



## Zbiór Orzeczeń

**Sprawa C-526/14**

**Tadej Kotnik i in.  
przeciwko  
Državni zbor Republike Slovenije**

(wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Ustavno sodišče)

Odesłanie prejudycjalne — Ważność i wykładnia komunikatu Komisji dotyczącego sektora bankowego — Wykładnia dyrektyw 2001/24/WE i 2012/30/UE — Pomoc państwa dla banków w kontekście kryzysu finansowego — Podział obciążeń — Umorzenie funduszy własnych akcjonariuszy, hybrydowych papierów wartościowych i obligacji podporządkowanych — Zasada ochrony uzasadnionych oczekiwań — Prawo własności — Ochrona interesów współników i osób trzecich — Reorganizacja i likwidacja instytucji kredytowych

Streszczenie – wyrok Trybunału (wielka izba) z dnia 19 lipca 2016 r.

1. *Pytania prejudycjalne — Ocena ważności — Pytania dotyczące ważności komunikatu Komisji pozbawionego skutków wiążących, lecz pociągającego za sobą interpretację licznych przepisów prawa Unii — Dopuszczalność*

*[art. 107 ust. 3 lit. b) TFUE, art. 267 TFUE; komunikat Komisji 2013/C 216/01, pkt 41–46]*

2. *Pomoc przyznawana przez państwa — Badanie przez Komisję — Wytyczne przyjmowane w ramach wykonywania przez Komisję przysługującego jej uznania — Charakter prawny — Orientacyjne normy postępowania oznaczające samoograniczenie przez Komisję przysługujących jej uprawnień dyskrecyjnych — Komunikat dotyczący sektora bankowego — Skutek wiążący wobec państw członkowskich — Brak*

*[art. 107 ust. 3 lit. b) TFUE, art. 108 ust. 3 TFUE; komunikat Komisji 2013/C 216/01, pkt 41, pkt 43–45]*

3. *Pomoc przyznawana przez państwa — Zakaz — Odstępstwa — Pomoc, która może być uznana za zgodną z rynkiem wewnętrznym — Pomoc mająca na celu zaradzenie poważnym zaburzeniom w gospodarce państwa członkowskiego — Pomoc dla sektora finansowego w kontekście kryzysu finansowego — Przyjęcie przez Komisję komunikatu dotyczącego sektora bankowego — Podział obciążeń — Dopuszczalność*

*[art. 107 ust. 3 lit. b) TFUE, art. 108 ust. 2 akapit trzeci TFUE, art. 109 TFUE, 288 TFUE; komunikat Komisji 2013/C 216/01, pkt 2, 15, 40–46]*

4. *Pomoc przyznawana przez państwa — Zakaz — Odstępstwa — Pomoc, która może być uznana za zgodną z rynkiem wewnętrznym — Pomoc mająca na celu zaradzenie poważnym zaburzeniom w gospodarce państwa członkowskiego — Pomoc dla sektora finansowego w kontekście kryzysu finansowego — Podział obciążeń — Naruszenie zasady ochrony uzasadnionych oczekiwań i prawa własności — Brak*

*[art. 107 ust. 3 lit. b) TFUE; Karta praw podstawowych Unii Europejskiej, art. 17 ust. 1; komunikat Komisji 2013/C 216/01, pkt 15, 17, 40–46]*

5. *Pomoc przyznawana przez państwa — Zakaz — Odstępstwa — Pomoc, która może być uznana za zgodną z rynkiem wewnętrznym — Pomoc mająca na celu zaradzenie poważnym zaburzeniom w gospodarce państwa członkowskiego — Pomoc dla sektora finansowego w kontekście kryzysu finansowego — Podział obciążeń — Zgodność z przepisami dyrektywy 2012/30 uzależniającymi podniesienie lub obniżenie kapitału spółek akcyjnych od decyzji walnego zgromadzenia*

*[art. 107 ust. 3 lit. b) TFUE; dyrektywa 2012/30 Rady, motyw 3, art. 29, 34, 35, 40–42; komunikat Komisji 2013/C 216/01, pkt 40–46]*

6. *Pomoc przyznawana przez państwa — Zakaz — Odstępstwa — Pomoc, która może być uznana za zgodną z rynkiem wewnętrznym — Pomoc mająca na celu zaradzenie poważnym zaburzeniom w gospodarce państwa członkowskiego — Pomoc dla sektora finansowego w kontekście kryzysu finansowego — Podział obciążeń — Środki przekształcenia lub obniżenia wartości podporządkowanych papierów wartościowych — Obowiązek przestrzegania zasady proporcjonalności*

*[art. 107 ust. 3 lit. b) TFUE; komunikat Komisji 2013/C 216/01, pkt 15, 44, 45]*

7. *Pomoc przyznawana przez państwa — Zakaz — Odstępstwa — Pomoc, która może być uznana za zgodną z rynkiem wewnętrznym — Pomoc mająca na celu zaradzenie poważnym zaburzeniom w gospodarce państwa członkowskiego — Pomoc dla sektora finansowego w kontekście kryzysu finansowego — Podział obciążeń — Włączenie do pojęcia środków służących reorganizacji w rozumieniu dyrektywy 2001/24*

*[art. 107 ust. 3 lit. b) TFUE; dyrektywa 2001/24 Rady, motyw 6, art. 2 tiret siódme, art. 3 ust. 1; komunikat Komisji 2013/C 216/01, pkt 40–46]*

1. Dopuszczalne są pytania prejudycjalne dotyczące ważności komunikatu Komisji w sprawie stosowania od dnia 1 sierpnia 2013 r. reguł pomocy państwa w odniesieniu do środków wsparcia na rzecz banków w kontekście kryzysu finansowego, który to komunikat nie wywołuje skutków prawnych bezpośrednio wobec osób trzecich, bowiem pytania te dotyczą zgodności z kilkoma przepisami prawa Unii warunku podziału obciążenia pomiędzy akcjonariuszy i wierzycieli podporządkowanych, który w owym komunikacie ustanowiła Komisja, aby można było uznać na podstawie art. 107 ust. 3 lit. b) TFUE, że pomoc państwa przyznana w sektorze bankowym jest zgodna z rynkiem wewnętrznym.

(por. pkt 31–34)

2. Komunikat Komisji w sprawie stosowania od dnia 1 sierpnia 2013 r. reguł pomocy państwa w odniesieniu do środków wsparcia na rzecz banków w kontekście kryzysu finansowego (komunikat dotyczący sektora bankowego) należy interpretować w ten sposób, iż nie ma on wiążącego skutku wobec państw członkowskich.

W istocie przyjęcie takiego komunikatu nie zwalnia Komisji z obowiązku zbadania szczególnych wyjątkowych okoliczności, na które powołuje się dane państwo członkowskie w konkretnym przypadku w celu żądania bezpośredniego zastosowania art. 107 ust. 3 lit. b) TFUE, i uzasadnienia, w razie potrzeby, odmowy uwzględnienia takiego żądania. Z powyższego wynika po pierwsze, że skutek przyjęcia norm postępowania zawartych we wspomnianym komunikacie ogranicza się do samoograniczenia się Komisji w wykonywaniu przysługującej jej kompetencji uznaniowej w tym znaczeniu, że jeżeli państwo członkowskie notyfikuje Komisji projekt pomocy państwa, który jest zgodny z tymi normami, Komisja musi zasadniczo wyrazić zgodę na ten projekt. Po drugie, państwa członkowskie zachowują uprawnienie do notyfikowania Komisji projektów pomocy, które nie spełniają kryteriów przewidzianych w tym komunikacie, i Komisja może zezwolić na takie projekty w wyjątkowych okolicznościach.

Z powyższego wynika, że komunikat dotyczący sektora bankowego nie jest w stanie stworzyć autonomicznych obowiązków ciążących na państwach członkowskich, lecz ogranicza się do ustanowienia warunków zmierzających do zapewnienia zgodności z rynkiem wewnętrznym pomocy państwa przyznanej bankom w kontekście kryzysu finansowego, które Komisja powinna wziąć pod uwagę przy wykonywaniu szerokiego zakresu uznania, jaki posiada na podstawie art. 107 ust. 3 lit. b) TFUE.

(por. pkt 41, 43–45; pkt 1 sentencji)

3. Artykuły 107–109 TFUE należy interpretować w ten sposób, że nie sprzeciwiają się one pkt 40–46 komunikatu Komisji w sprawie stosowania od dnia 1 sierpnia 2013 r. reguł pomocy państwa w odniesieniu do środków wsparcia na rzecz banków w kontekście kryzysu finansowego (komunikat dotyczący sektora bankowego) w zakresie, w jakim wspomniane punkty przewidują warunek podziału obciążenia pomiędzy akcjonariuszy i posiadaczy podporządkowanych papierów wartościowych w celu uzyskania zezwolenia na pomoc państwa.

W rzeczywistości bowiem, po pierwsze, takie środki podziału obciążenia mogą być postrzegane jako zmierzające do uniemożliwienia posługiwania się pomocą państwa jako prostym instrumentem umożliwiającym naprawę trudności finansowych odnośnych banków.

Po drugie, środki podziału obciążenia zmierzają do zagwarantowania, że przed przyznaniem jakiegokolwiek pomocy państwa banki, które wykazują deficyt kapitałów własnych, będą pracowały razem ze swoimi inwestorami nad zmniejszeniem tego deficytu, w szczególności poprzez mobilizację kapitałów własnych, a także poprzez wkład wierzycieli podporządkowanych, ponieważ takie środki mogą zmniejszyć znaczenie przyznawanej pomocy państwa.

Przeciwnie rozwiązanie groziłoby spowodowaniem zakłóceń konkurencji w zakresie, w jakim banki, których akcjonariusze i wierzyciele podporządkowani nie przyczynili się do zmniejszenia deficytu kapitału własnego, otrzymałyby pomoc państwa w większej wysokości niż ta, która byłaby wystarczająca do pokrycia pozostałego deficytu w kapitale własnym.

Ponadto w celu rozwiązania problemu „pokusy nadużyć”, który związany jest z tym, że jednostki są skłonne do podejmowania ryzykownych decyzji, jeżeli ewentualne negatywne skutki tych decyzji byłyby ponoszone kolektywnie, należy unikać sytuacji, w których banki zostają zachęcane możliwością przyznania im pomocy do posługiwania się instrumentami finansowymi związanymi z większym ryzykiem i które mogą spowodować poważne straty, co z kolei mogłoby wywołać poważne zakłócenia konkurencji i utrudnić integralność rynku wewnętrznego.

Wreszcie przyjmując komunikat dotyczący sektora bankowego, Komisja nie wkroczyła w kompetencje przyznane Radzie przez art. 108 TFUE i 109 TFUE. W rzeczywistości bowiem ponieważ komunikat ten ogranicza się do ustanowienia norm postępowania skutkujących ograniczeniem Komisji w wykonywaniu kompetencji uznaniowych przyznanych jej przez art. 107 ust. 3 lit. b) TFUE, nie ma

on wpływu na przyznaną Radzie w art. 108 ust. 2 akapit trzeci TFUE kompetencję uznania na wniosek państwa członkowskiego w wyjątkowych okolicznościach danej pomocy za zgodną z rynkiem wewnętrznym i nie stanowi uregulowania, o którym mowa w art. 109 TFUE, posiadającego na podstawie art. 288 akapit drugi TFUE skutek wiążący erga omnes.

(por. pkt 55–60; pkt 2 sentencji)

4. Zasada ochrony uzasadnionych oczekiwań oraz prawo własności powinny być interpretowane w ten sposób, że nie sprzeciwiają się one pkt 40–46 komunikatu w sprawie stosowania od dnia 1 sierpnia 2013 r. reguł pomocy państwa w odniesieniu do środków wsparcia na rzecz banków w kontekście kryzysu finansowego (komunikat dotyczący sektora bankowego) w zakresie, w jakim wspomniane punkty przewidują warunek podziału obciążenia pomiędzy akcjonariuszy i posiadaczy podporządkowanych papierów wartościowych w celu uzyskania zezwolenia na pomoc państwa.

Co się tyczy zasady ochrony uzasadnionych oczekiwań, z jednej strony akcjonariusze i wierzyciele podporządkowani danych banków nie posiadają żadnej gwarancji pochodzącej od Komisji co do tego, że zaakceptuje ona pomoc państwa w celu zmniejszenia deficytu kapitałów własnych tych banków. Z drugiej strony inwestorzy nie mają zapewnienia, że niektóre ze środków mających na celu stawienie czoła deficytowi w kapitałach własnych banków korzystających z dozwolonej przez Komisję pomocy państwa będą w stanie wpłynąć na ich inwestycje.

Podczas gdy zasada ochrony uzasadnionych oczekiwań należy do podstawowych zasad Unii, podmioty gospodarcze nie mogą w mieć uzasadnionych oczekiwań w takiej dziedzinie jak pomoc państwa w sektorze bankowym, której cel pociąga za sobą konieczność ciągłego dostosowywania przepisów podyktowanego zmianami sytuacji gospodarczej.

Co się tyczy konieczności korzystania przez państwa członkowskie z okresu przejściowego w celu dostosowania się do nowych wymogów Komisji dotyczących podziału obciążenia pomiędzy akcjonariuszy i wierzycieli podporządkowanych, bezwzględny interes publiczny może sprzeciwiać się wydaniu środków przejściowych w sytuacjach, które powstały przed wejściem w życie nowych uregulowań, a które mogą jeszcze ulec zmianie. Cel, jakim jest zapewnienie stabilności systemu finansowego, przy jednoczesnym unikaniu nadmiernych wydatków publicznych i minimalizowaniu zakłóceń konkurencji, stanowi nadrzędny interes publiczny tego rodzaju.

Co się tyczy prawa własności, środki podziału obciążenia mogą zostać przyjęte dobrowolnie przez akcjonariuszy w drodze porozumienia między odnośną instytucją kredytową i wierzycielami podporządkowanymi, czego nie można uznać za ingerencję w ich prawo własności.

Ponadto ponieważ akcjonariusze banków są odpowiedzialni za zadłużenie banku do wysokości jego kapitału zakładowego, okoliczność, że pkt 40–46 komunikatu dotyczącego sektora bankowego wymagają, aby w celu zmniejszenia deficytu kapitałów własnych banku przed przyznaniem pomocy państwa akcjonariusze ci brali udział w ponoszeniu strat przez ten bank w takim stopniu, jak działoby się w braku takiej pomocy, nie może zostać uznana za wpływającą na ich prawo własności.

Straty akcjonariuszy banków znajdujących się w trudnościach będą miały w każdym przypadku tę samą wielkość, niezależnie od tego, czy ich przyczyna opiera się na wyroku stwierdzającym upadłość z powodu braku przyznania pomocy państwa, czy na postępowaniu w sprawie przyznania takiej pomocy, uzależnionej od uprzedniego warunku podziału obciążenia. Jeżeli chodzi o wiarygodność podporządkowane, to podporządkowane papiery wartościowe są instrumentami finansowymi, które łączą ze sobą niektóre cechy produktu dłużnego oraz tytułu uczestnictwa w kapitale, co oznacza, że w przypadku zaprzestania płacenia przez emitenta tych papierów ich posiadacze zostają zaspokojeni po posiadaczach obligacji zwykłych, lecz przed akcjonariuszami.

Środki podziału obciążenia, od których uzależnione zostało przyznanie pomocy państwa na rzecz deficytowego banku, nie mogą stanowić większej szkody dla prawa własności wierzycieli podporządkowanych niż ta, której doznaliby oni w wyniku postępowania upadłościowego będącego skutkiem braku przyznania takiej pomocy.

(por. pkt 62, 64, 66–70, 74–76, 78–80, pkt 3 sentencji)

5. Artykuły 29, 34, 35 i 40–42 dyrektywy 2012/30 w sprawie koordynacji gwarancji, jakie są wymagane w państwach członkowskich od spółek w rozumieniu art. 54 akapit drugi TFUE, w celu uzyskania ich równoważności, dla ochrony interesów zarówno współników, jak i osób trzecich w zakresie tworzenia spółki akcyjnej, jak również utrzymania i zmian jej kapitału należy interpretować w ten sposób, iż nie sprzeciwiają się one pkt 40–46 komunikatu w sprawie stosowania od dnia 1 sierpnia 2013 r. reguł pomocy państwa w odniesieniu do środków wsparcia na rzecz banków w kontekście kryzysu finansowego (komunikat dotyczący sektora bankowego) w zakresie, w jakim wspomniane punkty przewidują warunek podziału obciążenia pomiędzy akcjonariuszy i posiadaczy podporządkowanych papierów wartościowych w celu uzyskania zezwolenia na pomoc państwa.

W istocie komunikat dotyczący sektora bankowego nie zawiera żadnego szczególnego przepisu dotyczącego procedur prawnych, za pomocą których środki podziału obciążenia znajdujące się w jego pkt 40–46 powinny zostać wdrożone. W związku z tym o ile państwa członkowskie mogą ewentualnie zostać zmuszone w szczególnej sytuacji do przyjęcia takich środków podziału obciążenia bez zgody walnego zgromadzenia spółki, o tyle jednak okoliczność ta nie może podważać ważności komunikatu dotyczącego sektora bankowego w świetle przepisów dyrektywy 2012/30.

Dyrektywa 2012/30 wpisuje się w ramy realizacji swobody przedsiębiorczości na rynku wewnętrznym, ponieważ ma na celu ochronę interesów współników oraz osób trzecich. Środki jakie przewiduje w celu zagwarantowania tej ochrony dotyczą zwykłego funkcjonowania spółek akcyjnych. Z kolei środki podziału obciążenia pomiędzy akcjonariuszy i wierzycieli podporządkowanych stanowią, jeżeli są nakładane przez organy krajowe, środki nadzwyczajne. Mogą one zostać przyjęte jedynie w kontekście poważnych zaburzeń w gospodarce państwa członkowskiego, jak również w celu uniknięcia ryzyka systemowego oraz w celu zapewnienia stabilności systemu finansowego. W tym względzie pomimo że istnieje wyraźny interes publiczny w zapewnieniu solidnej i spójnej ochrony inwestorów na terenie całej Unii, interes ten nie może w każdych okolicznościach mieć charakteru nadrzędnego względem interesu publicznego, jakim jest zapewnienie stabilności systemu finansowego.

(por. pkt 84–88, 91, 94; pkt 4 sentencji)

6. Komunikat Komisji w sprawie stosowania od dnia 1 sierpnia 2013 r. reguł pomocy państwa w odniesieniu do środków wsparcia na rzecz banków w kontekście kryzysu finansowego (komunikat dotyczący sektora bankowego) należy interpretować w ten sposób, iż środki przekształcenia lub obniżenia wartości hybrydowych papierów wartościowych i obligacji podporządkowanych nie powinny wychodzić poza to, co jest konieczne do zmniejszenia deficytu w kapitale własnym danego banku.

W istocie zgodnie z pkt 44 tego komunikatu, w sytuacji, w której bank nie przestrzega minimalnych wymogów w zakresie kapitału własnego, co oznacza, że kapitał ten nie jest sam w stanie pokryć strat banku, podporządkowane papiery wartościowe powinny zostać przekształcone lub być przedmiotem obniżenia wartości zasadniczo przed przyznaniem temu bankowi pomocy państwa. Ponadto zgodnie z tymże pkt 44 pomoc państwa można przyznać dopiero po tym, jak kapitał własny, kapitał hybrydowy i podporządkowane papiery wartościowe wniosą pełny wkład na pokrycie ewentualnych strat banku.

Państwo członkowskie nie musi zatem nakładać na banki znajdujące się w trudnościach, przed przyznaniem im jakiegokolwiek pomocy państwa, obowiązku przekształcenia podporządkowanych papierów wartościowych lub przystąpienia do obniżenia ich wartości czy do zmuszenia posiadaczy tych papierów do pełnego pokrycia strat. W podobnym przypadku zamierzona pomoc państwa nie

może być jednak postrzegana jako ograniczona do niezbędnego minimum, jak tego wymaga pkt 15 komunikatu dotyczącego sektora bankowego. Państwo członkowskie oraz banki korzystające z zamierzonej pomocy państwa podejmują ryzyko przeciwstawienia ich działaniom decyzji Komisji uznającej tę pomoc za niezgodną z rynkiem wewnętrznym.

(por. pkt 97, 100, 102; pkt 5 sentencji)

7. Artykuł 2 tiret siódme dyrektywy 2001/24 w sprawie reorganizacji i likwidacji instytucji kredytowych należy interpretować w ten sposób, że środki podziału obciążenia takie jak przewidziane w pkt 40–46 komunikatu Komisji w sprawie stosowania od dnia 1 sierpnia 2013 r. reguł pomocy państwa w odniesieniu do środków wsparcia na rzecz banków w kontekście kryzysu finansowego (komunikat dotyczący sektora bankowego) są objęte pojęciem środków służących reorganizacji w rozumieniu wspomnianego przepisu dyrektywy 2001/24.

W rzeczywistości, po pierwsze, ponieważ środki podziału obciążenia zmierzają do odzyskania dobrej pozycji finansowej instytucji kredytowych oraz do zmniejszenia ich deficytu, o czym mowa w pkt 43 komunikatu dotyczącego sektora bankowego, środki te mają na celu zachowanie lub przywrócenie sytuacji finansowej instytucji kredytowych.

Po drugie, środki podziału obciążenia, w szczególności przekształcenie wartości podporządkowanych papierów wartościowych w kapitał własny lub obniżenie wartości tych papierów z uwagi na ich charakter, są w stanie wpłynąć na istniejące wcześniej prawa osób trzecich i z tego powodu doprowadzić do obniżenia wartości wierzytelności.

Dla objęcia pojęciem środków służących reorganizacji w rozumieniu dyrektywy 2001/24 konieczne jest ponadto, co wynika w szczególności z motywu 6 i art. 3 ust. 1 tej dyrektywy, aby środki podziału obciążenia zostały przyjęte przez władze administracyjne lub sądowe. Natomiast jeżeli środki podziału obciążenia zostają przyjęte i wykonane przez akcjonariuszy lub wierzycieli podporządkowanych, bez jakiegokolwiek interwencji władz administracyjnych lub sądowych, środki te nie mogą stanowić środków służących reorganizacji w rozumieniu dyrektywy 2001/24.

(por. pkt 108–110, 114; pkt 6 sentencji)