**Dôvodová správa**

**Všeobecná časť**

Základnými právnymi aktmi Európskej únie, ktoré upravujú riešenie krízových situácií bánk, resp. rámec pre riešenie krízových situácií bánk na účinné riadenie bankových kríz a zníženie ich negatívneho vplyvu na finančnú stabilitu a verejné financie, boli doteraz smernica Európskeho parlamentu a Rady 2014/59/EÚ o ozdravení a riešení krízových situácií (BRRD) a nariadenie (EÚ) č. 806/2014 o jednotnom mechanizme riešenia krízových situácií (SRM).

Tieto opatrenia boli prijaté ako reakcia na finančnú krízu, ktorá vypukla v rokoch 2007 – 2008. Neexistencia vhodných rámcov na riadenie a riešenie krízových situácií vlády po celom svete donútila v dôsledku finančnej krízy zachraňovať banky. Následný vplyv na verejné financie, ako aj nežiaduci stimul socializácie nákladov zlyhania bánk zdôraznil, že je nevyhnutný iný prístup k riadeniu bankových kríz a ochrane finančnej stability. Základným kameňom nového rámca pre riešenie krízových situácií je „nástroj záchrany pomocou vnútorných zdrojov“, ktorý pozostáva z odpísania dlhu alebo konverzie dlhových pohľadávok alebo iných záväzkov na vlastný kapitál podľa vopred stanovenej hierarchie. Tento nástroj možno použiť na absorbovanie strát a vnútornú rekapitalizáciu inštitúcie, ktorá zlyháva alebo pravdepodobne zlyhá, s cieľom obnoviť jej životaschopnosť. Namiesto daňovníkov budú preto musieť niesť záťaž zlyhania inštitúcie akcionári a iní veritelia.

Smernica BRRD bola implementovaná do zákona č. 371/2014 Z. z. o riešení krízových situácií na finančnom trhu a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov, do zákona č. 483/2001 Z. z. o bankách a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov, do zákona č. 566/2001 Z. z. o cenných papieroch a investičných službách a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a do zákona č. 7/2005 Z. z. o konkurze a reštrukturalizácii a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

V nadväznosti na vyhodnotenie jednotlivých súčastí a potreby riešiť zostávajúce nedostatky regulačného rámca bola uskutočnená revízia existujúceho regulačného rámca prostredníctvom balíka opatrení na zníženie rizika, ktorý Európsky parlament a Rada prijali 20. mája 2019 a ktorý bol uverejnený v úradnom vestníku 7. júna 2019. Uvedený balík zahŕňal okrem iného zmeny rámca Európskej únie pre riešenie krízových situácií bánk prostredníctvom smernice Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2019/879, ktorou sa mení smernica Európskeho parlamentu a Rady 2014/59/EÚ (smernica o ozdravení a riešení krízových situácií bánk alebo BRRD), nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2019/877, ktorým sa mení nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 806/2014 (nariadenie o jednotnom mechanizme riešenia krízových situácií alebo SRMR), a nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2019/876 , ktorým sa mení nariadenie CRR. Touto reformou sa v Európskej únii zaviedla medzinárodná norma týkajúca sa celkovej kapacity na absorpciu strát (norma TLAC) pre globálne systémovo významné inštitúcie (G-SII), ktorú prijala Rada pre finančnú stabilitu (FSB) v novembri 2015, a posilnilo sa uplatňovanie minimálnej požiadavky na vlastné zdroje a oprávnené záväzky (MREL) pre všetky inštitúcie usadené v Európskej únii.

Norma TLAC si vyžaduje, aby G-SII mali v držbe dostatočnú sumu záväzkov s veľmi vysokou kapacitou absorbovať straty (teda použiteľných pri záchrane pomocou vnútorných zdrojov) na účely zaistenia plynulej a rýchlej absorpcie strát a rekapitalizácie v prípade riešenia krízových situácií. Pri vykonávaní normy TLAC v práve Európskej únie, konkrétne prostredníctvom zmien nariadenia CRR, sa zohľadnila existujúca minimálna požiadavka na vlastné zdroje a oprávnené záväzky (MREL) špecifická pre jednotlivé inštitúcie  stanovená v smernici BRRD. Oba súbory pravidiel sú navyše úzko prepojené, najmä prostredníctvom krížových odkazov na nariadenie CRR, ktoré sú uvedené v smernici BRRD a nariadení SRMR. Napríklad smernica BRRD a nariadenie SRMR sa v súvislosti s výpočtom a vyjadrením MREL vo všeobecnosti opierajú o veľkosť celkovej expozície a celkovú hodnotu rizikovej expozície vypočítanú podľa nariadenia CRR. Uvedené dve požiadavky by sa preto mali chápať ako doplňujúce prvky spoločného rámca. Uvedený revidovaný rámec by mal lepšie zabezpečiť, aby k absorpcii strát a rekapitalizácii inštitúcií dochádzalo prostredníctvom súkromných prostriedkov, pokiaľ sa inštitúcie dostanú do finančných ťažkostí a následne sa začne riešiť ich krízová situácia. TLAC a MREL sú preto nevyhnutné na účinné riadenie bankových kríz a zníženie ich negatívneho vplyvu na finančnú stabilitu a verejné financie. TLAC sa v Európskej únii začala uplatňovať 27. júna 2019 a revidované pravidlá týkajúce sa MREL 28. decembra 2020.

V súlade s medzinárodnými normami sa v práve Európskej únie uznáva stratégia riešenia krízových situácií v jednom okamihu (SPE) a stratégia riešenia krízových situácií vo viacerých okamihoch (MPE). V rámci stratégie riešenia krízových situácií SPE sa rieši krízová situácia len jedného subjektu skupiny, zvyčajne materskej spoločnosti (ďalej len „subjekt, ktorého krízová situácia sa rieši“), zatiaľ čo iné subjekty skupiny, zvyčajne prevádzkované dcérske spoločnosti, nepodliehajú opatreniu na riešenie krízovej situácie. Namiesto toho sa straty týchto dcérskych spoločností prevedú na subjekt, ktorého krízová situácia sa rieši, a kapitál sa presunie na dcérsku spoločnosť. Tým sa zabezpečí, že dcérske spoločnosti budú môcť pokračovať v bezproblémovej prevádzke aj po tom, ako dosiahnu bod, v ktorom nie sú životaschopné. Každý subjekt, ktorého krízová situácia sa rieši, tvorí „skupinu, ktorej krízová situácia sa rieši“, a to spolu s dcérskymi spoločnosťami, ktoré k nemu patria a ktoré nie sú samy subjektmi, ktorých krízová situácia sa rieši. V rámci stratégie riešenia krízových situácií MPE sa môže riešiť krízová situácia viac ako jedného subjektu bankovej skupiny. Preto môže v rámci bankovej skupiny existovať viac ako jeden subjekt, ktorého krízová situácia sa rieši, a teda aj viac ako jedna skupina, ktorej krízová situácia sa rieši. Základnou zásadou prístupu riešenia krízových situácií MPE je umožniť riešenie krízovej situácie danej skupiny, ktorej krízová situácia sa rieši, uskutočniteľným a dôveryhodným spôsobom bez toho, aby sa narušila riešiteľnosť krízových situácií iných subjektov a skupín, ktorých krízová situácia sa rieši, v rámci tej istej konsolidovanej bankovej skupiny.

V revidovanom rámci pre riešenie krízových situácií bánk sa stanovuje, že MREL pre subjekty, ktorých krízová situácia sa rieši, by sa mala stanoviť na konsolidovanej úrovni skupiny, ktorej krízová situácia sa rieši („externá MREL“). Okrem toho sa v uvedenom rámci načrtáva, ako by sa mala kapacita na absorpciu strát a rekapitalizáciu rozdeliť v rámci skupín, ktorých krízová situácia sa rieši („interná MREL“).

Od začiatku uplatňovania revidovaného rámca TLAC/MREL v roku 2019 sa okrem potreby sfunkčnenia nepriameho upisovania nástrojov oprávnených na internú MREL identifikovali niektoré ďalšie problémy súvisiace s riešením krízových situácií. Tieto otázky sa týkajú najmä regulačného zaobchádzania so skupinami G-SII so stratégiou riešenia krízových situácií MPE vrátane tých skupín s touto stratégiou, ktoré majú dcérske spoločnosti v tretích krajinách.

Na riešenie uvedených otázok sú potrebné určité cielené zmeny špecifických aspektov BRRD týkajúcich sa zaobchádzania so skupinami G-SII so stratégiou riešenia krízových situácií MPE vrátane tých skupín s touto stratégiou, ktoré majú dcérske spoločnosti v tretích krajinách a lepšie tak zosúladiť so zaobchádzaním opísaným v norme TLAC. Pomohlo by to zabezpečiť, aby v prípade riešenia krízových situácií každý subjekt, ktorého krízová situácia sa rieši, a skupina patriaca k uvedeným G-SII mohli naďalej vykonávať kritické funkcie bez rizika šírenia negatívnych vplyvov. Navrhovanými zmenami by sa nezmenila celková štruktúra rámca, ale zabezpečilo by sa riadne uplatňovanie TLAC a MREL.

Z preskúmania, ktoré vykonala Komisia, vyplynulo, že vzhľadom na ciele, ktoré sa sledujú pravidlami pre internú MREL, by bolo vhodné a primerané povoliť orgánom pre riešenie krízových situácií, aby stanovili internú MREL na konsolidovanom základe pre širší rozsah subjektov, než je rozsah subjektov vyplývajúci z uplatňovania smernice 2014/59/EÚ a nariadenia (EÚ) č. 806/2014, pričom takýto širší rozsah zahŕňa inštitúcie a subjekty, ktoré nie sú samy subjektmi, ktorých krízová situácia sa rieši, ale sú dcérskymi spoločnosťami subjektov, ktorých krízová situácia sa rieši, a ktoré ovládajú iné dcérske spoločnosti (ďalej len „sprostredkovateľské subjekty“) v rámci tej istej skupiny, ktorej krízová situácia sa rieši. Bol by to prípad najmä tých bankových skupín, na čele ktorých stojí holdingová spoločnosť. V takýchto prípadoch sprostredkovateľské subjekty prirodzene centralizujú vnútroskupinové expozície a usmerňujú zdroje oprávnené na internú MREL, ktoré boli vopred pripravené subjektom, ktorého krízová situácia sa rieši. Vzhľadom na takúto štruktúru by mohli byť takéto sprostredkovateľské subjekty platnými pravidlami odpočtu neprimerane postihnuté. Komisia takisto dospela k záveru, že rámec pre MREL by bol primeranejší úpravou pravidiel o rozsahu expozícií, ktoré je sprostredkovateľský subjekt povinný odpočítať, ak sú tieto expozície voči likvidačnému subjektu, na ktorý sa nevzťahuje rozhodnutie určujúce MREL. V týchto prípadoch sa neočakáva, že vo vzťahu k týmto likvidačným subjektom sa budú musieť vykonávať právomocí na odpísanie a konverziu. Subjekt, ktorého krízová situácia sa rieši, však naopak bude musieť rekapitalizovať v prípade ťažkostí alebo zlyhania ostatné subjekty skupiny, ktorej krízová situácia sa rieši. Potrebné zdroje oprávnené na MREL by preto mali byť k dispozícii na všetkých úrovniach skupiny, ktorej krízová situácia sa rieši, a ich dostupnosť na účely absorpcie strát a rekapitalizácie by sa mala zabezpečiť prostredníctvom mechanizmu odpočtov. Komisia tak vo svojom preskúmaní dospela k záveru, že sprostredkovateľské subjekty by mali aj naďalej odpočítavať celú sumu svojich podielov vo forme zdrojov oprávnených na internú MREL emitovaných ostatnými nelikvidačnými subjektmi tej istej skupiny, ktorej krízová situácia sa rieši.

Návrhom zákona sa do slovenského právneho poriadku implementuje smernica Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2024/1174 z 11. apríla 2024, ktorou sa mení smernica 2014/59/EÚ a nariadenia (EÚ) č. 806/2014, pokiaľ ide o určité aspekty minimálnej požiadavky na vlastné zdroje a oprávnené záväzky a nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2022/2036 z 19. októbra 2022, ktorým sa mení nariadenie (EÚ) č. 575/2013 a smernica 2014/59/EÚ, pokiaľ ide o prudenciálne zaobchádzanie s globálnymi systémovo významnými inštitúciami so stratégiou riešenia krízových situácií vo viacerých okamihoch a metódy nepriameho upisovania nástrojov oprávnených na splnenie minimálnej požiadavky na vlastné zdroje a oprávnené záväzky.

Konkrétne pôjde o nasledovné úpravy v novele zákona:

* Stanovenie, že G-SII so stratégiou riešenia krízových situácií, v rámci ktorej by sa mohla riešiť krízová situácia viac ako jedného subjektu skupiny (ďalej len „stratégia riešenia krízových situácií vo viacerých okamihoch“), vypočítajú svoju požiadavku na vlastné zdroje a oprávnené záväzky založenú na riziku na základe teoretického predpokladu, že sa bude riešiť krízová situácia len jedného subjektu skupiny, pričom straty a potreby rekapitalizácie akýchkoľvek dcérskych spoločností tejto skupiny sa prevedú na subjekt, ktorého krízová situácia sa rieši (ďalej len „stratégia riešenia krízových situácií v jednom okamihu“). Podobná požiadavka je stanovená v súvislosti s dodatočnou požiadavkou na vlastné zdroje a oprávnené záväzky, ktorú môžu uložiť orgány pre riešenie krízových situácií. V súlade s normou TLAC sa v uvedených výpočtoch zohľadňujú všetky subjekty z tretích krajín, ktoré sú súčasťou G-SII a ktoré by boli subjektmi, ktorých krízová situácia sa rieši, keby boli usadené v Európskej únii.
* Nastavenie pravidiel, podľa ktorých nesmie byť súčet skutočných požiadaviek na vlastné zdroje a oprávnené záväzky G-SII so stratégiou riešenia krízových situácií vo viacerých okamihoch nižší ako teoretická požiadavka tejto skupiny v rámci stratégie riešenia krízových situácií v jednom okamihu. S cieľom zosúladiť ustanovenia nariadenia (EÚ) č. 575/2013 s ustanoveniami smernice 2014/59/EÚ sa vo výpočte zohľadňujú aj všetky subjekty z tretích krajín, ktoré sú súčasťou G-SII a ktoré by boli subjektmi, ktorých krízová situácia sa rieši, keby boli usadené v Európskej únii.
* Podľa súčasného rámca sa pre subjekty vyčlenené na likvidáciu, MREL vo väčšine prípadov stanovuje na sumu potrebnú na absorpciu strát, ktorá zodpovedá požiadavkám na vlastné zdroje. V takýchto prípadoch MREL nezahŕňa žiadnu dodatočnú požiadavku priamo súvisiacu s rámcom riešenia krízových situácií pre likvidačný subjekt. To znamená, že likvidačný subjekt môže v plnej miere splniť MREL tak, že splní požiadavky na vlastné zdroje, a že osobitné rozhodnutie Rady pre riešenie krízových situácií určujúcu MREL neprispieva zmysluplným spôsobom k riešiteľnosti krízovej situácie uvedeného subjektu. Z takéhoto rozhodnutia vyplýva pre orgán pre riešenie krízových situácií, ako aj pre likvidačný subjekt mnoho procedurálnych povinností, no neprispieva to v zodpovedajúcej miere k lepšej riešiteľnosti krízovej situácie. Rada pre riešenie krízových situácií by preto nemala určiť MREL pre likvidačné subjekty. Rámec pre MREL by sa mal uplatňovať na základe kritérií, ktorými sa zabezpečí, aby sa subjekt kvalifikoval ako likvidačný subjekt konzistentne v celej Únii. Rada pre riešenie krízových situácií by preto mala zabezpečiť konzistentné uplatňovanie nových ustanovení týkajúcich sa likvidačných subjektov na tie subjekty, ktoré sú súčasťou cezhraničnej skupiny, najmä ak skupinu tvoria subjekty nachádzajúce sa v bankovej únii a mimo nej.
* Súčasťou návrhu sú aj legislatívne úpravy súvisiace s dosiahnutím plnej transpozície smernice 2014/59/EÚ o ozdravení a riešení krízových situácií, ako aj ďalšie úpravy technického charakteru vyplývajúce z aplikačnej praxe a to nielen zákona 371/2014 Z. z. o riešení krízových situácií na finančnom trhu a o zmene a doplnení niektorých zákonov

Návrh zákona nebude predložený na vnútrokomunitárne pripomienkovanie Európskej centrálnej banke podľa čl. 16 ods. 1 Legislatívnych pravidiel vlády Slovenskej republiky a podľa rozhodnutia Rady č. 98/415/ES o poradení sa s Európskou centrálnou bankou a vnútroštátnymi orgánmi o návrhu právnych predpisov, keďže sa ním implementujú právne predpisy Európskej únie.

Prijatie navrhovaného zákona nebude mať vplyv na rozpočet verejnej správy, ani negatívne vplyvy na podnikateľské prostredie. Návrh zákona nemá sociálne vplyvy, vplyvy na životné prostredie, na služby verejnej správy pre občana, na informatizáciu a tiež nemá vplyvy na manželstvo, rodičovstvo a rodinu.

Predložený návrh zákona je v súlade s Ústavou Slovenskej republiky, s ústavnými zákonmi, nálezmi ústavného súdu, inými zákonmi a ostatnými všeobecne záväznými právnymi predpismi Slovenskej republiky, s právom Európskej únie a s medzinárodnými zmluvami, ktorými je Slovenská republika viazaná.