej sprawie należy stwierdzić, że żaden z przepisów wskazanych przez sąd odsyłający zgodnie ze swoim brzmieniem nie różnicuje według tego, czy odpowiedzialność państwa oparta jest na naruszeniu prawa Unii czy na naruszeniu prawa krajowego. Z wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym nie wynika także, aby unijne stany faktyczne były traktowane mniej korzystnie niż krajowe⁴⁴.

109. Natomiast w niniejszym przypadku naruszenie zasady skuteczności stanowi już sama niepewność dotycząca trybu mającego zastosowanie do dochodzenia roszczeń z tytułu odpowiedzialności państwa z powodu naruszenia prawa Unii. Owa niepewność bowiem nadmiernie utrudnia jednostce drogę prawną do uzyskania odszkodowania, zaczynając od określenia sądu – sądu administracyjnego lub sądu cywilnego – do którego należy wystąpić ze sprawą.

40 Zobacz pkt 86 niniejszej opinii.

41 Zobacz pkt 87 niniejszej opinii.

42 Zobacz wyroki: z dnia 5 marca 1996 r., Brasserie du pêcheur i Factortame (C-46/93 i C-48/93, EU:C:1996:79, pkt 32); z dnia 25 listopada 2010 r., Fuß (C-429/09, EU:C:2010:717, pkt 46 i przytoczone tam orzecznictwo).

43 Zobacz wyroki: z dnia 19 listopada 1991 r., Francovich i in. (C-6/90 i C-9/90, EU:C:1991:428, pkt 43); z dnia 30 września 2003 r., Köbler (C-224/01, EU:C:2003:513, pkt 58); z dnia 26 stycznia 2010 r., Transportes Urbanos y Servicios Generales (C-118/08, EU:C:2010:39, pkt 31 i przytoczone tam orzecznictwo); a także i z dnia 9 września 2015 r., Ferreira da Silva e Brito i in. (C-160/14, EU:C:2015:565, pkt 50).

44 Zobacz w podobnej sprawie wyrok z dnia 15 marca 2017 r., Aquino (C-3/16, EU:C:2017:209, pkt 50, 51).

110. Ponadto jest sporne, czy zasada skuteczności stoi na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu, takiemu jak w niniejszej sprawie bułgarski kodeks postępowania administracyjnego, zgodnie z którym leżący u podstaw naruszenia prawa Unii akt niezgodny z prawem musi zostać uchylony bądź musi zostać stwierdzona niezgodność z prawem działania albo zaniechania administracji.

111. W tym zakresie Trybunał wyjaśnił już, że sąd krajowy może zbadać, czy poszkodowany wykazał należytą staranność w celu uniknięcia szkody lub ograniczenia jej rozmiarów oraz czy w szczególności wykorzystał w stosownym czasie wszystkie środki prawne, które były do jego dyspozycji⁴⁵.

112. Wymaganie od poszkodowanych systematycznego wykorzystywania wszystkich dostępnych im środków prawnych byłoby jednak sprzeczne z zasadą skuteczności⁴⁶. Do sądu krajowego należy ocena, w świetle całości okoliczności zawisłej przed nim sprawy, czy od^{N. Kantareva} można było racjonalnie wymagać, aby przed skorzystaniem ze środka prawnego w celu uzyskania odszkodowania wniósł dalsze środki prawne w celu stwierdzenia nieważności aktu BNB lub w celu stwierdzenia niezgodności z prawem faktycznych działań lub zaniechań BNB⁴⁷.

113. Sporne jest wreszcie, czy sprzeczna z zasadą skuteczności jest okoliczność, że dochodzenie przewidzianego w prawie Unii roszczenia z tytułu odpowiedzialności państwa zgodnie z prawem bułgarskim zależy od zapłaty – także proporcjonalnej – zaliczki na poczet kosztów postępowania w formie opłaty. Okoliczność, że prawo krajowe przewiduje – także proporcjonalną – zaliczkę na poczet kosztów postępowania, jest ogólnie przyjęta w wielu państwach członkowskich i sama w sobie nie narusza zasady skuteczności. Właściwy sąd musi jednak zbadać, czy stanowi ona niemożliwą do pokonania przeszkodę dla ewentualnego dostępu do wymiaru sprawiedliwości⁴⁸ i czy w tym przypadku istnieje możliwość zwolnienia z zapłaty.

114. W świetle powyższych rozważań należy zatem stwierdzić, że prawo Unii nie zakazuje, by w Bułgarii mogły być stosowane, w zależności od działającego organu państwa, dwa różne tryby w celu dochodzenia roszczeń z tytułu odpowiedzialności państwa w związku z naruszeniami prawa Unii, dopóki dla jednostki jest jasne, który tryb w pojedynczym przypadku musi ona zastosować, i ów tryb umożliwia skuteczne dochodzenie roszczenia odszkodowawczego przewidzianego w prawie Unii. Zadaniem sądu odsyłającego jest zbadanie, czy tryb znajdujący zastosowanie w celu dochodzenia roszczeń z tytułu odpowiedzialności państwa wobec BNB spełnia owe przesłanki.

V. Wnioski

115. W świetle powyższych rozważań proponuję Trybunałowi, aby udzielił następujących odpowiedzi na wnioski o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Administrativen sad Varna (sąd administracyjny w Warnie):

- 1) Artykuł 1 pkt 3 ppkt (i) dyrektywy 94/19 należy interpretować w ten sposób, że ustalenie niedostępności depozytów musi nastąpić w terminie pięciu dni roboczych, po tym, gdy właściwy organ po raz pierwszy stwierdził, że w danej chwili instytucja kredytowa nie jest w stanie spłacić należnych i wymagalnych depozytów i w chwili obecnej brak jest perspektywy na ich spłatę w późniejszym terminie, bez względu na decyzję o niewypłacalności instytucji kredytowej i cofnięcie jej licencji. Również szczególne działania nadzorcze nie mogą mieć skutku zawieszającego dla ustalenia niedostępności depozytów. Ponadto owo stwierdzenie niedostępności

45 Wyrok z dnia 25 listopada 2010 r., Fuß (C-429/09, EU:C:2010:717, pkt 75); zob. także wyroki: z dnia 5 marca 1996 r., Brasserie du pêcheur i Factortame (C-46/93 i C-48/93, EU:C:1996:79, pkt 84); z dnia 13 marca 2007 r., Test Claimants in the Thin Cap Group Litigation (C-524/04, EU:C:2007:161, pkt 124); a także z dnia 24 marca 2009 r., Danske Slagterier (C-445/06, EU:C:2009:178, pkt 60).

46 Wyroki: z dnia 25 listopada 2010 r., Fuß (C-429/09, EU:C:2010:717, pkt 77); z dnia 24 marca 2009 r., Danske Slagterier (C-445/06, EU:C:2009:178, pkt 62).

47 Wyrok z dnia 24 marca 2009 r., Danske Slagterier (C-445/06, EU:C:2009:178, pkt 64).

48 Wyrok z dnia 22 grudnia 2010 r., DEB (C-279/09, EU:C:2010:811, pkt 61).

depozytów musi następować w taki sposób, aby system gwarancji depozytów bez żadnych wątpliwości wiedział, że rozpoczął się bieg terminu [wypłaty] odszkodowania dla deponentów przewidzianego w art. 10 ust. 1 dyrektywy 94/19. Wreszcie, ustalenie niedostępności nie może zostać uzależnione od obowiązku wystąpienia deponenta z żądaniem wypłaty do instytucji kredytowej.

- 2) W okolicznościach takich jak w niniejszej sprawie nieprawidłowe zastosowanie art. 1 pkt 3 ppkt (i) dyrektywy 94/19 stanowi dostatecznie istotne naruszenie prawa Unii, które skutkuje odpowiedzialnością danego państwa członkowskiego.
- 3) Prawo Unii nie zakazuje, by w Bułgarii mogły być stosowane, w zależności od działającego organu państwa, dwa różne tryby w celu dochodzenia roszczeń z tytułu odpowiedzialności państwa w związku z naruszeniami prawa Unii, dopóki dla jednostki jest jasne, do którego trybu w pojedynczym przypadku musi się ona odwołać, i ów tryb umożliwia skuteczne dochodzenie roszczenia odszkodowawczego przewidzianego w prawie Unii. Zadaniem sądu odsyłającego jest zbadanie, czy tryb znajdujący zastosowanie w celu dochodzenia roszczeń z tytułu odpowiedzialności państwa wobec BNB spełnia owe przesłanki.