



## Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (piąta izba)

z dnia 4 października 2018 r.\*

Odesłanie prejudycjalne – Systemy gwarancji depozytów – Dyrektywa 94/19/WE – Artykuł 1 pkt 3 ppkt (i) – Artykuł 10 ust. 1 – Pojęcie „depozytu niedostępnego” – Odpowiedzialność państwa członkowskiego za szkody wyrządzone jednostkom w wyniku naruszenia prawa Unii – Wystarczająco istotne naruszenie prawa Unii – Autonomia proceduralna państw członkowskich – Zasada lojalnej współpracy – Artykuł 4 ust. 3 TUE – Zasady równoważności i skuteczności

W sprawie C-571/16

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Administrativen sad Varna (sąd administracyjny w Warnie, Bułgaria) postanowieniem z dnia 4 listopada 2016 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 14 listopada 2016 r., w postępowaniu:

**Nikolay Kantarev**

przeciwko

**Balgarska Narodna Banka,**

przy udziale:

**Okrazhna prokuratura – Varna,**

TRYBUNAŁ (piąta izba),

w składzie: J.L. da Cruz Vilaça (sprawozdawca), prezes izby, E. Levits, A. Borg Barthet, M. Berger i F. Biltgen, sędziowie,

rzecznik generalny: J. Kokott,

sekretarz: A. Calot Escobar,

uwzględniając pisemny etap postępowania,

rozważywszy uwagi przedstawione:

- w imieniu N. Kantareva przez K. Bonchevą i M. Ekimdzhieva, advokati,
- w imieniu Balgarska Narodna Banka przez A. Kalaydzhieva, R. Georgieva i M. Kalaydzhieva, advokati,

\* Język postępowania: bułgarski.

– w imieniu Komisji Europejskiej przez P. Mihaylovą, A. Steiblytę i H. Krämera, działających w charakterze pełnomocników,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 7 czerwca 2018 r.,

wydaje następujący

### Wyrok

- 1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni art. 1 pkt 3 ppkt (i) i art. 10 ust. 1 dyrektywy 94/19/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 30 maja 1994 r. w sprawie systemów gwarancji depozytów (Dz.U. 1994, L 135, s. 5), zmienionej dyrektywą 2009/14/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 marca 2009 r. (Dz.U. 2009, L 68, s. 3) (zwanej dalej „dyrektywą 94/19”).
- 2 Wniosek ten został złożony w ramach sporu pomiędzy Nikolayem Kantarevem a Balgarska Narodna Banka (narodowym bankiem Bułgarii, zwanym dalej „NBB”) w przedmiocie szkody, jaką N. Kantarev poniósł z powodu podnoszonej zwłoki w wypłacie środków objętych gwarancją depozytów tytułem środków złożonych na rachunku bieżącym otwartym w Korporativna targovska banka (zwanym dalej „bankiem KTB”), które stały się niedostępne.

### Ramy prawne

#### *Prawo Unii*

##### *Dyrektywa 94/19*

- 3 Motywy pierwszy, drugi, czwarty, ósmy, dziewiąty, jedenasty, dwudziesty pierwszy i dwudziesty czwarty dyrektywy 94/19 stanowią:

„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;

jeżeli ograniczenia działalności instytucji kredytowej zostaną zniesione, to wskazane jest, aby rozważyć sytuację, jaka może powstać w przypadku niedostępności wkładów w instytucji kredytowej, która ma swoje oddziały w innych państwach członkowskich; konieczne jest, aby został zapewniony minimalny zharmonizowany poziom gwarancji depozytów, bez względu na to, gdzie znajdowałyby się lokalizacja depozytów wewnątrz Wspólnoty; dla zakończenia procesu kształtowania się jednolitego rynku międzybankowego zabezpieczenie depozytów jest tak samo ważne jak przepisy zabezpieczające;

[...]

koszty narosłe z racji uczestnictwa w systemie gwarancji dla instytucji kredytowej nie pozostają w jakiegokolwiek relacji z kosztami, jakie spowodowałyby 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;

[...]

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;

systemy gwarancji depozytów muszą działać, skoro tylko depozyty będą niedostępne;

[...]

harmonizacja systemów gwarancji depozytów na obszarze Wspólnoty jako taka nie kwestionuje istnienia systemów już funkcjonujących, których celem jest ochrona instytucji kredytowych, gwarantując w szczególności ich wypłacalność oraz ich płynność, aby uniknąć sytuacji, w której depozyty złożone w tych instytucjach, łącznie z ich oddziałami znajdującymi się w innym państwie członkowskim, mogłyby stać się niedostępne; te alternatywne systemy, których celem jest odmienna ochrona, mogą być w pewnych warunkach uważane przez właściwe organy za spełniające cele niniejszej dyrektywy; właściwe organy mają obowiązek sprawdzić, czy te warunki będą spełnione;

[...]

informowanie deponentów jest zasadniczym elementem ich ochrony i dlatego też powinno być to uregulowane odpowiednimi minimalnymi przepisami, które byłyby wiążące [...];

[...]

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”.

4 Artykuł 1 pkt 1 akapit pierwszy i art. 1 pkt 3 tej dyrektywy stanowi:

„Do celów niniejszej dyrektywy:

- 1) »depozyt« oznacza należność wynikającą z wpłat pozostawionych na koncie [rachunku] lub z sytuacji przejściowych w ramach normalnych operacji bankowych, które instytucja kredytowa powinna spłacić [wypłacić] zgodnie z obowiązującymi warunkami prawnymi i kontraktowymi [przepisami i postanowieniami umownymi], jak też wierzytelności, które instytucja kredytowa gwarantuje przez wystawienie dokumentu urzędowego [które są reprezentowane przez dłużne papiery wartościowe wystawione przez instytucję kredytową];

[...]

- 3) »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, że instytucja kredytowa nie wypłaciła należnych i wymagalnych depozytów;

lub

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

5 Artykuł 7 ust. 1 i 1a wspomnianej dyrektywy stanowi:

„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 z odniesieniu do sumy depozytów każdego deponenta ustalony był na 100 000 EUR w przypadku niedostępności depozytów.

[...]”.

6 Artykuł 10 ust. 1 tej dyrektywy brzmi następująco:

„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 [sąd] wydał decyzję, o której 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.

[...]”.

*Dyrektywa 2009/14*

7 Motywy 11 i 12 dyrektywy 2009/14 brzmią następująco:

„(11) Ponadto w przypadkach, gdy wypłata następuje w wyniku ustalenia dokonanego przez właściwe organy, obowiązujący obecnie termin 21 dni na podjęcie decyzji powinien zostać skrócony do pięciu dni roboczych, aby nie utrudniać szybkiej wypłaty. Jednak właściwe organy powinny być najpierw przekonane, że dana instytucja kredytowa nie wypłaciła należnych i wymagalnych depozytów. Ocena taka powinna podlegać procedurze sądowej lub administracyjnej państw członkowskich.

(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”.

## ***Prawo bułgarskie***

- 8 Zakon za otgovornostta na darzhavata i obshtinite za vredi (ustawa o odpowiedzialności państwa i gmin za szkody) (DV nr 60 z dnia 5 sierpnia 1988 r., zwana dalej „ustawą o odpowiedzialności państwa”), stanowi w art. 1 ust. 1 i 2:

„1. Państwo i gminy odpowiadają za szkody wyrządzone obywatelom i osobom prawnym na skutek niezgodnych z prawem czynności, bezprawnego działania lub zaniechania swoich organów lub pracowników przy wykonywaniu czynności administracyjnych.

2. Skargi wniesione na podstawie ust. 1 rozpatruje się zgodnie z procedurą określoną w Administratiwnoprocesualen kodeks [(kodeksie postępowania administracyjnego)] [...]”.

- 9 Artykuł 8 ust. 1 i 3 tej ustawy stanowi:

„1. Naprawienia szkód wyrządzonych w warunkach określonych w art. 1 ust. 1, art. 2 ust. 1 i 2, art. 2a i art. 2b ust. 1 można dochodzić zgodnie z procedurą określoną w niniejszej ustawie, a nie według systemu ogólnego.

[...]

3. Jeżeli ustawa lub rozporządzenie przewiduje szczególne zasady naprawienia szkody, niniejsza ustawa nie ma zastosowania”.

- 10 Artykuł 45 Zakon za zadalzheniata i dogovorite (ustawy o zobowiązaniach i umowach) (DV nr 275 z dnia 22 listopada 1950 r.) stanowi:

„Kto wyrządza szkodę innej osobie w następstwie zawinionego działania, jest zobowiązany do naprawienia tej szkody. We wszystkich przypadkach szkody wynikłej z czynu bezprawnego istnieje domniemanie zawinionego działania, do czasu, aż udowodniony zostanie stan przeciwny”.

- 11 Na mocy art. 49 ustawy o zobowiązaniach i umowach:

„Ten, kto zleca zadanie innej osobie, odpowiada za szkody wyrządzone przez nią przy wykonywania tego zadania”.

- 12 Zakon za garantirane na vlogovete v bankite (ustawa o gwarancji depozytów bankowych) (DV nr 49 z dnia 29 kwietnia 1998 r.) reguluje tworzenie, funkcje i działalność bankowego funduszu gwarancyjnego (zwanego dalej „Funduszem”). Zgodnie z art. 1a przepisów dodatkowych z 2009 r. (DV nr 44 z dnia 12 czerwca 2009 r.) ustawa ta transponuje dyrektywy 94/19 i 2009/14.

- 13 Artykuł 23 ust. 1, 2, 5 i 6 tej dyrektywy brzmi następująco:

„1. Fundusz spłaca długi banku jego deponentom do wysokości gwarantowanej, jeżeli [NBB] cofnął bankowi komercyjnemu licencję bankową.

2. Fundusz wypłaca gwarantowane środki tytułem depozytów za pośrednictwem banku komercyjnego lub banków komercyjnych wyznaczonych przez zarząd.

[...]

5. Wypłata środków przez Fundusz rozpoczyna się nie później niż 20 dni roboczych od dnia, w którym [NBB] podjął decyzję, o której mowa w ust. 1.

6. W wyjątkowych okolicznościach Fundusz może przedłużyć termin ustanowiony w ust. 5 o maksymalnie dziesięć dni roboczych”.

14 Artykuł 24 ust. 1 omawianej ustawy stanowi:

„1. Od dnia, w którym [NBB] podjął decyzję, o której mowa w art. 23 ust. 1, Fundusz wstępuje w prawa deponentów banku do wysokości poziomu gwarancji, niezależnie od kwoty i daty dokonanych przez Fundusz wypłat środków gwarantowanych dla każdego deponenta”.

15 Zakona za Balgarskata narodna banka (ustawa o narodowym banku bułgarii) (DV nr 46 z dnia 10 czerwca 1997 r.) reguluje status, cele i kompetencje NBB.

16 Artykuł 1 ust. 1 tej ustawy stanowi:

„1. [NBB] jest bankiem centralnym Republiki Bułgarii. [NBB] jest osobą prawną”.

17 Artykuł 2 ust. 6 omawianej ustawy stanowi:

„[NBB] jest właściwy w sprawach regulowania i wykonywania nadzoru działalności prowadzonej przez inne banki mające siedzibę na terytorium kraju w celu zagwarantowania stabilności systemu bankowego i ochrony interesów deponentów”.

18 Zgodnie z przepisami art. 16 tej ustawy zarząd NBB, między innymi, „wydaje zezwolenia, odmawia udzielenia zezwolenia i cofa licencje bankowe, licencje dla operatorów systemów płatniczych, instytucji płatniczych i instytucji pieniądza elektronicznego na warunkach i zasadach określonych w ustawie; [...] obejmuje banki specjalnym nadzorem na warunkach i zasadach określonych w ustawie o instytucjach kredytowych”.

19 Zakona za kreditnite institutsii (ustawa o instytucjach kredytowych) (DV nr 59 z dnia 21 lipca 2006 r.) reguluje warunki i procedury licencji, wykonywanie działalności, kontrolę przestrzegania wymogów ostrożnościowych i zakończenie działalności instytucji kredytowych w celu zapewnienia stabilnego, wiarygodnego i bezpiecznego systemu bankowego i ochrony interesów deponentów oraz obowiązków informacyjnych przez NBB w dziedzinie regulacji ostrożnościowej i nadzoru ostrożnościowego nad bankami.

20 Zgodnie z art. 1 ust. 2 ustawy o instytucjach kredytowych NBB jest „organem właściwym w dziedzinie sprawowania nadzoru bankowego w Republice Bułgarii w rozumieniu art. 4 ust. 1 pkt 40 rozporządzenia (UE) nr 575/2013 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wymogów ostrożnościowych dla instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych, zmieniającego rozporządzenie (UE) nr 648/2012 (Dz.U. 2013, L 176, s. 1)”.

21 Artykuł 36 ust. 2 i 3 tej ustawy stanowi:

„2. [NBB] obowiązkowo cofa udzieloną bankowi licencję z powodu jego niewypłacalności, jeżeli:

1) bank ten nie realizuje od ponad siedmiu dni roboczych swoich wymagalnych zobowiązań pieniężnych, jeżeli jest to bezpośrednio związane z sytuacją finansową tego banku, a [NBB] uważa, że nie istnieje prawdopodobieństwo zrealizowania przez bank wymagalnych zobowiązań pieniężnych w możliwym do przyjęcia terminie, lub

2) fundusze własne banku mają wartość ujemną.

3. [NBB] podejmuje decyzję, o której mowa w ust. 2, w terminie pięciu dni roboczych od stwierdzenia niewypłacalności”.



22 Artykuł 79 ust. 8 wspomnianej ustawy stanowi:

„[NBB], jego organy i osoby upoważnione nie odpowiadają za szkody wyrządzone przy wykonywaniu ich zadań z dziedziny nadzoru, chyba że działały w sposób umyślny”.

23 Artykuł 115 ustawy o instytucjach kredytowych ma następujące brzmienie:

„1. W celu reorganizacji banku narażonego na ryzyko niewypłacalności [NBB] może objąć bank specjalnym nadzorem.

2. Bank narażony jest na ryzyko niewypłacalności:

- 1) jeżeli całkowity współczynnik kapitałowy banku jest poniżej ustalonego minimalnego poziomu lub
- 2) jeżeli [NBB] uzna, że aktywa płynne banku nie wystarczą, by umożliwić bankowi realizację jego zobowiązań w dniu, w którym staną się one wymagalne, lub
- 3) jeżeli bank nie zrealizował w wymaganym terminie jednego lub kilku wymagalnych zobowiązań wobec wierzycieli.

[...]”.

24 Zgodnie z art. 116 tej ustawy:

„1. W przypadkach, o których mowa w art. 115 ust. 1, [NBB] obejmuje bank specjalnym nadzorem i:

- 1) wyznacza kwestorów, jeżeli nie zostali wyznaczeni wcześniej, i określa ich kompetencje;
- 2) określa czas trwania oraz zasady nadzoru specjalnego.

2. W przypadkach przewidzianych w ust. 1 [NBB] może:

- 1) obniżyć odsetki od zobowiązań banku do średniej wartości rynkowej;
- 2) wstrzymać w całości lub części, na czas określony, realizację wszystkich lub niektórych zobowiązań banku;
- 3) całkowicie lub częściowo ograniczyć działalność banku;

[...]”.

25 Artykuł 119 ust. 5 tej ustawy stanowi:

„5. W przypadkach, o których mowa w art. 116 ust. 2 pkt 2, bank nie jest finansowo odpowiedzialny za brak realizacji zobowiązań, których realizacja została wstrzymana wskutek objęcia specjalnym nadzorem. W czasie, gdy bank jest objęty specjalnym nadzorem, nie nalicza się ani odsetek za zwłokę, ani odsetek z tytułu niewykonania zobowiązań pieniężnych banku, których realizacja została wstrzymana, natomiast należne są odsetki umowne od takich zobowiązań, które są jednak wypłacane po zniesieniu specjalnego nadzoru”.

## Postępowanie główne i pytania prejudycjalne

- 26 W dniu 4 marca 2014 r. N. Kantarev zawarł z bankiem KTB umowę ramową na usługi płatnicze oraz aneks do tej umowy, dotyczący otwarcia rachunku bieżącego. W aneksie tym wskazano w szczególności, że środki złożone na tym rachunku są objęte Funduszem. Ponadto środki zdeponowane na tym rachunku miały rodzić odsetki o stałej stopie, które miały być wpłacane na ten rachunek raz w roku lub w chwili zamknięcia rachunku, i były również objęte Funduszem.
- 27 Bank KTB stanął w obliczu zaburzenia płynności wskutek masowego wycofywania posiadanych w nim depozytów, w związku z czym jego przedstawiciele zwrócili się w dniu 20 czerwca 2014 r. do NBB o objęcie tej instytucji kredytowej specjalnym nadzorem. Poinformowano także NBB o zawieszeniu wypłat i wszystkich operacji bankowych tej instytucji. Decyzją z tego samego dnia zarząd NBB objął bank KTB specjalnym nadzorem na okres trzech miesięcy. Realizacja zobowiązań tej instytucji kredytowej została zawieszona, a jej działalność ograniczona. Powołano kwestorów i NBB powierzył im zadanie zlecenia przeprowadzenia przez kontrolera zewnętrznego wyceny aktywów i zobowiązań tej instytucji.
- 28 Z wyceny wynikało, że wynik finansowy banku KTB jest ujemny i bank nie spełnia przewidzianych w przepisach Unii wymogów w zakresie funduszy własnych. W rezultacie, po pierwsze, NBB w drodze decyzji z dnia 6 listopada 2014 r. cofnął bankowi KTB licencję bankową, po drugie, uzgodniono, że należy podjąć działania w celu wszczęcia wobec banku postępowania upadłościowego, a po trzecie, postanowiono, że należy poinformować o tym Fundusz.
- 29 Rachunek skarżącego w postępowaniu głównym został w tej dacie zamknięty z urzędu, co spowodowało zgodnie z prawem bułgarskim wszczęcie procedury zwrotu depozytu N. Kantareva w ramach gwarancji depozytów.
- 30 W dniu 4 grudnia 2014 r. bułgarska instytucja kredytowa, której Fundusz zlecił zwrot złożonych w banku KTB depozytów, wypłaciła N. Kantarewowi kwotę 86 973,81 BGN (lewów bułgarskich) (około 44 465 EUR). Kwota ta zawierała odsetki narosłe do dnia 6 listopada 2014 r., kiedy to cofnięto licencję banku KTB, czyli 2673,81 BGN. W tym względzie do dnia 1 lipca 2014 r. oprocentowanie stosowane do depozytu skarżącego w postępowaniu głównym było zgodne z warunkami umownymi, natomiast począwszy od tej daty do dnia 6 listopada 2014 r. mające zastosowanie oprocentowanie zostało ustalone decyzją zarządu NBB z dnia 30 czerwca 2014 r., obniżającą oprocentowanie stosowane do depozytów banku KTB.
- 31 Następnie Sofijski gradski sąd (sąd miejski w Sofii, Bułgaria) w wyroku z dnia 22 kwietnia 2015 r. orzekł, iż stan niewypłacalności banku KTB rozpoczął się z dniem 6 listopada 2014 r. NBB zakwestionował tę część wyroku w apelacji przed Sofijski apelativen sad (sądem apelacyjnym w Sofii, Bułgaria), który uchylił wyrok sądu pierwszej instancji, uznając, że należy stosować datę 20 czerwca 2014 r., czyli dzień, w którym kapitał własny banku KTB stał się ujemny.
- 32 Na początku 2016 r. N. Kantarev wniósł przeciwko NBB skargę do Administrativen sad Varna (sądu administracyjnego w Warnie, Bułgaria) na podstawie art. 4 ust. 3 TUE, twierdząc, że pomimo przepisów ustawy o gwarancji depozytów bankowych instytucja ta powinna była stwierdzić niedostępność depozytów zgodnie z art. 1 pkt 3 ppkt (i) dyrektywy 94/19, tj. w ciągu pięciu dni roboczych po przyjęciu decyzji o objęciu banku KTB specjalnym nadzorem. W rezultacie NBB popełnił naruszenie prawa Unii dające prawo do odszkodowania. W tym względzie N. Kantarev podnosi, że zwłoka w zwrocie jego depozytu spowodowała, że poniósł on szkodę odpowiadającą odsetkom za zwłokę.
- 33 Postanowieniem z dnia 12 marca 2016 r. sąd odsyłający przerwał postępowanie główne ze względu na to, że warunki stosowania określone w art. 1 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności państwa nie zostały spełnione. Postanowienie to zostało jednak uchylone przez Varhoven administrativen sad (naczelny sąd



administracyjny, Bułgaria) postanowieniem z dnia 18 lipca 2016 r. W postanowieniu tym wspomniany sąd udzielił sądowi odsyłającemu wskazówek dotyczących szeregu elementów, które należy ocenić w celu rozstrzygnięcia sporu.

- 34 Z uwagi na powyższe wskazówki sąd odsyłający uważa, że rozstrzygnięcie skargi wniesionej przez N. Kantareva zależy w pierwszej kolejności od tego, czy odpowiedzialności NBB należy dochodzić zgodnie z przesłankami określonymi w art. 1 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności państwa, czy zgodnie z przesłankami określonymi przez ustawę o zobowiązaniach i umowach. Sąd odsyłający wyjaśnia w tym względzie, że w orzecznictwie sądów bułgarskich istnieją sprzeczne rozstrzygnięcia w odniesieniu do właściwości sądów – cywilnych lub administracyjnych – do rozpatrywania roszczeń o odszkodowanie za szkody wynikłe z naruszenia prawa Unii. Dodaje, że orzecznictwo Varhoven administrativen sad (najwyższego sądu administracyjnego) jest w tej kwestii sprzeczne, gdyż sąd ten orzekał w niektórych sprawach, że NBB nie jest organem władzy wykonawczej ani organem finansowanym z budżetu państwa, więc ustawa o odpowiedzialności państwa nie ma do niego zastosowania, a w innych sprawach, że należy go uznać za organ posiadający prerogatywy władztwa publicznego, więc ustawa ta znajduje zastosowanie.
- 35 Sąd odsyłający wskazuje również, że istnieją znaczące różnice między procedurą i przesłankami powstania odpowiedzialności przewidzianymi w ustawie o odpowiedzialności państwa i w ustawie o zobowiązaniach i umowach. Otóż ustawa o odpowiedzialności państwa, która ma zastosowanie tylko wtedy, gdy szkoda powstała w wyniku uchylonego niezgodnego z prawem aktu lub niezgodnego z prawem działania lub zaniechania administracji, wprowadziła system odpowiedzialności obiektywnej. Na mocy tej ustawy skarżący jest zobowiązany do uiszczenia stałej opłaty w chwili wniesienia skargi i może wnieść skargę do sądu swojego miejsca zamieszkania. Natomiast przy skardze wniesionej na podstawie ustawy o zobowiązaniach i umowach skarżący jest zobowiązany do zapłaty na rzecz państwa opłaty odpowiadającej określonemu odsetkowi wartości przedmiotu sporu i musi wystąpić do sądu siedziby pozwanego lub miejsca, w którym nastąpiło zdarzenie wywołujące szkodę. Ponadto kolejną przesłankę materialną skargi takiej jak ta rozpatrywana w postępowaniu głównym stanowi wymóg, żeby skarżący udowodnił NBB zawinione czy też umyślne działanie.
- 36 W drugiej kolejności, co do istoty, do sądu krajowego należy zbadanie, czy NBB był zobowiązany podjąć decyzję, o której mowa w art. 1 pkt 3 ppkt (i) dyrektywy 94/19, a więc dla rozstrzygnięcia sporu należy ustalić, czy przepis ten został prawidłowo przetransponowany do prawa bułgarskiego. W związku z tym sąd ten zastanawia się nad przesłankami ustanowionymi we wskazanej dyrektywie w celu stwierdzenia niedostępności depozytów, aby zbadać, kiedy zostały one spełnione. W tym kontekście sąd odsyłający wskazuje, że po pierwsze, w celu uruchomienia gwarancji depozytów NBB mógł jedynie cofnąć licencję instytucji kredytowej, a po drugie, NBB postanowił, przed cofnięciem bankowi KTB licencji, o objęciu go szczególnym nadzorem w celu ochrony przed niewypłacalnością. W tym względzie sąd odsyłający uważa, że zwrot z tytułu gwarancji depozytów przez Fundusz nie wyklucza objęcia specjalnym nadzorem.
- 37 W trzeciej kolejności sąd odsyłający zastanawia się w istocie, czy art. 1 pkt 3 ppkt (i) i art. 10 ust. 1 dyrektywy 94/19 przyznają deponentom prawo do dochodzenia odszkodowania od państwa członkowskiego za naruszenie przez właściwy organ terminu stwierdzenia niedostępności depozytów danej instytucji kredytowej.
- 38 W tym względzie ponownie orzecznictwo krajowe jest niespójne. Niektóre skargi deponentów przeciwko NBB zostały uwzględnione ze względu na to, że naruszył on przepisy prawa Unii mające bezpośrednie zastosowanie, a inne skargi zostały oddalone ze względu na to, że do opóźnienia w wypłacie środków doszło z winy Funduszu, a nie NBB, że zwrot był niemożliwy, dopóki nie została cofnięta licencja bankowa danej instytucji, czy też że przepisy dyrektywy 94/19 nie są bezpośrednio skuteczne oraz że – gdyby należało stwierdzić uchybienie w transpozycji tej dyrektywy – powodowałoby to postanie odpowiedzialności po stronie samego państwa, a nie NBB.

- 39 Sąd odsyłający uważa, że NBB naruszył prawo Unii, ale zastanawia się, czy chodzi o „wystarczająco istotne naruszenie” w rozumieniu prawa Unii. Stwierdza on w tym względzie, że o podjęciu rozpatrywanego środka dotyczącego reorganizacji NBB zdecydował w interesie ogólnym, przyznając w ten sposób deponentom ochronę równoważną tej przewidzianej w dyrektywie 94/19, i że w tym okresie stosowane były do depozytów odsetki.
- 40 W tych okolicznościach Administrativen sad Varna (sąd administracyjny w Warnie) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:
- „1) Czy art. 4 ust. 3 TUE oraz zasady równoważności i skuteczności należy interpretować w ten sposób, że w 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 w [kodeksie postępowania cywilnego] i w [kodeksie postępowania administracyjnego], wymagających uiszczenia różnych opłat na rzecz państwa, stosunkowych lub stałych, 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 naruszeniami 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 stosunkowej opłaty na rzecz państwa i wykazania zawinionego zachowania, i w trybie takim jak określony w art. 1 ustawy o odpowiedzialności państwa, 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 ustawy o instytucjach kredytowych i w art. 23 ust. 5 ustawy o gwarantowaniu wkładów w bankach (uchylony), 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 [NBB] 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 [NBB] 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 rozporządzania 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 deponenti 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 »właściwych organów« 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 ustawy o instytucjach kredytowych – 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 wprowadzony 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 ustawy o instytucjach kredytowych, zgodnie z którym [NBB], jego organy i uprawnione przez nie osoby ponoszą odpowiedzialność za szkody wyrządzone w następstwie wykonywania funkcji nadzorczych [NBB] wyłącznie wtedy, 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 Funduszu 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 [NBB], 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.?”.

## **W przedmiocie pytań prejudycjalnych**

### ***W przedmiocie dopuszczalności***

- 41 Aby zakwestionować dopuszczalność wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, NBB, po pierwsze, twierdzi, że zadane pytania są pozbawione znaczenia i nie mają żadnego związku z okolicznościami faktycznymi w postępowaniu głównym. Ponadto jego zdaniem to do sądu krajowego, a nie do Trybunału należy ustalenie, czy N. Kantarev rzeczywiście poniósł szkodę, a w przypadku gdyby należało stwierdzić naruszenie dyrektywy 94/19, to ustawodawca bułgarski, który ma wyłączną kompetencję do dokonania transpozycji tej dyrektywy do prawa krajowego, będzie jedynym podmiotem odpowiedzialnym. Po drugie, NBB utrzymuje, że z wyroku z dnia 12 października

2004 r., Paul i in. (C-222/02, EU:C:2004:606) wynika, że jednostki nie mogą dochodzić odszkodowania za szkody spowodowane wadliwym nadzorem krajowego organu nadzoru instytucji kredytowych, skoro depozytariuszom zagwarantowany jest zwrot środków przewidziany w dyrektywie 94/19.

- 42 W tym względzie należy w pierwszej kolejności przypomnieć, że procedura przewidziana w art. 267 TFUE stanowi instrument współpracy między Trybunałem a sądami krajowymi. Co za tym idzie, wyłącznie do sądu krajowego, przed którym toczy się spór i który wobec tego musi przyjąć na siebie odpowiedzialność za wydane orzeczenie, należy ocena, w świetle konkretnych okoliczności sprawy, zarówno niezbędności orzeczenia prejudycjalnego do wydania wyroku, jak i znaczenia dla sprawy pytań skierowanych do Trybunału (wyrok z dnia 2 marca 2017 r., Pérez Retamero, C-97/16, EU:C:2017:158, pkt 20 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 43 W konsekwencji jeśli skierowane do Trybunału przez sądy krajowe pytania dotyczą wykładni przepisów prawa Unii, Trybunał jest co do zasady zobowiązany do wydania orzeczenia (wyrok z dnia 2 marca 2017 r., Pérez Retamero, C-97/16, EU:C:2017:158, pkt 21 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 44 Niemniej odmowa udzielenia odpowiedzi na pytanie prejudycjalne zadane przez sąd krajowy jest możliwa, gdy żądana wykładnia prawa Unii w sposób oczywisty nie ma żadnego związku ze stanem faktycznym lub z przedmiotem sporu w postępowaniu głównym, gdy problem ma charakter hipotetyczny albo gdy Trybunałowi nie przedstawiono okoliczności faktycznych i prawnych koniecznych do tego, aby mógł on odpowiedzieć na zadane mu pytania w użyteczny sposób (wyrok z dnia 2 marca 2017 r., Pérez Retamero, C-97/16, EU:C:2017:158, pkt 22 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 45 W niniejszej sprawie nie występuje jednak żadna z powyższych sytuacji. Sąd krajowy wskazał bowiem, że na poparcie swojej skargi o odszkodowanie skarżący w postępowaniu głównym podnosi nieprawidłowe stosowanie dyrektywy 94/19, oraz powody, dla których uzyskanie odpowiedzi na pytania prejudycjalne wydaje mu się niezbędne dla rozstrzygnięcia sporu w postępowaniu głównym.
- 46 W drugiej kolejności, odnosząc się do argumentu opartego na wyroku z dnia 12 października 2004 r., Paul i in. (C-222/02, EU:C:2004:606) – art. 267 TFUE zawsze zezwala sądowi krajowemu, jeśli uzna on to za stosowne, zwrócić się do Trybunału z pytaniami dotyczącymi wykładni (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 52 i przytoczone tam orzecznictwo). Tym samym znaczenie i zakres tego wyroku należało będzie zweryfikować w trakcie badania przedłożonych pytań co do istoty.
- 47 W konsekwencji należy stwierdzić, że wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym jest dopuszczalny.

### ***Co do istoty***

#### *W przedmiocie pytań trzeciego i szóstego*

- 48 Poprzez swoje pytania trzecie i szóste, które należy zbadać łącznie i w pierwszej kolejności, sąd odsyłający zmierza zasadniczo do ustalenia, czy art. 1 pkt 3 i art. 10 ust. 1 dyrektywy 94/19 należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie, po pierwsze, obowiązywaniu ustawodawstwa krajowego, zgodnie z którym stwierdzenie niedostępności depozytów zależy od upadłości instytucji kredytowej i cofnięcia tej instytucji licencji bankowej, a po drugie, odstąpieniu od terminów przewidzianych przez te przepisy do stwierdzenia niedostępności depozytów i zwrotu depozytów, ze względu na to, że konieczne jest, by instytucja kredytowa została objęta szczególnym nadzorem.



- 49 W tym względzie należy wskazać, że jak wynika wyraźnie z brzmienia art. 1 pkt 3 ppkt (i) akapit pierwszy dyrektywy 94/19, koniecznym i wystarczającym warunkiem stwierdzenia niedostępności depozytu, którego termin wypłaty upłynął i który stał się należny, jest to, że z punktu widzenia właściwego organu, w danym momencie i z powodów bezpośrednio związanych z jej sytuacją finansową, instytucja kredytowa nie jest w stanie spłacić depozytów i nie ma w danej chwili perspektywy na ich spłatę w późniejszym terminie.
- 50 Ponadto w art. 1 pkt 3 ppkt (i) akapit drugi dyrektywy 94/19 doprecyzowano, że właściwe organy muszą dokonać tych ustaleń „tak szybko, jak to możliwe”, a najpóźniej „w terminie pięciu dni roboczych po tym, gdy po raz pierwszy stwierdziły, że instytucja kredytowa nie wypłacała należnych i wymagalnych depozytów”.
- 51 Z przepisów tych wynika, że stwierdzenie niedostępności depozytów instytucji kredytowej nie może zależeć od niewypłacalności danej instytucji kredytowej lub cofnięcia jej licencji bankowej.
- 52 Po pierwsze bowiem, niedostępność depozytów musi zostać stwierdzona w jak najkrótszym terminie, bez oczekiwania na spełnienie warunków niezbędnych do wszczęcia postępowania upadłościowego lub cofnięcia licencji bankowej.
- 53 Po drugie, stwierdzenie niewypłacalności instytucji kredytowej lub cofnięcie licencji bankowej nie należą do okoliczności określonych w art. 1 pkt 3 ppkt (i) dyrektywy 94/19. Cofnięcie instytucji kredytowej licencji bankowej może w szczególności wynikać z braku przystąpienia do funduszu gwarancji depozytów, mimo że depozyty tej instytucji nie są niedostępne.
- 54 Ponadto niewypłacalność instytucji kredytowej i cofnięcie licencji bankowej wskazują, że instytucja kredytowa ma trwałe problemy. Natomiast ze względu na to, że art. 1 pkt 3 ppkt (i) dyrektywy 94/19 uzależnia stwierdzenie niedostępności depozytów od okoliczności, że instytucja kredytowa „w danej chwili” nie jest w stanie spłacić depozytów i nie ma „w chwili obecnej” perspektywy na ich spłatę w późniejszym terminie, taka niedostępność może być tymczasowa.
- 55 Z powyższego wynika, że stwierdzenie niedostępności depozytów musi nastąpić nawet w przypadku przejściowych trudności, pod warunkiem że dana instytucja kredytowa nie jest w stanie spłacić depozytów należnych i wymagalnych i nie ma w danej chwili perspektywy na ich spłatę w późniejszym terminie.
- 56 Taka wykładnia znajduje poparcie w dwojakim celu realizowanym przez dyrektywę 94/19. W tym względzie należy przypomnieć, że omawiana dyrektywa ma na celu, jak wynika z jej motywów pierwszego i czwartego, zapewnienie jednocześnie ochrony deponentów i stabilności systemu bankowego, aby uniknąć zjawiska masowego wycofywania depozytów nie tylko z instytucji kredytowych przeżywających trudności, lecz także ze stabilnych instytucji w następstwie utraty zaufania publicznego do stabilności tego systemu (wyrok z dnia 22 marca 2018 r., Anisimoviené i in., C-688/15 i C-109/16, EU:C:2018:209, pkt 83).
- 57 W świetle tego dwojakego celu konieczne jest, aby gwarancja depozytów, jak wskazują motywy ósmy i dziewiąty tej dyrektywy, była uruchamiana „w jak najkrótszym terminie” od chwili niedostępności depozytów w instytucji kredytowej.
- 58 Ochrona deponentów wymaga bowiem, po pierwsze, by ich depozyty były zwracane możliwie jak najszybciej po tym, jak stały niedostępne, tak aby deponenti nie zostali pozbawieni swoich oszczędności i nie zostali przez to pozbawieni możliwości pokrycia między innymi codziennych wydatków. Po drugie, stabilność systemu bankowego wymaga również szybkiej spłaty deponentów, aby problemy finansowe instytucji kredytowej, choćby tymczasowe, nie spowodowały zjawiska masowego wycofywania depozytów i aby te trudności nie rozprzestrzeniły się tym samym na pozostałą część systemu bankowego.

- 59 Wprawdzie zważywszy na brzmienie art. 1 pkt 3 ppkt (i) dyrektywy 94/19, a w szczególności fakt, że ten przepis wskazuje, iż właściwy organ powinien stwierdzić niedostępność depozytów, jeżeli „[jego] zdaniem” niezbędne warunki ku temu są spełnione, organ ten dysponuje pewnym zakresem uznania, jednakże uznanie to dotyczy oceny warunków określonych w tym przepisie, nie zaś warunków jako takich ani chwili, w której należy dokonać takiego stwierdzenia.
- 60 W odniesieniu do możliwości wprowadzenia odstępstwa od terminu do stwierdzenia niedostępności depozytów, po to by objąć instytucję kredytową specjalnym nadzorem, należy zauważyć, że termin przewidziany w art. 1 pkt 3 ppkt (i) akapit drugi dyrektywy 94/19 jest, zgodnie z samym brzmieniem tego przepisu, terminem wiążącym i w żadnym innym przepisie tej dyrektywy nie przewidziano od tego terminu odstępstwa.
- 61 Ponadto zezwolenie na to, by właściwe organy odstępowały od ustanowionego przez dyrektywę 94/19 terminu ustalenia niedostępności depozytów, aby objąć instytucję kredytową specjalnym nadzorem, byłoby wbrew wymogowi szybkiego działania, który wynika z tej dyrektywy. Zarówno bowiem z dwójakiego celu dyrektywy, przypomnianego w pkt 56 niniejszego wyroku, jak i ze skrócenia tego terminu z dwudziestu jeden do pięciu dni, wprowadzonego przez dyrektywę 2009/14, wynika, że takie stwierdzenie powinno nastąpić w jak najkrótszym czasie.
- 62 Ponadto uzasadnienie wniosku zawierającego projekt dyrektywy Rady w sprawie systemów gwarancji depozytów z dnia 4 czerwca 1992 r. [COM(92) 188 wersja ostateczna, Dz.U. 1992, C 163, s. 6], na podstawie którego przyjęto dyrektywę 94/19, stanowi właśnie, że wypłatę gwarancji depozytów należy oprzeć na obiektywnym stwierdzeniu, iż deponent został pozbawiony środków, które instytucja kredytowa powinna była mu zwrócić, w celu „przyspieszenia wypłaty gwarantowanych środków” i „niełączenia tej wypłaty z kaprysami procedur reorganizacji i likwidacji danej instytucji”.
- 63 To prawda, że motyw 12 dyrektywy 2009/14 stanowi, iż „depozyty można uznać za niedostępne, gdy wczesna [prewencyjna] interwencja lub środki reorganizacyjne okazały się nieskuteczne”,
- 64 Jednak, po pierwsze, motyw ten odnosi się jedynie do możliwości uznania depozytów za niedostępne w przypadku niepowodzenia środków prewencyjnej interwencji lub restrukturyzacji i nie uzależnia stwierdzenia niedostępności od okoliczności, że tego rodzaju środki prewencyjne okazały się nieskuteczne.
- 65 Po drugie, należy zauważyć, że drugie zdanie tego motywu wyjaśnia, iż „nie powinno to uniemożliwiać właściwym organom podejmowania dalszych działań restrukturyzacyjnych w okresie wypłaty”, a oznacza to tym samym, że tego rodzaju środki nie mają wpływu na stwierdzenie niedostępności depozytów ani na ich wypłatę.
- 66 Z samego brzmienia przepisu art. 10 ust. 1 dyrektywy 94/19 wynika, że przedłużenie terminu zwrotu depozytów przewidzianego w tym przepisie jest możliwe tylko „w okolicznościach zupełnie wyjątkowych” i że „nie może przekroczyć dziesięciu dni roboczych”.
- 67 Tymczasem w przypadku osłabionej instytucji kredytowej objęcie jej specjalnym nadzorem, aby zapobiec jej niewypłacalności, nie stanowi zupełnie wyjątkowej okoliczności, lecz przeciwnie, okoliczność naturalnie związaną z sytuacją takiego przedsiębiorstwa oraz środkami, jakie można podjąć, aby zaradzić tej sytuacji.
- 68 W każdym wypadku fakt, że przedłużenie terminu spłaty depozytów powinno być ograniczone do dziesięciu dni roboczych, wskazuje, że przedłużenie to nie obejmuje środków, które mogą być podejmowane dla zapobieżenia niewypłacalności tej instytucji, ponieważ tego rodzaju środki wymagają więcej niż dziesięciu dni, aby były w pełni skuteczne.



- 69 Z uwagi na całość powyższych rozważań odpowiedź na pytania trzecie i szóste powinna brzmieć: art. 1 pkt 3 i art. 10 ust. 1 dyrektywy 94/19 należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie, po pierwsze, obowiązywaniu ustawodawstwa krajowego, zgodnie z którym stwierdzenie niedostępności depozytów zależy od niewypłacalności instytucji kredytowej i cofnięcia tej instytucji licencji bankowej, a po drugie, wprowadzaniu odstępstw od określonych w tych przepisach terminów do stwierdzenia niedostępności depozytów i wypłaty tych depozytów ze względu na podnoszoną konieczność objęcia instytucji kredytowej szczególnym nadzorem.

*W przedmiocie pytania czwartego*

- 70 W pytaniu czwartym sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy art. 1 pkt 3 ppkt (i) dyrektywy 94/19 należy interpretować w ten sposób, że niedostępność depozytów złożonych w danej instytucji kredytowej powinna zostać stwierdzona w drodze wyraźnej czynności właściwych organów, czy też może zostać wywnioskowana na podstawie innych podjętych przez te organy czynności, takich jak decyzja NBB o objęciu banku KTB specjalnym nadzorem, albo czy można jej domniemywać na podstawie okoliczności takich jak te rozpatrywane w postępowaniu głównym.
- 71 W tym względzie należy podkreślić, że art. 1 pkt 3 ppkt (i) dyrektywy 94/19 ogranicza się do wskazania okoliczności, w jakich właściwe organy powinny stwierdzić niedostępność depozytów instytucji kredytowej, lecz nie wskazuje formy, jaką powinno mieć to stwierdzenie.
- 72 Należy przy tym zauważyć, że z jednej strony w systemie ustanowionym dyrektywą 94/19 od stwierdzenia niedostępności depozytów instytucji kredytowej zależy zwrot tych depozytów przez systemy gwarancji, a z drugiej strony, zgodnie z art. 10 ust. 1 tej dyrektywy, stwierdzenie to stanowi początek biegu terminu, w którym należy dokonać zwrotu.
- 73 Zatem w świetle tych elementów niedostępność depozytów instytucji kredytowej w rozumieniu art. 1 pkt 3 ppkt (i) dyrektywy 94/19 musi zostać stwierdzona w drodze wyraźnej decyzji właściwych organów mającej za przedmiot ogłoszenie tej niedostępności, gdyż każda inna wykładnia rodziłaby niepewną sytuację, której właśnie ta dyrektywa ma zaradzić.
- 74 Jak bowiem wynika z motywu dwudziestego pierwszego dyrektywy 94/19, informowanie deponentów jest zasadniczym elementem ich ochrony. Ponadto, jak przypomniano w pkt 56 niniejszego wyroku, omawiana dyrektywa służy osiągnięciu dwóch ściśle powiązanych celów, czyli stabilności systemu bankowego oraz ochrony deponentów. Do osiągnięcia tych celów jest zaś wymagane, by deponenci mogli ustalić z pewnością, że ich depozyty są niedostępne i od kiedy będą przedmiotem procedury zwrotu, aby uniknąć paniki, która mogłoby zagrozić stabilności systemu bankowego.
- 75 Ponadto skoro stwierdzenie niedostępności decyduje o zwrocie depozytów oraz o rozpoczęciu biegu terminu, w którym należy dokonać tego zwrotu, deponenci i fundusze gwarancji depozytów powinni dysponować wyraźną, jasną i precyzyjną decyzją, która poinformuje ich szybko i pewnie o tym, że w wyniku oceny, o której mowa w art. 1 pkt 3 ppkt (i) dyrektywy 94/19, depozyty zostały uznane za niedostępne. Taka decyzja zagwarantuje, po pierwsze, że system gwarancji depozytów będzie w stanie uruchomić procedurę zwrotu i ustalić, że termin przewidziany w art. 10 ust. 1 dyrektywy 94/19 rozpoczął bieg, a po drugie, że deponenci będą mogli dochodzić praw przyznanych im na mocy tej dyrektywy.
- 76 Z tego wynika, że w celu stwierdzenia niedostępności depozytów należy wydać wyraźną decyzję, a z chwilą jej wydania powinien o niej zostać zawiadomiony fundusz gwarancji depozytów.

- 77 Ponadto niedostępności depozytów nie można wywieść z innych podejmowanych przez właściwy organ krajowy czynności, np. objęcia nadzorem specjalnym banku, lub domniemywać na podstawie okoliczności takich jak te rozpatrywane w postępowaniu głównym, które to czynności nie wynikają z oceny niedostępności depozytów przewidzianej w art. 1 pkt 3 ppkt (i) dyrektywy 94/19.
- 78 Zatem odpowiedź na pytanie czwarte powinna brzmieć: art. 1 pkt 3 ppkt (i) dyrektywy 94/19 należy interpretować w ten sposób, że niedostępność depozytów w rozumieniu tego przepisu powinna zostać stwierdzona w drodze wyraźnej czynności właściwego organu krajowego i nie można jej wywodzić z innych czynności organów krajowych, takich jak decyzja NBB o objęciu banku KTB specjalnym nadzorem, ani domniemywać z okoliczności takich jak te rozpatrywane w postępowaniu głównym.

*W przedmiocie pytania piątego*

- 79 Poprzez pytanie piąte sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy art. 1 pkt 3 dyrektywy 94/19 należy interpretować w ten sposób, że stwierdzenie niedostępności depozytów bankowych w rozumieniu tego przepisu uzależnione jest od warunku, aby posiadacz tego depozytu wystąpił uprzednio – bezskutecznie – do danej instytucji kredytowej w sprawie wycofania środków.
- 80 W tym względzie z art. 1 pkt 1 w związku z art. 1 pkt 3 ppkt (i) dyrektywy 94/19 wynika, że gdyby nawet depozyty należało zwrócić zgodnie z mającymi do nich zastosowanie warunkami ustawowymi i umownymi, to o ocenie ich niedostępności decydują wyłącznie warunki określone w art. 1 pkt 3 ppkt (i) tej dyrektywy.
- 81 Przepis ten nie przewiduje zaś uzależnienia stwierdzenia niedostępności depozytów od wcześniejszego bezskutecznego żądania dotyczącego wycofania środków.
- 82 Jak bowiem słusznie zauważyła Komisja Europejska, stwierdzenie to jest związane z obiektywnie panującą sytuacją finansową instytucji kredytowej i dotyczy ogólnie całości złożonych w tej instytucji depozytów, a nie poszczególnych złożonych w niej depozytów. Do ogłoszenia niedostępności wszystkich złożonych w instytucji kredytowej depozytów wystarczy tym samym, iż zostanie stwierdzone, że dana instytucja kredytowa nie wypłaciła niektórych depozytów i że spełnione są warunki określone w art. 1 pkt 3 ppkt (i) dyrektywy 94/19.
- 83 Ponadto zamierzony w dyrektywie 94/19 dwójaki cel, wskazany w pkt 56 niniejszego wyroku, nie zostałyby osiągnięty, gdyby do tego, by depozyt mógł zostać uznany za „niedostępny”, wymagano, by posiadacz depozytu wystąpił – bezskutecznie – do danej instytucji kredytowej w sprawie wycofania środków.
- 84 Taki wymóg mógłby bowiem, po pierwsze, podważyć zaufanie deponentów do systemu gwarancji depozytów i doprowadzić do zjawiska masowego wycofywania depozytów.
- 85 Po drugie, skutek takiego wymogu procedura stwierdzenia niedostępności depozytów stałaby się bardziej skomplikowana, a realizacja celu dyrektywy 94/19 polegającego na jej szybkim prowadzeniu – zagrożona.
- 86 Ponadto w okolicznościach takich jak rozpatrywane w postępowaniu głównym, gdy wszystkie transakcje i płatności danej instytucji kredytowej uległy wstrzymaniu, warunek taki jest tym mniej uzasadniony, że nie jest on niezbędny, a w praktyce byłby bardzo trudny do spełnienia, a może nawet niewykonalny, gdyż właściciel depozytu nie zawsze byłby w stanie przedstawić dowód uprzedniego wniosku w sprawie zwrotu i tego, że był on bezskuteczny.

- 87 Odpowiedź na pytanie piąte powinna więc brzmieć: art. 1 pkt 3 ppkt (i) dyrektywy 94/19 należy interpretować w ten sposób, że stwierdzenie niedostępności depozytów bankowych w rozumieniu tego przepisu nie może być uzależnione od warunku, aby posiadacz tego depozytu wystąpił uprzednio – bezskutecznie – do danej instytucji kredytowej w sprawie wycofania środków.

*W przedmiocie pytań siódmego i ósmego*

- 88 Poprzez swoje pytania siódme i ósme, które należy zbadać łącznie, sąd odsyłający zmierza w istocie do ustalenia, czy art. 1 pkt 3 ppkt (i) i art. 10 ust. 1 dyrektywy 94/19 należy interpretować w ten sposób, że są one bezpośrednio skuteczne i przyznają deponentom prawo do wniesienia skargi z tytułu odpowiedzialności państwa za naruszenie prawa Unii przeciwko organowi administracji publicznej zobowiązanemu stwierdzić niedostępność depozytów danej instytucji kredytowej, takiemu jak NBB, o naprawienie szkody wyrządzonej zwłoką w zwrocie depozytów. Na wypadek odpowiedzi twierdzącej sąd odsyłający zwraca się o dodatkowe wskazówki dotyczące pojęcia „wystarczająco istotnego” naruszenia w rozumieniu prawa Unii oraz zastanawia się nad tym, czy niektóre okoliczności faktyczne sprawy są istotne do celów tej oceny.
- 89 Tytułem wstępu należy wyjaśnić, że wbrew temu, co utrzymuje NBB, i jak wskazała rzecznik generalna w pkt 78–82 opinii, okoliczności sporu w postępowaniu głównym różnią się od tych, na których podstawie został wydany wyrok z dnia 12 października 2004 r., Paul i in. (C-222/02, EU:C:2004:606), przez co nie można w tymże wyroku znaleźć odpowiedzi na skierowane przez sąd odsyłający pytania.
- 90 Z wyroku z dnia 12 października 2004 r., Paul i in. (C-222/02, EU:C:2004:606) wynika, że jeżeli prawo krajowe ustanawia system gwarantowania depozytów, dyrektywa 94/19 nie sprzeciwia się przepisowi krajowemu, który wyłącza możliwość ubiegania się przez jednostki o naprawienie szkody wynikłej z zaniedbania w nadzorze ze strony krajowego organu nadzoru nad instytucjami kredytowymi lub pociągnięcia państwa do odpowiedzialności na podstawie prawa Unii ze względu na to, że zadania te są wykonywane w interesie publicznym.
- 91 Tymczasem w niniejszym przypadku sąd odsyłający dąży do ustalenia, czy odpowiedzialność państwa członkowskiego może powstać wskutek nieprawidłowej transpozycji dyrektywy 94/19 i niewłaściwego wdrażania mechanizmu gwarancji depozytów przewidzianego przez tę dyrektywę.
- 92 W tym względzie należy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem zasada odpowiedzialności państwa za szkody wyrządzone jednostkom poprzez naruszenie prawa Unii, które można mu przypisać, jest nieodłączną częścią systemu traktatów, na których Unia się opiera (wyrok z dnia 26 stycznia 2010 r., Transportes Urbanos y Servicios Generales, C-118/08, EU:C:2010:39, pkt 29 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 93 Tym samym każde państwo członkowskie powinno zapewnić, żeby obywatele uzyskali naprawienia szkody wyrządzonej im naruszeniem prawa Unii, niezależnie od tego, jaki organ publiczny dopuścił się tego naruszenia i na jakim organie co do zasady spoczywa, zgodnie z prawem danego państwa członkowskiego, obowiązek naprawienia tej szkody (wyrok z dnia 25 listopada 2010 r., Fuß, C-429/09, EU:C:2010:717, pkt 46 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 94 Trybunał wielokrotnie orzekał ponadto, w odniesieniu do przesłanek powstania odpowiedzialności państwa za szkody wyrządzone jednostkom wskutek naruszenia prawa Unii, które można mu przypisać, że poszkodowane jednostki mają prawo do odszkodowania, jeśli spełnione są trzy przesłanki, a mianowicie: naruszony przepis prawa Unii przyznaje prawa jednostkom, naruszenie jest wystarczająco istotne oraz istnieje bezpośredni związek przyczynowy między tym naruszeniem a szkodą poniesioną przez te jednostki (wyrok z dnia 28 lipca 2016 r., Tomášová, C-168/15, EU:C:2016:602, pkt 22 i przytoczone tam orzecznictwo).

- 95 Z utrwalonego orzecznictwa wynika również, że zastosowaniem tych przesłanek pozwalających ustalić odpowiedzialność państw członkowskich za szkody wyrządzone jednostkom w wyniku naruszenia prawa Unii powinny co do zasady zajmować się sądy krajowe, zgodnie z udzielonymi przez Trybunał wytycznymi dotyczącymi tego stosowania (wyroki: z dnia 25 listopada 2010 r., Fuß, C-429/09, EU:C:2010:717, pkt 48; z dnia 19 czerwca 2014 r., Specht i in., od C-501/12 do C-506/12, C-540/12 i C-541/12, EU:C:2014:2005, pkt 100).
- 96 Jeśli chodzi o kwestię, czy art. 1 pkt 3 ppkt (i) i art. 10 ust. 1 dyrektywy 94/19 są bezpośrednio skuteczne i przyznają prawo do wniesienia skargi o naprawienie szkody spowodowanej zwłoką w zwrocie depozytów, na wstępie należy podkreślić, że skarżący powołując się przed sądem odsyłającym na szkodę wyrządzoną naruszeniem przez NBB art. 1 pkt 3 ppkt (i) dyrektywy 94/19, w związku z czym nie ma potrzeby, by Trybunał wypowiadał się w przedmiocie art. 10 ust. 1 tej dyrektywy.
- 97 Co się tyczy bezpośredniej skuteczności art. 1 pkt 3 ppkt (i) dyrektywy 94/19: jakkolwiek ta przesłanka nie jest w orzecznictwie wymagana do powstania odpowiedzialności państwa członkowskiego z tytułu naruszeniu prawa Unii (zob. analogicznie wyrok z dnia 5 marca 1996 r., Brasserie du pêcheur et Factortame, C-46/93 i C-48/93, EU:C:1996:79, pkt 21, 22), to sąd odsyłający wyjaśnia, że jeżeli przepis ten jest bezpośrednio skuteczny, NBB naruszył prawo Unii poprzez zaniechanie zastosowania go w miejsce krajowych przepisów transponujących dyrektywę 94/19.
- 98 W tym względzie należy przypomnieć, że we wszystkich wypadkach, w których przepisy dyrektywy są bezwarunkowe i wystarczająco precyzyjne z punktu widzenia swej treści, jednostki mogą powoływać się na nie przed sądami krajowymi wobec państwa, jeśli to państwo nie przetransponowało dyrektywy do prawa krajowego w terminie albo jeśli dokonało niewłaściwej transpozycji (wyrok z dnia 25 czerwca 2015 r., Indėlių ir investicijų draudimas i Nemaniūnas, C-671/13, EU:C:2015:418, pkt 57).
- 99 Prawdą jest, że art. 1 pkt 3 ppkt (i) dyrektywy 94/19 pozostawia państwom członkowskim uznanie w zakresie wyznaczenia organu właściwego do stwierdzenia niedostępności depozytów, a temu organowi – uznanie w zakresie analizy sytuacji finansowej danej instytucji kredytowej.
- 100 Jednakże przepis ten, wskazując, że właściwy organ musi stwierdzić niedostępność depozytów tak szybko, jak to możliwe, i nie później niż w terminie pięciu dni roboczych po tym, gdy po raz pierwszy stwierdził, że instytucja kredytowa nie wypłacała należnych i wymagalnych depozytów, ustanawia bezwarunkowy i dostatecznie jasny obowiązek, którego poszanowanie zapewnić musiał w ramach swoich kompetencji NBB, jako organ wyznaczony do stwierdzenia niedostępności depozytów.
- 101 Taka wykładnia pozostaje bez uszczerbku dla faktu, że sądy krajowe muszą zgodnie z prawem danego państwa członkowskiego ustalić, który organ publiczny dopuścił się naruszenia prawa Unii.
- 102 Jeśli chodzi o kwestię, czy art. 1 pkt 3 ppkt (i) dyrektywy 94/19 stanowi normę prawa Unii mającą na celu przyznanie praw jednostkom, należy stwierdzić, że dyrektywa 94/19 ma w szczególności na celu ochronę deponentów.
- 103 Ponadto stwierdzenie niedostępności depozytów ma bezpośredni wpływ na sytuację prawną deponenta, ponieważ stwierdzenie to uruchamia mechanizm gwarantowania depozytów, a zatem wypłaty środków deponentom.
- 104 W tych okolicznościach oczywiste jest, że art. 1 pkt 3 ppkt (i) dyrektywy 94/19 stanowi normę prawa Unii mającą na celu przyznanie praw jednostkom.
- 105 Jeśli chodzi o przesłankę wystarczająco istotnego naruszenia prawa Unii, należy przypomnieć, że zgodnie z orzecznictwem Trybunału takie naruszenie wiąże się z oczywistym i poważnym naruszeniem przez państwo członkowskie granic przysługującego mu zakresu uznania. Elementy, jakie w tym



zakresie należy uwzględnić, to w szczególności stopień jasności i precyzji naruszonej normy, zakres uznania, jaki naruszona norma pozostawia organom krajowym, usprawiedliwiony lub nieusprawiedliwiony charakter ewentualnego naruszenia prawa, umyślny lub nieumyślny charakter popełnionego uchybienia lub wyrządzonej szkody, czy też okoliczność, że stanowisko prezentowane przez instytucję Unii Europejskiej mogło przyczynić się do pominięcia, wydania lub utrzymania w mocy przepisów krajowych lub praktyki krajowej sprzecznych z prawem Unii (zob. podobnie wyrok z dnia 5 marca 1996 r., *Brasserie du pêcheur i Factortame*, C-46/93 i C-48/93, EU:C:1996:79, pkt 56).

- 106 W niniejszym przypadku należy podkreślić, że NBB ma zgodnie z art. 1 pkt 3 ppkt (i) dyrektywy 94/19 pewien zakres uznania w odniesieniu do stwierdzenia niedostępności depozytów instytucji kredytowej, zakres ten jest jednak ujęty w określone ramy.
- 107 Artykuł 1 pkt 3 ppkt (i) dyrektywy 94/19 wyraźnie określa bowiem warunki, jakim podlega stwierdzenie niedostępności depozytów, oraz termin, w którym takie stwierdzenie powinno mieć miejsce.
- 108 W związku z tym jeśli warunki określone w art. 1 pkt 3 ppkt (i) dyrektywy 94/19 są spełnione, właściwy organ krajowy musi stwierdzić niedostępność depozytów w obowiązkowym terminie pięciu dni.
- 109 Tymczasem, jak wynika z analizy okoliczności sprawy rozpatrywanej w postępowaniu głównym, w następstwie informacji dostarczonych przez bank KTB w przedmiocie jego trudności finansowych i problemów z płynnością NBB objął go specjalnym nadzorem z powodu ryzyka niewypłacalności i postanowił wstrzymać wszystkie płatności i transakcje banku KTB. Tym samym środki nadzoru świadczą o wątpliwościach, jakie w świetle sytuacji finansowej banku KTB żywił NBB co do jego zdolności do wypłaty depozytów w krótkim terminie. Ponadto zarządzone przez NBB środki wstrzymania płatności i operacji banku KTB uniemożliwiły bankowi KTB zwrócenie depozytów.
- 110 Poza tymi okolicznościami sąd odsyłający, w celu dokonania oceny bezprawności zachowania NBB, będzie również musiał wziąć pod uwagę umyślny lub nieumyślny charakter wyrządzonej szkody.
- 111 I wreszcie – pozostałe wymienione przez sąd krajowy okoliczności nie mają istotnego znaczenia dla ustalenia, czy w okolicznościach sprawy w postępowaniu głównym, poprzez brak stwierdzenia niedostępności depozytów w terminie pięciu dni, o którym mowa w art. 1 pkt 3 ppkt (i) dyrektywy 94/19, NBB dopuścił się wystarczająco istotnego naruszenia w rozumieniu prawa Unii.
- 112 Po pierwsze bowiem, okoliczność, że Fundusz nie dysponował wystarczającymi środkami na pokrycie wszystkich gwarantowanych depozytów, nie jest istotna, gdyż taka okoliczność nie jest wymieniona wśród okoliczności, które właściwy organ krajowy powinien uwzględnić w celu ustalenia, czy należy stwierdzić niedostępność depozytów.
- 113 Po drugie, okoliczność, że w okresie, w którym płatności były wstrzymane, instytucja kredytowa była objęta szczególnym nadzorem w celu ochrony przed niewypłacalnością, a także fakt, że depozyt skarżącego w postępowaniu głównym został zwrócony po stwierdzeniu przez NBB niepowodzenia środków reorganizacji, też nie mają istotnego znaczenia. Z jednej strony, jak Trybunał wskazał w odpowiedzi na trzecie pytanie prejudycjalne, dyrektywa 94/19 nie uzależnia stwierdzenia niedostępności depozytów do upadłości instytucji kredytowej; z drugiej strony dyrektywa 94/19 ma na celu ochronę deponentów poprzez to, że nakazuje, by depozyty, których są posiadaczami, były gwarantowane i zwracane w jak najkrótszym terminie.
- 114 Po trzecie, okoliczność, że depozyt skarżącego w postępowaniu głównym został zwrócony wraz z zastosowanymi odsetkami, w tym również za okres od 20 czerwca 2014 r. do 6 listopada 2014 r., ma związek z podnoszoną przez N. Kantareva szkodą, a nie istnieniem wystarczająco istotnego naruszenia art. 1 pkt 3 ppkt (i) dyrektywy 94/19.



- 115 W związku z powyższym, i z zastrzeżeniem dokonania weryfikacji przez sąd odsyłający, brak stwierdzenia niedostępności depozytów w terminie pięciu dni, o którym mowa w art. 1 pkt 3 ppkt (i) dyrektywy 94/19, mimo że warunki wyraźnie wymienione w tym przepisie zostały spełnione, może stanowić w okolicznościach sprawy w postępowaniu głównym wystarczająco istotne naruszenie w rozumieniu prawa Unii, a inne okoliczności przywołane przez sąd odsyłający nie są w tym względzie istotne.
- 116 W kwestii trzeciej przesłanki powstania odpowiedzialności państwa z powodu naruszenia prawa Unii do sądu odsyłającego należy zbadać, czy – tak jak wydaje się wynikać z akt sprawy przedstawionych Trybunałowi – istnieje bezpośredni związek przyczynowy między naruszeniem art. 1 pkt 3 ppkt (i) dyrektywy 94/19 a poniesioną przez N. Kantareva szkodą.
- 117 Ze względu na całość powyższych rozważań odpowiedź na pytania siódme i ósme powinna brzmieć: art. 1 pkt 3 ppkt (i) dyrektywy 94/19 jest bezpośrednio skuteczny i stanowi normę prawną mającą na celu przyznanie uprawnień jednostkom, umożliwiającą deponentom wniesienie skargi o naprawienie szkody spowodowanej zwłoką w zwrocie depozytów. Do sądu odsyłającego należy sprawdzenie, po pierwsze, czy brak stwierdzenia niedostępności depozytów w terminie pięciu dni roboczych, określonym w tym przepisie, mimo że warunki wyraźnie określone w tym przepisie zostały spełnione, stanowi w okolicznościach sprawy w postępowaniu głównym wystarczająco istotne naruszenie, w rozumieniu prawa Unii, i po drugie, czy istnieje bezpośredni związek przyczynowy między tym naruszeniem a szkodą poniesioną przez deponenta takiego jak N. Kantarev.

*W przedmiocie pytań pierwszego i drugiego*

- 118 Poprzez pytania pierwsze i drugie, które należy zbadać łącznie, sąd odsyłający zmierza w istocie do ustalenia, czy art. 4 ust. 3 TUE oraz zasady równoważności i skuteczności należy interpretować w ten sposób, że w braku w Bułgarii szczególnej procedury dotyczącej dochodzenia odpowiedzialności tego państwa członkowskiego za szkody spowodowane przez naruszenie prawa Unii przez organ krajowy przepisy te stoją na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu takiemu jak rozpatrywane w postępowaniu głównym, które, po pierwsze, przewiduje dwa różne środki zaskarżenia, należące do właściwości różnych sądów i podlegające różnym warunkom, a po drugie, uzależnia prawo jednostek do odszkodowania od umyślnego charakteru szkody wyrządzonej przez organ krajowy od obowiązku przedstawienia przez jednostkę dowodu na istnienie zawinionego działania, od uiszczenia opłaty stałej lub będącej wartością określoną stosunkowo wobec wartości przedmiotu sporu lub od uprzedniego uchylenia aktu administracyjnego leżącego u podstaw szkody.
- 119 W tym względzie sąd odsyłający wyjaśnia, że w orzecznictwie panuje rozbieżność w odniesieniu do systemu mającego zastosowanie do skarg przeciwko NBB opartych na naruszeniu prawa Unii, gdyż niektóre sądy uznały, że tego rodzaju skargi podlegają ustawie o odpowiedzialności państwa, a inne sądy uznały, że są one objęte ogólnym systemem odpowiedzialności określonym w ustawie o zobowiązaniach i umowach. Ponadto ustawa o narodowym banku Bułgarii ogranicza jego odpowiedzialność w zakresie funkcji nadzorczych wyłącznie do szkód spowodowanych przez czyny umyślne.
- 120 Należy przypomnieć na wstępie, że zgodnie z orzecznictwem Trybunału trzy przesłanki wspomniane w pkt 94 niniejszego wyroku są wystarczające do powstania po stronie jednostki prawa do odszkodowania (wyrok z dnia 25 listopada 2010 r., Fuß, C-429/09, EU:C:2010:717, pkt 65 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 121 Wynika stąd, że o ile prawo Unii nie wyklucza tego, by odpowiedzialność państwa za naruszenie prawa Unii mogła powstać na mniej restrykcyjnych zasadach na podstawie prawa krajowego, o tyle sprzeciwia się temu, by prawo krajowe nakładało dodatkowe wymogi w tym względzie (wyrok z dnia 25 listopada 2010 r., Fuß, C-429/09, EU:C:2010:717, pkt 66 i przytoczone tam orzecznictwo).

- 122 Należy także przypomnieć, że wobec braku uregulowań prawnych Unii w tej dziedzinie zadaniem wewnętrznego porządku prawnego każdego z państw członkowskich jest wyznaczenie właściwych sądów i określenie szczegółowych norm proceduralnych w sprawach mających za przedmiot ochronę uprawnień podmiotów prawa wynikających z prawa Unii (wyrok z dnia 30 września 2003 r., Köbler, C-224/01, EU:C:2003:513, pkt 46 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 123 Trybunał wyjaśnił już jednak, że – z zastrzeżeniem prawa do odszkodowania, którego podstawę stanowi bezpośrednio prawo Unii, jeżeli spełnione zostają niezbędne przesłanki – naprawienie przez państwo wyrządzonej szkody powinno nastąpić zgodnie z prawem krajowym regulującym zasady odpowiedzialności, przy czym zasady dotyczące naprawienia szkody ustanowione przez prawo krajowe nie mogą być mniej korzystne niż zasady dotyczące podobnych roszczeń o charakterze wewnętrznym (zasada równoważności) i nie mogą być tak skonstruowane, by w praktyce uniemożliwiały lub nadmiernie utrudniały uzyskanie odszkodowania (zasada skuteczności) (wyrok z dnia 26 stycznia 2010 r., Transportes Urbanos y Servicios Generales, C-118/08, EU:C:2010:39, pkt 31 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 124 Zasada równoważności wymaga, by całość uregulowań dotyczących środka prawnego znajdowała zastosowanie jednakowo do środków prawnych opartych na naruszeniu prawa Unii oraz podobnych środków opartych na naruszeniu prawa wewnętrznego (wyrok z dnia 15 marca 2017 r., Aquino, C-3/16, EU:C:2017:209, pkt 50 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 125 Zgodnie z zasadą skuteczności krajowe normy proceduralne nie powinny czynić praktycznie niemożliwym lub nadmiernie utrudnionym wykonywanie praw przyznanych przez porządek prawny Unii (wyrok z dnia 15 marca 2017 r., Aquino, C-3/16, EU:C:2017:209, pkt 52 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 126 W niniejszym przypadku w odniesieniu do materialnych przesłanek, jakie musi spełniać skarga taka jak skarga skarżącego w postępowaniu głównym, ustawa o narodowym banku Bułgarii, uzależniając prawo do odszkodowania od umyślnego charakteru szkody wyrządzonej przez ten organ, obwarowuje to prawo warunkiem wykraczającym poza wystarczająco istotne naruszenie prawa Unii.
- 127 Co do ustanowionego w ustawie o zobowiązaniach i umowach warunku wymagającego, by skarżący w postępowaniu głównym dostarczył dowodu istnienia zawinionego działania, Trybunał orzekł już, że o ile pewne obiektywne i subiektywne elementy, które w krajowym systemie prawnym mogą wiązać się z pojęciem „zawinionego działania”, mogą ze względu na orzecznictwo przypomniane w pkt 105 niniejszego wyroku mieć istotne znaczenie dla oceny, czy naruszenie prawa Unii jest wystarczająco istotne, o tyle obowiązek naprawienia szkody wyrządzonej jednostce nie może być uzależniony od przesłanki związanej z pojęciem zawinionego działania, wykraczającej poza wystarczająco istotne naruszenie prawa Unii (wyrok z dnia 25 listopada 2010 r., Fuß, C-429/09, EU:C:2010:717, pkt 67 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 128 W związku z tym, po pierwsze, prawo Unii stoi na przeszkodzie temu, by w ramach postępowania takiego jak to w postępowaniu głównym prawo do odszkodowania było uzależnione od umyślnego charakteru szkody wyrządzonej przez organ krajowy. Odpowiedzialności NBB w sporze takim jak w ten postępowaniu głównym nie można zatem oceniać w świetle warunków określonych w ustawie o narodowym banku Bułgarii. Po drugie, do sądu odsyłającego należy ustalenie, czy pojęcie „zawinionego działania” w rozumieniu ustawy o zobowiązaniach i umowach wykracza poza wystarczająco istotne naruszenie prawa Unii.
- 129 W odniesieniu do krajowych norm proceduralnych należy przypomnieć, że to, czy właściwość sądu krajowego oraz procedura rozstrzygania sporu powinny zależeć od charakteru organu publicznego, któremu można przypisać naruszenie, oraz od cech podlegającego ocenie czynu lub zaniechania, należy do zakresu autonomii proceduralnej państw członkowskich (zob. podobnie wyrok z dnia 30 września 2003 r., Köbler, C-224/01, EU:C:2003:513, pkt 47).

- 130 Tym samym, jak podkreśliła rzecznik generalna w pkt 102 opinii, w przypadku gdy możliwych jest kilka rodzajów postępowania, to nie prawo Unii powinno wyznaczać, które należy z nich wdrożyć. Jednak wybór odpowiedniego postępowania, a tym samym systemu odpowiedzialności, musi pozostawać w zgodzie zarówno z przesłankami powstania odpowiedzialności państwa za szkody wyrządzone jednostkom z tytułu naruszeń prawa Unii wynikającymi z orzecznictwa Trybunału, jak i z zasadami skuteczności i równoważności.
- 131 W zakresie zasady równoważności Trybunał nie dysponuje żadnymi informacjami pozwalającymi powziąć wątpliwości co do zgodności norm ustanowionych ustawą o odpowiedzialności państwa lub przez ustawą o zobowiązaniach i umowach z tą zasadą.
- 132 W zakresie zasady skuteczności sąd odsyłający zastanawia się, po pierwsze, nad zgodnością z tą zasadą opłaty, którą należy wnieść na podstawie ustawy o odpowiedzialności państwa i ustawy o zobowiązaniach i umowach.
- 133 W tym względzie należy przypomnieć, że każdy przypadek, w którym powstaje pytanie, czy krajowe normy proceduralne nie czynią niemożliwym lub zbyt utrudnionym wykonywania praw przyznanych jednostkom przez porządek prawny Unii, należy rozpatrywać z uwzględnieniem umiejscowienia danego przepisu w całości procedury, trybu postępowania i jego cech szczególnych przed poszczególnymi sądami krajowymi (zob. podobnie wyrok z 6 października 2015 r., Târșia, C-69/14, EU:C:2015:662, pkt 36).
- 134 W tym celu należy ustalić, czy przepisy krajowe uzależniają dochodzenie roszczenia odszkodowawczego od uiszczenia opłaty i czy istnieją możliwości zwolnienia z niej.
- 135 Należy również mieć na uwadze wielkość opłaty i to, czy ewentualnie nie stanowi ona niedającej się pokonać przeszkody w dostępie do sądu (zob. analogicznie wyrok z dnia 22 grudnia 2010 r., DEB, C-279/09, EU:C:2010:811, pkt 61).
- 136 Z przedłożonych Trybunałowi akt sprawy wynika, że w sporze takim jak ten w postępowaniu głównym osoba fizyczna, taka jak N. Kantarev, musi, do celów skargi na podstawie ustawy o odpowiedzialności państwa, uiścić stałą opłatę w wysokości 10 BGN (ok. 5 EUR), zaś do celów skargi na podstawie ustawy o zobowiązaniach i umowach – opłatę stosunkową ustaloną na 4% wartości przedmiotu sporu.
- 137 Na podstawie informacji, którymi dysponuje Trybunał, opłata stała w wysokości 10 BGN (ok. 5 EUR) nie wydaje się stanowić niedającej się pokonać przeszkody w dostępie do wymiaru sprawiedliwości, czego zweryfikowanie należy do sądu odsyłającego.
- 138 Natomiast nie jest wykluczone, że opłata stosunkowa ustalona na 4% wartości przedmiotu sporu stanowi znaczącą barierę w dochodzeniu prawa do odszkodowania wobec braku możliwości zwolnienia od zapłaty tej opłaty, czego ustalenie należy do sądu odsyłającego.
- 139 Po drugie, sąd krajowy zmierza do ustalenia, czy okoliczność, że ustawa o odpowiedzialności państwa ogranicza prawo do odszkodowania tylko do tych przypadków, w których szkoda powstała w wyniku uchylonego niezgodnego z prawem aktu lub niezgodnych z prawem działania lub zaniechania administracji, jest zgodna z zasadą skuteczności.
- 140 W tym zakresie należy przypomnieć, że co do zastosowania dostępnych środków prawnych w celu dochodzenia odpowiedzialności państwa członkowskiego za naruszenie prawa Unii Trybunał stwierdził już, że sąd krajowy może zbadać, czy poszkodowany wykazał należytą staranność w celu uniknięcia szkody lub ograniczenia jej rozmiarów oraz czy wykorzystał w szczególności w stosownym czasie wszystkie środki prawne, które były do jego dyspozycji (wyrok z dnia 25 listopada 2010 r., Fuß, C-429/09, EU:C:2010:717, pkt 75 i przytoczone tam orzecznictwo).

- 141 Zgodnie bowiem z ogólną zasadą wspólną dla systemów prawnych państw członkowskich poszkodowany winien, pod groźbą konieczności samodzielnego pokrycia szkody, wykazać się stosowną starannością w celu ograniczenia zakresu szkody (wyrok z dnia 25 listopada 2010 r., Fuß, C-429/09, EU:C:2010:717, pkt 76 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 142 Jednakże z orzecznictwa Trybunału wynika, że sprzeczne z zasadą skuteczności byłoby wymaganie od poszkodowanych automatycznie wykorzystywania wszystkich dostępnych im środków prawnych, również gdyby powodowało to nadmierne trudności lub gdyby nie można było tego od nich racjonalnie wymagać (wyrok z dnia 25 listopada 2010 r., Fuß, C-429/09, EU:C:2010:717, pkt 77 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 143 Tym samym obowiązek uprzedniego uzyskania uchylenia leżącego u podstaw szkody aktu administracyjnego nie jest sam w sobie sprzeczny z zasadą skuteczności. Jednakże taki obowiązek może sprawić, że uzyskanie odszkodowania za spowodowane naruszeniem prawa Unii szkody stanie się zbyt trudne, jeżeli w praktyce takie uchylenie jest wykluczone (zob. podobnie wyrok z dnia 9 września 2015 r., Ferreira da Silva e Brito i in., C-160/14, EU:C:2015:565, pkt 51) lub podlega bardzo dużym ograniczeniom.
- 144 W niniejszym przypadku należy podkreślić, że wymóg dotyczący niezgodności z prawem aktu organu administracji lub jej działania albo zaniechania nie stanowi wymogu proceduralnego, tylko przesłankę powstania odpowiedzialności państwa, pokrewną pojęciu wystarczająco istotnego naruszenia w rozumieniu prawa Unii.
- 145 Natomiast wymogiem proceduralnym jest uzależnienie powstania odpowiedzialności państwa, a tym samym prawa do odszkodowania, od wcześniejszego uchylenia, i to zgodnie z ustanowioną w tym celu procedurą, aktu administracyjnego, który spowodował powstanie szkody.
- 146 W celu ustalenia, czy taki wymóg, w sytuacji takiej jak ta rozpatrywana w postępowaniu głównym, stoi w sprzeczności z zasadą skuteczności, do sądu odsyłającego należy ustalenie, w świetle wszystkich okoliczności sprawy w postępowaniu głównym, bułgarskiego ustawodawstwa, a w szczególności zasad procesowych dotyczących skarg o stwierdzenie nieważności aktów administracyjnych oraz warunków takiej nieważności, czy stwierdzenie nieważności aktu administracyjnego leżącego u podstaw szkody jest w praktyce wykluczone lub podlega bardzo dużym ograniczeniom.
- 147 Artykuł 4 ust. 3 TUE oraz zasady równoważności i skuteczności należy interpretować w ten sposób, że w braku w Bułgarii szczególnej procedury dotyczącej dochodzenia odpowiedzialności tego państwa członkowskiego za szkody spowodowane przez naruszenie prawa Unii przez organ krajowy przepisy te:
- nie sprzeciwiają się obowiązywaniu uregulowania krajowego, które przewiduje dwa różne środki zaskarżenia, należące do właściwości różnych sądów i podlegające różnym warunkom, pod warunkiem że sąd odsyłający ustali, czy w świetle prawa krajowego odpowiedzialności organu krajowego takiego NBB należy dochodzić na podstawie ustawy o odpowiedzialności państwa, czy ustawy o zobowiązaniach i umowach, a obydwa te środki zaskarżenia są zgodne z zasadami równoważności i skuteczności;
  - stoją na przeszkodzie obowiązywaniu uregulowania krajowego, które uzależnia prawo jednostek do otrzymania odszkodowania od dodatkowej przesłanki dotyczącej umyślnego charakteru szkody wyrządzonej przez organ krajowy;
  - nie sprzeciwiają się obowiązywaniu przepisów krajowych, które uzależniają prawo jednostek do otrzymania odszkodowania od wymogu przedstawienia przez jednostkę dowodu zawinionego działania, pod warunkiem – czego ustalenie należy do sądu odsyłającego – że pojęcie „zawinionego działania” nie wykracza poza pojęcie „wystarczająco istotnego naruszenia”;



- nie sprzeciwiają się obowiązywaniu uregulowania krajowego, które przewiduje uiszczenie opłat zwykłych lub będących wartością określoną stosunkowo wobec wartości przedmiotu sporu, pod warunkiem – czego zbadanie należy do sądu odsyłającego – że uiszczenie opłaty zwykłej lub opłaty proporcjonalnej do wartości przedmiotu sporu nie jest sprzeczne z zasadą skuteczności, biorąc pod uwagę wysokość i ciężar opłaty, to, czy ewentualnie stanowi ona niedającą się pokonać przeszkodę w dostępie do sądu, jej obowiązkowy charakter, a także możliwości zwolnienia z niej;
- nie sprzeciwiają się obowiązywaniu przepisów krajowych, które uzależniają prawo jednostek do otrzymania odszkodowania od wcześniejszego uchylecia aktu administracyjnego leżącego u podstaw powstania szkody, pod warunkiem – czego ustalenie należy do sądu odsyłającego – że wymóg ten może być racjonalnie stawiany poszkodowanemu.

### **W przedmiocie kosztów**

<sup>148</sup> 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 (piąta izba) orzeka, co następuje:

- 1) Artykuł 1 pkt 3 i art. 10 ust. 1 dyrektywy 94/19/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 30 maja 1994 r. w sprawie systemów gwarancji depozytów, zmienionej dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/14/WE z dnia 11 marca 2009 r., należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie, po pierwsze, obowiązywaniu ustawodawstwa krajowego, zgodnie z którym stwierdzenie niedostępności depozytów zależy od niewypłacalności instytucji kredytowej i cofnięcia tej instytucji licencji bankowej, a po drugie, wprowadzaniu odstępstw od określonych w tych przepisach terminów do stwierdzenia niedostępności depozytów i wypłaty tych depozytów ze względu na podnoszoną konieczność objęcia instytucji kredytowej szczególnym nadzorem.
- 2) Artykuł 1 pkt 3 ppkt (i) dyrektywy 94/19 należy interpretować w ten sposób, że niedostępność depozytów w rozumieniu tego przepisu powinna zostać stwierdzona w drodze wyraźnej czynności właściwego organu krajowego i nie można jej wywodzić z innych czynności organów krajowych, takich jak decyzja Bałgarska Narodna Banka (narodowego banku Bułgarii) (NBB) o objęciu banku Korporativna Targovska Banka specjalnym nadzorem, ani domniemywać z okoliczności takich jak te rozpatrywane w postępowaniu głównym.
- 3) Artykuł 1 pkt 3 ppkt (i) dyrektywy 94/19 w brzmieniu nadanym mu przez dyrektywę 2009/14 należy interpretować w ten sposób, że stwierdzenie niedostępności depozytów bankowych w rozumieniu tego przepisu nie może być uzależnione od warunku, aby posiadacz tego depozytu wystąpił uprzednio – bezskutecznie – do danej instytucji kredytowej w sprawie wycofania środków.
- 4) Artykuł 1 pkt 3 ppkt (i) dyrektywy 94/19 w brzmieniu nadanym mu przez dyrektywę 2009/14 jest bezpośrednio skuteczny i stanowi normę prawną mającą na celu przyznanie uprawnień jednostkom, umożliwiającą deponentom wniesienie skargi o naprawienie szkody spowodowanej zwłoką w zwrocie depozytów. Do sądu odsyłającego należy sprawdzenie, po pierwsze, czy brak stwierdzenia niedostępności depozytów w terminie pięciu dni roboczych, określonym w tym przepisie, mimo że warunki wyraźnie określone w tym przepisie zostały spełnione, stanowi w okolicznościach sprawy w postępowaniu głównym wystarczająco istotne



naruszenie w rozumieniu prawa Unii, i po drugie, czy istnieje bezpośredni związek przyczynowy między tym naruszeniem a szkodą poniesioną przez deponenta takiego jak N. Kantarev.

5) Artykuł 4 ust. 3 TUE oraz zasady równoważności i skuteczności należy interpretować w ten sposób, że w braku w Bułgarii szczególnej procedury dotyczącej dochodzenia odpowiedzialności tego państwa członkowskiego za szkody spowodowane przez naruszenie prawa Unii przez organ krajowy przepisy te:

- nie sprzeciwiają się obowiązywaniu uregulowania krajowego, które przewiduje dwa różne środki zaskarżenia, należące do właściwości różnych sądów i podlegające różnym warunkom, pod warunkiem że sąd odsyłający ustali, czy w świetle prawa krajowego odpowiedzialności organu krajowego takiego NBB należy dochodzić na podstawie Zakon za otgovornostta na darzhavata i obshtinite za vredi (ustawy o odpowiedzialności odszkodowawczej państwa i gmin), czy Zakon za zadalzheniata i dogovorit (ustawy o zobowiązaniach i umowach), a obydwie te środki zaskarżenia są zgodne z zasadami równoważności i skuteczności;
- stoją na przeszkodzie obowiązywaniu uregulowania krajowego, które uzależnia prawo jednostek do otrzymania odszkodowania od dodatkowej przesłanki, dotyczącej umyślnego charakteru szkody wyrządzonej przez organ krajowy;
- nie sprzeciwiają się obowiązywaniu przepisów krajowych, które uzależniają prawo jednostek do otrzymania odszkodowania od wymogu przedstawienia przez jednostkę dowodu zawinionego działania, pod warunkiem – czego ustalenie należy do sądu odsyłającego – że pojęcie „zawinionego działania” nie wykracza poza pojęcie „wystarczająco istotnego naruszenia”;
- nie sprzeciwiają się obowiązywaniu uregulowania krajowego, które przewiduje uiszczenie opłat zwykłych lub będących wartością określoną stosunkowo wobec wartości przedmiotu sporu, pod warunkiem – czego zbadanie należy do sądu odsyłającego – że uiszczenie opłaty zwykłej lub opłaty proporcjonalnej do wartości przedmiotu sporu nie jest sprzeczne z zasadą skuteczności, biorąc pod uwagę wysokość i ciężar opłaty, to, czy ewentualnie stanowi niedającą się pokonać przeszkodę w dostępie do sądu, jej obowiązkowych charakter, a także możliwości zwolnienia z niej;
- nie sprzeciwiają się obowiązywaniu przepisów krajowych, które uzależniają prawo jednostek do otrzymania odszkodowania od wcześniejszego uchylenia aktu administracyjnego leżącego u podstaw powstania szkody, pod warunkiem – czego ustalenie należy do sądu odsyłającego – że wymóg ten może być racjonalnie stawiany poszkodowanemu.

Podpisy