

СЪД НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ
TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA
SODNÍ DVŮR EVROPSKÉ UNIE
DEN EUROPÆISKE UNIONS DOMSTOL
GERICHTSHOF DER EUROPÄISCHEN UNION
EUROOPA LIIDU KOHUS
ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ
COURT OF JUSTICE OF THE EUROPEAN UNION
COUR DE JUSTICE DE L'UNION EUROPÉENNE
CÚIRT BHREITHIÚNAIS AN AONTAIS EORPAIGH
SUD EUROPSKE UNĚJE
CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA



EIROPAS SAVIENĪBAS TIESA
EUROPOS SĄJUNGOS TEISINGUMO TEISMAS
AZ EURÓPAI UNIÓ BÍRÓSÁGA
IL-QORTI TAL-ĠUSTIZZJA TAL-UNJONI EWROPEA
HOF VAN JUSTITIE VAN DE EUROPESE UNIE
TRYBUNAŁ SPRAWIEDLIWOŚCI UNII EUROPEJSKIEJ
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA
CURTEA DE JUSTIȚIE A UNIUNII EUROPENE
SÚDNY DVOR EURÓPSKEJ ÚNIE
SODIŠČE EVROPSKE UNIJE
EUROOPAN UNIONIN TUOMIOISTUIN
EUROPEISKA UNIONENS DOMSTOL

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
JEANA RICHARDA DE LA TOURA
przedstawiona w dniu 13 czerwca 2024 r.¹

Sprawa C-118/23

**Rada Nadzorcza Getin Noble Bank,
Getin Holding S.A.,
LC Corp BV,
Fundacja Jolanty i Leszka Czarneckich z siedzibą w Warszawie,
NM,
IJ,
OP,
DL,
US,
AB,
SQ,
KP,
MP,
MZ,
CP,
MD,
GW,
ZD,
IB,
JJ,
KG,
WG,
JS,
KB,
MM,
MT,
MG,**

¹ Język oryginału: francuski.

**GK,
QP,
KM,
LN,
CK,
MK,
WK,
KA,
AU,
BX,
SJ,
ML,
MT,
LP,
PS,
SP,
DG,
GM,
IJ,
LL,
PJ,
WJ,
JG,
OT,
BK,
HH,
HB,
GK,
RS,
CE,
ET,
IK,
NO,
BI,
TM,
CJ,
SN,
DI,
EO,
GL,
PA,
TN,
EQ,
PB,
LT,
LS,**

**NA,
PR,
IN,
IT,
TK,
LE,
NB,
SE,
KL,
BD,
RR,
RL,
IO,
BV,
TA,
TS,
AA,
MB,
YN,
IC,
EZ,
UB,
AM,
MP,
DJ,
VE,
XL,
OA,
IW,
DL,
NG,
UH,
CI,
RG,
RL,
SI,
OS,
NS,
BA,
NP,
PQ,
IY,
TG,
BE,
RN,
SL,**

**WE,
RY,
DL,
EO,
OR,
AW,
VQ,
QR,
SC,
RI**

**przeciwko
Bankowemu Funduszowi Gwarancyjnemu,
przy udziale:
VELOBANK S.A.,
M.K., działającego w charakterze syndyka masy upadłości Getin Noble Bank
S.A., w likwidacji, dawniej Getin Noble Bank S.A.,
TD**

[wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez
Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie (Polska)]

Odesłanie prejudycjalne – Prowadzenie działań naprawczych oraz
restrukturyzacja i uporządkowana likwidacja w odniesieniu do instytucji
kredytowych – Bank objęty procedurą restrukturyzacji i uporządkowanej
likwidacji – Kumulacja funkcji organu ds. restrukturyzacji i uporządkowanej
likwidacji – Gwarancja operacyjnej niezależności

I. Wprowadzenie

1. Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej² i art. 3 ust. 3 oraz art. 85 ust. 2 i 3 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/59/UE z dnia 15 maja 2014 r. ustanawiającej ramy na potrzeby prowadzenia działań naprawczych oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w odniesieniu do instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych oraz zmieniającej dyrektywę Rady 82/891/EWG i dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2001/24/WE, 2002/47/WE, 2004/25/WE, 2005/56/WE, 2007/36/WE, 2011/35/UE, 2012/30/UE i 2013/36/EU oraz rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1093/2010 i (UE) nr 648/2012³.

2. Wniosek ten został złożony w ramach sporu pomiędzy radą nadzorczą spółki Getin Noble Bank S.A. (zwanej dalej „GN Bank”) oraz dużą liczbą osób fizycznych i prawnych a Bankowym Funduszem Gwarancyjnym (Polska) (zwanym dalej „BFG”) w przedmiocie decyzji tego ostatniego o wszczęciu procedury restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji wobec GN Bank.

3. W niniejszej opinii, w której zgodnie z wnioskiem Trybunału skoncentruję się na pytaniach prejudycjalnych trzecim i czwartym, ustalę, po pierwsze, czy funkcje tymczasowego administratora (kuratora) i funkcje gwarancji depozytów bankowych są „innymi funkcjami”, które mogą być wykonywane przez organ ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, pod warunkiem przestrzegania pewnych wymogów odpowiednich dla zapewnienia operacyjnej niezależności między tymi funkcjami a funkcją restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, a po drugie, czy państwa członkowskie lub organy ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji mogą przyjąć i opublikować wewnętrzne przepisy niezbędne do spełnienia tych wymogów.

II. Ramy prawne

A. Prawo Unii

1. *Rozporządzenie (UE) nr 575/2013*

4. Artykuł 2 ust. 1 i 2 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 575/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wymogów ostrożnościowych dla instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych, zmieniającego rozporządzenie

² Zwana dalej „Kartą”.

³ Dz.U. 2014, L 173, s. 190.

(UE) nr 648/2012⁴, w brzmieniu zmienionym rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/2033 z dnia 27 listopada 2019 r.⁵, stanowi:

„1. Do celów zapewnienia zgodności z niniejszym rozporządzeniem właściwe organy mają uprawnienia określone w dyrektywie 2013/36/UE⁶ i w niniejszym rozporządzeniu oraz przestrzegają ustanowionych w tych aktach procedur.

2. Do celów zapewnienia zgodności z niniejszym rozporządzeniem właściwe organy mają uprawnienia określone w dyrektywie [2014/59] i w niniejszym rozporządzeniu oraz przestrzegają ustanowionych w tych aktach procedur”.

5. Zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 40 tego rozporządzenia:

„Na użytek niniejszego rozporządzenia stosuje się następujące definicje:

[...]

40) »właściwy organ« oznacza organ lub podmiot publiczny oficjalnie uznany przez prawo krajowe, który na podstawie tego prawa jest upoważniony do sprawowania nadzoru nad instytucjami, w ramach systemu nadzorczego funkcjonującego w danym państwie członkowskim”.

2. Dyrektywa 2014/59

6. Artykuł 2 ust. 1 pkt 40 tej dyrektywy 2014/59 stanowi:

„Do celów niniejszej dyrektywy stosuje się następujące definicje:

[...]

40) »działanie w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji« oznacza decyzję o objęciu instytucji lub podmiotu, o którym mowa w art. 1 ust. 1 lit. b), c) lub d), restrukturyzacją i uporządkowaną likwidacją zgodnie z art. 32 lub 33, zastosowanie instrumentu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji lub wykonanie co najmniej jednego uprawnienia w zakresie prowadzenia restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji”.

7. Artykuł 3 tej dyrektywy, zatytułowany „Wyznaczenie organów ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji”, przewiduje w ust. 3 i 4:

⁴ Dz.U. 2013, L 176, s. 1.

⁵ Dz.U. 2019, L 314, s. 1, zwanego dalej „rozporządzeniem nr 575/2013”.

⁶ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie warunków dopuszczenia instytucji kredytowych do działalności oraz nadzoru ostrożnościowego nad instytucjami kredytowymi i firmami inwestycyjnymi, zmieniająca dyrektywę 2002/87/WE i uchylająca dyrektywy 2006/48/WE oraz 2006/49/WE (Dz.U. 2013, L 176, s. 338), zmieniona dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/878 z dnia 20 maja 2019 r. (Dz.U. 2019, L 150, s. 253) (zwana dalej „dyrektywą 2013/36”).

„3. Organami ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji mogą być narodowe banki centralne, właściwe ministerstwa lub inne organy administracji publicznej czy organy, którym powierzono uprawnienia w zakresie administracji publicznej. Państwa członkowskie mogą wyjątkowo ustalić, że organ ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji może być organem właściwym dla nadzoru do celów rozporządzenia [nr 575/2013] i dyrektywy [2013/36]. Należy przyjąć odpowiednie uzgodnienia strukturalne dla zagwarantowania operacyjnej niezależności i uniknięcia konfliktu interesów między funkcjami nadzoru na mocy rozporządzenia [nr 575/2013] i dyrektywy [2013/36] lub innych funkcji odpowiedniego organu z funkcjami organów ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji na mocy niniejszej dyrektywy, bez uszczerbku dla obowiązków w zakresie wymiany informacji i współpracy wymaganych na mocy ust. 4. W szczególności państwa członkowskie zapewniają, by w ramach właściwych organów, narodowych banków centralnych, właściwych ministerstw lub innych organów funkcje w zakresie restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji były operacyjnie niezależne od funkcji nadzoru lub innych funkcji odpowiedniego organu.

Pracownicy uczestniczący w wykonywaniu funkcji organu ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji na podstawie niniejszej dyrektywy podlegają oddzielnym trybom sprawozdawczości [odrębnej hierarchii służbowej, podległości służbowej] i są strukturalnie oddzieleni od trybów sprawozdawczości [odrębnej hierarchii służbowej, podległości służbowej] dla pracowników uczestniczących w wykonywaniu zadań na podstawie rozporządzenia [nr 575/2013] i dyrektywy [2013/36] lub w odniesieniu do innych funkcji odpowiedniego organu.

Na potrzeby niniejszego ustępu państwa członkowskie lub organ ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji przyjmują i publikują wszelkie niezbędne odpowiednie przepisy wewnętrzne, w tym przepisy o tajemnicy zawodowej i wymianie informacji między różnymi dziedzinami funkcjonowania.

4. Państwa członkowskie zobowiązują organy pełniące funkcje nadzoru i funkcje w zakresie restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji oraz osoby pełniące te funkcje w imieniu tych organów do ścisłej współpracy, jeżeli chodzi o przygotowanie, planowanie i wykonanie decyzji dotyczących restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, zarówno wtedy, gdy organ ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji oraz właściwy organ są odrębnymi podmiotami, jak i wtedy, gdy obie funkcje pełnione są w ramach tego samego podmiotu”.

8. Zgodnie z art. 29 ust. 1–3 tej dyrektywy:

„1. Właściwe organy mogą, proporcjonalnie do danych okoliczności, powołać dowolnego administratora w celu tymczasowego zastąpienia organu zarządzającego instytucji albo w celu tymczasowej współpracy z organem zarządzającym instytucji, a właściwy organ określa to w decyzji w momencie powołania administratora. Jeżeli właściwy organ powoła tymczasowego

administratora w celu tymczasowej współpracy z organem zarządzającym instytucji, w momencie powołania takiego administratora właściwy organ precyzuje również rolę, obowiązki i uprawnienia tymczasowego administratora oraz ewentualne wymogi nakładające na organ zarządzający instytucji obowiązek konsultowania się z tymczasowym administratorem przed podjęciem konkretnych decyzji lub działań bądź też obowiązek uzyskania jego zgody na podjęcie takich decyzji lub działań [...]. Ponadto państwa członkowskie zapewniają, by ewentualny tymczasowy administrator [...] nie znajdował się w sytuacji konfliktu interesów.

2. Właściwy organ określa uprawnienia tymczasowego administratora w momencie jego powołania, proporcjonalnie do danych okoliczności. Uprawnienia takie mogą obejmować niektóre lub wszystkie uprawnienia organu zarządzającego danej instytucji zgodnie z jej statutem i prawem krajowym, w tym uprawnienie do wykonywania niektórych lub wszystkich funkcji administracyjnych organu zarządzającego danej instytucji.

3. Właściwy organ określa rolę i funkcje tymczasowego administratora w momencie jego powołania; mogą one obejmować ustalenie sytuacji finansowej instytucji, zarządzanie działalnością lub częścią działalności instytucji w celu utrzymania lub przywrócenia sytuacji finansowej instytucji oraz podejmowanie środków w celu przywrócenia należytego i ostrożnego zarządzania działalnością instytucji. W momencie powołania tymczasowego administratora właściwy organ określa ewentualne ograniczenia co do jego roli i zadań”.

B. Prawo polskie

1. Ustawa o prawie bankowym

9. Artykuł 144 ust. 1, 1a, 3 i 4 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe⁷, w brzmieniu mającym zastosowanie do okoliczności faktycznych sporu w postępowaniu głównym, stanowi:

„1. W przypadku, o którym mowa w art. 138 ust. 3, w związku z wystąpieniem okoliczności wskazanych w art. 142 ust. 1, w celu poprawy sytuacji banku lub zapewnienia efektywności wdrażanego planu naprawy, Komisja Nadzoru Finansowego [zwana dalej »KNF«] może, z zastrzeżeniem art. 5 ust. 6 ustawy z dnia 10 czerwca 2016 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji⁸, wydać decyzję o ustanowieniu kuratora⁹ w banku.

⁷ Dz.U. z 1997 r., nr 140, poz. 939.

⁸ Dz.U. 2016, poz. 996.

⁹ Zwracam uwagę, że w polskim prawie posłużono się terminem „kurator”, odmiennym od terminu użytego w dyrektywie 2014/59 „administrator”.

1a. W przypadku, o którym mowa w ust. 1, [KNF] określa w decyzji szczegółowy zakres zadań kuratora.

[...]

3. Kuratorowi przysługuje prawo wniesienia sprzeciwu wobec uchwał i decyzji zarządu i rady nadzorczej banku. Oświadczenie o zamiarze wniesienia sprzeciwu zgłoszone na posiedzeniu rady nadzorczej lub zarządu wstrzymuje wykonanie uchwały lub decyzji.

4. Kurator wnosi odwołanie od uchwały walnego zgromadzenia akcjonariuszy lub uchwały walnego zgromadzenia banku spółdzielczego, która narusza interesy banku [...].”.

2. *Ustawa o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji*

10. Artykuł 5 ust. 1, 3 i 6 ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji, w brzmieniu mającym zastosowanie do okoliczności faktycznych sporu w postępowaniu głównym, przewiduje:

„1. Do zadań [BFG] należy:

- 1) wykonywanie obowiązków wynikających z gwarantowania depozytów, w szczególności dokonywanie wypłaty środków gwarantowanych deponentom;
- 2) kontrola danych zawartych w systemach wyliczania podmiotów objętych systemem gwarantowania;
- 3) restrukturyzacja podmiotów, o których mowa w art. 64 pkt 2, przez umorzenie lub konwersję instrumentów kapitałowych;
- 4) prowadzenie przymusowej restrukturyzacji;
- 5) przygotowywanie, przegląd i aktualizacja planów przymusowej restrukturyzacji i grupowych planów przymusowej restrukturyzacji;
- 6) gromadzenie i analizowanie informacji o podmiotach objętych systemem gwarantowania oraz o bankach hipotecznych, w szczególności w celu opracowywania analiz i prognoz dotyczących sektora bankowego i sektora kas oraz poszczególnych banków i kas;
- 7) prowadzenie innych działań na rzecz stabilności krajowego systemu finansowego.

[...]

3. [BFG] współpracuje z innymi podmiotami działającymi na rzecz stabilności krajowego systemu finansowego, podmiotami prowadzącymi systemy gwarantowania depozytów, a także właściwymi organami przymusowej restrukturyzacji, Europejskim Urzędem Nadzoru Bankowego oraz właściwymi organami przymusowej restrukturyzacji dla grupy, właściwymi organami przymusowej restrukturyzacji dla istotnego oddziału, właściwymi organami przymusowej restrukturyzacji dla podmiotu zależnego oraz właściwymi organami przymusowej restrukturyzacji państwa trzeciego.

[...]

6. [KNF], na wniosek [BFG], ustanawia [BFG] kuratorem, o którym mowa w art. 144 ust. 1 ustawy – Prawo bankowe [...].”

11. Artykuł 101 ust. 1, 6 i 7 ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji stanowi:

„1. [KNF] niezwłocznie informuje [BFG] o:

- 1) zagrożeniu podmiotu upadłością;
- 2) braku przesłanek wskazujących, że możliwe do podjęcia działania nadzorcze lub działania tego podmiotu pozwolą we właściwym czasie usunąć to zagrożenie.

[...]

6. [KNF] przekazuje informację, o której mowa w ust. 1, także:

[...]

- 6) organowi zarządzającemu uznanym systemem gwarancji depozytów w państwie, na którego terytorium ma siedzibę podmiot dominujący;
- 7) podmiotom zarządzającym funduszami przymusowej restrukturyzacji w państwie, na którego terytorium ma siedzibę podmiot dominujący, w przypadku gdy funduszem nie zarządza właściwy organ przymusowej restrukturyzacji dla grupy;

[...]

7. W przypadku gdy łącznie są spełnione następujące warunki:

- 1) podmiot krajowy jest zagrożony upadłością,
- 2) nie występują uzasadnione przesłanki wskazujące, że działania podmiotu krajowego lub systemu ochrony instytucjonalnej lub działania nadzorcze, w tym środki wczesnej interwencji, pozwolą we właściwym czasie usunąć zagrożenie upadłością,

3) działania wobec podmiotu krajowego konieczne są w interesie publicznym

– [BFG] wydaje decyzję o wszczęciu wobec podmiotu krajowego przymusowej restrukturyzacji albo decyzję o umorzeniu lub konwersji instrumentów kapitałowych lub zobowiązań kwalifikowalnych [...].

12. Zgodnie z art. 137 ust. 1 tej ustawy:

„[BFG], przed podjęciem decyzji o wszczęciu przymusowej restrukturyzacji, zapewnia przeprowadzenie oszacowania wartości aktywów i pasywów podmiotu”.

III. Postępowanie główne i pytania prejudycjalne

13. Ze względu na nieprzestrzeganie przez GN Bank minimalnych wymogów określonych w art. 92 rozporządzenia nr 575/2013 KNF decyzją z dnia 22 grudnia 2021 r. na podstawie art. 144 ust. 1 i 1a ustawy Prawo bankowe, ustanowiła BFG tymczasowym administratorem („kuratorem”)¹⁰ w GN Bank w celu poprawy jej sytuacji finansowej. W decyzji tej KNF zobowiązała BFG w ramach jego funkcji „kuratora” banku, w szczególności do składania sprawozdań, zapewnienia dalszej działalności GN Bank oraz do wykonywania wszystkich uprawnień „kuratora” wynikających z przepisów prawnych.

14. Ze względu na ryzyko niewypłacalności GN Bank BFG, jako organ ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, wydał w dniu 29 września 2022 r. decyzję w sprawie wszczęcia restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji wobec GN Bank, umorzenia wyemitowanych przez nią instrumentów kapitałowych oraz zastosowania instrumentu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w formie instytucji pomostowej (zwaną dalej „decyzją z dnia 29 września 2022 r.”). W związku z tym w dniu 3 października 2022 r. aktywa wskazane w tej decyzji zostały przeniesione do instytucji pomostowej – Bank FGB S.A. FGB wyznaczył administratora podmiotu objętego restrukturyzacją i uporządkowaną likwidacją. Decyzja ta skierowana była do GN Bank, Bank FGB i administratora.

15. Rada nadzorcza GN Bank wniosła skargę na decyzję z dnia 29 września 2022 r. do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie (Polska), który jest sądem odsyłającym. Skargi wniosły również inne podmioty, w tym osoby będące właścicielami umorzonych akcji lub obligacji wyemitowanych przez GN Bank, jego wierzyciele oraz strony zawartych z nim umów kredytów i pożyczek denominowanych w walucie obcej lub indeksowanych kursem tej waluty¹¹.

¹⁰ Zobacz przypis 9 do niniejszej opinii.

¹¹ Sąd odsyłający wskazuje, że do dnia wydania postanowienia odsyłającego otrzymał ponad 7000 skarg na decyzję z dnia 29 września 2022 r., co odpowiada średniej liczbie odwołań otrzymywanych przez właściwy wydział tego sądu w okresie ponad dwóch lat.

16. Skarżący w postępowaniu głównym żądają stwierdzenia, że decyzja ta została wydana z naruszeniem prawa, co pozwoliłoby im na wytoczenie powództw odszkodowawczych przed sądami powszechnymi. Zarzuty skarg obejmują zarówno naruszenie prawa materialnego, jak i naruszenie przepisów postępowania o istotnym wpływie na wynik sprawy. W tym względzie podniesiono w szczególności, że BFG znajdował się w sytuacji konfliktu interesów, co uniemożliwiało mu wykonywanie funkcji powierzonych organowi ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, ponieważ pełnił jednocześnie funkcje nadzorcze, gwarantowania depozytów bankowych i restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji. Ten konflikt interesów pogłębia brak odpowiednich gwarancji proceduralnych przewidzianych w dyrektywie 2014/59.

17. BFG zaprzecza istnieniu konfliktu interesów. Podnosi on, że wprowadził przepisy organizacyjne i strukturalne umożliwiające zagwarantowanie jego niezależności operacyjnej oraz uniknięcie konfliktu interesów między wykonywaniem funkcji w zakresie restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji a wykonywaniem innych funkcji, które wykonuje.

18. Sąd odsyłający żywi tu wątpliwości, w szczególności co do istnienia takiego konfliktu interesów.

19. W pierwszej kolejności sąd ten zastanawia się nad tym, czy funkcja ustawowego gwaranta depozytów bankowych i funkcja „kuratora” banku są „innymi funkcjami” bądź „funkcjami nadzoru”, o jakich mowa w art. 3 ust. 3 dyrektywy 2014/59, które nie powinny być łączone z funkcjami organu ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji.

20. Ów sąd uważa, po pierwsze, że nawet jeśli funkcja „kuratora” nie może zostać zakwalifikowana sensu stricto jako funkcja nadzoru, gdyż tę pełni KNF, to jednak „kurator” jest ustanawiany na gruncie prawa polskiego w decyzji wydanej przez ten właśnie organ nadzoru i wykonuje powierzone mu zadania tego organu. Na tej podstawie sąd odsyłający wnioskuje, że nie można a priori wykluczyć, że pełnienie tej funkcji przez BFG nie wymagało wprowadzenia odpowiednich rozwiązań gwarantujących operacyjną niezależność i uniknięcie konfliktu interesów.

21. Po drugie, zdaniem tego sądu kumulacja funkcji restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji z funkcją gwaranta depozytów, polegająca na gromadzeniu środków na pokrycie gwarancji i ich wypłacie, mogłaby stworzyć w braku strukturalnego rozdzielenia i niezależności organizacyjnej od tych funkcji ryzyko, że środki przyjęte przez BFG wobec banku zagrożonego upadłością będą miały na celu ograniczenie do minimum wykorzystania zasobów, którymi dysponuje BFG.

22. W drugiej kolejności sąd odsyłający wyraża wątpliwości co do charakteru wymogu gwarancji strukturalnych, o których mowa w art. 3 ust. 3 dyrektywy 2014/59, i zastanawia się, czy w szczególnych okolicznościach sprawy można

uznać, że cel operacyjnej niezależności został osiągnięty i że uniknięto wszelkiego konfliktu interesów.

23. W szczególności sąd odsyłający uważa, że cel ten należy osiągnąć poprzez zagwarantowanie, by pracownicy odpowiedzialni za zadania w zakresie restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji powierzone organowi ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji podlegali strukturze organizacyjnej i trybowi sprawozdawczości odrębnym od tych, do których należą pracownicy odpowiedzialni za zadania nadzorcze lub pracownicy wykonujący inne funkcje danego organu. Tymczasem jego zdaniem ustawa o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji nie wprowadza przepisów systemowych, które zapewniłyby strukturalne oddzielenie funkcji restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji od innych funkcji BFG. Sąd odsyłający wyjaśnia, że zadania związane z funkcją restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, funkcją „kuratora” banku i funkcją gwaranta depozytów zostały powierzone odrębnym służbom w ramach BFG, jednakże decyzje podejmowane w ramach wszystkich tych funkcji są podejmowane przez te same osoby pełniące funkcje kierownicze lub doradcze w ramach BFG.

24. W tych okolicznościach Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

- „1) Czy art. 85 ust. 2 i 3 dyrektywy [2014/59] w związku z art. 47 [Karty] i art. 19 ust. 1 akapit drugi [TUE] należy interpretować w ten sposób, że w przypadku wniesienia przez radę nadzorczą podmiotu w restrukturyzacji skargi do krajowego sądu administracyjnego na decyzję w przedmiocie przymusowej restrukturyzacji skuteczny środek ochrony prawnej uznaje się za zapewniony także osobom, które w zaskarżeniu tej decyzji upatrują ochrony swojego interesu prawnego, w sytuacji gdy sąd, dokonując kontroli zaskarżonej decyzji[,] nie jest związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną, a prawomocny wyrok wydany w wyniku rozpoznania tej skargi jest skuteczny erga omnes, i gdy możliwość uzyskania przez te osoby ochrony ich interesu prawnego nie jest uzależniona od odrębnego wniesienia przez nie skargi do sądu administracyjnego na powyższą decyzję?
- 2) Czy art. 85 ust. 3 dyrektywy [2014/59] wprowadzający wymóg sprawnej kontroli sądowej oraz art. 47 Karty i art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, stanowiące o skutecznej ochronie prawnej, należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie zastosowaniu przepisu proceduralnego państwa członkowskiego, który zobowiązuje krajowy sąd administracyjny do łącznego rozpoznania wszystkich skarg, jakie zostały wniesione do tego sądu na decyzję organu ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, w sytuacji gdy zastosowanie tego przepisu wraz z innymi wymogami krajowe procedury sądownoadministracyjnej powoduje, że z uwagi na

- znaczną ilość takich skarg wydanie wyroku w sprawie może okazać się nadmiernie utrudnione, o ile w ogóle możliwe, w rozsądnym terminie?
- 3) Czy art. 3 ust. 3 dyrektywy [2014/59] należy interpretować w ten sposób, że pozwala on państwu członkowskiemu na niedokonywanie strukturalnego oddzielenia – dla zagwarantowania operacyjnej niezależności i uniknięcia konfliktu interesów – funkcji organu ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji od innych funkcji tego organu jako ustawowego gwaranta depozytów bankowych lub kuratora banku (tymczasowego administratora) ustanowionego na podstawie decyzji krajowego organu właściwego dla nadzoru do celów rozporządzenia [nr 575/2013] i dyrektywy [2013/36]?
- 4) Czy art. 3 ust. 3 dyrektywy [2014/59] należy interpretować w ten sposób, że w przypadku uchybienia przez państwo członkowskie obowiązku ustanowienia odpowiednich uzgodnień strukturalnych dla zagwarantowania operacyjnej niezależności i uniknięcia konfliktu interesów pomiędzy funkcjami nadzoru na mocy rozporządzenia [nr 575/2013] i dyrektywy [2013/36] lub innymi funkcjami odpowiedniego organu a funkcjami organu ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji warunek operacyjnej niezależności i uniknięcia konfliktu interesów może być uznany za spełniony, jeśli krajowy sąd administracyjny kontrolujący decyzję w przedmiocie przymusowej restrukturyzacji uzna, że zastosowane inne rozwiązania organizacyjne i działania faktyczne organu ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji były wystarczające dla osiągnięcia tego skutku?”.

25. Uwagi na piśmie przedstawili: BI i TM, SJ i ML, DG i GM, BFG, Rada Nadzorcza Getin Noble Bank i in., rząd polski oraz Komisja Europejska. Strony te (z wyjątkiem DG i GM), a także OS i NS oraz DL i in. wzięli udział w rozprawie, która odbyła się w dniu 21 marca 2024 r., podczas której udzielili odpowiedzi na pytania zadane ustnie przez Trybunał.

IV. Analiza

26. Na wniosek Trybunału skoncentruję się w mojej analizie na pytaniach trzecim i czwartym sądu odsyłającego, które dotyczą problematyki konfliktu interesów w BFG.

A. W przedmiocie trzeciego pytania prejudycjalnego

27. Sąd odsyłający kieruje do Trybunału pytanie o to, czy art. 3 ust. 3 dyrektywy 2014/59/UE należy interpretować w ten sposób, że pozwala on państwu członkowskiemu na niedokonywanie strukturalnego oddzielenia dla zagwarantowania operacyjnej niezależności i uniknięcia konfliktu interesów funkcji organu ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji od innych funkcji tego organu jako ustawowego gwaranta depozytów bankowych lub tymczasowego

administratora („kuratora”) banku, ustanowionego na podstawie decyzji krajowego organu właściwego dla nadzoru do celów rozporządzenia nr 575/2013 i dyrektywy 2013/36.

28. Artykuł 3 ust. 3 dyrektywy 2014/59 wyraźnie stanowi, że organem ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji może być w drodze wyjątku organ właściwy dla nadzoru ostrożnościowego nad instytucjami kredytowymi i przedsiębiorstwami inwestycyjnymi.

29. Ów art. 3 ust. 3 uściśla, że kumulacja ta jest możliwa tylko pod kilkoma warunkami. Po pierwsze, odpowiednie uzgodnienia strukturalne powinny gwarantować operacyjną niezależność i uniknięcie konfliktu interesów między dwoma funkcjami (nadzoru ostrożnościowego oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji), bez uszczerbku dla wymiany informacji i współpracy koniecznych dla przygotowania, planowania i wykonania decyzji dotyczących restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji¹². Po drugie, owa operacyjna niezależność powinna przekładać się na odrębną strukturę organizacyjną i odrębny tryb sprawozdawczości [odrębną hierarchię służbową, podległość służbową] dla osób pełniących każdą z dwóch funkcji. Po trzecie, państwa członkowskie lub organ ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji przyjmują i publikują wszelkie odpowiednie przepisy wewnętrzne, w tym przepisy o tajemnicy zawodowej i wymianie informacji między różnymi dziedzinami funkcjonowania.

30. Te warunki, znajdujące zastosowanie, gdy organ ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji pełni funkcje organu nadzoru ostrożnościowego, mają również zastosowanie do „innych funkcji organu ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji”.

31. Powstaje zatem pytanie, czy wymogi te powinny być spełnione, gdy – tak jak w niniejszej sprawie – organ ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji został wyznaczony na tymczasowego administratora („kuratora”) na etapie wczesnej interwencji przewidzianej w art. 29 dyrektywy 2014/59 i zapewnia gwarancję depozytów bankowych.

32. W tym celu należy zacząć od rozważenia rodzaju konfliktów interesów, których należy unikać.

33. Prawdą jest, że motyw 15 dyrektywy 2014/59 w celu zapewnienia szybkości działania, zagwarantowania niezależności od podmiotów gospodarczych i unikania konfliktu interesów wzywa państwa członkowskie, aby wyznaczyły organy administracji publicznej lub organy, którym powierzono uprawnienia w zakresie administracji publicznej, do wykonywania funkcji i zadań związanych z restrukturyzacją i uporządkowaną likwidacją prowadzoną zgodnie z tą dyrektywą. Jednakże ryzyko konfliktu interesów w stosunku do podmiotów

¹² Zobacz art. 3 ust. 4 dyrektywy 2014/59.

zewnętrznych, czyli podmiotów gospodarczych, nie wydaje mi się być ryzykiem, o którym mowa w art. 3 wspomnianej dyrektywy, ponieważ wspomniane ryzyko konfliktu interesów w stosunku do podmiotów gospodarczych, podobne do subiektywnego konfliktu interesów, jest ograniczone wyznaczeniem organu administracji publicznej, a nie podmiotu prywatnego. Owo pojęcie „subiektywnego konfliktu interesów” wydaje się być stosowane, gdy w art. 29 dyrektywa ta przewiduje brak jakiegokolwiek konfliktu interesów przy wyznaczaniu tymczasowego administratora lub przy wdrażaniu instrumentu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji zbycia działalności, ponieważ w takim przypadku sprzedaż nie może być obciążona żadnym konfliktem interesów¹³.

34. W niniejszej sprawie chodzi o ryzyko wewnętrznego konfliktu interesów, czyli w samym organie ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji. W związku z tym konflikt interesów nie jest już postrzegany jako subiektywne ryzyko związane z osobistym interesem osoby fizycznej lub prawnej, lecz jako ryzyko funkcjonalne lub obiektywne, związane z wykonywaniem kilku funkcji przez tę samą jednostkę, mogące skutkować zniekształconym procesem podjęcia decyzji.

35. Jeśli chodzi o kumulację pełnienia funkcji nadzoru ostrożnościowego i funkcji restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w ramach tego samego podmiotu, prawodawca Unii uznał, że jest ona możliwa, pod warunkiem iż spełnione zostaną pewne wymogi organizacyjne, o których mowa powyżej. Podobnie przewidział on, że owe wymogi organizacyjne należy wprowadzić w odniesieniu do innych funkcji wykonywanych przez organ ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji.

36. Można z tego wywnioskować, że celem prawodawcy Unii jest ochrona decyzji organu ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji przed wszelkimi wpływami zewnętrznymi w stosunku do powierzonego mu zadania w zakresie restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, ze względu na konsekwencje ekonomiczne i prawne w szczególności dla wierzycieli i akcjonariuszy możliwości podjęcia decyzji o restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji.

37. W konsekwencji wykładnia pojęcia „innych funkcji” powinna być szeroka, aby zapewnić realizację tego celu.

38. W związku z tym, w przeciwieństwie do analizy zaproponowanej przez BFG i rząd polski, funkcję gwaranta depozytów bankowych należy uznać za „inną funkcję” podlegającą wymogom zapobiegania konfliktom interesów, gdy jest ona wykonywana przez organ ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji.

¹³ Zobacz art. 39 ust. 2 lit. c) dyrektywy 2014/59.

39. O ile prawdą jest, że owa funkcja gwaranta depozytów ma na celu zapewnienie stabilności finansowej¹⁴, podobnie jak funkcja restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, oraz że fundusze systemu gwarancji depozytów mają być wykorzystywane w ramach działania w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji¹⁵, o tyle nie jest wykluczone, że może istnieć błąd w wykorzystaniu tych funduszy, który musi być możliwy do naprawienia bez ryzyka konfliktu interesów w ramach organu ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji.

40. Artykuł 75 dyrektywy 2014/59 przewiduje bowiem, że „państwa członkowskie zapewniają, by, jeżeli w ramach wyceny dokonanej na mocy art. 74 stwierdzono, że [...] system gwarancji depozytów zgodnie z art. 109 ust. 1 poni[ósł] większe straty niż straty, które poni[ósłby] w wyniku likwidacji instytucji w ramach standardowego postępowania upadłościowego, by[ł] on[...] uprawn[ony] do otrzymania kwoty stwierdzonej różnicy z mechanizmów finansowania restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji”. W takim przypadku interesy systemu gwarancji depozytów i organu ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji są sprzeczne. W konsekwencji w żadnym razie nie zostało spełnione zaproponowane przez BFG i rząd polski kryterium ograniczenia „innych funkcji” podlegających wymogom organizacyjnym do funkcji, które mogą pozostawać w sprzeczności z funkcją restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji.

41. Jeżeli chodzi o funkcje tymczasowego administratora („kuratora”), to są one pełnione przez organ wyznaczony przez organ nadzoru ostrożnościowego na podstawie art. 29 dyrektywy 2014/59. W związku z tym pojawia się pytanie, czy owe funkcje są funkcjami nadzorczymi przewidzianymi przez rozporządzenie nr 575/2013 i dyrektywę 2013/36, czy też są one objęte kategorią „innych funkcji”, do których odsyła art. 3 ust. 3 dyrektywy 2014/59.

42. Ten ostatni artykuł przewiduje bowiem, że funkcje w zakresie restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji mogą być wykonywane przez organ nadzoru ostrożnościowego, innymi słowy – że tylko jeden organ wykonuje jednocześnie funkcje w zakresie restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji oraz funkcje nadzoru ostrożnościowego. W konsekwencji, w dosłownym znaczeniu, „funkcje nadzorcze przewidziane w rozporządzeniu [nr 575/2013] i dyrektywie [2013/36]” odpowiadają wszystkim zadaniom nadzorczym wykonywanym przez organ nadzoru ostrożnościowego na podstawie tych dwóch aktów.

43. Środki i uprawnienia nadzorcze organu nadzoru ostrożnościowego zostały opisane w art. 102–107 dyrektywy 2013/36. Tymczasem art. 27 ust. 1 dyrektywy 2014/59, który przewiduje środki wczesnej interwencji przed ewentualną

¹⁴ Zobacz motywy 3 i 4 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/49/UE z dnia 16 kwietnia 2014 r. w sprawie systemów gwarancji depozytów (Dz.U. 2014, L 173, s. 149), a także motywy 3 i 11 dyrektywy 2014/59.

¹⁵ Zobacz art. 11 dyrektywy 2014/49 i art. 109 dyrektywy 2014/59.

restrukturyzacją i uporządkowaną likwidacją, uściśla, że „państwa członkowskie zapewniają, aby właściwe organy, bez uszczerbku dla środków, o których mowa w art. 104 dyrektywy [2013/36]”, mogły zastosować niektóre wymienione w nim środki.

44. Tym samym środki wczesnej interwencji mają charakter dodatkowy w stosunku do środków powierzonych organowi nadzoru ostrożnościowego na mocy dyrektywy 2013/36.

45. Podobnie funkcje, które mogą być przypisane tymczasowemu administratorowi („kuratorowi”), wskazują na dodatkowy stopień interwencji w zarządzanie instytucją, ponieważ administrator ten jest powoływany albo w celu tymczasowego zastąpienia organu zarządzającego, albo w celu tymczasowej pracy z nim¹⁶.

46. Funkcje te, związane z wczesną interwencją i administracją tymczasową, są zatem charakterystyczne dla dyrektywy 2014/59 i należy je zakwalifikować jako „inne funkcje”, a nie funkcje nadzoru ostrożnościowego w ścisłym znaczeniu.

47. W każdym przypadku gwarancje niezależności i środki zapobiegania konfliktom interesów są takie same dla funkcji nadzoru ostrożnościowego i innych funkcji.

48. Prawodawca Unii przyjął to samo rozumowanie w odniesieniu do niezależności operacyjnej i zapobiegania konfliktom interesów w odniesieniu do Europejskiego Banku Centralnego (EBC), który obok zadań z zakresu polityki pieniężnej wykonuje również zadanie nadzoru ostrożnościowego. I tak art. 25 ust. 2 akapit drugi rozporządzenia Rady (UE) nr 1024/2013 z dnia 15 października 2013 r. powierzającego Europejskiemu Bankowi Centralnemu szczególne zadania w odniesieniu do polityki związanej z nadzorem ostrożnościowym nad instytucjami kredytowymi¹⁷ przewiduje, że personel pełniący funkcję nadzoru ostrożnościowego jest organizacyjnie oddzielony od personelu zajmującego się wykonywaniem innych zadań powierzonych EBC i podlega innej hierarchii służbowej. Ustęp 3 tego artykułu wyjaśnia, że w tym celu EBC przyjmuje i podaje do wiadomości publicznej wszelkie niezbędne regulaminy wewnętrzne, w tym regulaminy dotyczące tajemnicy służbowej oraz wymiany informacji pomiędzy oboma obszarami funkcjonalnymi.

49. Szczegółowe warunki stosowania tych zasad zostały szczegółowo określone w instrukcji (podręczniku) nadzoru opracowanej przez EBC w styczniu 2024 r. Na przykład obrady Rady Prezesów w kwestiach dotyczących nadzoru ostrożnościowego są przedmiotem innego kalendarza i odrębnych posiedzeń niż terminarz i posiedzenia dotyczące kwestii monetarnych¹⁸. Funkcje nadzorcze

¹⁶ Zobacz art. 29 ust. 1 dyrektywy 2014/59.

¹⁷ Dz.U. 2013, L 287, s. 63.

¹⁸ Pojęcie w rozumieniu art. 25 ust. 4 rozporządzenia nr 1024/2013.

powierza się sześciu specjalnym dyrekcjom generalnym, z których każda podlega przewodniczącemu lub wiceprzewodniczącemu Rady ds. Nadzoru, niezależnemu od Rady Prezesów i odpowiedzialnemu za przedkładanie projektów decyzji nadzorczych Radzie Prezesów. Istnieją wspólne służby (zasoby ludzkie, systemy informatyczne, komunikacja, budżet i organizacja, pomieszczenia, audyt wewnętrzny, usługi prawne i statystyczne) obsługujące wszystkie zadania powierzone EBC¹⁹.

50. Ten rodzaj organizacji wydaje mi się zgodny z identycznymi wymogami dyrektywy 2014/59. W istocie bowiem, jeżeli dopuszczamy łączenie funkcji w ramach tego samego organu, nie powinno to prowadzić do nakazania utworzenia dwóch zarządów lub podwójnych wspólnych służb. Natomiast konieczne jest, aby hierarchia służbowa pozostała odrębna od tego zarządu, ponieważ przewidziano, że istnienie Rady ds. Nadzoru obok Rady Prezesów w EBC jest wymogiem określonym w rozporządzeniu nr 1024/2013²⁰.

51. Kwestie te należy doprecyzować w przyszłym tekście dotyczącym restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji zakładów ubezpieczeń i zakładów reasekuracji. We wniosku dotyczącym dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającej ramy na potrzeby prowadzenia działań naprawczych oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w odniesieniu do zakładów ubezpieczeń i zakładów reasekuracji oraz zmieniającej dyrektywy 2002/47/WE, 2004/25/WE, 2009/138/WE, (UE) 2017/1132 i rozporządzenia (UE) nr 1094/2010 i (UE) nr 648/2012²¹, w tym w jego ostatniej wersji²², istnieją analogiczne przepisy dotyczące wyznaczania organów ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji właściwych dla zakładów ubezpieczeń oraz istnienia innych funkcji pełnionych przez te organy. Posłużono się tymi samymi pojęciami co w dyrektywie 2014/59 i w rozporządzeniu nr 1024/2013, a mianowicie pojęciami odpowiednich uzgodnień strukturalnych w celu uniknięcia konfliktu interesów pomiędzy różnymi pełnionymi funkcjami, odrębnego personelu, odrębnej podległości służbowej i odrębnych procesów decyzyjnych. Do tego dodano następujące uściślenie: konieczność posiadania własnego personelu i odrębnych procesów decyzyjnych. W obecnym stanie projektu art. 3 ust. 4 stanowi, że podległość służbowa może zbiegać się na najwyższym poziomie organizacji, która obejmuje różne funkcje lub wspólny personel.

¹⁹ Zobacz s. 7–9 tej instrukcji.

²⁰ Zobacz motyw 26 rozporządzenia 1024/2013.

²¹ COM(2021) 582 final

²² Zobacz nota informacyjna Sekretariatu Generalnego Rady do delegacji z dnia 25 stycznia 2024 r. w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającej ramy na potrzeby prowadzenia działań naprawczych oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w odniesieniu do zakładów ubezpieczeń i zakładów reasekuracji oraz zmieniającej dyrektywy 2002/47/WE, 2004/25/WE, 2009/138/WE, (UE) 2017/1132 i rozporządzenia (UE) nr 1094/2010 i (UE) nr 648/2012 – Pismo do przewodniczącej Komisji Gospodarczej i Monetarnej Parlamentu Europejskiego (dokument 5805/24).

52. Informacje te mogą być pomocne dla sądu odsyłającego, który będzie musiał ocenić, czy zasady organizacji wybrane w celu zagwarantowania niezależności operacyjnej i uniknięcia konfliktu interesów między różnymi funkcjami powierzonymi BFG pozwalają na spełnienie warunków przewidzianych w art. 3 ust. 3 dyrektywy 2014/59.

53. W konsekwencji proponuję odpowiedzieć sądowi odsyłającemu w ten sposób, że art. 3 ust. 3 dyrektywy 2014/59 należy interpretować w ten sposób, że wymogi dotyczące istnienia przepisów strukturalnych odpowiednich do zapewnienia niezależności operacyjnej i uniknięcia konfliktu interesów między funkcjami nadzorczymi przewidzianymi w rozporządzeniu nr 575/2013 i dyrektywą 2013/36 lub innymi funkcjami danego organu a funkcjami przypisanymi organom ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji na mocy dyrektywy 2014/59, w szczególności wymogi dotyczące istnienia odrębnej struktury organizacyjnej i odrębnych trybów sprawozdawczości [odrębnej hierarchii służbowej, podległości służbowej], mają zastosowanie, gdy organ ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji wykonuje inne funkcje tymczasowego administratora na podstawie art. 29 tej dyrektywy oraz funkcje gwaranta depozytów bankowych.

B. W przedmiocie czwartego pytania prejudycjalnego

54. Pytanie to dotyczy zasadniczo kwestii, czy brak odpowiednich rozwiązań strukturalnych przyjętych przez państwo członkowskie, mających na celu zapobieganie konfliktom interesów i zapewnienie niezależności operacyjnej, może zostać złagodzony rozwiązaniami organizacyjnymi i skutecznymi środkami podjętymi przez organ ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji.

55. Zgodnie z art. 3 ust. 3 akapit trzeci dyrektywy 2014/59/UE „na potrzeby niniejszego ustępu państwa członkowskie lub organ ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji przyjmują i publikują wszelkie niezbędne odpowiednie przepisy wewnętrzne, w tym przepisy o tajemnicy zawodowej i wymianie informacji między różnymi dziedzinami funkcjonowania”.

56. Z artykułu tego jasno wynika, że przepisy wewnętrzne mogą być ustanawiane i publikowane nie wyłącznie przez państwa członkowskie, lecz mogą być publikowane również przez sam organ ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji.

57. Artykuł 3 ust. 5 wniosku dotyczącego dyrektywy, o którym mowa w pkt 51 niniejszej opinii, również w jego ostatniej wersji²³, stanowi, że to nie państwa członkowskie, lecz organy ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji są odpowiedzialne za przyjęcie i publikację przepisów gwarantujących niezależność operacyjną między różnymi funkcjami wykonywanymi przez organ ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji oraz za brak konfliktu interesów.

²³ Zobacz przypis 22 do niniejszej opinii.

58. W tej kwestii BFG w załączeniu do uwag do Trybunału przedstawił określone zarządzenia wydane przez jego zarząd²⁴, jego prezesa²⁵ lub radę²⁶. Przedmiotem tych aktów jest w szczególności organizacja strukturalna i schemat organizacyjny biura BFG, podział zadań między członkami zarządu i ich uprawnieniami nadzorczymi nad biurami BFG, które im podlegają, zasady etyczne mające zastosowanie do pracowników BFG, a także instrukcje dotyczące wykonywania funkcji „kuratora” przez BFG.

59. Do sądu odsyłającego należy zatem zbadanie, jakie zasady zostały przyjęte i opublikowane przez organ ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji. Sąd odsyłający może skutecznie zbadać te przepisy w celu dokonania oceny sposobu, w jaki wymogi operacyjnej niezależności i braku konfliktu interesów określone w art. 3 ust. 3 dyrektywy 2014/59 zostały wdrożone w ramach BFG.

60. Jeżeli chodzi o wymagane również przez to postanowienie opublikowanie tych przepisów, sąd odsyłający będzie musiał sprawdzić rzeczywistość tej publikacji, a w stosownym przypadku upewnić się, czy informacje znajdujące się na stronie internetowej BFG – w szczególności schemat organizacyjny i informacje dotyczące kompetencji każdego z członków zarządu i związanych z nim służb – mogą złagodzić brak publikacji tych aktów. Należy zauważyć, że dyrektywa 2014/59 nie przewiduje sankcji za ten brak publikacji.

61. W rzeczywistości bowiem w braku wskazania typu procedury przewidzianej przez prawo Unii dla sankcjonowania prawa oraz zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału do krajowego porządku prawnego każdego państwa członkowskiego należy uregulowanie warunków proceduralnych mających na celu zapewnienie ochrony praw, jakie podmioty wywodzą z prawa Unii. Warunki te nie mogą być jednak mniej korzystne niż podobne drogi o charakterze wewnętrznym (zasada równoważności) i nie mogą być ukształtowane w sposób czyniący praktycznie niemożliwym lub nadmiernie utrudnionym korzystanie z uprawnień przyznanych przez porządek prawny Unii (zasada skuteczności)²⁷.

²⁴ Zobacz uchwała nr 273/BZ/2022 Zarządu BFG z dnia 28 lipca 2022 r. w sprawie regulaminu organizacyjnego Biura BFG oraz uchwała nr 124/DAW/2021 Zarządu BFG z dnia 1 lipca 2021 r. w sprawie wprowadzenia Instrukcji wykonywania funkcji kuratora przez BFG.

²⁵ Zobacz zarządzenie nr 13/BZ/2022 Prezesa Zarządu BFG z dnia 28 lipca 2022 r. w sprawie podziału zadań pomiędzy członków Zarządu BFG oraz określenia zakresu nadzoru członków zarządu nad komórkami organizacyjnymi Biura BFG, zarządzenie nr 14/BZ/2022 Prezesa Zarządu BFG z dnia 28 lipca 2022 r. w sprawie określenia schematu organizacyjnego Biura BFG, a także zarządzenie nr 7/BRZ/2022 Prezesa Zarządu BFG z dnia 17 lutego 2022 r. w sprawie ustalenia zasad etyki pracowników BFG.

²⁶ Zobacz uchwała nr 36/2022 Rady BFG z dnia 27 lipca 2022 r. w sprawie Regulaminu Zarządu BFG.

²⁷ Wyrok z dnia 20 września 2018 r., Rudigier (C-518/17, EU:C:2018:757, pkt 61 i przytoczone tam orzecznictwo). Zobacz również wyrok z dnia 14 stycznia 2010 r., Kyrian (C-233/08, EU:C:2010:11, pkt 62 i przytoczone tam orzecznictwo).

62. W braku krajowego przepisu transponującego dyrektywę 2014/59 stanowiącego sankcję za brak publikacji sąd odsyłający będzie musiał zatem zastosować swoje prawo krajowe w celu dokonania oceny jego konsekwencji.

63. Podsumowując, proponuję, aby sąd odsyłający odpowiedział sądowi odsyłającemu, że art. 3 ust. 3 dyrektywy 2014/59 należy interpretować w ten sposób, że w braku przyjętych i opublikowanych przez państwo członkowskie przepisów wewnętrznych zapewniających niezależność operacyjną i uniknięcie jakiegokolwiek konfliktu interesów między funkcjami nadzorczymi przewidzianymi w rozporządzeniu nr 575/2013 i dyrektywą 2013/36 lub innymi funkcjami danego organu a funkcjami powierzonymi organom ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji na mocy dyrektywy 2014/59 do organu ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji należy przyjęcie i opublikowanie takich przepisów, a do sądu krajowego sprawdzenie, czy przepisy te są odpowiednie do zapewnienia realizacji celów, o których mowa w art. 3 ust. 3 dyrektywy 2014/59, lub wyciągnięcie konsekwencji zgodnie z prawem krajowym z braku przyjęcia lub opublikowania tych przepisów.

V. Wnioski

64. Z uwagi na ogół powyższych rozważań proponuję, aby na trzecie i czwarte pytanie prejudycjalne przedstawione przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie (Polska) Trybunał odpowiedział w następujący sposób:

Artykuł 3 ust. 3 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/59/UE z dnia 15 maja 2014 r. ustanawiającej ramy na potrzeby prowadzenia działań naprawczych oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w odniesieniu do instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych oraz zmieniającej dyrektywę Rady 82/891/EWG i dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2001/24/WE, 2002/47/WE, 2004/25/WE, 2005/56/WE, 2007/36/WE, 2011/35/UE, 2012/30/UE i 2013/36/EU oraz rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1093/2010 i (UE) nr 648/2012

należy interpretować w ten sposób, że:

- wymogi dotyczące istnienia uzgodnień strukturalnych odpowiednich do zapewnienia niezależności operacyjnej i uniknięcia konfliktu interesów między funkcjami nadzorczymi przewidzianymi w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 575/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wymogów ostrożnościowych dla instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych, zmieniającego rozporządzenie (UE) nr 648/2012, zmienionym rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/2033 z dnia 27 listopada 2019 r. i dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/36/UE, z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie warunków dopuszczenia instytucji kredytowych do działalności oraz nadzoru ostrożnościowego nad instytucjami kredytowymi i firmami inwestycyjnymi, zmieniającą dyrektywę 2002/87/WE i uchylającą dyrektywy 2006/48/WE oraz 2006/49/WE, lub

innymi funkcjami danego organu a funkcjami przypisanymi organom ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji na mocy dyrektywy 2014/59, w szczególności wymogi dotyczące istnienia odrębnej struktury organizacyjnej i odrębnych trybów sprawozdawczości [odrębnej hierarchii służbowej, podległości służbowej], mają zastosowanie, gdy organ ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji wykonuje inne funkcje tymczasowego administratora na podstawie art. 29 tej dyrektywy oraz funkcje gwaranta depozytów bankowych;

- w braku przyjętych i opublikowanych przez państwo członkowskie przepisów wewnętrznych zapewniających niezależność operacyjną i uniknięcie jakiegokolwiek konfliktu interesów między funkcjami nadzorczymi przewidzianymi w rozporządzeniu nr 575/2013 i dyrektywą 2013/36, ze zmianami, lub innymi funkcjami danego organu a funkcjami przypisanymi organom ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji na mocy dyrektywy 2014/59 do organu ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji należy przyjęcie i opublikowanie takich przepisów, a do sądu krajowego sprawdzenie, czy przepisy te są odpowiednie do zapewnienia realizacji celów, o których mowa w art. 3 ust. 3 dyrektywy 2014/59, lub wyciągnięcie konsekwencji zgodnie z prawem krajowym z braku przyjęcia lub opublikowania tych przepisów.