Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
GIOVANNIHO PITRUZZELLY
přednesené dne 14. října 2021 [1]

Věc C-83/20

BPC Lux 2 Sàrl,
BPC UKI LP,
Bennett Offshore Restructuring Fund Inc.,
Bennett Restructuring Fund LP,
Queen Street Limited,
BTG Pactual Global Emerging Markets and Macro Master Fund LP,
BTG Pactual Absolute Return II Master Fund LP,
CSS LLC,
Beltway Strategic Opportunities Fund LP,
EJF Debt Opportunities Master Fund LP,
TP Lux HoldCo Sàrl,
VR Global Partners LP,
CenturyLink Inc. Defined Benefit Master Trust,
City of New York Group Trust,
Dignity Health,
GoldenTree Asset Management Lux Sàrl,
GoldenTree High Yield Value Fund Offshore 110 Two Ltd,
San Bernardino County Employees Retirement Association,
EJF DO Fund (Cayman) LP,
Massa Insolvente da Espírito Santo Financial Group SA
proti
Banco de Portugal,
Banco Espírito Santo SA,
Novo Banco SA

[žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná Supremo Tribunal Administrativo (Nejvyšší správní soud, Portugalsko)]

„Řízení o předběžné otázce – Směrnice 2014/59/EU – Ozdravné postupy a řešení krize úvěrových institucí a investičních podniků – Články 36, 73 a 74 – Částečné provedení směrnice

[1] – Původní jazyk: italština.

před uplynutím lhůty k provedení – Řešení krize úvěrové instituce – Zacházení s akcionáři a věřiteli – Zásada *‚No creditor worse off'* – Článek 17 Listiny“

1. Tato žádost o rozhodnutí o předběžné otázce, kterou podal Supremo Tribunal Administrativo (Nejvyšší správní soud, Portugalsko), se týká výkladu směrnice 2014/59/EU ze dne 15. května 2014, kterou se stanoví rámec pro ozdravné postupy a řešení krize úvěrových institucí a investičních podniků [2], jakož i článku 17 Listiny základních práv Evropské unie, který zakotvuje ochranu práva na vlastnictví.

2. Tato žádost spadá do rámce žaloby podané u portugalských správních soudů některými akcionáři a držiteli podřízených dluhopisů Banco Espírito Santo (dále jen „BES“), kterou se domáhají zrušení rozhodnutí o řešení krize BES přijatého ze strany Banco de Portugal v roce 2014.

3. Zvláštnost projednávané věci spočívá v tom, že toto rozhodnutí bylo přijato na základě vnitrostátní právní úpravy o řešení krize úvěrových institucí, která byla do portugalského práva zavedena dlouho před přijetím směrnice 2014/59, ale která byla změněna aktem, jímž byla tato směrnice provedena pouze částečně, a to před uplynutím lhůty k jejímu provedení.

4. Za těchto okolností má předkládající soud pochybnosti o slučitelnosti vnitrostátních právní úpravy, na jejímž základě bylo přijato rozhodnutí o řešení krize BES, se směrnicí 2014/59 a článkem 17 Listiny, a to z důvodu neprovedení celé řady požadavků stanovených samotnou směrnicí. Tento soud se rovněž táže, zda tato právní úprava může v rámci uplatnění opatření k řešení krize vážně ohrozit výsledek stanovený směrnicí 2014/59, při použití standardu vyplývajícího z judikatury odkazující na rozsudek ze dne 18. prosince 1997, Inter-Environnement Wallonie (C-129/96, EU:C:1997:628, dále jen „rozsudek Inter-Environnement Wallonie“), který se týká povinností členských států během trvání lhůty k provedení směrnice.

I. Právní rámec

A. Unijní právo

5. Článek 34 směrnice 2014/59, nadepsaný „Obecné zásady řešení krize“, stanoví následující:

„1. Členské státy zajistí, aby orgány příslušné k řešení krize při používání nástrojů k řešení krize a při výkonu pravomocí k řešení krize přijaly veškerá vhodná opatření s cílem zajistit, aby byla opatření k řešení krize přijímána v souladu s těmito zásadami:

a) nejprve nesou ztráty akcionáři instituce v režimu řešení krize;

b) po akcionářích nesou ztráty věřitelé instituce v režimu řešení krize v souladu s pořadím priority jejich pohledávek v běžném úpadkovém řízení, není-li v této směrnici výslovně stanoveno jinak; […]“

[2] – Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/59/EU ze dne 15. května 2014, kterou se stanoví rámec pro ozdravné postupy a řešení krize úvěrových institucí a investičních podniků a kterou se mění směrnice Rady 82/891/EHS, směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/24/ES, 2002/47/ES, 2004/25/ES, 2005/56/ES, 2007/36/ES, 2011/35/EU, 2012/30/EU a 2013/36/EU a nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1093/2010 a (EU) č. 648/2012 (Úř. věst. 2014, L 173, s. 190).

6. Článek 36 směrnice 2014/59, nadepsaný „Ocenění pro účely řešení krize“, stanoví následující:

„1. Před přijetím opatření k řešení krize nebo výkonem pravomoci k odpisu nebo konverzi příslušných kapitálových nástrojů orgány příslušné k řešení krize zajistí, aby osoba nezávislá na jakémkoli veřejném orgánu, včetně orgánu příslušného k řešení krize, a na instituci nebo subjektu uvedeném v čl. 1 odst. 1 písm. b), c) nebo d) provedla poctivé, obezřetné a realistické ocenění aktiv a závazků instituce nebo subjektu uvedeného v čl. 1 odst. 1 písm. b), c) nebo d). […]

4. Účelem ocenění je:

a) poskytnout informace ke zjištění, zda jsou splněny podmínky zahájení řešení krize nebo podmínky pro odpis nebo konverzi kapitálových nástrojů;

b) jsou-li podmínky zahájení řešení krize splněny, poskytnout informace k rozhodnutí o vhodném opatření k řešení krize, které má být ve vztahu k instituci nebo subjektu uvedenému v čl. 1 odst. 1 písm. b), c) nebo d) přijato;

[…]

e) je-li použit nástroj překlenovací instituce nebo nástroj oddělení aktiv, poskytnout informace k rozhodnutí o aktivech, právech, závazcích nebo akciích nebo jiných nástrojích účasti, které mají být převedeny, a rozhodnutí o hodnotě jakéhokoli protiplnění, které má být vyplaceno instituci v režimu řešení krize nebo případně vlastníkům akcií nebo jiných nástrojů účasti;

[…]

g) ve všech případech zajistit, aby v okamžiku použití nástrojů k řešení krize nebo výkonu pravomoci k odpisu nebo konverzi relevantních kapitálových nástrojů byly plně uznány veškeré ztráty spojené s aktivy instituce nebo subjektu uvedeného v čl. 1 odst. 1 písm. b), c) nebo d). […]

8. V ocenění se uvede rozdělení věřitelů do tříd podle úrovní jejich priority podle použitelného insolvenčního práva a odhad zacházení, jakého by se podle očekávání každé třídě akcionářů a věřitelů dostalo, kdyby daná instituce nebo subjekt uvedený v čl. 1 odst. 1 písm. b), c) nebo d) byly likvidovány v běžném úpadkovém řízení.

Tímto oceněním není dotčeno uplatňování zásady, že ‚žádný věřitel se nesmí dostat do méně výhodného postavení‘ [*no creditor worse off*], jež má být učiněno podle článku 74.“

7. Článek 73 směrnice 2014/59, nadepsaný „[z]acházení s akcionáři a věřiteli v případě částečných převodů a použití nástroje rekapitalizace z vnitřních zdrojů“, stanoví následující:

„Členské státy zajistí, aby po použití jednoho nebo více nástrojů k řešení krize, a zejména pro účely článku 75:

a) s výjimkou případů, kdy se použije písmeno b), pokud orgány příslušné k řešení krize převedou pouze část práv, aktiv a závazků instituce v režimu řešení krize, obdrželi akcionáři a ti věřitelé, jejichž pohledávky nebyly převedeny, na uspokojení svých pohledávek alespoň tolik, kolik by obdrželi, kdyby byla tato instituce likvidována v běžném úpadkovém řízení v okamžiku přijetí rozhodnutí uvedeného v článku 82;“

8. Článek 74 směrnice 2014/59, nadepsaný „[o]ceňování rozdílu v zacházení“, stanoví následující:

„1. Aby se vyhodnotilo, zda by se akcionářům a věřitelům dostalo lepšího zacházení, pokud by instituce v režimu řešení krize vstoupila do běžného úpadkového řízení, mimo jiné pro účely článku 73, zajistí členské státy, aby po provedení jednoho nebo více opatření k řešení krize bylo co nejdříve provedeno ocenění nezávislou osobou. Toto ocenění se odlišuje od ocenění prováděného podle článku 36.

2. Ocenění uvedené v odstavci 1 určí:

a) zacházení, jehož by se dostalo akcionářům a věřitelům nebo příslušným systémům pojištění vkladů, kdyby instituce v režimu řešení krize, ve vztahu k níž bylo provedeno jedno nebo více opatření k řešení krize, vstoupila do běžného úpadkového řízení v okamžiku přijetí rozhodnutí uvedeného v článku 82;

b) skutečné zacházení, kterého se akcionářům a věřitelům dostalo v rámci řešení krize instituce v režimu řešení krize; a

c) zda existuje rozdíl mezi zacházením podle písmene a) a zacházením podle písmene b).

3. Ocenění:

a) předpokládá, že by instituce v režimu řešení krize, ve vztahu k níž bylo provedeno jedno nebo více opatření k řešení krize, vstoupila do běžného úpadkového řízení v okamžiku přijetí rozhodnutí uvedeného v článku 82;

b) předpokládá, že nebyla provedena opatření k řešení krize;

c) odhlédne od jakéhokoli poskytnutí mimořádné veřejné finanční podpory instituci v režimu řešení krize. […]“.

B. Portugalské právo

9. V Portugalsku byla právní úprava v oblasti ozdravných postupů a řešení krize úvěrových institucí zavedena v rámci Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras (Obecného režimu úvěrových institucí a finančních společností, dále jen „RGICSF“) nařízením vlády s mocí zákona č. 31-A/2012 ze dne 10. února 2012.

10. Tato právní úprava byla změněna nařízením vlády s mocí zákona č. 114-A/2014 ze dne 1. srpna 2014, které částečně provedlo směrnici 2014/59, přičemž transponovalo její konkrétní aspekty.

11. Konkrétněji, nařízení vlády s mocí zákona č. 114-A/2014 změnilo články 145-B, 145-F a 145 H RGICSF, které po této změně zněly následovně:

„Článek 145-B […]

1 – Při použití opatření k řešení krize je s ohledem na sledované cíle zmíněné v předchozím článku třeba zajistit, aby:

a) akcionáři úvěrové instituce přednostně nesli ztráty dotčené instituce;

b) věřitelé úvěrové instituce nesli, na druhém místě a za rovných podmínek, zbývající ztráty dotčené instituce, v závislosti na pořadí přednosti různých tříd věřitelů;

c) žádný věřitel úvěrové instituce nenesl větší ztráty, než jaké by utrpěl, pokud by instituce vstoupila do likvidace.

[…]

3 – V případě, že po ukončení likvidace úvěrové instituce v režimu řešení krize je zjištěno, že věřitelé této instituce, jejichž pohledávky nebyly převedeny na jinou úvěrovou instituci nebo překlenovací banku, nesli vyšší ztráty, než jaké jsou podle ocenění zmíněného v odstavci 6 článku 145-F a v odstavci 4 článku 145-H odhadovány v případě, že by instituce vstoupila do likvidace bezprostředně před použitím opatření k řešení krize, mají takoví věřitelé právo obdržet rozdíl od fondu pro řešení krizí.

Článek 145-F […]

6 – Pro účely odstavce 3 článku 145-B ocenění, o němž se zmiňuje předchozí odstavec, zahrnuje stejně tak odhad výše částek vymožených z pohledávek každé třídy věřitelů v souladu s pořadím přednosti stanoveným zákonem v případě likvidace úvěrové instituce bezprostředně před použitím opatření k řešení krize.

[…]

Článek 145-H

4 – Aktiva, pasiva, podrozvahové položky a spravovaná aktiva zmíněná v odstavci 1 musí být předmětem ocenění k okamžiku převodu, které provede nezávislý subjekt určený Banco de Portugal ve lhůtě, kterou tato určí, a jehož náklady ponese úvěrová instituce, přičemž toto ocenění musí pro účely odstavce 3 článku 145-B zahrnovat i odhad výše částek vymožených z pohledávek každé třídy věřitelů v souladu s pořadím přednosti stanoveným zákonem v případě likvidace úvěrové instituce bezprostředně před použitím opatření k řešení krize.

Článek 145-I

[…]

3 – Výtěžek z prodeje musí být přednostně proporcionálně použit k vrácení:

a) fondu pro řešení krizí veškerých částek, které dal k dispozici v souladu s odstavcem 6 článku 145-H;

b) fondu pojištění vkladů nebo záručnímu fondu zemědělských úvěrových družstev veškerých částek, které daly k dispozici v souladu s odstavcem 7 článku 145-H.“

12. Provedení směrnice 2014/59 bylo dokončeno schválením zákona č. 23-A/2015 ze dne 26. března 2015.

II. Skutkový stav, původní řízení a předběžné otázky

13. BES byla jednou z hlavních úvěrových institucí portugalského bankovního systému. Vzhledem k její vážné finanční krizi byla BES předmětem rozhodnutí o řešení krize, které přijala Banco de Portugal dne 3. srpna 2014. Toto rozhodnutí bylo přijato z důvodu vážného a závažného rizika, že BES nebude plnit své závazky, a proto by jí bez urychleného schválení opatření k řešení krize nevyhnutelně hrozilo pozastavení plateb a odnětí povolení působit jako úvěrová instituce a následná likvidace, což by představovalo obrovské systémové riziko a vážné ohrožení finanční stability.

14. Výše uvedené rozhodnutí o řešení krize BES bylo přijato na základě RGICSF ve verzi vyplývající z nařízení č. 31-A/2012, ve znění nařízení vlády s mocí zákona č. 114-A/2014.

15. Toto rozhodnutí o řešení krize BES vedlo k vytvoření překlenovací instituce nazvané „Novo Banco S. A.“, na kterou byla převedena základní aktiva, pasiva a podrozvahové položky BES.

16. Massa Insolvente da Espírito Santo Financial Group, S. A., (dále jen „Massa Insolvente“) je společnost, která přímo i nepřímo drží podíly na základním kapitálu BES.

17. BPC 2 Lux a další jsou držiteli podřízených dluhopisů vydaných BES.

18. Massa Insolvente a BPC 2 Lux a další napadly opatření k řešení krize BES a domáhaly se jeho zrušení u portugalských soudů. Tyto společnosti argumentovaly mimo jiné tím, že toto opatření k řešení krize bylo přijato v rozporu s unijním právem.

19. Předkládající soud, který věc projednává, má určité pochybnosti o opatřeních přijatých portugalským zákonodárcem v rámci částečného provedení směrnice 2014/59. Tento soud má za to, že je nezbytné objasnit výklad použitelných ustanovení unijního práva, aby bylo možné posoudit uplatněné důvody protiprávnosti.

20. Za těchto okolností se předkládající soud rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

„1) Musí být unijní právo, konkrétně článek 17 Listiny a směrnice 2014/59/EU […], a zejména její články 36, 73 a 74, vykládáno v tom smyslu, že brání vnitrostátní právní úpravě, jako je právní úprava v projednávané věci, která byla uplatněna prostřednictvím nástroje k řešení krize spočívajícího ve zřízení překlenovací instituce a oddělení aktiv, a která při částečném provedení citované směrnice předtím, než uplynula lhůta pro její provedení:

a) nestanovila provedení spravedlivého, obezřetného a realistického ocenění aktiv a pasiv úvěrové instituce, jíž se týká opatření k řešení krize, před jeho přijetím;

b) nestanovila vyplacení jakéhokoli protiplnění, založeného na ocenění uvedeném v předchozím písmeni a), instituci v režimu řešení krize, nebo případně držitelům akcií nebo jiných vlastnických titulů, a namísto toho pouze stanovila, že případný zůstatek výtěžku z prodeje překlenovací banky bude vrácen původní úvěrové instituci nebo do její konkurzní podstaty;

c) nestanovila, že akcionáři instituce v režimu řešení krize mají právo obdržet částku, která není nižší, než kterou by podle odhadu obdrželi, pokud by instituce byla likvidována zcela v rámci běžného úpadkového řízení, a stanovila tento ochranný mechanismus pouze pro věřitele, jejichž pohledávky nebyly převedeny, a

d) nestanovila jiné ocenění, než které je zmíněno v písmeni a), zaměřené na určení toho, zda by v případě, kdyby úvěrová instituce v režimu řešení krize vstoupila do běžného úpadkového řízení, bylo s akcionáři a věřiteli zacházeno příznivěji?

2) Může vnitrostátní právní úprava, o jakou se jedná ve věci v původním řízení, která částečně provádí směrnici 2014/59/EU, ve světle judikatury Soudního dvora obsažené v rozsudku [Inter-Environnement Wallonie], v rámci použití opatření k řešení krize vážně ohrozit dosažení výsledku stanoveného touto směrnicí, zejména jejími články 36, 73 a 74?“

III. Právní analýza

21. V projednávané věci předkládající soud pokládá Soudnímu dvoru dvě předběžné otázky, jejichž cílem je ověřit slučitelnost portugalského režimu řešení krize úvěrových institucí, zavedeného v RGICSF v roce 2012 a následně pozměněného v roce 2014, což je režim použitelný na postup řešení krize BES.

22. První předběžná otázka se dělí na dvě části. V první části předkládající soud odkazuje na článek 17 Listiny, který zakotvuje ochranu práva na vlastnictví; ve druhé části této otázky tento soud naopak odkazuje na směrnici 2014/59, a zejména na její články 36, 73 a 74. Tato směrnice, a zejména její články, jsou rovněž předmětem druhé předběžné otázky.

23. Druhá část první předběžné otázky a druhá předběžná otázka mají tedy za cíl ověřit slučitelnost dotčené vnitrostátní právní úpravy se směrnicí 2014/59, byť na základě dvou různých standardů. Zatímco druhá část první předběžné otázky má za cíl ověřit, zda uvedená směrnice jako taková brání vnitrostátní právní úpravě tohoto druhu, druhá předběžná otázka má naopak za cíl ověřit, zda tato právní úprava může „vážně ohrozit výsledek stanovený“ touto směrnicí podle standardu stanoveného Soudním dvorem v judikatuře odkazující na výše uvedený rozsudek Inter-Environnement Wallonie týkající se povinností členských států během trvání lhůty k provedení směrnice.

24. V této souvislosti považuji za vhodné nejprve učinit několik předběžných úvah k použitelnosti ustanovení unijního práva, na něž odkazuje předkládající soud, na projednávanou věc.

A. Předběžné úvahy o použitelnosti unijního práva

25. Vnitrostátní právní úpravou použitelnou ve vnitrostátním řízení, tedy právní úpravou platnou v době přijetí opatření k řešení krize BES dne 3. srpna 2004, která je předmětem předběžných otázek, je portugalský režim pro ozdravné postupy a řešení krize úvěrových institucí zavedený v RGICSF nařízením vlády s mocí zákona č. 31-A/2012 ze dne 10. února 2012, ve znění nařízení vlády s mocí zákona č. 114-A/2014 ze dne 1. srpna 2014.

26. Z důkazů obsažených ve spise vyplývá, že nařízení vlády s mocí zákona č. 31-A/2012 bylo přijato před tím, než Komise předložila návrh směrnice, který následně vedl k přijetí směrnice 2014/59[3]. Tento akt jako takový tedy rozhodně nemůže představovat provedení této směrnice. Kromě toho v odpovědi na konkrétní otázku Soudního dvora portugalská vláda upřesnila, že nařízení vlády s mocí zákona č. 31-A/2012 neprovedlo žádný jiný akt unijního práva[4].

27. Naopak z předkládacího rozhodnutí výslovně vyplývá, že nařízení vlády s mocí zákona č. 114-A/2014, které v roce změnilo portugalský režim týkající se ozdravných postupů a řešení krize úvěrových institucí z roku 2012, provedlo konkrétní aspekty směrnice 2014/59, ačkoli netransponovalo všechna ustanovení. Preambule tohoto nařízení vlády s mocí zákona navíc výslovně stanoví, že jeho cílem je provést do portugalského práva zásadu „*no creditor worse off*“[5] stanovenou ve směrnici 2014/59.

28. V tomto ohledu ostatně z článku 130 směrnice 2014/59 zaprvé vyplývá, že lhůta pro členské státy k přijetí a zveřejnění právních a správních předpisů nezbytných pro dosažení souladu s touto směrnicí byla 31. prosince 2014, a zadruhé, že členské státy měly tyto předpisy použít ode dne 1. ledna 2015[6].

29. Je tedy třeba konstatovat, jak ostatně uvádí sám předkládající soud, že nařízení vlády s mocí zákona č. 114-A/2014 částečně provedlo směrnici 2014/59 před uplynutím lhůty k jejímu provedení, a to přibližně pět měsíců před uplynutím této lhůty. Provedení samotné směrnice do portugalského práva bylo poté dokončeno v roce 2015 prostřednictvím zákona č. 23-A/2015.

30. Právě v tomto normativním rámci je nutné ověřit použitelnost směrnice 2014/59 a Listiny na projednávanou věc.

[3] – Návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady, kterou se stanoví rámec pro ozdravné postupy a řešení problémů úvěrových institucí a investičních podniků a kterou se mění směrnice Rady 77/91/EHS, 82/891/ES, směrnice 2001/24/ES, 2002/47/ES, 2004/25/ES, 2005/56/ES, 2007/36/ES a 2011/35/ES a nařízení (EU) č. 1093/2010 [COM(2012)280 final], byl zveřejněn dne 6. června 2012.

[4] – Portugalská vláda zejména upřesnila, že toto nařízení neprovedlo směrnici Evropského parlamentu a Rady 2001/24/ES ze dne 4. dubna 2001 o restrukturalizaci a likvidaci úvěrových institucí (Úř. věst. 2001, L 125, s. 15), která byla do portugalského práva provedena jiným aktem, konkrétně nařízením vlády s mocí zákona č. 199/2006 ze dne 25. října 2006.

[5] – Tedy zásadu, podle které se žádnému věřiteli v důsledku zásahu orgánu veřejné moci nesmí dostat méně příznivého zacházení, než jakého by se mu dostalo v případě likvidace dotyčné úvěrové instituce v rámci běžného úpadkového řízení.

[6] – S výjimkou ustanovení uvedených v hlavě IV, kapitole V, oddíle 5, která se týkají nástroje rekapitalizace z vnitřních zdrojů, jejichž nejzazší datum pro použití bylo 1. ledna 2016.

1. K použitelnosti ustanovení směrnice 2014/59

31. Z ustálené judikatury Soudního dvora vyplývá, že vzhledem k tomu, že cílem lhůty pro provedení směrnice je zejména poskytnout členským státům čas nezbytný k přijetí prováděcích opatření, nelze členským státům před uplynutím lhůty pro provedení směrnice vytýkat, že směrnici neprovedly do svého právního řádu [7].

32. Kromě toho, přestože během lhůty stanovené pro provedení musí členské státy přijmout nezbytná opatření, aby zajistily, že výsledku stanoveného směrnicí bude dosaženo před uplynutím této lhůty [8], mají pravomoc přijímat přechodná ustanovení nebo provést směrnici ve fázích [9].

33. Z ustálené judikatury navíc vyplývá, že směrnice může mít přímý účinek teprve po uplynutí lhůty stanovené k jejímu provedení do právního řádu členských států [10]. Z toho vyplývá, že směrnice se nelze dovolávat před vnitrostátními soudy ve vztahu k řízením zahájeným před tím, než uplynula lhůta stanovená pro její provedení [11].

34. Nicméně, podle ustálené judikatury Soudního dvora odkazující na rozsudek Inter-Environnement Wallonie uvedený předkládajícím soudem v jeho druhé předběžné otázce, z čl. 4 odst. 3 SEU a čl. 288 třetího pododstavce SFEU vyplývá, že v době běhu lhůty k provedení směrnice se členské státy, které jsou jejími příjemci, musejí zdržet přijímání předpisů, které by mohly vážně ohrozit výsledek stanovený touto směrnicí [12].

35. Podle mého názoru ze zásad vytyčených v judikatuře uvedených v předchozích bodech vyplývá, že navrhovatelky v původním řízení se nemohou dovolávat směrnice 2014/59 jako takové před předkládajícím soudem, aby se dovolaly neslučitelnosti portugalského režimu týkajícího se ozdravných postupů a řešení krize úvěrových institucí platného v době přijetí opatření k řešení krize BES, tedy před uplynutím lhůty pro provedení samotné směrnice, a to i přesto, že nařízení vlády s mocí zákona č. 114-A/2014 částečně provedlo tuto směrnici do portugalského práva před uplynutím této lhůty.

36. Jak totiž vyplývá z bodu 34 výše, v době běhu této lhůty k provedení měl dotyčný členský stát povinnost pouze se zdržet přijímání předpisů, která by mohly vážně ohrozit výsledek stanovený touto směrnicí. Tedy pouze na základě této povinnosti, s ohledem na parametry, které budou podrobněji specifikovány v bodech 55 a násl., je třeba posoudit slučitelnost tehdy platné vnitrostátní právní úpravy, jejímž prostřednictvím dotyčný členský stát směrnici 2014/59 částečně provedl, což, jak vyplývá z bodu 32 výše, nepochybně mohl udělat, s touto směrnicí.

[7] – Rozsudky Inter-Environnement Wallonie, bod 43, ze dne 5. února 2004, Rieser Internationale Transporte (C-157/02, EU:C:2004:76, bod 68) a ze dne 15. října 2009, Hochtief a Linde-Kca-Dresden (C-138/08, EU:C:2009:627, bod 25).

[8] – Rozsudek Inter-Environnement Wallonie, bod 44.

[9] – Rozsudek Inter-Environnement Wallonie, bod 49.

[10] – Viz rozsudek ze dne 17. ledna 2008, Velasco Navarro (C-246/06, EU:C:2008:19, bod 25 a citovaná judikatura).

[11] – V tomto smyslu viz stanovisko generální advokátky E. Sharpston ve věci BP a další (C-234/18, EU:C:2019:920, bod 45).

[12] – Rozsudek Inter-Environnement Wallonie, bod 45, a mimo jiné rozsudky ze dne 26. května 2011, Stichting Natuur en Milieu a další (C-165/09 – C-167/09, EU:C:2011:348, bod 78) a nedávný rozsudek ze dne 11. února 2021, M. V. a další (Po sobě jdoucí pracovní smlouvy na dobu určitou ve veřejném sektoru) (C-760/18, EU:C:2021:113, bod 73 a citovaná judikatura).

37. Podle mého názoru není tento závěr zpochybněn judikaturou, na kterou se odvolává Massa Insolvente, ze které vyplývá, že za patřící do působnosti směrnice musí být považovány nejen vnitrostátní předpisy, jejichž výslovným účelem je provedení uvedené směrnice, ale rovněž, od *data vstupu* této směrnice *v platnost*, vnitrostátní předpisy existující před tímto datem, které mohou zajistit dosažení souladu vnitrostátního práva s touto směrnicí [13].

38. Skutečnost, že některá již existující vnitrostátní ustanovení jsou schopna zajistit soulad vnitrostátního práva se směrnicí a lze je tedy považovat za spadající do oblasti působnosti této směrnice, a tudíž unijního práva, nutně neznamená, že jsou členské státy povinny zajistit úplný soulad svého vnitrostátního práva s uvedenou směrnicí před uplynutím lhůty pro její provedení, a že jejich povinnosti jdou tedy nad rámec povinnosti zdržení se, která je uznána judikaturou uvedenou v bodě 34 výše. Podle mého názoru tato skutečnost sama o sobě ani neznamená, že jednotlivci, na rozdíl od toho, co stanoví judikatura uvedená v bodě 33 výše, mohou tuto směrnici uplatnit u vnitrostátních soudů v řízení zahájeném před uplynutím výše uvedené lhůty k provedení směrnice.

2. K použitelnosti Listiny

39. Pokud jde o použitelnost článku 17 Listiny zmíněného předkládajícím soudem v první části předběžné otázky, je třeba připomenout, že čl. 51 odst. 1 Listiny stanoví, že ustanovení Listiny jsou určena členským státům, výhradně pokud uplatňují unijní právo [14].

40. Z ustálené judikatury Soudního dvora totiž vyplývá, že základní práva zaručená v unijním právním řádu se uplatní ve všech situacích, které se řídí unijním právem, avšak nikoli mimo tyto situace. V tomto rámci již Soudní dvůr připomněl, že vnitrostátní právní úpravu, která nespadá do rámce unijního práva, nemůže posoudit z hlediska Listiny [15].

41. Z ustálené judikatury Soudního dvora vyplývá, že pro určení, zda vnitrostátní právní úprava spadá do uplatňování unijního práva ve smyslu článku 51 Listiny, je třeba kromě dalších skutečností ověřit, zda má uvedená vnitrostátní právní úprava za cíl provádět ustanovení unijního práva, jakou má tato právní úprava povahu a zda sleduje jiné cíle, než které zahrnuje unijní právo, i když může toto právo nepřímo ovlivnit, a rovněž zda existuje zvláštní ustanovení unijního práva v této oblasti nebo způsobilé ji ovlivnit [16].

42. Je tedy třeba ověřit, zda lze právní úpravu, o kterou se jedná v původním řízení, považovat za spadající do oblasti působnosti unijního práva.

[13] – Rozsudky ze dne 7. září 2006, Cordero Alonso (C-81/05, EU:C:2006:529, bod 29), ze dne 21. července 2011, Azienda Agro-Zootecnica Franchini a Eolica di Altamura (C-2/10, EU:C:2011:502, bod 70) a ze dne 23. dubna 2009, VTB-VAB a Galatea (C-261/07 a C-299/07, EU:C:2009:244, bod 35).

[14] – Viz rozsudky ze dne 10. července 2014, Julián Hernández a další (C -198/13, EU:C:2014:2055, bod 32 a citovaná judikatura) a ze dne 14. ledna 2021, Okrazhna prokuratura – Haskovo a Apelativna prokuratura – Plovdiv (C-393/19, EU:C:2021:8, bod 30 a citovaná judikatura).

[15] – Rozsudky ze dne 26. února 2013, Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, bod 19 a citovaná judikatura), ze dne 6. března 2014, Siragusa (C-206/13, EU:C:2014:126, bod 21), jakož i usnesení ze dne 7. září 2017, Demarchi Gino a Garavaldi (C-177/17 a C-178/17, EU:C:2017:656, bod 18).

[16] – Rozsudky ze dne 6. března 2014, Siragusa, C-206/13 (EU:C:2014:126, bod 25 a citovaná judikatura), jakož i ze dne 10. července 2014, Julián Hernández a další (C-198/13, EU:C:2014:2055, bod 37) a usnesení ze dne 7. září 2017, Demarchi Gino a Garavaldi (C-177/17 a C-178/17, EU:C:2017:656, bod 20).

43. V tomto ohledu především uvádím, že není pochyb o tom, že nařízení vlády s mocí zákona č. 114-A/2014 představuje opatření provádějící unijní právo. Jak je totiž uvedeno v bodě 27 výše, toto nařízení výslovně provedlo – byť částečně a před uplynutím lhůty k provedení – směrnici 2014/59 do portugalského práva.

44. S ohledem na vysvětlení uvedená v bodě 26 výše portugalská vláda navíc tvrdila, že předchozí právní úprava uvedená v nařízení vlády s mocí zákona č. 31-A/2012, pozměněná nařízením vlády s mocí zákona z roku 2014, nepředstavuje jako taková opatření provádějící unijní právo.

45. V tomto ohledu však jednak uvádím, že samotná portugalská vláda upřesnila, že právní úprava z roku 2012 sledovala stejný základní cíl jako směrnice 2014/59, i když částečně odlišnými způsoby. Tato právní úprava totiž – při jejímž přijetí se navíc portugalský zákonodárce inspiroval přípravnými pracemi na uvedené směrnici – byla přijata s cílem uspíšit, do doby přijetí směrnice 2014/59, zavedení normativních opatření týkajících se ozdravných postupů a řešení krizí úvěrových institucí do portugalského práva, aby se zabránilo opakování situací vážné veřejné a soukromé újmy v důsledku finanční krize.

46. Dále portugalská vláda upřesnila, že přijetí nařízení vlády s mocí zákona č. 31-A/2012 mělo za cíl provést a dodržet závazky, které Portugalská republika přijala v memorandu o porozumění o podmínkách hospodářské politiky ze dne 17. května 2011 uzavřeném mezi portugalským státem a Komisí, Evropskou centrální bankou a Mezinárodním měnovým fondem.

47. Toto memorandum o porozumění nachází svůj právní základ v čl. 3 odst. 5 nařízení (EU) č. 407/2010 ze dne 11. května 2010 o zavedení evropského mechanismu finanční stabilizace [17], které má svůj právní základ v čl. 122 odst. 2 SFEU [18]. Toto memorandum je rovněž stanoveno v rozhodnutí Rady 2011/344/EU ze dne 30. května 2011 o poskytnutí finanční pomoci Unie Portugalsku [19].

48. V tomto ohledu je třeba uvést, že Soudní dvůr již měl příležitost stanovit, že opatření přijatá členským státem k plnění závazků přijatých v memorandu o porozumění, které je součástí unijního práva, spadají do oblasti působnosti unijního práva ve smyslu čl. 51 odst. 1 Listiny [20].

49. Podle mého názoru tedy ze všech výše uvedených úvah vyplývá, že vnitrostátní právní úprava dotčená v projednávané věci spadá do působnosti unijního práva, a že tedy ustanovení Listiny jsou použitelná v původním řízení.

3. Závěr k použitelnosti unijního práva

50. Závěrem je třeba s ohledem na výše uvedené úvahy podle mého názoru konstatovat, že navrhovatelky v původním řízení se nemohou před předkládajícím soudem dovolávat směrnice 2014/59 jako takové, aby se dovolaly neslučitelnosti portugalského režimu týkajícího se

[17] – Úř. věst. 2010, L 118, s. 1.

[18] – V tomto ohledu viz rozsudek ze dne 8. listopadu 2016, Dowling a další (C-41/15, EU:C:2016:836, bod 8).

[19] – Úř. věst. 2011, L 159, s. 88.

[20] – Viz obdobně rozsudek ze dne 13. června 2017, Florescu a další (C-258/14, EU:C:2017:448, body 32 až 35 a 45 až 48). Pokud jde o použitelnost Listiny s ohledem na její článek 51 na situaci týkající se opatření přijatých Portugalskou republikou v souvislosti se závazky přijatými podle právní úpravy uvedené v bodě 47, viz body 43 až 53 stanoviska generálního advokáta H. Saugmandsgaarda Øe ve věci Associação Sindical dos Juízes Portugueses (C-64/16, EU:C:2017:395), implicitně potvrzené Soudním dvorem v rozsudku ze dne 27. února 2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117).

ozdravných postupů a řešení krize úvěrových institucí platného v době přijetí opatření k řešení krize BES. V důsledku toho podle mého názoru není třeba odpovídat na druhou část první předběžné otázky.

51. Slučitelnost takové vnitrostátní právní úpravy, jako je právní úprava uplatněná v dotčeném původním řízení, se směrnicí 2014/59 je třeba posoudit na základě standardu, který Soudní dvůr stanovil v judikatuře odkazující na výše uvedený rozsudek Inter-Environnement Wallonie, podle něhož je třeba ověřit, zda taková právní úprava může „vážně ohrozit výsledek stanovený" touto směrnicí. Tato otázka je předmětem druhé předběžné otázky, která by podle mého názoru měla být analyzována jako první. Následně analyzuji slučitelnost takovéto vnitrostátní právní úpravy s článkem 17 Listiny, jak je požadováno v první části první předběžné otázky.

B. Ke druhé předběžné otázce týkající se směrnice 2014/59

52. Podstatou druhé předběžné otázky předkládajícího soudu je, zda s ohledem na judikaturu Soudního dvora odkazující na rozsudek Inter-Environnement Wallonie vnitrostátní právní úprava o řešení krize úvěrových institucí, jako je právní úprava obsažená v RGICSF ve znění použitelném na řešení krize BES, která představuje částečné provedení směrnice 2014/59, může v rámci použití opatření k řešení krize vážně ohrozit dosažení výsledku stanoveného touto směrnicí, zejména jejími články 36, 73 a 74.

53. Tuto předběžnou otázku je třeba vykládat s ohledem na požadavky směrnice 2014/59, které tato vnitrostátní právní úprava neprovedla do režimu řešení krize úvěrových institucí, a to požadavky týkající se prvků uvedených v písmenech a) až d) první předběžné otázky. Tyto požadavky se týkají: provedení spravedlivého, obezřetného a realistického ocenění aktiv a pasiv úvěrové instituce, jíž se týká opatření k řešení krize, před jeho přijetím [písmeno a)]; vyplacení jakéhokoli protiplnění, založeného na tomto ocenění, instituci v režimu řešení krize, nebo případně držitelům akcií nebo jiných vlastnických titulů [písmeno b)]; výslovného stanovení zásady „*no creditor worse off*" ve vztahu k akcionářům instituce, jíž se týká opatření k řešení krize [písmeno c)]; a provedení jiného ocenění, než které je zmíněno v písmeni a), zaměřeného na určení toho, zda by v případě, kdyby úvěrová instituce v režimu řešení krize vstoupila do běžného úpadkového řízení, bylo s akcionáři a věřiteli zacházeno příznivěji [písmeno d)].

54. Aby bylo možné odpovědět na tuto předběžnou otázku, je nejprve třeba objasnit rozsah povinnosti zdržení se, kterou uznala judikatura odkazující na výše uvedený rozsudek Inter-Environnement Wallonie, který zmínil předkládající soud.

1. K rozsahu povinnosti zdržení se, kterou mají členské státy podle judikatury Inter-Environnement Wallonie

55. V tomto ohledu, jak již bylo uvedeno v bodě 34 výše, z čl. 4 odst. 3 SEU a čl. 288 třetího pododstavce SFEU vyplývá, že v době běhu lhůty k provedení směrnice se členské státy, které jsou jejími příjemci, musejí zdržet přijímání předpisů, které by mohly vážně ohrozit výsledek stanovený touto směrnicí.

56. Z judikatury vyplývá, že tato povinnost zdržení se musí být chápána jako povinnost týkající se přijetí jakýchkoli opatření, ať již obecných nebo zvláštních, která mohou mít tento ohrožující účinek [21]. V tomto ohledu je nepodstatné, zda dotčená opatření vnitrostátního práva, přijatá po vstupu dotyčné směrnice v platnost, směřují k provedení této směrnice, či nikoli [22].

57. Soudní dvůr měl příležitost upřesnit, že taková povinnost platí pro všechny orgány dotčených členských států, včetně vnitrostátních soudů. Od data, k němuž směrnice vstoupila v platnost, se soudy členského státu tudíž musejí zdržet v co největším možném rozsahu výkladu vnitrostátního práva, který by mohl vážně ohrozit dosažení cíle sledovaného touto směrnicí po uplynutí lhůty pro její provedení [23].

58. V zásadě přísluší vnitrostátnímu soudu, aby posoudil, zda vnitrostátní ustanovení, jejichž legitimitu má přezkoumat, mohou vážně ohrozit cíl stanovený samotnou směrnicí [24].

59. Pokud však spis obsahuje všechny prvky umožňující provést takové posouzení, může sám Soudní dvůr posoudit, zda vnitrostátní právní úprava nebo opatření, které jsou předmětem žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce, jež mu byla podána v konkrétní věci předkládajícím soudem, mohou v této věci vážně ohrozit výsledek stanovený dotčenou směrnicí.

60. Takto například Soudní dvůr v rozsudku ATRAL (C-14/02, EU:C:2003:265) konstatoval, že vnitrostátní opatření přijaté během lhůty k provedení směrnice relevantní v této věci, které podrobovalo zařízení opatřená označením „CE“ postupu předchozího schválení, mohlo ohrozit cíl stanovený touto směrnicí [25].

61. V rozsudku Stichting Natuur en Milieu a další (C-165/09 až C-167/09, EU:C:2011:348) Soudní dvůr naopak stanovil, že pouhé specifické opatření spočívající v rozhodnutí o udělení povolení v oblasti životního prostředí pro výstavbu a provozování průmyslového zařízení, samo o sobě nemůže vážně ohrozit výsledek stanovený směrnicí dotčenou v této věci [26].

62. Ve stejném smyslu Soudní dvůr v rozsudku Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali (C-104/14, EU:C:2015:125) stanovil, že legislativní akt přijatý ve lhůtě k provedení směrnice dotčené v této věci, který v neprospěch věřitele státu změnil úroky z pohledávky vzniklé z plnění smlouvy uzavřené před určitým datem, nemůže být s ohledem na obsah samotné směrnice považován za akt, který by mohl vážně ohrozit dosažení výsledku stanoveného touto směrnicí [27].

[21] – Viz rozsudky ze dne 26. května 2011, Stichting Natuur en Milieu a další (C-165/09 až C-167/09, EU:C:2011:348, bod 78) a ze dne 11. září 2012, Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias a další (C-43/10, EU:C:2012:560, bod 57).

[22] – Viz rozsudky ze dne 4. července 2006, Adeneler a další, C-212/04, EU:C:2006:443, bod 121), ze dne 22. listopadu 2005, Mangold (C-144/04, EU:C:2005:709, bod 68) a ze dne 27. října 2016, Milev (C-439/16 PPU, EU:C:2016:818, bod 31).

[23] – Rozsudky ze dne 4. července 2006, Adeneler a další (C-212/04, EU:C:2006:443, bod 123) a ze dne 23. dubna 2009, VTB-VAB a Galatea (C-261/07 a C-299/07, EU:C:2009:244, bod 39 a citovaná judikatura).

[24] – Rozsudek Inter-Environnement Wallonie, bod 46 a rozsudek Stichting Natuur en Milieu a další (C-165/09 až C-167/09, EU:C:2011:348, bod 80), a ve stejném smyslu, pokud jde o přechodné období, rozsudek ze dne 10. listopadu 2005, Stichting Zuid-Hollandse Milieufederatie (C-316/04, EU:C:2005:678, body 42 a 43).

[25] – Viz body 56 až 59 uvedeného rozsudku. Jako příklad jiné věci, ve které bylo shledáno, že vnitrostátní právní úprava může vážně ohrozit výsledek stanovený směrnicí dotčenou v dané věci, viz stanovisko generální advokátky J. Kokott ve věci VYSOČINA WIND (C-181/20, EU:C:2021:619, zejména bod 99), ve kterém dospěla k závěru, že česká právní úprava dotčená v této věci může vážně ohrozit cíl této směrnice.

[26] – Viz bod 83 uvedeného rozsudku.

[27] – Viz bod 32 uvedeného rozsudku. Jako další věc, ve které Soudní dvůr vyloučil, že by právní úprava přijatá během lhůty k provedení směrnice dotčené v dané věci mohla vážně ohrozit výsledek stanovený touto směrnicí, viz rozsudek ze dne 13. března 2014, Jetair a BTW-eenheid BTWE Travel4you (C-599/12, EU:C:2014:144, bod 37).

63. V rozsudku ze dne 27. října 2016, Milev (C-439/16 PPU, EU:C:2016:818), Soudní dvůr vyloučil, že by v projednávané věci stanovisko vydané bulharským kasačním soudem během lhůty k provedení směrnice dotčené v této věci mohlo představovat výkladové opatření vnitrostátního práva, které vážně ohrožuje dosažení cíle sledovaného touto směrnicí [28].

64. Soudní dvůr navíc ve své judikatuře poskytl vodítko k faktorům a parametrům, které je třeba zohlednit při přezkumu, zda lze vnitrostátní právní úpravu nebo vnitrostátní opatření považovat za způsobilé vážně ohrozit výsledek stanovený konkrétní směrnicí.

65. Soudní dvůr tedy objasnil, že takový přezkum musí být nutně prováděn na základě celkového posouzení s ohledem na všechny politiky a opatření přijaté na území dotyčného státu, takže pouhé specifické opatření samo o sobě nemusí vážně ohrozit výsledek stanovený danou směrnicí [29].

66. Kromě toho je při tomto přezkumu třeba zejména posoudit, zda dotčená ustanovení mají provést směrnici v plném rozsahu, jakož i konkrétní účinky použití těchto ustanovení, které nejsou v souladu se směrnicí, a dobu jejich trvání [30].

67. Naopak je rovněž možné zohlednit oprávnění členského státu přijmout přechodná ustanovení nebo provést směrnici ve fázích. V takových případech nesoulad přechodných ustanovení vnitrostátního práva se směrnicí nebo neprovedení některých ustanovení směrnice by nutně neohrožovalo dosažení výsledku stanoveného směrnicí [31].

2. K vážnému ohrožení dosažení výsledku stanoveného směrnicí 2014/59

68. Za účelem zodpovězení druhé předběžné otázky je na základě poznatků vyplývajících z výše uvedené judikatury uvedené třeba ověřit, zda vnitrostátní právní úprava může z důvodu neprovedení některých zvláštních požadavků stanovených směrnicí 2014/59, které předkládající soud uvedl v písmenech a) až d) své první předběžné otázky, vážně ohrozit dosažení výsledku stanoveného touto směrnicí.

69. V tomto ohledu je třeba nejprve určit, jaký je „výsledek stanovený“ směrnicí 2014/59, jehož dosažení by mohlo být ohroženo příslušnou vnitrostátní právní úpravou.

70. V tomto ohledu je třeba uvést, jak ostatně uvedli jednotliví účastníci řízení, kteří předložili Soudnímu dvoru vyjádření, že z výkladu bodů odůvodnění a znění směrnice 2014/59 vyplývá, že směrnice sleduje řadu cílů, z nichž některé jsou obecné, jiné konkrétnější.

71. Pokud jde o obecné cíle, z výkladu prvního bodu odůvodnění této směrnice vyplývá, že jejím cílem je zavést nástroje nezbytné k tomu, „aby se předešlo platební neschopnosti“ úvěrových institucí a investičních podniků, „nebo pokud již platební neschopnost nastane, aby se negativní následky minimalizovaly zachováním systémově významných funkcí dotčené instituce“.

[28] – Viz body 28 až 36, jakož i výrok tohoto rozsudku.

[29] – Viz rozsudek ze dne 26. května 2011, Stichting Natuur en Milieu a další (C-165/09 až C-167/09, EU:C:2011:348, body 81 až 83).

[30] – V tomto smyslu viz rozsudek Inter-Environnement Wallonie, bod 47.

[31] – V tomto smyslu viz rozsudek Inter-Environnement Wallonie, bod 49.

72. Uplatňování těchto nástrojů, a s nimi souvisejících pravomocí orgánů příslušných k řešení krize, musí vzít v úvahu „účely řešení krize“, které jsou konkrétně uvedeny v čl. 31 odst. 2 směrnice 2014/59 a které mají v zásadě stejnou důležitost [32]. Tyto cíle mají zajistit kontinuitu zásadních funkcí [33], zabránit nepříznivým dopadům na finanční stabilitu [34], ochránit veřejné finanční prostředky [35], ochránit vkladatele a investory [36] a ochránit finanční prostředky a aktiva klientů [37].

73. Směrnice 2014/59 poté zavádí řadu ustanovení, která v rámci výše uvedených obecných cílů sledují konkrétní cíle. Zejména některá ustanovení směrnice mají za cíl zajistit, aby nástroje a pravomoci k řešení krize byly vykonávány způsobem, který je slučitelný se základními právy zaručenými Listinou, a zejména s právem na vlastnictví zaručeným článkem 17 této Listiny.

74. Jak je totiž uvedeno v bodě 13 odůvodnění směrnice 2014/59, použitím nástrojů a pravomocí k řešení krize stanovených touto směrnicí mohou být narušena práva akcionářů a věřitelů [38]. V tomto ohledu bod 50 odůvodnění této směrnice uvádí, že tento zásah do majetkových práv by neměl být nepřiměřený.

75. Mezi ustanovení sledující tento konkrétní cíl spadají ustanovení zmíněná předkládajícím soudem v jeho předběžných otázkách, tedy ustanovení článku 36, který stanoví provedení poctivého, obezřetného a realistického ocenění pro účely řešení krize před zahájením řešení krize a ustanovení uvedená v čl. 73 písm. a) a článku 74, které jednak zajišťují zacházení podle zásady „*no creditor worse off*“ zejména akcionářů a věřitelů v případě částečného převodu práv, aktiv a závazků instituce v režimu řešení krize, a jednak stanoví provedení ocenění *ex post* za účelem posouzení rozdílu v zacházení s akcionáři a věřiteli, pokud by instituce v režimu řešení krize vstoupila do běžného úpadkového řízení.

76. Tyto články mají konkrétní cíl zajistit, aby nástroje a pravomoci k řešení krize stanovené směrnicí 2014/59 byly uplatňovány v souladu se základními právy zaručenými Listinou, a zejména s vlastnickým právem akcionářů a věřitelů instituce v režimu řešení krize, což je povinnost, která však, jak správně uvedla Komise, je již členským státům uložena na základě čl. 51 odst. 1 Listiny.

77. Mám tedy za to, že ve vztahu k těmto obecným a konkrétním cílům sledovaným směrnicí 2014/59 je třeba posoudit, zda dotčená vnitrostátní právní úprava může vážně ohrozit dosažení „výsledku stanoveného“ touto směrnicí, a to s upřesněním, že konkrétní otázka týkající se ochrany práva na vlastnictví zakotveného v článku 17 Listiny je konkrétně diskutována níže v rámci analýzy první části první předběžné otázky.

78. V tomto ohledu je zadruhé nutné ověřit, zda absence zvláštních požadavků uvedených tímto soudem v písmenech a) až d) první předběžné otázky znamená, že dotčená vnitrostátní právní úprava může vážně ohrozit dosažení „výsledku stanoveného“ touto směrnicí.

[32] – Viz článek 31 odst. 3 směrnice 2014/59.

[33] – V tomto ohledu viz také body 5, 13, 45, 70, 72 a 90 odůvodnění směrnice 2014/59.

[34] – V tomto ohledu viz také body 3, 4, 11, 13, 14, 18, 24, 29, 40, 41, 45, 49, 63, 64, 67, 72, 83, 91, 92, 97, 99, 102, 108 a 132 odůvodnění směrnice 2014/59.

[35] – V tomto ohledu viz také body 16, 45 a 109 odůvodnění směrnice 2014/59.

[36] – V tomto ohledu viz také body 45, 55, 71, 102, 110, 112, 117 odůvodnění směrnice 2014/59.

[37] – V tomto ohledu viz také body 45 a 65 odůvodnění směrnice 2014/59.

[38] – Jak výslovně vyplývá z tohoto bodu odůvodnění, zvláště pravomoc orgánů převádět akcie nebo veškerá aktiva instituce, popřípadě jejich část, soukromému kupujícímu bez svolení akcionářů zasahuje do jejich vlastnických práv. Kromě toho pravomoc rozhodnout, které závazky by měly být z instituce v selhání vyvedeny s ohledem na cíle zajištění kontinuity služeb a zabránění nepříznivým dopadům na finanční stabilitu, může ovlivnit rovné zacházení s věřiteli.

79. V tomto ohledu a jako obecnou poznámku uvádím, že z předkládacího rozhodnutí výslovně vyplývá, že změny uskutečněné během provádění směrnice 2014/59 nařízením vlády s mocí zákona č. 114-A/2014 ze dne 1. srpna 2014 v právní úpravě zavedené v Portugalsku v oblasti ozdravných postupů a řešení krize úvěrových institucí v roce 2012 – právní úprava, která, jak bylo uvedeno, existovala před přijetím směrnice 2014/59 – provedly některá, i když ne všechna, ustanovení stanovená touto směrnicí, a přiblížily tak vnitrostátní právní úpravu právní úpravě stanovené touto směrnicí.

80. Toto zjištění samo o sobě, rovněž ve světle judikatury Soudního dvora uvedené v bodech 60 až 67 výše, podle mého názoru v projednávané věci činí málo pravděpodobným závěr, že dotčená vnitrostátní právní úprava může „vážně ohrozit dosažení výsledku stanoveného“ touto směrnicí. Jak totiž zdůraznila portugalská vláda, provedení některých ustanovení směrnice – pokud není zpochybněno, že takové provedení proběhlo správně – spíše než aby mohlo vážně ohrozit dosažení výsledku stanoveného touto směrnicí, přispívá k dosažení cílů této směrnice.

81. Dále, jak vyplývá z judikatury zmíněné v bodech 55 až 57 výše, povinnost členských států během plynutí lhůty k provedení směrnice je povinností zdržet se, a tudíž negativní povinností nepřijmout opatření, která by mohla ohrozit výsledek stanovený směrnicí. Podle mého názoru lze takovou povinnost jen stěží porušit přijetím právní úpravy, které provádí správně, byť jen částečně, samotnou směrnici.

82. Ačkoli tyto úvahy mohou samy o sobě vést k záporné odpovědi na druhou předběžnou otázku, je nicméně vhodné podrobně analyzovat požadavky uvedené předkládajícím soudem, jejichž absence by podle jeho názoru mohla vážně ohrozit dosažení výsledku stanoveného směrnicí 2014/59.

3. K požadavkům, jejichž absence by mohla vážně ohrozit dosažení výsledku stanoveného směrnicí 2014/59

83. Tento soud v *písmeni a)* své první předběžné otázky především zdůrazňuje, že dotčená vnitrostátní právní úprava použitelná v době řešení krize BES „nestanovila provedení spravedlivého, obezřetného a realistického ocenění aktiv a pasiv úvěrové instituce, jíž se týká opatření k řešení krize, před jeho přijetím“.

84. V tomto ohledu však uvádím, jak správně uvedla Komise, že čl. 145-H odst. 4 RGICSF již ve znění z roku 2012 stanovil, že aktiva, pasiva, podrozvahové položky a spravovaná aktiva dotčené úvěrové instituce jsou předmětem ocenění k okamžiku převodu, který provede nezávislý subjekt určený Banco de Portugal ve lhůtě, kterou tato určí, a jehož náklady ponese úvěrová instituce. Změna tohoto ustanovení v roce 2014 vedla k tomu, že toto ocenění musí zahrnovat také odhad výše částek vymožených z pohledávek každé třídy věřitelů v souladu s pořadím přednosti stanoveným zákonem v případě likvidace úvěrové instituce bezprostředně před použitím opatření k řešení krize.

85. Ačkoli na rozdíl od toho, co je stanoveno v čl. 36 odst. 1 směrnice 2014/59, toto ustanovení nezmiňuje, že ocenění musí být „poctivé, obezřetné a realistické“, zdá se, že znění a kontext, do kterého je ustanovení zařazeno – s výhradou potvrzení předkládajícím soudem – odkazují na použití účetních parametrů zahrnujících tato kritéria, která by měl určený nezávislý subjekt v každém případě použít při provádění tohoto ocenění.

86. V této souvislosti mám za to, že okolnost uvedená předkládajícím soudem v písmeni a) jeho první předběžné otázky neumožňuje dospět k závěru, že dotčená vnitrostátní právní úprava může vážně ohrozit dosažení „výsledku stanoveného“ směrnicí 2014/59.

87. Předkládající soud dále v *písmeni b)* své první předběžné otázky uvádí, že dotčená vnitrostátní právní úprava použitelná v době řešení krize BES „nestanovila vyplacení jakéhokoli protiplnění, založeného na ocenění uvedeném v předchozím písmeni a), instituci v režimu řešení krize, nebo případně držitelům akcií nebo jiných vlastnických titulů, a namísto toho pouze stanovila, že případný zůstatek výtěžku z prodeje překlenovací banky bude vrácen původní úvěrové instituci nebo do její konkurzní podstaty“.

88. V tomto ohledu je třeba uvést, že již v původním znění z roku 2012 odstavce 3 a 4 článku 145-I RGICSF stanovily, že případný zůstatek výtěžku z prodeje aktiv překlenovací instituce, po odečtení splátek částek zapůjčených Fondem pro řešení krizí a ostatními záručními fondy, byl určen pro původní úvěrovou instituci nebo její konkurzní podstatu pro případ, že by byla v likvidaci.

89. Stanovení tohoto pravidla umožnilo, s cílem zaručit „ekonomickou neutralitu“ řešení krize, nezbavit původní úvěrovou instituci (nebo její konkurzní podstatu) částky vyplývající z prodeje aktiv překlenovací instituce po odečtení splátek částek vyplacených různými fondy jako úvěry. Toto ustanovení bylo tedy zaměřeno na ochranu akcionářů a věřitelů původní instituce.

90. Kromě toho, jak uvedla Komise, částka pocházející z tohoto prodeje je určitě pozitivně ovlivněna různými opatřeními přijatými v souvislosti s opatřeními k řešení krize s cílem vytvořit překlenovací instituci, jako je oddělení „toxických aktiv“, která zůstávají v instituci v režimu řešení krize, od překlenovací instituce, další ozdravná opatření, podpůrná opatření různých fondů, jakož i skutečnost, že prodej překlenovací instituce může proběhnout řádným způsobem. Všechny tyto prvky mají v zájmu akcionářů a věřitelů původní instituce zvýšit hodnotu případného zůstatku výtěžku z prodeje překlenovací instituce.

91. V této souvislosti mám za to, aniž jsou dotčeny úvahy uvedené v bodech 131 a násl. níže ohledně souladu s článkem 17 Listiny, přestože dotčená vnitrostátní právní úprava přesně neodpovídá právní úpravě stanovené směrnicí 2014/59, která, jak uvedl předkládající soud, stanoví platbu „jakéhokoli protiplnění“ [39], že však nelze žádným způsobem dospět k závěru, že tato právní úprava může vážně ohrozit dosažení „výsledku stanoveného“ výše uvedenou směrnicí 2014/59.

92. Předkládající soud rovněž v písmeni c) své první předběžné otázky uvádí, že dotčená vnitrostátní právní úprava použitelná v době řešení krize BES, „nestanovila, že akcionáři instituce v režimu řešení krize mají právo obdržet částku, která není nižší, než kterou by podle odhadu obdrželi, pokud by instituce byla likvidována zcela v rámci běžného úpadkového řízení, a stanovila tento ochranný mechanismus pouze pro věřitele, jejichž pohledávky nebyly převedeny“.

93. Jinými slovy, předkládající soud zdůrazňuje skutečnost, že v dotčené vnitrostátní právní úpravě nebyla stanovena zásada „*no creditor worse off*“ ve prospěch akcionářů.

[39] – Viz zejména čl. 36 odst. 4 písm. e) a čl. 40 odst. 4 směrnice 2014/59. V tomto ohledu je třeba uvést, že povaha tohoto protiplnění je mezi účastníky řízení diskutována. Zatímco společnosti Insolvent Massa a BPC Lux 2 a další tvrdí, že toto protiplnění má kompenzační povahu, podle Banco de Portugal a portugalské vlády má za cíl pouze zajistit neutralitu opatření k řešení krize překlenovací instituce a mechanismu financování řešení krize v případě, že se ukáže, že hodnota převáděného majetku je vyšší než původní ocenění, na jehož základě byly stanoveny kapitálové potřeby překlenovací instituce.

94. Tato absence však podle mého názoru není sama o sobě způsobilá vážně ohrozit výsledek stanovený směrnicí 2014/59 ve smyslu judikatury odkazující na rozsudek Inter-Environnement Wallonie, a to zejména v situaci, kdy, jak uvádí Komise, portugalský právní řád zohlednil postavení a zájmy akcionářů dotčené úvěrové instituce a jejich zájmy v rámci postupů řešení krize zavedených podle dotčené vnitrostátní právní úpravy.

95. V tomto ohledu je totiž třeba v první řadě uvést, že čl. 145-B odst. 1 písm. a) ve znění pozměněném nařízením vlády s mocí zákona č. 114-A/2014 stanovil, že při uplatnění opatření k řešení krize „nejprve nesou ztráty akcionáři instituce v režimu řešení krize“. Toto ustanovení tedy vyjadřovalo zásadu zakotvenou v čl. 34 odst. 1 písm. a) směrnice 2014/59, která představuje obecnou zásadu práva obchodních společností a úpadku.

96. Zadruhé vnitrostátní právní úprava o ozdravných postupech a řešení krize úvěrových institucí obsahovala, jak vyplývá z bodů 88 až 90 výše, ustanovení zaručující zájmy akcionářů, jako je čl. 145-I odst. 4 RGICSF.

97. Zatřetí, jak vysvětlila Banco de Portugal, vnitrostátní právní úprava umožňovala akcionářům v každém případě podat žalobu na náhradu škody proti státu v případě, že mohli prokázat, že se v důsledku opatření k řešení krize dostali do méně výhodné situace, než v jaké by se nacházeli v případě likvidace.

98. V této souvislosti mám za to, že ani okolnost uvedená předkládajícím soudem v písmeni c) jeho první předběžné otázky neumožňuje dospět k závěru, že dotčená vnitrostátní právní úprava může vážně ohrozit dosažení „výsledku stanoveného“ směrnicí 2014/59.

99. Předkládající soud konečně v *písmeni d)* své první předběžné otázky uvádí, že dotčená vnitrostátní právní úprava použitelná v době řešení krize BES „nestanovila jiné ocenění, než které je zmíněno v písmeni a), zaměřené na určení toho, zda by v případě, kdyby úvěrová instituce v režimu řešení krize vstoupila do běžného úpadkového řízení, bylo s akcionáři a věřiteli zacházeno příznivěji“.

100. V tomto ohledu je však třeba uvést, že jak již bylo uvedeno v bodě 84 výše, čl. 145-H odst. 4 RGICSF, ve znění z roku 2014, stanovil, že nezávislé ocenění, které má provést nezávislý subjekt určený ze strany Banco de Portugal, by mělo rovněž zahrnovat odhad, vztahující se k okamžiku převodu, výše částek vymožených z pohledávek každé třídy věřitelů v souladu s pořadím přednosti stanoveným zákonem v případě likvidace úvěrové instituce bezprostředně před použitím opatření k řešení krize. Tento odhad měl být proveden s ohledem na zásadu „*no creditor worse off*“ vyjádřenou článkem 145-B odst. 1 písm. c) RGICSF (výlučně) ve prospěch věřitelů. Jak uvedla Komise, toto ocenění do značné míry odpovídalo ocenění stanovenému v článku 74 směrnice 2014/59.

101. Na rozdíl od článku 74 směrnice 2014/59 vnitrostátní ustanovení nestanoví, že obě ocenění [ocenění uvedené v písmenu a) a ocenění uvedené v písmenu d) první předběžné otázky, která odpovídají oceněním uvedeným v článcích 36 a 74 směrnice 2014/59], je třeba rozlišovat. Vnitrostátní právní úprava však nebránila tomu, aby byla prováděna odděleně, což se zřejmě stalo v projednávané věci, kdy byla dvě různá ocenění provedena dvěma různými auditorskými společnostmi.

102. V této souvislosti mám za to, že ani okolnost uvedená předkládajícím soudem v písmeni d) jeho první předběžné otázky neumožňuje dospět k závěru, že dotčená vnitrostátní právní úprava může vážně ohrozit dosažení „výsledku stanoveného“ směrnicí 2014/59.

103. Ze všech výše uvedených úvah vyplývá, že podle mého názoru taková právní úprava, jako je právní úprava dotčená v původním řízení, použitelná na řešení krize BES, nemůže vážně ohrozit dosažení výsledku stanoveného směrnicí 2014/59.

C. K první části první předběžné otázky týkající se článku 17 Listiny

104. Podstatou první části první předběžné otázky předkládajícího soudu je, zda musí být článek 17 Listiny vykládán v tom smyslu, že brání takové vnitrostátní právní úpravě v oblasti řešení krize úvěrových institucí, jako je právní úprava obsažená v RGICSF ve znění použitelném na řešení krize BES, která nezajišťuje spravedlivé, obezřetné a realistické ocenění aktiv a pasiv instituce, jíž se týká opatření k řešení krize, před jeho přijetím [písmeno a)]; nestanoví vyplacení jakéhokoli protiplnění, založeného na tomto ocenění, instituci v režimu řešení krize, nebo případně držitelům akcií nebo jiných vlastnických titulů [písmeno b)]; výslovně nestanoví zásadu „*no creditor worse off*“ ve vztahu k akcionářům instituce, jíž se týká opatření k řešení krize [písmeno c)]; a nestanoví provedení jiného ocenění, než které je zmíněno v písmeni a), zaměřeného na určení toho, zda by v případě, kdyby úvěrová instituce v režimu řešení krize vstoupila do běžného úpadkového řízení, bylo s akcionáři a věřiteli zacházeno příznivěji [písmeno d)].

105. Aby bylo možné odpovědět na otázku položenou předkládajícím soudem, je tedy třeba přezkoumat, zda článek 17 Listiny, zejména jeho odstavec 1, brání takové vnitrostátní právní úpravě, jako je právní úprava dotčená v původním řízení, tedy právní úpravě obsažené v RGICSF ve znění použitelném na řešení krize BES. Pro účely vymezení rozsahu základního práva na ochranu vlastnictví je třeba s ohledem na čl. 52 odst. 3 Listiny přihlédnout zejména k článku 1 dodatkového protokolu č. 1 k evropské Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod (EÚLP), podepsané v Římě dne 4. listopadu 1950, který toto právo zakotvuje [40].

106. V souladu s čl. 17 odst. 1 Listiny má každý právo vlastnit zákonně nabytý majetek, užívat jej, nakládat s ním a odkazovat jej, a nikdo nesmí být zbaven svého majetku s výjimkou veřejného zájmu, v případech a za podmínek, které stanoví zákon, a při poskytnutí spravedlivé náhrady v přiměřené lhůtě. Užívání majetku může rovněž být upraveno zákonem v míře nezbytné z hlediska obecného zájmu.

107. V tomto ohledu je třeba připomenout, že z ustálené judikatury vyplývá, že právo vlastnit majetek zaručené tímto ustanovením nepředstavuje absolutní výsadu a že jeho výkon může být omezen za podmínky, že tato omezení skutečně odpovídají cílům obecného zájmu sledovaným Unií a vzhledem ke sledovanému cíli nepředstavují nepřiměřený a neúnosný zásah do samotné podstaty takto zaručeného práva [41].

[40] – Rozsudek ze dne 13. června 2017, Florescu a další (C-258/14, EU:C:2017:448, bod 49 a citovaná judikatura). Viz také rozsudek ze dne 21. května 2019, Komise v. Maďarsko (Požívací práva k zemědělské půdě) (C-235/17, EU:C:2019:432, bod 72).

[41] – Viz rozsudky ze dne 20. září 2016, Ledra Advertising a další v. Komise a ECB, (C-8/15 P až C-10/15 P, EU:C:2016:701, body 69 a 70); ze dne 16. července 2020, Adusbef a Federconsumatori (C-686/18, EU:C:2020:567, bod 85); ze dne 14. ledna 2021, Okrazhna prokuratura – Haskovo a Apelativna prokuratura – Plovdiv (C-393/19, EU:C:2021:8, bod 53).

108. Mimoto je třeba rovněž připomenout, že podle čl. 52 odst. 1 Listiny může být výkon práv a svobod uznaných touto Listinou, jako je právo vlastnit majetek, omezen za předpokladu, že tato omezení jsou stanovena zákonem, respektují podstatu uvedených práv a svobod jsou při dodržení zásady proporcionality nezbytná a skutečně odpovídají cílům obecného zájmu, které uznává Unie, nebo potřebě ochrany práv a svobod druhého [42].

109. Především je třeba zaprvé uvést, že není sporu o tom, že taková opatření, jako jsou opatření přijatá ve věci v původním řízení, která v rámci ozdravného postupu a řešení krize úvěrové instituce stanoví převod částí aktiv úvěrové instituce na překlenovací instituci, představují omezení, která mohou ohrozit právo na vlastnictví ve smyslu čl. 17 odst. 1 Listiny akcionářů úvěrové instituce, jakož i jejich věřitelů, jako jsou držitelé dluhopisů, jejichž pohledávky nejsou převedeny na překlenovací instituci.

110. V tomto ohledu uvádím, že Soudní dvůr již měl příležitost objasnit, že ochrana zaručená tímto ustanovením se týká práv majetkové hodnoty, z nichž s ohledem na dotčený právní řád plyne právní postavení umožňující nositeli těchto práv jejich nezávislý výkon na jeho účet [43]. Z toho vyplývá, že ochrana stanovená v čl. 17 odst. 1 Listiny se vztahuje také na práva, která mají majetkovou hodnotu, vyplývající z držby akcií nebo dluhopisů obchodovatelných na kapitálových trzích.

111. Ostatně z judikatury Evropského soudu pro lidská práva týkající se článku 1 dodatkového protokolu č. 1 EÚLP vyplývá, že za „majetek“, na který se může vztahovat ochrana zaručená uvedeným článkem 1, musí být považovány jak akcie [44], tak dluhopisy obchodovatelné na kapitálových trzích [45].

112. Zadruhé uvádím, že taková omezení v zásadě respektují základní obsah vlastnického práva akcionářů a držitelů dluhopisů úvěrové instituce, které se opatření k řešení krize týkají.

113. Jednak totiž taková opatření k řešení krize, jako jsou opatření uvedená v bodě 109 výše, podle mého názoru nevedou ke zbavení vlastnictví akcií nebo dluhopisů v užším slova smyslu, neboť nevedou k převodu vlastnického práva k tomuto majetku v důsledku jeho formálního vyvlastnění [46]. Tato opatření tedy nepředstavují nepříznivý zásah do samotné podstaty práva vlastnit majetek [47].

[42] – Rozsudky ze dne 13. června 2017, Florescu a další (C-258/14, EU:C:2017:448, bod 53) a ze dne 16. července 2020, Adusbef a Federconsumatori (C-686/18, EU:C:2020:567, bod 86).

[43] – Viz rozsudek ze dne 21. května 2019, Komise v. Maďarsko (Požívací práva k zemědělské půdě) (C-235/17, EU:C:2019:432, bod 69).

[44] – Pokud jde o akcie úvěrové instituce, na kterou se vztahuje rozhodnutí o ozdravném postupu a řešení krize, viz zejména rozsudek ESLP ze dne 19. listopadu 2020, Project-trade d.o.o. v. Chorvatsko, CE:ECHR:2020:1119JUD000192014, bod 75 a citovaná judikatura. Viz také rozsudek ESLP ze dne 11. prosince 2018, Lekić v. Slovinsko, CE:ECHR:2018:1211JUD003648007, bod 71 a citovaná judikatura.

[45] – Rozsudek ESLP ze dne 21. července 2016, Mamatas a další v. Řecko, CE:ECHR:2016:0721JUD006306614, bod 90.

[46] – V tomto ohledu, jak zdůraznil generální advokát H. Saugmandsgaard Øe ve svém stanovisku ve věci Komise v. Maďarsko (Požívací práva k zemědělské půdě) (C-235/17, EU:C:2018:971, bod 156), z judikatury ESLP vyplývá, že takové zbavení nastává v případě převodu vlastnictví vyplývajícího z formálního vyvlastnění majetku. V tomto smyslu mimo jiné viz rozsudek ESLP ze dne 23. září 1982, Sporrong a Lönnroth v. Švédsko, CE:ECHR:1982:0923JUD000715175, body 62 a 63.

[47] – V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 16. července 2020, Adusbef a Federconsumatori (C-686/18, EU:C:2020:567, bod 89).

114. V tomto ohledu dále dodávám, že je možné, že v některých případech mohou opatření k řešení krize úvěrových institucí vést k situacím skutečného zbavení majetku [48] nebo k situacím srovnatelným s takovýmto zbavením [49]. Zbavení majetku však samo o sobě nepředstavuje porušení základních práv, pokud jsou dodrženy podmínky stanovené v čl. 17 odst. 1 Listiny ve spojení s čl. 52 odst. 1 Listiny [50].

115. Dále se taková opatření pro ozdravné postupy a řešení krize, jako jsou opatření přijatá ve vztahu k BES, uplatňují na úvěrovou instituci pouze v případě selhání nebo je-li selhání této instituce pravděpodobné [51]. V takové situaci tedy ztráta hodnoty majetku, na který se vztahuje ochrana zaručená čl. 17 odst. 1 Listiny – tedy akcií a dluhopisů obchodovatelných na kapitálových trzích – která může v některých případech dosáhnout až úplného znehodnocení, není způsobena těmito opatřeními, ale stavem selhání nebo rizikem selhání, ve kterém se úvěrová instituce nachází.

116. Ve skutečnosti opatření k řešení krize snižuje pouze nominální hodnotu dotčeného kapitálu a dluhových nástrojů, neboť jejich nominální hodnota již z důvodu výše uvedeného stavu nebo riziku selhání neodpovídá hodnotě reálné. Znehodnocení uvedených nástrojů je tak pouze formální. Z hospodářského hlediska by se postavení investorů nemělo obecně nijak změnit: v nejhorším případě nebudou celkově v horším postavení, než v jakém by byli bez opatření k řešení krize [52].

117. Zatřetí je třeba uvést, že není pochyb o tom, že v projednávané věci jsou omezení práva na vlastnictví uvedená v bodě 109 výše stanovena zákonem v souladu s čl. 17 odst. 1 a čl. 52 odst. 1 Listiny.

118. Začtvrté tato omezení účinně reagují na účely obecného zájmu uznané Unií podle čl. 52 odst. 1 Listiny a lze je považovat za stanovené z důvodů veřejného zájmu podle čl. 17 odst. 1 Listiny v případě zbavení majetku.

119. Soudní dvůr totiž již měl příležitost uznat, že cíl zajištění stability bankovního a finančního systému odpovídá cíli obecného zájmu sledovanému Unií, a zejména pokud jde o eurozónu jako celek, který Unie sleduje. Je to dáno ústřední rolí finančních služeb v hospodářství Unie

[48] – V tomto ohledu viz například situace uvedená v bodě 111 stanoviska generální advokátky J. Kokott ve věcech Aeris Invest v. SRB a Algebris (UK) a Anchorage Capital Group v. SRB (C-874/19 P a C-934/19 P, EU:C:2021:563).

[49] – Může tomu tak být v případě, že ačkoli technicky toto jednání nevede k (nucenému) převodu vlastnictví akcií nebo pohledávek, jejich ekonomická hodnota je přesto snížena do té míry, že toto jednání v podstatě odpovídá zbavení vlastnictví. Viz rozsudek ESLP ze dne 7. listopadu 2002, Olczak v. Polsko, CE:ECHR:2002:1107DEC003041796, bod 71.

[50] – Ohledně společného výkladu těchto dvou ustanovení viz rozsudek ze dne 21. května 2019, Komise v. Maďarsko (Požívací práva k zemědělské půdě) (C-235/17, EU:C:2019:432, bod 89). Pokud jde o podmínky, které musí splňovat sporné právní úprava, která stanoví zbavení majetku, aby bylo v souladu s těmito dvěma ustanoveními Listiny, vykládanými ve světle požadavků stanovených v judikatuře ESLP, viz stanovisko generálního advokáta H. Saugmandsgaarda Øe ve věci Komise v. Maďarsko (Požívací práva k zemědělské půdě) (C-235/17, EU:C:2018:971, body 164 až 166).

[51] – V tomto ohledu viz článek 32, zejména odst. 1 písm. a), a bod 41 odůvodnění směrnice 2014/59. Pokud jde o předmětnou portugalskou právní úpravu, viz článek 145-C RGICSF.

[52] – V tomto smyslu a obdobně se situací, kdy bylo opatření k řešení krize financováno prostřednictvím státní podpory, viz stanovisko generálního advokáta N. Wahla ve věci Kotnik a další (C-526/14, EU:C:2016:102, bod 90).

a rizikem, že se selhání jedné či více bank rychle rozšíří i na další banky s negativním dopadem na další hospodářská odvětví a značnými finančními ztrátami pro vkladatele příslušných bank [53]. Tento přístup je navíc v souladu s přístupem ESLP v jeho ustálené judikatuře [54].

120. Zapáté je třeba ověřit, zda jsou tato omezení přiměřená k dosažení sledovaného cíle, což znamená ověřit, zda jsou tato omezení nezbytná a vhodná k dosažení cíle obecného zájmu uznaného Unií.

121. V tomto ohledu je třeba určit, zda vnitrostátní zákonodárce zajistil „spravedlivou rovnováhu mezi požadavky obecného zájmu společnosti a nezbytností chránit základní práva jednotlivce“, k čemuž je nutné posoudit, zda jsou „použité prostředky přiměřené cíli sledovanému opatřením, v jehož důsledku je určitá osoba zbavena majetku“ [55].

122. V tomto ohledu BPC Lux 2 a další a Massa Insolvente tvrdí, že dotčená vnitrostátní právní úprava porušuje zásadu proporcionality, neboť v rozporu se směrnicí 2014/59 nestanoví uplatnění zásady „*no creditor worse off*“ ve prospěch akcionářů, ale pouze ve prospěch věřitelů. Zejména za účelem zajištění přiměřenosti zásahu do vlastnických práv unijní normotvůrce ve směrnici 2014/59 zajistil, aby poškozeným akcionářům a věřitelům nevznikly větší ztráty, než jaké by jim vznikly, kdyby byla úvěrová instituce zlikvidována v době rozhodnutí o řešení krize.

123. Tyto argumenty se odrážejí v písmenech c) a d) první předběžné otázky, v níž se předkládající soud táže, zda je dotčená vnitrostátní právní úprava slučitelná s článkem 17 Listiny, protože zaprvé neobsahuje žádné ustanovení o zásadě „*no creditor worse off*“ pro akcionáře instituce v režimu řešení krize, a dále neobsahuje žádné konkrétní ocenění zaměřené na určení toho, zda by v případě, kdyby úvěrová instituce v režimu řešení krize vstoupila do běžného úpadkového řízení, bylo s akcionáři a věřiteli zacházeno příznivěji.

124. V tomto ohledu především uvádím, že Soudní dvůr již měl příležitost potvrdit, že s ohledem na zvláštní okolnosti ekonomické povahy mají členské státy při přijímání rozhodnutí v hospodářské oblasti široký prostor pro uvážení a jsou nejlépe schopny definovat opatření, která mohou vést k dosažení sledovaného cíle [56], v projednávané věci tedy stability bankovního a finančního systému [57].

125. Soudní dvůr také již měl příležitost objasnit, že ačkoli existuje jasný veřejný zájem na tom, aby v celé Unii byla zajištěna silná a důsledná ochrana investorů, tento zájem nemůže vždy převažovat nad veřejným zájmem spočívajícím v zajištění stability finančního systému [58].

53 – V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 20. září 2016, Ledra Advertising a další v. Komise a ECB, (C-8/15 P až C-10/15 P, EU:C:2016:701, body 71, 72 a 75). Viz také rozsudek ze dne 19. července 2016, Kotnik a další (C-526/14, EU:C:2016:570, bod 91).

54 – Viz také rozsudky ESLP ze dne 7. listopadu 2002, Olczak v. Polsko, CE:ECHR:2002:1107DEC003041796, bod 81, a ze dne 10. července 2012, Grainger a další v. Spojené království, CE:ECHR:2012:0710DEC003494010, body 39 a 42, a ze dne 21. července 2016, Mamatas a další v. Řecko, CE:ECHR:2016:0721JUD 006306614, bod 103.

55 – Viz zejména rozsudky ESLP ze dne 23. září 1982, Sporrong a Lönnroth v. Švédsko, CE:ECHR:1982:0923JUD000715175, bod 69, jakož i ze dne 12. prosince 2002, Wittek v. Německo, CE:ECHR:2002:1212JUD003729097, bod 53, a ze dne 7. listopadu 2002, Olczak v. Polsko, CE:ECHR:2002:1107DEC003041796, bod 74. Viz také stanovisko generálního advokáta H. Saugmandsgaarda Øe ve věci Komise v. Maďarsko (Požívací práva k zemědělské půdě) (C-235/17, EU:C:2018:971, bod 162).

56 – Viz rozsudek ze dne 13. června 2017, Florescu a další (C-258/14, EU:C:2017:448, bod 57). Viz také rozsudek ESLP ze dne 7. listopadu 2002, Olczak v. Polsko, CE:ECHR:2002:1107DEC003041796, bod 77 a citovaná judikatura.

57 – Viz rozsudky ESLP ze dne 7. listopadu 2002, Olczak v. Polsko, CE:ECHR:2002:1107DEC003041796, bod 77 a citovaná judikatura, a ze dne 10. července 2012, Grainger a další v. Spojené království, CE:ECHR:2012:0710DEC003494010, bod 36 a citovaná judikatura.

58 – Viz rozsudek ze dne 19. července 2016, Kotnik a další (C-526/14, EU:C:2016:570, bod 91).

126. Pokud jde konkrétně o akcionáře banky, Soudní dvůr jednak stanovil, jak již bylo ostatně uvedeno v předchozím bodě 95, že v souladu s obecnou úpravou postavení akcionářů akciových společností nesou v plném rozsahu riziko spojené se svými investicemi, a to do výše jejího základního kapitálu, a jednak, že – jak ostatně vyplývá z bodů 115 a 116 výše – ztráty akcionářů (ale i věřitelů) bank v obtížích budou v každém případě stejně rozsáhlé bez ohledu na to, zda vznikly následkem rozsudku o prohlášení konkurzu nebo opatřením k řešení krize [59].

127. V této souvislosti je třeba uvést, jak je uvedeno v bodech 95 až 98 výše, že předmětná vnitrostátní právní úprava jednak obsahovala ustanovení, která zohledňovala postavení akcionářů dotyčné úvěrové instituce a jejich zájmy v rámci postupů řešení krize zavedených podle dotčené vnitrostátní právní úpravy. Zejména, jak je uvedeno v bodech 88 až 90 výše, výše uvedené ustanovení článku 145-I RGICSF bylo zaměřeno na ochranu zájmů akcionářů a umožňovalo, s cílem zaručit „ekonomickou neutralitu“ řešení krize, nezbavit původní úvěrovou instituci (nebo její konkurzní podstatu) částky vyplývající z prodeje aktiv překlenovací instituce po odečtení splátek částek vyplacených různými fondy jako úvěry.

128. Dále, jak je uvedeno v bodech 100 a 101 výše, tato právní úprava rovněž stanovila konkrétní ocenění, které do značné míry odpovídá ocenění stanovenému v článku 74 směrnice 2014/59.

129. Z toho vyplývá, že tato právní úprava, vykládaná rovněž ve světle judikatury uvedené v bodech 125 a 126 výše a zásady uvedené v bodě 95 výše, neukládá nepřiměřenou a nadměrnou zátěž akcionářům úvěrové instituce ve stavu selhání (nebo rizika selhání), a to bez ohledu na to, že na rozdíl od směrnice 2014/59 výslovně nestanoví zásadu „*no creditor worse off*“ ve prospěch akcionářů.

130. Podle mého názoru je tedy třeba dospět k závěru, že s ohledem na cíl obecného zájmu sledovaný příslušnou vnitrostátní právní úpravou – tedy zajistit stabilitu bankovního a finančního systému a zamezit rizikům větších negativních důsledků v případě úpadku institucí v selhání ve srovnání s těmi, které vyplývají z podřízení těchto institucí postupům řešení krize – nezakládá nepřiměřený a nepřípustný zásah do vlastnického práva akcionářů a opatření stanovená touto právní úpravou nelze považovat za neodůvodněná omezení takového práva [60].

131. Zašesté předkládající soud v písmenech a) a b) své první předběžné otázky zdůrazňuje, že v rozporu s ustanoveními směrnice 2014/59 [61] příslušná vnitrostátní právní úprava použitelná na řešení krize BES nestanovila vyplacení jakéhokoli protiplnění, založeného na ocenění instituce v režimu řešení krize, této instituci nebo případně držitelům akcií nebo jiných vlastnických titulů. Jak již bylo uvedeno, tato právní úprava stanovila, že případný zůstatek výtěžku z prodeje aktiv překlenovací instituce, po odečtení splátek částek zapůjčených Fondem pro řešení krizí a ostatními záručními fondy, byl určen pro původní úvěrovou instituci nebo její konkurzní podstatu pro případ, že by byla v likvidaci. Massa Insolvente a BPC 2 Lux a další tvrdí, že toto ustanovení nesplňuje dvě podmínky uvedené v bodě 120, a to v rozporu s čl. 17 odst. 1 Listiny.

[59] – V tomto smyslu a analogicky se situací, ve které bylo opatření k řešení krize financováno prostřednictvím státní podpory, viz rozsudek ze dne 19. července 2016, Kotnik a další (C-526/14, EU:C:2016:570, body 73 až 75).

[60] – V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 20. září 2016, Ledra Advertising a další v. Komise a ECB, (C-8/15 P až C-10/15 P, EU:C:2016:701, bod 74).

[61] – Viz zejména čl. 36 odst. 4 písm. e) a čl. 40 odst. 4 směrnice 2014/59.

132. V tomto ohledu čl. 17 odst. 1 druhá věta Listiny stanoví, že v případě zbavení majetku se tak děje za poskytnutí spravedlivé náhrady v přiměřené lhůtě. Toto ustanovení tedy stanoví dvě podmínky. Jednak poskytnutí „spravedlivé náhrady“ a jednak to, že se toto poskytnutí uskuteční v „přiměřené lhůtě“.

133. Pokud jde především o první podmínku, podle judikatury ESLP je zpravidla „spravedlivá“ náhrada odpovídající tržní hodnotě dotčeného majetku, ale za spravedlivou lze považovat i náhradu nižší, než je tato hodnota [62].

134. V případě omezení vlastnického práva k akciím nebo kapitálovým nástrojům, jako jsou dluhopisy, které byly vydány bankou v selhání nebo které selhání hrozí, je ale za spravedlivou možné považovat náhradu ve výši likvidační hodnoty. Od okamžiku, kdy jsou splněny podmínky pro řešení krize – tedy (pravděpodobné) selhání banky – je zcela namístě srovnání s hypotetickou situací likvidace, resp. běžného úpadkového řízení, neboť bez zásahu orgánů veřejné moci by totiž jedinou alternativou byl úpadek [63].

135. Soudní dvůr navíc již uvedl, že v případě selhání nebo rizika selhání banky nepředstavuje postavení situace akcionářů a věřitelů této banky naroveň hypotetickému scénáři likvidace neoprávněný zásah do jejich základního práva na vlastnictví [64].

136. Z toho vyplývá, že taková právní úprava, o jakou se jedná v řízení před předkládajícím soudem, která stanoví, že případný zůstatek výtěžku z prodeje aktiv překlenovací instituce, po odečtení splátek částek zapůjčených z různých záručních fondů, je určen pro původní úvěrovou instituci nebo její konkurzní podstatu pro případ, že by byla v likvidaci, neporušuje požadavek poskytnutí „spravedlivé náhrady“ ve smyslu čl. 17 odst. 1 Listiny.

137. Pokud jde o druhou podmínku, tedy aby se toto poskytnutí uskutečnilo „v přiměřené lhůtě“, je třeba ji ve vztahu k judikatuře ESLP chápat v tom smyslu, že k vyplacení náhrady musí dojít v přiměřené lhůtě [65].

138. Přiměřenost lhůty je třeba posoudit s ohledem na výše uvedené přirovnání situace akcionářů a věřitelů banky v selhání – nebo které hrozí selhání – k hypotetickému scénáři likvidace banky. Akcionářům a věřitelům banky by v takové situaci byly vyplaceny pouze částky, na které by měli nárok po likvidaci banky v úpadkovém řízení.

139. Jak však uvedla Komise, v rámci úpadkových řízení úvěrových institucí není neobvyklé, že k případným platbám vyplývajícím z likvidace aktiv dané instituce dochází až po letech nebo dokonce desetiletích. Případná platba z titulu zůstatku výtěžku z prodeje aktiv překlenovací instituce, kterou stanoví příslušná vnitrostátní právní úprava, tudíž v zásadě neprobíhá v nutně delší lhůtě než platby z titulu likvidace a naopak obvykle probíhá v kratší lhůtě. Z toho vyplývá, že tato právní úprava v žádném případě neporušuje ani druhou podmínku uvedenou v bodě 131.

[62] – V tomto ohledu mimo jiné viz rozsudek ESLP ze dne 25. března 1999, Papachelas v. Řecko (CE:ECHR:1999:0325JUD003142396, bod 48).

[63] – V tomto smyslu viz stanovisko generální advokátky J. Kokott ve věcech Aeris Invest v. SRB a Algebris (UK) a Anchorage Capital Group v. SRB (C-874/19 P a C-934/19 P, EU:C:2021:563, body 113 a 115).

[64] – V tomto smyslu viz rozsudky ze dne 19. července 2016, Kotnik a další (C-526/14, EU:C:2016:570, body 78 a 79); jakož i ze dne 20. září 2016, Ledra Advertising a další v. Komise a ECB (C-8/15 P až C-10/15 P, EU:C:2016:701, body 73 a 74). Viz také stanovisko generální advokátky J. Kokott ve věcech Aeris Invest v. SRB a Algebris (UK) a Anchorage Capital Group v. SRB (C-874/19 P a C-934/19 P, EU:C:2021:563, bod 118).

[65] – Viz zejména rozsudek ESLP ze dne 21. února 1997, Guillemin v. Francie, CE:ECHR:1997:0221JUD001963292, bod 54.

140. Závěrem ze všech výše uvedených úvah vyplývá, že podle mého názoru musí být čl. 17 odst. 1 Listiny vykládán v tom smyslu, že nebrání tomu, aby se taková právní úprava, o jakou se jedná v původním řízení, použila na řešení krize BES.

IV. Závěry

141. S ohledem na výše uvedené úvahy navrhuji, aby Soudní dvůr odpověděl na předběžné otázky položené Tribunal Supremo Administrativo (Nejvyšší správní soud, Portugalsko) následovně:

„1) Vnitrostátní právní úprava v oblasti řešení krize úvěrových institucí, přijatá před vstupem směrnice 2014/59/EU ze dne 15. května 2014, kterou se stanoví rámec pro ozdravné postupy a řešení krize úvěrových institucí a investičních podniků, v platnost, a pozměněná před uplynutím lhůty k provedení této směrnice, která ačkoli provedla některá ustanovení výše uvedené směrnice, neprovedla ustanovení této směrnice týkající se:

— zaprvé provedení spravedlivého, obezřetného a realistického ocenění aktiv a pasiv úvěrové instituce, jíž se týká opatření k řešení krize, před jeho přijetím;

— zadruhé vyplacení jakéhokoli protiplnění, založeného na tomto ocenění, instituci v režimu řešení krize, nebo případně držitelům akcií nebo jiných vlastnických titulů;

— zatřetí výslovného stanovení toho, že akcionáři instituce v režimu řešení krize mají právo obdržet částku, která není nižší, než kterou by podle odhadu obdrželi, pokud by instituce byla likvidována zcela v rámci běžného úpadkového řízení, a stanovila tento ochranný mechanismus pouze pro věřitele, jejichž pohledávky nebyly převedeny; a

— začtvrté provedení nezávislého ocenění, zaměřeného na určení toho, zda by v případě, kdyby úvěrová instituce v režimu řešení krize vstoupila do běžného úpadkového řízení, bylo s akcionáři a věřiteli zacházeno příznivěji;

nemůže vážně ohrozit dosažení výsledku stanoveného směrnicí 2014/59.

2) Článek 17 odst. 1 Listiny základních práv Evropské unie musí být vykládán v tom smyslu, že nebrání takovéto vnitrostátní právní úpravě.“