WYROK TRYBUNAŁU (w pełnym składzie)
z dnia 12 października 2004 r. *

W sprawie C-222/02

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 234 WE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym,

złożony przez Bundesgerichtshof (Niemcy) postanowieniem z dnia 16 maja 2002 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 17 czerwca 2002 r., w postępowaniua:

Peter Paul,

Cornelia Sonnen-Lütte,

Christel Mörkens

przeciwko

Bundesrepublik Deutschland,

* Język postępowania: niemiecki.

TRYBUNAŁ (w pełnym składzie),

w składzie: V. Skouris, Prezes, P. Jann, C. W. A. Timmermans, A. Rosas, prezesi izb, C. Gulmann (sprawozdawca), J.-P. Puissochet, R. Schintgen, F. Macken, N. Colneric, S. von Bahr, J. N. Cunha Rodrigues, sędziowie,

rzecznik generalny: C. Stix-Hackl,
sekretarz: M.-F. Contet, główny administrator,

uwzględniając procedurę pisemną i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 30 września 2003 r.,

rozważywszy uwagi przedstawione:

— w imieniu P. Paula, C. Sonnen-Lütte oraz Ch. Mörkens przez K. Hasse, Rechtsanwalt,

— w imieniu rządu niemieckiego przez W.-D. Plessinga oraz A. Tiemann, działających w charakterze pełnomocników,

— w imieniu rządu hiszpańskiego przez E. Braquehaisa Conesę, działającego w charakterze pełnomocnika,

— w imieniu rządu irlandzkiego przez D. J. O'Hagana, działającego w charakterze pełnomocnika, wspieranego przez A. M. Collinsa, BL,

— w imieniu rządu włoskiego przez I. M. Braguglię, działającego w charakterze pełnomocnika, wspieranego przez P. Palmieri, avvocatessa dello Stato,

— w imieniu rządu portugalskiego przez L. I. Fernandesa i L. Máximo dos Santos, działających w charakterze pełnomocników,

— w imieniu rządu Zjednoczonego Królestwa przez K. Manjiego, działającego w charakterze pełnomocnika, wspieranego przez M. Hoskinsa, barrister,

— w imieniu Komisji Wspólnot Europejskich przez G. Zavvosa, działającego w charakterze pełnomocnika, wspieranego przez B. Wägenbaura, Rechtsanwalt,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 25 listopada 2003 r.,

wydaje następujący

Wyrok

1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni art. 3 i 7 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 94/19/WE z dnia 30 maja 1994 r.

w sprawie systemów gwarancji depozytów (Dz.U. L 135, str. 5), jak również wielu przepisów pierwszej dyrektywy 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 (Dz.U. L 322, str. 30), dyrektywy Rady 89/299/EWG z dnia 17 kwietnia 1989 r. w sprawie funduszy własnych instytucji kredytowych (Dz.U. L 124, str. 16), jak również drugiej dyrektywy Rady z 15 grudnia 1989 r. w sprawie koordynacji przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych dotyczących podejmowania i prowadzenia działalności przez instytucje kredytowe oraz zmieniającej dyrektywę 77/780 (Dz.U. L 386, str. 1).

2 Wniosek ten został przedłożony w ramach sporów zawisłych pomiędzy P. Paulem oraz C. Sonnen-Lütte i Ch. Mörkens (zwanych dalej „P. Paul i in.") a Bundesrepublik Deutschland, od której powodowie domagają się odszkodowania z tytułu opóźnionej transpozycji dyrektywy 94/19 i zaniedbań w nadzorze, których dopuściło się wobec pewnego banku Bundesaufsichtsamt für das Kreditwesen (federalny urząd nadzoru nad instytucjami kredytowymi, zwany dalej „Bundesaufsichtsamt").

Ramy prawne

Uregulowania wspólnotowe

3 Zgodnie z brzmieniem motywu dwudziestego czwartego dyrektywy 94/19:

„[...] 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".

4 Artykuł 3 dyrektywy 94/19 przewiduje:

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

[...]

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".

5 Zgodnie z art. 7 dyrektywy 94/19:

„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.

[...]

6. Państwa Członkowskie zadbają, aby deponent miał możliwość, jeśli chodzi o przysługujące mu odszkodowanie, wystąpić z zażaleniem przeciwko systemowi gwarancji depozytów".

6 Artykuł 14 ust. 1 dyrektywy 94/19 przewiduje, że „Państwa Członkowskie wprowadzą w życie przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne, konieczne do wdrożenia niniejszej dyrektywy przed dniem 1 lipca 1995 r.".

Uregulowania krajowe

7 Przepisy § 6 ust. 3 i 4 Gesetz über das Kreditwesen (niemieckiej ustawy o instytucjach i transakcjach kredytowych, zwanej dalej „KWG") w brzmieniu mającym zastosowanie w postępowaniu przed sądem krajowym (ze zmianą z dnia 9 września 1998 r., BGBl. 1998 I, str. 2776) 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".

8 Przepisowi temu odpowiada dziś § 4 ust. 4 Gesetz über die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (niemieckiej ustawy o federalnym urzędzie nadzoru usług finansowych) z dnia 22 kwietnia 2002 r. (BGBl. 2002 I, str. 1310).

9 Przepis § 839 ust. 1 zdanie pierwsze Bürgerliches Gesetzbuch (niemieckiego kodeksu cywilnego, zwanego dalej „BGB") stanowi:

„Urzędnik, który umyślnie lub na skutek niedbalstwa naruszy obowiązki służbowe w stosunku do osoby trzeciej, jest zobowiązany wyrównać szkody poniesione z tego tytułu przez osobę trzecią".

10 Grundgesetz (niemiecka ustawa zasadnicza, zwana dalej „GG") przewiduje w art. 34 zdanie pierwsze, iż:

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

Postępowanie przed sądem krajowym i pytanie prejudycjalne

11 P. Paul i in. byli klientami BVH Bank Bank für Vermögensanlagen und Handel AG (zwanego dalej „BVH Bank"). Bank ten uzyskał w 1987 r. zezwolenie Bundesaufsichtsamt na podjęcie działalności kredytowej, jednak nie należał do żadnego

systemu gwarancji depozytów. W latach 1987–1992 ubiegał się on bezskutecznie o przyjęcie do funduszu gwarancji depozytów Bundesverband deutscher Banken e. V., lecz zrezygnował z udziału w postępowaniu dopuszczeniowym z uwagi na niespełnienie wymaganych warunków.

12 W latach 1991, 1995 i 1997 zła sytuacja finansowa BVH Bank skłoniła Bundesaufsichtsamt do przeprowadzenia kontroli działalności tego banku. W wyniku trzeciej z tych kontroli Bundesaufsichtsamt złożył w dniu 14 listopada 1997 r. wniosek o wszczęcie postępowania upadłościowego oraz cofnął BVH Bank zezwolenie na prowadzenie działalności bankowej.

13 P. Paul i in. otworzyli w BVH Bank rachunki depozytów terminowych, odpowiednio w dniach 7 czerwca 1995 r., 28 lutego 1994 r. oraz 17 czerwca 1993 r. W ramach wszczętego w grudniu 1997 r. postępowania upadłościowego zgłosili oni wierzytelności w wysokości, odpowiednio, 131 455,80 DEM, 101 662,51 DEM i 66 976,20 DEM.

14 P. Paul i in. wnieśli do Landgericht Bonn (Niemcy) pozwy przeciwko Bundesrepublik Deutschland, domagając się odszkodowania za utratę swych depozytów. Podnoszą oni, iż nie utraciliby tych depozytów, gdyby transpozycja dyrektywy 94/19 nastąpiła w terminie wyznaczonym w art. 14 ust. 1 tej dyrektywy, tj. przed dniem 1 lipca 1995 r. Bundesaufsichtsamt byłby podjął środki nadzoru w stosunku do BVH Bank, zanim jeszcze powodowie zdążyliby dokonać wpłat w tym banku.

15 Jednakże transpozycja dyrektywa 94/19 do prawa niemieckiego została dokonana dopiero ustawą z dnia 16 lipca 1998 r. transponującą dyrektywę WE w sprawie systemów gwarancji depozytów oraz dyrektywę WE w sprawie systemów rekompensat dla inwestorów (BGBl. 1998 I, str. 1842), która weszła w życie z dniem 1 sierpnia 1998 r.

16 W pierwszej instancji Landgericht Bonn orzekł, iż poprzez opóźnioną transpozycję dyrektywy 94/19 Bundesrepublik Deutschland dopuściła się istotnego naruszenia prawa wspólnotowego oraz zasądził od pozwanej na rzecz każdego z powodów kwotę 39 450 DEM, stanowiącą równowartość 20 000 EUR, tj. kwotę przewidzianą w art. 7 ust. 1 dyrektywy 94/19, wraz z odsetkami.

17 Roszczenia P. Paula i in. o naprawienie szkody majątkowej przekraczające rzeczoną kwotę zostały oddalone zarówno przez Landgericht Bonn, jak i Oberlandesgericht Köln (Niemcy). Zgodnie ze stanowiskiem przyjętym przez oba te sądy zastosowanie odpowiedzialności administracyjnej na podstawie art. 839 BGB w związku z art. 34 GG zakłada naruszenie „obowiązków służbowych wobec osoby trzeciej", tj. obowiązek istniejący w każdym z przypadków w stosunku do osoby, która poniosła szkodę. Sądy te orzekły, iż okoliczność ta nie zachodzi w przypadku Bundesaufsichtsamt, który zgodnie z § 6 ust. 4 KGW powierzone mu zadania podejmuje wyłącznie w interesie publicznym.

18 P. Paul i in. wnieśli w związku z powyższym „Revision" (skargę rewizyjną) do Bundesgerichtshof, domagając się zasądzenia od Bundesrepublik Deutschland odszkodowania z tytułu naruszenia prawa wspólnotowego.

19 Bundesgerichtshof zauważa po pierwsze, iż P. Paul i in. nie wskazali dokładnie, jakie niezbędne środki nadzoru winny być, a nie zostały zastosowane przez Bundesaufsichtsamt. Po wtóre zaznacza, iż Bundesrepublik Deutschland nie odrzuciła wprost zarzutu nieprawidłowości w postępowaniu Bundesaufsichtsamt, a jedynie zakwestionowała jego odpowiedzialność na tej podstawie, iż organ ten wykonuje zadania w interesie publicznym. W tych okolicznościach Bundesgerichtshof uważa, że dla potrzeb rozpoznania skargi rewizyjnej należy oprzeć się na założeniu, iż Bundesaufsichtsamt nie podjął niezbędnych środków nadzoru lub też podjął je

z opóźnieniem, na skutek czego P. Paul i in. ponieśli szkodę wyższą niż kwota odszkodowania zasądzona w pierwszej instancji.

20 Zdaniem Bundesgerichtshof kwestią decydującą dla oceny prawnej zawisłej przed nim sprawy jest ustalenie, czy norma wyrażona w § 6 ust. 4 KWG może w sposób niepodważalny ograniczyć odpowiedzialność administracyjną Bundesaufsichtsamt poprzez nałożenie nań obowiązków administracyjnych wyłącznie w interesie publicznym — w którym to przypadku słuszne okazałoby się przyjęcie przez sądy niższych instancji, że Bundesrepublik Deutschland nie ponosi odpowiedzialności na podstawie § 839 BGB w związku z art. 34 GG — czy też przepis ten nie powinien mieć zastosowania ze względu na pierwszeństwo prawa wspólnotowego.

21 Bundesgerichtshof wyjaśnia, że w przypadku orzeczenia przez Trybunał, iż dyrektywa 94/19 lub inne dyrektywy dotyczące instytucji kredytowych przyznają deponentom prawo do tego, że właściwe organy gwarantują środki nadzoru w ich interesie, § 6 ust. 4 KWG pozostawałby w sprzeczności z prawem wspólnotowym.

22 Co się tyczy różnych dyrektyw odnoszących się do koordynacji w dziedzinie bankowości, które przytacza Bundesgerichtshof, sąd ten wskazuje, że w skardze rewizyjnej P. Paul i in. utrzymywali, iż z ogółu tych dyrektyw wynika, iż celem środków nadzoru bankowego jest ochrona deponentów. Wprawdzie dyrektywy te właściwe z punktu widzenia prawa nadzoru bankowego nie zawierają żadnego wyraźnego odwołania do ochrony deponentów, niemniej jednak stanowią one część całościowego uregulowania w zakresie nadzoru bankowego, który zdaniem P. Paula i in. byłby pozbawiony praktycznego zastosowania, gdyby Bundesaufsichtsamt zgodnie z § 6 ust. 4 KWG wykonywał swoje zadania wyłącznie w interesie publicznym.

23 W tych okolicznościach Bundesgerichtshof postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

„1) a) 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?

b) 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) a) 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.

b) 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:

a) 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

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

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

W przedmiocie pytań prejudycjalnych

24 Choć dopuszczalność pytań prejudycjalnych została podana w wątpliwość w niektórych z uwag przedłożonych Trybunałowi, należy stwierdzić, iż w szczegółowym uzasadnieniu przywołanym w pkt 19–22 niniejszego wyroku Bundesgerichtshof wykazał, z jakich względów wykładnia powołanych przepisów prawa wspólnotowego jest jego zdaniem niezbędna do rozstrzygnięcia sporu w postępowaniu przed sądem krajowym. Ponadto przedstawił on w sposób wystarczający stan prawny i faktyczny, by umożliwić Trybunałowi udzielenie mu użytecznej odpowiedzi, a stronom postępowania przed sądem krajowym, Państwom Członkowskim i Komisji, w szczególności, możliwość przedstawienia uwag zgodnie z art. 23 Statutu Trybunału Sprawiedliwości.

W przedmiocie pytania pierwszego

25 Poprzez pytanie pierwsze Bundesgerichtshof zmierza zasadniczo do ustalenia, czy dyrektywa 94/19, w zakresie w jakim przewiduje w art. 3 ust. 2–5 podjęcie środków nadzoru i obowiązek cofnięcia zezwolenia udzielonego instytucji kredytowej, sprzeciwia się przepisowi krajowemu, zgodnie z którym zadania krajowego organu nadzoru nad instytucjami kredytowymi są wykonywane wyłącznie w interesie publicznym, co zgodnie z prawem krajowym wyłącza możliwość ubiegania się przez osoby fizyczne o naprawienie szkody wynikłej z zaniedbania w nadzorze ze strony tego organu.

26 W tym względzie należy przypomnieć, iż celem dyrektywy 94/19 jest ustanowienie ochrony deponentów na wypadek niedostępności depozytów powierzonych instytucji kredytowej należącej do systemu gwarancji depozytów, niezależnie od miejsca złożenia depozytu w obrębie Wspólnoty.

27 Uprawnienie deponenta do odszkodowania w podobnych przypadkach jest określone przepisami art. 7 ust. 1 i 6 tej dyrektywy. Artykuł 7 ust. 1 określa maksymalną kwotę odszkodowania, której może dochodzić deponent na podstawie dyrektywy, natomiast ust. 3 precyzuje, iż Państwo Członkowskie może przewidzieć w prawie krajowym uregulowania prawne gwarantujące deponentom większe lub pełniejsze zabezpieczenie depozytów. Artykuł 7 ust. 6 dyrektywy 94/19 zobowiązuje Państwa Członkowskie do zapewnienia, by uprawnienie deponenta do odszkodowania, takie jak określone w szczególności w ust. 1 i 3, mogło być przedmiotem skargi przeciwko systemowi gwarancji depozytów.

28 Artykuł 3 ust. 2–5 tej samej dyrektywy przewiduje zobowiązanie właściwych organów, które wydały zezwolenie instytucjom kredytowym, do czuwania — we współpracy z systemem gwarancji depozytów — nad tym, by te instytucje kredytowe wypełniały swoje zobowiązania jako członkowie systemu gwarancji depozytów, a w razie zaistnienia okoliczności wskazanych w ust. 5 — do podjęcia decyzji o cofnięciu zezwolenia udzielonego danej instytucji kredytowej.

29 Artykuł 3 ust. 2–3 dyrektywy 94/14 ma zagwarantować deponentom, iż instytucja kredytowa, w której zdeponowali oni swoje wkłady, jest członkiem systemu gwarancji depozytów, tak iż ich prawo do odszkodowania w przypadku niedostępności ich depozytów będzie chronione zgodnie z przepisami dyrektywy, a w szczególności jej art. 7. Przepisy te służą zatem jedynie utworzeniu i prawidłowemu funkcjonowaniu systemu gwarancji depozytów w postaci, w jakiej został on przewidziany dyrektywą 94/19.

30 W tych okolicznościach — jak podniosły to rządy, które przedłożyły uwagi Trybunałowi, jak również Komisja — gdy zgodnie z dyrektywą 94/19 zapewnione jest odszkodowanie na rzecz deponentów na wypadek niedostępności ich depozytów, art. 3 ust. 2–5 tej dyrektywy nie przyznaje deponentom uprawnienia do tego, by właściwe organy podejmowały środki nadzoru w ich interesie.

31 Ta wykładnia dyrektywy 94/19 jest uzasadniona zwłaszcza w świetle jej motywu dwudziestego czwartego, który wyłącza odpowiedzialność Państw Członkowskich lub ich właściwych organów względem deponentów, jeżeli tylko zapewniły one deponentom odszkodowanie lub ochronę w okolicznościach określonych dyrektywą.

32 Wobec powyższego na pytanie pierwsze należy odpowiedzieć, że w przypadku gdy zapewnione jest odszkodowanie na rzecz deponentów przewidziane dyrektywą 94/19, art. 3 ust. 2–5 tej dyrektywy nie może być interpretowany w ten sposób, że sprzeciwia się on przepisowi krajowemu, zgodnie z którym zadania krajowego organu nadzoru nad instytucjami kredytowymi są wykonywane wyłącznie w interesie publicznym, co zgodnie z prawem krajowym wyłącza możliwość ubiegania się przez osoby fizyczne o naprawienie szkody wynikłej z zaniedbania w nadzorze ze strony tego organu.

W przedmiocie pytania drugiego

33 W swoim pytaniu drugim Bundesgerichtshof zmierza zasadniczo do ustalenia, czy dyrektywy 77/780, 89/299 i 89/646, w zakresie w jakim zawierają one przepisy odnoszące się do nadzoru instytucji kredytowych, sprzeciwiają się przepisowi krajowemu, zgodnie z którym zadania krajowego organu nadzoru nad instytucjami kredytowymi są wykonywane wyłącznie w interesie publicznym, co zgodnie z prawem krajowym wyłącza możliwość ubiegania się przez osoby fizyczne o naprawienie szkody wynikłej z zaniedbania w nadzorze ze strony tego organu.

34 W tym względzie należy najpierw zauważyć, iż przepisy dyrektyw 77/780, 89/299 i 89/646 zostały na nowo zebrane w ramach dyrektywy 2000/12/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 marca 2000 r. odnoszącej się do podejmowania i prowadzenia działalności przez instytucje kredytowe (Dz.U. L 126, str. 1), jako że prawodawca wspólnotowy skodyfikował je, biorąc pod uwagę, że były one wielokrotnie zmieniane w istotny sposób.

35 Powołane trzy dyrektywy zostały przyjęte na podstawie art. 57 ust. 2 Traktatu WE (obecnie, po zmianie, art. 47 ust. 2 WE), zgodnie z którym w celu ułatwienia podejmowania i wykonywania działalności prowadzonej na własny rachunek Rada uchwala dyrektywy zmierzające do koordynacji przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych Państw Członkowskich dotyczących podejmowania i prowadzenia tej działalności.

36 Z motywu pierwszego dyrektywy 89/646, powtórzonego w motywie czwartym dyrektywy 2000/12, wynika, iż harmonizacja wprowadzana mocą tej dyrektywy stanowi zasadniczy instrument dla urzeczywistnienia rynku wewnętrznego z punktu widzenia zarówno swobody przedsiębiorczości, jak i swobody świadczenia usług w sektorze instytucji kredytowych.

37 Z motywu czwartego dyrektywy 89/646, powtórzonego w motywie siódmym dyrektywy 2000/12, wynika, że stanowisko prawodawcy wspólnotowego w dziedzinie instytucji kredytowych zakłada dokonanie zasadniczej harmonizacji w zakresie niezbędnym i dostatecznym, aby zapewnić wzajemne uznawanie zezwoleń i systemów nadzoru ostrożnościowego, co umożliwia udzielenie jednolitego zezwolenia uznawanego w całej Wspólnocie oraz stosowanie zasady, iż nadzór ostrożnościowy sprawowany jest przez Państwo Członkowskie pochodzenia.

38 W niektórych z motywów dyrektyw, do których odsyła pytanie drugie lit. a) i b), wspomniano w sposób ogólny, iż jednym z celów zamierzonej harmonizacji jest ochrona deponentów.

39 Ponadto dyrektywy 77/780, 89/299 i 89/646 nakładają na organy krajowe liczne obowiązki nadzorcze względem instytucji kredytowych.

40 Wbrew temu, co twierdzą P. Paul i in., ani z tych obowiązków, ani z faktu, że jednym z celów powołanych dyrektyw jest ochrona deponentów, nie wynika koniecznie, iż dyrektywy te zmierzają do przyznania deponentom uprawnień na wypadek niedostępności ich depozytów spowodowanej zaniedbaniami w nadzorze ze strony właściwych organów krajowych.

41 Należy zauważyć na wstępie, iż dyrektywy 77/780, 89/299 i 89/646 nie zawierają w tym względzie żadnego przepisu, który przyznawałby wprost takie uprawnienie deponentom.

42 Co więcej harmonizacja przewidziana przez dyrektywy 77/780, 89/299 i 89/646, której podstawą jest art. 57 ust. 2 Traktatu, ogranicza się jedynie do tego, co zasadnicze, niezbędne i dostateczne, aby zapewnić wzajemne uznawanie zezwoleń i systemów nadzoru ostrożnościowego, co umożliwia udzielenie jednolitego zezwolenia uznawanego w całej Wspólnocie oraz stosowanie zasady, iż nadzór ostrożnościowy sprawowany jest przez Państwo Członkowskie pochodzenia.

43 Tymczasem koordynacja przepisów krajowych w zakresie odpowiedzialności organów krajowych wobec deponentów z tytułu zaniedbań w nadzorze nie wydaje się być niezbędna dla osiągnięcia celów wskazanych w punkcie poprzednim.

44 Ponadto, tak jak w systemie prawa niemieckiego, również w niektórych innych Państwach Członkowskich odpowiedzialność krajowych organów nadzoru nad instytucjami kredytowymi wobec osób fizycznych za zaniedbania w nadzorze jest wyłączona. Podnoszono między innymi, iż regulacja ta jest uzasadniona złożonym charakterem nadzoru bankowego, w ramach którego właściwe organy są zobowiązane chronić wiele interesów, w tym w szczególności stabilność systemu bankowego.

45 Wreszcie przyjmując dyrektywę 94/19 prawodawca wspólnotowy ustanowił system minimalnej ochrony deponentów na wypadek niedostępności ich depozytów, która jest również zapewniona w przypadku gdy niedostępność ta jest skutkiem zaniedbań w nadzorze po stronie właściwych organów.

46 W tych okolicznościach należy stwierdzić — jak to również podniosły Komisja i Państwa Członkowskie, które przedłożyły uwagi Trybunałowi — że dyrektywy 77/780, 89/299 i 89/646 nie mogą być interpretowane w ten sposób, iż przyznają one deponentom uprawnienia na wypadek niedostępności ich depozytów spowodowanej zaniedbaniami w nadzorze ze strony właściwych organów krajowych.

47 Wobec powyższego na pytanie drugie należy odpowiedzieć, dyrektywy 77/780, 89/299 i 89/646 nie sprzeciwiają się przepisowi krajowemu, zgodnie z którym zadania krajowego organu nadzoru nad instytucjami kredytowymi są wykonywane wyłącznie w interesie publicznym, co zgodnie z prawem krajowym wyłącza możliwość ubiegania się przez osoby fizyczne o naprawienie szkody wynikłej z zaniedbania w nadzorze ze strony tego organu.

W przedmiocie pytania trzeciego

48 Pytanie trzecie, które zostało postawione na wypadek udzielenia odpowiedzi twierdzącej lub też częściowo twierdzącej na dwa pierwsze pytania, odnosi się do ewentualnej odpowiedzialności państwa na zasadach prawa wspólnotowego w przypadku zaniedbań w nadzorze ze strony właściwych organów krajowych.

49 Jak wynika z orzecznictwa, odpowiedzialność państwa z tytułu naruszenia przepisu prawa wspólnotowego zachodzi jedynie wówczas, gdy w szczególności celem naruszonego przepisu jest przyznanie uprawnień osobom fizycznym (zob. wyrok 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 51, wyrok 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, pkt 21, i wyrok z dnia 4 grudnia 2003 r. w sprawie C-63/01 Evans, Rec. str. I-14447, pkt 83).

50 Jak wynika z odpowiedzi udzielonych na dwa pierwsze pytania, dyrektywy 94/19, 77/80, 89/299 i 89/646 nie przyznają deponentom uprawnień na wypadek niedostępności ich depozytów spowodowanej zaniedbaniami w nadzorze ze strony właściwych organów krajowych, jeśli tylko zapewnione jest odszkodowanie na rzecz deponentów przewidziane dyrektywą 94/19.

51 W tych okolicznościach i z tych samych powodów, które leżą u podstaw odpowiedzi na dwa pierwsze pytania, nie można przyjąć, że powołane wyżej dyrektywy przyznają osobom fizycznym — w przypadku niedostępności ich depozytów spowodowanej zaniedbaniami w nadzorze ze strony właściwych organów krajowych — uprawnienia skutkujące powstaniem odpowiedzialności państwa na podstawie prawa wspólnotowego.

W przedmiocie kosztów

52 Dla stron postępowania przed sądem krajowym niniejsze postępowanie ma charakter incydentalny, dotyczy bowiem kwestii podniesionej przed tym sądem, do niego zatem należy rozstrzygnięcie o kosztach. Koszty poniesione w związku z przedstawieniem uwag Trybunałowi, inne niż poniesione przez strony postępowania przed sądem krajowym, nie podlegają zwrotowi.

Z powyższych względów Trybunał (w pełnym składzie) orzeka, co następuje:

1) **W sytuacji gdy zapewnione jest odszkodowanie na rzecz deponentów przewidziane dyrektywą 94/19/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 30 maja 1994 r. w sprawie systemów gwarancji depozytów, art. 3 ust. 2–5 tej dyrektywy nie może być interpretowany w ten sposób, że sprzeciwia się on przepisowi krajowemu, zgodnie z którym zadania krajowego organu nadzoru nad instytucjami kredytowymi są wykonywane wyłącznie w interesie publicznym, co zgodnie z prawem krajowym wyłącza możliwość ubiegania się przez osoby fizyczne o naprawienie szkody wynikłej z zaniedbania w nadzorze ze strony tego organu.**

2) **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, dyrektywa Rady 89/299/EWG z dnia 17 kwietnia 1989 r. w sprawie funduszy własnych instytucji kredytowych, jak również 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 nie sprzeciwiają się przepisowi krajowemu, zgodnie z którym zadania krajowego organu nadzoru nad instytucjami kredytowymi są wykonywane wyłącznie w interesie publicznym, co zgodnie z prawem krajowym wyłącza możliwość ubiegania się przez osoby fizyczne o naprawienie szkody wynikłej z zaniedbania w nadzorze ze strony tego organu.**

Podpisy