



Zbierka súdnych rozhodnutí

ROZSUDOK SÚDNEHO DVORA (veľká komora)

z 19. júla 2016^{*i}

[Znenie opravené uznesením z 30. septembra 2016]

„Návrh na začatie prejudiciálneho konania – Platnosť a výklad oznámenia Komisie o bankovníctve – Výklad smerníc 2001/24/ES a 2012/30/EÚ – Štátna pomoc bankám v súvislosti s finančnou krízou – Rozdelenie bremena – Likvidácia vlastného kapitálu akcionárov, hybridného kapitálu a podriadeného kapitálu – Zásada ochrany legitímnej dôvery – Vlastnícke právo – Ochrana záujmov spoločníkov a tretích osôb – Reorganizácia a likvidácia úverových inštitúcií“

Vo veci C-526/14,

ktorej predmetom je návrh na začatie prejudiciálneho konania podľa článku 267 ZFEÚ, podaný rozhodnutím Ustavno sodišče (Ústavný súd, Slovinsko) zo 6. novembra 2014 a doručený Súdnemu dvoru 20. novembra 2014, ktorý súvisí s konaním:

Tadej Kotnik a i.,

Jože Sedonja a i.,

Fondazione cassa di risparmio di Imola,

Andrej Pipuš a i.,

Tomaž Štrukelj,

Luka Jukič,

Angel Jaromil,

Franc Marušič a i.,

Stajka Skrbinšek,

Janez Forte a i.,

Državni svet Republike Slovenije,

Varuh človekovih pravic Republike Slovenije,

Igor Karlovšek,

* Jazyk konania: slovinčina.

Marija Karlovšek,

Janez Gosar

proti

Državni zbor Republike Slovenije,

za účasti:

Vlada Republike Slovenije,

Banka Slovenije,

Okrožno sodišče v Ljubljani,

SÚDNY DVOR (veľká komora),

v zložení: predseda K. Lenaerts, podpredseda A. Tizzano, predsedovia komôr R. Silva de Lapuerta, T. von Danwitz, J. L. da Cruz Vilaça (spravodajca), A. Arabadžiev, C. Toader a D. Šváby, sudcovia M. Safjan, M. Berger, E. Jarašiūnas, C. G. Fernlund a C. Vajda,

generálny advokát: N. Wahl,

tajomník: M. Aleksejev, referent,

so zreteľom na písomnú časť konania a po pojednávaní z 1. decembra 2015,

so zreteľom na pripomienky, ktoré predložili:

- T. Kotnik a i., v zastúpení: M. Kunič a J. Sladič, odvetníci,
- J. Sedonja a i., v zastúpení: T. Kek, odvetnica,
- Fondazione cassa di risparmio di Imola, v zastúpení: U. Ilić, M. Jan, B. Ilić, A. Arko, odvetníci, P. Trifoni, C. G. Sinatra a G. Altomare, avvocati,
- A. Pipuš a i., osobne, avocat,
- L. Jukič, osobne,
- F. Marušič a i., v zastúpení: B. Rejc, odvetník,
- S. Skrbinšek, v zastúpení: T. Bromše, odvetník,
- J. Forte a i., v zastúpení: Z. Fritz,
- Državni svet Republike Slovenije, v zastúpení: M. Bervar, za právnej pomoci H. Butolen, odvetnica, B. Kekec, J. Slivšek a D. Štrus,
- I. Karlovšek a M. Karlovšek, v zastúpení: I. Karlovšek, odvetník,
- J. Gosar, osobne,

- Državni zbor Republike Slovenije, v zastúpení: M. Brglez,
- Banka Slovenije, v zastúpení: B. Jazbec, za právnej pomoci R. Grilc, odvetnik a T. Lübbig, Rechtsanwalt,
- slovinská vláda, v zastúpení: V. Klemenc a T. Mihelič Žitko, splnomocnení zástupcovia,
- [v znení opravného uznesenia z 30. septembra 2016] Írsko, v zastúpení: E. Creedon a L. Williams a A. Joyce, splnomocnení zástupcovia, za právnej pomoci E. McCullough, SC, a A. O’Neill, BL,
- španielska vláda, v zastúpení: A. Rubio González, splnomocnený zástupca,
- talianska vláda, v zastúpení: G. Palmieri, splnomocnená zástupkyňa, za právnej pomoci P. Gentili, avvocato dello Stato,
- Európska komisia, v zastúpení: L. Flynn, P. J. Loewenthal, K.-Ph. Wojcik a M. Žebre, splnomocnení zástupcovia,

po vypočutí návrhov generálneho advokáta na pojednávaní 18. februára 2016,

vyhlásil tento

Rozsudok

- 1 Návrh na začatie prejudiciálneho konania sa týka výkladu bodov 40 až 46 oznámenia 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), výkladu článkov 29, 34, 35 a 40 až 42 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2012/30/EÚ 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 Zmluvy o fungovaní Európskej únie, 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) a článku 2 siedmej zarážky smernice Európskeho parlamentu a Rady 2001/24/ES zo 4. apríla 2001 o reorganizácii a likvidácii úverových inštitúcií (Ú. v. ES L 125, 2001, s. 15; Mim. vyd. 06/004, s. 15).
- 2 Tento návrh bol predložený v rámci konania o preskúmaní ústavnosti niektorých ustanovení Zakon o bančništvu (zákon o bankovníctve) z 23. novembra 2006 v znení platnom v čase konania vo veci samej (Uradni list RS, č. 99/10) (ďalej len „zákon o bankovníctve“), ktorý stanovuje osobitné ustanovenia zamerané na uzdravenie bankového systému.

Právny rámec

Právo Únie

Smernica 2001/24

3 Odôvodnenia 5 a 6 smernice 2001/24 znejú takto:

„(5) Prijatie smernice 94/19/ES Európskeho parlamentu a Rady z 30. mája 1994 o systémoch ochrany vkladov [(Ú. v. ES L 135, 1994, s. 5)], ktorá zaviedla princíp povinného členstva úverových inštitúcií v systéme ochrany vkladov v ich domovskom členskom štáte, ukazuje ešte jasnejšie potrebu vzájomného uznávania reorganizačných opatrení a likvidácie.

(6) Správne alebo súdne orgány domovského členského štátu musia mať výhradnú právomoc rozhodovať o reorganizačných opatreniach ustanovených v zákonoch toho členského štátu a o postupoch platných v ňom a právomoc vykonať ich. Z dôvodu náročnosti harmonizácie zákonov a postupov členských štátov je potrebné zaviesť v členských štátoch vzájomné uznávanie nimi prijatých opatrení na obnovenie prosperity úverových inštitúcií, na činnosť ktorých dali oprávnenie.“

4 Podľa článku 2 siedmej zarážky smernice 2001/24 „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“.

Smernica 2012/30

5 Odôvodnenia 3 a 5 smernice 2012/30 znejú:

„(3) S cieľom zabezpečiť minimálnu mieru rovnocennej ochrany akcionárov a veriteľov akciových spoločností je obzvlášť dôležitá koordinácia vnútroštátnych predpisov týkajúcich sa ich zakladania a udržiavania, zvyšovania alebo znižovania ich základného imania.

...

(5) Na udržiavanie základného imania sú potrebné predpisy Únie, ktoré predstavujú záruku pre veriteľov, najmä tým, že zakazujú jeho akékoľvek znižovanie prostredníctvom rozdeľovania medzi akcionárov, ak naň nemajú nárok, a obmedzujú možnosti spoločnosti nadobúdať vlastné akcie.“

6 Článok 29 ods. 1 tejto smernice stanovuje:

„O každom zvýšení základného imania musí rozhodnúť valné zhromaždenie. ...“

7 Článok 34 prvý odsek tejto smernice stanovuje:

„Každé zníženie upísaného základného imania s výnimkou zníženia nariadeného súdnym rozhodnutím musí podliehať aspoň rozhodnutiu valného zhromaždenia...“

8 Článok 35 smernice 2012/30 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“.

9 Článok 40 ods. 1 písm. b) tejto smernice 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 41 ods. 1 uvedenej smernice znie:

„V prípade zníženia upísaného základného imania stiahnutím z obehu akcií nadobudnutých samotnou spoločnosťou alebo prostredníctvom osoby konajúcej vo vlastnom mene, avšak na účet tejto spoločnosti, musí o stiahnutí vždy rozhodnúť valné zhromaždenie.“

11 Článok 42 tejto smernice 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.“

Smernica 2014/59/EÚ

12 Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2014/59/EÚ 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), bola prijatá 15. mája 2014.

13 Článok 117 smernice 2014/59 zmenil okrem iného definíciu „reorganizačných opatrení“, ktorá bola uvedená v článku 2 siedmej zarážke smernice 2001/24. Po tejto zmene sa za reorganizačné opatrenia považujú „opatrenia, ktoré sú určené na zachovanie alebo obnovenie finančnej situácie úverovej inštitúcie alebo investičnej spoločnosti vymedzenej v článku 4 ods. 1 bode 2 nariadenia (EÚ) č. 575/2013, a ktoré by mohli mať vplyv na predtým jestvujúce práva tretích osôb vrátane opatrení spojených s možnosťou zastavenia platieb, zastavenia donucovacích opatrení alebo zníženia pohľadávok; tieto opatrenia zahŕňajú uplatňovanie nástrojov riešenia krízových situácií a výkon právomocí riešiť krízové situácie stanovené v smernici 2014/59/EÚ“.

14 Článok 130 ods. 1 smernice 2014/59 stanovuje:

„Členské štáty do 31. decembra 2014 uvedú do účinnosti zákony, iné právne predpisy a administratívne opatrenia potrebné na dosiahnutie súladu s touto smernicou. Komisii bezodkladne oznámia znenie týchto ustanovení.

Členské štáty uplatňujú tieto opatrenia od 1. januára 2015.

Členské štáty však uplatňujú ustanovenia prijaté s cieľom riadiť sa požiadavkami hlavy IV kapitoly IV oddielu 5 najneskôr od 1. januára 2016.“

Oznámenie Komisie o bankovníctve

15 Body 2 a 3 oznámenia o bankovníctve stanovujú:

- „2. Oznámenia týkajúce sa krízy poskytujú komplexný rámec pre koordinované opatrenia na podporu finančného sektora s cieľom zabezpečiť finančnú stabilitu a zároveň minimalizovať narušenie hospodárskej súťaže medzi bankami a medzi členskými štátmi na jednotnom trhu. Objasňujú sa v nich podmienky prístupu k štátnej pomoci a požiadavky, ktoré je potrebné zabezpečiť, aby bola takáto pomoc považovaná za zlučiteľnú s vnútorným trhom v zmysle zásad poskytovania štátnej pomoci stanovených v zmluve. V prípade, že to bolo potrebné na prispôsobenie sa vývoju krízy, prostredníctvom týchto oznámení sa pravidelne aktualizovali pravidlá štátnej pomoci, ktorými sa riadi poskytovanie štátnej pomoci finančnému sektoru. Vývoj, ku ktorému došlo v nedávnom období, si vyžaduje ďalšiu aktualizáciu týchto oznámení.
3. Oznámenia týkajúce sa krízy, ako aj všetky jednotlivé rozhodnutia o opatreniach pomoci a schémach, ktoré patria do rozsahu pôsobnosti týchto oznámení, boli prijaté na základe článku 107 ods. 3 písm. b) Zmluvy, ktorý výnimočne povoľuje pomoc na nápravu vážnej poruchy fungovania v hospodárstve členského štátu.“

16 Bod 15 tohto oznámenia znie:

„V oznámeniach týkajúcich sa krízy sa jasne uvádza, že 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.“

17 Podľa bodu 17 tohto oznámenia:

„V prvých fázach krízy členské štáty vo všeobecnosti nešli nad rámec minimálnych požiadaviek stanovených v pravidlách štátnej pomoci, pokiaľ ide o rozdelenie bremena *ex ante*, a od veriteľov sa nepožadovalo, aby z dôvodu finančnej stability prispeli k záchrane úverových inštitúcií.“

18 Časť 3 oznámenia o bankovníctve sa týka rekapitalizácie a opatrení týkajúcich sa aktív so zníženou hodnotou. Oddiel 3.1.2 s názvom „Rozdelenie bremena medzi akcionárov a podriadených veriteľov“ obsahuje body 40 až 46 tohto oznámenia.

19 Body 40 až 46 tohto oznámenia stanovujú:

- „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. Po prvom absorbovaní strát do základného kapitálu si primerané rozdelenie zaťaženia spravidla vyžaduje príspevky od držiteľov hybridného kapitálu a držiteľov podriadených dlhov. Držitelia hybridného kapitálu a podriadených dlhov 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. V každom prípade sa musí v rozsahu, aký umožňujú právne predpisy, predchádzať peňažnému toku od príjemcu k držiteľom takýchto cenných papierov.

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 ukazovateľ banky, u ktorej sa zistil nedostatok kapitálu, zostáva nad regulačným minimom [Únie], 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 ako nedostatok kapitálu prekonať (vrátane akéhokoľvek iného opatrenia dohľadu alebo iného nápravného opatrenia potvrdeného príslušným orgánom dohľadu alebo orgánom pre riešenie krízových situácií), 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 plnej miere využije na kompenzáciu strát.
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 neprímeraným výsledkom. Táto výnimka by sa mala vzťahovať na prípady, keď je výška pomoci, ktorá sa má poskytnúť, v porovnaní s rizikovo váženými aktívami banky nízka a keď sa nedostatok kapitálu výrazne znížil najmä prostredníctvom opatrení na zvýšenie kapitálu uvedených v bode 35. Neprímerané výsledky alebo ohrozenie finančnej stability by sa mohli riešiť aj opätovným zvážením postupnosti opatrení zameraných na riešenie nedostatku kapitálu.
46. V súvislosti s vykonávaním bodov 43 a 44 by sa mala dodržiavať „zásada nezhoršenia postavenia žiadneho veriteľa“. Podriadení veritelia by tak z ekonomického hľadiska nemali dostať menšiu hodnotu než je hodnota, akú by mal ich nástroj, keby sa štátna pomoc neposkytla.“

Slovinské právo

20 § 253 ods. 3 zákona o bankovníctve stanovuje, že „mimoriadne opatrenia sú súčasťou reorganizačných opatrení podľa smernice 2001/24/ES“.

21 § 261a tohto zákona uvádza:

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

- (1) čiastočné alebo úplné odpísanie oprávnených záväzkov alebo
- (2) čiastočnú alebo úplnú konverziu oprávnených záväzkov banky... na nové kmeňové akcie banky na základe navýšenia základného imania tejto banky nepeňažnými vkladmi v podobe pohľadávok, ktoré predstavujú oprávnené záväzky.

...

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);
- (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).“

22 Podľa § 261c zákona o bankovníctve:

„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. ...“

Spor vo veci samej a prejudiciálne otázky

- 23 V nadväznosti na celosvetovú finančnú krízu, ktorá prepukla v priebehu roka 2007 a prehĺbila sa v nasledujúcich rokoch, Banka Slovenije (Národná banka Slovinska, Slovinsko) v septembri 2013 konštatovala, že päť slovinských bánk, konkrétne Nova Ljubljanska banka, d.d., Nova Kreditna banka Maribor, d.d., Abanka Vipava, d.d., Probanka, d.d. a Factor banka d.d., vykazuje nedostatok vlastného kapitálu. Vzhľadom na rozsah tohto nedostatku nemali tieto banky dostatok zdrojov na uspokojenie vlastných veriteľov a pokrytie hodnoty vkladov.
- 24 Dňa 17. decembra 2013 Národná banka Slovinska prijala rozhodnutia, ktorými sa prijímajú mimoriadne opatrenia na rekapitalizáciu prvých dvoch z uvedených bánk, záchranu tretej z nich a likvidáciu posledných dvoch bánk (ďalej len „dotknuté opatrenia“).
- 25 Dňa 18. decembra 2013 Komisia schválila štátnu pomoc určenú piatim dotknutým bankám, ktorú slovinské orgány predtým oznámili.
- 26 Medzi dotknuté opatrenia, ktoré sa prijali na základe zákona o bankovníctve, najmä na základe jeho § 261b) až § 261 c) a § 261e), patrila likvidácia vlastného imania akcionárov, hybridného kapitálu a podriadeného kapitálu (ďalej len „podriadené cenné papiere“).
- 27 Zo spisu predloženého Súdneho dvoru vyplýva, že podriadené cenné papiere sú finančné nástroje, ktoré majú povahu dlhových nástrojov aj majetkových cenných papierov. V prípade úpadku alebo likvidácie emitenta sú držiteľia podriadených cenných papierov (ďalej len „podriadení veritelia“) uspokojovaní po držiteľoch bežných dlhopisov, ale skôr než akcionári. Tieto finančné nástroje kompenzujú finančné riziko, ktoré znášajú ich držiteľia, svojou vyššou výnosnosťou.
- 28 Na Ústavnú súdišče (Ústavný súd, Slovinsko) boli viackrát podané návrhy na preskúmanie ústavnosti, ktoré podali jednak jednotlivci a jednak Državni svet Republike Slovenije (Národná rada, Slovinsko) a Varuh človekovih pravic Republike Slovenije (Ochranca ľudských práv, Slovinsko). Tieto návrhy sa týkali súladu ustanovení zákona o bankovníctve, na základe ktorých sa dotknuté opatrenia prijali, so slovinskou ústavou, najmä so zásadou zákazu retroaktivity, zásadou ochrany legitímnej dôvery, zásadou proporcionality a s vlastníckym právom.

29 Z rozhodnutia vnútroštátneho súdu vyplýva, že predmetom daných ustanovení zákona o bankovníctve je previesť do vnútroštátneho práva oznámenie o bankovníctve, aby vnútroštátne orgány mohli podnikom z tohto odvetvia poskytovať štátnu pomoc zlučiteľnú s vnútorným trhom. Vnútroštátny súd preto zastáva názor, že výhrady navrhovateľov v konaní vo veci samej namierené proti týmto ustanoveniam v skutočnosti smerujú proti oznámeniu o bankovníctve. Títo navrhovatelia sa domnievajú, že citované oznámenie je v rozpore nielen so slovinskou ústavou, ale aj s článkom 17 Charty základných práv Európskej únie (ďalej len „Charta“) a so smernicami 2012/30 a 2001/24. Vnútroštátny súd zastáva názor, že je oprávnený rozhodovať o ústavnosti vnútroštátnych ustanovení, ktorými sa vykonáva smernica. Inak je to ale v prípade, keď existujú pochybnosti o súlade výkladu alebo platnosti právnej normy s právom Únie, ktoré je právnym základom vnútroštátneho ustanovenia, ktorého ústavnosť sa spochybňuje. Za takých okolností uvádza, že výlučnú právomoc odpovedať na otázky týkajúce sa platnosti a výkladu tejto právnej normy má Súdny dvor a že až následne môže v ním prejednávanej veci posúdiť ústavnosť dotknutých ustanovení vnútroštátneho práva.

30 Za týchto podmienok Ustavno sodišče (Ústavný 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 a [podriadené cenné papiere] a/alebo povinnosti vykonať konverziu [podriadených cenných papierov] na kapitál, a to s cieľom obmedziť pomoc na nevyhnutné minimum vzhľadom na úvahy o morálnom hazarde – zlučiteľné s článkami 107 až 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 [podriadených cenných papierov] 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 a [podriadené cenné papiere] a/alebo povinnosti vykonať konverziu [podriadených cenných papierov] 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?
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 a [podriadené cenné papiere] a/alebo povinnosti vykonať konverziu [podriadených cenných papierov] 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 [podriadené cenné papiere] 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] 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, [podriadených cenných papierov] a tiež konverzia [podriadených cenných papierov] na kapitál)?“

O prejudiciálnych otázkach

Úvodné poznámky

- 31 Slovinská vláda a Komisia vyjadrujú pochybnosti o prípustnosti druhej až piatej prejudiciálnej otázky, ktoré sa týkajú platnosti bodov 40 až 46 oznámenia o bankovníctve, keďže toto oznámenie nemá priame právne účinky voči tretím osobám.
- 32 Treba uviesť, že úplným základom tejto veci je v podstate štátna pomoc, ktorú slovinská vláda priznala na účely ozdravenia vnútroštátneho bankového systému.
- 33 Konkrétnejšie sa táto vec týka toho, či je podmienka rozdelenia bremena medzi akcionárov a podriadených veriteľov – ktorú Komisia stanovila na to, aby sa štátna pomoc v odvetví bankovníctva mohla podľa článku 107 ods. 3 písm. b) ZFEÚ považovať za zlučiteľnú s vnútorným trhom – zlučiteľná s niektorými ustanoveniami práva Únie. Súdny dvor musí mať možnosť posúdiť platnosť tejto podmienky v konaní podľa článku 267 ZFEÚ, pričom práve toto je predmetom druhej až piatej prejudiciálnej otázky.
- 34 Položené otázky sú teda prípustné.

O prvej otázke

- 35 Svojou prvou otázkou sa vnútroštátny súd pýta, či sa má oznámenie o bankovníctve vykladať v tom zmysle, že je pre členské štáty záväzná.
- 36 Článok 108 ods. 3 ZFEÚ stanovuje preventívnu kontrolu týkajúcu sa zmien existujúcej pomoci a plánov poskytnutia novej pomoci. Takto koncipovaná prevencia sa teda zameriava na to, aby bola poskytnutá len pomoc zlučiteľná s vnútorným trhom (rozsudok z 21. novembra 2013, Deutsche Lufthansa, C-284/12, EU:C:2013:755, body 25 a 26).
- 37 Posúdenie zlučiteľnosti opatrení pomoci so spoločným trhom podľa článku 107 ods. 3 ZFEÚ patrí do výlučnej právomoci Komisie, ktorej konanie podlieha preskúmaniu vykonávanému súdmi Únie (rozsudok z 21. novembra 2013, Deutsche Lufthansa, C-284/12, EU:C:2013:755, bod 28).

- 38 V tejto súvislosti má Komisia širokú mieru voľnej úvahy, ktorej uplatnenie zahŕňa komplexné hodnotenie hospodárskeho a sociálneho charakteru (pozri v tomto zmysle rozsudky z 11. septembra 2008, Nemecko a i./Kronofrance, C-75/05 P a C-80/05 P, EU:C:2008:482, bod 59, a z 8. marca 2016, Grécko/Komisia, C-431/14 P, EU:C:2016:145, bod 68).
- 39 V rámci výkonu tejto právomoci Komisia môže prijímať usmernenia a stanovíť tak kritériá, na základe ktorých bude posudzovať zlučiteľnosť štátnej pomoci, ktorú členské štáty plánujú poskytnúť, s vnútorným trhom.
- 40 Z ustálenej judikatúry vyplýva, že Komisia prijatím takýchto pravidiel správania a tým, že ich zverejnením oznámila, že ich uplatní na prípady nimi dotknuté, sa sama obmedzuje vo výkone voľnej úvahy a nemôže sa od týchto pravidiel odchýliť bez toho, aby bola prípadne sankcionovaná z dôvodu porušenia všeobecných právnych zásad, ako sú zásady rovnosti zaobchádzania alebo ochrany legitímnej dôvery (rozsudok z 8. marca 2016, Grécko/Komisia, C-431/14 P, EU:C:2016:145, body 69 a 70, ako aj citovaná judikatúra).
- 41 Z toho vyplýva, že prijatím pravidiel správania sa Komisia nemôže vzdať výkonu voľnej úvahy, ktorú má na základe článku 107 ods. 3 písm. b) ZFEÚ (pozri v tomto zmysle rozsudok z 8. marca 2016, Grécko/Komisia, C-431/14 P, EU:C:2016:145, bod 71). Prijatie takého oznámenia, akým je oznámenie o bankovníctve, nezavazuje Komisiu jej povinnosti preskúmať konkrétne výnimočné okolnosti, na ktoré v osobitnom prípade poukazuje členský štát, aby sa domáhal priameho uplatnenia článku 107 ods. 3 písm. b) ZFEÚ, a prípadne odôvodniť to, že takejto žiadosti nevyhovela (rozsudok z 8. marca 2016, Grécko/Komisia, C-431/14 P, EU:C:2016:145, bod 72).
- 42 V prejednávanej veci z bodov 41, 43 a 44 oznámenia o bankovníctve vyplýva, že primerané rozdelenie bremena, ktorým toto oznámenie podmieňuje priznanie štátnej pomoci, znamená absorbovanie strát vlastným kapitálom a až následne poskytnutie príspevkov podriadeným veriteľom. Výnimku z požiadaviek uvedených v bodoch 43 a 44 tohto oznámenia možno podľa jeho bodu 45 urobiť vtedy, keby realizácia takýchto opatrení „ohrozila finančnú stabilitu alebo by viedla k neprimeraným výsledkom“.
- 43 Z uvedeného po prvé vyplýva, že účinkom prijatia pravidiel správania sa obsiahnutých v tomto oznámení je obmedzenie právomoci voľnej úvahy Komisie v tom zmysle, že ak niektorý členský štát oznámi Komisii svoj zámer poskytnúť štátnu pomoc, ktorá je v súlade s týmito pravidlami, Komisia v zásade musí tento zámer schváliť. Po druhé si členské štáty zachovávajú možnosť oznamovať Komisii plány štátnej pomoci, ktoré nespĺňajú kritériá stanovené v tomto oznámení, a Komisia môže za mimoriadnych okolností tieto plány schváliť.
- 44 Z toho vyplýva, že prostredníctvom oznámenia o bankovníctve nemožno členským štátom uložiť samostatné povinnosti, ale toto oznámenie len stanovuje podmienky na zabezpečenie toho, aby bola štátna pomoc poskytnutá bankám v súvislosti s finančnou krízou, ku ktorej Komisia v rámci svojej voľnej úvahy podľa článku 107 ods. 3 písm. b) ZFEÚ musí prihliadnuť, zlučiteľná s vnútorným trhom.
- 45 Vzhľadom na predchádzajúce úvahy treba na prvú otázku odpovedať tak, že oznámenie o bankovníctve sa má vykladať v tom zmysle, že nie je pre členské štáty záväzná.

O druhej otázke

- 46 Svojou druhou otázkou sa vnútroštátny súd v podstate pýta, či sa články 107 až 109 ZFEÚ majú vykladať v tom zmysle, že bránia bodom 40 až 46 oznámenia o bankovníctve, pokiaľ tieto body podmieňujú schválenie štátnej pomoci podmienkou rozdelenia bremena medzi akcionárov a podriadených veriteľov.

- 47 Oznámenie o bankovníctve bolo prijaté na základe článku 107 ods. 3 písm. b) ZFEÚ.
- 48 Z tohto ustanovenia vyplýva, že Komisia môže za zlučiteľnú so spoločným trhom považovať štátnu pomoc určenú na nápravu vážnej poruchy fungovania v hospodárstve členského štátu.
- 49 Na základe voľnej úvahy, ktorou Komisia disponuje podľa tohto ustanovenia, je tak oprávnená odmietnuť poskytnutie pomoci, pokiaľ táto pomoc nepodnecuje podniky, ktoré sú jej príjemcami, aby konali spôsobom, ktorý prispieva k realizácii jedného z cieľov stanovených v tomto ustanovení. Taká pomoc musí byť nevyhnutná na dosiahnutie cieľov stanovených v tomto ustanovení, takže bez tejto pomoci by trhové zákony samy osebe neumožňovali podnikom, ktoré sú príjemcami pomoci, konať spôsobom, ktorý prispieva k realizácii týchto cieľov. Pomoc, ktorá so sebou prináša zlepšenie finančnej situácie podniku, ktorý je príjemcom pomoci, bez toho, aby bola potrebná na dosiahnutie cieľov stanovených v článku 107 ods. 3 ZFEÚ, totiž nemôže byť považovaná za zlučiteľnú s vnútorným trhom (rozsudok z 13. júna 2013, HGA a i./Komisia, C-630/11 P až C-633/11 P, EU:C:2013:387, bod 104, ako aj citovaná judikatúra).
- 50 Pokiaľ ide o prijatie bodov 40 až 46 oznámenia o bankovníctve na základe tohto ustanovenia, treba uviesť, že finančné služby majú pre hospodárstvo Únie zásadný význam. Banky a úverové inštitúcie sú základným zdrojom financovania pre podniky pôsobiace na jednotlivých trhoch. Okrem toho sú banky navyše často navzájom úzko prepojené a mnohé z nich pôsobia na medzinárodnej úrovni. Existuje preto riziko, že zlyhanie jednej alebo viacerých bánk sa rýchlo rozšíri aj na ďalšie banky, či už v dotknutom členskom štáte alebo v iných členských štátoch. Negatívne účinky sa potom môžu prejaviť aj v ostatných odvetviach hospodárstva.
- 51 Ako uviedol aj generálny advokát v bode 56 svojich návrhov, použitie právneho základu článku 107 ods. 3 písm. b) ZFEÚ je ešte opodstatnenejšie vzhľadom na to, že v dôsledku celosvetovej finančnej krízy, ktorá viedla k prijatiu tohto oznámenia, viaceré členské štáty postihli vážne poruchy fungovania hospodárstva.
- 52 V prejednávanej veci z bodu 2 oznámenia o bankovníctve vyplýva, že Komisia prostredníctvom tohto oznámenia mala v úmysle stanoviť podmienky pre prístup k štátnej pomoci a spresniť požiadavky, ktoré treba splniť, aby sa štátna pomoc mohla považovať za zlučiteľnú so spoločným trhom.
- 53 Medzi týmito požiadavkami sa v bodoch 40 až 46 oznámenia o bankovníctve uvádza požiadavka, ktorá sa týka rozdelenia bremena nákladov spojených s reštrukturalizáciou bánk medzi akcionárov a podriadených veriteľov, s cieľom vyriešiť problém nedostatku vlastného kapitálu. To znamená, že po absorbovaní straty do vlastného kapitálu, majú aj podriadení veritelia prispieť k dosiahnutiu tohto cieľa, a to buď konverziou svojich pohľadávok na vlastné imanie, alebo odpísaním týchto pohľadávok.
- 54 V rámci posúdenia zlučiteľnosti štátnej pomoci so spoločným trhom Komisia mohla oprávnené dospieť k záveru, že – ako sa to uvádza aj v bode 15 oznámenia o bankovníctve – opatrenia na rozdelenie nákladov bolo treba prijať s cieľom obmedziť štátnu pomoc v bankovníctve na nevyhnutné minimum a minimalizovať narušenie hospodárskej súťaže na vnútornom trhu.
- 55 Takéto opatrenia na rozdelenie bremena nákladov totiž možno chápať aj ako opatrenia na to, aby sa zabránilo využívaniu štátnej pomoci ako jednoduchého nástroja na vyriešenie ťažkostí dotknutých bánk.
- 56 Cieľom opatrení na rozdelenie bremena je ďalej zaistiť, aby sa ešte pred poskytnutím akejkoľvek štátnej pomoci banky, ktoré majú nedostatok kapitálu, usilovali vyriešiť tento problém so svojimi investormi, a to predovšetkým prostredníctvom navýšenia vlastného imania a príspevkov podriadených veriteľov, pretože takéto opatrenia môžu znížiť objem poskytnutej štátnej pomoci.

- 57 Opačné riešenie by mohlo vyvolať narušenie hospodárskej súťaže, pokiaľ by banky, ktorých akcionári a podriadení veritelia by neprispeli k zníženiu nedostatku vlastného kapitálu, získali vyššiu štátnu pomoc, než aká by stačila na vyriešenie problému spočívajúceho v nedostatočnom kapitále. Za týchto podmienok by taká pomoc v zásade nebola v súlade s právom Únie.
- 58 Okrem toho na vyriešenie problému „morálneho hazardu“, ktorý súvisí s tým, že jednotlivci sú náchylní na prijímanie riskantných rozhodnutí, keď sami nie sú zodpovední za ich negatívne dôsledky, je nevyhnutné zabrániť tomu, aby možnosť získať štátnu pomoc povzbudzovala banky k tomu, aby využívali rizikovejšie finančné nástroje, ktoré by mohli viesť k väčším stratám, a to by mohlo vážne narušiť hospodársku súťaž a integritu vnútorného trhu.
- 59 Napokon treba uviesť, že prijatím oznámenia o bankovníctve Komisia nezasiahla do právomoci, ktoré z článkov 108 a 109 ZFEÚ vyplývajú Rade Európskej únie. Vzhľadom na to, že toto oznámenie len stanovuje pravidlá správania sa, ktoré vo svojom dôsledku obmedzujú Komisiu pri výkone jej voľnej úvahy podľa článku 107 ods. 3 písm. b) ZFEÚ, nemá totiž vplyv na právomoc, ktorú článok 108 ods. 2 tretí pododsek ZFEÚ zveruje Rade, teda právomoc rozhodnúť za výnimočných okolností na žiadosť členského štátu, že štátna pomoc je zlučiteľná s vnútorným trhom, a nepredstavuje nariadenie, ako je nariadenie podľa článku 109 ZFEÚ, ktoré je podľa článku 288 druhého odseku ZFEÚ záväzné *erga omnes*.
- 60 Vzhľadom na predchádzajúce úvahy treba na druhú otázku odpovedať tak, že články 107 až 109 ZFEÚ sa majú vykladať v tom zmysle, že nebránia bodom 40 až 46 oznámenia o bankovníctve, pokiaľ tieto body podmieňujú schválenie štátnej pomoci podmienkou rozdelenia bremena medzi akcionárov a podriadených veriteľov.

O tretej a štvrtej otázke

- 61 Svojou treťou a štvrtou otázkou, ktoré treba preskúmať spoločne, sa vnútroštátny súd v podstate pýta, či sa zásada ochrany legitímnej dôvery a vlastnícke právo majú vykladať v tom zmysle, že bránia bodom 40 až 46 oznámenia o bankovníctve, pokiaľ tieto body podmieňujú schválenie štátnej pomoci podmienkou rozdelenia bremena medzi akcionárov a podriadených veriteľov.
- 62 Po prvé, pokiaľ ide o zásadu ochrany legitímnej dôvery, z ustálenej judikatúry vyplýva, že právo dovoľávať sa tejto zásady predpokladá, že zúčastneným stranám sa zo strany príslušných orgánov Únie poskytnú presné, nepodmienečné a zhodné ubezpečenia z oprávnených a dôveryhodných zdrojov. Toto právo sa totiž vzťahuje na každú osobu v situácii, keď inštitúcia, orgán, úrad alebo agentúra Únie vyvolala vznik dôvodných očakávaní tým, že tejto osobe poskytla konkrétne záruky (rozsudky zo 16. decembra 2010, Kahla Thüringen Porzellan/Komisia, C-537/08 P, EU:C:2010:769, bod 63, a z 13. júna 2013, HGA a i./Komisia, C-630/11 P až C-633/11 P, EU:C:2013:387, bod 132).
- 63 Akcionári a podriadení veritelia bánk, na ktorých sa vzťahovali také opatrenia na rozdelenie bremena podľa bodov 40 až 46 oznámenia o bankovníctve ako opatrenia dotknuté vo veci samej, sa však pritom nemôžu dovoľávať zásady ochrany legitímnej dôvery v rámci námietok proti vykonávaniu takých opatrení.
- 64 Akcionárom a podriadeným veriteľom dotknutých bánk totiž po prvé Komisia neposkytla žiadnu záruku v súvislosti s tým, že schváli štátnu pomoc na účely prekonania problému spočívajúceho v ich nedostatočnom vlastnom kapitále. Po druhé tieto investori neboli ani ubezpečení o tom, že niektoré z opatrení určených na riešenie problému spočívajúceho v nedostatočnom kapitále bánk, ktoré boli príjemcami štátnej pomoci schválenej Komisiou, by sa ich investícií ani nemuseli dotknúť.

- 65 Okrem toho ani skutočnosť, že podriadení veritelia neboli v prvých fázach medzinárodnej finančnej krízy vyzvaní k tomu, aby sa podieľali na záchrane úverových inštitúcií, im neumožňuje dovolávať sa zásady ochrany legitímnej dôvery, ako pripomenula Komisia v bode 17 oznámenia o bankovníctve.
- 66 Takúto skutočnosť totiž nemožno považovať za presné, nepodmienečné a zhodné ubezpečenia, ktoré by v akcionároch a podriadených veriteľoch mohlo vyvolať legitímne očakávania, že v budúcnosti sa na nich opatrenia na rozdelenie bremena nebudú vzťahovať. Ako už skôr rozhodol Súdny dvor, aj keď zásada legitímnej dôvery patrí medzi základné zásady Únie, hospodárske subjekty nemajú dôvod na to, aby mohli legitímne očakávať, že bude zachovaný existujúci stav, ktorý môže byť zmenený orgánmi Únie v rámci ich úvahy, a to najmä v takej oblasti, akou je oblasť spoločnej organizácie trhu, ktorej účelom je neustále reagovať na zmeny hospodárskej situácie (pozri analogicky rozsudok z 26. júna 2012, Poľsko/Komisia, C-335/09 P, EU:C:2012:385, bod 180).
- 67 Vnútroštátny súd sa ďalej pýta na to, či členské štáty musia nevyhnutne v každom prípade stanoviť prechodné obdobia na prispôsobenie sa novým požiadavkám Komisie týkajúcim sa rozdelenia bremena medzi akcionármi a podriadenými veriteľmi.
- 68 V tejto súvislosti už Súdny dvor rozhodol, že aj keby Únia už skôr vytvorila situáciu, ktorá by mohla vyvolať legitímne očakávania – čo sa v prejednávanej veci nestalo – naliehavý verejný záujem môže brániť prijatiu prechodných opatrení v súvislosti so situáciami, ktoré vznikli pred vstupom novej právnej úpravy do platnosti (pozri rozsudky zo 17. júla 1997, Affish, C-183/95, EU:C:1997:373, bod 57, a zo 17. septembra 2009, Komisia/Koninklijke FrieslandCampina, C-519/07 P, EU:C:2009:556, bod 85).
- 69 Ako už uviedol generálny advokát v bode 70 svojich návrhov, takým naliehavým právnym záujmom je aj cieľ spočívajúci v zabezpečení stability finančného systému pri súčasnom obmedzení nadmerných verejných výdavkov a minimalizácii narušenia hospodárskej súťaže.
- 70 Po druhé, pokiaľ ide o vlastnícke právo, ktorému je venovaný článok 17 ods. 1 Charty, treba pripomenúť – ako sa už konštatovalo v bode 44 tohto rozsudku – že na základe oznámenia o bankovníctve členské štáty nie sú povinné prijať také opatrenia na rozdelenie bremena, ako sú opatrenia uvedené v bodoch 40 až 46 tohto oznámenia.
- 71 Z bodu 15 oznámenia o bankovníctve vyplýva, že rozdelenie bremena medzi akcionármi a podriadenými veriteľmi je jedným z kritérií, na základe ktorých Komisia schvaľuje štátnu pomoc poskytnutú bankám s významným nedostatkom kapitálu a ktoré umožňujú obmedziť túto pomoc na nevyhnutné minimum a zaistiť, aby príjemca pomoci primerane prispel k nákladom na reštrukturalizáciu.
- 72 Ako uviedol generálny advokát v bode 71 svojich návrhov, oznámenie o bankovníctve nevyžaduje nijakú osobitnú formu ani postup pre prijatie opatrení na rozdelenie bremena uvedených v bodoch 40 až 46 oznámenia o bankovníctve. Tieto opatrenia teda môžu prijať dobrovoľne akcionári alebo sa môžu prijať prostredníctvom dohody medzi dotknutou úverovou inštitúciou a jej podriadenými veriteľmi, čo nemožno považovať za zásah do ich vlastníckeho práva.
- 73 Pokiaľ ide o akcionárov bánk, treba ďalej pripomenúť, že v súlade so všeobecnou právnou úpravou postavenia akcionárov akciových spoločností, títo akcionári znášajú v plnom rozsahu riziko spojené so svojimi investíciami. Z odôvodnenia 5 smernice 2012/30 totiž vyplýva, že jej cieľom je zachovať vlastné imanie, ktoré predstavuje záruku pre veriteľov.
- 74 Vzhľadom na to, že akcionári zodpovedajú za dlhy banky do výšky jej vlastného imania, skutočnosť, že body 40 až 46 oznámenia o bankovníctve vyžadujú, aby sa s cieľom vyriešiť problém spočívajúci v nedostatočnom kapitále banky títo akcionári podieľali pred poskytnutím štátnej pomoci na absorpcii vlastných strát banky v rovnakom rozsahu ako v prípade, že by sa takáto pomoc neposkytla, nemožno považovať za zásah do ich vlastníckeho práva.

- 75 Straty akcionárov bánk v ťažkostiach budú v každom prípade rovnako rozsiahle bez ohľadu na to, či vznikli v dôsledku rozsudku o vyhlásení konkurzu z dôvodu neposkytnutia štátnej pomoci, alebo v dôsledku postupu poskytnutia takej pomoci podmienenej tým, aby najskôr došlo k rozdeleniu nákladov.
- 76 Pokiaľ ide o podriadených veriteľov, treba uviesť, ako to už Súdny dvor uviedol v bode 27 tohto rozsudku, že podriadené cenné papiere sú finančné nástroje, ktoré majú vlastnosti dlhových nástrojov aj majetkových cenných papierov, z čoho vyplýva, že keď emitent týchto cenných papierov pozastaví vyplácanie, držitelia týchto cenných papierov sú uspokojovaní až po držiteľoch bežných dlhopisov, ale pred akcionármi.
- 77 Z bodov 41, 43 a 44 oznámenia o bankovníctve pritom vyplýva, že títo veritelia sa musia podieľať na znížení nedostatku kapitálu v prvom rade po prvom absorbovaní strát do vlastného kapitálu a potom, ak „neexistujú žiadne iné možnosti“, ako nedostatok kapitálu dotknutej banky prekonať, prípadne ak táto banka už nespĺňa minimálne regulačné kapitálové požiadavky. V bode 46 sa navyše stanovuje, že by sa mala dodržiavať „zásada nezhoršenia postavenia žiadneho veriteľa. Podriadení veritelia by tak z ekonomického hľadiska nemali dostať menšiu hodnotu než je hodnota, akú by mal ich nástroj, keby sa štátna pomoc neposkytla“.
- 78 Z tohto bodu vyplýva, že opatrenia na rozdelenie bremena, ktorými sa podmieňuje poskytnutie štátnej pomoci v prospech stratovej banky, nemôžu predstavovať zásah do vlastníckeho práva podriadených veriteľov, teda zásah, ktorí by títo veritelia neutrpeli v následnom konkurznom konaní v prípade neposkytnutia takej pomoci.
- 79 Za týchto okolností nemožno dôvodne tvrdiť, že také opatrenia na rozdelenie bremena, aké sú stanovené v oznámení o bankovníctve, predstavujú zásah do vlastníckeho práva akcionárov a podriadených veriteľov.
- 80 Na tretiu a štvrtú otázku preto treba odpovedať tak, že zásada ochrany legitímnej dôvery a vlastníckeho práva sa majú vykladať v tom zmysle, že nebránia bodom 40 až 46 oznámenia o bankovníctve, pokiaľ tieto body podmieňujú schválenie štátnej pomoci podmienkou rozdelenia bremena medzi akcionárov a podriadených veriteľov.

O piatej otázke

- 81 Svojou piatou otázkou sa vnútroštátny súd v podstate pýta, či sa články 29, 34, 35 a 40 až 42 smernice 2012/30 majú vykladať v tom zmysle, že bránia bodom 40 až 46 oznámenia o bankovníctve, pokiaľ tieto body podmieňujú schválenie štátnej pomoci podmienkou rozdelenia bremena medzi akcionárov a podriadených veriteľov.
- 82 Články 29, 34, 35 a 40 až 42 smernice 2012/30 v zásade stanovujú, že každé zvýšenie a zníženie kapitálu akciovej spoločnosti musí podliehať rozhodnutiu valného zhromaždenia tejto spoločnosti.
- 83 Podľa vnútroštátneho súdu je oznámenie o bankovníctve v časti, v ktorej stanovuje, že niektoré zmeny týkajúce sa základného imania bánk si nevyžadujú rozhodnutie alebo schválenie valného zhromaždenia, nezlučiteľné s uvedenou smernicou.
- 84 Ako sa však už uviedlo v bode 72 tohto rozsudku, oznámenie o bankovníctve neobsahuje nijaké osobitné ustanovenie o právnom postupe pri vykonávaní opatrení na rozdelenie bremena uvedených v jeho bodoch 40 až 46.

- 85 Preto aj napriek tomu, že členské štáty môžu prípadne v určitej konkrétnej situácii považovať za potrebné prijatie takých opatrení na rozdelenie bremena bez súhlasu valného zhromaždenia spoločnosti, táto skutočnosť nemôže mať za následok spochybnenie platnosti oznámenia o bankovníctve z hľadiska ustanovení smernice 2012/30.
- 86 Okrem toho treba uviesť, že podľa odôvodnenia 3 smernice 2012/30 je jej cieľom zabezpečiť minimálnu mieru rovnocennej ochrany akcionárov a veriteľov akciových spoločností. S týmto cieľom táto smernica harmonizuje vnútroštátne predpisy týkajúce sa zakladania a udržiavania, zvyšovania alebo znižovania základného imania týchto spoločností.
- 87 Smernica 2012/30 patrí do rámca realizácie slobody usadzovania sa na vnútornom trhu, pričom jej hlavným účelom je ochrana záujmov spoločníkov a tretích osôb. Má za cieľ zabezpečiť pre investorov, aby orgány spoločností, do ktorých investovali, dodržiavali ich práva na celom území vnútorného trhu, najmä pri zakladaní spoločností a pri zvyšovaní a znižovaní ich základného imania. Opatrenia, ktoré smernica 2012/30 stanovuje na zabezpečenie tejto ochrany, sa tak týkajú bežného fungovania akciových spoločností.
- 88 Opatrenia na rozdelenie bremena akcionárov a podriadených veriteľov – ak ich uložia vnútroštátne orgány – predstavujú naopak mimoriadne opatrenia. Možno ich prijať len v súvislosti s vážnou poruchou hospodárstva členského štátu a len s cieľom predísť systémovému riziku a zabezpečiť stabilitu finančného systému.
- 89 Na rozdiel od toho, čo tvrdia, navrhovatelia vo veci samej, smernica 2012/30 nebráni tomu, aby sa za určitých mimoriadnych okolností, napríklad za okolností uvedených v oznámení o bankovníctve, opatrenia týkajúce sa vlastného imania prijali bez rozhodnutia valného zhromaždenia akciovej spoločnosti. Tento výklad napokon nemožno spochybníť ani rozsudkom z 12. marca 1993, Pafitis a i. (C-441/93, EU:C:1996:92).
- 90 V uvedenom rozsudku totiž Súdny dvor podal výklad druhej smernice 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), a to v rámci sporu, v ktorom išlo o platobnú neschopnosť jednej banky, zatiaľ čo v konaní vo veci samej sú opatrenia na rozdelenie bremena podľa bodov 40 až 46 oznámenia o bankovníctve koncipované ako podmienka poskytnutia štátnej pomoci bankám s nedostatočným kapitálom, a to v súvislosti s vážnou poruchou vo vnútroštátnom hospodárstve s cieľom vyriešiť systémové následky finančnej krízy, ktoré môžu narušiť celý finančný systém daného štátu a finančnú stabilitu Únie.
- 91 V tejto súvislosti treba zdôrazniť, ako už uviedol generálny advokát v bodoch 105 a 107 svojich návrhov, že vnútroštátne opatrenia napadnuté vo veci Pafitis a i. (C-441/93, EU:C:1996:92) boli prijaté v období rokov 1986 – 1990 a Súdny dvor vydal svoj rozsudok v roku 1996, teda dávno pred začiatkom tretej fázy uskutočňovania hospodárskej a menovej únie so zavedením eura ako meny eurozóny, zriadením eurosystému a súvisiacimi zmenami a doplneniami Zmlúv o EÚ. 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.
- 92 Vnútroštátny súd však zastáva názor, že ustanovenia smernice 2014/59 môžu viesť ku konštatovaniu nezlučiteľnosti oznámenia o bankovníctve so smernicou 2012/30.

- 93 Okrem toho, čo sa už uviedlo v bodoch 72 a 84 tohto rozsudku, však z okolnosti, že podľa článku 123 smernice 2014/59 sa od 1. januára 2016 články 29, 34 a 35, ako aj články 40 až 42 smernice 2012/30 nepoužijú v súvislosti s nástrojmi na riešenie krízy podľa smernice 2014/59, nemožno vyvodiť záver, že pred týmto dátumom boli takéto výnimky zakázané.
- 94 Vzhľadom na predchádzajúce úvahy treba na piatu otázku odpovedať tak, že články 29, 34, 35 a 40 až 42 smernice 2012/30 sa majú vykladať v tom zmysle, že nebránia bodom 40 až 46 oznámenia o bankovníctve, pokiaľ tieto body podmieňujú schválenie štátnej pomoci podmienkou rozdelenia bremena medzi akcionárov a podriadených veriteľov.

O šiestej otázke

- 95 Svojou šiestou otázkou sa vnútroštátny súd v podstate pýta, či sa oznámenie o bankovníctve má vykladať v tom zmysle, že opatrenia na konverziu alebo odpísanie podriadených cenných papierov, aké sú uvedené v bode 44 tohto oznámenia, predstavujú nevyhnutnú a dostatočnú podmienku na to, aby sa štátna pomoc týkajúca sa tohto oznámenia považovala za zlučiteľnú s vnútorným trhom, alebo na schválenie takej pomoci stačí, aby sa podriadené cenné papiere konvertovali alebo odpísali primerane.
- 96 Z rozhodnutia vnútroštátneho súdu vyplýva, že Ustavno sodišče (Ústavný súd) chce vedieť, či v prípade, že banka nespĺňa minimálne zákonné kapitálové požiadavky v zmysle bodu 44 oznámenia o bankovníctve, sa majú podriadené cenné papiere odpísať tak, aby úplne kompenzovali všetky straty vykázané bankou, alebo stačí, aby sa odpísali čiastočne, teda primerane.
- 97 Podľa bodu 44 uvedeného oznámenia platí, že v prípade, ak banka nespĺňa minimálne regulačné kapitálové požiadavky, teda ak jej kapitál sám osebe nestačí na absorbovanie vlastných strát, musia sa podriadené cenné papiere konvertovať alebo odpísať zásadne pred poskytnutím štátnej pomoci tejto banke. Podľa tohto bodu 44 sa štátna pomoc nesmie poskytnúť skôr, než sa vlastný kapitál a podriadené cenné papiere v plne miere využijú na kompenzáciu strát.
- 98 Ako sa už uviedlo v bodoch 40 a 41 tohto rozsudku, Komisia sa po prvé prijatím pravidiel správania a tým, že ich zverejnením oznámila, že ich uplatní na prípady nimi dotknuté, sama obmedzuje vo výkone voľnej úvahy a nemôže sa od týchto pravidiel odchýliť bez toho, aby bola prípadne sankcionovaná z dôvodu porušenia všeobecných právnych zásad, ako sú zásady rovnosti zaobchádzania alebo ochrany legitímnej dôvery. Po druhé sa však prijatím takýchto pravidiel Komisia nezabavuje svojej povinnosti preskúmať osobitné okolnosti, na ktoré poukazuje členský štát.
- 99 Z toho vyplýva, že pokiaľ opatrenie štátnej pomoci spĺňa kritériá uvedené v bode 44 oznámenia o bankovníctve, v zásade to predstavuje dostatočnú podmienku na to, aby ho Komisia vyhlásila za zlučiteľné s vnútorným trhom, ale nie nevyhnutne na tento účel.
- 100 Členský štát teda nemusí bankám v ťažkostiach pred poskytnutím štátnej pomoci uložiť povinnosť konvertovať podriadené cenné papiere na základné imanie alebo ich odpísať, ani povinnosť tieto cenné papiere využiť na absorpciu vlastných strát. V takom prípade však zamýšľanú štátnu pomoc nebude možné považovať za obmedzenú na nevyhnutné minimum, ako to vyžaduje bod 15 oznámenia o bankovníctve. Členský štát aj banky, ktoré by mali byť príjemcami takej pomoci, tak riskujú, že Komisia voči nim prijme rozhodnutie, ktorým vyhlási túto pomoc za nezlučiteľnú s vnútorným trhom.
- 101 Oznámenie o bankovníctve napokon vo svojom bode 45 stanovuje, že výnimku z požiadaviek uvedených v bode 44 tohto oznámenia možno urobiť vtedy, keby realizácia takýchto opatrení konverzie alebo odpísania cenných papierov „ohrozila finančnú stabilitu alebo by viedla k neprímeraným výsledkom“. Banke teda nemožno uložiť povinnosť konvertovať alebo odpísať všetky

podriadené cenné papiere pred poskytnutím štátnej pomoci, najmä vtedy, ak by k vyriešeniu problému spočívajúceho v nedostatočnom kapitále dotknutej banky stačila konverzia alebo odpísanie len časti podriadených cenných papierov.

102 Vzhľadom na predchádzajúce úvahy treba na šiestu otázku odpovedať tak, že oznámenie o bankovníctve sa má vykladať v tom zmysle, že opatrenia na konverziu alebo odpísanie podriadených cenných papierov, aké sú uvedené v bode 44 tohto oznámenia, nesmú ísť nad rámec toho, čo je nevyhnutné na nápravu problému spočívajúceho v nedostatočnom kapitále dotknutej banky.

O siedmej otázke

103 Svojou siedmou otázkou sa vnútroštátny súd v podstate pýta, či sa má článok 2 siedma zarážka smernice 2001/24 vykladať v tom zmysle, že medzi „reorganizačné opatrenia“ v zmysle tohto ustanovenia patria aj opatrenia na rozdelenie bremena medzi akcionárov a podriadených veriteľov, aké sú uvedené v bodoch 40 až 46 oznámenia o bankovníctve.

104 Treba uviesť, že cieľom smernice 2001/24 – ako vyplýva z jej odôvodnenia 6 – je zaviesť systém vzájomného uznávania reorganizačných opatrení bez toho, aby sa harmonizovala vnútroštátna právna úprava v tejto oblasti (rozsudok z 24. októbra 2013, LBI, C-85/12, EU:C:2013:697, bod 39).

105 Tento cieľ vyžaduje, aby reorganizačné opatrenia prijaté správnymi alebo súdnymi orgánmi domovského členského štátu, teda členského štátu, v ktorom bola úverová inštitúcia schválená, mali vo všetkých ostatných členských štátoch také právne účinky, aké im priznáva právo tohto členského štátu (pozri v tomto zmysle rozsudok z 24. októbra 2013, LBI, C-85/12, EU:C:2013:697, bod 22).

106 Podľa článku 2 siedmej zarážky smernice 2001/24 „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“.

107 Ako uviedli všetci účastníci konania vo veci samej, ktorí sa k tomuto bodu vyjadrili, zo samotného znenia tohto ustanovenia a zo širokej definície pojmu „reorganizačné opatrenia“ vyplýva, že opatrenia na rozdelenia bremena, aké sú uvedené v bodoch 40 až 46 oznámenia o bankovníctve, možno zahrnúť pod pojem „reorganizačné opatrenia“ v zmysle smernice 2001/24.

108 Vzhľadom totiž na to, že predmetom opatrení na rozdelenie bremena je obnovenie finančnej pozície úverových inštitúcií a náprava problému spočívajúceho v ich nedostatočnom kapitále, ako to uvádza bod 43 oznámenia o bankovníctve, tieto opatrenia majú za cieľ uchovať alebo obnoviť finančnú situáciu úverovej inštitúcie.

109 Okrem toho opatrenia na rozdelenie bremena, najmä konverzia podriadených cenných papierov na základné imanie alebo ich odpísanie, samy osebe môžu ovplyvniť existujúce práva tretích osôb, a teda môžu viesť k zníženiu pohľadávok.

110 Opatrenia na rozdelenie bremena však môžu patriť pod pojem „reorganizačné opatrenia“ v zmysle smernice 2001/24 – ako vyplýva okrem iného z odôvodnenia 6 tejto smernice a z jej článku 3 ods. 1 – len v tom prípade, ak ich prijal správny alebo súdny orgán. Ak ale o opatreniach na rozdelenie bremena rozhodnú akcionári alebo podriadení veritelia, alebo ich vykonajú bez akejkoľvek účasti správnych alebo súdnych orgánov, tieto opatrenia nemôžu predstavovať reorganizačné opatrenia v zmysle smernice 2001/24.

- 111 Vnútroštátny súd sa okrem uvedeného pýta, či zo skutočnosti, že článok 2 siedma zarážka smernice 2001/24 bol zmenený článkom 117 smernice 2014/59 s cieľom výslovne zahrnúť pod pojem „reorganizačné opatrenia“ aj krízové opatrenia upravené touto smernicou – ktoré sú analogické opatreniam na rozdelenie bremena medzi akcionármi a podriadenými veriteľmi – možno odvodiť, že v čase skutkových okolností sporu vo veci samej tieto opatrenia nepatrili pod pojem „reorganizačné opatrenia“ v zmysle smernice 2001/24.
- 112 Takýto výklad nemožno prijať.
- 113 Ako už uviedol aj generálny advokát v bode 143 svojich návrhov, táto zmena sa totiž má vykladať na základe skutočnosti, že cieľom smernice 2001/24 nie je harmonizovať relevantné právne predpisy členských štátov, ale len zaviesť systém vzájomného uznávania. Smernica 2014/59 však aj tak ukladá členským štátom určité opatrenia zamerané na uzdravenie bánk, čo znamená, že tieto opatrenia treba výslovne identifikovať, aby sa zaistilo jednotné uplatňovanie tejto smernice v celej Únii. V nijakom prípade to neznamená, že podobné opatrenia nepatrili predtým pod definíciu reorganizačných opatrení.
- 114 Na siedmu otázku preto treba odpovedať tak, že článok 2 siedma zarážka smernice 2001/24 sa má vykladať v tom zmysle, že medzi „reorganizačné opatrenia“ v zmysle tohto ustanovenia patria aj opatrenia na rozdelenie bremena uvedené v bodoch 40 až 46 oznámenia o bankovníctve.

O trovách

- 115 Vzhľadom na to, že konanie pred Súdny dvorom má vo vzťahu k účastníkom konania vo veci samej incidenčný charakter a bolo začaté v súvislosti s prekážkou postupu v konaní pred vnútroštátnym súdom, o trovách konania rozhodne tento vnútroštátny súd. Iné trovy konania, ktoré vznikli v súvislosti s predložením pripomienok Súdnemu dvoru a nie sú trovami uvedených účastníkov konania, nemôžu byť nahradené.

Z týchto dôvodov Súdny dvor (veľká komora) rozhodol takto:

- 1. 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“)** sa má vykladať v tom zmysle, že nie je pre členské štáty záväzné.
- 2. Články 107 až 109 ZFEÚ** sa majú vykladať v tom zmysle, že nebránia bodom 40 až 46 oznámenia o bankovníctve, pokiaľ tieto body podmieňujú schválenie štátnej pomoci podmienkou rozdelenia bremena medzi akcionárov a držiteľov podriadených cenných papierov.
- 3. Zásada ochrany legitímnej dôvery a vlastnícke právo** sa majú vykladať v tom zmysle, že nebránia bodom 40 až 46 oznámenia o bankovníctve, pokiaľ tieto body podmieňujú schválenie štátnej pomoci podmienkou rozdelenia bremena medzi akcionárov a držiteľov podriadených cenných papierov.
- 4. Články 29, 34, 35 a 40 až 42 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2012/30/EÚ 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 Zmluvy o fungovaní Európskej únie, pokiaľ ide o zakladanie akciových spoločností a udržiavanie a zmenu ich základného imania, s cieľom dosiahnuť rovnocennosť týchto opatrení,** sa majú vykladať v tom zmysle, že nebránia bodom 40 až 46 oznámenia o bankovníctve, pokiaľ tieto body podmieňujú schválenie štátnej pomoci podmienkou rozdelenia bremena medzi akcionárov a držiteľov podriadených cenných papierov.

5. **Oznámenie o bankovníctve sa má vykladať v tom zmysle, že opatrenia na konverziu alebo odpísanie hybridného kapitálu a podriadeného kapitálu, aké sú uvedené v bode 44 tohto oznámenia, nesmú ísť nad rámec toho, čo je nevyhnutné na nápravu problému spočívajúceho v nedostatočnom kapitále dotknutej banky.**
6. **Článok 2 siedma zarážka smernice Európskeho parlamentu a Rady 2001/24/ES zo 4. apríla 2001 o reorganizácii a likvidácii úverových inštitúcií sa má vykladať v tom zmysle, že medzi „reorganizačné opatrenia“ v zmysle tohto ustanovenia patria aj opatrenia na rozdelenie bremena uvedené v bodoch 40 až 46 oznámenia o bankovníctve.**

Podpisy

i — Bod 28 tohto znenia bol po jeho prvom uverejnení na internete predmetom lingvistickej úpravy.