



Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
NILSE WAHLA
přednesené dne 18. února 2016¹

Věc C-526/14

Kotnik a další

[žádost o rozhodnutí o předběžné otázce od Ustavno sodišče (Ústavní soud, Slovinsko)]

„Státní podpory — Sdělení o bankovníctví — Sdílení nákladů — Směrnice 2001/24/ES — Reorganizační opatření — Směrnice 2012/30/EU — Rozsudek Pafitis — Směrnice 2014/59/EU“

1. Finanční krize takového rozsahu, jaká začala v roce 2007 a která se po pádu banky Lehman Brothers v září 2008 rychle rozšířila po celém světě, se často označuje jako „vícerozměrná událost“, kterou způsobuje několik souběžně působících faktorů. Politici a ekonomové se ne vždy shodují na hlubších příčinách takových krizí, zpravidla se však shodnou na jejich možných důsledcích: kolaps finančních institucí, propad akciových trhů, pád velkých i malých podniků, snížení koupěschopnosti spotřebitelů a nárůst nezaměstnanosti.²
2. Obecně se uznává, že k řešení finanční krize mohou být nutné různé formy veřejných intervencí, zejména k zajištění stability finančních trhů. Některé státy jak v Evropské unii, tak mimo ni, přijaly během nedávné finanční krize za tímto účelem různá opatření směřující k zajištění spoluúčasti akcionářů či věřitelů v procesu obnovy životaschopnosti bank.
3. Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce v projednávané věci – jedná se o první žádost předloženou Ustavno sodišče (slovinský Ústavní soud) – se ve skutečnosti týká takových opatření k zajištění spoluúčasti, jaká byla popsána v bodech 40 až 46 posledního sdělení o bankovníctví³ (označovaná jako „opatření ke sdílení nákladů“), kterým Komise stanovila rámec pro posouzení slučitelnosti státní podpory bankám po dobu trvání krize. Předkládající soud žádá Soudní dvůr zejména o vodítko k platnosti a výkladu ustanovení uvedeného sdělení, z nichž vyplývá několik důležitých právních otázek, jimiž se budu zabývat v tomto stanovisku.

1 — Původní jazyk: angličtina.

2 — Claessens, S., Kose, A. M., „Financial Crises: Explanations, Types, and Implications“, *IMF Working Paper WP/13/2*, 2013 Mezinárodní měnový fond.

3 — Sdělení Komise o použití pravidel pro poskytování státní podpory ve prospěch bank v souvislosti s finanční krizí od 1. srpna 2013 („Sdělení o bankovníctví“) (Úř. věst. 2013, C 216, s. 1).

I – Právní rámec

A – Unijní právo

1. Sdělení o bankovníctví

4. Sdělení o bankovníctví je sedmým sdělením přijatým od začátku finanční krize⁴ a jeho účelem je stanovit kritéria pro slučitelnost státní podpory s vnitřním trhem v bankovním sektoru během uvedené krize podle čl. 107 odst. 3 písm. b) SFEU⁵.

5. V bodě 15 sdělení o bankovníctví je uvedeno:

„[...] [I] během krize jsou nadále použitelné obecné principy kontroly státní podpory. Aby se omezilo narušení hospodářské soutěže mezi bankami a ve všech členských státech na jednotném trhu a zabránilo morálnímu hazardu, podpora by měla být omezena na nezbytné minimum a příjemce podpory by měl poskytnout přiměřený vlastní příspěvek na restrukturalizační náklady. Banka a držitelé jejího kapitálu by se na restrukturalizaci měli podílet co nejvíce svými vlastními zdroji. Státní podpora by měla být poskytována za podmínek, v nichž je náležitě zohledněno sdílení nákladů těmi, kteří do banky investovali.“

6. Oddíl 3.1.2 sdělení o bankovníctví (body 40 až 46) se týká sdílení nákladů akcionáři a podřízenými věřiteli bank. Uvedené body mají následující znění: „40. Státní podpora může vytvářet morální hazard a narušovat tržní disciplínu. V zájmu snížení morálního hazardu by podpora měla být poskytována pouze za podmínek zahrnujících přiměřené sdílení nákladů ze strany stávajících investorů.

41. Přiměřené sdílení nákladů obvykle znamená, že napřed jsou ztráty absorbovány do vlastního kapitálu a poté se předpokládají příspěvky držitelů hybridního kapitálu a držitelů podřízeného dluhu. Držitelé hybridního kapitálu a podřízeného dluhu se musí co nejvíce podílet na snížení nedostatku kapitálu. Jejich spoluúcast může mít buď podobu konverze nástrojů zahrnovaných do vedlejšího kapitálu tier 1 nebo úplného odpisu jejich jistiny. [...]

42. Komise nebude požadovat příspěvek od držitelů přednostních dluhů (zejména z pojištěných vkladů, nepojištěných vkladů, dluhopisů a všech ostatních přednostních dluhů) jakožto povinnou složku sdílení nákladů podle pravidel státní podpory, a to ani konverzí těchto nástrojů na kapitál ani jejich odepsáním.

43. Pokud kvóta vlastního kapitálu banky, která má zjištěný nedostatek kapitálu, zůstává nad regulačním minimem EU, měla by tato banka být schopna sama obnovit kapitálovou pozici, zvláště s pomocí opatření na navýšení kapitálu, jak je uvedeno v bodě 35. Pokud neexistují žádné jiné možnosti [...], musí být podřízený dluh přeměněn na vlastní kapitál a zásadně až poté lze poskytnout státní podporu.

44. V případech, kdy banka již nesplňuje minimální regulatorní kapitálové požadavky, musí se podřízený dluh přeměnit nebo odepsat zásadně před poskytnutím státní podpory. Státní podpora nesmí být poskytnuta dříve, dokud se na vyrovnání ztrát nepoužil v plné výši vlastní kapitál, hybridní kapitál a podřízený dluh.

45. Výjimku z požadavků uvedených v bodech 43 a 44 lze přiznat, pokud by realizace takových opatření ohrozila finanční stabilitu nebo by vedla k nepřiměřeným výsledkům. [...]

4 — Viz výčet předchozích sdělení uvedený v poznámce pod čarou 1 sdělení o bankovníctví.

5 — Viz bod 1 sdělení o bankovníctví.

46. V souvislosti s prováděním bodů 43 a 44 by měla být dodržena zásada „žádný věřitel nesmí být v nevýhodnějším postavení“. Podřízení věřitelé by tak v ekonomickém vyjádření neměli dostat méně, než kolik by byla hodnota jejich nástroje, kdyby nebyla poskytnuta státní podpora.“

2. Směrnice 2001/24/ES

7. Podle čl. 2 sedmé odrážky směrnice 2001/24 se⁶ „reorganizačními opatřeními“ rozumějí „opatření, jejichž účelem je uchovat nebo obnovit zdravou finanční situaci úvěrové instituce a která mohou mít vliv na již existující práva třetích osob, včetně opatření zahrnujících možnost pozastavení plateb, odložení opatření souvisejících s výkonem rozhodnutí nebo krácení pohledávek“.

3. Směrnice 2012/30/EU

8. Směrnice 2012/30⁷ je přepracovaným zněním směrnice 77/91⁸. Podle čl. 29 odst. 1 směrnice 2012/30 musí „o každém navýšení základního kapitálu [...] rozhodnout valná hromada“.

9. Článek 34 směrnice 2012/30 stanoví, že „[k]aždé snížení upsaného základního kapitálu s výjimkou snížení nařízeného soudním rozhodnutím musí podléhat alespoň rozhodnutí valné hromady [...]“. Článek 35 téže směrnice stanoví, že „[e]xistuje-li více druhů akcií, je rozhodnutí valné hromady o snížení základního kapitálu schvalováno odděleně pro každý druh akcionářů, jejichž práv se tato transakce týká“. Článek 40 odst. 1 směrnice dále stanoví:

„Umožňují-li právní předpisy členského státu společnostem snížit jejich upsaný základní kapitál povinným stažením akcií z oběhu, musí vyžadovat splnění alespoň těchto podmínek:

[...]

b) je-li povinné stažení dovoleno pouze stanovami nebo aktem, kterým se společnost zakládá, rozhodne o něm valná hromada, pokud ho jednomyslně neschválí dotčení akcionáři;

[...]“

10. Podle článku 42 směrnice 2012/30 platí, že:

„Existuje-li v případech uvedených v [...] čl. 40 odst. 1 [...] více druhů akcií, je rozhodnutí valné hromady o amortizaci upsaného základního kapitálu nebo o jeho snížení stažením akcií z oběhu podmíněno odděleným hlasováním alespoň pro každý druh akcionářů, jejichž práva jsou touto transakcí dotčena.“

6 — Směrnice Evropského parlamentu a Rady ze dne 4. dubna 2001 o reorganizaci a likvidaci úvěrových institucí (Úř. věst. L 125, s. 15; Zvl. vyd. 06/04, s. 15).

7 — Směrnice Evropského parlamentu a Rady ze dne 25. října 2012 o koordinaci ochranných opatření, která jsou na ochranu zájmů společníků a třetích osob vyžadována v členských státech od společností ve smyslu čl. 54 druhého pododstavce [SFEU] při zakládání akciových společností a při udržování a změně jejich základního kapitálu, za účelem dosažení rovnocennosti těchto opatření (Úř. věst. L 315, s. 74).

8 — Druhá směrnice Rady ze dne 13. prosince 1976 o koordinaci ochranných opatření, která jsou na ochranu zájmů společníků a třetích osob vyžadována v členských státech od společností ve smyslu čl. 58 druhého pododstavce Smlouvy při zakládání akciových společností a při udržování a změně jejich základního kapitálu, za účelem dosažení rovnocennosti těchto opatření (Úř. věst. 1977, L 26, s. 1; Zvl. vyd. 17/01, s. 8).

4. Směrnice 2014/59/EU

11. Dne 15. května 2014 byla přijata směrnice 2014/59, kterou se stanoví rámec pro ozdravné postupy a řešení krize úvěrových institucí⁹. Článkem 117 uvedené směrnice se mění článek 2 směrnice 2001/24. Článkem 123 téže směrnice se mění článek 45 směrnice 2012/30.

B – Vnitrostátní právo

12. Relevantní ustanovení slovinského práva jsou uvedena v zákoně o bankovníctví (Zakon o bančništvu; dále jen „ZBan-1“) a v zákoně, kterým se mění či doplňuje zákon o bankovníctví (Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o bančništvu; dále jen „ZBan-1L“).

13. Článek 134 ZBan-1 („Dodatečný kapitál bank“) stanoví, že dodatečný kapitál banky sestává z dodatečného kapitálu I a dodatečného kapitálu II. Dodatečný kapitál I zahrnuje následující prvky: základní kapitál, podřízené závazky a další podobné prvky z hlediska postavení a účelu, zatímco dodatečný kapitál II zahrnuje podřízené závazky a další prvky, které jsou vzhledem ke svému postavení a účelu vhodné pro splnění kapitálových požadavků souvisejících s riziky na trhu.

14. Článek 253 ZBan-1 („Mimořádná opatření“) stanoví:

„(1) Slovinská banka může za podmínek stanovených tímto zákonem rozhodnutím bankám nařídit, aby přijaly tato mimořádná opatření:

[...]

1.a odpis nebo přeměna některých způsobilých závazků,

[...]

(3) Mimořádná opatření spadají pod reorganizační opatření stanovená směrnicí 2001/24/ES.“

15. Článek 261.a ZBan-1 („Opatření k odpisu nebo přeměně způsobilých závazků“) stanoví:

„(1) Rozhodnutím o mimořádných opatřeních Slovinská banka stanoví, že:

1. způsobilé závazky se částečně či úplně odpisují,

[...]

(5) Slovinská banka se musí v rámci odpisu či přeměny způsobilých závazků banky ujistit, že jednotlivým věřitelům nevzniknou v důsledku odpisu nebo přeměny způsobilých závazků banky větší ztráty, než které by jim vznikly v případě úpadku banky.

(6) Způsobilé závazky banky představují:

1. základní kapitál banky (závazky první třídy),

2. závazky ve vztahu k držitelům hybridních finančních nástrojů [...] (závazky druhé třídy),

9 — Směrnice Evropského parlamentu a Rady ze dne 15. května 2014, kterou se stanoví rámec pro ozdravné postupy a řešení krize úvěrových institucí a investičních podniků a kterou se mění směrnice Rady 82/891/EHS, směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/24/ES, 2002/47/ES, 2004/25/ES, 2005/56/ES, 2007/36/ES, 2011/35/EU, 2012/30/EU a 2013/36/EU a nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1093/2010 a (EU) č. 648/2012 (Úř. věst. 2014, L 173, s. 190).

3. závazky ve vztahu k držitelům hybridních finančních nástrojů, které musí být v souladu s článkem 134 tohoto zákona vzaty v úvahu při výpočtu dodatečného kapitálu banky, ledaže tyto závazky jsou již zahrnuty do definic uvedených v bodech 1 a 2 tohoto odstavce (závazky třetí třídy),
4. závazky nezahrnuté do definic v bodech 1, 2 nebo 3 tohoto odstavce, které se v případě insolvenčního řízení týkajícího se banky vypořádávají po vypořádání nepřednostních pohledávek (závazky čtvrté třídy).“

16. Článek 261.c ZBan-1 („Rozsah odpisu nebo přeměny způsobilých závazků“) ve své relevantní části stanoví:

„(1) Slovinská banka v rozhodnutí o odpisu způsobilých závazků [...] rozhodne o odpisu způsobilých závazků banky v rozsahu nezbytném ke krytí ztrát banky s ohledem na ocenění čistých aktiv ve smyslu předchozího článku.“

II – Skutkový stav, původní řízení a předběžné otázky

17. Dne 17. prosince 2013 vydala Banka Slovenije (slovinská centrální banka) na základě ustanovení ZBan-1 rozhodnutí o mimořádných opatřeních a nařídila pěti bankám (Nova Ljubljanska banka, d.d., Nova Kreditna banka Maribor, d.d., Abanka Vipava, d.d., Probanka, d.d. a Factor banka, d.d.; dále jen „dotčené banky“) odepsat veškeré způsobilé závazky uvedené v čl. 261.a odst. 6 ZBan-1 (dále jen „dotčená opatření“).

18. Dne 18. prosince 2013 schválila Evropská komise státní podporu pro dotčené banky.

19. Državni svet (Národní rada), Varuh človekovih pravic (veřejný ochránce práv) a několik jednotlivců („Kotnik a další“) následně podalo k Ustavno sodišče (Ústavní soud) návrh na přezkum ústavnosti některých ustanovení ZBan-1 a ZBan-1L, jež tvořila základ pro opatření uvedená v bodě 17 tohoto stanoviska (dále jen „dotčené vnitrostátní právní předpisy“).

20. Ustavno sodišče (Ústavní soud) ve své žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce vysvětluje, že účelem dotčených vnitrostátních právních předpisů bylo stanovit právní rámec pro sdílení nákladů v souladu s požadavky sdělení o bankovníctví. Způsobilé závazky uvedené v čl. 261.a odst. 6 ZBan-1 odpovídají zejména definici vlastního kapitálu, hybridního kapitálu a podřízených dluhových nástrojů ve smyslu sdělení o bankovníctví. Uvedený soud má z tohoto důvodu za to, že výtky navrhovatelů v původním řízení směřují rovněž proti ustanovením uvedeného sdělení. Má přitom za to, že z uvedených výtek vyplývají otázky ohledně platnosti a výkladu sdělení o bankovníctví.

21. Za těchto okolností se předkládající soud rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

- „1. Je třeba sdělení o bankovníctví vykládat s ohledem na právní účinky, které konkrétně vytváří, a vzhledem k tomu, že Evropská unie má výlučnou pravomoc v oblasti státních podpor v souladu s čl. 3 odst. 1 písm. b) [SFEU] a k tomu, že Komise má v souladu s článkem 108 SFEU pravomoc vydávat rozhodnutí v oblasti státních podpor, v tom smyslu, že je závazné pro členské státy, které hodlají napravit vážnou poruchu v hospodářství poskytnutím státní podpory úvěrovým institucím, pokud má taková podpora trvalý charakter a nemůže být snadno odebrána?
2. Jsou body 40 až 46 sdělení o bankovníctví, které podmiňují možnost poskytnout státní podpory určené k nápravě vážné poruchy v národním hospodářství splněním požadavku odepsat kapitál, hybridní kapitál a podřízený dluh nebo přeměnit hybridní kapitálové nástroje a podřízený dluh na

kapitál, aby se omezila výše podpory na nezbytné minimum s ohledem na nutnost vzít v úvahu morální hazard, slučitelné s články 107, 108 a 109 SFEU, pokud překračují pravomoc Komise, jak je vymezena v těchto ustanoveních Smlouvy o FEU v oblasti státních podpor?

3. V případě záporné odpovědi na druhou otázku, jsou body 40 až 46 sdělení o bankovníctví, které podmiňují možnost poskytnout státní podpory požadavkem odepsání kapitálu nebo přeměny na kapitál, pokud se tento požadavek týká akcií (kapitálu), hybridních kapitálových nástrojů a nástrojů podřízeného dluhu vydaných před zveřejněním sdělení o bankovníctví, z nichž všechny nebo některé mohly být v době, kdy byly vydány, odepsány bez kompenzace pouze v případě úpadku banky, slučitelné se zásadou ochrany legitimního očekávání zakotvenou v unijním právu?
4. V případě záporné odpovědi na druhou otázku a kladné odpovědi na třetí otázku, jsou body 40 až 46 sdělení o bankovníctví, které podmiňují možnost poskytnout státní podpory požadavkem odepsat kapitál, hybridní kapitál a nástroje podřízeného dluhu nebo přeměnit hybridní kapitálové nástroje a nástroje podřízeného dluhu na kapitál, aniž bylo zahájeno a ukončeno insolvenční řízení, v němž může být likvidován majetek dlužníka prostřednictvím soudního řízení, v jehož rámci by držitelé nástrojů podřízeného dluhu měli možnost účastnit se ho v postavení účastníků řízení, slučitelné s právem na vlastnictví stanoveným v čl. 17 odst. 1 Listiny základních práv Evropské unie?
5. V případě záporné odpovědi na druhou otázku a kladné odpovědi na třetí a čtvrtou otázku, jsou body 40 až 46 sdělení o bankovníctví, které podmiňují možnost poskytnout státní podpory požadavkem odepsat kapitál, hybridní kapitál a nástroje podřízeného dluhu nebo přeměnit hybridní kapitálové nástroje a nástroje podřízeného dluhu na kapitál, v rozsahu, v němž provádění těchto opatření vyžaduje snížení či navýšení základního kapitálu akciových společností na základě rozhodnutí příslušného správního orgánu, a nikoli valné hromady akcionářů akciové společnosti, slučitelné s články 29, 34, 35 a 40 až 42 [směrnice 2012/30/EU]?
6. Lze sdělení o bankovníctví s ohledem na jeho bod 19, a zejména na požadavek stanovený v tomto bodě respektovat základní práva, na jeho bod 20 a na principiální požadavek stanovený v bodech 43 a 44 tohoto sdělení, tj. přeměnit nebo odepsat hybridní kapitál a nástroje podřízeného dluhu před poskytnutím státních podpor, vykládat v tom smyslu, že toto opatření neukládá povinnost členským státům, které hodlají napravit vážnou poruchu v hospodářství poskytnutím státní podpory úvěrovým institucím, zavést povinnost provést takovou přeměnu nebo odepsání jako podmínku pro poskytnutí státních podpor na základě čl. 107 odst. 3 písm. b) SFEU, nebo v tom smyslu, že aby bylo možné poskytnout státní podporu, stačí, že se přeměna nebo odepsání provede pouze způsobem, který je přiměřený?
7. Lze čl. 2 sedmou odrážku směrnice 2001/24/ES vykládat ve smyslu, že mezi reorganizační opatření spadají i opatření vyžadující sdílení nákladů akcionáři a podřízenými věřiteli uvedená v bodech 40 až 46 sdělení o bankovníctví (odpis kmenového kapitálu tier 1, hybridního kapitálu a nástrojů podřízeného dluhu, jakož i konverze hybridních kapitálových nástrojů a nástrojů podřízeného dluhu na kapitál)?“

22. Písemná vyjádření předložili v projednávané věci T. Kotnik, J. Sedonja, A. Pipuš, F. Marušič, J. Forte, Fondazione Cassa di Risparmio di Imola, Državni svet, Državni zbor (slovinské Národní shromáždění) a Banka Slovenije a rovněž Irsko, italská, slovinská a španělská vláda a Komise. T. Kotnik, J. Sedonja, Fondazione Cassa di Risparmio di Imola, J. Forte, I. Karlovšek, Državni svet, Banka Slovenije, Irsko, španělská, a slovinská vláda a Komise učinili ústní vyjádření na jednání dne 1. prosince 2015.

III – Analýza

A – K pravomoci Soudního dvora

23. Komise úvodem poukazuje na to, že sdělení o bankovníctví není aktem určeným jednotlivcům a jeho účelem není stanovit práva jednotlivců. Komise má z tohoto důvodu pochybnosti o existenci pravomoci Soudního dvora odpovědět na položené otázky.

24. Mám za to, že uvedený argument Komise není opodstatněný. Pouhá skutečnost, že určitý akt není určen jednotlivcům nebo že jeho účelem není stanovit práva jednotlivců, neznamená, že takový akt nespadá do oblasti působnosti článku 267 SFEU¹⁰. Takový argument vychází z existence rozdílů mezi různými akty, jež však nejsou nijak podloženy zněním uvedeného ustanovení Smlouvy. Klíčová otázka v rámci článku 267 SFEU ve skutečnosti zní, zda je odpověď Soudního dvora, pokud jde o výklad nebo platnost dotčeného aktu, nezbytná pro rozhodnutí vnitrostátního soudu v dané věci.

25. Jak navíc vysvětluji níže, akty „soft law“ (například sdělení o bankovníctví) sice nejsou závazné pro jednotlivce, mohou však nicméně mít jiné druhy právních účinků. Soudní dvůr proto v mnoha případech poskytl odpověď na předběžné otázky položené vnitrostátními soudy, pokud jde o ustanovení aktů „soft law“.¹¹

B – K předběžným otázkám

1. Úvodní poznámky

26. Než přejdu k analýze otázek vyplývajících z původního řízení, je namístě uvést několik poznámek.

27. Některé z předběžných otázek patrně vycházejí z předpokladu, že sdělení o bankovníctví je závazné pro členské státy, ne-li *de jure*, pak alespoň *de facto*. Jinak by předkládající soud neměl žádný důvod zpochybňovat platnost takového sdělení.

28. Uvedený předpoklad však není správný. Jak podrobně vysvětluji ve své odpovědi na první otázku, sdělení o bankovníctví není pro členské státy závazné. Členské státy tedy nejsou na základě unijního práva povinny přijmout vnitrostátní právní předpisy k provedení ustanovení sdělení o bankovníctví.

29. Z toho podle mého názoru logicky vyplývá, že lze relativně snadno rozptýlit pochybnosti vznesené předkládajícím soudem ohledně platnosti uvedeného nástroje.

30. Mám nicméně za to, že pokud by se Soudní dvůr omezil ve své analýze jen na platnost sdělení o bankovníctví, nemusely by být zcela vyřešeny právní problémy pojmenované předkládajícím soudem v původním řízení. Bez ohledu na právní účinky sdělení o bankovníctví je zřejmé, že sporná ustanovení ZBan-1 a ZBan-1L byla přijata s cílem splnit požadavky uvedeného sdělení. Komise ve skutečnosti urychleně schválila podporu určenou dotčeným bankám.

31. Soudní dvůr by se tedy měl ve své analýze zabývat, pokud možno a jak navrhuje slovinská vláda, i slučitelností takových ustanovení, jako jsou dotčené vnitrostátní právní předpisy, nebo dotčených opatření s unijním právem. Z tohoto důvodu přeformuluji některé z předběžných otázek položených Ustavno sodišče (Ústavní soud) a takto přeformulovaným otázkám budu pak věnovat podstatnou část tohoto stanoviska.

10 — V tomto smyslu viz rozsudky *Deutsche Shell*, C-188/91, EU:C:1993:24, body 18 a 19, a *JVC France*, C-312/07, EU:C:2008:324, body 29, 32 a 33 až 37.

11 — Mimo jiné viz rozsudky *Grimaldi*, C-322/88, EU:C:1989:646, body 7 až 9, a *Lodato & C.*, C-415/07, EU:C:2009:220, bod 23.

2. K první otázce

32. První otázkou předkládající soud žádá o vodítko k právním účinkům sdělení o bankovníctví. Uvedený soud se v podstatě táže, zda je třeba mít za to, že je sdělení o bankovníctví *de facto* závazné pro členské státy.

33. Mám za to, že na první otázku je třeba odpovědět záporně.

34. Podle čl. 13 odst. 2 SEU každý orgán Unie jedná „v mezích působnosti svěřené mu Smlouvami a v souladu s postupy, podmínkami a cíli v nich stanovenými“.

35. Na základě článku 108 SFEU je zřejmé, že posouzení slučitelnosti konkrétních opatření podpory s vnitřním trhem patří v zásadě do výlučné pravomoci Komise a její jednání podléhá přezkumu unijními soudy¹². Při takovém posouzení, jehož součástí je hodnocení a vážení různých prvků hospodářské a společenské povahy v celoevropských souvislostech¹³, přísluší Komisi široká posuzovací pravomoc¹⁴.

36. Naproti tomu Komise nemá v této oblasti žádnou obecnou legislativní pravomoc. Podle článku 109 SFEU pouze Rada na návrh Komise a po konzultaci s Evropským parlamentem může přijímat veškerá potřebná prováděcí nařízení k článkům 107 SFEU a 108 SFEU. V této souvislosti může Rada delegovat některé regulační pravomoci na Komisi.¹⁵

37. Z toho vyplývá, že Komise nemá pravomoc stanovit obecná a abstraktní závazná pravidla upravující například situace, kdy může být podpora slučitelná s vnitřním trhem, protože je pověřena nápravou vážné poruchy v hospodářství členského státu podle čl. 107 odst. 3 písm. b) SFEU. Jakákoli taková závazná pravidla by byla neplatná.¹⁶

38. Z důvodů transparentnosti a s cílem zajistit rovné zacházení a právní jistotu může nicméně Komise vydávat akty „soft law“ (jako jsou pokyny, oznámení či sdělení), a to s cílem informovat o tom, jakým způsobem má v určitých situacích v úmyslu využít zmíněné posuzovací pravomoci¹⁷. Ačkoli Soudní dvůr uvedl, že s ohledem na povinnost loajální spolupráce zakotvenou v čl. 4 odst. 3 SEU musí orgány členských států vzít náležitě v potaz ustanovení takových aktů „soft law“¹⁸, nelze uvedenou povinnost chápat v tom smyslu, že se na jejím základě taková pravidla stávají – byť i jen *de facto* – závaznými i za cenu obejití legislativního postupu stanoveného ve Smlouvě o FEU.

12 — V tomto smyslu viz rozsudky van Calster a další, spojené věci C-261/01 až C-262/01, EU:C:2003:571, bod 75; Transalpine Ölleitung in Österreich, C-368/04, EU:C:2006:644, bod 38, a Deutsche Lufthansa, C-284/12, EU:C:2013:755, bod 28.

13 — Viz usnesení Banco Privado Português a Massa Insolvente do Banco Privado Português v. Komise, C-93/15 P, EU:C:2015:703, bod 61.

14 — Viz rozsudek Itálie v. Komise, C-310/99, EU:C:2002:143, bod 45 a citovaná judikatura.

15 — Zejména viz čl. 108 odst. 4 SFEU.

16 — Obdobně viz rozsudek Francie v. Komise, C-57/95, EU:C:1997:164.

17 — V tomto smyslu viz rozsudky Německo a další v. Kronofrance, spojené věci C-75/05 P a C-80/05 P, EU:C:2008:482, body 60 a 61, a obdobně Komise v. Řecko, C-387/97, EU:C:2000:356, bod 87.

18 — V tomto smyslu viz rozsudek Grimaldi, C-322/88, EU:C:1989:646, body 18 a 19, a stanovisko generální advokátky J. Kokott ve věci Expedia, C-226/11, EU:C:2012:544, bod 38.

39. Uvedené zásady a pravidla nejsou tedy pro členské státy závazné. Taková pravidla mohou mít přímý účinek pouze vůči Komisi a i v takovém případě mohou jen omezovat výkon její posuzovací pravomoci: uvedený orgán je povinen přijmout opatření, která daným pravidlům odpovídají, a nesmí se od nich odchýlit, neuvede-li pro takovou odchylku platný důvod. Bez platného důvodu může odchýlení se od takových vlastních pravidel vést k porušení obecných právních zásad, jako je zásada rovného zacházení nebo ochrana legitimního očekávání¹⁹. Komise je tedy takovými pravidly vázána, avšak za podmínky, že nejsou v rozporu se Smlouvami nebo jinými platnými právními předpisy²⁰.

40. Takový akt, jako je sdělení o bankovníctví, nelze tedy považovat *de jure* ani *de facto* za akt závazný pro členské státy. Jakékoli účinky takových pravidel na členské státy mohou být nanejvýš náhodné či nepřímé. I po zveřejnění takového sdělení mají členské státy možnost oznámit Komisi opatření podpory, která považují za slučitelná, aniž by přitom zároveň splnily podmínky stanovené v uvedeném sdělení²¹. Na základě takového oznámení by Komise byla povinna pečlivě přezkoumat slučitelnost dotčených opatření podpory ve světle ustanovení Smlouvy.

41. Pouhé nedodržení jednoho či více pravidel uvedených ve sdělení o bankovníctví tedy není samo o sobě platným důvodem k tomu, aby Komise prohlásila dotčenou podporu za neslučitelnou²². Komise se může – a v odůvodněných případech by se tedy měla – odchýlit od zásad stanovených ve sdělení o bankovníctví²³. Nesprávné odmítnutí tak učinit by mohlo být samozřejmě napadeno u unijních soudů podle článků 263 a 265 SFEU²⁴.

42. Pro členský stát bude samozřejmě často obtížné přesvědčit Komisi, že by se vzhledem ke konkrétním aspektům dané věci neměla uplatnit jedna ze základních zásad stanovených ve sdělení o bankovníctví (například sdílení nákladů). Je pravděpodobné, že s ohledem na složitější právní analýzu vyžadovanou po Komisi (dotčená věc neodpovídá žádné ze situací předem zkoumaných ve sdělení) může existovat větší nejistota ohledně výsledků zkoumání slučitelnosti zamýšlené podpory, a celý proces tak bude časově náročnější, včetně případného zahájení formálního vyšetřovacího řízení podle čl. 108 odst. 2 SFEU²⁵.

43. Lze dokonce mít i za to, že v takové situaci, jaká je dotčena v původním řízení (finanční krize, která hrozí narušením stability celého finančního systému členského státu), nemusí být vláda ochotna přijmout riziko spojené s tím, že by oznámila Komisi opatření podpory, jež nejsou v plném souladu s ustanoveními sdělení o bankovníctví. Uznávám, že za určitých okolností může mít pro vládu značný význam hladké a urychlené schválení oznámené podpory. Jedná se však o praktické aspekty, které mohou být relevantní pro přijetí politických rozhodnutí ze strany vlády, ale nemůže jimi být dotčena povaha a účinky unijního aktu, které vycházejí z pravidel stanovených Smlouvami. Skutečnost, že

19 — Pokud jde o sdělení o bankovníctví z roku 2008, viz rozsudek *Banco Privado Português a Massa Insolvente do Banco Privado Português*, C-667/13, EU:C:2015:151, bod 69 a citovaná judikatura. Obdobná překážka může rovněž vzniknout, pokud jde o orgány členských států, které se výslovně zavázaly dodržovat zásady obsažené v aktu „soft law“ přijatém Komisí: neodůvodněnou odchylku od takových zásad mohou dotčení jednotlivci u takových orgánů napadnout v souladu se zásadou *venire contra factum proprium non valet*. V tomto smyslu viz rozsudek *Expedia*, C-226/11, EU:C:2012:795, body 26 a 27.

20 — Viz rozsudky *Deufil v. Komise*, 310/85, EU:C:1987:96, bod 22, a *Španělsko v. Komise*, C-351/98, EU:C:2002:530, bod 53.

21 — V tomto smyslu viz usnesení *EREF v. Komise*, T-694/14, EU:T:2015:915, body 26 a 29.

22 — Z opačného závěru by v zásadě vyplývalo, že Komisi v této oblasti přísluší legislativní pravomoc. Nemohu proto souhlasit s výkladem pravidel Smlouvy či stávající judikatury, který navrhuje generální advokátka E. Sharpston ve svém stanovisku ve věci *Řecko v. Komise*, C-431/14 P, EU:C:2015:699, poznámka pod čarou 21.

23 — V tomto smyslu viz stanovisko generálního advokáta F. Jacobse ve věci *Komise v. Portugalsko*, C-391/01, EU:C:2002:270, bod 38 a citovaná judikatura. Viz rovněž rozsudek *Tribunálu Fachvereinigung Mineralfaserindustrie v. Komise*, T-375/03, EU:T:2007:293, body 140 a 141, a obdobně usnesení *Tribunálu ve věci Smurfit Kappa Group v. Komise*, T-304/08, EU:T:2010:279, body 86 až 97.

24 — Viz usnesení *EREF v. Komise*, T-694/14, EU:T:2015:915, body 26 a 29.

25 — Srov. usnesení *EREF v. Komise*, T-694/14, EU:T:2015:915, bod 29.

členskému státu hrozí nutnost prodloužení odkladné lhůty pro zamýšlenou podporu a že pro něj může být obtížné prokázat Komisi slučitelnost opatření podpory s vnitřním trhem, je však pouze skutkovou okolností, a nikoliv právním účinkem, který by mělo sdělení o bankovníctví, pokud by bylo závazné.²⁶

44. Klíčové je, že z právního hlediska může být členský stát schopen prokázat, že i přes neexistenci sdílení nákladů (nebo nesplnění jakéhokoli jiného kritéria stanoveného ve sdělení o bankovníctví) splňuje podpora pro postiženou banku požadavky čl. 107 odst. 3 písm. b) SFEU. Lze si totiž představit situace mimo těch, které již jsou upraveny ve sdělení o bankovníctví, kdy může být vláda schopna prokázat, že záchrana a restrukturalizace banky budou například méně nákladné pro stát a zároveň rychleji a snadněji proveditelné, nebude-li přijato žádné opatření ke sdílení nákladů ve vztahu k některým investorům uvedeným ve sdělení o bankovníctví²⁷.

45. Ve světle výše uvedeného mám za to, že na první otázku je třeba odpovědět tak, že sdělení o bankovníctví není pro členské státy závazné.

3. Ke druhé otázce

46. Druhou otázkou se předkládající soud táže, zda body 40 až 46 sdělení o bankovníctví, které se týkají sdílení nákladů akcionáři a podřízenými věřiteli banky, jdou nad rámec pravomoci svěřené Komisi články 107 až 109 SFEU.

a) Vyžaduje Komise vždy sdílení nákladů?

47. Jak je uvedeno výše, druhá otázka patrně vychází z předpokladu, že sdělení o bankovníctví *de facto* stanoví pravidla, jež jsou členské státy povinny dodržovat.

48. Tento předpoklad však z důvodů vysvětlených v odpovědi na první otázku není správný: sdělení o bankovníctví, včetně jeho bodů 40 až 46, není pro členské státy závazné. Je tedy zřejmé, že Komise nemůže považovat takové sdílení nákladů, jaké je naznačeno ve sdělení o bankovníctví, za podmínku *sine qua non* pro prohlášení zamýšlené podpory bance v potížích za slučitelnou s čl. 107 odst. 3 písm. b) SFEU. Opatření podpory může totiž splňovat požadavky uvedeného ustanovení Smlouvy i v případě, že nezahrnuje žádné sdílení nákladů. Ostatně čl. 107 odst. 3 písm. b) SFEU žádnou zmínku o sdílení nákladů neobsahuje.

49. Uvedený závěr platí tím spíše, že v textu samotného sdělení o bankovníctví je uvedeno, že se sdílení nákladů vyžaduje pouze „obvykle“ (body 41 a 43) a „zásadně“ (body 43 a 44), a nelze je vyžadovat, pokud by došlo k porušení základních práv (bod 19) nebo pokud by byla ohrožena finanční stabilita nebo by toto vedlo k nepřiměřeným výsledkům (bod 45). Za výjimečných okolností tedy Komise opatření ke sdílení nákladů nevyžaduje.

b) Porušuje Komise pravidla o státní podpoře tím, že obvykle vyžaduje sdílení nákladů?

50. Dotčené otázky vnitrostátního soudu však lze rozumět i v tom smyslu, zda Komise nesprávně vykládá nebo používá pravidla o státní podpoře, má-li za to, že v situacích upravených sdělením o bankovníctví je podpora bankám v potížích obvykle slučitelná s čl. 107 odst. 3 písm. b) SFEU jen tehdy, pokud jsou zároveň přijata opatření ke sdílení nákladů.

26 — Obdobně viz rozsudky IBM v. Komise, 60/81, EU:C:1981:264, bod 19, a Itálie v. Komise, C-301/03, EU:C:2005:727, bod 30. Rovněž viz rozsudek Tribunálu Německo v. Komise, T-258/06, EU:T:2010:214, bod 151.

27 — Tak tomu může být například, pokud by – při použití zásady „žádný věřitel nesmí být v nevhodnějším postavení“ – byl od investorů požadován jen relativně nízký příspěvek a zároveň by státní orgány měly za to, že případné zavedení opatření ke sdílení nákladů by v konečném důsledku vedlo k nákladným soudním sporům či procesním obtížím. Za takových okolností nelze vyloučit, že by členský stát mohl sám zvážit poskytnutí (omezených) dodatečných prostředků nezbytných pro restrukturalizaci banky.

51. Mám za to, že odpověď na uvedenou otázku by měla být záporná.

52. Jak je uvedeno v bodě 35 tohoto stanoviska, Komisi přísluší široká posuzovací pravomoc ohledně určení, zda lze státní podporu považovat za slučitelnou s vnitřním trhem podle čl. 107 odst. 3 SFEU. Komisi patrně žádné pravidlo o státní podpoře nebrání v tom, aby při uvedeném posouzení přihlížela k tomu, zda a případně do jaké míry byla přijata opatření ke sdílení nákladů. Mám naopak za to, že příznivé stanovisko ohledně přijetí jakéhokoli takového opatření může být slučitelné se samotnými zásadami, z nichž vycházejí ustanovení Smlouvy o státní podpoře. Jak vysvětluji dále, uvedený závěr patrně platí tím spíše v situacích upravených sdělením o bankovníctví.

53. Podle ustálené judikatury může být podpora prohlášena za slučitelnou jen tehdy, pokud je *nezbytná* k dosažení cílů stanovených v čl. 107 odst. 3 SFEU. Podpora, která jde nad rámec toho, co je nezbytně nutné k dosažení sledovaného cíle, poskytuje příjemci podpory neodůvodněnou soutěžní výhodu. Takovou podporu tedy nelze považovat za slučitelnou s vnitřním trhem²⁸.

54. Požadavek, aby banka v obtížích mobilizovala své vlastní zdroje a uhradila tak alespoň část ztrát, než jí bude poskytnuta jakákoli veřejná podpora, a aby v případě, kdy to bude nutné a vhodné, přispěla k rekapitalizaci banky i její investoři, je zjevně namístě, má-li být podpora omezena na nezbytné minimum. *Raison d'être* bodů 40 až 46 sdělení o bankovníctví je tedy patrně slučitelný se zásadami, z nichž vycházejí ustanovení Smlouvy o státní podpoře.

55. Požadavek, aby příjemci podpory, jež směřuje k záchraně a restrukturalizaci podniků v obtížích, poskytli přiměřený příspěvek k úhradě nákladů na restrukturalizaci²⁹, ve skutečnosti Komise uplatňovala už před vypuknutím krize a tuto její praxi potvrdily i unijní soudy³⁰. Je pravda, že unijní pravidla o státní podpoře nutně nevyžadují žádnou formu spoluúčasti akcionářů či věřitelů společnosti, kterou hodlá členský stát restrukturalizovat. Naléhavost požadavku na vyšší příspěvek samotné společnosti nebo jejích akcionářů či věřitelů – případně ve formě opatření ke sdílení nákladů uvedených v bodech 40 až 46 sdělení o bankovníctví – však může narůstat v situacích upravených sdělením o bankovníctví.³¹

56. Sdělení o bankovníctví bylo vydáno na základě čl. 107 odst. 3 písm. b) SFEU, který umožňuje poskytnutí podpory za účelem nápravy vážné poruchy v hospodářství některého členského státu³². Jedná se o formu podpory, kterou lze poskytnout jen za výjimečných okolností: dotčená porucha musí být „vážná“ a musí se dotýkat celého hospodářství dotčeného členského státu, a nikoli jen některého z jeho regionů nebo částí jeho území³³. V projednávané věci je použití čl. 107 odst. 3 písm. b) SFEU jako právního základu patrně o to opodstatněnější, že vážnou poruchou v hospodářství bylo dotčeno několik členských států, přičemž tato porucha do různé míry vycházela z celosvětové finanční krize.

57. Z níže uvedených důvodů nepovažuji za nepřiměřené, aby zaprvé výjimečná povaha situací upravených sdělením o bankovníctví vyžadovala zvláště přísné posouzení, zda je oznámená podpora skutečně omezena na nezbytné minimum, a zadruhé, aby takové přísné posouzení bylo v zásadě provedeno ve všech obdobných případech oznámených Komisi.

28 — V tomto smyslu viz rozsudky *Nuova Agricast*, C-390/06, EU:C:2008:224, body 68 a 69 a citovaná judikatura, a *Německo v. Komise*, C-400/92, EU:C:1994:360, body 12, 20 a 21.

29 — Například viz sdělení Komise — Pokyny Společenství pro státní podporu na záchranu a restrukturalizaci podniků v obtížích (Úř. věst. 2004, C 244, s. 2), body 7 a 43 až 45.

30 — Například viz rozsudek *Francie v. Komise*, C-17/99, EU:C:2001:178, bod 36, a rozsudek *Tribunálu Corsica Ferries France v. Komise*, T-349/03, EU:T:2005:221, bod 66.

31 — Srov. rozsudky *Tribunálu ABN Amro Group v. Komise*, T-319/11, EU:T:2014:186, bod 43, a *Corsica Ferries France v. Komise*, T-349/03, EU:T:2005:221, bod 266.

32 — Viz bod 3 odůvodnění sdělení o bankovníctví.

33 — Viz rozsudek *Tribunálu Freistaat Sachsen a další v. Komise*, spojené věci T-132/96 a T-143/96, EU:T:1999:326, bod 167, který byl potvrzen v řízení o kasačním opravném prostředku (rozsudek *Freistaat Sachsen a další v. Komise*, spojené věci C-57/00 P a C-61/00 P, EU:C:2003:510, body 97 a 98).

58. Finanční služby, a zejména bankovní služby jsou činnostmi, které je třeba posuzovat – přinejmenším z pohledu státní podpory – stejným způsobem jako jakoukoli jinou hospodářskou činnost. Jedná se o činnost, kterou vykonává několik (soukromých či veřejných) společností na otevřeném a konkurenčním trhu. Stejně jako v případě jakékoli jiné hospodářské činnosti jednotlivci investují do podniků pohybujících se na daném trhu, a to obvykle s cílem zhodnotit investované prostředky. Odpovídá přitom povaze jakékoli hospodářské činnosti, že některé podniky – zpravidla ty, které fungují nejhůře – neuspějí a trh opustí, a jejich investoři tak přijdou o svou investici nebo o její část.³⁴

59. Současně však finanční služby hrají v moderních hospodářských systémech velmi specifickou úlohu. Banky a jiné úvěrové instituce jsou zásadním zdrojem financování pro (většinu) podniků působících na jakémkoli daném trhu. Banky jsou navíc často úzce propojeny a mnoho z nich působí v mezinárodním měřítku. Existuje proto nebezpečí, že se krize jedné či více bank rychle rozšíří i na další banky (v domovském státě i v jiných členských státech) a že se následně negativní účinky přelijí do jiných odvětví hospodářství (jež se často označují jako „reálná ekonomika“)³⁵. Tato nákaza se může v konečném důsledku vážně dotknout životů soukromých osob.

60. V době finanční krize tak veřejné orgány stojí před složitým úkolem nalézt, a to často velmi rychle, křehkou rovnováhu mezi různými protichůdnými zájmy. Na jedné straně potřebují orgány zajistit stabilitu svého finančního systému a předejít jakékoli nákaze „zdravých“ bank a reálné ekonomiky nebo takovou nákazu alespoň omezit. Na straně druhé však musí co možná nejvíce omezit použití veřejných prostředků, protože zajištění stability může být pro veřejné rozpočty velmi nákladné. Příliš vysoká expozice státu může ve skutečnosti přispět k přeměně finanční krize na krizi státního dluhu, s možnými dopady i na celou Hospodářskou a měnovou unii („EMU“). Jak navíc uvedla slovinská vláda, masivní veřejná intervence, jejíž součástí je úplná a bezpodmínečná podpora bankám v potížích, může být příčinou vážného narušení hospodářské soutěže a ohrozit integritu vnitřního trhu: podpora pro slabší soutěžitele by mohla znevýhodnit dobře řízené podniky. Byl by navíc podporován morální hazard: úvěrové instituce by totiž mohly být motivovány k riskantnějším investicím s nadějí na dosažení vyššího zisku, neboť v případě finančních obtíží by bylo možné očekávat zásah veřejných orgánů a záchranu v podobě veřejných prostředků.

61. Existuje navíc dobrý argument pro to, aby Komise vyžadovala přijetí opatření ke sdílení nákladů v *obecné rovině*. Pokud by vyžadovala taková opatření jen v případech, kdy by dotčený členský stát nebyl schopen poskytnout dodatečné prostředky nezbytné k nahrazení takových opatření, docházelo by k narušení rovných podmínek pro činnost bank. Banky by totiž neměly být vystaveny rozdílnému zacházení v závislosti na velikosti členského státu, v němž mají sídlo, nebo na hospodářských podmínkách v tomto státě³⁶.

62. Na základě výše uvedeného se domnívám, že Komise má oprávněně za to, že v takových situacích, jaké jsou upraveny sdělením o bankovníctví, je sdílení nákladů ze strany investorů obvykle nezbytné k tomu, aby dotčená podpora mohla být shledána slučitelnou s vnitřním trhem podle čl. 107 odst. 3 písm. b) SFEU.

63. Ve světle výše uvedeného mám za to, že body 40 až 46 sdělení o bankovníctví nejdou nad rámec pravomocí, které Komisi přísluší podle článků 107 až 109 SFEU. Pokud má navíc Komise za to, že v situacích upravených sdělením o bankovníctví je podpora bankám v potížích obvykle slučitelná s čl. 107 odst. 3 písm. b) SFEU jen tehdy, jsou-li zároveň přijata opatření ke sdílení nákladů, nedopouští se tím nesprávného výkladu nebo použití pravidel státní podpory.

34 — Srov. stanovisko generálního advokáta Y. Bota ve věci KA Finanz, C-483/14, EU:C:2015:757.

35 — Srov. bod 25 sdělení o bankovníctví.

36 — Srov. body 9 a 18 sdělení o bankovníctví.

4. Ke třetí a čtvrté otázce

64. Podstatou třetí a čtvrté otázky předkládajícího soudu, které lze zkoumat společně, je, zda je sdílení nákladů upravené v bodech 40 až 46 sdělení o bankovníctví slučitelné se zásadou ochrany legitimního očekávání a s právem na vlastnictví (dále společně jen „dotčená práva“).

65. Soudní dvůr považuje zásadu ochrany legitimního očekávání za obecnou a nadřazenou zásadu unijního práva směřující k ochraně jednotlivců³⁷. Podle čl. 17 odst. 1 Listiny je také právo na vlastnictví jedním ze základních práv uznávaných v právním řádu Evropské unie.

66. Nesdílím však názor navrhovatelů v původním řízení, že sdělení o bankovníctví dotčená práva porušuje. Nejprve připomínám, že uvedený akt není závazný pro členské státy: opatření podpory lze v situacích upravených uvedeným aktem považovat za slučitelná s vnitřním trhem, i pokud nejsou přesně dodržena pravidla v něm stanovená (včetně pravidel souvisejících se sdílením nákladů).

67. Jak je navíc uvedeno výše³⁸, sdělení o bankovníctví výslovně stanoví, že sdílení nákladů není vyžadováno ve všech případech, zejména pokud by jím došlo k porušení základních práv. Žádné ustanovení unijních pravidel státní podpory (včetně zásad uvedených ve sdělení o bankovníctví) tedy nelze vykládat v tom smyslu, že se jím vyžaduje sdílení nákladů v případech, kdy by to bylo v rozporu s dotčenými právy.

a) Porušuje sdělení o bankovníctví zásadu ochrany legitimního očekávání?

68. Pokud jde konkrétně o zásadu ochrany legitimního očekávání, je namístě uvést, že podle ustálené judikatury může takové očekávání vzniknout jen tehdy, pokud jsou dotčené osobě poskytnuta konkrétní, nepodmíněná a shodující se ujištění z oprávněných a spolehlivých zdrojů³⁹. Není mi jasné, kdy a jak mohlo být navrhovatelům v původním řízení poskytnuto jakékoli ujištění, že jejich investice nebudou nijak dotčeny veřejnými opatřeními směřujícími k záchraně a restrukturalizace bank v potížích. Skutečnost, že před zveřejněním sdělení o bankovníctví Komise nevyžadovala pro účely slučitelnosti podpory s čl. 107 odst. 3 písm. b) SFEU, aby byla věřitelům a jiným podobným investorům systematicky ukládána povinnost ke sdílení nákladů⁴⁰, nelze považovat za „konkrétní, nepodmíněná a shodující se ujištění z oprávněných a spolehlivých zdrojů“ ve smyslu uvedené judikatury. Bez jasného a výslovného závazku Komise nemůže mít opatrný a obezřetný investor žádné očekávání, že bude zachován existující stav, který může být změněn v rámci posuzovací pravomoci vnitrostátních orgánů⁴¹. Komise musí mít možnost upravit svou analýzu podle článku 107 SFEU v závislosti na změně okolností na trzích dotčených danou podporu a obecně v celém hospodářství Evropské unie⁴². Komise by tedy měla mít možnost poučit se ze své dřívější praxe a následně upravit své metody hodnocení oznámené podpory na základě získaných zkušeností⁴³.

69. Rovněž se nemůže jednat o porušení ochrany legitimního očekávání, pokud Komise ve sdělení o bankovníctví nestanovila žádné přechodné období před datem platnosti nových zásad. Je pravda, že přechodná období jsou často vhodným nástrojem, který umožňuje hospodářským subjektům přizpůsobit se změně politiky v dané právní oblasti. Nemusí tomu tak ovšem být vždy. Ve sdělení o bankovníctví je například uvedeno, že v situacích, které upravuje, je nutné zamezit odlivu prostředků

37 — Viz rozsudek *Mulder a další v. Rada a Komise*, spojené věci C-104/89 a C-37/90, EU:C:2000:38, bod 15.

38 — Viz bod 49 výše.

39 — Mezi mnoha jinými viz rozsudek *HGA a další v. Komise*, spojené věci C-630/11 P až C-633/11 P, EU:C:2013:387, bod 132 a citovaná judikatura.

40 — Viz body 16 až 18 sdělení o bankovníctví.

41 — V tomto smyslu obdobně viz rozsudek *Plantanol*, C-201/08, EU:C:2009:539, bod 53 a citovaná judikatura.

42 — Srov. rozsudky *Delacre a další v. Komise*, C-350/88, EU:C:1990:71, bod 33, a *British Steel v. Komise*, C-1/98 P, EU:C:2000:644, bod 52.

43 — Srov. bod 18 sdělení o bankovníctví.

(zejména od držitelů hybridního kapitálu a držitelů podřízeného dluhu), a zajistit tak, že podpora bude skutečně omezena na nezbytné minimum⁴⁴. Mohou tedy existovat případy, kdy by přechodné období bylo zbytečné, nemožné, či dokonce kontraproduktivní. V některých případech může být nutné provést změnu politiky či zavést novou správní praxi zvláště rychle a někdy i bez předchozího oznámení.

70. Soudní dvůr ve skutečnosti uznal, že v situacích, které vznikly před vstupem nových pravidel v platnost, ale které mohou stále doznat změny, může stanovení přechodných opatření bránit naléhavý veřejný zájem⁴⁵. Mám za to, že takovým naléhavým veřejným zájmem je i cíl, kterým je zajištění stability finančního systému při současném zamezení nadměrným veřejným výdajům a minimalizaci narušení hospodářské soutěže.

b) Porušuje sdělení o bankovním právu na vlastnictví?

71. Pokud jde dále o právo na vlastnictví, je třeba zmínit, že sdělení o bankovním právu nevyžaduje žádnou zvláštní formu či postup pro přijetí opatření ke sdílení nákladů uvedených v bodech 40 až 46. Taková opatření mohou být přijata bankou či jejími investory i dobrovolně nebo s jejich souhlasem. Sdělení o bankovním právu tedy nutně nevyžaduje, aby vnitrostátní orgány přijaly opatření dotýkající se práva investorů na vlastnictví⁴⁶.

72. Kromě toho se v bodě 46 sdělení o bankovním právu vysvětluje, že členské státy jsou povinny dodržovat zásadu „žádný věřitel nesmí být v nevýhodnějším postavení“: podřízení věřitelé by tak v ekonomickém vyjádření neměli dostat méně, než kolik by byla hodnota jejich nástroje, kdyby státní podpora nebyla poskytnuta. Obecněji se v bodě 20 uvádí, že použití opatření omezujících narušení hospodářské soutěže⁴⁷ „by měla být v každém případě ‚kalibrována‘ tak, aby v co největší míře navodila takovou situaci na trhu, která by nastala, kdyby příjemce podpory na trhu bez podpory skončil“ (tuto zásadu budu dále označovat jako „zásadu navození situace na trhu“).

73. Uvedené zásady – kterými se budu zabývat níže – zjevně vyžadují, aby členské státy při restrukturalizaci banky v potížích řádně zohlednily práva investorů na vlastnictví.

74. Ve světle výše uvedeného mám za to, že body 40 až 46 sdělení o bankovním právu jsou slučitelné se zásadou ochrany legitimního očekávání a právem na vlastnictví.

c) Porušují dotčená opatření dotčená práva?

75. Otázku předkládajícího soudu však lze chápat i v tom smyslu, zda jsou dotčená práva porušena dotčenými opatřeními, a ne přímo sdělením o bankovním právu. Je zřejmé, že samotná skutečnost, že body 40 až 46 sdělení o bankovním právu nevedou bez dalšího k žádnému porušení uvedených práv, neznamená, že s dotčenými právy musí být nutně slučitelná i opatření ke sdílení nákladů, která členský stát přijme v souladu s uvedeným sdělením.

76. Z důvodů popsaných výše je tedy zřejmé, že body 40 až 46 sdělení o bankovním právu nelze vykládat v tom smyslu, že vnitrostátní orgány získaly na základě unijního práva neomezené „oprávnění vyvlastnit“ vlastní kapitál, hybridní kapitál nebo podřízený dluh v bankách, které se nacházejí v potížích. Sdělení o bankovním právu nevyžaduje ani neumožňuje porušení dotčených práv členskými státy. Rovněž tak schválení podpory ze strany Komise neznamená, že oznámená opatření nepodléhají

44 — Viz body 16, 41 a 47 sdělení o bankovním právu.

45 — Viz rozsudek Affish, C-183/95, EU:C:1997:373, bod 57 a citovaná judikatura.

46 — V této souvislosti je třeba připomenout, že podle článku 345 SFEU se „Smlouvy [...] nijak nedotýkají úpravy vlastnictví uplatňované v členských státech“.

47 — Mám za to, že mezi uvedená opatření patří i opatření ke sdílení nákladů.

přezkumu, pokud jde o jejich slučitelnost se základními právy, spadají-li taková opatření do oblasti působnosti unijního práva. Mám za to, že v takových situacích, jaké jsou dotčeny v původním řízení, je i nadále plně použitelná judikatura Soudního dvora i judikatura Evropského soudu pro lidská práva (dále jen „ESLP“) ohledně dotčených práv.

77. Taková analýza je podle mého názoru o to důležitější, pokud jde o právo investorů v dotčených bankách na vlastnictví. Je totiž nesporné, že taková opatření ke sdílení nákladů, jaká jsou dotčena v bodech 40 až 46 sdělení o bankovníctví, se mohou vážně dotknout vlastnických práv akcionářů a věřitelů bank, které mají být rekapitalizovány, jsou-li přijata proti jejich vůli.

78. Nepřísluší však Soudnímu dvoru, aby o této otázce rozhodoval, a to ani pokud daná opatření spadají do oblasti působnosti unijního práva. Skutkový, hospodářský a právní rámec původního řízení je totiž velmi složitý a Soudní dvůr nemá k dispozici veškeré informace, které by potřeboval k provedení důkladného posouzení.

79. Kromě toho existuje také další, zásadnější důvod, proč je třeba takové posouzení ponechat vnitrostátním soudům. Na tomto místě by mohlo být užitečné zdůraznit, že podle unijních pravidel státní podpory se nemůže žádný podnik domáhat státní podpory; jinými slovy, nelze mít za to, že by kterýkoli členský stát byl na základě unijního práva povinen poskytnout nějaké společnosti státní podporu.

80. Je pravda, že po zavedení EMU – včetně koordinace hospodářské politiky, společné měnové politiky a společné měny⁴⁸ – mají členské státy vůči Unii (a ostatním členským státům) určité závazky týkající se zejména plnění cílů spočívajících v zachování stabilních cen, zdravých veřejných financí a měnových podmínek a trvale udržitelné platební bilance⁴⁹. Je zjevné, že zajištění stability finančního systému v každém z členských států je třeba považovat za klíčový aspekt pro dosažení výše uvedených cílů. Je nesporné, jak zdůrazňuje Banka Slovenie, že členské státy nemají úplnou volnost, pokud jde o kroky směřující k záchraně a restrukturalizaci bank systémového významu. Je rovněž v zájmu Unie, aby členské státy zasáhly a zabránily externím dopadům, které by pád jedné či více bank na jejich území mohl mít na stabilitu a fungování EMU (či takové dopady omezily).

81. V projednávané věci byla restrukturalizace dotčených bank ve skutečnosti součástí komplexnějšího zásahu slovinských orgánů směřujícího k narovnání existující makroekonomické nerovnováhy a k zajištění stability bankovního systému. V této souvislosti zahrnovala možná opatření předvídaná orgány Evropské unie i rekapitalizaci systémových bank, případně s využitím dodatečných veřejných zdrojů v případě dalšího nedostatku zdrojů.⁵⁰

82. I přes různé návrhy a doporučení unijních orgánů však zůstává skutečností, že členské státy nejsou podle unijního práva povinny poskytnout za konkrétních okolností podporu. Členské státy mají k dispozici celou řadu nástrojů k řešení problematických otázek vymezených unijními orgány. Rozhodnutí, zda je v určitém okamžiku namíste poskytnout jednomu či více podnikům státní podporu, tak v konečném důsledku přísluší vnitrostátním orgánům. Vnitrostátní orgány jsou rovněž odpovědné za určení objemu veřejných prostředků, které mají být použity, a za strukturu přijatých opatření⁵¹. Komise je povinna pouze zamýšlené opatření přezkoumat a posoudit jeho slučitelnost s vnitřním trhem. Může tak určité opatření vetovat nebo jej případně připustit za dodržení určitých podmínek – nikdy však nepřijímá rozhodnutí namísto vnitrostátních orgánů.

48 — Zejména viz čl. 3 odst. 4 SEU a články 119 až 144 SFEU.

49 — Zejména viz čl. 119 odst. 3 SFEU. Obecněji rovněž viz rozsudek Pringle, C-370/12, EU:C:2012:756.

50 — Zejména viz doporučení Rady ze dne 9. července 2013 k národnímu programu reforem Slovinska na rok 2013 a stanovisko Rady k programu stability Slovinska na období 2012–2016 (Úř. věst. 2013, C 217, s. 75) a dokument Evropská komise, Evropské hospodářství – makroekonomická nerovnováha, Slovinsko 2013 (Occasional Papers 142, duben 2013).

51 — V tomto smyslu viz usnesení EREF v. Komise, T-694/14, EU:T:2015:915, bod 28.

83. To samozřejmě neznamená, že by Komise nemohla dát vnitrostátním orgánům vodítka, pokud jde o slučitelnost oznamované podpory s vnitřním trhem⁵². Taková vodítka mohou být poskytnuta předem ve formě zveřejněných aktů „soft law“ – jak je uvedeno v bodě 38 tohoto stanoviska – a rovněž *ad hoc* v rámci probíhajících řízení podle článku 108 SFEU.

84. Orgány členských států jsou nicméně i nadále právně odpovědné za rozhodování o poskytnutí podpory v určité situaci a jsou povinny zajistit, aby zamýšlená opatření podpory byla v souladu s jakýmkoli použitelným unijním, vnitrostátním či mezinárodním předpisem⁵³. To platí nehledě na skutečnost, že z politického hlediska mohou být jejich rozhodnutí v této věci více či méně ovlivněna návrhy a doporučeními unijních orgánů.

85. Vnitrostátní soudy mají tedy obecně lepší předpoklady než Soudní dvůr k tomu, aby posoudily, zda došlo při realizaci opatření podpory k porušení základních práv některých jednotlivců.

86. Pokud jde o projednávanou věc, pak aniž činím finální závěr ohledně argumentace navrhovatelů v původním řízení, mohu uvést následující postřehy, které by snad mohly posloužit předkládajícímu soudu jako užitečná vodítka pro jeho rozhodování.

87. Článek 17 Listiny stanoví, že právo na vlastnictví není absolutní, ale musí na něj být nahlíženo ve vztahu k jeho funkci ve společnosti. V důsledku toho může být výkon vlastnického práva omezen za podmínky, že tato omezení skutečně odpovídají cílům obecného zájmu, které sleduje Unie, a vzhledem ke sledovanému cíli nepředstavují nepřiměřený a neúnosný zásah do samotné podstaty takto zaručeného práva.⁵⁴

88. Jak rovněž zdůrazňuje předkládající soud ve svém předkládacím rozhodnutí, cíl spočívající v zajištění stability finančního systému při současném zamezení nadměrným veřejným výdajům a minimalizaci narušení hospodářské soutěže skutečně představuje cíl obecného zájmu, který může odůvodňovat některá omezení práva na vlastnictví.⁵⁵

89. Pokud jde o otázku, zda dotčená opatření představují nepřijatelný zásah, který se dotýká samotné podstaty práva investorů na vlastnictví, je nutné znovu připomenout zásady uvedené v bodech 20 a 46 sdělení o bankovníctví: zásadu „navození situace na trhu“ a zásadu, že „žádný věřitel nesmí být v nevýhodnějším postavení“.⁵⁶

90. Z uvedených zásad vyplývá, že v případě správného provedení dochází státním zásahem pouze ke snížení nominální hodnoty dotčeného kapitálu a dluhových nástrojů, neboť jejich nominální hodnota již neodpovídá hodnotě reálné. Znehodnocení uvedených nástrojů je tak pouze formální. Z hospodářského hlediska by se postavení investorů nemělo obecně nijak změnit: v nejhorším případě nebudou celkově v horším postavení, než v jakém by byli bez zásahu státu⁵⁷. To by podle mého názoru znamenalo, že pravá podstata práva investorů na vlastnictví není nijak dotčena.

52 — Komise má naopak povinnost pomáhat orgánům členským státům v tomto ohledu podle čl. 4 odst. 3 SEU.

53 — V tomto smyslu obdobně viz rozsudek Iglesias Gutiérrez a Rion Bea, spojené věci C-352/14 a C-353/14, EU:C:2015:691, bod 29.

54 — Například viz rozsudek Kadi a Al Barakaat International Foundation v. Rada a Komise, spojené věci C-402/05 P a C-415/05 P, EU:C:2008:461, bod 355.

55 — Rovněž viz rozsudek ESLP Olczak v. Polsko (dec.), č. 30417/96, ESLP 2002-X (výňatky) a citovaná judikatura.

56 — Viz výše, bod 72 tohoto stanoviska.

57 — Z tohoto pohledu by bylo možné zpochybnit i samotné pojmosloví používané ve sdělení o bankovníctví, neboť pokud teoreticky nevznikají investorům žádné ztráty, nejsou patrně sdíleny ani žádné skutečné náklady. Ať je tomu jakkoli, mám za to, že zásady stanovené ve sdělení o bankovníctví jsou slučitelné s judikaturou ESLP: podle ustálené judikatury uvedeného soudu by odebrání majetku bez úhrady částky, která přiměřeně souvisí s jeho hodnotou, obvykle představovalo nepřiměřený zásah, který by nebylo možné považovat za odůvodněný podle článku 1 protokolu č. 1. Článek 1 však nezaručuje právo na úplnou náhradu za všech okolností, protože takové legitimní cíle „veřejného zájmu“, jaké jsou sledovány v rámci opatření směřujících k hospodářské reformě nebo opatření, jejichž účelem je dosáhnout větší sociální spravedlnosti, mohou vyžadovat nižší náhradu, než odpovídá plné tržní hodnotě. Za výjimečných okolností může být odůvodněné i odebrání majetku bez náhrady (viz Lithgow a další v. Spojené království, 8. července 1986, řada A č. 102).

91. Splnění obou výše uvedených podmínek v projednávané věci však přísluší ověřit předkládajícímu soudu. V rámci svého přezkumu dotčených opatření musí uvedený soud samozřejmě přihlížet ke všem relevantním okolnostem. Může být zejména na jedné straně nutné posoudit nezbytnost zvláště rychlé akce ze strany vnitrostátních orgánů, nebezpečí, která by bez takové akce mohla vzniknout pro slovinský finanční systém, a nutnost předejít nadměrným dopadům na veřejný rozpočet. Na druhé straně může být rovněž nezbytné, aby uvedený soud prověřil, zda ekonomická hodnocení ze strany veřejných orgánů (například nedostatku kapitálu a reálné ekonomické hodnoty investic před poskytnutím státní podpory a po jejím poskytnutí) byla i přes svou naléhavost přiměřená a vycházela ze spolehlivých údajů.

92. Na třetí a čtvrtou otázku je tedy třeba odpovědět tak, že body 40 až 46 sdělení o bankovníctví jsou slučitelné se zásadou ochrany legitimního očekávání a právem na vlastnictví; vnitrostátním soudům přísluší ověřit, zda nedošlo při přijetí opatření podpory v souladu s uvedeným sdělením k porušení uvedených práv.

5. K páté otázce

93. Pátou otázkou se předkládající soud táže, zda body 40 až 46 sdělení o bankovníctví porušují ustanovení směrnice 2012/30, podle nichž lze navýšení či snížení kapitálu akciových společností provést jen na základě rozhodnutí valné hromady nebo soudního příkazu.

94. Nejprve je namístě uvést, že body 40 až 46 sdělení o bankovníctví neřeší výslovně ani konkludentně povahu orgánu (soukromého či veřejného a – jde-li o veřejný orgán – správního či soudního), který má přijmout opatření ke sdílení nákladů. Uvedená opatření lze ve skutečnosti přijmout i dobrovolně, bez jakéhokoli zásahu veřejných orgánů. Jak uvádějí slovinská vláda a Komise, otázka, jakým způsobem bude o takových opatřeních rozhodnuto a jak budou provedena, je otázkou vnitrostátního práva, která není nijak dotčena ustanoveními sdělení o bankovníctví.

95. Argumenty, kterými někteří účastníci původního řízení zpochybňují platnost sdělení o bankovníctví – neboť údajně ukládá členským státům, aby svěřily správním orgánům pravomoc přijímat opatření ke sdílení nákladů – tedy vycházejí z nesprávného předpokladu. Body 40 až 46 sdělení o bankovníctví tak nejsou v rozporu s ustanoveními směrnice 2012/30.

96. Otázku vznesenou předkládajícím soudem však lze vykládat i v tom smyslu, že se uvedený soud táže, zda jsou se směrnicí 2012/30 slučitelná vnitrostátní ustanovení, která svěřují pravomoc přijímat opatření ke sdílení nákladů předvídaná v bodech 40 až 46 sdělení o bankovníctví národní centrální bance.

97. Je zcela zjevné, že směrnice 2012/30 neobsahuje žádnou výslovnou výjimku, pokud jde o ustanovení použitelná v takových situacích, jaká vznikla ve Slovinsku (a jiných členských státech) během finanční krize. Základní otázkou je, zda směrnice 2012/30 brání přijetí takových rozhodnutí.

98. V dalším textu vysvětluji, proč mám za to, že na uvedenou otázku je třeba odpovědět záporně.

a) Účel a oblast působnosti směrnice 2012/30

99. Především je třeba zdůraznit, že směrnice 2012/30 není opatřením, které by zavádělo plnou harmonizaci v oblasti práva, kterou upravuje. Uvedená směrnice pouze koordinuje vnitrostátní předpisy týkající se zakládání a zachování, zvyšování či snižování základního kapitálu akciových společností, a to k „zajištění minimální míry rovnocennosti ochrany akcionářů a věřitelů“ těchto

společností v celé Evropské unii⁵⁸.

100. Směrnice 2012/30 byla tedy navržena tak, aby bylo možno investorům na celém vnitřním trhu zaručit, že společnosti budou mít určitou strukturu a že některé orgány společností budou odpovědné za určitá rozhodnutí. Základním účelem tohoto právního nástroje je tedy zachování rovnováhy pravomocí různých orgánů společnosti, zejména v případě konfliktů mezi těmito orgány⁵⁹.

101. Existují proto argumenty – které jsou podle mého názoru přesvědčivé – že ochrana poskytnutá akcionářům podle směrnice 2012/30 je především ochranou proti jiným orgánům společnosti, ale nikoli nutně rovněž proti opatřením státu⁶⁰. Směrnice 2012/30 neměla zavádět harmonizaci (a tím méně úplnou harmonizaci) záruk pro akcionáře ve vztahu ke státním opatřením přijatým ve stavu nouze či krize. Jakákoli další ochrana tedy může být pouze buď doplňková, nebo náhodná: taková, která nevyhnutelně vyplývá ze záruk zavedených směrnicí 2012/30.

b) Rozsudek Pafitis a nová ustanovení unijního práva

102. Je pravda, že z rozsudku Pafitis a další (dále jen „Pafitis“)⁶¹, jehož se dovolávají navrhovatelé v původním řízení, patrně vyplývá jiný výklad směrnice 2012/30. V uvedené věci Soudní dvůr rozhodl, že ustanovení směrnice 77/91 (která jsou nyní přepracována v rámci směrnice 2012/30) brání vnitrostátním právním předpisům, podle nichž lze kapitál banky, která se v důsledku své dluhové zátěže nachází ve výjimečné situaci, navýšit správním rozhodnutím bez usnesení valné hromady.

103. Varoval bych nicméně před výkladem rozsudku Pafitis v tom smyslu, že se jím stanoví jakási obecná zásada. Uvedený rozsudek byl vydán za podstatně odlišných skutkových okolností a v jiném právním rámci.

104. Na úvod je třeba podotknout, že skutkové okolnosti rozsudku Pafitis nejsou úplně srovnatelné se skutkovými okolnostmi původního řízení. Prvně jmenovaná věc se totiž týkala aktu přijatého dočasným správcem (nikoli přímo národní centrální bankou) v situaci, kdy se ve finančních obtížích nacházela jediná úvěrová instituce v jednom členském státě (a nikoli v situaci, kdy je celý finanční systém členského státu ohrožen systémovou krizí s možnými dopady na celou EMU).⁶²

105. Co je důležitější, mezitím došlo k podstatnému vývoji primárního i sekundárního unijního práva. Vnitrostátní opatření napadená ve věci Pafitis byla přijata v období let 1986-1990 a Soudní dvůr vydal svůj rozsudek v roce 1996, tedy dlouho před začátkem třetí fáze vytváření EMU, jejíž součástí bylo zavedení eura jako měny Eurozóny, zavedení Eurosystemu a související změny Smluv.

106. Článek 131 SFEU nyní stanoví, že „[k]aždý členský stát zajistí, aby jeho vnitrostátní právní předpisy, včetně statutu jeho národní centrální banky, byly slučitelné se Smlouvami a se statutem ESCB a ECB“. Článek 3.3 protokolu (č. 4) o statutu ESCB a ECB dále stanoví, že ESCB přispívá „k řádnému řízení politik, které provádějí příslušné orgány v oblasti dohledu nad úvěrovými institucemi a stability finančního systému“.

58 — Viz bod 3 odůvodnění směrnice 2012/30. Rovněž viz rozsudek Pafitis a další, C-441/93, EU:C:1996:92, bod 38.

59 — Srov. body 4 až 7 a 11 odůvodnění směrnice 2012/30.

60 — Srov. Kersting, C., „Combating the Financial Crisis: European and German Corporate and Securities Laws and the Case for Abolishing Sovereign Debtors' Privilege“ (2012) *Texas International Law Journal*, 2012, 269-324, s. 279.

61 — Rozsudek Pafitis a další, C-441/93, EU:C:1996:92.

62 — S důrazem na význam skutkových okolností rozsudku Pafitis: Hüpkens, E. G. H., *The Legal Aspects of Bank Insolvency: A Comparative Analysis of Western Europe, the United States and Canada*, Kluwer, 2000, s. 63.

107. Ačkoli existuje jasný veřejný zájem na tom, aby v celé Evropské unii byla zajištěna silná a důsledná ochrana investorů, tento zájem nemůže vždy převažovat nad veřejným zájmem na zajištění stability finančního systému. Oba uvedené zájmy musí být navzájem v rovnováze. Jiný závěr by byl obtížně slučitelný s výše uvedenými ustanoveními Smlouvy, zejména proto, že zajištění stability finančního systému má zásadní význam v unii, jejíž hlavní cíle zahrnují zavedení EMU⁶³. V této souvislosti může být namísto připomenout, že Banka Slovenie přijala dotčená opatření po provedení zátěžového testu dotčených bank, mimo jiné pod dohledem ECB.

108. V době vydání rozsudku Pafitis navíc nebyla dosud platná směrnice 2001/24⁶⁴. Uvedená směrnice, která byla přijata poté, co vstoupila v platnost směrnice 77/91 (jejímž přepracovaným zněním je směrnice 2012/30), má za cíl zavedení systému vzájemného uznávání reorganizačních opatření a likvidačních řízení pro úvěrové instituce v členských státech⁶⁵.

109. Jak vysvětluji v rámci odpovědi na sedmou otázku, taková opatření, jaká jsou dotčena v původním řízení, mohou spadat do oblasti působnosti pojmu „reorganizační opatření“ pro účely směrnice 2001/24. Součástí reorganizace úvěrové instituce může ve skutečnosti být celá řada takových opatření, jaká jsou dotčena v původním řízení. Důležité je, že směrnice zcela jasně stanoví, že taková opatření mohou přijímat správní orgány.⁶⁶

110. Směrnice 2001/24 patrně vychází z předpokladu, že si vnitrostátní správní orgány tyto pravomoci ponechávají i přes existenci ustanovení směrnice 77/91, jak byla vyložena Soudním dvorem v rozsudku Pafitis. Z odůvodnění ani z vlastních ustanovení směrnice 2001/24 nevyplývá, že by měl normotvůrce v úmyslu zavést výjimku z pravidel stanovených směrnicí 77/91. V každém případě, i pokud bychom měli za to, že směrnicí 2001/24 byla ve skutečnosti omezena oblast působnosti směrnice 77/91, prvně jmenovaná směrnice – která představuje *lex specialis a lex posterior* – by měla mít v původním řízení patrně přednost.

111. Nezdá se mi tedy namísto dovozovat z rozsudku Pafitis jakýkoli definitivní závěr ohledně otázky, zda vnitrostátní právní předpisy přijaté za účelem plnění nadřazených veřejných cílů (jako je stabilita celého finančního systému) mohou za výjimečných okolností stanovit pravomoci správních orgánů, které mohou mít přednost před právy akcionářů stanovenými směrnicí 2012/30.⁶⁷

112. Navíc je třeba uvést, že několik členských států zavedlo v důsledku celosvětové finanční krize mechanismy umožňující účinněji a rychleji řešit problémy úvěrových institucí v potížích. Opatření přijatá v rámci vnitrostátního právního řádu zahrnují i možnost navýšení akciového kapitálu takových institucí bez souhlasu akcionářů⁶⁸. Dotčené vnitrostátní právní předpisy byly například před jejich přijetím neformálně přezkoumány a schváleny ze strany ECB⁶⁹. Skutečnost, že několik členských států přijalo právní předpisy v této oblasti, je právě jedním z důvodů, které vedly unijního normotvůrce k přijetí směrnice 2014/59⁷⁰.

63 — Viz čl. 3 odst. 4 SEU.

64 — Srov. bod 43 rozsudku Pafitis a další, C-441/93, EU:C:1996:92.

65 — Viz body 5 a 6 odůvodnění směrnice 2001/24.

66 — Zejména viz články 3 až 8 směrnice 2001/24.

67 — V právní teorii se objevil i názor, že závěry Soudního dvora uvedené v rozsudku Pafitis nejsou v takových situacích, jaké vznikají po celosvětové finanční krizi, použitelné: například viz Attinger, B.J., „Crisis Management and Bank Resolution: Quo Vadis Europe?“ *European Central Bank Legal Working Paper Series No 13*, prosinec 2011, s. 29; a Kern, A., „Bank Resolution Regimes: Balancing Prudential Regulation and Shareholder Rights“ (2009) *Journal of Corporate Law Studies*, 2009, 61-93, s. 75 a 76.

68 — Pro přehled některých z takových členských států (mezi něž patří kromě Slovinska také Belgie, Francie, Německo a Itálie), viz Kern, A., op. cit., s. 2.

69 — Pro Mnenje Evropske centralne banke z dne 15. oktobra 2013 o ukrepih za reorganizacijo bank (CON/2013/73) (stanovisko ECB ze dne 15. října 2013 o opatřeních k restrukturalizaci bank).

70 — Viz body 4 a 9 odůvodnění směrnice 2014/59.

113. Směrnice 2012/30 je tedy patrně obecně vykládána orgány členských států v tom smyslu, že za takových výjimečných okolností, jaké existují v době finanční krize, nebrání přijetí správních opatření, která vedou ke změně kapitálu banky, a to i v případě nepřijetí zvláštního rozhodnutí valnou hromadou akcionářů⁷¹.

c) Směrnice 2014/59

114. Nemám konečně za to, že by byly odůvodněné pochybnosti vyjádřené předkládajícím soudem, které vycházejí z nedávného přijetí směrnice 2014/59 – tedy právního nástroje, který není použitelný v původním řízení *ratione temporis*.

115. Předkládající soud se táže, zda skutečnost, že článek 123 směrnice 2014/59 zavádí výslovnou výjimku z použití některých ustanovení směrnice 2012/30 (včetně článků 33 až 36 a článků 40 až 42), „v případě použití nástrojů, pravomocí a mechanismů k řešení krize podle hlavy IV“⁷² znamená, že taková výjimka dříve neexistovala.

116. Takový argument nepovažuji za přesvědčivý.

117. Je pravda, že po vstupu směrnice 2014/59 v platnost je možnost porušení ustanovení směrnice 2012/30 takovým jednáním centrální banky, jaké je dotčeno v původním řízení, patrně vyloučeno: takové jednání má totiž výslovný základ v článku 123 prvně jmenované směrnice.

118. To však neznamená, že takové jednání bylo dříve nutně z hlediska unijního práva zakázáno. Směrnice 2014/59 sleduje cíl, kterým je zavedení regulačního rámce pro ozdravné postupy a řešení krize úvěrových institucí a investičních podniků. Za tímto účelem stanovila tato směrnice nová ustanovení a pozměnila některé stávající právní nástroje. V této souvislosti je zjevné, že unijní normotvůrce měl v úmyslu zajistit soudržnost daného rámce jako celku⁷³, mimo jiné formou koordinace a vyjasnění vzájemného vztahu mezi různými pozměněnými právními nástroji.

119. Z výše uvedeného důvodu nebylo nutné, aby směrnice 2001/24 obsahovala výslovné ustanovení umožňující členským státům odchýlit se za natolik výjimečných okolností, jaké vyplývají z finanční krize, od směrnice 77/91 (později přepracované do směrnice 2012/30). Na druhé straně – jak přesvědčivě argumentuje Banka Slovencie – směrnice 2001/24 nebránila členským státům poskytnout investorům širší ochranu, než jaká vyplývala ze směrnice 77/91: posledně jmenovaná směrnice stanovila pouze minimální úroveň ochrany. Jelikož je tedy účelem směrnice 2014/59 částečně harmonizovat dotčenou oblast (zejména pokud jde o nástroje k řešení krize), bylo nově nezbytné neumožnit členským státům zavést nebo zachovat v platnosti vnitrostátní pravidla o ochraně investorů, která by byla v rozporu s novými unijními pravidly.

120. Článek 123 směrnice 2014/59 tedy nelze považovat za náznak toho, že opatření směřující k zajištění spoluúčasti upravená v hlavě IV téže směrnice byla dříve obecně zakázána směrnicí 2012/30.

121. Na pátou otázku je tedy třeba odpovědět v tom smyslu, že body 40 až 46 sdělení o bankovníctví nejsou v rozporu s ustanoveními směrnice 2012/30; vnitrostátní ustanovení, která v takové situaci, jaká je dotčena v původním řízení, svěřují národní centrální bance pravomoc přijmout opatření ke sdělení nákladů, nejsou se směrnicí 2012/30 neslučitelná.

71 — Ačkoli se, striktně řečeno, nejedná o právní argument, lze nicméně pochybovat o tom, zda – pokud by unijní předpisy byly zjevně překážkou přijetí takových vnitrostátních opatření – by unijní orgány nereagovaly buď ve smyslu vynucení porušovaných ustanovení, nebo případně ve smyslu změny relevantních unijních předpisů.

72 — Předkládající soud poukazuje na to, že hlava IV směrnice 2014/59 upravuje různé reorganizační nástroje, včetně nástrojů směřujících k zajištění spoluúčasti, které jsou v zásadě rovnocenné těm, jež jsou uvedeny ve sdělení o bankovníctví.

73 — Viz body 11 a 12 odůvodnění směrnice.

6. K šesté otázce

122. Šestou otázkou se vnitrostátní soud táže, zda je požadavek přeměnit nebo odepsat hybridní kapitál a nástroje podřízeného dluhu stanovený v bodech 40 až 46 sdělení o bankovníctví podmínkou poskytnutí státní podpory nebo zda se má použít jen tehdy, pokud je to přiměřené.

123. V předchozím textu jsem nastínil důvody, proč mám za to, že přijetí opatření ke sdílení nákladů nemůže být podmínkou *sine qua non* slučitelnosti státní podpory podle čl. 107 odst. 3 písm. b) SFEU. Mám za to, že výše uvedené platí *a fortiori* i pro opatření přijatá vůči jiným investorům, než jsou akcionáři, kteří obecně požívají silnější právní ochrany v případě úpadku společnosti, do níž investovali. Již jsem však rovněž vysvětlil, že v situacích, které se řídí sdělením o bankovníctví, není skutečností, že investoři (včetně držitelů hybridního kapitálu a nástrojů podřízeného dluhu) přispívají k rekapitalizaci banky, obecně proti pravidlům o státní podpoře.

124. Musím však připomenout, že zásada proporcionality je obecnou zásadou unijního práva a vyžaduje, aby opatření zavedená ustanoveními tohoto práva byla způsobilá k uskutečnění sledovaného cíle a nepřekračovaly meze toho, co je k dosažení tohoto cíle nezbytné⁷⁴. Rozhodnutí, kterým se ukládá povinnost k přeměně nebo odpisu hybridního kapitálu a nástrojů podřízeného dluhu, tedy zjevně může podléhat přezkumu proporcionality.

125. Samotné sdělení ve skutečnosti vyžaduje, aby vnitrostátní orgány přihlížely k zásadě proporcionality při rozhodování o příspěvku ze strany držitelů hybridního kapitálu a držitelů nástrojů podřízeného dluhu k restrukturalizaci banky v obtížích. Takový příspěvek je vyžadován jen jako poslední možná varianta u bank, které i přes nedostatek kapitálu zůstávají nad regulačním minimem (bod 43). Příspěvek ze strany držitelů hybridního kapitálu a podřízeného dluhu se obecně vyžaduje jen u bank, které již uvedené minimum nespĺňují (bod 44). V každém případě, sdílení nákladů se za žádných okolností nevyžaduje, pokud by vedlo „k nepřiměřeným výsledkům“ (bod 45).

126. Z důvodů uvedených v bodech 78 až 85 tohoto stanoviska předkládajícímu soudu přísluší ověřit, zda dotčená opatření odpovídají uvedené zásadě. Mám za to, že analýza Ustavno sodišče (Ústavní soud) by se v tomto ohledu měla řídit základní otázkou, zda je situace, v níž se nachází určitá kategorie investorů dotčených opatřeními ke sdílení nákladů, z hospodářského hlediska obecně srovnatelná se situací, která by vznikla, pokud by bance nebyla poskytnuta žádná podpora a opustila by trh⁷⁵.

127. Mezi aspekty, jejichž posouzení může být po vnitrostátním soudu vyžadováno, patří celková soudržnost souboru opatření ke sdílení nákladů přijatých orgány členských států vůči různým kategoriím investorů.

128. V tomto ohledu sdělení o bankovníctví pouze rozlišuje mezi akcionáři, držiteli hybridního kapitálu a držiteli podřízeného dluhu na straně jedné a držiteli přednostních dluhů na straně druhé (bod 42). Důležité však je, že sdělení o bankovníctví nestanoví, že členské státy *musí* obecně zacházet s těmito dvěma skupinami rozdílně; uvádí pouze, že členské státy s nimi *mohou* zacházet rozdílně, pokud to budou považovat za vhodné⁷⁶. Postavení držitelů přednostních dluhů není ve skutečnosti zpravidla srovnatelné s postavením držitelů vlastního kapitálu nebo podřízených dluhů, zejména při konkurzu či likvidaci, a může tedy být namísto k tomuto aspektu přihlížet.

74 — Viz rozsudky ABNA a další, spojené věci C-453/03, C-11/04, C-12/04 a C-194/04, EU:C:2005:741, bod 68; S. P. C. M. a další, C-558/07, EU:C:2009:430, bod 41, a Vodafone a další, C-58/08, EU:C:2010:321, bod 51.

75 — Obdobně viz body 20 a 46 sdělení o bankovníctví.

76 — Mám totiž za to, že přinejmenším jeden členský stát uložil během nedávné krize opatření ke sdílení nákladů i přednostním věřitelům.

129. Mohou rovněž existovat rozdíly mezi různými kategoriemi investorů, které jsou obecně dotčeny opatřeními ke sdílení nákladů (akcionáři, držitelé hybridního kapitálu a držitelé podřízeného dluhu), zejména pokud jde o pořadí v případě insolvenčního řízení. V tomto ohledu může být nezbytné, aby vnitrostátní soud ověřil, že žádná z uvedených kategorií nenese ve světle skutkových okolností věci a s ohledem na vnitrostátní předpisy (zejména právo společností a konkurzní právo) a smluvní ustanovení, které se na ně vztahují, neodůvodněné nebo nadměrné břemeno.

130. Na šestou otázku je tedy třeba odpovědět v tom smyslu, že přeměna či odpis hybridního kapitálu a nástrojů podřízeného dluhu upravené v bodech 40 až 46 sdělení o bankovníctví nejsou podmínkou poskytnutí státní podpory a nejsou vyžadovány, pokud by vedly k nepřiměřeným výsledkům; vnitrostátním soudům přísluší ověřit, že při provádění opatření podpory přijatých v souladu se sdělením o bankovníctví byla dodržena zásada proporcionality.

7. K sedmé otázce

131. Sedmou otázkou se předkládající soud táže, zda lze opatření ke sdílení nákladů uvedená v bodech 40 až 46 sdělení o bankovníctví považovat za reorganizační opatření ve smyslu čl. 2 sedmé odrážky směrnice 2001/24.

132. Důvody, které vedly Ústavní soud (Ústavní soud) k položení této otázky, mi nejsou zcela jasné. Mám za to, že uvedená otázka souvisí s problémem vzneseným v rámci páté otázky, pokud jde o vzájemný vztah mezi sdělením o bankovníctví, směrnici 2001/24 a směrnici 2012/30. Jinými slovy, otázka patrně zní, zda opatření ke sdílení nákladů uvedená ve sdělení o bankovníctví je třeba považovat za „reorganizační opatření“ pro účely směrnice 2001/24, jež tedy nejsou vyloučena směrnici 2012/30, a to v souladu se zásadou *lex specialis*.

133. Podstatou tohoto problému jsem se již zabýval ve své odpovědi na pátou otázku. Zbývá vysvětlit důvody, proč mám – stejně jako všichni zúčastnění, kteří předložili vyjádření k této otázce – za to, že opatření ke sdílení nákladů uvedená v bodech 40 až 46 sdělení o bankovníctví lze často (i když ne vždy) podřadit pod pojem „reorganizační opatření“ podle článku 2 směrnice 2001/24.

134. Podle uvedeného ustanovení jsou reorganizační opatření „opatření, jejichž účelem je uchovat nebo obnovit zdravou finanční situaci úvěrové instituce a která mohou mít vliv na již existující práva třetích osob, včetně opatření zahrnujících možnost pozastavení plateb, odložení opatření souvisejících s výkonem rozhodnutí nebo krácení pohledávek“.

135. Pojem „reorganizační opatření“ je tedy patrně vymezen dosti široce. To je podle mého názoru slučitelné s cílem sledovaným směrnici: zavést systém vzájemného uznávání reorganizačních opatření a likvidačních řízení pro úvěrové instituce v členských státech. Definice uvedená ve směrnici 2001/24 obsahuje tři kumulativní podmínky: i) opatření musí být přijato správním nebo soudním orgánem členského státu⁷⁷; ii) opatření musí být přijato za účelem uchovat nebo obnovit zdravou finanční situaci úvěrové instituce; a iii) opatření musí mít možný vliv na práva třetích osob. Třemi uvedenými podmínkami se budu postupně zabývat s ohledem na dotčená opatření.

136. Zaprvé, je-li opatření přijato takovým orgánem, jako je národní centrální banka, lze nepochybně mít za to, že bylo přijato správním orgánem členského státu. Naproti tomu, jak již bylo uvedeno, požadavky bodů 40 až 46 sdělení o bankovníctví mohou splňovat i opatření ke sdílení nákladů přijatá dobrovolně investory banky. V některých případech totiž v minulosti (veřejní a soukromí) investoři dobrovolně přijali srážky směřující k obnovení životaschopnosti úvěrové instituce. Jakékoli takové opatření by přitom nespadlo do oblasti působnosti směrnice 2001/24.

77 — Viz čl. 2 šestá odrážka a článek 3 směrnice 2001/24.

137. Zadruhé cílem opatření uvedených v bodech 40 až 46 sdělení o bankovníctví je nepochybně uchování či obnova finanční situace úvěrové instituce. Ze znění sdělení o bankovníctví totiž jasně vyplývá, že cílem uvedených opatření je „co nejvíce [snížit] nedostatek kapitálu“ (bod 41), „obnovit kapitálovou pozici [banky]“ a „překonat nedostatek kapitálu“ (bod 43).

138. Zatřetí opatření ke sdílení nákladů, která mohou mít vliv na držitele hybridního kapitálu a držitele podřízeného dluhu, mohou mít podle všeho vliv i na práva třetích osob ve smyslu směrnice 2001/24. Na druhé straně opatření ke sdílení nákladů, která mají vliv pouze na akcionáře, do oblasti působnosti směrnice 2001/24 nespádají. Podle bodu 8 odůvodnění uvedené směrnice platí, že opatření, „která ovlivňují fungování vnitřní struktury úvěrových institucí nebo práva ředitelů či akcionářů, nemusí spadat do oblasti působnosti této směrnice v otázce účinku ve všech členských státech, pokud je podle pravidel mezinárodního práva soukromého rozhodným právem právo příslušného domovského státu“. Bod 10 odůvodnění dále doplňuje, že „[o]soby, které se účastní na řízení vnitřních struktur úvěrových institucí, ani členové vedení a akcionáři těchto institucí se pro účely této směrnice nepovažují za třetí osoby“.

139. Na rozdíl od ustanovení bodů 40 až 46 sdělení o bankovníctví tedy pojem „reorganizační opatření“ podle článku 2 směrnice 2001/24 patrně zahrnuje některá z opatření uvedených v prvně jmenovaných ustanoveních, ale nikoli nutně všechna.

140. Mám za to, že tento závěr není nijak dotčen tím, že pojem „reorganizační opatření“ ve směrnici 2001/24 byl pozměněn článkem 117 směrnice 2014/59 tak, aby výslovně zahrnoval použití nástrojů k řešení krize a výkon pravomocí k řešení krize podle posledně jmenované směrnice⁷⁸.

141. Mám za to, že se předkládající soud táže, zda je třeba změnu článku 2 směrnice 2001/24 vykládat v tom smyslu, že dřívější vymezení pojmu „reorganizační opatření“ obsažené v uvedeném ustanovení nezahrnovalo takový druh opatření k zajištění spoluúčasti.

142. Pochyby vyjádřené předkládajícím soudem v tomto smyslu nesdílím. Jak jsem již vysvětlil výše, některá opatření uvedená v bodech 40 až 46 sdělení o bankovníctví lze zjevně s ohledem na jejich samotnou podstatu a dosah podřadit pod definici pojmu „reorganizační opatření“ ve směrnici 2001/24.

143. Jak poukazuje Irsko, změna zmíněná v bodě 141 tohoto stanoviska musí být chápána ve světle skutečnosti, že směrnice 2001/24 neusiluje o harmonizaci vnitrostátních právních předpisů členských států, nýbrž pouze zavádí systém vzájemného uznávání⁷⁹. Směrnice 2014/59 však nyní členským státům ukládá zavést určitá opatření usnadňující reorganizaci bank. Je tedy logické, že stejná směrnice obsahuje rovněž ustanovení, jež mají zajistit, aby taková nová opatření zapadala do stávajícího unijního rámce. To v žádném případě neznamená, že obdobná opatření existující v rámci vnitrostátního práva nebylo možné dříve při absenci jakýchkoli harmonizačních pravidel podřadit pod definici pojmu „reorganizační opatření“.

144. Ve světle výše uvedeného mám za to, že opatření ke sdílení nákladů uvedená v bodech 40 až 46 sdělení o bankovníctví mohou v závislosti na okolnostech spadat pod definici pojmu „reorganizační opatření“ podle směrnice 2001/24.

78 — Jak jsem již uvedl, nástroje k řešení krize upravené směrnicí 2014/59 zahrnují některé nástroje k zajištění spoluúčasti, jež jsou obdobné opatřením ke sdílení nákladů napadeným návrhovateli v původním řízení.

79 — Viz rozsudek LBI, C-85/12, EU:C:2013:697, bod 39.

IV – Závěry

145. Závěrem navrhuji, aby Soudní dvůr na předběžné otázky Ustavno sodišče (Ústavní soud) odpověděl takto:

- sdělení Komise o použití pravidel pro poskytování státní podpory ve prospěch bank v souvislosti s finanční krizí od 1. srpna 2013 („Sdělení o bankovníctví“) není pro členské státy závazné;
- body 40 až 46 uvedeného sdělení nejdou nad rámec pravomocí svěřených Komisi podle článků 107 až 109 SFEU; má-li Komise za to, že v situacích upravených sdělením o bankovníctví je podpora bankám v potížích obvykle slučitelná s čl. 107 odst. 3 písm. b) SFEU jen tehdy, jsou-li zároveň přijata opatření ke sdílení nákladů, nedopouští se tím nesprávného výkladu nebo použití pravidel o státní podpoře;
- body 40 až 46 sdělení o bankovníctví jsou slučitelné se zásadou ochrany legitimního očekávání a právem na vlastnictví; vnitrostátním soudům přísluší ověřit, zda nedošlo při přijetí opatření podpory v souladu s uvedeným sdělením k porušení uvedených práv.
- body 40 až 46 sdělení o bankovníctví nejsou v rozporu s ustanoveními směrnice Evropského parlamentu a Rady 2012/30/EU ze dne 25. října 2012; vnitrostátní ustanovení, která v takové situaci, jaká je dotčena v původním řízení, svěřují národní centrální bance pravomoc přijmout opatření ke sdílení nákladů, nejsou neslučitelná se směrnicí 2012/30;
- přeměna či odpis hybridního kapitálu a nástrojů podřízeného dluhu upravené v bodech 40 až 46 sdělení o bankovníctví nejsou nutnou podmínkou poskytnutí státní podpory a nejsou vyžadovány, pokud by vedly k nepřiměřeným výsledkům; vnitrostátním soudům přísluší ověřit, že při provádění opatření podpory přijatých v souladu se sdělením o bankovníctví byla dodržena zásada proporcionality;
- opatření ke sdílení nákladů uvedená v bodech 40 až 46 sdělení o bankovníctví mohou v závislosti na okolnostech spadat pod definici pojmu „reorganizační opatření“ podle směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/24/ES ze dne 4. dubna 2001.