



Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (czwarta izba)

z dnia 25 marca 2021 r.*

Odesłanie prejudycjalne – Systemy gwarancji depozytów – Dyrektywa 94/19/WE – Artykuł 1 pkt 3 ppkt (i) – Artykuł 7 ust. 6 – Artykuł 10 ust. 1 – Pojęcie „depozytu niedostępnego” – Stwierdzenie niedostępności depozytu – Właściwy organ – Prawo deponenta do odszkodowania – Warunek umowy sprzeczny z dyrektywą 94/19 – Zasada pierwszeństwa prawa Unii – Europejski System Nadzoru Finansowego – Europejski Urząd Nadzoru Bankowego (EUNB) – Rozporządzenie (UE) nr 1093/2010 – Artykuł 1 ust. 2 – Artykuł 4 pkt 2 ppkt (iii) – Artykuł 17 ust. 3 – Zalecenie EUNB dla krajowego organu bankowego dotyczące środków, jakie należy podjąć w celu zastosowania się do dyrektywy 94/19 – Skutki prawne – Ważność – Reorganizacja i likwidacja instytucji kredytowych – Dyrektywa 2001/24/WE – Artykuł 2 tiret siódme – Pojęcie „środków służących reorganizacji” – Zgodność z art. 17 ust. 1 i art. 52 ust. 1 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej – Odpowiedzialność państw członkowskich w wypadku naruszenia prawa Unii – Przesłanki – Wystarczająco istotne naruszenie prawa Unii – Autonomia proceduralna państw członkowskich – Zasada lojalnej współpracy – Artykuł 4 ust. 3 TUE – Zasady równoważności i skuteczności

W sprawie C-501/18

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Administrativen sad Sofia-grad (sąd administracyjny w Sofii, Bułgaria) postanowieniem z dnia 17 lipca 2018 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 30 lipca 2018 r., w postępowaniu:

BT

przeciwko

Balgarska narodna banka,

TRYBUNAŁ (czwarta izba),

w składzie: M. Vilaras, prezes izby, N. Piçarra (sprawozdawca), D. Šváby, S. Rodin i K. Jürimäe, sędziowie,

rzecznik generalny: M. Campos Sánchez-Bordona

sekretarz: A. Calot Escobar,

uwzględniając pisemny etap postępowania,

* Język postępowania: bułgarski.

rozważywszy uwagi, które przedstawili:

- w imieniu Balgarska narodna banka – A. Kalaydzhev, advokat,
- w imieniu Komisji Europejskiej – początkowo, H. Krämer , a następnie, Y. Marinova, A. Steiblytë, w charakterze pełnomocników,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 17 września 2020 r.,

wydaje następujący

Wyrok

1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni:

- art. 1 pkt 3 ppkt (i), art. 7 ust. 6 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”);
- art. 4 pkt 2 ppkt (iii), art. 17 ust. 3 i art. 26 ust. 2 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1093/2010 z dnia 24 listopada 2010 r. w sprawie ustanowienia Europejskiego Urzędu Nadzoru (Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego), zmiany decyzji nr 716/2009/WE oraz uchylenia decyzji Komisji 2009/78/WE (Dz.U. 2010, L 331, s. 12);
- art. 2 tiret siódme dyrektywy 2001/24/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 4 kwietnia 2001 r. w sprawie reorganizacji i likwidacji instytucji kredytowych (Dz.U. 2001, L 125, s. 15) w świetle art. 17 ust. 1 i art. 52 ust. 1 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „kartą”);
- zasady odpowiedzialności państw członkowskich za szkody wyrządzone jednostkom w wyniku naruszenia prawa Unii;
- art. 4 ust. 3 TUE w związku z zasadami autonomii proceduralnej państw członkowskich, równoważności i skuteczności;

oraz w przedmiocie ważności zalecenia EBA/REC/2014/02 Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego (EUNB) z dnia 17 października 2014 r. skierowanego do Balgarska narodna banka (bułgarskiego banku narodowego, zwanego dalej „BNB”) i Fond za garantirane na vlogovete v bankite (funduszu gwarancji depozytów bankowych, zwanego dalej „FGVB”), w przedmiocie środków niezbędnych w celu zastosowania się do dyrektywy 94/19/WE.

2 Wniosek ten został złożony w ramach sporu między BT a BNB w przedmiocie żądania odszkodowania za szkodę, jaką BT miała ponieść w wyniku licznych działań i zaniechań BNB w ramach środków nadzoru podjętych wobec Korporativna targovska banka AD (zwanego dalej „KTB”).

Ramy prawne

Prawo Unii

Dyrektywa 94/19

- 3 Dyrektywa 94/19 została uchylona dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/49/UE z dnia 16 kwietnia 2014 r. w sprawie systemów gwarancji depozytów (Dz.U. 2014, L 173, s. 149). Ponieważ uchylenie to stało się skuteczne w dniu 4 lipca 2015 r., w postępowaniu głównym stosuje się dyrektywę 94/19.
- 4 Motywy pierwszy, drugi, ósmy, dziewiąty, dwudziesty czwarty i dwudziesty piąty dyrektywy 94/19 mają następujące brzmienie:

„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;

[...]

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

systemy gwarancji depozytów muszą działać, skoro tylko depozyty będą [zaraz gdy tylko depozyty stają się] niedostępne;

[...]

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;

gwarancja depozytów jest ważnym aspektem zakończenia procesu tworzenia rynku wewnętrznego i na podstawie solidarności, która go wśród instytucji kredytowych rynku finansowego przy równoczesnej niezdolności płatniczej instytucji, tworzy – niezbędnym uzupełnieniem systemu nadzoru bankowego”.

5 Artykuł 1 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 [zwrócić] zgodnie z obowiązującymi warunkami prawnymi [ustawowymi] i kontraktowymi [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 nierozporządzalny [depozyt niedostępny]« oznacza depozyt, którego termin płatności zgodnie z obowiązującymi i kontraktowymi [umownymi] warunkami upływa i jest do zapłacenia przez instytucję kredytową, jednakże nie został jeszcze zapłacony, przy czym występuje jeden z 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 [zwrócić] depozytów i w chwili obecnej nie widzi żadnej perspektywy na ich spłatę [zwrot] 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 [zwróciła] należnych i wymagalnych depozytów [...];

[...]”.

6 Artykuł 3 ust. 1 akapit pierwszy zdanie pierwsze i art. 3 ust. 2 wspomnianej dyrektywy przewiduje:

„1. Każde państwo członkowskie czuwa nad utworzeniem i urzędowym uznaniem na swoim terytorium jednego lub kilku systemów gwarancji depozytów [...].

[...]

2. Jeżeli instytucja kredytowa będąca członkiem systemu gwarancji depozytów nie spełnia zobowiązań, to właściwe władze, które wydały zezwolenie, zostaną o tym poinformowane; we współpracy z systemem gwarantowania podejmą wszelkie stosowne kroki, łącznie z wymierzeniem sankcji, aby zagwarantować, że instytucja kredytowa spełni swoje zobowiązania”.

7 Artykuł 7 ust. 1a, 2 i 6 tej dyrektywy stanowi:

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

[...]

2. Państwa członkowskie mogą jednak przewidzieć, że niektórzy deponenci lub niektóre depozyty zostaną wykluczone z zabezpieczenia lub tylko w małym [mniejszym] stopniu będą zabezpieczone [...].

[...]

6. Państwa członkowskie zadbają, aby deponent miał możliwość, jeśli chodzi o przysługujące mu odszkodowanie, wystąpić z zażaleniem przeciwko systemowi gwarancji depozytów”.

8 Zgodnie z art. 10 ust. 1 dyrektywy 94/19:

„1. Systemy gwarancji depozytów są w stanie wypłacić należycie zweryfikowane roszczenia deponentów dotyczące depozytów, które są niedostępne, w terminie dwudziestu dni roboczych, licząc od daty, w której właściwe organy dokonały ustalenia, o którym mowa w art. 1 ust. 3 ppkt (i) [...]”.

Rozporządzenie nr 1093/2010

9 Motywy 27–29 rozporządzenia nr 1093/2010 stanowią:

„(27) Zapewnianie właściwego i pełnego stosowania prawa unijnego jest podstawowym warunkiem wstępnym dla integralności, przejrzystości, efektywności i prawidłowego funkcjonowania rynków finansowych, stabilności systemu finansowego i równych warunków konkurencji dla instytucji finansowych w Unii. Należy zatem wprowadzić odpowiedni mechanizm obowiązujący w przypadkach stwierdzenia przez [EUNB] niestosowania lub nieprawidłowego stosowania prawa unijnego prowadzącego do jego naruszenia. Mechanizm ten powinien obowiązywać w dziedzinach, w których prawo Unii określa jasne i bezwarunkowe obowiązki.

(28) Aby umożliwić podjęcie odpowiednich działań w przypadku nieprawidłowego lub niewystarczającego stosowania prawa unijnego, należy wprowadzić mechanizm obejmujący trzy etapy: Po pierwsze, [EUNB] powinien być uprawniony do zbadania domniemanego nieprawidłowego lub niewystarczającego wykonania obowiązków wynikających z prawa unijnego przez organy krajowe w ramach ich praktyki nadzorczej, a następnie powinien wydać zalecenie. Po drugie, w przypadku gdy właściwy organ krajowy nie zastosuje się do zalecenia, Komisja powinna mieć prawo do wydania formalnej opinii uwzględniającej zalecenie [EUNB], w której wymaga od właściwego organu podjęcia działań koniecznych do zapewnienia przestrzegania prawa Unii.

(29) Po trzecie, w wyjątkowych sytuacjach uporczywej bezczynności właściwego organu [EUNB] powinien posiadać uprawnienia do przyjęcia w ostateczności decyzji skierowanych do poszczególnych instytucji finansowych. Uprawnienie to powinno być ograniczone do wyjątkowych przypadków, w których właściwy organ nie zastosuje się do skierowanej do niego formalnej opinii oraz w których prawo Unii ma bezpośrednie zastosowanie do instytucji finansowych na mocy istniejących lub przyszłych rozporządzeń unijnych”.

10 Zgodnie z art. 1 ust. 2 tego rozporządzenia EUNB działa zgodnie z uprawnieniami przyznanymi mu na mocy tego rozporządzenia, między innymi w zakresie stosowania dyrektywy 94/19, w zakresie, w jakim ma ona zastosowanie do instytucji kredytowych i instytucji finansowych, a także do właściwych organów odpowiedzialnych za nadzór nad nimi.

11 Artykuł 4 wspomnianego rozporządzenia stanowi:

„Na użytek niniejszego rozporządzenia stosuje się następujące definicje:

[...]

2. »właściwe organy« oznaczają:

[...]

- iii) w odniesieniu do systemów gwarantowania depozytów – organy, które zarządzają systemami gwarantowania depozytów zgodnie z dyrektywą [94/19] lub, w przypadku gdy funkcjonowaniem systemu gwarantowania depozytów zarządza spółka prywatna – organ publiczny nadzorujący takie systemy na mocy tej dyrektywy”.

12 Artykuł 17 rozporządzenia nr 1093/2010, zatytułowany „Naruszenie prawa Unii”, przewiduje:

„1. W przypadku gdy właściwy organ nie zastosował aktów unijnych, o których mowa w art. 1 ust. 2, w tym regulacyjnych standardów technicznych i wykonawczych standardów technicznych ustanowionych zgodnie z art. 10–15, lub zastosował je w sposób, który wydaje się stanowić naruszenie prawa Unii, w szczególności nie zapewniając spełnienia przez instytucję finansową wymogów ustanowionych w tych aktach, [EUNB] podejmuje działania zgodnie z uprawnieniami określonymi w ust. 2, 3 i 6 niniejszego artykułu.

2. Na wniosek co najmniej jednego właściwego organu, Parlamentu Europejskiego, Rady, Komisji, Bankowej Grupy Interesariuszy lub z własnej inicjatywy i po poinformowaniu właściwego organu, którego to dotyczy, [EUNB] może przeprowadzać postępowanie wyjaśniające w sprawie domniemanego naruszenia lub niezastosowania prawa unijnego.

[...]

3. W terminie dwóch miesięcy od rozpoczęcia postępowania wyjaśniającego [EUNB] może skierować do właściwego organu, którego to dotyczy, zalecenie określające działania konieczne do zapewnienia przestrzegania prawa Unii.

[...]

6. Bez uszczerbku dla uprawnień Komisji na mocy art. 258 TFUE, w przypadku gdy właściwy organ nie stosuje się do formalnej opinii, o której mowa w ust. 4, w okresie w niej przewidzianym oraz w przypadku gdy konieczne jest terminowe zarządzenie nieprzestrzeganiu przepisów w celu utrzymania bądź przywrócenia równych warunków konkurencji na rynku lub zapewnienia prawidłowego funkcjonowania systemu finansowego i jego stabilności, oraz w przypadku gdy odpowiednie wymogi przewidziane w aktach, o których mowa w art. 1 ust. 2, są bezpośrednio stosowane wobec instytucji finansowych, [EUNB] może przyjąć decyzję indywidualną skierowaną do instytucji finansowej, zobowiązującą ją do podjęcia działań niezbędnych do wypełnienia jej obowiązków wynikających z prawa Unii, w tym do zaprzestania określonych praktyk.

[...]

7. Decyzje przyjęte na mocy ust. 6 mają pierwszeństwo wobec wszelkich decyzji przyjętych wcześniej przez właściwe organy w tej samej sprawie.

[...]”.

Dyrektywa 2001/24

13 Motywy 2, 5 i 6 dyrektywy 2001/24 mają następujące brzmienie:

„(2) Jednocześnie z eliminowaniem [wszelkich przeszkód ograniczających swobodę przedsiębiorczości i swobodę świadczenia usług w Unii] należy zwrócić uwagę na sytuacje powstające w razie napotkania trudności przez instytucję kredytową, w szczególności jeżeli ta instytucja ma oddziały w innych państwach członkowskich.

[...]

- (5) Przyjęcie dyrektywy [94/19], wprowadzającej zasadę obowiązkowego członkostwa instytucji kredytowych w systemie gwarancji w ich państwie członkowskim pochodzenia, w jeszcze większym stopniu uwidacznia potrzebę wzajemnego uznawania środków reorganizacyjnych i postępowania likwidacyjnego.
- (6) Administracyjne lub sądowe władze [organy] państwa członkowskiego pochodzenia mają wyłączne prawo decydowania i wdrażania środków reorganizacyjnych przewidzianych w prawie i zgodnych z praktyką stosowaną w danym państwie członkowskim. W związku z trudnościami w harmonizacji prawa i praktyk państw członkowskich należy umożliwić wzajemne uznawanie przez państwa członkowskie środków podejmowanych przez każde z państw członkowskich w celu przywrócenia rentowności instytucji kredytowych, które otrzymały zezwolenie wydane przez to państwo członkowskie”.
- 14 Zgodnie z art. 1 ust. 1 tej dyrektywy ma ona zastosowanie „do instytucji kredytowych i ich oddziałów w państwach członkowskich innych niż te, w których znajdują się ich zarejestrowane [statutowe] siedziby, zgodnie z definicją zawartą w art. 1 pkt 1 i 3 dyrektywy 2000/12/WE [Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 marca 2000 r. odnoszącej się do podejmowania i prowadzenia działalności przez instytucje kredytowe (Dz.U. 2000, L 126, s. 1)], z zastrzeżeniem warunków i wyjątków określonych w art. 2 ust. 3 [tej dyrektywy]”.
- 15 Artykuł 2 tiret siódme dyrektywy 2001/24 definiuje „środki służące reorganizacji” jako „środki, które mają zachować lub przywrócić sytuację finansową instytucji kredytowej i które mogą mieć wpływ na wcześniejsze prawa osób trzecich, włączając środki obejmujące możliwość zawieszenia płatności, zawieszenia stosowania środków egzekucyjnych lub redukcji roszczeń”.
- 16 Artykuł 3 tej dyrektywy, zatytułowany „Przyjęcie środków służących reorganizacji – obowiązujące prawo [prawo właściwe]”, stanowi:
- „1. Jedynie władze [organy] administracyjne lub sądowe państwa członkowskiego pochodzenia są upoważnione do podejmowania decyzji w sprawie wdrożenia jednego lub więcej [kilku] środków służących reorganizacji w instytucji kredytowej, łącznie z oddziałami w innych państwach członkowskich.
2. Środki służące reorganizacji stosowane będą zgodnie z przepisami ustawowymi, wykonawczymi i proceduralnymi stosowanymi w państwie członkowskim pochodzenia, chyba że niniejsza dyrektywa stanowi inaczej.

[...]

Środki służące reorganizacji obowiązują [wywołują skutki] w całej [Unii] od chwili wejścia w życie w państwie członkowskim, w którym zostały podjęte”.

Zalecenie EBA/REC/2014/02

- 17 W motywie 25 zalecenia EBA/REC/2014/02 EUNB stwierdził, że BNB naruszył prawo Unii poprzez brak stwierdzenia niedostępności depozytów posiadanych przez KTB zgodnie z art. 1 pkt 3 ppkt (i) dyrektywy 94/19 oraz poprzez zawieszenie wykonania wszystkich zobowiązań KTB, co w konsekwencji uniemożliwiło deponentom dostęp do gwarantowanych depozytów w ramach systemu przewidzianego w tej dyrektywie.

- 18 Zgodnie z motywem 27 tego zalecenia mimo że żaden wyraźny akt nie stwierdzał niedostępności depozytów KTB w rozumieniu tego przepisu, to jednak takie stwierdzenie było nierozzerwalnie związane z decyzją BNB z dnia 20 czerwca 2014 r. o objęciu KTB specjalnym nadzorem i zawieszeniem jego zobowiązań.
- 19 W pkt 1 wspomnianego zalecenia EUNB zwrócił się do BNB i FGVB o podjęcie zgodnie z art. 4 ust. 3 TUE wszelkich stosownych środków w celu zapewnienia wykonania ich zobowiązań wynikających z art. 1 pkt 3 ppkt (i) oraz art. 10 ust. 2 i 3 dyrektywy 94/19, w tym poprzez dokonanie wykładni prawa krajowego w miarę możliwości zgodnie z tymi przepisami.
- 20 Ponadto w pkt 2 i 3 tego zalecenia EUNB zwrócił się do BNB o zapewnienie, aby do dnia 21 października 2014 r. deponenti mieli dostęp do gwarantowanych kwot ich depozytów w KTB, bądź to poprzez zniesienie lub zmniejszenie ograniczenia dostępu do depozytów wynikającego ze środków nadzoru, bądź to poprzez dokonanie stwierdzenia przewidzianego w art. 1 pkt 3 ppkt (i) dyrektywy 94/19. Na wypadek gdyby BNB nie przyjął żadnego z tych środków we wskazanym terminie, EUNB wezwał FGVB do zweryfikowania roszczeń deponentów wobec KTB i do wypłaty gwarantowanych kwot tych depozytów zgodnie z art. 10 dyrektywy 94/19, ponieważ specjalne środki nadzoru przyjęte wobec KTB w decyzji, o której mowa w pkt 18 niniejszego wyroku, są równoznaczne ze stwierdzeniem niedostępności depozytów w rozumieniu art. 1 pkt 3 ppkt (i) dyrektywy 94/19.

Prawo bułgarskie

Ustawa o gwarancji depozytów bankowych

- 21 Zgodnie z jej art. 1 Zakon za garantirane na vlogovete v bankite (ustawa o gwarancji depozytów bankowych) (DV nr 49 z dnia 29 kwietnia 1998 r.), która dokonała transpozycji dyrektyw 94/19 i 2009/14 do bułgarskiego porządku prawnego, „reguluje tworzenie, zadania i działalność [FGVB] oraz procedurę zwrotu depozytów w granicach gwarantowanego poziomu”.
- 22 Zgodnie z art. 4 ust. 1 i 2 tej ustawy:
- „1. [FGVB] gwarantuje całkowity zwrot kwot odpowiadających depozytom danej osoby w banku, niezależnie od ich liczby i wysokości, do maksymalnej wysokości 196 000 [lewów bułgarskich (BGN)] (około 100 000 EUR).
2. Wskazana kwota obejmuje również odsetki naliczone w dniu wydania decyzji przez [BNB] na podstawie art. 23 ust. 1”.
- 23 Artykuł 23 tej ustawy ma następujące brzmienie:
- „1. Fundusz spłaca długi banku jego deponentom do wysokości gwarantowanej, jeżeli [BNB] cofnął bankowi komercyjnemu licencję bankową.
- [...]
3. W terminie trzech dni roboczych od dnia wydania decyzji przez [BNB] zgodnie z ust. 1 syndyk, likwidator lub wyznaczony zarządca jest zobowiązany do przedstawienia zarządowi [FGVB] informacji dotyczących depozytów w banku.
- [...]

10. Deponenci, zgodnie z obowiązującym prawem, zgłaszają swoje wierzytelności, które przekraczają kwotę otrzymaną od [FGVB], do majątku banku.

[...]”.

Ustawa o instytucjach kredytowych

24 Artykuł 36 Zakon za kreditnite institutsii (ustawy o instytucjach kredytowych) (DV nr 59 z dnia 21 lipca 2006 r.) stanowi:

„[...]

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

1) bank ten nie wykonuje od ponad siedmiu dni roboczych swoich wymagalnych zobowiązań pieniężnych, jeżeli jest to bezpośrednio związane z sytuacją finansową tego banku, a [BNB] uważa, że nie ma prawdopodobieństwa wykonania przez bank wymagalnych zobowiązań pieniężnych w możliwym do przyjęcia terminie, lub

2) fundusze własne banku mają wartość ujemną.

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

[...]

7. W drodze cofnięcia zezwolenia działalność banku kończy się i podlega przymusowej likwidacji.

[...]”.

25 Artykuł 79 ust. 8 wspomnianej ustawy stanowi:

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

26 Artykuł 115 ustawy o instytucjach kredytowych ma następujące brzmienie:

„1. W celu reorganizacji banku zagrożonego niewypłacalnością [BNB] może objąć bank specjalnym nadzorem.

2. Bank jest zagrożony niewypłacalnością:

[...]

2) jeżeli [BNB] uzna, że aktywa płynne banku nie wystarczą, by umożliwić bankowi wykonanie jego zobowiązań w dniu, w którym staną się one wymagalne, lub

3) jeżeli bank nie wykonał w wymaganym terminie jednego lub kilku wymagalnych zobowiązań wobec wierzycieli.

[...]”.

27 Zgodnie z art. 116 tej ustawy:

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

2. W przypadkach przewidzianych w ust. 1 [BNB] 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 tego banku;

3) całkowicie lub częściowo ograniczyć działalność banku;

[...]”.

28 Artykuł 119 ust. 4 i 5 wspomnianej ustawy stanowi:

„4. W przypadkach, o których mowa w art. 116 ust. 2 pkt 2, i w okresie, w którym [BNB] wykonał to uprawnienie, uznaje się, że bank nie opóźnia się z wykonaniem zobowiązań pieniężnych, których wykonanie zostało zawieszone.

5. W przypadkach, o których mowa w art. 116 ust. 2 pkt 2, bank nie ponosi finansowej odpowiedzialności za niewykonanie zobowiązań, których wykonanie zostało zawieszone w wyniku specjalnego nadzoru. 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 zawieszona, natomiast należne są odsetki umowne od takich zobowiązań, które są jednak wypłacane po zniesieniu specjalnego nadzoru”.

Ustawa o upadłości banków

29 Zgodnie z art. 94 ust. 1 Zakon za bankovata nesastoyatelnost (ustawy o upadłości banków) (DV nr 92 z dnia 27 września 2002 r.):

„Przy podziale kwoty wynikającej z upłynnienia składników majątkowych wierzytelności są zaspokajane w następującej kolejności:

[...]

4) [...] wierzytelności deponentów, które nie są objęte systemem gwarancji depozytów;

[...]”.

Ustawa o odpowiedzialności państwa i gmin za wyrządzone szkody

30 Artykuł 1 Zakon za otgovornostta na darzhavata i obshtinite za vredi (ustawy o odpowiedzialności państwa i gmin za wyrządzone szkody) (DV nr 60 z dnia 5 sierpnia 1988 r.) stanowi:

„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 Administrativnoprotsesualen kodeks [(kodeksie postępowania administracyjnego)] [...].

31 Artykuł 4 tej ustawy stanowi:

„Państwo i gminy są zobowiązane do naprawienia wszelkich szkód materialnych i niemajątkowych, które są bezpośrednią i natychmiastową konsekwencją zdarzenia wywołującego szkodę, niezależnie od tego, czy szkody te powstały z winy pracownika”.

32 Artykuł 8 ust. 3 omawianej ustawy stanowi:

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

APK

33 Zgodnie z art. 204 ust. 1 kodeksu postępowania administracyjnego (DV nr 30, 11 kwietnia 2006 r., zwanego dalej „APK”):

„Skargę [o odszkodowanie] można wnieść po uchyleniu aktu administracyjnego według obowiązujących zasad”.

Postępowanie główne i pytania prejudycjalne

34 W latach 2008, 2010 i 2011 BT zawarła z KTB trzy umowy dotyczące bezterminowych depozytów w euro i w lewach bułgarskich na preferencyjnych warunkach. Kwoty te były w całości gwarantowane przez FGVB do wysokości 196 000 BGN (około 100 000 EUR).

35 Pismami z dnia 20 czerwca 2014 r. KTB poinformował BNB, że zawiesza wypłaty na rzecz swoich klientów ze względu na brak płynności spowodowany masowym wycofywaniem posiadanych przez niego depozytów. Decyzją z tego samego dnia, uzupełnioną decyzją z dnia 22 czerwca 2014 r., wydaną na podstawie ustawy o instytucjach kredytowych, BNB z powodu ryzyka niewypłacalności KTB objął go specjalnym nadzorem na okres trzech miesięcy, wyznaczając syndyków, zawiesił wykonanie wszystkich zobowiązań KTB i zakazał mu wykonywania wszystkich rodzajów działalności objętych jego zezwoleniem bankowym. W komunikacie prasowym z dnia 22 czerwca 2014 r. BNB oświadczył, że celem tych decyzji jest zachowanie stabilności finansowej państwa.

36 Jak wynika z wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, data 20 czerwca 2014 r. została uznana przez Sofijski apelativen sad (sąd apelacyjny w Sofii, Bułgaria) za datę rozpoczęcia stanu niewypłacalności KTB, ponieważ w tym dniu jego kapitał własny odpowiadał kwocie ujemnej w rozumieniu art. 36 ust. 2 pkt 2 ustawy o instytucjach kredytowych.

37 Decyzją z dnia 30 czerwca 2014 r. BNB na podstawie tej ustawy obniżył ze skutkiem od dnia 1 lipca 2014 r. stopy procentowe od depozytów w KTB, w taki sposób, że odpowiadały one do średniej zwykłej stopie procentowej na rynku bankowym, i przyjął tabelę standardowych stóp procentowych. Zgodnie z tą tabelą odsetki od depozytów BT były obliczane jak odsetki umowne za okres do dnia 6 listopada 2014 r.

38 Decyzją z dnia 16 września 2014 r. BNB przedłużył do dnia 20 listopada 2014 r. specjalne środki nadzoru ze względu na dalsze trwanie powodów, które pierwotnie uzasadniały przyjęcie decyzji z dnia 20 i 22 czerwca 2014 r.

- 39 W dniu 25 września 2014 r. Komisja na podstawie art. 258 TFUE skierowała do ministra finansów (Bułgaria) i BNB wezwanie do usunięcia uchybienia z powodu nieprawidłowej transpozycji art. 1 pkt 3 i art. 10 ust. 1 dyrektywy 94/19, a także naruszenia zasady swobodnego przepływu kapitału przewidzianej w art. 63 TFUE. W komunikacie prasowym z tego samego dnia Komisja poinformowała, że wszczyna postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego. Postępowanie to zostało zakończone w dniu 10 grudnia 2015 r.
- 40 W następstwie zalecenia EBA/REC/2014/02 BNB, decyzją z dnia 6 listopada 2014 r., cofnął zezwolenie na podwyższenie funduszy własnych KTB za pomocą środków dostarczonych na podstawie umowy pożyczki ze względu na to, że ponieważ KTB finansował kredytodawcę, środki te zostały dostarczone przez niego samego. Ponadto decyzją z tego samego dnia BNB cofnął licencję bankową KTB na podstawie art. 36 ust. 2 pkt 2 ustawy o instytucjach kredytowych.
- 41 Na podstawie tej ostatniej decyzji w dniu 4 grudnia 2014 r. BT otrzymała za pośrednictwem FGVB zwrot kwoty 196 000 BGN (około 100 000 EUR) wraz z odsetkami umownymi za okres od 30 czerwca do 6 listopada 2014 r. Pozostała część wierzytelności, w wysokości 44 070,90 BGN (około 22 500 EUR), została wpisana na listę wierzytelności uznanych sporządzoną w ramach postępowania upadłościowego, zgodnie z porządkiem przewidzianym w art. 94 ust. 1 pkt 4 ustawy o upadłości banków.
- 42 BT wniosła do sądu odsyłającego na podstawie art. 1 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności państwa i gmin za wyrządzone szkody i na podstawie art. 204 ust. 1 APK skargę o naprawienie wszystkich szkód wynikających bezpośrednio i pośrednio z działań i zaniechań BNB popełnionych z naruszeniem prawa Unii.
- 43 W ramach żądania pierwszego BT wnosi o zasądzenie od BNB zapłaty na jego rzecz kwoty 8627,96 BGN (około 4400 EUR), odpowiadającej ustawowym odsetkom od gwarantowanej kwoty depozytów posiadanych przez KTB za okres od 30 czerwca do 4 grudnia 2014 r. Na poparcie tego wniosku BT podnosi, że BNB, jako właściwy organ, powinien był stwierdzić w terminie przewidzianym w art. 1 pkt 3 ppkt (i) dyrektywy 94/19, że depozyty te stały się niedostępne w rozumieniu art. 10 ust. 1 tej dyrektywy. Niedokonanie przez BNB takiego stwierdzenia spowodowało opóźnienie do dnia 4 grudnia 2014 r. zwrotu gwarantowanych depozytów przez FGVB. Komunikat prasowy Komisji, o którym mowa w pkt 39 niniejszego wyroku, jak również motyw 25 zalecenia EBA/REC/2014/02, potwierdzają bezprawność beczynności BNB.
- 44 W ramach drugiego żądania BT wnosi do sądu odsyłającego o zasądzenie od BNB na swoją rzecz kwoty 44 070,90 BGN (około 22 500 EUR), odpowiadającej kwocie przekraczającej pułap gwarantowanej kwoty depozytów. Na poparcie tego żądania BT podnosi w szczególności, że specjalne środki nadzoru przyjęte przez BNB wobec KTB były nieuzasadnione i nieproporcjonalne w stosunku do sytuacji tego banku w dniu 20 czerwca 2014 r. Środki te naruszyły również art. 63–65 TFUE i nie dotyczyły reorganizacji banku, ponieważ bank potrzebował jedynie wsparcia płynności. Pomocniczo szkody, o których mowa w drugim żądaniu, powinny zostać naprawione na podstawie odpowiedzialności BNB z powodu bezprawnej beczynności polegającej na wykonywaniu nieprawidłowego nadzoru, która pogorszyła sytuację KTB i która zresztą została stwierdzona przez Smetna palata (trybunał obrachunkowy, Bułgaria) w sprawozdaniu dotyczącym okresu od 1 stycznia 2012 r. do 31 grudnia 2014 r.
- 45 Jeżeli chodzi o pierwsze żądanie skargi, to sąd odsyłający uważa, że zasadnicze znaczenie ma określenie systemu odpowiedzialności, który ma zastosowanie w niniejszej sprawie. W tym kontekście sąd ten zmierza w szczególności do ustalenia, czy prawo deponenta do odszkodowania, o którym mowa w art. 7 ust. 6 dyrektywy 94/19, obejmuje wszystkie szkody wynikające z braku zwrotu depozytów w wyznaczonym terminie, w tym szkody wynikłe z zaniedbania w nadzorze nad instytucją kredytową, która posiada depozyty, czy też pojęcie to obejmuje jedynie prawo do zwrotu gwarantowanych kwot depozytów na podstawie art. 7 ust. 1a tej dyrektywy.

46 W tych okolicznościach Administrativen sad Sofia-grad (sąd administracyjny w Sofii, Bułgaria) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

- „1) Czy z zasad równoważności i skuteczności prawa Unii Europejskiej wynika, że sąd krajowy ma obowiązek z urzędu zakwalifikować skargę jako wniesioną na podstawie niewykonania określonego w art. 4 ust. 3 [TUE] obowiązku państwa członkowskiego, gdy skarga ma za przedmiot pozaumowną odpowiedzialność państwa członkowskiego za szkody wynikające z naruszenia prawa Unii Europejskiej wyrządzone przez instytucję państwa członkowskiego, w sytuacji gdy:
- art. 4 ust. 3 TUE nie wskazano wyraźnie jako podstawy prawnej w skardze, lecz z okoliczności opisanych w skardze wynika, że żąda się naprawienia szkody wynikającej z naruszenia przepisów prawa Unii;
 - roszczenie odszkodowawcze oparto na krajowym przepisie dotyczącym odpowiedzialności państwa za szkody wynikające z działalności administracji, uregulowanej jako niezależna od winy, na następujących warunkach: niezgodny z prawem akt, działanie lub bezczynność organu lub urzędnika w ramach lub przy okazji działalności administracji; wyrządzona szkoda – majątkowa lub niemajątkowa; bezpośredni i natychmiastowy związek przyczynowy między szkodą a niezgodnym z prawem działaniem organu;
 - zgodnie z prawem krajowym państwa członkowskiego sąd z urzędu ma obowiązek określić podstawę prawną skargi dotyczącej odpowiedzialności państwa za działalność organów ochrony prawa, przy uwzględnieniu okoliczności, na których oparto skargę?
- 2) Czy z motywu 27 rozporządzenia [nr 1093/2010] wynika, że w okolicznościach rozpatrywanych w postępowaniu głównym zalecenie przyjęte na podstawie art. 17 ust. 3 tego rozporządzenia, w którym wskazano na naruszenie przez krajowy bank centralny państwa członkowskiego prawa Unii w związku z terminami wypłaty gwarantowanych depozytów deponentów w konkretnej instytucji kredytowej:
- ustanawia prawo dla deponentów tej instytucji kredytowej do powołania się na to zalecenie przed sądem krajowym w celu uzasadnienia skargi dotyczącej szkód wynikających z tego naruszenia prawa Unii, mając na względzie wyraźne uprawnienie [EUNB] do ustalania naruszenia prawa Unii Europejskiej, a także okoliczność, że deponenci nie są i nie mogą być adresatami zalecenia i nie wywołuje ono w stosunku do nich bezpośrednich skutków prawnych?
 - jest ważne w odniesieniu do wymogu, by naruszony przepis ustanawiał jasne i bezwarunkowe obowiązki, mając na względzie, że art. 1 pkt 3 ppkt (i) dyrektywy [94/19] w sprawie systemów gwarancji depozytów interpretowany w związku z motywami 12 i 13 tej dyrektywy nie zawiera wszystkich elementów niezbędnych do powstania jasnego i bezwarunkowego obowiązku państwa członkowskiego i nie ustanawia bezpośrednio prawa dla deponentów, a także biorąc pod uwagę okoliczność, że w tej dyrektywie przewidziano minimalny poziom harmonizacji, który nie obejmuje elementów, na podstawie których można by ustalić niedostępność depozytu, a zalecenia nie oparto na innych jasnych i bezwarunkowych przepisach prawa Unii dotyczących tych elementów, w tym: oceny niedostatecznej płynności i braku perspektywy wypłaty; istniejącego obowiązku stosowania środków wczesnej interwencji i wsparcia działalności instytucji kredytowej?
 - jest ważne w odniesieniu do krajowego banku centralnego, który nie ma związku z krajowym systemem gwarancji depozytów i nie jest właściwym organem w rozumieniu art. 4 pkt 2 ppkt [(iii)] rozporządzenia [nr 1093/2010], mając na względzie przedmiot wspomnianego

zalecenia – gwarantowanie depozytów, a także określone w art. 26 ust. 2 wspomnianego rozporządzenia uprawnienie [EUNB] do przyjmowania zaleceń dotyczących systemu gwarancji depozytów?

- 3) Czy z wyroków Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej: z dnia 12 października 2004 r., Paul i in. (C-222/02, EU:C:2004:606, pkt 38, 39, 43, 49–51, z dnia 5 marca 1996 r. w sprawie Brasserie du pêcheur i Factortame (C-46/93 i C-48/93, EU:C:1996:79, pkt 42, 51), z dnia 15 czerwca 2000 r., Dorsch Consult/Rada i Komisja (C-237/98 P, EU:C:2000:321, pkt 19), z dnia 2 grudnia 1971 r., Zuckerfabrik Schöppenstedt/Rada (5/71, EU:C:1971:116, pkt 11), a także z aktualnego stanu prawa Unii Europejskiej odnoszącego się do rozpatrywanych w postępowaniu głównym okoliczności wynika, że:
- a) przepisy dyrektywy [94/19], a konkretnie art. 7 ust. 6 tej dyrektywy, ustanawiają prawa deponentów do dochodzenia naprawienia przez państwo członkowskie szkód wynikających z niedostatecznego nadzoru nad instytucją kredytową przechowującą depozyty, a także czy prawa te są ograniczone do gwarantowanych wysokości depozytów, czy też wskazane w tym przepisie pojęcie »odszkodowania« należy interpretować rozszerzająco?
 - b) środki nadzorcze służące reorganizacji instytucji kredytowej takie jak zastosowane w postępowaniu głównym przez krajowy bank centralny państwa członkowskiego, w tym wstrzymanie wypłat, przewidziane konkretnie w art. 2 tiret siódme dyrektywy [2001/24], stanowią nieuzasadnioną i nieproporcjonalną ingerencję w prawo własności deponentów, uzasadniając pozaumowną odpowiedzialność za szkody wynikające z naruszenia prawa Unii, w sytuacji gdy dane państwo członkowskie przewidziało w swoim prawodawstwie naliczanie odsetek umownych w okresie stosowania środków, a w odniesieniu do depozytów przekraczających gwarantowaną wysokość – ich zaspokojenie w ogólnym postępowaniu upadłościowym i możliwość wypłaty odsetek, mając na względzie zawarte w prawie bułgarskim art. 116 ust. 5 [ustawy o instytucjach kredytowych] oraz art. 4 ust. 2 pkt 1 i art. 94 ust. 1 pkt 4 [ustawy o upadłości banków]?
 - c) przesłanki pozaumownej odpowiedzialności za szkody wynikające z działania i bezczynności w związku z wykonywanymi uprawnieniami nadzorczymi krajowego banku centralnego państwa członkowskiego objętymi zakresem stosowania art. 65 ust. 1 lit. b) TFUE nie powinny być niezgodne z przesłankami i zasadami tej odpowiedzialności określonymi w prawie Unii, a konkretnie z: zasadą niezależności żądania odszkodowawczego od żądania stwierdzenia nieważności i ustalenia niedopuszczalności określonego w prawie krajowym wymogu uprzedniego stwierdzenia nieważności działania prawnego lub bezczynności, w odniesieniu do których żąda się naprawienia szkody; niedopuszczalnością określonego w prawie krajowym wymogu związanego z zawinionym działaniem organu lub urzędnika, w odniesieniu do którego to działania żąda się naprawienia szkody; wymogiem, w wypadku skarg o naprawienie szkód materialnych, aby w chwili złożenia skargi stronie skarżącej wyrządzono faktyczną i pewną szkodę?
 - d) zgodnie z określoną w prawie Unii zasadą niezależności żądania naprawienia szkód od żądania stwierdzenia nieważności należy spełnić wymóg niezgodności z prawem danego działania instytucji, równoważny z określonym w prawie krajowym państwa członkowskiego wymogiem stwierdzenia nieważności prawnego działania lub bezczynności, w odniesieniu do których żąda się naprawienia szkody – a mianowicie środków służących reorganizacji instytucji kredytowej – mając na względzie rozpatrywane w postępowaniu głównym okoliczności oraz że:
 - strona skarżąca – deponent w instytucji kredytowej – nie jest adresatem tych środków, a także że zgodnie z prawem krajowym i orzecznictwem sądów tej stronie skarżącej nie przysługuje prawo do wniesienia skargi o stwierdzenie nieważności indywidualnych aktów, w których zastosowano owe środki, a które to akty uprawomocniły się;

- w prawie Unii w rozpatrywanej dziedzinie, konkretnie w dyrektywie [2001/24], nie przewidziano wyraźnie obowiązku państw członkowskich odnoszącego się do umożliwienia zaskarżenia środków nadzorczych w odniesieniu do wszystkich wierzycieli w związku ze stwierdzeniem ważności środków;
 - w prawie państwa członkowskiego nie przewidziano pozaumownej odpowiedzialności za szkody wynikające ze zgodnego z prawem działania organu lub urzędnika?
- e) Na wypadek dokonania wykładni, zgodnie z którą w okolicznościach rozpatrywanych w postępowaniu głównym wymóg niezgodności z prawem danego działania instytucji nie ma zastosowania do żądań deponenta instytucji kredytowej dotyczących szkód wynikających z działania lub bezczynności krajowego banku centralnego państwa członkowskiego, a w szczególności odsetek od niewypłaconych w terminie gwarantowanych depozytów i depozytów przekraczających gwarantowaną wysokość dochodzonych tytułem naprawienia szkód wynikających z naruszenia art. 63–65, 120 TFUE, art. 3 TUE i art. 17 [karty], mają zastosowanie określone przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej przesłanki dotyczące pozaumownej odpowiedzialności za szkody:
- wynikające ze zgodnego z prawem działania instytucji, a konkretnie trzy kumulatywne przesłanki, czyli: istnienie faktycznej szkody, związek przyczynowo-skutkowy między szkodą a danym działaniem, a także nadzwyczajny i szczególny charakter szkody, w szczególności do żądania odsetek od niewypłaconych w terminie gwarantowanych depozytów; czy też
 - w dziedzinie polityki gospodarczej, a zwłaszcza przesłanka, zgodnie z którą odpowiedzialność powstaje »tylko w wypadku stwierdzenia wystarczająco poważnego naruszenia normy prawnej wyższego rzędu, chroniącej podmioty indywidualne«, w szczególności w wypadku skargi deponenta dotyczącej depozytów przekraczających gwarantowaną wysokość, dochodzonych tytułem naprawienia szkód, do których ma zastosowanie tryb określony w prawie krajowym – mając na względzie przyznany szeroki zakres uznania w ramach oceny państw członkowskich w związku z art. 65 ust. 1 lit. b) TFUE i środkami określonymi w dyrektywie [2001/24] – gdy okoliczności związane z instytucją kredytową i osobą, która dochodzi naprawienia szkód, wiążą się wyłącznie z jednym państwem członkowskim, lecz w odniesieniu do wszystkich deponentów mają zastosowanie te same przepisy i konstytucyjna zasada równości przed prawem?
- 4) Czy z wykładni art. 10 ust. 1 w związku z art. 1 pkt 3 ppkt (i) i art. 7 ust. 6 dyrektywy [94/19] oraz z rozważań prawnych zawartych w wyroku z dnia 21 grudnia 2016 r., Vervloet i in. (C-76/15, EU:C:2016:975, pkt 82–84) wynika, że zakresem przepisów dyrektywy są objęci także deponenti
- których depozyty nie są wymagalne na podstawie umów i przepisów ustawowych w okresie od wstrzymania wypłat przez instytucję kredytową do cofnięcia jej zezwolenia na prowadzenie działalności bankowej, w tym dany deponent nie wyraził woli nastąpienia tej wymagalności,
 - którzy zgodzili się z klauzulą przewidującą wypłatę gwarantowanej wysokości depozytów w trybie krajowego prawodawstwa państwa członkowskiego, a konkretnie po cofnięciu zezwolenia instytucji kredytowej, która przechowuje depozyty, i ta przesłanka jest spełniona, oraz
 - wspomniana klauzula w umowach o depozyty ma moc ustawy między stronami, zgodnie z prawem krajowym państwa członkowskiego?

Czy z przepisów tej dyrektywy lub z innego przepisu prawa Unii wynika, że sąd krajowy nie powinien uwzględniać podobnego warunku zawartego w umowach o depozyty ani rozpatrywać skargi deponenta dotyczącej odsetek od niewypłaconej w terminie gwarantowanej wysokości

depozytów określonych w tych umowach, biorąc pod uwagę przesłanki pozaumownej odpowiedzialności za szkody wynikające z naruszenia prawa Unii oraz na podstawie art. 7 ust. 6 dyrektywy 94/19?”.

Postępowanie przed Trybunałem

- 47 Postanowieniem prezesa Trybunału z dnia 18 września 2018 r. niniejsza sprawa została zawieszona do czasu wydania wyroku w sprawie C-571/16. Po wydaniu wyroku z dnia 4 października 2018 r., Kantarev (C-571/16, EU:C:2018:807) Trybunał zapytał sąd odsyłający, czy podtrzymuje niniejszy wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym.
- 48 Postanowieniem z dnia 9 listopada 2018 r. sąd odsyłający poinformował Trybunał, że podtrzymuje swój wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, ponieważ wyrok z dnia 4 października 2018 r., Kantarev (C-571/16, EU:C:2018:807) nie udzielił odpowiedzi na wszystkie pytania podniesione w niniejszej sprawie.

W przedmiocie pytań prejudycjalnych

W przedmiocie pytania trzeciego lit. a)

- 49 Poprzez pytanie trzecie lit. a), które należy zbadać w pierwszej kolejności, sąd odsyłający zmierza zasadniczo do ustalenia, czy art. 7 ust. 6 dyrektywy 94/19 należy interpretować w ten sposób, że przewidziane w nim uprawnienie deponenta do odszkodowania obejmuje wyłącznie zwrócenie przez system gwarancji depozytów niedostępnych depozytów tego deponenta do wysokości kwoty określonej w art. 7 ust. 1a tej dyrektywy, czy też art. 7 ust. 6 tej dyrektywy stanowi również podstawę prawa tego deponenta do odszkodowania za szkody spowodowane przez opóźniony zwrot gwarantowanej kwoty wszystkich jego depozytów lub za szkody wynikające z nieprawidłowego nadzoru właściwych organów krajowych nad instytucjami kredytowymi, których depozyty stały się niedostępne.
- 50 Na wstępie należy stwierdzić, że brzmienie art. 7 ust. 6 dyrektywy 94/19, który zobowiązuje państwa członkowskie do zapewnienia, „aby deponent miał możliwość, jeśli chodzi o przysługujące mu odszkodowanie”, wystąpić ze skargą do systemu gwarancji depozytów, nie pozwala samo w sobie na udzielenie odpowiedzi na pytanie sądu odsyłającego, tak że konieczne jest również uwzględnienie kontekstu tego przepisu oraz celów zamierzonych przez wspomnianą dyrektywę.
- 51 Celem dyrektywy 94/19 jest ustanowienie w obrębie Unii ochrony deponentów na wypadek niedostępności depozytów ustanowionych w instytucji kredytowej należącej do systemu gwarancji depozytów (wyrok z dnia 12 października 2004 r., Paul i in., C-222/02, EU:C:2004:606, pkt 26). Jednocześnie ma ona na celu zapewnienie stabilności systemu bankowego, przy jednoczesnym uniknięciu 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 4 października 2018 r., Kantarev, C-571/16, EU:C:2018:807, pkt 56 i przytoczone tam orzecznictwo). Dyrektywa 94/19 dokonuje jednak, jak wynika w szczególności z jej motywu 8, jedynie minimalnej harmonizacji w dziedzinie gwarancji depozytów (zob. podobnie wyrok z dnia 21 grudnia 2016 r., Vervloet i in., C-76/15, EU:C:2016:975, pkt 82).
- 52 W tym kontekście art. 3 dyrektywy 94/19 nakłada na państwa członkowskie obowiązek czuwania nad utworzeniem i urzędowym uznawaniem na ich terytorium jednego lub kilku systemów gwarancji depozytów oraz nakłada na właściwe organy, które wydały zezwolenie instytucjom kredytowym, obowiązek czuwania, we współpracy z systemem gwarancji depozytów, aby wspomniane instytucje kredytowe wypełniały swoje zobowiązania jako członkowie tego systemu. Chodzi o zapewnienie deponentom, by instytucja kredytowa, w której ustanawiają depozyty, należała do systemu gwarancji

depozytów, tak aby zachować ich prawo do odszkodowania w przypadku niedostępności tych depozytów, zgodnie z zasadami przewidzianymi w szczególności w art. 7 wspomnianej dyrektywy (zob. podobnie wyrok z dnia 12 października 2004 r., Paul i in., C-222/02, EU:C:2004:606, pkt 27–29).

- 53 W takim przypadku zgodnie z art. 7 ust. 1a dyrektywy 94/19 systemy gwarancji depozytów powinny zapewniać minimalny poziom pokrycia w wysokości 100 000 EUR dla każdego deponenta, o ile dane depozyty nie są wyłączone z gwarancji na mocy art. 2 tej dyrektywy ani nie są wyłączone lub w mniejszym stopniu gwarantowane w danym państwie członkowskim, zgodnie z art. 7 ust. 2 wspomnianej dyrektywy.
- 54 Ponadto zgodnie z art. 10 ust. 1 dyrektywy 94/19 systemy gwarancji depozytów powinny być w stanie spłacić należycie sprawdzone roszczenia deponentów dotyczące niedostępnych depozytów w terminie 20 dni roboczych od dnia, w którym właściwe organy stwierdziły niedostępność, o czym mowa w art. 1 pkt 3 tej dyrektywy.
- 55 Z celów realizowanych przez dyrektywę 94/19 oraz z kontekstu, w jaki wpisuje się jej art. 7 ust. 6, wynika zatem, że przewidziane w tym przepisie „prawo do odszkodowania”, którego wysokość została określona w art. 7 ust. 1a, a szczegółowe zasady zostały określone w art. 10 ust. 1 tej dyrektywy, dotyczy wyłącznie zwrotu w ramach systemu gwarancji depozytów należycie sprawdzonych wierzytelności deponentów, jeżeli właściwe organy stwierdzą zgodnie z art. 1 pkt 3 ppkt (i) dyrektywy 94/19 niedostępność depozytów posiadanych przez daną instytucję kredytową.
- 56 Taka ścisła wykładnia art. 7 ust. 6 dyrektywy 94/19 znajduje potwierdzenie w jej motywie 24, który stanowi, że dyrektywa ta nie powoduje powstania odpowiedzialności państw członkowskich lub ich właściwych organów wobec deponentów, jeżeli troszczyły się one o utworzenie bądź urzędowe uznanie jednego lub kilku systemów, które same zabezpieczają depozyty, bądź samych instytucji kredytowych i zapewniają zapłatę odszkodowań oraz ochronę deponentów stosownie do postanowień wspomnianej dyrektywy.
- 57 W tym kontekście Trybunał wyjaśnił już w wyroku z dnia 12 października 2004 r., Paul i in. (C-222/02, EU:C:2004:606, pkt 50, 51), że ponieważ zapewnione jest odszkodowanie dla deponentów w przypadku niedostępności ich depozytów, przewidziane w dyrektywie 94/19, dyrektywa ta nie przyznaje deponentom praw mogących prowadzić do pociągnięcia państwa do odpowiedzialności na podstawie prawa Unii w przypadku niedostępności ich depozytów spowodowanej nieprawidłowym nadzorem ze strony właściwych organów krajowych.
- 58 Podniesiona przez skarżącą w postępowaniu głównym okoliczność, że instytucja kredytowa będąca przedmiotem sprawy, w której zapadł wymieniony w poprzednim punkcie wyrok, nie uczestniczyła w systemie gwarancji depozytów, w przeciwieństwie do instytucji kredytowej rozpatrywanej w niniejszej sprawie, nie może uzasadniać odmiennej oceny.
- 59 Ponadto, jak już stwierdził Trybunał, nie można wykluczyć, że praktyczna skuteczność gwarancji depozytów narzuconej przez dyrektywę 94/19 byłaby zagrożona, gdyby ryzyko, które nie odnosiłoby się bezpośrednio do celu tego systemu, takie jak ryzyko związane z nieprawidłowym nadzorem nad instytucjami krajowymi przez właściwe organy, obciążało krajowe systemy gwarancji depozytów. W rzeczywistości bowiem im wyższe jest gwarantowane ryzyko, tym bardziej rozmywa się gwarancja depozytów, a system gwarancji depozytów w mniejszym stopniu jest w stanie za pomocą tych samych środków przyczynić się do realizacji podwójnego celu realizowanego przez tę dyrektywę, o którym przypomniano w pkt 51 niniejszego wyroku (zob. podobnie wyrok z dnia 21 grudnia 2016 r., Vervloet i in., C-76/15, EU:C:2016:975, pkt 84).
- 60 Z uwagi na powyższe rozważania na pytanie trzecie lit. a) należy odpowiedzieć, że art. 7 ust. 6 dyrektywy 94/19 należy interpretować w ten sposób, że przewidziane w nim prawo do odszkodowania dla deponenta obejmuje wyłącznie zwrot w ramach systemu gwarancji depozytów niedostępnych

depozytów tego deponenta do wysokości określonej w art. 7 ust. 1a tej dyrektywy w wyniku stwierdzenia przez właściwy organ krajowy niedostępności depozytów posiadanych przez daną instytucję kredytową, zgodnie z art. 1 pkt 3 ppkt (i) wspomnianej dyrektywy, a tym samym art. 7 ust. 6 tej dyrektywy nie może ustanawiać na rzecz wspomnianego deponenta prawa do odszkodowania za szkodę wyrządzoną w wyniku opóźnionego zwrotu gwarantowanej kwoty wszystkich jego depozytów lub w wyniku nieprawidłowego nadzoru ze strony właściwych organów krajowych nad instytucjami kredytowymi, których depozyty stały się niedostępne.

W przedmiocie pytania czwartego

- 61 Poprzez pytanie czwarte sąd odsyłający zmierza zasadniczo do ustalenia, czy postanowienia art. 1 pkt 3 ppkt (i) w związku z art. 7 ust. 6 i art. 10 ust. 1 dyrektywy 94/19 należy interpretować w ten sposób, że sprzeciwiają się one uregulowaniu krajowemu lub warunkowi umownemu, na mocy których depozyt w instytucji kredytowej, której płatności zostały zawieszone, staje się wymagalny dopiero po cofnięciu przez właściwy organ zezwolenia bankowego udzielonego tej instytucji oraz pod warunkiem, że deponent wyraźnie zażąda zwrotu tego depozytu. Na wypadek udzielenia na to pytanie odpowiedzi twierdzącej sąd odsyłający zmierza do ustalenia, czy owe przepisy lub inne przepisy prawa Unii zobowiązują go do odstąpienia od stosowania tego uregulowania krajowego lub tego warunku umownego przy rozstrzyganiu skargi o naprawienie szkody rzekomo poniesionej w wyniku zwrotu gwarantowanej kwoty tego depozytu po upływie terminu przewidzianego w tej dyrektywie.
- 62 W pierwszej kolejności należy przypomnieć, że zgodnie z art. 1 pkt 3 ppkt (i) dyrektywy 94/19 pojęcie „depozytu niedostępnego” w rozumieniu tej dyrektywy oznacza „depozyt, którego termin płatności zgodnie z obowiązującymi i kontraktowymi warunkami upływa i jest do zapłacenia przez instytucję kredytową, jednakże nie został jeszcze zapłacony”, jeżeli właściwe organy stwierdziły, najpóźniej w ciągu pięciu dni roboczych po tym, jak po raz pierwszy ustaliły, że instytucja kredytowa nie zwróciła należnych i wymagalnych depozytów, że ze względu na powody związane bezpośrednio z jej sytuacją finansową instytucja ta „w danej chwili nie jest w stanie spłacić depozytów i w chwili obecnej nie widz[ą] żadnej perspektywy na ich spłatę [zwrot] w późniejszym terminie”.
- 63 Tak jak to wynika wyraźnie z brzmienia art. 1 pkt 3 ppkt (i) akapit pierwszy dyrektywy 94/19, koniecznym i wystarczającym warunkiem stwierdzenia niedostępności depozytu, którego termin zwrotu upłynął i który stał się wymagalny, jest to, by z punktu widzenia właściwego organu w danym momencie i z powodów bezpośrednio związanych z jej sytuacją finansową instytucja kredytowa nie była w stanie zwrócić depozytów i nie miała w danej chwili perspektywy na ich spłatę w późniejszym terminie (wyrok z dnia 4 października 2018 r., Kantarev, C-571/16, EU:C:2018:807, pkt 49). Ponadto maksymalny termin pięciu dni wyznaczony właściwemu organowi na wywiązanie się z bezwarunkowego i wystarczająco precyzyjnego obowiązku dokonania takiego stwierdzenia jest, zgodnie z brzmieniem art. 1 pkt 3 ppkt (i) akapit drugi tej dyrektywy, terminem bezwzględnie wiążącym i nie przewidziano od niego odstępstwa w żadnym innym przepisie wspomnianej dyrektywy (zob. podobnie wyrok z dnia 4 października 2018 r., Kantarev, C-571/16, EU:C:2018:807, pkt 60, 100). Tym samym z brzmienia art. 1 pkt 3 ppkt (i) dyrektywy 94/19 wynika, że ustanawia on bezwarunkowy i wystarczająco precyzyjny obowiązek przyznający uprawnienia jednostkom, a zatem że przewiduje on zasadę bezpośredniej skuteczności (zob. podobnie wyrok z dnia 4 października 2018 r., Kantarev, C-571/16, EU:C:2018:807, pkt 98–104).
- 64 W drugiej kolejności – w systemie dyrektywy 94/19, po pierwsze, stwierdzenie niedostępności depozytów instytucji kredytowej, które uruchamia postępowanie prowadzące do interwencji krajowych systemów gwarancji depozytów, decyduje o zwrocie kwoty gwarantowanej tych depozytów przez te systemy zgodnie z art. 7 tej dyrektywy. Po drugie, stwierdzenie to stanowi, zgodnie z art. 10 ust. 1 tej dyrektywy, początek biegu terminu, w którym należy dokonać tego zwrotu, to znaczy 20 dni roboczych (zob. podobnie wyrok z dnia 4 października 2018 r., Kantarev, C-571/16, EU:C:2018:807, pkt 72).

- 65 Ponieważ stwierdzenie to jest związane z obiektywną sytuacją finansową instytucji kredytowej i dotyczyło w sposób ogólny wszystkich depozytów posiadanych przez ową instytucję, a nie każdego z poszczególnych posiadanych przez nią depozytów, wystarczające było stwierdzenie, że wspomniana instytucja kredytowa nie zwróciła niektórych depozytów i że zostały spełnione określone w art. 1 pkt 3 ppkt (i) dyrektywy 94/19 warunki, aby można było stwierdzić niedostępność wszystkich depozytów posiadanych przez tę instytucję (zob. podobnie wyrok z dnia 4 października 2018 r., Kantarev, C-571/16, EU:C:2018:807, pkt 82), w tym depozytów, które w dniu dokonania tego stwierdzenia nie były należne i wymagalne zgodnie z obowiązującymi warunkami ustawowymi i umownymi, a tym samym że instytucja ta nie miała obowiązku zwrotu.
- 66 Jak zauważył rzecznik generalny w pkt 71 opinii, pomimo że dany nienależny i niewymagalny zgodnie z przepisami i warunkami umownymi mającymi do niego zastosowanie depozyt nie może zostać uwzględniony przez właściwy organ przy ustalaniu niedostępności depozytów w rozumieniu art. 1 pkt 3 ppkt (i) dyrektywy 94/19, to jednak depozyt taki należy uznać za depozyt podlegający zwrotowi na podstawie tego przepisu od chwili stwierdzenia przez właściwy organ niedostępności depozytów danej instytucji kredytowej.
- 67 Wykładnię tę potwierdza podwójny cel realizowany przez dyrektywę 94/19, który został przypomniany w pkt 51 niniejszego wyroku. Jak bowiem zauważył rzecznik generalny w pkt 58 opinii, gdyby depozyty, które nie są należne ani wymagalne w chwili, w której właściwy organ stwierdza zgodnie z art. 1 pkt 3 ppkt (i) tej dyrektywy niedostępność niektórych depozytów posiadanych przez daną instytucję kredytową, nie były objęte gwarancją depozytów przewidzianą w tej dyrektywie, deponenti ponosiliby ryzyko, że w przyszłości nie odzyskają swoich depozytów, a stabilność systemu finansowego byłaby ponadto zagrożona ze względu na brak zaufania publicznego do gwarancji depozytów.
- 68 W tym kontekście z okoliczności, iż system gwarancji depozytów zwrócił deponentowi kwoty odpowiadające jeszcze nienależnym i niewymagalnym depozytom w rozumieniu art. 1 pkt 3 dyrektywy 94/19, nie można wywieść, że system ten odstąpił od obowiązku przewidzianego w art. 10 ust. 1 tej dyrektywy.
- 69 Z powyższego wynika, że art. 1 pkt 3 ppkt (i) dyrektywy 94/19 w związku z art. 7 ust. 6 i art. 10 ust. 1 tej dyrektywy należy interpretować w ten sposób, że właściciel depozytu, który nie jest ani należny, ani wymagalny na podstawie warunków prawnych i umownych, które mają do niego zastosowanie, może dochodzić swojego prawa do zwrotu gwarantowanej kwoty tego depozytu, po tym jak właściwy organ stwierdzi niedostępność depozytów posiadanych przez daną instytucję kredytową.
- 70 W trzeciej kolejności, ponieważ stwierdzenie niedostępności depozytów posiadanych przez instytucję kredytową zależy wyłącznie od warunków określonych w art. 1 pkt 3 ppkt (i) dyrektywy 94/19, przypomnianych w pkt 62 niniejszego wyroku, stwierdzenie to nie może ani zależeć od cofnięcia zezwolenia danej instytucji kredytowej, ani od warunku, aby właściciel tego depozytu wystąpił wcześniej do danej instytucji kredytowej z bezskutecznym wnioskiem o jego zwrot (zob. podobnie wyrok z dnia 4 października 2018 r., Kantarev, C-571/16, EU:C:2018:807, pkt 69, 87; a także pkt 1 i 3 sentencji). Omawiane przepisy dyrektywy 94/19 należy zatem interpretować w ten sposób, że sprzeciwiają się one uregulowaniu krajowemu nakładającemu takie wymogi lub zezwalającemu na ich ustanowienie w warunkach umownych.
- 71 W tym kontekście należy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału w każdym przypadku, gdy przepisy dyrektywy okazują się ze względu na swoją treść bezwarunkowe i wystarczająco precyzyjne, jednostki mają prawo powoływać się na nie wobec państwa przed sądami, jeżeli państwo to nie transponowało dyrektywy do prawa krajowego w wyznaczonym terminie bądź gdy dokonało ono jej nieprawidłowej transpozycji. Jednostki mogą powoływać się na bezwarunkowe i wystarczająco precyzyjne przepisy dyrektywy nie tylko wobec państwa członkowskiego i wszystkich organów jego administracji, ale także wobec instytucji lub podmiotów, które odróżniają się od jednostek i które należy utożsamiać z państwem albo dlatego, że są to osoby prawne prawa

publicznego, będące częścią państwa sensu largo, albo dlatego, że podlegają one zwierzchnictwu lub kontroli organu władzy publicznej, albo też dlatego, że organy te powierzyły im wykonywanie zadań leżących w interesie publicznym i wyposażyły je w tym celu w szczególne uprawnienia (zob. podobnie wyroki: z dnia 10 października 2017 r., *Farrell*, C-413/15, EU:C:2017:745, pkt 32–34; a także z dnia 22 marca 2018 r., *Anisimovienė i in.*, C-688/15 i C-109/16, EU:C:2018:209, pkt 109).

- 72 Ponadto każdy sąd krajowy rozpoznający sprawę w ramach swojej właściwości zobowiązany jest do odstąpienia od stosowania z własnej inicjatywy wszelkich przepisów prawa krajowego sprzecznych z bezpośrednio skutecznym przepisem prawa Unii w zawisłym przed nim sporze, bez konieczności zwracania się o jego uprzednie uchylenie na drodze ustawodawczej lub w ramach innej procedury konstytucyjnej oraz bez konieczności oczekiwania na jego usunięcie [zob. podobnie wyroki: z dnia 4 grudnia 2018 r., *Minister for Justice and Equality i Commissioner of An Garda Síochána*, C-378/17, EU:C:2018:979, pkt 35; a także z dnia 19 listopada 2019 r., *A.K. i in. (Niezależność Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego)*, C-585/18, C-624/18 i C-625/18, EU:C:2019:982, pkt 160, 161 i przytoczone tam orzecznictwo]
- 73 W związku z tym, ponieważ, jak przypomniano w pkt 63 niniejszego wyroku, art. 1 pkt 3 ppkt (i) dyrektywy 94/19 jest bezpośrednio skuteczny, sąd krajowy rozpatrujący skargę wniesioną przez właściciela depozytu, który stał się niedostępny w rozumieniu tego przepisu, w celu naprawienia szkody spowodowanej opóźnionym zwrotem gwarantowanej kwoty tego depozytu powinien zgodnie z zasadą pierwszeństwa prawa Unii odstąpić od stosowania przepisu prawa krajowego, który uzależnia zwrot wspomnianej kwoty od warunków wskazanych w pkt 70 niniejszego wyroku.
- 74 W ramach takiej skargi sąd krajowy nie może również uwzględnić warunku umownego, który ogranicza się do odzwierciedlenia przepisu prawa krajowego sprzecznego z art. 1 pkt 3 ppkt (i) dyrektywy 94/19. Jak wskazał rzecznik generalny w pkt 69 opinii, ponieważ ów warunek umowny powtarza treść przepisu prawa krajowego sprzecznego z prawem Unii, sąd krajowy powinien rozciągnąć na ten warunek skutki wynikające ze sprzeczności owego przepisu z prawem Unii.
- 75 Z uwagi na powyższe rozważania na pytanie czwarte trzeba odpowiedzieć, że postanowienia art. 1 pkt 3 ppkt (i) w związku z art. 7 ust. 6 i art. 10 ust. 1 dyrektywy 94/19 należy interpretować w ten sposób, że sprzeciwiają się one uregulowaniu krajowemu lub warunkowi umownemu, na podstawie których depozyt w instytucji kredytowej, której płatności zostały zawieszone, staje się wymagalny dopiero po cofnięciu przez właściwy organ zezwolenia bankowego wydanego owej instytucji i pod warunkiem, iż deponent zażądał wyraźnie zwrotu tego depozytu. Zgodnie z zasadą pierwszeństwa prawa Unii każdy sąd krajowy rozpatrujący skargę o naprawienie szkody wyrządzonej potencjalnie poprzez zwrot gwarantowanej kwoty po terminie przewidzianym w art. 10 ust. 1 tej dyrektywy jest zobowiązany przy rozpatrywaniu skargi odstąpić od stosowania takiego uregulowania krajowego lub takiego warunku umownego.

W przedmiocie pytania drugiego

- 76 Poprzez pierwszą część pytania drugiego sąd odsyłający zmierza zasadniczo do ustalenia, czy art. 17 ust. 3 rozporządzenia nr 1093/2010 w związku z jego motywem 27 należy interpretować w ten sposób, że deponent może powoływać się na zalecenie EUNB przyjęte na podstawie tego przepisu i stwierdzające naruszenie art. 1 pkt 3 ppkt (i) dyrektywy 94/19, takie jak zalecenie EBA/REC/2014/02, na poparcie skargi o naprawienie szkód spowodowanych wspomnianym naruszeniem prawa Unii nawet wówczas, gdy deponent ten nie jest adresatem owego zalecenia.
- 77 Poprzez drugą część owego pytania sąd odsyłający zmierza do ustalenia, czy zalecenie EBA/REC/2014/02 jest ważne, ponieważ, po pierwsze, stwierdza ono naruszenie przepisu prawa Unii, który zdaniem tego sądu nie definiuje jasnego i bezwarunkowego obowiązku w rozumieniu

motywu 27 tego rozporządzenia, oraz po drugie, jest ono skierowane do BNB, który nadal zdaniem sądu odsyłającego nie ma związku z krajowym systemem gwarancji depozytów i nie jest organem właściwym w rozumieniu art. 4 pkt 2 ppkt (iii) rozporządzenia nr 1093/2010.

W przedmiocie wykładni art. 17 ust. 3 rozporządzenia nr 1093/2010

- 78 Artykuł 17 rozporządzenia nr 1093/2010 przewiduje w ust. 3 akapit pierwszy, że EUNB może w terminie dwóch miesięcy od wszczęcia postępowania wyjaśniającego, o którym mowa w ust. 2, skierować do właściwego organu, którego to dotyczy, zalecenie określające działania konieczne do zapewnienia przestrzegania prawa Unii. Takie zalecenie jest wydawane w wyniku postępowania wyjaśniającego wszczętego przez EUNB, w przypadku gdy zarzuca się organom krajowym w ramach ich praktyk nadzorczych możliwy brak zastosowania lub możliwe nieprawidłowe lub niewystarczające zastosowanie prawa Unii, w szczególności aktów, o których mowa w art. 1 ust. 2 tego rozporządzenia, wśród których znajduje się dyrektywa 94/19.
- 79 Jak przypomniiał rzecznik generalny w pkt 76 opinii, oparte na art. 17 ust. 3 rozporządzenia nr 1093/2010 zalecenie EUNB należy do kategorii aktów Unii przewidzianej w art. 288 akapit piąty TFUE, ponieważ ten ostatni przepis przyznaje instytucjom uprawnionym do przyjmowania takich aktów kompetencję do zachęcania i perswazji, odrębne od kompetencji do przyjmowania aktów o mocy wiążącej (zob. podobnie wyrok z dnia 20 lutego 2018 r., Belgia/Komisja, C-16/16 P, EU:C:2018:79, pkt 26).
- 80 Niemniej jednak z orzecznictwa Trybunału wynika, że nawet jeśli zalecenia nie mają na celu wywołania wiążących skutków prawnych, sądy krajowe są zobowiązane uwzględnić je w celu rozstrzygnięcia zawisłych przed nimi sporów, w szczególności gdy mają one na celu uzupełnienie przepisów Unii Europejskiej o charakterze wiążącym (zob. podobnie wyroki: z dnia 13 grudnia 1989 r., Grimaldi, C-322/88, EU:C:1989:646, pkt 18; z dnia 11 września 2003 r., Altair Chimica, C-207/01, EU:C:2003:451, pkt 41; a także z dnia 15 września 2016 r., Koninklijke KPN i in., C-28/15, EU:C:2016:692, pkt 41 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 81 Z uwagi na powyższe rozważania na pierwszą część pytania drugiego trzeba odpowiedzieć, iż art. 17 ust. 3 rozporządzenia nr 1093/2010 w związku z jego motywem 27 należy interpretować w ten sposób, że sąd krajowy powinien uwzględnić przyjęte na podstawie tego przepisu zalecenie EUNB przy rozstrzyganiu zawisłego przed nim sporu, w szczególności w ramach skargi mającej na celu pociągnięcie do odpowiedzialności państwa członkowskiego za szkody wyrządzone jednostce w wyniku niezastosowania lub nieprawidłowego lub niewystarczającego zastosowania prawa Unii leżącego u podstaw postępowania wyjaśniającego zakończonego przyjęciem tego zalecenia. Jednostki poszkodowane przez stwierdzone w takim zaleceniu naruszenie prawa Unii, nawet jeśli nie są adresatami tego zalecenia, powinny móc oprzeć się na tym zaleceniu w celu stwierdzenia przed właściwymi sądami krajowymi odpowiedzialności danego państwa członkowskiego za wspomniane naruszenie prawa Unii.

W przedmiocie ważności zalecenia EBA/REC/2014/02

- 82 Na wstępie należy zauważyć, że o ile art. 263 TFUE wyklucza kontrolę Trybunału nad aktami mającymi charakter zalecenia w ramach skargi o stwierdzenie nieważności, o tyle z art. 19 ust. 3 lit. b) TUE i z art. 267 akapit pierwszy lit. b) TFUE wynika, że Trybunał jest właściwy do orzekania w trybie prejudycjalnym w przedmiocie wykładni i ważności aktów przyjętych przez instytucje Unii bez żadnych wyjątków [zob. podobnie wyroki: z dnia 13 grudnia 1989 r., Grimaldi, C-322/88, EU:C:1989:646, pkt 8; z dnia 13 czerwca 2017 r., Florescu i in., C-258/14, EU:C:2017:448, pkt 71; z dnia 20 lutego 2018 r., Belgia/Komisja, C-16/16 P, EU:C:2018:79, pkt 44; a także z dnia 14 maja 2019 r., M i in. (Cofnięcie statusu uchodźcy), C-391/16, C-77/17 i C-78/17, EU:C:2019:403, pkt 71 i przytoczone tam orzecznictwo].

- 83 Wynika z tego, że Trybunał jest właściwy do orzekania w trybie prejudycjalnym w przedmiocie ważności zalecenia EBA/REC/2014/02, w którym EUNB zwrócił się do BNB i FGVB o przyjęcie środków niezbędnych do zastosowania się do dyrektywy 94/19, w szczególności w celu położenia kresu naruszeniu art. 1 pkt 3 ppkt (i) tej dyrektywy.
- 84 Zdaniem sądu odsyłającego ponieważ w przeciwieństwie do motywu 27 rozporządzenia nr 1093/2010 przepis ten nie ustanawia obowiązków państw członkowskich w sposób jasny i bezwarunkowy ani nie przyznaje bezpośrednio deponentom praw, nie można było stwierdzić w zaleceniu EBA/REC/2014/02, że wspomniany przepis został naruszony.
- 85 W tym względzie należy przede wszystkim zauważyć, że dyrektywa 94/19 znajduje się wśród aktów Unii, o których mowa w art. 1 ust. 2 rozporządzenia nr 1093/2010, i że w związku z tym zgodnie z art. 17 ust. 1 i art. 17 ust. 2 akapit pierwszy tego rozporządzenia EUNB może prowadzić postępowanie wyjaśniające w sprawie zarzucanego właściwemu organowi niezastosowania lub nieprawidłowego bądź niewystarczającego zastosowania przepisów tej dyrektywy.
- 86 Ponadto, jak stwierdzono w pkt 63 niniejszego wyroku, art. 1 pkt 3 ppkt (i) dyrektywy 94/19, poza tym, że jest bezpośrednio skuteczny i stanowi normę prawną mającą na celu przyznanie praw umożliwiających deponentom wniesienie skargi o naprawienie szkody spowodowanej opóźnionym zwrotem ich depozytów z naruszeniem tego przepisu, nakłada też na właściwy organ bezwarunkowy i wystarczająco precyzyjny obowiązek w rozumieniu art. 4 pkt 2 ppkt (iii) rozporządzenia nr 1093/2010.
- 87 W tych okolicznościach, jak zauważył rzecznik generalny w pkt 116 opinii, wątpliwości sądu odsyłającego dotyczące ważności zalecenia EBA/REC/2014/02, w zakresie, w jakim art. 1 pkt 3 ppkt (i) dyrektywy 94/19 nie ustanawia jasnych i bezwarunkowych obowiązków, są bezzasadne.
- 88 Należy dodać, że motywu 27 rozporządzenia nr 1093/2010, w zakresie, w jakim wskazano w nim, że mechanizm przewidziany w art. 17 tego rozporządzenia „powinien obowiązywać w dziedzinach, w których prawo Unii określa jasne i bezwarunkowe obowiązki”, nie można rozumieć w ten sposób, że uzależnia on przyjęcie zalecenia na podstawie art. 17 ust. 3 tego rozporządzenia od warunku, że zalecenie to musi koniecznie odnosić się do przepisu prawa Unii określającego jasne i bezwarunkowe obowiązki.
- 89 Jedyne bowiem art. 17 ust. 6 rozporządzenia nr 1093/2010, jak stanowi motyw 29 tego rozporządzenia, uzależnia wydanie przez EUNB decyzji indywidualnej wobec instytucji finansowej od warunku, by decyzja ta była oparta na przepisie zawartym w akcie, o którym mowa w art. 1 ust. 2 tego rozporządzenia, który jest „bezpośrednio stosowany wobec instytucji finansowych”. Natomiast warunek taki nie został powtórzony ani w art. 17 ust. 1 i 2 tego rozporządzenia, dotyczącym wszczęcia postępowania wyjaśniającego, ani w art. 17 ust. 3 tego rozporządzenia, który dotyczy wydawania zalecenia przez EUNB. W ten sposób ograniczenie wykonywania kompetencji, które art. 17 ust. 2 i 3 rozporządzenia nr 1093/2010 przyznaje EUNB wyłącznie do przypadków podważających jasne i bezwarunkowe przepisy prawa Unii, sprowadzałoby się do ustanowienia dodatkowego warunku, który nie został przewidziany w tych ostatnich przepisach.
- 90 O ile preambuła aktu Unii może doprecyzować treść przepisów tego aktu i dostarcza wskazówek interpretacyjnych pozwalających wyjaśnić wolę autora tego aktu, o tyle nie ma ona jednak wiążącej mocy prawnej i nie może być powoływana w celu uczynienia odstępstwa od samych przepisów danego aktu ani w celu interpretowania tych przepisów w sposób sprzeczny z ich treścią (zob. podobnie wyrok z dnia 19 grudnia 2019 r., Puppinck i in./Komisja, C-418/18 P, EU:C:2019:1113, pkt 75, 76 i przytoczone tam orzecznictwo).

- 91 Wątpliwości sądu odsyłającego co do ważności zalecenia EBA/REC/2014/02 dotyczą ponadto okoliczności, że zostało ono skierowane do FGVB i BNB, podczas gdy zdaniem tego sądu w dniu wydania tego zalecenia BNB nie pozostawał w związku z krajowym systemem gwarancji depozytów i nie był właściwym organem w rozumieniu art. 4 pkt 2 pkt (iii) rozporządzenia nr 1093/2010.
- 92 Z przepisu tego wynika, że pojęcie „właściwych organów” w rozumieniu tego rozporządzenia oznacza „w odniesieniu do systemów gwarantowania depozytów – organy, które zarządzają systemami gwarantowania depozytów zgodnie z dyrektywą [94/19] lub, w przypadku gdy funkcjonowaniem systemu gwarantowania depozytów zarządza spółka prywatna – organ publiczny nadzorujący takie systemy na mocy tej dyrektywy”.
- 93 Ponadto przepis ten należy interpretować w związku z art. 3 ust. 1 dyrektywy 94/19, który zobowiązuje każde państwo członkowskie do zapewnienia ustanowienia i oficjalnego uznania na swoim terytorium jednego lub kilku systemów gwarancji depozytów, jak również w związku z art. 1 pkt 3 ppkt (i) tej dyrektywy, który pozostawia państwom członkowskim zakres uznania w celu wyznaczenia organu właściwego dla stwierdzenia niedostępności depozytów (zob. podobnie wyrok z dnia 4 października 2018 r., Kantarev, C-571/16, EU:C:2018:807, pkt 99).
- 94 Tymczasem, jak zauważył rzecznik generalny w pkt 107 opinii, w sprawie zakończonej wyrokiem z dnia 4 października 2018 r., Kantarev (C-571/16, EU:C:2018:807) ustalono, że BNB jest organem właściwym do stwierdzenia niedostępności depozytów zgodnie z art. 1 pkt 3 ppkt (i) dyrektywy 94/19.
- 95 Do sądu odsyłającego należy zatem sprawdzenie w świetle bułgarskiego prawa mającego zastosowanie w dniu 17 października 2014 r., czyli w dniu, w którym EUNB skierował do BNB zalecenie EBA/REC/2014/02, czy BNB był podmiotem, do którego należało zarządzanie lub, w stosownych przypadkach, nadzór nad krajowym systemem gwarancji depozytów zgodnie z dyrektywą 94/19, a w szczególności czy był organem właściwym do stwierdzenia niedostępności depozytów na podstawie art. 1 pkt 3 ppkt (i) tej dyrektywy.
- 96 W tym celu do niego należy sprawdzenie w szczególności, czy możliwe jest dokonanie zgodnie z tym przepisem wykładni art. 36 ustawy o instytucjach kredytowych, który przyznaje BNB kompetencję do obowiązkowego cofnięcia zezwolenia udzielonego bankowi, w sytuacji gdy bank nie wykonuje już od ponad siedmiu dni roboczych swoich zobowiązań pieniężnych, które stały się wymagalne, w przypadku gdy takie niewykonanie jest bezpośrednio związane z sytuacją finansową tego banku, a BNB uważa za mało prawdopodobne, że bank ten będzie wykonywał swoje zobowiązania pieniężne w dopuszczalnym terminie, przy czym owa decyzja o cofnięciu zezwolenia powinna zostać wydana w terminie pięciu dni roboczych od takiego stwierdzenia.
- 97 W każdym wypadku brak stwierdzenia niedostępności depozytów w rozumieniu art. 1 pkt 3 ppkt (i) dyrektywy 94/19 może stanowić wystarczająco istotne naruszenie prawa Unii i pozwolić na powstanie odpowiedzialności państwa członkowskiego z tytułu naruszenia prawa Unii (zob. podobnie wyrok z dnia 4 października 2018 r., Kantarev, C-571/16, EU:C:2018:807, pkt 115).
- 98 Prawdą jest, że w zaleceniu EBA/REC/2014/02 EUNB uznał, że w braku wyraźnego aktu stwierdzającego niedostępność depozytów KTB w rozumieniu art. 1 pkt 3 ppkt (i) dyrektywy 94/19 podjęta przez BNB decyzja o objęciu KTB specjalnym nadzorem i zawieszeniu jej obowiązków może zostać zrównana z takim stwierdzeniem.
- 99 Jednakże, jak orzekł już Trybunał, niedostępność depozytów musi zostać stwierdzona wyraźnym aktem właściwego organu krajowego i nie można jej wywieść z innych aktów organów krajowych, takich jak objęcie specjalnych nadzorem banku, którego depozyty stały się niedostępne (zob. podobnie wyrok z dnia 4 października 2018 r., Kantarev, C-571/16, EU:C:2018:807, pkt 73, 77).

- 100 Wynika z tego, że sąd odsyłający nie może przy rozstrzygnięciu sporu w postępowaniu głównym oprzeć się na założeniu sprzecznym z art. 1 pkt 3 ppkt (i) dyrektywy 94/19, w wykładni nadanej mu przez Trybunał, zgodnie z którym decyzja BNB o objęciu KTB specjalnym nadzorem i o zawieszeniu jego obowiązków może być zrównana ze stwierdzeniem niedostępności depozytów KTB.
- 101 Z uwagi na powyższe rozważania na drugą część pytania drugiego należy odpowiedzieć, że zalecenie EBA/REC/2014/02 jest nieważne w zakresie, w jakim zrównuje decyzję BNB o objęciu KTB specjalnym nadzorem i zawieszeniem jego obowiązków ze stwierdzeniem niedostępności depozytów w rozumieniu art. 1 pkt 3 ppkt (i) dyrektywy 94/19.

W przedmiocie pytania trzeciego lit. b)

- 102 Poprzez pytanie trzecie lit. b) sąd odsyłający dąży zasadniczo do ustalenia, czy art. 2 tiret siódme dyrektywy 2001/24 w związku z art. 17 ust. 1 i art. 52 ust. 1 karty należy interpretować w ten sposób, że środek polegający na zawieszeniu płatności, jako środek nadzoru stosowany przez krajowy bank centralny w celu reorganizacji instytucji kredytowej, stanowi nieuzasadnioną i nieproporcjonalną ingerencję w prawo własności deponentów posiadających depozyty w owej instytucji kredytowej, mogącą uzasadniać prawo tych deponentów do odszkodowania za szkody spowodowane naruszeniem prawa Unii, pomimo zastosowania odsetek umownych za okres przewidziany przez ten środek oraz pomimo tego, że depozyty przekraczające gwarantowaną kwotę mogą zostać odzyskane wraz z odsetkami w ramach ogólnego postępowania upadłościowego przewidzianego przez prawo krajowe.
- 103 W tym względzie należy zauważyć, że dyrektywa 2001/24, jak wynika z jej motywu 6, ustanawia system wzajemnego uznawania środków podejmowanych przez każde państwo członkowskie w celu przywrócenia rentowności instytucji kredytowych, które państwo to przyjęło, nie mając na celu harmonizacji ustawodawstwa krajowego w tej dziedzinie (zob. podobnie wyroki: z dnia 24 października 2013 r., LBI, C-85/12, EU:C:2013:697, pkt 22; a także z dnia 19 lipca 2016 r., Kotnik i in., C-526/14, EU:C:2016:570, pkt 104).
- 104 Ponadto wbrew temu, co twierdzi BNB, dyrektywa 2001/24 może mieć zastosowanie do sytuacji o charakterze wyłącznie wewnętrznym państwa członkowskiego. Jak wynika bowiem z samego brzmienia art. 1 ust. 1 w związku z motywem 2 tej dyrektywy, ma ona zastosowanie do instytucji kredytowych, w szczególności gdy mają oddziały w państwie członkowskim innym niż państwo członkowskie siedziby statutowej, a także do tych samych oddziałów. Ponadto nawet jeśli dyrektywa 2001/24 ma na celu w szczególności uregulowanie konkretnej sytuacji, jaka może zaistnieć w przypadku trudności w instytucji kredytowej mającej oddziały w innych państwach członkowskich, nic nie wskazuje na to, by przewidziane w niej środki służące reorganizacji miały zastosowanie wyłącznie do takiej sytuacji transgranicznej.
- 105 Zgodnie z art. 2 tiret siódme dyrektywy 2001/24 za środki służące reorganizacji w rozumieniu tej dyrektywy należy rozumieć środki, które z jednej strony mają na celu zachowanie lub przywrócenie sytuacji finansowej instytucji kredytowej, a z drugiej strony, mogą mieć wpływ na istniejące wcześniej prawa osób trzecich. Do takich środków służących reorganizacji należy zaliczyć w szczególności środki zawieszające płatności, pod warunkiem między innymi, jak to wynika z motywu 6 i art. 3 ust. 1 wspomnianej dyrektywy, że środki te zostały przyjęte przez organ administracyjny lub sądowy (zob. podobnie wyrok z dnia 19 lipca 2016 r., Kotnik i in., C-526/14, EU:C:2016:570, pkt 110).
- 106 Ponadto, zważywszy, że takie środki zawieszenia płatności w rozumieniu art. 2 tiret siódme dyrektywy 2001/24 należy uznać za wprowadzające w życie prawo Unii w rozumieniu art. 51 ust. 1 karty, powinny one być zgodne z prawami podstawowymi ustanowionymi w karcie, w szczególności z prawem własności zagwarantowanym w jej art. 17 ust. 1 (zob. podobnie wyroki: z dnia 26 lutego 2013 r., Åkerberg Fransson, C-617/10, EU:C:2013:105, pkt 17–19; z dnia 13 czerwca 2019 r., Moro, C-646/17, EU:C:2019:489, pkt 66, 67 i przytoczone tam orzecznictwo).

- 107 Jednakże prawo własności zagwarantowane w art. 17 ust. 1 karty nie jest prerogatywą absolutną i jego wykonywanie może podlegać ograniczeniom, pod warunkiem że zgodnie z art. 52 ust. 1 karty ograniczenia te są przewidziane ustawą, są zgodne z istotą tego prawa, oraz że przy zachowaniu zasady proporcjonalności są one konieczne i rzeczywiście odpowiadają uznawanym przez Unię celom interesu ogólnego lub potrzebom ochrony praw i wolności innych osób (zob. podobnie wyrok z dnia 20 września 2016 r., Ledra Advertising i in./Komisja i EBC, od C-8/15 P do C-10/15 P, EU:C:2016:701, pkt 69, 70 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 108 Ponieważ środki zawieszenia płatności, takie jak rozpatrywane w postępowaniu głównym, mają na celu zachowanie lub przywrócenie sytuacji finansowej instytucji kredytowej, należy uznać, że rzeczywiście odpowiadają one uznanemu przez Unię celowi interesu ogólnego. Usługi finansowe odgrywają bowiem centralną rolę w gospodarce Unii, ponieważ banki i instytucje kredytowe są istotnym źródłem finansowania dla przedsiębiorstw działających na różnych rynkach. Ponadto banki często są wzajemnie powiązane i wiele z nich wykonuje działalność na poziomie międzynarodowym. Z tego to powodu upadłość jednego lub kilku banków grozi szybkim rozprzestrzenieniem się jej na inne banki, bądź to w danym państwie członkowskim, bądź to w pozostałych państwach członkowskich. To z kolei powoduje ryzyko wywołania negatywnych skutków w innych sektorach gospodarki (zob. podobnie wyroki: z dnia 19 lipca 2016 r., Kotnik i in., C-526/14, EU:C:2016:570, pkt 50; a także z dnia 20 września 2016 r., Ledra Advertising i in./Komisja i EBC, od C-8/15 P do C-10/15 P, EU:C:2016:701, pkt 72).
- 109 Do sądu odsyłającego należy ustalenie, z uwzględnieniem wszystkich okoliczności charakteryzujących sprawę w postępowaniu głównym, czy sporne środki nadzoru stanowią w świetle realizowanych celów nieproporcjonalną i nieakceptowalną interwencję naruszającą samą istotę prawa własności skarżącej w postępowaniu głównym, a w szczególności czy ze względu na nieuchronne ryzyko strat finansowych, na które narażeni byłiby deponenti KTB w przypadku jego upadłości, inne, mniej restrykcyjne środki, takie jak częściowe zawieszenie płatności lub częściowe ograniczenie działalności KTB, pozwoliłyby na osiągnięcie tych samych rezultatów.
- 110 Tymczasem z wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym wynika, że rozpatrywane w postępowaniu głównym środki nadzoru miały ograniczony zakres czasowy i że zgodnie z prawem krajowym w okresie tym od zawieszonych zobowiązań pieniężnych naliczane były odsetki umowne. Ponadto oprócz tego, że kwota gwarantowana depozytów w KTB została zwrócona skarżącej w postępowaniu głównym za pośrednictwem FGVB, to kwotę jej depozytów przekraczającą kwotę gwarantowaną nadal można odzyskać w ramach postępowania upadłościowego wszczętego przeciwko temu bankowi.
- 111 Z uwagi na powyższe rozważania na pytanie trzecie lit. b) trzeba odpowiedzieć, iż art. 2 tiret siódme dyrektywy 2001/24 w związku z art. 17 ust. 1 i art. 52 ust. 1 karty należy interpretować w ten sposób, że środek zawieszenia płatności, zastosowany przez krajowy bank centralny w stosunku do instytucji kredytowej jako środek służący reorganizacji mający na celu zachowanie lub przywrócenie sytuacji finansowej tej instytucji, stanowi nieuzasadnioną i nieproporcjonalną ingerencję w wykonywanie prawa własności przez deponentów wspomnianej instytucji, jeżeli nie jest on zgodny z istotą tego prawa oraz jeżeli z uwagi na nieuchronne ryzyko strat finansowych, na jakie zostaliby narażeni deponenti w przypadku upadłości tej instytucji, inne, mniej restrykcyjne środki pozwoliłyby na osiągnięcie tych samych rezultatów, czego zweryfikowanie należy do sądu odsyłającego.

W przedmiocie pytania trzeciego lit. c)–e)

- 112 Poprzez pytanie trzecie lit. c), d) i e), które należy rozpatrzyć łącznie, sąd odsyłający zmierza zasadniczo do ustalenia, czy zasady ustanowione przez Trybunał w dziedzinie odpowiedzialności państwa członkowskiego za szkody wyrządzone jednostkom w wyniku naruszenia prawa Unii należy interpretować w ten sposób, że sprzeciwiają się one uregulowaniu krajowemu, na mocy którego prawo

jednostek do uzyskania naprawienia szkody wyrządzonej przez dany organ krajowy jest uzależnione, po pierwsze, od uprzedniego uchYLENIA aktu lub stanu zaniechania leżącego u podstaw szkody, po drugie, od umyślnego charakteru szkody, oraz po trzecie, od istnienia rzeczywistej i pewnej szkody w chwili wniesienia skargi o naprawienie szkody.

- 113 Tytułem wstępu należy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem zasada odpowiedzialności państwa za szkody wyrządzone jednostkom w wyniku naruszenia prawa Unii, które można mu przypisać, jest nieodłączną częścią systemu traktatów, na których opiera się Unia. Poszkodowane jednostki mają prawo do odszkodowania, jeżeli spełnione są trzy przesłanki, a mianowicie: naruszony przepis prawa Unii ma na celu przyznanie im praw, naruszenie tego przepisu jest wystarczająco istotne i istnieje bezpośredni związek przyczynowy między tym naruszeniem a szkodą poniesioną przez te jednostki (wyrok z dnia 4 października 2018 r., *Kantarev*, C-571/16, EU:C:2018:807, pkt 92, 94 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 114 O ile prawo Unii nie wyklucza tego, by odpowiedzialność państwa za naruszenie prawa Unii mogła powstać na mniej restrykcyjnych warunkach na podstawie prawa krajowego, o tyle sprzeciwia się ono temu, by prawo krajowe nakładało dodatkowe wymogi w tym względzie (wyrok z dnia 4 października 2018 r., *Kantarev*, C-571/16, EU:C:2018:807, pkt 120, 121 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 115 Jak przypomniano w pkt 63 niniejszego wyroku, art. 1 pkt 3 ppkt (i) dyrektywy 94/19 stanowi przepis prawa mający na celu przyznanie praw jednostkom i umożliwia deponentom wniesienie skargi o naprawienie szkody spowodowanej opóźnieniem w zwrocie depozytów, pozostawiając jednocześnie sądowi krajowemu rozpatrującemu taką skargę troskę o zbadanie, po pierwsze, czy brak stwierdzenia niedostępności depozytów w przewidzianym w tym przepisie terminie pięciu dni roboczych, pomimo tego, że zostały spełnione wszystkie wyraźnie ustanowione we wspomnianym przepisie warunki, stanowi w okolicznościach niniejszej sprawy wystarczająco istotne naruszenie w rozumieniu prawa Unii, oraz po drugie, czy istnieje bezpośredni związek przyczynowy pomiędzy tym naruszeniem a poniesioną przez deponenta szkodą (zob. podobnie wyrok z dnia 4 października 2018 r., *Kantarev*, C-571/16, EU:C:2018:807, pkt 117).
- 116 Należy ponadto przypomnieć, że zgodnie z zasadą autonomii proceduralnej w braku uregulowań prawa Unii w tej dziedzinie do wewnętrznego porządku prawnego każdego państwa członkowskiego należy wyznaczenie właściwych sądów i określenie zasad wnoszenia środków prawnych, które mają zapewnić ochronę uprawnień podmiotów prawa wynikających z prawa Unii. Tym samym jeżeli spełnione są przesłanki powstania odpowiedzialności państwa, czego ustalenie należy do sądów krajowych, to na państwie członkowskim spoczywa obowiązek naprawienia konsekwencji szkody wyrządzonej jednostce w wyniku naruszenia omawianego prawa Unii, z zastrzeżeniem, że określone przez przepisy krajowe warunki mające zastosowanie w tym celu nie będą mniej korzystne niż warunki mające zastosowanie do podobnych roszczeń opartych na naruszeniu prawa krajowego (zasada równoważności) i nie będą skonstruowane w taki sposób, by czynić w praktyce niemożliwym lub nadmiernie utrudnionym uzyskanie naprawienia szkody (zasada skuteczności) (wyrok z dnia 4 października 2018 r., *Kantarev*, C-571/16, EU:C:2018:807, pkt 122, 123 i przytoczone tam orzecznictwo). Przestrzeganie tych dwóch zasad należy zbadać z uwzględnieniem miejsca danych przepisów w całej procedurze, jej przebiegu oraz szczególnych cech tych przepisów przed poszczególnymi sądami krajowymi (zob. podobnie wyrok z dnia 11 września 2019 r., *Călin*, C-676/17, EU:C:2019:700, pkt 31 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 117 Jeżeli chodzi w szczególności o zasadę skuteczności, to za każdym razem, gdy powstaje pytanie, czy krajowy przepis proceduralny czyni niemożliwym lub nadmiernie utrudnionym wykonywanie praw przyznanych jednostkom przez porządek prawny Unii, należy uwzględnić w razie potrzeby zasady, które stanowią podstawę krajowego systemu sądowego, takie jak ochrona prawa do obrony, zasada pewności prawa i prawidłowy przebieg postępowania (zob. podobnie wyroki: z dnia 14 grudnia 1995 r., *Peterbroeck*, C-312/93, EU:C:1995:437, pkt 14; z dnia 14 grudnia 1995 r., *van Schijndel i van Veen*, C-430/93 i C-431/93, EU:C:1995:441, pkt 19; z dnia 15 marca 2017 r., *Aquino*, C-3/16, EU:C:2017:209, pkt 53; a także z dnia 11 września 2019 r., *Călin*, C-676/17, EU:C:2019:700, pkt 42).

- 118 To w świetle tych rozważań należy zbadać przedstawione pytania.
- 119 Jeśli chodzi o pierwszą przesłankę proceduralną przewidzianą w prawie krajowym, zgodnie z którą wniesienie przez jednostkę skargi o naprawienie szkody potencjalnie spowodowanej naruszeniem prawa Unii jest uzależnione od uprzedniego stwierdzenia nieważności aktu lub zaniechania leżącego u podstaw szkody, to sąd odsyłający wyjaśnia, że taki warunek nie może zostać spełniony w postępowaniu głównym, ponieważ adresatami środków nadzoru i środków służących reorganizacji przyjętych przez BNB względem KTB nie są jednostki, w szczególności deponenci tych instytucji kredytowych, oraz że tym samym jednostki te nie mają prawa do wniesienia skargi o stwierdzenie nieważności takich środków.
- 120 Otóż taki warunek może czynić nadmiernie utrudnionym uzyskanie naprawienia szkody wyrządzonej naruszeniem prawa Unii, jeżeli w praktyce stwierdzenie nieważności aktu lub zaniechania leżącego u podstaw tych szkód jest wykluczone lub bardzo ograniczone, a w konsekwencji nałożenie takiego warunku na osobę poszkodowaną nie jest racjonalne (zob. podobnie wyrok z dnia 4 października 2018 r., *Kantarev*, C-571/16, EU:C:2018:807, pkt 143, 146, 147).
- 121 Jeżeli chodzi o drugą przesłankę przewidzianą w prawie krajowym, dotyczącą umyślnego charakteru zachowania organu władzy publicznej lub funkcjonariusza, który spowodował powstanie szkody, to prawo Unii stoi na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu, które uzależnia prawo jednostek do uzyskania odszkodowania od dodatkowej przesłanki, wykraczającej poza wystarczająco istotne naruszenie prawa Unii, a dotyczącej umyślnego charakteru tego zachowania, takiej jak wynikająca z art. 79 ust. 8 ustawy o instytucjach kredytowych (zob. podobnie wyrok z dnia 4 października 2018 r., *Kantarev*, C-571/16, EU:C:2018:807, pkt 126–128 i pkt 5 tiret drugie sentencji).
- 122 Jeżeli chodzi o trzecią przesłankę przewidzianą w prawie krajowym, wymagającą od strony skarżącej przedstawienia dowodu na to, że poniosła rzeczywistą i pewną szkodę w chwili wniesienia skargi o odszkodowanie, należy przypomnieć, że ciążący na poszkodowanych jednostkach obowiązek wykazania w sposób wymagany prawem zakresu szkody poniesionej w wyniku naruszenia prawa Unii stanowi co do zasady przesłankę powstania odpowiedzialności państwa za te szkody.
- 123 Z wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym wynika, że skarżąca w postępowaniu głównym jasno oszacowała szkody, które, jak twierdzi, poniosła w wyniku naruszeń prawa Unii, które przypisuje BNB. I tak w ramach pierwszego żądania skarżąca oszacowała na 8627,96 BGN (około 4400 EUR) poniesioną przez siebie szkodę z tytułu odsetek ustawowych od gwarantowanej kwoty jego depozytów w KTB za okres od początku stanu niewypłacalności tego banku do dnia, w którym zostały mu zwrócone gwarantowane kwoty depozytów. W ramach drugiego żądania skarżąca w postępowaniu głównym oszacowała na 44 070,90 BGN (około 22 500 EUR) poniesioną przez siebie szkodę z tytułu kwoty depozytów przekraczającej pułap gwarantowanej kwoty.
- 124 Sąd odsyłający uważa, że drugie żądanie skarżącej w postępowaniu głównym dotyczy nie rzeczywistej i pewnej szkody, lecz szkody, która jeszcze nie wystąpiła, ponieważ postępowanie upadłościowe, w ramach którego skarżąca w postępowaniu głównym mogłaby odzyskać kwoty przekraczające gwarantowane kwoty jej depozytów, nie zostało jeszcze zakończone. Jednakże o ile okoliczność ta powinna zostać uwzględniona w ramach rozpoznawania skargi co do istoty w postępowaniu głównym, o tyle jest ona pozbawiona wszelkiego znaczenia w odniesieniu do dopuszczalności tej skargi.
- 125 W tym względzie należy przypomnieć, że ponieważ naprawienie szkody wyrządzonej jednostkom poprzez naruszenie prawa Unii powinno być adekwatne do poniesionej szkody, tak by zapewnić rzeczywistą ochronę praw tych jednostek (wyroki: z dnia 5 marca 1996 r., *Brasserie du pêcheur* i *Factortame*, C-46/93 i C-48/93, EU:C:1996:79, pkt 82; a także z dnia 29 lipca 2019 r., *Hochtief Solutions Magyarország Fióktelepe*, C-620/17, EU:C:2019:630, pkt 46), sądy krajowe są uprawnione do

czuwania nad tym, aby ochrona praw zagwarantowanych w porządku prawnym Unii nie powodowała bezpodstawnego wzbogacenia podmiotów posiadających te prawa (zob. podobnie wyrok z dnia 13 lipca 2006 r., Manfredi i in., od C-295/04 do C-298/04, EU:C:2006:461, pkt 94).

- 126 Niemniej jednak należy również przypomnieć, że skuteczna ochrona prawa do naprawienia szkód wyrządzonych jednostkom w wyniku naruszenia prawa Unii powinna umożliwiać wniesienie powództwa o odszkodowanie opartego na nieuchronnych i dających się przewidzieć z dostateczną pewnością szkodach, nawet jeśli szkody nie można jeszcze dokładnie oszacować (zob. analogicznie wyrok z dnia 2 czerwca 1976 r., Kampffmeyer i in./EWG, od 56/74 do 60/74, EU:C:1976:78, pkt 6).
- 127 Z uwagi na powyższe rozważania na pytanie trzecie lit. c)–e) należy odpowiedzieć, że prawo Unii, a w szczególności zasada odpowiedzialności państw członkowskich za szkody wyrządzone jednostkom z powodu naruszenia prawa Unii oraz zasady równoważności i skuteczności, należy interpretować w ten sposób, że:
- nie sprzeciwia się ono przepisom krajowym, które uzależniają prawo jednostek do uzyskania odszkodowania za poniesioną szkodę w wyniku naruszenia prawa Unii od uprzedniego stwierdzenia nieważności aktu administracyjnego lub zaniechania administracyjnego leżącego u podstaw szkody, o ile takie stwierdzenie nieważności, nawet jeśli jest wymagane w przypadku podobnych żądań opartych na naruszeniu prawa krajowego, nie jest w praktyce wykluczone lub bardzo ograniczone;
 - sprzeciwia się uregulowaniu krajowemu, które uzależnia prawo jednostek do uzyskania odszkodowania za poniesioną szkodę w wyniku naruszenia prawa Unii od przesłanki dotyczącej umyślnego charakteru szkody wyrządzonej przez dany organ krajowy;
 - nie sprzeciwia się uregulowaniu krajowemu, które uzależnia prawo jednostek do uzyskania odszkodowania za poniesioną szkodę w wyniku naruszenia prawa Unii od obowiązku przedstawienia dowodu rzeczywistej i pewnej szkody w chwili wniesienia skargi, pod warunkiem że wymóg ten, po pierwsze, nie jest mniej korzystny niż wymóg mający zastosowanie do podobnych żądań opartych na naruszeniu prawa krajowego, oraz po drugie, nie został skonstruowany w sposób, który z uwagi na szczególne okoliczności konkretnego przypadku czyni niemożliwym lub nadmiernie utrudnionym wykonywanie tego prawa.

W przedmiocie pytania pierwszego

- 128 Poprzez pytanie pierwsze sąd odsyłający zmierza zasadniczo do ustalenia, czy zasady równoważności i skuteczności należy interpretować w ten sposób, że nakładają one na sąd rozpatrujący skargę o odszkodowanie formalnie opartą na przepisie prawa krajowego dotyczącym odpowiedzialności państwa za szkody wynikające z działania administracji, lecz na poparcie której podniesiono zarzuty dotyczące naruszenia prawa Unii w następstwie takiego działania, do zakwalifikowania tej skargi z urzędu jako opartej na uchybieniu zobowiązaniom wynikającym dla państw członkowskich z art. 4 ust. 3 TUE.
- 129 Sąd odsyłający precyzuje w tym względzie, że w ramach skargi z tytułu odpowiedzialności państwa wynikającej z działalności sądowej wniesionej na podstawie *Grazhdanski protsesualen kodeks* (kodeksu postępowania cywilnego) właściwy sąd jest zobowiązany do zakwalifikowania takiej skargi z urzędu, z uwzględnieniem okoliczności, na których jest ona oparta. Natomiast w ramach skargi o odszkodowanie wniesionej na podstawie APK, takiej jak w postępowaniu głównym, właściwy sąd nie może uznać takiej skargi z urzędu, a tym samym, w stosownym przypadku, zastosować z urzędu prawa Unii.

- ¹³⁰ Tytułem wstępu należy przypomnieć, że jednostki muszą posiadać sądowy środek zaskarżenia pozwalający im na obronę ich praw zagwarantowanych przez prawo Unii (zob. podobnie wyrok z dnia 14 maja 2020 r., Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, C-924/19 PPU i C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, pkt 142–144), w szczególności prawa do odszkodowania, które w przypadku spełnienia przypomnianych w pkt 113 niniejszego wyroku przesłanek powstania odpowiedzialności państwa znajduje bezpośrednią podstawę w prawie Unii.
- ¹³¹ Jak przypomniano w pkt 116 niniejszego wyroku, w braku uregulowania w prawie Unii w tej dziedzinie kwestia dotycząca kwalifikacji prawnej środka zaskarżenia należy zgodnie z zasadą autonomii proceduralnej do prawa wewnętrznego każdego państwa członkowskiego, z zastrzeżeniem poszanowania zasad równoważności i skuteczności.
- ¹³² Jeżeli chodzi, po pierwsze, o zasadę równoważności, to bez znaczenia jest to, że na mocy prawa krajowego sąd rozpoznający skargę wniesioną na podstawie APK, mającą na celu pociągnięcie państwa do odpowiedzialności za szkody wynikające z działania administracji, nie ma możliwości zakwalifikowania tej skargi z urzędu z uwzględnieniem okoliczności, na jakich się ona opiera, podczas gdy sąd rozpoznający skargę na podstawie kodeksu postępowania cywilnego, zmierzającą do pociągnięcia państwa do odpowiedzialności za szkody wynikające z działalności sądowniczej, ma obowiązek dokonania takiej kwalifikacji.
- ¹³³ W rzeczywistości bowiem zasada równoważności zakłada równe traktowanie skarg opartych na naruszeniu prawa krajowego oraz podobnych skarg opartych na naruszeniu prawa Unii, a nie równowagę pomiędzy krajowymi procedurami mającymi zastosowanie do sporów o odmiennym charakterze takich jak w sprawie w postępowaniu głównym spory cywilne z jednej strony oraz spory administracyjne z drugiej (zob. podobnie wyrok z 6 października 2015 r., Târșia, C-69/14, EU:C:2015:662, pkt 34).
- ¹³⁴ Po drugie, zasada skuteczności, przypomniana w pkt 117 niniejszego wyroku, nie zobowiązuje na podstawie prawa krajowego sądu, do którego wniesiono skargę o stwierdzenie odpowiedzialności państwa za szkody wyrządzone jednostkom w wyniku naruszenia prawa Unii, do zakwalifikowania tej skargi z urzędu jako opartej na art. 4 ust. 3 TUE, o ile żaden przepis prawa krajowego nie uniemożliwia temu sądowi zbadania zarzutów dotyczących naruszenia prawa Unii podniesionych na poparcie skargi. Przeciwnie rozwiązanie mogłoby bowiem uczynić niemożliwym lub nadmiernie utrudnionym wykonywanie przez poszkodowanych ich opartego na prawie Unii prawa do odszkodowania.
- ¹³⁵ Wykładni tej nie podważa orzecznictwo Trybunału, zgodnie z którym zasada skuteczności nie wymaga co do zasady, by sądy krajowe podnosiły z urzędu zarzut dotyczący naruszenia przepisów prawa Unii, jeżeli zbadanie takiego zarzutu zmuszałoby je do wyjścia poza granice sporu wyznaczone przez jego strony i oparcie się na okolicznościach innych niż te, na których strona zainteresowana zastosowaniem wspomnianych przepisów oparła swoje roszczenie (zob. podobnie w szczególności wyroki: z dnia 14 grudnia 1995 r., van Schijndel i van Veen, C-430/93 i C-431/93, EU:C:1995:441, pkt 22; z dnia 7 czerwca 2007 r., van der Weerd i in., od C-222/05 do C-225/05, EU:C:2007:318, pkt 36, 41; a także z dnia 26 kwietnia 2017 r., Farkas, C-564/15, EU:C:2017:302, pkt 32).
- ¹³⁶ W rzeczywistości bowiem jeśli strona skarżąca rzeczywiście podniosła zarzut oparty na naruszeniu prawa Unii w celu ustalenia odpowiedzialności państwa, to rozpatrzenie tego zarzutu przez właściwy sąd krajowy nie będzie zazwyczaj zmuszało go do wyjścia poza granice sporu wyznaczone przez tę stronę.
- ¹³⁷ Z uwagi na powyższe rozważania na pytanie pierwsze trzeba odpowiedzieć, że zasady równoważności i skuteczności należy interpretować w ten sposób, że nie nakładają one na sąd rozpatrujący skargę o odszkodowanie formalnie opartą na przepisie prawa krajowego dotyczącym odpowiedzialności państwa za szkody wynikające z działalności administracji, lecz na poparcie której podnoszone są

zarzuty dotyczące naruszenia prawa Unii w wyniku takiej działalności, obowiązku zakwalifikowania z urzędu tej skargi jako skargi opartej na art. 4 ust. 3 TUE, o ile właściwe przepisy prawa krajowego nie sprzeciwiają się temu, aby sąd ten zbadał podniesione na poparcie tej skargi zarzuty dotyczące naruszenia prawa Unii.

W przedmiocie kosztów

¹³⁸ 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 (czwarta izba) orzeka, co następuje:

- 1) Artykuł 7 ust. 6 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 przewidziane w nim prawo do odszkodowania dla deponenta obejmuje wyłącznie zwrot w ramach systemu gwarancji depozytów niedostępnych depozytów tego deponenta do wysokości określonej w art. 7 ust. 1a tej dyrektywy, zmienionej dyrektywą 2009/14, w wyniku stwierdzenia przez właściwy organ krajowy niedostępności depozytów posiadanych przez daną instytucję kredytową zgodnie z art. 1 pkt 3 ppkt (i) wspomnianej dyrektywy, zmienionej dyrektywą 2009/14, a tym samym art. 7 ust. 6 tej dyrektywy, zmienionej dyrektywą 2009/14, nie może ustanawiać na rzecz wspomnianego deponenta prawa do odszkodowania za szkodę wyrządzoną w wyniku opóźnionego zwrotu gwarantowanej kwoty wszystkich jego depozytów lub w wyniku nieprawidłowego nadzoru ze strony właściwych organów krajowych nad instytucjami kredytowymi, których depozyty stały się niedostępne.
- 2) Postanowienia art. 1 pkt 3 ppkt (i) w związku z art. 7 ust. 6 i art. 10 ust. 1 dyrektywy 94/19, zmienionej dyrektywą 2009/14, należy interpretować w ten sposób, że sprzeciwiają się one uregulowaniu krajowemu lub warunkowi umownemu, na podstawie których depozyt w instytucji kredytowej, której płatności zostały zawieszone, staje się wymagalny dopiero po cofnięciu przez właściwy organ zezwolenia bankowego wydanego owej instytucji i pod warunkiem, iż deponent zażądał wyraźnie zwrotu tego depozytu. Zgodnie z zasadą pierwszeństwa prawa Unii każdy sąd krajowy rozpatrujący skargę o naprawienie szkody wyrządzonej potencjalnie poprzez zwrot gwarantowanej kwoty po terminie przewidzianym w art. 10 ust. 1 tej dyrektywy, zmienionej dyrektywą 2009/14, jest zobowiązany przy rozpatrywaniu skargi odstąpić od stosowania takiego uregulowania krajowego lub takiego warunku umownego.
- 3) Artykuł 17 ust. 3 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1093/2010 z dnia 24 listopada 2010 r. w sprawie ustanowienia Europejskiego Urzędu Nadzoru (Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego), zmiany decyzji nr 716/2009/WE oraz uchylecia decyzji Komisji 2009/78/WE w związku z motywem 27 tego rozporządzenia należy interpretować w ten sposób, że sąd krajowy powinien uwzględnić przyjęte na podstawie tego przepisu zalecenie Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego przy rozstrzyganiu zawisłego przed nim sporu, w szczególności w ramach skargi mającej na celu pociągnięcie do odpowiedzialności państwa członkowskiego za szkody wyrządzone jednostce w wyniku niezastosowania lub nieprawidłowego bądź niewystarczającego zastosowania prawa Unii leżącego u podstaw postępowania wyjaśniającego zakończonego przyjęciem tego zalecenia. Jednostki poszkodowane przez stwierdzone w takim zaleceniu naruszenie prawa Unii, nawet jeśli nie są

adresatami tego zalecenia, powinny móc oprzeć się na tym zaleceniu w celu stwierdzenia przed właściwymi sądami krajowymi odpowiedzialności danego państwa członkowskiego za wspomniane naruszenie prawa Unii.

Zalecenie EBA/REC/2014/02 Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego z dnia 17 października 2014 r. skierowane do Balgarska narodna banka (bułgarskiego banku narodowego) i Fond za garantirane na vlogovete v bankite (funduszu gwarancji depozytów bankowych), w przedmiocie środków niezbędnych w celu zastosowania się do dyrektywy 94/19/WE, jest nieważne w zakresie, w jakim zrównuje ono decyzję Balgarska narodna banka (bułgarskiego banku narodowego) o objęciu Korporativna targovska banka AD specjalnym nadzorem i o zawieszeniu jego zobowiązań ze stwierdzeniem niedostępności depozytów w rozumieniu art. 1 pkt 3 ppkt (i) dyrektywy 94/19, zmienionej dyrektywą 2009/14.

- 4) Artykuł 2 tiret siódme dyrektywy 2001/24/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 4 kwietnia 2001 r. w sprawie reorganizacji i likwidacji instytucji kredytowych w świetle art. 17 ust. 1 i art. 52 ust. 1 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej należy interpretować w ten sposób, że środek zawieszenia płatności, zastosowany przez krajowy bank centralny w stosunku do instytucji kredytowej jako środek służący reorganizacji mający na celu zachowanie lub przywrócenie sytuacji finansowej tej instytucji, stanowi nieuzasadnioną i nieproporcjonalną ingerencję w wykonywanie prawa własności przez deponentów wspomnianej instytucji, jeżeli nie jest on zgodny z istotą tego prawa oraz jeżeli z uwagi na nieuchronne ryzyko strat finansowych, na jakie zostałiby narażeni deponenti w przypadku upadłości tej instytucji, inne, mniej restrykcyjne środki pozwoliłyby na osiągnięcie tych samych rezultatów, czego zweryfikowanie należy do sądu odsyłającego.
- 5) Prawo Unii, a w szczególności zasada odpowiedzialności państw członkowskich za szkody wyrządzone jednostkom z powodu naruszenia prawa Unii oraz zasady równoważności i skuteczności, należy interpretować w ten sposób, że:
 - nie sprzeciwia się ono przepisom krajowym, które uzależniają prawo jednostek do uzyskania odszkodowania za poniesioną szkodę w wyniku naruszenia prawa Unii od uprzedniego stwierdzenia nieważności aktu administracyjnego lub zaniechania administracyjnego leżącego u podstaw szkody, o ile takie stwierdzenie nieważności, nawet jeśli jest wymagane w przypadku podobnych żądań opartych na naruszeniu prawa krajowego, nie jest w praktyce wykluczone lub bardzo ograniczone;
 - sprzeciwia się uregulowaniu krajowemu, które uzależnia prawo jednostek do uzyskania odszkodowania za poniesioną szkodę w wyniku naruszenia prawa Unii od przesłanki dotyczącej umyślnego charakteru szkody wyrządzonej przez dany organ krajowy;
 - nie sprzeciwia się uregulowaniu krajowemu, które uzależnia prawo jednostek do uzyskania odszkodowania za poniesioną szkodę w wyniku naruszenia prawa Unii od obowiązku przedstawienia dowodu rzeczywistej i pewnej szkody w chwili wniesienia skargi, pod warunkiem że wymóg ten, po pierwsze, nie jest mniej korzystny niż wymóg mający zastosowanie do podobnych żądań opartych na naruszeniu prawa krajowego, oraz po drugie, nie został skonstruowany w sposób, który z uwagi na szczególne okoliczności konkretnego przypadku czyni niemożliwym lub nadmiernie utrudnionym wykonywanie tego prawa.
- 6) Zasady równoważności i skuteczności należy interpretować w ten sposób, że nie nakładają one na sąd rozpatrujący skargę o odszkodowanie formalnie opartą na przepisie prawa krajowego dotyczącym odpowiedzialności państwa za szkody wynikające z działalności administracji, lecz na poparcie której podnoszone są zarzuty dotyczące naruszenia prawa Unii w wyniku takiej działalności, obowiązku zakwalifikowania z urzędu tej skargi jako skargi

opartej na art. 4 ust. 3 TUE, o ile właściwe przepisy prawa krajowego nie sprzeciwiają się temu, aby sąd ten zbadał podniesione na poparcie owej skargi zarzuty dotyczące naruszenia prawa Unii.

Podpisy