



Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (velkého senátu)

19. července 2016^{*i}

[znění opravené usnesením ze dne 30. září 2016]

„Řízení o předběžné otázce – Platnost a výklad sdělení Komise o bankovníctví – Výklad směrnic 2001/24/ES a 2012/30/EU – Státní podpory ve prospěch bank v souvislosti s finanční krizí – Sdílení nákladů – Likvidace vlastního kapitálu akcionářů, hybridního kapitálu a nástrojů podřízeného dluhu – Zásada ochrany legitimního očekávání – Právo na vlastnictví – Ochrana zájmů společníků a třetích osob – Reorganizace a likvidace úvěrových institucí“

Ve věci C-526/14,

jejímž předmětem je žádost o rozhodnutí o předběžné otázce na základě článku 267 SFEU, podaná rozhodnutím Ustavnoho sodišče (Ústavní soud, Slovinsko) ze dne 6. listopadu 2014, došlým Soudnímu dvoru dne 20. listopadu 2014, v řízení

Tadej Kotnik a další,

Jože Sedonja a další,

Fondazione cassa di risparmio di Imola,

Andrej Pipuš a další,

Tomaž Štrukelj,

Luka Jukič,

Angel Jaromil,

Franc Marušič a další,

Stajka Skrbinšek,

Janez Forte a další,

Državni svet Republike Slovenije,

Varuh človekovih pravic Republike Slovenije,

Igor Karlovšek,

* Jednací jazyk: slovinština.

Marija Karlovšek,

Janez Gosar

proti

Državnímu zboru Republike Slovenije,

za účasti:

Vlady Republike Slovenije,

Banky Slovenije,

Okrožného sodišče v Ljubljani,

SOUDNÍ DVŮR (velký senát)

ve složení K. Lenaerts, předseda, A. Tizzano, místopředseda, R. Silva de Lapuerta, T. von Danwitz, J. L. da Cruz Vilaça (zpravodaj), A. Arabadžev, C. Toader a D. Šváby, předsedové senátů, M. Safjan, M. Berger, E. Jarašiūnas, C. G. Fernlund a C. Vajda, soudci,

generální advokát: N. Wahl,

vedoucí soudní kanceláře: M. Aleksejev, rada,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 1. prosince 2015,

s ohledem na vyjádření předložená:

- za T. Kotnika a další M. Kuničem a J. Sladičem, odvetniki,
- za J. Sedonju a další T. Kek, odvetnica,
- za Fondazione cassa di risparmio di Imola U. Iličem, M. Janem, B. Iličem, A. Arkem, odvetniki, P. Trifonim, C. G. Sinatrou a G. Altomare, avvocati,
- za A. Pipuše a další jím samým, avocat,
- za L. Jukiče jím samým,
- za F. Marušiče a další B. Rejcem, odvetnik,
- za S. Skrbinšek T. Bromšem, odvetnik,
- za J. Forteho a další Z. Fritzem,
- za Državni svet Republike Slovenije M. Bervarem, ve spolupráci s H. Butolen, odvetnica, B. Kekecem, J. Slivškem a D. Štrusem,
- za I. a M. Karlovškovy I. Karlovškem, odvetnik,
- za J. Gosara jím samým,

- za Državni zbor Republike Slovenije M. Brglezem,
- za Banku Slovenije B. Jazbecem, ve spolupráci s R. Grilcem, odvetnik, a T. Lübbigem, Rechtsanwalt,
- za slovinskou vládu V. Klemenc, T. Mihelič Žitko, jako zmocněnkyněmi,
- [ve znění oprav provedených usnesením ze dne 30. září 2016] za Irsko E. Creedon, L. Williams a A. Joycem, jako zmocněnci, ve spolupráci s E. McCulloughem, SC, a A. O'Neill, BL,
- za španělskou vládu A. Rubio Gonzálezem, jako zmocněncem,
- za italskou vládu G. Palmieri, jako zmocněnkyni, ve spolupráci s P. Gentilim, avvocato dello Stato,
- za Evropskou komisi L. Flynnem, P.J. Loewenthalem, K.-Ph. Wojcikem a M. Žebrem, jako zmocněnci,

po vyslechnutí stanoviska generálního advokáta na jednání konaném dne 18. února 2016,

vydává tento

Rozsudek

- 1 Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se týká platnosti a výkladu bodů 40 až 46 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), jakož i výkladu článků 29, 34, 35 a 40 až 42 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2012/30/EU 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 Smlouvy o fungování Evropské unie při zakládání akciových společností a při udržování a změně jejich základního kapitálu, za účelem dosažení rovnocennosti těchto opatření (Úř. věst. 2012, L 315, s. 74), a čl. 2 sedmé odrážky směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/24/ES ze dne 4. dubna 2001 o reorganizaci a likvidaci úvěrových institucí (Úř. věst. 2001, L 125, s. 15; Zvl. vyd. 06/04, s. 15).
- 2 Tato žádost byla předložena v rámci řízení o kontrole ústavnosti některých ustanovení Zakona o bančnictvu (zákon o bankovníctví) ze dne 23. listopadu 2006, ve znění účinném v době rozhodné z hlediska skutkových okolností věci v původním řízení (Uradni list RS, č. 99/10) (dále jen „zákon o bankovníctví“), který upravuje mimořádná opatření určená k ozdravení bankovního systému.

Právní rámec

Unijní právo

Směrnice 2001/24

- 3 Body 5 a 6 odůvodnění směrnice 2001/24 znějí:

„(5) Přijetí směrnice Evropského parlamentu a Rady 94/19/ES ze dne 30. května 1994 o systémech pojištění vkladů [(Úř. věst. 1994, L 135, s. 5; Zvl. vyd. 06/02, s. 227)], která zavedla zásadu povinného členství úvěrových institucí v systému pojištění vkladů v jejich domovském členském státě, ještě zřetelněji ukazuje potřebu vzájemného uznávání reorganizačních opatření a likvidačních řízení.

(6) Správní nebo soudní orgány domovského členského státu musí mít výhradní pravomoc rozhodovat o reorganizačních opatřeních stanovených právními předpisy a zvyklostmi daného členského státu a provádět tato opatření. Vzhledem k obtížím při harmonizaci právních předpisů a zvyklostí členských států je nutné u členských států dosáhnout vzájemného uznávání opatření přijatých každým z nich pro obnovení životaschopnosti úvěrové instituce, kterou daný stát povolil.“

4 Podle čl. 2 sedmé odrážky směrnice 2001/24 se „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“.

Směrnice 2012/30

5 Body 3 a 5 odůvodnění směrnice 2012/30 znějí:

„(3) Pro zajištění minimální míry rovnocennosti ochrany akcionářů a věřitelů těchto společností je zvláště důležitá koordinace vnitrostátních předpisů týkajících se jejich zakládání a zachování, zvyšování či snižování jejich základního kapitálu.

[...]

(5) Pro zachování základního kapitálu, který představuje záruku pro věřitele, jsou nezbytné předpisy Unie, na jejichž základě bude zejména zakázáno neoprávněné rozdělování základního kapitálu akcionářům a omezena možnost společnosti nabývat vlastní akcie.“

6 Článek 29 odst. 1 této směrnice stanoví:

„O každém zvýšení základního kapitálu musí rozhodnout valná hromada. [...]“

7 Článek 34 první pododstavec této směrnice stanoví:

„Každé snížení upsaného základního kapitálu s výjimkou snížení nařízeného soudním rozhodnutím musí podléhat alespoň rozhodnutí valné hromady [...]“

8 Článek 35 směrnice 2012/30 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“.

9 Článek 40 odst. 1 písm. b) této směrnice stanoví:

„Umožňují-li právní předpisy členského státu společně snížit jejich upsaný základní kapitál povinným stažením akcií, požadují dodržení 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 V článku 41 odst. 1 uvedené směrnice se uvádí:

„V případě snížení upsaného základního kapitálu stažením z oběhu akcií nabytých samostatně společnostmi nebo prostřednictvím osoby jednající vlastním jménem, avšak na účet této společnosti, musí o tomto stažení z oběhu rozhodnout valná hromada.“

11 Článek 42 téže směrnice stanoví:

„Existuje-li v případech uvedených v [...] čl. 40 odst. 1 písm. b) [...] 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.“

Směrnice 2014/59/EU

12 Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/59/EU 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), byla přijata dne 15. května 2014.

13 Článkem 117 směrnice 2014/59 byla pozměněna mimo jiné definice „reorganizačních opatření“ obsažená v čl. 2 sedmé odrážce směrnice 2001/24. Po této změně se reorganizačními opatřeními rozumí „opatření, jejichž účelem je zachovat nebo obnovit finanční situaci úvěrové instituce nebo investičního podniku ve smyslu čl. 4 odst. 1 bodu 2 nařízení (EU) č. 575/2013 a která by mohla ovlivnit již existující práva třetích osob, včetně opatření zahrnujících možnost pozastavení plateb, pozastavení donucovacích opatření nebo snížení pohledávek; mezi tato opatření patří rovněž použití nástrojů k řešení krize a výkon pravomocí k řešení krize podle směrnice 2014/59/EU“.

14 Článek 130 odst. 1 směrnice 2014/59 stanoví:

„Členské státy přijmou a zveřejní právní a správní předpisy nezbytné pro dosažení souladu s touto směrnicí do 31. prosince 2014. Znění těchto předpisů sdělí neprodleně Komisi.

Členské státy tyto předpisy použijí ode dne 1. ledna 2015.

Avšak předpisy přijaté pro splnění požadavků uvedených v hlavě IV kapitole IV oddíle 5 použijí členské státy nejpozději ode dne 1. ledna 2016.“

Sdělení o bankovníctví

15 V bodech 2 a 3 sdělení o bankovníctví se uvádí:

„2. Sdělení ke krizi tvoří ucelený rámec pro koordinaci podpory bankovního sektoru s cílem zajistit finanční stabilitu a minimalizovat narušení hospodářské soutěže mezi bankami a ve všech členských státech na jednotném trhu. Stanoví podmínky pro přístup k státní podpoře a požadavky, které je třeba zajistit, aby byla podpora shledána za slučitelnou s vnitřním trhem ve smyslu zásad o státní podpoře uvedených ve Smlouvě. Pokud to bylo nutné s ohledem na vývoj krize, prostřednictvím sdělení ke krizi byla pravidelně aktualizována pravidla pro poskytování státní podpory, jimiž se řídila pomoc státu bankám. Vývoj v poslední době si vyžádal další aktualizaci sdělení ke krizi.

3. Sdělení ke krizi, jakož i všechna individuální rozhodnutí o podpoře a režimech podpory, která spadají do působnosti těchto sdělení, byla přijata na základě čl. 107 odst. 3 písm. b) Smlouvy, který výjimečně povoluje podporu za účelem nápravy vážné poruchy v hospodářství některého členského státu.“

16 Bod 15 tohoto sdělení zní:

„Sdělení ke krizi jasně stanoví, že 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.“

17 V bodě 17 uvedeného sdělení se stanoví:

„V prvních fázích krize členské státy v zásadě nepřekročily minimální požadavky pravidel státní podpory, pokud jde o sdílení nákladů *ex ante*, a věřitelé nebyli povinni podílet se na záchraně úvěrové instituce z důvodu finanční stability.“

18 Část 3 sdělení o bankovníctví se týká rekapitalizace a opatření na záchranu znehodnocených aktiv. Její oddíl 3.1.2, nadepsaný „Sdílení nákladů akcionáři a podřízenými věřiteli“, je tvořen body 40 až 46 tohoto sdělení.

19 Body 40 až 46 tohoto sdělení znějí:

„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 spoluúčast může mít buď podobu konverze nástrojů zahrnovaných do vedlejšího kapitálu tier 1 [...] nebo úplného odpisu jejich jistiny. V každém případě se musí v co největší míře zákonným způsobem zabránit odlivu hotovosti od příjemce podpory směrem k držitelům takových cenných papírů.

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 [Unie], 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 jak překonat nedostatek kapitálu, (včetně jiného opatření orgánu dohledu, jako jsou opatření včasného zásahu, nebo jiného nápravného opatření potvrzeného příslušným orgánem dohledu nebo orgánem příslušným k řešení), 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. Tato výjimka by se mohla týkat případů, kdy je výše podpory, jež má být poskytnuta, nízká ve srovnání s rizikově váženými aktivy banky a kdy byl nedostatek kapitálu výrazně snížen zejména cestou opatření na navýšení kapitálu, jak se uvádí v bodě 35. Nepřiměřené výsledky nebo ohrožení finanční stability lze řešit též opětovným zvážením posloupnosti opatření zaměřených na řešení nedostatku kapitálu.
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.“

Slovinské právo

20 Článek 253 odst. 3 zákona o bankovníctví stanoví, že „mimořádná opatření se považují za reorganizační opatření ve smyslu ustanovení směrnice 2001/24/ES“.

21 V článku 261.a tohoto zákona je uvedeno:

„(1) Rozhodnutím o mimořádném opatření Slovinská [centrální] banka stanoví, že

1. způsobilé závazky budou částečně nebo zcela odepsány nebo
2. se způsobilé závazky banky [...] částečně nebo zcela přemění na nové kmenové akcie banky na základě navýšení základního kapitálu této banky nepeněžitými vklady v podobě pohledávek, které představují způsobilé závazky.

[...]

(5) Slovinská [centrální] 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) Způsobilými závazky banky jsou:

1. základní kapitál banky (závazky prvního řádu),
2. závazky ve vztahu k držitelům hybridních finančních nástrojů [...] (závazky druhého řádu),
3. závazky ve vztahu k držitelům [hybridních] finančních nástrojů, které musí [...] být vzaty v úvahu při výpočtu dodatečného kapitálu banky, ledaže jsou tyto závazky již zahrnuty do definic uvedených v bodech 1 a 2 tohoto odstavce (závazky třetího řádu),
4. závazky nezahrnuté do definic v bodech 1, 2 nebo 3 tohoto odstavce, které se v případě insolvenčního řízení vedeného vůči bance vypořádávají po vypořádání nepřednostních pohledávek (závazky čtvrtého řádu).“

22 Podle článku 261.c zákona o bankovníctví platí:

„(1) Slovinská [centrální] 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. [...]“

Spor v původním řízení a předběžné otázky

- 23 V návaznosti na celosvětovou finanční krizi, která propukla začátkem roku 2007 a v následujících letech se prohloubila, shledala Banka Slovenije (Slovinská centrální banka, Slovinsko) v září 2013, že pět slovinských bank, konkrétně Nova Ljubljanska banka d.d., Nova Kreditna banka Maribor d.d., Abanka Vipa d.d., Probanka d.d. a Factor banka d.d., vykazuje nedostatek kapitálu. Vzhledem k rozsahu tohoto nedostatku neměly tyto banky aktiva postačující k uspokojení svých věřitelů a k pokrytí hodnoty vkladů.
- 24 Dne 17. prosince 2013 přijala Slovinská centrální banka rozhodnutí, jimiž se zavádějí mimořádná opatření k rekapitalizaci prvních dvou z uvedených bank, záchraně třetí z nich a k likvidaci posledních dvou (dále jen „dotčená opatření“).
- 25 Dne 18. prosince 2013 schválila Komise státní podpory, které byly určeny pěti dotčeným bankám a které slovinské orgány předtím oznámily.
- 26 Mezi dotčená opatření, která byla přijata na základě zákona o bankovníctví, zejména jeho článků 261.a až 261.c a 261.e, patřila likvidace vlastního kapitálu akcionářů, jakož i hybridního kapitálu a nástrojů podřízeného dluhu (dále jen „podřízené cenné papíry“).
- 27 Ze spisu předloženého Soudnímu dvoru vyplývá, že podřízené cenné papíry jsou finanční nástroje, které mají zároveň vlastnosti dluhových produktů i majetkových cenných papírů. V případě úpadku nebo likvidace emitenta jsou držitelé podřízených cenných papírů (dále jen „podřízení věřitelé“) uspokojováni po držitelích běžných dluhopisů, ale dříve než akcionáři. Tyto finanční nástroje kompenzují finanční riziko, které nesou jejich držitelé, vyšší výnosností.
- 28 Ustavno sodišče (Ústavní soud, Slovinsko) obdržel několik návrhů na provedení kontroly ústavnosti, které podali jednak jednotlivci a jednak Državni svet Republike Slovenije (Národní rada, Slovinsko) a Varuh človekovih pravic Republike Slovenije (Ochránce lidských práv, Slovinsko). Tyto návrhy se týkaly souladu ustanovení zákona o bankovníctví, na jejichž základě byla přijata dotčená opatření, se slovinskou ústavou, zejména se zásadou zákazu zpětné účinnosti, zásadou ochrany legitimního očekávání, zásadou proporcionality a s právem na vlastnictví.
- 29 Z předkládacího rozhodnutí plyne, že předmětem daných ustanovení zákona o bankovníctví je provést do vnitrostátního práva sdělení o bankovníctví, aby vnitrostátní orgány mohly podnikům z tohoto odvětví přiznávat státní podpory slučitelné s vnitřním trhem. Předkládající soud má tudíž za to, že výtky navrhovatelů v původním řízení namířené proti těmto ustanovením směřují ve skutečnosti proti sdělení o bankovníctví. Tito navrhovatelé se domnívají, že citované sdělení je v rozporu nejen se slovinskou ústavou, ale i s článkem 17 Listiny základních práv Evropské unie (dále jen „Listina“) a se směrnicemi 2012/30 a 2001/24. Předkládající soud shledává, že má pravomoc rozhodnout o ústavnosti vnitrostátních ustanovení, jimiž se provádí směrnice. Jinak je tomu ovšem v případě, že vzniknou pochybnosti ohledně výkladu či platnosti normy unijního práva, která je právním základem pro vnitrostátní ustanovení, jehož ústavnost je zpochybněna. Má za to, že v takové situaci má výlučnou pravomoc zodpovědět otázky týkající se platnosti a výkladu této normy Soudní dvůr a že teprve poté může v jím projednávané věci sám posoudit ústavnost dotčených ustanovení vnitrostátního práva.
- 30 Za těchto podmínek se Ustavno sodišče (Ústavní 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 vzhledem k tomu, že [U]nie má v souladu s čl. 3 odst. 1 písm. b) [SFEU] výlučnou pravomoc v oblasti státních podpor, 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 odňata?

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 a [podřízené cenné papíry] nebo přeměnit [podřízené cenné papíry] na kapitál, aby se s ohledem na nutnost vzít v úvahu morální hazard omezila výše podpory na nezbytné minimum, neslučitelné s články 107, 108 a 109 [SFEU], protože překračují pravomoc Komise, jak je vymezena v těchto ustanoveních Smlouvy o [FEU] týkajících se 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) [a podřízených cenných papírů] 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 [a podřízené cenné papíry] nebo přeměnit [podřízené cenné papíry] 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]?
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 [a podřízené cenné papíry] nebo přeměnit [podřízené cenné papíry] 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?
6. Lze sdělení o bankovníctví s ohledem na jeho bod 19, a zejména na požadavek stanovený v tomto bodě respektovat základní práva, a dále na jeho bod 20 a na principiální požadavek stanovený v bodech 43 a 44 tohoto sdělení, tj. přeměnit nebo odepsat [podřízené cenné papíry] 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 odpis jako podmínku pro poskytnutí státních podpor na základě čl. 107 odst. 3 písm. b) [SFEU], nebo v tom smyslu, že k tomu, aby bylo možné poskytnout státní podporu, postačuje, že se přeměna nebo odpis provede pouze způsobem, který je přiměřený?
7. Lze čl. 2 sedmou odrážku [směrnice 2001/24] vykládat v tom 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 [...] [a podřízených cenných papírů]), jakož i přeměna [podřízených cenných papírů] na kapitál)?“

K předběžným otázkám

Úvodní poznámky

- 31 Slovinská vláda a Komise mají pochybnosti o přípustnosti druhé až páté předběžné otázky, které se týkají platnosti bodů 40 až 46 sdělení o bankovníctví, jelikož toto sdělení nemá přímé právní účinky vůči třetím osobám.
- 32 Je třeba podotknout, že prapůvodem projednávané věci jsou v podstatě státní podpory, které slovinská vláda přiznala za účelem ozdravení vnitrostátního bankovního systému.
- 33 Konkrétně se tato věc týká souladu podmínky sdělení nákladů akcionáři a podřízenými věřiteli – kterou Komise stanovila k tomu, aby státní podpory v bankovníctví mohly být podle čl. 107 odst. 3 písm. b) SFEU považovány za slučitelné s vnitřním trhem – s několika ustanoveními unijního práva. Soudní dvůr musí mít možnost ověřit v řízení podle článku 267 SFEU platnost takové podmínky, přičemž právě toto je předmětem druhé až páté předběžné otázky.
- 34 Tyto otázky jsou tudíž přípustné.

K první otázce

- 35 Podstatou první otázky předkládajícího soudu je, zda musí být sdělení o bankovníctví vykládáno v tom smyslu, že je pro členské státy závazné.
- 36 Článek 108 odst. 3 SFEU zavádí preventivní kontrolu změn existujících podpor a záměrů nových podpor. Cílem takto vytvořené prevence je, aby byly poskytovány pouze slučitelné podpory (viz rozsudek ze dne 21. listopadu 2013, Deutsche Lufthansa, C-284/12, EU:C:2013:755, body 25 a 26).
- 37 Posouzení slučitelnosti opatření podpory s vnitřním trhem podle čl. 107 odst. 3 SFEU patří do výlučné pravomoci Komise, jejíž jednání podléhá přezkumu unijních soudů (viz rozsudek ze dne 21. listopadu 2013, Deutsche Lufthansa, C-284/12, EU:C:2013:755, bod 28).
- 38 Komise disponuje v této souvislosti širokou posuzovací pravomocí, jejíž výkon zahrnuje komplexní hodnocení hospodářského a sociálního charakteru (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 11. září 2008, Německo a další v. Kronofrance, C-75/05 P a C-80/05 P, EU:C:2008:482, bod 59, jakož i ze dne 8. března 2016, Řecko v. Komise, C-431/14 P, EU:C:2016:145, bod 68).
- 39 V rámci výkonu této posuzovací pravomoci může Komise přijímat pokyny a stanovit tak kritéria, na jejichž základě hodlá posuzovat slučitelnost podpor zamýšlených členskými státy s vnitřním trhem.
- 40 Podle ustálené judikatury se Komise přijetím pravidel chování a zveřejněním oznámení, že je napříště použije na případy, na něž se vztahují, sama omezuje při výkonu uvedené pravomoci a nemůže se v zásadě od těchto pravidel odchýlit, jinak jí hrozí sankce z důvodu porušení obecných právních zásad, jako je zásada rovného zacházení nebo ochrana legitimního očekávání (rozsudek ze dne 8. března 2016, Řecko v. Komise, C-431/14 P, EU:C:2016:145, body 69 a 70 a citovaná judikatura).
- 41 Nicméně Komise se přijetím pravidel chování nemůže vzdát výkonu posuzovací pravomoci, kterou má na základě čl. 107 odst. 3 písm. b) SFEU (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 8. března 2016, Řecko v. Komise, C-431/14 P, EU:C:2016:145, bod 71). Přijetím takového sdělení, jako je sdělení o bankovníctví, se tedy Komise nezbavuje povinnosti zkoumat konkrétní výjimečné okolnosti, na které

členský stát poukáže v konkrétním případě, aby se domohl přímého použití čl. 107 odst. 3 písm. b) SFEU, ani povinnosti odůvodnit, že odmítla takové žádosti vyhovět (rozsudek ze dne 8. března 2016, Řecko v. Komise, C-431/14 P, EU:C:2016:145, bod 72).

- 42 V dané věci plyne z bodů 41, 43 a 44 sdělení o bankovníctví, že přiměřené sdílení nákladů, kterým uvedené sdělení podmiňuje přiznání státní podpory, znamená, že napřed jsou ztráty absorbovány do vlastního kapitálu a v zásadě teprve poté se předpokládají příspěvky podřízených věřitelů. Výjimku z požadavků uvedených v bodech 43 a 44 tohoto sdělení lze v souladu s jeho bodem 45 přiznat, kdyby takové příspěvky „ohrozil[y] finanční stabilitu nebo by vedl[y] k nepřiměřeným výsledkům“.
- 43 Z výše uvedeného plyne, že jediným účinkem přijetí pravidel chování obsažených v uvedeném sdělení je stanovení rámce, kterým se Komise sama omezila ve výkonu posuzovací pravomoci, takže pokud některý členský stát oznámí Komisi záměr státní podpory, jenž je v souladu s těmito pravidly, Komise v zásadě musí tento záměr schválit. Členské státy si navíc zachovávají možnost oznamovat Komisi záměry státních podpor, které nesplňují kritéria stanovená tímto sdělením, a Komise může za mimořádných okolností takové záměry schválit.
- 44 Z uvedeného vyplývá, že sdělením o bankovníctví nelze členským státům uložit samostatné povinnosti, ale že toto sdělení jen stanoví podmínky k zajištění toho, aby byly státní podpory přiznané bankám v souvislosti s finanční krizí, ke které musí Komise při výkonu své široké posuzovací pravomoci přiznané článkem 107 odst. 3 písm. b) SFEU přihlídnout, slučitelné s vnitřním trhem.
- 45 S ohledem na výše rozvedené úvahy je třeba na první otázku odpovědět, že sdělení o bankovníctví musí být vykládáno v tom smyslu, že pro členské státy není závazné.

K druhé otázce

- 46 Podstatou druhé otázky předkládajícího soudu je, zda musí být články 107 až 109 SFEU vykládány v tom smyslu, že brání bodům 40 až 46 sdělení o bankovníctví, pokud tyto body podmiňují schválení státní podpory sdílením nákladů akcionáři a podřízenými věřiteli.
- 47 Sdělení o bankovníctví bylo přijato na základě čl. 107 odst. 3 písm. b) SFEU.
- 48 Z tohoto ustanovení vyplývá, že Komise může za slučitelné s vnitřním trhem považovat podpory, které mají napravit vážnou poruchu v hospodářství některého členského státu.
- 49 Komise je tedy z titulu posuzovací pravomoci, kterou disponuje na základě tohoto ustanovení, oprávněna odmítnout poskytnutí podpory, pokud tato podpora nemotivuje podniky, které jsou jejími příjemci, aby jednaly způsobem, který přispívá k dosažení některého z cílů uvedených v tomto citovaném ustanovení. Taková podpora musí být nezbytná k dosažení cílů stanovených v tomto ustanovení v tom smyslu, že bez této podpory by se samotným působením zákonů trhu nepodařilo dosáhnout toho, aby se podniky, které jsou příjemci podpory, chovaly způsobem, který by přispěl k dosažení těchto cílů. Podpora, která má za následek zlepšení finanční situace podniku, který je jejím příjemcem, aniž by byla nezbytná k dosažení cílů stanovených v čl. 107 odst. 3 písm. b) SFEU, nemůže být považována za slučitelnou s vnitřním trhem (viz rozsudek ze dne 13. června 2013, HGA a další v. Komise, C-630/11 P až C-633/11 P, EU:C:2013:387, bod 104 a citovaná judikatura).
- 50 K přijetí bodů 40 až 46 sdělení o bankovníctví na základě tohoto ustanovení je třeba podotknout, že finanční služby mají pro unijní hospodářství zásadní význam. Banky a jiné úvěrové instituce jsou zásadním zdrojem financování pro podniky působící na jednotlivých trzích. Banky jsou navíc často úzce propojeny a mnoho z nich působí v mezinárodním měřítku. Existuje proto nebezpečí, že se selhání jedné či více bank rychle rozšíří i na další banky v domovském státě nebo v jiných členských státech a že se následně negativní účinky přelijí do jiných odvětví hospodářství.

- 51 Jak uvedl generální advokát v bodě 56 svého stanoviska, použití čl. 107 odst. 3 písm. b) SFEU jako právního základu je ještě opodstatněnější v důsledku okolnosti, že v rámci celosvětové finanční krize, která vedla k přijetí tohoto sdělení, bylo vážnou poruchou dotčeno hospodářství mnoha členských států.
- 52 V daném případě plyne z bodu 2 sdělení o bankovníctví, že Komise prostřednictvím tohoto sdělení zamýšlela stanovit podmínky pro přístup k státní podpoře a upřesnit požadavky, které je třeba zajistit, aby byla podpora shledána za slučitelnou s vnitřním trhem.
- 53 Mezi těmito požadavky je v bodech 40 až 46 sdělení o bankovníctví uveden požadavek, aby akcionáři a podřízení věřitelé sdíleli za účelem řešení nedostatku kapitálu bank v obtížích náklady na jejich restrukturalizaci. To znamená, že poté, co jsou ztráty absorbovány do vlastního kapitálu, mají k dosažení tohoto cíle přispět i podřízení věřitelé, a to buď přeměnou jejich pohledávek na kapitál, nebo odpisem těchto pohledávek.
- 54 Komise mohla v rámci kontroly slučitelnosti opatření státních podpor s vnitřním trhem důvodně dospět k závěru, že – jak je uvedeno v bodě 15 sdělení o bankovníctví – k omezení státních podpor v bankovníctví na nezbytné minimum a minimalizaci narušení hospodářské soutěže na vnitřním trhu bylo nezbytné přijmout opatření ke sdílení nákladů.
- 55 Taková opatření ke sdílení nákladů lze totiž chápat jako opatření k tomu, aby se zabránilo využívání státních podpor coby jednoduchého nástroje umožňujícího vyřešení finančních obtíží dotčených bank.
- 56 Cílem opatření ke sdílení nákladů je dále zajistit, aby banky, které vykazují nedostatek kapitálu, pracovaly na snížení tohoto nedostatku se svými investory ještě před přiznáním jakékoli státní podpory, a to zejména prostřednictvím navýšení vlastního kapitálu a příspěvků podřízených věřitelů, neboť taková opatření mohou snížit objem přiznané státní podpory.
- 57 Opačné řešení by mohlo vyvolat narušení hospodářské soutěže, jelikož banky, jejichž akcionáři a podřízení věřitelé, kteří by nepřispěli ke snížení nedostatku kapitálu, by získali vyšší státní podporu, než která by stačila k vyřešení zbytkového nedostatku kapitálu. Za těchto podmínek by taková podpora v zásadě nebyla v souladu s unijním právem.
- 58 Navíc je k vyřešení problému „morálního hazardu“ – souvisejícího se skutečností, že jednotlivci jsou ochotni přijímat riskantní rozhodnutí, když jejich případné negativní důsledky nenesou sami – nezbytné zabránit tomu, aby možnost získat státní podpory podporovala banky ve využívání rizikovějších finančních nástrojů, které mohou vést k vyšším ztrátám, neboť to by mohlo závažně narušit hospodářskou soutěž i integritu vnitřního trhu.
- 59 Konečně je třeba poukázat na to, že Komise přijetím sdělení o bankovníctví nezasáhla do pravomocí, které články 108 a 109 SFEU svěřují Radě Evropské unie. Toto sdělení totiž vzhledem k tomu, že pouze stanoví pravidla chování omezující ve svém důsledku Komisi při výkonu její posuzovací pravomoci, kterou jí svěřuje čl. 107 odst. 3 písm. b) SFEU, nemá vliv na pravomoc, kterou čl. 108 odst. 2 třetí pododstavec SFEU svěřuje Radě, tedy pravomoc rozhodnout za mimořádných okolností na žádost členského státu, že státní podpora je slučitelná s vnitřním trhem, a není nařízením ve smyslu článku 109 SFEU, které je podle čl. 288 druhého pododstavce SFEU závazné *erga omnes*.
- 60 S ohledem na všechny výše rozvedené úvahy je třeba na druhou otázku odpovědět, že články 107 až 109 SFEU musí být vykládány v tom smyslu, že nebrání bodům 40 až 46 sdělení o bankovníctví, když tyto body podmiňují schválení státní podpory sdílením nákladů akcionáři a podřízenými věřiteli.

K třetí a čtvrté otázce

- 61 Podstatou třetí a čtvrté otázky předkládajícího soudu, jimiž je třeba se zabývat společně, je, zda musí být zásada ochrany legitimního očekávání a právo na vlastnictví vykládány v tom smyslu, že brání bodům 40 až 46 sdělení o bankovníctví, pokud tyto body podmiňují schválení státní podpory sdílením nákladů akcionáři a podřízenými věřiteli.
- 62 Co se zaprvé týče zásady ochrany legitimního očekávání, z ustálené judikatury vyplývá, že právo se jí dovolávat předpokládá, že zúčastněné straně byla příslušnými unijními orgány poskytnuta konkrétní, nepodmíněná a shodující se ujištění z oprávněných a spolehlivých zdrojů. Toto právo má totiž každý jednotlivec, pokud u něj unijní orgán, instituce či subjekt tím, že mu poskytly konkrétní ujištění, vyvolaly podloženou naději (rozsudky ze dne 16. prosince 2010, Kahla Thüringen Porzellan v. Komise, C-537/08 P, EU:C:2010:769, bod 63, jakož i ze dne 13. června 2013, HGA a další v. Komise, C-630/11 P až C-633/11 P, EU:C:2013:387, bod 132).
- 63 Akcionáři a podřízení věřitelé bank, na které se vztahovala taková opatření ke sdílení nákladů podle bodů 40 až 46 sdělení o bankovníctví, jako jsou opatření dotčená v původním řízení, se přitom nemohou v rámci námitek proti provádění dotčených opatření dovolávat zásady ochrany legitimního očekávání.
- 64 Akcionářům a podřízeným věřitelům dotčených bank totiž Komise neposkytla žádnou záruku, že za účelem překonání nedostatku kapitálu těchto bank schválí státní podporu. Tito investoři ani nebyli ujištěni o tom, že by se některá z opatření určených k řešení nedostatku kapitálu bank, jež byly příjemci státní podpory schválené Komisí, nemusela jejich investic dotknout.
- 65 Věřitelům dotčeným v původním řízení neumožňuje dovolávat se zásady ochrany legitimního očekávání ani okolnost, že podřízení věřitelé nebyli v prvních fázích mezinárodní finanční krize vyzváni k tomu, aby se podíleli na záchraně úvěrových institucí, jak připomněla Komise v bodě 17 sdělení o bankovníctví.
- 66 Takovou okolnost totiž nezle považovat za konkrétní, nepodmíněné a shodující se ujištění způsobilé vyvolat v akcionářích a podřízených věřitelích legitimní očekávání, že v budoucnu se opatření ke sdílení nákladů na ně nebudou vztahovat. Jak již dříve rozhodl Soudní dvůr, i když zásada legitimního očekávání patří mezi základní unijní zásady, hospodářské subjekty nemohou důvodně očekávat, že bude zachován existující stav, který může být změněn v rámci posuzovací pravomoci unijních orgánů, a to zvláště v takové oblasti, jako je oblast státních podpor v bankovníctví, jejíž předmět zahrnuje stále přizpůsobování v závislosti na změnách hospodářské situace (viz zejména rozsudek ze dne 26. června 2012, Polsko v. Komise, C-335/09 P, EU:C:2012:385, bod 180).
- 67 Předkládající soud se dále zamýšlí nad tím, zda členské státy nezbytně musí v každém případě stanovit přechodná období k přizpůsobení se novým požadavkům Komise týkajícím se sdílení nákladů akcionáři a podřízenými věřiteli.
- 68 V této souvislosti Soudní dvůr již dříve rozhodl, že i kdyby Unie dříve vytvořila situaci způsobilou vyvolat legitimní očekávání – což v projednávané věci nenastalo – může přijetí přechodných opatření ohledně situací, které vznikly před vstupem nové právní úpravy v platnost, ale mohly se od té doby ještě vyvíjet, bránit kategorický veřejný zájem (viz rozsudky ze dne 17. července 1997, Affish, C-183/95, EU:C:1997:373, bod 57, a ze dne 17. září 2009, Komise v. Koninklijke FrieslandCampina, C-519/07 P, EU:C:2009:556, bod 85).
- 69 Takovým naléhavým veřejným zájmem přitom je, jak uvedl generální advokát v bodě 70 svého stanoviska, i cíl spočívající v zajištění stability finančního systému při současném zamezení nadměrným veřejným výdajům a minimalizaci narušení hospodářské soutěže.

- 70 Co se zadruhé týče práva na vlastnictví zakotveného v čl. 17 odst. 1 Listiny, je třeba připomenout – jak bylo již konstatováno výše v bodě 44 tohoto rozsudku – že sdělení o bankovníctví neumožňuje založit na straně členských států povinnost přijmout taková opatření ke sdílení nákladů, jako jsou opatření stanovená v bodech 40 až 46 citovaného sdělení.
- 71 Z bodu 15 sdělení o bankovníctví vyplývá, že sdílení nákladů akcionáři a podřízenými věřiteli je jen jedním z kritérií, na jejichž základě Komise schvaluje státní podpory poskytnuté bankám vykazujícím významný nedostatek kapitálu a která umožňují omezit tyto podpory na nezbytné minimum a zajistit, aby její příjemce poskytl přiměřený vlastní příspěvek na restructuralizační náklady.
- 72 Jak uvedl generální advokát v bodě 71 svého stanoviska, sdělení o bankovníctví nevyžaduje žádnou zvláštní formu či postup pro přijetí opatření ke sdílení nákladů uvedených v bodech 40 až 46 tohoto sdělení. K přijetí takových opatření může tedy dojít dobrovolně ze strany akcionářů nebo může mít podobu dohody dotyčné úvěrové instituce se svými podřízenými věřiteli, což nelze považovat za zásah do jejich práva na vlastnictví.
- 73 V souvislosti s akcionáři bank je dále třeba připomenout, že v souladu s obecnou úpravou postavení akcionářů akciových společností nesou v plném rozsahu riziko spojené se svými investicemi. Z bodu 5 odůvodnění směrnice 2012/30 totiž plyne, že jejím cílem je zachovat základní kapitál, který představuje záruku pro věřitele.
- 74 Vzhledem k tomu, že akcionáři odpovídají za dluhy banky do výše jejího základního kapitálu, nelze skutečnost, že body 40 až 46 sdělení o bankovníctví vyžadují, aby se tito akcionáři v zájmu překonání nedostatku kapitálu banky podíleli před přiznáním státní podpory na absorpci ztrát banky ve stejném rozsahu jako v případě, že by taková státní podpora nebyla poskytnuta, považovat za zásah do jejich práva na vlastnictví.
- 75 Ztráty akcionářů bank v obtížích budou v každém případě stejně rozsáhlé bez ohledu na to, zda vznikly následkem rozsudku o prohlášení konkurzu z důvodu neposkytnutí státní podpory anebo následkem postupu při poskytování takové podpory podmíněné tím, aby nejprve došlo ke sdílení nákladů.
- 76 V souvislosti s podřízenými věřiteli je třeba uvést, jak Soudní dvůr podotkl výše v bodě 27 tohoto rozsudku, že podřízené cenné papíry jsou finanční nástroje, které mají zároveň vlastnosti dluhových produktů i majetkových cenných papírů, z čehož plyne, že když emitent takových cenných papírů pozastaví platby, jsou držitelé těchto cenných papírů uspokojováni po držitelích běžných dluhopisů, ale dříve než akcionáři.
- 77 Z bodů 41, 43 a 44 sdělení o bankovníctví přitom plyne, že tito věřitelé se musí podílet na snížení nedostatku kapitálu teprve poté, co jsou ztráty absorbovány do vlastního kapitálu, a „[p]okud neexistují žádné jiné možnosti“ jak překonat případný nedostatek kapitálu dotyčné banky nebo pokud tato banka již nesplňuje minimální regulační kapitálové požadavky. V bodě 46 tohoto sdělení se navíc stanoví, že „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“.
- 78 Z tohoto bodu plyne, že opatření ke sdílení nákladů, jimiž je podmíněno poskytnutí státní podpory ve prospěch ztrátové banky, nemohou představovat zásah do práva na vlastnictví podřízených věřitelů, který by tito věřitelé neutrpěli v následném insolvenčním řízení v případě neposkytnutí takové podpory.
- 79 Za těchto podmínek nelze s úspěchem tvrdit, že taková opatření ke sdílení nákladů, jako jsou opatření stanovená sdělením o bankovníctví, představují zásah do práva akcionářů a podřízených věřitelů na vlastnictví.

80 Na třetí a čtvrtou otázku je tudíž třeba odpovědět, že zásada ochrany legitimního očekávání a právo na vlastnictví musí být vykládány v tom smyslu, že nebrání bodům 40 až 46 sdělení o bankovníctví, když tyto body podmiňují schválení státní podpory sdílením nákladů akcionáři a podřízenými věřiteli.

K páté otázce

81 Podstatou páté otázky předkládajícího soudu je, zda musí být články 29, 34, 35 a 40 až 42 směrnice 2012/30 vykládány v tom smyslu, že brání bodům 40 až 46 sdělení o bankovníctví, pokud tyto body podmiňují schválení státní podpory sdílením nákladů akcionáři a podřízenými věřiteli.

82 Články 29, 34, 35 a 40 až 42 směrnice 2012/30 v podstatě stanoví, že jakékoli snížení či navýšení základního kapitálu akciových společností musí podléhat rozhodnutí valné hromady akcionářů společnosti.

83 Předkládající soud má za to, že sdělení o bankovníctví je v části, ve které stanoví, že některé změny týkající se základního kapitálu bank nevyžadují rozhodnutí nebo schválení valné hromady, neslučitelné s uvedenou směrnicí.

84 Jak ovšem již bylo uvedeno výše v bodě 72 tohoto rozsudku, sdělení o bankovníctví neobsahuje žádné zvláštní ustanovení o tom, jakým způsobem je z právního hlediska třeba při provádění opatření ke sdílení nákladů uvedených v jeho bodech 40 až 46 postupovat.

85 Proto i navzdory tomu, že členské státy mohou v určité zvláštní situaci případně považovat za nezbytné přijmout taková opatření ke sdílení nákladů bez souhlasu valné hromady dané společnosti, taková okolnost nemůže zpochybnit platnost sdělení o bankovníctví vzhledem k ustanovením směrnice 2012/30.

86 Kromě toho je třeba poukázat na to, že cílem směrnice 2012/30 je – podle bodu 3 jejího odůvodnění – zajistit minimální míru rovnocennosti ochrany akcionářů a věřitelů akciových společností. Za tímto účelem tato směrnice harmonizuje vnitrostátní předpisy týkající se zakládání a zachování, zvyšování či snižování základního kapitálu akciových společností.

87 Směrnice 2012/30 je součástí rámce uskutečňování svobody usazování na vnitřním trhu, jejímž hlavním účelem je ochrana zájmů společníků a třetích osob. Jejím cílem je zajistit investorům, aby orgány společností, do kterých investovali, dodržovaly jejich práva na celém území vnitřního trhu, zejména při zakládání společností a při zvyšování či snižování jejich základního kapitálu. Opatření, která směrnice 2012/30 stanoví k zajištění této ochrany, se tudíž týkají běžného fungování akciových společností.

88 Opatření ke sdílení nákladů akcionáři a podřízenými věřiteli, jsou-li uložena vnitrostátními orgány, naopak představují mimořádná opatření. Přijata mohou být jen v kontextu vážné poruchy v hospodářství některého členského státu a jen za účelem prevence systémového rizika a k zajištění stability finančního systému.

89 Ačkoli navrhovatelé v původním řízení tvrdí opak, směrnice 2012/30 nebrání tomu, aby byla za určitých zvláštních okolností, například za okolností uvedených ve sdělení o bankovníctví, přijata opatření týkající se základního kapitálu bez schválení valné hromady akciové společnosti. Tento výklad konečně nelze zpochybnit ani rozsudkem ze dne 12. března 1993, Pafitis a další (C-441/93, EU:C:1996:92).

90 Soudní dvůr totiž v tomto rozsudku vyložil směrnicí Rady 77/91/EHS 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), a to v rámci sporu vyznačujícího se úpadkem jediné banky, zatímco ve věci v původním řízení jsou opatření ke sdílení nákladů podle bodů 40 až 46 sdělení o bankovníctví koncipována jako podmínka poskytnutí státních podpor bankám čelícím nedostatku kapitálu, přičemž tyto podpory jsou ve výjimečném kontextu vážné poruchy v národním hospodářství určeny k řešení systémové finanční krize způsobilé narušit celý finanční systém daného státu i finanční stabilitu Unie.

- 91 V této souvislosti je třeba zdůraznit, jak podotkl generální advokát v bodech 105 a 107 svého stanoviska, že vnitrostátní opatření napadená ve věci Pafitis a další (C-441/93, EU:C:1996:92) byla přijata v období let 1986-1990 a Soudní dvůr vydal rozsudek v roce 1996, tedy notnou dobu před začátkem třetí fáze vytváření Evropské měnové unie, jejíž součástí bylo zavedení eura, zavedení Eurosystemu a související změny unijních Smluv. Ačkoli existuje jasný veřejný zájem na tom, aby v celé Unii byla zajištěna silná a důsledná ochrana investorů, tento zájem nemůže vždy převažovat nad veřejným zájmem spočívajícím v zajištění stability finančního systému.
- 92 Předkládající soud má nicméně za to, že ustanovení směrnice 2014/59 mohou vést ke konstatování neslučitelnosti sdělení o bankovníctví se směrnicí 2012/30.
- 93 Nicméně vedle toho, co již bylo uvedeno výše v bodech 72 a 84 tohoto rozsudku, nelze z okolností, že podle článku 123 směrnice 2014/59 se od 1. ledna 2016 články 29, 34, 35 a 40 až 42 směrnice 2012/30 nepoužijí v případě použití nástrojů k řešení krize podle směrnice 2014/59, vyvodit závěr, že před tímto datem byly takové odchylky zakázány.
- 94 S ohledem na výše rozvedené úvahy je třeba na pátou otázku odpovědět, že články 29, 34, 35 a 40 až 42 směrnice 2012/30 musí být vykládány v tom smyslu, že nebrání bodům 40 až 46 sdělení o bankovníctví, když tyto body podmiňují schválení státní podpory sdílením nákladů akcionáři a podřízenými věřiteli.

K šesté otázce

- 95 Podstatou šesté otázky předkládajícího soudu je, zda musí být sdělení o bankovníctví vykládáno v tom smyslu, že taková opatření přeměny nebo odpisu podřízených cenných papírů, jako jsou opatření uvedená v bodě 44 tohoto sdělení, představují nutnou a dostačující podmínku k prohlášení státní podpory, na kterou se toto sdělení vztahuje, za slučitelnou s vnitřním trhem, nebo zda ke schválení této podpory postačí, aby podřízené cenné papíry byly přeměněny či odepsány přiměřeně.
- 96 Z předkládacího rozhodnutí vyplývá, že Ústavno sodišče (Ústavní soud) se prostřednictvím této otázky táže, zda v případě, kdy banka nesplňuje minimální regulatorní kapitálové požadavky ve smyslu bodu 44 sdělení o bankovníctví, mají být podřízené cenné papíry odepsány tak, aby zcela kompenzovaly veškeré ztráty vykázané bankou, nebo zda je lze odepsat jen částečně, neboli přiměřeně.
- 97 Podle bodu 44 tohoto sdělení platí, že v případě, kdy banka nesplňuje minimální regulatorní kapitálové požadavky, což znamená, že její kapitál nestačí sám o sobě k absorbování ztrát banky, musí se podřízené cenné papíry přeměnit nebo odepsat zásadně před poskytnutím státní podpory této bance. Podle téhož bodu 44 dále nesmí být státní podpora poskytnuta dříve, dokud se na vyrovnání ztrát banky nepoužil v plné výši vlastní kapitál a podřízené cenné papíry.
- 98 Jak bylo již uvedeno výše v bodech 40 a 41 tohoto rozsudku, Komise se přijetím pravidel chování a zveřejněním oznámení, že je napříště použije na případy jimi dotčené, sama omezuje při výkonu posuzovací pravomoci a nemůže se v zásadě od těchto pravidel odchýlit, aniž by byla případně sankcionována z důvodu porušení obecných právních zásad, jako je zásada rovného zacházení nebo ochrana legitimního očekávání. Přijetím takových pravidel se Komise ovšem nezbujuje povinností zkoumat konkrétní výjimečné okolnosti, na které poukáže členský stát.

- 99 Z toho plyne, že pokud opatření státní podpory splňuje kritéria stanovená v bodě 44 sdělení o bankovníctví, představuje to v zásadě podmínku dostatečnou k tomu, aby Komise toto opatření prohlásila za slučitelné s vnitřním trhem, avšak nikoli nezbytně nutnou k tomuto účelu.
- 100 Členský stát tudíž nemusí bankám v obtížích uložit před přiznáním jakékoli státní podpory povinnost přeměnit podřízené cenné papíry na základní kapitál nebo tyto cenné papíry odepsat ani povinnost zcela využít tyto cenné papíry k absorpci ztrát. V takovém případě ovšem nebude možné považovat zamýšlenou státní podporu za omezenou na nezbytné minimum, jak vyžaduje bod 15 sdělení o bankovníctví. Členský stát i banky, které by byly příjemci zamýšlených státních podpor, riskují, že Komise vůči nim přijme rozhodnutí prohlašující tyto podpory za neslučitelné s vnitřním trhem.
- 101 Sdělení o bankovníctví dále v bodě 45 stanoví, že výjimku z požadavků uvedených mimo jiné v bodě 44 téhož sdělení lze přiznat, pokud by realizace opatření přeměny nebo odpisu cenných papírů „ohrozila finanční stabilitu nebo by vedla k nepřiměřeným výsledkům“. Bance tak nelze uložit povinnost přeměnit nebo odepsat před poskytnutím státní podpory veškeré podřízené cenné papíry zejména tehdy, kdyby k vyřešení nedostatku kapitálu dotyčné banky postačila přeměna nebo odepsání části podřízených cenných papírů.
- 102 Vzhledem k výše uvedenému je třeba na šestou otázku odpovědět, že sdělení o bankovníctví musí být vykládáno v tom smyslu, že taková opatření přeměny nebo odpisu podřízených cenných papírů, jako jsou opatření uvedená v bodě 44 tohoto sdělení, nesmí překračovat meze toho, co je pro řešení nedostatku kapitálu dotyčné banky nezbytné.

K sedmé otázce

- 103 Podstatou sedmé otázky předkládajícího soudu je, zda musí být ustanovení čl. 2 sedmé odrážky směrnice 2001/24 vykládáno v tom smyslu, že taková opatření ke sdílení nákladů akcionáři a podřízenými věřiteli, jako jsou opatření stanovená v bodech 40 až 46 sdělení o bankovníctví, spadají pod pojem „reorganizační opatření“ ve smyslu tohoto ustanovení.
- 104 Je třeba poukázat na to, že cílem směrnice 2001/24, jak plyne z bodu 6 jejího odůvodnění, je zavést systém vzájemného uznávání reorganizačních opatření, aniž usiluje o harmonizaci vnitrostátních právních předpisů v této oblasti (viz rozsudek ze dne 24. října 2013, LBI, C-85/12, EU:C:2013:697, bod 39).
- 105 Tento cíl vyžaduje, aby reorganizační opatření přijatá správními nebo soudními orgány domovského členského státu, tedy toho členského státu, v němž byla úvěrová instituce povolena, měla ve všech ostatních členských státech účinky, které jim přiznává právo domovského členského státu (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 24. října 2013, LBI, C-85/12, EU:C:2013:697, bod 22).
- 106 Podle článku 2 sedmé odrážky směrnice 2001/24 je třeba „reorganizačními opatřeními“ chápat „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“.
- 107 Jak uvedli všichni účastníci původního řízení, kteří se k této otázce vyjádřili, ze samotného znění tohoto ustanovení a ze široké definice pojmu „reorganizační opatření“ vyplývá, že taková opatření ke sdílení nákladů, jako jsou opatření upravená v bodech 40 až 46 sdělení o bankovníctví, lze zahrnout pod pojem „reorganizační opatření“ ve smyslu směrnice 2001/24.
- 108 Předmětem opatření ke sdílení nákladů je totiž – vzhledem k tomu, že jejich cílem je obnovit kapitálovou pozici úvěrových institucí a překonat jejich ztrátovost, jak je uvedeno v bodě 43 sdělení o bankovníctví – uchovat nebo obnovit zdravou finanční situaci úvěrové instituce.

- 109 Kromě toho mohou opatření ke sdílení nákladů, zejména přeměna podřízených cenných papírů na kapitál nebo odpis těchto cenných papírů, již ze své povahy ovlivnit stávající práva třetích osob, a tedy vést ke krácení pohledávek.
- 110 Pod pojem „reorganizační opatření“ ve smyslu směrnice 2001/24 mohou ovšem opatření ke sdílení nákladů spadat – jak plyne mimo jiné z bodu 6 odůvodnění této směrnice a z jejího čl. 3 odst. 1 – teprve tehdy, když jsou navíc přijata správním nebo soudním orgánem. Naproti tomu v případě, kdy o opatřeních ke sdílení nákladů rozhodnou a vykonají je akcionáři nebo podřízení věřitelé mimo jakýkoli zásah správních nebo soudních orgánů, nemohou představovat reorganizační opatření ve smyslu směrnice 2001/24.
- 111 Předkládající soud si klade také otázku, zda ze skutečnosti, že ustanovení čl. 2 sedmé odrážky směrnice 2001/24 bylo změněno článkem 117 směrnice 2014/59 tak, aby byly pod pojem „reorganizační opatření“ výslovně zahrnuty nástroje k řešení krize upravené posledně zmíněnou směrnicí, které jsou obdobou opatření ke sdílení nákladů akcionáři a podřízenými věřiteli, lze usuzovat na to, že v době rozhodné z hlediska skutkových okolností sporu v původním řízení tato opatření pod pojem „reorganizační opatření“ ve smyslu směrnice 2001/24 nespadala.
- 112 Takový výklad nelze přijmout.
- 113 Jak podotkl generální advokát v bodě 143 svého stanoviska, tato změna musí totiž být chápána ve světle skutečnosti, že cílem směrnice 2001/24 není harmonizace vnitrostátních právních předpisů členských států, nýbrž pouze zavést systém vzájemného uznávání. Směrnicí 2014/59 je nicméně členským státům uložena povinnost zavést určitá opatření určená k ozdravení bank, takže tato opatření musí být v zájmu zajištění jednotného uplatňování této směrnice v Unii výslovně označena. To ovšem neznamená, že by dříve nebylo možné podřadit obdobná veřejná opatření pod definici pojmu „reorganizační opatření“.
- 114 Na sedmou otázku je tudíž třeba odpovědět, že ustanovení čl. 2 sedmé odrážky směrnice 2001/24 musí být vykládáno v tom smyslu, že taková opatření ke sdílení nákladů, jako jsou opatření stanovená v bodech 40 až 46 sdělení o bankovníctví, spadají pod pojem „reorganizační opatření“ ve smyslu tohoto ustanovení.

K nákladům řízení

- 115 Vzhledem k tomu, že řízení má, pokud jde o účastníky původního řízení, povahu incidenčního řízení ve vztahu ke sporu probíhajícímu před předkládajícím soudem, je k rozhodnutí o nákladech řízení příslušný uvedený soud. Výdaje vzniklé předložením jiných vyjádření Soudnímu dvoru než vyjádření uvedených účastníků řízení se nenahrazují.

Z těchto důvodů Soudní dvůr (velký senát) rozhodl takto:

- 1) **Sdělení Komise o použití pravidel pro poskytování státní podpory ve prospěch bank v souvislosti s finanční krizí od 1. srpna 2013 („Sdělení o bankovníctví“)** musí být vykládáno v tom smyslu, že pro členské státy není závazné.
- 2) **Články 107 až 109 SFEU musí být vykládány v tom smyslu, že nebrání bodům 40 až 46 sdělení o bankovníctví, když tyto body podmiňují schválení státní podpory sdílením nákladů akcionáři a podřízenými věřiteli.**
- 3) **Zásada ochrany legitimního očekávání a právo na vlastnictví musí být vykládány v tom smyslu, že nebrání bodům 40 až 46 sdělení o bankovníctví, když tyto body podmiňují schválení státní podpory sdílením nákladů akcionáři a podřízenými věřiteli.**

- 4) Články 29, 34, 35 a 40 až 42 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2012/30/EU 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 Smlouvy o fungování Evropské unie při zakládání akciových společností a při udržování a změně jejich základního kapitálu, za účelem dosažení rovnocennosti těchto opatření, musí být vykládány v tom smyslu, že nebrání bodům 40 až 46 sdělení o bankovníctví, když tyto body podmiňují schválení státní podpory sdílením nákladů akcionáři a podřízenými věřiteli.
- 5) Sdělení o bankovníctví musí být vykládáno v tom smyslu, že taková opatření přeměny nebo odpisu hybridního kapitálu a podřízeného dluhu, jako jsou opatření uvedená v bodě 44 tohoto sdělení, nesmí překračovat meze toho, co je pro řešení nedostatku kapitálu dotyčné banky nezbytné.
- 6) Ustanovení čl. 2 sedmé odrážky směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/24/ES ze dne 4. dubna 2001 o reorganizaci a likvidaci úvěrových institucí musí být vykládáno v tom smyslu, že taková opatření ke sdílení nákladů, jako jsou opatření stanovená v bodech 40 až 46 sdělení o bankovníctví, spadají pod pojem „reorganizační opatření“ ve smyslu tohoto ustanovení.

Podpisy.

i — Bod 28 tohoto znění byl po jeho prvním online zpřístupnění předmětem jazykové úpravy.