



Zbierka súdnych rozhodnutí

NÁVRHY GENERÁLNEHO ADVOKÁTA
NILS WAHL
prednesené 18. februára 2016¹

Vec C-526/14

Kotnik a i.

[návrh na začatie prejudiciálneho konania, ktorý podal Ustavno sodišče (Ústavný súd, Slovinsko)]

„Štátna pomoc — Oznámenie o bankovníctve — Rozdelenie bremena — Smernica 2001/24/ES — Reorganizačné opatrenia — Smernica 2012/30/EÚ — Rozsudok Pafitis — Smernica 2014/59/EÚ“

1. Finančná kríza takého rozsahu, ako je tá, ktorá sa začala v roku 2007 a rýchlo sa rozšírila po celom svete po krachu banky Lehman Brothers v septembri 2008, sa často označuje za „viacrozmernú udalosť“ poháňanú viacerými sprievodnými faktormi. Politici a ekonómovia nemajú vždy rovnaký názor na hlbšie príčiny takej krízy, no väčšinou sa zhodnú na jej možných následkoch: kolaps finančných inštitúcií, pád akciových trhov, úpadok veľkých i malých podnikov, pokles bohatstva spotrebiteľov a nárast nezamestnanosti.²
2. Všeobecne sa uznáva, že na zvládnutie finančnej krízy môžu byť potrebné rôzne podoby zásahu štátu, a to najmä na zabezpečenie stability finančných trhov. Počas nedávnej finančnej krízy viacero štátov Európskej únie i zvyšku sveta na tento účel uplatnilo rozličné „záchranné“ opatrenia na obnovenie životaschopnosti bánk.
3. Prejednávaná vec – prvý návrh na začatie prejudiciálneho konania, ktorý podal Ustavno sodišče (Ústavný súd) – sa v skutočnosti týka takých „záchranných“ opatrení, aké sú uvedené v bodoch 40 až 46 najnovšieho oznámenia o bankovníctve³ (označované ako „opatrenia na rozdelenie bremena“), ktoré Komisia vydala s cieľom poskytnúť rámec na posudzovanie zlučiteľnosti štátnej pomoci bankám počas krízy. Vnútroštátny súd sa Súdneho dvora pýta najmä na platnosť a výklad ustanovení uvedeného oznámenia, ktoré vyvolávajú niekoľko významných právnych otázok, ktorými sa v týchto návrhoch budem zaoberať.

1 — Jazyk prednesu: angličtina.

2 — CLAESSENS, S., KOSE, A. M.: *Financial Crises: Explanations, Types, and Implications*. Pracovný dokument MMF WP/13/2, 2013, Medzinárodný menový fond.

3 — Oznámenie Komisie o uplatňovaní pravidiel štátnej pomoci na podporné opatrenia v prospech bánk v súvislosti s finančnou krízou od 1. augusta 2013 („Oznámenie o bankovníctve“) (Ú. v. EÚ C 216, 2013, s. 1).

I – Právny rámec

A – Právo EÚ

1. Oznámenie o bankovníctve

4. Oznámenie o bankovníctve je siedme oznámenie prijaté od začiatku finančnej krízy⁴ na poskytnutie usmernení o kritériách zlučiteľnosti štátnej pomoci, ktorá sa poskytuje v období uvedenej krízy finančnému sektoru, s vnútorným trhom podľa článku 107 ods. 3 písm. b) ZFEÚ.⁵

5. Bod 15 oznámenia o bankovníctve stanovuje:

„... aj v období krízy sa naďalej uplatňujú všeobecné princípy kontroly štátnej pomoci. Aby sa obmedzili narušenia hospodárskej súťaže medzi bankami a členskými štátmi na jednotnom trhu a zabránilo sa morálnemu hazardu, pomoc by sa mala obmedzovať na nevyhnutné minimum a príjemca pomoci by mal v primeranej miere prispieť k reštrukturalizačným nákladom vlastným príspevkom. Daná banka a vlastníci jej kapitálu by sa mali na reštrukturalizácii podieľať v najväčšej možnej miere z vlastných zdrojov. Štátna pomoc by sa mala poskytovať za podmienok, ktoré predstavujú primerané rozdelenie bremena medzi tých, ktorí investovali do banky.“

6. Časť 3.1.2 oznámenia o bankovníctve (body 40 až 46) sa týka ustanovení o rozdelení bremena medzi akcionárov a podriadených veriteľov bánk. Tieto body znejú takto: „40. Štátna pomoc môže vytvárať morálny hazard a oslabiť trhovú disciplínu. Aby sa znížil morálny hazard, pomoc by sa mala poskytovať len za podmienok zahŕňajúcich primerané rozdelenie bremena medzi existujúcich investorov.

41. Primerané rozdelenie bremena zvyčajne znamená, že straty sú najprv absorbované vlastným kapitálom, a potom dochádza na príspevky držiteľov hybridného kapitálu a držiteľov podriadeného dlhu. Držiteľia hybridného kapitálu a podriadeného dlhu musia v maximálnej miere prispieť k zníženiu nedostatku kapitálu. Takéto príspevky môžu mať formu konverzie nástrojov na vlastný kapitál Tier 1 alebo úplného odpisu ich istiny...

42. Komisia nebude požadovať príspevok od držiteľov dlhu v prvom rade (najmä z poistených vkladov, nepoistených vkladov, dlhopisov a všetkých ostatných dlhov v prvom rade) ako povinnú súčasť rozdelenia bremena podľa pravidiel štátnej pomoci, a to ani konverziou týchto nástrojov na kapitál, ani ich odpísaním.

43. V prípade, že kapitálový pomer banky, u ktorej sa zistil nedostatok kapitálu, zostáva nad regulačným minimom EÚ, banka by obvykle mala byť schopná sama obnoviť kapitálovú pozíciu, najmä s pomocou opatrení na zvýšenie kapitálu, ako sa uvádza v bode 35. Ak neexistujú žiadne iné možnosti... musí sa pristúpiť ku konverzii podriadeného dlhu na vlastný kapitál, a to v zásade pred tým, ako sa štátna pomoc poskytne.

44. V prípadoch, keď banka už nespĺňa minimálne regulačné kapitálové požiadavky, podriadený dlh sa musí konvertovať alebo odpísať, a to v zásade pred poskytnutím štátnej pomoci. Štátna pomoc sa nesmie poskytnúť predtým, než sa vlastný kapitál, hybridný kapitál a podriadený kapitál v plne miere využije na kompenzáciu strát.

4 — Pozri zoznam predchádzajúcich oznámení v poznámke pod čiarou 1 oznámenia o bankovníctve.

5 — Pozri bod 1 oznámenia o bankovníctve.

45. Výnimku z požiadaviek uvedených v bodoch 43 a 44 možno urobiť vtedy, keď by realizácia takýchto opatrení ohrozila finančnú stabilitu alebo by viedla k neprimeraným výsledkom...

46. V súvislosti s vykonávaním bodov 43 a 44 by sa mala dodržiavať ‚zásada nezhoršenia postavenia žiadneho veriteľa‘. Podriadení veriteľa by tak z ekonomického hľadiska nemali dostať menšiu hodnotu než je hodnota, akú by mal ich nástroj, keby sa štátna pomoc neposkytla.“

2. Smernica 2001/24/ES

7. Podľa článku 2 siedmej zarážky smernice 2001/24/ES⁶ „reorganizačné opatrenia“ sú „opatrenia, ktoré sú určené na zachovanie alebo obnovenie finančnej situácie úverovej inštitúcie, alebo ktoré by mohli mať vplyv na predtým jestvujúce práva tretích osôb vrátane opatrení spojených s možnosťou zastavenia platieb, zastavenia donucovacích opatrení alebo zníženia pohľadávok“.

3. Smernica 2012/30/EÚ

8. Smernica 2012/30/EÚ⁷ je prepracovaným znením smernice 77/91/EHS.⁸ Podľa článku 29 ods. 1 smernice 2012/30 „o každom zvýšení základného imania musí rozhodnúť valné zhromaždenie“.

9. Článok 34 smernice 2012/30 stanovuje, že „každé zníženie upísaného základného imania s výnimkou zníženia nariadeného súdnym rozhodnutím musí podliehať aspoň rozhodnutiu valného zhromaždenia...“. Článok 35 tej istej smernice stanovuje, že „ak bolo vydaných viac druhov akcií, rozhodnutie valného zhromaždenia o znížení upísaného základného imania musí byť predmetom oddeleného hlasovania aspoň pre každý druh akcionárov, ktorých práva sú touto transakciou dotknuté“. Článok 40 ods. 1 smernice zas stanovuje:

„Ak právne predpisy členského štátu umožňujú spoločnostiam znížiť ich upísané základné imanie povinným stiahnutím akcií z obehu, musia vyžadovať splnenie aspoň týchto podmienok:

...

b) ak je povinné stiahnutie povolené len stanovami alebo aktom o založení spoločnosti, rozhodne o ňom valné zhromaždenie, pokiaľ ho jednomyseľne neschvália dotknutí akcionári;

...“

10. Článok 42 smernice 2012/30 stanovuje:

„Ak v prípadoch uvedených v... článku 40 ods. 1 písm. b)... existuje viac druhov akcií, rozhodnutie valného zhromaždenia o amortizácii upísaného základného imania alebo o jeho znížení stiahnutím akcií z obehu musí byť predmetom oddeleného hlasovania najmenej pre každý druh akcionárov, ktorých práva sú touto transakciou dotknuté.“

6 — Smernica Európskeho parlamentu a Rady zo 4. apríla 2001 o reorganizácii a likvidácii úverových inštitúcií (Ú. v. ES L 125, 2001, s. 15; Mim. vyd. 06/004, s. 15).

7 — Smernica Európskeho parlamentu a Rady z 25. októbra 2012 o koordinácii ochranných opatrení, ktoré členské štáty vyžadujú od obchodných spoločností na ochranu záujmov spoločníkov a tretích osôb v zmysle druhého odseku článku 54 [ZFEÚ], pokiaľ ide o zakladanie akciových spoločností a udržiavanie a zmenu ich základného imania, s cieľom dosiahnuť rovnocennosť týchto opatrení (Ú. v. EÚ L 315, 2012, s. 74).

8 — Druhá smernica Rady z 13. decembra 1976 o koordinácii ochranných opatrení, ktoré členské štáty vyžadujú od obchodných spoločností na ochranu záujmov spoločníkov a tretích osôb v zmysle druhého odseku článku 58 Zmluvy pokiaľ ide o zakladanie akciových spoločností, udržiavanie a zmenu ich základného imania, s cieľom dosiahnuť rovnocennosť týchto opatrení (Ú. v. ES L 26, 1977, s. 1; Mim. vyd. 17/001, s. 8).

4. Smernica 2014/59/EÚ

11. Dňa 15. mája 2014 bola prijatá smernica 2014/59, ktorou sa stanovuje rámec pre ozdravenie a riešenie krízových situácií úverových inštitúcií.⁹ Článkom 117 uvedenej smernice sa mení a dopĺňa článok 2 smernice 2001/24. Článkom 123 tej istej smernice sa mení a dopĺňa článok 45 smernice 2012/30.

B – *Vnútroštátne právo*

12. Príslušné ustanovenia slovinského práva obsahuje zákon o bankovníctve (Zakon o bančništvu, ďalej len „ZBan-1“) a zákon, ktorým sa mení alebo dopĺňa ZBan 1 (Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o bančništvu, ďalej len „ZBan-1L“).

13. § 134 ZBan-1 („Dodatočný kapitál banky“) stanovuje, že dodatočný kapitál banky sa skladá z dodatočného kapitálu I a dodatočného kapitálu II. Dodatočný kapitál I zahŕňa tieto prvky: základné imanie, podriadené záväzky a ďalšie zložky podobnej kvality a účelu, kým dodatočný kapitál II zahŕňa podriadené záväzky a iné zložky, ktoré sú z hľadiska ich kvality a účelu vhodné na uspokojenie kapitálových požiadaviek pre trhové riziká.

14. § 253 ZBan-1 („Mimoriadne opatrenia“) stanovuje:

„1. Za podmienok stanovených týmto zákonom môže Národná banka Slovinska svojím rozhodnutím nariadiť bankám tieto mimoriadne opatrenia:

...

1a) odpísanie alebo konverzia určitých oprávnených záväzkov;

...

3. Mimoriadne opatrenia sú súčasťou reorganizačných opatrení podľa smernice 2001/24/ES.“

15. § 261a ZBan-1 („Opatrenia na odpísanie alebo konverziu oprávnených záväzkov“) stanovuje:

„1. Rozhodnutím o mimoriadnych opatreniach Národná banka Slovinska nariaďuje:

(1) čiastočné alebo úplné odpísanie oprávnených záväzkov,

...

5. V rámci odpísania alebo konverzie oprávnených záväzkov banky je Národná banka Slovinska povinná overiť, či jednotliví veritelia nebudú znášať v dôsledku odpísania alebo konverzie oprávnených záväzkov banky väčšie straty, ako by znášali v prípade úpadku banky.

6. Oprávnené záväzky banky predstavujú:

(1) základné imanie banky (záväzky prvého stupňa);

⁹ — Smernica Európskeho parlamentu a Rady z 15. mája 2014, ktorou sa stanovuje rámec pre ozdravenie a riešenie krízových situácií úverových inštitúcií a investičných spoločností a ktorou sa mení smernica Rady 82/891/EHS a smernice Európskeho parlamentu a Rady 2001/24/ES, 2002/47/ES, 2004/25/ES, 2005/56/ES, 2007/36/ES, 2011/35/EÚ, 2012/30/EÚ a 2013/36/EÚ a nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1093/2010 a (EÚ) č. 648/2012 (Ú. v. EÚ L 173, 2014, s. 190).

- (2) záväzky voči držiteľom hybridných finančných nástrojov... (záväzky druhého stupňa);
- (3) záväzky voči držiteľom hybridných finančných nástrojov, ktoré treba v súlade s § 134 tohto zákona zohľadniť pri výpočte dodatočného kapitálu banky, ak tieto záväzky nie sú zahrnuté už vo vymedzeniach podľa bodov 1 alebo 2 tohto odseku (záväzky tretieho stupňa);
- (4) záväzky, ktoré nie sú zahrnuté vo vymedzeniach podľa bodov 1, 2 alebo 3 tohto odseku a ktoré by sa v prípade konkurzného konania týkajúceho sa banky likvidovali až po likvidácii neprednostných pohľadávok (záväzky štvrtého stupňa).“

16. Relevantná časť § 261c ZBan-1 („Výška odpísaných alebo konvertovaných oprávnených záväzkov“) stanovuje:

„1. Vo svojom rozhodnutí o odpísaní oprávnených záväzkov... rozhodne Národná banka Slovinska o odpísaní oprávnených záväzkov banky vo výške, ktorá je potrebná na pokrytie strát banky s ohľadom na zhodnotenie čistých aktív podľa predchádzajúceho paragrafu.“

II – Skutkový stav, konanie a prejudiciálne otázky

17. Banka Slovenije (Národná banka Slovinska) prijala 17. decembra 2013 v súlade s ustanoveniami ZBan-1 rozhodnutie o mimoriadnych opatreniach a nariadila piatim bankám (Nova Ljubljanska banka, d.d., Nova Kreditna banka Maribor, d.d., Abanka Vipava, d.d., Probanka, d.d. a Factor banka, d.d.; ďalej len „dotknuté banky“) odpísať všetky oprávnené záväzky uvedené v § 261a ods. 6 ZBan-1 (ďalej len „predmetné opatrenia“).

18. Dňa 18. decembra 2013 Európska komisia schválila štátnu pomoc pre dotknuté banky.

19. Državni svet (Národná rada), Varuh človekovi pravíc (verejný ochranca práv) a niekoľko jednotlivcov (Kotnik a i.) podalo na Ustavno sodišče (Ústavný súd) návrh na preskúmanie ústavnosti niektorých ustanovení ZBan-1 a ZBan-1L, ktoré boli základom opatrení uvedených v bode 17 (ďalej len „predmetná vnútroštátna právna úprava“).

20. Ustavno sodišče (Ústavný súd) vo svojom návrhu na začatie prejudiciálneho konania uvádza, že cieľom predmetnej vnútroštátnej právnej úpravy bolo vytvoriť právny rámec na rozdelenie bremena v súlade s požiadavkami oznámenia o bankovníctve. Oprávnené záväzky uvedené v § 261a ods. 6 ZBan-1 zodpovedajú najmä definíciám vlastného kapitálu, hybridného kapitálu a podriadeného dlhu uvedeným v oznámení o bankovníctve. Súd sa na základe toho domnieva, že výhrady navrhovateľov v konaní vo veci samej smerujú aj proti ustanoveniam tohto oznámenia. Uvedené výhrady podľa jeho názoru vyvolávajú otázky týkajúce sa platnosti a výkladu oznámenia o bankovníctve.

21. Za týchto okolností sa vnútroštátny súd rozhodol prerušiť konanie a položiť Súdnemu dvoru tieto prejudiciálne otázky:

„1. Má sa oznámenie o bankovníctve, pokiaľ ide o konkrétne právne účinky, ktoré toto oznámenie spôsobuje, a vzhľadom na skutočnosť, že Európska únia má v súlade s článkom 3 ods. 1 písm. b) [ZFEÚ] výlučnú právomoc v oblasti štátnej pomoci, pričom Komisia má podľa článku 108 ZFEÚ právomoc rozhodovať o otázkach štátnej pomoci, vykladať v tom zmysle, že má záväzné účinky voči tým členským štátom, ktorých zámerom je napraviť vážnu poruchu fungovania v hospodárstve prostredníctvom štátnej pomoci v prospech úverových inštitúcií, ak má táto pomoc trvalý charakter a nie je ju možné obvyčajným spôsobom zrušiť?“

2. Sú body 40 až 46 oznámenia o bankovníctve – podľa ktorých podlieha možnosť poskytnúť štátnu pomoc zameranú na nápravu vážnej poruchy fungovania vo vnútroštátnom hospodárstve vykonaniu povinnosti odpísať kapitál, hybridný kapitál a podriadený dlh a/alebo povinnosti vykonať konverziu nástrojov hybridného kapitálu a podriadeného dlhu na kapitál, a to s cieľom obmedziť pomoc na nevyhnutné minimum vzhľadom na úvahy o morálnom hazarde – zlučiteľné s článkami 107 ZFEÚ, 108 ZFEÚ a 109 ZFEÚ vzhľadom na to, že prekračujú rámec právomoci Komisie vymedzený v uvedených ustanoveniach Zmluvy o FEÚ o štátnej pomoci?
3. Sú v prípade zápornej odpovede na otázku 2 body 40 až 46 oznámenia o bankovníctve – podľa ktorých podlieha možnosť poskytnúť štátnu pomoc povinnosti odpísať kapitál a/alebo povinnosti vykonať konverziu nástrojov hybridného kapitálu a nástrojov podriadeného dlhu vydaných pred uverejnením oznámenia o bankovníctve, ktoré bolo možné v čase ich vydania úplne alebo čiastočne odpísať bez náhrady iba v prípade úpadku banky, na kapitál, a to v rozsahu, v akom sa táto povinnosť týka akcií (kapitálu) – zlučiteľné so zásadou ochrany legitímnej dôvery zakotvenou v práve EÚ?
4. Sú v prípade zápornej odpovede na otázku 2 a kladnej odpovede na otázku 3 body 40 až 46 oznámenia o bankovníctve – podľa ktorých podlieha možnosť poskytnúť štátnu pomoc povinnosti odpísať kapitál, hybridný kapitál a nástroje podriadeného dlhu a/alebo povinnosti konvertovať nástroje hybridného kapitálu a nástroje podriadeného dlhu na kapitál bez toho, aby sa začal a ukončil konkurzný postup na účely likvidácie majetku dlžníka prostredníctvom súdneho konania, do ktorého by mohli vstúpiť ako účastníci držitelia podriadených finančných nástrojov – zlučiteľné s právom vlastníť majetok podľa článku 17 ods. 1 Charty základných práv Európskej únie?
5. Sú v prípade zápornej odpovede na otázku 2 a kladných odpovedí na otázky 3 a 4 body 40 až 46 oznámenia o bankovníctve – podľa ktorých podlieha možnosť poskytnúť štátnu pomoc povinnosti odpísať kapitál, hybridný kapitál a nástroje podriadeného dlhu a/alebo povinnosti konvertovať nástroje hybridného kapitálu a nástroje podriadeného dlhu na kapitál vzhľadom na to, že vykonanie týchto opatrení si vyžaduje znížiť a/alebo zvýšiť základné imanie akciovej spoločnosti na základe rozhodnutia príslušného správneho orgánu, a nie valného zhromaždenia akciovej spoločnosti – zlučiteľné s článkami 29, 34, 35 a 40 až 42 [smernice 2012/30]?
6. Možno oznámenie o bankovníctve, pokiaľ ide o bod 19 tohto oznámenia, najmä o požiadavku dodržiavania základných práv, ktorú tento bod stanovuje, ďalej o bod 20 a o zakotvenie zásadnej povinnosti uvedenej v bodoch 43 a 44 oznámenia, t. j. povinnosti konvertovať alebo odpísať hybridný kapitál a nástroje podriadeného dlhu pred poskytnutím štátnej pomoci, vykladať v tom zmysle, že tieto opatrenia nezaväzujú členské štáty, ktorých zámerom je napraviť vážnu poruchu fungovania v hospodárstve prostredníctvom štátnej pomoci v prospech úverových inštitúcií, zaviesť povinnosť vykonať uvedenú konverziu alebo odpis ako podmienku poskytnutia štátnej pomoci na základe článku 107 ods. 3 písm. b) ZFEÚ, alebo v tom zmysle, že na to, aby bola štátna pomoc oprávnená, postačuje, aby konverzia alebo odpis pôsobili iba v pomernej miere?
7. Možno článok 2 siedmu zarážku smernice 2001/24/ES vykladať v tom zmysle, že medzi reorganizačné opatrenia patria aj spôsoby rozdelenia bremena medzi akcionárov a podriadených veriteľov uvedené v bodoch 40 až 46 oznámenia o bankovníctve (odpis vlastného kapitálu Tier 1, hybridného kapitálu a nástrojov podriadeného dlhu a tiež konverzia nástrojov hybridného kapitálu a nástrojov podriadeného dlhu na kapitál)?“

22. Písomné pripomienky predložil v tomto konaní T. Kotnik, J. Sedonja, A. Pipuš, F. Marušič, J. Forte, Fondazione Cassa di Risparmio di Imola, Državni svet, Državni zbor (Národné zhromaždenie Slovinska) a Banka Slovenije, ako aj Írsko, talianska, slovinská a španielska vláda a Komisia. T. Kotnik, J. Sedonja, Fondazione Cassa di Risparmio di Imola, J. Forte, I. Karlovšek, Državni svet, Banka Slovenije, Írsko, španielska a slovinská vláda, ako aj Komisia predniesli ústne prednesy na pojednávaní 1. decembra 2015.

III – Analýza

A – Právomoc Súdneho dvora

23. Komisia na úvod poukazuje na to, že oznámenie o bankovníctve nie je akt adresovaný jednotlivcom a nie je určený na to, aby zakladal práva pre jednotlivcov. Komisia na základe toho vyjadruje pochybnosti v súvislosti s právomocou Súdneho dvora na zodpovedanie prejudiciálnych otázok.

24. Tvrdenie Komisie je podľa môjho názoru neopodstatnené. Samotná skutočnosť, že akt nie je adresovaný jednotlivcom alebo nie je určený na to, aby zakladal práva pre jednotlivcov, neznamena, že taký akt nepatrí do pôsobnosti konania podľa článku 267 ZFEÚ.¹⁰ Tvrdenie Komisie by zaviedlo rozlišovanie medzi jednotlivými aktmi, o ktorom nie je v uvedenom ustanovení Zmluvy nijaká zmienka. V rámci článku 267 ZFEÚ je totiž kľúčové to, či je odpoveď Súdneho dvora v súvislosti s výkladom alebo platnosťou predmetného aktu nevyhnutná na to, aby mohol vnútroštátny súd rozhodnúť vo veci.

25. Okrem toho ako vysvetlím nižšie, akty tzv. soft law (akým je oznámenie o bankovníctve) síce nie sú záväzné pre jednotlivcov, no napriek tomu môžu vyvolávať právne účinky iného druhu. Súdny dvor teda viackrát odpovedal na prejudiciálne otázky vnútroštátnych súdov týkajúce sa ustanovení aktov tzv. soft law.¹¹

B – Prejudiciálne otázky

1. Predbežné poznámky

26. Skôr než začnem analyzovať otázky položené v tomto konaní, rád by som uviedol niekoľko predbežných poznámok.

27. Niektoré z prejudiciálnych otázok podľa všetkého vychádzajú z predpokladu, že oznámenie o bankovníctve je ak nie *de iure*, tak prinajmenšom *de facto* záväzné pre členské štáty. V opačnom prípade by vnútroštátny súd nemal dôvod pýtať sa na platnosť takeého oznámenia.

28. Uvedený predpoklad však nie je správny. Ako podrobne vysvetlím v odpovedi na prvú otázku, oznámenie o bankovníctve nie je pre členské štáty záväzné. Členské štáty tak právo EÚ nezaväzujú prijať vnútroštátne právne predpisy na vykonanie ustanovení oznámenia o bankovníctve.

29. Podľa môjho názoru z toho logicky vyplýva, že pochybnosti týkajúce sa platnosti tohto nástroja, ktoré uvádza vnútroštátny súd, sa dajú ľahko rozptýliť.

30. Napriek tomu si myslím, že ak by Súdny dvor obmedzil svoje posúdenie na platnosť oznámenia o bankovníctve, právne problémy, ktorým čelí vnútroštátny súd v konaní vo veci samej, by nemuseli byť úplne vyriešené. Bez ohľadu na právne účinky oznámenia o bankovníctve je nesporné, že sporné ustanovenia ZBan-1 a ZBan-1L boli prijaté s cieľom dosiahnuť súlad s uvedeným oznámením. Komisia v skutočnosti rýchlo schválila pomoc poskytnutú dotknutým bankám.

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

11 — Pozri okrem iného rozsudky *Grimaldi* (C-322/88, EU:C:1989:646, body 7 až 9) a *Lodato Genaro & C.* (C-415/07, EU:C:2009:220, bod 23).

31. Ako teda navrhuje slovinská vláda, posúdenie Súdneho dvora by sa malo tam, kde je to možné, rozšíriť na zlučiteľnosť takých ustanovení, akým je predmetná vnútroštátna právna úprava, alebo predmetných opatrení s právom EÚ. Na tento účel preformulujem niektoré otázky, ktoré položil Ustavno sodišče (Ústavný súd), a venujem významnú časť týchto návrhov uvedenej problematike.

2. Otázka 1

32. Prvou otázkou vnútroštátny súd žiada usmernenie v súvislosti s právnymi účinkami oznámenia o bankovníctve. Uvedený súd sa v podstate pýta, či sa má oznámenie o bankovníctve považovať za *de facto* záväzné pre členské štáty.

33. Na prvú otázku treba podľa môjho názoru odpovedať záporne.

34. Podľa článku 13 ods. 2 ZEÚ každá inštitúcia Únie koná „v medziach právomocí, ktoré sú jej zverené zmluvami, a v súlade s postupmi, podmienkami a cieľmi v nich ustanovenými“.

35. Je jasné, že podľa článku 108 ZFEÚ je skúmanie zlučiteľnosti konkrétnej pomoci s vnútorným trhom v zásade výlučnou právomocou Komisie, ktorú môžu preskúmať súdy EÚ.¹² Pri tomto skúmaní, ktoré zahŕňa posúdenie a zváženie rôznych prvkov hospodárskej a sociálnej povahy v rámci celoeurópskeho kontextu,¹³ má Komisia širokú mieru voľnej úvahy.¹⁴

36. Naopak, Komisia v tejto oblasti nemá všeobecnú legislatívnu právomoc. Len Rada je podľa článku 109 ZFEÚ oprávnená na návrh Komisie a po porade s Európskym parlamentom prijať všetky nariadenia potrebné na uplatnenie článkov 107 a 108 ZFEÚ. Rada môže v tejto súvislosti preniesť určité regulačné právomoci na Komisiu.¹⁵

37. Znamená to, že Komisia nemá právomoc stanovovať všeobecné a abstraktné záväzné pravidlá upravujúce napríklad situácie, v ktorých možno pomoc považovať za zlučiteľnú, lebo je určená na nápravu vážnej poruchy fungovania v hospodárstve členského štátu podľa článku 107 ods. 3 písm. b) ZFEÚ. Každý taký súbor záväzných pravidiel by bol neplatný.¹⁶

38. Z dôvodu transparentnosti a s cieľom zabezpečiť rovnaké zaobchádzanie a právnu istotu však Komisia môže uverejniť akty tzv. soft law (akými sú usmernenia alebo rôzne druhy oznámení), aby oznámila, akým spôsobom má v určitých situáciách v úmysle uplatniť vyššie uvedenú voľnú úvahu.¹⁷ Súdny dvor síce rozhodol, že ustanovenia takých aktov tzv. soft law musia orgány členských štátov vzhľadom na povinnosť lojálnej spolupráce zakotvenú v článku 4 ods. 3 ZEÚ náležite zohľadniť,¹⁸ túto povinnosť však nemožno chápať tak, že uvedené ustanovenia sú v dôsledku nej záväzné – dokonca ani *de facto* –, lebo inak by došlo k obídniu legislatívneho postupu stanoveného v ZFEÚ.

39. Tieto zásady a pravidlá preto nie sú pre členské štáty záväzné. Jediný účinok, ktorý môžu tieto ustanovenia priamo vyvolať, je vo vzťahu ku Komisii, a aj to len ako obmedzenie výkonu jej právomoci voľnej úvahy: táto inštitúcia musí schváliť opatrenia, ktoré sú v súlade s uvedenými pravidlami, a nemôže sa od nich odchýliť, pokiaľ na to neuvedie právoplatný dôvod. Bez právoplatného dôvodu

12 — Pozri v tomto smere rozsudky van Calster a i. (C-261/01 a C-262/01, EU:C:2003:571, bod 75), Transalpine Ölleitung in Österreich (C-368/04, EU:C:2006:644, bod 38) a Deutsche Lufthansa (C-284/12, EU:C:2013:755, bod 28).

13 — Pozri uznesenie Banco Privado Português a Massa Insolvente do Banco Privado Português/Komisia (C-93/15 P, EU:C:2015:703, bod 61).

14 — Pozri rozsudok Taliansko/Komisia (C-310/99, EU:C:2002:143, bod 45 a tam citovanú judikatúru).

15 — Pozri najmä článok 108 ods. 4 ZFEÚ.

16 — Pozri analogicky rozsudok Francúzsko/Komisia (C-57/95, EU:C:1997:164).

17 — Pozri v tomto smere rozsudky Nemecko a i./Kronofrance (C-75/05 P a C-80/05 P, EU:C:2008:482, body 60 a 61) a analogicky Komisia/Grécko (C-387/97, EU:C:2000:356, bod 87).

18 — Pozri v tomto smere rozsudok Grimaldi (C-322/88, EU:C:1989:646, body 18 a 19) a návrhy, ktoré predniesla generálna advokátka Kokott vo veci Expedia (C-226/11, EU:C:2012:544, bod 38).

môže odklon od týchto pravidiel, ktoré si Komisia sama stanovila, vyústiť do porušenia všeobecných zásad práva, akou je rovnosť zaobchádzania alebo ochrana legitímnej dôvery.¹⁹ Komisia je teda týmito pravidlami viazaná, pokiaľ – pravdaže – nie sú v rozpore so Zmluvami alebo inými platnými právnymi predpismi.²⁰

40. V dôsledku toho taký nástroj, akým je oznámenie o bankovníctve, nemožno považovať za *de iure* alebo *de facto* záväzný pre členské štáty. Účinok týchto ustanovení na členské štáty môže byť nanajvýš incidenčný alebo nepriamy. Aj po uverejnení takého oznámenia sa môžu členské štáty slobodne rozhodnúť, či Komisii oznámia pomoc, ktorú považujú za zlučiteľnú, aj bez splnenia podmienok stanovených v oznámení o bankovníctve.²¹ Komisia je po takom oznámení povinná starostlivo preskúmať zlučiteľnosť pomoci s ustanoveniami Zmluvy.

41. Samotná skutočnosť, že nie je splnené jedno alebo viacero ustanovení oznámenia o bankovníctve, teda nepredstavuje právoplatný dôvod na to, aby Komisia vyhlásila pomoc za nezlučiteľnú.²² Komisia môže – a teda v odôvodnených prípadoch by mala – uplatniť výnimku zo zásad stanovených v oznámení o bankovníctve.²³ Ak to neopodstatnene odmietne urobiť, toto odmietnutie možno, samozrejme, napadnúť pred súdmi EÚ podľa článkov 263 ZFEÚ a 265 ZFEÚ.²⁴

42. Je pravda, že pre členský štát často nemusí byť ľahké presvedčiť Komisiu, že vzhľadom na osobitné okolnosti prípadu by sa jedna zo základných zásad stanovených v oznámení o bankovníctve (napríklad zásada rozdelenia bremena) nemala uplatniť. Je pravdepodobné, že vzhľadom na komplexnejšiu právnu analýzu, ktorú Komisia požaduje (vec nepatrí medzi situácie, ktoré sú v oznámení *a priori* preskúmané), sa môže posúdenie zlučiteľnosti plánovanej pomoci stať neistejším, pokiaľ ide o jeho výsledok, a časovo náročnejším a môže viesť k začatiu konania vo veci formálneho zisťovania podľa článku 108 ods. 2 ZFEÚ.²⁵

43. Dá sa dokonca predpokladať, že v takej situácii, aká prevažuje v konaní vo veci samej (finančná kríza, ktorá hrozila narušením stability celého finančného systému členského štátu), vláda nemusí byť vždy pripravená podstúpiť riziko spojené s tým, že Komisii oznámi pomoc, ktorá nie je v úplnom súlade s ustanoveniami oznámenia o bankovníctve. Oceňujem, že za určitých okolností môže byť hladké a rýchle schválenie oznámenej pomoci pre vládu zvlášť dôležité. Ide však o účelové úvahy, ktoré môžu byť relevantné pri prijímaní politických rozhodnutí vládou, nemôžu však ovplyvniť povahu a účinky aktu EÚ, ktoré vyplývajú z ustanovení Zmlúv. To, že členský štát podstúpi riziko nutnosti predĺženia obdobia pozastavenia plánovanej pomoci a že jeho úloha presvedčiť Komisiu o zlučiteľnosti pomoci môže byť zaťažujúca, je len faktickým následkom, a nie právnym účinkom vyvolaným údajnou záväznou povahou oznámenia o bankovníctve.²⁶

19 — Pokiaľ ide o oznámenie o bankovníctve z roku 2008, pozri rozsudok Banco Privado Português a Massa Insolvente do Banco Privado Português (C-667/13, EU:C:2015:151, bod 69 a tam citovanú judikatúru). Podobný účinok prekážky môže vzniknúť aj vo vzťahu k orgánom členských štátov, ktoré sa výslovne zaviazali dodržiavať zásady uvedené v tzv. soft law nástroji prijatom Komisiou: dotknutí jednotlivci môžu týmto orgánom vytkáť neopodstatnený odklon od týchto zásad v súlade s princípom *venire contra factum proprium non valet*. Pozri v tomto smere rozsudok Expedia (C-226/11, EU:C:2012:795, body 26 a 27).

20 — Pozri rozsudky Deuffl/Komisija (310/85, EU:C:1987:96, bod 22) a Španielsko/Komisija (C-351/98, EU:C:2002:530, bod 53).

21 — Pozri v tomto smere uznesenie EREF/Komisija (T-694/14, EU:T:2015:915, body 26 a 29).

22 — Opačný záver by v podstate znamenal, že Komisia má v tejto oblasti legislatívnu právomoc. Nemôžem preto súhlasiť s výkladom ustanovení Zmluvy alebo s chápaním existujúcej judikatúry navrhnutým v návrhoch, ktoré predniesla generálna advokátka Sharpston vo veci Grécko/Komisija (C-431/14 P, EU:C:2015:699, poznámka pod čiarou 21).

23 — Pozri v tomto smere návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Jacobs vo veci Komisia/Portugalsko (C-391/01, EU:C:2002:270, bod 38 a tam citovanú judikatúru). Pozri tiež rozsudok Súdu prvého stupňa Fachvereinigung Mineralfaserindustrie/Komisija (T-375/03, EU:T:2007:293, body 140 a 141) a analogicky uznesenie Všeobecného súdu Smurfít Kappa Group/Komisija (T-304/08, EU:T:2010:279, body 86 až 97).

24 — Pozri uznesenie EREF/Komisija (T-694/14, EU:T:2015:915, body 26 a 29).

25 — Porovnaj uznesenie EREF/Komisija (T-694/14, EU:T:2015:915, bod 29).

26 — Pozri analogicky rozsudky IBM/Komisija (60/81, EU:C:1981:264, bod 19) a Taliansko/Komisija (C-301/03, EU:C:2005:727, bod 30). Pozri tiež rozsudok Všeobecného súdu Nemecko/Komisija (T-258/06, EU:T:2010:214, bod 151).

44. Kľúčové je to, že z právneho hľadiska je členský štát schopný preukázať, že napriek nerozdeleniu bremena (alebo nesplneniu iného kritéria stanoveného v oznámení o bankovníctve) pomoc banke, ktorá má problémy, stále spĺňa požiadavky článku 107 ods. 3 písm. b) ZFEÚ. Okrem situácií, ktoré sú už uvedené v samotnom oznámení o bankovníctve, si totiž viem predstaviť situácie, v ktorých vláda preukáže, že záchrana a reštrukturalizácia banky je napríklad menej nákladná pre štát a jej riadenie je rýchlejšie a jednoduchšie, ak nedôjde k rozdeleniu bremena vo vzťahu k všetkým alebo k niektorým investorom uvedeným v oznámení o bankovníctve.²⁷

45. Vzhľadom na predchádzajúce úvahy sa domnievam, že na prvú otázku treba odpovedať v tom zmysle, že oznámenie o bankovníctve nie je pre členské štáty záväzné.

3. Otázka 2

46. Druhou otázkou sa vnútroštátny súd pýta, či pokiaľ ide o rozdelenie bremena medzi akcionárov a podriadených veriteľov banky, prekračujú body 40 až 46 oznámenia o bankovníctve právomoc, ktorú Komisii priznávajú články 107 ZFEÚ až 109 ZFEÚ.

a) Požaduje Komisia vždy rozdelenie bremena?

47. Ako som uviedol vyššie, druhá otázka je podľa všetkého založená na predpoklade, že oznámenie o bankovníctve *de facto* stanovuje pravidlá, ktoré musia členské štáty dodržiavať.

48. Z dôvodov uvedených v odpovedi na prvú otázku však tento predpoklad nie je správny: oznámenie o bankovníctve vrátane svojich bodov 40 až 46 nie je pre členské štáty záväzné. Je teda jasné, že Komisia nemôže také rozdelenie bremena, aké je uvedené v oznámení o bankovníctve, považovať za *conditio sine qua non* vyhlásenia pomoci pre banku v ťažkostiach za zlučiteľnú podľa článku 107 ods. 3 písm. b) ZFEÚ. Pomoc totiž môže byť v súlade s požiadavkami uvedeného ustanovenia Zmluvy napriek tomu, že jej súčasťou nie je rozdelenie bremena. Rozdelenie bremena napokon v znení článku 107 ods. 3 písm. b) ZFEÚ nefiguruje.

49. Tento záver platí o to viac, že v samotnom znení oznámenia o bankovníctve je uvedené, že rozdelenie bremena je potrebné len „zvyčajne“ (body 41 a 43), „v zásade“ (body 43 a 44) a nemožno ho požadovať, pokiaľ by mohlo spôsobiť porušenie základných práv (bod 19), ohroziť finančnú stabilitu alebo viesť k neprimeraným výsledkom (bod 45). Za výnimočných okolností teda Komisia rozdelenie bremena nepožaduje.

b) Porušuje Komisia pravidlá štátnej pomoci tým, že zvyčajne požaduje rozdelenie bremena?

50. Otázka položená vnútroštátnym súdom sa však dá chápať aj ako otázka, či Komisia nesprávne vykladá alebo nesprávne uplatňuje pravidlá štátnej pomoci, keď usudzuje, že v situáciách, na ktoré sa vzťahuje oznámenie o bankovníctve, si pomoc bankám v ťažkostiach zvyčajne vyžaduje opatrenia na rozdelenie bremena, ak má byť zlučiteľná s článkom 107 ods. 3 písm. b) ZFEÚ.

51. Na túto otázku treba podľa môjho názoru odpovedať záporne.

27 — Môže to nastať napríklad v prípade, že – na základe uplatnenia „zásady nezhoršenia postavenia žiadneho veriteľa“ – by bol príspevok požadovaný od investorov skôr obmedzený a orgány môžu očakávať nákladné súdne spory a/alebo procesné komplikácie, ak chcú uplatniť rozdelenie bremena. Za takých okolností nie je vylúčené, že členský štát bude zvažovať, že sám poskytne (obmedzené) dodatočné finančné prostriedky na reštrukturalizáciu banky.

52. Ako som uviedol v bode 35 týchto návrhov, Komisia má širokú mieru voľnej úvahy, keď posudzuje, či možno štátnu pomoc označiť za zlučiteľnú s vnútorným trhom podľa článku 107 ods. 3 ZFEÚ. Nijaké ustanovenie o štátnej pomoci podľa všetkého Komisii nebráni, aby na účely tohto posúdenia zohľadnila, či a prípadne v akom rozsahu boli prijaté opatrenia na rozdelenie bremena. Naopak, domnievam sa, že priaznivé stanovisko týkajúce sa prijatia takých opatrení môže byť v súlade so samotnými zásadami, na ktorých sú založené ustanovenia Zmluvy o štátnej pomoci. Ako vysvetlím nižšie, podľa všetkého sa to uplatní ešte viac v situáciách, na ktoré sa vzťahuje oznámenie o bankovníctve.

53. Z ustálenej judikatúry vyplýva, že pomoc možno vyhlásiť za zlučiteľnú, len pokiaľ je *nevyhnutná* na dosiahnutie jedného z cieľov stanovených v článku 107 ods. 3 ZFEÚ. Pomoc, ktorá ide nad rámec toho, čo je nevyhnutné na dosiahnutie sledovaného cieľa, poskytuje neopodstatnenú konkurenčnú výhodu príjemcovi pomoci. Takú pomoc teda nemožno považovať za zlučiteľnú s vnútorným trhom.²⁸

54. Je jasné, že požiadavka, aby banka v ťažkostiach mobilizovala svoje vnútorné zdroje a pokryla aspoň časť strát, skôr než bude poskytnutá štátna podpora, a aby investori tejto banky tiež prispeli k jej rekapitalizácii, ak je to potrebné a vhodné, podľa všetkého obmedzuje pomoc na nevyhnutné minimum. Zdá sa preto, že dôvod existencie bodov 40 až 46 oznámenia o bankovníctve je v súlade so zásadami, z ktorých vychádzajú ustanovenia Zmluvy o štátnej pomoci.

55. Komisia totiž aj pred krízou postupovala v súvislosti s pomocou na záchranu a reštrukturalizáciu firiem v ťažkostiach – a súdy EÚ tento postup potvrdili²⁹ – vo všeobecnosti tak, že od príjemcov pomoci požadovala primeraný príspevok k nákladom na reštrukturalizáciu.³⁰ Je pravda, že pravidlá štátnej pomoci EÚ si nevyhnutne nevyžadujú, aby akcionári a veritelia spoločnosti, ktorú chce členský štát reštrukturalizovať, prijali určitú formu „záchranných opatrení“. Významnejší príspevok samotnej spoločnosti alebo jej akcionárov a veriteľov – ktorý môže mať podobu opatrení na rozdelenie bremena uvedených v bodoch 40 až 46 oznámenia o bankovníctve – však možno považovať za presvedčivejší z hľadiska situácií, ktoré upravuje oznámenie o bankovníctve.³¹

56. Oznámenie o bankovníctve bolo prijaté na základe článku 107 ods. 3 písm. b) ZFEÚ, ktoré umožňuje pomoc na nápravu vážnej poruchy fungovania v hospodárstve členského štátu.³² Túto formu pomoci možno poskytnúť len za mimoriadnych okolností: porucha musí byť „vážna“ a musí mať vplyv na celé hospodárstvo dotknutého členského štátu, a nielen na niektorý z jeho regiónov alebo na časti jeho územia.³³ V prejednávanej veci sa použitie právneho základu článku 107 ods. 3 písm. b) ZFEÚ zdá byť ešte opodstatnenejšie vzhľadom na to, že viaceré členské štáty postihla vážna porucha fungovania hospodárstva, ktorá v rôznej miere vyplývala zo svetovej finančnej krízy.

57. Z nasledujúcich dôvodov nepovažujem za neprimerané po prvé to, že mimoriadna povaha situácií upravených v oznámení o bankovníctve si vyžaduje zvlášť prísne posúdenie otázky, či je oznámená pomoc skutočne obmedzená na nevyhnutné minimum; a po druhé, že také prísne posúdenie sa v zásade vykoná vo všetkých podobných prípadoch oznámených Komisii.

28 — Pozri v tomto zmysle rozsudky Nuova Agricast (C-390/06, EUC:2008:224, body 68 a 69 a tam citovanú judikatúru) a Nemecko/Komisia (C-400/92, EUC:1994:360, body 12, 20 a 21).

29 — Pozri napríklad rozsudok Francúzsko/Komisia (C-17/99, EUC:2001:178, bod 36) a rozsudok Súdu prvého stupňa Corsica Ferries France/Komisia (T-349/03, EUT:2005:221, bod 66).

30 — Pozri napríklad oznámenie Komisie – Usmernenia spoločenstva o štátnej pomoci na záchranu a reštrukturalizáciu firiem v ťažkostiach (Ú. v. EÚ C 244, 2004, s. 2), body 7 a 43 až 45.

31 — Porovnaj rozsudky Všeobecného súdu ABN Amro Group/Komisia (T-319/11, EUT:2014:186, bod 43) a Corsica Ferries France/Komisia (T-349/03, EUT:2005:221, bod 266).

32 — Pozri odôvodnenie 3 oznámenia o bankovníctve.

33 — Pozri rozsudok Súdu prvého stupňa Freistaat Sachsen a i./Komisia (T-132/96 a T-143/96, EUT:1999:326, bod 167), ktorý bol potvrdený v odvolacom konaní (rozsudok Freistaat Sachsen a i./Komisia, C-57/00 P a C-61/00 P, EUC:2003:510, body 97 a 98).

58. Finančné služby a bankové služby zvlášť predstavujú činnosti, ktoré treba posudzovať – prinajmenšom z hľadiska štátnej pomoci – rovnakým spôsobom ako iné hospodárske činnosti. Ide o činnosť, ktorú vykonáva viacero (súkromných alebo štátnych) spoločností na otvorenom a konkurenčnom trhu. Jednotlivci ako v prípade akejkoľvek inej hospodárskej činnosti investujú do podnikov, ktoré pôsobia na uvedenom trhu, pričom zvyčajne je ich cieľom dosiahnuť z investícií zisk. Z povahy každej hospodárskej činnosti vyplýva, že niektoré podniky – vo všeobecnosti tie, ktorých výkonnosť je najslabšia – zbankrotujú a opustia trh a ich investori v dôsledku toho úplne alebo čiastočne prídu o svoje investície.³⁴

59. Zároveň však finančné služby zohrávajú v moderných hospodárskych systémoch veľmi odlišnú úlohu. Banky a ďalšie úverové inštitúcie sú životne dôležitým zdrojom financií pre (väčšinu) podnikov pôsobiacich na každom trhu. Banky sú navyše často navzájom úzko prepojené a mnohé z nich pôsobia na medzinárodnej úrovni. Kríza jednej alebo viacerých bánk sa preto môže rýchlo rozšíriť na ďalšie banky (v domovskom štáte i v iných členských štátoch) a to zas môže vyvolať negatívne účinky presahovania do ďalších odvetví hospodárstva (ktoré sa často označujú za „reálnu ekonomiku“).³⁵ Tento efekt nákazy môže v konečnom dôsledku vážne postihnúť životy súkromných osôb.

60. Verejné orgány majú teda počas finančnej krízy neľahkú úlohu spočívajúcu v tom, že musia často veľmi súrne konať s cieľom zabezpečiť citlivú rovnovahu medzi jednotlivými navzájom si konkurujúcimi záujmami. Orgány musia na jednej strane zabezpečiť stabilitu svojho finančného systému a zabrániť nakazeniu „zdravých“ bánk a reálnej ekonomiky alebo ju znížiť. Na druhej strane však orgány musia čo najviac obmedziť zapojenie verejných zdrojov, lebo náklady verejného rozpočtu na zabezpečenie tejto stability môžu byť významné. Ak sa totiž štát vystaví príliš veľkému riziku, môže to prispieť k zmene finančnej krízy na krízu štátneho dlhu, ktorá môže mať následky aj na celú hospodársku a menovú úniu (ďalej len „HMÚ“). Navyše ako zdôrazňuje slovinská vláda, masívny štátny zásah zahŕňajúci plnú a nepodmienujúcu podporu bánk v ťažkostiach môže spôsobiť vážne narušenie hospodárskej súťaže a narušiť integritu vnútorného trhu: dobre fungujúce spoločnosti môžu byť negatívne postihnuté pomocou poskytnutou menej výkonným konkurentom. Okrem toho môže dôjsť k podpore morálneho hazardu: úverové inštitúcie môžu začať robiť rizikovejšie investície s nádejou na vyššie zisky, lebo v prípade finančných problémov sú verejné orgány podľa všetkého ochotné zasiahnuť a zachrániť ich pomocou verejných peňazí.

61. Komisia má navyše dobrý argument na to, aby opatrenia na rozdelenie bremena požadovala *vo všeobecnosti*. Komisia by totiž vytvárala nerovnaké podmienky pre banky, ak by také opatrenia požadovala len v prípade, že dotknutý členský štát nie je schopný poskytnúť dodatočné finančné prostriedky potrebné na náhradu týchto opatrení. S bankami by sa totiž nemalo zaobchádzať rozdielne v závislosti od veľkosti členského štátu, v ktorom sú usadené, a od hospodárskych podmienok, ktoré v ňom prevažujú.³⁶

62. Na základe toho sa domnievam, že Komisia je oprávnená vychádzať z toho, že v takých situáciách, aké upravuje oznámenie o bankovníctve, možno rozdelenie bremena medzi investorov zvyčajne považovať za nevyhnutné na to, aby sa pomoc mohla označiť za zlučiteľnú v zmysle článku 107 ods. 3 písm. b) ZFEÚ.

63. Vzhľadom na predchádzajúce úvahy sa domnievam, že body 40 až 46 oznámenia o bankovníctve neprekračujú právomoc, ktorú Komisii priznávajú články 107 ZFEÚ až 109 ZFEÚ. Komisia sa okrem toho nedopúšťa nesprávneho výkladu alebo nesprávneho uplatňovania ustanovení o štátnej pomoci, keď vychádza z toho, že v situáciách, na ktoré sa vzťahuje oznámenie o bankovníctve, si pomoc bankám v ťažkostiach zvyčajne vyžaduje opatrenia na rozdelenie bremena, ak má byť zlučiteľná s článkom 107 ods. 3 písm. b) ZFEÚ.

34 — Porovnaj návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Bot vo veci KA Finanz (C-483/14, EU:C:2015:757).

35 — Porovnaj bod 25 oznámenia o bankovníctve.

36 — Porovnaj body 9 a 18 oznámenia o bankovníctve.

4. Otázky 3 a 4

64. Treťou a štvrtou otázkou, ktoré možno preskúmať spoločne, sa vnútroštátny súd v podstate pýta, či je rozdelenie bremena upravené v bodoch 40 až 46 oznámenia o bankovníctve zlučiteľné so zásadou ochrany legitímnej dôvery a s právom vlastníť majetok (ďalej spolu len „predmetné práva“).

65. Súdny dvor považuje zásadu ochrany legitímnej dôvery za všeobecnú a nadradenú zásadu práva EÚ na ochranu jednotlivca.³⁷ Podľa článku 17 ods. 1 Charty tak právo vlastníť majetok predstavuje jedno zo základných práv uznaných právnym poriadkom EÚ.

66. Nesúhlasím však s názorom navrhovateľov v konaní vo veci samej, podľa ktorého oznámenie o bankovníctve porušuje predmetné práva. Na úvod chcem zopakovať, že uvedený právny nástroj nie je pre členské štáty záväzný: pomoc sa môže v situáciách, ktoré tento nástroj upravuje, považovať za zlučiteľnú s vnútorným trhom, aj pokiaľ pravidlá uvedené v tomto nástroji (vrátane pravidiel týkajúcich sa rozdelenia bremena) nie sú doslovne dodržané.

67. Okrem toho ako som zdôraznil vyššie,³⁸ v oznámení o bankovníctve je výslovne uvedené, že rozdelenie bremena nie je vždy potrebné, najmä ak by viedlo k porušeniu základných práv. Nijaké ustanovenie upravujúce pravidlá štátnej pomoci EÚ (vrátane zásad stanovených v oznámení o bankovníctve) tak nemožno vykladať v tom zmysle, že si vyžaduje rozdelenie bremena, pokiaľ by to viedlo k porušeniu jedného z predmetných práv.

a) Porušuje oznámenie o bankovníctve zásadu ochrany legitímnej dôvery?

68. Konkrétnejšie pokiaľ ide o zásadu ochrany legitímnej dôvery, chcel by som poukázať na to, že podľa ustálenej judikatúry môže taká dôvera vzniknúť len vtedy, ak boli určitej osobe poskytnuté presné, bezpodmienečné a zhodujúce sa záruky pochádzajúce z oprávnených a spoľahlivých zdrojov.³⁹ Nevieam, kedy a ako bola navrhovateľom v konaní vo veci samej poskytnutá záruka, že ich investície nebudú nijakým spôsobom ovplyvnené verejnými opatreniami určenými na záchranu a reštrukturalizáciu bánk v ťažkostiach. Skutočnosť, že Komisia pred uverejnením oznámenia o bankovníctve systematicky nepožadovala uloženie opatrení na rozdelenie bremena veriteľom a ďalším investorom podobného typu na to, aby bola pomoc zlučiteľná podľa článku 107 ods. 3 písm. b) ZFEÚ,⁴⁰ nemožno považovať za „presné, bezpodmienečné a zhodujúce sa záruky“ v zmysle uvedenej judikatúry. Opatrný a rozvážny investor nemôže bez jasného a výslovného záväzku Komisie očakávať, že existujúca situácia, ktorú môžu príslušné orgány zmeniť v rámci výkonu svojej diskrečnej právomoci, bude zachovaná.⁴¹ Komisia musí mať možnosť prispôbiť svoje posúdenie podľa článku 107 ZFEÚ meniacim sa podmienkam na trhoch ovplyvnených pomocou a všeobecnejšie v celom hospodárstve EÚ.⁴² Komisia by okrem toho mala byť schopná poučiť sa zo svojich minulých postupov a v dôsledku toho prispôbiť svoje metódy hodnotenia oznámenej pomoci nadobudnutým skúsenostiam.⁴³

69. Nemôže ísť ani o porušenie ochrany legitímnej dôvery z toho dôvodu, že Komisia v oznámení o bankovníctve nestanovila prechodné obdobie, po uplynutí ktorého sa začnú uplatňovať nové zásady. Je pravda, že prechodné obdobia sú často vhodné na to, aby umožnili hospodárskym subjektom prispôbiť sa zmene politiky v určitej oblasti práva. Nemusí to tak však byť vždy. Napríklad v oznámení o bankovníctve je uvedené, že v situáciách, ktoré upravuje, treba zabrániť odlevu kapitálu

37 — Pozri rozsudok Mulder a i./Rada a Komisia (C-104/89 a C-37/90, EU:C:2000:38, bod 15).

38 — Bod 49 týchto návrhov.

39 — Pozri okrem iného rozsudok HGA a i./Komisia (C-630/11 P až C-633/11 P, EU:C:2013:387, bod 132 a tam citovanú judikatúru).

40 — Pozri body 16 až 18 oznámenia o bankovníctve.

41 — Pozri v tomto smere analogicky rozsudok Plantanol (C-201/08, EU:C:2009:539, bod 53 a tam citovanú judikatúru).

42 — Porovnaj rozsudky Delacre a i./Komisia (C-350/88, EU:C:1990:71, bod 33) a British Steel/Komisia (C-1/98 P, EU:C:2000:644, bod 52).

43 — Porovnaj bod 18 oznámenia o bankovníctve.

(najmä pokiaľ ide o majiteľov hybridného kapitálu a majiteľov podriadeného dlhu), aby sa zabezpečilo, že pomoc sa skutočne obmedzí na nevyhnutné minimum.⁴⁴ V niektorých prípadoch preto prechodné obdobia môžu byť zbytočné, nemožné alebo dokonca kontraproduktívne. Zmenu politiky alebo nový administratívny postup môže byť potrebné uplatniť mimoriadne urýchlene a niekedy aj bez predchádzajúceho upozornenia.

70. Súdny dvor totiž uznal, že prevažujúci verejný záujem môže brániť prijatiu prechodných opatrení vo vzťahu k situáciám, ktoré nastali pred nadobudnutím účinnosti nových pravidiel, ale stále podliehajú zmene.⁴⁵ Podľa môjho názoru cieľ zabezpečiť stabilitu finančného systému a zároveň zabrániť nadmerným verejným výdavkom a minimalizovať narušenie hospodárskej súťaže predstavuje takýto prevažujúci verejný záujem.

b) Porušuje oznámenie o bankovníctve právo vlastníť majetok?

71. Pokiaľ ide ďalej o právo vlastníť majetok, musím poukázať na to, že oznámenie o bankovníctve nestanovuje nijakú konkrétnu podobu alebo postup na prijatie opatrení na rozdelenie bremena uvedených v bodoch 40 až 46. Také opatrenia totiž môžu byť prijaté aj dobrovoľne zo strany banky alebo jej investorov, prípadne s ich súhlasom. Oznámenie o bankovníctve preto vnútroštátnym orgánom nevyhnutne neukladá povinnosť prijať opatrenia, ktoré ovplyvnia právo investorov vlastníť majetok.⁴⁶

72. Bod 46 oznámenia o bankovníctve okrem toho jasne stanovuje, že členské štáty musia dodržiavať „zásadu nezhoršenia postavenia žiadneho veriteľa“: podriadení veritelia by z ekonomického hľadiska nemali dostať menšiu hodnotu, než je hodnota, akú by mal ich nástroj, keby sa štátna pomoc neposkytla. V bode 20 je všeobecnejšie uvedené, že opatrenia na obmedzenie narušenia hospodárskej súťaže⁴⁷ „by v každom prípade mali byť nastavené tak, aby sa v čo najväčšej miere približovali takej situácii na trhu, ktorá by nastala, ak by príjemca pomoci opustil trh bez poskytnutia pomoci“ (túto zásadu budem nazývať „zásadou trhovej aproximácie“).

73. Tieto zásady – ktoré rozoberiem nižšie – si jednoznačne vyžadujú, aby členské štáty náležite zobrali do úvahy majetkové práva investorov počas reštrukturalizácie banky v ťažkostiach.

74. Vzhľadom na predchádzajúce úvahy konštatujem, že body 40 až 46 oznámenia o bankovníctve sú zlučiteľné so zásadou ochrany legitímnej dôvery a s právom vlastníť majetok.

c) Spôsobujú predmetné opatrenia porušenie predmetných práv?

75. Otázky vnútroštátneho súdu však možno chápať aj tak, že sa nimi nepýta, či oznámenie o bankovníctve porušuje predmetné práva, ale či ich porušujú predmetné opatrenia. Je jasné, že skutočnosť, že body 40 až 46 oznámenia o bankovníctve automaticky nevedú k porušeniu týchto práv, neznamená, že opatrenia na rozdelenie bremena skutočne prijaté členským štátom, ktoré sú v súlade s týmto oznámením, sú nevyhnutne zlučiteľné s uvedenými právami.

76. Z vyššie uvedených dôvodov je preto jasné, že body 40 až 46 oznámenia o bankovníctve nemožno chápať tak, že z nich vyplýva, že právo EÚ vnútroštátnym orgánom priznáva neobmedzenú „licenciu na vyvlastňovanie“ vlastného kapitálu, hybridného kapitálu alebo podriadeného dlhu bánk v ťažkostiach. Oznámenie o bankovníctve členským štátom neukladá ani nepovoľuje porušovať predmetné práva.

44 — Pozri body 16, 41 a 47 oznámenia o bankovníctve.

45 — Pozri rozsudok Affish (C-183/95, EU:C:1997:373, bod 57 a tam citovanú judikatúru).

46 — V tomto smere treba pripomenúť, že podľa článku 345 ZFEÚ „Zmluvy sa nedotýkajú úpravy vlastníckych vzťahov uplatňovanej v členských štátoch“.

47 — Medzi uvedené opatrenia podľa môjho názoru patria opatrenia na rozdelenie bremena.

Rovnako schválenie pomoci Komisiou neznamená, že oznámené opatrenia sa vymykajú možnosti preskúmania ich zlučiteľnosti so základnými právami v rozsahu, v akom tieto opatrenia patria do pôsobnosti práva EÚ. Judikatúra Súdneho dvora, ako aj Európskeho súdu pre ľudské práva (ďalej len „ESLP“) týkajúca sa predmetných práv je podľa môjho názoru plne uplatniteľná na také situácie, aké sú predmetom konania vo veci samej.

77. Také preskúmanie považujem za dôležitejšie, pokiaľ ide o právo investorov dotknutých bánk vlastníť majetok. Je totiž nesporné, že ak sa také opatrenia na rozdelenie bremena, aké sú uvedené v bodoch 40 až 46 oznámenia o bankovníctve, prijímajú proti vôli akcionárov a veriteľov bánk, ktoré sa majú rekapitalizovať, môžu vážne narušiť ich majetkové práva.

78. Rozhodnutie o tejto otázke však neprináleží Súdnu dvoru napriek tomu, že uvedené opatrenia patria do pôsobnosti práva EÚ. Skutkový, hospodársky a právny rámec konania vo veci samej je totiž mimoriadne zložitý a Súdny dvor nemá k dispozícii všetky informácie, ktoré by boli potrebné na starostlivé posúdenie veci.

79. Okrem toho existuje zásadnejší dôvod na to, aby sa posúdenie ponechalo na vnútroštátne súdy. V tejto situácii môže byť užitočné poukázať na to, že podľa pravidiel štátnej pomoci EÚ sa nijaký podnik nemôže domáhať práva na získanie štátnej pomoci alebo, inak povedané, nijaký členský štát nemožno v rámci práva EÚ považovať za povinný poskytnúť štátnu pomoc určitej spoločnosti.

80. Je pravda, že po zavedení HMÚ – s ktorou je spojená koordinácia hospodárskej politiky, spoločná menová politika a spoločná mena⁴⁸ – si členské štáty musia splniť niekoľko povinností voči Únii (a iným členským štátom) najmä v súvislosti s dosiahnutím cieľov spojených s udrжанím stabilných cien, zdravých verejných financií a menových podmienok a trvalo udržateľnej platobnej bilancie.⁴⁹ Zabezpečenie stability finančného systému v jednotlivých členských štátoch treba jednoznačne považovať za kľúč k dosiahnutiu vyššie uvedených cieľov. Je nesporné, že ako zdôrazňuje Banka Slovenije, členské štáty nemajú úplnú voľnosť, keď konajú s cieľom zachrániť a reštrukturalizovať banky systémového významu. Je aj v záujme Únie, aby členské štáty zasiahli s cieľom predísť možným následkom bankrotu jednej alebo viacerých bánk na svojom území na stabilitu a fungovanie HMÚ (alebo ich obmedziť).

81. V prejednávanej veci bola reštrukturalizácia dotknutých bánk v skutočnosti súčasťou komplexnejšieho zásahu slovinských orgánov zameraného na nápravu existujúcej makroekonomickej nerovnováhy a zabezpečenie stability bankového systému. V tejto súvislosti totiž patrila medzi možné opatrenia plánované inštitúciami EÚ rekapitalizácia systémových bánk a v prípade potreby poskytnutie dodatočných verejných prostriedkov, ak budú zistené ďalšie nedostatky.⁵⁰

82. Pravda je však taká, že napriek prípadným návrhom alebo odporúčaniam inštitúcií EÚ členské štáty nie sú podľa práva EÚ povinné poskytnúť pomoc za určitých okolností. Členské štáty majú k dispozícii rôzne nástroje na riešenie problematických otázok konštatovaných inštitúciami EÚ. Rozhodnutie o tom, či je v určitom okamihu vhodné poskytnúť štátnu pomoc jednému alebo viacerým konkrétnym podnikom, teda v konečnom dôsledku prináleží vnútroštátnym orgánom. Vnútroštátne orgány sú podobne zodpovedné za prijatie rozhodnutia o objeme verejných prostriedkov, ktoré sa použijú, a o štruktúre opatrení.⁵¹ Komisia musí len preskúmať plánované opatrenie, aby posúdila jeho zlučiteľnosť s vnútorným trhom. Môže teda vetovať určité opatrenie alebo ho schváliť za určitých podmienok, ale nikdy nemôže prijímať rozhodnutia *namiesto* vnútroštátnych orgánov.

48 — Pozri najmä článok 3 ods. 4 ZEÚ a články 119 ZFEÚ až 144 ZFEÚ.

49 — Pozri najmä článok 119 ods. 3 ZFEÚ. Všeobecnejšie tiež pozri rozsudok Pringle (C-370/12, EU:C:2012:756).

50 — Pozri najmä odporúčanie Rady z 9. júla 2013, ktoré sa týka národného programu reforiem Slovinska na rok 2013 a ktorým sa predkladá stanovisko Rady k programu stability Slovinska na roky 2012 – 2016 (Ú. v. EÚ C 217, 2013, s. 75), a Európska komisia, Európske hospodárstvo – makroekonomická nerovnováha, Slovinsko 2013 (príležitostné dokumenty 142, apríl 2013).

51 — Pozri v tomto smere analogicky uznesenie EREF/Komisia (T-694/14, EU:T:2015:915, bod 28).

83. Zjavne to neznamená, že Komisia nemôže vnútroštátnym orgánom poskytovať usmernenia o tom, ako zabezpečiť zlučiteľnosť oznámenej pomoci s vnútorným trhom.⁵² Usmernenia môže poskytnúť vopred prostredníctvom uverejnenia aktov tzv. soft law, ako je uvedené v bode 38 týchto návrhov, a *ad hoc* v súvislosti s prebiehajúcimi konaniami podľa článku 108 ZFEÚ.

84. Pravdou však zostáva, že práve orgány členských štátov sú z právneho hľadiska zodpovedné za rozhodnutie o poskytnutí pomoci v danej situácii a za zabezpečenie súladu plánovanej pomoci s ďalšími platnými ustanoveniami práva EÚ, vnútroštátneho alebo medzinárodného práva.⁵³ Platí to napriek skutočnosti, že z politického hľadiska môžu byť ich rozhodnutia v tejto oblasti viac či menej významne ovplyvnené návrhmi a odporúčaniami inštitúcií EÚ.

85. Vnútroštátne sudy majú teda vo všeobecnosti lepšie postavenie než Súdny dvor na to, aby preskúmali, či pri poskytnutí pomoci dochádza k porušeniu základných práv určitých jednotlivcov.

86. Aby som sa teda vrátil k prejednávanej veci, nezaujmem definitívne stanovisko k tvrdeniam predloženým navrhovateľmi v konaní vo veci samej a uvediem tieto pripomienky dúfajúc, že vnútroštátnemu súdu poskytnú užitočné usmernenie.

87. Článok 17 Charty stanovuje, že právo vlastníť majetok nie je absolútne a treba ho posudzovať vo vzťahu k jeho funkcii v spoločnosti. V dôsledku toho môže byť výkon práva vlastníť majetok obmedzený pod podmienkou, že toto obmedzenie v skutočnosti zodpovedá cieľom všeobecného záujmu sledovaným Úniou a nepredstavuje v súvislosti so sledovaným cieľom neprimeraný a neprípustný zásah do samotnej podstaty takto zaručených práv.⁵⁴

88. Ako ďalej zdôrazňuje vnútroštátny súd v návrhu na začatie prejudiciálneho konania, cieľ spočívajúci v zabezpečení stability finančného systému pri súčasnom zabránení nadmerným verejným výdavkom a minimalizovaní narušenia hospodárskej súťaže nepredstavuje cieľ všeobecného záujmu, ktorý môže byť dôvodom na určité obmedzenia práva vlastníť majetok.⁵⁵

89. Pokiaľ ide o otázku, či predmetné opatrenia predstavujú neprípustný zásah do samotnej podstaty majetkových práv investorov, musím opäť odkázať na zásady stanovené v bodoch 20 a 46 oznámenia o bankovníctve: zásadu trhovej aproximácie a „zásadu nezhoršenia postavenia žiadneho veriteľa“.⁵⁶

90. Tieto zásady znamenajú, že pokiaľ je zásah štátu vykonaný správne, zníži sa len nominálna hodnota vlastného kapitálu a príslušných dlhových nástrojov, lebo táto hodnota už nezodpovedá ich skutočnej hodnote. Znehodnotenie týchto nástrojov je teda čisto formálne. Z ekonomického hľadiska by sa postavenie investorov ako celok nemalo zmeniť: v prípade najhoršieho scenára ich postavenie celkovo nie je horšie, než by bolo bez zásahu štátu.⁵⁷ To podľa môjho názoru znamená, že nedochádza k zásahu do samotnej podstaty práva investorov vlastníť majetok.

52 — Naopak Komisia je povinná pomáhať orgánom členských štátov v tejto oblasti v súlade s článkom 4 ods. 3 ZEÚ.

53 — Pozri v tomto smere analogicky rozsudok Iglesias Gutiérrez a Rion Bea (C-352/14 a C-353/14, EUC:2015:691, bod 29).

54 — Pozri napríklad rozsudok Kadi a Al Barakaat International Foundation/Rada a Komisia (C-402/05 P a C-415/05 P, EUC:2008:461, bod 355).

55 — Porovnaj tiež rozsudok ESLP Olczak v. Poľsko (dec.), č. 30417/96, ESLP 2002-X (výňatky) a tam citovanú judikatúru.

56 — Pozri bod 72 týchto návrhov.

57 — Z tohto hľadiska by sa dala dokonca spochybníť terminológia použitá v oznámení o bankovníctve, lebo sa zdá, že keďže investori teoreticky neutrpia nijakú ekonomickú stratu, nedochádza k rozdeleniu skutočného bremena. Bez ohľadu na to sa domnievam, že zásady stanovené v oznámení o bankovníctve sú v súlade s judikatúrou ESLP: z ustálenej judikatúry uvedeného súdu vyplýva, že odobratie majetku bez uhradenia sumy primerane zodpovedajúcej jeho hodnote zvyčajne predstavuje neprimeraný zásah, ktorý nemožno považovať za odôvodnený podľa článku 1 Protokolu č. 1. Článok 1 však nezaručuje právo na plnú náhradu za každých okolností, lebo legitímne ciele „všeobecného záujmu“ sledované opatreniami hospodárskej reformy alebo opatreniami určenými na dosiahnutie lepšej sociálnej spravodlivosti si môžu vyžadovať zaplatenie nižšej sumy, než je plná trhovú hodnota. Za výnimočných okolností môže byť odôvodnené aj nevyplatenie nijakej náhrady (pozri rozsudok Lithgow a i v. Spojené kráľovstvo, 8. júla 1986, Série A č. 102).

91. Je však na vnútroštátnom súde, aby overil, či sú v prejednávanej veci splnené dve vyššie uvedené podmienky. Pri skúmaní predmetných opatrení musí tento súd zjavne zohľadniť všetky relevantné skutočnosti. Uvedený súd bude musieť najmä na jednej strane zvážiť potrebu zvlášť rýchleho postupu vnútroštátnych orgánov, riziká, ktoré by finančnému systému Slovinska hrozili bez takého postupu, a potrebu zabrániť nadmerným následkom pre verejný rozpočet. Na druhej strane bude musieť tento súd preskúmať aj to, či ekonomické posúdenie uskutočnené verejnými orgánmi (napríklad nedostatku kapitálu v banke a skutočnej ekonomickej hodnoty investícií pred zásahom štátu a po ňom) bolo primerané a založené na spoľahlivých údajoch napriek tomu, že ho museli vykonať súrne.

92. Na tretiu a štvrtú otázku preto treba odpovedať v tom zmysle, že body 40 až 46 oznámenia o bankovníctve sú zlučiteľné so zásadou ochrany legitímnej dôvery a s právom vlastniť majetok. Je na vnútroštátnych súdoch, aby preskúmali, či pri výkone opatrení pomoci prijatých v súlade s týmto oznámením nedošlo k porušeniu uvedených práv.

5. Otázka 5

93. Piatou otázkou sa vnútroštátny súd pýta, či body 40 až 46 oznámenia o bankovníctve porušujú ustanovenia smernice 2012/30, podľa ktorých je možné zvýšiť alebo znížiť základné imanie akciových spoločností len po rozhodnutí zhromaždenia akcionárov alebo na základe súdneho rozhodnutia.

94. Na úvod chcem poukázať na to, že v bodoch 40 až 46 oznámenia o bankovníctve nie je explicitne ani implicitne zaujaté stanovisko k povahe orgánu (či je súkromný alebo verejný, a pokiaľ je verejný, či je správny alebo súdny), ktorý má prijať opatrenia na rozdelenie bremena. Tieto opatrenia v skutočnosti možno prijať aj dobrovoľne bez zásahu verejných orgánov. Ako zdôrazňuje slovinská vláda a Komisia, spôsob rozhodovania o týchto opatreniach a ich uplatňovania je otázkou vnútroštátneho práva, do ktorej ustanovenia oznámenia o bankovníctve nezasahujú.

95. Predpoklad, z ktorého vychádzajú tvrdenia, ktorými sa niektorí účastníci konania vo veci samej usilujú spochybníť platnosť oznámenia o bankovníctve – že pravdepodobne členským štátom ukladá povinnosť priznať správnym orgánom právomoc na prijatie opatrení na rozdelenie bremena – je preto nesprávny. Body 40 až 46 oznámenia o bankovníctve teda neporušujú ustanovenia smernice 2012/30.

96. Otázku položenú vnútroštátnym súdom však možno chápať aj tak, že sa pýta, či sú vnútroštátne ustanovenia, ktoré poverujú prijatím opatrení na rozdelenie bremena uvedených v bodoch 40 až 46 oznámenia o bankovníctve centrálnu banku daného štátu, zlučiteľné so smernicou 2012/30.

97. Je v podstate jasné, že smernica 2012/30 nestanovuje nijakú výslovnú výnimku z uplatňovania svojich ustanovení v takých situáciách, aká nastala v Slovinsku (a ďalších členských štátoch) počas finančnej krízy. Základný problém, ktorým sa táto otázka zaoberá, teda spočíva v tom, či smernica 2012/30 bráni takým rozhodnutiam, aké sú predmetom veci.

98. Nižšie vysvetlím, prečo sa domnievam, že na túto otázku treba odpovedať záporne.

a) Účel a pôsobnosť smernice 2012/30

99. V prvom tade treba poukázať na to, že smernica 2012/30 nie je opatrenie zavádzajúce úplnú harmonizáciu v oblasti práva, na ktorú sa vzťahuje. Smernica len koordinuje vnútroštátne ustanovenia o vytváraní, udržiavaní, zvyšovaní alebo znižovaní základného imania akciových spoločností s cieľom „zabezpečiť minimálnu mieru rovnocennej ochrany akcionárov a veriteľov“ týchto spoločností v celej Únii.⁵⁸

58 — Pozri odôvodnenie 3 smernice 2012/30. Pozri tiež rozsudok Pafitis a i. (C-441/93, EU:C:1996:92, bod 38).

100. Smernica 2012/30 tak mala investorom na celom vnútornom trhu zaručiť, že obchodné spoločnosti budú mať určitú štruktúru a že určité orgány spoločností budú zodpovedné za určité rozhodnutia. Základným účelom tohto právneho nástroja je tak zachovať rovnováhu síl medzi jednotlivými orgánmi spoločnosti najmä v prípade konfliktov medzi týmito orgánmi.⁵⁹

101. Objavili sa preto tvrdenia – podľa môjho názoru presvedčivé –, že smernica 2012/30 priznáva akcionárom v prvom rade ochranu voči ďalším orgánom spoločnosti, ale nie nevyhnutne voči štátom prijatým opatreniam.⁶⁰ Smernica 2012/30 nebola prijatá na harmonizáciu (a už vôbec nie na úplnú harmonizáciu) záruk akcionárov voči štátnym opatreniam prijatým v naliehavých alebo krízových situáciách. Taká dodatočná ochrana teda môže byť len vedľajšia alebo nepriama: nevyhnutne to vyplýva zo záruk zavedených smernicou 2012/30.

b) Rozsudok Pafitis a nové ustanovenia EÚ

102. Je pravda, že rozsudok Pafitis a i. (ďalej len „Pafitis“),⁶¹ na ktorý sa navrhovatelia v konaní vo veci samej odvolávajú, podľa všetkého poukazuje na odlišný výklad smernice 2012/30. V uvedenej veci Súdny dvor rozhodol, že ustanovenia smernice 77/91 (teraz prepracované v smernici 2012/30) bránia vnútroštátnej právnej úprave, podľa ktorej základné imanie banky, ktorá je v dôsledku svojho dlhového zaťaženia vo výnimočnej situácii, možno zvýšiť správnym rozhodnutím bez uznesenia valného zhromaždenia.

103. Ja by som však bol opatrný voči výkladu rozsudku Pafitis v tom zmysle, že stanovuje všeobecne platnú zásadu. Uvedený rozsudok bol vydaný na pozadí pomerne odlišného súboru skutkových okolností a právneho stavu.

104. Začal by som tým, že skutkový kontext veci Pafitis nie je úplne porovnateľný s konaním vo veci samej. Vec Pafitis sa týkala aktu prijatého dočasným správcom (nie priamo centrálnou bankou štátu) v situácii, v ktorej došlo len k finančným ťažkostiam jednej úverovej inštitúcie v jednom členskom štáte (nie v situácii, v ktorej bol celý finančný systém členského štátu ohrozený systémovou krízou s možnými následkami na celú HMÚ).⁶²

105. Čo je ešte dôležitejšie, medzičasom došlo k významnému vývoju primárneho i sekundárneho práva EÚ. Vnútroštátne opatrenia napadnuté vo veci Pafitis boli prijaté v období rokov 1986 – 1990 a Súdny dvor vydal svoj rozsudok v roku 1996, teda dávno pred začiatkom tretej fázy uskutočňovania HMÚ so zavedením eura ako meny eurozóny, zriadením eurosystému a súvisiacimi zmenami a doplneniami Zmlúv EÚ.

106. Článok 131 ZFEÚ teraz stanovuje, že „každý členský štát zabezpečí, aby vnútroštátne právne predpisy, vrátane štatútu jeho národnej ústrednej banky boli zlučiteľné so zmluvami a štatútom ESCB a ECB“. Článok 3 bod 3.3. Protokolu (č. 4) o štatúte ESCB a ECB zas stanovuje, že ESCB „prispieva... k hladkému uskutočňovaniu politik prijatých príslušnými úradmi, ktoré sa týkajú kontrolného dohľadu nad úverovými inštitúciami a stability finančného systému“.

107. Je síce v jednoznačnom všeobecnom záujme, aby sa v celej Únii zabezpečila silná a konzistentná ochrana investorov, nemožno však vychádzať z toho, že tento záujem za každých okolností prevláda nad všeobecným záujmom zabezpečenia stability finančného systému. Medzi týmito dvoma záujmami treba nájsť vzájomnú rovnováhu. Odlišné stanovisko by sa dalo sotva zosúladiť s vyššie uvedenými

59 — Porovnaj odôvodnenia 4 až 7 a 11 smernice 2012/30.

60 — Porovnaj KERSTING, C.: Combating the Financial Crisis: European a German Corporate a Securities Laws and the Case for Abolishing Sovereign Debtors' Privilege. In: *Texas International Law Journal*, 2012, s. 269 – 324, na s. 279.

61 — Rozsudok Pafitis a i. (C-441/93, EU:C:1996:92).

62 — Zdôraznenie významu skutkových okolností veci Pafitis: HÜPKES, E. G. H.: *The Legal Aspects of Bank Insolvency: A Comparative Analysis of Western Europe, the United States and Canada*. Kluwer, 2000, s. 63.

ustanoveniami Zmluvy najmä vzhľadom na to, že zabezpečenie stability finančného systému je maximálne dôležité v únii, medzi hlavné ciele ktorej patrí zavedenie HMÚ.⁶³ V tejto súvislosti môže stať za pripomenutie, že Banka Slovenije prijala predmetné opatrenia po uskutočnení záťažového testu dotknutých bánk okrem iného pod dohľadom ECB.

108. Navyše smernica 2001/24 ešte nebola v platnosti, keď bol vydaný rozsudok vo veci Pafitis.⁶⁴ Cieľom uvedenej smernice, ktorá bola prijatá po nadobudnutí účinnosti smernice 77/91 (ktorej je smernica 2012/30 iba prepracovaným znením), je vytvorenie systému vzájomného uznávania reorganizačných opatrení a postupov likvidácie úverových inštitúcií medzi členskými štátmi.⁶⁵

109. Ako vysvetlím v súvislosti s otázkou 7, také opatrenia, aké sú napadnuté v konaní vo veci samej, môžu patriť pod pojem „reorganizačné opatrenia“ na účely smernice 2001/24. Reorganizácia úverovej inštitúcie môže totiž často zahŕňať množstvo takých opatrení, aké sú predmetom sporu vo veci samej. Čo je dôležité, táto smernica veľmi jasne stanovuje, že uvedené opatrenia môžu prijať aj správne orgány.⁶⁶

110. Smernica 2001/24 podľa všetkého vychádza z predpokladu, že vnútroštátne správne orgány majú tieto právomoci napriek existencii ustanovení smernice 77/91, ktorých výklad poskytol Súdny dvor vo veci Pafitis. Odôvodnenia ani ustanovenia smernice 2001/24 nenaznačujú, že normotvorca mal v úmysle zaviesť výnimku z pravidiel stanovených v smernici 77/91. V každom prípade aj keby som prijal názor, že účinkom smernice 2001/24 je v skutočnosti obmedzenie pôsobnosti smernice 77/91, uplatnenie prvej uvedenej smernice – ktorá predstavuje *lex specialis* a *lex posterior* – by malo pravdepodobne prevážiť v konaní vo veci samej.

111. Bol by som preto opatrný pri vyvodzovaní záverov z rozsudku Pafitis, pokiaľ ide o to, či vnútroštátna právna úprava prijatá na dosiahnutie vyšších všeobecných cieľov (akým je stabilita celého finančného systému) môže za výnimočných okolností priznať správnym orgánom právomoci, ktoré môžu mať prednosť pred právami akcionárov uznanými smernicou 2012/30.⁶⁷

112. Okrem toho chcem poukázať na to, že v súvislosti so svetovou finančnou krízou mnohé členské štáty zaviedli mechanizmy na účinnejšie a rýchlejšie riešenie problémov úverových inštitúcií v ťažkostiach. Medzi opatrenia prijaté vo vnútroštátnych právnych poriadkoch patrí možnosť zvýšenia akciového kapitálu týchto inštitúcií bez schválenia akcionármi.⁶⁸ Predmetnú vnútroštátnu právnu úpravu napríklad ECB neformálne posúdila a schválila pred jej prijatím.⁶⁹ Skutočnosť, že viaceré členské štáty prijali právne predpisy v tejto oblasti, je práve jedným z dôvodov, ktoré viedli normotvorcu EÚ k prijatiu smernice 2014/59.⁷⁰

63 — Pozri článok 3 ods. 4 ZEÚ.

64 — Porovnaj bod 43 rozsudku Pafitis a i. (C-441/93, EU:C:1996:92).

65 — Pozri odôvodnenia 5 a 6 smernice 2001/24.

66 — Pozri najmä články 3 až 8 smernice 2001/24.

67 — V právnej náuke bol vyjadrený aj názor, že konštatovania Súdneho dvora vo veci Pafitis sa nevzťahujú na také situácie, aké nastali po svetovej finančnej kríze: pozri napríklad ATTINGER, B. J.: Crisis Management and Bank Resolution: Quo Vadis Europe? In: *European Central Bank Legal Working Paper*. Séria č. 13, december 2011, s. 29; a KERN, A.: Bank Resolution Regimes: Balancing Prudential Regulation and Shareholder Rights. In: *Journal of Corporate Law Studies*, 2009, s. 61 – 93, na s. 75 a 76.

68 — Pokiaľ ide o prehľad niektorých z týchto členských štátov (medzi ktoré patrí okrem Slovinska aj Belgicko, Francúzsko, Nemecko a Taliansko), pozri KERN, A.: c. d., s. 2.

69 — Pozri Mnenje Európskej centrálnej banky z dne 15. októbra 2013 o ukrepih za reorganizáciu bánk (CON/2013/73) (Stanovisko ECB z 15. októbra 2013 k opatreniam na reštrukturalizáciu bánk).

70 — Pozri odôvodnenia 4 a 9 smernice 2014/59.

113. Zdalo by sa teda, že orgány členských štátov vo všeobecnosti vykladajú smernicu 2012/30 v tom zmysle, že za takých mimoriadnych okolností, akými sú okolnosti finančnej krízy, nebráni správnym opatreniam, ktoré majú za následok zmenu kapitálu banky bez osobitného uznesenia zhromaždenia akcionárov.⁷¹

c) Smernica 2014/59

114. Nakoniec si nemyslím, že pochybnosti, ktoré vnútroštátny súd vyjadril v súvislosti s nedávnym prijatím smernice 2014/59 – právneho nástroja, ktorý z časového hľadiska nie je uplatniteľný v konaní vo veci samej –, sú dôvodné.

115. Vnútroštátny súd sa pýta, či skutočnosť, že článok 123 smernice 2014/59 zavádza výslovnú výnimku z uplatnenia viacerých ustanovení smernice 2012/30 (vrátane článkov 33 až 36 a 40 až 42) „v prípade použitia nástrojov na riešenie krízových situácií, príslušných právomocí a mechanizmov stanovených v hlave IV prvej uvedenej smernice“, ⁷² znamená, že predtým taká výnimka neexistovala.

116. Také tvrdenie nepovažujem za presvedčivé.

117. Je pravda, že po nadobudnutí účinnosti smernice 2014/59 je také porušenie ustanovení smernice 2012/30 konaním centrálnej banky, aké je predmetom sporu vo veci samej, podľa všetkého vylúčené: taký postup má výslovný základ v článku 123 prvej uvedenej smernice.

118. Neznamená to však, že predtým bol taký postup nevyhnutne zakázaný právom EÚ. Smernica 2014/59 sleduje cieľ spočívajúci vo vytvorení regulačného rámca na záchranu a riešenie krízových situácií úverových inštitúcií a investičných firiem. Na tento účel smernica 2014/59 stanovila nové ustanovenia a pozmenila množstvo existujúcich právnych nástrojov. V tejto súvislosti je zrejmé, že normotvorca EÚ sa usiloval zabezpečiť konzistentnosť rámca ako celku ⁷³ okrem iného prostredníctvom koordinácie a vyjasnenia vzájomných vzťahov medzi jednotlivými zmenenými a doplnenými právnymi nástrojmi.

119. Z vyššie uvedeného dôvodu nebolo v smernici 2001/24 potrebné výslovné ustanovenie, ktoré by členským štátom umožňovalo za takých mimoriadnych okolností, aké vyplývajú z finančnej krízy, uplatniť výnimku zo smernice 77/91 (neskôr prepracovanej v smernici 2012/30). Na druhej strane ako presvedčivo tvrdí Banka Slovenije, smernica 2001/24 členským štátom nebránila priznať investorom širšiu ochranu, než vyplývala zo smernice 77/91: uvedená smernica upravovala len minimálny štandard ochrany. Keďže teda cieľom smernice 2014/59 je čiastočná harmonizácia problematiky (najmä pokiaľ ide o nástroje na riešenie krízových situácií), bolo potrebné neumožniť členským štátom zavádzať alebo ponechať v platnosti vnútroštátne ustanovenia o ochrane investorov, ktoré by boli v rozpore s novými pravidlami EÚ.

120. Článok 123 smernice 2014/59 teda nemožno chápať v tom zmysle, že „záchranné“ opatrenia zakotvené v hlave IV tejto smernice boli predtým vo všeobecnosti zakázané smernicou 2012/30.

121. Na otázku 5 teda treba odpovedať v tom zmysle, že body 40 až 46 oznámenia o bankovníctve neporušujú ustanovenia smernice 2012/30. Vnútroštátne ustanovenia, ktoré v takej situácii, aká je predmetom konania vo veci samej, poverujú prijatím opatrení na rozdelenie bremena centrálnu banku štátu, nie sú nezlučiteľné so smernicou 2012/30.

71 — Nejde síce, prísne vzaté, o právne tvrdenie, ale možno si položiť otázku, či – keby bola právna úprava EÚ zjavnou prekážkou prijatia takých vnútroštátnych právnych predpisov – by inštitúcie EÚ nereagovali buď s cieľom vykonať údajne porušené ustanovenia, alebo alternatívne s cieľom zmeniť a doplniť príslušné právne predpisy EÚ.

72 — Vnútroštátny súd poukazuje na to, že hlava IV smernice 2014/59 upravuje niekoľko reorganizačných nástrojov vrátane nástrojov „záchrany“, ktoré sú v podstate rovnocenné s nástrojmi uvedenými v oznámení o bankovníctve.

73 — Pozri odôvodnenia 11 a 12 smernice.

6. Otázka 6

122. Šiestou otázkou sa vnútroštátny súd pýta, či je požiadavka na konverziu alebo odpísanie nástrojov hybridného kapitálu a podriadeného dlhu stanovená v bodoch 40 až 46 oznámenia o bankovníctve podmienkou poskytnutia štátnej pomoci alebo či sa má uplatniť, len ak je to primerané.

123. Vyššie som opísal dôvody, pre ktoré sa domnievam, že prijatie opatrení na rozdelenie bremena nemôže predstavovať *conditio sine qua non* na to, aby sa štátna pomoc považovala za zlučiteľnú podľa článku 107 ods. 3 písm. b) ZFEÚ. Podľa môjho názoru to tým viac platí pre opatrenia prijaté vo vzťahu k iným investorom, než sú akcionári, ktorí vo všeobecnosti požívajú silnejšiu ochranu v prípade platobnej neschopnosti spoločnosti, do ktorej investovali. Vysvetlil som však aj to, že v situáciách, ktoré upravuje oznámenie o bankovníctve, skutočnosť, že investori (vrátane majiteľov nástrojov hybridného kapitálu a podriadeného dlhu) prispievajú k rekapitalizácii banky, vo všeobecnosti nie je v rozpore s pravidlami štátnej pomoci.

124. Musím však pripomenúť, že zásada proporcionality je jednou zo všeobecných zásad práva EÚ a vyžaduje si, aby opatrenia vykonávané na základe jeho ustanovení boli primerané na dosiahnutie legitímnych cieľov sledovaných dotknutou právnou úpravou a nešli nad rámec toho, čo je potrebné na ich dosiahnutie.⁷⁴ Rozhodnutie nariaďujúce konverziu alebo odpísanie nástrojov hybridného kapitálu a podriadeného dlhu preto zjavne môže podliehať preskúmaniu proporcionality.

125. Samotné oznámenie totiž požaduje, aby vnútroštátne orgány zohľadnili zásadu proporcionality pri rozhodovaní o príspevku na reštrukturalizáciu banky v ťažkostiach, ktorý majú poskytnúť držiteľia hybridného kapitálu a podriadeného dlhu. Taký príspevok sa vyžaduje len ako posledná možnosť pri bankách, ktoré napriek nedostatku kapitálu zostávajú nad regulačným minimom (bod 43). Iba v prípade bánk, ktoré toto minimum už nedosahujú, sa príspevok hybridného kapitálu a podriadeného dlhu vyžaduje vo všeobecnosti (bod 44). V každom prípade však rozdelenie bremena nie je za nijakých okolností nutné, pokiaľ by „viedl[o] k neprimeraným výsledkom“ (bod 45).

126. Z dôvodov uvedených v bodoch 78 až 85 týchto návrhov vnútroštátnemu súdu prináleží preskúmať, či sú predmetné opatrenia v súlade s uvedenou zásadou. Domnievam sa, že zásadná otázka, ktorou by sa mala riadiť analýza Ústavno sodišče (Ústavného súdu) v tomto smere, spočíva v tom, či je situácia, v ktorej sa nachádzajú jednotlivé kategórie investorov dotknutých opatreniami na rozdelenie bremena, z ekonomického hľadiska celkovo porovnateľná so situáciou, ktorá by nastala, keby banka bez poskytnutia pomoci opustila trh.⁷⁵

127. Vnútroštátny súd bude pravdepodobne musieť preskúmať okrem iných aspektov aj celkovú konzistentnosť súboru opatrení na rozdelenie bremena prijatých orgánmi členského štátu vo vzťahu k jednotlivým kategóriám investorov.

128. Z tohto hľadiska oznámenie o bankovníctve len rozlišuje medzi akcionármi, držiteľmi hybridného kapitálu a držiteľmi podriadeného dlhu na jednej strane a držiteľmi dlhu v prvom rade na druhej strane (bod 42). Dôležité však je, že v oznámení o bankovníctve nie je uvedené, že členské štáty *musia* vo všeobecnosti zaobchádzať s týmito dvoma skupinami rozdielne; stanovuje len to, že členské štáty s nimi *môžu* zaobchádzať rozdielne, ak to považujú za vhodné.⁷⁶ Postavenie držiteľov dlhu v prvom rade totiž zvyčajne nie je porovnateľné s postavením držiteľov vlastného kapitálu alebo dlhu v druhom rade najmä počas konkurzného konania alebo likvidácie, a teda môže byť opodstatnené vziať tento prvok do úvahy.

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

75 — Pozri analogicky body 20 a 46 oznámenia o bankovníctve.

76 — Pokiaľ totiž viem, prinajmenšom jeden členský štát uložil počas nedávnej krízy opatrenia na rozdelenie bremena aj držiteľom dlhu v prvom rade.

129. Rozdiely môžu existovať aj medzi jednotlivými kategóriami investorov, ktorých sa vo všeobecnosti dotknú opatrenia na rozdelenie bremena (akcionári, držitelia hybridného kapitálu a držitelia podriadeného dlhu), najmä pokiaľ ide o poradie priority v prípade konania vo veci platobnej neschopnosti. V tomto smere vnútroštátny súd možno bude musieť overiť, či niektorá z týchto kategórií neznáša neopodstatnené a nadmerné bremeno z hľadiska skutkových okolností veci, vnútroštátnej právnej úpravy (najmä práva obchodných spoločností a konkurzného práva) a zmluvných ustanovení, ktoré sa na ne vzťahujú.

130. Na šiestu otázku teda treba odpovedať v tom zmysle, že konverzia alebo odpísanie nástrojov hybridného kapitálu a podriadeného dlhu podľa bodov 40 až 46 oznámenia o bankovníctve nie je podmienkou poskytnutia štátnej pomoci a nie je nevyhnutné, pokiaľ by viedlo k neprimeraným výsledkom. Vnútroštátnym súdom prináleží overiť, či pri výkone opatrení pomoci prijatých v súlade s oznámením o bankovníctve bola dodržaná zásada proporcionality.

7. Otázka 7

131. Siedmou otázkou sa vnútroštátny súd pýta, či sa dajú opatrenia na rozdelenie bremena uvedené v bodoch 40 až 46 oznámenia o bankovníctve považovať za reorganizačné opatrenia v zmysle článku 2 siedmej zarážky smernice 2001/24.

132. Dôvody, ktoré viedli Ustavno sodišče (Ústavný súd) k položeniu tejto otázky, mi nie sú úplne jasné. Túto otázku chápem tak, že je spojená s problematikou súvisiacou s piatou otázkou, ktorá sa týka vzťahu medzi oznámením o bankovníctve, smernicou 2001/24 a smernicou 2012/30. Inými slovami, podľa všetkého ide o to, či sa majú opatrenia na rozdelenie bremena uvedené v oznámení o bankovníctve považovať za „reorganizačné opatrenia“ na účely smernice 2001/24, ktorým teda smernica 2012/30 nebráni v súlade so zásadou *lex specialis*.

133. Podstatou tejto problematiky som sa už zaoberal v odpovedi na piatu otázku. Musím však ešte vysvetliť dôvody, pre ktoré sa rovnako ako všetci účastníci konania, ktorí v tomto smere predložili pripomienky, domnievam, že opatrenia na rozdelenie bremena uvedené v bodoch 40 až 46 oznámenia o bankovníctve môžu často (hoci nie vždy) patriť pod pojem „reorganizačné opatrenia“ podľa článku 2 smernice 2001/24.

134. Podľa tohto ustanovenia reorganizačné opatrenia sú „opatrenia, ktoré sú určené na zachovanie alebo obnovenie finančnej situácie úverovej inštitúcie, alebo ktoré by mohli mať vplyv na predtým jestvujúce práva tretích osôb vrátane opatrení spojených s možnosťou zastavenia platieb, zastavenia donucovacích opatrení alebo zníženia pohľadávok“.

135. Zdá sa teda, že pojem reorganizačné opatrenia je vymedzený pomerne široko. Podľa môjho názoru je to v súlade s cieľom sledovaným smernicou: zaviesť systém vzájomného uznávania reorganizačných opatrení a postupov likvidácie úverových inštitúcií medzi členskými štátmi. Definícia stanovená v smernici 2001/24 obsahuje tri kumulatívne prvky: i) opatrenie musia prijať príslušné správne alebo súdne orgány členského štátu,⁷⁷ ii) opatrenie musí byť prijaté na účely zachovania alebo obnovy finančnej situácie úverovej inštitúcie a iii) opatrenie musí potenciálne ovplyvniť práva tretích osôb. Tieto tri prvky preskúmam postupne v súvislosti s predmetnými opatreniami.

77 — Pozri článok 2 šiestu zarážku a článok 3 smernice 2001/24.

136. Po prvé opatrenia, ktoré prijal taký orgán, akým je centrálna banka štátu, zjavne možno považovať za opatrenia prijaté správnym orgánom členského štátu. Naopak, ako som už uviedol, opatrenia na rozdelenie bremena, ktoré dobrovoľne prijímajú investori banky, môžu tiež spĺňať požiadavky bodov 40 až 46 oznámenia o bankovníctve. Došlo totiž k prípadom, v ktorých (verejní a súkromní) investori dobrovoľne akceptovali „zostrih“ na obnovenie životaschopnosti úverovej inštitúcie. Každé také opatrenie by bolo mimo pôsobnosti smernice 2001/24.

137. Po druhé cieľom opatrení uvedených v bodoch 40 až 46 oznámenia o bankovníctve je zjavne zachovanie alebo obnova finančnej situácie úverovej inštitúcie. Znenie oznámenia o bankovníctve totiž jasne uvádza, že tieto opatrenia majú „v maximálnej miere prispieť k zníženiu nedostatku kapitálu“ (bod 41), „obnoviť kapitálovú pozíciu [banky]“ a „prekonať [preklenúť – *neoficiálny preklad*] nedostatok“ (bod 43).

138. Po tretie je úplne jasné, že opatrenia na rozdelenie bremena, ktoré sa dotýkajú držiteľov hybridného kapitálu a držiteľov podriadeného dlhu, môžu mať vplyv na práva tretích osôb v zmysle smernice 2001/24. Na druhej strane opatrenia na rozdelenie bremena, ktoré sa dotýkajú len akcionárov, nepatria do pôsobnosti smernice 2001/24. Odôvodnenie 8 smernice stanovuje, že opatrenia, „ktoré majú vplyv na fungovanie vnútornej štruktúry úverových inštitúcií alebo práv manažérov, či akcionárov, nemusia byť zakotvené v tejto smernici tak, aby platili v členských štátoch, pokiaľ podľa predpisov medzinárodného súkromného práva platným zákonom je zákon domovského štátu“. V odôvodnení 10 sa ďalej uvádza, že „osoby zúčastňujúce sa na činnosti vnútorných štruktúr úverových inštitúcií vrátane manažérov a akcionárov týchto inštitúcií, ponímané v tomto postavení, sa na účely tejto smernice nemajú považovať za tretie osoby“.

139. Pri porovnaní s bodmi 40 až 46 oznámenia o bankovníctve sa teda zdá, že pojem „reorganizačné opatrenia“ podľa článku 2 smernice 2001/24 sa vzťahuje na niektoré opatrenia uvedené v oznámení, nie však nevyhnutne na všetky.

140. Na toto konštatovanie podľa môjho názoru nemá vplyv skutočnosť, že pojem „reorganizačné opatrenia“ v smernici 2001/24 bol zmenený a doplnený článkom 117 smernice 2014/59, aby výslovne zahŕňal uplatňovanie nástrojov na riešenie krízových situácií a výkon právomocí na riešenie krízových situácií upravených v poslednej uvedenej smernici.⁷⁸

141. Chápem to tak, že vnútroštátny súd sa pýta, či zmenu a doplnenie článku 2 smernice 2001/24 treba chápať v tom zmysle, že z nej vyplýva, že predchádzajúce vymedzenie pojmu „reorganizačné opatrenia“ uvedené v tomto ustanovení sa nevzťahovalo na tento druh „záchranných“ opatrení.

142. Nesúhlasím s pochybnosťami, ktoré vnútroštátny súd vyjadril v tomto smere. Ako som už uviedol, určité opatrenia uvedené v bodoch 40 až 46 oznámenia o bankovníctve vzhľadom na samotnú svoju povahu a pôsobnosť patria priamo pod definíciu pojmu reorganizačné opatrenia uvedenú v smernici 2001/24.

143. Ako zdôrazňuje Írsko, zmenu a doplnenie uvedené v bode 141 treba chápať z hľadiska skutočnosti, že cieľom smernice 2001/24 nebolo harmonizovať príslušné zákony členských štátov, ale len vytvoriť systém vzájomného uznávania.⁷⁹ Smernica 2014/59 však teraz členským štátom ukladá povinnosť zaviesť určité opatrenia uľahčujúce reorganizáciu bánk. Je teda logické, že tá istá smernica obsahuje aj ustanovenia, ktoré majú zabezpečiť, aby tieto nové opatrenia zapadli do existujúceho rámca EÚ. V nijakom prípade to neznamená, že podobné opatrenia existujúce vo vnútroštátnom práve nepatrili predtým bez harmonizačných ustanovení pod definíciu reorganizačných opatrení.

78 — Ako som už uviedol, nástroje na riešenie krízových situácií upravené v smernici 2014/59 zahŕňajú určité nástroje „záchrany“, ktoré sú podobné ako opatrenia na rozdelenie bremena napadnuté navrhovateľmi v konaní vo veci samej.

79 — Pozri rozsudok LBI (C-85/12, EU:C:2013:697, bod 39).

144. Vzhľadom na predchádzajúce úvahy zastávam názor, že opatrenia na rozdelenie bremena uvedené v bodoch 40 až 46 oznámenia o bankovníctve môžu v závislosti od okolností patriť pod definíciu pojmu reorganizačné opatrenia v smernici 2001/24.

IV – Návrh

145. Na záver navrhujem, aby Súdny dvor odpovedal na prejudiciálne otázky, ktoré položil Ustavno sodišče (Ústavný súd), takto:

- Oznámenie Komisie o uplatňovaní pravidiel štátnej pomoci na podporné opatrenia v prospech bánk v súvislosti s finančnou krízou od 1. augusta 2013 („Oznámenie o bankovníctve“) nie je pre členské štáty záväzné.
- Body 40 až 46 tohto oznámenia neprekračujú právomoc, ktorú Komisii priznávajú články 107 ZFEÚ až 109 ZFEÚ. Komisia sa nedopúšťa nesprávneho výkladu alebo nesprávneho uplatňovania ustanovení o štátnej pomoci, keď vychádza z toho, že v situáciách, na ktoré sa vzťahuje oznámenie o bankovníctve, si pomoc bankám v ťažkostiach zvyčajne vyžaduje opatrenia na rozdelenie bremena, ak má byť zlučiteľná s článkom 107 ods. 3 písm. b) ZFEÚ.
- Body 40 až 46 oznámenia o bankovníctve sú zlučiteľné so zásadou ochrany legitímnej dôvery a s právom vlastníť majetok. Je na vnútroštátnych súdoch, aby preskúmali, či pri výkone opatrení pomoci prijatých v súlade s týmto oznámením nedošlo k porušeniu uvedených práv.
- Body 40 až 46 oznámenia o bankovníctve neporušujú ustanovenia smernice Európskeho parlamentu a Rady 2012/30/EÚ z 25. októbra 2012. Vnútroštátne ustanovenia, ktoré v takej situácii, aká je predmetom konania vo veci samej, poverujú prijatím opatrení na rozdelenie bremena centrálnu banku štátu, nie sú nezlučiteľné so smernicou 2012/30/EÚ.
- Konverzia alebo odpísanie nástrojov hybridného kapitálu a podriadeného dlhu podľa bodov 40 až 46 oznámenia o bankovníctve nie je základným predpokladom poskytnutia štátnej pomoci a nie je nevyhnutné, pokiaľ by viedlo k neprímeraným výsledkom. Vnútroštátnym súdom prináleží overiť, či pri výkone opatrení pomoci prijatých v súlade s oznámením o bankovníctve bola dodržaná zásada proporcionality.
- Opatrenia na rozdelenie bremena uvedené v bodoch 40 až 46 tohto oznámenia môžu v závislosti od okolností patriť pod definíciu pojmu reorganizačné opatrenia v smernici Európskeho parlamentu a Rady 2001/24/ES zo 4. apríla 2001.