



Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (četrti senat)

z dne 25. marca 2021 *

„Predhodno odločanje – Sistemi zajamčenih vlog – Direktiva 94/19/ES – Člen 1, točka 3(i) – Člen 7(6) – Člen 10(1) – Pojem ‚nerazpoložljiva vloga‘ – Ugotovitev nerazpoložljivosti vloge – Pristojni organ – Pravica do odškodnine vlagatelja – Pogodbena klavzula v nasprotju z Direktivo 94/19 – Načelo primarnosti prava Unije – Evropski sistem finančnega nadzora – Evropski bančni organ (EBA) – Uredba (EU) št. 1093/2010 – Člen 1(2) – Člen 4, točka 2(iii) – Člen 17(3) – Priporočilo ABE nacionalnemu bančnemu organu o ukrepih, ki jih je treba sprejeti za uskladiitev z Direktivo 94/19 – Pravni učinki – Veljavnost – Reorganizacija in prenehanje kreditnih institucij – Direktiva 2001/24/ES – Člen 2, sedma alinea – Pojem ‚reorganizacijski ukrepi‘ – Skladnost s členom 17(1) in členom 52(1) Listine Evropske unije o temeljnih pravicah – Odgovornost držav članic v primeru kršitve prava Unije – Pogoji – Dovolj resna kršitev prava Unije – Procesna avtonomija držav članic – Načelo lojalnega sodelovanja – Člen 4(3) PEU – Načeli enakovrednosti in učinkovitosti“

V zadevi C-501/18,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložilo Administrativen sad Sofia-grad (upravno sodišče mesta Sofia, Bolgarija) z odločbo z dne 17. julija 2018, ki je na Sodišče prispela 30. julija 2018, v postopku

BT

proti

Balgarska narodna banka,

SODIŠČE (četrti senat),

v sestavi M. Vilaras, predsednik senata, N. Piçarra (poročevalec), D. Šváby, S. Rodin, sodniki in K. Jürimäe, sodnica,

generalni pravobranilec: M. Campos Sánchez-Bordona,

sodni tajnik: A. Calot Escobar,

na podlagi pisnega postopka,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

- za Balgarska Narodna Banka A. Kalaydzhiev, advokat,
- za Evropsko komisijo najprej H. Krämer, Y. Marinova in A. Steiblytė, nato Y. Marinova in A. Steiblytė, agenti,

* Jezik postopka: bolgarščina.

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 17. septembra 2020

izreka naslednjo

Sodbo

1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago

- člena 1, točka 3(i), člena 7(6) in člena 10(1) Direktive 94/19/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 30. maja 1994 o sistemih zjamčenih vlog (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 6, zvezek 2, str. 252), kakor je bila spremenjena z Direktivo 2009/14/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 11. marca 2009 (UL 2009, L 68, str. 3) (v nadaljevanju: Direktiva 94/19);
- člena 4, točka 2(iii), člena 17(3) in člena 26(2) Uredbe (EU) št. 1093/2010 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 24. novembra 2010 o ustanovitvi Evropskega nadzornega organa (Evropski bančni organ) in o spremembi Sklepa št. 716/2009/ES ter razveljavitvi Sklepa Komisije 2009/78/ES (UL 2010, L 331, str. 12);
- člena 2, sedma alineja, Direktive 2001/24/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 4. aprila 2001 o reorganizaciji in prenehanju kreditnih institucij (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 6, zvezek 4, str. 15) glede na člen 17(1) in člen 52(1) Listine Evropske unije o temeljnih pravicah (v nadaljevanju: Listina);
- načela odgovornosti držav članic za škodo, povzročeno posameznikom zaradi kršitev prava Unije;
- člena 4(3) PEU v povezavi z načeli procesne avtonomije držav članic, enakovrednosti in učinkovitosti;

in na veljavnost priporočila EBA/REC/2014/02 Evropskega bančnega organa (v nadaljevanju: organ EBA) z dne 17. oktobra 2014 o ukrepih, potrebnih za usklajitev z Direktivo 94/19/ES, naslovljenega na Balgarska Narodna Banka (centralna banka Bolgarije, v nadaljevanju: BNB) in Fond za garantirane na vlogovete v bankite (sklad za jamstvo bančnih vlog, v nadaljevanju: FGVB).

2 Ta predlog je bil vložen v okviru spora med osebo BT in BNB v zvezi z odškodninskim zahtevkom za škodo, ki je osebi BT po njenem mnenju nastala zaradi več dejanj in opustitev BNB v okviru nadzorniških ukrepov, sprejetih zoper Korporativna trgovska banka AD (v nadaljevanju: KTB).

Pravni okvir

Pravo Unije

Direktiva 94/19

3 Direktiva 94/19 je bila razveljavljena in nadomeščena z Direktivo 2014/49/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. aprila 2014 o sistemih jamstva za vloge (UL 2014, L 173, str. 149). Ker je ta razveljavitev začela učinkovati 4. julija 2015, se za postopek v glavni stvari še vedno uporablja Direktiva 94/19.

4 V prvi, drugi, osmi, deveti, štiriindvajseti in petindvajseti uvodni izjavi Direktive 94/19 je navedeno:

„ker je v skladu s cilji Pogodbe treba pospeševati usklajeni razvoj dejavnosti kreditnih institucij v Skupnosti z odpravo vseh omejitev pravice do ustanavljanja in svobode opravljanja storitev ter hkrati povečati trdnost bančnega sistema in zaščito varčevalcev;

ker je po odpravi omejitev dejavnosti kreditnih institucij smotrno hkrati obravnavati položaj, ki bi lahko nastal, če vloge v kreditni instituciji s podružnicami v drugih državah članicah ne bi bile razpoložljive; ker je treba zagotoviti skladen najmanjši možni obseg zaščite vlog ne glede na to, kje v Skupnosti so vloge locirane; ker je takšna zaščita vlog prav tako pomembna kakor pravila skrbnega in varnega poslovanja za dokončno oblikovanje enotnega bančnega trga;

[...]

ker se mora usklajevanje omejiti na glavne vidike sistemov zjamčenih vlog in v zelo kratkem času zagotoviti plačila iz jamstev, izračunana na temelju usklajenega najnižjega obsega;

ker morajo sistemi zjamčenih vlog posredovati takoj, ko vloge prenehajo biti razpoložljive;

[...]

ker se od držav članic ali njihovih pristojnih organov na temelju te direktive ne more zahtevati odgovornosti do vlagateljev, če so poskrbele za ustanovitev in uradno priznanje enega ali več sistemov, ki ščitijo vloge ali kreditne institucije same in zagotavljajo plačilo odškodnin ali zaščito vlagateljev pod pogoji iz te direktive;

ker je zaščita vlog bistveni element za dokončno oblikovanje notranjega trga in nepogrešljivo dopolnilo sistema za nadzor kreditnih institucij zaradi solidarnosti, ki jo vzpostavi med vsemi institucijami na danem finančnem trgu v primeru insolventnosti katere koli med njimi“.

5 Člen 1 te direktive določa:

„V tej direktivi:

1. ‚vloga‘ pomeni kakršenkoli pozitivni saldo, ki je posledica sredstev, ostalih na računu, ali začasnih stanj, ki so posledica običajnih bančnih transakcij, in jih [ga] mora kreditna institucija vrniti po veljavnih pravnih in pogodbenih pogojih, ter kakršenkoli dolg, evidentiran s potrdilom, ki ga je izdala kreditna institucija.

[...]

3. ‚nerazpoložljiva vloga‘ pomeni vlogo, ki je na temelju veljavnih zakonskih in pogodbenih pogojev sicer zapadla v plačilo in jo mora kreditna institucija plačati, vendar še ni plačana zaradi enega od naslednjih dveh razlogov:

(i) pristojni organi so ugotovili, da po njihovem mnenju kreditna institucija zaradi vzrokov, ki so neposredno povezani z njenim finančnim položajem, za zdaj ni sposobna vrniti vlog in tudi ni pričakovati, da bi to lahko storila.

Pristojni organi to ugotovijo čim prej in najpozneje pet delovnih dni po tem, ko so prvič ugotovili, da kreditna institucija ni vrnila zapadlih in vračljivih vlog; [...]

[...]“

6 Člen 3(1), prvi pododstavek, prvi stavek, in (2) navedene direktive določa:

„1. Vsaka država članica na svojem ozemlju zagotovi ustanovitev in uradno priznanje enega ali več sistemov zajamčenih vlog. [...]

[...]

2. Če kreditna institucija ne izpolnjuje svojih obveznosti članice sistema zajamčenih vlog, so o tem obveščeni pristojni organi, ki so ji izdali dovoljenje; le-ti skupaj z jamstvenim sistemom storijo vse potrebno, skupaj z izrekom sankcij, da bi zagotovili izpolnjevanje obveznosti kreditne institucije.“

7 Člen 7(1a), (2) in (6) iste direktive določa:

„1a Države članice do 31. decembra 2010 zagotovijo, da v primeru nerazpoložljivosti vlog kritje celotnih vlog istega vlagatelja znaša 100.000 EUR.

[...]

2. Države članice lahko določijo, da so nekateri vlagatelji ali vloge izvzete iz tega jamstva ali se jim odobri manjši obseg jamstva. [...]

[...]

6. Države članice zagotovijo, da ima vlagatelj glede na pravico do odškodnine možnost ukrepati proti sistemu zajamčenih vlog.“

8 Člen 10(1) Direktive 94/19 določa:

„Sistemi zajamčenih vlog morajo biti sposobni izplačati ustrezno preverjene zahtevke vlagateljev v zvezi z nerazpoložljivimi vlogami v roku dvajsetih delovnih dni po datumu, ko so ustrezni pristojni organi sprejeli ugotovitev iz člena 1(3)(i) [...]“

Uredba št. 1093/2010

9 V uvodnih izjavah od 27 do 29 Uredbe št. 1093/2010 je navedeno:

„(27) Zagotavljanje pravilne in celovite uporabe prava Unije je osnovni pogoj za integriteto, preglednost, učinkovitost in pravilno delovanje finančnih trgov, stabilnost finančnega sistema in nevtralne konkurenčne pogoje za finančne institucije v Uniji. Zato bi bilo treba vzpostaviti mehanizem, s katerim bi [EBA] obravnaval primere neuporabe ali nepravilne uporabe prava Unije, ki pomeni njegovo kršitev. Ta mehanizem bi bilo treba uporabljati na področjih, kjer so s pravom Unije opredeljene jasne in brezpogojne obveznosti.

(28) Da se omogoči ustrezen odziv na primere nepravilne ali nezadostne uporabe prava Unije, bi bilo treba uporabiti tristopenjski mehanizem. Na prvi stopnji bi bilo treba [organu EBA] dodeliti pooblastila za preiskavo domnevno nepravilne ali nezadostne uporabe obveznosti iz prava Unije s strani nacionalnih organov pri njihovi nadzorni praksi, ki jo sklene s priporočilom. Na drugi stopnji, kadar pristojni nacionalni organ ne upošteva priporočila, bi morala biti Komisija pooblaščenca, da izda uradno mnenje, v katerem upošteva priporočilo [organa EBA] in od pristojnega organa zahteva, da sprejme potrebne ukrepe za zagotovitev skladnosti s pravom Unije.

- (29) Na tretji stopnji bi bilo treba za obvladovanje izjemnih primerov, ko zadevni pristojni organ dolgo časa ne ukrepa, [organu EBA] dodeliti pooblastila, da v skrajnem primeru sprejme odločitve, naslovljene na posamezne finančne institucije. To pooblastilo bi bilo treba omejiti na izjemne okoliščine, v katerih pristojni organ ne ravna v skladu z uradnim mnenjem, ki je naslovljeno nanj, in v katerih se pravo Unije zaradi obstoječih ali prihodnjih uredb Unije neposredno uporablja za finančne institucije.“
- 10 EBA v skladu s členom 1(2) te uredbe deluje na podlagi pooblastil, ki so mu dodeljena s to uredbo in med drugim na področju uporabe Direktive 94/19 v delu, v katerem se ta uporablja za kreditne in finančne institucije ter pristojne organe, ki jih nadzorujejo.
- 11 Člen 4 navedene uredbe določa:
- „Za namene te uredbe se uporabljajo naslednje opredelitve pojmov:
- [...]
2. „pristojni organi“ pomeni:
- [...]
- (iii) v primeru sistemov zjamčenih vlog organe, ki upravljajo sisteme zjamčenih vlog v skladu z Direktivo [94/19], oziroma javni organ, ki nadzoruje sistem zjamčenih vlog, če ga upravlja zasebna družba v skladu z navedeno direktivo.“
- 12 Člen 17 Uredbe št. 1093/2010, naslovljen „Kršitev prava Unije“, določa:
- „1. Kadar pristojni organ ne uporablja aktov Unije iz člena 1(2), vključno z regulativnimi tehničnimi standardi in izvedbenimi tehničnimi standardi iz členov 10 do 15, ali pa jih je uporabljal tako, da je kršil pravo Unije, zlasti če ni zagotovil, da finančna institucija izpolnjuje zahteve iz navedenih aktov, [EBA] ukrepa v skladu s pooblastili iz odstavkov 2, 3 in 6 tega člena.
2. [EBA] lahko na zahtevo enega ali več pristojnih organov, Evropskega parlamenta, Sveta, Komisije ali interesne skupine za bančništvo ali na lastno pobudo ter po tem, ko je o zadevi obvestil zadevni pristojni organ, preišče domnevno kršitev ali neuporabo prava Unije.
- [...]
3. [EBA] lahko najpozneje v dveh mesecih po začetku preiskave na zadevni pristojni organ naslovi priporočilo, v katerem navede ukrepe, potrebne za uskladitev s pravom Unije.
- [...]
6. Če pristojni organ ne ravna v skladu z uradnim mnenjem iz odstavka 4 v roku iz navedenega odstavka in če je treba čim prej ukrepati zaradi neizpolnjevanja obveznosti, da se ohranijo ali obnovijo nevtralni konkurenčni pogoji na trgu ali se zagotovita pravilno delovanje in celovitost finančnega sistema, lahko [EBA], kadar se ustrezne zahteve aktov iz člena 1(2) neposredno uporabljajo za finančne institucije, brez poseganja v pooblastila Komisije po členu 258 PDEU sprejme individualno odločitev, naslovljeno na finančno institucijo, v kateri zahteva ukrepe, potrebne za izpolnitev njenih obveznosti po pravu Unije, vključno s prenehanjem dejavnosti.
- [...]
7. Odločitve, sprejete na podlagi odstavka 6, prevladajo nad vsemi predhodnimi odločitvami pristojnih organov o isti zadevi.

[...]“

Direktiva 2001/24

13 V uvodnih izjavah 2, 5 in 6 Direktive 2001/24 je navedeno:

„(2) Hkrati z odpravo [vseh ovir za svobodo ustanavljanja in svobodo opravljanja storitev v Uniji] je treba obravnavati položaj, ki lahko nastane, če kreditna institucija zaide v težave, zlasti kadar ima ta institucija podružnice v drugih državah članicah.

[...]

(5) S sprejetjem Direktive [94/19], ki je uvedla načelo obveznega članstva kreditnih institucij v jamstvenih sistemih matične države, je postala potreba po vzajemnem priznavanju reorganizacijskih ukrepov in postopkov prenehanja še jasnejša.

(6) Upravni ali sodni organi matične države članice morajo biti edini pristojni za odločanje o reorganizacijskih ukrepih in izvajanje teh ukrepov, predvidenih v pravnih predpisih in praksah, veljavnih v državi članici. Zaradi težavnega usklajevanja pravnih predpisov in praks držav članic morajo te uvesti vzajemno priznavanje ukrepov, ki jih sprejme vsaka država članica za ponovno vzpostavitev sposobnosti preživetja kreditnih institucij, ki jim je dala dovoljenje.“

14 Ta direktiva se v skladu z njenim členom 1(1) „uporablja za kreditne institucije in njihove podružnice, ustanovljene v državi članici, ki ni država njihovega sedeža, kakor opredelujeta točki (1) in (3) člena 1 Direktive 2000/12/ES [Evropskega parlamenta in Sveta z dne 20. marca 2000 o začetku opravljanja in opravljanju dejavnosti kreditnih institucij (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 6, zvezek 3, str. 272)], ob upoštevanju pogojev in izjem iz člena 2(3) [zadnjenavedene] direktive“.

15 V skladu s členom 2, sedma alinea, Direktive 2001/24 so „reorganizacijski ukrepi“ opredeljeni kot „ukrep[i], s katerimi naj se ohrani ali ponovno vzpostavi finančni položaj kreditne institucije in ki lahko vplivajo na že veljavne pravice tretjih oseb, vključno z ukrepi, ki vključujejo možnost začasne ustavitve plačil in izvršilnih ukrepov ali znižanje terjatev“.

16 Člen 3 te direktive, naslovljen „Sprejetje reorganizacijskih ukrepov – pravo, ki se uporablja“, določa:

„1. Samo upravni ali sodni organi matične države članice so pooblaščen za odločanje o izvedbi enega ali več reorganizacijskih ukrepov v kreditni instituciji, vključno s podružnicami, ustanovljenimi v drugih državah članicah.

2. Reorganizacijski ukrepi se uporabljajo v skladu z zakoni, drugimi predpisi in postopki, ki se uporabljajo v matični državi članici, razen če ni v tej direktivi določeno drugače.

[...]

Ko reorganizacijski ukrepi postanejo veljavni v državi članici, v kateri so sprejeti, veljajo na celotnem območju [Unije].“

Priporočilo EBA/REC/2014/02

17 EBA je v uvodni izjavi 25 Priporočila EBA/REC/2014/02 ugotovil, da je BNB kršila pravo Unije, ker ni ugotovila nerazpoložljivosti vlog pri KTB v skladu s členom 1, točka 3(i), Direktive 94/19, in ker je začasno ustavila izpolnjevanje vseh obveznosti KTB, zaradi česar je bil vlagatelj prepreden dostop od zajamčenih vlog prek sistema, določenega s to direktivo.

- 18 V skladu s točko 27 obrazložitve tega priporočila je bila taka ugotovitev – čeprav z nobenim izrecnim aktom ni bila ugotovljena nerazpoložljivost vlog KTB v smislu te določbe – sestavni del odločbe BNB z dne 20. junija 2014 o odreditvi posebnega nadzora nad KTB in začasni ustavitvi njenih obveznosti.
- 19 V točki 1 navedenega priporočila je EBA od BNB in FGVB zahteval, naj v skladu s členom 4(3) PEU sprejmeta vse ukrepe, potrebne za zagotovitev spoštovanja njunih obveznosti iz člena 1, točka 3(i), in člena 10(2) in (3) Direktive 94/19, vključno z razlago – v delu, v katerem je to mogoče – nacionalnega prava v skladu s temi določbami.
- 20 Poleg tega je EBA v točkah 2 in 3 istega priporočila od BNB zahteval, naj zagotovi, da bodo imeli vlagatelji do 21. oktobra 2014 dostop do zajamčenih zneskov svojih vlog pri KTB, bodisi tako, da ukine ali zoži omejitve dostopa do vlog, ki so bile posledica nadzorniških ukrepov, bodisi tako, da pride do ugotovitve iz člena 1, točka 3(i), Direktive 94/19. Če BNB v navedenem roku ne bi sprejela nobenega od teh ukrepov, je EBA FGVB predlagal, naj preveri terjatve vlagateljev pri KTB in vrne zajamčene zneske teh vlog v skladu s členom 10 Direktive 94/19, ker so ukrepi posebnega nadzora, ki so bili glede KTB sprejeti z odločbo, navedeno v točki 18 te sodbe, enakovredni ugotovitvi nerazpoložljivosti navedenih vlog v smislu člena 1, točka 3(i), Direktive 94/19.

Bolgarsko pravo

Zakon o jamstvu bančnih vlog

- 21 Zakon za garantirane na vlogovete v bankite (zakon o jamstvu bančnih vlog) (DV št. 49 z dne 29. aprila 1998), s katerim sta bili v bolgarski pravni red preneseni direktivi 94/19 in 2009/14, v skladu z njegovim členom 1 „ureja ustanovitev, naloge in dejavnost [FGVB] ter postopek vračila vlog v meji zajamčene višine“.
- 22 V členu 4(1) in (2) navedenega zakona je določeno:
- „1. [FGVB] zagotavlja celotno kritje zneskov, ki ustrezajo vlogam osebe pri banki, ne glede na njihovo število in vrednost, v višini največ 196.000 [bolgarskih levov (BGN)] (približno 100.000 EUR)].
2. Navedeni znesek zajema tudi obresti, zapadle na datum odločbe, ki jo je [BNB] sprejela v skladu s členom 23(1).“
- 23 Člen 23 istega zakona določa:
- „1. [FGVB] krije obveznosti zadevne banke do zajamčenega zneska, če je [BNB] navedeni komercialni banki odvzela dovoljenje za opravljanje bančnih storitev.
- [...]
3. V treh delovnih dneh od datuma odločbe [BNB], mora upravitelj, likvidacijski ali stečajni upravitelj v skladu z odstavkom 1 upravnemu odboru [FGVB] predložiti informacije o vlogah pri banki.
- [...]
10. Vlagatelji v skladu z veljavno zakonodajo terjatve, ki presegajo znesek, prejet od [FGVB], uveljavljajo iz premoženja banke.
- [...]“

Zakon o kreditnih institucijah

24 Člen 36 Zakon za kreditne institucije (zakon o kreditnih institucijah) (DV št. 59 z dne 21. julija 2006) določa:

„[...]

(2) [BNB] obvezno odvzame dovoljenje, izdano banki, zaradi njene insolventnosti, če:

1. ta več kot sedem delovnih dni ne izpolnjuje svojih zapadlih denarnih obveznosti, kadar je to neposredno povezano s finančnim položajem te banke in [BNB] meni, da ni verjetno, da bo ta izpolnila svoje zapadle denarne obveznosti v sprejemljivem roku, ali

2. so njena lastna sredstva negativna.

(3) [BNB] sprejme odločitev iz odstavka 2 v roku petih delovnih dni od ugotovitve insolventnosti.

[...]

(7) Dejavnost banke z odvzemom dovoljenja preneha in sledi njena prisilna likvidacija.

[...]“

25 Člen 79(8) navedenega zakona določa:

„[BNB], njeni organi in osebe, ki jih ta pooblasti, niso odgovorni za škodo, ki je nastala pri opravljanju njihovih nadzorniških funkcij, razen če niso ravnali naklepno.“

26 Člen 115 zakona o kreditnih institucijah določa:

„(1) Za sanacijo banke, izpostavljene tveganju insolventnosti, lahko [BNB] za to banko odredi posebni nadzor.

(2) Banka je izpostavljena tveganju insolventnosti:

[...]

2. če [BNB] oceni, da likvidna sredstva banke ne bodo zadoščala za to, da bi banki omogočila izpolnitev njenih obveznosti, ko bodo zapadle, ali

3. če banka v zahtevanih rokih ni izpolnila ene ali več obveznosti do svojih upnikov, ki so zapadle.

[...]“

27 Člen 116 tega zakona določa:

„(1) V primerih iz člena 115(1) [BNB] zoper zadevno banko odredi posebni nadzor [...].

(2) V primerih iz odstavka 1 lahko [BNB]:

1. zmanjša obresti na obveznosti banke na njihovo povprečno vrednost na trgu;

2. v celoti ali delno za določen čas ustavi izpolnjevanje vseh ali nekaterih obveznosti te banke;

3. v celoti ali delno omeji njeno dejavnost;

[...]“

28 Člen 119(4) in (5) navedenega zakona določa:

„4. V primerih iz člena 116(2), točka 2, in za obdobje, v katerem je [BNB] izvajala to pooblastilo, se šteje, da banka ne zamuja z izvršitvijo denarnih obveznosti, katerih izpolnitev je bila ustavljena.

5. V primerih iz člena 116(2), točka 2, banka ni finančno odgovorna za neizpolnitev obveznosti, katerih izpolnitev je bila ustavljena zaradi posebnega nadzora. Med izvajanjem posebnega nadzora ni niti zamudnih obresti niti vnaprej določene odškodnine zaradi neizpolnitve denarnih obveznosti banke, katerih izpolnjevanje je bilo ustavljeno, dolgujejo pa se pogodbene obresti na te obveznosti, pri čemer pa se te obresti plačajo po prenehanju posebnega nadzora.“

Zakon o insolventnosti bank

29 Člen 94(1) Zakon za bankovata nesastoyatelnost (zakon o insolventnosti bank) (DV št. 92 z dne 27. septembra 2002) določa:

„Ob razdelitvi stečajne mase, se terjatve plačajo v tem vrstnem redu:

[...]

4. [...] terjatve vlagateljev, ki niso krite s sistemom zajamčenih vlog;

[...]“

Zakon o odgovornosti države in občin za škodo

30 Zakon za odgovornostta na darzhavata i obshtinite za vredi (zakon o odgovornosti države in občin za škodo) (DV št. 60 z dne 5. avgusta 1988) v členu 1 določa:

„1. Država in občine odgovarjajo za škodo, ki je nastala fizičnim in pravnim osebam zaradi protipravnih aktov in protipravnega ravnanja ali opustitve njihovih organov in uslužbencev pri izvrševanju njihovih upravnih nalog.

2. Pravna sredstva, vložena na podlagi odstavka 1, se obravnavajo v skladu s postopkom, ki je določen v Administrativnoprocesualen kodeks [(zakonik o upravnem postopku)] [...]“

31 Člen 4 tega zakona določa:

„Država in občine morajo povrniti vso premoženjsko in nepremoženjsko škodo, ki je neposredna in takojšnja posledica škodnega dogodka, ne glede na vprašanje, ali je ta škoda nastala zaradi krivde zaposlenega.“

32 Člen 8(3) navedenega zakona določa:

„Če zakon ali uredba določa poseben način povrnitve, se ta zakon ne uporablja.“

APK

- 33 Člen 204(1) zakonika o upravnem postopku (DV št. 30, z dne 11. aprila 2006) (v nadaljevanju: APK) določa:

„[Odškodninska] tožba se lahko vloži po razveljavitvi upravnega akta na podlagi pravil, ki se uporabljajo.“

Spor o glavni stvari in vprašanja za predhodno odločanje

- 34 Oseba BT je v letih 2008, 2010 in 2011 s KTB pod preferenčnimi pogoji sklenila tri pogodbe o vlogah na vpogled v evrih in bolgarskih levih. Za zneske vlog je v celoti jamčila FGVB v višini 196.000 BGN (približno 100.000 EUR).
- 35 KTB je z dopisi z dne 20. junija 2014 BNB obvestila, da je začasno ustavila plačila svojim strankam zaradi nelikvidnosti, ki jo je povzročil množičen dvig vlog, ki jih je imela. BNB je z odločbo z istega dne, dopolnjeno z odločbo z dne 22. junija 2014, ki sta bili obe sprejeti na podlagi zakona o kreditnih institucijah, zaradi tveganja insolventnosti KTB, nad zadnjenavedeno odredila posebni nadzor za tri mesece, imenovala upravitelje, začasno ustavila izpolnjevanje vseh obveznosti KTB in ji prepovedala opravljati vse dejavnosti iz dovoljenja za opravljanje bančnih storitev. BNB je v sporočilu za javnost z dne 22. junija 2014 navedla, da je namen teh odločb ohraniti finančno stabilnost države.
- 36 Kot je razvidno iz predloga za sprejetje predhodne odločbe, je Sofijski apelativen sad (pritožbeno sodišče v Sofiji, Bolgarija) 20. junij 2014 sprejelo kot datum začetka stanja insolventnosti KTB, ker so bila na ta datum njena lastna sredstva negativna v smislu člena 36(2), točka 2, zakona o kreditnih institucijah.
- 37 BNB je z odločbo z dne 30. junija 2014 na podlagi istega zakona obrestne mere, ki so se uporabile za vloge pri KTB, z učinkom od 1. julija 2014 znižala na povprečno tržno vrednost in sprejela standardno lestvico obrestnih mer. V skladu s to lestvico so bile obresti na vloge osebe BT izračunane kot pogodbene obresti za obdobje do 6. novembra 2014.
- 38 BNB je z odločbo z dne 16. septembra 2014 ukrepe posebnega nadzora zaradi nadaljnjega obstoja razlogov, ki so prvotno upravičili sprejetje odločb z dne 20. in 22. junija 2014, podaljšala do 20. novembra 2014.
- 39 Komisija je 25. septembra 2014 finančnemu ministrstvu (Bolgarija) in BNB na podlagi člena 258 PDEU poslala uradni opomin zaradi nepravilnega prenosa člena 1, točka 3, in člena 10(1) Direktive 94/19, ter zaradi nespoštovanja načela prostega pretoka kapitala iz člena 63 PDEU. Komisija je v sporočilu za javnost z istega dne navedla, da je začela postopek zaradi neizpolnitve obveznosti. Ta postopek je bil končan 10. decembra 2015.
- 40 BNB je na podlagi priporočila EBA/REC/2014/02 z odločbo z dne 6. novembra 2014 preklicala dovoljenje za povečanje lastnih sredstev KTB s sredstvi, ki se zagotavljajo v skladu s posojilno pogodbo, ker je KTB ta sredstva zagotavljala sama, saj je financirala posojilodajalca. Poleg tega je BNB z odločbo z istega dne na podlagi člena 36(2), točka 2, zakona o kreditnih institucijah, KTB odvzela dovoljenje za opravljanje bančnih storitev.
- 41 V skladu z zadnjenavedeno odločbo je bil osebi BT 4. decembra 2014 preko FGVB vrnjen znesek 196.000 BGN (približno 100.000 EUR) ter pogodbene obresti za obdobje od 30. junija 2014 do 6. novembra 2014. Preostali pozitivni saldo v znesku 44.070,90 BGN (približno 22.500 EUR) je bil vpisan na seznam priznanih terjatev, ki je bil v okviru stečajnega postopka sestavljen po vrstnem redu iz člena 94(1), točka 4, zakona o insolventnosti bank.

- 42 Oseba BT je pri predložitvenem sodišču na podlagi člena 1(1) zakona o odgovornosti države in občin za škodo in člena 204(1) APK vložila odškodninsko tožbo zaradi vse škode, ki neposredno in nemudoma izhaja iz dejanj in opustitev BNB, storjenih v nasprotju s pravom Unije.
- 43 Oseba BT s prvim predlogom predlaga, naj se BNB naloži, da ji za obdobje od 30. junija do 4. decembra 2014 plača znesek 8627,96 BGN (približno 4400 EUR), ki ustreza zakonskim obrestim od zajamčenega zneska vlog, ki jih ima KTB. V utemeljitev tega predloga BT trdi, da bi morala BNB kot pristojni organ v roku iz člena 1, točka 3(i), Direktive 94/19 ugotoviti, da so te vloge postale nerazpoložljive v smislu člena 10(1) te direktive. Ker BNB ni podala take ugotovitve, FGVB zajamčenih vlog ni vrnil do 4. decembra 2014. S sporočilom za javnost Komisije, navedenim v točki 39 te sodbe, in s točko obrazložitve 25 priporočila EBA/REC/2014/02 naj bi bila potrjena nezakonitost opustitve delovanja BNB.
- 44 Oseba BT z drugim predlogom predložitvenemu sodišču predlaga, naj BNB naloži, da ji plača znesek 44.070,90 BGN (približno 22.500 EUR), ki ustreza znesku, ki presega zgornjo mejo zajamčenega zneska vlog. V utemeljitev tega predloga oseba BT zlasti trdi, da so bili ukrepi posebnega nadzora, ki jih je BNB sprejela zoper KTB, neupravičeni in nesorazmerni glede na stanje te banke na dan 20. junija 2014. Ti ukrepi naj bi bili prav tako v nasprotju s členi od 63 do 65 PDEU in naj se ne bi nanašali na reorganizacijo banke, saj naj bi ta potrebovala le likvidnostno pomoč. Podredno, škodo, navedeno v drugem predlogu, bi bilo treba povrniti na podlagi odgovornosti BNB zaradi nezakonite opustitve delovanja, pri čemer je šlo za izvajanje nezadostnega nadzora, ki naj bi poslabšal položaj KTB in ki naj bi ga poleg tega ugotovilo Smetna palata (računsko sodišče, Bolgarija) v poročilu, ki se nanaša na obdobje od 1. januarja 2012 do 31. decembra 2014.
- 45 Predložitveno sodišče v zvezi s prvim tožbenim predlogom meni, da je bistveno določiti ureditev odgovornosti, ki se lahko uporabi v obravnavani zadevi. V tem okviru zlasti sprašuje, ali se s pravico do odškodnine vlagatelja iz člena 7(6) Direktive 94/19 krije vsa škoda, ki izhaja iz opustitve vračila vlog v določenih rokih, vključno s škodo, ki izhaja iz nezadostnega nadzora nad kreditno institucijo, ki ima vloge, oziroma ali se ta pojem nanaša le na pravico do povračila zajamčenih zneskov vlog na podlagi člena 7(1a) te direktive.
- 46 V teh pogojih je Administrativen sad Sofia-grad (upravno sodišče v Sofiji, Bolgarija) prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ta vprašanja:
- „1. Ali iz načel enakovrednosti in učinkovitosti, ki veljata v pravu Unije, izhaja, da je nacionalno sodišče zavezano k temu, da po uradni dolžnosti tožbo opredeli kot vloženo zaradi neizpolnjevanja obveznosti države članice iz člena 4(3) Pogodbe o Evropski uniji (PEU), kadar je predmet tožbe nepogodbena odgovornost države članice za škodo, nastalo zaradi kršitve prava Unije, ki naj bi jo povzročil organ države članice, in
- člen 4(3) PEU v tožbi ni bil izrecno naveden kot pravna podlaga, vendar je iz okoliščin, na katerih temelji tožba, razvidno, da je tožba vložena zaradi škode, ki nastane zaradi kršitve določb prava Unije;
 - odškodninski zahtevek temelji na nacionalnem predpisu o odgovornosti države za škodo, ki nastane pri opravljanju upravne dejavnosti, objektivna odgovornost pa je podana pod naslednjimi pogoji: nezakonitost pravnega akta, dejanja ali opustitve organa oziroma uslužbenca pri opravljanju upravne dejavnosti ali v zvezi z njo; nastanek premoženjske ali nepremoženjske škode; neposredna in takojšnja vzročna zveza med škodo in nezakonitim ravnanjem organa;
 - mora sodišče v skladu s pravom zadevne države članice po uradni dolžnosti pravno podlago tožbe za ugotovitev odgovornosti države za dejavnost pravosodnih organov opredeliti na podlagi okoliščin, na katerih temelji tožba?

2. Ali iz uvodne izjave 27 Uredbe [št. 1093/2010] izhaja, da na podlagi člena 17(3) te uredbe izdano priporočilo, v katerem je ugotovljeno, da je centralna banka države članice kršila pravo Unije v zvezi z roki za izplačilo zajamčenih vlog vlagateljem posamezne kreditne institucije, v okoliščinah, kakršne so v postopku v glavni stvari:
- vlagateljem kreditne institucije podeljuje pravico, da se za utemeljitev odškodninske tožbe zaradi te kršitve prava Unije pred nacionalnim sodiščem sklicujejo na to priporočilo, če se upošteva izrecna pristojnost [organa EBA] za ugotavljanje kršitev prava Unije in to, da vlagatelji niso in tudi ne morejo biti naslovniki tega priporočila ter da to ne ustvarja nikakršnih neposrednih pravnih posledic zanje?
 - velja glede na pogoj, da mora kršeno pravilo določati jasne in brezpogojne obveznosti, če se upošteva, da člen 1, točka 3(i), Direktive [94/19], če se razlaga v povezavi z dvanajsto in trinajsto uvodno izjavo te direktive, ne vsebuje vseh elementov, potrebnih za utemeljitev jasne in brezpogojne obveznosti držav članic, in vlagateljem ne podeljuje neposredno pravice, ter ob upoštevanju dejstva, da ta direktiva predvideva zgolj minimalno harmonizacijo, ki ne obsega vseh indicov, na podlagi katerih je treba ugotavljati nerazpoložljivost vloge, in tega, da priporočilo ni bilo utemeljeno z drugimi jasnimi in brezpogojnimi določbami prava Unije v zvezi s temi indici, to je med drugim z oceno pomanjkanja likvidnosti in trenutno neobstoječimi obeti za izplačilo ter obstoječo obveznostjo za odreditev ukrepov zgodnjega posredovanja in nadaljevanje poslovanja kreditne institucije;
 - glede na predmet, jamstvo vlog in pristojnost [organa EBA] za sprejemanje priporočil za sisteme zajamčenih vlog v skladu s členom 26(2) Uredbe [št. 1093/2010] velja v zvezi z nacionalno centralno banko, ki ni povezana z nacionalnim sistemom zajamčenih vlog in ki ni pristojni organ v skladu s členom 4, točka 2(iii), te uredbe?
3. Ali iz sodb Sodišča z dne 12. oktobra 2004, Paul in drugi (C-222/02, EU:C:2004:606, točke 38, 39, 43 in od 49 do 51); z dne 5. marca 1996, Brasserie du pêcheur in Factortame (C-46/93 in C-48/93, EU:C:1996:79, točki 42 in 51); z dne 15. junija 2000, Dorsch Consult/Svet in Komisija (C-237/98 P, EU:C:2000:321, točka 19), in z dne 2. decembra 1971, Zuckerfabrik Schöppenstedt/Svet (5/71, EU:C:1971:116, točka 11), izhaja, tudi ob upoštevanju sedanjega stanja prava Unije, ki se uporablja v postopku v glavni stvari, da:
- (a) določbe Direktive [94/19], zlasti člen 7(6), vlagateljem podeljujejo pravico do vložitve odškodninskega zahtevka proti državi članici zaradi nezadostnega nadzora kreditne institucije, ki upravlja njihove vloge, in ali so te pravice omejene na zajamčeno višino vlog ali pa je treba pojem ‚odškodnina‘ v tem predpisu razlagati širše?
 - (b) predstavljajo nadzorniški ukrepi, ki jih odredi centralna banka države članice za sanacijo kreditne institucije, med katere spada začasna ustavitev plačil, ki so posebej določeni v členu 2, sedma alinea, Direktive [2001/24], in za kakršne gre v postopku v glavni stvari, neupravičen in nesorazmeren poseg v lastninsko pravico vlagateljev, zaradi katere nastane nepogodbena odgovornost za škodo, nastalo zaradi kršitve prava Unije, če glede na člen 116(5) zakona o kreditnih institucijah ter člen 4(2), točka 1, in člen 94(1), točka 4, zakona o insolventnosti bank pravo posamezne države članice določa, da se med trajanjem ukrepov pogodbene obresti izračunajo in da se lahko terjatve, ki presegajo zajamčeni znesek vlog, poplačajo v splošnem postopku zaradi insolventnosti ter izplačajo obresti?
 - (c) v nacionalnem pravu države članice določeni pogoji za nepogodbeno odgovornost za škodo, ki nastane zaradi dejanja ali opustitve centralne banke države članice v zvezi z izvajanjem nadzorniških pooblastil s področja uporabe člena 65(1)(b) PDEU, ne smejo biti v nasprotju s pogoji in načeli v zvezi s to odgovornostjo, ki veljajo v pravu Unije, in sicer konkretno: z načelom neodvisnosti odškodninske tožbe od ničnostne tožbe in z ugotovljeno nedopustnostjo pogoja v skladu z nacionalnim pravom, da je treba pravno dejanje oziroma opustitev, zaradi katere se zahteva odškodnina, najprej razveljaviti; z nedopustnostjo zahteve iz

nacionalnega prava, povezano s krivdnim ravnanjem organov ali zaposlenih, na katerem temelji odškodninski zahtevek; z zahtevo, da je tožeči stranki, v zvezi z odškodninskim zahtevkom zaradi premoženjske škode, v trenutku vložitve tožbe nastala dejanska in gotova škoda?

(d) mora na podlagi načela neodvisnosti odškodninske tožbe od ničnostne tožbe, ki velja v pravu Unije, biti izpolnjen pogoj nezakonitosti ravnanja organa, ki je enakovreden pogoju iz nacionalnega prava države članice, v skladu s katerim mora biti pravno dejanje ali opustitev, zaradi katerega se terjata odškodnina, in sicer reorganizacijski ukrepi kreditne institucije, razveljavljeno, če se upoštevajo okoliščine postopka v glavni stvari in naslednje:

- ti ukrepi se ne nanašajo na tožečo stranko, ki je vlagateljica pri kreditni instituciji, in po nacionalnem pravu in nacionalni sodni praksi ni upravičena do vložitve ničnostne tožbe zoper posamezne odločbe, s katerimi so bili ti ukrepi odrejeni, in so te odločbe postale pravnomočne;
- pravo Unije – na tem področju konkretno Direktiva [2001/24] – državam članicam za veljavnost ukrepov ne nalaga izrecne obveznosti, da predvidi možnost izpodbijanja nadzorniških ukrepov s strani vseh upnikov;
- v pravu države članice nepogodbena odgovornost za škodo, ki nastane zaradi zakonitega ravnanja organov oziroma uradnikov, ni določena?

(e) se, če se bo sledilo razlagi, da se pogoj nezakonitosti ravnanja organa v okoliščinah, kakršne so v postopku v glavni stvari, ne uporablja za tožbe vlagateljev kreditne institucije, s katerimi se zahteva odškodnina zaradi dejanja ali opustitve centralne banke države članice, zlasti plačilo obresti za nepravočasno izplačane zajamčene vloge in izplačilo vlog, v znesku, ki presega zajamčeni znesek, ki se lahko zahteva kot odškodnina zaradi kršitve členov od 63 do 65 in 120 PDEU, člena 3 PEU in člena 17 [Listine], uporabljajo od Sodišča Evropske unije določeni pogoji za nepogodbeno odgovornost za škodo:

- pogoji, ki so nastali na podlagi zakonitega ravnanja organa, in sicer konkretno trije kumulativni pogoji, in sicer obstoj dejanske škode, vzročne zveze med škodo in zadevnim ravnanjem ter neobičajna in posebna narava škode, zlasti pri tožbah za izplačilo obresti zaradi nepravočasnega izplačila zajamčenih vlog, ali
- na področju ekonomske politike zlasti pogoj ‚le ko obstaja dovolj resna kršitev hierarhično višje pravne norme, ki je namenjena varstvu posameznika‘, zlasti pri tožbah vlagateljev za izplačilo vlog, ki presegajo zajamčeni znesek, ki se uveljavljajo kot škoda, če se upošteva široka diskrecijska pravica, ki jo imajo države članice v povezavi s členom 65(1)(b) PDEU in ukrepi v skladu z Direktivo 2001/24, in če se okoliščine, ki se nanašajo na kreditno institucijo in osebo, ki zahteva odškodnino, navezujejo le na eno državo članico, vendar pa za vse vlagatelje veljajo iste določbe in ustavno načelo enakosti pred zakonom?

4. Ali iz razlage člena 10(1) v povezavi s členoma 1, točka 3(i), in 7(6) Direktive 94/19 ter obrazložitve v sodbi Sodišča Evropske unije z dne 21. decembra 2016, Velvoet in drugi (C-76/15, EU:C:2016:975, točke od 82 do 84), izhaja, da področje uporabe določb te direktive vključuje vlagatelje,

- katerih vloge v obdobju od začasne ustavitve plačil kreditne institucije do odvzema dovoljenja za opravljanje bančnih storitev niso bile vračljive na podlagi pogodb in zakonskih določb, vlagatelji pa niso izrecno zahtevali, naj se te vloge vrnejo,
- ki so se strinjali s klavzulo, ki določa izplačilo vloge v zajamčeni višini po postopku, ki ga ureja pravo države članice, tudi konkretno po odvzemu dovoljenja kreditni instituciji, ki vloge upravlja, ter je ta pogoj izpolnjen in

- ima navedena klavzula iz pogodbe o vlogi, v skladu s pravom države članice, med pogodbenicama moč zakona?

Ali iz določb te direktive ali iz drugih določb prava Unije izhaja, da nacionalno sodišče take klavzule iz pogodbe o vlogi ne sme upoštevati in tožbe vlagatelja za izplačilo obresti zaradi nepravočasnega izplačila vlog v zajamčeni višini v skladu s to pogodbo ne sme proučiti glede pogojev za nepogodbeno odgovornost za škodo zaradi kršitve prava Unije in na podlagi člena 7(6) Direktive 94/19?“

Postopek pred Sodiščem

- 47 S sklepom predsednika Sodišča z dne 18. septembra 2018 je bil postopek v obravnavani zadevi prekinjen do razglasitve sodbe v zadevi C-571/16. Sodišče je po razglasitvi sodbe z dne 4. oktobra 2018, Kantarev (C-571/16, EU:C:2018:807), predložitveno sodišče vprašalo, ali vztraja pri obravnavanem predlogu za sprejetje predhodne odločbe.
- 48 Predložitveno sodišče je s sklepom z dne 9. novembra 2018 Sodišče obvestilo, da vztraja pri svojem predlogu za sprejetje predhodne odločbe, ker po njegovem mnenju s sodbo z dne 4. oktobra 2018, Kantarev (C-571/16, EU:C:2018:807), ni bilo odgovorjeno na vsa vprašanja, izražena v obravnavani zadevi.

Vprašanja za predhodno odločanje

Tretje vprašanje, točka (a)

- 49 Predložitveno sodišče želi s tretjim vprašanjem, točka (a), ki ga je treba obravnavati na prvem mestu, v bistvu izvedeti, ali je treba člen 7(6) Direktive 94/19 razlagati tako, da pravica vlagatelja do odškodnine, ki jo določa, krije le izplačilo, prek sistema zajamčenih vlog, nerazpoložljivih vlog tega vlagatelja, v višini zneska, določenega v členu 7(1a) te direktive, oziroma ali je člen 7(6) te direktive za navedenega vlagatelja tudi podlaga za pravico do odškodnine za škodo, povzročeno s prepoznim izplačilom zajamčenega zneska vseh vlog ali z nezadostnim nadzorom pristojnih nacionalnih organov nad kreditno institucijo, katere vloge so postale nerazpoložljive.
- 50 Najprej je treba ugotoviti, da na podlagi člena 7(6) Direktive 94/19, ki državam članicam nalaga, naj zagotovijo, da ima „vlagatelj glede na pravico do odškodnine“ možnost ukrepati proti sistemu zajamčenih vlog, predložitvenemu sodišču ni mogoče odgovoriti, zato je treba upoštevati tudi okvir te določbe in cilje navedene direktive.
- 51 Namen Direktive 94/19 je v Uniji vzpostaviti zaščito vlagateljev v primeru nerazpoložljivosti vlog pri kreditni instituciji, ki je del sistema zajamčenih vlog (sodba z dne 12. oktobra 2004, Paul in drugi, C-222/02, EU:C:2004:606, točka 26). Hkrati je cilj te direktive zagotovitev stabilnosti bančnega sistema s preprečitvijo množičnega dvigovanja bančnih vlog ne le v kreditni instituciji v težavah, temveč tudi v zdravih institucijah, zaradi izgube zaupanja javnosti v stabilnost tega sistema (sodba z dne 4. oktobra 2018, Kantarev, C-571/16, EU:C:2018:807, točka 56 in navedena sodna praksa). Direktiva 94/19 pa, kakor je razvidno zlasti iz njene osme uvodne izjave, zgolj minimalno usklajuje področje zajamčenih vlog (glej v tem smislu sodbo z dne 21. decembra 2016, Vervloet in drugi, C-76/15, EU:C:2016:975, točka 82).
- 52 V tem okviru člen 3 Direktive 94/19 države članice zavezuje, da na njihovem ozemlju zagotovijo ustanovitev in uradno priznanje enega ali več sistemov zajamčenih vlog, in določa obveznost pristojnih organov, ki so kreditnim institucijam izdali dovoljenje, da v sodelovanju s sistemom zajamčenih vlog zagotovijo, da navedene kreditne institucije kot članice tega sistema izpolnjujejo svoje obveznosti. Gre

za to, da se vlagateljem zagotovi, da kreditna institucija, v kateri imajo vloge, v skladu s pravili, določenimi zlasti v členu 7 navedene direktive, pripada sistemu zajamčenih vlog, tako da se zaščiti njihova pravica do odškodnine v primeru nerazpoložljivosti teh vlog (glej v tem smislu sodbo z dne 12. oktobra 2004, Paul in drugi, C-222/02, EU:C:2004:606, točke od 27 do 29).

- 53 V takem primeru morajo v skladu s členom 7(1a) Direktive 94/19 sistemi zajamčenih vlog zagotavljati minimalno raven kritja, 100.000 EUR za vsakega vlagatelja, če zadevne vloge niso niti izvzete iz jamstva v skladu s členom 2 te direktive niti niso na podlagi člena 7(2) navedene direktive v zadevni državi članici izvzete iz jamstva ali jim je odobren manjši obseg jamstva.
- 54 Poleg tega člen 10(1) Direktive 94/19 določa, da morajo biti sistemi zajamčenih vlog sposobni izplačati ustrezno preverjene zahteve vlagateljev v zvezi z nerazpoložljivimi vlogami v roku dvajsetih delovnih dni po datumu, ko so ustrezni pristojni organi sprejeli ugotovitev iz člena 1, točka 3, te direktive.
- 55 Tako je iz ciljev, ki jim sledi Direktiva 94/19, in okvira, v katerega se umešča člen 7(6) te direktive, razvidno, da se „pravica do odškodnine“ iz te določbe, katere znesek je določen v členu 7(1a), in podrobna pravila iz člena 10(1) te direktive, nanašajo le na izplačilo, prek sistema zajamčenih vlog, ustrezno preverjenih zahtevkov vlagateljev, če so pristojni organi v skladu s členom 1, točka 3(i), Direktive 94/19 ugotovili nerazpoložljivost vlog, ki jih ima zadevna kreditna institucija.
- 56 Ta ozka razlaga člena 7(6) Direktive 94/19 je podprta s štiriindvajseto uvodno izjavo te direktive, v kateri je navedeno, da se od držav članic ali njihovih pristojnih organov na temelju te direktive ne more zahtevati odgovornost do vlagateljev, če so poskrbeli za ustanovitev in uradno priznanje enega ali več sistemov, ki ščitijo vloge ali kreditne institucije same in zagotavljajo plačilo odškodnin ali zaščito vlagateljev pod pogoji iz te direktive.
- 57 V tem okviru je Sodišče v sodbi z dne 12. oktobra 2004, Paul in drugi (C-222/02, EU:C:2004:606, točki 50 in 51), že pojasnilo, da je vlagateljem v primeru nerazpoložljivosti njihovih vlog zagotovljena odškodnina, določena v Direktivi 94/19, zato ta vlagateljem ne dodeljuje pravic, s katerimi bi bilo mogoče uveljavljati odgovornost države na podlagi prava Unije v primeru nerazpoložljivosti njihovih vlog, ki bi jo povzročil nezadostni nadzor pristojnih nacionalnih organov.
- 58 Okoliščina, ki jo je izpostavila tožeča stranka iz postopka v glavni stvari, da kreditna institucija iz zadeve, v kateri je bila izrečena sodba, navedena v prejšnji točki, v nasprotju s kreditno institucijo iz postopka v glavni stvari, ni sodelovala v sistemu zajamčenih vlog, ne more upravičiti drugačne presoje.
- 59 Poleg tega, kot je Sodišče že navedlo, ni mogoče izključiti, da bi bila dejanska učinkovitost jamčevanja za vloge, uvedene z Direktivo 94/19, ogrožena, če bi bili za tveganja, ki niso neposredno povezana s ciljem tega sistema, kakršna so tveganja, ki se nanašajo na nezadosten nadzor pristojnih organov nad kreditnimi institucijami, odgovorni nacionalni sistemi zajamčenih vlog. Kolikor večja so namreč tveganja, ki se zavarujejo, toliko bolj se zmanjša jamstvo za vloge in toliko manj lahko sistem zajamčenih vlog – pri enakih sredstvih – prispeva k uresničevanju dvojnega cilja te direktive, na katerega je bilo opozorjeno v točki 51 te sodbe (glej v tem smislu sodbo z dne 21. decembra 2016, Vervloet in drugi, C-76/15, EU:C:2016:975, točka 84).
- 60 Glede na zgoraj navedene ugotovitve je treba na tretje vprašanje, točka (a), odgovoriti, da je treba člen 7(6) Direktive 94/19 razlagati tako, da pravica do odškodnine vlagatelja, ki jo določa ta direktiva, prek sistema zajamčenih vlog krije le izplačilo nerazpoložljivih vlog tega vlagatelja v višini zneska, določenega v členu 7(1a) te direktive, po tem, ko pristojni nacionalni organ v skladu s členom 1, točka 3(i), navedene direktive ugotovi nerazpoložljivost vlog, ki jih ima zadevna kreditna institucija, tako da člen 7(6) iste direktive v korist navedenega vlagatelja ne ustvarja pravice do odškodnine za škodo, povzročeno zaradi prepoznega izplačila zajamčenega zneska vseh njegovih vlog ali zaradi nezadostnega nadzora pristojnih nacionalnih organov nad kreditno institucijo, katere vloge so postale nerazpoložljive.

Četrto vprašanje

- 61 Predložitveno sodišče želi s četrтим vprašanjem v bistvu izvedeti, ali je treba določbe člena 1, točka 3(i), v povezavi s členom 7(6) in členom 10(1) Direktive 94/19 razlagati tako, da nasprotujejo nacionalni ureditvi ali pogodbeni klavzuli, v skladu s katero vloga pri kreditni instituciji, katere plačila so bila začasno ustavljena, postane vračljiva šele takrat, ko pristojni organ odvzame dovoljenje za opravljanje bančnih storitev, izdano tej instituciji, in le če je vlagatelj izrecno zahteval izplačilo te vloge. Če je odgovor pritrdilen, predložitveno sodišče sprašuje, ali mu te določbe ali druge določbe prava Unije nalagajo, naj te nacionalne ureditve ali te pogodbene klavzule pri odločanju o odškodninski tožbi zaradi škode, domnevno povzročene z izplačilom zajamčenega zneska take vloge po preteku roka, določenega s to direktivo, ne uporabi.
- 62 Na prvem mestu je treba opozoriti, da v skladu s členom 1, točka 3(i), Direktive 94/19, pojem „nerazpoložljiva vloga“ v smislu te direktive pomeni „vlogo, ki je na temelju veljavnih zakonskih in pogodbenih pogojev sicer zapadla v plačilo in jo mora kreditna institucija plačati, vendar še ni plačana“, če so pristojni organi, najpozneje pet delovnih dni po tem, ko so prvič ugotovili, da kreditna institucija ni vrnila zapadlih in vračljivih vlog, ugotovili, da zaradi vzrokov, ki so neposredno povezani z njenim finančnim položajem, „[ta] kreditna institucija [...] za zdaj ni sposobna vrniti vloge in tudi ni pričakovati, da bi to lahko storila“.
- 63 Kot je izrecno razvidno iz člena 1, točka 3(i), prvi pododstavek, Direktive 94/19, je nujen in zadosten pogoj za ugotovitev nerazpoložljivosti zapadle in vračljive vloge ta, da pristojni organi menijo, da kreditna institucija zaradi vzrokov, ki so neposredno povezani z njenim finančnim položajem, ni sposobna vrniti vlog in se tudi ne pričakuje, da bi to lahko storila (sodba z dne 4. oktobra 2018, Kantarev, C-571/16, EU:C:2018:807, točka 49). Poleg tega je skrajni rok petih dni, naložen pristojnemu organu, da izpolni brezpogojno in dovolj natančno obveznost, da pride do take ugotovitve, v skladu s členom 1, točka 3(i), drugi pododstavek, te direktive prekluzivni rok, ne da bi bila v neki drugi določbi navedene direktive določena izjema od tega roka (glej v tem smislu sodbo z dne 4. oktobra 2018, Kantarev, C-571/16, EU:C:2018:807, točki 60 in 100). Tako je iz člena 1, točka 3(i), Direktive 94/19 razvidno, da ta določa brezpogojno in dovolj natančno obveznost, s katero so posameznikom podeljene pravice, in ki torej določa pravilo z neposrednim učinkom (sodba z dne 4. oktobra 2018, Kantarev, C-571/16, EU:C:2018:807, točke od 98 do 104).
- 64 Na drugem mestu, v sistemu Direktive 94/19 se na eni strani na podlagi ugotovitve nerazpoložljivosti vlog kreditnih institucij, zaradi katere se sproži postopek, ki privede do posredovanja nacionalnih sistemov zajamčenih vlog, v skladu s členom 7 te direktive določi izplačilo zajamčenega zneska teh vlog v okviru teh sistemov. Na drugi strani ta ugotovitev v skladu s členom 10(1) te direktive pomeni začetek teka roka, v katerem mora priti do tega izplačila, in sicer dvajset delovnih dni (glej v tem smislu sodbo z dne 4. oktobra 2018, Kantarev, C-571/16, EU:C:2018:807, točka 72).
- 65 Ker je ta ugotovitev povezana z objektivnim finančnim položajem kreditne institucije in se na splošno nanaša na vse vloge, ki jih ima ta institucija in ne na vsako od vlog, ki jih ima, zadostuje, da se ugotovi, da navedena kreditna institucija ni vrnila nekaterih vlog in da so pogoji iz člena 1, točka 3(i), Direktive 94/19 izpolnjeni, da bi se ugotovila nerazpoložljivost vseh vlog, ki jih ima ista institucija (glej v tem smislu sodbo z dne 4. oktobra 2018, Kantarev, C-571/16, EU:C:2018:807, točka 82), vključno z vlogami, ki na dan te ugotovitve niso zapadle v plačilo in niso bile vračljive v skladu z zakonskimi in pogodbeni pogoji, ki se uporabljajo, in ki jih torej kreditna institucija ni dolžna izplačati.
- 66 Kot je generalni pravobranilec navedel v točki 71 sklepnih predlogov, čeprav pristojni organ vloge, ki v skladu z zakonskimi in pogodbenimi pogoji, ki se uporabljajo za njo, ni niti zapadla niti ni plačljiva, ne more upoštevati za določitev nerazpoložljivosti vlog v smislu člena 1, točka 3(i), Direktive 94/19, pa mora biti taka vloga na podlagi iste določbe opredeljena za vračljivo vlogo od trenutka, ko je pristojni organ ugotovil nerazpoložljivost vlog, ki jih ima zadevna kreditna ustanova.

- 67 Ta razlaga je podprta z dvojnimi ciljem Direktive 94/19, kakor je bilo opozorjeno v točki 51 te sodbe. Kot je generalni pravobranilec navedel v točki 58 sklepnih predlogov, če vloge, ki v času, ko pristojni organ ugotovi nerazpoložljivost nekaterih vlog, ki jih ima kreditna institucija, niso zapadle in niso plačljive, niso bile krite z zajamčenimi vlogami, določenimi s to direktivo, bi namreč obstajalo tveganje, da zadevni vlagatelji ne bi mogli izterjati svojih vlog, stabilnost bančnega sistema pa bi bila postavljena na preizkušnjo zaradi izgube zaupanja javnosti v jamstvo svojih vlog.
- 68 V teh pogojih iz okoliščine, da so se prek sistema zajamčenih vlog vlagateljem izplačali zneski, ki ustrezajo vlogam, ki še niso zapadle in niso vračljive v smislu člena 1, točka 3, Direktive 94/19, ni mogoče izpeljati, da se je s tem sistemom odstopilo od obveznosti iz člena 10(1) te direktive.
- 69 Iz tega sledi, da je treba člen 1, točka 3(i), Direktive 94/19 v povezavi s členom 7(6) in členom 10(1) te direktive razlagati tako, da imetnik vloge, ki v skladu z zakonskimi in pogodbenimi pogoji, ki se uporabljajo zanjo, ni niti zapadla niti plačljiva vloga, pravico do vračila zajamčenega zneska, ki se nanaša na to vlogo, lahko uveljavlja, ko je pristojni organ ugotovil nerazpoložljivost vlog, ki jih ima zadevna kreditna institucija.
- 70 Na tretjem mestu, ker je ugotovitev nerazpoložljivosti vlog, ki jih ima kreditna institucija, izključno določena s pogoji iz člena 1, točka 3(i), Direktive 94/19, na katere je bilo opozorjeno v točki 62 te sodbe, ne more biti niti odvisna od odvzema dovoljenja za opravljanje bančnih storitev zadevni kreditni instituciji niti predmet pogoja, da je imetnik te vloge pri zadevni kreditni instituciji predhodno vložil zahtevo za njen dvig, ki ni bila uspešna (glej v tem smislu sodbo z dne 4. oktobra 2018, Kantarev, C-571/16, EU:C:2018:807, točki 69 in 87 ter točki 1 in 3 izreka). Te določbe Direktive 94/19 je treba torej razlagati tako, da nasprotujejo nacionalni ureditvi, ki nalaga take zahteve ali dovoljuje, da so določene v pogodbenih klavzulah.
- 71 V tem okviru je treba opozoriti, da so posamezniki v skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča v vseh primerih, v katerih so določbe direktive vsebinsko brezpogojne in dovolj natančne, upravičeni, da se pred nacionalnimi sodišči sklicujejo nanje proti državi, če ta direktive ni pravočasno prenesla v nacionalno pravo ali če je ni prenesla pravilno. Posamezniki se lahko na brezpogojne in dovolj natančne določbe direktive sklicujejo ne le zoper državo članico in vse njene organe uprave, temveč tudi zoper organe ali subjekte, ki se razlikujejo od posameznikov in jih je treba enačiti z državo, ker so pravne osebe javnega prava, ki so del države v širšem smislu, ali ker so pod oblastjo ali nadzorom javnega organa, ali ker jih je tak organ zadolžil za opravljanje nalog v javnem interesu in so jim bile za to dodeljene posebne pristojnosti (glej v tem smislu sodbi z dne 10. oktobra 2017, Farrell, C-413/15, EU:C:2017:745, točke od 32 do 34, in z dne 22. marca 2018, Anisimovienė in drugi, C-688/15 in C-109/16, EU:C:2018:209, točka 109).
- 72 Poleg tega morajo vsa nacionalna sodišča, ki odločajo v okviru svoje pristojnosti, na podlagi lastne pristojnosti odkloniti uporabo katere koli nacionalne določbe, ki je v nasprotju z določbo prava Unije z neposrednim učinkom v sporu, o katerem odločajo, ne da bi pred tem zahtevala ali čakala na njeno razveljavitev po zakonodajni poti ali katerem koli drugem ustavnem postopku (glej v tem smislu sodbi z dne 4. decembra 2018, Minister for Justice and Equality et Commissioner of An Garda Síochána, C-378/17, EU:C:2018:979, točka 35, in z dne 19. novembra 2019, A. K. in drugi (Neodvisnost disciplinskega senata vrhovnega sodišča), C-585/18, C-624/18 in C-625/18, EU:C:2019:982, točki 160 in 161 ter navedena sodna praksa).
- 73 Ker ima člen 1, točka 3(i), Direktive 94/19, kot je bilo opozorjeno v točki 63 te sodbe, neposredni učinek, nacionalno sodišče, ki odloča o tožbi, ki jo je vložil imetnik vloge, ki je v smislu te določbe postala nerazpoložljiva, glede povrnitve škode, povzročene zaradi prepoznega izplačila zajamčenega zneska te vloge, v skladu z načelom primarnosti prava Unije tako ne sme uporabiti določbe nacionalnega prava, v skladu s katero za izplačilo navedenega zneska veljajo pogoji iz točke 70 te sodbe.

- 74 V okviru take tožbe nacionalno sodišče prav tako ne more upoštevati pogodbene klavzule, ki zgolj odraža določbo nacionalnega prava, ki ni v skladu s členom 1, točka 3(i), Direktive 94/19. Kot je generalni pravobranilec navedel v točki 69 sklepnih predlogov, ker ta pogodbena klavzula povzema vsebino določbe nacionalnega prava, ki ni združljivo s pravom Unije, mora nacionalno sodišče posledice, ki izhajajo iz nezdržljivosti te določbe s pravom Unije, razširiti na to klavzulo.
- 75 Glede na zgoraj navedene ugotovitve je treba na četrto vprašanje odgovoriti, da je treba določbe člena 1, točka 3(i), v povezavi s členom 7(6) in členom 10(1) Direktive 94/19 razlagati tako, da nasprotujejo nacionalni ureditvi ali pogodbeni klavzuli, v skladu s katero vloga pri kreditni instituciji, katere plačila so bila začasno ustavljena, zapade šele takrat, ko pristojni organ odvzame dovoljenje za opravljanje bančnih storitev, izdano tej instituciji, in le če je vlagatelj izrecno zahteval izplačilo te vloge. V skladu z načelom primarnosti prava Unije ne sme nobeno nacionalno sodišče, ki odloča o odškodninski tožbi zaradi škode, domnevno povzročene zaradi izplačila zjamčenega zneska take vloge po preteku roka, določenega v členu 10(1) te direktive, uporabiti te ureditve ali te pogodbene klavzule, da bi odločilo o tej tožbi.

Drugo vprašanje

- 76 Predložitveno sodišče želi s prvim delom drugega vprašanja v bistvu izvedeti, ali je treba člen 17(3) Uredbe št. 1093/2010 v povezavi z uvodno izjavo 27 te uredbe razlagati tako, da se vlagatelj lahko sklicuje na priporočilo organa EBA, ki je bilo sprejeto na podlagi te določbe in v katerem je ugotovljena kršitev člena 1, točka 3(i), Direktive 94/19, kakršno je priporočilo EBA/REC/2014/02, v utemeljitev odškodninske tožbe zaradi škode, povzročene z navedeno kršitvijo prava Unije, čeprav tak vlagatelj ni naslovnik tega priporočila.
- 77 Predložitveno sodišče z drugim delom tega vprašanja sprašuje, ali je priporočilo EBA/REC/2014/02 veljavno, saj je na eni strani v njem ugotovljena kršitev določbe prava Unije, ki po mnenju tega sodišča ne opredeljuje natančne in brezpogojne obveznosti v smislu uvodne izjave 27 te uredbe, na drugi strani pa je naslovljeno na BNB, ki prav tako po mnenju predložitvenega sodišča ni povezana z nacionalnim sistemom zjamčenih vlog in ni pristojni organ v smislu člena 4, točka 2(iii), Uredbe št. 1093/2010.

Razlaga člena 17(3) Uredbe št. 1093/2010

- 78 Člen 17 Uredbe št. 1093/2010 v odstavku 3, prvi pododstavek, določa, da lahko EBA najpozneje v dveh mesecih po začetku preiskave iz njegovega odstavka 2 na zadevni pristojni organ naslovi priporočilo, v katerem navede ukrepe, potrebne za usklajitev s pravom Unije. Tako priporočilo se izda po preiskavi, ki jo začne EBA v primeru, v katerem se nacionalnim organom glede njihovih praks nadzora očita domnevna neuporaba ali napačna ali nezadostna uporaba prava Unije, zlasti aktov iz člena 1(2) te uredbe, med katerimi je Direktiva 94/19.
- 79 Kot je generalni pravobranilec opozoril v točki 76 sklepnih predlogov, priporočilo organa EBA, ki temelji na členu 17(3) Uredbe št. 1093/2010, spada v kategorijo aktov Unije iz člena 288, peti odstavek, PDEU, saj ta zadnja določba institucijam, ki so pristojne za sprejetje takih aktov, podeljuje pristojnost za dajanje pobud in spodbud, ki je drugačna od pristojnosti za sprejetje zavezujočih aktov (glej v tem smislu sodbo z dne 20. februarja 2018, Belgija/Komisija, C-16/16 P, EU:C:2018:79, točka 26).
- 80 Glede na to je iz sodne prakse Sodišča razvidno, da čeprav priporočila nimajo namena ustvarjati zavezujočih pravnih učinkov, so jih nacionalna sodišča pri odločanju v sporih, ki so jim predloženi, dolžna upoštevati, zlasti kadar dopolnjujejo določbe Evropske unije z zavezujočim učinkom (glej v tem

smislu sodbe z dne 13. decembra 1989, Grimaldi, C-322/88, EU:C:1989:646, točka 18; z dne 11. septembra 2003, Altair Chimica, C-207/01, EU:C:2003:451, točka 41, in z dne 15. septembra 2016, Koninklijke KPN in drugi, C-28/15, EU:C:2016:692, točka 41 in navedena sodna praksa).

- 81 Glede na zgoraj navedene ugotovitve je treba na prvi del drugega vprašanja za predhodno odločanje odgovoriti, da je treba člen 17(3) Uredbe št. 1093/2010 v povezavi z njeno uvodno izjavo 27 razlagati tako, da mora nacionalno sodišče za rešitev spora, ki mu je predložen, upoštevati priporočilo organa EBA, sprejeto na podlagi te določbe, zlasti v okviru tožbe za ugotovitev odgovornosti države članice za škodo, povzročeno posamezniku zaradi neuporabe ali nepravilne ali nezadostne uporabe prava Unije, ki je bila povod za izvedbo preiskave, ki je privedla do sprejetja tega priporočila. Tudi če posamezniki, ki jim je bila škoda povzročena s kršitvijo prava Unije, ugotovljeno v takem priporočilu, niso njegovi naslovniki, morajo biti upravičeni do tega, da se oprejo na to priporočilo, ko pri pristojnih nacionalnih sodiščih predlagajo ugotovitev odgovornosti zadevne države članice zaradi navedene kršitve prava Unije.

Veljavnost priporočila EBA/REC/2014/02

- 82 Najprej je treba navesti, da člen 263 PDEU v okviru ničnostne tožbe sicer izključuje nadzor Sodišča nad akti, ki imajo naravo priporočila, vendar je iz člena 19(3)(b) PEU in člena 267, prvi odstavek, (b), PDEU, razvidno, da je Sodišče pristojno za predhodno odločanje o razlagi in veljavnosti aktov institucij Unije, brez izjem (glej v tem smislu sodbe z dne 13. decembra 1989, Grimaldi, C-322/88, EU:C:1989:646, točka 8; z dne 13. junija 2017, Florescu in drugi, C-258/14, EU:C:2017:448, točka 71; z dne 20. februarja 2018, Belgija/Komisija, C-16/16 P, EU:C:2018:79, točka 44, in z dne 14. maja 2019, M in drugi (Preklic statusa begunca), C-391/16, C-77/17 in C-78/17, EU:C:2019:403, točka 71 in navedena sodna praksa).
- 83 Iz tega sledi, da se je Sodišče v okviru predhodnega odločanja pristojno izreči o veljavnosti priporočila EBA/REC/2014/02, s katerim je EBA od BNB in FGVB zahteval, naj sprejmeta ukrepe, potrebne za usklajitev z Direktivo 94/19, zlasti za prenehanje kršitve člena 1, točka 3(i), te direktive.
- 84 Predložitveno sodišče meni, da ta določba v nasprotju z uvodno izjavo 27 Uredbe št. 1093/2010 ne vzpostavlja natančnih in brezpogojnih obveznosti pri državah članicah, niti neposredno ne ustvarja pravic pri vlagateljih, v priporočilu EBA/REC/2014/02 ne bi bilo mogoče šteti, da je bila navedena določba kršena.
- 85 V zvezi s tem je treba najprej navesti, da je Direktiva 94/19 med akti Unije iz člena 1(2) Uredbe št. 1093/2010 in da lahko zato EBA v skladu s členom 17(1) in (2), prvi pododstavek, te uredbe opravi preiskavo glede tega, da pristojni organ domnevno ni uporabil ali da je napačno ali nezadostno uporabil določbe te direktive.
- 86 Dalje, kakor je bilo ugotovljeno v točki 63 te sodbe, člen 1, točka 3(i), Direktive 94/19 – poleg tega, da ima neposreden učinek in da je pravilo, ki vlagateljem omogoča vložitev odškodninske tožbe za škodo, nastalo zaradi zamude pri vračilu njihovih vlog ob kršitvi te določbe – pristojnemu organu nalaga brezpogojno in dovolj natančno obveznost v smislu člena 4, točka 2(iii), Uredbe št. 1093/2010.
- 87 V teh pogojih, kot je generalni pravobranilec navedel v točki 116 sklepnih predlogov, dvomi predložitvenega sodišča v zvezi z veljavnostjo priporočila EBA/REC/2014/02, ker člen 1, točka 3(i), Direktive 94/19 ne določa jasnih in brezpogojnih obveznosti, niso utemeljeni.

- 88 Dodati je treba, da uvodne izjave 27 Uredbe št. 1093/2010 v delu, v katerem je navedeno, da bi bilo treba mehanizem iz člena 17 te uredbe „uporabljati na področjih, kjer so s pravom Unije opredeljene jasne in brezpogojne obveznosti“, ni mogoče razumeti tako, da za sprejetje priporočila na podlagi člena 17(3) navedene uredbe velja pogoj, da se to priporočilo nujno nanaša na pravilo Unije, ki opredeljuje jasne in brezpogojne obveznosti.
- 89 Namreč, le člen 17(6) Uredbe št. 1093/2010, tako kot je navedeno v uvodni izjavi 29 te uredbe, za to, da EBA sprejme individualno odločitev, naslovljeno na finančno institucijo, določa pogoj, da ta odločitev temelji na določbi, vsebovani v aktu iz člena 1(2) te uredbe, ki se „neposredno uporablja za finančne institucije“. Tak pogoj pa ni določen niti v členu 17(1) in (2) navedene uredbe, ki se nanaša na začetek postopka preiskave, niti v členu 17(3) iste uredbe, ki se nanaša na priporočilo, ki ga sprejme EBA. Tako bi omejevanje izvrševanja pristojnosti, ki jih člen 17(2) in (3) Uredbe št. 1093/2010 podeljuje organu EBA, zgolj na primere, s katerimi se izpodbijajo jasne in brezpogojne določbe prava Unije, pomenilo vzpostavitev dodatnega pogoja, ki z zadnjenavedenimi določbami ni določen.
- 90 Vendar, čeprav je v preambuli akta Unije lahko pojasnjena vsebina določb tega akta in so podani elementi razlage, ki lahko razjasnijo voljo avtorja navedenega akta, pa preambula nima pravno zavezujoče veljave in se nanjo ni mogoče učinkovito sklicevati niti zato, da bi se odstopilo od določb zadevnega akta, niti zato, da bi se te določbe razlagale v smislu, ki je v nasprotju z njihovim besedilom (glej v tem smislu sodbo z dne 19. decembra 2019, Puppink in drugi/Komisija, C-418/18 P, EU:C:2019:1113, točki 75 in 76 ter navedena sodna praksa).
- 91 Dvomi predložitvenega sodišča v zvezi z veljavnostjo priporočila EBA/REC/2014/02 se med drugim nanašajo na okoliščino, da je bilo to naslovljeno na FGVB in BNB, čeprav po mnenju tega sodišča BNB na dan tega priporočila ni bila povezana z nacionalnim sistemom zajamčenih vlog in ni bila pristojni organ v smislu člena 4, točka 2(iii), Uredbe št. 1093/2010.
- 92 Iz te določbe je razvidno, da pojem „pristojni organi“ v smislu te uredbe pomeni „v primeru sistemov zajamčenih vlog organe, ki upravljajo sisteme zajamčenih vlog v skladu z Direktivo [94/19], oziroma javni organ, ki nadzoruje sistem zajamčenih vlog, če ga upravlja zasebna družba v skladu z navedeno direktivo“.
- 93 Poleg tega je treba navedeno določbo razlagati v povezavi s členom 3(1) Direktive 94/19, ki vsaki državi članici nalaga, naj na svojem ozemlju zagotovi ustanovitev in uradno priznanje enega ali več sistemov zajamčenih vlog, ter s členom 1, točka 3(i), te direktive, ki državam članicam pušča diskrecijsko pravico za imenovanje organa, pristojnega za ugotovitev nerazpoložljivosti vlog (glej v tem smislu sodbo z dne 4. oktobra 2018, Kantarev, C-571/16, EU:C:2018:807, točka 99).
- 94 Vendar je bilo v okviru zadeve, v kateri je bila izrečena sodba z dne 4. oktobra 2018, Kantarev (C-571/16, EU:C:2018:807), kot je generalni pravobranilec navedel v točki 107 sklepnih predlogov, ugotovljeno, da je bila BNB organ, pristojen za ugotovitev nerazpoložljivosti vlog v skladu s členom 1, točka 3(i), Direktive 94/19.
- 95 Zato mora predložitveno sodišče glede na bolgarsko zakonodajo, ki se uporablja na datum 17. oktobra 2014, to je datum, na katerega je EBA priporočilo EBA/REC/2014/02 naslovil na BNB, preveriti, ali je bila zadnjenavedena organ, pristojen za upravljanje, ali glede na okoliščine primera, nadzor nacionalnega sistema zajamčenih vlog v skladu z Direktivo 94/19 in zlasti, ali je bila organ, pristojen za ugotovitev nerazpoložljivosti vlog v skladu s členom 1, točka 3(i), te direktive.
- 96 V zvezi s tem mora zlasti preveriti, ali je člen 36 zakona o kreditnih institucijah – ki BNB daje pristojnost za obvezni odvzem dovoljenja, izdanega banki, kadar ta več kot sedem delovnih dne ne izpolnjuje več svojih zapadlih denarnih obveznosti, če je ta neizpolnitev neposredno povezana

s finančnim položajem te banke in če BNB meni, da ni verjetno, da bo ta izpolnila te obveznosti v sprejemljivem roku, pri čemer mora biti ta odločba o odvzemu sprejeta v roku petih delovnih dni od take ugotovitve – mogoče razlagati tako, da je v skladu s to določbo.

- 97 Vsekakor lahko neobstoj ugotovitve nerazpoložljivosti vlog v smislu člena 1, točka 3(i), Direktive 94/19 pomeni dovolj resno kršitev prava Unije in omogoča vzpostavitev odgovornosti države članice zaradi kršitve prava Unije (glej v tem smislu sodbo z dne 4. oktobra 2018, Kantarev, C-571/16, EU:C:2018:807, točka 115).
- 98 Res je, da je EBA v priporočilu EBA/REC/2014/02 menil, da je ob neobstoju izrecnega akta o ugotovitvi nerazpoložljivosti vlog KTB v smislu člena 1, točka 3(i), Direktive 94/19, odločbo BNB, da za KTB odredi posebni nadzor in začasno ustavi vse njene obveznosti, mogoče izenačiti s tako ugotovitvijo.
- 99 Vendar je treba, kot je Sodišče že razsodilo, nerazpoložljivost vlog ugotoviti z izrecnim aktom pristojnega nacionalnega organa in o njej ni mogoče sklepati iz drugih aktov nacionalnih organov, kot je odreditev posebnega nadzora nad banko, katere vloge so postale nerazpoložljive (glej v tem smislu sodbo z dne 4. oktobra 2018, Kantarev, C-571/16, EU:C:2018:807, točki 73 in 77).
- 100 Iz tega sledi, da se predložitveno sodišče pri odločanju o sporu o glavni stvari ne more opreti na premiso, ki je v nasprotju s členom 1, točka 3(i), Direktive 94/19, kakor ga je razložilo Sodišče, in v skladu s katero je odločbo BNB, da se nad KTB odredi posebni nadzor in začasno ustavijo njene obveznosti, mogoče izenačiti z ugotovitvijo nerazpoložljivosti vlog KTB.
- 101 Glede na zgoraj navedene ugotovitve je treba na drugi del drugega vprašanja odgovoriti, da priporočilo EBA/REC/2014/02 ni veljavno v delu, v katerem odločbo BNB, da se nad KTB odredi posebni nadzor in začasno ustavijo njene obveznosti, izenačuje z ugotovitvijo nerazpoložljivosti vlog v smislu člena 1, točka 3(i) Direktive 94/19.

Tretje vprašanje, točka (b)

- 102 Predložitveno sodišče želi s tretjim vprašanjem, točka (b), v bistvu izvedeti, ali je treba člen 2, sedma alinea, Direktive 2001/24 v povezavi s členom 17(1) in členom 52(1) Listine razlagati tako, da ukrep ustavitve plačil, kot nadzorniški ukrep, ki ga nacionalna centralna banka uporabi za reorganizacijo kreditne institucije, pomeni neupravičeno in nesorazmerno vmešavanje v lastninsko pravico vlagateljev pri tej kreditni instituciji, ki bi bilo lahko podlaga za pravico do odškodnine za škodo, ki je s to kršitvijo prava Unije povzročena tem vlagateljem, tudi če so se uporabile pogodbene obresti za obdobje, na katero se nanaša ta ukrep, in bi bilo vloge, ki presegajo zajamčeni znesek, skupaj z obrestmi mogoče izterjati v okviru splošnega stečajnega postopka, določenega v nacionalnem pravu.
- 103 V zvezi s tem je treba navesti, da Direktiva 2001/24, kot je razvidno iz njene uvodne izjave 6, vzpostavlja sistem vzajemnega priznavanja ukrepov, ki jih sprejme vsaka država članica za ponovno vzpostavitev sposobnosti preživetja kreditnih institucij, ki jim je dala dovoljenja, brez namena harmonizacije nacionalne zakonodaje na tem področju (glej v tem smislu sodbi z dne 24. oktobra 2013, LBI, C-85/12, EU:C:2013:697, točka 22, in z dne 19. julija 2016, Kotnik in drugi, C-526/14, EU:C:2016:570, točka 104).
- 104 Poleg tega se lahko Direktiva 2001/24, v nasprotju s tem, kar trdi BNB, uporablja za popolnoma notranji položaj države članice. Kot je namreč razvidno iz člena 1(1) v povezavi z uvodno izjavo 2 te direktive, se ta nanaša na kreditne institucije, zlasti če imajo podružnice v državi članici, ki ni država sedeža, in na te podružnice. Poleg tega, čeprav je namen Direktive 2001/24, da se posebej uredi položaj, ki lahko nastane v primeru težav v kreditni instituciji, ki ima podružnice v drugih državah članicah, pa ni nikjer navedeno, da se reorganizacijski ukrepi, ki jih določa, uporabljajo le za tak čezmejni položaj.

- 105 V skladu s členom 2, sedma alinea, Direktive 2001/24 je treba za reorganizacijske ukrepe v smislu te direktive šteti ukrepe, s katerimi naj se na eni strani ohrani ali ponovno vzpostavi finančni položaj kreditne institucije in ki na drugi strani lahko vplivajo na že veljavne pravice tretjih oseb. Med te reorganizacijske ukrepe je treba zlasti šteti ukrepe začasne ustavitve plačil, zlasti če jih sprejmejo – kot je razvidno iz uvodne izjave 6 in člena 3(1) navedene direktive – upravni ali sodni organi (glej v tem smislu sodbo z dne 19. julija 2016, Kotnik in drugi, C-526/14, EU:C:2016:570, točka 110).
- 106 Poleg tega – glede na to, da je treba za take ukrepe začasne ustavitve plačil v smislu člena 2, sedma alinea, Direktive 2001/24 šteti, da se z njimi izvaja pravo Unije v smislu člena 51(1) Listine – morajo biti v skladu s temeljnimi pravicami, ki jih ta določa, zlasti z lastninsko pravico iz njenega člena 17(1) (glej v tem smislu sodbi z dne 26. februarja 2013, Åkerberg Fransson, C-617/10, EU:C:2013:105, točke od 17 do 19, in z dne 13. junija 2019, Moro, C-646/17, EU:C:2019:489, točki 66 in 67 ter navedena sodna praksa).
- 107 Vendar lastninska pravica iz člena 17(1) Listine ni absolutna pravica in njeno izvajanje se lahko omeji, če so – v skladu s členom 52(1) Listine – ta omejevanja predpisana z zakonom, spoštujejo bistveno vsebino te pravice in so ob spoštovanju načela sorazmernosti potrebna ter dejansko ustrezajo ciljem splošnega interesa, ki jih priznava Unija, ali so potrebna zaradi zaščite pravic in svoboščin drugih (glej v tem smislu sodbo z dne 20. septembra 2016, Ledra Advertising in drugi/Komisija in ECB, od C-8/15 P do C-10/15 P, EU:C:2016:701, točki 69 in 70 ter navedena sodna praksa).
- 108 Ker je namen ukrepov začasne ustavitve plačil, kakršni so ti iz postopka v glavni stvari, ohraniti ali ponovno vzpostaviti finančni položaj kreditne institucije, se mora za njih šteti, da dejansko ustrezajo cilju splošnega interesa, ki ga priznava Unija. Finančne storitve namreč v gospodarstvu Unije igrajo osrednjo vlogo, saj so banke in kreditne institucije bistveni vir financiranja podjetij, dejavnih na različnih trgih. Poleg tega so banke pogosto med seboj povezane in številne med njimi opravljajo svoje dejavnosti na mednarodni ravni. Zato obstaja tveganje, da se propad ene ali več bank hitro razširi na druge banke, bodisi v zadevni državi članici bodisi v drugih državah članicah. To pa lahko povzroči prelivanje negativnih učinkov v druge sektorje gospodarstva (glej v tem smislu sodbi z dne 19. julija 2016, Kotnik in drugi, C-526/14, EU:C:2016:570, točka 50, in z dne 20. septembra 2016, Ledra Advertising in drugi/Komisija in ECB, od C-8/15 P do C-10/15 P, EU:C:2016:701, EU:C:2016:701, točka 72).
- 109 Predložitveno sodišče mora ob upoštevanju vseh okoliščin iz postopka v glavni stvari odločiti, ali zadevni nadzorniški ukrepi glede na zastavljene cilje pomenijo prekomeren in nedopusten poseg, ki škoduje bistvu lastninske pravice tožeče stranke iz postopka v glavni stvari, zlasti, če bi bilo mogoče – glede na neposredno tveganje finančnih izgub, ki bi mu bili izpostavljeni imetniki vlog pri KTB v primeru njenega stečaja – z drugimi manj zavezujočimi ukrepi, kot je delna začasna ustavitev plačil ali delna omejitev dejavnosti KTB, doseči iste rezultate.
- 110 Vendar je iz predloga za sprejetje predhodne odločbe razvidno, da so bili nadzorniški ukrepi iz postopka v glavni stvari časovno omejeni in da so v skladu z nacionalno zakonodajo v tem obdobju tekle pogodbene obresti na začasno ustavljene denarne obveznosti. Med drugim je poleg tega, da je bil zajamčeni znesek vlog pri KTB tožeči stranki iz postopka v glavni stvari izplačan prek FGVB, znesek njenih vlog, ki je presegal zajamčeni znesek, ostal izterljiv v okviru stečajnega postopka, začetega proti tej banki.
- 111 Glede na zgoraj navedene ugotovitve je treba na tretje vprašanje, točka (b), odgovoriti, da je treba člen 2, sedma alinea, Direktive 2001/24 v povezavi s členom 17(1) in členom 52(1) Listine razlagati tako, da ukrep začasne ustavitve plačil, ki ga je nacionalna centralna banka pri kreditni instituciji uporabila kot reorganizacijski ukrep za ohranitev ali ponovno vzpostavitev finančnega položaja te institucije, pomeni neupravičen in nesorazmeren poseg v izvrševanje lastninske pravice vlagateljev pri

navedeni instituciji, če z njim ni upoštevana bistvena vsebina te pravice in če bi bilo mogoče, glede na neposredno tveganje finančnih izgub, katerim bi bili izpostavljeni vlagatelji v primeru njenega stečaja, z drugimi manj zavezujočimi ukrepi doseči enake rezultate, kar mora preveriti predložitveno sodišče.

Tretje vprašanje, točke od (c) do (e)

- 112 Predložitveno sodišče želi s tretjim vprašanjem, točke (c), (d) in (e), ki jih je treba obravnavati skupaj, v bistvu izvedeti, ali je treba načela, ki jih je Sodišče navedlo na področju odgovornosti države članice za škodo, povzročeno posameznikom zaradi kršitve prava Unije, razlagati tako, da nasprotujejo nacionalni ureditvi, v skladu s katero je pravica posameznikov do povrnitve škode, ki jo povzroči zadevni nacionalni organ, pogojena, prvič, s predhodno razveljavitvijo dejanja ali opustitve, iz katerih izhaja škoda, drugič, z namerno naravo škode, in tretjič, z obveznostjo posameznika, da predloži dokaz o obstoju dejanske in gotove premoženjske škode v času vložitve odškodninske tožbe.
- 113 Najprej je treba opozoriti, da je v skladu z ustaljeno sodno prakso načelo odgovornosti države za škodo, povzročeno posameznikom zaradi kršitev prava Unije, za katero odgovarja država, vsebovano v sistemu pogodb, na katerih temelji Unija. Oškodovanci imajo pravico do odškodnine, če so izpolnjeni trije pogoji, in sicer: namen kršenega pravila prava Unije mora biti priznavanje pravic posameznikom, kršitev tega pravila mora biti dovolj resna in obstajati mora neposredna vzročna zveza med to kršitvijo in škodo, povzročeno tem oškodovancem (sodba z dne 4. oktobra 2018, Kantarev, C-571/16, EU:C:2018:807, točke 92, 94 in 95 ter navedena sodna praksa).
- 114 Čeprav pravo Unije ne izključuje, da lahko nacionalno pravo za odgovornost države za kršitev tega prava določi manj stroge pogoje, pa vendar nasprotuje temu, da bi nacionalno pravo v zvezi s tem naložilo dodatne pogoje (sodba z dne 4. oktobra 2018, Kantarev, C-571/16, EU:C:2018:807, točki 120 in 121 ter navedena sodna praksa).
- 115 Kot je bilo opozorjeno v točki 63 te sodbe, je člen 1, točka 3(i), Direktive 94/19 pravilo, ki daje posameznikom pravice in ki vlagateljem omogoča vložitev odškodninske tožbe za škodo, ki jo je povzročila zamuda pri vračilu vlog, pri čemer mora predložitveno sodišče, ki odloča o taki tožbi, preveriti, prvič, ali neobstoj ugotovitve nerazpoložljivosti vlog v roku petih delovnih dni, določenem v tej določbi, kljub dejstvu, da so bili pogoji, jasno navedeni v tej določbi, izpolnjeni, v zadevnih okoliščinah pomeni dovolj resno kršitev v smislu prava Unije, in drugič, ali obstaja neposredna vzročna zveza med to kršitvijo in škodo, nastalo vlagatelju (glej v tem smislu sodbo z dne 4. oktobra 2018, Kantarev, C-571/16, EU:C:2018:807, točka 117).
- 116 Poleg tega je treba opozoriti, da če pravo Unije nekega področja ne ureja, se v nacionalnem pravnem redu vsake države članice po načelu njene procesne avtonomije določijo pristojna sodišča in postopkovna pravila za pravna sredstva, ki zagotavljajo varstvo pravic, ki jih posameznikom daje pravo Unije. Če so pogoji za uveljavljanje odgovornosti države izpolnjeni, kar morajo ugotoviti nacionalna sodišča, mora torej država v okviru nacionalnih predpisov o odgovornosti odpraviti posledice škode, povzročene posamezniku zaradi zadevne kršitve prava Unije, pri čemer je treba upoštevati, da pogoji, ki so jih glede tega določile nacionalne zakonodaje, ne smejo biti manj ugodni od pogojev, ki se uporabljajo za podobne zahteve, ki temeljijo na kršitvi nacionalnega prava (načelo enakovrednosti) niti ne smejo biti oblikovani tako, da v praksi onemogočijo ali preveč otežijo pridobitev odškodnine (načelo učinkovitosti) (sodba z dne 4. oktobra 2018, Kantarev, C-571/16, EU:C:2018:807, točki 122 in 123 ter navedena sodna praksa). Spoštovanje teh dveh načel je treba preizkusiti ob upoštevanju položaja zadevnih pravil v celotnem postopku, poteka tega postopka in posebnosti teh pravil pred različnimi nacionalnimi sodišči (glej v tem smislu sodbo z dne 11. septembra 2019, Călin, C-676/17, EU:C:2019:700, točka 31 in navedena sodna praksa).

- 117 Zlasti v zvezi z načelom učinkovitosti – vsakokrat ko se postavi vprašanje, ali nacionalna postopkovna določba onemogoča ali prekomerno otežuje izvrševanje pravic, ki jih pravni red Unije daje posameznikom – je treba glede na okoliščine primera upoštevati načela nacionalnega pravosodnega sistema, kot so načelo varstva pravice do obrambe, načelo pravne varnosti in učinkovit potek postopka (glej v tem smislu sodbe z dne 14. decembra 1995, *Peterbroeck*, C-312/93, EU:C:1995:437, točka 14; z dne 14. decembra 1995, *van Schijndel in van Veen*, C-430/93 in C-431/93, EU:C:1995:441, točka 19; z dne 15. marca 2017, *Aquino*, C-3/16, EU:C:2017:209, točka 53, in z dne 11. septembra 2019, *Călin*, C-676/17, EU:C:2019:700, točka 42).
- 118 Na postavljena vprašanja je treba odgovoriti ob upoštevanju teh ugotovitev.
- 119 Glede prvega postopkovnega pogoja iz nacionalnega prava, v skladu s katerim je vložitev odškodninske tožbe posameznika zaradi škode, domnevno nastale zaradi kršitve prava Unije, pogojena s predhodno razveljavitvijo dejanja ali opustitve, iz katerih izhaja škoda, predložitveno sodišče pojasnjuje, da tak pogoj v postopku v glavni stvari ne more biti izpolnjen, ker naslovniki nadzorniških in reorganizacijskih ukrepov, ki jih je BNB sprejela proti KTB, niso bili posamezniki, zlasti vlagatelji pri tej kreditni instituciji, in da zato ti zoper take ukrepe ne bi bili upravičeni vložiti ničnostne tožbe.
- 120 Tak pogoj pa lahko prekomerno oteži pridobitev odškodnine za škodo, nastalo zaradi kršitve prava Unije, kadar je v praksi razveljavitev dejanja ali opustitve, ki sta vzrok za to škodo, izključena ali zelo omejena in zato ni razumno, da se oškodovancu naloži tak pogoj (glej v tem smislu sodbo z dne 4. oktobra 2018, *Kantarev*, C-571/16, EU:C:2018:807, točke 143, 146 in 147).
- 121 V zvezi z drugim pogojem, določenim v nacionalnem pravu, ki se nanaša na namerno naravo ravnanja javnega organa ali uslužbenca, ki je vzrok za škodo, pravo Unije nasprotuje nacionalni ureditvi, v skladu s katero za pravico posameznikov za pridobitev odškodnine velja dodatni pogoj, ki presega dovolj resno kršitev prava Unije in ki izhaja iz namerne narave tega ravnanja, kakršen je ta, ki izhaja iz člena 79(8) zakona o kreditnih institucijah (glej v tem smislu sodbo z dne 4. oktobra 2018, *Kantarev*, C-571/16, EU:C:2018:807, točke od 126 do 128 in točka 5, druga alineja, izreka).
- 122 Glede tretjega pogoja, določenega v nacionalnem pravu, ki zahteva, da tožeča stranka dokaže, da ji je v času vložitve odškodninske tožbe nastala dejanska in gotova škoda, je treba opozoriti, da je obveznost oškodovancev, da v pravno zadostni meri dokažejo obseg škode, nastale zaradi kršitve prava Unije, načeloma pogoj za uveljavljanje odgovornosti države za to škodo.
- 123 Iz predloga za sprejetje predhodne odločbe je razvidno, da je tožeča stranka iz postopka v glavni stvari jasno navedla škodo, za katero trdi, da ji je nastala zaradi kršitev prava Unije, za katero odgovornost pripisuje BNB. Tožeča stranka je tako v okviru prvega predloga svojo škodo iz naslova zakonskih obresti na zajamčeni znesek njenih vlog pri KTB za obdobje med datumom začetka stanja insolventnosti te banke in datumom, na katerega so ji bili izplačani zajamčeni zneski njenih vlog, ocenila na 8627,96 BGN (približno 4400 EUR). V okviru drugega predloga je tožeča stranka svojo škodo iz naslova zneska svojih vlog, ki presegajo zgornjo mejo zajamčenega zneska, ocenila na 44.070,90 BGN (približno 22.500 EUR).
- 124 Predložitveno sodišče meni, da se drugi predlog tožeče stranke iz postopka v glavni stvari ne nanaša na dejansko in gotovo škodo, temveč na škodo, ki še ni nastala, ker stečajni postopek, v okviru katerega bi bilo tožeči stranki iz postopka v glavni stvari mogoče povrniti zneske, ki presegajo zajamčeni znesek njenih vlog, še ni bil končan. Vendar ta okoliščina, čeprav jo je treba upoštevati v okviru preizkusa utemeljenosti tožbe iz postopka v glavni stvari, nikakor ni upoštevna v zvezi z vprašanjem dopustnosti te tožbe.
- 125 V zvezi s tem je primerno opozoriti, da mora biti odškodnina za škodo, nastalo posameznikom zaradi kršitev prava Unije, sorazmerna nastali škodi, da se zagotovi učinkovito varstvo njihovih pravic (sodbi z dne 5. marca 1996, *Brasserie du pêcheur in Factortame*, C-46/93 in C-48/93, EU:C:1996:79,

točka 82, in z dne 29. julija 2019, Hochtief Solutions Magyarországi Fióktelepe, C-620/17, EU:C:2019:630, točka 46), zato so nacionalna sodišča pristojna zagotoviti, da varstvo pravic, zagotovljenih s pravnim redom Unije, ne povzroči neupravičene obogatitve upravičencev (glej v tem smislu sodbo z dne 13. julija 2006, Manfredi in drugi, od C-295/04 do C-298/04, EU:C:2006:461, točka 94).

- 126 Prav tako pa je treba opozoriti, da učinkovito varstvo pravice do odškodnine za škodo, povzročeno posameznikom zaradi kršitev prava Unije, pomeni, da je mogoče vložiti tožbo za ugotovitev odgovornosti za skorajšnjo in z določeno gotovostjo predvidljivo škodo, čeprav obsega škode še ni mogoče natančno določiti (glej po analogiji sodbo z dne 2. junija 1976, Kampffmeyer in drugi/EGS, od 56/74 do 60/74, EU:C:1976:78, točka 6).
- 127 Glede na zgoraj navedene ugotovitve je treba na tretje vprašanje, točke od (c) do (e), odgovoriti, da je treba pravo Unije, zlasti načelo odgovornosti držav članic za škodo, povzročeno posameznikom zaradi kršitve prava Unije, ter načeli enakovrednosti in učinkovitosti razlagati tako, da:
- ne nasprotuje nacionalni ureditvi, ki pravico posameznikov do pridobitve odškodnine za škodo, nastalo zaradi kršitve prava Unije, pogojuje s predhodno razveljavitvijo upravnega akta ali opustitve, ki je vzrok za škodo, če ta razveljavitev, tudi če se zahteva za podobne zahtevke, ki temeljijo na kršitvi nacionalnega prava, v praksi ni izključena ali zelo omejena;
 - nasprotuje nacionalni ureditvi, ki pravico posameznikov za pridobitev odškodnine za škodo, nastalo zaradi kršitev prava Unije, pogojuje s tem, da je škoda, ki jo je povzročil zadevni nacionalni organ, storjena namenoma;
 - ne nasprotuje nacionalni ureditvi, ki določa, da za pravico posameznikov do pridobitve odškodnine za škodo, nastalo zaradi kršitve prava Unije, velja pogoj, da je treba v trenutku vložitve tožbe dokazati dejansko in gotovo škodo, če ta pogoj na eni strani ni manj ugoden od pogojev, ki se uporabljajo za podobne zahtevke, ki temeljijo na kršitvi nacionalnega prava, in da na drugi strani ni opredeljen tako, da bi posameznikom v konkretnih primerih onemogočal ali znatno otežil izvrševanje take pravice.

Prvo vprašanje

- 128 Predložitveno sodišče želi s prvim vprašanjem v bistvu izvedeti, ali je treba načeli enakovrednosti in učinkovitosti razlagati tako, da predložitvenemu sodišču – ki odloča o odškodninski tožbi, ki formalno temelji na določbi nacionalnega prava v zvezi z odgovornostjo države za škodo, ki izhaja iz upravne dejavnosti, v utemeljitev katere pa se navajajo razlogi kršitve prava Unije zaradi take dejavnosti – nalagata obveznost, da to tožbo po uradni dolžnosti opredeli tako, da temelji na neizpolnitvi obveznosti, ki za države članice izhajajo iz člena 4(3) PEU.
- 129 Predložitveno sodišče v zvezi s tem pojasnjuje, da mora pristojno sodišče v okviru tožbe – vložene na podlagi Graždanski protsesualen kodeks (zakonik o civilnem postopku) – za ugotovitev odgovornosti države, ki izhaja iz sodne dejavnosti, tako tožbo po uradni dolžnosti opredeliti ob upoštevanju okoliščin, na katerih je ta utemeljena. Odškodninske tožbe, vložene na podlagi APK, kakršna je ta iz postopka v glavni stvari, pa pristojno sodišče ne more opredeliti po uradni dolžnosti in s tem po uradni dolžnosti uporabiti pravo Unije.
- 130 Najprej je treba opozoriti, da morajo imeti upravičenci na voljo pravno sredstvo, s katerim lahko zavarujejo pravice, ki so jim zagotovljene s pravom Unije (glej v tem smislu sodbo z dne 14. maja 2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, C-924/19 PPU

in C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, točke od 142 do 144), zlasti pravico do odškodnine, ki ima, če so izpolnjeni pogoji za uveljavljanje odgovornosti države, na katere je bilo opozorjeno v točki 113 te sodbe, neposredno podlago v pravu Unije.

- 131 Kot je bilo opozorjeno v točki 116 te sodbe, če pravo Unije nekega področja ne ureja, spada vprašanje pravne opredelitve tožbe v skladu z načelom procesne avtonomije v nacionalno pravo vsake države članice, če se spoštujeta načeli enakovrednosti in učinkovitosti.
- 132 Prvič, glede načela enakovrednosti ni upošteveno, da sodišče, ki odloča o tožbi, vloženi na podlagi APK, katere namen je uveljavljanje odgovornosti države za škodo, ki izhaja iz upravne dejavnosti, v skladu z nacionalnim pravom ne more po uradni dolžnosti opredeliti te tožbe ob upoštevanju okoliščin, na katerih temelji ta tožba, medtem ko je sodišče, ki odloča o tožbi, vloženi na podlagi zakonika o civilnem postopku, katere namen je uveljavljanje odgovornosti države za škodo, ki izhaja iz sodne dejavnosti, dolžno opraviti tako opredelitev.
- 133 Načelo enakovrednosti namreč pomeni enako obravnavanje pravnih sredstev, ki temeljijo na kršitvi nacionalnega prava, in podobnih pravnih sredstev, ki temeljijo na kršitvi prava Unije, in ne enakovrednost nacionalnih postopkovnih pravil, ki se uporabljajo za različne spore, kot so civilni spori iz postopka v glavni stvari na eni strani in upravni spori na drugi strani (glej v tem smislu sodno z dne 6. oktobra 2015, Târșia, C-69/14, EU:C:2015:662, točka 34).
- 134 Drugič, načelo učinkovitosti, na katero je bilo opozorjeno v točki 117 te sodbe, sodišča, ki v skladu z nacionalnim pravom odloča o tožbi za ugotovitev odgovornosti države za škodo, nastalo posameznikom zaradi kršitve prava Unije, ne zavezuje, da to tožbo po uradni dolžnosti opredeli tako, da temelji na členu 4(3) PEU, če nobena določba nacionalnega prava temu sodišču ne preprečuje, da preizkusi razloge kršitve prava Unije, navedene v utemeljitev tožbe. Nasprotna rešitev bi namreč oškodovancem onemogočila ali prekomerno otežila izvrševanje njihove pravice do odškodnine na podlagi prava Unije.
- 135 Te razlage ne izpodbije sodna praksa Sodišča, v skladu s katero načelo učinkovitosti načeloma ne zahteva, da nacionalna sodišča po uradni dolžnosti preizkusijo razlog glede kršitve določb prava Unije, kadar bi jih preizkus tega razloga obvezoval, da prekoračijo meje spora, kot so ga opredelile stranke, in se oprejo na druga dejstva in okoliščine od tistih, ki jih je v utemeljitev predloga navedla stranka, ki ima interes, da se uporabijo navedene določbe (sodbi z dne 14. decembra 1995, Van Schijndel in van Veen, C-430/93 in C-431/93, EU:C:1995:441, točka 22, in z dne 7. junija 2007, Van der Weerd in drugi, od C-222/05 do C-225/05, EU:C:2007:318, točka 32).
- 136 Ker je tožeča stranka namreč dejansko navedla razlog, ki temelji na kršitvi prava Unije, da bi dokazala odgovornost države, pristojnemu nacionalnemu sodišču pri preizkusu pravnega sredstva načeloma ni treba prekoračiti meje spora, kot ga je opredelila ta stranka.
- 137 Glede na vse zgoraj navedene ugotovitve je treba na prvo vprašanje odgovoriti, da je treba načeli enakovrednosti in učinkovitosti razlagati tako, da predložitevno sodišče – ki odloča o odškodninski tožbi, ki formalno temelji na določbi nacionalnega prava v zvezi z odgovornostjo države za škodo, ki izhaja iz upravne dejavnosti, v utemeljitev katere pa se navajajo razlogi kršitve prava Unije zaradi take dejavnosti – ne zavezuje, da to tožbo po uradni dolžnosti opredeli tako, da temelji na členu 4(3) PEU, če določbe nacionalnega prava, ki se uporabijo, temu sodišču ne preprečujejo preizkusa razlogov kršitve prava Unije, navedenih v utemeljitev te tožbe.

Stroški

¹³⁸ Ker je ta postopek za stranki v postopku v glavni stvari ena od stopenj v postopku pred predložitvenim sodiščem, to odloči o stroških. Stroški za predložitev stališč Sodišču, ki niso stroški omenjenih strank, se ne povrnejo.

Iz teh razlogov je Sodišče (četrti senat) razsodilo:

1. Člen 7(6) Direktive 94/19/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 30. maja 1994 o sistemih zjamčenih vlog, kakor je bila spremenjena z Direktivo 2009/14/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 11. marca 2009, je treba razlagati tako, da pravica do odškodnine vlagatelja, ki jo določa ta direktiva, prek sistema zjamčenih vlog krije le izplačilo nerazpoložljivih vlog tega vlagatelja v višini zneska, določenega v členu 7(1a) te direktive, kakor je bila spremenjena z Direktivo 2009/14, po tem, ko pristojni nacionalni organ v skladu s členom 1, točka 3(i), navedene direktive, kakor je bila spremenjena z Direktivo 2009/14, ugotovi nerazpoložljivost vlog, ki jih ima zadevna kreditna institucija, tako da člen 7(6) iste direktive, kakor je bila spremenjena z Direktivo 2009/14, v korist navedenega vlagatelja ne ustvarja pravice do odškodnine za škodo, povzročeno zaradi prepoznega izplačila zjamčenega zneska vseh njegovih vlog ali zaradi nezadostnega nadzora pristojnih nacionalnih organov nad kreditno institucijo, katere vloge so postale nerazpoložljive.
2. Določbe člena 1, točka 3(i), v povezavi s členom 7(6) in členom 10(1) Direktive 94/19, kakor je bila spremenjena z Direktivo 2009/14, je treba razlagati tako, da nasprotujejo nacionalni ureditvi ali pogodbeni klavzuli, v skladu s katero vloga pri kreditni instituciji, katere plačila so bila začasno ustavljena, zapade šele takrat, ko pristojni organ odvzame dovoljenje za opravljanje bančnih storitev, izdano tej instituciji, in le če je vlagatelj izrecno zahteval izplačilo te vloge. V skladu z načelom primarnosti prava Unije ne sme nobeno nacionalno sodišče, ki odloča o odškodninski tožbi zaradi škode, domnevno povzročene zaradi izplačila zjamčenega zneska take vloge po preteku roka, določenega v členu 10(1) te direktive, kakor je bila spremenjena z Direktivo 2009/14, uporabiti te ureditve ali te pogodbene klavzule, da bi odločilo o tej tožbi.
3. Člen 17(3) Uredbe (EU) št. 1093/2010 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 24. novembra 2010 o ustanovitvi Evropskega nadzornega organa (Evropski bančni organ) in o spremembi Sklepa št. 716/2009/ES ter razveljavitvi Sklepa Komisije 2009/78/ES v povezavi z uvodno izjavo 27 te uredbe je treba razlagati tako, da mora nacionalno sodišče za rešitev spora, ki mu je predložen, upoštevati priporočilo Evropskega bančnega organa, sprejeto na podlagi te določbe, zlasti v okviru tožbe za ugotovitev odgovornosti države članice za škodo, povzročeno posamezniku zaradi neuporabe ali nepravilne ali nezadostne uporabe prava Unije, ki je bila povod za izvedbo preiskave, ki je privedla do sprejetja tega priporočila. Tudi če posamezniki, ki jim je bila škoda povzročena s kršitvijo prava Unije, ugotovljeno v takem priporočilu, niso njegovi naslovniki, morajo biti upravičeni do tega, da se oprejo na to priporočilo, ko pri pristojnih nacionalnih sodiščih predlagajo ugotovitev odgovornosti zadevne države članice zaradi navedene kršitve prava Unije.

Priporočilo Evropskega bančnega organa EBA/REC/2014/02 z dne 17. oktobra 2014, naslovljeno na Balgarska Narodna Banka (centralna banka Bolgarije) in Fond za garantirane na vlogovete v bankite (sklad za jamstvo bančnih vlog), o ukrepih, potrebnih za uskladitev z Direktivo 94/19/ES, ni veljavno v delu, v katerem odločbo Balgarska Narodna Banka (centralna banka Bolgarije), da se nad Korporativna trgovska banka AD odredi posebni nadzor in začasno ustavijo njene obveznosti, izenačuje z ugotovitvijo nerazpoložljivosti vlog v smislu člena 1, točka 3(i), Direktive 94/19/ES, kakor je bila spremenjena z Direktivo 2009/14/ES.

4. Člen 2, sedma alineja, Direktive 2001/24/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 4. aprila 2001 o reorganizaciji in prenehanju kreditnih institucij v povezavi s členom 17(1) in členom 52(1) Listine Evropske unije o temeljnih pravicah je treba razlagati tako, da ukrep začasne ustavitve plačil, ki ga je nacionalna centralna banka uporabila za kreditno institucijo kot reorganizacijski ukrep za ohranitev ali ponovno vzpostavitev finančnega položaja te institucije, pomeni neupravičen in nesorazmeren poseg v izvrševanje lastninske pravice vlagateljev pri navedeni instituciji, če z njim ni upoštevana bistvena vsebina te pravice in če bi bilo mogoče, glede na neposredno tveganje finančnih izgub, ki bi jim bili izpostavljeni vlagatelji v primeru njenega stečaja, z drugimi manj zavezujočimi ukrepi doseči enake rezultate, kar mora preveriti predložitveno sodišče.
5. Pravo Unije, zlasti načelo odgovornosti držav članic za škodo, povzročeno posameznikom zaradi kršitve prava Unije, ter načeli enakovrednosti in učinkovitosti, je treba razlagati tako, da:
- ne nasprotuje nacionalni ureditvi, ki pravico posameznikov do pridobitve odškodnine za škodo, nastalo zaradi kršitve prava Unije, pogojuje s predhodno razveljavitvijo upravnega akta ali opustitve, ki je vzrok za škodo, če ta razveljavitev, tudi če se zahteva za podobne zahtevke, ki temeljijo na kršitvi nacionalnega prava, v praksi ni izključena ali zelo omejena;
 - nasprotuje nacionalni ureditvi, ki pravico posameznikov za pridobitev odškodnine za škodo, nastalo zaradi kršitev prava Unije, pogojuje s tem, da je škoda, ki jo je povzročil zadevni nacionalni organ, storjena namenoma;
 - ne nasprotuje nacionalni ureditvi, ki določa, da za pravico posameznikov do pridobitve odškodnine za škodo, nastalo zaradi kršitve prava Unije, velja pogoj, da je treba v trenutku vložitve tožbe dokazati dejansko in gotovo škodo, če ta pogoj na eni strani ni manj ugoden od pogojev, ki se uporabljajo za podobne zahtevke, ki temeljijo na kršitvi nacionalnega prava, in da na drugi strani ni opredeljen tako, da bi posameznikom v konkretnih primerih onemogočal ali znatno otežil izvrševanje take pravice.
6. Načeli enakovrednosti in učinkovitosti je treba razlagati tako, da predložitveno sodišče – ki odloča o odškodninski tožbi, ki formalno temelji na določbi nacionalnega prava v zvezi z odgovornostjo države za škodo, ki izhaja iz upravne dejavnosti, v utemeljitev katere pa se navajajo razlogi kršitve prava Unije zaradi take dejavnosti – ne zavezujeta, da to tožbo po uradni dolžnosti opredeli tako, da temelji na členu 4(3) PEU, če določbe nacionalnega prava temu sodišču ne preprečujejo preizkusa razlogov kršitve prava Unije, navedenih v utemeljitev te tožbe.

Podpisi