Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
GERALDA HOGANA
przestawiona w dniu 16 lipca 2020 r.[1]

Sprawa C-427/19

Bulstrad Vienna Insurance Group AD
przeciwko
Olympic Insurance Company Ltd

[wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Sofiyski rayonen sad (sąd rejonowy w Sofii, Bułgaria)]

Odesłanie prejudycjalne – Dyrektywa 2009/138/WE – Decyzja o wszczęciu postępowania likwidacyjnego w odniesieniu do zakładu ubezpieczeń – Definicja – Właściwość w zakresie stwierdzenia istnienia takiej decyzji – Cofnięcie zezwolenia na prowadzenie działalności udzielonego zakładowi ubezpieczeń – Powołanie tymczasowego likwidatora – Brak sądowego postępowania upadłościowego – Zawieszenie wszelkich postępowań sądowych przeciwko zakładowi ubezpieczeń

I. Wprowadzenie

1. Niniejszy wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym wpisuje się w ramy postępowania pomiędzy zakładem ubezpieczeń mającym formę spółki akcyjnej, Bulstrad Vienna Insurance Group AD (zwanym dalej „Bulstradem"), a zakładem ubezpieczeń zarejestrowanym na podstawie prawa cypryjskiego, Olympic Insurance Company Limited (zwanym dalej „Olympikiem"). Postępowanie dotyczy zapłaty roszczenia ubezpieczeniowego, w odniesieniu do którego Bulstrad podnosi, że jest mu należne od Olympica, jako spółki dominującej bułgarskiej spółki zależnej.

2. Rozpatrywany wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy zasadniczo wykładni art. 274 dyrektywy 2009/138/WE z dnia 25 listopada 2009 r. w sprawie podejmowania i prowadzenia działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej (wypłacalność II)[2] w brzmieniu obowiązującym w chwili zaistnienia okoliczności faktycznych w postępowaniu głównym. Konkretnie, przedłożone pytania zmierzają do ustalenia, czy z artykułu tego wynika, że prawo cypryjskie przewidujące zawieszenie każdego postępowania sądowego po cofnięciu zezwolenia na prowadzenie działalności udzielonego zakładowi ubezpieczeń i powołaniu tymczasowego likwidatora, powinno być stosowane również przed sądami bułgarskimi, przed którymi toczy się to postępowanie. Przed przystąpieniem do analizy tych pytań należy jednak najpierw przytoczyć odpowiednie przepisy prawa.

1 Język oryginału: angielski.

2 Dz.U. 2009, L 335, s. 1.

II. Ramy prawne

A. Prawo Unii

3. Motywy 117–130 dyrektywy 2009/138 mają następujące brzmienie:

„(117) Ponieważ przepisy krajowe dotyczące środków odnoszących się do reorganizacji oraz postępowania likwidacyjnego nie są zharmonizowane, właściwe jest zapewnienie w ramach rynku wewnętrznego wzajemnego uznawania przepisów państw członkowskich dotyczących środków odnoszących się do reorganizacji i likwidacji zakładów ubezpieczeń, a także niezbędnej współpracy, przy uwzględnieniu zasad jedności, uniwersalności, koordynacji i jawności tego rodzaju środków oraz równego traktowania i ochrony wierzycieli ubezpieczeniowych.

[…]

(119) Należy dokonać rozróżnienia między organami właściwymi w kwestii środków odnoszących się do reorganizacji i postępowania likwidacyjnego a organami sprawującymi nadzór nad zakładami ubezpieczeń.

[…]

(121) Należy określić, pod jakimi warunkami postępowanie likwidacyjne, którego podstawą nie jest niewypłacalność i które powoduje pierwszeństwo zaspokojenia roszczeń ubezpieczeniowych, wchodzi w zakres niniejszej dyrektywy. W przypadku roszczeń pracowników zakładu ubezpieczeń wynikających z umów o pracę i stosunku zatrudnienia powinna istnieć możliwość przeniesienia ich na krajowy system gwarancji płac. Przeniesione w ten sposób roszczenia powinny być traktowane zgodnie z przepisami państwa członkowskiego siedziby (lex concursus).

(122) Zastosowanie środków odnoszących się do reorganizacji nie wyklucza otwarcia postępowania likwidacyjnego. Powinna zatem istnieć możliwość otwarcia postępowania likwidacyjnego w przypadku braku lub w następstwie przyjęcia środków odnoszących się do reorganizacji i możliwość ich zakończenia układem lub przy pomocy innych podobnych środków, w tym środków odnoszących się do reorganizacji.

(123) Do podejmowania decyzji w sprawie postępowania likwidacyjnego dotyczącego zakładu ubezpieczeń powinny być uprawnione wyłącznie właściwe organy państwa członkowskiego siedziby. Decyzje te powinny być skuteczne w całej Wspólnocie i powinny być uznawane przez wszystkie państwa członkowskie. Decyzje powinny być publikowane zgodnie z procedurami państwa członkowskiego siedziby oraz w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej*. Informacje powinny być także udostępniane znanym wierzycielom mającym miejsce zamieszkania lub siedzibę we Wspólnocie, którzy powinni mieć prawo wnoszenia roszczeń i przedstawiania uwag.

[…]

(125) Wszystkie warunki związane z otwarciem, prowadzeniem i zamknięciem postępowania likwidacyjnego powinny być określane przez przepisy prawa państwa członkowskiego siedziby.

(126) Celem zapewnienia skoordynowanych działań państw członkowskich organy nadzoru państwa członkowskiego siedziby i organy nadzoru pozostałych państw członkowskich powinny w trybie pilnym zostać poinformowane o otwarciu postępowania likwidacyjnego.

[…]

(128) Otwarcie postępowania likwidacyjnego powinno pociągać za sobą cofnięcie zezwolenia na prowadzenie działalności udzielonego zakładowi ubezpieczeń, o ile nie zostało ono już wcześniej cofnięte.

[…]

(130) Celem ochrony zaufania oraz pewności obrotu prawnego w państwach członkowskich innych niż państwo członkowskie siedziby konieczne jest określenie prawa właściwego w odniesieniu do skutków wywieranych przez środki odnoszące się do reorganizacji oraz postępowanie likwidacyjne na toczące się postępowania sądowe i działania egzekucyjne poszczególnych wierzycieli związane z postępowaniami sądowymi".

4. Zgodnie z art. 14 wyżej wymienionej dyrektywy, zatytułowanym „Zasady udzielania zezwolenia":

„1. Podejmowanie działalności w dziedzinie ubezpieczeń bezpośrednich lub reasekuracji objętej niniejszą dyrektywą wymaga uprzedniego uzyskania zezwolenia.

2. O zezwolenie, o którym mowa w ust. 1, występuje do organów nadzoru państwa członkowskiego siedziby:

a) każdy zakład, który ustanawia swoją siedzibę na terytorium tego państwa członkowskiego; lub

b) każdy zakład ubezpieczeń, który uzyskawszy zezwolenie zgodnie z ust. 1 zamierza rozszerzyć swoją działalność na całą grupę ubezpieczeń lub na grupy ubezpieczeń inne niż te, na które uzyskał zezwolenie".

5. Artykuł 15 ust. 2 dyrektywy 2009/138, zatytułowany „Zakres udzielonego zezwolenia", stanowi:

„Z zastrzeżeniem art. 14 zezwolenie jest udzielane dla określonej grupy ubezpieczeń bezpośrednich wymienionej w pkt A załącznika I lub w załączniku II. Obejmuje ono całą grupę, chyba że wnioskodawca występuje o zezwolenie obejmujące jedynie niektóre rodzaje ryzyka należące do tej grupy".

6. Artykuł 144 ust. 1 tej dyrektywy, zatytułowany „Cofnięcie zezwolenia", ma następujące brzmienie:

„1. […]

Organ nadzoru państwa członkowskiego siedziby cofa zezwolenie przyznane zakładowi ubezpieczeń lub zakładowi reasekuracji, jeżeli zakład nie spełnia minimalnego wymogu kapitałowego, a organ nadzoru uważa przedstawiony plan finansowy za wyraźnie niewystarczający lub zakład, którego to dotyczy, nie zrealizuje zatwierdzonego planu w terminie trzech miesięcy od stwierdzenia niezgodności z minimalnym wymogiem kapitałowym".

7. Dyrektywa 2009/138 zawiera tytuł IV – „Reorganizacja i likwidacja zakładów ubezpieczeń", w którym znajdują się art. 267–296.

8. Artykuł 267 tej dyrektywy, zatytułowany „Zakres niniejszego tytułu", stanowi:

„Niniejszy tytuł stosuje się do środków odnoszących się do reorganizacji i postępowań likwidacyjnych, które dotyczą:

a) zakładów ubezpieczeń;

b) znajdujących się na terytorium Wspólnoty oddziałów zakładów ubezpieczeń państw trzecich".

9. Artykuł 268 tej dyrektywy, zatytułowany „Definicje”, stanowi:

„1. Na użytek niniejszego tytułu stosuje się następujące definicje:

a) »właściwy organ« oznacza organ administracyjny lub sądowy państw członkowskich, który jest właściwy w przypadku środków odnoszących się do reorganizacji lub postępowania likwidacyjnego;

[…]

d) »postępowanie likwidacyjne« oznacza wspólne postępowanie powodujące upłynnienie aktywów zakładu ubezpieczeń i podział uzyskanych z nich dochodów, odpowiednio pomiędzy wierzycieli, udziałowców lub członków, które zawsze wiąże się z interwencją właściwych organów, w tym sytuacje, gdy postępowanie wspólne kończy się postępowaniem układowym lub innym analogicznym środkiem, bez względu na to, czy jego podstawą jest niewypłacalność, i niezależnie od tego, czy jest ono dobrowolne, czy przymusowe;

[…]”.

10. Artykuł 269, zatytułowany „Przyjęcie środków odnoszących się do reorganizacji – Prawo właściwe”, stanowi między innymi:

„1. Jedynie właściwe organy państwa członkowskiego siedziby mają prawo decydować w sprawie środków odnoszących się do reorganizacji w odniesieniu do zakładu ubezpieczeń, w tym także jego oddziałów.

2. Środki odnoszące się do reorganizacji nie wykluczają wszczęcia postępowania likwidacyjnego przez państwo członkowskie siedziby.

3. Środki odnoszące się do reorganizacji podlegają przepisom ustawowym, wykonawczym i administracyjnym stosowanym w państwie członkowskim siedziby, o ile nie przewidziano inaczej w art. 285–292.

4. Środki odnoszące się do reorganizacji podjęte zgodnie z prawem państwa członkowskiego siedziby skutkują w pełni na obszarze całej Wspólnoty, bez dalszych formalności, w tym w stosunku do stron trzecich w innych państwach członkowskich, nawet jeżeli prawo tych państw członkowskich nie przewiduje tego rodzaju środków odnoszących się do reorganizacji lub ich wdrożenie uzależnia od warunków, które nie są spełnione.

5. Środki odnoszące się do reorganizacji skutkują na obszarze całej Wspólnoty od momentu, w którym zaczynają skutkować w państwie członkowskim siedziby”.

11. Artykuł 270, zatytułowany „Informacje dla organów nadzoru”, stanowi:

„Właściwe organy państwa członkowskiego siedziby informują w trybie pilnym organy nadzoru tego państwa członkowskiego o każdej swojej decyzji w sprawie środka odnoszącego się do reorganizacji, o ile to możliwe przed jego przyjęciem, w przeciwnym razie bezpośrednio po jego przyjęciu.

Organy nadzoru państwa członkowskiego siedziby informują w trybie pilnym organy nadzoru pozostałych państw członkowskich o swojej decyzji dotyczącej przyjęcia środków odnoszących się do reorganizacji, w tym o możliwych praktycznych skutkach tego rodzaju środków”.

12. Artykuł 271 ust. 1 dyrektywy 2009/138, zatytułowany „Jawność decyzji w sprawie środków odnoszących się do reorganizacji”, między innymi stanowi:

„Jeżeli w państwie członkowskim siedziby możliwe jest odwołanie się od środków odnoszących się do reorganizacji, właściwe organy państwa członkowskiego siedziby, zarządca lub jakakolwiek osoba do tego upoważniona zapewniają jawność decyzji w sprawie środków odnoszących się do reorganizacji, zgodnie z procedurami odnoszącymi się do publikacji obowiązującymi w państwie członkowskim siedziby, publikując ponadto tak szybko, jak to możliwe, w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej* wyciąg z dokumentu, w którym ustanowione zostały środki odnoszące się do reorganizacji.

[…].

Organy nadzoru innych państw członkowskich, które poinformowane zostały o decyzji dotyczącej środka odnoszącego się do reorganizacji stosownie do art. 270, mogą opublikować tego rodzaju decyzję na swoim terytorium w sposób, który uznają za właściwy”.

13. Zgodnie z art. 273, zatytułowanym „Otwarcie postępowania likwidacyjnego – informacje dla organów nadzoru”:

„1. Jedynie właściwe organy państwa członkowskiego siedziby mają prawo podjąć decyzję o wszczęciu postępowania likwidacyjnego odnośnie do zakładu ubezpieczeń, w tym jego oddziałów w innych państwach członkowskich. Decyzja taka może zostać podjęta w przypadku braku lub w rezultacie zastosowania środków odnoszących się do reorganizacji.

2. Decyzja dotycząca wszczęcia postępowania likwidacyjnego zakładu ubezpieczeń, w tym jego oddziałów w innych państwach członkowskich, przyjęta zgodnie z prawem krajowym państwa członkowskiego siedziby, uznawana jest bez dalszych formalności w całej Wspólnocie i skutkuje w momencie jej wejścia w życie w państwie członkowskim, w którym otwarto postępowanie.

3. Właściwe organy państwa członkowskiego siedziby informują w trybie pilnym organy nadzoru tego państwa członkowskiego o decyzji otwierającej postępowanie likwidacyjne, o ile to możliwe przed jego rozpoczęciem lub niezwłocznie po wszczęciu postępowania.

Organy nadzoru państwa członkowskiego siedziby informują w trybie pilnym organy nadzoru wszystkich innych państw członkowskich o decyzji otwierającej postępowanie likwidacyjne, w tym o możliwych praktycznych skutkach tego rodzaju postępowania”.

14. Artykuł 274 tej dyrektywy, zatytułowany „Prawo właściwe”, stanowi:

„1. Decyzja o otwarciu postępowania likwidacyjnego w odniesieniu do zakładu ubezpieczeń, postępowanie likwidacyjne oraz ich skutki regulowane są przez prawo obowiązujące w państwie członkowskim siedziby, o ile inaczej nie przewidziano w art. 285–292.

2. Prawo państwa członkowskiego siedziby określa co najmniej:

a) aktywa stanowiące część majątku i postępowanie z aktywami nabytymi przez zakład ubezpieczeń lub przekazanymi zakładowi ubezpieczeń po wszczęciu postępowania likwidacyjnego;

b) odpowiednie uprawnienia zakładu ubezpieczeń i likwidatora;

c) warunki dokonywania potrąceń z tytułu roszczeń;

d) skutki postępowania likwidacyjnego w przypadku aktualnych umów, w których stroną jest zakład ubezpieczeń;

e) skutki postępowania likwidacyjnego w przypadku postępowań wszczętych przez indywidualnych wierzycieli, z wyjątkiem spraw w toku, o których mowa w art. 292;

f) roszczenia wnoszone w stosunku do majątku zakładu ubezpieczeń i sposób postępowania z roszczeniami powstałymi po wszczęciu postępowania likwidacyjnego;

g) zasady zgłaszania, weryfikacji i dopuszczalności roszczeń;

h) zasady podziału dochodów uzyskanych z upłynnionych aktywów, kolejność roszczeń oraz prawa wierzycieli częściowo zaspokojonych po wszczęciu postępowania likwidacyjnego na podstawie praw rzeczowych lub wskutek dokonanych potrąceń;

i) warunki i skutki zamknięcia postępowania likwidacyjnego w szczególności z powodu postępowania układowego;

j) prawa wierzycieli po zamknięciu postępowania likwidacyjnego;

k) stronę ponoszącą koszty i wydatki zaistniałe w toku postępowania likwidacyjnego; oraz

l) zasady dotyczące nieważności, możliwości unieważnienia lub niewykonalności [bezskuteczności] czynności prawnych z pokrzywdzeniem wszystkich wierzycieli".

15. Artykuł 280 ust. 1 dyrektywy 2009/138, zatytułowany „Jawność decyzji w sprawie postępowania likwidacyjnego", stanowi:

„Właściwy organ, likwidator lub jakakolwiek osoba wyznaczona w tym celu przez właściwy organ zapewniają jawność decyzji w sprawie wszczęcia postępowania likwidacyjnego zgodnie z procedurami odnoszącymi się do publikacji obowiązującymi w państwie członkowskim siedziby, a także poprzez umieszczenie wyciągu z decyzji o likwidacji w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej*.

Organy nadzoru wszystkich innych państw członkowskich, które poinformowane zostały o decyzji dotyczącej wszczęcia postępowania likwidacyjnego stosownie do art. 273 ust. 3, mogą opublikować tę decyzję na swoim terytorium w sposób, który uznają za właściwy".

16. Artykuł 292 tej dyrektywy, zatytułowany „Sprawy sądowe w toku", stanowi:

„Skutki środków odnoszących się do reorganizacji lub postępowania likwidacyjnego względem toczących się spraw sądowych dotyczących rzeczy lub praw, których pozbawiono zakład ubezpieczeń, regulowane są wyłącznie przez przepisy krajowe państwa członkowskiego, w którym toczy się sprawa".

B. Prawo cypryjskie

17. Zgodnie z prawem cypryjskim tymczasowy likwidator może zostać wyznaczony przez sąd po złożeniu wniosku o wszczęcie postępowania likwidacyjnego, lecz przed wydaniem postanowienia o jego wszczęciu. Zazwyczaj podstawą takiego wniosku jest ryzyko zagrożenia aktywów spółki, czyli ich rozprowadzenia przed wydaniem postanowienia, co w konsekwencji udaremniałoby ich gromadzenie i racjonalny podział pomiędzy wierzycieli spółki [3]. Rolą tymczasowego likwidatora jest zasadniczo utrzymanie i ochrona aktywów i status quo przedsiębiorstwa [4]. Dokładny zakres uprawnień

3 Zobacz podobnie, wyroki: Eparchiako Dikastirio (sądu rejonowego) w Nikozji, Unibrand Secretarial Services Limited/Εταιρεία Tricor Limited (HE9769), wniosek nr 310/13, 9/7/2015 (CY:EDLEF:2015:A282); Eparchiako Dikastirio (sądu rejonowego) w Limassol, AZOVMASHINVEST HOLDING LTD, pozew nr 380/14, 18/1/2017 (CY:EDLEM:2017:A18).

4 Zobacz podobnie wyrok Eparchiako Dikastirio (sądu rejonowego) w Nikozji, Tricor Limited, wniosek nr 310/13, 13/1/2016 (CY:EDLEF:2016:A16).

tymczasowego likwidatora określa decyzja o jego powołaniu. Jednakże tymczasowy likwidator nie posiada co do zasady uprawnienia do zarządzania i kierowania sprawami spółki, co w dalszym ciągu należy do obowiązków jej kierownictwa [5]. Ponadto zgodnie z orzecznictwem tego państwa członkowskiego likwidator nie jest uprawniony do dokonywania podziału majątku przedsiębiorstwa [6].

18. W szczególności, zgodnie z art. 215 Peri Eterion Nomos (ustawy o spółkach), zatytułowanym „Uprawnienie do zawieszenia lub ograniczenia postępowania przeciwko spółce":

„W każdym czasie po złożeniu wniosku o wydanie postanowienia o wszczęciu postępowania likwidacyjnego i przed jego wydaniem spółka albo wierzyciel lub uczestnik może –

a) w przypadku gdy przed sądem pierwszej instancji lub Anotato Dikastirio (sądem najwyższym) zostanie wytoczone inne powództwo lub toczy się inne postępowanie przeciwko spółce – złożyć wniosek o zawieszenie postępowania; oraz

b) w przypadku gdy zostanie wytoczone inne powództwo przeciwko spółce – złożyć wniosek do sądu właściwego w sprawie likwidacji spółki o zaniechanie prowadzenia dalszego postępowania w sprawie danego powództwa,

a Sąd, do którego złożono właściwy wniosek, może w zależności od danego przypadku zawiesić lub ograniczyć postępowanie na warunkach, które uzna za właściwe".

19. Artykuł 220 tej ustawy, zatytułowany „Zaprzestanie postępowania przeciwko spółce po wydaniu postanowienia o wszczęciu postępowania likwidacyjnego", stanowi:

„Gdy wydano orzeczenie o wszczęciu postępowania upadłościowego lub powołano tymczasowego likwidatora, nie można wnieść powództwa lub wszcząć postępowania lub prowadzić postępowania w dalszym ciągu, z wyjątkiem posiadania pozwolenia sądu oraz na warunkach określonych przez ten sąd".

20. Artykuł 227 tej ustawy, zatytułowany „Powołanie i uprawnienia tymczasowego likwidatora", stanowi:

„1. Z zastrzeżeniem przepisów niniejszego artykułu, Sąd może wyznaczyć syndyka masy upadłościowej posiadającego uprawnienia na podstawie ustawy o syndykach w charakterze tymczasowego likwidatora, w każdym czasie po złożeniu wniosku o wszczęcie postępowania likwidacyjnego, w celu ochrony majątku spółki i zapewnienia elementu stabilności statusu spółki.

2. Tymczasowy likwidator może zostać wyznaczony w dowolnym momencie przed wydaniem postanowienia o wszczęciu postępowania likwidacyjnego. Na tymczasowego likwidatora może zostać wyznaczony tymczasowy syndyk lub każda inna odpowiednia osoba.

2A. Tymczasowy likwidator wykonuje uprawnienia przyznane mu przez sąd.

3. Uprawnienia tymczasowego likwidatora mogą zostać ograniczone przez Sąd w postanowieniu o jego powołaniu".

5 Zobacz podobnie wyrok Eparchiako Dikastirio (sądu rejonowego) w Larnace, Νίκο Κυριακίδη, Προσωρινό Παραλήπτη/Assofit Holdings Limited, pozew nr 26/2012, 28/5/2013, (CY:EDLAR:2013:A90).

6 Zobacz podobnie wyroki: Eparchiako Dikastirio (sądu rejonowego) w Nikozji, Unibrand Secretarial Services Limited/ Εταιρεία Tricor Limited (HE9769), wniosek nr 310/13, 9/7/2015 (CY:EDLEF:2015:A282); Tricor Limited, wniosek nr 310/13, 13/1/2016 (CY:EDLEF:2016:A16). Zobacz podobnie art. 233 ustawy o spółkach.

C. Prawo bułgarskie

21. Artykuł 624 ust. 2 Kodeks za zastrahovaneto (kodeksu ubezpieczeń) stanowi:

„Gdy [Komisia za finansov nadzor (komisja ds. nadzoru finansowego)] została powiadomiona o wszczęciu postępowania likwidacyjnego lub upadłościowego przez właściwy organ innego państwa członkowskiego, Komisija przyjmuje środki związane z powiadomieniem opinii publicznej".

22. Artykuł 44 Kodeks na mezhdunarodnoto chastno pravo (kodeksu prawa prywatnego międzynarodowego) stanowi:

„1. Prawo obce interpretuje się i stosuje się w taki sposób, w jaki interpretuje się i stosuje się je w państwie, które je przyjęło.

2. Niezastosowanie prawa obcego, jak i jego nieprawidłowa wykładnia oraz stosowanie stanowią podstawę do zaskarżenia".

III. Stan faktyczny w postępowaniu głównym i pytania prejudycjalne

23. Bulstrad, zakład ubezpieczeń zarejestrowany w Bułgarii, wniósł pozew do Sofiyski rayonen sad (sądu okręgowego w Sofii, Bułgaria). W pozwie tym Bulstrad wniósł o zasądzenie od Olympica, towarzystwa ubezpieczeniowego zarejestrowanego na Cyprze, na jego rzecz kwoty w wysokości 7603,63 lewów bułgarskich (BGN) (około 3887 EUR), powiększonej o koszty likwidacji w wysokości 25,00 BGN (około 13 EUR) tytułem odszkodowania z tytułu ubezpieczenia w związku z wypadkiem drogowym.

24. Strona powodowa podnosi, że w dniu 5 stycznia 2018 r. w mieście Bansko, Bułgaria, kierowca samochodu osobowego ubezpieczony przez Olympic wyrządził szkody w drugim samochodzie osobowym ubezpieczonym przez Bulstrad. Ponieważ kierowca tego ostatniego pojazdu był objęty ubezpieczeniem „Autocasco", strona powodowa wypłaciła mu odszkodowanie z tytułu ubezpieczenia w wysokości 7603,63 BGN (około 3887 EUR). Poprzez zapłatę odszkodowania z tytułu ubezpieczenia Bulstrad wstąpił w prawa przysługujące poszkodowanej osobie wobec osoby, która wyrządziła szkodę i jej ubezpieczyciela. Bulstrad wystosował wobec Olympica wezwanie do wypłaty odszkodowania z tytułu ubezpieczenia, które strona pozwana otrzymała w dniu 6 lipca 2018 r., lecz do chwili obecnej nie dokonała wypłaty. W konsekwencji Bulstrad pozwał stronę pozwaną za pośrednictwem jego oddziału położonego w Bułgarii, żądając zasądzenia od strony pozwanej zapłaty żądanych kwot oraz pokrycia kosztów sądowych.

25. Sąd odsyłający uznał się za właściwy na podstawie art. 13 ust. 2 w związku z art. 11 rozporządzenia (WE) nr 1215/2012 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 grudnia 2012 r. w sprawie jurysdykcji i uznawania orzeczeń sądowych oraz ich wykonywania w sprawach cywilnych i handlowych (Dz.U. 2012, L 351, s. 1). Jednakże w toku postępowania sąd odsyłający został poinformowany, że właściwe organy cypryjskie cofnęły spółce Olympic zezwolenie na prowadzenie działalności jako zakład ubezpieczeń w związku z nieprzestrzeganiem wymogów kapitałowych oraz że wyznaczono dla niej tymczasowego likwidatora, który przejmuje i kontroluje wszystkie roszczenia o charakterze gospodarczym i prawnym, przysługujące spółce, względnie które wydają się jej przysługiwać. Sąd ten uznał, że powyższe działania organów cypryjskich były równoważne z decyzją o wszczęciu postępowania likwidacyjnego, w związku z czym postanowieniem z dnia 26 września 2018 r. zawiesił postępowanie wobec Olympica zgodnie z przepisami bułgarskiego kodeksu ubezpieczeń transponującymi dyrektywę 2009/138.

26. Bulstrad złożył wniosek o wznowienie postępowania na tej podstawie, iż mając na względzie wykładnię odpowiednich przepisów przez Varhoven kasatsionen sad (najwyższy sąd kasacyjny, Bułgaria), postępowanie zostało niesłusznie zawieszone. Zgodnie z tą wykładnią, wyżej wymienionych dwóch czynności organów cypryjskich nie można uznać za równoważne z decyzją o wszczęciu postępowania likwidacyjnego przez państwo członkowskie siedziby w rozumieniu ustawodawstwa bułgarskiego transponującego art. 274 dyrektywy 2009/138.

27. Sąd odsyłający zareagował w ten sposób, że zwrócił się do bułgarskiej komisji ds. nadzoru finansowego o wskazanie, czy dysponuje ona informacjami dotyczącymi wszczęcia postępowania likwidacyjnego lub upadłościowego wobec Olympica przed właściwym sądem na Cyprze, a jeśli takie postępowanie zostało wszczęte, o wyjaśnienie, na jakim etapie się ono znajduje oraz czy został wyznaczony likwidator lub powiernik. Zgodnie z pismem z dnia 19 marca 2019 r. komisja ta stwierdziła, że do chwili obecnej nie wpłynęła do niej informacja o wszczęciu postępowania likwidacyjnego dotyczącego Olympica przez właściwy organ cypryjski.

28. W tych okolicznościach sąd odsyłający postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

„(1) Czy przy wykładni art. 630 Kodeks za zastrahovaneto (kodeksu ubezpieczeń) w świetle art. 274 dyrektywy [2009/138] należy przyjąć, że decyzja organu państwa członkowskiego o cofnięciu licencji ubezpieczycielowi i wyznaczeniu jego tymczasowego likwidatora, bez wszczęcia sądowego postępowania likwidacyjnego, stanowi »decyzję o otwarciu postępowania likwidacyjnego«?

(2) Jeśli prawo państwa członkowskiego, w którym znajduje się siedziba ubezpieczyciela, któremu cofnięto licencję i dla którego wyznaczono tymczasowego likwidatora, przewiduje, że przy wyznaczaniu tymczasowego likwidatora zawiesza się wszystkie postępowania sądowe toczące się przeciwko tej spółce, [to] czy uregulowania te powinny być stosowane przez sądy pozostałych państw członkowskich – [nawet] gdy nie przewidziano tego wyraźnie w ich prawie krajowym – na podstawie art. 274 dyrektywy [2009/138]”?.

29. Uwagi na piśmie przedstawiły rząd bułgarski oraz Komisja Europejska.

IV. Analiza

A. W przedmiocie dopuszczalności pytań

30. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem pytania dotyczące wykładni prawa Unii, z którymi zwrócił się do Trybunału sąd krajowy, korzystają z domniemania, iż mają one znaczenie dla sprawy. Odrzucenie przez Trybunał wniosku krajowego o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym jest możliwe tylko wtedy, gdy Trybunał nie dysponuje elementami stanu faktycznego lub prawnego, które są konieczne do udzielenia użytecznej odpowiedzi na przedstawione mu pytania, gdy problem jest natury hipotetycznej bądź gdy jest oczywiste, że wykładnia prawa Unii, o którą wnioskowano, nie ma żadnego związku ze stanem faktycznym lub z przedmiotem sporu w postępowaniu głównym [7].

31. W niniejszej sprawie po złożenia wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym sąd odsyłający zawiadomił, że bułgarskie organy nadzoru poinformowały go, iż decyzją z dnia 30 lipca 2019 r. wszczęto postępowanie likwidacyjne wobec Olympica i że decyzja ta została opublikowana w cypryjskim dzienniku urzędowym w dniu 23 sierpnia 2019 r. Następnie, pismem z dnia 4 lutego 2020 r., Trybunał zwrócił się do sądu odsyłającego z zapytaniem, czy podtrzymuje on swoje pytania.

7 Zobacz podobnie wyrok z dnia 20 maja 2010 r., Ioannis Katsivardas – Nikolaos Tsitsikas (C-160/09, EU:C:2010:293, pkt 27).

32. Postanowieniem z dnia 21 lutego 2020 r. sąd krajowy udzielił odpowiedzi, że pragnie podtrzymać swój wniosek.

33. Zważywszy, że w niniejszej sprawie, po pierwsze, Trybunał dysponuje wszystkimi informacjami w zakresie stanu faktycznego lub prawnego niezbędnymi do udzielenia odpowiedzi na przedłożone mu pytania, po drugie, żaden element akt sprawy, którymi dysponuje Trybunał, nie wskazuje, iż wniosek jest natury hipotetycznej, a po trzecie, nie jest oczywiste, iż wykładnia prawa Unii, o którą wnosi sąd krajowy, nie ma żadnego związku ze stanem faktycznym lub przedmiotem postępowania głównego – wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym nie może zostać uznany za niedopuszczalny. W rzeczy samej, w dziedzinie upadłości dokładny moment, w którym należy zawiesić wszelkie potencjalne postępowania toczące się przed sądami innych państw członkowskich ma bowiem bardzo często szczególne znaczenie.

B. Co do istoty sprawy

1. W przedmiocie pytania pierwszego

34. Poprzez pytanie pierwsze sąd odsyłający zmierza w istocie do ustalenia, czy art. 274 dyrektywy 2009/138 należy interpretować w ten sposób, że decyzja organu państwa członkowskiego siedziby zakładu ubezpieczeń o cofnięciu zezwolenia na prowadzenie działalności udzielonego zakładowi ubezpieczeń i o powołaniu tymczasowego likwidatora dla zakładu, bez formalnego wydania orzeczenia sądowego o wszczęciu postępowania likwidacyjnego stanowi „decyzję o otwarciu postępowania likwidacyjnego" w rozumieniu tego artykułu.

35. Zgodnie z art. 274 ust. 1 dyrektywy 2009/138 decyzja o otwarciu postępowania likwidacyjnego w odniesieniu do zakładu ubezpieczeń, postępowanie likwidacyjne oraz ich skutki regulowane są przez prawo obowiązujące w państwie członkowskim siedziby.

36. Jednakże art. 268 ust. 1 lit. d) tej dyrektywy stanowi, że dla celów jej tytułu IV (zatytułowanego „Reorganizacja i likwidacja zakładów ubezpieczeń", który zawiera art. 274), pojęcie „postępowania likwidacyjnego" obejmuje swym zakresem „wspólne postępowanie powodujące *upłynnienie aktywów zakładu ubezpieczeń* i *podział uzyskanych z nich dochodów*, odpowiednio pomiędzy wierzycieli, udziałowców lub członków, które *zawsze wiąże się z interwencją właściwych organów*, w tym sytuacje, gdy postępowanie wspólne kończy się postępowaniem układowym lub innym analogicznym środkiem, bez względu na to, czy jego podstawą jest niewypłacalność, i niezależnie od tego, czy jest ono dobrowolne, czy przymusowe"[8]. Wynika z tego, że o ile to do państw członkowskich siedziby należy rozstrzygnięcie, jakie są przesłanki wydania decyzji o wszczęciu postępowania likwidacyjnego, jak również zasady i skutki tego postępowania, o tyle znaczenie pojęcia „postępowania likwidacyjnego" w rozumieniu dyrektywy 2009/138 nie zależy od prawa krajowego; raczej zakłada ono z góry, że dane postępowanie odpowiada definicji tego pojęcia zawartej w art. 268 ust. 1 lit. d).

37. Co się tyczy jurysdykcji do ustalenia, czy daną decyzję należy uznać za wydaną w wyniku postępowania odpowiadającego tej definicji, a tym samym za decyzję o wszczęciu postępowania likwidacyjnego, dyrektywa 2009/138 nie zawiera żadnego przepisu przyznającego sądom państwa członkowskiego siedziby wyłączną jurysdykcję w zakresie oceny charakteru prawnego decyzji, jaką wydają właściwe organy tego państwa członkowskiego. Nie przewiduje ona również, że wydając decyzję o wszczęciu postępowania likwidacyjnego właściwe organy powinny przestrzegać pewnych istotnych formalności, tak aby orzeczenie to mogło być łatwo zidentyfikowane jako takie. Nie zawiera ona też wykazu postępowań istniejących w poszczególnych państwach członkowskich, które należy uznać za

8 Wyróżnienie własne.

postępowania likwidacyjne, tak, aby sądy innych państw członkowskich mogły je z łatwością zidentyfikować. Przeciwnie, wspomniany art. 273 ust. 2 przewiduje jedynie, że decyzje o wszczęciu postępowania likwidacyjnego powinny być uznawane w całej Unii *bez dalszych formalności* poza wymaganymi prawem krajowym państwa członkowskiego siedziby [9].

38. Prawdą jest, że art. 273 ust. 2 dyrektywy 2009/138 ustanawia zasadę wzajemnego uznawania decyzji dotyczących wszczęcia postępowania likwidacyjnego. Jednakże, jak stanowi art. 267, zakres stosowania tytułu IV – a tym samym zasady wzajemnego uznawania wyrażonej w art. 273 – dotyczy wyłącznie decyzji, w odniesieniu do których ustalono, że odnoszą się do postępowania likwidacyjnego w rozumieniu tej dyrektywy [10].

39. Zarówno z kontekstu, jak i z celów realizowanych przez dyrektywę 2009/138 wynika zatem, że sądy innych państw członkowskich mają jurysdykcję do ustalenia, czy decyzja wydana przez organy państwa członkowskiego siedziby powinna zostać uznana za decyzję o wszczęciu postępowania likwidacyjnego w rozumieniu dyrektywy 2009/138. W takim przypadku jednak sądy powinny sprawić, aby stały się one skuteczne.

40. Z brzmienia art. 268 ust. 1 lit. d) dyrektywy 2009/138 jasno wynika, że aby można było uznać daną decyzję za decyzję o wszczęciu postępowania likwidacyjnego, muszą być spełnione dwie przesłanki. Po pierwsze, przedmiotem postępowania musi być upłynnienie aktywów zakładu ubezpieczeń i podział uzyskanych z nich dochodów, odpowiednio pomiędzy wierzycieli, udziałowców lub członków. Po drugie musi wiązać się z interwencją właściwych organów, czyli zgodnie z art. 268 ust. 1 lit. a) tej dyrektywy, chodzi o „organ administracyjny lub sądowy państw członkowskich, który jest właściwy w przypadku środków odnoszących się do reorganizacji lub postępowania likwidacyjnego".

41. W niniejszej sprawie, kluczowym zagadnieniem pozostaje, jak widzieliśmy, czy decyzję o cofnięciu zezwolenia na prowadzenie działalności udzielonego zakładowi ubezpieczeń i o powołaniu tymczasowego likwidatora należy uznać za decyzję o wszczęciu postępowania likwidacyjnego, czy też taka decyzja oznacza, iż toczy się takie postępowanie w rozumieniu dyrektywy 2009/138.

42. Co się tyczy powołania tymczasowego likwidatora, skoro powołanie ma jedynie charakter tymczasowy, podjęcie takiej decyzji z konieczności sugeruje, że zostanie w następnej kolejności powołany ostatecznie likwidator, na którym spoczywa obowiązek upłynnienia aktywów zakładu ubezpieczeń.

43. O ile Trybunał nie jest właściwy do dokonywania wykładni prawa krajowego ani stosowania normy prawa Unii w określonej sprawie, ani do oceny przepisu prawa krajowego w świetle takiej normy, o tyle może on jednak wydobyć z akt sprawy, którymi dysponuje, wszystkie elementy niezbędne do wyjaśnienia sytuacji rozważanej przez sąd odsyłający w jego pytaniach prejudycjalnych w celu dostarczenia temu sądowi wykładni przepisu prawa Unii, która mogłaby być mu użyteczna przy ocenie skutków tego przepisu [11].

9 Orzecznictwo nadało bardzo pojemny zakres pojęciu „formalności" występującemu w art. 3 ust. 2 i art. 6 ust. 1 dyrektywy 2001/24/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 4 kwietnia 2001 r. w sprawie reorganizacji i likwidacji instytucji kredytowych (Dz.U. 2001, L 125, s. 15), których brzmienie jest podobne do brzmienia art. 269 ust. 4 i art. 273 ust. 2. Zobacz wyrok z dnia 24 października 2013 r., LBI (C-85/12, EU:C:2013:697, pkt 40).

10 Zobacz analogicznie, w odniesieniu do zakresu zasady wzajemnego uznawania w sprawach karnych, wyrok z dnia 6 grudnia 2018 r., IK (wykonanie kary dodatkowej) (C-551/18 PPU, EU:C:2018:991, pkt 51). O ile niektóre instrumenty Unii dotyczące uznawania wyroków przyznają sądom państwa członkowskiego pochodzenia wyłączną jurysdykcję w odniesieniu do niektórych rodzajów spraw ze względu na ich przedmiot lub wiążą sądy, do których został skierowany wniosek, w odniesieniu do ustaleń faktycznych, na podstawie których sąd państwa pochodzenia ustalił właściwość, o tyle jednak sąd państwa przyjmującego pozostaje właściwy do dokonania oceny, czy dana sytuacja jest objęta zakresem stosowania tych instrumentów.

11 Zobacz podobnie wyroki: z dnia 16 lipca 2015 r., Abcur (C-544/13 i C-545/13, EU:C:2015:481, pkt 34); z dnia 20 maja 2010 r., Ioannis Katsivardas – Nikolaos Tsitsikas (C-160/09, EU:C:2010:293, pkt 24).

44. W niniejszej sprawie z akt sprawy, którymi dysponuje Trybunał, jasno wynika, że zgodnie z rozpatrywanym ustawodawstwem krajowym, decyzja o powołaniu tymczasowego likwidatora zostaje wydana *po* złożeniu wniosku o wydanie postanowienia o wszczęciu likwidacji, jednakże *przed* wydaniem orzeczenia sądowego w przedmiocie tegoż wniosku [12]. Ponadto zgodnie z tym samym prawem krajowym tymczasowy likwidator co do zasady nie jest uprawniony do upłynnienia aktywów zakładu ubezpieczeń ani do wypłaty dywidend wierzycielom [13]. Jednakże okoliczność, że tymczasowy zarządca nie posiada tych uprawnień, czego weryfikacja należy oczywiście do sądu odsyłającego, wyklucza możliwość, iż taka decyzja mogłaby oznaczać wszczęcie lub toczenie się postępowania likwidacyjnego w rozumieniu dyrektywy 2009/138, właśnie dlatego, że cechy te są uważane za istotne dla uznania danej decyzji za decyzję o wszczęciu postępowania likwidacyjnego dla celów art. 268 ust. 1 lit. d) dyrektywy 2009/138.

45. Co się tyczy cofnięcia zezwolenia na prowadzenie działalności udzielonego zakładowi ubezpieczeń, należy zwrócić uwagę, że dyrektywa 2009/138 dokonuje rozróżnienia pomiędzy taką decyzją a decyzją o wszczęciu postępowania likwidacyjnego.

46. Po pierwsze, konsekwencje związane z każdą decyzją zostały określone w odrębnych tytułach dyrektywy, odpowiednio w tytule I i w tytule IV. Zgodnie z art. 144 w związku z art. 14 dyrektywy 2009/138, cofnięcie zezwolenia ma na celu zakazanie prowadzenia przez dany zakład działalności związanej z grupą ubezpieczeń, na które zostało wydane poprzednie zezwolenie. Odmiennie, zgodnie z art. 273 tej dyrektywy, przyjęcie decyzji dotyczącej wszczęcia postępowania likwidacyjnego zakładu ubezpieczeń wywołuje skutki prawne przewidziane w prawie państwa członkowskiego siedziby.

47. Po drugie, o ile zgodnie z art. 144 w związku z art. 13 ust. 10 dyrektywy 2009/138 decyzja o cofnięciu zezwolenia jest podejmowana przez organ lub organy krajowe upoważnione na podstawie ustawy lub rozporządzenia do sprawowania nadzoru nad zakładami ubezpieczeń lub reasekuracji, to jednak zgodnie z art. 268 lit. d) w związku z art. 268 lit. a) decyzja o wszczęciu postępowania likwidacyjnego jest podejmowana przez organy administracyjne lub sądowe państw członkowskich, które są właściwe w zakresie środków odnoszących się do reorganizacji lub likwidacji [14]. Prawdą jest, iż w obu przypadkach mogą to być te same organy, jednakże nie zawsze tak będzie [15].

48. Po trzecie, mamy tu do czynienia z różnego rodzaju decyzjami, które realizują odmienne cele. Zgodnie z art. 15 i nast. dyrektywy 2009/138 oraz z brzmieniem motywów 8 i 11 tej dyrektywy, postępowanie w sprawie udzielenia zezwolenia ma na celu zagwarantowanie, by każdy zakład prowadzący działalność ubezpieczeniową lub reasekuracyjną przestrzegał szeregu zasad i aby zakłady te mogły prowadzić działalność na całym terytorium Unii. Co się tyczy decyzji o wszczęciu postępowania likwidacyjnego, z art. 268 ust. 1 lit. d) dyrektywy 2009/138 wynika, że decyzje te mają na celu przygotowanie upłynnienia aktywów zakładu ubezpieczeń oraz podziału uzyskanych dochodów pomiędzy wierzycieli, pomimo iż podział taki może w ostateczności nie nastąpić [16]. Z motywu 121 dyrektywy 2009/138 wynika, że niewypłacalność może, ale nie musi być podstawą podjęcia takiej decyzji.

12 Zobacz art. 227 ust. 2 ustawy o spółkach.

13 Zobacz podobnie wyrok Eparchiako Dikastirio (sądu rejonowego) w Nikozji, Unibrand Secretarial Services Limited/Εταιρεία Tricor Limited (HE9769), wniosek nr 310/13, 9/7/2015 (CY:EDLEF:2015:A282); Eparchiako Dikastirio (sądu rejonowego) w Nikozji, Tricor Limited, wniosek nr 310/13, 13/1/2016 (CY:EDLEF:2016:A16), a także A. Poiitis, Η εκκαθάριση Εταιρειών, wyd. 2, Larnaka, 2015, s. 89.

14 Z tej właśnie przyczyny art. 273 ust. 3 dyrektywy 2009/138 przewiduje, iż w przypadku wydania decyzji otwierającej postępowanie likwidacyjne, właściwe organy państwa członkowskiego siedziby informują o tym – o ile to możliwe przed rozpoczęciem lub niezwłocznie po wszczęciu postępowania – organy nadzoru tego państwa członkowskiego, czyli organy właściwe dla cofnięcia zezwolenia.

15 Zobacz podobnie motyw 119 dyrektywy 2009/138.

16 Ponadto, zgodnie z tymi przepisami, przesłanki podejmowania decyzji pierwszego rodzaju zostały zharmonizowane, natomiast przesłanki podejmowania decyzji drugiego rodzaju należą do właściwości państw członkowskich.

49. Po czwarte, o ile w przypadku cofnięcia zezwolenia, art. 144 ust. 2 dyrektywy 2009/138 stanowi, że organ nadzoru państwa członkowskiego po prostu powiadamia o tej okoliczności organy nadzoru pozostałych państw członkowskich, o tyle w przypadku decyzji o wszczęciu postępowania likwidacyjnego, art. 273 ust. 3 dyrektywy 2009/138 stanowi, iż właściwe organy zobowiązane są do poinformowania pozostałych organów nadzoru nie tylko o ich decyzji, lecz także o możliwych praktycznych skutkach tego rodzaju postępowania. Ponadto, co się tyczy decyzji o wszczęciu postępowania likwidacyjnego, art. 280 tejże dyrektywy zobowiązuje właściwy organ, likwidatora lub jakąkolwiek osobę wyznaczoną w tym celu przez właściwy organ do zapewnienia jawności decyzji w sprawie wszczęcia postępowania likwidacyjnego zgodnie z procedurami odnoszącymi się do publikacji obowiązującymi w państwie członkowskim siedziby, a także poprzez umieszczenie wyciągu z decyzji o wszczęciu postępowania likwidacyjnego w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej*.

50. Z powyższego wynika, jak wskazał rząd bułgarski, że pojęcie „decyzji o cofnięciu zezwolenia" z jednej strony, oraz pojęcie „decyzji o wszczęciu postępowania likwidacyjnego" z drugiej strony, odnoszą się do odrębnych decyzji. Skoro dyrektywa 2009/138 nie zawiera żadnych przepisów nakładających na państwa członkowskie wymóg uznania, że cofnięcie zezwolenia wiąże się lub jest równoznaczne z wszczęciem postępowania likwidacyjnego, to nie można wnioskować o istnieniu „decyzji o wszczęciu postępowania likwidacyjnego" w rozumieniu dyrektywy 2009/138 *tylko na* tej podstawie, że zostało cofnięte zezwolenie na prowadzenie działalności udzielone zakładowi ubezpieczeń. W istocie jest jak najbardziej możliwe, że cofnięcie zezwolenia w konkretnym przypadku nastąpiło z *innych* przyczyn niż niewypłacalność zakładu ubezpieczeń.

51. Prawdą jest, iż art. 279 dyrektywy 2009/138 stanowi, że wszczęcie postępowania likwidacyjnego pociąga za sobą, zgodnie z procedurą określoną w art. 144 tej dyrektywy, cofnięcie zezwolenia. Jednakże mechanizm ten nie działa w drugą stronę, gdyż dyrektywa 2009/138 nie ustanawia wymogu, w myśl którego w przypadku cofnięcia zezwolenia państwo członkowskie siedziby winno automatycznie wszcząć postępowanie likwidacyjne wyłącznie z uwagi na tę okoliczność. Przeciwnie, motyw 128 dyrektywy 2009/138 wskazuje, że „otwarcie postępowania likwidacyjnego powinno pociągać za sobą cofnięcie zezwolenia na prowadzenie działalności udzielonego zakładowi ubezpieczeń, *o ile nie zostało ono już wcześniej cofnięte*" [17] co oznacza, że wszczęcie postępowania likwidacyjnego nie pociąga za sobą automatycznie cofnięcia zezwolenia [18].

52. Chociaż dyrektywa 2009/138 nie zobowiązuje państw członkowskich do wprowadzania przepisów stanowiących, iż cofnięcie wszystkich zezwoleń udzielonych zakładowi ubezpieczeń pociąga za sobą automatycznie wszczęcie przeciwko niemu postępowania likwidacyjnego w rozumieniu art. 268 ust. 1 lit. d) dyrektywy 2009/138, która nawet nie wymaga przyjęcia odrębnej decyzji, to jednak nie zakazuje ona państwom członkowskim wprowadzenia takiej normy. Zatem, tylko w sytuacji, gdy przepisy prawa państwa członkowskiego siedziby ustanawiają taką normę, która z góry zakłada, że organy zostały

17 Wyróżnienie własne.

18 W tym względzie, zgodnie z art. 15 ust. 2 dyrektywy 2009/138, zezwolenie udzielane jest dla określonej grupy ubezpieczeń bezpośrednich, a nawet na niektóre rodzaje ryzyka należące do tej grupy. Zważywszy, iż temu samemu zakładowi ubezpieczeń może zostać udzielona większa ilość zezwoleń, w takim wypadku cofnięcie zezwolenia na daną grupę ubezpieczeń niekoniecznie oznacza, że nie jest on w stanie dalej realizować swojego przedmiotu działalności. Prawdą jest, że w przypadku, gdy zezwolenie zostaje cofnięte z tego konkretnego powodu, iż zakład ubezpieczeń nie spełnia wymogów kapitałowych, cofnięcie zezwolenia bez późniejszego wszczęcia postępowania likwidacyjnego może na pierwszy rzut oka wydawać się nielogiczne. Jak bowiem wynika z art. 101 i 129 dyrektywy 2009/138, wymogi kapitałowe są obliczane całościowo w odniesieniu do wszystkich dziedzin działalności zakładu ubezpieczeń. W konsekwencji niespełnienie wymogów kapitałowych określonych w dyrektywie 2009/138 pociąga za sobą co do zasady cofnięcie wszystkich zezwoleń udzielonych temu zakładowi. Skoro zgodnie z art. 18 ust. 1 lit. a) dyrektywy 2009/138 zakłady ubezpieczeń mogą, co do zasady nie mieć innego przedmiotu działalności poza działalnością ubezpieczeniową i podejmowaniem działań bezpośrednio wynikających z tejże działalności, zachodzi możliwość, iż odnośne zakłady ubezpieczeń nie będą mogły już realizować swojego przedmiotu działalności. Niemniej, jak podkreślono w motywie 128 dyrektywy, należy stwierdzić, że prawodawca Unii celowo postanowił nie zobowiązywać państw członkowskich do wprowadzania przepisów stanowiących, iż cofnięcie wszystkich zezwoleń udzielonych zakładowi ubezpieczeń pociąga za sobą automatycznie jego likwidację, być może z tej przyczyny, że nie można wykluczyć, iż spółka ta może później zostać uratowana.

przewidziane jako właściwe organy w rozumieniu art. 268 ust. 1 lit. a) dyrektywy 2009/138 i jako organy nadzoru w rozumieniu art. 13 ust. 10 tej dyrektywy, sądy pozostałych państw członkowskich muszą wywieść z okoliczności istnienia decyzji o cofnięciu zezwolenia wniosek, że toczy się postępowanie likwidacyjne.

53. Co się tyczy postępowania głównego, z akt sprawy, którymi dysponuje Trybunał, nie wynika, by sporne przepisy krajowe przewidywały, że cofnięcie zezwolenia automatycznie pociąga za sobą wszczęcie postępowania likwidacyjnego. Przeciwnie, rząd bułgarski twierdzi, że w decyzji z dnia 30 lipca 2019 r. o wszczęciu postępowania likwidacyjnego względem Olympica, Eparchiako Dikastirio (sąd rejonowy) w Nikozji zauważył, iż decyzja właściwego organu o cofnięciu zezwolenia na prowadzenie działalności ubezpieczyciela nie oznacza jednoczesnej i automatycznej likwidacji tego zakładu ubezpieczeń.

54. Jak z powyższego wynika, decyzja właściwego organu o cofnięciu zezwolenia i powołaniu tymczasowego likwidatora nie stanowi decyzji wszczynającej „postępowanie likwidacyjne" w rozumieniu art. 268 ust. 1 lit. d) dyrektywy 2009/138, chyba że (w sposób przewidziany w tym ostatnim przepisie) prawo krajowe przewiduje, iż albo tymczasowy likwidator jest uprawniony do upłynnienia aktywów danego zakładu ubezpieczeń i dokonania podziału uzyskanego dochodu pomiędzy wierzycieli, albo cofnięcie zezwolenia skutkuje automatycznym wszczęciem postępowania likwidacyjnego, *bez* konieczności wydawania odrębnej decyzji w tym zakresie przez inny organ.

55. Choć pytanie przedłożone przez sąd krajowy dotyczy jedynie wszczęcia postępowania likwidacyjnego, należy również podkreślić, że zgodnie z art. 268 ust. 1 lit. c) dyrektywy 2009/138 pojęcie „środków odnoszących się do reorganizacji" obejmuje swym zakresem „środki pociągające za sobą interwencje właściwych organów, których celem jest zachowanie lub przywrócenie sytuacji finansowej zakładu ubezpieczeń, a które oddziałują na istniejące wcześniej prawa stron innych niż sam zakład ubezpieczeń, w tym, ale nie tylko, środki powodujące możliwość zawieszenia płatności, zawieszenia środków egzekucji lub obniżenie roszczeń". Z powyższego wynika, że decyzję spełniającą poniższe trzy przesłanki należy uznać za środek odnoszący się do reorganizacji w rozumieniu tytułu IV dyrektywy 2009/138, a mianowicie:

– decyzja została wydana przez właściwe organy, to znaczy, zgodnie z art. 268 ust. 1 lit. a), organy administracyjne lub sądowe państw członkowskich, które są właściwe w przypadku środków odnoszących się do reorganizacji lub postępowania likwidacyjnego;

– jej celem jest zachowanie lub przywrócenie sytuacji finansowej zakładu ubezpieczeń;

– oddziałuje ona na istniejące wcześniej prawa stron innych niż sam zakład ubezpieczeń.

56. W postępowaniu głównym niektóre informacje zawarte w aktach sprawy, którymi dysponuje Trybunał, sugerują, po pierwsze, że decyzja o powołaniu tymczasowego likwidatora została wydana przez organ, który jest również właściwy w zakresie przyjmowania środków odnoszących się do reorganizacji. Po drugie, decyzja taka ma na celu zachowanie aktywów zakładu. Po trzecie, decyzja nie tylko oddziałuje na ład korporacyjny podmiotu, lecz także na istniejące wcześniej prawa stron innych niż sam zakład ubezpieczeń. W istocie zgodnie z art. 220 prawa o spółkach, po powołaniu tymczasowego likwidatora nie można wnieść powództwa, wszcząć postępowania lub prowadzić postępowania w dalszym ciągu, z wyjątkiem posiadania pozwolenia sądu. Wobec powyższego decyzja o powołaniu tymczasowego likwidatora może stanowić środek odnoszący się do reorganizacji w rozumieniu art. 268 ust. 1 lit. c) dyrektywy 2009/138. Ocena tej okoliczności należy jednak wyłącznie do sądu odsyłającego.

57. Jeżeli tak właśnie się dzieje, art. 269 ust. 4 dyrektywy 2009/138 przewiduje, że pozostałe państwa członkowskie, a wraz z nimi ich organy sądowe, są zobowiązane do uznania skutków wynikających z takiego środka w świetle prawa państwa członkowskiego siedziby, nawet w sytuacji, gdy jego właściwe organy nie poinformowały organów pozostałych państw członkowskich o przyjęciu tego środka bądź o jego skutkach, tak jak tego wymaga art. 270 dyrektywy 2009/138.

58. Jeżeli będąca przedmiotem sporu w postępowaniu głównym decyzja o cofnięciu zezwolenia na prowadzenie działalności udzielonego zakładowi ubezpieczeń i powołaniu tymczasowego likwidatora miałaby zostać zakwalifikowana w świetle skutku, jaki przepisy państwa członkowskiego siedziby wiążą z nią jako ze środkiem odnoszącym się do reorganizacji albo jako decyzją o wszczęciu postępowania likwidacyjnego, to zgodnie odpowiednio z art. 269 ust. 4 i art. 273 ust. 2 dyrektywy 2009/138 pozostałe państwa członkowskie będą zatem zobowiązane uznać skutki, jakie prawo państwa członkowskiego pochodzenia wiąże z takimi decyzjami.

59. Prawdą jest, iż art. 292 dyrektywy 2009/138 stanowi, że „skutki środków odnoszących się do reorganizacji lub postępowania likwidacyjnego względem toczących się spraw sądowych dotyczących rzeczy lub praw, których pozbawiono zakład ubezpieczeń, są regulowane wyłącznie przez przepisy krajowe państwa członkowskiego, w którym toczy się sprawa". Jednakże w niniejszej sprawie postępowanie główne nie dotyczy rzeczy ani praw, których już pozbawiono zakład ubezpieczeń [19].

60. W świetle powyższych rozważań proponuję udzielić na pierwsze pytanie prejudycjalne odpowiedzi w ten sposób, że art. 274 dyrektywy 2009/138 należy interpretować w ten sposób, że decyzja organu państwa członkowskiego o cofnięciu zezwolenia na prowadzenie działalności przez zakład ubezpieczeń i powołaniu jego tymczasowego likwidatora nie stanowi „decyzji o wszczęciu postępowania likwidacyjnego" w rozumieniu tej dyrektywy, chyba że prawo krajowe przewiduje, iż albo tenże tymczasowy likwidator jest uprawniony do upłynnienia aktywów danego zakładu ubezpieczeń i do dokonania podziału uzyskanego dochodu pomiędzy wierzycieli, albo że prawo krajowe przewiduje, iż cofnięcie zezwolenia skutkuje automatycznym wszczęciem postępowania likwidacyjnego, bez konieczności wydawania odrębnej decyzji w tym zakresie przez inny organ.

61. Jeżeli decyzja taka nie może zostać uznana za decyzję o wszczęciu postępowania likwidacyjnego, lecz jej przyjęcie zmierza do zachowania aktywów przedsiębiorstwa oraz wyłącza wniesienie powództwa lub dalsze prowadzenie postępowania przeciwko zakładowi ubezpieczeń, z wyjątkiem posiadania pozwolenia sądu, to wówczas decyzję taką należy uznać za środek odnoszący się do reorganizacji w rozumieniu tytułu IV dyrektywy 2009/138.

62. Jeżeli decyzję tę można uznać za decyzję o wszczęciu postępowania likwidacyjnego albo za środki odnoszące się do reorganizacji w rozumieniu tytułu IV dyrektywy 2009/138, to wówczas decyzja ta podlega uznaniu bez dalszych formalności w całej Unii.

19 W tym względzie należy zauważyć, w szczególności w wyroku z dnia 24 października 2013 r., LBI (C-85/12, EU:C:2013:697, pkt 53), że w orzecznictwie dokonano wykładni art. 32 dyrektywy 2001/24 – który ma identyczne brzmienie jak art. 292 dyrektywy 2009/138 – w oparciu o motyw 30 dyrektywy 2001/24. Jednakże, skoro art. 32 dyrektywy 2001/24 ma dokładnie takie samo brzmienie jak art. 292 dyrektywy 2009/138, to motyw 130 dyrektywy 2009/138, w przeciwieństwie do motywu 30 dyrektywy 2001/24, nie dokonuje rozróżnienia pomiędzy toczącymi się sprawami sądowymi a indywidualnymi działaniami egzekucyjnymi związanymi z postępowaniami sądowymi, lecz wręcz przeciwnie, zdaje się je traktować łącznie. W świetle tego motywu i brzmienia art. 292 dyrektywy 2009/138, zdaje się, iż w myśl tej dyrektywy decydującym kryterium jest, czy niniejsze postępowanie dotyczy rzeczy, którą przedsiębiorstwo już zbyło w materialny sposób.

2. W przedmiocie pytania drugiego

63. Poprzez pytanie drugie sąd odsyłający zmierza w istocie do ustalenia, czy prawo państwa członkowskiego siedziby zakładu ubezpieczeń, które przewiduje zawieszenie wszelkich postępowań sądowych przeciwko tej spółce w przypadku cofnięcia jej zezwolenia i powołania tymczasowego likwidatora, powinno być stosowane przez sądy pozostałych państw członkowskich, nawet jeśli ich własne ustawodawstwo nie zawiera takiego uregulowania.

64. Z odpowiedzi na pytanie pierwsze wynika, iż aby na pozostałych państwach członkowskich ciążył wynikający z dyrektywy 2009/138 obowiązek zawieszenia ich postępowań sądowych z tej przyczyny, że państwo członkowskie siedziby wydało decyzję, konieczne jest, po pierwsze, aby decyzja ta stanowiła środek odnoszący się do reorganizacji albo decyzję o wszczęciu postępowania likwidacyjnego w rozumieniu tytułu IV tej dyrektywy; po drugie, aby prawo państwa członkowskiego siedziby przewidywało, iż w przypadku przyjęcia takiej decyzji wszelkie postępowania sądowe przeciwko zainteresowanemu zakładowi zostają zawieszone. W rzeczy samej, zgodnie z art. 269 ust. 4 i art. 273 ust. 2 dyrektywy 2009/138 państwa członkowskie są zobowiązane uznać skutki, jakie prawo państwa członkowskiego siedziby wiąże z tymi dwoma rodzajami decyzji. W konsekwencji, choć sąd krajowy nie wymienił przepisów, o których wykładnię się zwrócił, to z akt sprawy, którymi dysponuje Trybunał, można wywnioskować, że tymi przepisami są właśnie art. 269 ust. 4 i art. 273 ust. 2 tej dyrektywy.

65. W tym kontekście rozumiem, że pytanie drugie zostało przedłożone Trybunałowi, ponieważ postępowanie główne dotyczy sporu między dwiema jednostkami [20]. W istocie, ponieważ dyrektywa jest aktem skierowanym do państw członkowskich i musi być przez nie transponowana do ich prawa krajowego, przepisy dyrektywy mogą wywierać bezpośredni skutek tylko wtedy, gdy są jasne, precyzyjne i bezwarunkowe oraz jeżeli państwo członkowskie nie dokonało w sposób prawidłowy transpozycji tych przepisów we wskazanym terminie. Nawet jeśli spełnione są te wymogi, dyrektywa sama w sobie nie może tworzyć obowiązków po stronie jednostki i nie można zatem powoływać się na dyrektywę jako taką przeciwko jednostce [21]. W rzeczy samej rozszerzenie możliwości powołania się na przepis nieprzetransponowanej lub nieprawidłowo transponowanej dyrektywy na dziedzinę stosunków między jednostkami sprowadzałoby się bowiem do przyznania Unii Europejskiej uprawnienia do nakładania w sposób bezpośrednio skuteczny zobowiązań na jednostki, podczas gdy ma ona tę kompetencję wyłącznie w obszarach, w których powierzono jej uprawnienie do wydawania rozporządzeń [22].

66. Tak więc, nawet jasny, precyzyjny i bezwarunkowy przepis dyrektywy mający na celu przyznanie jednostkom praw lub nałożenie na nie obowiązków nie może być *jako taki* stosowany w ramach sporu zawisłego wyłącznie pomiędzy jednostkami [23].

20 Zauważam, iż w niniejszej sprawie sąd odsyłający zawiesił postępowanie główne przeciwko stronie pozwanej. Nie można jednak z samej tej okoliczności wnosić, że pytanie drugie jest hipotetyczne. Postępowanie zostało bowiem zawieszone na tej podstawie, że zostało wszczęte postępowanie likwidacyjne przeciwko stronie pozwanej, a nie dlatego, że wyznaczenie tymczasowego likwidatora stanowi na gruncie prawa cypryjskiego środek odnoszący się do reorganizacji. Mając na względzie proponowaną przeze mnie odpowiedź na pytanie pierwsze oraz w zakresie, w jakim nie można wykluczyć, iż prawo bułgarskie, zgodnie z wykładnią sądów tego państwa członkowskiego, nie pozwala na zawieszenie postępowania przeciwko zakładowi ubezpieczeń w przypadku środków odnoszących się do reorganizacji w rozumieniu art. 268 ust. 1 lit. c) dyrektywy 2009/138, udzielenie odpowiedzi na pytanie drugie wydaje się konieczne.

21 Zobacz na przykład wyroki: z dnia 10 października 2017 r., Farrell (C-413/15, EU:C:2017:745, pkt 31); z dnia 7 sierpnia 2018 r., Smith (C-122/17, EU:C:2018:631, pkt 42). Skoro zgodnie z art. 309 ust. 1 dyrektywy 2009/138 jej transpozycja winna nastąpić w terminie do dnia 31 marca 2015 r., można uznać, że przesłanki te zostały spełnione w niniejszej sprawie.

22 Zobacz na przykład wyrok z dnia 6 listopada 2018 r., Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften (C-684/16, EU:C:2018:874, pkt 66). Chociaż prawodawca Unii może wybrać pomiędzy przyjęciem dyrektywy lub rozporządzenia, okoliczność, że ustawodawca krajowy postanowił przyjąć dyrektywę, nieuchronnie oznacza, że zamierzał on wykluczyć możliwość, że przyjęte przepisy mogłyby wywoływać horyzontalny skutek bezpośredni.

23 Wyrok z dnia 7 sierpnia 2018 r., Smith (C-122/17, EU:C:2018:631, pkt 43).

67. Trybunał dopuszczał jednak sytuacje, które, nie stanowiąc wyjątków, po prostu nie są objęte zakresem stosowania tejże zasady, albo ze względu na okoliczność, że rozpatrywany spór nie stanowi, ściśle rzecz biorąc, sporu między jednostkami, bądź to ze względu na zastosowanie przepisu krajowego lub prawa Unii, wywołującego bezpośredni skutek, na który jednostki mogą się powoływać.

68. Po pierwsze, przepis dyrektywy może mieć zastosowanie w ramach sporu pomiędzy jednostkami, gdy jeden z tych podmiotów, który podlega zwierzchnictwu państwa, wykonuje zadania leżące w interesie publicznym i dysponuje uprawnieniami wykraczającymi poza przepisy prawa obowiązującego w stosunkach między jednostkami [24]. W rzeczy samej, ponieważ podmiot taki nie może być zrównany ze zwyczajną osobą fizyczną, dyrektywa może nakładać na niego obowiązki. Jednakże w niniejszej sprawie sytuacja taka nie występuje, a to z tej przyczyny, że zakłady ubezpieczeń nie są, co do zasady, wyposażane w prerogatywy władzy publicznej, a zatem nie mogą być w tym względzie uważane za organy publiczne.

69. Po drugie, jak ostatnio wskazuje wyrok Trybunału w sprawie Smith, przepis dyrektywy może być uwzględniany w sporze pomiędzy jednostkami, jeżeli stanowi on konkretny wyraz przesłanek zastosowania ogólnej zasady prawa Unii lub prawa podstawowego, na które można się bezpośrednio powoływać [25]. Zresztą w takiej sytuacji, to nie dyrektywa *jako taka* nakłada obowiązki na jednostki, lecz – zgodnie z orzecznictwem Trybunału – ogólna zasada prawa podstawowego ucieleśniona w tej dyrektywie.

70. Nie jest konieczne dla niniejszych potrzeb zbadanie tej linii orzecznictwa ani, co się tyczy spraw związanych z Kartą praw podstawowych Unii Europejskiej (zwaną dalej „kartą”), zakresu, w jakim orzecznictwo to jest zgodne ze szczególnymi ograniczeniami zakresu jej zastosowania wynikającymi z art. 51 ust. 1 karty. Nawet jeśli wspomniana linia orzecznictwa jest słuszna w zakresie, w jakim wskazuje ona, iż niektóre ogólne zasady lub podstawowe prawa Unii mogą pozwalać na, w istocie, formę skutku horyzontalnego w odniesieniu do dyrektyw, to jedynym argumentem, jaki można użyć w tym celu w niniejszej sprawie, jest argument, iż art. 269 ust. 4 lub art. 273 ust. 2 dyrektywy 2009/138 mogą stanowić skonkretyzowanie wymogu lojalnej współpracy pomiędzy państwami członkowskimi, określonego w art. 4 ust. 3 tiret pierwsze TUE [26]. Ta druga zasada nie rodzi jednak niezależnego obowiązku obciążającego państwa członkowskie [27]. W konsekwencji, nawet jeżeli Trybunał niekiedy powołuje się na zasadę lojalnej współpracy w celu podkreślenia wagi przestrzegania przepisu prawa Unii [28], to zasada ta nie może służyć uzasadnianiu zastosowania przepisu dyrektywy, która nie została transponowana, w postępowaniu pomiędzy jednostkami. Jeśli byłoby odmiennie, to wówczas można by powoływać się na art. 4 ust. 3 TUE niemal w każdym przypadku w celu usankcjonowania faktycznej formy bezpośredniego skutku horyzontalnego.

24 Wyrok z dnia 7 sierpnia 2018 r., Smith (C-122/17, EU:C:2018:631, pkt 45).

25 Zobacz podobnie wyrok z dnia 7 sierpnia 2018 r., Smith (C-122/17, EU:C:2018:631, pkt 46–48).

26 Prawdą jest, iż celem środków odnoszących się do reorganizacji bądź środków związanych z likwidacją jest zabezpieczenie zainteresowanego zakładu przed ryzykiem upadłości oraz spłacenie wierzycieli w możliwie największym zakresie. Nie można jednak wywieść, że przepisy, takie jak art. 269 ust. 4 lub art. 273 ust. 2 dyrektywy 2009/138 stanowią skonkretyzowanie praw podstawowych, takich jak swoboda prowadzenia działalności gospodarczej, przewidzianej w art. 16 karty ani prawa własności, o którym mowa w art. 17 tejże karty. W rzeczy samej, jak jasno wynika z art. 269, 273 i 274, dyrektywa 2009/138 ma na celu zapewnienie wzajemnego uznawania środków odnoszących się do reorganizacji i postępowań likwidacyjnych, nie harmonizując jednak norm materialnoprawnych dotyczących któregokolwiek z tych postępowań. W konsekwencji to jednak nie dyrektywa 2009/138 konkretyzuje te prawa, lecz przepisy prawa państw członkowskich.

27 Zobacz na przykład wyrok z dnia 27 września 2017 r., Puškár (C-73/16, EU:C:2017:725, pkt 57 i przytoczone tam orzecznictwo).

28 Zobacz na przykład wyrok z dnia 3 marca 2016 r., Komisja/Malta (C-12/14, EU:C:2016:135, pkt 37). Zasada lojalnej współpracy nie upoważnia państwa członkowskiego do obchodzenia zobowiązań nałożonych na nie prawem Unii (wyrok z dnia 18 października 2016 r., Nikiforidis (C-135/15, EU:C:2016:774, pkt 54), w tym okoliczności, że zasada pewności prawa wyklucza, aby dyrektywa nakładała obowiązki prawne na jednostkę.

71. W każdym razie omawiana zasada współpracy, na którą można powołać się bez wątpienia w niniejszej sprawie, nie dotyczy stosunków pomiędzy państwem członkowskim a Unią, lecz stosunków pomiędzy państwami członkowskimi. W tym przypadku jednak zasada lojalnej współpracy nie ma na celu ustanowienia bezpośrednio skutecznej normy prawnej jako takiej, a jedynie wskazanie szeregu kwestii, w odniesieniu do których państwa członkowskie podejmują negocjacje w zakresie, w jakim jest to konieczne [29].

72. Po trzecie, nawet jeśli dyrektywa nigdy sama w sobie nie może nakładać obowiązków na jednostkę, to wiążący charakter, którego nabiera ona po upływie terminu na jej wdrożenie, nakłada obowiązek na organy krajowe, aby ich prawo krajowe było interpretowane zgodnie z dyrektywą [30]. Stosownie do tego sąd krajowy musi przy dokonywaniu wykładni swojego prawa krajowego uwzględnić całość norm tego prawa i w oparciu o uznane w porządku krajowym metody wykładni uczynić wszystko, *by możliwie w jak najszerszym zakresie* interpretować je w świetle treści i celów danej dyrektywy, tak by doprowadzić do osiągnięcia zamierzonego przez nią skutku [31].

73. W tym miejscu kluczowymi wyrazami są oczywiście „możliwie w jak najszerszym zakresie". Zasada dokonywania wykładni prawa krajowego zgodnie z prawem Unii jest ograniczona niektórymi innymi ogólnymi zasadami prawa, w tym zasadą pewności prawa. Obowiązek sądu krajowego dotyczący odwoływania się do prawa Unii przy dokonywaniu wykładni i stosowaniu danych norm prawa krajowego nie może służyć jako podstawa dokonywania wykładni prawa krajowego contra legem.

74. Należy również przypomnieć, że jednostki i podmioty prywatne mają prawo regulowania swoich spraw na podstawie ustawodawstwa krajowego obowiązującego w każdym państwie członkowskim. Nie można przypisywać im odpowiedzialności z tytułu okoliczności – o ile ona występuje – że konkretne państwo członkowskie uchybiło zobowiązaniu dokonania transpozycji określonej dyrektywy w sposób, w jaki wymaga tego ta dyrektywa, ani nie mogą one ponosić skutków prawnych w związku z tymże uchybieniem. Kluczową zasadą każdego uporządkowanego systemu prawnego, takiego jak system prawa Unii, jest zaistnienie związku pomiędzy odpowiedzialnością osobistą a odpowiedzialnością prawną. Jest to kolejny powód, dla którego z perspektywy podstawowych zasad i elementarnej sprawiedliwości dyrektywa nie powinna mieć bezpośredniego skutku horyzontalnego w stosunku do prywatnego, niepaństwowego podmiotu, ponieważ uchybienia państwa członkowskiego w zakresie transpozycji dyrektywy nie powinny być przenoszone na niewinną osobę trzecią, która nie ponosi w tym zakresie odpowiedzialności.

75. Powyższe oznacza, że sąd krajowy nie może ani nie powinien faktycznie na nowo formułować tekstu prawa krajowego pod pretekstem dokonywania wykładni zgodnej; godziłoby to bowiem w krajowy proces ustawodawczy. Oczywiście filarem demokratycznego charakteru państw członkowskich Unii pozostaje stanowienie prawa przez wybranych przedstawicieli tego państwa w ramach własnych systemów parlamentarnych i ustawodawczych. W konsekwencji nie można powoływać się na dyrektywę w sporze między jednostkami w celu wyłączenia stosowania uregulowania państwa członkowskiego sprzecznego z tą dyrektywą [32].

76. W niniejszej sprawie to do sądu krajowego należy stwierdzenie, czy przepisy prawa krajowego mogą być interpretowane w świetle tych zasad w ten sposób, że przepisy te przewidują, że należy zawiesić wszelkie postępowania sądowe przeciwko temu zakładowi w przypadku cofnięcia udzielonego mu zezwolenia i powołania tymczasowego likwidatora.

29 Zobacz analogicznie wyrok z dnia 26 maja 2016 r., NN (L) International (C-48/15, EU:C:2016:356, pkt 38).

30 Obowiązek ten nie stanowi także wyjątku od zasady, iż dyrektywa nie może nakładać obowiązków na jednostkę. W rzeczy samej, w takiej sytuacji obowiązek, jaki będzie nakładany na jednostki, nie będzie wynikał z dyrektywy jako takiej, lecz z przepisów prawa krajowego, gdyż dyrektywa jest stosowana właśnie za pośrednictwem przepisów prawa krajowego.

31 Wyrok z dnia 7 sierpnia 2018 r., Smith (C-122/17, EU:C:2018:631, pkt 39).

32 Zobacz podobnie wyroki: z dnia 19 kwietnia 2016 r., DI (C-441/14, EU:C:2016:278, pkt 32); z dnia 22 stycznia 2019 r., Cresco Investigation (C-193/17, EU:C:2019:43, pkt 73).

77. W świetle powyższych rozważań proponuję zatem udzielić na drugie pytanie prejudycjalne odpowiedzi w ten sposób, że art. 269 ust. 4 i art. 273 ust. 2 dyrektywy 2009/138 należy interpretować w ten sposób, iż w sporze pomiędzy dwoma jednostkami sądy pozostałych państw członkowskich nie powinny stosować prawa państwa członkowskiego siedziby zakładu ubezpieczeń, które przewiduje, że w przypadku cofnięcia udzielonego mu zezwolenia i powołania tymczasowego likwidatora wszelkie postępowania sądowe przeciwko temu zakładowi należy zawiesić, jeżeli ich prawo nie zawiera takiego uregulowania, chyba że, po pierwsze, takie cofnięcie lub takie powołanie stanowi środek odnoszący się do reorganizacji albo decyzję o wszczęciu postępowania likwidacyjnego w rozumieniu tytułu IV tej dyrektywy oraz, po drugie, prawo państwa członkowskiego, w którym toczy się spór, może być z łatwością zinterpretowane jako umożliwiające takie zawieszenie, co z kolei wymaga, aby wykładnia taka nie stanowiła wykładni contra legem.

V. Wnioski

78. W świetle powyższych rozważań proponuję, aby Trybunał udzielił następujących odpowiedzi na pytania prejudycjalne Sofiyski rayonen sad (sądu rejonowego w Sofii, Bułgaria):

1) Artykuł 274 dyrektywy 2009/138/WE z dnia 25 listopada 2009 r. w sprawie podejmowania i prowadzenia działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej (wypłacalność II) należy interpretować w ten sposób, że decyzja organu państwa członkowskiego o cofnięciu zezwolenia na prowadzenie działalności przez zakład ubezpieczeń i powołaniu tymczasowego likwidatora nie stanowi „decyzji o wszczęciu postępowania likwidacyjnego" w rozumieniu tej dyrektywy, chyba że prawo krajowe przewiduje, iż albo tenże tymczasowy likwidator jest uprawniony do upłynnienia aktywów danego zakładu ubezpieczeń i do dokonania podziału uzyskanego dochodu pomiędzy wierzycieli, albo że prawo krajowe przewiduje, iż cofnięcie zezwolenia skutkuje automatycznym wszczęciem postępowania likwidacyjnego, bez konieczności wydawania odrębnej decyzji w tym zakresie przez inny organ.

   Jeżeli decyzja taka nie może zostać uznana za decyzję o wszczęciu postępowania likwidacyjnego, lecz jej przyjęcie zmierza do zachowania aktywów przedsiębiorstwa oraz wyłącza wniesienie powództwa lub dalsze prowadzenie postępowania przeciwko zakładowi ubezpieczeń, z wyjątkiem posiadania pozwolenia sądu, to wówczas decyzję taką należy uznać za środek odnoszący się do reorganizacji w rozumieniu tytułu IV dyrektywy 2009/138.

   Jeżeli daną decyzję można uznać za decyzję o wszczęciu postępowania likwidacyjnego albo za środki odnoszące się do reorganizacji w rozumieniu tytułu IV dyrektywy 2009/138, to wówczas decyzja ta podlega uznaniu bez dalszych formalności w całej Unii.

2) Artykuł 269 ust. 4 i art. 273 ust. 2 dyrektywy 2009/138 należy interpretować w ten sposób, że w sporze pomiędzy dwoma jednostkami sądy pozostałych państw członkowskich nie powinny stosować prawa państwa członkowskiego siedziby zakładu ubezpieczeń, które przewiduje, że w przypadku cofnięcia udzielonego mu zezwolenia i powołania tymczasowego likwidatora wszelkie postępowania sądowe przeciwko temu zakładowi należy zawiesić, jeżeli ich prawo nie zawiera takiego uregulowania, chyba że, po pierwsze, takie cofnięcie lub takie powołanie stanowi środek odnoszący się do reorganizacji albo decyzję o wszczęciu postępowania likwidacyjnego w rozumieniu tytułu IV tej dyrektywy oraz, po drugie, prawo państwa członkowskiego, w którym toczy się spór może być z łatwością zinterpretowane jako umożliwiające takie zawieszenie, co z kolei wymaga, aby wykładnia taka nie stanowiła wykładni contra legem.