



Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (wielka izba)

z dnia 19 lipca 2016 r.^{* i}

[Tekst sprostowany postanowieniem z dnia 30 września 2016 r.]

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 obciążenia – Umorzenie funduszy własnych akcjonariuszy, hybrydowych papierów wartościowych i obligacji podporządkowanych – Zasada ochrony uzasadnionych oczekiwań – Prawo własności – Ochrona interesów wspólników i osób trzecich – Reorganizacja i likwidacja instytucji kredytowych

W sprawie C-526/14

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Ustavno sodišče (trybunał konstytucyjny, Słowenia) postanowieniem z dnia 6 listopada 2014 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 20 listopada 2014 r., w postępowaniu:

Tadej Kotnik i in.,

Jože Sedonja i in.,

Fondazione cassa di risparmio di Imola,

Andrej Pipuš i in.,

Tomaž Štrukelj,

Luka Jukič,

Angel Jaromil,

Franc Marušič i in.,

Stajka Skrbinšek,

Janez Forte i in.,

Državni svet Republike Slovenije,

Varuh človekovih pravic Republike Slovenije,

Igor Karlovšek,

* Język postępowania: słoweński.

Marija Karlovšek,

Janez Gosar

przeciwko

Državni zbor Republike Slovenije,

przy udziale:

Vlada Republike Slovenije,

Banka Slovenije,

Okrožno sodišče v Ljubljani,

TRYBUNAŁ (wielka izba)

w składzie: K. Lenaerts, prezes, A. Tizzano, wiceprezes, R. Silva de Lapuerta, T. von Danwitz, J.L. da Cruz Vilaça (sprawozdawca), A. Arabadjiev, C. Toader i D. Šváby, prezesi izb, M. Safjan, M. Berger, E. Jarašiūnas, C.G. Fernlund i C. Vajda sędziowie,

rzecznik generalny: N. Wahl,

sekretarz: M. Aleksejev, administrator,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 1 grudnia 2015 r.,
rozważywszy uwagi przedstawione:

- w imieniu T. Kotnika i in. przez M. Kuniča oraz J. Sladiča, odvetniki,
- w imieniu J. Sedonji i in. przez T. Kek, odvetnica,
- w imieniu Fondazione cassa di risparmio di Imola przez U. Ilića, M. Jana, B. Ilića, A. Arki, odvetniki, P. Trifoniego, C.G. Sinatrę oraz G. Altomare, avvocati,
- w imieniu A. Pipuša i in. przez niego samego, avocat,
- w imieniu L. Jukiča przez niego samego,
- w imieniu F. Marušiča i in. przez B. Rejca, odvetnik,
- w imieniu S. Skrbinšek przez T. Bromše, odvetnik,
- w imieniu J. Forte i in. przez Z. Fritza,
- w imieniu Državni svet Republike Slovenije przez M. Bervara, działającego w charakterze pełnomocnika, wspieranego przez H. Butolen, odvetnica, oraz przez B. Kekeca, J. Sliviška i D. Štrusa,
- w imieniu I. Karlovšeka i M. Karlovšek przez I. Karlovšeka, odvetnik,
- w imieniu J. Gosara przez niego samego,

- w imieniu Državni zbor Republike Slovenije przez M. Brgleza,
- w imieniu Banka Slovenije przez B. Jazbeca, wspieranego przez R. Grilca, odvetnik, oraz T. Lübbiga, Rechtsanwalt,
- w imieniu rządu słoweńskiego przez V. Klemenc, T. Mihelič Žitko, B. Kekeca oraz D. Štrusa, działających w charakterze pełnomocników,
- [po sprostowaniu przez postanowienie z dnia 30 września 2016 r.] w imieniu Irlandii przez E. Creedon, L. Williams oraz A. Joyce’a, działających w charakterze pełnomocników, wspieranych przez E. McCullougha, SC, i A. O’Neill, BL,
- w imieniu rządu hiszpańskiego przez A. Rubia Gonzáleza, działającego w charakterze pełnomocnika,
- w imieniu rządu włoskiego przez G. Palmieri, działającą w charakterze pełnomocnika, wspieraną przez P. Gentilego, avvocato dello Stato,
- w imieniu Komisji Europejskiej przez L. Flynna, P.J. Loewenthala, K.Ph. Wojcika oraz M. Žebre, działających w charakterze pełnomocników,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na rozprawie w dniu 18 lutego 2016 r.,

wyduje następujący

Wyrok

- 1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy ważności i wykładni 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 (Dz.U. 2013, C 216, s. 1, zwanego dalej „komunikatem dotyczącym sektora bankowego”), a także wykładni art. 29, 34, 35 i art. 40–42 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/30/UE z dnia 25 października 2012 r. w sprawie koordynacji gwarancji, jakie są wymagane w państwach członkowskich od spółek w rozumieniu art. 54 akapit drugi Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, 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 (Dz.U. 2012, L 315, s. 74) oraz art. 2 tiret siódme dyrektywy 2001/24/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 4 kwietnia 2001 r. w sprawie reorganizacji i likwidacji instytucji kredytowych (Dz.U. 2001, L 125, s. 15).
- 2 Wniosek ten został złożony w ramach postępowania dotyczącego zgodności z konstytucją określonych przepisów Zakonu o bančništvu (ustawy o bankowości) z dnia 23 listopada 2006 r., w brzmieniu mającym zastosowanie do postępowania głównego (Uradni list RS, nr 99/10; zwanej dalej „ustawą o bankowości”), która przewiduje nadzwyczajne środki mające na celu naprawę systemu bankowego.

Ramy prawne

Prawo Unii

Dyrektywa 2001/24

- 3 Motywy 5 i 6 dyrektywy 2001/24 mają następujące brzmienie:

„(5) Przyjęcie dyrektywy 94/19/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 30 maja 1994 r. w sprawie systemów gwarancji depozytów [(Dz.U. 1994, L 135, s. 5)] wprowadzającej zasadę obowiązkowego członkostwa instytucji kredytowych w systemie gwarancji w ich państwie członkowskim pochodzenia w jeszcze większym stopniu uwidacznia potrzebę wzajemnego uznawania środków reorganizacyjnych i postępowania likwidacyjnego.

(6) Administracyjne lub sądowe władze państwa członkowskiego pochodzenia mają wyłączne prawo decydowania i wdrażania środków reorganizacyjnych przewidzianych w prawie i zgodnych z praktyką stosowaną w danym państwie członkowskim. W związku z trudnościami w harmonizacji prawa i praktyk państw członkowskich należy umożliwić wzajemne uznawanie przez państwa członkowskie środków podejmowanych przez każde z państw członkowskich w celu przywrócenia rentowności instytucji kredytowych, które otrzymały zezwolenie wydane przez to państwo członkowskie”.

- 4 Zgodnie z art. 2 tiret siódme dyrektywy 2001/24 środki służące reorganizacji to „środki, które mają zachować lub przywrócić sytuację finansową instytucji kredytowej i które mogą mieć wpływ na wcześniejsze prawa osób trzecich, włączając środki obejmujące możliwość zawieszenia płatności, zawieszenia stosowania środków egzekucyjnych lub redukcji roszczeń”.

Dyrektywa 2012/30

- 5 Motywy 3 i 5 dyrektywy 2012/30 mają następujące brzmienie:

„(3) Dla zapewnienia równoważnej ochrony minimalnej, zarówno dla akcjonariuszy, jak i dla wierzycieli tych spółek, koordynacja przepisów prawa krajowego dotyczących utworzenia, jak również utrzymania, podwyższenia i obniżenia ich kapitału jest szczególnie istotna;

[...]

(5) Przepisy unijne są konieczne w celu utrzymania kapitału, stanowiącego zabezpieczenie wierzycieli, w szczególności wprowadzając[e] zakaz jego obniżania przez dokonywanie nienależnych wypłat na rzecz akcjonariuszy oraz ograniczając[e] prawo nabywania własnych akcji przez spółkę”.

- 6 Artykuł 29 ust. 1 tej dyrektywy stanowi:

„Walne zgromadzenie podejmuje decyzję o każdym podwyższeniu kapitału [...]”.

- 7 Artykuł 34 akapit pierwszy tej dyrektywy przewiduje:

„Każde obniżenie kapitału subskrybowanego, z wyjątkiem obniżenia wynikającego z orzeczenia sądu, musi być co najmniej przedmiotem decyzji walnego zgromadzenia [...]”.

8 Zgodnie z art. 35 dyrektywy 2012/30 „[j]eśli występuje kilka rodzajów akcji, decyzja walnego zgromadzenia dotycząca obniżenia kapitału subskrybowanego podlega odrębnemu głosowaniu co najmniej dla każdej grupy akcjonariuszy, których prawa mogą być w jego wyniku naruszone”.

9 Artykuł 40 ust. 1 lit. b) tej dyrektywy stanowi:

„Jeśli przepisy państwa członkowskiego zezwalają spółkom na obniżenie kapitału subskrybowanego przez przymusowe umorzenie akcji, muszą być spełnione przynajmniej następujące warunki:

[...]

b) jeżeli przymusowe umorzenie jest dopuszczane jedynie przez statut lub akt założycielski, postanawia o tym walne zgromadzenie, chyba że akcjonariusze, których to dotyczy, wyrażą jednogłośnie zgodę na umorzenie”.

10 Artykuł 41 ust. 1 rzeczowej dyrektywy przewiduje:

„[...] w wypadku obniżenia kapitału subskrybowanego przez umorzenie akcji nabytych przez spółkę lub przez osobę działającą we własnym imieniu, lecz na rachunek spółki [o umorzeniu akcji musi zawsze stanowić walne zgromadzenie]”.

11 Artykuł 42 tej dyrektywy stanowi:

„W wypadkach objętych [...] art. 40 ust. 1 lit. b) [...], jeżeli istnieje kilka rodzajów akcji, decyzja walnego zgromadzenia dotycząca umorzenia kapitału subskrybowanego lub jego obniżenia przez umorzenie akcji jest poddana odrębnemu głosowaniu w każdej grupie akcjonariuszy, których prawa mogą być naruszone w wyniku tych czynności”.

Dyrektywa 2014/59/UE

12 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/59/UE z dnia 15 maja 2014 r. ustanawiająca ramy na potrzeby prowadzenia działań naprawczych oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w odniesieniu do instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych oraz zmieniająca dyrektywę Rady 82/891/EWG i dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2001/24/WE, 2002/47/WE, 2004/25/WE, 2005/56/WE, 2007/36/WE, 2011/35/UE, 2012/30/UE i 2013/36/EU oraz rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1093/2010 i (UE) nr 648/2012 (Dz.U. 2014, L 173, s. 190) została przyjęta w dniu 15 maja 2014 r.

13 Artykuł 117 dyrektywy 2014/59 zmienił w szczególności definicję „środków służących reorganizacji”, która znajduje się w art. 2 tiret siódme dyrektywy 2001/24. W wyniku tej zmiany środki służące reorganizacji oznaczają „środki, które mają zachować lub przywrócić sytuację finansową instytucji kredytowej lub firmy inwestycyjnej w rozumieniu art. 4 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia (UE) nr 575/2013 i które mogą mieć wpływ na wcześniejsze prawa osób trzecich, włączając środki obejmujące możliwość zawieszenia płatności, zawieszenia stosowania środków egzekucyjnych lub redukcji roszczeń; środki te obejmują stosowanie instrumentów restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji oraz wykonywanie uprawnień w zakresie prowadzenia restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji przewidzianych w dyrektywie 2014/59/UE”.

14 Artykuł 130 ust. 1 dyrektywy 2014/59 stanowi:

„Państwa członkowskie przyjmują i publikują, do dnia 31 grudnia 2014 r., przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne niezbędne do wykonania niniejszej dyrektywy. Niezwłocznie przekazują [przekazują] Komisji tekst tych przepisów.

Państwa członkowskie stosują te środki od dnia 1 stycznia 2015 r.

Jednakże przepisy przyjęte w celu wykonania przepisów tytułu IV rozdział IV sekcja 5 państwa członkowskie stosują najpóźniej od dnia 1 stycznia 2016 r.”.

Komunikat dotyczący sektora bankowego

15 Punkty 2 i 3 komunikatu dotyczącego sektora bankowego stanowią:

- „2. Komunikaty w sprawie kryzysu zawierają kompleksowe ramy skoordynowanych działań mających na celu wsparcie sektora finansowego, co zapewnić ma stabilność finansową przy jednoczesnym zminimalizowaniu zakłóceń konkurencji pomiędzy bankami i poszczególnymi państwami członkowskimi na jednolitym rynku. W komunikatach określono warunki dostępu do pomocy państwa oraz wymogi, które muszą zostać spełnione, aby pomoc została uznana za zgodną z rynkiem wewnętrznym w świetle zasad pomocy państwa określonych w traktacie. Komunikaty w sprawie kryzysu pozwalały na regularną i dostosowaną do przebiegu kryzysu aktualizację zasad pomocy państwa regulujących pomoc publiczną na rzecz sektora finansowego. W wyniku ostatnich wydarzeń konieczne jest kolejne uaktualnienie komunikatów w sprawie kryzysu.
3. Podstawą prawną komunikatów w sprawie kryzysu, a także poszczególnych decyzji w sprawie środków i programów pomocy wchodzących w zakres tych komunikatów, jest art. 107 ust. 3 lit. b) traktatu, który wyjątkowo zezwala na udzielenie pomocy w celu zaradzenia poważnym zaburzeniom w gospodarce państwa członkowskiego”.

16 Punkt 15 tego komunikatu ma następujące brzmienie:

„W komunikatach w sprawie kryzysu wyraźnie stwierdzono, że ogólne zasady kontroli pomocy państwa nie przestają obowiązywać nawet w czasie kryzysu. W szczególności aby ograniczyć pokusę nadużyć oraz zakłócenia konkurencji pomiędzy bankami i państwami członkowskimi na jednolitym rynku, pomoc należy ograniczyć do niezbędnego minimum, a beneficjent pomocy powinien wnieść odpowiedni wkład własny w koszty restrukturyzacji. Wkład własny banku i właścicieli jego kapitału w restrukturyzację powinien być możliwie największy. Wsparcie państwa powinno być udzielane na zasadach odzwierciedlających odpowiedni podział obciążenia pomiędzy podmiotami, które zainwestowały w bank”.

17 Punkt 17 wspomnianego komunikatu stanowi:

„Na początkowych etapach kryzysu państwa członkowskie przeważnie nie wychodziły poza minimalne wymogi określone przez zasady pomocy państwa w odniesieniu do podziału obciążenia ex ante, a kredytodawcy nie byli zobowiązani do aktywnego uczestnictwa w ratowaniu instytucji kredytowych ze względu na stabilność finansową”.

18 Część 3 komunikatu dotyczącego sektora bankowego dotyczy środków w zakresie dokapitalizowania ratowania aktywów o obniżonej jakości. Tytuł 3.1.2. tego komunikatu, „Podział obciążenia przez udziałowców i wierzycieli podporządkowanych”, zawiera pkt 40–46.

19 Punkty 40–46 omawianego komunikatu brzmią:

„40. Wsparcie publiczne może stwarzać pokusy nadużycia i naruszać dyscyplinę rynkową. Aby ograniczyć pokusę nadużycia, pomoc należy przyznawać wyłącznie na warunkach obejmujących odpowiedni podział obciążenia przez obecnych inwestorów.

41. Odpowiedni podział obciążenia zazwyczaj obejmuje, po pokryciu strat przez kapitał własny, wkład posiadaczy kapitału hybrydowego i właścicieli długów podporządkowanych. Posiadacze kapitału hybrydowego i właściciele długów podporządkowanych muszą w maksymalnym możliwym stopniu przyczynić się do ograniczenia niedoboru kapitału. Taki wkład może przyjąć formę albo przekształcenia w kapitał podstawowy Tier I [...], albo odpisu aktualizującego wartość głównych instrumentów. W każdym razie [wypadku] w granicach wyznaczonych przez prawo należy maksymalnie ograniczyć wypływy środków pieniężnych od beneficjenta do posiadaczy takich papierów wartościowych.
42. Komisja nie będzie wymagać wkładu od posiadaczy długu uprzywilejowanego (w szczególności ubezpieczonych depozytów, nieubezpieczonych depozytów, obligacji i wszelkich innych długów uprzywilejowanych) jako obowiązkowego elementu podziału obciążenia na mocy zasad pomocy państwa poprzez przekształcenie w kapitał albo odpis aktualizujący wartość instrumentów.
43. Jeżeli współczynnik kapitałowy banku, w odniesieniu do którego stwierdzono niedobór kapitału, jest wyższy od unijnego przepisowego minimum, to zazwyczaj bank powinien być w stanie samodzielnie odzyskać dobrą pozycję kapitałową, w szczególności dzięki środkom pozyskania kapitału, o których mowa w pkt 35. Jeżeli nie ma innej możliwości, w tym możliwości zastosowania innych działań nadzorczych, np. środków wczesnej interwencji lub innych działań naprawczych, w celu pokrycia niedoboru kapitału potwierdzonego przez właściwy organ nadzoru lub organ ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, to dług podporządkowany należy przekształcić w kapitał własny, co do zasady przed przyznaniem pomocy państwa.
44. Jeżeli bank nie spełnia już minimalnych przepisowych wymogów kapitałowych, dług podporządkowany należy przekształcić lub objąć odpisem aktualizującym wartość, co do zasady przed przyznaniem pomocy państwa. Pomoc państwa można przyznać dopiero po tym, gdy kapitał własny, kapitał hybrydowy i dług podporządkowany wniosą pełny wkład w pokrycie strat.
45. Od wymogów określonych w pkt 43 i 44 można zrobić wyjątek, jeżeli wdrożenie takich środków zagroziłoby stabilności finansowej lub przyniosło nieproporcjonalne rezultaty. Wyjątek może dotyczyć przypadków, w których przyznawana kwota pomocy jest niewielka w porównaniu do aktywów banku ważonych ryzykiem, a niedobór kapitału znacznie ograniczono, w szczególności dzięki środkom pozyskania kapitału, o których mowa w pkt 35. Nieproporcjonalnych rezultatów lub zagrożenia dla stabilności finansowej można też uniknąć poprzez zmianę kolejności środków mających na celu ograniczenie niedoboru kapitału.
46. W kontekście wdrożenia pkt 43 i 44 należy przestrzegać zasady »niepogarszania sytuacji wierzycieli« [...]. Wierzyciele podporządkowani nie powinni zatem otrzymać mniej, pod względem ekonomicznym, niż wartość, jaką osiągnąłby ich instrument, gdyby pomoc państwa nie została przyznana”.

Prawo słoweńskie

- 20 Artykuł 253 ust. 3 ustawy o bankowości stanowi, że „środki nadzwyczajne należy uznać za środki służące reorganizacji przewidziane w dyrektywie 2001/24/WE”.
- 21 Artykuł 261a wspomnianej ustawy stanowi:

„(1) W drodze decyzji o środkach nadzwyczajnych Banka Slovenije postanawia:

 1. że zobowiązania kwalifikowane zostają częściowo lub całkowicie umorzone, lub

2. że zobowiązania kwalifikowane banku [...] zostają przekształcone częściowo lub całkowicie w nowe akcje zwykłe banku wskutek podwyższenia kapitału podstawowego tego banku poprzez wniesienie wkładów niepieniężnych w postaci wierzytelności, które stanowią zobowiązania kwalifikowane.

[...]

„(5) W związku z umorzeniem lub przekształceniem zobowiązań kwalifikowanych banku Banka Slovenije zapewnia, że poszczególni wierzyciele nie poniosą wskutek umorzenia lub przekształcenia zobowiązań kwalifikowanych banku większych strat aniżeli straty, które ponieśliby w przypadku upadłości banku.

(6) Zobowiązania kwalifikowane banku stanowią:

1. kapitał zakładowy banku (zobowiązanie pierwszej kategorii),
2. zobowiązania wobec posiadaczy hybrydowych papierów wartościowych [...] (zobowiązania drugiej kategorii),
3. zobowiązania wobec posiadaczy hybrydowych papierów wartościowych, które [...] uwzględnia się przy obliczaniu kapitału uzupełniającego banku, o ile zobowiązania te nie są już objęte pkt 1 lub 2 niniejszego ustępu (zobowiązania trzeciej kategorii),
4. zobowiązania, które nie są ujęte w definicjach zawartych w pkt 1, 2 lub 3 niniejszego ustępu i które w przypadku postępowania upadłościowego wobec banku zostałyby zaspokojone po zaspokojeniu wierzytelności nieuprzywilejowanych (zobowiązania czwartej kategorii)”.

22 Zgodnie z art. 261c ustawy o bankowości:

„(1) W decyzji o umorzeniu zobowiązań kwalifikowanych [...] Banka Slovenije postanawia o umorzeniu zobowiązań kwalifikowanych banku w zakresie koniecznym do pokrycia strat banku w świetle oceny aktywów przewidzianej w poprzednim artykule [...]”.

Postępowanie główne i pytania prejudycjalne

- 23 W wyniku światowego kryzysu finansowego, który rozpoczął się w 2007 r. i który zaostrzył się w kolejnych latach, Banka Slovenije (centralny bank Słowenii, Słowenia) stwierdził we wrześniu 2013 r., że pięć banków słoweńskich, to znaczy Nova Ljubljanska banka d.d., Nova Kreditna banka Maribor d.d., Abanka Vipava d.d., Probanka d.d. i Factor banka d.d., wykazuje deficyt kapitału własnego. Z uwagi na wielkość tego deficytu banki te nie dysponują wystarczającymi aktywami do zaspokojenia wierzycieli i pokrycia wartości depozytów.
- 24 W dniu 17 grudnia 2013 r. Banka Slovenije (centralny bank Słowenii) wydał w szczególności decyzje ustanawiające nadzwyczajne środki w celu dokapitalizowania dwóch pierwszych z wymienionych banków, ratowania trzeciego oraz likwidacji dwóch ostatnich (zwane dalej „spornymi środkami”).
- 25 W dniu 18 grudnia 2013 r. Komisja zezwoliła na pomoc państwa przeznaczoną dla pięciu odnośnych banków, która została uprzednio notyfikowana przez słoweńskie organy.
- 26 Sporne środki, które zostały przyjęte na podstawie ustawy o bankowości, w szczególności jej art. 261a–261c i 261e, obejmowały umorzenie funduszy własnych akcjonariuszy, a także hybrydowych papierów wartościowych i obligacji podporządkowanych (zwanymi dalej „podporządkowanymi papierami wartościowymi”).

- 27 Z akt sprawy przekazanych Trybunałowi wynika, że podporządkowane papiery wartościowe są instrumentami finansowymi, które łączą ze sobą niektóre cechy produktu dłużnego oraz tytułu uczestnictwa w kapitale. W przypadku niewypłacalności lub likwidacji podmiotu będącego emitentem posiadacze podporządkowanych papierów wartościowych (zwani dalej „wierzycielami podporządkowanymi”) są zaspokajani po posiadaczach obligacji zwykłych, lecz przed akcjonariuszami. W zamian za ryzyko finansowe ponoszone w ten sposób przez ich posiadaczy wspomniane instrumenty finansowe przynoszą większy zysk.
- 28 Do Ustavno sodišče (trybunału konstytucyjnego, Słowenia) złożono kilka wniosków o kontrolę konstytucyjności, które zostały wniesione, po pierwsze, przez podmioty prywatne, oraz po drugie, przez Državni svet Republike Slovenije (radę krajową, Słowenia) i przez Varuh človekovih pravic Republike Slovenije (rzecznika praw człowieka, Słowenia). Wnioski te dotyczą zgodności przepisów ustawy o bankowości, na podstawie których zostały przyjęte sporne środki, z konstytucją słoweńską, a w szczególności z zasadami niedziałania prawa wstecz, ochrony uzasadnionych oczekiwań oraz proporcjonalności, a także z prawem własności.
- 29 Z postanowienia odsyłającego wynika, że przepisy ustawy o bankowości mają na celu transpozycję do prawa krajowego komunikatu dotyczącego sektora bankowego, tak aby umożliwić organom krajowym przyznanie przedsiębiorstwom z tego sektora pomocy państwa zgodnej z rynkiem wewnętrznym. W konsekwencji, zdaniem sądu odsyłającego, mimo że zarzuty skarżących w postępowaniu głównym skierowane są przeciwko tym przepisom, to jednak w rzeczywistości dotyczą one komunikatu dotyczącego sektora bankowego. Wspomniani skarżący uważają, iż komunikat ten narusza nie tylko konstytucję słoweńską, ale także art. 17 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „kartą”), oraz dyrektywy 2012/30 oraz 2001/24. Sąd odsyłający uważa, że jest właściwy dla oceny zgodności z konstytucją przepisów krajowych, które wdrażają dyrektywę. Niemniej jednak uważa on, że nie ma takiej właściwości, w przypadku gdy chodzi o wykładnię lub ważność przepisu prawa Unii, który służy za podstawę prawną dla przepisu krajowego, którego konstytucyjność została zakwestionowana. W takiej sytuacji sąd ten wskazał, że Trybunał posiada wyłączną właściwość do udzielenia odpowiedzi na pytania dotyczące ważności i wykładni tego przepisu, tak aby on sam mógł następnie ocenić w zawisłej przed nim sprawie zgodność z konstytucją spornych przepisów prawa krajowego.
- 30 W tych okolicznościach Ustavno sodišče (trybunał konstytucyjny) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:
- „1) Czy komunikat dotyczący sektora bankowego – z uwagi na skutki prawne, jakie konkretnie wywiera – jako że Unia [...] ma wyłączną kompetencję w dziedzinie pomocy państwa zgodnie z art. 3 ust. 1 lit. b) [TFUE] oraz że Komisja, zgodnie z art. 108 [TFUE], jest właściwa do wydawania decyzji w dziedzinie pomocy państwa, powinien być interpretowany w ten sposób, że ma on skutki wiążące w odniesieniu do państw członkowskich, które zamierzają zaradzić poważnym zaburzeniom w gospodarce w drodze pomocy państwa na rzecz instytucji kredytowych, gdy taka pomoc ma charakter stały i nie może zostać łatwo cofnięta?
 - 2) Czy pkt 40–46 komunikatu dotyczącego sektora bankowego, które uzależniają możliwość przyznania pomocy państwa mającej na celu zaradzenie poważnym zaburzeniom w gospodarce krajowej od wykonania obowiązku umorzenia kapitału i [podporządkowanych papierów wartościowych] lub przekształcenia [podporządkowanych papierów wartościowych] w kapitał, aby ograniczyć pomoc do niezbędnego minimum w świetle pokusy nadużyć, są niezgodne z art. 107 [TFUE], 108 [TFUE] i 109 [TFUE], gdyż przekraczają kompetencje Komisji określone we wspomnianych powyżej postanowieniach traktatu [FUE] w zakresie pomocy państwa?
 - 3) W przypadku udzielenia odpowiedzi przeczącej na pytanie drugie: czy pkt 40–46 komunikatu dotyczącego sektora bankowego, które uzależniają możliwość przyznania pomocy państwa od obowiązku umorzenia kapitału lub przekształcenia w kapitał w granicach, w jakich obowiązek ten

dotyczy akcji (kapitału) lub [podporządkowanych papierów wartościowych] wyemitowanych przed ogłoszeniem komunikatu dotyczącego sektora bankowego, które to akcje i instrumenty w momencie ich emisji mogły zostać nieodpłatnie umorzone w całości lub w części jedynie w przypadku upadłości banku, są zgodne z zasadą ochrony uzasadnionych oczekiwań przewidzianą w prawie Unii?

- 4) W przypadku udzielenia odpowiedzi przeczącej na pytanie drugie i odpowiedzi twierdzącej na pytanie trzecie: czy pkt 40–46 komunikatu dotyczącego sektora bankowego, które uzależniają możliwość przyznania pomocy państwa od obowiązku umorzenia kapitału i [podporządkowanych papierów wartościowych] lub przekształcenia [podporządkowanych papierów wartościowych] w kapitał bez wszczęcia i zakończenia postępowania upadłościowego w celu likwidacji majątku dłużnika w drodze postępowania sądowego, w ramach posiadacze podporządkowanych instrumentów finansowych mogliby skorzystać ze statusu strony postępowania, są zgodne z prawem własności przewidzianym w art. 17 ust. 1 karty?
- 5) W przypadku udzielenia odpowiedzi przeczącej na pytanie drugie i odpowiedzi twierdzącej na pytania trzecie i czwarte: czy pkt 40–46 komunikatu dotyczącego sektora bankowego, które uzależniają możliwość przyznania pomocy państwa od obowiązku umorzenia kapitału i [podporządkowanych papierów wartościowych] lub przekształcenia [podporządkowanych papierów wartościowych] w kapitał – jako że wykonanie takich środków wymaga obniżenia lub podwyższenia kapitału zakładowego spółek akcyjnych na podstawie decyzji właściwego organu administracyjnego, a nie walnego zgromadzenia spółki akcyjnej – są niezgodne z art. 29, 34, 35 i 40–42 dyrektywy 2012/30 [...]?
- 6) Czy komunikat dotyczący sektora bankowego – z uwagi na jego pkt 19, a w szczególności przewidziany w tym punkcie wymóg respektowania praw podstawowych, jego pkt 20 i ustanowiony w pkt 43 i 44 tego komunikatu obowiązek przekształcenia co do zasady [podporządkowanych papierów wartościowych] lub objęcia ich odpisem aktualizującym wartość przed przyznaniem pomocy państwa – może być interpretowany w ten sposób, że środki te nie zobowiązują państw członkowskich, które zamierzają zaradzić poważnym zaburzeniom w gospodarce w drodze pomocy państwa na rzecz instytucji kredytowych, do wprowadzenia obowiązku dokonania wspomnianego przekształcenia lub objęcia odpisem aktualizującym wartość jako warunku przyznania pomocy państwa na podstawie art. 107 ust. 3 lit. b) [TFUE], lub w ten sposób, że aby móc przyznać pomoc państwa, wystarczy, by środki polegające na przekształceniu lub objęciu odpisem aktualizującym wartość działały tylko w proporcjonalnym zakresie?
- 7) Czy art. 2 tiret siódme [dyrektywy 2001/24] może być interpretowany w ten sposób, że do środków służących reorganizacji zaliczają się także środki podziału obciążenia pomiędzy akcjonariuszy i wierzycieli podporządkowanych, o których to środkach jest mowa w pkt 40–46 komunikatu dotyczącego sektora bankowego (częściowe umorzenie kapitału i [podporządkowanych papierów wartościowych], jak również przekształcenie [podporządkowanych papierów wartościowych] w kapitał)?”.

W przedmiocie pytań prejudycjalnych

Uwagi wstępne

- 31 Rząd słoweński i Komisja wyrażają wątpliwości co do dopuszczalności pytań od drugiego do piątego, dotyczących ważności pkt 40–46 komunikatu dotyczącego sektora bankowego, w zakresie, w jakim komunikat ten nie wywołuje skutków prawnych bezpośrednio wobec osób trzecich.

- 32 Należy zauważyć, że tłem niniejszej sprawy jest zasadniczo pomoc państwa, jaką rząd słoweński przyznał w celu zapewnienia naprawy krajowego systemu bankowego.
- 33 Dokładniej, dotyczy ona zgodności z kilkoma przepisami prawa Unii warunku podziału obciążenia pomiędzy akcjonariuszy i wierzycieli podporządkowanych, który 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. Ważność takiego warunku może zostać skontrolowana przez Trybunał w ramach postępowania przewidzianego w art. 267 TFUE, co jest dokładnie przedmiotem pytań od drugiego do piątego.
- 34 W konsekwencji pytania te są dopuszczalne.

W przedmiocie pytania pierwszego

- 35 Poprzez pierwsze pytanie prejudycjalne sąd odsyłający zmierza zasadniczo do ustalenia, czy komunikat dotyczący sektora bankowego powinien być interpretowany w ten sposób, że ma on skutek wiążący wobec państw członkowskich.
- 36 Artykuł 108 ust. 3 TFUE ustanawia kontrolę prewencyjną dotyczącą zmiany istniejących pomocy lub projektów nowej pomocy. Zorganizowana w ten sposób prewencja zmierza do tego, aby jedynie pomoc zgodna z rynkiem wewnętrznym została wykonana (zob. wyrok z dnia 21 listopada 2013 r., Deutsche Lufthansa, C-284/12, EU:C:2013:755, pkt 25, 26).
- 37 Ocena zgodności pomocy z rynkiem wewnętrznym na podstawie art. 107 ust. 3 TFUE należy do wyłącznych kompetencji Komisji, działającej pod kontrolą sądów Unii (zob. wyrok z dnia 21 listopada 2013 r., Deutsche Lufthansa, C-284/12, EU:C:2013:755, pkt 28).
- 38 W tym zakresie Komisja posiada szeroki zakres uznania, którego wykonanie oznacza złożone oceny porządku gospodarczego i społecznego (zob. podobnie wyroki: z dnia 11 września 2008 r., Niemcy i in./Kronofrance, C-75/05 P i C-80/05 P, EU:C:2008:482, pkt 59; a także z dnia 8 marca 2016 r. Grecja/Komisja, C-431/14 P, EU:C:2016:145, pkt 68).
- 39 Przy wykonywaniu kompetencji uznaniowej Komisja może wydawać wytyczne w celu ustalania kryteriów, na podstawie których zamierza ona oceniać zgodność z rynkiem wewnętrznym środków pomocy planowanych przez państwa członkowskie.
- 40 Zgodnie z mocno utrwalonym orzecnictwem, przyjmując takie normy postępowania i ogłaszając poprzez publikację, że będzie je stosować od tej pory do przypadków w nich przewidzianych, Komisja sama sobie wyznacza granice stosowania wspomnianej kompetencji uznaniowej i co do zasady nie może odejść od tych norm bez narażania się, w odpowiednim przypadku, na sankcję z tytułu naruszenia ogólnych zasad prawa, takich jak zasada równego traktowania lub zasada ochrony uzasadnionych oczekiwań (wyrok z dnia 8 marca 2016 r., Grecja/Komisja, C-431/14 P, EU:C:2016:145, pkt 69, 70 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 41 Tym samym Komisja nie może poprzez przyjęcie norm postępowania zrzec się wykonania kompetencji uznaniowej przyznanej jej przez art. 107 ust. 3 lit. b) (zob. podobnie wyrok z dnia 8 marca 2016 r., Grecja/Komisja, C-431/14 P, EU:C:2016:145, pkt 71). Przyjęcie komunikatu, takiego jak komunikat dotyczący sektora bankowego, nie zwalnia zatem 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 (wyrok z dnia 8 marca 2016 r., Grecja/Komisja, C-431/14 P, EU:C:2016:145, pkt 72).

- 42 W niniejszej sprawie z pkt 41, 43 i 44 komunikatu dotyczącego sektora bankowego wynika, że sprawiedliwy podział obciążenia, od którego wspomniany komunikat uzależnia przyznanie pomocy państwa, oznacza przede wszystkim pokrycie strat za pomocą kapitału własnego, a następnie, co do zasady, wkładu wierzycieli podporządkowanych. Od wymogów znajdujących się w pkt 43 i 44 tego komunikatu można zgodnie z jego pkt 45 przyznać wyjątek, jeżeli taki wkład zagroziłby „stabilności finansowej lub przyni[ósłby] nieproporcjonalne rezultaty”.
- 43 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.
- 44 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.
- 45 Z uwagi na powyższe rozważania na pytanie pierwsze trzeba odpowiedzieć, że komunikat bankowy należy interpretować w ten sposób, iż nie ma on wiążącego skutku wobec państw członkowskich.

W przedmiocie pytania drugiego

- 46 Poprzez pytanie drugie sąd odsyłający zmierza zasadniczo do ustalenia, czy art. 107–109 TFUE należy interpretować w ten sposób, że sprzeciwiają się one pkt 40–46 komunikatu dotyczącego sektora bankowego, ponieważ rzucone punkty przewidują warunek podziału obciążenia pomiędzy akcjonariuszy i wierzycieli podporządkowanych w celu uzyskania zezwolenia na pomoc państwa.
- 47 Komunikat dotyczący bankowy został przyjęty na podstawie art. 107 ust. 3 lit. b) TFUE.
- 48 Z przepisu tego wynika, że Komisja może uznać za zgodną z rynkiem wewnętrznym pomoc zmierzającą do zaradzenia poważnym zaburzeniom w gospodarce państwa członkowskiego.
- 49 Na podstawie kompetencji uznaniowej przyznanej Komisji przez wspomniany przepis ma ona zatem prawo odmówić przyznania pomocy ze względu na to, że pomoc ta nie zachęca przedsiębiorstw będących jej beneficjentami do zachowania się w sposób, który przyczynia się do osiągnięcia jednego z celów wskazanych w tym przepisie. Pomoc taka powinna być niezbędna do osiągnięcia celów określonych w tym artykule, skutkiem czego w warunkach panujących na rynku nie byłoby bez niej możliwe, by przedsiębiorstwa będące beneficjentami pomocy zachowywały się w sposób, który przyczyniałby się do osiągnięcia tych celów. W rzeczywistości bowiem pomoc, która przynosi poprawę sytuacji finansowej przedsiębiorstwa będącego jej beneficjentem, lecz nie jest konieczna do osiągnięcia celów przewidzianych w art. 107 ust. 3 TFUE, nie może być uznana za zgodną z rynkiem wewnętrznym (wyrok z dnia 13 czerwca 2013 r., HGA i in./Komisja, od C-630/11 P do C-633/11 P, EU:C:2013:387, pkt 104 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 50 Jeżeli chodzi o przyjęcie pkt 40–46 komunikatu dotyczącego sektora bankowego na podstawie tego przepisu, to należy stwierdzić, że usługi finansowe grają centralną rolę w gospodarce Unii. Banki i instytucje kredytowe są istotnym źródłem finansowania dla przedsiębiorstw działających na różnych rynkach. Ponadto banki często są wzajemnie powiązane i wiele z nich wykonuje działalność na

poziomie międzynarodowym. Z tego to powodu upadłość jednego lub kilku banków grozi szybkim rozprzestrzenieniem się jej na inne banki, bądź to w danym państwie członkowskim, bądź to w pozostałych państwach członkowskich. To z kolei powoduje ryzyko wywołania negatywnych skutków w innych sektorach gospodarki.

- 51 Jak podniósł rzecznik generalny w pkt 56 opinii, powołanie się na art. 107 ust. 3 lit. b) TFUE jako podstawę prawną jest dodatkowo uzasadnione okolicznością, że w ramach światowego kryzysu finansowego, który doprowadził do przyjęcia tego komunikatu, gospodarka licznych państw członkowskich ucierpiała z powodu poważnych zaburzeń.
- 52 W niniejszej sprawie z pkt 2 komunikatu dotyczącego sektora bankowego wynika, iż Komisja zamierzała za jego pomocą ustanowić warunki dostępu dla pomocy państwa umożliwiającej wsparcie sektora finansowego państw członkowskich i określić wymogi, jakie powinna spełniać owa pomoc, aby mogła zostać uznana za zgodną z rynkiem wewnętrznym.
- 53 Wśród tych wymogów w pkt 40–46 komunikatu dotyczącego sektora bankowego znajduje się wymóg przewidujący podział obciążenia pomiędzy akcjonariuszy i wierzycieli podporządkowanych w celu pokrycia kosztów restrukturyzacji banków znajdujących się w trudnej sytuacji w celu pokrycia ich deficytu kapitałem własnym. Oznacza to, że po pokryciu strat przez kapitał własny wierzyciele podporządkowani zostają również wezwani do przyczynienia się do realizacji tego celu, bądź to poprzez przekształcenie ich wierzytelności w kapitał własny, bądź to poprzez zmniejszenie wartości tych wierzytelności.
- 54 W trakcie kontroli zgodności środków pomocy państwa z rynkiem wewnętrznym Komisja mogła stwierdzić, o czym mowa w pkt 15 komunikatu dotyczącego sektora bankowego, że środki podziału obciążenia są wymagane w celu ograniczenia pomocy państwa w sektorze bankowym do niezbędnego minimum i zmniejszenia zakłóceń konkurencji na rynku wewnętrznym.
- 55 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.
- 56 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.
- 57 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. W tych okolicznościach taka pomoc nie może być co do zasady zgodna z prawem Unii.
- 58 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.
- 59 Należy wreszcie również zauważyć, że przyjmując komunikat dotyczący sektora bankowego, Komisja nie wkroczyła w kompetencje przyznane Radzie Unii Europejskiej 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.

- 60 Z uwagi na ogół powyższych rozważań na pytanie drugie trzeba odpowiedzieć, iż art. 107–109 TFUE należy interpretować w ten sposób, że nie sprzeciwiają się one pkt 40–46 komunikatu dotyczącego sektora bankowego w zakresie, w jakim wspomniane punkty przewidują warunek podziału obciążenia pomiędzy akcjonariuszy i wierzycieli podporządkowanych w celu uzyskania zezwolenia na pomoc państwa.

W przedmiocie pytań trzeciego i czwartego

- 61 Poprzez pytania trzecie i czwarte, które należy ocenić łącznie, sąd odsyłający zmierza w istocie do ustalenia, czy zasada ochrony uzasadnionych oczekiwań oraz prawo własności powinny być interpretowane w ten sposób, że sprzeciwiają się one pkt 40–46 komunikatu dotyczącego sektora bankowego, ponieważ wspomniane punkty przewidują warunek podziału obciążenia pomiędzy akcjonariuszy i wierzycieli podporządkowanych w celu uzyskania zezwolenia na pomoc państwa.
- 62 Po pierwsze, jeżeli chodzi o zasadę ochrony uzasadnionych oczekiwań, to z dobrze utrwalonego orzecznictwa wynika, że prawo do powoływania się na tę zasadę zakłada, że zainteresowanemu zostały udzielone przez właściwe organy Unii dokładne, bezwarunkowe i zgodne zapewnienia, pochodzące z uprawnionych i wiarygodnych źródeł. W rzeczywistości bowiem prawo to przysługuje każdej jednostce znajdującej się w sytuacji, w której instytucja, organ lub jednostka organizacyjna Unii, udzielając konkretnych zapewnień, wzbudziła w niej uzasadnione nadzieje (wyroki: z dnia 16 grudnia 2010 r., Kahla Thüringen Porzellan/Komisja, C-537/08 P, EU:C:2010:769, pkt 63; a także z dnia 13 czerwca 2013 r., HGA i in./Komisja, od C-630/11 P do C-633/11 P, EU:C:2013:387, pkt 132).
- 63 Tymczasem akcjonariusze i wierzyciele podporządkowani banków, którzy zostali objęci środkami podziału obciążenia przewidzianymi w pkt 40–46 komunikatu dotyczącego sektora bankowego takimi jak środki omawiane w postępowaniu głównym, nie mogą powoływać się na zasadę ochrony uzasadnionych oczekiwań w celu sprzeciwienia się wdrożeniu spornych środków.
- 64 Z jednej strony bowiem 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.
- 65 Ponadto okoliczność, że w pierwszych etapach międzynarodowego kryzysu finansowego wierzyciele podporządkowani nie zostali wezwani do przyczynienia się do ratowania instytucji kredytowych, co przypominała Komisja w pkt 17 komunikatu dotyczącego sektora bankowego, nie pozwala odnośnym wierzycielom w postępowaniu głównym powoływać się na zasadę ochrony uzasadnionych oczekiwań.
- 66 W rzeczywistości bowiem takiej okoliczności nie można uznać za dokładne, bezwarunkowe i zgodne zapewnienie, które mogłoby wzbudzić po stronie akcjonariuszy i wierzycieli podporządkowanych powstanie uzasadnionych oczekiwań, iż nie zostaną oni poddani środkom podziału obciążenia w przyszłości. Podobnie jak już orzekł Trybunał, podczas gdy zasada ochrony uzasadnionych oczekiwań należy do podstawowych zasad Unii, podmioty gospodarcze nie mogą w sposób uzasadniony oczekiwać, że utrzymana zostanie istniejąca sytuacja, która może zostać zmieniona w ramach

swobodnego uznania przyznanego instytucjom Unii, zwłaszcza w takiej dziedzinie jak pomoc państwa w sektorze bankowym, której cel pociąga za sobą konieczność ciągłego dostosowywania przepisów podyktowanego zmianami sytuacji gospodarczej (zob. podobnie wyrok z dnia 26 czerwca 2012 r., Polska/Komisja, C-335/09 P, EU:C:2012:385, pkt 180).

- 67 Sąd odsyłający zastanawia się ponadto nad koniecznością korzystania przez państwa członkowskie w każdym przypadku z okresu przejściowego w celu dostosowania się do nowych wymogów Komisji dotyczących podziału obciążenia pomiędzy akcjonariuszy i wierzycieli podporządkowanych.
- 68 W tym zakresie Trybunał orzekł już, że nawet jeżeli by założyć, iż Unia uprzednio stworzyła sytuację mogącą rodzić uzasadnione oczekiwania, co w niniejszej sprawie nie ma miejsca, to jednak 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 (zob. wyroki: z dnia 17 lipca 1997 r., Affish, C-183/95, EU:C:1997:373, pkt 57; z dnia 17 września 2009 r., Komisja/Koninklijke FrieslandCampina, C-519/07 P, EU:C:2009:556, pkt 85).
- 69 Tymczasem, jak stwierdził rzecznik generalny w pkt 70 opinii, cel, jakim jest zapewnienie stabilności systemu finansowego, przy jednoczesnym unikaniu nadmiernych wydatków publicznych i minimalizowaniu zakłóceń konkurencji, stanowi nadrzędny interes publiczny tego rodzaju.
- 70 Po drugie, jeżeli chodzi o prawo własności, które zostało ustanowione w art. 17 ust. 1 karty, należy przypomnieć, co zostało stwierdzone w pkt 44 niniejszego wyroku, że komunikat dotyczący sektora bankowego nie może tworzyć po stronie państw członkowskich obowiązku przyjmowania środków podziału obciążenia, takich jak przewidziane w pkt 40–46 tego komunikatu.
- 71 Z pkt 15 komunikatu dotyczącego sektora bankowego wynika, że podział obciążenia pomiędzy akcjonariuszy i wierzycieli podporządkowanych stanowi jedynie kryterium udzielenia zezwolenia przez Komisję na pomoc państwa przyznaną bankom wykazującym znaczny deficyt w ich kapitałach własnych, pozwalające na ograniczenie tej pomocy do niezbędnego minimum oraz na czuwanie nad tym, by jej beneficjent we właściwy sposób uczestniczył w kosztach restrukturyzacji.
- 72 Jak wskazał rzecznik generalny w pkt 71 opinii, komunikat dotyczący sektora bankowego nie wymaga żadnej szczególnej formy ani procedury dla przyjęcia środków podziału obciążenia, o których mowa w pkt 40–46 tego komunikatu. Tak więc środki te 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.
- 73 Ponadto jeżeli chodzi o akcjonariuszy banków, to należy przypomnieć, że zgodnie z ogólnym systemem mającym zastosowanie do statusu akcjonariuszy spółek akcyjnych akcjonariusze ci ponoszą pełne ryzyko swoich inwestycji. Z motywu 5 dyrektywy 2012/30 wynika bowiem, że ma ona na celu utrzymanie kapitału zakładowego, który stanowi zabezpieczenie wierzycieli.
- 74 Ponieważ akcjonariusze 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 działaby się w braku takiej pomocy, nie może zostać uznana za wpływającą na ich prawo własności.
- 75 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.

- 76 Jeżeli chodzi o wierzytelności podporządkowane, to, jak stwierdził Trybunał w pkt 27 niniejszego wyroku, 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.
- 77 Z pkt 41, 43 i 44 komunikatu dotyczącego sektora bankowego wynika, że wierzyciele ci muszą przyczynić się do zredukowania deficytu kapitałów własnych tylko, po pierwsze, po pokryciu deficytu w pierwszej kolejności z kapitału własnego, oraz po drugie, „jeżeli nie ma innej możliwości”, w celu obniżenia ewentualnego deficytu kapitału własnego danego banku lub jeżeli bank ten nie spełnia już minimalnych przepisowych wymogów kapitałowych w dziedzinie kapitału własnego. Ponadto pkt 46 tego komunikatu stanowi, że „należy przestrzegać zasady niepogarszania sytuacji wierzycieli. Wierzyciele podporządkowani nie powinni zatem otrzymać mniej pod względem ekonomicznym niż wartość, jaką osiągnęłyby ich instrument, gdyby pomoc państwa nie została przyznana”.
- 78 Z wyżej wymienionego punktu wynika, że 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 doznałoby oni w wyniku postępowania upadłościowego będącego skutkiem braku przyznania takiej pomocy.
- 79 W tych okolicznościach nie można skutecznie podnosić, że środki podziału obciążenia takie jak przewidziane w komunikacie dotyczącym sektora bankowego stanowią ingerencję w prawo własności akcjonariuszy i wierzycieli podporządkowanych.
- 80 W związku z tym na pytania trzecie i czwarte trzeba odpowiedzieć, iż zasada ochrony uzasadnionych oczekiwań oraz prawo własności powinny być interpretowane w ten sposób, że nie sprzeciwiają się one pkt 40–46 komunikatu dotyczącego sektora bankowego w zakresie, w jakim wspomniane punkty przewidują warunek podziału obciążenia pomiędzy akcjonariuszy i wierzycieli podporządkowanych w celu uzyskania zezwolenia na pomoc państwa.

W przedmiocie pytania piątego

- 81 Poprzez pytanie piąte sąd odsyłający zmierza zasadniczo do ustalenia, czy art. 29, 34, 35 i 40–42 dyrektywy 2012/30 należy interpretować w ten sposób, iż sprzeciwiają się one pkt 40–46 komunikatu dotyczącego sektora bankowego w zakresie, w jakim wspomniane punkty przewidują warunek podziału obciążenia pomiędzy akcjonariuszy i wierzycieli podporządkowanych w celu uzyskania zezwolenia na pomoc państwa.
- 82 Artykuły 29, 34, 35 i 40–42 dyrektywy 2012/30 stanowią zasadniczo, że każde podniesienie lub obniżenie kapitału spółek akcyjnych podlega decyzji walnego zgromadzenia spółki.
- 83 Zdaniem sądu odsyłającego w zakresie, w jakim komunikat dotyczący sektora bankowego przewiduje, że określone zmiany w kapitale zakładowym banków nie podlegają decyzji walnego zgromadzenia lub jego zgodzie, komunikat ten jest spreczny ze wspomnianą dyrektywą.
- 84 Niemniej jednak, o czym mowa w pkt 72 niniejszego wyroku, 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.
- 85 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.

- 86 Ponadto należy stwierdzić, że zgodnie z jej motywem 3 dyrektywa 2012/30 ma na celu zapewnienie równoważnej ochrony minimalnej, zarówno dla akcjonariuszy, jak i dla wierzycieli spółek akcyjnych. W tym celu dyrektywa ta harmonizuje przepisy krajowe dotyczące utworzenia oraz utrzymania tych spółek, jak również podniesienia i obniżenia ich kapitału zakładowego.
- 87 Dyrektywa 2012/30 wpisuje się w ramy realizacji swobody przedsiębiorczości na rynku wewnętrznym, ponieważ ma na celu ochronę interesów wspólników oraz osób trzecich. Zmierza ona do zapewnienia inwestorom, by ich prawa były przestrzegane na całym rynku wewnętrznym przez organy spółek, w które dokonali inwestycji, w szczególności w trakcie transakcji utworzenia spółki oraz podwyższenia i obniżenia jej kapitału zakładowego. W konsekwencji środki przewidziane przez dyrektywę 2012/30 w celu zagwarantowania tej ochrony dotyczą zwykłego funkcjonowania spółek akcyjnych.
- 88 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.
- 89 Przeciwnie do tego, co podnoszą skarżący w postępowaniu głównym, dyrektywa 2012/30 nie sprzeciwia się temu, aby środki dotyczące kapitału zakładowego były przyjmowane w określonych okolicznościach szczególnych, takich jak przewidziane przez komunikat dotyczący sektora bankowego, bez zezwolenia walnego zgromadzenia spółki. Interpretacji tej nie podważa ponadto wyrok z dnia 12 marca 1993 r., Pafitis i in. (C-441/93, EU:C:1996:92).
- 90 W wyroku tym bowiem Trybunał dokonał wykładni dyrektywy Rady 77/91/EWG z dnia 13 grudnia 1976 r. w sprawie koordynacji gwarancji, jakie są wymagane w państwach członkowskich od spółek w rozumieniu art. 58 akapit drugi traktatu, w celu uzyskania ich równoważności, dla ochrony interesów zarówno wspólników, jak i osób trzecich w zakresie tworzenia spółki akcyjnej, jak również utrzymania i zmian jej kapitału (Dz.U. 1977, L 26, s. 1) w ramach sporu, charakteryzującego się niewypłacalnością jednego tylko banku, podczas gdy w sprawie głównej środki podziału obciążenia, o których mowa w pkt 40–46 komunikatu dotyczącego sektora bankowego, zostały przewidziane jako warunek przyznania bankom borykającym się z deficytem kapitału własnego pomocy państwa przeznaczonej w wyjątkowym kontekście poważnych zaburzeń w gospodarce krajowej do naprawy systemowego kryzysu finansowego, który mógłby mieć wpływ na cały krajowy system finansowy oraz na stabilność finansową Unii.
- 91 Należy podkreślić w tym zakresie, jak podniósł rzecznik generalny w pkt 105 i 107 opinii, że środki krajowe zaskarżone w sprawie Pafitis i in. (C-441/93, EU:C:1996:92) przyjęto w latach 1986–1990, a Trybunał wydał wyrok w 1996 roku, a więc na długo przed rozpoczęciem trzeciego etapu wdrożenia unii gospodarczo-walutowej wraz z wprowadzeniem euro, utworzeniem Eurosystemu i wprowadzeniem związanych z tym zmian w traktatach Unii. 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.
- 92 Sąd odsyłający uważa jednak, że przepisy dyrektywy 2014/59 mogą doprowadzić do stwierdzenia, że komunikat dotyczący sektora bankowego jest sprzeczny z dyrektywą 2012/30.
- 93 Niemniej jednak, o czym mowa w pkt 72 i 84 niniejszego wyroku, okoliczność, iż na podstawie art. 123 dyrektywy 2014/59 po dniu 1 stycznia 2016 r. art. 29, 34, 35 i 40–42 dyrektywy 2012/30 nie mają zastosowania do przypadku stosowania mechanizmu likwidacji przewidzianego przez dyrektywę 2014/59, nie pozwala na stwierdzenie, że przed tą datą zakazane były odstępstwa o takim charakterze.

- 94 Z uwagi na powyższe rozważania na pytanie piąte trzeba odpowiedzieć, że art. 29, 34, 35 i 40–42 dyrektywy 2012/30 należy interpretować w ten sposób, iż nie sprzeciwiają się one pkt 40–46 komunikatu dotyczącego sektora bankowego w zakresie, w jakim wspomniane punkty przewidują warunek podziału obciążenia pomiędzy akcjonariuszy i wierzycieli podporządkowanych w celu uzyskania zezwolenia na pomoc państwa.

W przedmiocie pytania szóstego

- 95 Poprzez pytanie szóste sąd odsyłający zmierza zasadniczo do ustalenia, czy komunikat dotyczący sektora bankowego należy interpretować w ten sposób, że środki przekształcenia lub obniżenia wartości podporządkowanych papierów wartościowych, takie jak przewidziane w pkt 44 tego komunikatu, stanowią konieczny i wystarczający warunek dla tego, aby pomoc państwa objęta zakresem tego komunikatu została uznana za zgodną z rynkiem wewnętrznym, czy też dla udzielenia zgody na taką pomoc wystarczające jest, aby podporządkowane papiery wartościowe zostały przekształcone lub ich wartość obniżona w sposób proporcjonalny.
- 96 Z postanowienia odsyłającego wynika, że przez pytanie to Ustavno sodišče (trybunał konstytucyjny) zmierza do ustalenia, czy w sytuacji, w której banki nie spełniają minimalnych ustalonych w przepisach wymogów w dziedzinie kapitału własnego w rozumieniu pkt 44 komunikatu dotyczącego sektora bankowego, należy zastosować środki w postaci obniżenia wartości podporządkowanych papierów wartościowych, tak aby w pełni pokryły one stwierdzone straty banku, czy też środki te mogą być stosowane częściowo, w sposób proporcjonalny.
- 97 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.
- 98 Jak przypomniano w pkt 40 i 41 niniejszego wyroku, z jednej strony przyjmując normy postępowania i ogłaszając poprzez ich publikację, iż będzie je stosować do przypadków w nich przewidzianych, Komisja sama wyznacza sobie granice uznania i nie może zasadniczo odejść od tych norm bez narażania się, w odpowiednim przypadku, na sankcję z tytułu naruszenia ogólnych zasad prawa, takich jak zasada równego traktowania lub zasada ochrony uzasadnionych oczekiwań, a z drugiej strony przyjęcie takich norm nie zwalnia Komisji z obowiązku zbadania szczególnych wyjątkowych okoliczności, na które powołuje się państwo członkowskie.
- 99 Z powyższego wynika, że okoliczność, iż pomoc państwa członkowskiego spełnia kryteria wymienione w pkt 44 komunikatu dotyczącego sektora bankowego, stanowi co do zasady wystarczający warunek dla stwierdzenia przez Komisję jej zgodności z rynkiem wewnętrznym, ale nie warunek bezwzględnie konieczny w tym celu.
- 100 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.

- 101 Ponadto komunikat dotyczący sektora bankowego stanowi w pkt 45, że wyjątek od wymogów zawartych w szczególności w pkt 44 tego komunikatu może zostać przyznany, jeżeli wdrożenie środków przekształcenia lub obniżenia wartości papierów wartościowych „zagroziłoby stabilności finansowej lub przyniosło nieproporcjonalne rezultaty”. W ten sposób nie można nałożyć na bank obowiązku przekształcenia lub obniżenia wartości wszystkich podporządkowanych papierów wartościowych przed przyznaniem pomocy państwa, zwłaszcza jeżeli przekształcenie lub obniżenie wartości części podporządkowanych papierów wartościowych wystarczyłoby dla zmniejszenia deficytu w kapitale własnym danego banku.
- 102 Z uwagi na ogół powyższych rozważań na pytanie szóste trzeba odpowiedzieć, że komunikat dotyczący sektora bankowego należy interpretować w ten sposób, iż środki przekształcenia lub obniżenia wartości podporządkowanych papierów wartościowych, takie jak przewidziane w pkt 44 tego komunikatu, nie powinny wychodzić poza to, co jest konieczne do zmniejszenia deficytu w kapitale własnym danego banku.

W przedmiocie pytania siódmego

- 103 Poprzez pytanie siódme sąd odsyłający w istocie zmierza do ustalenia, czy art. 2 tiret siódme dyrektywy 2001/24 należy interpretować w ten sposób, że środki podziału obciążenia pomiędzy akcjonariuszy i wierzycieli podporządkowanych takie jak przewidziane w pkt 40–46 komunikatu dotyczącego sektora bankowego są objęte pojęciem „środków służących reorganizacji” w rozumieniu wspomnianego przepisu dyrektywy 2001/24.
- 104 Należy stwierdzić, że dyrektywa 2001/24, co wynika z jej motywu 6, ma na celu ustanowienie systemu wzajemnego uznawania środków służących reorganizacji, bez zamiaru uzyskania harmonizacji przepisów krajowych w tej dziedzinie (zob. wyrok z dnia 24 października 2013 r., LBI, C-85/12, EU:C:2013:697, pkt 39).
- 105 Ów cel wymaga, aby środki służące reorganizacji przyjmowane przez organy administracyjne lub sądy państwa członkowskiego pochodzenia, to znaczy państwa członkowskiego, w którym dana instytucja kredytowa uzyskała zgodę na działalność, wywoływały we wszystkich innych państwach członkowskich skutki, jakie przyznaje im prawo tego państwa członkowskiego (zob. podobnie wyrok z dnia 24 października 2013 r., LBI, C-85/12, EU:C:2013:697, pkt 22).
- 106 Zgodnie z art. 2 tiret siódme dyrektywy 2001/24 przez „środki służące reorganizacji” należy rozumieć „środki, które mają zachować lub przywrócić sytuację finansową instytucji kredytowej i które mogą mieć wpływ na wcześniejsze prawa osób trzecich, włączając środki obejmujące możliwość zawieszenia płatności, zawieszenia stosowania środków egzekucyjnych lub redukcji roszczeń”.
- 107 Jak podniosły wszystkie strony postępowania głównego, które wypowiedziały się w tej kwestii, z samej treści tego przepisu oraz z szerokiej definicji pojęcia „środków służących reorganizacji” przewidzianej przez ten przepis wynika, że środki podziału obciążenia takie jak przewidziane w pkt 40–46 komunikatu dotyczącego sektora bankowego mogą zostać włączone do pojęcia „środków służących reorganizacji” w rozumieniu dyrektywy 2001/24.
- 108 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.

- 109 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.
- 110 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.
- 111 Ponadto sąd odsyłający zastanawia się nad tym, czy okoliczność, że art. 2 tiret siódme dyrektywy 2001/24 został zmieniony przez art. 117 dyrektywy 2014/59, tak aby objąć wyraźnie pojęciem „środków służących reorganizacji” instrumenty likwidacji przewidziane przez ostatnią z wymienionych dyrektyw – które są analogiczne do środków podziału obciążenia pomiędzy akcjonariuszy i wierzycieli podporządkowanych – pozwala na stwierdzenie, że w chwili zaistnienia okoliczności faktycznych w postępowaniu głównym ostatnie z wymienionych środków nie były objęte pojęciem „środków służących reorganizacji” w rozumieniu dyrektywy 2001/24.
- 112 Nie można zgodzić się z taką wykładnią.
- 113 W rzeczywistości bowiem, jak wskazał rzecznik generalny w pkt 143 opinii, wspomnianą zmianę należy interpretować w świetle faktu, że dyrektywa 2001/24 miała na celu nie harmonizację stosownych przepisów państw członkowskich, a jedynie ustanowienie systemu wzajemnego uznawania. Dyrektywa 2014/59 zobowiązuje jednak państwa członkowskie do wprowadzania określonych środków w celu uzdrowienia banków, co wymaga, aby środki te zostały wyraźnie wskazane, w celu zagwarantowania jednolitego stosowania ostatniej z wymienionych dyrektyw w Unii. W żadnym razie nie oznacza to, że podobne środki publiczne nie były wcześniej objęte definicją środków służących reorganizacji.
- 114 W związku z tym na pytanie siódme trzeba odpowiedzieć, iż art. 2 tiret siódme dyrektywy 2001/24 należy interpretować w ten sposób, że środki podziału obciążenia takie jak przewidziane w pkt 40–46 komunikatu dotyczącego sektora bankowego są objęte pojęciem „środków służących reorganizacji” w rozumieniu wspomnianego przepisu dyrektywy 2001/24.

W przedmiocie kosztów

- 115 Dla stron w postępowaniu głównym niniejsze postępowanie ma charakter incydentalny, dotyczy bowiem kwestii podniesionej przed sądem odsyłającym, do niego zatem należy rozstrzygnięcie o kosztach. Koszty poniesione w związku z przedstawieniem uwag Trybunałowi, inne niż koszty stron w postępowaniu głównym, nie podlegają zwrotowi.

Z powyższych względów Trybunał (wielka izba) orzeka, co następuje:

- 1) **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.**

- 2) Artykuły 107–109 TFUE należy interpretować w ten sposób, że nie sprzeciwiają się one pkt 40–46 komunikatu dotyczącego 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.
- 3) Zasada ochrony uzasadnionych oczekiwań oraz prawo własności powinny być interpretowane w ten sposób, że nie sprzeciwiają się one pkt 40–46 komunikatu dotyczącego 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.
- 4) Artykuły 29, 34, 35 i 40–42 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/30/UE z dnia 25 października 2012 r. w sprawie koordynacji gwarancji, jakie są wymagane w państwach członkowskich od spółek w rozumieniu art. 54 akapit drugi Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w celu uzyskania ich równoważności, dla ochrony interesów zarówno wspólników, 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 dotyczącego 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.
- 5) Komunikat dotyczący sektora bankowego należy interpretować w ten sposób, iż środki przekształcenia lub obniżenia wartości hybrydowych papierów wartościowych i obligacji podporządkowanych takie jak przewidziane w pkt 44 tego komunikatu nie powinny wychodzić poza to, co jest konieczne do zmniejszenia deficytu w kapitale własnym danego banku.
- 6) Artykuł 2 tiret siódme dyrektywy 2001/24/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 4 kwietnia 2001 r. w sprawie reorganizacji i likwidacji instytucji kredytowych należy interpretować w ten sposób, że środki podziału obciążenia takie jak przewidziane w pkt 40–46 komunikatu dotyczącego sektora bankowego są objęte pojęciem „środków służących reorganizacji” w rozumieniu wspomnianego przepisu dyrektywy 2001/24.

Podpisy

i — Punkt 28 w niniejszym tekście był przedmiotem zmian o charakterze językowym po pierwotnym umieszczeniu na stronie internetowej.