# OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
# CHRISTINE STIX-HACKL
# przedstawiona w dniu 25 listopada 2003 r. [1]

## Spis treści


I — Uwagi wprowadzające ..... I - 9429

II — Ramy prawne ..... I - 9429

A — Prawo wspólnotowe ..... I - 9429

1. Dyrektywa 94/19 ..... I - 9429

2. Dyrektywa 77/780/EWG — pierwsza dyrektywa koordynacyjna ..... I - 9431

3. Dyrektywa 89/646/EWG — druga dyrektywa koordynacyjna ..... I - 9432

4. Dyrektywa 89/299/EWG — dyrektywa w sprawie funduszy własnych ..... I - 9432

5. Inne dyrektywy dotyczące prawa bankowego ..... I - 9432

B — Prawo krajowe ..... I - 9433

III — Stan faktyczny i postępowanie przed sądem krajowym ..... I - 9434

IV — Pytania prejudycjalne ..... I - 9436

V — W przedmiocie dopuszczalności ..... I - 9438

A — Argumenty stron ..... I - 9438

B — Ocena ..... I - 9439

VI — W przedmiocie pierwszego pytania prejudycjalnego ..... I - 9440

A — Główne argumenty stron ..... I - 9441

B — Ocena ..... I - 9443

1. W przedmiocie bezpośredniego skutku art. 3 i 7 dyrektywy 94/19 ..... I - 9443

a) W przedmiocie art. 7 dyrektywy 94/19 ..... I - 9444

b) W przedmiocie art. 3 ust. 1 dyrektywy 94/19 ..... I - 9444

c) W przedmiocie art. 3 ust. 2–5 dyrektywy 94/19 ..... I - 9445


1 — Język oryginału: niemiecki.

2. W przedmiocie odpowiedzialności Państwa Członkowskiego ..... I - 9449
a) W przedmiocie przyznania praw osobom fizycznym ..... I - 9450
b) W przedmiocie dostatecznie istotnego naruszenia prawa ..... I - 9451
c) W przedmiocie bezpośredniego związku przyczynowo-skutkowego ... I - 9452
VII — W przedmiocie drugiego pytania prejudycjalnego ..... I - 9453
A — Główne argumenty stron ..... I - 9453
B — Ocena ..... I - 9455
1. W przedmiocie pierwszej części drugiego pytania prejudycjalnego ..... I - 9455
a) W przedmiocie pierwszej dyrektywy koordynacyjnej ..... I - 9455
b) W przedmiocie drugiej dyrektywy koordynacyjnej ..... I - 9456
c) W przedmiocie dyrektywy w sprawie funduszy własnych ..... I - 9457
d) W przedmiocie dyrektywy 95/26 ..... I - 9457
2. W przedmiocie drugiej części drugiego pytania prejudycjalnego ..... I - 9458
VIII — W przedmiocie trzeciego pytania prejudycjalnego ..... I - 9458
IX — Wnioski ..... I - 9459

## I — Uwagi wprowadzające

1. Niniejsze postępowanie prejudycjalne dotyczy pytania, czy dyrektywą 94/19/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 30 maja 1994 r. w sprawie systemów gwarancji depozytów [2] (zwaną dalej „dyrektywą 94/19") albo innymi dyrektywami dotyczącymi prawa bankowego deponentom zostało przyznane prawo domagania się środków nadzoru bankowego. Ponadto chodzi o znaczenie zasady odpowiedzialności państwa za szkody, które poniosły osoby fizyczne w wyniku naruszeń prawa wspólnotowego, które można przypisać państwu.

2 — Dz.U. L 135, str. 5.

## II — Ramy prawne

A — *Prawo wspólnotowe*

1. Dyrektywa 94/19

2. Artykuł 3 dyrektywy 94/19 stanowi:

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

Jednakże Państwa Członkowskie mogą zwolnić daną instytucję kredytową z obowiązku członkostwa w systemie gwarancji depozytów, jeżeli zainteresowana instytucja kredytowa uczestniczy w systemie, przez który instytucja kredytowa jest chroniona, a w szczególności są zapewnione jej płynność i wypłacalność, przez co deponentom objętym systemem gwarancji depozytów jest zaoferowana równowartościowa ochrona i w związku z tym system ten w opinii właściwych władz spełnia następujące warunki:

— istnieje i jest urzędowo uznany w momencie przyjęcia niniejszej dyrektywy,

— ma na celu uniknięcie, aby depozyty złożone w instytucjach kredytowych należących do tego systemu mogły się stać nierozporządzalne i dysponuje niezbędnymi środkami do realizacji tego celu,

— system nie polega na gwarancji przyznanej instytucjom kredytowym przez samo Państwo Członkowskie lub przez organy lokalne, bądź regionalne,

— system gwarantuje deponentom informację, zgodnie z przepisami art. 9.

[...]

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

3. Jeżeli instytucja kredytowa, mimo tych działań, nie dotrzyma swych zobowiązań, to system może — jeżeli prawo krajowe pozwala na wykluczenie jednego z członków — za zgodą właściwych władz oznajmić o swoich zamiarach wykluczenia instytucji kredytowej z systemu, z terminem wypowiedzenia, który nie może być krótszy niż dwanaście miesięcy. Depozyty dokonane przed upływem terminu wypowiedzenia będą nadal chronione w całości przez ten system. Jeżeli po upływie terminu wypowiedzenia instytucja kredytowa nie dopełniła swoich zobowiązań, system gwarancji może, za ponowną wyraźną zgodą właściwych władz, przeprowadzić wykluczenie instytucji kredytowej.

4. Jeżeli prawo krajowe na to zezwala, instytucja kredytowa wykluczona z systemu gwarancji depozytów za wyraźną zgodą właściwych władz, które wydały zezwolenie, może nadal przyjmować depozyty, jeżeli

przed jej wykluczeniem z systemu podjęła inne działania przygotowawcze w celu gwarancji depozytów i zapewniające deponentom ochronę, której poziom i zakres są równoważne z systemem uznanym urzędowo.

5. Jeżeli instytucja kredytowa, której wykluczenie z systemu gwarancji jest przewidziane zgodnie z ust. 3, nie jest w stanie podjąć jakichkolwiek innych działań, które spełniałyby wymagania, o których mowa w ust. 4, to właściwe władze, które wydały zezwolenie, odwołują je w trybie natychmiastowym".

3. Artykuł 7 stanowi w szczególności:

„1. W przypadku gdyby depozyty były niedostępne, systemy gwarancji depozytów przewidują, by całość depozytów tego samego deponenta była pokryta do wysokości sumy 20 000 ECU.

3. Niniejszy artykuł nie wyklucza, że przepisy, które oferują większe i pełniejsze zabezpieczenie depozytów, zostaną utrzymane lub wydane. W szczególności systemy gwarancji depozytów ze względów socjalnych mogą pokrywać w całości tylko niektóre rodzaje depozytów.

[...]".

2. Dyrektywa 77/780/EWG — pierwsza dyrektywa koordynacyjna

4. Pierwsza dyrektywa Rady 77/780/EWG z dnia 12 grudnia 1977 r. w sprawie koordynacji przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych dotyczących podejmowania i prowadzenia działalności przez instytucje kredytowe [3] (zwana dalej „pierwszą dyrektywą koordynacyjną") przewiduje w art. 6 określone obowiązki właściwych organów służące możliwości bieżącej kontroli wypłacalności i płynności instytucji kredytowych oraz pozostałych stosownych warunków ochrony oszczędzających.

5. Motyw dwunasty dyrektywy stanowi:

„Zachodzi konieczność wprowadzenia równoważnych wymogów finansowych dla instytucji kredytowych w celu zapewnienia podobnych zabezpieczeń oszczędzającym i sprawiedliwych warunków konkurencji między porównywalnymi grupami instytucji kredytowych" [tłumaczenie nieoficjalne].

3 — Dz.U. L 322, str. 30.

3. Dyrektywa 89/646/EWG — druga dyrektywa koordynacyjna

6. Druga dyrektywa Rady 89/646/EWG z dnia 15 grudnia 1989 r. w sprawie koordynacji przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych dotyczących podejmowania i prowadzenia działalności przez instytucje kredytowe i zmieniająca dyrektywę 77/780/EWG [4] (zwana dalej „drugą dyrektywą koordynacyjną") służy, zgodnie ze swoim motywem czwartym, „dokonaniu jedynie zasadniczej harmonizacji w zakresie niezbędnym i dostatecznym, aby zapewnić wzajemne uznawanie zezwoleń i systemów nadzoru ostrożnościowego, co umożliwi przyznawanie jednolitego zezwolenia uznawanego w całej Wspólnocie oraz stosowanie zasady, iż nadzór ostrożnościowy sprawowany jest przez macierzyste Państwo Członkowskie" [tłumaczenie nieoficjalne].

4. Dyrektywa 89/299/EWG — dyrektywa w sprawie funduszy własnych

7. Dyrektywa Rady 89/299/EWG z dnia 17 kwietnia 1989 r. w sprawie funduszy własnych instytucji kredytowych [5] uzupełnia drugą dyrektywę, która zakłada określenie funduszy własnych.

8. Artykuł 7 dyrektywy przewiduje, że właściwym organom należy wykazać zachowanie warunków przewidzianych w art. 2–6.

5. Inne dyrektywy dotyczące prawa bankowego

9. Motyw piętnasty dyrektywy 95/26/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 czerwca 1995 r. zmieniającej dyrektywy 77/780/EWG i 89/646/EWG w dziedzinie instytucji kredytowych, dyrektywy 73/239/EWG i 92/49/EWG w dziedzinie ubezpieczeń innych niż ubezpieczenia na życie, dyrektywy 79/267/EWG i 92/96/EWG w dziedzinie ubezpieczeń na życie, dyrektywę 93/22/EWG w dziedzinie przedsiębiorstw inwestycyjnych i dyrektywę 85/611/EWG w zakresie przedsiębiorstw zbiorowego inwestowania w zbywalne papiery wartościowe (UCTIS) w celu wzmocnienia nadzoru ostrożnościowego [6], stanowi:

„W celu wzmocnienia nadzoru ostrożnościowego nad przedsiębiorstwami finansowymi oraz ochrony klientów przedsiębiorstw finansowych należy postanowić, że biegły rewident musi być zobowiązany do bezzwłocznego powiadomienia właściwych władz w każdym przypadku, określonym w niniejszej dyrektywie, kiedy w trakcie wykonywania swoich zadań dowie się o niektórych stanach faktycznych, które mogą mieć poważny wpływ na sytuację finansową lub administracyjną i rachunkową organizację przedsiębiorstwa finansowego".

4 — Dz.U. L 386, str. 1.
5 — Dz.U. L 124, str. 16.
6 — Dz.U. L 168, str. 7.

10. Motyw jedenasty dyrektywy Rady 92/30/EWG z dnia 6 kwietnia 1992 r. w sprawie nadzoru skonsolidowanego nad instytucjami kredytowymi [7] stanowi:

„Skonsolidowany nadzór nad instytucjami kredytowymi musi być ukierunkowany w szczególności na ochronę interesów deponentów tych instytucji oraz na zapewnienie stabilności systemu finansowego" [tłumaczenie nieoficjalne].

11. Motyw ósmy dyrektywy Rady 93/6/EWG z dnia 15 marca 1993 r. w sprawie adekwatności kapitałowej przedsiębiorstw inwestycyjnych i instytucji kredytowych [8] stanowi:

„Wspólne normy podstawowe dotyczące funduszy własnych instytucji stanowią kluczowy element rynku wewnętrznego w sektorze usług inwestycyjnych, gdyż fundusze własne służą zapewnieniu ciągłości działania instytucji oraz ochronie inwestorów".

12. W drugim pytaniu prejudycjalnym powołano się na niektóre motywy dyrektywy Rady 93/22/EWG z dnia 10 maja 1993 r. w sprawie usług inwestycyjnych w zakresie papierów wartościowych [9].

B — *Prawo krajowe*

13. Przepisy § 6 ust. 3 i 4 Kreditwesengesetz (niemieckiej ustawy o instytucjach i transakcjach kredytowych, zwanej dalej „KWG") w brzmieniu mającym zastosowanie w postępowaniu przed sądem krajowym stanowią:

„3) Bundesaufsichtsamt w ramach swoich zadań może wydawać zarządzenia dotyczące instytucji i jej kierownictwa, które są właściwe i konieczne do zapobiegania albo do wyeliminowania nadużyć w instytucji, które mogą zagrozić bezpieczeństwu aktywów powierzonych instytucji albo naruszać prawidłowe przeprowadzanie operacji bankowych lub usług finansowych.

4) Bundesaufsichtsamt wykonuje zadania powierzone mu na mocy niniejszej ustawy oraz innych ustaw wyłącznie w interesie publicznym".

14. Przepis § 33 KWG reguluje odmowę, § 35 i nast. regulują cofnięcie zezwolenia na wykonywanie operacji bankowych i świad-

7 — Dz.U. L 110, str. 52.
8 — Dz.U. L 141, str. 1.
9 — Dz.U. L 141, str. 27.

czenie usług finansowych. Przepis § 44 KWG dotyczy kontroli instytucji bankowych, zaś § 45 KWG przewiduje w przypadku niedostatecznych środków własnych albo niedostatecznej płynności zakaz albo ograniczenie między innymi wycofywania wkładów. Zgodnie z § 46 KWG w określonych przypadkach mogą zostać zastosowane działania tymczasowe. Przepis § 46 a KWG umożliwia wydanie zakazu zbywania i zakazu płatności, zamknięcie albo zakaz przyjmowania płatności.

15. Przepis § 839 ust. 1 Bürgerliches Gesetzbuch [10] (niemieckiego kodeksu cywilnego, zwanego dalej „BGB") stanowi:

„Urzędnik, który umyślnie lub na skutek niedbalstwa naruszy wobec osoby trzeciej obowiązki wynikające z powierzonej mu funkcji, jest zobowiązany wyrównać szkody poniesione z tego tytułu przez osobę trzecią. W przypadku gdy urzędnikowi można zarzucić jedynie niedbalstwo, odpowiada on za szkodę tylko wtedy, gdy poszkodowany nie może w inny sposób uzyskać naprawienia szkody".

16. Artykuł 34 zdanie pierwsze Grundgesetz [11] (niemieckiej ustawy zasadniczej, zwanej dalej „GG") stanowi:

„Jeżeli ktoś w wykonywaniu powierzonego mu urzędu publicznego naruszy obowiązki służbowe w stosunku do osoby trzeciej, odpowiedzialność ponosi w zasadzie państwo albo jednostka, w której pełni on służbę".

## III — Stan faktyczny i postępowanie przed sądem krajowym

17. Peter Paul, Cornelia Sonnen-Lütte, Christel Mörkens i kilka innych osób (zwani dalej „P. Paul i in.") posiadało depozyty w BVH Bank für Vermögensanlagen und Handel AG w Düsseldorfie (zwanym dalej „BVH Bank"), który nie należał do żadnego systemu gwarancji depozytów. W 1987 r. BVH Bank otrzymał od Bundesaufsichtsamt für das Kreditwesen (federalnego urzędu nadzoru nad instytucjami kredytowymi, zwanego dalej „Bundesaufsichtsamt") zezwolenie na prowadzenie operacji bankowych, pod warunkiem że operacje na depozytach będą prowadzone jedynie wtedy, gdy nastąpi uzyskanie członkostwa w systemie gwarancji związku instytucji kredytowych, zaś do kiedy nie będzie miało to miejsca — pod warunkiem informowania klientów o nieuczestniczeniu w systemie gwarancji.

18. BVH Bank w latach 1987–1992 bezskutecznie ubiegał się o przyjęcie do Einlagensicherungsfonds des Bundesverbandes deutscher Banken e.V. (funduszu gwarancji depozytów federalnego związku banków niemieckich); od tego czasu BVH Bank, z powodu niespełniania warunków koniecznych do przyjęcia, nie ubiegał się więcej o członkostwo.

10 — RGBl. 1896, str. 195.
11 — BGBl. 1949, str. 1.

19. Trudna sytuacja majątkowa banku zmusiła Bundesaufsichtsamt do przeprowadzenia w latach 1991, 1995 i 1997 kontroli nadzwyczajnych na podstawie § 44 KWG. W następstwie trzeciej kontroli nadzwyczajnej Bundesaufsichtsamt zarządził z mocą od dnia 19 sierpnia 1987 r. moratorium zgodnie z § 46 a KWG.

20. W dniu 14 listopada 1997 r. Bundesaufsichtsamt złożył wniosek o ogłoszenie upadłości i cofnął bankowi zezwolenie na prowadzenie operacji bankowych.

21. Postępowanie upadłościowe zostało wszczęte w dniu 1 grudnia 1997 r. P. Paul i in. w dniach 17 czerwca 1993 r., 28 lutego 1994 r. i 7 czerwca 1995 r. otworzyli w BVH Bank rachunki depozytów terminowych. Ich wierzytelności z tych rachunków, w wysokości 131 455,80 DEM, 101 662,51 DEM i 66 976,20 DEM, które zostały umieszczone na liście wierzytelności, dotychczas nie zostały zaspokojone. Nie jest jeszcze ustalone, w jakiej wysokości wierzytelności te zostaną zaspokojone z masy upadłości.

22. P. Paul i in. żądają od Republiki Federalnej Niemiec naprawienia powstałej szkody, uzasadniając, że Republika Federalna Niemiec nie dokonała transpozycji dyrektywy 94/19 w stosownym terminie do dnia 1 lipca 1995 r.[12] i Bundesaufsichtsamt nie wywiązał się w należyty sposób ze swoich obowiązków w zakresie nadzoru bankowego. Ze względu na sytuację banku wykazaną przez kontrole nadzwyczajne Bundesaufsichtsamt powinien był ustanowić moratorium jeszcze przed dokonaniem przez nich wpłat lub zastosować środki przewidziane w § 6 ust. 3, § 33, 45 i 46 KWG. W szczególności znana Bundesaufsichtsamt okoliczność, że już w przeszłości bank nie spełniał warunków przyjęcia do funduszu gwarancji depozytów, mogła stać się powodem przeprowadzenia kontroli w ramach uprawnień nadzorczych.

23. Landgericht Bonn przychylił się do skargi z powodu opóźnionej transpozycji dyrektywy 94/19, biorąc pod uwagę aspekt odpowiedzialności państwa w ramach prawa wspólnotowego, w przewidzianej przez tę dyrektywę maksymalnej wysokości 20 000 ECU.

24. Natomiast wniesienie dalej idącej skargi przed Landgericht Bonn i w drugiej instancji przed Oberlandesgericht Köln nie zakończyło się sukcesem ze względu na przekraczającą tę sumę szkodę. Oba sądy zanegowały roszczenie P. Paula i in. z tytułu odpowiedzialności urzędu, ponieważ — zakładając naruszenie obowiązku — Bundesaufsichtsamt nie wykonywał w stosunku do nich żadnych obowiązków służbowych, gdyż zgodnie z przepisem § 6 ust. 4 KWG urząd ten wykonuje swoje zadania wyłącznie w interesie publicznym.

12 — Dyrektywa 94/19 została przetransponowana do prawa niemieckiego dopiero w dniu 16 lipca 1998 r.

25. Następnie P. Paul i in. wnieśli „Revision" (skargę rewizyjną) do Bundesgerichtshof, twierdząc przede wszystkim, że § 6 ust. 4 KWG nie jest zgodny z wieloma dyrektywami, za pomocą których — również w celu ochrony oszczędzających oraz inwestorów — zostało coraz bardziej zharmonizowane prawo nadzoru bankowego.

26. Wprawdzie w ocenie Bundesgerichtshof wydaje się możliwe, że nadanie praw wierzycielom depozytów rozciąga się także na działania podejmowane przez organy, które są niezbędne do utworzenia i utrzymywania w nienaruszonym stanie systemu gwarancji depozytów, jednakże Bundesgerichtshof ma wątpliwości, czy założenia dyrektywy przyznają skarżącym prawo do uzyskania odszkodowania w pełnej wysokości za utratę depozytu.

27. W ocenie Bundesgerichtshof przepisy art. 3 ust. 2–5 dyrektywy 94/19 służą jedynie utworzeniu i utrzymywaniu funkcjonowania systemu gwarancji depozytów.

28. Według Bundesgerichtshof dla oceny prawnej „Revision" decydująca jest kwestia, czy § 6 ust. 4 KWG uzasadnia obowiązki służbowe wyłącznie w interesie publicznym, czy też regulacji tej nie uwzględnia się ze względu na pierwszeństwo stosowania norm wspólnotowych. Ze względu na to postanowieniem z dnia 16 maja 2002 r. Bundesgerichtshof zawiesił postępowanie i przedłożył Trybunałowi pytania do rozstrzygnięcia w trybie prejudycjalnym.

## IV — Pytania prejudycjalne

„1) Czy przepisy art. 3 i 7 dyrektywy 94/19/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 30 maja 1994 r. w sprawie systemów gwarancji depozytów przyznają deponentowi — poza prawem do odszkodowania z systemu gwarancji depozytów do wysokości kwoty określonej w art. 7 ust. 1 w przypadku nierozporządzalności depozytu — dalej idące prawo do tego, aby właściwe organy skorzystały ze środków określonych w art. 3 ust. 2–5, a w razie potrzeby również cofnęły zezwolenie udzielone instytucji kredytowej?

Jeżeli takie uprawnienie zostało przyznane deponentowi, czy obejmuje ono także możliwość domagania się naprawienia szkody wynikłej z nieprawidłowości w postępowaniu właściwych organów — ponad kwotę określoną w art. 7 ust. 1 dyrektywy [94/19]?

2) Czy wymienione poniżej przepisy dyrektyw w sprawie harmonizacji przepisów odnoszących się do nadzoru bankowego — czytane oddzielnie lub łącznie oraz, w danym przypadku, od którego momentu — przyznają oszczędzającemu i inwestorowi uprawnienia tego rodzaju, że właściwe organy Państw Członkowskich są zobowiązane do podejmowania w interesie tych osób środków nadzoru powierzonych im przez te dyrektywy, a w przypadku nieprawidłowości w postępowaniu ponoszą odpowiedzialność,

czy też dyrektywa w sprawie gwarancji depozytów 94/19/WE zawiera wyczerpującą regulację szczególną dla wszystkich przypadków nierozporządzalności depozytów?:

— pierwsza dyrektywa Rady z dnia 12 grudnia 1977 r. w sprawie koordynacji przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych dotyczących podejmowania i prowadzenia działalności przez instytucje kredytowe (77/780/EWG), art. 6 ust. 1, motywy czwarty i dwunasty;

— druga dyrektywa Rady z dnia 15 grudnia 1989 r. w sprawie koordynacji przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych dotyczących podejmowania i prowadzenia działalności przez instytucje kredytowe i zmieniająca dyrektywę 77/780/EWG (89/646/EWG), art. 3, art. 4–7, art. 10–17, motyw jedenasty;

— dyrektywa Rady z dnia 17 kwietnia 1989 r. w sprawie funduszy własnych instytucji kredytowych (89/299/EWG), art. 7 w związku z art. 2–6;

— dyrektywa 95/26/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 czerwca 1995 r. (zmieniająca dyrektywy 77/780/EWG i 89/646/EWG w dziedzinie instytucji kredytowych, dyrektywy 73/239/EWG i 92/49/EWG w dziedzinie ubezpieczeń innych niż ubezpieczenia na życie, dyrektywy 79/267/EWG i 92/96/EWG w dziedzinie ubezpieczeń na życie, dyrektywę 93/22/EWG w dziedzinie przedsiębiorstw inwestycyjnych i dyrektywę 85/611/EWG w zakresie przedsiębiorstw zbiorowego inwestowania w zbywalne papiery wartościowe (UCTIS) w celu wzmocnienia nadzoru ostrożnościowego, Dz.U. L 168, str. 7), motyw piętnasty.

Czy dyrektywy Rady:

— 92/30/EWG z dnia 6 kwietnia 1992 r. w sprawie nadzoru skonsolidowanego nad instytucjami kredytowymi (Dz.U. L 110, str. 52), motyw jedenasty,

— 93/6/EWG z dnia 15 marca 1993 r. w sprawie adekwatności kapitałowej przedsiębiorstw inwestycyjnych i instytucji kredytowych (Dz.U. L 141, str. 1), motyw ósmy,

— 93/22/EWG z dnia 10 maja 1993 r. w sprawie usług inwestycyjnych w zakresie papierów wartościowych (Dz.U. L 141, str. 27), motywy drugi, piąty, dwudziesty dziewiąty, trzydziesty drugi, czterdziesty pierwszy i czterdziesty drugi,

mogą służyć jako pomoc w wykładni dla celów odpowiedzi na powyższe pytanie, niezależnie od tego, czy zawierają one przepisy mające zastosowanie w niniejszej sprawie?

3) Na wypadek gdyby Trybunał uznał, iż powołane dyrektywy lub niektóre spośród nich przyznają oszczędzającym lub inwestorom uprawnienie do tego, by właściwe organy podejmowały środki nadzoru w ich interesie, zostają jeszcze postawione następujące pytania:

Czy uprawnienie oszczędzającego lub inwestora do tego, aby w ich interesie były podejmowane środki nadzoru, skutkuje w postępowaniu przeciw Państwu Członkowskiemu bezpośrednio tym, iż normy prawa krajowego pozostające z nim w sprzeczności nie mają zastosowania?

czy też Państwo Członkowskie, które w trakcie transpozycji dyrektyw nie uwzględniło tego uprawnienia oszczędzających lub inwestorów, odpowiada jedynie na zasadach prawa wspólnotowego w zakresie odpowiedzialności państwa?

Czy w tym ostatnim przypadku Państwo Członkowskie naruszyło prawo wspólnotowe w sposób dostatecznie istotny, nie uznając przyznanego uprawnienia do skorzystania ze środków nadzoru?"

## V — W przedmiocie dopuszczalności

A — *Argumenty stron*

29. W odniesieniu do zarzutów niedopuszczalności pytań prejudycjalnych podniesionych przez innych uczestników *P. Paul i in.* twierdzą, że roszczenia w postępowaniu przed sądem krajowym nie zostały zakwestionowane. Odnośnie do środków, które mogły być zastosowane, wskazują na cofnięcie zezwolenia.

30. Zdaniem *rządu niemieckiego* pytania prejudycjalne są dopuszczalne, ponieważ chodzi o wykładnię prawa wspólnotowego, nie zaś o stwierdzenie konkretnego (nieprawidłowego) działania.

31. *Rząd hiszpański* uważa pierwsze pytanie prejudycjalne za niedopuszczalne, bowiem do powstania depozytów doszło przed upływem terminu transpozycji dyrektywy. Drugie pytanie prejudycjalne jest z tego powodu niedopuszczalne, ponieważ nie zostały wyszczególnione środki nadzoru stosowane przez organy. Trzecie pytanie prejudycjalne jest również niedopuszczalne, ze względu na to, że jest ono powiązane z pytaniem pierwszym i drugim.

32. *Rząd irlandzki* wskazuje, że druga część pierwszego pytania prejudycjalnego może mieć charakter hipotetyczny, ponieważ dyrektywa 94/19 w omawianym okresie nie weszła jeszcze w życie. W każdym razie ocena konieczności pytania prejudycjalnego należy ostatecznie do sądu krajowego występującego z danym pytaniem.

33. *Rząd Zjednoczonego Królestwa* wyraża wątpliwość co do dopuszczalności drugiego pytania prejudycjalnego. Niewystarczająco przedstawiony został kontekst faktyczny i prawny, ponieważ z postępowania przed sądem krajowym nie wynika, jakie środki nadzoru powinny były zostać zastosowane.

34. *Komisja* stawia pytanie, czy niniejsze postępowanie nie ma zupełnie charakteru hipotetycznego. Bundesaufsichtsamt zastosował w stosunku do BVH Bank środki nadzoru, co nie udaremniło upadłości banku i utraty depozytów. Z tego względu wątpliwy jest faktyczny punkt wyjścia postępowania, a mianowicie że w przypadku terminowej transpozycji istniałby nadzór bankowy i uniknięto by utraty depozytów.

B — *Ocena*

35. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału dopuszczalność pytań prejudycjalnych jest uzależniona od wielu przesłanek.

36. Konieczność dokonania wykładni prawa wspólnotowego, która będzie użyteczna dla sądu krajowego, wymaga, by sąd ten nakreślił ramy faktyczne i prawne stawianych pytań albo przynajmniej wyjaśnił założenia faktyczne, na których opierają się te pytania [13].

37. W związku z powyższym Trybunał zauważył, że warunek nakreślenia przez sąd krajowy ram faktycznych i prawnych stawianych przez ten sąd pytań jest mniej istotny, w przypadku gdy pytania oparte są na

13 — Wyrok z dnia 26 stycznia 1993 r. w sprawach połączonych od C-320/90 do C-322/90 Telemarsicabruzzo i in., Rec. str. I-393, pkt 6, jak również postanowienia z dnia 19 marca 1993 r. w sprawie C-157/92 Banchero, Rec. str. I-1085, pkt 4, z dnia 9 sierpnia 1994 r. w sprawie C-378/93 La Pyramide, Rec. str. I-3999, pkt 14, z dnia 23 marca 1995 r. w sprawie C-458/93 Saddik, Rec. str. I-511, pkt 12, i z dnia 28 czerwca 2000 r. w sprawie C-116/00 Laguillaumie, Rec. str. I-4979, pkt 15.

precyzyjnych zagadnieniach fachowych, co pozwala Trybunałowi na udzielenie użytecznej odpowiedzi, nawet jeśli sąd krajowy nie przedstawił w sposób wyczerpujący stanu prawnego i faktycznego [14].

38. Nawet gdyby reprezentować pogląd, że informacje w postanowieniu odsyłającym nie były przedstawione w wyczerpujący sposób, to były one jednak wystarczające na tyle, że pozwalały Trybunałowi na udzielenie użytecznej odpowiedzi.

39. Ponadto chodzi o to, że informacje zawarte we wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym nie tylko umożliwiają Trybunałowi udzielenie użytecznej odpowiedzi, lecz także powinny dawać rządom Państw Członkowskich oraz innym uczestnikom postępowania możliwość przedstawienia uwag zgodnie z art. 20 Statutu Trybunału Sprawiedliwości. Trybunał przypomniał, że musi mieć na uwadze, aby możliwość ta została zagwarantowana, uwzględniając fakt, że zgodnie z tym postanowieniem uczestnikom doręcza się jedynie powyższy wniosek [15].

40. Zarówno liczba, jak i treść uwag przesłanych na piśmie Trybunałowi, w szczególności pochodzących od Państw Członkowskich, pokazuje, że powyższy wymóg został spełniony.

41. Wreszcie należy stwierdzić, że wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym spełnia również wymóg, zgodnie z którym sąd krajowy wyjaśnia dokładne powody, które skłoniły go do zwrócenia się o dokonanie wykładni prawa wspólnotowego i z jakich uważa za niezbędne przedłożenie pytań prejudycjalnych Trybunałowi [16].

42. Z powyższego wynika, że pytania prejudycjalne są dopuszczalne.

## VI — W przedmiocie pierwszego pytania prejudycjalnego

43. W pierwszym pytaniu prejudycjalnym Bundesgerichtshof w istocie chce się dowiedzieć, czy przepisy art. 3 i 7 dyrektywy 94/19 mają bezpośredni skutek i czy nadają prawa deponentom do domagania się zastosowania przez organy nadzoru bankowego zainteresowanego Państwa Członkowskiego środków

14 — Wyrok z dnia 3 marca 1994 r. w sprawie C-316/93 Vaneetveld, Rec. str. I-763, pkt 13, jak również postanowienia z dnia 13 marca 1996 r. w sprawie C-326/95 Banco de Fomento e Exterior SA, Rec. str. I-1385, pkt 8, i z dnia 30 czerwca 1997 r. w sprawie C-66/97 Banco de Fomento e Exterior SA, Rec. str. I-3757, pkt 9.

15 — Wyrok z dnia 1 kwietnia 1982 r. w sprawach połączonych od 141/81 do 143/81 Holdijk i in., Rec. str. 1299, pkt 6, jak również postanowienia w sprawie C-458/93 (powołane w przypisie 13), pkt 13, i w sprawie C-116/00 (powołane w przypisie 13), pkt 24.

16 — Postanowienia z dnia 25 czerwca 1996 r. w sprawie C-101/96 Italia Testa, Rec. str. I-3081, pkt 6, z dnia 8 lipca 1998 r. w sprawie C-9/98 Agostini, Rec. str. I-4261, pkt 6, i w sprawie C-116/00 (powołane w przypisie 13), pkt 16.

przewidzianych w art. 3 ust. 2–5 dyrektywy 94/19. W związku z tym powstaje pytanie, czy w powyższym przypadku mogą być wysunięte roszczenia odszkodowawcze, które przekraczają kwotę określoną w art. 7 ust. 1 dyrektywy 94/19.

A — *Główne argumenty stron*

44. *P. Paul i in.* jako jedyni uczestnicy są zdania, że dyrektywa 94/19 przewiduje ochronę deponentów i ze względu na jej skuteczność przyznaje im określone prawa. Należy tu wskazać również prawo do tego, by właściwe organy nadzoru bankowego skorzystały ze środków określonych w art. 3 ust. 2–5 dyrektywy 94/19, tzn. w razie potrzeby również cofnęły zezwolenie instytucji kredytowej.

45. Podobnie również w przypadku naruszenia obowiązków nadzoru istnieje roszczenie wynikające z odpowiedzialności państwa. Nie jest ona ograniczona przez art. 7, który nie zawiera żadnych wyczerpujących uregulowań dotyczących odpowiedzialności. W niniejszym przypadku uznanie odpowiedzialności państwa nie jest nadużyciem, bowiem prawo niemieckie stawia odpowiedzialności wysokie wymogi.

46. Natomiast *rząd niemiecki, rząd Zjednoczonego Królestwa, rządy irlandzki, portugalski i hiszpański*, jak również *Komisja* są zdania, że art. 3 ust. 2–5 dyrektywy 94/19 nie uzasadnia żadnych dalej idących obowiązków ochrony na korzyść inwestorów.

47. *Rząd niemiecki* reprezentuje pogląd, że środki wynikające z art. 3 ust. 2–5 dyrektywy 94/19 służą wyłącznie utrzymaniu w nienaruszonym stanie systemu gwarancji depozytów i nie przyznają żadnych praw podmiotowych. Rząd neguje swoją odpowiedzialność, uzasadniając to brzmieniem, systematyką oraz celem dyrektywy 94/19, jak również — tak jak Komisja — zasadą pewności prawa.

48. Co się tyczy odpowiedzialności za środki nadzoru bankowego, rząd niemiecki uważa art. 7 za regulację wyczerpującą. Ze względu na znaczące skutki odpowiedzialności, która wykraczałaby poza tę regulację, odpowiedzialność taka byłaby wyraźnie przewidziana w dyrektywie.

49. Jak zauważa *rząd hiszpański*, dyrektywa 94/19 służy jedynie harmonizacji w sektorze bankowym i nie przyznaje — z wyjątkiem art. 7 ust 1 — żadnych praw podmiotowych.

Nie są tu spełnione ani przesłanki przyznania praw podmiotowych, ani przesłanki odpowiedzialności państwa.

50. Zdaniem *rządu irlandzkiego* dyrektywa 94/19 służy jedynie minimalnej harmonizacji. Tylko art. 7 ust. 1 i art. 10 ust. 1 cechuje bezpośredni skutek. Artykuł 3 ust. 2–5 powinien jedynie stanowić gwarancję, że instytucje kredytowe będą wypełniać swoje obowiązki w systemie gwarancji depozytów. Dlatego nawet ze swej natury nie mogą one przyznawać żadnych praw osobom fizycznym. Nadto dyrektywa nie reguluje formy i rodzaju systemu gwarancji.

51. Odnośnie do odpowiedzialności rząd irlandzki zwraca uwagę, że jest wątpliwe, czy istnieje związek między naruszeniem art. 3 ust. 2–5 (zaniechanie środków nadzoru) i szkodą, jaką poniósł deponent. Poza tym również inne przesłanki odpowiedzialności państwa nie zostały spełnione. Tak więc omawiane tu uregulowania nie przyznają osobom fizycznym żadnych praw i — z uwagi na szerokie pole manewru, jakim dysponują organy krajowe — nie stanowią dostatecznie istotnego naruszenia prawa.

52. Zdaniem *rządu portugalskiego* osoba fizyczna może domagać się od właściwych organów jedynie utworzenia systemu gwarancji depozytów, który zabezpiecza jej zwrot depozytu do określonej wysokości, ponieważ środki wymienione w art. 3 ust. 2–5 dyrektywy 94/19 mają jedynie na celu zapewnienie trwałości i skuteczności systemowi gwarancji depozytów.

53. *Rząd Zjednoczonego Królestwa* podkreśla, że roszczenie odszkodowawcze przekraczające kwotę określoną w art. 7 ust. 1 dyrektywy 94/19 jest wyraźnie wykluczone przez motyw dwudziesty czwarty dyrektywy 94/19. Odpowiedzialność państwa nie może stawiać deponenta w lepszej sytuacji, niż miałoby to miejsce w przypadku prawidłowej transpozycji i zastosowaniu dyrektywy 94/19.

54. Zdaniem *Komisji* brzmienie art. 3 dyrektywy 94/19 wskazuje, że nie przyznaje on osobie fizycznej prawa do domagania się od organów nadzoru podjęcia środków w rozumieniu art. 3 ust. 2–5. Ponieważ te przepisy nie odwołują się do zainteresowanego kręgu osób, potencjalnie uprawniony krąg osób nie może zostać określony. Ponadto art. 7 ust. 3 dyrektywy 94/19 wyraźnie stanowi, że do obowiązków Państwa Członkowskiego należy stworzenie większego i pełniejszego zabezpieczenia depozytów. Prawa podmiotowego deponenta do podjęcia środków nadzoru nie można wyprowadzić również ani z sensu, ani z celu

dyrektywy 94/19. Uzasadniając powyższe, Komisja odsyła do orzecznictwa Trybunału [17]. Przyznanie deponentom prawa do zastosowania środków nadzoru byłoby sprzeczne z systemem, bowiem wspólnotowe prawo w zakresie ochrony konsumenta nie przewiduje żadnych roszczeń o charakterze prewencyjnym, a jedynie roszczenia kompensacyjne. Ponadto środki nadzoru są wykonywane w interesie ogólnym.

55. Zdaniem Komisji — z uwagi na niejasną sytuację dla Państw Członkowskich — wyprowadzenie z dyrektywy 94/19 roszczenia do zastosowania środków nadzoru jest także sprzeczne z zasadą pewności prawa.

56. Wreszcie Komisja zwraca się przeciwko rozluźnieniu przesłanek odpowiedzialności państwa i uważa odpowiedzialność Państwa Członkowskiego w tym przypadku za niesprawiedliwą.

B — *Ocena*

57. W odniesieniu do terminologii należy zauważyć, że w piśmiennictwie dla określenia tego samego zjawiska prawnego stosowane są częściowo zróżnicowane określenia jak bezpośredni skutek, bezpośrednia stosowalność albo bezpośrednie obowiązywanie [18]. W dalszej części opinii będzie stosowana siatka pojęciowa stosowana przez Trybunał, który w odniesieniu do dyrektyw mówi konsekwentnie o bezpośrednim skutku [19].

58. Pierwsze pytanie sądu krajowego nasuwa dwie podstawowe wątpliwości, które należy zbadać niezależnie od siebie. Po pierwsze, chodzi o zagadnienie bezpośredniego skutku art. 3 i 7 dyrektywy 94/19. Po drugie, musi zostać zbadane, jak dalece ewentualne naruszenie tych przepisów może uzasadniać roszczenia odszkodowawcze w ramach odpowiedzialności państwa.

1. W przedmiocie bezpośredniego skutku art. 3 i 7 dyrektywy 94/19

59. W postępowaniu przed Trybunałem wielokrotnie i w różny sposób zajmowano się zagadnieniem, czy i jak dalece dyrektywa 94/19 realizuje cel ochrony konsumenta, tzn. ochrony deponentów. Odnośnie do tego należy wskazać, że samo określenie celu dyrektywy nie jest decydujące, lecz zależy od poszczególnych przepisów, których bezpośredni skutek należy zbadać. Wprawdzie

17 — Wyrok z dnia 13 maja 1997 r. w sprawie C-233/94 Niemcy przeciwko Parlamentowi i Radzie, Rec. str. I-2405.

18 — Zobacz podstawy w zakresie tej problematyki Klein, „Unmittelbare Geltung, Anwendbarkeit und Wirkung von Europäischem Gemeinschaftsrecht", Saarbrücken 1988 r., str. 3 i nast., Klagian, „Die objektiv unmittelbare Wirkung von Richtlinien" [w:] *Zeitschrift für öffentliches Recht*, 2001, str. 305 (306 i nast.).

19 — Zobacz: Jarass, „Grundfragen der innerstaatlichen Bedeutung des EG-Rechts — Die Vorgaben des Rechts der Europäischen Gemeinschaft für die nationale Rechtsanwendung und die nationale Rechtssetzung nach Maastricht", Köln 1994, str. 68.

bezsporne jest, że dyrektywa 94/19 służy również interesom deponentów, jednakże nie jest to ostatecznie miarodajne, między innymi z tego powodu, że dyrektywa może realizować również więcej celów. Dotyczy to również dyrektywy 94/19, jak wskazuje na to wiele jej motywów.

60. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem „w tych wszystkich przypadkach, w których przepisy dyrektywy są — z punktu widzenia swej treści — bezwarunkowe i wystarczająco precyzyjne, jednostki mogą się na nie powoływać wobec państwa przed sądem krajowym, jeżeli państwo nie podjęło w określonym terminie działań transponujących dyrektywę do prawa krajowego lub podjęło je w sposób nieprawidłowy" [20].

61. W związku z tym należy najpierw wskazać, że sąd krajowy w swoim postanowieniu odsyłającym wyraźnie stwierdził, że w czasie istotnym dla postępowania przed sądem krajowym dyrektywa 94/19 nie była jeszcze przetransponowana do prawa niemieckiego.

62. Pozostaje jeszcze zbadać, czy sporne przypisy dyrektywy są bezwarunkowe i dostatecznie precyzyjne w swej treści, aby jednostka mogła powołać się na nie wobec państwa.

a) W przedmiocie art. 7 dyrektywy 94/19

63. Odnośnie do przepisu art. 7 dyrektywy 94/19 przywołanego w pierwszym pytaniu prejudycjalnym należy zauważyć, że jego bezpośredni skutek jest — po pierwsze — bezsporny, zaś po drugie nie jest przedmiotem postępowania prejudycjalnego. Roszczenie uregulowane w tym przepisie zostało już bowiem uznane w postępowaniu przed sądem krajowym i zostało ono zasądzone od pozwanej.

64. Ponadto należy wskazać, że art. 7 reguluje określone roszczenia gwarancyjne, nie zawiera jednak odniesienia do środków nadzoru, które stanowią przedmiot pierwszego pytania prejudycjalnego.

b) W przedmiocie art. 3 ust. 1 dyrektywy 94/19

65. To samo dotyczy art. 3 ust. 1 dyrektywy 94/19. Przepis ten ustanawia bowiem w istocie zobowiązanie Państw Członkow-

20 — Zobacz podobnie wyroki z dnia 19 stycznia 1982 r. w sprawie 8/81 Becker, Rec. str. 53, pkt 25, z dnia 8 października 1987 r. w sprawie 80/86 Kolpinghuis Nijmegen, Rec. str. 3969, pkt 7, z dnia 22 czerwca 1989 r. w sprawie 103/88 Fratelli Costanzo, Rec. str. 1839, pkt 29, z dnia 25 maja 1993 r. w sprawie C-193/91 Mohsche, Rec. str. I-2615, pkt 17, oraz z dnia 26 września 2000 r. w sprawie C-134/99 IGI, Rec. str. I-7717, pkt 36.

skich do czuwania „nad utworzeniem i urzędowym uznaniem na swoim terytorium jednego lub kilku systemów gwarancji depozytów". Następnie przepis ten upoważnia Państwa Członkowskie do zwolnienia instytucji kredytowej pod określonymi warunkami z obowiązku członkostwa w systemie gwarancji depozytów.

66. Artykuł 3 ust. 1 dyrektywy 94/19 nie zawiera jednak żadnych konkretnych przepisów dotyczących środków nadzoru, które stanowią przedmiot pierwszego pytania prejudycjalnego. Odpowiednie przepisy znajdują się w pozostałych ustępach art. 3 dyrektywy 94/19.

67. W przedmiocie pierwszego pytania prejudycjalnego należy więc wyjaśnić, czy przepisy art. 3 ust. 2–5 dyrektywy 94/19 przyznają prawo osobie fizycznej do tego, aby właściwe organy korzystały z przewidzianych tam środków.

c) W przedmiocie art. 3 ust. 2–5 dyrektywy 94/19

68. Zanim przejdę do badania bezwarunkowego charakteru pod względem treści i precyzyjności istotnych dla sprawy przepisów dyrektywy dotyczących nadzoru, chciałabym w związku z tym wskazać na kolejne zagadnienie.

69. Bez potrzeby bliższego badania jest oczywiste, że przepisy art. 3 ust. 2–5 dyrektywy 94/19 — z uwagi na uregulowanie wymagań dotyczących zezwolenia oraz przepisów dotyczących nadzoru — nakładają na instytucje kredytowe regularne obciążenia, o ile uzna się, że te przepisy mają bezpośredni skutek. Powstaje więc pytanie, czy także takie przepisy dyrektywy nakładające obciążenia, które działają na korzyść osób trzecich, mogą mieć bezpośredni skutek, tak że osoba fizyczna może powołać się na nie przed sądem krajowym.

70. Niemniej jednak można uznać, że to zagadnienie zostało w znacznym stopniu wyjaśnione po wyroku w sprawie Großkrotzenburg [21]. W tej sprawie chodziło o zagadnienie bezpośredniego skutku przepisów dyrektywy z zakresu ochrony środowiska [22], zgodnie z którymi należy uwzględniać wyniki oceny wpływu na środowisko w ramach postępowania w sprawie zezwolenia na wykonanie określonych instalacji. Ten wymóg może stanowić utrudnienie dla pod-

21 — Wyrok z dnia 11 sierpnia 1995 r. w sprawie C-431/92 Wärmekraftwerk Großkrotzenburg, Rec. str. I-2189.

22 — Dyrektywa Rady 85/337/EWG z dnia 27 czerwca 1985 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko naturalne (Dz.U. L 175, str. 40).

miotu, który inicjuje dane przedsięwzięcie. Trybunał potwierdził bezpośredni skutek tych przepisów dyrektywy, nie uzależniając tego stwierdzenia — poza wystarczającą precyzyjnością — od spełnienia dalszych warunków.

71. Wyrok Trybunału powinien wobec tego być tak rozumiany, że przepisy dyrektyw mają bezpośredni skutek także wtedy, gdy stanowią obciążenie dla osób trzecich [23].

72. Przepis dyrektywy jest bezwarunkowy pod względem treści, jeśli ustanawia obowiązek, który nie jest ani połączony z materialną przesłanką, ani do jego spełnienia czy skuteczności nie jest potrzebny żaden akt wykonawczy leżący w gestii instytucji Wspólnoty lub Państw Członkowskich [24].

73. Natomiast przepis dyrektywy jest wystarczająco precyzyjny, jeśli jego hipoteza jest sformułowana w sposób ogólny i jednoznaczny, a mianowicie wskazuje treść normatywną i określony krąg osób [25]. Precyzyjność przedmiotowego i podmiotowego zakresu obowiązywania przepisu dyrektywy zależy przy tym od kompletności regulacji. Taka „prawna doskonałość" zostaje potwierdzona przez Trybunał [26], gdy odpowiednie przepisy mogą zostać stosowane bez dalszych konkretyzujących je aktów wykonawczych ze strony Państw Członkowskich.

74. Przejdę teraz do badania przepisów dotyczących środków nadzoru [27], aby stwierdzić, czy są one bezwarunkowe i wystarczająco precyzyjne [28].

75. Odnośnie do wszystkich badanych przepisów, to znaczy art. 3 ust. 2–5 dyrektywy 94/19, należy stwierdzić, że regulują one jedynie stosunki między zainteresowaną instytucją kredytową, organami i systemem gwarancji. W żadnym z tych przepisów nie są uregulowane stosunki prawne deponentów

23 — Zobacz Epiney, „Unmittelbare Anwendbarkeit und objektive Wirkung von Richtlinien" [w:] *Deutsches Verwaltungsblatt*, 1996, str. 433 (437).

24 — Wyroki z dnia 4 grudnia 1974 r. w sprawie 41/74 Von Duyn, Rec. str. 1337, pkt 13 i nast., z dnia 3 kwietnia 1968 r. w sprawie 28/67 Molkerei-Zentrale Westfalen przeciwko Lippe, Rec. str. 216, oraz z dnia 23 lutego 1994 r. w sprawie C-236/92 Difesa, Rec. str. I-483.

25 — Wyrok w sprawie Becker (powołany w przypisie 20), pkt 27.

26 — Wyrok z dnia 12 maja 1987 r. w sprawach połączonych od 372/85 do 374/85 Trän i in., Rec. str. 2141, pkt 25.

27 — W przedmiocie bezpośredniego skutku przepisów dyrektyw w zakresie nadzoru bankowego i ubezpieczeniowego zob. Gratias „Staatshaftung für fehlerhafte Banken- und Versicherungsaufsicht im Europäischen Binnenmarkt", 1999, str. 150 i nast.; Schenke/Ruthig, „Amtshaftungsansprüche von Bankkunden" [w:] *Neue Juristische Wochenschrift* 1994, str. 2324.

28 — Zobacz: Jarass, „Voraussetzungen der innerstaatlichen Wirkung des EG-Rechts" [w:] *Neue Juristische Wochenschrift*, 1990, str. 2420 (2422 i nast.); Winter „Direktwirkung von EG-Richtlinien" [w:] *DeutschesVerwaltungsblatt*, 1991, str. 657; Augi/Baratella „Neue Entwicklungen in der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs zur direkten Anwendbarkeit von Gemeinschaftsrichtlinien" [w:] *The European Legal Forum*, 2000, str. 83 i nast.; Jiménez-Blanco Carrillo de Albornoz „De nuevo sobre el efecto de las directivas" [w:] *Noticias de la Unión Europea*, 2002, str. 115; Colgan „Triangular situations: the coup de grâce for the denial of horizontal direct effect of Community directives" [w:] *European public law* 2002, str. 545; Edward „Direct effect: myth, mess or mystery?", 2002, str. 215.

z ich instytucjami kredytowymi, z organami albo z systemem gwarancji. Przepisy te normują liczne uprawnienia i zobowiązania instytucji kredytowych, organów oraz systemów gwarancji, nie dotyczą jednak żadnych praw czy obowiązków deponentów.

76. Następnie należy podkreślić, że środki ani nadzoru generalnie, ani w szczególności te określone w art. 3 ust. 2–5, nie służą wyłącznie interesom deponentów, nie mówiąc już o interesach deponentów przedmiotowej instytucji kredytowej. Celem środków nadzoru jest, aby instytucje kredytowe wypełniały swoje zobowiązania. Zanim środki nadzoru zostaną zastosowane, szeroko rozważa się różne interesy, przy czym interesy określonych deponentów mogą kolidować z interesami innych deponentów albo z określonymi interesami publicznymi. Obrona również innych interesów niż interesy deponentów, jak np. funkcjonowania sektora bankowego, wyklucza nawet co do zasady uwzględnienie samych interesów deponentów.

77. Na tym tle uznanie praw osób fizycznych, mianowicie deponentów, zakładałoby, że osoby te mogą dochodzić także innych interesów niż ich własne interesy, mianowicie interesów ogółu. Prawa osób fizycznych zostaną jednak jedynie wtedy uznane, gdy chodzi o ochronę interesów prawnych zainteresowanych osób. Dalej idące przyznanie praw otwierałoby drogę do skarg powszechnych. Nie odpowiada to jednak wspólnotowej zasadzie bezpośredniego skutku dyrektyw.

78. Zgodnie z art. 3 ust. 2 właściwe organy we współpracy z systemem gwarancji podejmą wszelkie „stosowne kroki" [29], łącznie z wymierzeniem sankcji, aby zagwarantować, że instytucja kredytowa spełni swoje zobowiązania.

79. Nie mam wątpliwości, że art. 3 ust. 2 dyrektywy 94/19 nie spełnia kryterium bezwarunkowego charakteru pod względem treści. Wynika to już ze sformułowania, zgodnie z którym właściwe organy we współpracy z systemem gwarancji są zobowiązane podjąć wszelkie „stosowne kroki". W tym zakresie właściwym organom oraz systemowi gwarancji zostaje przyznany znaczny zakres swobodnego uznania, który nie daje się pogodzić z wymogiem bezwarunkowego charakteru treści. Ponieważ „stosowne kroki" wymagają jeszcze bliższej konkretyzacji, brakuje także wystarczającej precyzyjności zobowiązania.

29 — W przedmiocie bezpośredniego skutku w związku z tym kryterium zob. wyrok w sprawie Difesa (powołany w przypisie 24).

80. Co się zaś tyczy art. 3 ust. 3 dyrektywy 94/19, to system „może" — jeżeli prawo krajowe na to pozwala — za wyraźną zgodą właściwych organów, wykluczyć instytucję kredytową z systemu, z terminem wypowiedzenia, który nie może być krótszy niż dwanaście miesięcy. Poza tym system gwarancji „może" także przeprowadzić wykluczenie instytucji kredytowej.

81. Również ten przepis jest jedynie warunkowy, ponieważ ewentualne wypowiedzenie znowu leży w sferze uznania („może") każdego systemu gwarancji depozytów, a do tego wymaga wyraźnej zgody właściwych organów. Poza tym skuteczność wypowiedzenia jest zależna od prawa krajowego, przez co Państwom Członkowskim — także po dokonaniu transpozycji dyrektywy 94/19 — przysługuje znaczny zakres swobodnego uznania. Odesłanie do prawa krajowego wiąże się również z tym, że brak jest wystarczającej precyzyjności, bowiem dla skuteczności przepisu potrzebne są dalsze akty wykonawcze Państw Członkowskich.

82. Przepis art. 3 ust. 4 dyrektywy 94/19 różni się od innych przepisów, bowiem przynajmniej wspomniano w nim o deponentach. Jednak także uregulowane w tym przepisie zezwolenie instytucji kredytowej na przyjmowanie depozytów nic tu nie zmienia, ponieważ również ust. 4 reguluje jedynie uprawnienia instytucji kredytowej (do przyjmowania depozytów) i właściwych organów (do wydania zgody), a nie prawa deponentów.

83. Podobnie jak w przypadku ust. 3, także ust. 4 odsyła do prawa krajowego. Zgodnie z ust. 4 instytucja kredytowa wykluczona z systemu gwarancji depozytów za „wyraźną zgodą właściwych władz, które wydały zezwolenie, może nadal przyjmować depozyty". Ponieważ w tym przypadku ponownie mamy do czynienia z przepisem fakultatywnym, a do jego skuteczności wymagana jest zgoda właściwych organów, również w tym przypadku nie jest spełniony wymóg bezwarunkowego charakteru treści i wystarczającej precyzyjności.

84. To samo znajduje zastosowanie również do art. 3 ust. 5 dyrektywy 94/19, który nawiązuje do ust. 3 i 4.

85. Wobec moich dotychczasowych rozważań dochodzę do wniosku, że art. 3 ust. 2–5 dyrektywy 94/19 nie przyznaje deponentom uprawnienia do tego, aby właściwe organy korzystały ze środków określonych w art. 3 ust. 2–5.

2. W przedmiocie odpowiedzialności Państwa Członkowskiego

86. W drugiej części pierwszego pytania prejudycjalnego Bundesgerichtshof przede wszystkim chce się dowiedzieć, czy jest możliwe dochodzenie roszczenia odszkodowawczego w ramach odpowiedzialności państwa za szkody, które powstały na skutek tego, że Bundesaufsichtsamt nie zastosował środków przewidzianych w art. 3 ust. 2–5 dyrektywy 94/19 [30].

87. W tym miejscu należy podkreślić, że w pytaniu prejudycjalnym nie chodzi o to, czy nieprawidłowa transpozycja albo nieprawidłowe zastosowanie art. 7 dyrektywy 94/19 może spowodować powstanie roszczeń z tytułu odpowiedzialności państwa.

88. Na wstępie należy stwierdzić, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Państwo Członkowskie odpowiada za szkody, które zostały wyrządzone osobie fizycznej przez państwo w wyniku naruszenia prawa wspólnotowego. Do naruszeń tych zalicza się nieprawidłową transpozycję dyrektyw [31].

Fakt, że naruszony przepis nie ma bezpośredniego skutku, zasadniczo nie stoi na przeszkodzie roszczeniu odszkodowawczemu [32].

89. Szczególnie w przypadku naruszenia obowiązków do dokonania transpozycji dyrektywy Trybunał wskazuje trzy przesłanki [33], które umożliwiają wniesienie roszczenia odszkodowawczego z tytułu odpowiedzialności państwa: norma prawna, która została naruszona, ma na celu przyznanie praw jednostce; naruszenie prawa jest dostatecznie istotne; między naruszeniem zobowiązania Państwa Członkowskiego i szkodą zachodzi bezpośredni związek przyczynowo-skutkowy [34].

90. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem do zastosowania przesłanek odpowiedzialności Państwa Członkowskiego za szkody, które zostały wyrządzone osobie fizycznej poprzez naruszenie prawa wspólnotowego, zobowiązane są zasadniczo sądy krajowe, zgodnie z wytycznymi ustalonymi przez Trybunał [35].

30 — Zobacz Gratias, „Zur staatshaftungsrechtlichen Relevanz der verspäteten Umsetzung der EG-Einlegerschutzrichtlinie und zur Rechtmäßigkeit des § 6 IV KWG", [w:] *Neue Juristische Wochenschrift*, 2000, str. 786; Gratias (powołany w przypisie 27).

31 — Zobacz wyroki z dnia 26 marca 1996 r. w sprawie C-392/93 British Telecommunications, Rec. str. I-1631, z dnia 8 października 1996 r. w sprawach połączonych C-178/94, C-179/94 i od C-188/94 do C-190/94 Dillenkofer i in., Rec. str. I-4845, z dnia 17 października 1996 r. w sprawach połączonych C-283/94, C-291/94 i C-292/94 Denkavit i in., Rec. str. I-5063, z dnia 10 lipca 1997 r. w sprawach połączonych C-94/95 i C-95/95 Bonifaci i in. i Berto i in., Rec. str. I-3969, z dnia 24 września 1998 r. w sprawie C-319/96 Brinkmann, Rec. str. I-5255, oraz z dnia 15 czerwca 1999 r. w sprawie C-140/97 Rechberger i in., Rec. str. I-3499.

32 — Zobacz wyroki z dnia 5 marca 1996 r. w sprawach połączonych C-46/93 i C-48/93 Brasserie du Pêcheur i Factortame, Rec. str. I-1029, pkt 18–22 oraz z dnia 4 grudnia 1997 r. w sprawie C-97/96 Daihatsu-Händler, Rec. str. I-6843, pkt 25.

33 — Zobacz: Jarass, „Haftung für die Verletzung von EU-Recht durch nationale Organe und Amtsträger" [w:] *Neue Juristische Wochenschrift*, 1994, str. 881.

34 — Zobacz wyroki z dnia 19 listopada 1991 r. w sprawach połączonych C-6/90 i C-9/90 Francovich i Bonifaci i in., Rec. str. I-5357, pkt 40, i w sprawie Brinkman (powołany w przypisie 31), pkt 24.

35 — Wyrok w sprawach połączonych Brasserie du Pêcheur i Factortame (powołany w przypisie 32), pkt 55–57, w sprawie British Telecommunications (powołany w przypisie 31), pkt 41, w sprawach połączonych Denkavit i in. (powołany w przypisie 31), pkt 49, z dnia 1 czerwca 1999 r. w sprawie C-302/97 Konle, Rec. str. I-3099, pkt 58, i z dnia 30 września 2003 r. w sprawie C-224/01 Köbler, Rec. str. I-10239, pkt 100).

91. Czy w konkretnym przypadku występują przesłanki odpowiedzialności Państwa Członkowskiego za naruszenie prawa wspólnotowego, zasadniczo [36] podlega ocenie sądu krajowego. Odpowiada temu również praktyka Trybunału [37], zgodnie z którą przesłanki odpowiedzialności Państwa Członkowskiego należy badać w konkretnym przypadku, gdy Trybunał dysponuje wszystkimi niezbędnymi do tego danymi.

92. Ponieważ Trybunał w niniejszym przypadku dysponuje wszystkimi niezbędnymi informacjami, proponuję, aby Trybunał dokonał ostatecznej oceny.

93. Następnie należy stwierdzić, iż okoliczność, że zarzucane naruszenie dotyczy zaniedbania podjęcia środków nadzoru, nie przemawia sama w sobie przeciwko odpowiedzialności państwa. Decydujące jest natomiast to, czy spełnione są przesłanki odpowiedzialności wskazywane w orzecznictwie.

a) W przedmiocie przyznania praw osobom fizycznym

94. W odniesieniu do rozpatrywanego stanu faktycznego przede wszystkim należy stwierdzić, czy celem art. 3 ust. 2–5 dyrektywy 94/19 jest przyznanie praw osobom fizycznym.

95. Moim zdaniem przepisy art. 3 ust. 2–5 dyrektywy 94/19 służą jedynie zapewnieniu zwiększonej funkcjonalności i efektywności systemu gwarancji depozytów określonego w art. 3 ust. 1. Przepisy te nie zawierają bezpośredniego odniesienia do indywidualnych deponentów, którzy — w przeciwieństwie do art. 7 ust. 1 dyrektywy 94/19 — nie są wymienieni jako adresaci normy prawej [38].

96. Już z brzmienia przywołanych przepisów wynika, że regulują one wyłącznie stosunki prawne między właściwymi organami bądź systemem gwarancji i instytucjami kredytowymi. Jak słusznie zauważyli inni uczestnicy postępowania, pogląd przeciwny prowadziłby do tego, że nadzór właściwych organów uległby sparaliżowaniu, ponieważ wobec nich mogłyby być wysuwane wysokie roszczenia odszkodowawcze.

97. Okoliczność, że przepisy dotyczące środków nadzoru nie przyznają osobom fizycznym żadnych praw, potwierdza także motyw

36 — Wyroki w sprawie British Telecommunications (powołany w przypisie 31), pkt 41, i w sprawach połączonych Denkavit i in. (powołany w przypisie 31), pkt 49.

37 — Zobacz na przykład wyroki w sprawie British Telecommunications (powołany w przypisie 31), pkt 41 i nast., w sprawach połączonych Denkavit i in. (powołany w przypisie 31), pkt 49 i nast., oraz w sprawie Köbler (powołany w przypisie 35), pkt 101 i nast.

38 — Zobacz w przedmiocie faktycznego i pośredniego uprzywilejowania osób fizycznych: Ukrow, „Richterliche Rechtsfortbildung durch den EuGH", 1995, str. 292.

dwudziesty czwarty dyrektywy 94/19. Zgodnie z tym motywem „Państwa Członkowskie lub ich odpowiednie organy nie mogą na podstawie niniejszej dyrektywy czynić siebie *odpowiedzialnymi* za deponentów, jeżeli troszczyły się o utworzenie,bądź urzędowe uznanie jednego lub kilku systemów, które same zabezpieczają depozyty, bądź instytucje kredytowe i zapewniają zapłatę odszkodowań oraz ochronę deponentów stosownie do postanowień niniejszej dyrektywy" [39].

98. Także treść normatywna przepisów art. 3 ust. 2–5 dyrektywy 94/19 nie może zostać w żaden sposób określona. Jak już wspomniałam, wykonywanie uprawnień, które zostały przyznane właściwym organom w art. 3 ust. 2–5, charakteryzuje znaczny zakres swobodnego uznania.

99. Co się tyczy zakresu roszczenia odszkodowawczego, to art. 7 ust. 1 dyrektywy 94/19 wyraźnie stanowi, że „[...] całość depozytów tego samego deponenta [zostaje] pokryta do wysokości sumy 20 000 ECU". Przepis ten wyznacza granicę w przypadku prawidłowej transpozycji dyrektywy 94/19 do prawa krajowego.

39 — Wyróżnienie autora.

100. W przypadku nieprawidłowej transpozycji albo nieprawidłowego stosowania (przepisów) dyrektywy poszkodowani powinni znajdować się w sytuacji, w jakiej znajdowaliby się, gdyby naruszenie nie nastąpiło. Prawo wspólnotowe nie wymaga więc odszkodowania wykraczającego ponad te granice. Przemawia to przeciwko roszczeniu odszkodowawczemu wykraczającemu ponad art. 7 ust. 1 dyrektywy 94/19 [40].

101. Na podstawie powyższych rozważań dochodzę do wniosku, że art. 3 ust. 2–5 dyrektywy 94/19 nie przyznaje żadnych praw osobie fizycznej. Na wypadek gdyby Trybunał doszedł do innego wniosku, pomocniczo przedstawię pozostałe przesłanki odpowiedzialności Państwa Członkowskiego.

b) W przedmiocie dostatecznie istotnego naruszenia prawa

102. Przede wszystkim należy wskazać, że nie każde naruszenie prawa wspólnotowego uzasadnia roszczenie odszkodowawcze. Wręcz przeciwnie, konieczne jest, aby naruszenie prawa wspólnotowego było dostatecz-

40 — Zobacz podobnie Deckert, „Zur Haftung des Mitgliedstaates bei Verstößen seiner Organe gegen europäisches Gemeinschaftsrecht" [w:] *Europarecht*, 1997, 230 i nast.

nie istotne. Jest przy tym wątpliwe, czy również zgodnie z najnowszym orzecznictwem [41] istotna jest kwestia, czy Państwo Członkowskie dysponuje szerokim zakresem swobodnego uznania czy nie. Jeżeli nadal zakłada się, że istotny jest zakres swobodnego uznania, z orzecznictwa Trybunału wynika, iż okoliczność, że Państwo Członkowskie „nie podejmuje żadnych środków w terminie określonym w dyrektywie", „w sposób oczywisty i poważny [przekracza] granice, które wyznaczają wykonanie jego uprawnień" [42].

103. Zgodnie z art. 14 ust. 1 dyrektywy 94/19 Państwa Członkowskie miały wprowadzić w życie przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne, konieczne do wdrożenia niniejszej dyrektywy przed dniem 1 lipca 1995 r. Republika Federalna Niemiec nie dokonała jednak w tym terminie transpozycji dyrektywy 94/19.

104. W tak oczywistym przypadku niedokonania transpozycji, jak przypadek tu omawiany, nie jest konieczne badanie istnienia dalszych kryteriów, takich jak stopień jasności i precyzyjności naruszonego przepisu, zakres swobodnego uznania, jaki naruszony przepis pozostawia właściwym organom, zamiar, możliwość usprawiedliwienia lub niemożność usprawiedliwienia ewentualnego błędu prawnego i okoliczność, że postępowanie instytucji Wspólnoty mogło przyczynić się do tego, że środki krajowe albo praktyka zostały zaniechane, wprowadzone albo utrzymane w sposób sprzeczny z prawem wspólnotowym.

c) W przedmiocie bezpośredniego związku przyczynowo-skutkowego

105. Ostatnią z przesłanek roszczenia odszkodowawczego stanowi bezpośredni związek przyczynowo-skutkowy między zobowiązaniem państwa i szkodą wyrządzoną poszkodowanemu. Także jeśli chodzi o powyższe zagadnienie, w konkretnym przypadku w pierwszej kolejności właściwy jest sąd krajowy, jednak Trybunał może, w przypadku gdy dysponuje wystarczającymi informacjami, udzielić wskazówek sądowi krajowemu albo nawet dokonać ostatecznej oceny.

106. Moim zdaniem sąd krajowy musi ocenić, czy w przypadku dokonanej w odpowiednim terminie transpozycji środki nadzoru określone art. 3 ust. 2–5 dyrektywy 94/19 nie tylko byłyby faktycznie zastosowane, lecz również zapobiegłyby utracie depozytów.

41 — Zobacz w tym przedmiocie wyroki z dnia 18 stycznia 2001 r. w sprawie C-150/99 Stockholm Lindöpark, Rec. str. I-493, pkt 39, i w sprawie Köbler (powołany w przypisie 35). Wyraźne odniesienie do zakresu swobodnego uznania można natomiast odnaleźć w wyrokach z dnia 2 kwietnia 1998 r. w sprawie C-127/95 Norbrook Laboratories, Rec. str. I-1531, pkt 109, w sprawie Rechberger (powołany w przypisie 31), pkt 51, z dnia 4 lipca 2000 r. w sprawie C-424/97 Haim, Rec. str. I-5123, pkt 38, oraz z dnia 28 czerwca 2001 r. w sprawie C-118/00 Larsy, Rec. str. I-5063, pkt 38.

42 — Wyroki w sprawach połączonych Frankovich i in. (powołany w przypisie 34), pkt 44, i w sprawach połączonych Dillenkofer (powołany w przypisie 31), pkt 26.

107. Wobec faktu, że Bundesaufsichtsamt w latach 1991 i 1995 zastosował w stosunku do BVH środki nadzoru, które — jak stwierdziła Komisja — nie zapobiegły upadłości banku, a przez to utracie depozytów, mam wątpliwość, czy rzeczywiście w tym przypadku mamy do czynienia z bezpośrednim związkiem przyczynowo-skutkowym.

108. Podsumowując, należy stwierdzić, że deponent nie może domagać się naprawienia szkody wynikłej z nieprawidłowości w postępowaniu właściwych organów, które przekracza kwotę określoną w art. 7 ust. 1 dyrektywy 94/19.

## VII — W przedmiocie drugiego pytania prejudycjalnego

A — *Główne argumenty stron*

109. *P. Paul i in.* reprezentują pogląd, że z dyrektyw powołanych w drugim pytaniu prejudycjalnym można wywieść prawo deponenta do tego, że właściwe organy powinny podejmować środki nadzoru w interesie deponentów, ponieważ wszystkie powołane dyrektywy służą ochronie osób trzecich i służą również jako pomoc w wykładni dyrektywy 94/19. Jednocześnie prawodawca wspólnotowy stworzył w drodze wspomnianych dyrektyw coraz bardziej szczelny system przepisów z zakresu nadzoru bankowego, który stanowi teraz spójny system. Jeżeli inne dyrektywy z zakresu prawa bankowego nie służą ochronie osób trzecich, wchodzą one jednak w skład systemu. Zatem dyrektywa 94/19 nie stanowi wyczerpującej regulacji szczególnej dla wszystkich przypadków nierozporządzalności depozytów.

110. Natomiast *rząd portugalski* jest zdania, że dyrektywa 94/19 przewiduje, jako wyczerpująca regulacja szczególna, maksymalną ochronę, na podstawie której osobie fizycznej przysługuje roszczenie w stosunku do państwa albo w stosunku do właściwego systemu w dziedzinie nadzoru bankowego. Ani z dyrektywy 94/19, ani z innych dyrektyw nie wynika indywidualne prawo osób fizycznych do nadzoru albo zastosowania określonych środków nadzoru przez właściwe organy. Także wzmianka o ochronie oszczędzających lub inwestorów w motywach lub w przepisach dyrektyw wskazanych w pytaniu prejudycjalnym nie może być w ten sposób rozumiana, że ich interesy zostały w tych dyrektywach uwzględnione w sposób bezpośredni i indywidualny.

111. *Rząd niemiecki, rząd Zjednoczonego Królestwa* oraz *rząd włoski* w zasadniczej części podzielają zdanie rządu portugalskiego.

112. Zdaniem rządu niemieckiego dyrektywy wskazane w drugim pytaniu prejudycjalnym zmierzają jedynie do ujednolicenia głównych zarysów krajowych systemów nadzoru bankowego — w celu zapewnienia swobody świadczenia usług oraz swobody przedsiębiorczości i tym samym urzeczywist-

nienia wspólnego rynku usług bankowych. Obowiązki Państw Członkowskich nie mają korelatu w postaci praw osób fizycznych. Ponieważ omawiane przepisy nie mają bezpośredniego skutku, skutek taki nie może zostać przypisany tzw. splotowi dyrektyw.

113. *Rząd hiszpański*, który w zasadniczej części popiera powyższą argumentację, podkreśla, że prawa podmiotowe nie mogą być w żaden sposób wyprowadzone z motywów dyrektywy.

114. *Rząd Zjednoczonego Królestwa* podkreśla, że w przeciwieństwie do art. 7 ust. 1 i 6 dyrektywy 94/19 żadna z dyrektyw wskazanych w pytaniu prejudycjalnym nie nadaje deponentom prawa do odszkodowania. Środki nadzoru służyły wielu celom, przy czym niekiedy uwzględnić należy kolidujące ze sobą interesy.

115. Zdaniem *rządu włoskiego*, z celu dyrektyw koordynacyjnych dla sektora bankowego wynika, że inwestorom nie przyznaje się żadnych praw, a jedynie powinny zostać ustanowione pewne minimalne uregulowania w celu prawidłowego funkcjonowania wspólnotowego rynku kredytowego. Również rząd włoski odsyła do orzecznictwa Trybunału [43], zgodnie z którym z motywów dyrektyw zawierających cele programowe nie mogą zostać wywiedzione żadne prawa podmiotowe. Z całościowej analizy dyrektyw wynika, że ochrona oszczędzających — poza określonymi wyjątkami — jest zawsze tylko częścią ogólnego celu danej regulacji, przy czym oszczędzającym nie są przyznawane jednoznaczne prawa czy też nie są ustanawiane określone zobowiązania na ich rzecz.

116. *Rząd irlandzki* odsyła w swoich uwagach na piśmie do motywów dyrektywy 2000/12/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 marca 2000 r. odnoszącej się do podejmowania i prowadzenia działalności przez instytucje kredytowe [44], która zawiera podstawowe zasady nadzoru bankowego, mianowicie zakaz dyskryminacji i tworzenie równych warunków konkurencji. System stworzony przez dyrektywę 2000/12 z trudem pozwala zrozumieć, dlaczego przepisy dyrektyw wskazanych w drugim pytaniu prejudycjalnym miałyby przyznawać prawa oszczędzającym i deponentom.

117. Jeśli chodzi o prawo wspólnotowe, to dyrektywa 94/19 zawiera wyczerpującą regulację szczególną w przedmiocie systemów gwarancji depozytów. Nie zawiera ona jednak wyczerpującej regulacji wspólnotowej

43 — Wyrok z dnia 13 listopada 1990 r. w sprawie C-106/89 Marleasing SA, Rec. str. I-4135.

44 — Dz.U. L 126, str. 1.

w przypadku nierozporządzalności depozytów, a jedynie zobowiązuje Państwa Członkowskie do czuwania nad harmonizacją minimalnych standardów w zakresie gwarancji depozytów.

118. Wreszcie zgodnie ze zdaniem *Komisji*, ani z brzmienia, ani ze znaczenia i celu poszczególnych dyrektyw wymienionych w postanowieniu odsyłającym, ani z ich ogólnego przeglądu nie wynika prawo podmiotowe deponenta do podjęcia środków nadzoru. Łączna analiza omawianych dyrektyw nie wchodzi w rachubę z tego powodu, że Państwa Członkowskie nie mogą zostać zobowiązane do ustalenia, czy i ewentualnie jakie cele stawiają sobie te dyrektywy.

B — *Ocena*

119. W pierwszej części swojego drugiego pytania prejudycjalnego Bundesgerichtshof chciałby się dowiedzieć, czy niektóre z dyrektyw wymienionych w tym pytaniu prejudycjalnym — oddzielnie lub łącznie — przyznają deponentowi prawo domagania się od właściwych organów Państwa Członkowskiego środków nadzoru albo czy dyrektywa 94/19 zawiera wyczerpującą regulację szczególną dla wszystkich przypadków nierozporządzalności depozytów.

120. Nadto Bundesgerichtshof stawia pytanie, czy określone, wyraźnie wskazane przez niego dyrektywy, mogą służyć jako pomoc w wykładni przy odpowiedzi na pierwsze pytanie.

1. W przedmiocie pierwszej części drugiego pytania prejudycjalnego

a) W przedmiocie pierwszej dyrektywy koordynacyjnej

121. Pierwsza dyrektywa koordynacyjna ma na celu, jak wynika z jej drugiego motywu, ułatwienie podejmowania i prowadzenia działalności przez instytucje kredytowe, zachodzi bowiem potrzeba usunięcia stwarzających największe przeszkody różnic w przepisach ustawowych i administracyjnych Państw Członkowskich dotyczących zasad, którym podlegają te instytucje. W głównych zarysach pierwsza dyrektywa koordynacyjna nakazuje Państwom Członkowskim obowiązek wprowadzenia zezwolenia dla instytucji kredytowych i zawiera zarazem minimalne wymogi w zakresie uzyskania takiego zezwolenia.

122. Jak wynika z orzecznictwa Trybunału [45], pierwsza dyrektywa koordynacyjna „stanowi jedynie pierwszy etap urzeczywistnienia wspólnego rynku instytucji kredyto-

45 — Zobacz wyrok z dnia 7 kwietnia 1987 r. w sprawie 166/85 Bullo i Bonivento, Rec. str. 1583, pkt 7.

wych, który ma w szczególności ostatecznie na celu ułatwienie szerokiego nadzoru nad instytucją kredytową działającą w wielu Państwach Członkowskich".

123. Już z określenia celu pierwszej dyrektywy koordynacyjnej wynika, że osobie fizycznej nie zostają przyznane żadne prawa do zastosowania środków nadzoru, ponieważ dyrektywą tą zostają wyznaczone tylko wspólne podstawy postępowania w celu uzyskania zezwolenia przez instytucje kredytowe.

124. Jednakże także z brzmienia pierwszej dyrektywy koordynacyjnej nie wynikają żadne prawa osoby fizycznej do zastosowania środków nadzoru — niezależnie od ich charakteru — ponieważ wśród odpowiednich przepisów dyrektywy brakuje takich, które są bezwarunkowe i wystarczająco precyzyjne i, na które deponent mógłby się powołać przed sądem krajowym. Wprawdzie zgodnie z motywem czwartym dyrektywy „do celów zarówno ochrony oszczędności, jak i stworzenia równych warunków konkurencji między instytucjami kredytowymi, środki służące koordynacji działalności tych instytucji muszą mieć zastosowanie do nich wszystkich", jednak z powyższego nie wynikają żadne prawa osoby fizycznej, zwłaszcza że chodzi tu jedynie o motyw dyrektywy, nie zaś o konkretne przepisy dyrektywy. Ochrona deponentów nie jest wyszczególniona w motywie dyrektywy, lecz jest wspomniana w związku z jej celami, mianowicie z tworzeniem równych warunków konkurencji.

b) W przedmiocie drugiej dyrektywy koordynacyjnej

125. Druga dyrektywa koordynacyjna — tak jak pierwsza dyrektywa koordynacyjna, która przez nią została zmieniona — koordynuje przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne odnoszące się do podejmowania i prowadzenia działalności przez instytucje kredytowe.

126. Przepisy przytoczone przez Bundesgerichtshof w pytaniu prejudycjalnym w zasadniczej części stanowią precyzyjną regulację w zakresie warunków uzyskania zezwolenia. Konkretne przesłanki ochrony deponenta wynikają jedynie z motywów dyrektywy albo w związku ze swobodą przedsiębiorczości i swobodą świadczenia usług. Nie następuje jednak ich konkretyzacja przez uregulowania o charakterze normatywnym. Zgodnie z motywem jedenastym dyrektywy „harmonizacja niektórych usług finansowych i inwestycyjnych zostanie przeprowadzona — tam, gdzie zachodzi taka potrzeba — za pomocą określonych instrumentów Wspólnoty, dążąc w szczególności do ochrony konsumentów i inwestorów".

127. Z podobnych względów jak w przypadku pierwszej dyrektywy koordynacyjnej również druga dyrektywa koordynacyjna nie przyznaje osobom fizycznym prawa do tego,

aby właściwe organy wykonywały środki nadzoru i ponosiły odpowiedzialność w przypadku nieprawidłowości w postępowaniu.

c) W przedmiocie dyrektywy w sprawie funduszy własnych

128. Dyrektywa w sprawie funduszy własnych stanowi niezbędne uzupełnienie drugiej dyrektywy koordynacyjnej, przy czym ta ostatnia zakłada istnienie regulacji dotyczącej funduszy własnych. Zgodnie z celem dyrektywy w sprawie funduszy własnych — po pierwsze — powinna zostać zagwarantowana stabilność sektora bankowego przez ustanowienie minimalnych standardów dotyczących kapitału własnego, którym odpowiada instytucja kredytowa. Po drugie, poprzez harmonizację prawa w zakresie nadzoru bankowego powinny zostać osiągnięte równe warunki konkurencji dla instytucji kredytowych, które zostały dopuszczone do rynku.

129. Jednak w przepisach dyrektywy w sprawie funduszy własnych wymienionych przez Bundesgerichtshof nie znajdują się żadne wzmianki, że osoba fizyczna może korzystać z prawa do zastosowania środków nadzoru. Jedynie w motywie pierwszym dyrektywy powołano się na ochronę oszczędności. Zgodnie z motywem pierwszym dyrektywy „wspólne normy podstawowe w zakresie funduszy własnych instytucji kredytowych stanowią kluczowy czynnik w tworzeniu wewnętrznego rynku bankowego, gdyż fundusze własne służą zapewnieniu ciągłości działania instytucji kredytowych oraz ochronie oszczędności". Także w przypadku dyrektywy w sprawie funduszy własnych należy zanegować przyznanie praw osobom fizycznym do zastosowania środków nadzoru, ponieważ prawa takie nie mogą zostać wywiedzione z motywów dyrektywy, które ponadto są nieprecyzyjne.

d) W przedmiocie dyrektywy 95/26

130. Dyrektywa 95/26, która została przyjęta pod wpływem upadku Bank of Credit and Commerce International (BCCI), zmienia szereg dyrektyw, w tym pierwszą i drugą dyrektywę koordynacyjną. Dyrektywa ta obostrza kryteria udzielenia zezwolenia na rozpoczęcie działalności, rozszerzając możliwości przekazywania informacji do organów istotnych z punktu widzenia nadzoru.

131. Dyrektywa 95/26, zgodnie z jej motywem piętnastym, służy „ochron[ie] klientów".

132. W związku z powyższym należy ogólnie wskazać na ograniczony skutek motywów dyrektywy. Skutek ten nie jest tak daleko idący, aby osoba fizyczna mogła wywodzić prawa z jednego czy też z wielu motywów

dyrektywy. Nadanie praw osobie fizycznej wymaga przepisu zawartego w normatywnej części dyrektywy, która do tego musi spełniać przesłanki bezpośredniej skuteczności.

133. W żadnym razie bezpośredni skutek dyrektywy, w niniejszym przypadku dyrektywy 94/19, nie jest uzależniony od motywów innej dyrektywy, w niniejszym przypadku dyrektywy 95/26.

134. Na podstawie powyższych rozważań dochodzę do wniosku, że dyrektywa 94/19 stanowi wyczerpującą regulację szczególną dla wszystkich przypadków nierozporządzalności depozytów, zwłaszcza że tylko ta dyrektywa w art. 7 ust. 1 i 6 wyraźnie przyznaje deponentowi prawo do odszkodowania, które może być dochodzone przed sądami krajowymi. Dyrektywy wymienione w pierwszej części drugiego pytania prejudycjalnego nie przyznają osobom fizycznym prawa do tego, aby właściwe organy wykonywały środki nadzoru i ponosiły odpowiedzialność w przypadku nieprawidłowości w postępowaniu.

2. W przedmiocie drugiej części drugiego pytania prejudycjalnego

135. W przedmiocie zagadnienia pomocy w wykładni, którą stanowić mogą inne dyrektywy, należy wskazać, że wszystkie dyrektywy wymienione w drugiej części drugiego pytania prejudycjalnego odnoszą się do ochrony inwestorów, klientów i podobnych podmiotów jedynie w swoich motywach.

136. Wymienione motywy dyrektyw mogą wprawdzie stanowić pomoc w procesie wykładni tych dyrektyw, jednak dyrektywy te nie przewidują istotnych dla sprawy praw inwestorów. Powiązanie z zasadniczym celem dyrektyw wymienionych w drugiej części drugiego pytania prejudycjalnego, mianowicie z urzeczywistnieniem rynku wewnętrznego, nie może przecież powodować tego, by osoby fizyczne miały prawo do podjęcia środków nadzoru.

**VIII — W przedmiocie trzeciego pytania prejudycjalnego**

137. Moim zdaniem, wobec rozważań w przedmiocie pierwszego i drugiego pytania prejudycjalnego, zbyteczna stała się odpowiedź na pytanie trzecie.

## IX — Wnioski

138. Wobec powyższego proponuję Trybunałowi odpowiedzieć na pytania prejudycjalne w sposób następujący:

„1) Przepisy art. 3 ust. 2–5 dyrektywy 94/19/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 30 maja 1994 r. w sprawie systemów gwarancji depozytów należy interpretować ten sposób, że deponentowi nie zostało przyznane prawo do tego, aby właściwe organy korzystały ze środków określonych w art. 3 ust. 2–5.

Dyrektywę 94/19 należy interpretować w ten sposób, że deponent nie może domagać się naprawienia szkody wynikłej z nieprawidłowości w postępowaniu właściwych organów, które przekracza kwotę określoną w art. 7 ust. 1 dyrektywy 94/19.

2) Dyrektywa 94/19 zawiera wyczerpującą regulację szczególną dla wszystkich przypadków nierozporządzalności depozytów.

Dyrektywy wymienione w drugim pytaniu prejudycjalnym nie stanowią pomocy w wykładni„.