



Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (pierwsza izba)

z dnia 5 maja 2022 r. *

Odesłanie prejudycjalne – Dyrektywa 2014/59/UE – Unia bankowa – Restrukturyzacja i uporządkowana likwidacja instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych – Artykuły 36, 73 i 74 – Ochrona akcjonariuszy i wierzycieli – Częściowe wdrożenie przed upływem terminu transpozycji – Transpozycja etapami – Karta praw podstawowych Unii Europejskiej – Artykuł 17 ust. 1 – Prawo własności

W sprawie C-83/20

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Supremo Tribunal Administrativo (naczelny sąd administracyjny, Portugalia) postanowieniem z dnia 23 stycznia 2020 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 17 lutego 2020 r., w postępowaniu:

BPC Lux 2 Sàrl,

BPC UKI LP,

Bennett Offshore Restructuring Fund Inc.,

Bennett Restructuring Fund LP,

Queen Street Limited,

BTG Pactual Global Emerging Markets and Macro Master Fund LP,

BTG Pactual Absolute Return II Master Fund LP,

CSS LLC,

Beltway Strategic Opportunities Fund LP,

EJF Debt Opportunities Master Fund LP,

TP Lux HoldCo Sàrl,

VR Global Partners LP,

CenturyLink Inc. Defined Benefit Master Trust,

* Język postępowania: portugalski.

City of New York Group Trust,

Dignity Health,

GoldenTree Asset Management Lux Sàrl,

GoldenTree High Yield Value Fund Offshore 110 Two Ltd,

San Bernardino County Employees Retirement Association,

EJF DO Fund (Cayman) LP,

Massa Insolvente da Espírito Santo Financial Group SA

przeciwko

Banco de Portugal,

Banco Espírito Santo SA,

Novo Banco SA,

TRYBUNAŁ (pierwsza izba)

w składzie: A. Arabadjiev, prezes izby, I. Ziemele (sprawozdawczyni), T. von Danwitz, P.G. Xuereb i A. Kumin, sędziowie,

rzecznik generalny: G. Pitruzzella,

sekretarz: A. Calot Escobar,

uwzględniając pisemny etap postępowania,

rozważywszy uwagi, które przedstawili:

- w imieniu Massa Insolvente da Espírito Santo Financial Group SA – D. Duarte Campos, T. Duarte i R. Oliveira, advogados, oraz P. Brito, J. Schmid Moura i S. Estima Martins, advogadas,
- w imieniu BPC Lux 2 Sàrl, BPC UKI LP, Bennett Offshore Restructuring Fund Inc., Bennett Restructuring Fund LP, Queen Street Limited, BTG Pactual Global Emerging Markets and Macro Master Fund LP, BTG Pactual Absolute Return II Master Fund LP, CSS LLC, Beltway Strategic Opportunities Fund LP, EJF Debt Opportunities Master Fund LP, TP Lux HoldCo Sàrl, VR Global Partners LP, CenturyLink Inc. Defined Benefit Master Trust, City of New York Group Trust, Dignity Health, GoldenTree Asset Management Lux Sàrl, GoldenTree High Yield Value Fund Offshore 110 Two Ltd, San Bernardino County Employees Retirement Association i EJF DO Fund (Cayman) LP – N. da Costa Silva Vieira i M. Marques Mendes, advogados, oraz D. Guimarães i A. Dias Henriques, advogadas,

- w imieniu Banco de Portugal – T. Rosado, R. Esteves de Oliveira i P. Moura Pinheiro, advogados, oraz T. Tönnies, advogada,
- w imieniu rządu portugalskiego – L. Inez Fernandes, S. Jaulino, J. Marques i P. Barros da Costa, w charakterze pełnomocników,
- w imieniu Komisji Europejskiej – D. Triantafyllou, A. Nijenhuis, B. Rechenen i A. Steiblytè, w charakterze pełnomocników,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 14 października 2021 r.,
wydaje następujący

Wyrok

- 1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni art. 36, 73 i 74 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/59/UE z dnia 15 maja 2014 r. ustanawiającej ramy na potrzeby prowadzenia działań naprawczych oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w odniesieniu do instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych oraz zmieniającej 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), a także art. 17 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „Kartą”).
- 2 Wniosek ten został złożony w ramach sporu między BPC Lux 2 Sàrl, BPC UKI LP, Bennett Offshore Restructuring Fund Inc., Bennett Restructuring Fund LP, Queen Street Limited, BTG Pactual Global Emerging Markets and Macro Master Fund LP, BTG Pactual Absolute Return II Master Fund LP, CSS LLC, Beltway Strategic Opportunities Fund LP, EJF Debt Opportunities Master Fund LP, TP Lux HoldCo Sàrl, VR Global Partners LP, CenturyLink Inc. Defined Benefit Master Trust, City of New York Group Trust, Dignity Health, GoldenTree Asset Management Lux Sàrl, GoldenTree High Yield Value Fund Offshore 110 Two Ltd, San Bernardino County Employees Retirement Association i EJF DO Fund (Cayman) LP (zwanymi dalej „BPC Lux 2 i in.”) oraz Massa Insolvente da Espírito Santo Financial Group SA (zwaną dalej „Massa Insolvente”) a Banco de Portugal, Banco Espírito Santo SA (zwanym dalej „BES”) i Novo Banco SA, w przedmiocie decyzji Banco de Portugal z dnia 3 sierpnia 2014 r. o restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji BES.

Ramy prawne

Prawo Unii

- 3 Artykuł 36 dyrektywy 2014/59, zatytułowany „Wycena do celów restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji”, stanowi:

„1. Przed podjęciem działania w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji lub przed wykonaniem uprawnienia do umorzenia lub konwersji odpowiednich instrumentów kapitałowych, organy ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji zapewniają dokonanie

uczciwej, ostrożnej i realistycznej wyceny aktywów i zobowiązań instytucji lub podmiotu, o którym mowa w art. 1 ust. 1 lit. b), c) lub d), przez osobę niezależną zarówno od wszelkich organów publicznych, w tym organu ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, jak i od danej instytucji lub podmiotu, o którym mowa w art. 1 ust. 1 lit. b), c) lub d). [...]

[...]

4. Cele wyceny są następujące:

[...]

e) w przypadku zastosowania instrumentu instytucji pomostowej lub instrumentu wydzielenia aktywów – pomoc w podjęciu decyzji w sprawie przenoszonych aktywów, praw, zobowiązań lub akcji lub innych własności instrumentów właścicielskich, a także decyzji w sprawie wartości ewentualnego wynagrodzenia płatnego na rzecz instytucji objętej restrukturyzacją i uporządkowaną likwidacją, bądź – w zależności od przypadku – na rzecz właścicieli akcji lub innych instrumentów właścicielskich;

[...]

10. Wycenę niespełniającą wszystkich wymogów określonych w niniejszym artykule uznaje się za wstępną do czasu przeprowadzenia przez niezależną osobę wyceny w pełni zgodnej z wszystkimi wymogami określonymi w niniejszym artykule. Tę ostateczną wycenę ex post przeprowadza się w najbliższym praktycznie możliwym terminie. Może ona zostać przeprowadzona odrębnie od wyceny, o której mowa w art. 74, albo jednocześnie z tą wyceną, i przez tę samą niezależną osobę, która przeprowadziła tę wycenę, lecz powinna być od niej odrębna.

[...]”.

4 Artykuł 73 tej dyrektywy, zatytułowany „Sposób traktowania akcjonariuszy i wierzycieli w przypadku częściowych przeniesień i zastosowania instrumentu umorzenia lub konwersji długu”, stanowi:

„Jeżeli zastosowano co najmniej jeden instrument restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, w szczególności do celów art. 75, państwa członkowskie zapewniają, by:

a) z wyjątkiem przypadków, w których ma zastosowanie lit. b), w przypadku gdy organy ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji dokonują przeniesienia tylko części praw, aktywów i zobowiązań instytucji objętej restrukturyzacją i uporządkowaną likwidacją, akcjonariusze i ci wierzyciele, których roszczenia nie zostały przeniesione, otrzymali z tytułu zaspokojenia swoich roszczeń kwotę co najmniej równą kwocie, jaką otrzymaliby w przypadku likwidacji instytucji objętej restrukturyzacją i uporządkowaną likwidacją w ramach standardowego postępowania upadłościowego w czasie, gdy decyzja, o której mowa w art. 82, została podjęta;

- b) w przypadku gdy organy ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji stosują instrument umorzenia lub konwersji długu, akcjonariusze i wierzyciele, których roszczenia zostały umorzone lub poddane konwersji na akcje, nie ponieśli większych strat niż straty, które ponieśli w przypadku likwidacji instytucji objętej restrukturyzacją i uporządkowaną likwidacją w ramach standardowego postępowania upadłościowego w czasie, gdy decyzja, o której mowa w art. 82, została podjęta”.
- 5 Artykuł 74 wspomnianej dyrektywy, zatytułowany „Wycena różnicy w sposobie traktowania”, stanowi:
- „1. Do celów oceny, czy akcjonariusze i wierzyciele byłoby traktowani w korzystniejszy sposób, gdyby instytucja objęta restrukturyzacją i uporządkowaną likwidacją została objęta zwykłym postępowaniem upadłościowym, w tym, lecz nie tylko, do celów art. 73, państwa członkowskie zapewniają, by po przeprowadzeniu działania lub działań w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji niezależna osoba jak najszybciej dokonała wyceny. Wycena ta dokonywana jest niezależnie od wyceny dokonywanej na mocy art. 36.
2. W ramach wyceny, o której mowa w ust. 1, określa się:
- a) sposób traktowania, którego doświadczyliby akcjonariusze i wierzyciele, odpowiednie systemy gwarancji depozytów, w przypadku, gdyby instytucja objęta restrukturyzacją i uporządkowaną likwidacją, w stosunku do której działanie lub działania w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji zostały zastosowane została objęta zwykłym postępowaniem upadłościowym w czasie, gdy decyzja, o której mowa w art. 82, została podjęta;
- b) faktyczny sposób traktowania, którego doświadczyli akcjonariusze i wierzyciele instytucji objętej restrukturyzacją i uporządkowaną likwidacją podczas jej restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji; oraz
- c) ewentualne różnice między sposobem traktowania, o którym mowa w lit. a), oraz sposobem traktowania, o którym mowa w lit. b).
3. W ramach wyceny określa się [Wyceny dokonuje się]:
- a) przy założeniu, że instytucja objęta restrukturyzacją i uporządkowaną likwidacją, w stosunku do której działanie lub działania w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji zostały zastosowane została objęta zwykłym postępowaniem upadłościowym w czasie, gdy decyzja, o której mowa w art. 82, została podjęta;
- b) przy założeniu, że działanie lub działania w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji nie zostały dokonane;
- c) z pominięciem ewentualnego udzielenia instytucji objętej restrukturyzacją i uporządkowaną likwidacją nadzwyczajnego publicznego wsparcia finansowego.
- [...]”.

- 6 Artykuł 130 dyrektywy 2014/59, zatytułowany „Transpozycja”, stanowi w ust. 1:
„Państwa członkowskie przyjmują i publikują, do dnia 31 grudnia 2014 r., przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne niezbędne do wykonania niniejszej dyrektywy. Niezwłocznie prześlą Komisji tekst tych przepisów.
Państwa członkowskie stosują te środki od dnia 1 stycznia 2015 r.
Jednakże przepisy przyjęte w celu wykonania przepisów tytułu IV rozdział IV sekcja 5 państwa członkowskie stosują najpóźniej od dnia 1 stycznia 2016 r.”.
- 7 Na podstawie art. 131 tej dyrektywy weszła ona w życie w dniu 2 lipca 2014 r., czyli dwudziestego dnia po opublikowaniu w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej* w dniu 12 czerwca 2014 r.

Prawo portugalskie

- 8 Portugalski ustawodawca wprowadził rozwiązania prawne dotyczące restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków dekretem z mocą ustawy nr 31-A/2012 z dnia 10 lutego 2012 r., włączając je do Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras (ogólnych ram prawnych regulujących instytucje kredytowe i finansowe zwanych dalej „RGICSF”).
- 9 Odpowiednie przepisy RGICSF, w brzmieniu określonym dekretem z mocą ustawy nr 31-A/2012, miały następujące brzmienie:

„Artykuł 145-B

Zasada przewodnia stosowania działań w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji

1 – Przy stosowaniu działań w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji należy zapewnić, by akcjonariusze i wierzyciele instytucji kredytowej brali w pierwszej kolejności na siebie straty danej instytucji, w zależności od ich kolejności i na równych warunkach w ramach każdej kategorii wierzycieli.

2 – Przepisy poprzedniego ustępu nie mają zastosowania do depozytów gwarantowanych zgodnie z przepisami art. 164 i 166.

Artykuł 145-C

Stosowanie działań w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji

1 – W przypadku gdy instytucja kredytowa nie spełnia wymogów dotyczących utrzymania zezwolenia na prowadzenie działalności lub istnieje poważne prawdopodobieństwo, że nie spełni ona tych wymogów, Banco de Portugal może, jeżeli okaże się to niezbędne do osiągnięcia któregokolwiek z celów wskazanych w art. 145-A, zastosować następujące działania w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji:

- a) zbycie działalności w całości lub części na rzecz innej instytucji posiadającej zezwolenie na prowadzenie danego rodzaju działalności;
- b) przeniesienie działalności w całości lub części do jednego lub większej liczby banków pomostowych.

2 – Banco de Portugal stosuje działania w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, jeżeli uzna, że jest mało prawdopodobne, aby instytucja kredytowa była w stanie w rozsądnym terminie podjąć niezbędne działania w celu przywrócenia odpowiednich warunków stabilności i przestrzegania wskaźników ostrożnościowych.

3 – Do celów ust. 1 uznaje się, że istnieje poważne prawdopodobieństwo, iż instytucja kredytowa nie spełni wymogów dotyczących utrzymania zezwolenia na prowadzenie działalności, jeżeli oprócz innych uzasadnionych okoliczności faktycznych, których znaczenie musi zostać ocenione przez Banco de Portugal w świetle celów określonych w art. 145-A, występuje jedna z następujących okoliczności:

- a) instytucja kredytowa poniosła straty, które mogą mieć wpływ na kapitał zakładowy, lub istnieją uzasadnione podstawy, aby sądzić, że sytuacja ta wystąpi w perspektywie krótkoterminowej;
- b) wartość aktywów instytucji kredytowej jest niższa niż wartość jej zobowiązań lub istnieją uzasadnione powody, by sądzić, że sytuacja ta wystąpi w perspektywie krótkoterminowej;
- c) instytucja kredytowa nie może wywiązać się ze swoich zobowiązań lub istnieją uzasadnione podstawy, by sądzić, że sytuacja ta wystąpi w perspektywie krótkoterminowej.

4 – Zastosowanie działań w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji nie jest uzależnione od wcześniejszego zastosowania środków naprawczych.

5 – Zastosowanie działania w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji pozostaje bez uszczerbku dla możliwości zastosowania w dowolnym momencie jednego lub więcej środków naprawczych.

[...]

Artykuł 145-F

[...]

5 – Do celów sprzedaży, o której mowa w ust. 1, aktywa, pasywa, pozycje pozabilansowe i aktywa zarządzane wybrane przez Banco de Portugal powinny być przedmiotem wyceny odnoszącej się do momentu sprzedaży, która zostanie dokonana przez niezależny podmiot wyznaczony przez sam Banco de Portugal w określonym przez niego terminie i której koszty zostaną pokryte przez instytucję kredytową, przy zastosowaniu metody wyceny opartej na warunkach rynkowych oraz, pomocniczo, na wartości godziwej oraz która to wycena powinna uwzględniać dodatnią lub ujemną wartość niematerialną wynikającą ze sprzedaży na rzecz instytucji nabywającej.

[...]

Artykuł 145-H

Kapitał własny i finansowanie banku pomostowego

1 – Banco de Portugal wybiera aktywa, pasywa, pozycje pozabilansowe i aktywa zarządzane, które zostaną przeniesione na bank pomostowy w chwili jego utworzenia.

[...]

4 – Aktywa, pasywa, pozycje pozabilansowe i aktywa zarządzane, o których mowa w ust. 1, muszą być przedmiotem wyceny odnoszącej się do momentu przeniesienia, która zostanie dokonana przez niezależny podmiot wyznaczony przez Banco de Portugal w terminie przez niego określonym i której koszty zostaną pokryte przez instytucję kredytową.

[...]

Artykuł 145-I

[...]

3 – Dochód ze sprzedaży przeznaczony się w pierwszej kolejności, w sposób proporcjonalny, na zwrot:

- a) funduszowi na cele restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji wszystkich kwot udostępnionych przez niego zgodnie z art. 145-H ust. 5;
- b) funduszowi gwarancji depozytów lub funduszowi gwarancji Crédito Agrícola Mútuo wszystkich kwot udostępnionych przez nie zgodnie z art. 145-H ust. 6;

4 – Po dokonaniu zwrotu kwot, o których mowa w poprzednim ustępie, ewentualną różnicę dochodu ze sprzedaży zwraca się pierwotnej instytucji kredytowej lub jej masie upadłości w przypadku, gdyby instytucja ta została postawiona w stan likwidacji.

[...]”.

10 RGICSF został zmieniony dekretem z mocą ustawy nr 114-A/2014 z dnia 1 sierpnia 2014 r., który znówelizował w szczególności art. 145-B, 145-F, 145-H et 145-I. Zyskały one następujące brzmienie:

„Artykuł 145-B [...]

1 – W przypadku gdy stosowane są działania w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, biorąc pod uwagę cele, o których mowa w poprzednim artykule, należy zapewnić, aby:

- a) straty danej instytucji kredytowej zostały pokryte w pierwszej kolejności przez akcjonariuszy tej instytucji;
- b) pozostałe straty danej instytucji kredytowej zostały pokryte w drugiej kolejności i na sprawiedliwych warunkach przez wierzycieli tej instytucji, w zależności od kolejności różnych kategorii wierzycieli;
- c) żaden wierzyciel instytucji kredytowej nie mógł ponieść większych strat niż te, które poniósłby, gdyby instytucja została postawiona w stan likwidacji.

[...]

3 – W przypadku gdy po zakończeniu likwidacji instytucji kredytowej objętej działaniem w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji zostanie stwierdzone, że wierzyciele tej instytucji, których roszczenia nie zostały przeniesione do innej instytucji kredytowej lub banku pomostowego, ponieśli straty większe niż te, które zgodnie z postanowieniami wyceny

przewidzianej w art. 145-F ust. 6 oraz w art. 145-H ust. 4 szacuje się, że ponieśliby, gdyby instytucja została postawiona w stan likwidacji bezpośrednio przed zastosowaniem działania w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, wierzyciele ci będą uprawnieni do otrzymania różnicy z funduszu na cele restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji.

Artykuł 145-F [...]

[...]

6 – Do celów przepisów art. 145-B ust. 3 wycena, o której mowa w poprzednim ustępie, obejmuje również oszacowanie poziomu odzyskiwania wierzytelności każdej kategorii wierzycieli zgodnie z kolejnością określoną w ustawie, w przypadku likwidacji instytucji kredytowej bezpośrednio przed zastosowaniem działania w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji.

[...]

Artykuł 145-H

[...]

4 – Aktywa, pasywa, pozycje pozabilansowe i aktywa zarządzane wybrane zgodnie z przepisami ust. 1 powinny być przedmiotem wyceny odnoszącej się do momentu przeniesienia, która zostanie dokonana przez niezależny podmiot wyznaczony przez Banco de Portugal w określonym przez niego terminie i której koszty zostaną pokryte przez instytucję kredytową, a także która – do celów przepisów art. 145-B ust. 3 – powinna również obejmować oszacowanie poziomu odzyskiwania wierzytelności każdej kategorii wierzycieli zgodnie z kolejnością określoną w ustawie, w przypadku likwidacji instytucji kredytowej bezpośrednio przed zastosowaniem działania w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji.

[...]

Artykuł 145-I

[...]

3 – [...]:

- a) funduszowi na cele restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji wszystkich kwot udostępnionych przez niego zgodnie z art. 145-H ust. 6;
- b) funduszowi gwarancji depozytów lub funduszowi gwarancji Crédito Agrícola Mútuo wszystkich kwot udostępnionych przez nie zgodnie z art. 145-H ust. 7”.

Postępowanie główne i pytania prejudycjalne

- 11 BES stanowił jedną z głównych instytucji kredytowych w portugalskim systemie bankowym.
- 12 Ze względu na faktyczne i poważne ryzyko niewypełnienia przez BES ciężących na nim zobowiązań została wobec niego wydana decyzja o restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, przyjęta przez Banco de Portugal w dniu 3 sierpnia 2014 r. (zwana dalej „działaniem w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji”).

- 13 Działanie w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, podjęte na podstawie RGICSF zmienionego dekretem z mocą ustawy nr 114-A/2014, wskazuje w szczególności, że bez jego niezwłocznego zatwierdzenia instytucja nieuchronnie stanęłaby w obliczu zawieszenia płatności i cofnięcia zezwolenia na prowadzenie działalności instytucji kredytowej, a w konsekwencji postawienia w stan likwidacji, co stanowiłoby ogromne ryzyko systemowe i poważne zagrożenie dla stabilności finansowej.
- 14 Działanie to spowodowało utworzenie instytucji pomostowej o nazwie Novo Banco, do której przeniesiono część aktywów, pasywów i pozycji pozabilansowych BES oraz aktywów przez BES zarządzanych.
- 15 BPC Lux 2 i in. są posiadaczami obligacji podporządkowanych wyemitowanych przez BES. Massa Insolvente posiadała bezpośrednio i pośrednio udziały w kapitale zakładowym BES.
- 16 BPC Lux 2 i in. oraz Massa Insolvente zaskarżyły działanie w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji przed sądami krajowymi, podnosząc w szczególności, że zostało ono podjęte z naruszeniem prawa Unii.
- 17 Supremo Tribunal Administrativo (naczelny sąd administracyjny, Portugalia), czyli sąd odsyłający, do którego wpłynęły dwa odwołania wniesione przez BPC Lux 2 i in. oraz przez Massa Insolvente, ma wątpliwości co do zgodności mających zastosowanie przepisów krajowych z prawem Unii, a w szczególności z dyrektywą 2014/59 i art. 17 Karty. Ponadto sąd ten zastanawia się, mając na względzie okoliczność, że termin na transpozycję tej dyrektywy jeszcze nie upłynął w dniu przyjęcia działania w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, czy poprzez przyjęcie dekretu z mocą ustawy nr 114-A/2014, który częściowo wdrożył tę dyrektywę, ustawodawca portugalski nie mógł poważnie zagrozić osiągnięciu rezultatu przewidzianego w tej dyrektywie.
- 18 W tych okolicznościach Supremo Tribunal Administrativo (naczelny sąd administracyjny) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:
 - 1) Czy prawo Unii, a w szczególności art. 17 [Karty] oraz dyrektywę [2014/59], w szczególności jej art. 36, 73 i 74, należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie obowiązywaniu przepisów krajowych takich jak [będące przedmiotem postępowania głównego], które zostały zastosowane w drodze działania w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji polegającego na utworzeniu instytucji pomostowej i wydzieleniu aktywów oraz które przy częściowej transpozycji wspomnianej dyrektywy i przed upływem terminu jej transpozycji:
 - a) nie przewidywały dokonania rozsądnej, ostrożnej i realistycznej wyceny aktywów i pasywów instytucji kredytowej objętej działaniem w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji przed jego przyjęciem;
 - b) nie przewidywały zapłaty ewentualnej rekompensaty opartej na wycenie wskazanej w lit. a) powyżej na rzecz instytucji objętej restrukturyzacją i uporządkowaną likwidacją lub, w odpowiednim przypadku, na rzecz osób uprawnionych z tytułu akcji lub z innych tytułów własności, a zamiast tego przewidywały jedynie, że ewentualna różnica dochodu ze sprzedaży banku pomostowego zostanie zwrócona pierwotnej instytucji kredytowej lub jej masie upadłości;

- c) nie przewidywały, że akcjonariusze instytucji objętej działaniem w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji są uprawnieni do otrzymania kwoty nie niższej niż szacunkowa kwota, którą otrzymaliby, gdyby jednostka została całkowicie zlikwidowana w ramach zwykłego postępowania upadłościowego, a przewidywały ten mechanizm zabezpieczenia jedynie w odniesieniu do wierzycieli, których roszczenia nie zostały przeniesione; oraz;
 - d) nie przewidywały wyceny innej niż ta, o której mowa w lit. a), mającej na celu ustalenie, czy akcjonariuszom i wierzycielom zapewniono by bardziej korzystne traktowanie, gdyby instytucja kredytowa objęta działaniem w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji została objęta zwykłym postępowaniem upadłościowym?
- 2) Czy w świetle orzecznictwa Trybunału zawartego w wyroku z dnia 18 grudnia 1997 r., *Inter-Environnement Wallonie* (C-129/96, EU:C:1997:628) [...], przepisy krajowe takie jak opisane w niniejszej sprawie, które dokonują częściowej transpozycji dyrektywy [2014/59], mogą poważnie zagrozić osiągnięciu rezultatu przewidzianego w tej dyrektywie, w szczególności w jej art. 36, 73 i 74, w kontekście stosowania działania w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji?”.

W przedmiocie pytań prejudycjalnych

W przedmiocie pytania pierwszego

- 19 Ponieważ, jak wynika z brzmienia pytania pierwszego, sąd odsyłający zastanawia się nad zgodnością uregulowania krajowego mającego zastosowanie do środka restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji rozpatrywanego w postępowaniu głównym, po pierwsze, z art. 36, 73 i 74 dyrektywy 2014/59, a po drugie, z art. 17 Karty, należy na wstępie ustalić, czy przepisy te mają zastosowanie do sporu w postępowaniu głównym.
- 20 W tym względzie należy zauważyć w pierwszej kolejności, że zgodnie z art. 131 dyrektywy 2014/59, z zastrzeżeniem jej art. 124, weszła ona w życie w dniu 2 lipca 2014 r. i że zgodnie z art. 130 tej dyrektywy termin transpozycji tej dyrektywy upłynął w dniu 31 grudnia 2014 r.
- 21 Wynika z tego, że w dniu przyjęcia działania w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, czyli w dniu 3 sierpnia 2014 r., termin transpozycji dyrektywy 2014/59 jeszcze nie upłynął.
- 22 Zgodnie zaś z utrwalonym orzecznictwem przed upływem terminu transpozycji dyrektywy nie można państwowi członkowskim zarzucać, że nie przyjęły środków wykonujących tę dyrektywę w swoim porządku prawnym (wyroki: z dnia 18 grudnia 1997 r., *Inter-Environnement Wallonie*, C-129/96, EU:C:1997:628, pkt 43; z dnia 27 października 2016 r., *Milev*, C-439/16 PPU, EU:C:2016:818, pkt 30 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 23 Ponadto z utrwalonego orzecznictwa wynika również, że dyrektywa może wywoływać bezpośrednie skutki jedynie po upływie terminu wyznaczonego na jej transpozycję do krajowego porządku prawnego państw członkowskich (wyrok z dnia 17 stycznia 2008 r., *Velasco Navarro*, C-246/06, EU:C:2008:19, pkt 25 i przytoczone tam orzecznictwo).

- 24 W związku z tym, jak wskazał w istocie rzecznik generalny w pkt 35 opinii, wnoszący odwołanie w postępowaniu głównym nie mogą powoływać się przed sądem odsyłającym na art. 36, 73 i 74 dyrektywy 2014/59, ponieważ przepisy te nie mają zastosowania do sporu w postępowaniu głównym.
- 25 W drugiej kolejności, co się tyczy stosowania art. 17 Karty, należy przypomnieć, że zgodnie z art. 51 ust. 1 Karty jej postanowienia mają zastosowanie do państw członkowskich wyłącznie w zakresie, w jakim stosują one prawo Unii.
- 26 Z utrwalonego orzecznictwa wynika bowiem, że prawa podstawowe chronione w porządku prawnym Unii znajdują zastosowanie we wszystkich sytuacjach podlegających prawu Unii, ale nie poza takimi sytuacjami. Z tego względu Trybunał orzekł już, że nie jest władny oceniać w świetle Karty przepisów krajowych, które nie mieszczą się w zakresie prawa Unii. Natomiast jeżeli przepisy takie leżą w zakresie stosowania tego prawa, Trybunał, rozpatrując pytanie prejudycjalne, powinien udzielić wszelkich wyjaśnień interpretacyjnych koniecznych do oceny przez sąd krajowy zgodności tych przepisów z prawami podstawowymi, których ochronę zapewnia (wyroki: z dnia 26 lutego 2013 r., Åkerberg Fransson, C-617/10, EU:C:2013:105, pkt 19; z dnia 13 grudnia 2017 r., El Hassani, C-403/16, EU:C:2017:960, pkt 33 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 27 Tak więc, aby określić, czy uregulowanie krajowe mieści się w granicach „stosowania prawa Unii” w rozumieniu art. 51 ust. 1 Karty, należy między innymi zbadać, czy omawiane uregulowanie krajowe ma na celu wykonanie przepisu prawa Unii, jaki jest charakter tego uregulowania oraz czy zmierza ono ku realizacji celów innych niż te objęte prawem Unii, nawet jeżeli może ono w sposób pośredni wpływać na to ostatnie, a także czy istnieją przepisy prawa Unii regulujące daną dziedzinę w sposób szczególny lub mogące mieć dla niej znaczenie (wyrok z dnia 22 stycznia 2020 r., Baldonedo Martín, C-177/18, EU:C:2020:26, pkt 59 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 28 W niniejszej sprawie, po pierwsze, rząd portugalski wskazał w odpowiedzi na pytania zadane przez Trybunał, że zatwierdzenie dekretu z mocą ustawy nr 31-A/2012 miało na celu realizację i poszanowanie jednego ze zobowiązań podjętych przez Republikę Portugalską w protokole ustaleń w sprawie warunków polityki gospodarczej z dnia 17 maja 2011 r. zawartym pomiędzy państwem portugalskim a wspólną misją Komisji Europejskiej, Międzynarodowego Funduszu Walutowego i Europejskiego Banku Centralnego.
- 29 W tym względzie, jak wynika z brzmienia tego protokołu ustaleń, jego podstawę prawną stanowi art. 3 ust. 5 rozporządzenia Rady (UE) nr 407/2010 z dnia 11 maja 2010 r. ustanawiającego europejski mechanizm stabilizacji finansowej (Dz.U. 2010, L 118, s. 1). Ponieważ podstawą tego rozporządzenia jest art. 122 ust. 2 TFUE, wspomniany protokół ustaleń stanowi część prawa Unii.
- 30 Tymczasem, jak zauważył rzecznik generalny w pkt 48 opinii, gdy państwo członkowskie przyjmuje środki mające na celu wykonanie zobowiązań podjętych w ramach protokołu ustaleń będącego częścią prawa Unii, należy uznać, że stosuje ono to prawo w rozumieniu art. 51 ust. 1 Karty.

- 31 Po drugie, z postanowienia odsyłającego wyraźnie wynika, że dekret z mocą ustawy nr 114-A/2014, który zmienił dekret z mocą ustawy nr 31-A/2012 przed przyjęciem działania w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w dniu 3 sierpnia 2014 r., stanowi środek częściowej transpozycji dyrektywy 2014/59, a tym samym stanowi stosowanie prawa Unii w rozumieniu art. 51 ust. 1 Karty.
- 32 Wynika z tego, jak wskazał w istocie rzecznik generalny w pkt 49 opinii, że postanowienia Karty mają zastosowanie do sporu w postępowaniu głównym.
- 33 W tych okolicznościach należy stwierdzić, że poprzez pytanie pierwsze sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy art. 17 Karty należy interpretować w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie przepisom krajowym mającym zastosowanie w kontekście działania w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji polegającego na utworzeniu instytucji pomostowej i wydzieleniu aktywów, które:
- nie przewidują dokonania rozsądnej, ostrożnej i realistycznej wyceny aktywów i pasywów instytucji kredytowej objętej działaniem w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji przed jego przyjęciem;
 - nie przewidują zapłaty ewentualnej rekompensaty opartej na wycenie, o której mowa w poprzednim tiret, na rzecz instytucji objętej restrukturyzacją i uporządkowaną likwidacją lub, w odpowiednim przypadku, na rzecz osób uprawnionych z tytułu akcji lub z innych tytułów własności;
 - nie przewidują, że akcjonariusze instytucji objętej działaniem w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji są uprawnieni do otrzymania kwoty nie niższej niż szacunkowa kwota, którą otrzymaliby, gdyby jednostka została całkowicie zlikwidowana w ramach zwykłego postępowania upadłościowego, a przewidują ten mechanizm zabezpieczenia jedynie w odniesieniu do wierzycieli, których roszczenia nie zostały przeniesione; oraz
 - nie przewidują wyceny innej niż ta, o której mowa w tiret pierwszym, mającej na celu ustalenie, czy akcjonariuszom i wierzycielom zapewniono by bardziej korzystne traktowanie, gdyby instytucja kredytowa objęta działaniem w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji została objęta zwykłym postępowaniem upadłościowym.
- 34 Jak wynika z akt sprawy, którymi dysponuje Trybunał, pytanie to zostało zadane, po pierwsze, ze względu na okoliczność, że przed sądem odsyłającym *Massa Insolvente* i *BPC Lux 2 i in.* podnieśli, iż przepisy krajowe rozpatrywane w postępowaniu głównym nie przewidują ani dokonania rozsądnej, ostrożnej i realistycznej wyceny aktywów i pasywów instytucji kredytowej objętej działaniem w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji przed jego przyjęciem, ani zapłaty ewentualnej rekompensaty, opartej na tej wycenie, na rzecz instytucji objętej restrukturyzacją i uporządkowaną likwidacją lub, w odpowiednim przypadku, na rzecz osób uprawnionych z tytułu akcji lub z innych tytułów własności. Tymczasem wymogi te, zawarte w art. 36 ust. 9 i 10 dyrektywy 2014/59, mają zdaniem wnoszących odwołanie w postępowaniu głównym na celu spełnienie wymogu ustanowionego w art. 17 ust. 1 zdanie drugie Karty, zgodnie z którym pozbawienie własności należy w odpowiednim czasie zrekompensować słusznym odszkodowaniem.

- 35 Po drugie, *Massa Insolvente* i *BPC Lux 2 i in.* podnieśli, że przepisy krajowe mające zastosowanie do działania w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, rozpatrywanego w postępowaniu głównym, nie zawierają zasady gwarantującej, że akcjonariusze nie poniosą większych strat niż straty, jakie by ponieśli, gdyby instytucja została zlikwidowana w ramach zwykłego postępowania upadłościowego (zasada „no creditor worse off”). Tymczasem taki wymóg, który znajduje się w szczególności w art. 73 i 74 dyrektywy 2014/59, ma na celu zagwarantowanie, by ingerencja w prawo własności nie była nieproporcjonalna w rozumieniu art. 51 ust. 1 Karty.
- 36 W tym względzie należy zauważyć, że zgodnie z art. 17 ust. 1 Karty każdy ma prawo do władania mieniem nabytym zgodnie z prawem, używania go, rozporządzania nim i przekazania go w drodze spadku. 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.
- 37 Zgodnie z art. 52 ust. 3 Karty w zakresie, w jakim zawiera ona prawa, które odpowiadają prawom zagwarantowanym w europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, podpisanej w Rzymie w dniu 4 listopada 1950 r. (zwanej dalej „EKPC”), ich znaczenie i zakres są takie same jak praw przyznanych przez EKPC. To postanowienie nie stanowi jednak przeszkody, aby prawo Unii przyznawało szerszą ochronę. Wynika stąd, że w celu dokonania wykładni art. 17 Karty należy wziąć pod uwagę orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka dotyczące art. 1 protokołu nr 1 do EKPC, który ustanawia ochronę prawa własności jako próg minimalnej ochrony [zob. podobnie wyrok z dnia 21 maja 2019 r., Komisja/Węgry (Prawa użytkowania gruntów rolnych), C-235/17, EU:C:2019:432, pkt 72 i przytoczone tam orzecznictwo].
- 38 Zgodnie z tym, co konsekwentnie orzekł Europejski Trybunał Praw Człowieka w odniesieniu do art. 1 protokołu nr 1 do EKPC, należy wskazać, że art. 17 ust. 1 Karty zawiera trzy odrębne normy. Pierwsza z nich, wyrażona w zdaniu pierwszym, ma charakter ogólny i konkretyzuje zasadę poszanowania własności. Druga, zawarta w zdaniu drugim tego ustępu, dotyczy pozbawienia własności i uzależnia je od spełnienia określonych warunków. Trzecia z tych norm, zawarta w zdaniu trzecim tego ustępu, przyznaje państwom uprawnienia w szczególności do regulowania korzystania z mienia w zakresie niezbędnym dla interesu ogólnego. Nie są to jednak normy, które nie pozostają ze sobą w związku. Druga i trzecia norma odnoszą się do szczególnych przykładów naruszenia prawa własności i powinny być interpretowane w świetle zasady ustanowionej w pierwszej z tych norm (zob. podobnie wyrok ETPC z dnia 25 marca 2014 r. w sprawie *Vistiņš i Perepjolkins* przeciwko Łotwie, CE:ECHR:2012:1025JUD007124301, § 93 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 39 W pierwszej kolejności, co się tyczy kwestii, czy art. 17 ust. 1 Karty ma zastosowanie do ograniczeń prawa własności akcji lub obligacji zbywalnych na rynkach kapitałowych, takich jak te rozpatrywane w postępowaniu głównym, należy zauważyć, po pierwsze, że ochrona przyznana przez to postanowienie dotyczy praw o charakterze majątkowym, z których w danym porządku prawnym wynika ustalona sytuacja prawna, pozwalająca podmiotowi tych praw na samodzielne korzystanie z nich we własnym interesie [wyrok z dnia 21 maja 2019 r., Komisja/Węgry (Prawa użytkowania gruntów rolnych), C-235/17, EU:C:2019:432, pkt 69 i przytoczone tam orzecznictwo].

- 40 W tym względzie, jak podkreślił w istocie rzecznik generalny w pkt 110 opinii, akcje lub obligacje zbywalne na rynkach kapitałowych, takie jak te rozpatrywane w postępowaniu głównym, mają wartość majątkową i nadają swojemu podmiotowi ustaloną sytuację prawną pozwalającą na samodzielne korzystanie z wynikających z nich praw.
- 41 Ponadto z orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka odnoszącego się do art. 1 protokołu nr 1 do EKPC wynika, że za „mienie”, wobec którego może przysługiwać ochrona gwarantowana przez rzeczoną art. 1, należy uznać akcje i obligacje zbywalne na rynkach kapitałowych (wyroki ETPC: z dnia 20 września 2011 r. w sprawie *Shesti Mai Engineering OOD i in. przeciwko Bułgarii*, nr 17854/04, CE:ECHR:2011:0920JUD001785404, § 77; z dnia 21 lipca 2016 r. w sprawie *Mamatas i in. przeciwko Grecji*, CE:ECHR:2016:0721JUD006306614, § 90; z dnia 19 listopada 2020 r. w sprawie *Project-trade d.o.o. przeciwko Chorwacji*, CE:ECHR:2020:1119JUD000192014, § 75).
- 42 Po drugie, bezsporne jest, że akcje lub obligacje zbywalne na rynkach kapitałowych, rozpatrywane w postępowaniu głównym, zostały nabyte zgodnie z prawem.
- 43 Z powyższego wynika, że akcje lub obligacje zbywalne na rynkach kapitałowych, takie jak te rozpatrywane w postępowaniu głównym, wchodzą w zakres stosowania art. 17 ust. 1 Karty.
- 44 W drugiej kolejności, co się tyczy kwestii, czy działanie w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji podjęte zgodnie z uregulowaniem krajowym, takim jak rozpatrywane w postępowaniu głównym, stanowi pozbawienie własności w rozumieniu art. 17 ust. 1 zdanie drugie Karty lub przepisów dotyczących korzystania z mienia w rozumieniu zdania trzeciego tego postanowienia, należy zauważyć, że zgodnie z orzecznictwem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w celu ustalenia, czy doszło do pozbawienia własności, należy zbadać nie tylko, czy doszło do formalnego pozbawienia posiadania lub wywłaszczenia, ale również, czy sporna sytuacja była równoznaczna z faktycznym wywłaszczeniem (zob. podobnie wyroki ETPC: z dnia 28 lipca 1999 r. w sprawie *Immobiliare Saffi przeciwko Włochom*, CE:ECHR:1999:0728JUD002277493, § 46; z dnia 29 marca 2010 r., *Depalle przeciwko Francji*, CE:ECHR:2010:0329JUD003404402, § 78).
- 45 W niniejszej sprawie bezsporne jest, że działanie w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji podjęte zgodnie z przepisami rozpatrywanymi w postępowaniu głównym nie przewidywało formalnego pozbawienia posiadania lub formalnego wywłaszczenia w zakresie danych akcji lub obligacji. W szczególności środek ten nie pozbawił praw wynikających z tych akcji lub obligacji ich podmiotów w sposób przymusowy, całościowy i definitywny [zob. podobnie wyrok z dnia 21 maja 2019 r., *Komisja/Węgry (Prawa użytkownika gruntów rolnych)*, C-235/17, EU:C:2019:432, pkt 81].
- 46 Co się tyczy kwestii, czy podjęcie takiego działania może prowadzić do faktycznego wywłaszczenia, *Massa Insolvente i BPC Lux 2 i in.* podnieśli zasadniczo, że przeniesienie na *Novo Banco* niektórych aktywów, pasywów, składników pozamajątkowych i aktywów zarządzanych przez *BES*, przewidziane w pkt 2 działania w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji zgodnie z art. 145-H RGICSF, zmienionym dekretem z mocą ustawy nr 114-A/2014, spowodowało istotną utratę wartości tej instytucji kredytowej.
- 47 W tym względzie, nawet gdyby rzeczywiście tak było, niekoniecznie można wywieść z tej okoliczności, że działanie w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji podjęte zgodnie z uregulowaniem krajowym rozpatrywanym w postępowaniu głównym stanowi takie

wywłaszczenie faktyczne. Z zastrzeżeniem weryfikacji przez sąd krajowy, ponieważ jest to kwestia interpretacji prawa krajowego, z brzmienia art. 145-C RGICSF wynika bowiem przede wszystkim, że działanie w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji podjęte zgodnie z tymi przepisami ma zastosowanie do instytucji kredytowej tylko w przypadku upadłości lub ryzyka upadłości. Ponadto z treści art. 145-I ust. 4 RGICSF wynika, że po dokonaniu zwrotu kwot pożyczonych z funduszu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji lub funduszy gwarancyjnych ewentualną różnicę dochodu ze sprzedaży zwraca się pierwotnej instytucji kredytowej lub jej masie upadłości w przypadku, gdyby instytucja ta została postawiona w stan likwidacji. Wreszcie z postanowienia odsyłającego wynika, że gdyby działania w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji rozpatrywanego w postępowaniu głównym nie zastosowano w trybie pilnym, doprowadziłyby to nieuchronnie rozpatrywaną instytucję kredytową do zaprzestania płacenia długów i zostałaaby ona postawiona w stan likwidacji.

- 48 Tymczasem w takim przypadku, jak podkreślił rzecznik generalny w pkt 115 i 116 opinii, należałoby uznać, że utrata wartości aktywów mogących podlegać ochronie gwarantowanej przez art. 17 ust. 1 Karty wynika nie z działania w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, ale ze stanu upadłości lub ryzyka upadłości, w którym znajduje się instytucja kredytowa.
- 49 Z powyższego wynika, że działanie w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji podjęte zgodnie z uregulowaniem krajowym takim jak rozpatrywane w postępowaniu głównym nie stanowi pozbawienia własności w rozumieniu art. 17 ust. 1 zdanie drugie Karty. Nie ma zatem potrzeby badania, jak twierdzą wnoszący odwołanie w postępowaniu głównym, co przypomniano w pkt 38 niniejszego wyroku, czy środek taki spełnia przesłanki przewidziane w tym zdaniu drugim, dotyczące w szczególności istnienia podstawy użyteczności publicznej w celu pozbawienia własności i zapłaty we właściwym terminie słusznego odszkodowania.
- 50 Niemniej jednak podjęcie działania w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji zgodnie z uregulowaniem rozpatrywanym w postępowaniu głównym, które przewiduje w szczególności przeniesienie składników majątku instytucji kredytowej do instytucji pomostowej, stanowi regulację korzystania z mienia w rozumieniu art. 17 ust. 1 zdanie trzecie Karty, które może naruszać prawo własności akcjonariuszy instytucji kredytowej, na której pozycję gospodarczą ma to wpływ, oraz wierzycieli, takich jak posiadacze obligacji, których wierzytelności nie zostały przeniesione do instytucji pomostowej.
- 51 Jak wynika z brzmienia tego postanowienia, korzystanie z mienia może podlegać regulacji ustawowej w zakresie, w jakim jest to konieczne ze względu na interes ogólny. W tym względzie z art. 52 ust. 1 Karty wynika, że dopuszcza się wprowadzenie ograniczeń w wykonywaniu praw ustanowionych w Karcie, o ile przewidziane są one ustawą, szanują istotę tych praw i wolności, są zgodne z zasadą proporcjonalności oraz są konieczne i rzeczywiście odpowiadają celom interesu ogólnego uznanym przez Unię lub potrzebom ochrony praw i wolności innych osób [wyroki: z dnia 21 maja 2019 r., Komisja/Węgry (Prawa użytkownika gruntów rolnych), C-235/17, EU:C:2019:432, pkt 88; 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 155 i przytoczone tam orzecznictwo].
- 52 W niniejszej sprawie, po pierwsze, bezsporne jest, że ograniczenia w korzystaniu z praw, o których mowa w art. 17 ust. 1 Karty, zawarte w działaniu w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, są przewidziane ustawą, zgodnie z mającymi zastosowanie przepisami RGICSF, zmienionymi dekretem z mocą ustawy nr 114-A/2014.

- 53 Po drugie, w zakresie, w jakim działanie w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji podjęte zgodnie z uregulowaniem krajowym takim jak rozpatrywane w postępowaniu głównym nie prowadzi do pozbawienia własności, lecz stanowi regulację korzystania z mienia, jak wskazano w pkt 49 i 50 niniejszego wyroku, nie może ono naruszać istoty prawa własności (zob. podobnie wyrok z dnia 16 lipca 2020 r., Adusbef i Federconsumatori, C-686/18, EU:C:2020:567, pkt 89).
- 54 Po trzecie, należy stwierdzić, że takie działanie odpowiada celom interesu ogólnego uznawanym przez Unię w rozumieniu art. 52 ust. 1 Karty. Jak bowiem wynika z orzecznictwa Trybunału, podjęcie działań w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w sektorze bankowym odpowiada celowi interesu ogólnego realizowanemu przez Unię, polegającego na zapewnieniu stabilności systemu bankowego w całej strefie euro (zob. analogicznie 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 71 i przytoczone tam orzecznictwo) oraz uniknięciu systemowego ryzyka (wyrok z dnia 16 lipca 2020 r., Adusbef i Federconsumatori, C-686/18, EU:C:2020:567, pkt 92 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 55 Po czwarte, w odniesieniu do kwestii, czy wynikające z działania w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji ograniczenia w wykonywaniu praw, o których mowa w art. 17 ust. 1 Karty, wykraczają poza to, co jest niezbędne do osiągnięcia celów interesu ogólnego rozpatrywanych w postępowaniu głównym, należy przypomnieć, że biorąc pod uwagę szczególnie kontekst gospodarczy, państwa członkowskie dysponują szerokim zakresem uznania przy podejmowaniu decyzji w sprawach gospodarczych i to one same mogą najlepiej określić środki pozwalające zrealizować zamierzony cel (wyrok z dnia 13 czerwca 2017 r., Florescu i in., C-258/14, EU:C:2017:448, pkt 57).
- 56 Poza tym, jak wyjaśnił już Trybunał, istnieje wprawdzie wyraźny interes ogólny polegający na zapewnieniu solidnej i spójnej ochrony inwestorów na terenie całej Unii, jednak interes ten nie może w każdych okolicznościach mieć charakteru nadrzędnego względem interesu ogólnego, jakim jest zapewnienie stabilności systemu finansowego (wyrok z dnia 19 lipca 2016 r., Kotnik i in., C-526/14, EU:C:2016:570, pkt 91). Zaś obrona takiego interesu przez państwa członkowskie wymaga, aby uzyskały one w tym kontekście pewien zakres swobodnego uznania [decyzje ETPC: z dnia 7 listopada 2002 r. w sprawie Olczak przeciwko Polsce, CE:ECHR:2002:1107DEC003041796, § 77; z dnia 10 lipca 2012 r. w sprawie Grainger i in. przeciwko Zjednoczonemu Królestwu, CE:ECHR:2012:0710DEC003494010, § 36).
- 57 W niniejszej sprawie widoczne jest, z zastrzeżeniem weryfikacji przez sąd odsyłający, że uregulowanie mające zastosowanie do działania w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji rozpatrywanego w postępowaniu głównym zawierało przepisy uwzględniające w wystarczającym stopniu pozycję akcjonariuszy i wierzycieli danej instytucji kredytowej oraz ich interesy w ramach procedur restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji prowadzonych zgodnie z tym uregulowaniem.
- 58 Co się tyczy w pierwszej kolejności wierzycieli instytucji rozpatrywanej w postępowaniu głównym, z informacji przedstawionych przez sąd odsyłający wynika bowiem, że wierzyciele, których wierzytelności nie zostały przeniesione, mają prawo otrzymać kwotę nie niższą od kwoty, którą mieliby otrzymać, gdyby instytucja została w całości postawiona w stan likwidacji w ramach zwykłych postępowań upadłościowych.

- 59 W drugiej kolejności, co się tyczy akcjonariuszy instytucji rozpatrywanej w postępowaniu głównym, należy przypomnieć, po pierwsze, jak wskazano już w pkt 47 niniejszego wyroku, że z brzmienia art. 145-C RGICSF wynika, iż działanie w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji jest stosowane do instytucji kredytowej jedynie w przypadku upadłości lub ryzyka upadłości. Ponadto zgodnie z art. 145-B ust. 1 lit. a) RGICSF, biorąc pod uwagę cele działań w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, przy ich stosowaniu dąży się w szczególności do zapewnienia, aby straty danej instytucji kredytowej zostały pokryte w pierwszej kolejności przez akcjonariuszy tej instytucji. Tymczasem, jak podkreślił rzecznik generalny w pkt 126 opinii, należy uznać, że co do zasady straty akcjonariuszy banków znajdujących się w trudnej sytuacji będą miały taki sam zakres, niezależnie od tego, czy ich podstawą jest wyrok w przedmiocie ogłoszenia upadłości, czy działanie w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji (zob. analogicznie wyrok z dnia 19 lipca 2016 r., Kotnik i in., C-526/14, EU:C:2016:570, pkt 75).
- 60 Po drugie, z art. 145-I RGICSF wynika, że przepis ten zawiera szczególny mechanizm zabezpieczenia praw akcjonariuszy, ponieważ ust. 4 tego artykułu przewiduje, że różnica dochodu ze sprzedaży instytucji pomostowej, po spłaceniu kwot pożyczonych z funduszu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji i funduszy gwarancyjnych, podlega zwrotowi na rzecz pierwotnego banku lub jego masy upadłości. Tymczasem, z zastrzeżeniem weryfikacji przez sąd odsyłający, widoczne jest, że taki przepis pozwala co do zasady zapewnić neutralność gospodarczą działania w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji i nie pozbawiać pierwotnej instytucji kredytowej lub jej masy upadłości kwoty wynikającej ze sprzedaży aktywów banku pomostowego po spłacie kwot wypłaconych tytułem pożyczek przez poszczególne fundusze.
- 61 W tych okolicznościach i mając na względzie zakres uznania, o którym mowa w pkt 55 i 56 niniejszego wyroku, należy stwierdzić, że art. 17 ust. 1 zdanie trzecie Karty nie stoi na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu takiemu jak rozpatrywane w postępowaniu głównym, które nie zawiera wyraźnego postanowienia gwarantującego, że akcjonariusze nie poniosą większych strat niż straty, które ponieśli, gdyby instytucja kredytowa została zlikwidowana w momencie podjęcia działania w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji (zasady „no creditor worse off”).
- 62 W świetle powyższych rozważań odpowiedź na pytanie pierwsze powinna brzmieć następująco: art. 17 ust. 1 Karty należy interpretować w ten sposób, że nie stoi on na przeszkodzie przepisom krajowym mającym zastosowanie w kontekście działania w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, które to przepisy co do zasady pozwalają zapewnić neutralność gospodarczą tego działania w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji i mają na celu utworzenie instytucji pomostowej i wydzielenie aktywów, lecz nie zawierają przepisu przewidującego wyraźnie:
- dokonanie rozsądnej, ostrożnej i realistycznej wyceny aktywów i pasywów instytucji kredytowej objętej działaniem w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji przed jego przyjęciem;
 - zapłatę ewentualnej rekompensaty opartej na wycenie, o której mowa w poprzednim tiret, na rzecz instytucji objętej restrukturyzacją i uporządkowaną likwidacją lub, w odpowiednim przypadku, na rzecz osób uprawnionych z tytułu akcji lub z innych tytułów własności;

- to, że akcjonariusze instytucji objętej działaniem w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji są uprawnieni do otrzymania kwoty nie niższej niż szacunkowa kwota, którą otrzymaliby, gdyby jednostka została całkowicie zlikwidowana w ramach zwykłego postępowania upadłościowego, a przewidują ten mechanizm zabezpieczenia jedynie w odniesieniu do wierzycieli, których roszczenia nie zostały przeniesione; oraz
- wycenę inną niż ta, o której mowa w tiret pierwszym, mającą na celu ustalenie, czy akcjonariuszom i wierzycielom zapewniono by bardziej korzystne traktowanie, gdyby instytucja kredytowa objęta działaniem w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji została objęta zwykłym postępowaniem upadłościowym.

W przedmiocie pytania drugiego

- 63 Poprzez pytanie drugie sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy częściowa transpozycja przez państwo członkowskie do przepisów krajowych w sprawie restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji instytucji kredytowych niektórych przepisów dyrektywy 2014/59 przed upływem terminu jej transpozycji może poważnie zagrozić osiągnięciu rezultatów przewidzianych przez dyrektywę w rozumieniu wyroku z dnia 18 grudnia 1997 r., *Inter-Environnement Wallonie* (C-129/96, EU:C:1997:628).
- 64 Jak wskazano w pkt 20–22 niniejszego wyroku, termin transpozycji dyrektywy 2014/59, która weszła w życie w dniu 2 lipca 2014 r., upłynął w dniu 31 grudnia 2014 r., w związku z czym nie można zarzucać Republice Portugalskiej, że w dniu podjęcia działania w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, czyli w dniu 3 sierpnia 2014 r., nie przyjęła jeszcze przepisów wdrażających tę dyrektywę do jej porządku prawnego.
- 65 Niemniej zgodnie z utrwalonym orzecznictwem w okresie przewidzianym na dokonanie transpozycji dyrektywy państwa członkowskie, do których jest ona skierowana, muszą powstrzymać od podejmowania jakichkolwiek działań, które mogłyby poważnie zagrozić osiągnięciu rezultatów przewidzianych przez tę dyrektywę (wyroki: z dnia 18 grudnia 1997 r., *Inter-Environnement Wallonie*, C-129/96, EU:C:1997:628, pkt 45; z dnia 26 maja 2011 r., *Stichting Natuur en Milieu i in.*, od C-165/09 do C-167/09, EU:C:2011:348, pkt 78; z dnia 25 stycznia 2022 r., *VYSOČINA WIND*, C-181/20, EU:C:2022:51, pkt 75).
- 66 Ponieważ takie zobowiązanie spoczywa na wszystkich krajowych organach władzy, z jednej strony należy je postrzegać jako odnoszące się do przyjęcia wszelkich przepisów ogólnych i szczególnych, które mogą spowodować taki niekorzystny skutek (wyrok z dnia 11 września 2012 r., *Nomarchiaki Aftodioikisi Aitolokarnanias i in.*, C-43/10, EU:C:2012:560, pkt 57 i przytoczone tam orzecznictwo). Z drugiej strony, począwszy od daty wejścia w życie dyrektywy sądy państw członkowskich zobowiązane są do powstrzymania się tak dalece, jak jest to możliwe, od dokonywania wykładni prawa wewnętrznego w sposób, który mógłby poważnie zagrozić – po upływie terminu transpozycji dyrektywy – osiągnięciu przewidzianych przez nią rezultatów (wyroki: z dnia 4 lipca 2006 r., *Adeneler i in.*, C-212/04, EU:C:2006:443, pkt 123; z dnia 23 kwietnia 2009 r., *VTB-VAB i Galatea*, C-261/07 i C-299/07, EU:C:2009:244, pkt 39).
- 67 W niniejszej sprawie sąd odsyłający dąży do ustalenia, czy dekret z mocą ustawy nr 114-A/2014 z dnia 1 sierpnia 2014 r., co do którego bezsporne jest, że prawidłowo, ale tylko częściowo transponował niektóre przepisy dyrektywy 2014/59, zmieniając art. 145-B, 145-F, 145-H i 145-I RGICSF, może poważnie zagrozić osiągnięciu rezultatów przewidzianych przez dyrektywę.

- 68 W tym względzie należy oczywiście przypomnieć, że to do sądu krajowego należy ocena, czy przepisy krajowe, których zgodność z prawem jest kwestionowana, mogą poważnie zagrozić osiągnięciu rezultatu przewidzianego w dyrektywie (zob. podobnie wyroki: z dnia 18 grudnia 1997 r., *Inter-Environnement Wallonie*, C-129/96, EU:C:1997:628, pkt 45, 46; z dnia 5 kwietnia 2011 r., *Société fiduciaire nationale d'expertise comptable*, C-119/09, EU:C:2011:208, pkt 19 i przytoczone tam orzecznictwo), przy czym taka weryfikacja musi zostać przeprowadzona na podstawie oceny ogólnej z uwzględnieniem całości działań politycznych i środków przyjętych na danym terytorium krajowym (wyrok z dnia 26 maja 2011 r., *Stichting Natuur en Milieu i in.*, od C-165/09 do C-167/09, EU:C:2011:348, pkt 81).
- 69 Trybunał jest jednak właściwy do wydania orzeczenia w kwestii, czy częściowa transpozycja przez państwo członkowskie niektórych przepisów dyrektywy przed upływem terminu jej transpozycji może co do zasady poważnie zagrozić osiągnięciu rezultatu przewidzianego w tej dyrektywie.
- 70 W tym względzie należy zauważyć, po pierwsze, że Trybunał orzekł już, iż państwa członkowskie mogą przyjmować przepisy tymczasowe lub wdrażać dyrektywę etapami. W takich przypadkach niezgodność przepisów przejściowych z dyrektywą lub brak transpozycji niektórych jej przepisów niekoniecznie musi zagrozić osiągnięciu przewidzianego w niej celu (wyrok z dnia 18 grudnia 1997 r., *Inter-Environnement Wallonie*, C-129/96, EU:C:1997:628, pkt 49). Należy bowiem uznać w podobnym przypadku, że taki rezultat mógłby zawsze zostać osiągnięty w drodze ostatecznej i pełnej transpozycji dyrektywy w wyznaczonym terminie.
- 71 Po drugie, jak przypomniano w pkt 66 niniejszego wyroku, obowiązek powstrzymania się, do którego odniósł się Trybunał w szczególności w pkt 45 wyroku z dnia 18 grudnia 1997 r., *Inter-Environnement Wallonie* (C-129/96, EU:C:1997:628), należy rozumieć w ten sposób, że obejmuje on przyjęcie wszelkich środków, ogólnych i szczególnych, które mogłyby poważnie zagrozić osiągnięciu rezultatu przewidzianego w rozpatrywanej dyrektywie.
- 72 Tymczasem, jak podkreślił w istocie rzecznik generalny w pkt 79 i 80 opinii, o ile przyjęcie przez państwo członkowskie środka ma na celu transpozycję, choćby częściowo, dyrektywy Unii, a transpozycja ta jest prawidłowa, nie można uznać, że przyjęcie takiego częściowego środka transpozycji może wywołać taki niekorzystny skutek, gdyż nieuchronnie prowadzi ono do zbliżenia przepisów krajowych z dyrektywą, którą uregulowanie to transponuje, i przyczynia się w związku z tym do realizacji jej celów.
- 73 W związku z tym częściowa jedynie transpozycja przez państwo członkowskie niektórych przepisów dyrektywy przed upływem terminu jej transpozycji nie może co do zasady poważnie zagrozić osiągnięciu rezultatu przewidzianego w tej dyrektywie.
- 74 W związku z powyższym odpowiedź na pytanie drugie powinna brzmieć następująco: częściowa jedynie transpozycja przez państwo członkowskie do przepisów krajowych w sprawie restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji instytucji kredytowych niektórych przepisów dyrektywy 2014/59 przed upływem terminu jej transpozycji nie może co do zasady poważnie zagrozić osiągnięciu rezultatu przewidzianego w tej dyrektywie w rozumieniu w rozumieniu wyroku z dnia 18 grudnia 1997 r., *Inter-Environnement Wallonie* (C-129/96, EU:C:1997:628).

W przedmiocie kosztów

- 75 Dla stron w postępowaniu głównym niniejsze postępowanie ma charakter incydentalny, dotyczy bowiem kwestii podniesionej przed sądem odsyłającym, do niego zatem należy rozstrzygnięcie o kosztach. Koszty poniesione w związku z przedstawieniem uwag Trybunałowi, inne niż koszty stron w postępowaniu głównym, nie podlegają zwrotowi.

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

- 1) **Artykuł 17 ust. 1 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej należy interpretować w ten sposób, że nie stoi on na przeszkodzie przepisom krajowym mającym zastosowanie w kontekście działania w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, które to przepisy co do zasady pozwalają zapewnić neutralność gospodarczą tego działania w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji i mają na celu utworzenie instytucji pomostowej i wydzielenie aktywów, lecz nie zawierają przepisu przewidującego wyraźnie:**
- **dokonanie rozsądnej, ostrożnej i realistycznej wyceny aktywów i pasywów instytucji kredytowej objętej działaniem w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji przed jego przyjęciem;**
 - **zapłatę ewentualnej rekompensaty opartej na wycenie, o której mowa w poprzednim tiret, na rzecz instytucji objętej restrukturyzacją i uporządkowaną likwidacją lub, w odpowiednim przypadku, na rzecz osób uprawnionych z tytułu akcji lub z innych tytułów własności;**
 - **to, że akcjonariusze instytucji objętej działaniem w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji są uprawnieni do otrzymania kwoty nie niższej niż szacunkowa kwota, którą otrzymaliby, gdyby jednostka została całkowicie zlikwidowana w ramach zwykłego postępowania upadłościowego, a przewidują ten mechanizm zabezpieczenia jedynie w odniesieniu do wierzycieli, których roszczenia nie zostały przeniesione; oraz**
 - **wycenę inną niż ta, o której mowa w tiret pierwszym, mającą na celu ustalenie, czy akcjonariuszom i wierzycielom zapewniono by bardziej korzystne traktowanie, gdyby instytucja kredytowa objęta działaniem w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji została objęta zwykłym postępowaniem upadłościowym.**

- 2) Częściowa jedynie transpozycja przez państwo członkowskie do przepisów krajowych w sprawie restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji instytucji kredytowych niektórych przepisów dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/59/UE z dnia 15 maja 2014 r. ustanawiającej ramy na potrzeby prowadzenia działań naprawczych oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w odniesieniu do instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych oraz zmieniającej dyrektywę Rady 82/891/EWG i dyrektywy 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 przed upływem terminu jej transpozycji nie może co do zasady poważnie zagrozić osiągnięciu rezultatu przewidzianego w tej dyrektywie w rozumieniu wyroku z dnia 18 grudnia 1997 r., *Inter-Environnement Wallonie* (C-129/96, EU:C:1997:628).

Podpisy