

СЪД НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ
TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA
SOUDNÍ 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 UNIE
CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA



LUXEMBOURG

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 JUSTITIE A UNIUNII EUROPENE
SÚDNY DVOR EURÓPSKEJ ÚNIE
SODIŠČE EVROPSKE UNIJE
EUROOPAN UNIONIN TUOMIOISTUIN
EUROPEISKA UNIONENS DOMSTOL

WYROK TRYBUNAŁU (czwarta izba)

z dnia 12 grudnia 2024 r.*

Odesłanie prejudycjalne – Prowadzenie działań naprawczych oraz restrukturyzacja i uporządkowana likwidacja w odniesieniu do instytucji kredytowych – Dyrektywa 2014/59/UE – Decyzja o przyjęciu środka w zakresie zarządzania kryzysowego w odniesieniu do instytucji kredytowej – Artykuł 85 ust. 3 – Artykuł 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej – Prawo do skutecznego środka prawnego przysługujące wszystkim osobom, których dotyczy ta decyzja – Dochowanie rozsądnego terminu – Wymóg sprawnej kontroli sądowej – Przepis prawa krajowego nakazujący połączenie wszystkich środków zaskarżenia – Artykuł 3 ust. 3 – Kumulacja funkcji przez organ ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji – Gwarancja niezależności operacyjnej

W sprawie C-118/23

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie (Polska) postanowieniem z dnia 26 stycznia 2023 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 21 lutego 2023 r., w postępowaniu:

Rada Nadzorcza Getin Noble Bank S.A. i in.

przeciwko

Bankowemu Funduszowi Gwarancyjnemu,

przy udziale:

VELOBANK S.A.,

M.K., działającego w charakterze syndyka masy upadłości Getin Noble Bank S.A., w likwidacji,

* Język postępowania: polski.

TD,

TRYBUNAŁ (czwarta izba),

w składzie: K. Lenaerts, prezes Trybunału, pełniący obowiązki prezesa czwartej izby, C. Lycourgos, prezes trzeciej izby, S. Rodin, Z. Csehi i O. Spineanu-Matei (sprawozdawczynie), sędziowie,

rzecznik generalny: J. Richard de la Tour,

sekretarz: N. Mundhenke, administratorka,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 21 marca 2024 r.,

rozważywszy uwagi, które przedstawili:

- w imieniu Rady Nadzorczej Getin Noble Bank S.A., Getin Holding S.A., LC Corp B.V., Fundacji Jolanty i Leszka Czarnieckich z siedzibą w Warszawie i NM – M. Cecerko, P. Lewandowski, radcowie prawni, oraz M. Orkus, adwokat,
- w imieniu KA, WK, CK, LN, KM, GK, MG, MT, MM, KB, JS, WG, KG, JJ, IB, ZD, GW, MD, CP, MZ, MP, KP, AB, US, DL, SQ i QP – J.K. Mikołajek-Furmańska i J. Trojcka, radcowie prawni, oraz M. Szymański, adwokat,
- w imieniu ML i SJ – J. Czabański oraz A.N. Wolna-Sroka, adwokaci,
- w imieniu GM i DG – A. Cińko, radca prawny,
- w imieniu TM i BI – W. Bochenek, P. Stalski oraz T. Zaremba, radcowie prawni,
- w imieniu OS i NS – W. Budzewski oraz M. Chęcińska, adwokaci,
- w imieniu Bankowego Funduszu Gwarancyjnego – M. Malciak, A. Radwan, W.J. Wandzel, M. Wojtacha, adwokaci, oraz M. Olszak, radca prawny,
- w imieniu rządu polskiego – B. Majczyna, R. Stańczyk oraz S. Żyrek, w charakterze pełnomocników,
- w imieniu Komisji Europejskiej – P. Messina, A. Nijenhuis, B. Sasinowska oraz D. Triantafyllou, w charakterze pełnomocników,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 13 czerwca 2024 r.,

wydaje następujący

Wyrok

- 1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „Kartą”) oraz art. 3 ust. 3 i 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/UE oraz rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1093/2010 i (UE) nr 648/2012 (Dz.U. 2014, L 173, s. 190), zmienionej dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/879 z dnia 20 maja 2019 r. (Dz.U. 2019, L 150, s. 296) (zwanej dalej „dyrektywą 2014/59”).
- 2 Wniosek ten został złożony w ramach sporu pomiędzy Radą Nadzorczą spółki Getin Noble Bank S.A. (zwaną dalej „radą nadzorczą GN Banku”) 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 Getin Noble Bank (zwanego dalej „GN Bankiem”).

Ramy prawne

Prawo Unii

Karta

- 3 Artykuł 47 Karty, zatytułowany „Prawo do skutecznego środka prawnego i dostępu do bezstronnego sądu”, stanowi:

„Każdy, kogo prawa i wolności zagwarantowane przez prawo Unii zostały naruszone, ma prawo do skutecznego środka prawnego przed sądem, zgodnie z warunkami przewidzianymi w niniejszym artykule.

Każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony uprzednio na mocy ustawy. Każdy ma możliwość uzyskania porady prawnej, skorzystania z pomocy obrońcy i przedstawiciela.

[...]”.

Rozporządzenie nr 575/2013

- 4 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 575/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wymogów ostrożnościowych dla instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych, zmieniające rozporządzenie (UE) nr 648/2012 (Dz.U. 2013, L 176, s. 1), zmienione rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/876 z dnia 20 maja 2019 r. (Dz.U. 2019, L 150, s. 1), (zwane dalej „rozporządzeniem nr 575/2013”) stanowi w art. 1:

„W niniejszym rozporządzeniu ustanawia się jednolity zbiór przepisów dotyczących ogólnych wymogów ostrożnościowych, które muszą być spełnione przez instytucje, finansowe spółki holdingowe i finansowe spółki holdingowe o działalności mieszanej objęte nadzorem na podstawie dyrektywy [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, zmieniającej dyrektywę 2002/87/WE i uchylającej dyrektywy 2006/48/WE oraz 2006/49/WE (Dz.U. 2013, L 176, s. 338)], w odniesieniu do następujących kwestii:

- a) wymogów w zakresie funduszy własnych odnoszących się do całkowicie wymiernych, jednolitych i ustandaryzowanych elementów ryzyka kredytowego, ryzyka rynkowego, ryzyka operacyjnego, ryzyka rozliczenia oraz dźwigni finansowej;
- b) wymogów ograniczających duże ekspozycje;
- c) wymogów dotyczących płynności odnoszących się do całkowicie wymiernych, jednolitych i ustandaryzowanych elementów ryzyka płynności;
- d) wymogów dotyczących sprawozdawczości w odniesieniu do lit. a), b) i c);
- e) wymogów dotyczących podawania informacji do wiadomości publicznej.

[...]”.

- 5 Artykuł 2 ust. 1 i 2 rozporządzenia nr 575/2013 przewiduje:

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

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

- 6 Zgodnie z art. 4 ust. 1 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;

[...]”.

Dyrektywa 2014/49

7 Dyrektywa 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) stanowi w art. 1 ust. 1:

„Niniejsza dyrektywa określa przepisy i procedury dotyczące ustanawiania i funkcjonowania systemów gwarancji depozytów”.

8 Stosownie do art. 11 ust. 2 tej dyrektywy środki finansowe systemu gwarancji depozytów wykorzystuje się do finansowania restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji instytucji kredytowych zgodnie z art. 109 dyrektywy 2014/59.

Dyrektywa 2014/59

9 Motywy 15, 40, 88, 90–92, 110 i 130 dyrektywy 2014/59 mają następujące brzmienie:

„(15) Aby zapewnić wymaganą szybkość działania, zagwarantować niezależność od podmiotów gospodarczych i uniknąć konfliktu interesów, państwa członkowskie powinny wyznaczyć 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 niniejszą dyrektywą. [...] W przypadku gdy państwo członkowskie wyznacza organ odpowiedzialny za nadzór ostrożnościowy nad instytucjami (»właściwy organ«) jako organ ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, należy wprowadzić odpowiednie rozwiązania strukturalne, aby rozdzielić zadania w zakresie nadzoru od zadań restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji. Rozdział ten nie powinien uniemożliwiać w ramach zadania restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji dostępu do informacji dostępnych w ramach zadań nadzoru.

[...]

(40) W celu utrzymania stabilności finansowej istotne jest, by właściwe organy były w stanie zaradzić pogorszeniu sytuacji finansowej i gospodarczej

instytucji, zanim instytucja ta znajdzie się w sytuacji, w której organy nie będą miały innej alternatywy niż przeprowadzić jej restrukturyzację i uporządkowaną likwidację. W tym celu właściwym organom należy przyznać uprawnienia do podjęcia wczesnej interwencji, w tym uprawnienie do wyznaczenia tymczasowego administratora w celu zastąpienia zarządu i kadry kierowniczej wyższego szczebla lub tymczasowej współpracy z zarządem i kadra kierowniczą wyższego szczebla danej instytucji. Zadaniem tymczasowego administratora powinno być wykonywanie wszelkich powierzonych mu uprawnień z myślą o propagowaniu rozwiązań służących poprawie sytuacji finansowej instytucji. Wyznaczenie tymczasowego administratora nie powinno wpływać w nienależyty sposób na prawa akcjonariuszy lub właścicieli ani na obowiązki proceduralne ustanowione w unijnym lub krajowym prawie spółek oraz powinno być zgodne z międzynarodowymi zobowiązaniami Unii lub państw członkowskich dotyczącymi ochrony inwestycji. Uprawnienia do podjęcia wczesnej interwencji powinny obejmować uprawnienia określone w dyrektywie 2013/36/[U]E w odniesieniu do okoliczności innych niż uznawane za wczesną interwencję, a także innych sytuacji uznanych za konieczne w celu przywrócenia stabilności finansowej instytucji.

[...]

- (88) Zgodnie z art. 47 Karty zainteresowane strony mają prawo dostępu do bezstronnego sądu oraz do skutecznego środka prawnego w związku z działaniami, które ich dotyczą. W związku z tym od decyzji podjętych przez organy ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji powinno przysługiwać prawo do odwołania.

[...]

- (90) Ponieważ niniejsza dyrektywa ma dotyczyć nadzwyczaj pilnych sytuacji, a zawieszenie jakichkolwiek decyzji organów ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji może zakłócić ciągłość funkcji krytycznych, konieczne jest ustanowienie, że złożenie wniosku o odwołanie nie powinno oznaczać automatycznego zawieszenia skutków zaskarżonej decyzji i że decyzja organu ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji powinna być egzekwowalna ze skutkiem natychmiastowym przy założeniu, że jej zawieszenie byłoby sprzeczne z interesem publicznym.
- (91) Ponadto, w przypadkach gdy jest to konieczne w celu ochrony osób trzecich, które nabyły w dobrej wierze aktywa, prawa i zobowiązania instytucji objętej restrukturyzacją i uporządkowaną likwidacją w wyniku wykonania przez organy uprawnień w zakresie prowadzenia restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, oraz w celu zapewnienia stabilności rynków finansowych, prawo do odwołania nie powinno mieć wpływu na ważność wszelkich przyjętych później aktów administracyjnych lub transakcji zawartych na podstawie unieważnionej decyzji. W takich przypadkach

środki prawne przysługujące w odniesieniu do błędnej decyzji powinny być zatem ograniczone do kwestii przyznania odszkodowania z tytułu szkód poniesionych przez zainteresowane osoby.

- (92) Ponieważ z uwagi na poważne zagrożenie stabilności finansowej w państwach członkowskich i w Unii może zaistnieć konieczność pilnego przyjęcia środków w zakresie zarządzania kryzysowego, w przepisach krajowych należy przewidzieć przyspieszony tryb złożenia wniosku o zatwierdzenie sądowe *ex ante* środka w zakresie zarządzania kryzysowego, a rozpatrzenie takiego wniosku przez sąd powinno być szybkie. Z uwagi na wymóg, by środek z zakresu zarządzania kryzysowego został podjęty w trybie pilnym, sąd powinien wydać orzeczenie w ciągu 24 godzin, zaś państwa członkowskie powinny zapewnić, że odpowiedni organ podejmie decyzję niezwłocznie po zatwierdzeniu przez sąd. Nie ma to wpływu na ewentualne prawo zainteresowanych stron do złożenia do sądu wniosku o wstrzymanie decyzji na ograniczony czas po podjęciu przez organ ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji środka z zakresu zarządzania kryzysowego.

[...]

- (110)[...] Depozyty objęte gwarancją w ramach systemów gwarancji depozytów nie powinny ponosić żadnych strat w ramach procedury restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji. Jeżeli dzięki działaniu podjętemu w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji deponenci zachowują dostęp do swoich depozytów, systemy gwarancji depozytów, których członkiem jest instytucja objęta restrukturyzacją i uporządkowaną likwidacją, powinny być zobowiązane do wniesienia wkładu nie większego niż kwota strat, jakie poniosłyby, gdyby instytucja została zlikwidowana w drodze standardowego postępowania upadłościowego.

[...]

- (130) Niniejsza dyrektywa nie narusza praw podstawowych i jest zgodna z prawami, wolnościami i zasadami uznanymi w szczególności w Karcie, a zwłaszcza z prawem własności, prawem do skutecznego środka prawnego i dostępu do bezstronnego sądu oraz z prawem do obrony”.

10 Artykuł 2 tej dyrektywy stanowi w ust. 1:

„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;

[...]

60) »instrument instytucji pomostowej« oznacza mechanizm służący do przeniesienia zgodnie z art. 40 akcji lub innych instrumentów właścicielskich wyemitowanych przez instytucję objętą restrukturyzacją i uporządkowaną likwidacją lub aktywów, praw lub zobowiązań instytucji objętej restrukturyzacją i uporządkowaną likwidacją na rzecz instytucji pomostowej;

[...]

101) »środek w zakresie zapobiegania kryzysom« oznacza wykonanie uprawnień w celu bezpośredniego usunięcia niedociągnięć lub przeszkód w możliwości dokonania naprawy na mocy art. 6 ust. 6, wykonanie uprawnień w celu ograniczenia lub usunięcia przeszkód w możliwości przeprowadzenia restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji na mocy art. 17 lub 18, zastosowanie wszelkich środków wczesnej interwencji na mocy art. 27, wyznaczenie tymczasowego administratora na mocy art. 29 lub wykonanie uprawnienia do umorzenia lub konwersji na mocy art. 59;

102) »środek w zakresie zarządzania kryzysowego« oznacza działanie w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji lub wyznaczenie zarządcy nadzwyczajnego na mocy art. 35 lub osoby na mocy art. 51 ust. 2 lub art. 72 ust. 1;

[...]”.

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

„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 ustanowić, że organ ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji może być organem właściwym dla nadzoru do celów rozporządzenia (UE) nr 575/2013 i dyrektywy 2013/36/UE. Należy przyjąć odpowiednie uzgodnienia strukturalne dla zagwarantowania operacyjnej niezależności i uniknięcia konfliktu interesów między funkcjami nadzoru na mocy rozporządzenia (UE) nr 575/2013 i dyrektywy 2013/36/UE 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 i są strukturalnie oddzieleni od trybów sprawozdawczości dla pracowników uczestniczących w wykonywaniu zadań na podstawie rozporządzenia (UE) nr 575/2013 i dyrektywy 2013/36/UE 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”.

- 12 W tytule III tej dyrektywy, zatytułowanym „Wczesna interwencja”, znajduje się między innymi art. 29, który stanowi:

„1. Jeżeli właściwy organ uzna wymianę kadry kierowniczej wyższego szczebla lub zarządu, o której mowa w art. 28, za niewystarczającą, aby zarządzić sytuacji, państwa członkowskie zapewniają, aby właściwe organy mogły powołać jednego tymczasowego administratora instytucji lub większ[ą] liczb[ę] tymczasowych administratorów. 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. Właściwy organ ma obowiązek podać do wiadomości publicznej informację o powołaniu ewentualnego tymczasowego administratora, chyba że tymczasowy administrator nie jest uprawniony do reprezentowania instytucji. Ponadto państwa członkowskie zapewniają, by ewentualny tymczasowy administrator posiadał kwalifikacje,

umiejętności i wiedzę niezbędne do wykonywania powierzonych mu funkcji oraz by nie znajdował się w sytuacji konfliktu interesów.

[...]

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.

[...]

6. Właściwy organ może nałożyć wymóg, by tymczasowy administrator sporządzał sprawozdania na temat sytuacji finansowej danej instytucji oraz działań przeprowadzanych w trakcie wykonywania swoich zadań w odstępach czasu ustalonych przez właściwy organ oraz na końcu sprawowania powierzonej mu funkcji.

[...]”.

13 W tytule IV dyrektywy 2014/59, zatytułowanym „Restrukturyzacja i uporządkowana likwidacja”, znajdują się między innymi art. 31 i 32. Ów artykuł 31, zatytułowany „Cele restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji”, stanowi:

„1. Stosując instrumenty restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji oraz wykonując uprawnienia w zakresie prowadzenia restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, organy ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji mają na uwadze cele restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji i wybierają te instrumenty i uprawnienia, które najlepiej umożliwiają osiągnięcie celów istotnych w danym przypadku.

2. Cele restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, o których mowa w ust. 1, są następujące:

- a) zapewnienie ciągłości funkcji krytycznych;
- b) uniknięcie znaczących negatywnych skutków dla stabilności finansowej, w szczególności przez zapobiegnięcie efektowi domina, w tym w infrastrukturach rynkowych, oraz przez utrzymanie dyscypliny rynkowej;
- c) ochrona finansów publicznych przez ograniczenie do minimum polegania na nadzwyczajnym publicznym wsparciu finansowym;
- d) ochrona deponentów objętych zakresem dyrektywy 2014/49/UE i inwestorów objętych zakresem dyrektywy 97/9/WE [Parlamentu

Europejskiego i Rady z dnia 3 marca 1997 r. w sprawie systemów rekompensat dla inwestorów (Dz.U. 1997, L 84, s. 22)];

e) ochrona środków finansowych i aktywów należących do klientów.

[...]

3. Z zastrzeżeniem poszczególnych przepisów niniejszej dyrektywy cele restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji są równie istotne i organy ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji dokonują ich wyważenia odpowiednio do charakteru i okoliczności każdego przypadku”.

14 Artykuł 32 tej dyrektywy, zatytułowany „Warunki uruchomienia procedury restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji”, stanowi:

„1. Państwa członkowskie zapewniają, by organy ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji podjęły działanie w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w stosunku do instytucji, o której mowa w art. 1 ust. 1 lit. a), tylko wtedy, gdy organ ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji uważa, że spełnione są wszystkie następujące warunki:

- a) właściwy organ po konsultacjach z organem ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji lub z zastrzeżeniem warunków określonych w ust. 2, organ ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, po konsultacji z właściwym organem stwierdził, że instytucja jest na progu upadłości lub że jest zagrożona upadłością;
- b) biorąc pod uwagę ograniczenia czasowe oraz inne istotne okoliczności, nie istnieje żadna rozsądna szansa na to, aby jakiegokolwiek alternatywne środki sektora prywatnego, w tym środki w ramach instytucjonalnego systemu ochrony, lub działania nadzorcze, w tym środki wczesnej interwencji lub umorzenie lub konwersja odpowiednich instrumentów kapitałowych i zobowiązań kwalifikowalnych zgodnie z art. 59 ust. 2 podjęte w odniesieniu do danej instytucji, zapobiegły upadłości tej instytucji w rozsądnych ramach czasowych;
- c) działanie w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji jest konieczne w interesie publicznym zgodnie z ust. 5.

[...]

5. Na użytek ust. 1 lit. c) niniejszego artykułu działanie w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji uznaje się za działanie w interesie publicznym, jeżeli jest ono konieczne do osiągnięcia co najmniej jednego z celów restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, o których mowa w art. 31, i jest proporcjonalne do tych celów, a likwidacja instytucji w ramach standardowego postępowania upadłościowego nie umożliwiłaby osiągnięcia tych celów restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w takim samym stopniu.

[...]”.

- 15 Artykuł 85 wspomnianej dyrektywy, zatytułowany „Zatwierdzenie sądowe ex ante i prawa do zaskarżenia decyzji”, przewiduje w ust. 2–4:

„2. Państwa członkowskie przewidują w prawie krajowym prawo do odwołania od decyzji o zastosowaniu środka w zakresie zapobiegania kryzysom lub decyzji o wykonaniu wszelkich uprawnień innych niż środek w zakresie zarządzania kryzysowego na mocy niniejszej dyrektywy.

3. Państwa członkowskie zapewniają, aby każda osoba, której dotyczy decyzja o zastosowaniu środka w zakresie zarządzania kryzysowego, miała prawo odwołać się od tej decyzji. Państwa członkowskie dbają o to, aby kontrola odbywała się sprawnie oraz aby sądy krajowe korzystały z kompleksowych ocen gospodarczych, których przedmiotem są czynności przeprowadzone przez organ ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, biorąc je za podstawę swojej własnej oceny.

4. Prawo do odwołania, o którym mowa w ust. 3, podlega następującym przepisom:

- a) złożenie odwołania nie prowadzi automatycznie do zawieszenia skutków zaskarżonej decyzji;
- b) decyzja organu ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji jest egzekwowalna ze skutkiem natychmiastowym oraz skutkuje wzruszalnym domniemaniem, że zawieszenie jej wykonania byłoby sprzeczne z interesem publicznym.

Jeżeli niezbędna jest ochrona interesów osób trzecich działających w dobrej wierze, które nabyły akcje, inne instrumenty właścicielskie, aktywa, prawa lub zobowiązania instytucji objętej restrukturyzacją i uporządkowaną likwidacją poprzez zastosowanie instrumentów restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji lub wykonanie uprawnień w zakresie prowadzenia restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji przez organ ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, unieważnienie decyzji organu ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji pozostaje bez wpływu na wszelkie późniejsze czynności administracyjne lub transakcje dokonane przez dany organ ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji na podstawie unieważnionej decyzji. W tym przypadku środki prawne w związku z błędną decyzją lub błędnym działaniem organów ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji są ograniczone do odszkodowania za straty poniesione przez składającego wniosek w wyniku decyzji lub działania”.

- 16 Artykuł 109 tej dyrektywy, zatytułowany „Wykorzystanie systemów gwarancji depozytów w kontekście restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji”, stanowi w ust. 1:

„Państwa członkowskie zapewniają, aby w sytuacji, gdy organy ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji podejmują działanie w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, oraz pod warunkiem że działanie to gwarantuje, iż deponenci mają ciągły dostęp do swoich depozytów, system gwarancji depozytów, którego członkiem jest dana instytucja, był odpowiedzialny za:

[...]

- b) gdy stosowany jest jeden instrument restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji inny niż instrument umorzenia lub konwersji długu, lub większa ich liczba – kwotę strat, które ponieśliby deponenci posiadający depozyty gwarantowane, gdyby deponenci posiadający depozyty gwarantowane ponieśli straty proporcjonalne do strat poniesionych przez wierzycieli o takim samym stopniu uprzywilejowania na mocy prawa krajowego regulującego standardowe postępowanie upadłościowe.

We wszystkich przypadkach odpowiedzialność systemu gwarancji depozytów nie przekracza kwoty strat, które ponieśliby w sytuacji, gdyby instytucja została zlikwidowana w drodze standardowego postępowania upadłościowego.

[...]”.

Prawo polskie

Ustawa Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi

- 17 Artykuł 111 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2002 r., poz. 329), w brzmieniu mającym zastosowanie do sporu w postępowaniu głównym, stanowi:

„Sąd zarządza połączenie kilku oddzielnych spraw toczących się przed nim w celu ich łącznego rozpoznania lub także rozstrzygnięcia, jeżeli mogły być objęte jedną skargą”.

- 18 Artykuł 134 § 1 tej ustawy brzmi następująco:

„Sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną, z zastrzeżeniem art. 57a”.

- 19 Zgodnie z art. 170 wspomnianej ustawy:

„Orzeczenie prawomocne wiąże nie tylko strony i sąd, który je wydał, lecz również inne sądy i inne organy państwowe, a w przypadkach w ustawie przewidzianych także inne osoby”.

Ustawa Prawo o ustroju sądów administracyjnych

- 20 Zgodnie z art. 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. z 2022 r., poz. 2492), w brzmieniu mającym zastosowanie do sporu w postępowaniu głównym:

„§ 1. Sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej [...].

§ 2. Kontrola, o której mowa w § 1, sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej”.

Ustawa Kodeks cywilny

- 21 Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny, w brzmieniu mającym zastosowanie do sporu w postępowaniu głównym (Dz.U. z 2022 r., poz. 1360), stanowi w art. 417 § 1:

„Za szkodę wyrządzoną przez niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej ponosi odpowiedzialność Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego lub inna osoba prawna wykonująca tę władzę z mocy prawa”.

- 22 Artykuł 417¹ § 2 tej ustawy przewiduje:

„Jeżeli szkoda została wyrządzona przez wydanie prawomocnego orzeczenia lub ostatecznej decyzji, jej naprawienia można żądać po stwierdzeniu we właściwym postępowaniu ich niezgodności z prawem, chyba że przepisy odrębne stanowią inaczej. [...]”.

Ustawa o BFG

- 23 Ustawa z dnia 10 czerwca 2016 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji, w brzmieniu mającym zastosowanie do sporu w postępowaniu głównym (Dz.U. z 2022 r., poz. 793, zwana dalej „ustawą o BFG”), określa w art. 5 zadania BFG. Ustępy 1, 3 i 6 tego artykułu mają następujące brzmienie:

„1. Do zadań [BFG] należy:

- 1) wykonywanie obowiązków wynikających z gwarantowania depozytów, w szczególności dokonywanie wypłaty środków gwarantowanych deponentom;

[...]

- 4) prowadzenie przymusowej restrukturyzacji;

[...]

- 7) prowadzenie innych działań na rzecz stabilności krajowego systemu finansowego.

[...]

3. [BFG] współpracuje z innymi podmiotami działającymi na rzecz stabilności krajowego systemu finansowego [...].

[...]

6. Komisja Nadzoru Finansowego, na wniosek [BFG], ustanawia [BFG] kuratorem, o którym mowa w art. 144 ust. 1 ustawy [z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe (Dz.U. z 1997 r., nr 140, poz. 939)] [...].

- 24 Zgodnie z art. 6 ust. 1 ustawy o BFG organami BFG są Rada i Zarząd.
- 25 Artykuł 7 ust. 4 wspomnianej ustawy przewiduje, że Rada BFG składa się z sześciu członków, a mianowicie trzech przedstawicieli ministra właściwego do spraw instytucji finansowych, dwóch przedstawicieli Narodowego Banku Polskiego i jednego przedstawiciela Komisji Nadzoru Finansowego.
- 26 Zgodnie z art. 11 rzeczonyj ustawy Zarząd BFG zajmuje się między innymi kierowaniem działalnością BFG, gospodarowaniem środkami BFG, z zastrzeżeniem uprawnień Rady BFG, składaniem Radzie BFG okresowych sprawozdań z działalności i podejmowaniem decyzji z zakresu wszczęcia procedury restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji. Zgodnie z ust. 8 tego artykułu decyzje te są ostateczne i podlegają natychmiastowemu wykonaniu.
- 27 Artykuł 66 tej ustawy wymienia następujące cele przymusowej restrukturyzacji:
- „1) utrzymanie stabilności finansowej, w szczególności przez ochronę zaufania do sektora finansowego i zapewnienie dyscypliny rynkowej;
 - 2) ograniczenie zaangażowania funduszy publicznych lub prawdopodobieństwa ich zaangażowania wobec sektora finansowego lub jego poszczególnych podmiotów dla realizacji celów, o których mowa w pkt 1 oraz 3–5;
 - 3) zapewnienie kontynuacji realizowanych przez podmiot funkcji krytycznych;
 - 4) ochrona deponentów i inwestorów objętych systemem rekompensat;
 - 5) ochrona środków powierzonych podmiotowi przez jego klientów”.
- 28 Zgodnie z art. 101 ustawy o BFG:
- „1. Komisja Nadzoru Finansowego 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.

[...]

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, o której mowa w art. 70 ust. 1 pkt 1.

[...]

10. Działania w ramach przymusowej restrukturyzacji są podejmowane w interesie publicznym, jeżeli są konieczne do zapewnienia realizacji co najmniej jednego z celów przymusowej restrukturyzacji, o których mowa w art. 66, są proporcjonalne do tych celów, a ich osiągnięcie w takim samym stopniu nie byłoby możliwe w ramach postępowania upadłościowego.

11. [BFG], przed wydaniem decyzji, o której mowa w ust. 7, zasięga opinii Komisji Nadzoru Finansowego w zakresie spełnienia przesłanek, o których mowa w ust. 7 pkt 1 i 2. [...]

[...]

14. Podmiot krajowy lub podmioty, o których mowa w art. 64 pkt 2 lit. a, c lub d, podlegają likwidacji na zasadach określonych w odrębnych przepisach, w przypadku gdy są spełnione przesłanki określone w ust. 7 pkt 1 i 2, ale nie jest spełniony warunek określony w ust. 7 pkt 3”.

29 Artykuł 103 ust. 1, 3 i 5 tej ustawy stanowi:

„1. [BFG] doręcza [odnośnemu] podmiotowi decyzję, o której mowa w art. 101 ust. 7–9 i art. 102 ust. 1 i 4.

[...]

3. Uzasadnienie decyzji, o której mowa w art. 101 ust. 7–9 i art. 102 ust. 1 i 4, [BFG] sporządza w terminie 14 dni od dnia jej doręczenia podmiotowi w restrukturyzacji.

[...]

5. Od decyzji rada nadzorcza podmiotu w restrukturyzacji może wnieść skargę do sądu administracyjnego, w terminie 7 dni od dnia doręczenia uzasadnienia decyzji temu podmiotowi. Uprawnionym do wniesienia skargi do sądu administracyjnego jest również każdy, kogo interes prawny został naruszony decyzją”.

30 Artykuł 104 ust. 2–4 wspomnianej ustawy przewiduje:

„2. Sąd administracyjny rozpoznaje skargę w terminie 30 dni od dnia jej otrzymania wraz z aktami sprawy i odpowiedzią na skargę.

3. Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje skargę kasacyjną w terminie 2 miesięcy od dnia jej otrzymania.

4. Do terminów określonych w ust. 2 i 3 nie wlicza się terminów przewidzianych w przepisach prawa dla dokonania określonych czynności, okresów zawieszenia postępowania oraz okresów opóźnień spowodowanych z winy strony albo z przyczyn niezależnych od sądu”.

31 Artykuł 105 ust. 2–5 tej ustawy stanowi:

„2. W przypadkach określonych w art. 145 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi sąd, uwzględniając skargę na decyzję, stwierdza jej wydanie z naruszeniem prawa.

3. Prawomocny wyrok sądu administracyjnego stwierdzający wydanie przez [BFG] decyzji z naruszeniem prawa nie wpływa na ważność czynności prawnych dokonanych na jej podstawie i nie stanowi przeszkody do prowadzenia przez [BFG] działań na jej podstawie, w przypadku gdyby wstrzymanie tych działań stwarzało zagrożenie dla wartości przedsiębiorstwa podmiotu, ciągłości wykonywania zobowiązań, których ochrona jest celem przymusowej restrukturyzacji, stabilności finansowej lub nabytych w dobrej wierze praw osób trzecich, w szczególności osób, które nabyły prawa majątkowe lub przejęły zobowiązania w wyniku decyzji [BFG] o zastosowaniu instrumentów przymusowej restrukturyzacji.

4. Odpowiedzialność odszkodowawcza za wydanie przez [BFG] decyzji z naruszeniem prawa jest ograniczona do wysokości poniesionej straty.

5. Odszkodowanie ogranicza się do świadczenia pieniężnego”.

32 Zgodnie z art. 242 ust. 1 ustawy o BFG:

„Wierzycielom oraz właścicielom, którzy zostali zaspokojeni w wyniku przymusowej restrukturyzacji w stopniu niższym niż zostaliby zaspokojeni w postępowaniu, o którym mowa w art. 241 ust. 1, w wyniku:

[...]

- 2) niedokonania przeniesienia ich zobowiązań z podmiotu w restrukturyzacji w następstwie użycia instrumentów przejęcia przedsiębiorstwa lub instytucji pomostowej

– przysługuje roszczenie uzupełniające do [BFG]”.

Ustawa o nadzorze nad rynkiem finansowym

- 33 Ustawa z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym, w brzmieniu mającym zastosowanie do sporu w postępowaniu głównym (Dz.U. z 2022 r., poz. 660), przewiduje w art. 1 ust. 2 pkt 1, że nadzór nad rynkiem finansowym obejmuje nadzór bankowy sprawowany zgodnie z przepisami, między innymi z przepisami rozporządzenia nr 575/2013.
- 34 Zgodnie z art. 3 ust. 1 i 4 tej ustawy Komisja Nadzoru Finansowego jest właściwa w sprawach nadzoru nad rynkiem finansowym. Artykuł 3a wspomnianej ustawy precyzuje, że komisja ta jest, z zastrzeżeniem wyjątków, właściwym organem w rozumieniu art. 4 ust. 1 pkt 40 rozporządzenia nr 575/2013.

Ustawa Prawo bankowe

- 35 Artykuł 144 ust. 1, 1a, 3 i 4 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe (tekst jednolity: Dz.U. z 2021 r., poz. 2439), w brzmieniu mającym zastosowanie do sporu w postępowaniu głównym (zwanej dalej „Prawem bankowym”), 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 może, z zastrzeżeniem art. 5 ust. 6 [ustawy o BFG], wydać decyzję o ustanowieniu kuratora w banku.

1a. W przypadku, o którym mowa w ust. 1, Komisja Nadzoru Finansowego 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 może zaskarżyć uchwałę walnego zgromadzenia akcjonariuszy lub uchwałę walnego zgromadzenia banku spółdzielczego, które naruszają interes banku [...].”

Postępowanie główne i pytania prejudycjalne

- 36 Ze względu na nieprzestrzeganie przez GN Bank wymogów w zakresie funduszy własnych przewidzianych w rozporządzeniu nr 575/2013 Komisja Nadzoru Finansowego decyzją z dnia 22 grudnia 2021 r. ustanowiła w tej instytucji finansowej „kuratora” w rozumieniu art. 5 ust. 6 ustawy o BFG, która to funkcja odpowiada funkcji „tymczasowego administratora” w rozumieniu art. 29 dyrektywy 2014/59, w celu poprawy sytuacji finansowej tej instytucji. Funkcja ta została powierzona BFG. W decyzji tej Komisja Nadzoru Finansowego zobowiązała BFG w szczególności do sporządzania sprawozdań, monitorowania działalności GN Banku i wykonywania wszelkich wynikających z przepisów prawa uprawnień należących do tej funkcji.
- 37 W dniu 18 sierpnia 2022 r. Komisja Nadzoru Finansowego poinformowała BFG o zagrożeniu upadłością GN Banku oraz o braku przesłanek wskazujących na to, że możliwe do podjęcia działania pozwolą we właściwym czasie usunąć to zagrożenie.
- 38 W tym kontekście BFG, działając w charakterze organu ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, wydał w dniu 29 września 2022 r. decyzję o wszczęciu wobec GN Banku restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, powołującą administratora, dokonującą umorzenia instrumentów kapitałowych wyemitowanych przez tę instytucję i stosującą instrument restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w formie instytucji pomostowej (zwaną dalej „sporną decyzją”). W związku z tym wskazane w tej decyzji aktywa GN Banku zostały przeniesione w dniu 3 października 2022 r. do instytucji pomostowej, z enumeratywnym wskazaniem wyjątków od tego przeniesienia. Wyjątki te dotyczyły w szczególności praw majątkowych wynikających z czynności faktycznych i prawnych lub czynów niedozwolonych dotyczących umów kredytu lub pożyczek denominowanych w walucie obcej lub indeksowanych kursem waluty obcej, a także roszczeń wynikających z tych praw majątkowych, w tym roszczeń będących przedmiotem postępowań cywilnych i administracyjnych, niezależnie od dnia, w którym zostały one podniesione. Decyzja ta skierowana była do GN Banku, instytucji pomostowej i administratora.
- 39 Rada nadzorcza GN Banku wniosła skargę na sporną decyzję do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie (Polska), który jest sądem odsyłającym. Inne osoby fizyczne i prawne wniosły również skargi na tę decyzję, w szczególności akcjonariusze GN Bank, posiadacze obligacji wyemitowanych przez GN Bank, wierzyciele oraz osoby, które zawarły z nim umowy kredytu i umowy pożyczek denominowanych w walucie obcej lub indeksowanych do takiej waluty.

- 40 Skarżący w poszczególnych skargach żądają od sądu odsyłającego stwierdzenia, że sporna decyzja została wydana z naruszeniem prawa, co pozwoliłoby im na dochodzenie roszczeń odszkodowawczych przed sądami powszechnymi. Podnoszą oni zarzuty oparte na naruszeniu prawa materialnego i przepisów proceduralnych mających istotny wpływ na tę decyzję. 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, funkcje gwaranta depozytów bankowych i funkcje w zakresie restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji. Ten konflikt interesów pogłębiał brak odpowiednich gwarancji proceduralnych przewidzianych w dyrektywie 2014/59.
- 41 BFG zaprzecza istnieniu konfliktu interesów. Utrzymuje ponadto, że przyjął uzgodnienia organizacyjne i strukturalne, które gwarantują jego niezależność operacyjną jako organu ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji oraz służą uniknięciu wszelkich konfliktów interesów w pełnieniu funkcji w zakresie restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji i innych funkcji.
- 42 W pierwszej kolejności sąd odsyłający wskazuje, że do dnia wydania postanowienia odsyłającego na sporną decyzję wniesiono ponad siedem tysięcy skarg, co odpowiada średniej liczbie skarg wnoszonych do tego sądu w okresie ponad dwóch lat. Następnie poinformował on Trybunał, że liczba skarg na tę decyzję wynosiła na tę chwilę ponad osiem tysięcy.
- 43 Sąd odsyłający podkreśla w tym względzie, że art. 111 § 1 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi zobowiązuje go do połączenia wszystkich wniesionych do niego skarg na sporną decyzję i że w związku z tym w dniu 26 stycznia 2023 r. zarządził ich połączenie w celu wspólnego rozpoznania i rozstrzygnięcia. Uważa on jednak, że stosowanie tego przepisu czyni nadmiernie utrudnionym, a nawet niemożliwym wydanie wyroku w rozsądnym terminie.
- 44 W tym kontekście sąd odsyłający zastanawia się, czy prawo każdej osoby, której interes prawny został naruszony przez sporną decyzję, do wniesienia skargi do sądu administracyjnego stanowi skuteczny środek prawny zgodny z art. 85 ust. 2 i 3 dyrektywy 2014/59 w związku z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE i art. 47 Karty. Podnosi, że w odniesieniu do tego ostatniego przepisu w motywie 88 tej dyrektywy podkreślono, że chodzi tutaj o zapewnienie zainteresowanym osobom „skutecznego środka prawnego” w związku z działaniami, które ich dotyczą.
- 45 W tym względzie, mimo że co do zasady do prawa krajowego należy określenie osób uprawnionych do zaskarżenia decyzji krajowego organu ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji oraz sposobu, w jaki zapewniona jest ochrona interesu prawnego tych osób, sąd odsyłający ma wątpliwości, czy przyznanie tym osobom możliwości wniesienia do sądu administracyjnego indywidualnej skargi na tę decyzję jest warunkiem sine qua non ochrony praw wywodzonych z prawa Unii.

- 46 Sąd odsyłający wyjaśnia bowiem, że zgodnie z art. 11 ust. 8 oraz art. 105 ust. 2 i 3 ustawy o BFG decyzja o wszczęciu przymusowej restrukturyzacji jest ostateczna i podlega natychmiastowemu wykonaniu, a sąd administracyjny rozpatrujący skargę na tę decyzję nie może wyeliminować jej z obrotu prawnego, lecz jest jedynie uprawniony do stwierdzenia jej wydania z naruszeniem prawa lub do oddalenia tej skargi. Przepisy te wdrażają art. 85 ust. 4 dyrektywy 2014/59.
- 47 Ponieważ wspomniana skarga nie ma skutku zawieszającego i nie może prowadzić do wyeliminowania takiej decyzji z obrotu prawnego, ustawodawca krajowy przyznał zainteresowanym osobom prawo do wytoczenia powództwa o odszkodowanie. Tym samym prawomocny wyrok stwierdzający niezgodność z prawem spornej decyzji pozwala na wniesienie takiego powództwa, nie przesądzając o jego zasadności.
- 48 W odniesieniu do krajowych przepisów postępowania administracyjnego sąd odsyłający wyjaśnia, że sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości, kontrolując działanie administracji publicznej pod kątem jego zgodności z prawem. Sądy te orzekają w granicach sprawy, ale nie są związane przedstawionymi w skardze zarzutami, żądaniem i podstawą prawną, co oznacza w istocie, że dokonują one pełnej kontroli zgodności z prawem zaskarżonego aktu. Podniesione zarzuty mają zatem jedynie charakter orientacyjny, a orzeczenie może uwzględniać nieprawidłowości inne niż te, które zostały podniesione przez skarżącego.
- 49 Ponadto zgodnie z art. 170 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi prawomocny wyrok sądu administracyjnego ma skutek erga omnes.
- 50 W konsekwencji, po pierwsze, ewentualny prawomocny wyrok sądu administracyjnego stwierdzający niezgodność z prawem spornej decyzji nie miałby dla adresatów tej decyzji ani dla innych osób, których decyzja ta dotyczy ze względu na ich interes prawny, waloru bezpośrednio kształtującego ich prawa i obowiązki. Po drugie, osoby, które nie były stronami postępowania administracyjnego zakończonego wydaniem wspomnianej decyzji i które same nie wniosły skargi do sądu na tę decyzję, lecz których interes prawny został naruszony wskutek jej ewentualnej niezgodności z prawem, mogłyby zainicjować postępowania odszkodowawcze przed sądami powszechnymi, powołując się na ten wyrok.
- 51 W tym kontekście sąd odsyłający zastanawia się, czy polski ustawodawca słusznie uznał, że w celu spełnienia wymogów wynikających z art. 85 ust. 3 dyrektywy 2014/59, art. 47 Karty i art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE konieczne jest przyznanie legitymacji procesowej przed sądami administracyjnymi każdej osobie, której interes prawny został naruszony w wyniku decyzji takiej jak sporna decyzja.
- 52 Sąd odsyłający uważa, że odpowiedź na pierwsze pytanie prejudycjalne jest istotna z punktu widzenia ciężącego na nim obowiązku określenia kręgu stron

postępowania sądowego i rozpoznania wniesionych do niego skarg, ponieważ powództwo do sądu powszechnego, z którego korzystają na podstawie prawa polskiego zainteresowane osoby w celu dochodzenia swoich praw ewentualnie naruszonych sporną decyzją, w związku z przepisami dotyczącymi postępowania przed sądami administracyjnymi, można uznać za odpowiednie i wystarczające do zagwarantowania skutecznej ochrony praw tych osób.

- 53 W drugiej kolejności sąd odsyłający uważa, że gdyby tak nie było, z uwagi na dużą liczbę skarg wniesionych na sporną decyzję, należałoby zbadać konsekwencje przepisu krajowego prawa procesowego, który zobowiązuje go do połączenia wszystkich tych skarg do celów postępowania. Sąd ten zastanawia się, czy w celu zapewnienia skutecznej ochrony sądowej osobom innym niż podmiot objęty procedurą restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, ale również temu podmiotowi, może on odstąpić od stosowania tego przepisu.
- 54 Celem tego przepisu jest w istocie uniknięcie sytuacji, w której sąd administracyjny rozpoznający kilka skarg na ten sam akt, badając je oddzielnie, wyda rozbieżne orzeczenia.
- 55 Sąd odsyłający uważa, że w niniejszej sprawie ów wymóg proceduralny mógłby znacznie opóźnić wydanie wyroku kończącego postępowanie, a tym samym uczynić w praktyce niemożliwym lub nadmiernie utrudnionym wykonywanie praw przyznanych tym osobom przez porządek prawny Unii, co byłoby sprzeczne z zasadą skuteczności.
- 56 Sąd odsyłający stoi na stanowisku, że z uwagi na przepisy proceduralne regulujące rozpatrywanie skarg do sądów administracyjnych oraz skutki prawomocnego wyroku wydanego w następstwie takiej skargi odstąpienie od zastosowania wspomnianego wymogu proceduralnego przyczyniłoby się do realizacji praw zagwarantowanych przez prawo Unii poprzez umożliwienie spełnienia wymogu szybkiej kontroli zgodności z prawem spornej decyzji, zgodnie z art. 85 ust. 3 dyrektywy 2014/59. W takim przypadku sąd odsyłający rozpoznałby pierwszą skargę – tę wniesioną przez radę nadzorczą GN Banku.
- 57 W trzeciej kolejności sąd odsyłający jest zdania, że kontrola spornej decyzji wymaga zbadania, czy decyzja ta została wydana z poszanowaniem przez BFG wymogu niezależności operacyjnej i braku jakiegokolwiek konfliktu interesów między różnymi funkcjami krajowego organu ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w rozumieniu art. 3 ust. 3 dyrektywy 2014/59, w szczególności z uwagi na łączenie przez ten organ funkcji w zakresie restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji z funkcjami tymczasowego administratora GN Banku, które organ ten wcześniej pełnił, i funkcjami gwaranta depozytów bankowych.
- 58 W tym względzie sąd odsyłający uważa, że nawet jeśli funkcja nadzorcza w ścisłym znaczeniu jest wykonywana przez Komisję Nadzoru Finansowego, to jednak tymczasowy administrator jest powoływany przez ten organ nadzoru

i wykonuje zadania powierzone mu przez ten organ. Z tych też względów nie można a priori wykluczyć, że pełnienie funkcji tymczasowego administratora przez BFG wymagało wprowadzenia odpowiednich rozwiązań gwarantujących operacyjną niezależność i uniknięcie konfliktu interesów.

- 59 Ponadto zdaniem sądu odsyłającego kumulacja przez BFG funkcji w zakresie restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji i funkcji gwaranta depozytów stwarza, w braku strukturalnego rozdzielenia i niezależności organizacyjnej tych dwóch funkcji, ryzyko, że działania podejmowane przez ten organ wobec banku, który znajduje się w sytuacji zagrożenia upadłością, będą miały na celu ograniczenie do minimum zaangażowania zasobów, którymi dysponuje on w ramach jego funkcji gwaranta depozytów bankowych i które w przypadku upadłości odnośnego banku musiałyby zostać uruchomione w związku z gwarancją.
- 60 Co więcej, sąd odsyłający zastanawia się, czy pomimo braku w ustawie o BFG przepisów zapewniających strukturalne rozdzielenie funkcji w zakresie restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji od innych funkcji BFG można jednak uznać, że cel niezależności operacyjnej i braku konfliktu interesów został osiągnięty, jeżeli w tym celu zostały przyjęte inne środki, które mogą zostać uznane za wystarczające.
- 61 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 krajowej 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 obowiązkom 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?”.

W przedmiocie pytań prejudycjalnych

W przedmiocie pytania drugiego

- 62 Poprzez pytanie drugie, które należy zbadać w pierwszej kolejności, sąd odsyłający zmierza zasadniczo do ustalenia, czy art. 85 ust. 3 dyrektywy 2014/59 w związku z art. 47 Karty i art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE należy interpretować w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie stosowaniu krajowego przepisu proceduralnego nakładającego na sąd właściwy do rozpoznania skarg na decyzję krajowego organu ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji o przyjęciu środka w zakresie zarządzania kryzysowego obowiązek połączenia wszystkich wniesionych do niego skarg na tę decyzję, jeżeli stosowanie tego przepisu grozi nadmiernym utrudnieniem, a nawet uniemożliwieniem wydania orzeczenia w rozsądnym terminie z uwagi na znaczną liczbę skarg na tę decyzję.

W przedmiocie dopuszczalności

- 63 Rząd polski kwestionuje dopuszczalność pytania drugiego.

- 64 Rząd ten uważa, że odpowiedź na to pytanie jest bezużyteczna, ponieważ sąd odsyłający dokonał już połączenia skarg wniesionych na sporną decyzję, w przedmiocie których wszczęto już przed nim postępowanie do dnia 26 stycznia 2023 r., w związku z czym nie ma on obecnie możliwości orzekania w sposób odrębny wyłącznie co do skargi rady nadzorczej GN Banku.
- 65 W tym względzie z samego brzmienia pytania drugiego wynika, że sąd odsyłający ma wątpliwości co do możliwości pogodzenia nałożonego przez prawo krajowe obowiązku połączenia licznych wniesionych do niego skarg z wynikającą z przepisów prawa Unii, o których wykładnię się zwraca, koniecznością szybkiego rozstrzygnięcia sprawy lub przynajmniej rozstrzygnięcia jej w rozsądnym terminie. Otóż odpowiedź na wspomniane pytanie pozostaje użyteczna pomimo połączenia większości skarg zawisłych przed sądem odsyłającym, ponieważ odpowiedź ta mogłaby skłonić go do uznania ich połączenia za nieważne ze względu na jego niezgodność z prawem Unii i w związku z tym zdecydować o odrębnym rozpatrzeniu tych skarg.
- 66 Pytanie drugie jest zatem dopuszczalne.

Co do istoty

- 67 Artykuł 19 ust. 1 akapit drugi TUE zobowiązuje państwa członkowskie do ustanowienia środków odwoławczych niezbędnych do zapewnienia podmiotom prawa w dziedzinach objętych prawem Unii przestrzegania ich prawa do skutecznej ochrony sądowej (wyrok z dnia 21 grudnia 2021 r., *Randstad Italia*, C-497/20, EU:C:2021:1037, pkt 56 i przytoczone tam orzecznictwo). Ów wymóg skutecznej ochrony sądowej należy postrzegać w szczególności w rozumieniu art. 47 Karty [zob. podobnie wyrok z dnia 15 lipca 2021 r., *Komisja/Polska (System odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów)*, C-791/19, EU:C:2021:596, pkt 57]. Ponadto w motywach 88 i 130 dyrektywy 2014/59 podkreślono, że nie narusza ona praw, wolności i zasad uznanych w Karcie, a zwłaszcza prawa do skutecznego środka prawnego, przy czym zainteresowane strony mają w szczególności prawo do skutecznego środka prawnego w związku z działaniami, które ich dotyczą.
- 68 Zgodnie z art. 47 akapit drugi Karty prawo do skutecznego środka prawnego obejmuje w szczególności prawo do rozpatrzenia sprawy w rozsądnym terminie. Rozsądny charakter terminu na wydanie orzeczenia powinien być oceniany na podstawie właściwych dla każdej sprawy okoliczności, a w szczególności na podstawie znaczenia sporu dla zainteresowanego, złożoności sprawy oraz zachowania stron, przy czym lista stosowanych kryteriów nie jest wyczerpująca (zob. podobnie wyroki: z dnia 9 września 2008 r., *FIAMM i in./Rada i Komisja*, C-120/06 P i C-121/06 P, EU:C:2008:476, pkt 212; a także z dnia 16 lipca 2009 r., *Der Grüne Punkt – Duales System Deutschland/Komisja*, C-385/07 P, EU:C:2009:456, pkt 181, 182 i przytoczone tam orzecznictwo).

- 69 Jeżeli chodzi o prawo do środka odwoławczego od decyzji o przyjęciu środków w zakresie zarządzania kryzysowego podjętych przez krajowe organy ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, art. 85 ust. 3 dyrektywy 2014/59 konkretyzuje prawo każdej osoby do rozpatrzenia jej sprawy w rozsądnym terminie, zapisane w art. 47 Karty, wymagając, aby kontrola sądowa, którą każda osoba, której dotyczy decyzja o przyjęciu takiego środka, ma prawo uzyskać, „odbywała się sprawnie”.
- 70 Odnosząc się do kryterium dotyczącego znaczenia sporu dla osób, których dotyczą decyzje krajowego organu ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji o przyjęciu środków w zakresie zarządzania kryzysowego, a mianowicie odnośnych instytucji lub podmiotów, ich akcjonariuszy, ich wierzycieli i wszystkich innych osób trzecich, których mogły dotyczyć te decyzje, ocena rozsądnego charakteru terminu na wydanie orzeczenia w ramach kontroli, o której mowa we wspomnianym art. 85 ust. 3, zależy w szczególności od konieczności jak najszybszego spełnienia podstawowego wymogu pewności prawa w odniesieniu do wszystkich tych osób, ponieważ środki te dotyczą decyzji nadzwyczajnych, które mają charakter odstępstwa i wywołują znaczne konsekwencje i które, jak podkreślono w szczególności w motywie 92 dyrektywy 2014/59, powinny być podejmowane w trybie pilnym, biorąc pod uwagę wagę zagrożeń, którym mają przeciwdziałać.
- 71 Z orzecznictwa Trybunału wynika bowiem, że względy związane z wymogiem pewności prawa, ze znaczeniem wchodzących w grę zagadnień i interesów finansowych oraz z dużą liczbą potencjalnie zainteresowanych osób powinny być brane pod uwagę w ramach oceny rozsądnego charakteru terminu, w którym powinna zostać przeprowadzona kontrola sądowa (zob. analogicznie wyrok z dnia 26 listopada 2013 r., *Groupe Gascogne/Komisja*, C-58/12 P, EU:C:2013:770, pkt 87 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 72 W niniejszej sprawie z wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym wynika, że art. 85 ust. 3 dyrektywy 2014/59 został wdrożony w rozumieniu art. 51 ust. 1 Karty do mającego zastosowanie uregulowania krajowego poprzez nałożony na poszczególnych uczestników obowiązek przestrzegania krótkich terminów przewidzianych w art. 104 ustawy o BFG, czyli terminów ograniczonych, co do zasady, do siedmiu dni na złożenie do BFG skargi, do czternastu dni na przekazanie przez BFG tej skargi wraz z odpowiedzią na skargę, do 30 dni na wydanie orzeczenia przez sąd administracyjny i do dwóch miesięcy na wydanie orzeczenia w przedmiocie ewentualnej skargi kasacyjnej. Należy zatem uznać, że rozpatrywane pytanie dotyczy wykładni art. 47 Karty.
- 73 Sąd odsyłający wyjaśnia jednak, że powszechnie obowiązujący krajowy przepis proceduralny, a mianowicie art. 111 § 1 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, wydaje się uniemożliwiać sądowi, przed którym toczy się postępowanie, zapewnienie poszanowania prawa jednostki do rozpatrzenia jej sprawy w rozsądnym terminie, ponieważ przepis ten nakazuje połączenie spraw dotyczących skarg wniesionych na tę samą decyzję do celów wspólnego

rozpatrzenia i wydania wspólnego orzeczenia. Sąd ten uściśla, że liczba skarg wniesionych na sporną decyzję odpowiada wszystkim skargom składanym zwykle do niego w ciągu dwóch lat i że ich łączne rozpatrzenie może doprowadzić do wydania wyroku po upływie rozsądnego terminu.

- 74 Niezależnie od faktu, że połączenie spraw powiązanych może co do zasady przyczynić się do prawidłowego sprawowania wymiaru sprawiedliwości, inaczej jest w przypadku skarg wnoszonych na decyzje o przyjęciu środka w zakresie zarządzania kryzysowego, które mogą dotyczyć znacznej liczby osób, a zatem mogą spowodować złożenie licznych skarg. W takim przypadku takie połączenie może bowiem stać na przeszkodzie przeprowadzeniu jakiegokolwiek kontroli sądowej przed upływem kilku lat, co jest sprzeczne z zapisanym w art. 47 Karty prawem do rozpatrzenia sprawy w rozsądnym terminie.
- 75 W tych okolicznościach należy przypomnieć, po pierwsze, że stosownie do zasady zgodnej wykładni prawa krajowego sądy krajowe w celu zapewnienia w ramach ich właściwości pełnej skuteczności prawa Unii przy rozpoznawaniu zawisłych przed nimi sporów, stosując prawo krajowe, są zobowiązane w miarę możliwości dokonywać wykładni prawa krajowego w świetle brzmienia i celu danej dyrektywy, aby osiągnąć przewidziany w niej rezultat, a tym samym dostosować się do art. 288 akapit trzeci TFUE. O ile obowiązek ten jest ograniczony przez zasady ogólne prawa, w szczególności zasadę pewności prawa i niedziałania prawa wstecz, i nie może służyć jako podstawa do dokonywania wykładni prawa krajowego *contra legem*, o tyle do sądów tych należy uczynienie wszystkiego, co leży w zakresie ich kompetencji, z uwzględnieniem wszystkich przepisów prawa krajowego i z zastosowaniem uznanych w porządku krajowym metod wykładni, by zapewnić pełną skuteczność tej dyrektywy i dokonać rozstrzygnięcia zgodnego z realizowanymi przez nią celami [zob. podobnie wyrok z dnia 11 lutego 2021 r., *M.V. i in.* (Kolejne umowy o pracę na czas określony w sektorze publicznym), C-760/18, EU:C:2021:113, pkt 65, 67, 68 i przytoczone tam orzecznictwo].
- 76 Po drugie, zgodnie z zasadą pierwszeństwa prawa Unii, w braku możliwości dokonania wykładni uregulowania krajowego zgodnej z wymogami prawa Unii sąd krajowy, do którego należy w ramach jego właściwości zastosowanie przepisów tego prawa, jako organ państwa członkowskiego ma obowiązek zapewnić pełną ich skuteczność, w razie konieczności z własnej inicjatywy, odstępując od stosowania wszelkich przepisów prawa krajowego sprzecznych z przepisem prawa Unii mającym bezpośredni skutek w zawisłym przed nim sporze (zob. podobnie wyrok z dnia 24 czerwca 2019 r., *Popławski*, C-573/17, EU:C:2019:530, pkt 58, 61 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 77 W niniejszej sprawie należy uznać, że postanowienia art. 47 Karty są bezpośrednio skuteczne (zob. podobnie wyrok z dnia 15 kwietnia 2021 r., *Braathens Regional Aviation*, C-30/19, EU:C:2021:269, pkt 57 i przytoczone tam orzecznictwo).

- 78 W związku z tym do sądu odsyłającego należy w szczególności, w razie potrzeby, odstąpienie od stosowania przepisów krajowego prawa procesowego, które zakazują mu rozłączenia skarg rozpatrywanych w postępowaniu głównym, ponieważ przepisów tych nie można interpretować w sposób zapewniający przestrzeganie prawa do rozpatrzenia sprawy w rozsądnym terminie, zapisanego w art. 47 Karty.
- 79 Ponadto na rozprawie przed Trybunałem rząd polski stwierdził, że w sprawach takich jak rozpatrywane w postępowaniu głównym prawo polskie pozwala na rozłączenie tych spraw, jeżeli ich połączenie jest nieważne. Niemniej jednak, zdaniem tego rządu, w przypadku rozłączenia wspomniane sprawy byłyby rozpatrywane jednocześnie przez różne sądy, co wiązałoby się z ryzykiem wydania niedających się pogodzić ze sobą orzeczeń, przy czym nie przewidziano żadnej zasady proceduralnej pozwalającej jednocześnie na uniknięcie tego ryzyka, jak i na zapewnienie przestrzegania przysługującego każdej osobie prawa do rozpatrzenia jej sprawy w rozsądnym terminie, zapisanego w art. 47 Karty.
- 80 W tym względzie należy przypomnieć, że wymóg skutecznej ochrony sądowej zapisany w art. 47 Karty ma zastosowanie między innymi do określania zasad proceduralnych dotyczących sądowego dochodzenia roszczeń opartych na prawach, które jednostki wywodzą z prawa Unii (zob. podobnie wyrok z dnia 17 maja 2022 r., Ibercaja Banco, C-600/19, EU:C:2022:394, pkt 45 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 81 W braku uregulowań Unii w tej dziedzinie tryb wykonania prawa do skutecznego środka prawnego przez osoby, których dotyczy decyzja organu krajowego o przyjęciu środka w zakresie zarządzania kryzysowego, należy do wewnętrznego porządku prawnego państw członkowskich na mocy zasady autonomii proceduralnej, przy przestrzeganiu jednak zasad równoważności i skuteczności (zob. analogicznie wyrok z dnia 24 października 2018 r., XC i in., C-234/17, EU:C:2018:853, pkt 21 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 82 W celu spełnienia wymogów zasady skutecznej ochrony sądowej zapisanej w art. 47 ust. 1 Karty do sądu krajowego należy zastosowanie niezbędnych rozwiązań proceduralnych i organizacyjnych poprzez wyważenie różnych wchodzących w grę interesów i ocenę wpływu tych rozwiązań na każdą osobę, która skutecznie zaskarżyła decyzję krajowego organu ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji zgodnie z art. 85 ust. 3 dyrektywy 2014/59. W celu zagwarantowania pełnej skuteczności przyszłego orzeczenia sądowego w przedmiocie istnienia praw dochodzonych na podstawie prawa Unii sąd krajowy powinien zatem mieć możliwość – w przypadku rozłączenia skarg – podjęcia niezbędnych rozwiązań pozwalających jednocześnie na zapewnienie przestrzegania zapisanego w art. 47 Karty prawa każdej osoby do rozpatrzenia jej sprawy w rozsądnym terminie oraz na zapobieżenie ryzyku wydania przez poszczególne sądy niedających się pogodzić ze sobą orzeczeń.

- 83 W niniejszej sprawie do sądu odsyłającego należy zbadanie, czy rozpatrzenie w pierwszej kolejności jednej lub większej liczby spraw dotyczących jednej lub większej liczby skarg na decyzję organu ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji taką jak sporna decyzja oraz związane z tym zawieszenie pozostałych spraw dotyczących tej samej decyzji są konieczne do zapewnienia pełnej skuteczności przyszłego orzeczenia sądowego w przedmiocie istnienia praw dochodzonych na podstawie prawa Unii.
- 84 Z uwagi na ogół powyższych rozważań na pytanie drugie trzeba odpowiedzieć, iż art. 47 Karty należy interpretować w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie stosowaniu krajowego przepisu proceduralnego nakładającego na sąd właściwy do rozpoznania skarg na decyzję krajowego organu ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji o przyjęciu środka w zakresie zarządzania kryzysowego obowiązek połączenia wszystkich wniesionych do niego skarg na tę decyzję, jeżeli stosowanie tego przepisu jest sprzeczne z prawem do rozpatrzenia sprawy w rozsądnym terminie.

W przedmiocie pytania pierwszego

W przedmiocie dopuszczalności

- 85 BFG i rząd polski kwestionują dopuszczalność pytania pierwszego, które dotyczy możliwości orzekania przez sąd, do którego wniesiono liczne skargi na decyzję krajowego organu ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji o przyjęciu środka w zakresie zarządzania kryzysowego, w przedmiocie tylko jednej z tych skarg, jeżeli sprawowana przez niego kontrola zgodności z prawem i jego wyrok będzie miał skutek erga omnes.
- 86 Zdaniem BFG odpowiedź na to pytanie nie jest konieczna do rozstrzygnięcia sporu w postępowaniu głównym. Chodzi tu bowiem o aspekty techniczne dotyczące przebiegu postępowania sądowego, które nie wymagają wykładni prawa Unii, ponieważ sąd odsyłający nie wyraził wątpliwości co do zgodności z tym prawem przepisów krajowych regulujących to postępowanie.
- 87 W tym względzie z utrwalonego orzecznictwa wynika, że wyłącznie do sądu krajowego, przed którym zawisł spór i na którym spoczywa odpowiedzialność za mające zapasć rozstrzygnięcie, należy ocena przy uwzględnieniu specyfiki danej sprawy zarówno konieczności wystąpienia z postanowieniem odsyłającym w celu wydania rozstrzygnięcia, jak i znaczenia dla sprawy zadawanych Trybunałowi pytań, które korzystają w tym względzie z domniemania posiadania znaczenia. Wobec tego w sytuacji gdy zadane pytanie dotyczy wykładni lub ważności przepisu prawa Unii, Trybunał jest co do zasady zobowiązany do orzekania, chyba że oczywiste jest, że wykładnia, o którą się zwrócono, nie ma żadnego związku ze stanem faktycznym lub z przedmiotem sporu w postępowaniu głównym, że problem jest natury hipotetycznej lub że Trybunał nie dysponuje informacjami w zakresie stanu faktycznego lub prawnego, które są niezbędne do udzielenia użytecznej odpowiedzi na wspomniane pytanie (wyrok z dnia

21 grudnia 2021 r., Trapeza Peiraios, C-243/20, EU:C:2021:1045, pkt 25 i przytoczone tam orzecznictwo).

- 88 Tymczasem w niniejszym przypadku wykładnia prawa Unii, której dotyczy rozpatrywane pytanie, może mieć wpływ na rozpatrzenie sprawy w postępowaniu głównym w zakresie, w jakim sprawa ta dotyczy wszystkich skarg wniesionych na sporną decyzję innych niż skarga wniesiona przez radę nadzorczą GN Banku, z zastrzeżeniem odpowiedzi na pytanie drugie. Ponadto, wbrew temu, co twierdzi BFG, sąd odsyłający wyraźnie rozważa możliwość, że obowiązek zbadania wszystkich wniesionych do niego skarg zmusi go do naruszenia obowiązku szybkiego orzekania.
- 89 Rząd polski uważa natomiast, że odpowiedź na pytanie pierwsze jest bezużyteczna z powodów tożsamyh z tymi przedstawionymi w pkt 64 niniejszego wyroku.
- 90 Jednakże odpowiedź na to pytanie pozostaje użyteczna pomimo połączenia poszczególnych skarg wniesionych do sądu odsyłającego, ponieważ w świetle odpowiedzi na pytanie drugie sąd ten mógłby uznać, że wspomniane połączenie jest sprzeczne z zapisanym w art. 47 Karty prawem do rozpatrzenia sprawy w rozsądnym terminie, co pozwoliłoby mu, po pierwsze, na rozłączenie skarg, a po drugie, na dokonanie weryfikacji, o której mowa w pkt 83 niniejszego wyroku.
- 91 Pytanie pierwsze jest zatem dopuszczalne.

Co do istoty

- 92 Na wstępie należy zauważyć, że art. 85 ust. 2 dyrektywy 2014/59, mimo że został wskazany w pytaniu pierwszym, nie ma znaczenia dla sprawy w postępowaniu głównym w świetle jej okoliczności. Przepis ten dotyczy bowiem prawa do wniesienia skargi na każdą decyzję o przyjęciu środka w zakresie zapobiegania kryzysom lub o wykonaniu jakiegokolwiek uprawnienia innego niż środek w zakresie zarządzania kryzysowego na podstawie tej dyrektywy, podczas gdy sporna decyzja, której głównym celem jest poddanie GN Banku procedurze restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, stanowi „działanie w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji”, a tym samym „środek w zakresie zarządzania kryzysowego” w rozumieniu, odpowiednio, art. 2 pkt 40 i art. 2 pkt 102 wspomnianej dyrektywy.
- 93 W konsekwencji należy uznać, że poprzez pytanie pierwsze sąd odsyłający zmierza zasadniczo do ustalenia, czy art. 85 ust. 3 dyrektywy 2014/59 w związku z art. 47 Karty należy interpretować w ten sposób, że w sytuacji gdy do sądu krajowego wniesiono większą liczbę skarg na decyzję krajowego organu ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji o przyjęciu środka w zakresie zarządzania kryzysowego, z których jedna została wniesiona przez organ instytucji objętej procedurą restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji,

zbadanie co do istoty tylko tej jednej skargi pozwala uznać, że zapewniono prawo do skutecznego środka prawnego każdej innej osobie, która również wniosła skargę na tę decyzję, jeżeli sąd ten, po pierwsze, sprawuje kontrolę zgodności z prawem, nie będąc związany zarzutami, żądaniem i podstawą prawną badanej przez niego skargi, a po drugie, wydaje wyrok mający skutek erga omnes, na który może powołać się każda osoba, której dotyczy wspomniana decyzja, w celu uzyskania naprawienia szkody wyrządzonej jej przez tę decyzję.

- 94 Niemniej jednak należy przypomnieć, że art. 85 ust. 3 dyrektywy 2014/59 przewiduje, iż wszystkie osoby, których dotyczy decyzja o przyjęciu środka w zakresie zarządzania kryzysowego, powinny mieć prawo zaskarżenia tej decyzji do sądu.
- 95 Prawdą jest, że zgodnie z art. 85 ust. 4 akapit drugi tej dyrektywy unieważnienie decyzji organu ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji nie ma wpływu na przyjęte akty administracyjne lub transakcje dokonane przez ten organ na podstawie unieważnionej decyzji, jeżeli konieczne jest zapewnienie ochrony interesów osób trzecich działających w dobrej wierze, ponieważ odwołania od decyzji lub niekorzystnego środka tego organu ograniczają się do wyrównania strat poniesionych przez osoby, których dotyczy ta decyzja lub ten środek.
- 96 Tymczasem zgodnie z prawem polskim osoba, której dotyczy przyjęty przez BFG działający jako organ ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji środek w zakresie zarządzania kryzysowego, nie jest zobowiązana do samodzielnego zakwestionowania zgodności z prawem tego środka przed krajowym sądem administracyjnym, aby móc dochodzić odszkodowania za szkodę wyrządzoną jej przez ten środek, ponieważ osoba ta może na poparcie dochodzonych roszczeń odszkodowawczych powołać się na stwierdzenie niezgodności z prawem wspomnianego środka poczynione w wyroku tego sądu rozstrzygającym w przedmiocie skargi innego podmiotu prawa.
- 97 Jednakże w niniejszej sprawie w przypadku gdyby w wyroku rozstrzygającym w przedmiocie skargi wniesionej przez radę nadzorczą GN Banku oddalono tę skargę jako bezzasadną, pozostali skarżący w postępowaniu głównym nie byłiby w stanie wystąpić z roszczeniem o odszkodowanie za poniesioną przez nich szkodę ze względu na skutek erga omnes takiego wyroku. Owi pozostali skarżący zostaliby wówczas pozbawieni prawa do podniesienia własnych zarzutów na poparcie skargi na sporną decyzję, mimo że zarzuty te nie były przedmiotem kontradiktoryjnej debaty zapewniającej, że wspomniani skarżący znają i będą mogli przedyskutować zarówno okoliczności faktyczne, jak i prawne, które są decydujące dla wyniku postępowania.
- 98 W tym względzie z utrwalonego orzecznictwa Trybunału wynika, że co prawda prawa podstawowe, takie jak prawo do skutecznego środka prawnego zagwarantowane w art. 47 Karty, nie są prerogatywami absolutnymi, lecz mogą podlegać ograniczeniom, pod warunkiem jednak, że ograniczenia te rzeczywiście odpowiadają celom interesu ogólnego, jakim służy dany środek, i że nie powodują

z punktu widzenia realizowanych celów nieproporcjonalnej i niedopuszczalnej ingerencji, która naruszałaby istotę w ten sposób gwarantowanych praw (zob. podobnie wyrok z dnia 26 września 2013 r., *Texdata Software*, C-418/11, EU:C:2013:588, pkt 84 i przytoczone tam orzecznictwo).

- 99 Gdyby zaś podmiot prawa, którego dotyczy decyzja krajowego organu ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji o przyjęciu środka w zakresie zarządzania kryzysowego, został pozbawiony prawa do uzyskania rozstrzygnięcia w drodze wyroku z uzasadnieniem w przedmiocie środka odwoławczego przewidzianego w art. 85 ust. 3 dyrektywy 2014/59, który skutecznie wniósł, doszłoby do naruszenia istoty jego prawa do skutecznego środka prawnego.
- 100 W związku z tym w niniejszej sprawie w sytuacji wspomnianej w pkt 97 niniejszego wyroku sąd odsyłający nie może powoływać się na skutek *erga omnes* wyroku orzekającego w przedmiocie skargi takiej jak ta wniesiona przez radę nadzorczą GN Banku w celu pozbawienia każdej innej osoby, której dotyczy decyzja, możliwości przedstawienia swojej sprawy.
- 101 Ponadto należy zauważyć, że okoliczność, iż krajowy sąd administracyjny jest uprawniony do badania zgodności z prawem zaskarżonej do niego decyzji z uwzględnieniem wszystkich podstaw prawnych i zarzutów, niezależnie od zarzutów, żądań i podstawy prawnej skargi na decyzję administracyjną, nie oznacza, że sąd ten w sposób oczywisty dokonał kontroli tej decyzji w świetle wszelkich istotnych zarzutów. Nie można bowiem wykluczyć, że jedna ze skarg, które nie zostały zbadane, będzie opierać się na okolicznościach faktycznych lub prawnych nieuwzględnionych w ramach tej kontroli.
- 102 Na pytanie pierwsze trzeba zatem odpowiedzieć, iż art. 85 ust. 3 dyrektywy 2014/59 w związku z art. 47 Karty należy interpretować w ten sposób, że w sytuacji gdy do sądu krajowego wniesiono większą liczbę skarg na decyzję krajowego organu ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji o przyjęciu środka w zakresie zarządzania kryzysowego, z których jedna została wniesiona przez organ instytucji objętej procedurą restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, oddalenie tylko tej jednej skargi jako bezzasadnej nie pozwala uznać, że zapewniono przestrzeganie prawa do skutecznego środka prawnego w odniesieniu do każdej innej osoby, której ta decyzja dotyczy i która również wniosła na nią skargę, podnosząc zarzuty, które nie zostały uwzględnione w wydanym wyroku i które w każdym razie nie były przedmiotem kontradiktoryjnej debaty pozwalającej tej osobie na przedstawienie swojej sprawy.

W przedmiocie pytania trzeciego

- 103 Poprzez pytanie trzecie sąd odsyłający zmierza zasadniczo do ustalenia, czy art. 3 ust. 3 dyrektywy 2014/59 należy interpretować w ten sposób, że przepis ten nie ma zastosowania, w sytuacji gdy krajowy organ ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji pełni również funkcje tymczasowego administratora

w rozumieniu art. 29 tej dyrektywy i funkcje gwaranta depozytów w rozumieniu dyrektywy 2014/49, w związku z czym nie wymaga on przyjęcia uzgodnień strukturalnych w celu zapewnienia niezależności operacyjnej tego organu i uniknięcia konfliktu interesów w odniesieniu do tych funkcji.

W przedmiocie dopuszczalności

- 104 Rząd polski podnosi zarzut niedopuszczalności pytania trzeciego, które uważa za hipotetyczne, zasadniczo ze względu na to, że sąd odsyłający nie określił związku, jaki istnieje między art. 3 ust. 3 dyrektywy 2014/59 a kontrolą zgodności z prawem spornej decyzji.
- 105 Należy jednak stwierdzić, że odpowiedź na to pytanie jest związana z niektórymi zarzutami przedstawionymi przed sądem odsyłającym przez skarżących w postępowaniu głównym, o których mowa we wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, dotyczącymi zasadniczo podnoszonego wpływu zarzucanego braku niezależności BFG działającego w charakterze organu ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji na zgodność z prawem spornej decyzji.
- 106 W związku z tym wspomniane pytanie jest dopuszczalne.

Co do istoty

- 107 Artykuł 3 dyrektywy 2014/59 ustanawia w ust. 2 zasadę, zgodnie z którą funkcje w zakresie restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji powinny być wykonywane przez organy administracji publicznej lub organy, którym powierzono kompetencje w zakresie administracji publicznej. Ponadto z ust. 3 tego artykułu wynika, że organy te mogą pełnić inne funkcje, a organ ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji może nawet być organem właściwym w zakresie nadzoru w rozumieniu rozporządzenia nr 575/2013 i dyrektywy 2013/36. Niemniej jednak w przypadku pełnienia kilku funkcji wspomniany ust. 3 przewiduje konieczność wprowadzenia odpowiednich uzgodnień strukturalnych w celu zapewnienia niezależności operacyjnej i uniknięcia konfliktu interesów.
- 108 Jak zauważył w istocie rzecznik generalny w pkt 34 i 36 opinii, w takim kontekście wymogi odnoszące się do niezależności operacyjnej i zapobiegania konfliktom interesów, o których mowa w art. 3 ust. 3 dyrektywy 2014/59, dotyczą związanego z wykonywaniem kilku funkcji przez ten sam podmiot ryzyka zakłócenia podejmowania przez niego decyzji w charakterze organu ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji i mają na celu ochronę tego procesu podejmowania decyzji przed wszelkimi wewnętrznymi wpływami niezwiązanymi z zadaniem restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w taki sposób, aby przy wykonywaniu tego zadania podmiot ten realizował wyłącznie cele związane z mechanizmem restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji.

- 109 W tym względzie z zastosowania bardzo szerokich sformułowań we wspomnianym ust. 3, który odnosi się do „funkcj[i] nadzoru [...] lub innych funkcji odpowiedniego organu” czy do „funkcji nadzoru lub innych funkcji” tego organu, a także z faktu, że w ustępie tym mowa jest w szczególności w sposób ogólny o „organ[ach], którym powierzono uprawnienia w zakresie administracji publicznej”, wynika, że prawodawca Unii zamierzał ustanowić te wymogi wobec wszystkich innych funkcji wykonywanych przez organ ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, jeżeli tylko charakter tych funkcji stwarza takie obiektywne ryzyko.
- 110 Jest tak z pewnością w przypadku funkcji tymczasowego administratora w rozumieniu art. 29 dyrektywy 2014/59 lub funkcji gwaranta depozytów w rozumieniu dyrektywy 2014/49.
- 111 Z art. 29 dyrektywy 2014/59 w świetle jej motywu 40, a także z art. 109 tej dyrektywy wynika bowiem między innymi, że funkcje te mają związek z mechanizmem restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, ponieważ, po pierwsze, powołanie tymczasowego administratora następuje w ramach przyjmowania środków wczesnej interwencji mających na celu uniknięcie wszczęcia procedury restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, po którym może jednak nastąpić wszczęcie takiej procedury, a po drugie, system gwarancji depozytów może zostać wykorzystany w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji oraz, w stosownych przypadkach, posiadać wiarygodność względem mechanizmu finansowania restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji. W związku z tym nie można wykluczyć, że pełnienie jednej z tych funkcji przez organ ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji ma wpływ na podejmowanie decyzji w ramach funkcji w zakresie restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji.
- 112 Ponadto bez znaczenia jest to, że wszystkie te funkcje realizują za pomocą różnych środków ten sam cel, a mianowicie, w istocie, zachowanie stabilności finansowej. Jest tak bowiem również w przypadku funkcji nadzoru przewidzianych w rozporządzeniu nr 575/2013 i w dyrektywie 2013/36, które zostały wyraźnie wymienione w art. 3 ust. 3 dyrektywy 2014/59 jako funkcje, w stosunku do których należy zapewnić niezależność operacyjną organu ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji oraz zapobieganie konfliktom interesów.
- 113 Wreszcie, ponieważ, jak podkreślił w istocie rzecznik generalny w pkt 47 opinii, wymogi niezależności i zapobiegania konfliktom interesów są takie same w odniesieniu do funkcji nadzorczych i w odniesieniu do innych funkcji pełnionych przez organ ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, nie ma potrzeby badania, czy funkcje tymczasowego administratora mają charakter nadzorczy czy inny.
- 114 Z ogółu powyższych rozważań wynika, że art. 3 ust. 3 dyrektywy 2014/59 należy interpretować w ten sposób, że przepis ten ma zastosowanie, w sytuacji gdy

krajowy organ ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji pełni również funkcje tymczasowego administratora w rozumieniu art. 29 tej dyrektywy lub funkcje gwaranta depozytów w rozumieniu dyrektywy 2014/49, w związku z czym nakłada on obowiązek przyjęcia uzgodnień strukturalnych w celu zapewnienia niezależności operacyjnej tego organu i uniknięcia konfliktu interesów w odniesieniu do tych funkcji.

W przedmiocie pytania czwartego

W przedmiocie dopuszczalności

- 115 Rząd polski kwestionuje dopuszczalność pytania czwartego, podnosząc argumenty tożsame z tymi przedstawionymi w pkt 104 niniejszego wyroku, które zostały już odrzucone ze względów wskazanych w pkt 105 tego wyroku, do którego wystarczy zatem odesłać.
- 116 Rada nadzorcza GN Banku utrzymuje, że sąd odsyłający zwraca się do Trybunału nie o dokonanie wykładni prawa Unii, lecz o ocenę okoliczności faktycznych w postępowaniu głównym. Jej zdaniem pytanie to jest ponadto hipotetyczne, ponieważ zakłada, że niezgodność uregulowania krajowego z dyrektywą 2014/59 łagodzą środki, które nie zostały określone.
- 117 W tym względzie należy stwierdzić, że dopuszczalność wspomnianego pytania nie może być uzależniona od wskazania przez sąd odsyłający konkretnych środków, jakie BFG przyjął w celu zapewnienia swojej niezależności operacyjnej i zapobiegania konfliktom interesów w ramach jego funkcjonowania jako organu ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, w sytuacji gdy możliwe byłoby zaradzenie brakowi ram regulacyjnych za pomocą takich środków, ponieważ sąd odsyłający zmierza właśnie do sprawdzenia, czy taka możliwość jest co do zasady zgodna z prawem Unii.
- 118 Należy ponadto przypomnieć, że sądy krajowe mają swobodę zwrócenia się do Trybunału na każdym etapie postępowania, jaki uznają za stosowny, jeżeli wyjaśnią co najmniej okoliczności faktyczne, na których opierają się pytania prejudycjalne [zob. podobnie postanowienie z dnia 25 marca 2022 r., IP i in. (Ustalenie prawdziwości okoliczności faktycznych w postępowaniu głównym), C-609/21, EU:C:2022:232, pkt 21 i przytoczone tam orzecznictwo].
- 119 Ponadto z rozważań przedstawionych w pkt 117 niniejszego wyroku wynika, że sąd odsyłający nie zwraca się do Trybunału o dokonanie oceny o charakterze faktycznym.
- 120 Rozpatrywane pytanie jest zatem dopuszczalne.

Co do istoty

- 121 Poprzez pytanie czwarte sąd odsyłający zmierza zasadniczo do ustalenia, czy art. 3 ust. 3 dyrektywy 2014/59 należy interpretować w ten sposób, że w sytuacji gdy krajowy organ ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji wykonuje również „funkcje nadzoru” lub „inne funkcje” w rozumieniu tego przepisu oraz w braku przepisów wewnętrznych mających na celu zapewnienie niezależności operacyjnej tego organu i zapobieganie konfliktom interesów między jego funkcjami w zakresie restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji a innymi funkcjami, przestrzeganie tych wymogów może jednak wynikać z wprowadzenia w tym celu wystarczających środków organizacyjnych i innych środków.
- 122 Na wstępie należy zauważyć, po pierwsze, że z brzmienia art. 3 ust. 3 akapit trzeci dyrektywy 2014/59 wynika, iż niezbędne przepisy wewnętrzne w rozumieniu tego postanowienia mogą zostać ustanowione nie tylko przez samo państwo członkowskie, lecz również przez krajowy organ ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji. Po drugie, postanowienie to wymaga również, aby takie zasady były publikowane.
- 123 Niemniej jednak art. 3 ust. 3 dyrektywy 2014/59 nie narzuca formy, jaką powinny przybrać przepisy prawa wewnętrznego, ani szczególnego sposobu ich publikacji.
- 124 W konsekwencji środki organizacyjne i inne odpowiednie środki mogą odpowiadać pojęciu „przepisów wewnętrznych” w rozumieniu tego postanowienia, o ile zostały one wystarczająco precyzyjnie opisane. Ponadto publikacja tych przepisów wewnętrznych może zostać zapewniona za pomocą wszelkich użytecznych środków, o ile środki te pozwalają wszystkim zainteresowanym osobom na zapoznanie się w każdej chwili z tymi przepisami.
- 125 Ponadto w świetle informacji zawartych we wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym w celu udzielenia sądowi odsyłającemu odpowiedzi, która będzie użyteczna dla rozstrzygnięcia zawisłego przed nim sporu, należy dokonać następujących uściśleń.
- 126 Po pierwsze, odnosząc się do treści odpowiednich uzgodnień strukturalnych, o których mowa w art. 3 ust. 3 akapit pierwszy dyrektywy 2014/59, akapit drugi tego ustępu stanowi, że pracownicy odpowiedzialni za pełnienie funkcji powierzonych organowi ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji powinni podlegać oddzielnemu trybom sprawozdawczości i być strukturalnie oddzieleni od trybów sprawozdawczości dla pracowników uczestniczących w pełnieniu innych funkcji tego organu.
- 127 Takie wymogi, które dotyczą wyraźnie pracowników, nie oznaczają, że organ administracyjny, któremu powierzono funkcje w zakresie restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, oprócz innych funkcji, musi posiadać odrębną jednostkę decyzyjną, gdy działa jako organ ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji. Taki obowiązek czyniłby bowiem bezużyteczną pozostawioną państwom członkowskim możliwość wyznaczenia jako organu ds. restrukturyzacji

i uporządkowanej likwidacji istniejącego organu administracyjnego, ponieważ w praktyce oznaczałby on konieczność powielenia takiego organu.

- 128 Należy ponadto stwierdzić, podobnie jak uczynił to rzecznik generalny w pkt 49 opinii, że w analogicznym kontekście rozporządzenie Rady (UE) nr 1024/2013 z dnia 15 października 2013 r. powierzające Europejskiemu Bankowi Centralnemu szczególne zadania w odniesieniu do polityki związanej z nadzorem ostrożnościowym nad instytucjami kredytowymi (Dz.U. 2013, L 287, s. 63) przewiduje w art. 25 ust. 4, że zarówno decyzje dotyczące funkcji nadzorczych powierzonych tej instytucji, jak i decyzje dotyczące jej zadań z zakresu polityki pieniężnej należą do kompetencji Rady Prezesów.
- 129 Podobnie wymogi te nie stoją na przeszkodzie, aby organ administracyjny, który wykonuje, oprócz innych funkcji, funkcje w zakresie restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, był zorganizowany w taki sposób, że niektóre działy wewnętrzne, takie jak dział prawny, dział zasobów ludzkich lub działy techniczne, świadczą usługi wsparcia zarówno na rzecz pracowników przypisanych do funkcji w zakresie restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, jak i pracowników przypisanych do innych funkcji, bez uszczerbku dla przepisów dotyczących tajemnicy zawodowej, o których mowa w art. 3 ust. 3 akapit trzeci dyrektywy 2014/59, jeżeli takie przepisy są niezbędne do zapewnienia poufności informacji.
- 130 Po drugie, jeżeli chodzi o konsekwencje ewentualnego braku publikacji przepisów wewnętrznych przewidzianych w tym postanowieniu, to należy uznać, z jednej strony, że chodzi o zasady funkcjonowania, które jako takie nie skutkują przyznaniem praw jednostkom i nie mają związku z procesem podejmowania decyzji w ramach organu ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji. Z drugiej strony, publikacja tych przepisów pełni zasadniczo funkcję przejrzystości, której celem jest poinformowanie wszystkich potencjalnie zainteresowanych osób o ich istnieniu i treści, przy czym publikacja ta nie ma wpływu w szczególności na stosowanie tych przepisów.
- 131 Z rozważań tych wynika, że brak publikacji przepisów wewnętrznych, o których mowa w art. 3 ust. 3 akapit trzeci dyrektywy 2014/59, nie powoduje automatycznie nieważności decyzji podjętych przez organ ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji. Jednakże, jeżeli brak publikacji tych przepisów zostanie stwierdzony przy rozpatrywaniu skargi na decyzję organu ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, do tego organu należy wykazanie, że pomimo tego uchybienia przestrzegano wspomnianych przepisów, w związku z czym decyzja ta została podjęta wyłącznie z myślą o osiągnięciu jednego lub kilku celów restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, o których mowa w art. 31 dyrektywy 2014/59, zgodnie z jej art. 32 ust. 5.
- 132 Na pytanie czwarte trzeba zatem odpowiedzieć, iż art. 3 ust. 3 dyrektywy 2014/59 należy interpretować w ten sposób, że w sytuacji gdy krajowy organ ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji pełni również „funkcje nadzoru” lub „inne funkcje” w rozumieniu tego postanowienia oraz w braku wewnętrznych

przepisów na piśmie mających na celu zapewnienie niezależności operacyjnej tego organu i zapobieganie konfliktom interesów między jego funkcjami w zakresie restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji a innymi funkcjami, przestrzeganie tych wymogów może jednak wynikać z wprowadzenia w tym celu wystarczających środków organizacyjnych i innych środków. Wspomniany przepis nie oznacza jednak ani tego, że decyzje dotyczące funkcji w zakresie restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji oraz te dotyczące innych funkcji wspomnianego organu muszą być podejmowane przez różne jednostki decyzyjne, ani tego, że wewnętrzne działy tego samego organu nie mogą świadczyć usług wsparcia zarówno pracownikom przydzielonym do pełnienia funkcji w zakresie restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, jak i pracownikom przydzielonym do pełnienia innych funkcji, bez uszczerbku dla przepisów dotyczących tajemnicy zawodowej. Jeżeli istnieją przewidziane w tym postanowieniu przepisy wewnętrzne na piśmie, brak ich publikacji nie powoduje automatycznie nieważności decyzji podjętych przez organ ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, lecz oznacza w stosownej sytuacji w przypadku odwołania od decyzji tego organu, że do tego organu należy wykazanie, iż przepisy te były przestrzegane, w związku z czym decyzja ta została podjęta wyłącznie w celu osiągnięcia jednego lub kilku celów restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji.

W przedmiocie kosztów

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

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

1) Artykuł 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej

należy interpretować w ten sposób, że:

stoi on na przeszkodzie stosowaniu krajowego przepisu proceduralnego nakładającego na sąd właściwy do rozpoznania skarg na decyzję krajowego organu ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji o przyjęciu środka w zakresie zarządzania kryzysowego obowiązek połączenia wszystkich wniesionych do niego skarg na tę decyzję, jeżeli stosowanie tego przepisu jest sprzeczne z prawem do rozpatrzenia sprawy w rozsądnym terminie.

- #### **2) Artykuł 85 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/UE oraz rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1093/2010 i (UE) nr 648/2012, zmienionej dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/879 z dnia 20 maja 2019 r., w związku z art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej

należy interpretować w ten sposób, że:

w sytuacji gdy do sądu krajowego wniesiono większą liczbę skarg na decyzję krajowego organu ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji o przyjęciu środka w zakresie zarządzania kryzysowego, z których jedna została wniesiona przez organ instytucji objętej procedurą restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, oddalenie tylko tej jednej skargi jako bezzasadnej nie pozwala uznać, że zapewniono przestrzeganie prawa do skutecznego środka prawnego w odniesieniu do każdej innej osoby, której ta decyzja dotyczy i która również wniosła na nią skargę, podnosząc zarzuty, które nie zostały uwzględnione w wydanym wyroku i które w każdym razie nie były przedmiotem kontradiktoryjnej debaty pozwalającej tej osobie na przedstawienie swojej sprawy.

- 3) Artykuł 3 ust. 3 dyrektywy 2014/59, zmienionej dyrektywą 2019/879,

należy interpretować w ten sposób, że:

przepis ten ma zastosowanie, w sytuacji gdy krajowy organ ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji pełni również funkcje tymczasowego administratora w rozumieniu art. 29 tej dyrektywy, ze zmianami, lub funkcje gwaranta depozytów w rozumieniu dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/49/UE z dnia 16 kwietnia 2014 r. w sprawie systemów gwarancji depozytów, w związku z czym nakłada on obowiązek przyjęcia uzgodnień strukturalnych w celu zapewnienia niezależności operacyjnej tego organu i uniknięcia konfliktu interesów w odniesieniu do tych funkcji.

- 4) Artykuł 3 ust. 3 dyrektywy 2014/59, zmienionej dyrektywą 2019/879,

należy interpretować w ten sposób, że:

w sytuacji gdy krajowy organ ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji pełni również „funkcje nadzoru” lub „inne funkcje” w rozumieniu tego postanowienia oraz w braku wewnętrznych przepisów na piśmie mających na celu zapewnienie niezależności operacyjnej tego organu i zapobieganie konfliktom interesów między jego funkcjami w zakresie restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji

a innymi funkcjami, przestrzeganie tych wymogów może jednak wynikać z wprowadzenia w tym celu wystarczających środków organizacyjnych i innych środków. Wspomniany przepis nie oznacza jednak ani tego, że decyzje dotyczące funkcji w zakresie restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji oraz te dotyczące innych funkcji wspomnianego organu muszą być podejmowane przez różne jednostki decyzyjne, ani tego, że wewnętrzne działy tego samego organu nie mogą świadczyć usług wsparcia zarówno pracownikom przydzielonym do pełnienia funkcji w zakresie restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, jak i pracownikom przydzielonym do pełnienia innych funkcji, bez uszczerbku dla przepisów dotyczących tajemnicy zawodowej. Jeżeli istnieją przewidziane w tym postanowieniu przepisy wewnętrzne na piśmie, brak ich publikacji nie powoduje automatycznie nieważności decyzji podjętych przez organ ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, lecz oznacza w stosownej sytuacji w przypadku odwołania od decyzji tego organu, że do tego organu należy wykazanie, iż przepisy te były przestrzegane, w związku z czym decyzja ta została podjęta wyłącznie w celu osiągnięcia jednego lub kilku celów restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji.

Podpisy