

Sprawa C-500/22

Streszczenie wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym zgodnie z art. 98 § 1 regulaminu postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości

Data wpływu:

22 lipca 2022 r.

Oznaczenie sądu odsyłającego:

Tribunal Supremo (sąd najwyższy, Hiszpania)

Data wydania postanowienia o wystąpieniu z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym:

19 lipca 2022 r.

Strony skarżące:

Novo Banco, S.A. – Sucursal en España

Banco de Portugal

Fundo de Resolução

Druga strona postępowania:

Proyectos, Obras y Servicios de Badajoz, S.L.

Przedmiot postępowania głównego

Obligacja dłużna niepodporządkowana wyemitowana przez hiszpański oddział portugalskiej instytucji kredytowej – Nabycie przez spółkę hiszpańską na rynku wtórnym – Subrogacja umowna i cofnięcie subrogacji *ex ministerio lege* – Nakazanie hiszpańskiemu oddziałowi zastąpionej instytucji zapłaty nabywcy okresowych zysków i przywrócenia wartości nominalnej obligacji – Odwołanie i skarga kasacyjna

Przedmiot i podstawa prawna odesłania prejudycjalnego

Następujące po sobie decyzje dotyczące środków służących reorganizacji podjętych przez państwo członkowskie pochodzenia instytucji kredytowej – Dyrektywa 2001/24/WE – Utworzenie „banku pomostowego” – Środki

nieopublikowane zgodnie z wymogami dyrektywy 2001/24 – Uznanie skuteczności decyzji przez przyjmujące państwo członkowskie – Wykładnia dyrektywy 2001/24 – Zgodność z prawem podstawowym do skutecznego środka prawnego, ogólną zasadą pewności prawa, ogólną zasadą zakazu dyskryminacji ze względu na przynależność państwową oraz podstawowym prawem własności

Pytania prejudycjalne

1. Czy wykładnia art. 3 ust. 2 dyrektywy 2001/24 oznaczająca uznanie w przyjmującym państwie członkowskim skutków decyzji właściwego organu administracji państwa członkowskiego pochodzenia, która nie została opublikowana zgodnie z wymogami określonymi w art. 6 ust. 1–4 dyrektywy 2001/24, jest zgodna z prawem podstawowym do skutecznego środka prawnego zapisanym w art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „kartą”), ogólną zasadą pewności prawa i zasadą równości oraz zakazem wszelkiej dyskryminacji ze względu na przynależność państwową wynikającym z art. 21 ust. 2 karty?

2. Czy wykładnia art. 3 ust. 2 dyrektywy 2001/24 oznaczająca uznanie w przyjmującym państwie członkowskim skutków decyzji właściwego organu administracji państwa członkowskiego pochodzenia, w drodze której ponownie przeniesiono na bank będący na progu upadłości, wobec którego zastosowano działania w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, obowiązki wynikające z obligacji dłużnej niepodporządkowanej, która została nabyta przez osobę trzecią, gdy te obowiązki wchodziły w zakres majątku „banku pomostowego”, jest zgodna z podstawowym prawem własności określonym w art. 17 karty i z ogólną zasadą pewności prawa?

Orzecznictwo i przytoczone przepisy prawa Unii

Orzecznictwo

Wyrok z dnia 21 maja 2019 r., Komisja/Węgry (prawa użytkowania gruntów rolnych), C-235/17, EU:C:2019:432

Opinia z dnia 19 listopada 2020 r., Banco de Portugal i in., C-504/19, EU:C:2020:943

Wyrok z dnia 29 kwietnia 2021 r., Banco de Portugal i in., C-504/19, EU:C:2021:335

Wyrok z dnia 5 maja 2022 r., BPC Lux 2 i in., C-83/20, EU:C:2022:346

Przepisy

Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej: art. 122

Karta praw podstawowych Unii Europejskiej: art. 17, 21, 38, 47, 51 i 52

Dyrektywa 2001/24/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 4 kwietnia 2001 r. w sprawie reorganizacji i likwidacji instytucji kredytowych: motywy 11 i 12; art. 1, 2, 3, 4, 6, 13 i 14

Rozporządzenie Rady (UE) nr 407/2010 z dnia 11 maja 2010 r. ustanawiające europejski mechanizm stabilizacji finansowej

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/59/UE z dnia 15 maja 2014 r. ustanawiająca ramy na potrzeby prowadzenia działań naprawczych oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w odniesieniu do instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych oraz zmieniająca dyrektywę Rady 82/891/EWG i dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2001/24/WE, 2002/47/WE, 2004/25/WE, 2005/56/WE, 2007/36/WE, 2011/35/UE, 2012/30/UE i 2013/36/EU oraz rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1093/2010 i (UE) nr 648/2012

Orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ETPC)

Wyrok z dnia 19 marca 1997 r. w sprawie Hornsby przeciwko Grecji, CE:ECHR:1997:0319JUD001835791

Wyrok z dnia 26 lutego 2002 r. w sprawie Del Sol przeciwko Francji, CE:ECHR:2002:0226JUD004680099

Przytoczone przepisy prawa krajowego

Prawo krajowe państwa przyjmującego (Hiszpanii)

Ley 6/2005, de 22 de abril, sobre saneamiento y liquidación de las entidades de crédito (ustawa 6/2005 z dnia 22 kwietnia 2005 r. o reorganizacji i likwidacji instytucji kredytowych): art. 19. To uregulowanie stanowi transpozycję do prawa hiszpańskiego dyrektywy 2001/24

Prawo krajowe państwa pochodzenia (Portugalii)

Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras (ogólne ramy prawne regulujące instytucje kredytowe i przedsiębiorstwa finansowe). To uregulowanie stanowi transpozycję do prawa portugalskiego dyrektywy 2001/24

Szereg decyzji wydanych przez Banco de Portugal (bank centralny tego państwa) w sprawie „działań w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji” instytucji portugalskiej Banco Espírito Santo, S.A.: w szczególności decyzje z dnia 3 sierpnia 2014 r., 11 sierpnia 2014 r., 13 maja 2015 r. i 29 grudnia 2015 r.

Zwięzłe przedstawienie stanu faktycznego i przebiegu postępowania głównego

- 1 Instytucja portugalska, Banco Espírito Santo, S.A. (zwana dalej „BES”), miała w Hiszpanii poprzez swój oddział (zwany dalej „BES España”) bardzo znaczącą obecność handlową.
- 2 W związku z kryzysem Banco de Portugal od sierpnia 2014 r. podjął szereg decyzji w sprawie reorganizacji tej jednostki „działaniami w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji”.
- 3 W drodze pierwszej z tych decyzji utworzono „bank pomostowy” o nazwie Novo Banco, S.A. (zwany dalej „NB”), do którego częściowo przeniesiono działalność BES.
- 4 Wśród składników przekazanych tą decyzją znajdowały się określone instrumenty dłużne niepodporządkowane wyemitowane przez BES, zwane „Obligaciones Sénior NB 6,875% venc. julio de 2016” (obligacjami Sénior NB 6,875% wymagalne w lipcu 2016 r.).
- 5 W tej samej decyzji sprecyzowano jednak, że Banco de Portugal może „w każdym momencie przenieść ponownie” między BES i NB „aktywa, zobowiązania, składniki majątkowe i aktywa zarządzane” pod warunkiem zgodności z prawem portugalskim.
- 6 Na podstawie ustawy 6/2005 Banco de España (bank centralny) opublikował w tym samym roku (2014) w Boletín Oficial del Estado (BOE) bardzo krótki komunikat, w którym wymieniono informację otrzymaną od Banco de Portugal w sprawie środków służących reorganizacji, i wskazano, że nastąpiło „częściowe” przeniesienie działalności do NB, który będzie kontynuował „bez zakłóceń zwykłą działalność” BES, i że w konsekwencji BES España stał się oddziałem NB.
- 7 Spółka Proyectos, Obras y Servicios de Badajoz, S.L. (zwana dalej „POSB”), nabyła w końcu 2014 r. na rynku wtórnym obligację „Obligaciones Sénior NB 6,875% venc. julio de 2016” (obligacje Sénior NB 6,875% wymagalne w lipcu 2016 r.).
- 8 Pierwotnie obligacja została wyemitowana przez BES España, ale w momencie tego nabycia zobowiązany był, na podstawie decyzji, Banco de Portugal, Novo Banco, S.A., Sucursal en España (zwany dalej „NB España”).
- 9 Wraz z upływem pierwszej renty rocznej obligacji, NB España wypłacił POSB odpowiedni zysk.
- 10 Pod koniec 2015 r. Banco de Portugal wyjaśnił sytuację restrukturyzacji innymi decyzjami. Decyzje te obejmowały w szczególności faktyczne „ponowne przeniesienie” z NB do BES instrumentów dłużnych niepodporządkowanych.
- 11 Ani decyzje z 2014 r., ani decyzje z 2015 r., nie były w Hiszpanii przedmiotem publikacji wymaganej zgodnie z art. 6 dyrektywy 2001/24, tzn. publikacji wypisu

z decyzji w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej (Dziennik Urzędowy UE) oraz w dwóch dziennikach ogólnokrajowych w każdym z przyjmujących państw członkowskich, w jego języku lub językach urzędowych, z wyraźnym wskazaniem celu i podstawy prawnej decyzji, okresów, w których przysługuje prawo do odwołania, daty wygaśnięcia tych okresów oraz adres władz właściwych do rozpoznania odwołania.

- 12 W 2016 r. w Portugalii rozpoczęło się postępowanie likwidacyjne BES. Nie stwierdzono, by w Hiszpanii dokonano publikacji wymaganych zgodnie z art. 13 dyrektywy 2001/24 ani by poinformowano indywidualnie wierzycieli, czego wymaga art. 14 tej dyrektywy.
- 13 Gdy obligacja osiągnęła termin zapadalności NB España nie zapłacił POSB odpowiedniego zysku ani nie przywrócił wartości nominalnej obligacji.
- 14 Na pozasądowe żądanie POSB NB España odpowiedział, że w decyzjach Banco de Portugal z 2015 r. „ponownie przeniesiono” do BES zobowiązanie związane z tą obligacją.
- 15 W 2017 r. POSB wystąpił z powództwem przeciwko NB España domagając się zapłaty zysku odpowiadającego ostatniej rencie rocznej obligacji i przywrócenia wartości nominalnej.
- 16 NB España podniósł zarzut braku biernej legitymacji procesowej: twierdził, że zobowiązanie związane z obligacją zostało „ponownie przeniesione” do BES.
- 17 Juzgado de Primera Instancia (sąd pierwszej instancji) i, w postępowaniu odwoławczym, Audiencia Provincial (sąd okręgowy) odrzuciły ten zarzut i uwzględniły pozew POSB.
- 18 Na podstawie ustawy 6/2005 Banco de España opublikował w BOE w 2019 r. drugi komunikat, w którym wymieniono nową informację Banco de Portugal w sprawie środków służących reorganizacji zawartych w decyzjach z 2014 r. i 2015 r.
- 19 Ten komunikat również nie spełniał wymogów wynikających z dyrektywy 2001/24: co prawda obszernie wymieniono w nim zastosowane środki, ale nie poinformowano o okresach, w których przysługuje prawo do odwołania (datach) ani o danych kontaktowych władz właściwych do rozpoznania odwołania.
- 20 NB España wniósł skargę kasacyjną od wyroku Audiencia Provincial (sądu okręgowego) do Tribunal Supremo (sądu najwyższego), który jest sądem odsyłającym. Sąd ten dopuścił do postępowania Banco de Portugal i podmiot publiczny Fondo de Resolución (Fondo de Resolución, fundusz restrukturyzacji) na równi z NB España, jako uczestników postępowania. Z kolei Fondo de Resolución (fundusz restrukturyzacji) jest zależny od Banco de Portugal i posiada 25% kapitału NB.

Zasadnicze argumenty stron w postępowaniu głównym

- 21 Podobnie jak w innych sprawach toczących się przed sądami hiszpańskimi dotyczących BES España, NB España podnosi swój brak biernej legitymacji procesowej (pomimo że kontynuuje działalność bankową poprzedniego podmiotu w tych samych biurach i z tymi samymi pracownikami). W tym przypadku twierdzi, iż zobowiązanie będące przedmiotem pozwu zostało na niego przeniesione w pierwszych decyzjach del Banco de Portugal, ale zostało „ponownie przeniesione” na BES w 2015 r. Twierdzi również, że dyrektywa 2001/24 zobowiązuje sądy hiszpańskie do uznania skuteczności tych środków.
- 22 Przedłożeniu wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym nie sprzeciwiły się ani POSB, ani NB España, ani Banco de Portugal ani Fondo de Resolución. Wszystkie strony wniosły uwagi w celu współpracy we właściwym sformułowaniu wniosku.

Zwięzłe uzasadnienie odesłania prejudycjalnego

- 23 Zasadniczo sąd odsyłający wskazał, że celem wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym jest zgodność wykładni dyrektywy 2001/24 z określonymi prawami podstawowymi i zasadami ogólnymi prawa Unii. Podkreśla, że cel ten jest objęty zakresem stosowania prawa Unii, powołując się w tym względzie na wyrok w sprawie C-83/20.
- 24 Podobnie stwierdził istnienie przesłanek do wystąpienia z wnioskiem: pytania mają znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy, nie istnieje żaden wyrok Trybunału, w którym zinterpretowano prawo Unii w tym zakresie, w wykładni tego prawa nie wynika oczywista odpowiedź, a wydany przez sąd odsyłający wyrok nie będzie podlegał zaskarżeniu.
- 25 Następnie wyjaśnił, że wybrał niniejszą sprawę w celu złożenia wniosku, gdyż stanowi ona przykład spraw tego rodzaju, a postępowanie w pozostałych tego typu sprawach zostało zawieszone do czasu wydania wyroku przez Trybunał Sprawiedliwości.
- 26 W szczególności sąd odsyłający przedstawił dwa argumenty, po jednym w odniesieniu do każdego pytania prejudycjalnego:
- 27 Po pierwsze, zajął się znaczeniem braku publikacji w Hiszpanii „działań w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji” (które stanowiły podstawę częściowego przeniesienia i „ponownego przeniesienia” dokonanych między BES i NB) i stwierdził, co następuje:
- 28 Środki podjęte przez Banco de Portugal odnośnie do instytucji BES i utworzenia NB stanowią środki służące reorganizacji w rozumieniu dyrektywy 2001/24 (co potwierdza wyrok w sprawie C-504/19). Pozbawiony aktywów, BES stał się bankiem będącym na progu upadłości.

- 29 Jeśli można przewidzieć, że reorganizacja wpłynie na prawa osób trzecich poza państwem członkowskim pochodzenia instytucji (ponieważ instytucja ma oddziały w co najmniej jednym przyjmującym państwie członkowskim), a reorganizacja może podlegać zaskarżeniu w państwie członkowskim pochodzenia, dyrektywa 2001/24 zobowiązuje państwo członkowskie pochodzenia do publikacji środków w Dzienniku Urzędowym UE i w dwóch dziennikach krajowych w każdym z przyjmujących państw członkowskich, w jego języku lub językach. Publikacja ma zawierać niezbędne dane dotyczące środków i przysługujących od nich środków odwoławczych.
- 30 W niniejszej sprawie w odniesieniu do BES publikacja ta nie miała miejsca w Hiszpanii.
- 31 Publikacja dokonana przez Banco de España w 2014 r. nie spełniała wymogów dyrektywy 2001/24. Była nazbyt zwięzła, a nawet wprowadzała w błąd, jeśli chodzi o jednoznaczną ciągłość między BES i NB; w każdym razie nie zawierała informacji o możliwości „ponownego przeniesienia”, którą Banco de Portugal już posiadał. Z kolei publikacja dokonana przez Banco de España w 2019 r. zawierała co prawda wystarczające informacje odnośnie do środków służących reorganizacji, w tym możliwości „ponownego przeniesienia”, ale nie o przysługujących od nich środkach odwoławczych (która to informacja na dodatek w tym momencie była już spóźniona); była ponadto późniejsza niż nabycie obligacji przez POSB, a nawet rozpoczęcie postępowania głównego.
- 32 Zgodnie z opinią w sprawie C-504/19, na rozprawie, która odbyła się w tej sprawie, podniesiono, że hiszpańska prasa wyczerpująco informowała o reorganizacji BES i że pozwoliło to niektórym hiszpańskim inwestorom zaskarżyć w Portugalii środki służące reorganizacji.
- 33 Jednak dokumentacja przedstawiona w niniejszej sprawie przez sam Banco de Portugal potwierdza, że opublikowane w prasie hiszpańskiej informacje na temat reorganizacji (również dotyczące pasywów wyłączonych z przeniesienia między BES i NB) miały charakter ogólny. Informacje te zawierały również twierdzenia osób zaangażowanych, że klienci nie odczują skutków, i które to twierdzenia prowadziły do przekonania, że istniała pełna ciągłość pomiędzy BES i NB.
- 34 W szczególności prasa hiszpańska nie wspominała o możliwości „ponownego przeniesienia” z NB do BES, którą Banco de Portugal już posiadał od sierpnia 2014 r.
- 35 Niedostateczność tych informacji potwierdza akurat fakt, że w Portugalii było tylko sześć odwołań wniesionych przez Hiszpanów, pomimo znacznej liczby osób, których dotyczyła reorganizacja BES w Hiszpanii.
- 36 Prawdą jest, że zgodnie z dyrektywą 2001/24, reorganizacja wchodzi w życie wobec wierzycieli bez względu na publikację. Jednakże celem tego przepisu jest prawdopodobnie zapewnienie skuteczności środków służących reorganizacji w sytuacjach pilnych, w których liczy się czas. Wątpliwe jest, aby przepis ten

dopuszczał przedłużający się tak, jak w niniejszej sprawie brak publikacji, o skutkach, jakie środki służące reorganizacji wywierają na prawa klientów i o określonych środkach odwoławczych.

- 37 Ponadto wszczęcie postępowania likwidacyjnego BES również nie zostało ogłoszone w Hiszpanii zgodnie z wymogami dyrektywy 2001/24. Uniemożliwiło to hiszpańskim wierzycielom wniesienie ich roszczeń w tym postępowaniu.
- 38 Banco de Portugal podnosi, że opublikował środki służące reorganizacji (lub przynajmniej część swoich decyzji) zgodnie z wymogami obowiązującej wówczas dyrektywy 2014/59, i że opublikował je w Internecie zarówno w języku portugalskim, jak i angielskim.
- 39 Jednak z opinii w sprawie C-504/19 wynikają wątpliwości co do zastosowania dyrektywy 2014/59 w niniejszej sprawie. A w każdym razie dyrektywa 2014/59 nie zmienia obowiązków dotyczących publikacji, które dyrektywa 2001/24 wprowadza w przypadkach takich, jak rozpatrywana sprawa.
- 40 Ponadto sama dyrektywa 2001/24 uzasadnia te obowiązki dotyczące publikacji koniecznością zapobieżenia dyskryminacji ze względu na przynależność państwową (nawet pośredniej) między wierzycielami z państwa członkowskiego pochodzenia, a wierzycielami z przyjmującego państwa członkowskiego.
- 41 W rzeczywistości inwestorzy hiszpańscy mogli znajdować się w mniej korzystnym położeniu w porównaniu z portugalskimi: ponieważ decyzje Banco de Portugal nie zostały prawidłowo opublikowane w Hiszpanii (a w szczególności możliwość „ponownego przeniesienia”), nie wiedzieli że nabycie omawianych obligacji nie było bezpieczną inwestycją, ponieważ odpowiedzialność za nie mogła wrócić do banku będącego na progu upadłości (BES).
- 42 Z drugiej strony publikacja ta opiera się również na zasadzie pewności prawa: zainteresowani muszą dokładnie poznać swoje prawa i obowiązki, aby w odpowiednim czasie móc podjąć działania wobec środków służących reorganizacji. Trybunał Sprawiedliwości orzekł, że w przypadku regulacji mogącej rodzić skutki finansowe zasada pewności prawa winna być przestrzegana szczególnie rygorystycznie (wyrok w sprawie C-504/19).
- 43 W niniejszej sprawie szczególnie istotny jest fakt, że możliwość „ponownego przeniesienia” nie została należycie podana do publicznej wiadomości. Gdy POSB nabył obligację na rynku wtórnym, zobowiązania z obligacji spoczywały na NB España, w związku z czym POSB mógł oprzeć się na dostępnych informacjach na temat wypłacalności „banku pomostowego” utworzonego przez państwo portugalskie. W rzeczywistości NB España zapłacił zysk z pierwszej renty rocznej. Jednak kiedy nadszedł termin zapadalności obligacji NB España odmówił zapłaty zysku z ostatniej renty rocznej, ponieważ obligacja została „ponownie przeniesiona” z banku wypłacalnego do banku będącego na progu upadłości.

- 44 Publikacja umożliwia również skuteczną ochronę sądową umożliwiając wniesienie środka odwoławczego wobec organu, który podejmuje „działania w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji”. Widać to w orzecznictwie ETPC, który wymaga, by możliwość wniesienia środka odwoławczego nie była jedynie „teoretyczna lub iluzoryczna”.
- 45 Z wszystkich powyższych powodów wątpliwe jest, czy art. 3 ust. 2 dyrektywy 2001/24 można interpretować w ten sposób, że decyzje organów państwa członkowskiego pochodzenia muszą być uznane w przyjmującym państwie członkowskim nawet wówczas, gdy nie dokonano wymaganej publikacji.
- 46 Po drugie, sąd odsyłający zajął się możliwością wystąpienia nieproporcjonalnej ingerencji w prawo własności oraz naruszenia zasady pewności prawa, i stwierdził, co następuje:
- 47 Własność obligacji dłużnej niepodporządkowanej wchodzi w zakres stosowania podstawowego prawa własności, o którym mowa w art. 17 karty. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości ten przepis dotyczy praw o charakterze majątkowym, z których w świetle danego porządku prawnego wynika ustalona sytuacja prawna pozwalająca na samodzielne korzystanie z tych praw przez ich posiadacza i z korzyścią dla niego.
- 48 „Ponowne przeniesienie” na BES zobowiązań związanych z obligacją nabytą przez POSB w praktyce oznacza pozbawienie jej własności.
- 49 Oczywiście prawo własności nie ma charakteru bezwzględnego: w samym art. 17 karty wskazano, że właściciel może zostać pozbawiony jego prawa w interesie publicznym, w przypadkach i na warunkach przewidzianych w ustawie, za słusznym odszkodowaniem za jej utratę wypłaconym we właściwym terminie. Np. akcjonariusze mogą zostać pozbawieni własności w przypadku restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banku będącego na progu upadłości.
- 50 POSB nie była jednak ani akcjonariuszem, ani wierzycielem BES: nabywając obligację na rynku wtórnym stała się wierzycielem NB, banku wypłacalnego, do którego wcześniej zostały przeniesione prawa i obowiązki związane z tą obligacją.
- 51 „Ponowne przeniesienie” do BES pozbawiło POSB jej własności bez słusznego odszkodowania we właściwym terminie.
- 52 Okoliczność, że decyzje organu, który dokonał „ponownego przeniesienia” nie zostały opublikowane zgodnie z wymogami dyrektywy 2001/24, może ponadto stanowić naruszenie zasady pewności prawa.