Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (četvrto vijeće)

12. prosinca 2024.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Oporavak i sanacija kreditnih institucija – Direktiva 2014/59/EU – Odluka o poduzimanju mjere za upravljanje krizom u pogledu kreditne institucije – Članak 85. stavak 3. – Članak 47. Povelje Europske unije o temeljnim pravima – Pravo na djelotvoran pravni lijek svih osoba na koje se odnosi ta odluka – Poštovanje razumnog roka – Zahtjev za brzo sudsko preispitivanje – Odredba nacionalnog prava kojom se zahtijeva spajanje svih tužbi – Članak 3. stavak 3. – Kumulacija funkcija sanacijskog tijela – Jamstvo operativne neovisnosti”

U predmetu C-118/23,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie (Vojvodski upravni sud u Varšavi, Poljska), odlukom od 26. siječnja 2023., koju je Sud zaprimio 21. veljače 2023., u postupku

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

protiv

Bankowy Fundusz Gwarancyjny,

uz sudjelovanje:

VELOBANK S. A.,

M. K., u svojstvu stečajnog upravitelja društva Getin Noble Bank S. A., u likvidaciji,

TD,

SUD (četvrto vijeće),

u sastavu: K. Lenaerts, predsjednik Suda, u svojstvu predsjednika četvrtog vijeća, C. Lycourgos, predsjednik trećeg vijeća, S. Rodin, Z. Csehi i O. Spineanu-Matei (izvjestiteljica), suci,

nezavisni odvjetnik: J. Richard de la Tour,

tajnik: N. Mundhenke, administratorica,

uzimajući u obzir pisani dio postupka i nakon rasprave održane 21. ožujka 2024.,

* Jezik postupka: poljski

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

– za Rada Nadzorcza Getin Noble Bank S. A., Getin Holding S. A., LC Corp B. V., Fundacja Jolanty i Leszka Czarneckich z siedzibą w Warszawie i NM, M. Cecerko, P. Lewandowski, *radcowie prawni*, i M. Orkusz, *adwokat*,

– za KA, WK, CK, LN, KM, GK, MG, MT, MM, KB, JS, WG, KG, JJ, IB, ZD, GW, MD, CP, MZ, MP, KP, AB, US, DL, SQ i QP, J. K. Mikołajek-Furmańska i J. Trojacka, *radcowie prawni*, i M. Szymański, *adwokat*,

– za ML i SJ, J. Czabański i A. N. Wolna-Sroka, *adwokaci*,

– za GM i DG, A. Citko, *radca prawny*,

– za TM i BI, W. Bochenek, P. Stalski i T. Zaremba, *radcowie prawni*,

– za OS i NS, W. Budzewski i M. Chęcińska, *adwokaci*,

– za Bankowy Fundusz Gwarancyjny, M. Malciak, A. Radwan, W. J. Wandzel, M. Wojtacha, *adwokaci*, i M. Olszak, *radca prawny*,

– za poljsku vladu, B. Majczyna, R. Stańczyk i S. Żyrek, u svojstvu agenata,

– za Europsku komisiju, P. Messina, A. Nijenhuis, B. Sasinowska i D. Triantafyllou, u svojstvu agenata,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 13. lipnja 2024.,

donosi sljedeću

Presudu

1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članka 19. stavka 1. drugog podstavka UEU-a, članka 47. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja), članka 3. stavka 3. i članka 85. stavaka 2. i 3. Direktive 2014/59/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 15. svibnja 2014. o uspostavi okvira za oporavak i sanaciju kreditnih institucija i investicijskih društava te o izmjeni Direktive Vijeća 82/891/EEZ i direktiva 2001/24/EZ, 2002/47/EZ, 2004/25/EZ, 2005/56/EZ, 2007/36/EZ, 2011/35/EU, 2012/30/EU i 2013/36/EU te uredbi (EU) br. 1093/2010 i (EU) br. 648/2012 Europskog parlamenta i Vijeća (SL 2014., L 173, str. 190. i ispravak SL 2015., L 216, str. 9.), kako je izmijenjena Direktivom (EU) 2019/879 Europskog parlamenta i Vijeća od 20. svibnja 2019. (SL 2019., L 150, str. 296. i ispravak SL 2020., L 283, str. 2.) (u daljnjem tekstu: Direktiva 2014/59).

2 Zahtjev je upućen u okviru spora između Rade Nadzorcza Getin Noble Bank S. A. (nadzorni odbor društva Getin Noble Bank S. A., u daljnjem tekstu: nadzorni odbor društva GN Bank) i velikog broja fizičkih i pravnih osoba, s jedne strane, te Bankowog Funduszа Gwarancyjnog (Bankovni jamstveni fond, Poljska; u daljnjem tekstu: BFG), s druge strane, povodom odluke te institucije o pokretanju sanacijskog postupka nad društvom Getin Noble Bank (u daljnjem tekstu: društvo GN Bank).

Pravni okvir

Pravo Unije

Povelja

3 Članak 47. Povelje naslovljen „Pravo na djelotvoran pravni lijek i na pošteno suđenje” propisuje:

„Svatko čija su prava i slobode zajamčeni pravom Unije povrijeđeni ima pravo na djelotvoran pravni lijek pred sudom, u skladu s uvjetima utvrđenima ovim člankom.

Svatko ima pravo da zakonom prethodno ustanovljeni neovisni i nepristrani sud pravično, javno i u razumnom roku ispita njegov slučaj. Svatko ima mogućnost biti savjetovan, branjen i zastupan.

[…]”

Uredba br. 575/2013

4 Uredba br. 575/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o bonitetnim zahtjevima za kreditne institucije i investicijska društva i o izmjeni Uredbe (EU) br. 648/2012 (SL 2013., L 176, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 6., svezak 13., str. 3. i ispravak SL 2017., L 20, str. 2.), kako je izmijenjena Uredbom (EU) 2019/876 Europskog parlamenta i Vijeća od 20. svibnja 2019. (SL 2019., L 150, str. 1.) (u daljnjem tekstu: Uredba br. 575/2013), u članku 1. navodi:

„Ovom Uredbom utvrđuju se jedinstvena pravila o općim bonitetnim zahtjevima koje institucije, financijski holdinzi i mješoviti financijski holdinzi koji podliježu nadzoru u skladu s Direktivom 2013/36/EU [Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o pristupanju djelatnosti kreditnih institucija i bonitetnom nadzoru nad kreditnim institucijama i investicijskim društvima, izmjeni Direktive 2002/87/EZ te stavljanju izvan snage direktiva 2006/48/EZ i 2006/49/EZ (SL 2013., L 176, str. 338.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 6., svezak 14., str. 105. i ispravak SL 2017., L 20, str. 1.)] ispunjavaju u odnosu na sljedeće stavke:

(a) kapitalni zahtjevi koji se odnose na potpuno mjerive, jedinstvene i standardizirane elemente kreditnog rizika, tržišnog rizika, operativnog rizika, rizika namire i financijske poluge;

(b) zahtjevi za ograničavanje velikih izloženosti;

(c) likvidnosni zahtjevi koji se odnose na potpuno mjerive, jedinstvene i standardizirane elemente likvidnosnog rizika;

(d) zahtjevi za izvješćivanje u vezi s točkama (a), (b) i (c);

(e) zahtjevi za javnu objavu.

[…]”

5 Članak 2. u stavcima 1. i 2. Uredbe br. 575/2013 propisuje:

„1. Radi osiguranja usklađenosti s ovom Uredbom nadležna tijela imaju ovlasti i provode postupke utvrđene u Direktivi 2013/36/EU i ovoj Uredbi.

2. Radi osiguranja usklađenosti s ovom Uredbom sanacijska tijela imaju ovlasti i provode postupke utvrđene u Direktivi 2014/59/EU […] i ovoj Uredbi.”

6 U skladu s člankom 4. stavkom 1. te uredbe:

„Za potrebe ove Uredbe primjenjuju se sljedeće definicije:

[…]

(40) ‚nadležno tijelo’ znači tijelo javne vlasti ili tijelo koje je u skladu s nacionalnim pravom i službeno priznato i ovlašteno za nadzor nad institucijama u sklopu sustava nadzora na snazi u dotičnoj državi članici.

[…]”

Direktiva 2014/49/EU

7 Direktiva 2014/49/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 16. travnja 2014. o sustavima osiguranja depozita (SL 2014., L 173, str. 149. i ispravci SL 2014., L 212, str. 47. i SL 2014., L 309, str. 37.) u članku 1. stavku 1. propisuje:

„Ovom Direktivom utvrđuju se pravila i postupci koji se odnose na uspostavu i funkcioniranje sustavâ osiguranja depozita (SOD-ova).”

8 U skladu s člankom 11. stavkom 2. te direktive, financijska sredstva SOD-a koriste se za financiranje sanacije kreditnih institucija u skladu s člankom 109. Direktive 2014/59/EU.

Direktiva 2014/59

9 U uvodnim izjavama 15., 40., 88., 90. do 92., 110. i 130. Direktive 2014/59 navodi se:

„(15) Kako bi se osigurala potrebna brzina djelovanja, zajamčila neovisnost od gospodarskih subjekata i izbjegla mogućnost sukoba interesa, države članice trebale bi imenovati javna upravna tijela ili tijela kojima su povjerene ovlasti javne uprave koja će izvršavati funkcije i zadaće koje se odnose na sanaciju u skladu s ovom Direktivom. […] Kada država članica imenuje tijelo odgovorno za bonitetni nadzor institucija (nadležno tijelo) kao sanacijsko tijelo, trebalo bi uspostaviti odgovarajuće strukturalne mehanizme kako bi se razdvojilo nadzornu i sanacijsku funkciju. To odvajanje ne bi trebalo spriječiti pristup sanacijske funkcije informacijama dostupnima nadzornoj funkciji.

[…]

(40) Radi očuvanja financijske stabilnosti važno je da nadležna tijela mogu popraviti pogoršanje financijske i ekonomske situacije institucije prije nego što ta institucija dođe do točke kada tijela nemaju drugog rješenja osim sanacije. U tu svrhu, nadležnim bi tijelima trebale biti dodijeljene ovlasti rane intervencije, uključujući ovlast da imenuju privremenog upravitelja, bilo da zamijeni upravljačko tijelo i više rukovodstvo institucije ili da privremeno s njima surađuje. Zadaća privremenog upravitelja trebala bi biti da izvršava sve ovlasti koje su mu dodijeljene s ciljem promicanja rješenja kako bi se ispravila financijska situacija institucije. Imenovanjem privremenog upravitelja ne bi se smjelo neopravdano utjecati na prava dioničara ili vlasnika ili u postupovne obveze uspostavljene u skladu s pravom Unije ili nacionalnim pravom trgovačkih društava te bi se trebalo poštovati međunarodne obveze Unije ili država članica u vezi sa zaštitom ulaganja. Ovlasti rane intervencije trebale bi uključivati ovlasti već predviđene Direktivom 2013/36/EZ za okolnosti osim okolnosti koje se smatraju ranom intervencijom, kao i druge situacije koje se smatraju potrebnima za obnovu financijskog zdravlja institucije.

[…]

(88) U skladu s člankom 47. [Povelje] strane na koje se to odnosi imaju pravo na pošteno suđenje i na djelotvoran pravni lijek za mjere koje se na njih utječu. Stoga bi odluke koje donose sanacijska tijela trebale biti podložne pravu na pravni lijek.

[…]

(90) S obzirom na to da se ovom Direktivom žele obuhvatiti iznimno hitne situacije i s obzirom na to da bi suspenzija u odlučivanju sanacijskih tijela mogla onemogućiti nastavak obavljanja ključnih funkcija, nužno je osigurati da podnošenje bilo kojeg pravnog lijeka ne bi smjelo uzrokovati automatsku suspenziju učinaka pobijane odluke te da bi odluka sanacijskog tijela trebala biti odmah izvršiva pod pretpostavkom da bi suspenzija bila suprotna javnom interesu.

(91) Osim toga, kada je to potrebno kako bi se zaštitile treće strane koje su u dobroj vjeri stekle imovinu, prava i obveze institucije u sanaciji na temelju izvršenja sanacijskih ovlasti tijela i kako bi se osigurala stabilnost financijskih tržišta, pravo na pravni lijek ne bi smjelo utjecati ni na koji sljedeći upravni akt ili transakciju zaključenu na temelju poništene odluke. U takvim slučajevima, pravni lijekovi protiv nezakonitih odluka bi stoga trebali biti ograničeni na dodjelu naknade za štetu koju su pretrpjele pogođene osobe.

(92) S obzirom na to da se može zahtijevati da se hitno poduzmu mjere za upravljanje krizom zbog ozbiljnih rizika za financijsku stabilnost u državi članici i Uniji, bilo koji postupak u skladu s nacionalnim pravom koji se odnosi na zahtjev za prethodno sudsko odobrenje za mjeru za upravljanje krizom i sudsko razmatranje takvog zahtjeva trebao bi biti žuran. S obzirom na zahtjev za hitno donošenje mjera za upravljanje krizom, sud bi trebao donijeti svoju odluku u roku od 24 sata i države članice trebale bi osigurati da relevantno tijelo može donijeti svoju odluku odmah nakon što sud to odobri. To ne dovodi u pitanje moguće pravo zainteresiranih strana da podnesu zahtjev sudu za ukidanje odluke u ograničenom razdoblju nakon što sanacijsko tijelo poduzme mjere za upravljanje krizom.

[…]

(110) […] Depoziti osigurani sustavima osiguranja depozita ne bi trebali pretrpjeti gubitke u procesu sanacije. Kada mjera sanacije osigurava da deponenti i dalje imaju pristup svojim depozitima, sustavi osiguranja depozita za koje je vezana institucija u sanaciji trebali bi biti dužni isplatiti doprinos ne veći od iznosa osiguranih depozita za iznose gubitaka koje bi trebao snositi da je institucija likvidirana redovnim postupkom u slučaju insolventnosti.

[…]

(130) Ova Direktiva poštuje temeljna prava te prava, slobode i načela koja su posebno priznata u Povelji, a posebno pravo na vlasništvo, pravo na djelotvoran pravni lijek i na pošteno suđenje te pravo na obranu."

10 Članak 2. te direktive u stavku 1. propisuje:

„Za potrebe ove Direktive primjenjuju se sljedeće definicije:

[…]

40. ‚mjera sanacije' znači odluka o pokretanju sanacije institucije ili subjekta iz članka 1. stavka 1. točke (b), (c) ili (d) u skladu s člankom 32. ili 33., primjenu instrumenta sanacije ili izvršavanje jedne ili više sanacijskih ovlasti;

[…]

60. ‚instrument prijelazne institucije' znači mehanizam za prijenos dionica ili drugih vlasničkih instrumenata koje izdaje institucija u sanaciji ili imovine, prava ili obveza institucije u sanaciji na prijelaznu instituciju u skladu s člankom 40.;

[…]

101. ‚mjera za sprječavanje krize' znači izvršavanje ovlasti za izravno uklanjanje nedostataka ili prepreka oporavku u skladu s člankom 6. stavkom 6., izvršavanje ovlasti za rješavanje ili uklanjanje prepreka mogućnosti sanacije u skladu s člankom 17. ili 18., primjena mjera rane intervencije u skladu s člankom 27., imenovanje privremenog upravitelja u skladu s člankom 29. ili izvršavanje ovlasti otpisa ili konverzije u skladu s člankom 59.;

102. ‚mjera za upravljanje krizom' znači mjera sanacije ili imenovanje posebnog upravitelja u skladu s člankom 35. ili osobe u skladu s člankom 51. stavkom 2. ili člankom 72. stavkom 1.;

[…]"

11 Članak 3. navedene direktive, naslovljen „Imenovanje tijela odgovornih za sanaciju", u stavcima 3. i 4. predviđa:

„3. Sanacijska tijela mogu biti nacionalne središnje banke, nadležna ministarstva ili druga tijela javne uprave ili tijela kojima su povjerene ovlasti javne uprave. Države članice iznimno mogu predvidjeti da su sanacijska tijela tijela nadležna za nadzor za potrebe Uredbe (EU) br. 575/2013 i Direktive 2013/36/EU. Moraju postojati adekvatni strukturni mehanizmi kako bi se osigurala operativna neovisnost i izbjegli sukobi interesa među nadzornim funkcijama u skladu s Uredbom (EU) br. 575/2013 i Direktivom 2013/36/EU ili drugim funkcijama relevantnog tijela i funkcijama

sanacijskih tijela u skladu s ovom Direktivom, ne dovodeći u pitanje razmjenu informacija i obveze suradnje u skladu sa zahtjevima stavka 4. Države članice moraju posebno osigurati da između nadležnih tijela, nacionalnih središnjih banaka, nadležnih ministarstava ili drugih tijela postoji operativna neovisnost između sanacijskih funkcija i nadzornih ili drugih funkcija relevantnog tijela.

Osoblje uključeno u provedbu funkcija sanacijskog tijela u skladu s ovom Direktivom je strukturno odvojeno od osoblja koje je uključeno u provedbu drugih zadaća u skladu s Uredbom (EU) 575/2013 i Direktivom 2013/36/EU ili s obzirom na druge funkcije relevantnog tijela i podliježe posebnim linijama izvješćivanja.

Za potrebe ovog stavka, države članice ili sanacijsko tijelo donose i objavljuju sva potrebna interna pravila, uključujući pravila o poslovnoj tajni i razmjeni informacija između različitih funkcionalnih područja.

4. Države članice zahtijevaju da tijela koja provode nadzor i sanacijske funkcije te osobe koje u njihovo ime provode te funkcije usko surađuju u pripremi, planiranju i primjeni odluka o sanaciji, i kada su sanacijsko tijelo i nadležno tijelo različiti subjekti i kada te funkcije obnaša isti subjekt.”

12 U glavi III. iste direktive, naslovljenoj „Rana intervencija”, nalazi se među ostalim njezin članak 29., koji određuje:

„1. Ako nadležno tijelo smatra da zamjena višeg rukovodstva ili upravljačkog tijela kako je navedeno u članku 28. nije dostatna da ispravi situaciju, države članice osiguravaju da nadležna tijela mogu imenovati jednog ili više privremenih upravitelja institucije. Nadležna tijela mogu, primjereno okolnostima, imenovati privremenog upravitelja da privremeno zamijeni upravljačko tijelo institucije ili da privremeno radi s upravljačkim tijelom institucije, o čemu nadležno tijelo donosi odluku u trenutku imenovanja. Ako nadležno tijelo imenuje privremenog upravitelja da radi s upravljačkim tijelom institucije, nadležno tijelo određuje u trenutku takvog imenovanja: ulogu, dužnosti i ovlasti privremenog upravitelja i sve zahtjeve da se upravljačko tijelo institucije savjetuje s privremenim upraviteljem ili dobije njegovu suglasnost prije donošenja konkretnih odluka ili mjera. Od nadležnog tijela zahtijeva se da objavi imenovanje svakog privremenog upravitelja osim kada privremeni upravitelj nema ovlast zastupati instituciju. Države članice također osiguravaju da svaki privremeni upravitelj ima kvalifikacije, sposobnost i znanje potrebne za izvršavanje svojih dužnosti te da nije u sukobu interesa.

[…]

3. Ulogu i funkcije privremenog upravitelja određuje nadležno tijelo u trenutku imenovanja te one mogu uključivati utvrđivanje financijskog položaja institucije, upravljanje poslovanjem ili dijelom poslovanja institucije s ciljem očuvanja ili obnavljanja financijskog položaja institucije i poduzimanja mjera radi obnove zdravog i stabilnog upravljanja poslovanjem institucije. Nadležno tijelo u trenutku imenovanja utvrđuje sva ograničenja uloge i funkcija privremenog upravitelja.

[…]

6. Nadležno tijelo može zahtijevati od privremenog upravitelja da sastavi izvješća o financijskom položaju institucije i radnjama izvršenim tijekom njegova imenovanja u intervalima koje odredi nadležno tijelo i na kraju njegova mandata.

[…]”

13 U glavi IV. Direktive 2014/59, naslovljenoj „Sanacija”, nalaze se između ostalog njezini članci 31. i 32. Članak 31. naslovljen „Ciljevi sanacije” određuje:

„1. Kod primjenjivanja instrumenata sanacije i izvršavanja sanacijskih ovlasti, sanacijska tijela uzimaju u obzir ciljeve sanacije te odabiru instrumente i ovlasti kojima se najbolje ostvaruju ciljevi relevantni u okolnostima pojedinog slučaja.

2. Ciljevi sanacije iz stavka 1. su:

(a) osigurati kontinuitet ključnih funkcija;

(b) izbjeći znatan štetni učinak na financijski sustav, posebno sprječavanjem širenja, uključujući na tržišne infrastrukture, te održavanjem tržišne discipline;

(c) štititi javna sredstva tako da se na najmanju moguću mjeru svede oslanjanje na izvanredne javne financijske potpore;

(d) štititi deponente obuhvaćene Direktivom 2014/49/EU i ulagatelje obuhvaćene Direktivom 97/9/EZ [Europskog parlamenta i Vijeća od 3. ožujka 1997. o sustavima naknada štete za investitore (SL 1997., L 84, str. 22.)];

(e) zaštititi sredstva i imovinu klijenata.

[…]

3. Podložno različitim odredbama ove Direktive, ciljevi sanacije jednako su važni, a sanacijska ih tijela održavaju u ravnoteži prema naravi i okolnostima pojedinog slučaja.”

14 Članak 32. te direktive, naslovljen „Uvjeti za sanaciju”, određuje:

„1. Države članice osiguravaju da sanacijska tijela poduzmu mjere sanacije u vezi s institucijom iz članka 1. stavka 1. točke (a) samo ako sanacijsko tijelo smatra da su ispunjeni svi sljedeći uvjeti:

(a) nadležno tijelo nakon savjetovanja sa sanacijskim tijelom ili, podložno uvjetima utvrđenima u stavku 2., sanacijsko tijelo nakon savjetovanja s nadležnim tijelom utvrdilo je da institucija propada ili će vjerojatno propasti;

(b) uzimajući u obzir vrijeme i druge relevantne okolnosti, nije razumno očekivati da bi druge alternativne mjere privatnog sektora, uključujući mjere institucionalnog sustava zaštite, ili nadzorne mjere, uključujući mjere rane intervencije ili otpis ili konverziju relevantnih instrumenata kapitala u skladu s člankom 59. stavkom 2., poduzete u pogledu institucije spriječile njenu propast u razumnom vremenskom okviru;

(c) mjera sanacije je nužna u javnom interesu u skladu sa stavkom 5.

[…]

5. Za potrebe stavka 1. točke (c) ovog članka, smatra se da je mjera sanacije u javnom interesu ako je potrebna da se postigne jedan ili više ciljeva sanacije navedenih u članku 31. i ako je razmjerna njima i ako se likvidacijom subjekta redovnim postupkom u slučaju insolventnosti ne bi postigli ti ciljevi sanacije u jednakoj mjeri.

[…]”

15 Članak 85. navedene direktive, naslovljen „Prethodna suglasnost suda i prava na pobijanje odluka”, u stavcima 2. do 4. predviđa:

„2. Države članice u nacionalnom pravu omogućuju pravo na pravni lijek protiv odluke o poduzimanju mjere za sprečavanje krize ili odluke za izvršavanje svake ovlasti, osim mjere za upravljanje krizom, u okviru ove Direktive.

3. Države članice osiguravaju da sve osobe na koje utječe odluka o poduzimanju mjere za upravljanje krizom imaju pravo na pravni lijek protiv te odluke. Države članice osiguravaju da je ta kontrola žurna i da se nacionalni sudovi služe složenim ekonomskim procjenama činjenica koje je izvršilo sanacijsko tijelo kao osnovom za vlastitu procjenu.

4. Pravo na pravni lijek iz stavka 3. podložno je sljedećim odredbama:

(a) podnošenje pravnog lijeka nema za posljedicu automatsku suspenziju učinaka pobijane odluke;

(b) odluka sanacijskog tijela odmah je provediva i dovodi do oborive pretpostavke da bi suspenzija njezina provođenja bila suprotna javnom interesu.

Ako je potrebno zaštititi interes trećih strana koje su u dobroj vjeri stekle dionice, druge vlasničke instrumente, ili imovinu, prava ili obveze institucije u sanaciji na temelju uporabe instrumenata sanacije ili izvršenja sanacijskih ovlasti sanacijskog tijela, poništenje odluke sanacijskog tijela ne utječe na naknadne administrativne radnje ili transakcije koje je dotično sanacijsko tijelo izvršilo, a koje su se temeljile na poništenoj odluci. U tom slučaju, pravni lijekovi za protupravnu odluku ili radnju sanacijskih tijela ograničavaju se na naknadu gubitka koji je podnositelj zahtjeva pretrpio kao posljedicu odluke ili radnje.”

16 Članak 109. iste direktive, naslovljen „Korištenje sustava osiguranja depozita u kontekstu sanacije”, u stavku 1. određuje:

„Države članice osiguravaju da je, ako sanacijska tijela poduzmu mjere sanacije i pod uvjetom da ta mjera osigurava da deponenti i dalje imaju pristup svojim depozitima, sustav osiguranja depozita kojemu institucija pripada odgovoran za:

[…]

(b) ako se primjenjuje jedan instrument sanacije ili više njih, a nije riječ o *bail-in* instrumentu, iznos gubitaka koje bi osigurani deponenti bili pretrpjeli da su pretrpjeli gubitke razmjerne gubitcima koje su imali vjerovnici s istim redoslijedom prioriteta u skladu s nacionalnim pravom kojim se uređuje redovni postupak u slučaju insolventnosti.

U svim slučajevima odgovornost sustava osiguranja depozita nije veća od iznosa gubitaka koje bi trebalo snositi da je institucija likvidirana u redovnom postupku u slučaju insolventnosti.

[…]”

Poljsko pravo

Zakon o postupku pred upravnim sudovima

17 Članak 111. stavak 1. ustawe Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Zakon o postupku pred upravnim sudovima) od 30. kolovoza 2002. (Dz. U. iz 2002., pozicija 329.) u verziji koja se primjenjuje u glavnom postupku propisuje:

„Sud nalaže spajanje više zasebnih predmeta koji su u tijeku pred njim radi ispitivanja i zajedničke odluke kada se protiv njih može podnijeti jedan pravni lijek.”

18 Članak 134. stavak 1. tog zakona glasi:

„Sud odlučuje u granicama tužbe, a da pritom nije vezan tužbenim razlozima, tužbenim zahtjevom i pravnom osnovom istaknutima u tužbi, podložno članku 57.a.”

19 U skladu s člankom 170. navedenog zakona:

„Pravomoćna odluka ne obvezuje samo stranke i sud koji ju je donio, nego i druge sudove i državna tijela te, u slučajevima predviđenima zakonom, i druge osobe.”

Zakon o organizaciji upravnih sudova

20 U skladu s člankom 1. ustawe Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Zakon o organizaciji upravnih sudova) od 25. srpnja 2002. (Dz. U. iz 2022., pozicija 2492.), u verziji koja se primjenjuje u glavnom postupku:

„1. Upravni sudovi ostvaruju sudsku zaštitu nadzorom nad radom javne uprave […]

2. Nadzor iz stavka 1. je nadzor zakonitosti, osim ako zakonom nije drukčije određeno.”

Zakon o Građanskom zakoniku

21 Ustawa Kodeks cywilny (Zakon o Građanskom zakoniku) od 23. travnja 1964., u verziji koja se primjenjuje na glavni postupak (Dz. U. iz 2022., pozicija 1360.), u članku 417. stavku 1. određuje:

„Državna riznica, teritorijalna jedinica ili druga pravna osoba koja izvršava javne ovlasti na temelju zakona odgovorna je za štetu prouzročenu nezakonitom radnjom ili propustom u izvršavanju državnih ovlasti.”

22 Člankom 417.[1] stavkom 2. tog zakona predviđa se:

„Naknada štete uzrokovane pravomoćnom presudom ili konačnom odlukom može se zahtijevati nakon što se utvrdi njihova nezakonitost u skladu s odgovarajućim postupkom, osim ako je drukčije određeno. […]”

Zakon o BFG-u

23 Ustawa o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji (Zakon o Bankovnom jamstvenom fondu, sustavu osiguranja depozita i sanaciji) od 10. lipnja 2016., u verziji primjenjivoj na glavni postupak (Dz. U. iz 2022., pozicija 793., u daljnjem tekstu: Zakon o BFG-u), u članku 5. definira zadaće BFG-a. Stavci 1. do 6. tog članka glase kako slijedi:

„1. Zadaće [BFG-a] uključuju:

1) izvršavanje obveza koje proizlaze iz osiguravanja depozita, osobito izvršavanje isplate osiguranih sredstava deponentima;

[…]

4) provođenje sanacije;

[…]

7) druge aktivnosti za potporu stabilnosti nacionalnog financijskog sustava.

[…]

3. [BFG] surađuje s drugim subjektima koji podupiru stabilnost nacionalnog financijskog sustava […]

[…]

6. Komisja Nadzoru Finansowego [(Komisija za financijski nadzor, Poljska)] na [BFG-ov] zahtjev imenuje [BFG] upraviteljem o kojem je riječ u članku 144. stavku 1. ustawe prawo bankowe [(Zakon o bankarstvu) od 29. kolovoza 1997. (Dz. U. iz 1997., br. 140, pozicija 939.)] […]”

24 U skladu s člankom 6. stavkom 1. Zakona o BFG-u, tijela BFG-a su vijeće i upravni odbor.

25 Članak 7. stavak 4. tog zakona predviđa da se vijeće BFG-a sastoji od šest članova, odnosno tri predstavnika ministra nadležnog za financijske institucije, dvaju predstavnika Poljske nacionalne banke i jednog predstavnika Komisije za financijski nadzor.

26 U skladu s člankom 11. spomenutog zakona, upravno vijeće BFG-a odgovorno je, među ostalim, za upravljanje djelatnostima BFG-a, upravljanje njegovim sredstvima podložno ovlastima vijeća BFG-a, podnošenje redovitih izvješća vijeću BFG-a i donošenje odluka o pokretanju sanacije. U skladu sa stavkom 8. tog članka, te su odluke konačne i izvršne.

27 Članak 66. istog zakona nabraja ciljeve sanacije:

„1) održavanje financijske stabilnosti, posebno održavanjem povjerenja u financijski sektor i osiguravanjem tržišne discipline;

2) ograničavanje korištenja javnih sredstava ili vjerojatnosti korištenja javnih sredstava za financijski sektor ili različite subjekte iz tog sektora kako bi se postigli ciljevi iz točke 1. i točaka od 3. do 5.;

3) osiguravanje da subjekt nastavi obavljati ključne funkcije;

4) zaštita deponenata i ulagača obuhvaćenih sustavom naknada štete;

5) zaštita sredstava koja su klijenti povjerili subjektu.”

28 U skladu s člankom 101. Zakona o BFG-u:

„1. Komisija za financijski nadzor odmah obavješćuje [BFG] o:

1) tome da subjektu prijeti propast;

2) tome da nema dokaza da će nadzorne radnje ili radnje tog subjekta koje se mogu poduzeti omogućiti da se ta prijetnja pravodobno ukloni […]

[…]

7. Ako su kumulativno ispunjeni sljedeći uvjeti:

1) nacionalnom subjektu prijeti propast,

2) ne postoje opravdane naznake da će aktivnosti nacionalnog subjekta ili institucionalnog sustava zaštite ili nadzorne aktivnosti, uključujući mjere rane intervencije, omogućiti da se pravodobno spriječi propast,

3) mjere prema nacionalnom subjektu nužne su u javnom interesu

[BFG] donosi odluku o pokretanju sanacije nacionalnog subjekta ili odluku o otpisu ili konverziji instrumenata kapitala ili prihvatljivih obveza, kako je predviđeno člankom 70. stavkom 1. točkom 1.

[…]

10. Sanacijske mjere poduzimaju se u javnom interesu kada su potrebne za postizanje barem jednog od ciljeva sanacije iz članka 66., ako su razmjerne tim ciljevima i ako se nisu mogle postići u jednakoj mjeri u postupku u slučaju nesolventnosti.

11. Prije donošenja odluke iz stavka 7. [BFG] se savjetuje s Komisijom za financijski nadzor o ispunjavanju uvjeta iz stavka 7. točaka 1. i 2. […]

[…]

14. Nacionalni subjekt ili subjekti iz članka 64. stavka 2. točaka (a), (c) ili (d) likvidiraju se na način utvrđen u zasebnim odredbama ako su ispunjeni uvjeti iz stavka 7. točaka 1. i 2., ali uvjet iz stavka 7. točke 3. nije ispunjen.”

29 Člankom 103. stavcima 1., 3. i 5. tog zakona određeno je:

„1. [BFG] obavješćuje [predmetni] subjekt o odluci iz članka 101. stavaka 7. do 9. i članka 102. stavaka 1. do 4.

[…]

3. [BFG] mora obrazložiti odluku iz članka 101. stavaka 7. do 9. i članka 102. stavaka 1. i 4. u roku od 14 dana od datuma obavijesti subjektu u sanaciji.

[…]

5. Nadzorni odbor subjekta u sanaciji može upravnom sudu podnijeti tužbu protiv odluke u roku od sedam dana od datuma na koji je dotični subjekt obaviješten o razlozima za tu odluku. Svaka osoba čiji je pravni interes ugrožen odlukom također ima pravo pokrenuti postupak pred upravnim sudom.”

30 Člankom 104. stavcima 2. do 4. navedenog zakona predviđa se:

„2. Upravni sud odlučuje o tužbi u roku od 30 dana od njezina primitka, zajedno sa spisom predmeta i odgovorom na tužbu.

3. Naczelny Sąd Administracyjny [(Visoki upravni sud, Poljska)] odlučuje o žalbi u kasacijskom postupku u roku od dva mjeseca od dana njezina primitka.

4. Rokovi iz stavaka 2. i 3. ne uzimaju u obzir zakonom propisane rokove za određene radnje, razdoblja prekida postupka ni odgode koje se mogu pripisati stranci, odnosno odgode zbog razloga koji su izvan kontrole suda.”

31 Člankom 105. stavcima 2. do 5. istog zakona određuje se:

„2. U slučajevima predviđenima člankom 145. [Zakona o postupku pred upravnim sudovima] sud utvrđuje da je odluka nezakonita i prihvaća pravni lijek koji se na nju odnosi.

3. Pravomoćna upravna presuda kojom se utvrđuje da je [BFG-ova] odluka nezakonita ne utječe na valjanost pravnih akata koji se temelje na toj odluci i ne sprečava [BFG] da se na njih pozove u svojoj tužbi ako njezin prestanak predstavlja rizik za komercijalnu vrijednost subjekta, kontinuitet izvršenja obveza koje sanacija nastoji zaštititi, financijsku stabilnost ili prava trećih osoba stečena u dobroj vjeri, osobito onih koje su stekle imovinska prava ili su preuzele obveze slijedom odluke [BFG-a] o primjeni sanacijskih instrumenata.

4. Nezakonitost odluke [BFG-a] je temelj za njegovu odgovornost u visini nastalih gubitaka.

5. Naknada je ograničena na novčanu naknadu.”

32 U skladu s člankom 242. stavkom 1. Zakona o BFG-u:

„Vjerovnici i vlasnici koji su primili manji iznos u sanaciji od onoga koji bi dobili u postupku iz članka 241. stavka 1.:

[…]

2) neprenošenjem njihovih obveza na subjekt u sanaciji nakon primjene instrumenta prijenosa poduzeća ili instrumenta prijelazne institucije,

mogu ostvariti pravo na dodatnu naknadu od [BFG-a]."

Zakon o nadzoru financijskog tržišta

33 Ustawa o nadzorze nad rynkiem finansowym (Zakon o nadzoru financijskog tržišta) od 21. srpnja 2006., u verziji koja se primjenjuje na glavni postupak (Dz. U. iz 2022., pozicija 660), u članku 1. stavku 2. točki 1. predviđa da nadzor financijskog tržišta obuhvaća bankovni nadzor koji se provodi u skladu s odredbama, među ostalim, Uredbe br. 575/2013.

34 U skladu s člankom 3. stavcima 1. i 4. tog zakona, Komisija za financijski nadzor nadležna je u području nadzora financijskog tržišta. Članak 3.a navedenog zakona pojašnjava da je ta komisija, osim iznimno, nadležno tijelo u smislu članka 4. stavka 1. točke 40. Uredbe br. 575/2013.

Zakon o bankarstvu

35 Člankom 144. stavcima 1., 1.a, 3. i 4. Zakona o bankarstvu, u verziji koja se primjenjuje na glavni postupak (u daljnjem tekstu: Zakon o bankarstvu), određuje se:

„1. U slučaju o kojem je riječ u članku 138. stavku 3. u vezi s postojanjem okolnosti iz članka 142. stavka 1., kako bi poboljšala situaciju banke ili osigurala djelotvornost plana oporavka, Komisija za financijski nadzor može donijeti odluku o imenovanju upravitelja u banci ne dovodeći u pitanje članak 5. stavak 6. [Zakona o BFG-u].

1.a U slučaju iz stavka 1. Komisija za financijski nadzor u odluci utvrđuje detaljan opseg upraviteljevih zadaća.

[…]

3. Upravitelj ima pravo na podnošenje prigovora protiv odluka uprave i nadzornog odbora banke. Izjava o namjeri podnošenja prigovora iznesena na sjednici nadzornog odbora ili uprave obustavlja izvršenje odluke.

4. Upravitelj može podnijeti žalbu protiv odluke glavne skupštine dioničara ili glavne skupštine kreditne unije kojom se povređuje interes banke […]"

Glavni postupak i prethodna pitanja

36 Budući da društvo GN Bank nije poštovalo kapitalne zahtjeve predviđene Uredbom br. 575/2013, Komisija za financijski nadzor je odlukom od 22. prosinca 2021. toj financijskoj instituciji imenovala „upravitelja" u smislu članka 5. stavka 6. Zakona o BFG-u, što je funkcija koja odgovara onoj „privremenog upravitelja" u smislu članka 29. Direktive 2014/59, kako bi se poboljšala financijska situacija navedene institucije. Ta je zadaća povjerena BFG-u. Tom odlukom Komisija za financijski nadzor je zadužila BFG da, među ostalim, sastavlja izvješća, prati aktivnosti društva GN Bank i izvršava sve zakonske ovlasti u vezi s navedenom funkcijom.

37 Dana 18. kolovoza 2022. Komisija za financijski nadzor obavijestila je BFG o riziku od propasti društva GN Bank i nepostojanju elemenata koji upućuju na to da će poduzete mjere omogućiti da se taj rizik ukloni na vrijeme.

38 U tom je kontekstu BFG, djelujući u svojstvu sanacijskog tijela, 29. rujna 2022. donio odluku o pokretanju sanacijskog postupka nad društvom GN Bank, o imenovanju posebnog upravitelja, otpisu instrumenata kapitala koje je izdala ta institucija i primjeni instrumenta sanacije prijelazne institucije (u daljnjem tekstu: odluka o kojoj je riječ u glavnom postupku). Stoga je imovina društva GN Bank navedena u toj odluci prenesena 3. listopada 2022. na prijelaznu instituciju, pri čemu su izuzeća od tog prijenosa taksativno navedena. Ta su se izuzeća osobito odnosila na imovinska prava koja proizlaze iz radnji, pravnih akata ili povreda pravila povezanih s ugovorima o kreditu i ugovorima o zajmu u stranim valutama ili koji su indeksirani prema tečaju strane valute kao i na potraživanja koja proizlaze iz tih imovinskih prava, uključujući ona koji su predmet građanskih i upravnih postupka, bez obzira na datum njihova podnošenja. Adresati navedene odluke bili su društvo GN Bank, prijelazna institucija i posebni upravitelj.

39 Nadzorni odbor društva GN Bank podnio je tužbu protiv odluke o kojoj je riječ u glavnom postupku Wojewódzkom Sądu Administracyjnom w Warszawie (Vojvodski upravni sud u Varšavi, Poljska), odnosno sudu koji je uputio zahtjev. Druge fizičke i pravne osobe također su podnijele tužbe protiv te odluke, osobito dioničari društva GN Bank, vlasnici obveznica koje je ono izdalo, vjerovnici i osobe koje su s njim sklopile ugovore o kreditu i zajmu izražene ili indeksirane u stranoj valuti.

40 Tužitelji koji su podnijeli te različite tužbe zahtijevaju od suda koji je uputio zahtjev da utvrdi da je odluka o kojoj je riječ u glavnom postupku nezakonita, što bi im omogućilo da zahtjeve za naknadu štete podnesu redovnim sudovima. Oni ističu tužbene razloge koji se temelje na povredi materijalnog prava i povredi postupovnih pravila koje bitno utječu na tu odluku. U tom se pogledu osobito navodi da se BFG nalazi u sukobu interesa koji ga sprečava da obavlja funkcije sanacijskog tijela jer je istodobno obavljao nadzorne funkcije, funkcije osiguravanja bankovnih depozita i sanacijske funkcije. Taj sukob interesa je još pogoršan nepostojanjem postupovnih jamstava koja su predviđena Direktivom 2014/59.

41 BFG osporava postojanje sukoba interesa. Nadalje, tvrdi da je poduzeo organizacijske i strukturne mehanizme kojima se jamči njegova operativna neovisnost kao sanacijskog tijela i izbjegava svaki sukob interesa u izvršavanju funkcija sanacije i njegovih drugih funkcija.

42 Kao prvo, sud koji je uputio zahtjev navodi da je na dan donošenja odluke kojom se upućuje prethodno pitanje protiv odluke o kojoj je riječ u glavnom postupku podneseno više od sedam tisuća tužbi, što odgovara prosječnoj količini tužbi koje taj sud zaprima tijekom razdoblja duljeg od dvije godine. Naknadno je obavijestio Sud da je broj tužbi protiv te odluke sada veći od osam tisuća.

43 Sud koji je uputio zahtjev u tom pogledu naglašava da ga članak 111. stavak 1. Zakona o postupku pred upravnim sudovima obvezuje da spoji sve tužbe koje su mu podnesene protiv odluke o kojoj je riječ u glavnom postupku i da je stoga 26. siječnja 2023. naložio to spajanje radi zajedničkog ispitivanja i zajedničke odluke. Međutim, on smatra da primjena te odredbe pretjerano otežava, pa čak i onemogućava, donošenje presude u razumnom roku.

44 U tom kontekstu, sud koji je uputio zahtjev pita se predstavlja li pravo svake osobe čiji je pravni interes bio povrijeđen odlukom o kojoj je riječ u glavnom postupku da pokrene postupak pred upravnim sudom djelotvoran pravni lijek u skladu s člankom 85. stavcima 2. i 3. Direktive 2014/59, u vezi s člankom 19. stavkom 1. drugim podstavkom UEU-a i člankom 47. Povelje. Ističe da se, što se tiče potonjeg članka, u uvodnoj izjavi 88. te direktive naglašava da je potrebno zajamčiti predmetnim osobama „djelotvoran pravni lijek” za mjere koje na njih utječu.

45 U tom pogledu, iako je načelno na nacionalnom zakonu da utvrdi osobe koje imaju aktivnu procesnu legitimaciju za podnošenje pravnog sredstva protiv odluke nacionalnog sanacijskog tijela i način na koji je zajamčena zaštita pravnog interesa tih osoba, sud koji je uputio zahtjev dvoji o tome je li davanje navedenim osobama mogućnosti podnošenja pojedinačne tužbe upravnom sudu protiv te odluke uvjet *sine qua non* za zaštitu prava koja proizlaze iz prava Unije.

46 Naime, sud koji je uputio zahtjev navodi da je, u skladu s člankom 11. stavkom 8. kao i člankom 105. stavcima 2. i 3. Zakona o BFG-u, odluka o pokretanju postupka sanacije konačna i odmah izvršiva te da ju upravni sud kojem je podnesena tužba protiv nje ne može poništiti, nego samo utvrditi njezinu nezakonitost ili odbiti tu tužbu. Tim odredbama trebao bi se provesti članak 85. stavak 4. Direktive 2014/59.

47 Budući da navedena tužba nema suspenzivan učinak i ne može dovesti do poništenja takve odluke, nacionalni zakonodavac je dotičnim osobama stavio na raspolaganje tužbu za naknadu štete. Stoga pravomoćna presuda kojom bi se utvrdila nezakonitost odluke o kojoj je riječ u glavnom postupku omogućuje podnošenje takve tužbe, ne dovodeći u pitanje njezinu osnovanost.

48 Što se tiče nacionalnih upravnih postupovnih pravila, sud koji je uputio zahtjev navodi da upravni sudovi ostvaruju sudsku zaštitu na način da nadziru djelovanje javne uprave, i to u pogledu njezine zakonitosti. Ti sudovi odlučuju u granicama predmeta, ali nisu vezani tužbenim razlozima, tužbenim zahtjevom i pravnom osnovom iznesenima u tužbi, što u biti znači da provode potpun nadzor zakonitosti pobijanog akta. Istaknuti tužbeni razlozi stoga imaju samo indikativnu vrijednost i u presudi se mogu uzeti u obzir i druge nepravilnosti osim onih koje je naveo tužitelj.

49 Osim toga, u skladu s člankom 170. Zakona o postupku pred upravnim sudovima, pravomoćna upravna presuda ima učinak *erga omnes*.

50 Slijedom toga, s jedne strane, eventualna pravomoćna upravna presuda kojom se utvrđuje nezakonitost odluke o kojoj je riječ u glavnom postupku ne bi imala ni za adresate te odluke ni za druge osobe na koje se odnosi zbog njihova pravnog interesa izravan konstitutivni učinak na njihova prava i obveze. S druge strane, osobe koje nisu bile stranke u upravnom postupku u

kojem je donesena navedena odluka i koje same nisu podnijele tužbu protiv te odluke, ali čiji je pravni interes bio oštećen njezinom mogućom nezakonitošću, mogu podnijeti tužbe za naknadu štete pred redovnim sudom pozivajući se na tu presudu.

51 U tom se okviru sud koji je uputio zahtjev pita je li poljski zakonodavac pravilno smatrao da je, kako bi se ispunili zahtjevi koji proizlaze iz članka 85. stavka 3. Direktive 2014/59, članka 47. Povelje i članka 19. stavka 1. drugog podstavka UEU-a, bilo potrebno priznati aktivnu procesnu legitimaciju pred upravnim sudovima svim osobama čiji je pravni interes povrijeđen odlukom poput one o kojoj je riječ u glavnom postupku.

52 Sud koji je uputio zahtjev smatra da je odgovor na prvo prethodno pitanje relevantan s obzirom na njegovu obvezu da odredi krug stranaka u sudskom postupku i u pogledu postupanja s tužbama koje su mu podnesene, s obzirom na to da bi se tužbu pred redovnim sudovima koju bi dotične osobe mogle podnijeti, u skladu s poljskim pravom, kako bi ostvarile svoja prava koja su eventualno povrijeđena odlukom o kojoj je riječ u glavnom postupku, zajedno s postupovnim pravilima pred upravnim sudovima, moglo smatrati prikladnim i dostatnim za jamčenje djelotvorne zaštite prava tih osoba.

53 Kao drugo, sud koji je uputio zahtjev smatra da bi, ako to nije slučaj, s obzirom na velik broj tužbi podnesenih protiv odluke o kojoj je riječ u glavnom postupku, trebalo ispitati posljedice odredbe nacionalnog postupovnog prava koja mu nalaže da u svrhu postupka spoji sve te tužbe. Pita se može li, kako bi osigurao djelotvornu sudsku zaštitu osobama koje nisu subjekt u sanaciji, ali i potonjem subjektu, izuzeti iz primjene tu odredbu.

54 Cilj navedene odredbe je, u biti, izbjeći da upravni sud kojem je podneseno više tužbi protiv istog akta, ispitujući ih zasebno, donese različite presude.

55 Sud koji je uputio zahtjev smatra da bi u ovom slučaju taj postupovni zahtjev mogao znatno odgoditi donošenje presude kojom se završava postupak i tako u praksi učiniti praktično nemogućim ili pretjerano teškim ostvarivanje prava koja tim osobama dodjeljuje pravni poredak Unije, što bi bilo protivno načelu djelotvornosti.

56 Sud koji je uputio zahtjev smatra da, s obzirom na postupovna pravila kojima se uređuje ispitivanje tužbi pred upravnim sudovima i učinke pravomoćne presude donesene nakon takve tužbe, neprimjenjivanje navedenog postupovnog zahtjeva pridonijelo bi provedbi prava zajamčenih pravom Unije time što bi omogućilo ispunjenje zahtjeva žurne kontrole zakonitosti odluke o kojoj je riječ u glavnom postupku, u skladu s člankom 85. stavkom 3. Direktive 2014/59. U tom slučaju sud koji je uputio zahtjev odlučivao bi o prvoj tužbi koju je podnio nadzorni odbor društva GN Bank.

57 Kao treće, sud koji je uputio zahtjev smatra da nadzor odluke o kojoj je riječ u glavnom postupku zahtijeva ispitivanje je li BFG kod njezina donošenja poštovao zahtjev operativne neovisnosti i nepostojanja bilo kakvog sukoba interesa između različitih funkcija nacionalnog sanacijskog tijela u smislu članka 3. stavka 3. Direktive 2014/59, osobito s obzirom na kumuliranje funkcija sanacije od strane tog tijela s onima privremenog upravitelja društva GN Bank, koju je ranije obavljalo, i funkcije osiguravanja bankovnih depozita.

58 U tom pogledu, sud koji je uputio zahtjev smatra da, iako nadzornu funkciju u užem smislu obavlja Komisija za financijski nadzor, ostaje činjenica da to nadzorno tijelo imenuje privremenog upravitelja i da on izvršava zadaće koje mu je ono povjerilo. Zato se ne može *a priori* isključiti da

BFG-ovo obavljanje funkcija privremenog upravitelja zahtijeva donošenje odgovarajućih odredbi kako bi se osigurala njegova operativna neovisnost kao nacionalnog sanacijskog tijela i izbjegli sukobi interesa.

59 Osim toga, prema mišljenju suda koji je uputio zahtjev, kumuliranje funkcija sanacije i osiguravanja depozita BFG-a dovodi do rizika, u nedostatku strukturnog razdvajanja i organizacijske neovisnosti tih dviju funkcija, da mjere koje je to tijelo donijelo u odnosu na banku za koju postoji rizik od propasti imaju za cilj svesti na najmanju moguću mjeru upotrebu sredstava kojima to tijelo raspolaže u okviru svojih funkcija osiguravanja bankovnih depozita i koja bi se, u slučaju propasti banke o kojoj je riječ, trebala osloboditi na temelju tog osiguranja.

60 Nadalje, sud koji je uputio zahtjev pita se može li se, unatoč tomu što u Zakonu o BFG-u ne postoje odredbe kojima se osigurava strukturno odvajanje funkcije sanacije od drugih funkcija BFG-a, ipak smatrati da je cilj operativne neovisnosti i nepostojanja sukoba interesa postignut ako su u tu svrhu poduzete druge mjere, koje bi se smatrale dostatnima.

61 U tim je okolnostima Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie (Vojvodski upravni sud u Varšavi) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:

„1. Treba li članak 85. stavke 2. i 3. Direktive [2014/59], u vezi s člankom 47. [Povelje] i člankom 19. stavkom 1. drugim podstavkom [UEU-a], tumačiti na način da se, u slučaju da nadzorni odbor subjekta u sanaciji podnese nacionalnom upravnom sudu tužbu protiv odluke o sanaciji, smatra da je djelotvoran pravni lijek osiguran i osobama koje tužbom protiv te odluke traže zaštitu svojeg pravnog interesa, u situaciji u kojoj sud prilikom nadzora pobijane odluke nije obvezan tužbenim razlozima i zahtjevima ni navedenom pravnom osnovom tužbe, a pravomoćna odluka donesena nakon razmatranja te tužbe ima učinak *erga omnes* i kada mogućnost da te osobe zaštite svoj pravni interes ne ovisi o tome da zasebno podnesu tužbu upravnom sudu protiv [takve odluke]?

2. Treba li članak 85. stavak 3. Direktive [2014/59] kojim se uvodi zahtjev djelotvornog sudskog nadzora te članak 47. Povelje i članak 19. stavak 1. drugi podstavak UEU-a kojima se određuje djelotvorna sudska zaštita tumačiti na način da im se protivi primjena postupovne odredbe države članice koja obvezuje nacionalni upravni sud da zajedno ispituje sve tužbe koje su mu podnesene protiv odluke sanacijskog tijela u situaciji u kojoj primjena te odredbe zajedno s drugim uvjetima nacionalnog upravnog postupka dovodi do toga da je donošenje presude u predmetu u razumnom roku, s obzirom na znatnu količinu takvih tužbi, pretjerano otežano, ako ne i nemoguće?

3. Treba li članak 3. stavak 3. Direktive [2014/59] tumačiti na način da se njime omogućuje državi članici da, kako bi se osigurala operativna neovisnost i izbjegavanje sukoba interesa, ne izvrši strukturno razdvajanje funkcija sanacijskog tijela od drugih funkcija tog tijela kao zakonskog osiguravatelja bankovnih depozita ili upravitelja banke (privremenog upravitelja) imenovanog na temelju odluke nacionalnog tijela nadležnog za nadzor za potrebe Uredbe [br. 575/2013] i Direktive [2013/36]?

4. Treba li članak 3. stavak 3. Direktive [2014/59] tumačiti na način da se – u slučaju povrede obveze države članice da uspostavi adekvatne strukturne mehanizme za osiguravanje operativne neovisnosti i izbjegavanje sukoba interesa među nadzornim funkcijama u skladu s Uredbom [br. 575/2013] i Direktivom [2013/36] ili drugim funkcijama nadležnog tijela i funkcijama sanacijskog tijela – uvjet operativne neovisnosti i izbjegavanja sukoba interesa

može smatrati ispunjenim ako nacionalni upravni sud koji nadzire odluku o sanaciji utvrdi da bi druga primijenjena organizacijska rješenja i stvarna postupanja sanacijskog tijela bila dostatna za postizanje tog učinka?”

Prethodna pitanja

Drugo pitanje

62 Svojim drugim pitanjem, koje valja najprije ispitati, sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 85. stavak 3. Direktive 2014/59, u vezi s člankom 47. Povelje i člankom 19. stavkom 1. drugim podstavkom UEU-a, tumačiti na način da mu se protivi primjena nacionalne postupovne odredbe kojom se sudu nadležnom za odlučivanje o tužbama protiv odluke nacionalnog sanacijskog tijela o donošenju mjere za upravljanje krizom nalaže da spoji sve tužbe koje su mu podnesene protiv te odluke, kada bi primjena te odredbe mogla pretjerano otežati ili čak onemogućiti donošenje presude u razumnom roku s obzirom na velik broj tužbi protiv te odluke.

Dopuštenost

63 Poljska vlada osporava dopuštenost drugog pitanja.

64 Ta vlada smatra da je odgovor na to pitanje nepotreban s obzirom na to da je sud koji je uputio zahtjev već spojio tužbe podnesene protiv odluke o kojoj je riječ u glavnom postupku, a koje su pred njim bile u tijeku 26. siječnja 2023., tako da sada nije u mogućnosti ispitati samo tužbu nadzornog odbora društva GN Bank.

65 U tom pogledu, iz samog teksta drugog pitanja proizlazi da sud koji je uputio zahtjev dvoji o mogućnosti pomirenja obveze koju nameće nacionalno pravo da spoji brojne tužbe koje su mu podnesene s potrebom brzog odlučivanja, ili barem u razumnom roku, koja proizlazi iz odredaba prava Unije čije tumačenje traži. Međutim, odgovor na to pitanje i dalje je koristan unatoč spajanju većine tužbi o kojima odlučuje sud koji je uputio zahtjev jer bi ga taj odgovor mogao navesti na zaključak da je njihovo spajanje nevaljano zbog njegove neusklađenosti s pravom Unije i stoga bi mogao odlučiti razdvojiti te tužbe.

66 Stoga je drugo pitanje dopušteno.

Meritum

67 Članak 19. stavak 1. drugi podstavak UEU-a obvezuje države članice na to da predvide pravne lijekove dostatne da bi se osobama osiguralo poštovanje njihova prava na djelotvornu sudsku zaštitu u područjima obuhvaćenima pravom Unije (presuda od 21. prosinca 2021., Randstad Italia, C-497/20, EU:C:2021:1037, t. 56. i navedena sudska praksa). Taj zahtjev djelotvorne sudske zaštite treba shvatiti, među ostalim, u smislu članka 47. Povelje (vidjeti u tom smislu presudu od 15. srpnja 2021., Komisija/Poljska (Sustav stegovnih mjera za suce), C-791/19, EU:C:2021:596, t. 57.). Uostalom, u uvodnim izjavama 88. i 130. Direktive 2014/59 naglašava se da se njome poštuju prava, slobode i načela priznata Poveljom, a osobito pravo na djelotvoran pravni lijek, pri čemu zainteresirane stranke imaju, među ostalim, pravo na djelotvoran pravni lijek protiv mjera koje na njih utječu.

68 U skladu s člankom 47. drugim stavkom Povelje, pravo na djelotvoran pravni lijek uključuje, među ostalim, pravo svake osobe da se njezin slučaj ispita u razumnom roku. Razumnost roka za suđenje mora se ocijeniti s obzirom na posebne okolnosti svakog predmeta, a osobito s obzirom na važnost spora za zainteresiranu osobu, složenost predmeta kao i ponašanje stranaka, s obzirom na to da popis relevantnih kriterija nije taksativan (vidjeti u tom smislu presude od 9. rujna 2008., FIAMM i dr./Vijeće i Komisija, C-120/06 P i C-121/06 P, EU:C:2008:476, t. 212. i od 16. srpnja 2009., Der Grüne Punkt – Duales System Deutschland/Komisija, C-385/07 P, EU:C:2009:456, t. 181. i 182. i navedenu sudsku praksu).

69 Što se tiče prava na pravni lijek protiv odluka o donošenju mjera za upravljanje krizom koje su donijela nacionalna sanacijska tijela, člankom 85. stavkom 3. Direktive 2014/59 konkretizira se pravo svake osobe da se njezin slučaj ispita u razumnom roku, što je utvrđeno u članku 47. Povelje, time što se zahtijeva da se sudski nadzor na koji ima pravo svaka osoba na koju utječe odluka o donošenju takve mjere „provede brzo”.

70 Kad je riječ o kriteriju koji se odnosi na važnost spora za osobe na koje utječu odluke nacionalnog sanacijskog tijela o donošenju mjera za upravljanje krizom, to jest obuhvaćene institucije ili subjekte, njihove dioničare, vjerovnike i sve druge treće osobe na koje takve odluke mogu utjecati, ocjena razumnosti roka suđenja u okviru nadzora iz navedenog članka 85. stavka 3. ovisi, među ostalim, o potrebi da se što je prije moguće ispuni temeljni zahtjev pravne sigurnosti u odnosu na sve te osobe, budući da se te mjere odnose na izvanredne odluke koje imaju derogatornu prirodu i znatne posljedice i koje se, kao što se to osobito naglašava u uvodnoj izjavi 92. Direktive 2014/59, trebaju hitno poduzeti zbog ozbiljnih rizika koje one imaju za cilj spriječiti.

71 Naime, iz sudske prakse Suda proizlazi da razmatranja koja se odnose na zahtjev pravne sigurnosti, važnost pitanja i financijskih interesa o kojima je riječ kao i velik broj potencijalno pogođenih osoba treba uzeti u obzir u okviru ocjene razumnosti roka u kojem treba provesti sudski nadzor (vidjeti po analogiji presudu od 26. studenoga 2013., Groupe Gascogne/Komisija, C-58/12 P, EU:C:2013:770, t. 87. i navedenu sudsku praksu).

72 U ovom slučaju iz zahtjeva za prethodnu odluku proizlazi da je članak 85. stavak 3. Direktive 2014/59 proveden, u smislu članka 51. stavka 1. Povelje, nacionalnim propisom koji se primjenjuje na temelju obveze različitih sudionika da poštuju kratke rokove predviđene člankom 104. Zakona o BFG-u, odnosno rokove koji su, u načelu, ograničeni na sedam dana za obavještavanje BFG-a o tužbi, na četrnaest dana koje potonji ima za podnošenje te tužbe zajedno s odgovorom na tužbu, na 30 dana za donošenje odluke upravnog suda i na dva mjeseca za donošenje odluke o mogućoj žalbi u kasacijskom postupku. Stoga valja smatrati da se ovo pitanje odnosi na tumačenje članka 47. Povelje.

73 Međutim, sud koji je uputio zahtjev navodi da se čini da opća nacionalna postupovna odredba, odnosno članak 111. stavak 1. Zakona o postupku pred upravnim sudovima, može spriječiti sud pred kojim se vodi postupak da poštuje pravo pravnog subjekta da se njegov slučaj ispita u razumnom roku, s obzirom na to da se tom odredbom nalaže spajanje predmeta koji se odnose na tužbe podnesene protiv iste odluke u svrhu ispitivanja i donošenja zajedničke odluke. Taj sud pojašnjava da broj tužbi podnesenih protiv odluke o kojoj je riječ u glavnom postupku odgovara svim tužbama koje mu se uobičajeno podnesu u dvije godine i da njihovo zajedničko razmatranje može odgoditi donošenje presude izvan razumnog roka.

74 Međutim, unatoč činjenici da spajanje povezanih predmeta općenito može pridonijeti dobrom sudovanju, isto ne vrijedi kad je riječ o tužbama podnesenima protiv odluka o donošenju mjere za upravljanje krizom, koje mogu utjecati na znatan broj osoba i stoga potaknuti brojne tužbe. Naime, u takvom slučaju takvo spajanje može spriječiti provedbu bilo kakvog sudskog nadzora na više godina, što je protivno pravu da se slučaj ispita u razumnom roku, utvrđenom u članku 47. Povelje.

75 U tim okolnostima valja podsjetiti na to da su, s jedne strane, u skladu s načelom usklađenog tumačenja nacionalnog prava, kako bi se u okviru njihove nadležnosti osigurala puna učinkovitost prava Unije prilikom rješavanja sporova koji se pred njima vode, nacionalni sudovi dužni, primjenjujući nacionalno pravo, tumačiti ga u najvećoj mogućoj mjeri u svjetlu teksta i svrhe predmetne direktive kako bi se postigao njome predviđen rezultat i postupilo u skladu s trećim stavkom članka 288. UFEU-a. Iako je ta obveza ograničena općim načelima prava, osobito načelima pravne sigurnosti i zabrane retroaktivnosti, i ne može služiti kao temelj tumačenju *contra legem* nacionalnog prava, ipak je na tim sudovima da učine sve što je u njihovoj nadležnosti, uzimajući u obzir cjelokupno nacionalno pravo i primjenjujući metode tumačenja koje to pravo poznaje, da bi se zajamčila puna djelotvornost te direktive i da bi se došlo do rješenja koje je u skladu s ciljem koji se njome želi postići (vidjeti u tom smislu presudu od 11. veljače 2021., M. V. i dr. (Uzastopni ugovori o radu na određeno vrijeme u javnom sektoru), C-760/18, EU:C:2021:113, t. 65., 67. i 68. i navedenu sudsku praksu).

76 S druge strane, na temelju načela nadređenosti prava Unije, ako nacionalnu odredbu nije moguće tumačiti u skladu sa zahtjevima prava Unije, nacionalni sud koji u okviru svoje nadležnosti ima zadaću primjenjivati odredbe tog prava dužan je, kao tijelo države članice, osigurati im puni učinak i po potrebi po službenoj dužnosti izuzeti iz primjene sve nacionalne odredbe suprotne odredbi prava Unije koja ima izravan učinak u sporu u kojem odlučuje (vidjeti u tom smislu presudu od 24. lipnja 2019., Popławski, C-573/17, EU:C:2019:530, t. 58. i 61. i navedenu sudsku praksu).

77 U ovom slučaju treba smatrati da odredbe članka 47. Povelje imaju izravan učinak (vidjeti u tom smislu presudu od 15. travnja 2021., Braathens Regional Aviation, C-30/19, EU:C:2021:269, t. 57. i navedenu sudsku praksu).

78 Stoga je na sudu koji je uputio zahtjev da, ako je potrebno, izuzme iz primjene odredbe nacionalnog postupovnog prava koje mu zabranjuju da razdvoji tužbe o kojima je riječ u glavnom postupku ako se te odredbe ne mogu tumačiti na način da se poštuje pravo da se slučaj ispita u razumnom roku, kako je navedeno u članku 47. Povelje.

79 Osim toga, poljska je vlada na raspravi pred Sudom navela da, kad je riječ o predmetima poput onih o kojima je riječ u glavnom postupku, poljsko pravo dopušta da se ti predmeti razdvoje kada je spajanje nevaljano. Ipak, prema mišljenju te vlade, u slučaju razdvajanja, navedene predmete bi istodobno razmatrali različiti suci, što bi dovelo do opasnosti od nepomirljivih presuda jer nema postupovnog pravila koje bi omogućio i izbjegavanje tog rizika i osiguranje poštovanja prava da se slučaj svake osobe sasluša u razumnom roku, sadržanog u članku 47. Povelje.

80 U tom pogledu valja podsjetiti na to da se zahtjev djelotvorne sudske zaštite iz članka 47. Povelje primjenjuje, među ostalim, na utvrđivanje postupovnih pravila koja se odnose na tužbe utemeljene na pravima koja pravni subjekti imaju na temelju prava Unije (vidjeti u tom smislu presudu od 17. svibnja 2022., Ibercaja Banco, C-600/19, EU:C:2022:394, t. 45. i navedenu sudsku praksu).

81 U nedostatku propisa Unije u tom području, načini provedbe prava na djelotvoran pravni lijek osoba na koje utječe odluka nacionalnog tijela o donošenju mjere za upravljanje krizom stvar su unutarnjeg pravnog poretka država članica, na temelju načela postupovne autonomije, ali uz poštovanje načela ekvivalentnosti i djelotvornosti (vidjeti po analogiji presudu od 24. listopada 2018., XC i dr., C-234/17, EU:C:2018:853, t. 21. i navedenu sudsku praksu).

82 Kako bi se ispunili zahtjevi načela djelotvorne sudske zaštite utvrđenog u članku 47. stavku 1. Povelje, na nacionalnom je sudu da poduzme potrebne postupovne i organizacijske mjere, uspoređujući različite postojeće interese i procjenjujući utjecaj tih mjera na svaku osobu koja je valjano podnijela tužbu protiv odluke nacionalnog sanacijskog tijela, u skladu s člankom 85. stavkom 3. Direktive 2014/59. Stoga, kako bi se zajamčila puna učinkovitost buduće sudske odluke o postojanju prava istaknutih na temelju prava Unije, nacionalni sud treba imati mogućnost, u slučaju razdvajanja, poduzeti potrebne mjere kako bi istodobno osigurao poštovanje prava na ispitivanje slučaja svake osobe u razumnom roku propisanog člankom 47. Povelje i izbjegao opasnost od nepomirljivih presuda koje donose različiti suci.

83 U ovom je slučaju na sudu koji je uputio zahtjev da provjeri jesu li činjenica da se najprije razmatraju jedan ili više predmeta koji se odnose na jednu ili više tužbi protiv odluke sanacijskog tijela poput one o kojoj je riječ u glavnom postupku i istodobni prekid drugih predmeta koji se odnose na istu odluku nužni kako bi se osigurala puna učinkovitost buduće sudske odluke o postojanju prava istaknutih na temelju prava Unije.

84 S obzirom na sva prethodna razmatranja, na drugo pitanje valja odgovoriti tako da članak 47. Povelje treba tumačiti na način da mu se protivi primjena nacionalne postupovne odredbe kojom se sudu nadležnom za odlučivanje o tužbama protiv odluke nacionalnog sanacijskog tijela o donošenju mjere za upravljanje krizom nalaže da spoji sve tužbe koje su mu podnesene protiv te odluke, kada je primjena te odredbe protivna pravu da se slučaj ispita u razumnom roku.

Prvo pitanje

Dopuštenost

85 BFG i poljska vlada osporavaju dopuštenost prvog pitanja, koje se odnosi na mogućnost da sud koji odlučuje o brojnim tužbama protiv odluke nacionalnog sanacijskog tijela o donošenju mjere za upravljanje krizom odluči samo o jednoj od tih tužbi, kada provodi nadzor zakonitosti i njegova će presuda imati učinak *erga omnes*.

86 Prema BFG-ovu mišljenju, odgovor na to pitanje nije potreban za rješavanje spora u glavnom postupku. Naime, riječ je o tehničkim aspektima odvijanja sudskog postupka koji ne zahtijevaju tumačenje prava Unije, s obzirom na to da sud koji je uputio zahtjev nije izrazio sumnje u pogledu usklađenosti nacionalnih odredbi koje uređuju taj postupak s tim pravom.

87 U tom pogledu iz ustaljene sudske prakse proizlazi da je isključivo na nacionalnom sudu pred kojim se vodi postupak i koji mora preuzeti odgovornost za sudsku odluku koja će biti donesena da, uvažavajući posebnosti predmeta, ocijeni nužnost prethodne odluke za donošenje svoje presude i relevantnost pitanja koja postavlja Sudu, koja uživaju pretpostavku relevantnosti. Slijedom toga, ako se postavljeno pitanje odnosi na tumačenje ili valjanost pravila prava Unije, Sud je u načelu dužan odlučiti osim ako je očito da traženo tumačenje nema nikakve veze s činjeničnim stanjem ili predmetom spora u glavnom postupku, ako je problem hipotetski ili ako

Sud ne raspolaže činjeničnim i pravnim elementima potrebnima kako bi mogao dati koristan odgovor na navedeno pitanje (presuda od 21. prosinca 2021., Trapeza Peiraios, C-243/20, EU:C:2021:1045, t. 25. i navedena sudska praksa).

88 Međutim, u ovom slučaju, tumačenje prava Unije na koje se odnosi ovo pitanje može utjecati na postupovno razmatranje predmeta iz glavnog postupka u dijelu u kojem on proizlazi iz svih tužbi podnesenih protiv odluke o kojoj je riječ u glavnom postupku, osim one koju je podnio nadzorni odbor društva GN Bank, uz iznimku odgovora na drugo pitanje. Osim toga, suprotno onomu što tvrdi BFG, sud koji je uputio zahtjev izričito predviđa da će zbog obveze ispitivanja svih tužbi koje mu se podnose morati prekršiti svoju obvezu brzog odlučivanja.

89 Poljska vlada pak smatra da je odgovor na prvo pitanje nepotreban zbog istih razloga kao što su oni navedeni u točki 64. ove presude.

90 Međutim, odgovor na to pitanje i dalje je koristan unatoč spajanju različitih tužbi podnesenih sudu koji je uputio zahtjev, s obzirom na to da bi on mogao, u pogledu odgovora na drugo pitanje, smatrati da je navedeno spajanje protivno pravu da se slučaj ispita u razumnom roku, utvrđenom u članku 47. Povelje, što bi mu omogućilo, kao prvo, da razdvoji tužbe i, kao drugo, da provede provjeru navedenu u točki 83. ove presude.

91 Stoga je prvo pitanje dopušteno.

Meritum

92 Uvodno valja istaknuti da članak 85. stavak 2. Direktive 2014/59, iako je naveden u prvom pitanju, nije relevantan s obzirom na okolnosti glavnog predmeta. Naime, ta se odredba odnosi na pravo podnošenja tužbe protiv svake odluke o donošenju mjere za sprečavanje krize ili izvršavanju bilo koje druge ovlasti osim mjere za upravljanje krizom na temelju te direktive, dok odluka o kojoj je riječ u glavnom postupku, koja u biti ima za cilj podvrgavanje društva GN Bank postupku sanacije, predstavlja „mjeru sanacije” i stoga „mjeru za upravljanje krizom” u smislu točaka 40. i 102. članka 2. navedene direktive.

93 Slijedom toga, valja smatrati da svojim prvim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 85. stavak 3. Direktive 2014/59, u vezi s člankom 47. Povelje, tumačiti na način da, kada je nacionalnom sudu podneseno više tužbi protiv odluke nacionalnog sanacijskog tijela o donošenju mjere za upravljanje krizom, od kojih je jednu podnijelo tijelo institucije u postupku sanacije, ispitivanje merituma samo te tužbe omogućuje zaključak da je pravo na djelotvoran pravni lijek bilo osigurano u odnosu na svaku drugu osobu koja je također podnijela tužbu protiv te odluke jer taj sud, s jedne strane, izvršava nadzor zakonitosti a da pritom nije vezan tužbenim razlozima, tužbenim zahtjevom i pravnom osnovom tužbe koju ispituje i, s druge strane, donosi presudu s učinkom *erga omnes* na koju se može pozvati svaka osoba na koju se navedena odluka odnosi kako bi dobila naknadu štete koja joj je njome prouzročena.

94 S obzirom na to, valja podsjetiti na to da se člankom 85. stavkom 3. Direktive 2014/59 predviđa da sve osobe na koje utječe odluka o poduzimanju mjere za upravljanje krizom imaju pravo pobijati tu odluku pred sudom.

95 Točno je da, na temelju članka 85. stavka 4. drugog podstavka te direktive, poništenje odluke sanacijskog tijela ne utječe na naknadne administrativne radnje ili transakcije koje je dotično sanacijsko tijelo izvršilo, a koje su se temeljile na poništenoj odluci ako je potrebno zaštititi

interese trećih strana u dobroj vjeri, s obzirom na to da su pravna sredstva u vezi sa štetnom odlukom ili mjerom tog tijela ograničena na naknadu gubitaka koje su pretrpjele osobe na koje utječe ta odluka ili mjera.

96 Međutim, u skladu s poljskim pravom, osoba pogođena mjerom za upravljanje krizom koju je donio BFG, djelujući u svojstvu sanacijskog tijela, nije dužna sama osporavati zakonitost te mjere pred nacionalnim upravnim sudom kako bi mogla podnijeti zahtjev za naknadu štete koja joj je uzrokovana tom mjerom, s obzirom na to da se ta osoba u prilog tom zahtjevu može pozivati na utvrđenje nezakonitosti navedene mjere utvrđeno presudom tog suda kojom je odlučeno o tužbi drugog subjekta.

97 Međutim, u ovom slučaju, pod pretpostavkom da se presudom kojom se odlučuje o tužbi koju je podnio nadzorni odbor društva GN Bank odbije ta tužba kao neosnovana, drugi tužitelji u glavnom postupku ne bi mogli podnijeti zahtjev za naknadu svoje štete zbog učinka *erga omnes* te presude. Ti drugi tužitelji stoga bi bili lišeni prava na iznošenje vlastitih tužbenih razloga u prilog svojoj tužbi protiv odluke o kojoj je riječ u glavnom postupku iako ti tužbeni razlozi nisu bili predmet kontradiktorne rasprave koja bi osigurala da se navedeni tužitelji upoznaju s činjeničnim i pravnim elementima koji su odlučujući za ishod postupka i da se oni rasprave.

98 U tom pogledu, iz ustaljene sudske prakse Suda proizlazi da temeljna prava, kao što je pravo na djelotvoran pravni lijek zajamčeno člankom 47. Povelje, ne daju apsolutne povlastice, već mogu biti ograničena pod uvjetom da ograničenja odgovaraju ciljevima od općeg interesa koji se žele postići predmetnom mjerom i ne uključuju, u odnosu na cilj koji se želi postići, nerazmjerno i neprihvatljivo miješanje kojim se krši sama bit zajamčenih prava (vidjeti u tom smislu presudu od 26. rujna 2013., Texdata Software, C-418/11, EU:C:2013:588, t. 84. i navedenu sudsku praksu).

99 Međutim, ako bi se osoba na koju utječe odluka nacionalnog sanacijskog tijela o donošenju mjere za upravljanje krizom lišila prava na dobivanje odluke obrazloženom presudom o pravnom lijeku predviđenom u članku 85. stavku 3. Direktive 2014/59 koji je valjano podnijela, bit njezina prava na djelotvoran pravni lijek bila bi povrijeđena.

100 Stoga se u ovom slučaju, u primjeru navedenom u točki 97. ove presude, sud koji je uputio zahtjev ne može pozivati na učinak *erga omnes* presude kojom se odlučuje o tužbi poput one koju je podnio nadzorni odbor društva GN Bank kako bi se svakoj drugoj pogođenoj osobi uskratila razumna mogućnost da iznese svoj predmet.

101 Uostalom, valja istaknuti da činjenica da je nacionalni upravni sud ovlašten ispitati zakonitost jedne odluke koja se pred njim pobija s obzirom na svaku pravnu osnovu i svaki tužbeni razlog, neovisno o tužbenim razlozima, tužbenom zahtjevu i pravnoj osnovi tužbe protiv te odluke, ne podrazumijeva da je taj sud nužno proveo nadzor te odluke u odnosu na sve relevantne tužbene razloge. Naime, ne može se isključiti da se jedna od tužbi koje nisu ispitane temelji na činjeničnim ili pravnim elementima koji nisu uzeti u obzir u okviru tog nadzora.

102 Stoga na prvo pitanje valja odgovoriti tako da članak 85. stavak 3. Direktive 2014/59, u vezi s člankom 47. Povelje, treba tumačiti na način da, kada je nacionalnom sudu podneseno više tužbi protiv odluke nacionalnog sanacijskog tijela o donošenju mjere za upravljanje krizom, pri čemu je jednu od tih tužbi podnijelo tijelo institucije u postupku sanacije, odbijanje samo te tužbe kao neosnovane ne omogućuje zaključak da je poštovanje prava na djelotvoran pravni lijek osigurano u odnosu na svaku drugu osobu na koju se odnosi ta odluka i koja je također podnijela tužbu protiv

nje pozivajući se na tužbene razloge koji nisu bili uzeti u obzir u donesenoj presudi i koji u svakom slučaju nisu bili predmet kontradiktorne rasprave koja bi toj osobi omogućila da iznese svoje stajalište.

Treće pitanje

103 Svojim trećim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 3. stavak 3. Direktive 2014/59 tumačiti na način da se ta odredba ne primjenjuje u situaciji kada nacionalno sanacijsko tijelo obavlja i funkcije privremenog upravitelja, u smislu članka 29. te direktive, i funkcije osiguranja depozita, u smislu Direktive 2014/49, tako da ne nalaže poduzimanje strukturnih mehanizama kako bi se osigurala operativna neovisnost tog tijela i izbjegao svaki sukob interesa u odnosu na te funkcije.

Dopuštenost

104 Poljska vlada se poziva na nedopuštenost trećeg pitanja, koje smatra hipotetskim jer sud koji je uputio zahtjev u biti ne pojašnjava vezu koja postoji između članka 3. stavka 3. Direktive 2014/59 i nadzora zakonitosti odluke o kojoj je riječ u glavnom postupku.

105 Međutim, valja utvrditi da je odgovor na to pitanje povezan s određenim tužbenim razlozima koje su pred sudom koji je uputio zahtjev iznijeli tužitelji iz glavnog postupka, a koji su navedeni u zahtjevu za prethodnu odluku i koji se u biti odnose na navodni utjecaj pretpostavljenog nepostojanja neovisnosti BFG-a koji djeluje u svojstvu sanacijskog tijela na pravilnost odluke o kojoj je riječ u glavnom postupku.

106 To pitanje je stoga dopušteno.

Meritum

107 Člankom 3. stavkom 2. Direktive 2014/59 utvrđuje se načelo prema kojem sanacijske funkcije trebaju izvršavati tijela javne uprave ili tijela kojima su povjerene ovlasti javne uprave. Osim toga, iz stavka 3. tog članka proizlazi da ta tijela mogu obavljati druge funkcije pri čemu sanacijsko tijelo može biti i tijelo nadležno za nadzor za potrebe Uredbe br. 575/2013 i Direktive 2013/36. Međutim, u slučaju obavljanja više funkcija, taj stavak 3. predviđa da moraju postojati adekvatni strukturni mehanizmi kako bi se osigurala operativna neovisnost i izbjegli sukobi interesa.

108 Kao što je to nezavisni odvjetnik u biti istaknuo u točkama 34. i 36. svojeg mišljenja, u takvom kontekstu zahtjevi koji se odnose na operativnu neovisnost i sprečavanje sukoba interesa navedeni u članku 3. stavku 3. Direktive 2014/59 odnose se na rizik, povezan s obavljanjem više funkcija od strane istog subjekta, da će njegovo donošenje odluka, kada djeluje kao sanacijsko tijelo, biti iskrivljeno i njima se nastoji zaštititi to donošenje odluka od bilo kakvog unutarnjeg utjecaja koji nije povezan sa zadaćom sanacije, tako da u izvršavanju te zadaće taj subjekt nastoji ostvariti isključivo ciljeve povezane sa sanacijskim mehanizmom.

109 U tom pogledu, iz vrlo široke uporabe izraza u navedenom stavku 3., koji se odnosi na „nadzorne funkcije […] ili druge funkcije relevantnog tijela” ili pak „nadzorne ili druge funkcije” tog tijela kao i iz činjenice da se općenito navode, među ostalim, u tom stavku, „tijela kojima su povjerene ovlasti javne uprave” proizlazi da je zakonodavac Unije želio nametnuti te zahtjeve u pogledu svih drugih funkcija koje izvršava sanacijsko tijelo čim njihova priroda dovodi do takvog objektivnog rizika.

110 To je svakako slučaj s funkcijama privremenog upravitelja u smislu članka 29. Direktive 2014/59 ili s dužnosti osiguranja depozita u smislu Direktive 2014/49.

111 Naime, iz među ostalim članka 29. Direktive 2014/59, u vezi s njezinom uvodnom izjavom 40., kao i iz njezina članka 109. proizlazi da su te funkcije povezane sa sanacijskim mehanizmom s obzirom na to da se, s jedne strane, privremeni upravitelj imenuje u okviru donošenja mjera rane intervencije kojima se nastoji izbjeći pokretanje sanacijskog postupka, iako nakon njih može uslijediti pokretanje takvog postupka i, s druge strane, sustav osiguranja depozita može se koristiti u okviru sanacije i, prema potrebi, imati potraživanje prema aranžmanu financiranja sanacije. Stoga se ne može isključiti da izvršavanje jedne od tih funkcija od strane sanacijskog tijela ima utjecaj na donošenje odluka u okviru funkcija sanacije.

112 Osim toga, nije relevantno to što sve te funkcije imaju, na različite načine, isti cilj, odnosno, u biti, očuvanje financijske stabilnosti. Naime, to je također slučaj s nadzornim funkcijama predviđenima Uredbom br. 575/2013 i Direktivom 2013/36, koje su izričito navedene u članku 3. stavku 3. Direktive 2014/59 kao funkcije u odnosu na koje treba osigurati operativnu neovisnost sanacijskog tijela i izbjegavanje sukoba interesa.

113 Naposljetku, s obzirom na to da su, kao što je to nezavisni odvjetnik u biti istaknuo u točki 47. svojeg mišljenja, zahtjevi neovisnosti i sprečavanja sukoba interesa isti za nadzorne funkcije i druge funkcije koje obavlja sanacijsko tijelo, nije potrebno ispitivati prirodu nadzorne ili druge funkcije privremenog upravitelja.

114 Iz svih prethodno navedenih razmatranja proizlazi da članak 3. stavak 3. Direktive 2014/59 treba tumačiti na način da se ta odredba primjenjuje u situaciji kada nacionalno sanacijsko tijelo također obavlja funkcije privremenog upravitelja u smislu članka 29. te direktive ili funkcije osiguranja depozita u smislu Direktive 2014/49, tako da nalaže poduzimanje strukturnih mehanizama kako bi se osigurala operativna neovisnost tog tijela i izbjegao svaki sukob interesa u odnosu na te funkcije.

Četvrto pitanje

Dopuštenost

115 Poljska vlada osporava dopuštenost četvrtog pitanja ističući istu argumentaciju kao što je ona navedena u točki 104. ove presude, koja je već odbijena zbog razloga navedenih u točki 105. te presude, na koju je stoga dovoljno uputiti.

116 Nadzorni odbor društva GN Bank tvrdi da sud koji je uputio zahtjev ne postavlja pitanje Sudu o tumačenju prava Unije, već o ocjeni činjenica u glavnom postupku. To je pitanje usto hipotetsko jer se njime predviđa da se neusklađenost nacionalnog propisa s Direktivom 2014/59 nadomješta mjerama koje nisu precizno definirane.

117 U tom pogledu valja utvrditi da dopuštenost navedenog pitanja ne može ovisiti o tome da sud koji je uputio zahtjev navede konkretne mjere koje je BFG poduzeo kako bi osigurao svoju operativnu neovisnost i spriječio postojanje sukoba interesa u okviru svojeg djelovanja kao sanacijskog tijela u slučaju da se takvim mjerama može nadomjestiti nepostojanje regulatornog okvira, s obzirom na to da sud koji je uputio zahtjev želi upravo provjeriti je li takva mogućnost u načelu u skladu s pravom Unije.

118 Osim toga, valja podsjetiti na to da su nacionalni sudovi slobodni obratiti se Sudu kad god to smatraju prikladnim u kontekstu postupka, pod uvjetom da objasne barem činjenične okolnosti na kojima se temelje prethodna pitanja (vidjeti u tom smislu rješenje od 26. ožujka 2022., IP i dr. (Utvrđivanje točnosti činjenica u glavnom postupku), C-609/21, EU:C:2022:232, t. 21. i navedenu sudsku praksu).

119 Osim toga, iz razmatranja navedenih u točki 117. ove presude proizlazi da sud koji je uputio zahtjev ne traži od Suda da provede činjenične ocjene.

120 To pitanje je stoga dopušteno.

Meritum

121 Svojim četvrtim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 3. stavak 3. Direktive 2014/59 tumačiti na način da, kada nacionalno sanacijsko tijelo obavlja i „nadzorne funkcije” ili „druge funkcije” u smislu te odredbe i u nedostatku pisanih internih pravila kojima se nastoji osigurati operativna neovisnost tog tijela i spriječiti sukob interesa između njegovih funkcija sanacije i njegovih drugih funkcija, poštovanje tih zahtjeva ipak može proizlaziti iz uvođenja mjera, organizacijskih i drugih, koje su dovoljne u tu svrhu.

122 Uvodno valja istaknuti da, s jedne strane, iz teksta članka 3. stavka 3. trećeg podstavka Direktive 2014/59 proizlazi da interna *ad hoc* pravila potrebna za ciljeve te odredbe mogu donijeti ne samo sama država članica nego i nacionalno sanacijsko tijelo. S druge strane, navedena odredba također nalaže objavu takvih pravila.

123 Međutim, člankom 3. stavkom 3. Direktive 2014/59 ne nalaže se ni oblik koji bi ta pravila trebala imati u nacionalnom pravu ni posebna pravila za njihovu objavu.

124 Slijedom toga, organizacijske mjere i druge odgovarajuće mjere mogu odgovarati pojmu „interna pravila” u smislu te odredbe, pod uvjetom da su dovoljno precizno opisane. Osim toga, objava tih internih pravila može se osigurati bilo kojim korisnim sredstvom, s obzirom na to da svim zainteresiranim osobama omogućuje da se u svakom trenutku upoznaju s njima.

125 Osim toga, s obzirom na navode iz zahtjeva za prethodnu odluku, kako bi se sudu koji je uputio zahtjev dao odgovor koji bi bio koristan za rješavanje spora koji se pred njim vodi, valja iznijeti sljedeća pojašnjenja.

126 Kao prvo, što se tiče sadržaja odgovarajućih strukturnih mehanizama iz članka 3. stavka 3. prvog podstavka Direktive 2014/59, drugim podstavkom tog stavka određuje se da osoblje koje obavlja zadaće povjerene sanacijskom tijelu mora biti strukturno odvojeno od hijerarhijske strukture osoblja koje obavlja druge funkcije tog tijela.

127 Takvim zahtjevima, koji se izričito odnose na osoblje, ne zahtijeva se da upravno tijelo kojem je povjerena funkcija sanacije uz druge funkcije ima zasebno tijelo za donošenje odluka kada djeluje kao sanacijsko tijelo. Zbog takve obveze bilo bi besmisleno da države članice imenuju postojeće upravno tijelo kao sanacijsko tijelo jer bi to u praksi značilo da bi bilo potrebno dupliciranje takvog tijela.

128 Osim toga, valja utvrditi, kao što je to učinio nezavisni odvjetnik u točki 49. svojeg mišljenja, da u sličnom kontekstu Uredba Vijeća (EU) br. 1024/2013 od 15. listopada 2013. o dodjeli određenih zadaća Europskoj središnjoj banci u vezi s politikama bonitetnog nadzora kreditnih institucija (SL 2013., L 287, str. 63.), predviđa u svojem članku 25. stavku 4. da odluke koje se odnose na nadzorne zadaće povjerene toj instituciji i odluke koje se odnose na njezine zadaće monetarne politike spadaju u nadležnost Upravnog vijeća.

129 Isto tako, tim se zahtjevima ne sprečava da upravno tijelo koje izvršava funkcije sanacije uz druge funkcije bude organizirano na takav način da određene interne službe, kao što su pravna služba, služba za ljudske potencijale ili tehnička služba, pružaju usluge podrške i osoblju koje obavlja funkcije sanacije i osoblju koje obavlja druge funkcije, ne dovodeći u pitanje pravila o poslovnoj tajni, poput onih iz članka 3. stavka 3. trećeg podstavka Direktive 2014/59, ako se pokaže da su takva pravila potrebna kako bi se osiguralo poštovanje povjerljivosti informacija.

130 Kao drugo, kad je riječ o posljedicama eventualnog neobjavljivanja internih pravila predviđenih tom odredbom, valja smatrati, s jedne strane, da je riječ o operativnim pravilima kojima se, kao takvima, ne dodjeljuju prava pojedincima koji nisu povezani s postupkom donošenja odluka unutar sanacijskog tijela. S druge strane, objava tih pravila u biti ima funkciju transparentnosti, čiji je cilj obavijestiti sve potencijalno zainteresirane osobe o njihovu postojanju i sadržaju, s obzirom na to da ta objava ne utječe, među ostalim, na primjenjivost navedenih pravila.

131 Iz tih razmatranja proizlazi da neobjavljivanje internih pravila iz članka 3. stavka 3. trećeg podstavka Direktive 2014/59 ne dovodi automatski do nevaljanosti odluka sanacijskog tijela. Međutim, ako se tijekom razmatranja žalbe protiv odluke sanacijskog tijela utvrdi da ta pravila nisu objavljena, to tijelo mora utvrditi da su navedena pravila poštovana unatoč ovoj povredi, tako da je ta odluka donesena isključivo radi postizanja jednog ili više ciljeva sanacije iz članka 31. Direktive 2014/59, u skladu s njezinim člankom 32. stavkom 5.

132 Stoga na četvrto pitanje valja odgovoriti tako da članak 3. stavak 3. Direktive 2014/59 treba tumačiti na način da, kada nacionalno sanacijsko tijelo obavlja i „nadzorne funkcije” ili „druge funkcije” u smislu te odredbe i u nedostatku pisanih internih pravila kojima se nastoji osigurati operativna neovisnost tog tijela kao i izbjeći sukob interesa između njegovih funkcija sanacije i njegovih drugih funkcija, poštovanje tih zahtjeva ipak može proizlaziti iz uvođenja organizacijskih i drugih mjera koje su dovoljne u tu svrhu. Međutim, navedena odredba ne podrazumijeva ni da odluke koje se odnose na funkcije sanacije i one koje se odnose na druge funkcije navedenog tijela donose različita tijela nadležna za donošenje odluka ni da unutarnje službe istog tijela budu spriječene u pružanju usluga podrške i osoblju koje obavlja funkcije sanacije i osoblju koje obavlja druge funkcije, ne dovodeći u pitanje pravila o poslovnoj tajni. Ako postoje pisana interna pravila predviđena istom odredbom, izostanak njihove objave ne dovodi automatski do nevaljanosti odluka koje je donijelo sanacijsko tijelo, nego podrazumijeva, ovisno o slučaju, u slučaju žalbe protiv odluke tog tijela, da je na njemu da utvrdi jesu li ta pravila poštovana, tako da je ta odluka donesena isključivo radi postizanja jednog ili više ciljeva sanacije.

Troškovi

133 Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka. Troškovi podnošenja očitovanja Sudu, koji nisu troškovi spomenutih stranaka, ne nadoknađuju se.

Slijedom navedenog, Sud (četvrto vijeće) odlučuje:

1. **Članak 47. Povelje Europske unije o temeljnim pravima**

   treba tumačiti na način da mu se:

   protivi primjena nacionalne postupovne odredbe kojom se sudu nadležnom za odlučivanje o tužbama protiv odluke nacionalnog sanacijskog tijela o donošenju mjere za upravljanje krizom nalaže da spoji sve tužbe koje su mu podnesene protiv te odluke, kada je primjena te odredbe protivna pravu da se slučaj ispita u razumnom roku.

2. **Članak 85. stavak 3. Direktive 2014/59/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 15. svibnja 2014. o uspostavi okvira za oporavak i sanaciju kreditnih institucija i investicijskih društava te o izmjeni Direktive Vijeća 82/891/EEZ i direktiva 2001/24/EZ, 2002/47/EZ, 2004/25/EZ, 2005/56/EZ, 2007/36/EZ, 2011/35/EU, 2012/30/EU i 2013/36/EU te uredbi (EU) br. 1093/2010 i (EU) br. 648/2012 Europskog parlamenta i Vijeća, kako je izmijenjena Direktivom (EU) 2019/879 Europskog parlamenta i Vijeća od 20. svibnja 2019., u vezi s člankom 47. Povelje Europske unije o temeljnim pravima,**

   treba tumačiti na način da se:

   kada je nacionalnom sudu podneseno više tužbi protiv odluke nacionalnog sanacijskog tijela o donošenju mjere za upravljanje krizom, pri čemu je jednu od tih tužbi podnijelo tijelo institucije u postupku sanacije, odbijanje samo te tužbe kao neosnovane ne omogućuje zaključak da je poštovanje prava na djelotvoran pravni lijek osigurano u odnosu na svaku drugu osobu na koju se odnosi ta odluka i koja je također podnijela tužbu protiv nje pozivajući se na tužbene razloge koji nisu bili uzeti u obzir u donesenoj presudi i koji u svakom slučaju nisu bili predmet kontradiktorne rasprave koja bi toj osobi omogućila da iznese svoje stajalište.

3. **Članak 3. stavak 3. Direktive 2014/59, kako je izmijenjena Direktivom 2019/879,**

   treba tumačiti na način da se:

   ta odredba primjenjuje u situaciji kada nacionalno sanacijsko tijelo također obavlja funkcije privremenog upravitelja u smislu članka 29. te direktive, kako je izmijenjena, ili funkcije osiguranja depozita u smislu Direktive 2014/49/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 16. travnja 2014. o sustavima osiguranja depozita, tako da nalaže poduzimanje strukturnih mehanizama kako bi se osigurala operativna neovisnost tog tijela i izbjegao svaki sukob interesa u odnosu na te funkcije.

4. **Članak 3. stavak 3. Direktive 2014/59, kako je izmijenjena Direktivom 2019/879,**

treba tumačiti na način da:

kada nacionalno sanacijsko tijelo također obavlja „nadzorne funkcije” ili „druge funkcije” u smislu te odredbe i u nedostatku pisanih internih pravila kojima se nastoji osigurati operativna neovisnost tog tijela kao i izbjeći sukob interesa između njegovih funkcija sanacije i njegovih drugih funkcija, poštovanje tih zahtjeva ipak može proizlaziti iz uvođenja organizacijskih i drugih mjera koje su dovoljne u tu svrhu. Međutim, navedena odredba ne podrazumijeva ni da odluke koje se odnose na funkcije sanacije i one koje se odnose na druge funkcije navedenog tijela donose različita tijela nadležna za donošenje odluka ni da unutarnje službe istog tijela budu spriječene u pružanju usluga podrške i osoblju koje obavlja funkcije sanacije i osoblju koje obavlja druge funkcije, ne dovodeći u pitanje pravila o poslovnoj tajni. Ako postoje pisana interna pravila predviđena istom odredbom, izostanak njihove objave ne dovodi automatski do nevaljanosti odluka koje je donijelo sanacijsko tijelo, nego podrazumijeva, ovisno o slučaju, u slučaju žalbe protiv odluke tog tijela, da je na njemu da utvrdi jesu li ta pravila poštovana, tako da je ta odluka donesena isključivo radi postizanja jednog ili više ciljeva sanacije.

Potpisi