Zbierka súdnych rozhodnutí

NÁVRHY GENERÁLNEJ ADVOKÁTKY
TAMARA ĆAPETA
prednesené 9. novembra 2023 [1]

Vec C-551/22 P

Európska komisia
proti
Fundación Tatiana Pérez de Guzmán el Bueno,
Stiftung für Forschung und Lehre (SFL),

Jednotnej rade pre riešenie krízových situácií (SRB)

„Odvolanie – Hospodárska a menová politika – Banková únia – Jednotný mechanizmus riešenia krízových situácií – Nariadenie (EÚ) č. 806/2014 – Článok 18 ods. 7 – Prípustnosť – Autor aktu – Napadnuteľný akt – Článok 86 ods. 2 – Žaloba o neplatnosť – Riešenie krízovej situácie Banco Popular“

I. Úvod

1. Po globálnej finančnej kríze v roku 2008 zaviedol normotvorca Únie viacero opatrení označovaných ako banková únia, ktorých cieľom je chrániť do budúcna finančné trhy Únie pred nestabilitou.

2. Jedným z takýchto opatrení je jednotný mechanizmus riešenia krízových situácií (ďalej len „SRM“), ktorý bol zavedený v roku 2014 [2]. Jeho hlavným cieľom je zabezpečiť riadne riešenia krízových situácií zlyhávajúcich bánk bez použitia peňazí daňových poplatníkov a zároveň podporovať finančnú stabilitu. [3] Stručne povedané, ak určitá banka zlyháva alebo pravdepodobne zlyhá, Jednotná rada pre riešenie krízových situácií (SRB) môže za určitých podmienok prijať program riešenia krízových situácií, pričom Európska komisia má 24 hodín na jeho schválenie.

3. Dňa 6. júna 2017 bol SRM prvýkrát použitý v súvislosti s bankou Banco Popular Español, S.A. (ďalej len „Banco Popular“).

[1] Jazyk prednesu: angličtina.

[2] Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 806/2014 z 15. júla 2014, ktorým sa stanovujú jednotné pravidlá a jednotný postup riešenia krízových situácií úverových inštitúcií a určitých investičných spoločností v rámci jednotného mechanizmu riešenia krízových situácií a jednotného fondu na riešenie krízových situácií a ktorým sa mení nariadenie (EÚ) č. 1093/2010 (Ú. v. EÚ L 225, 2014, s. 1, ďalej len „nariadenie o SRM“).

[3] Pozri pre viac informácií https://www.srb.europa.eu/en/about. Pozri aj odôvodnenie 6 nariadenia o SRM.

4. Hlavnou otázkou, ktorú vyvolalo odvolanie proti tomuto riešeniu krízových situácií je, kto je právne zodpovedný za program riešenia krízovej situácie banky Banco Popular, a proti komu by mala byť podaná žaloba o neplatnosť na súdoch Únie? Je to SRB, ktorá prijala program krízových situácií?[4] Je to Komisia, ktorá ho schválila v plnom rozsahu?[5] Alebo je riešenie krízovej situácie banky Banco Popular ich spoločným aktom?

5. Podľa rozsudku Všeobecného súdu z 1. júna 2022, Fundación Tatiana Pérez de Guzmán el Bueno a SFL/SRB (T-481/17, EU:T:2022:311) (ďalej len „napadnutý rozsudok"),[6] je program riešenia krízových situácií napadnuteľným aktom a SRB je zaň právne zodpovedná.

6. V tomto odvolaní Komisia spochybňuje zistenie, že žaloba smeruje proti SRB. Podľa jej názoru mala byť žaloba podaná proti samotnej Komisii, keďže program riešenia krízových situácií nadobudne účinnosť až po jeho schválení.

7. Napadnutý rozsudok bol vydaný v jednej zo šiestich pilotných vecí, o ktorých rozhodoval Všeobecný súd a ktoré boli vybrané ako reprezentatívne z viac ako stovky priamych žalôb podaných fyzickými a právnickými osobami, ktoré vlastnili kapitál v banke Banco Popular pred riešením jej krízovej situácie.[7]

II. Príslušný právny rámec

8. V rámci postupu riešenia krízových situácií stanoveného v nariadení o SRM sa v rôznych fázach počíta so zapojením Európskej centrálnej banky (ECB), SRB, Komisie a prípadne aj Rady Európskej únie. V odôvodnení 24 nariadenia o SRM sa uvádza:

„Keďže politiku Únie pre riešenie krízových situácií môžu stanoviť len inštitúcie Únie a keďže pri prijímaní každého osobitného programu riešenia krízových situácií zostáva priestor na voľné uváženie, je potrebné zabezpečiť náležité zapojenie Rady a Komisie ako inštitúcií, ktoré môžu v súlade s článkom 291 ZFEÚ vykonávať vykonávacie právomoci. Hodnotenie rozhodnutí o riešení krízových situácií prijímaných Jednotnou radou z hľadiska priestoru na voľné uváženie by mala vykonávať Komisia. Vzhľadom na značný dosah rozhodnutí o riešení krízových situácií na finančnú stabilitu členských štátov a na Úniu ako celok, ako aj na daňovú suverenitu členských štátov je dôležité, aby vykonávacia právomoc týkajúca sa prijímania určitých rozhodnutí

4 Rozhodnutie SRB/EES/2017/08 zo 7. júna 2017 na výkonnom zasadnutí SRB týkajúce sa prijatia programu riešenia krízovej situácie v súvislosti s Banco Popular Español, S.A. (ďalej len „program riešenia krízových situácií").

5 Rozhodnutie Komisie (EÚ) 2017/1246 zo 7. júna 2017, ktorým sa schvaľuje program riešenia krízovej situácie Banco Popular Español S.A. (Ú. v. EÚ L 178, 2017, s. 15; Mim. vyd. 05/004, s. 23) (ďalej len „schválenie Komisie").

6 Druhé konanie o odvolaní proti tomuto rozsudku prebieha pred Súdnym dvorom vo veci C-448/22 P SFL/SRB. Toto odvolanie sa netýka prípustnosti. Ak by Súdny dvor vyhovel odvolaniu v tejto veci, toto druhé odvolanie by sa pravdepodobne stalo bezpredmetným a bolo by preto zamietnuté.

7 V troch z týchto pilotných vecí bol program riešenia krízových situácií SRB napadnutý spolu so schválením Komisie. Prípustnosť nebola napadnutá v žiadnej z týchto vecí. Pozri rozsudky z 1. júna 2022, Del Valle Ruíz a i./Komisia a SRB (T-510/17, EU:T:2022:312); z 1. júna 2022, Eleveté Invest Group a i./Komisia a SRB (T-523/17, EU:T:2022:313), a z 1. júna 2022, Aeris Invest/Komisia a SRB (T-628/17, EU:T:2022:315). V súčasnosti prebieha konanie o odvolaniach proti týmto rozsudkom na Súdnom dvore vo veciach C-541/22 P García Fernández a i./Komisia a SRB a C-535/22 P Aeris Invest/Komisia a SRB. Odvolanie vo veci C-539/22 P Del Valle Ruíz a i./Komisia a SRB bolo podané, avšak stiahnuté 22. júla 2023. Štvrtá pilotná vec na Všeobecnom súde sa týkala len rozhodnutia Komisie o schválení programu riešenia krízových situácií, a jeho prípustnosť nebola napadnutá. Pozri rozsudok z 1. júna 2022, Algebris (UK) a Anchorage Capital Group/Komisia (T-570/17, EU:T:2022:314). Proti tomuto rozsudku nebolo podané odvolanie. Napokon šiesta pilotná vec sa týkala žaloby o čiastočné zrušenie programu riešenia krízových situácií prijatého SRB. Komisia bola v tomto prípade vedľajším účastníkom, ale prípustnosť nebola vznesená. Všeobecný súd však uznesením *ex offo* rozhodol, že žaloba je neprípustná, pretože nespĺňa podmienky na čiastočné zrušenie. Pozri uznesenie z 24. októbra 2019, Liaño Reig/SRB (T-557/17, neuverejnené, EU:T:2019:771). Toto uznesenie bolo v odvolacom konaní potvrdené Súdnym dvorom, ktorý rozhodol, že Všeobecný súd nepochybil, keď v rozsudku zo 4. marca 2021, Liaño Reig/SRB (C-947/19 P, EU:C:2021:172), konštatoval, že sporné ustanovenie nemožno od programu riešenia krízových situácií SRB oddeliť.

o riešení krízových situácií bola prenesená na Radu. Preto by Rada na návrh Komisie mala vykonávať účinnú kontrolu posudzovania verejného záujmu uskutočňovaného Jednotnou radou a posudzovať každú podstatnú zmenu výšky fondu, ktorá sa má použiť na konkrétne opatrenie na riešenie krízovej situácie. Komisia je navyše splnomocnená prijímať delegované akty s cieľom spresniť ďalšie kritériá alebo podmienky, ktoré má Jednotná rada zohľadniť pri vykonávaní svojich jednotlivých právomocí. Takéto prenesenie úloh v oblasti riešenia krízových situácií by nemalo žiadnym spôsobom obmedzovať fungovanie vnútorného trhu s finančnými službami. Orgán [Európsky orgán pre bankovníctvo] by si mal preto zachovať svoju funkciu a svoje existujúce právomoci a úlohy: mal by vypracúvať právne predpisy Únie platné pre všetky členské štáty a prispievať k ich dôslednému uplatňovaniu a posilniť zbližovanie postupov v oblasti riešenia krízových situácií v celej Únii.“

9. Článok 18 nariadenia o SRM podrobne stanovuje postup riešenia krízových situácií. Pre toto odvolanie sú relevantné nasledujúce odseky tohto ustanovenia:

„7. Bezodkladne po prijatí programu riešenia krízových situácií ho Jednotná rada postúpi Komisii.

Do 24 hodín od postúpenia programu riešenia krízových situácií Jednotnou radou Komisia tento program buď schváli, alebo voči nemu vznesie námietku, pokiaľ ide o aspekty týkajúce sa jej vlastného uváženia v súvislosti s programom riešenia krízových situácií v prípadoch, ktoré nie sú uvedené v treťom pododseku tohto odseku.

Do 12 hodín od postúpenia programu riešenia krízových situácií Jednotnou radou môže Komisia navrhnúť Rade, aby:

a) voči tomuto programu riešenia krízových situácií vzniesla námietku z dôvodu, že program prijatý Jednotnou radou nespĺňa kritérium verejného záujmu uvedené v odseku 1 písm. c);

b) schválila podstatnú zmenu výšky prostriedkov fondu stanovenú v programe riešenia krízových situácií Jednotnej rady, alebo voči nej vzniesla námietku.

Na účely tretieho pododseku rozhoduje Rada jednoduchou väčšinou.

Program riešenia krízových situácií môže nadobudnúť účinnosť len vtedy, ak Rada alebo Komisia nevznesú do 24 hodín od jeho postúpenia Jednotnou radou námietku.

Rada alebo podľa okolností Komisia uvedie dôvody pre uplatnenie právomoci vzniesť námietku.

Ak do 24 hodín od postúpenia programu riešenia krízových situácií Jednotnou radou schváli Rada návrh Komisie na zmenu programu riešenia krízových situácií z dôvodu uvedeného v treťom pododseku písm. b) alebo Komisia vznesie námietku v súlade s druhým pododsekom, Jednotná rada do ôsmich hodín vykoná príslušnú zmenu programu riešenia krízových situácií na základe vyjadrených dôvodov.

Ak sa v programe riešenia krízových situácií prijatom Jednotnou radou stanovuje vylúčenie určitých záväzkov vo výnimočných prípadoch uvedených v článku 27 ods. 5 a pokiaľ si ich vylúčenie vyžaduje príspevok z fondu alebo iného zdroja financovania, aby sa ochránila integrita vnútorného trhu, môže Komisia navrhované vylúčenie zakázať alebo požadovať jeho zmenu s uvedením zodpovedajúcich dôvodov, ktoré vychádzajú z porušenia požiadaviek stanovených

v článku 27 a v delegovanom akte prijatom Komisiou na základe článku 44 ods. 11 smernice 2014/59/EÚ.

8. Ak Rada vznesie námietku proti uplatneniu riešenia krízovej situácie na inštitúciu z dôvodu nesplnenia kritéria verejného záujmu uvedeného v odseku 1 písm. c), vykoná sa likvidácia príslušného subjektu riadnym spôsobom v súlade s rozhodným vnútroštátnym právom.“

III. Udalosti, ktoré viedli ku konaniu na Všeobecnom súde

10. Skutočnosti relevantné pre toto odvolanie, ako sú podrobnejšie vysvetlené v napadnutom rozsudku, možno zhrnúť takto.

11. Problémy banky Banco Popular sa začali v roku 2016 a vyvrcholili 3. júna 2017, keď SRB rozhodla o iniciovaní postupu predaja banky Banco Popular a informovala Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria (Fond pre riadenú reštrukturalizáciu bankových inštitúcií, Španielsko) (ďalej len „FROB“) o požiadavkách na uvedenie na trh.

12. Dňa 6. júna 2017 ECB konštatovala, že Banco Popular zlyháva alebo pravdepodobne zlyhá v zmysle článku 18 ods. 4 písm. c) nariadenia o SRM, a oznámila toto posúdenie SRB v súlade s článkom 18 ods. 1 druhým pododsekom nariadenia o SRM. [8]

13. Dňa 7. júna 2017 FROB informoval SRB, že v ten istý deň o 3.12 hod. mu bola doručená záväzná ponuka od banky Banco Santander (ďalej len „Banco Santander“), ktorá ponúkala odkúpenie akcií banky Banco Popular za sumu 1 euro. FROB navrhol SRB, aby túto ponuku prijala.

14. SRB na svojom výkonnom zasadnutí 7. júna 2017 prijala ponuku banky Banco Santander a prijala program riešenia krízových situácií. [9] Ten bol Komisii predložený na schválenie o 5.13 hod. O 6.30 hod. rozhodnutím určeným SRB Komisia schválila program riešenia krízových situácií.

IV. Konanie na Všeobecnom súde a napadnutý rozsudok

15. Dňa 2. augusta 2017 podali Fundación Tatiana Pérez de Guzmán el Bueno a Stiftung für Forschung und Lehre (SFL) na Všeobecný súd žalobu proti SRB o zrušenie programu riešenia krízových situácií. [10]

16. Všeobecný súd sa rozhodol *ex offo* preskúmať prípustnosť žaloby a dospel k záveru, že správne smeruje proti SRB.

[8] Verzia tohto hodnotenia, ktorá nemá dôverný charakter, je dostupná na stránke <https://www.bankingsupervision.europa.eu/ecb/pub/pdf/ssm.2017_FOLTF_ESPOP.en.pdf?ed492d2c6735d43ab422f25ed966d712>.

[9] Pozri článok 33 nariadenia o SRM, v ktorom sa uvádzajú dostupné nástroje riešenia krízových situácií. V tomto prípade bol použitý nástroj odpredaja obchodnej činnosti, v rámci ktorého boli odpísané všetky existujúce akcie (nástroje vlastného kapitálu Tier 1) a nástroje dodatočného kapitálu Tier 1 banky Banco Popular. Nástroje kapitálu Tier 2 boli konvertované na nové akcie, ktoré boli následne prevedené na banku Banco Santander za cenu 1 euro.

[10] Španielske kráľovstvo, Európsky parlament, Rada, Európska komisia, ako aj Banco Santander vstúpili do konania ako vedľajší účastníci na podporu SRB.

17. Tento súd považoval za rozhodujúce, že Komisia nemôže vykonávať právomoci udelené SRB zmenou programu riešenia krízových situácií alebo jeho právnych účinkov.[11] Je to tak preto, že schválenie Komisie sa vyžaduje len pre diskrečné aspekty programu riešenia krízových situácií s cieľom vyhnúť sa skutočnému delegovaniu právomocí v zmysle rozsudku Súdneho dvora vo veci Meroni.[12]

18. Všeobecný súd sa na zamietnutie argumentu Komisie, že program riešenia krízovej situácie je len prípravným aktom, ktorý nemá povinnosť schváliť, opieral o rozsudok vo veci ABLV Bank a i.[13]. Rozlišoval medzi posúdením ECB „zlyháva alebo pravdepodobne zlyhá“ a programom riešenia krízových situácií: v rozsudku ABLV Bank a i. Súdny dvor konštatoval, že predchádzajúce hodnotenie nevyvolalo právne účinky voči odvolateľom, zatiaľ čo program riešenia krízových situácií a jeho realizácia áno.[14] Všeobecný súd tento záver podporil tým, že na rozdiel od právomocí SRB vo vzťahu k ECB Komisia nemôže namietať proti čisto technickým aspektom programu riešenia krízových situácií ani ich meniť.

19. Všeobecný súd tiež odmietol argument Parlamentu a Rady, podľa ktorého sa článok 86 nariadenia o SRM vzťahuje len na rozhodnutia SRB, na ktoré sa nevyžaduje súhlas Komisie. Vysvetlil, že program riešenia krízových situácií je vylúčený z preskúmania odvolacím výborom a neexistuje žiadna iná výnimka, ktorá by ho vyňala z preskúmavacích právomocí súdov Únie podľa článku 86 nariadenia o SRM.[15]

20. Všeobecný súd napokon poukázal na zásady právnej istoty a účinnej súdnej ochrany[16] na podporu svojho záveru, že program riešenia krízových situácií je napadnuteľným aktom podľa článku 263 ZFEÚ.

V. Konanie na Súdnom dvore

21. Odvolaním podaným 17. augusta 2022 Komisia navrhuje, aby Súdny dvor:

– zrušil napadnutý rozsudok v rozsahu, v akom Všeobecný súd vyhlásil žalobu o neplatnosť za prípustnú,

– vyhlásil žalobu o neplatnosť podanú vo veci T-481/17 za neprípustnú a v dôsledku toho ju v celom rozsahu zamietol,

– uložil Fundación Tatiana Pérez de Guzmán a SFL (žalobkyne v prvom stupni) povinnosť nahradiť trovy konania, ktoré vznikli Komisii v rámci tohto konania a konania pred Všeobecným súdom.

22. SRB navrhuje, aby Súdny dvor:

– zamietol odvolanie,

11 Napadnutý rozsudok (bod 132).

12 Napadnutý rozsudok (body 129 a 130), s odkazom na rozsudok z 13. júna 1958, Meroni/Vysoký úrad (9/56, EU:C:1958:7).

13 Rozsudok zo 6. mája 2021, ABLV Bank a i./ECB (C-551/19 P a C-552/19 P, EU:C:2021:369).

14 Napadnutý rozsudok (bod 135), s odkazom na rozsudok zo 6. mája 2021, ABLV Bank a i./ECB (C-551/19 P a C-552/19 P, EU:C:2021:369, bod 66).

15 Napadnutý rozsudok (bod 140).

16 Napadnutý rozsudok (body 145 až 147).

– uložil Komisii povinnosť nahradiť trovy konania.

23. SFL navrhuje, aby Súdny dvor:

– zamietol odvolanie podané Komisiou proti napadnutému rozsudku z dôvodu neexistencie aktívnej legitimácie,

– subsidiárne zamietol odvolanie podané Komisiou,

– uložil Komisii povinnosť nahradiť trovy konania, ktoré vznikli v rámci tohto odvolacieho konania.

24. Parlament, ktorý vstúpil do konania ako vedľajší účastník na podporu Komisie, navrhuje, aby Súdny dvor vyhovel odvolaniu Komisie v celom rozsahu.

25. Rada vstúpila do konania ako vedľajšia účastníčka v rozsahu, v akom podporuje zamietnutie žaloby o neplatnosť programu riešenia krízových situácií na základe zhodnotenia skutkovej podstaty veci.

26. Dňa 13. júna 2023 sa uskutočnilo pojednávanie, na ktorom Parlament, Rada, Komisia, SFL a SRB predniesli ústne vyjadrenia.

VI. Analýza

27. Na podporu svojho odvolania Komisia uvádza tri odvolacie dôvody. Po prvé tvrdí, že Všeobecný súd sa dopustil nesprávneho právneho posúdenia, keď dospel k záveru, že program riešenia krízových situácií, ako ho prijala SRB, má záväzné právne účinky. Po druhé Komisia tvrdí, že Všeobecný súd pripustil žalobu proti nesprávnemu žalovanému, čím porušil právo Komisie na obhajobu. Komisia napokon tvrdí, že odôvodnenie Všeobecného súdu je rozporuplné.

28. Všetky tri odvolacie dôvody sa redukujú na jedinú otázku: rozhodol Všeobecný súd správne, keď konštatoval, že proti SRB možno podať žalobu, ktorou sa napáda program riešenia krízovej situácie banky Banco Popular? Budem tieto dôvody preto analyzovať spoločne.

29. Z mojej analýzy vyplynie, že Všeobecný súd sa dopustil chyby. Právne zodpovedným autorom programu riešenia krízových situácií je Komisia a v situácii, akou je situácia v prejednávanej veci, v ktorej Komisia schválila program riešenia krízových situácií, možno žalobu o neplatnosť podať len proti tejto inštitúcii.

30. Tento záver vyplýva z nariadenia o SRM, ktorým normotvorca Únie upravil postup riešenia krízových situácií a rozdelil úlohy medzi rôzne subjekty. Na rozdiel od jedného z argumentov Komisie sa však nedomnievam, že by takéto riešenie zaviedla právna náuka odvodená z rozsudku Meroni.[17]

31. Normotvorca Únie mohol delegovať na SRB právomoc nezávisle prijímať programy riešenia krízových situácií v jednotlivých prípadoch za podmienok uvedených v splnomocňujúcej norme a s výhradou súdneho preskúmania. To sa však nestalo. Legislatívnou voľbou bolo skôr neudeliť SRB takúto nezávislú právomoc, ale podriadiť ju dodatočnému schváleniu Komisie.

[17] Bližšie vysvetlenie tohto rozsudku pozri v bode 76 nižšie.

32. Na zdôvodnenie svojich zistení budem postupovať takto. Najprv opíšem SRB a jej úlohu, ako aj úlohu Komisie a Rady podľa nariadenia o SRM (oddiel A.1). Z toho vyplynie, že existujú štyri rôzne scenáre, aby program riešenia krízových situácií nadobudol účinnosť (oddiel A.2). Následne vysvetlím, že právna náuka odvodená z rozsudku Meroni v súčasnej podobe nevyžadovala účasť Komisie alebo Rady na rozhodnutiach, ktoré SRB prijala v jednotlivých prípadoch (oddiel B.1). Ďalej preukážem, že legislatívna voľba urobiť tak napriek tomu, robí Komisiu právne zodpovedným autorom programu riešenia krízových situácií (oddiel B.2). Žalobkyne preto nesprávne podali svoju žalobu proti SRB a Všeobecný súd jej nesprávne vyhovel.

A. O SRB a úlohe rôznych subjektov v rámci postupu riešenia krízových situácií

1. O SRB

33. V odôvodnení 31 nariadenia o SRM sa uvádza, že SRB „by mala byť osobitnou agentúrou Únie s osobitnou štruktúrou zodpovedajúcou jej osobitným úlohám, ktorá sa odlišuje od modelu všetkých ostatných agentúr Únie“ [18]. SRB je jednou z viac ako 35 agentúr, ktoré existujú na úrovni Únie, pričom každá má svoju špecifickú štruktúru, úlohy a právomoci. Ako zdôrazňujú rôzni odborníci, Zmluvy zatiaľ riadne nezohľadňujú tento proces „zriaďovania agentúr“ [19], jedným z prejavov ktorého je aj SRB.

34. Článok 16 ods. 1 nariadenia o SRM oprávňuje SRB rozhodnúť, či pristúpi k riešeniu krízovej situácie. SRB iniciuje postup riešenia krízových situácií po tom, ako ECB zistí, že úverová inštitúcia zlyháva alebo pravdepodobne zlyhá. [20] Za určitých podmienok však môže SRB pristúpiť s ohľadom na zlyhanie alebo pravdepodobné zlyhanie aj k vlastnému posúdeniu. [21] Hoci teda v zásade vedie k iniciovaniu postupu riešenia krízových situácií posúdenie ECB, SRB ho môže iniciovať aj z vlastného podnetu.

35. SRB môže pristúpiť k riešeniu krízových situácií len vtedy, ak to považuje za verejný záujem. [22] Ak k nemu SRB pristúpi, rozhodne tiež o tom, ktorý nástroj riešenia krízových situácií bude použitý. [23]

36. Všetci účastníci konania pred Súdnym dvorom sa zhodli na tom, že tieto rozhodnutia SRB majú diskrečnú povahu a podliehajú kontrole Komisiou. [24]

18 Na pojednávaní bol Parlament požiadaný, aby objasnil, čo sa myslí týmto odôvodnením. Odpovedal, že cieľom bolo objasniť, že SRB má viac právomocí, než aké sa zvyčajne udeľujú agentúram, avšak nič to nemení na skutočnosti, že SRB tvorí súčasť komplexného správneho postupu. SFL na pojednávaní uviedla, že vzhľadom na centralizovanú právomoc SRB riešiť krízové situácie je to agentúra ako žiadna iná.

19 Proces „zriaďovania agentúr“ bol opísaný ako proces, v rámci ktorého sa verejné právomoci prenášajú na špecializované verejnoprávne orgány, ktoré sú oddelené od tradične chápaných zákonodarných alebo výkonných inštitúcií. VERHOEST, K., van THIEL, S., De VADDER, S.: Agencification in Public Administration. In: *Oxford Research Encyclopaedia of Politics*, 2021, s. 2.

20 ECB tak koná po konzultácii so SRB podľa článku 18 ods. 1 druhého pododseku nariadenia o SRM.

21 Tamže.

22 Článok 18 ods. 5 nariadenia SRM. SRB zverejnila svoj prístup k posudzovaniu verejného záujmu v roku 2019. Pozri https://www.srb.europa.eu/system/files/media/document/2019-06-28_draft_pia_paper_v12.pdf.

23 Článok 23 ods. 1 nariadenia o SRM.

24 Článok 18 ods. 7 druhý pododsek nariadenia o SRM.

37. Ak SRB zistí, že riešenie krízových situácií je vo verejnom záujme, Komisia môže do 12 hodín od prijatia programu riešenia krízových situácií navrhnúť Rade, aby proti tomuto zisteniu vzniesla námietku, že riešenie krízovej situácie spĺňa kritérium verejného záujmu.[25] V tomto ohľade je diskrečná právomoc SRB obmedzená Komisiou a Radou.

38. Ak však SRB konštatuje, že riešenie krízovej situácie nie je vo verejnom záujme, nariadenie o SRM nepredpokladá, že by Komisia alebo Rada mohli nesúhlasiť. Bez úmyslu prejudikovať budúce rozhodnutie Súdneho dvora v tomto ohľade[26] sa mi zdá, že spochybnenie záveru, že riešenie krízovej situácie nie je vo verejnom záujme, možno podať len proti SRB, keďže je to orgán, ktorý vydáva v danej veci konečné rozhodnutie.

39. Okrem rozhodovania o tom, či sa má alebo nemá pristúpiť k riešeniu krízových situácií, je SRB oprávnená prijímať v rámci postupu riešenia krízových situácií množstvo ďalších individuálnych rozhodnutí.[27]

40. SRB napríklad vypracúva plány riešenia krízových situácií[28] a vydáva usmernenia a pokyny pre vnútroštátne orgány pre riešenie krízových situácií s cieľom zabezpečiť účinné a konzistentné uplatňovanie svojich osobitných právomocí podľa nariadenia o SRM.[29] Je oprávnená uložiť úverovej inštitúcii alebo jej materskému podniku, aby v rámci včasnej intervencie kontaktovali potenciálnych kupujúcich, a požadovať od príslušného vnútroštátneho orgánu vypracovanie predbežného programu riešenia krízovej situácie.[30]

41. SRB tiež rozhoduje o tom, kto vykoná spravodlivé, obozretné a realistické ocenenie aktív a pasív úverovej inštitúcie pred rozhodnutím o riešení krízovej situácie, a vyberá osobu nezávislú od akéhokoľvek verejného orgánu, ktorá toto ocenenie vykoná.[31] Počas vykonávania riešenia krízových situácií má SRB právomoc monitorovať a vydávať pokyny vo vzťahu k vnútroštátnym orgánom pre riešenie krízových situácií.[32] Napokon SRB má vyšetrovacie právomoci[33] a môže ukladať sankcie subjektom, ktoré nedodržiavajú jej rozhodnutia o vyšetrovaní.[34]

25 Článok 18 ods. 7 tretí pododsek nariadenia o SRM.

26 Súdny spor týkajúci sa rozhodnutia SRB neprijať program riešenia krízovej situácie vo vzťahu k banke ABLV Bank prebieha. Žalobkyne pôvodne napadli posúdenie ECB, týkajúce sa zlyhávania alebo pravdepodobného zlyhania. Tieto žaloby Všeobecný súd zamietol uzneseniami zo 6. mája 2019, ABLV Bank/ECB (T-281/18, EU:T:2019:296), a zo 6. mája 2019, Bernis a i./ECB (T-283/18, neuverejnené, EU:T:2019:295). Súdny dvor tieto uznesenia potvrdil rozsudkom zo 6. mája 2021, ABLV Bank a i./ECB (C-551/19 P a C-552/19 P, EU:C:2021:369), pričom konštatoval, že posúdenie ECB nie je napadnuteľný akt, ale rozhodnutie SRB nepristúpiť k riešeniu krízových situácií áno. Vo vedľajšom súdnom spore, v rámci ktorého bolo toto rozhodnutie SRB následne napadnuté, Všeobecný súd vyhlásil žalobu za prípustnú, ale zamietol ju vo veci samej. Tento rozsudok je v súčasnosti predmetom odvolacieho konania vo veci C-602/22 P ABLV Bank/SRB. Toto odvolanie je ideálnou príležitosťou pre Súdny dvor, aby sa zaoberal otázkou diskrečnej právomoci SRB pri rozhodovaní o existencii verejného záujmu na riešení krízových situácií.

27 V hlave V kapitole 2 nariadenia o SRM sú uvedené právomoci SRB v súvislosti s Jednotným fondom na riešenie krízových situácií, ktoré nie sú pre toto odvolanie relevantné a nebudú tu uvedené.

28 Článok 8 ods. 1 nariadenia o SRM.

29 Pozri napríklad článok 8 ods. 3 a článok 12 ods. 3 nariadenia o SRM.

30 Článok 13 ods. 3 nariadenia SRM.

31 Článok 20 ods. 1 nariadenia o SRM. Podľa článku 20 ods. 15 nariadenia o SRM sa na ocenenie nevzťahuje samostatné právo na opravný prostriedok, ale možno ho napadnúť rozhodnutím SRB (v ustanovení sa neuvádza, o ktoré rozhodnutie ide, ale možno usudzovať, že ide o program riešenia krízových situácií). Všeobecný súd totiž v bode 141 napadnutého rozsudku konštatoval, že aj toto ustanovenie potvrdzuje, že samotný program riešenia krízových situácií je napadnuteľným aktom.

32 Články 28 a 29 nariadenia o SRM.

33 Podľa článkov 34 až 36 nariadenia o SRM môže SRB vydávať žiadosti o informácie, vykonávať všeobecné vyšetrovania a kontroly na mieste.

34 Články 38 až 41 nariadenia o SRM. Podľa článku 85 ods. 3 nariadenia o SRM sa môže proti týmto rozhodnutiam odvolať akákoľvek fyzická alebo právnická osoba vrátane vnútroštátnych orgánov pre riešenie krízových situácií na odvolací výbor.

42. Program riešenia krízových situácií SRB podlieha schváleniu Komisiou alebo v prípade určitých otázok Radou. Pred udelením takéhoto schválenia nie je program riešenia krízových situácií prijatý SRB právne záväzný. To ma vedie k štyrom možným scenárom nadobudnutia účinnosti programu riešenia krízových situácií.

2. Štyri možné scenáre po prijatí programu riešenia krízových situácií SRB

43. V článku 18 ods. 7 piatom pododseku nariadenia o SRM sa uvádza, že systém riešenia krízových situácií „môže nadobudnúť účinnosť len vtedy, ak Rada alebo Komisia nevznesú do 24 hodín od jeho postúpenia Jednotnou radou námietku“. Zvyšná časť článku 18 ods. 7 nariadenia o SRM stanovuje štyri scenáre nadobudnutia účinnosti programu riešenia krízových situácií, ktoré zahŕňajú účasť SRB, Komisie a prípadne aj Rady.

44. Riešenie krízovej situácie banky Banco Popular zahŕňa len prvý scenár. K tomuto scenáru sa vzťahu moja analýza vedúca k záveru, že Komisia je jediným právne zodpovedným subjektom, proti ktorému by mala byť podaná žaloba proti programu riešenia krízových situácií. Mojím zámerom nie je navrhovať plošné riešenia, ale považujem za dôležité odlíšiť súčasný scenár od ostatných. To nám pomôže lepšie pochopiť vzťah medzi Komisiou a SRB na účely riešenia tejto veci.

a) Scenár prvý: program riešenia krízových situácií SRB je schválený Komisiou

45. Komisia môže schváliť program riešenia krízových situácií do 24 hodín od jeho postúpenia SRB. [35]

46. Práve to sa stalo v prípade riešenia krízovej situácie banky Banco Popular. Komisia nemala žiadne námietky a výslovne schválila program riešenia krízových situácií v celom rozsahu.

47. Vzhľadom na to, že v tomto prípade neboli vznesené žiadne námietky, program riešenia krízových situácií nadobúda účinnosť. [36]

48. V programe o riešení krízovej situácie banky Banco Popular sa totiž v článku 12.1 uvádza, že nadobúda účinnosť 7. júna 2017 o 6.30 hod. To je okamih, kedy Komisia schválila program riešenia krízových situácií, a nie okamih, keď ho SRB postúpila Komisii (5.13 ráno).

49. Napriek tomu sa v tomto spore objavili rôzne výklady nadobudnutia účinnosti. [37] Všeobecný súd na jednej strane konštatoval, že v článku 12 programu riešenia krízových situácií je stanovený okamih nadobudnutia jeho účinnosti, čo ho viedlo k záveru, že samotný program riešenia krízových situácií je aktom, ktorý môže nadobudnúť účinnosť. [38] Na druhej strane Komisia tvrdí, že práve jej schválenie je rozhodujúce pre nadobudnutie účinnosti programu riešenia krízových situácií. [39]

35 Článok 18 ods. 1 druhý pododsek nariadenia o SRM.

36 Článok 18 ods. 7 piaty pododsek nariadenia o SRM.

37 Určitý zmätok mohol vzniknúť kvôli odkazu na článok 18 ods. 6 nariadenia o SRM uvedenom v článku 18 ods. 1 programu riešenia krízových situácií. Toto ustanovenie stanovuje obsah programu riešenia krízových situácií, ale nie postup nadobudnutia jeho účinnosti (ktorý je naopak upravený v článku 18 ods. 7 nariadenia o SRM).

38 Napadnutý rozsudok (bod 117).

39 Čo je pravdepodobne zrejmé z odkazu na čas, kedy ho Komisia schválila, a nie kedy ho SRB postúpila Komisii.

50. Ako podrobnejšie uvediem v časti B.2, zo znenia a schémy nariadenia o SRM jasne vyplýva, že v tomto scenári sa schválením Komisie stáva program riešenia krízových situácií právne záväzným aktom.

b) Druhý scenár: nečinnosť

51. Druhý scenár, ktorý Komisia na pojednávaní označila za veľmi nepravdepodobný, spočíva v tom, že Komisia je 24 hodín po postúpení programu riešenia krízových situácií nečinná.

52. Článok 18 ods. 7 piaty pododsek nariadenia o SRM zrejme podporuje záver, že program riešenia krízových situácií by bez akýchkoľvek námietok (dokonca aj vo forme úplnej nečinnosti) nadobudol účinnosť bez schválenia Komisiou.

53. Jedným z možných výkladov je, že v tejto situácii by jediným aktom, ktorý by mal záväzné právne účinky, bol samotný program riešenia krízových situácií. To by bolo v rozpore s tvrdením Komisie, že jej schválenie je základnou podmienkou nadobudnutia účinnosti programu riešenia krízových situácií.

54. Iný spôsob vnímania tohto scenára spočíva v tom, že schválenie Komisie je v tomto prípade konkludentné a rovnako predstavuje nevyhnutnú podmienku pre nadobudnutie účinnosti programu riešenia krízových situácií. Takto argumentuje Komisia vo svojom odvolaní.

55. Môžem súhlasiť s Komisiou, že tento scenár možno prirovnať k prvému scenáru a že bez ohľadu na absenciu výslovného súhlasu je potrebné program riešenia krízových situácií napádať voči Komisii, ktorá je zaň právne zodpovedná.

56. Treba však byť opatrný v súvislosti s absenciou akéhokoľvek výslovného konania Komisie, pretože to môže naznačovať, že jej úloha pri schvaľovaní programu riešenia krízových situácií pripraveného SRB nebola skutočná, ale len symbolická.[40] Vzhľadom na to, že riešenie krízovej situácie banky Banco Popular bolo vôbec prvým riešením krízovej situácie podľa nariadenia o SRM, nie je možné zistiť, či by Komisia aj v budúcnosti schválila program riešenia krízových situácií konkludentne. Zatiaľ treba len veriť Komisii, že nebude takto postupovať.[41]

c) Tretí scenár: Komisia namieta proti diskrečným aspektom programu riešenia krízových situácií

57. Komisia môže vzniesť námietky voči diskrečným aspektom[42] programu riešenia krízových situácií.[43] V takom prípade musí svoje námietky odôvodniť.[44]

40 Všeobecný súd v pilotnej veci, proti ktorej nebolo podané odvolanie [rozsudok z 1. júna 2022, Algebris (UK) a Anchorage Capital Group/Komisia (T-570/17, EU:T:2022:314, bod 122)], konštatoval, že Komisia musí výslovne schváliť program riešenia krízových situácií, aby nedošlo k porušeniu právnej náuky odvodenej z rozsudku Meroni. Vzhľadom na moje stanovisko k uplatniteľnosti právnej náuky odvodenej z rozsudku Meroni na SRB (pozri oddiel B.1 nižšie) nesúhlasím s tým, že by právna náuka vyplývajúca z rozsudku Meroni ukladala Komisii povinnosť výslovne schváliť program riešenia krízových situácií.

41 Obava, ktorá vyplýva z nečinnosti, spočíva v tom, že môže spôsobiť, že Komisia bude inertná a podriadená SRB. Pozri ADAMSKI, D.: The ESMA doctrine: a constitutional revolution and the economics of delegation. In: *European Law Review* 812, zv. 39(4), 2014, s. 817 – 818 (argument, že spoliehanie sa splnomocniteľa na technické a odborné znalosti zmocnenca vytvára riziko asymetrie informácií, čo vedie k tomu, že zmocnenec nakoniec prijíma politické rozhodnutia, ktoré splnomocniteľ iba schváli).

42 Na pojednávaní sa účastníci odvolacieho konania odvolávali na výber nástroja riešenia krízových situácií, súlad s cieľmi riešenia krízových situácií a všetky ostatné netechnické aspekty postupu riešenia krízových situácií.

43 Článok 18 ods. 1 druhý pododsek nariadenia o SRM. To platí s vylúčením i) posúdenia verejného záujmu a ii) výšky prostriedkov z jednotného fondu na riešenie krízových situácií, ktoré sa majú použiť. Ak Komisia s niektorým z nich nesúhlasí, musí navrhnúť Rade, aby vzniesla námietku (článok 18 ods. 7 tretí pododsek). Touto situáciou sa budem zaoberať vo štvrtom scenári.

44 Článok 18 ods. 1 druhý pododsek nariadenia o SRM.

58. Všeobecný súd v napadnutom rozsudku konštatoval, že Komisia nemôže namietať proti čisto technickým aspektom programu riešenia krízových situácií alebo ich meniť.[45] Tento súd teda dospel k záveru, že program riešenia krízových situácií vyvoláva samostatné právne účinky. Podobné stanovisko zaujala vo svojej odpovedi aj SRB.

59. Námietky Komisie sa skutočne môžu týkať len diskrečných otázok. Diskrečná časť programu je však založená na záveroch vyvodených z jej nediskrečných častí. Komisia by napríklad mohla namietať proti výberu nástroja na riešenie krízových situácií, ktorý navrhla SRB, pretože z ocenenia banky vyvodzuje iný záver.

60. V rámci tohto scenára má SRB osem hodín na vykonanie príslušnej zmeny programu riešenia krízových situácií v súlade s odôvodnením Komisie.[46]

61. V každom prípade ak Komisia vzniesla námietky voči programu riešenia krízových situácií, program nemôže nadobudnúť účinnosť bez zahrnutia týchto námietok. Podľa môjho názoru sa aj v tomto scenári javí ako rozumné považovať Komisiu za zodpovednú za program riešenia krízových situácií.

d) Štvrtý scenár: účasť Rady

62. Riešenie krízovej situácie musí byť nevyhnutné vo verejnom záujme.[47] Okrem toho je záchrana pomocou vnútorných zdrojov jedným z možných nástrojov na riešenie krízových situácií, na ktoré možno použiť prostriedky z jednotného fondu na riešenie krízových situácií (ďalej len „fond“).[48] Ide o dva aspekty programu riešenia krízových situácií, ktoré podliehajú kontrole Radou.

63. Do 12 hodín od postúpenia programu riešenia krízových situácií[49] môže Komisia navrhnúť Rade, aby vzniesla námietku proti programu riešenia krízových situácií, ak po prvé riešenie nie je vo verejnom záujme, alebo po druhé aby schválila alebo vzniesla námietku proti návrhu Komisie na podstatnú zmenu sumy fondu, ktorá sa má použiť.

64. Rada v prípade tohto scenára rozhoduje jednoduchou väčšinou[50] a musí uviesť dôvody pre uplatnenie svojej právomoci vzniesť námietku.[51]

65. Ak Rada namieta existenciu verejného záujmu, vykoná sa likvidácia príslušného subjektu v súlade s vnútroštátnym právom.[52] Rada má teda právomoc úplne zastaviť riešenie krízovej situácie.

66. Ak Rada schváli návrh Komisie na námietku alebo zmenu použitia fondu, SRB do ôsmich hodín zodpovedajúcim spôsobom vykoná príslušnú zmenu programu riešenia krízových situácií.[53]

45 Napadnutý rozsudok (body 132 a 137).

46 Článok 18 ods. 1 druhý pododsek nariadenia o SRM. Nie je výslovne upravené, či Komisia musí zmenený program opätovne schváliť.

47 Článok 18 ods. 1 nariadenia o SRM.

48 Článok 27 nariadenia o SRM. Tento nástroj nebol použitý v rámci riešenia krízovej situácie banky Banco Popular. Do tejto analýzy je zahrnutý len pre úplnosť.

49 Článok 18 ods. 1 druhý pododsek nariadenia o SRM.

50 Článok 18 ods. 1 druhý pododsek nariadenia o SRM.

51 Článok 18 ods. 1 druhý pododsek nariadenia o SRM.

52 Článok 18 ods. 8 nariadenia o SRM.

53 Článok 18 ods. 1 druhý pododsek nariadenia o SRM.

67. Podobne ako v treťom scenári Komisia vznáša námietky, ale na rozdiel od tohto scenára ich nemôže uložiť SRB bez súhlasu Rady. Existuje teda niekoľko ďalších možností vývoja: Rada môže súhlasiť, ale môže tiež odmietnuť stanovisko Komisie, a tak súhlasiť s pôvodným programom SRB.

68. Čo je v tomto scenári napadnuteľným aktom? Ak stanovisko Rady vedie k zamietnutiu programu riešenia krízových situácií (napríklad pre nedostatok verejného záujmu), jediným aktom, ktorý možno napadnúť, je stanovisko Rady. V takomto scenári program riešenia krízových situácií neexistuje.

69. Ak však Rada nesúhlasí s Komisiou a v uznesení potvrdí verejný záujem, program môže nadobudnúť účinnosť. A to aj napriek tomu, že ho Komisia neschválila. Kto by mal byť žalovaným v žalobe, ktorou je napadnutý takýto program: len Rada? Rada a Komisia spoločne? Podobná otázka vzniká v prípade, ak sa výška prostriedkov z fondu, ktorá sa má použiť, zmení v dôsledku nezhody medzi Radou a Komisiou.

70. Nariadenie o SRM o týchto otázkach mlčí.

71. Aj v tomto prípade bez toho, aby som chcela vylúčiť iné riešenie v prípade vzniku konkrétnej otázky, sa pri abstraktnom posúdení týchto situácií prikláňam k záveru, že v prípade napadnutia programu riešenia krízových situácií musí byť Komisia vždy zapojená (spoločne s Radou alebo aj samostatne). Ako vysvetlím v časti B.2, rozsah, v akom sa Komisia na rozdiel od Rady zúčastňuje na postupe riešenia krízových situácií, hovorí v prospech takéhoto názoru.

B. Komisia je právne zodpovedná za program riešenia krízovej situácie banky Banco Popular

72. Ako už bolo uvedené, navrhujem, aby Súdny dvor rozhodol, že Všeobecný súd nesprávne vyložil nariadenie o SRM, keď konštatoval, že program riešenia krízovej situácie banky Banco Popular je aktom, ktorý možno pripísať SRB, a nie Komisii. Navrhujem preto, aby Súdny dvor vyhovel odvolaniu a zrušil napadnutý rozsudok. Moje argumenty sa však úplne nezhodujú s argumentmi Komisie.

73. A čo je najdôležitejšie, nesúhlasím s argumentom Komisie, že právna náuka odvodená z rozsudku Meroni nariaďuje, aby sa program riešenia krízových situácií pripísal Komisii. Takýto výklad však vyplýva zo znenia a štruktúry nariadenia o SRM.

74. Predtým, ako uvediem dôvody takéhoto výkladu nariadenia o SRM (časť 2), vysvetlím, ako by sa mala v súčasnosti chápať právna náuka odvodená z rozsudku Meroni (časť 1).

1. Delegovanie diskrečných právomocí: od rozsudku Meroni k rozsudku ESMA

75. Jedným z argumentov, o ktoré sa Komisia opiera v tomto odvolaní, je, že udelenie diskrečnej právomoci SRB by bolo v rozpore s právnou náukou odvodenou z rozsudku Meroni a zásadou inštitucionálnej rovnováhy. [54] Pri pohľade do legislatívnej histórie po zásahu Rady do legislatívneho postupu [55] nebola SRB udelená právomoc vyvolávať záväzné právne účinky pre jednotlivcov. To sa považovalo za nevyhnutné na zabezpečenie súladu s právnou náukou odvodenou z rozsudku Meroni.

76. Táto doktrína je pomenovaná podľa rozsudku Meroni, o ktorom bolo rozhodnuté ešte v roku 1958. [56] V tom čase neexistovala Komisia, ako ju poznáme dnes, ale Vysoký úrad Európskeho spoločenstva uhlia a ocele. Vysoký úrad delegoval právomoci v oblasti finančného fungovania režimu železného šrotu na súkromný subjekt. Súdny dvor konštatoval, že Vysoký úrad mohol delegovať len jasne vymedzené výkonné právomoci, ktoré by museli byť plne pod dohľadom Vysokého úradu. [57]

77. Rozsudok Meroni sa stal vzorom pre posudzovanie delegovania právomocí v práve Únie. [58] Často sa chápe ako uloženie pravidla, podľa ktorého nemožno delegovať diskrečnú právomoc. [59]

78. Avšak vylúčenie delegovania diskrečných právomocí na iný orgán ako na Komisiu nezodpovedá dnešnej realite. [60] Mnohé agentúry zriadené na úrovni Únie majú právomoc prijímať právne záväzné rozhodnutia, ktoré nevyhnutne vyplývajú z určitej miery voľnej úvahy. [61]

54 Je otázne, či dôvodom, na ktorom sa zakladá rozsudok Meroni, bola len ochrana inštitucionálnej rovnováhy, alebo aj umožnenie účinného súdneho preskúmania. Pokiaľ ide o názor, že obidve tieto obavy viedli Súdny dvor pri rozhodovaní vo veci Meroni, pozri návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Jääskinena vo veci Spojené kráľovstvo/Rada a Parlament (C-270/12, EU:C:2013:562, bod 64). Pozri tiež KON, M.: EU Agencies between Meroni and Romano or the Devil and the Deep Blue Sea. In: *Common Market Law Review*, zv. 48, 2011, 1055, s. 1058 – 1059 (kde tvrdí, že prirovnanie rovnováhy právomoci udelenej v rozsudku vo veci Meroni k inštitucionálnej rovnováhe zavedenej v roku 1990 nie je odôvodnené, pretože prvá z nich by sa mala skôr vnímať ako odkaz na systém súdnej ochrany zakotvený v Zmluve).

55 Právny servis Rady považoval pôvodný návrh za príliš široký a nepresný, keďže umožňoval SRB rozhodovať o veciach nielen technickej povahy, a teda v rozpore s právnou náukou odvodenou z rozsudku Meroni. Pozri Rada Európskej únie, Stanovisko právnej služby k preneseniu právomocí na SRB, Brusel, 7. októbra 2013, dokument č. 14547/13, s. 17 a 26 (ďalej len „stanovisko CLS k delegovaniu právomocí“). Pozri aj odôvodnenie 24 nariadenia o SRM, kde odôvodnenie zapojenia Komisie a Rady vyplýva z chápania právnej náuky odvodenej z rozsudku Meroni v stanovisku CLS k delegovaniu právomocí.

56 Rozsudok z 13. júna 1958, Meroni/Vysoký úrad (9/56, EU:C:1958:7).

57 Rozsudok z 13. júna 1958, Meroni/Vysoký úrad (9/56, EU:C:1958:7, s. 152).

58 Konvenčný výklad rozsudku Meroni možno považovať za výsledok hľadania účelu tohto rozsudku v zachovaní inštitucionálnej rovnováhy, pričom tento záver vyvodzuje z odkazu Súdneho dvora na rovnováhu moci. Pozri CHAMON, M.: The Empowerment of Agencies under the Meroni Doctrine and Article 114 TFEU Comment on United Kingdom v. Parliament and Council (Short-selling) and the Proposed Single Resolution Mechanism. In: *European Law Review*, zv. 39(3), 2014, poznámka pod čiarou 54, s. 1058 a 1059. Pozri tiež stanovisko CLS k delegovaniu právomocí, s. 3 – 5.

59 Rozsudok z 13. júna 1958, Meroni/Vysoký úrad (9/56, EU:C:1958:7, bod 154). Chamon pridáva šesť ďalších dôsledkov rozsudku Meroni identifikovaných v literatúre: „1. delegujúci orgán nemôže delegovať viac právomoci, než má sám; 2. delegujúci orgán by mal zabezpečiť nepretržitú kontrolu; 3. delegovanie nemôže byť implicitné, ale musí byť výslovne stanovené; 4. delegujúci orgán by mal zabezpečiť nepretržitý súdny dohľad; 5. nemala by sa narušiť inštitucionálna rovnováha; 6. delegovanie by malo byť skutočne nevyhnutné na plnenie príslušných úloh.“ CHAMON, M.: c. d., s. 380, s. 382.

60 SIMONCINI, M.: *Live and let die? The Meroni doctrine in 2023*, dostupné na https://eulawlive.com/op-ed-live-and-let-die-the-meroni-doctrine-in-2023-by-marta-simoncini/.

61 V stanovisku CLS k delegovaniu sú uvedené Európska agentúra pre lieky, európske orgány dohľadu, ako je Európsky orgán pre bankovníctvo, a ESMA (na s. 5, pozn. 11). Pri pohľade na článok 58a Štatútu Súdneho dvora možno nájsť minimálne ďalšie štyri úrady a agentúry, ktoré vydávajú individuálne rozhodnutia, ktoré po postupe vnútorného preskúmania priamo podliehajú preskúmaniu súdmi Únie: Úrad Únie pre duševné vlastníctvo, Úrad spoločenstva pre odrody rastlín, Európska chemická agentúra a Európska agentúra pre bezpečnosť letectva. Je zaujímavé, že návrh na zmenu štatútu Súdneho dvora zahŕňa zmenu článku 58a, ktorým sa do zoznamu agentúr dopĺňa aj SRB. Pozri článok 3 návrhu nariadenia, ktorým sa mení a dopĺňa Protokol č. 3 o Štatúte Súdneho dvora Európskej únie. Dostupné na https://curia.europa.eu/jcms/jcms/p1_3866197/en/.

79. Lord Diplock ponúkol definíciu diskrečnej právomoci, ktorú považujem za užitočnú a uplatniteľnú v kontexte Únie: „Samotný pojem diskrečnej právomoci zahŕňa právo vybrať si medzi viacerými možnými postupmi, v súvislosti s ktorými môžu rozumní ľudia vyjadriť odlišné názory, ktorému z nich sa má dať prednosť.“ [62]

80. Diskrečná právomoc je nevyhnutne súčasťou tvorby pravidiel: prijímanie pravidiel všeobecne záväzných pre všetkých za rovnakých podmienok, ktoré vyplývajú z politických rozhodnutí. Takáto právomoc sa čoraz viac deleguje na výkonnú moc. [63] V rámci Únie môže byť prijímanie všeobecných pravidiel delegované len na Komisiu. [64] Možno namietať, že tvorba pravidiel v Únii musí zostať v kompetencii inštitúcií Únie.

81. Diskrečná právomoc je však prítomná aj pri individuálnom rozhodovaní. [65] Uplatnenie určitého pravidla na individuálne skutkové okolnosti je zriedkavo, ak vôbec, automatizované; [66] zvyčajne zahŕňa proces rozhodovania. Takéto diskrečné rozhodovanie v jednotlivých veciach sa riadi a obmedzuje všeobecnými pravidlami vyššieho stupňa.

82. Vývoj právnej úpravy Únie týkajúcej sa delegovania právomocí sa však nezastavil v roku 1958. Moja argumentácia spočíva v tom, že súčasná právna náuka odvodená z rozsudku Meroni vyžaduje, aby sa rozlišovalo medzi delegovaním právomocí na tvorbu pravidiel a diskrečnou právomocou prijímať individuálne rozhodnutia. Prvú z týchto právomocí nemožno delegovať na agentúry. Naopak v druhom prípade to možné je, avšak výkon týchto právomocí musí byť dostatočne obmedzený splnomocňovacím aktom.

83. Vyplýva to z judikatúry vytvorenej po rozsudku Meroni.

84. Prvým relevantným prípadom je rozsudok Romano [67]. V tejto veci bola Správna komisia pre sociálne zabezpečenie migrujúcich pracovníkov (ďalej len „správna komisia“) splnomocnená Radou stanoviť konverzné koeficienty pre vnútroštátne orgány pri určovaní súm, ktoré prináležia osobe na úhradu rozdielu medzi výškami dôchodkových nárokov z viac ako jedného členského štátu.

85. Súdny dvor konštatoval, že orgánu, akým je správna komisia, nemohla byť udelená právomoc prijímať „akty, ktoré majú silu zákona“ [68]. Súdny dvor poukázal na článok 155 Zmluvy o EHS, ktorý upravuje právomoci Komisie. Pochybenie Rady teda podľa všetkého spočívalo v tom, že túto právomoc nedelegovala na Komisiu. [69] Súdny dvor pri tomto závere poukázal na články 173 a 177 Zmluvy o EHS [teraz články 263 a 267 ZFEÚ], ktoré v tom čase neuvádzali súdny prieskum proti rozhodnutiam orgánov, ako je správna komisia.

62 Minister školstva a vedy/Tameside MBC, [1976] UKHL, s. 17. Pozri tiež návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Emiliou vo veci ECB/Komisia (C-389/21 P, EU:C:2022:844, bod 44).

63 GALLIGAN, D. J.: Arbitrariness and Formal Justice in Discretionary Decisions. In: GALLIGAN D. J., (ed.): *Essays in Legal Theory: A Collaborative Work*. Melbourne: University Press, 1984, s. 145.

64 Ustanovenie článku 290 ZFEÚ navyše stanovuje, že Komisia môže prostredníctvom delegovania doplniť alebo zmeniť len niektoré nepodstatné prvky legislatívneho aktu.

65 Klasický opis diskrečnej právomoci súvisiacej so správnym rozhodovaním pozri v GALLIGAN, D. J.: *Discretionary Powers: A Legal Study of Official Discretion*. Clarendon Press, 1986, dotlač 2011.

66 Bez ohľadu na úroveň technických vedomostí alebo odborných znalostí rozhodujúci subjekt nikdy nie je len, parafrázujúc Montesquieua „la bouche de la loi“. Pozri tiež MENDES, J.: Bounded Discretion in EU Law: A Limited Judicial Paradigm in a Changing EU. In: *Modern Law Review*, zv. 80 (3), 2017, s. 443.

67 Rozsudok zo 14. mája 1981, Romano (98/80, EU:C:1981:104).

68 Tamže (bod 20).

69 Pozri CHAMON, M.: c. d., poznámka pod čiarou 54, s. 1063.

86. V dôsledku toho nebol konverzný koeficient stanovený správnou komisiou záväzný pre vnútroštátne orgány pri určovaní výšky dôchodkov, ktoré sa majú vyplácať.

87. Ďalším relevantným prípadom je rozsudok ESMA, známy aj ako vec „predaj nakrátko“ [70]. Európska agentúra pre cenné papiere a trhy (ďalej len „ESMA“) bola zriadená ako súčasť reakcie Únie na finančnú krízu s cieľom posilniť dohľad nad finančnými trhmi na úrovni Únie. [71] V roku 2012 bola ESMA dodatočne udelená právomoc prijímať rozhodnutia týkajúce sa jednotlivých trhových subjektov, ak sa domnieva, že existuje „ohrozenie riadneho fungovania a integrity finančných trhov alebo stability celého finančného systému v Únii alebo jeho časti“ [72].

88. Spojené kráľovstvo sa domáhalo zrušenia ustanovenia, ktoré udeľuje ESMA túto právomoc. Tvrdilo, že bola porušená právna náuka odvodená z rozsudkov Meroni a Romano, keďže ESMA bola udelená diskrečná právomoc vydávať opatrenia so silou zákona. Okrem toho Spojené kráľovstvo tvrdilo, že články 290 a 291 ZFEÚ upravujú delegovanie a vykonávanie právomocí v práve Únie vyčerpávajúcim spôsobom, s výnimkou prípadov, v ktorých sú takéto právomoci udelené agentúram. [73]

89. Súdny dvor sa vo veci ESMA zaoberal požiadavkami stanovenými v rozsudku Meroni v kontexte Lisabonskej zmluvy a dospel k záveru, že naďalej zostáva zakázané poskytnutie „rozsiahlej diskrečnej právomoci“ agentúre. [74] Rozhodol však, že právomoci udelené ESMA sú presne vymedzené a podliehajú súdnemu preskúmaniu. ESMA je oprávnená konať len v prípade „hrozby pre riadne fungovanie a integritu finančných trhov alebo stabilitu celého finančného systému v Únii alebo jeho časti s cezhraničnými dopadmi“ [75].

90. Súdny dvor nepovažoval za relevantné, že samotné stanovenie týchto širokých pojmov môže samo osebe zahŕňať použitie diskrečnej právomoci. [76] Namiesto toho kládol dôraz na potrebu, aby ESMA skĺbila špecifické technické a odborné znalosti. [77] V spojení s obmedzením výkonu právomocí ESMA, ktoré Súdny dvor považoval za dostatočné, rozhodol, že nedošlo k porušeniu zákazu delegovania diskrečných právomocí, ktorý bol stanovený v rozsudku Meroni.

70 Rozsudok z 22. januára 2014, Spojené kráľovstvo/Parlament a Rada (C-270/12, EU:C:2014:18).

71 Návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Jääskinen vo veci Spojené kráľovstvo/Rada a Parlament (C-270/12, EU:C:2013:562, bod 2).

72 Článok 28 nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 236/2012 zo 14. marca 2012 o predaji nakrátko a určitých aspektoch swapov na úverové zlyhanie (Ú. v. EÚ L 86, 2012, s. 1).

73 Okrem toho Spojené kráľovstvo tvrdilo, že článok 114 ZFEÚ je nesprávnym právnym základom. Generálny advokát Jääskinen súhlasil a odporučil Súdnemu dvoru, aby z tohto dôvodu vyhovel žalobe Spojeného kráľovstva. Pozri návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Jääskinen vo veci Spojené kráľovstvo/Rada a Parlament (C-270/12, EU:C:2013:562, body 6 a 48 až 53). Súdny dvor s tým nesúhlasil.

74 Rozsudok z 22. januára 2014, Spojené kráľovstvo/Parlament a Rada (C-270/12, EU:C:2014:18, bod 42).

75 Tamže (body 46 a 47). Pozri tiež návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Jääskinen vo veci Spojené kráľovstvo/Rada a Parlament (C-270/12, EU:C:2013:562, bod 42). Pri konštatovaní, že diskrečná právomoc ESMA je značne obmedzená, Súdny dvor ďalej poukázal na povinnosť ESMA konzultovať s Európskym výborom pre systémové riziká a informovať príslušné vnútroštátne orgány, ako aj na povinnosť preskúmať svoje opatrenie aspoň každé tri mesiace. Súdny dvor napokon považoval za relevantné, že Komisia je splnomocnená prijímať delegované akty na spresnenie kritérií a faktorov, ktoré musí ESMA zohľadniť v prípade vzniku určitých nepriaznivých udalostí alebo vývoja a hrozieb (body 50 a 51).

76 Pokiaľ ide o kritiku tohto tvrdenia, pozri MENDES, J.: c. d., poznámka pod čiarou 66, s. 447 a 448; CHAMON, M.: c. d., poznámka pod čiarou 59, s. 393.

77 Rozsudok z 22. januára 2014, Spojené kráľovstvo/Parlament a Rada (C-270/12, EU:C:2014:18, body 52, 82 a 85).

91. Súdny dvor sa ďalej zaoberal rozsudkom Romano. Na základe návrhov, ktoré predniesol generálny advokát Jääskinen [78], Súdny dvor konštatoval, že keďže články 263 a 267 ZFEÚ už výslovne umožňujú súdne preskúmanie aktov agentúr, obmedzenie stanovené v rozsudku Romano sa už neuplatňuje. [79]

92. Pri prijímaní individuálneho rozhodnutia týkajúceho sa konkrétneho účastníka trhu, bez ohľadu na obmedzenia vyplývajúce z normy o splnomocnení, ESMA celkom určite uplatnila svoju diskrečnú právomoc. Na základe rozsudku ESMA som dospela k záveru, že delegovanie diskrečnej právomoci na agentúry pri individuálnom rozhodovaní je prípustné, pokiaľ podlieha súdnemu preskúmaniu.

93. Celkovo možno z rozsudkov Romano a ESMA vyvodiť záver, že na agentúry nemožno delegovať právomoc prijímať všeobecne uplatniteľné akty, ale že agentúram možno udeliť jasne vymedzené výkonné právomoci, ktoré podliehajú súdnemu preskúmaniu. [80]

94. Preto by udelenie právomoci SRB rozhodovať o programe riešenia krízových situácií bez schválenia Komisiou nebolo v rozpore s právnou náukou odvodenou z rozsudku Meroni. Nariadenie o SRM obmedzuje a dostatočne presne usmerňuje výkon právomocí SRB: k riešeniu krízy môže prikročiť iba vtedy, ak zistí, že je tento krok vo verejnom záujme. Toto konštatovanie má síce diskrečnú povahu, ale nie je svojvoľné, pretože nariadenie o SRM ho obmedzuje požiadavkou dosiahnuť jeden z cieľov riešenia krízovej situácie podľa článku 14 ods. 2 tohto nariadenia. [81] Okrem toho vyžaduje posúdenie toho, či by tieto ciele neboli narušené, ak by banka bola zlikvidovaná podľa vnútroštátneho práva. [82]

95. To ponecháva priestor pre rôzne riešenia v individuálnych prípadoch, ale v nariadení o SRM boli prijaté hlavné politické rozhodnutia: existujú vymenované situácie, v ktorých je nevyhnutná trhová intervencia, pričom sa vyžaduje vyvažovanie výsledkov ponechania banky jej osudu na trhu a zásahu zo strany Únie. Okrem toho, ak by bolo individuálne rozhodnutie ponechané len na SRB, podliehalo by súdnemu preskúmaniu súdmi Únie.

96. Delegovanie právomoci prijímať individuálne diskrečné rozhodnutia na SRB by bolo v súlade s normami zavedenými rozsudkami Meroni a ESMA, a to aj bez toho, aby sa vyžadovalo schválenie nadobudnutia účinnosti programu riešenia krízových situácií Komisiou.

[78] Návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Jääskinen vo veci Spojené kráľovstvo/Rada a Parlament (C-270/12, EU:C:2013:562, body 74 a 88) (v ktorých tvrdí, že bez ohľadu na zmeny, ktoré priniesla Lisabonská zmluva, pokiaľ ide o súdne preskúmanie aktov agentúr a ich z toho vyplývajúcu možnosť prijímať právne záväzné akty – čím sa rozsudok Romano stal irelevantným – delegujúci akt „musí stanoviť dostatočne jasné kritériá, aby bolo možné vykonávacie právomoci súdne preskúmať“).

[79] Rozsudok z 22. januára 2014, Spojené kráľovstvo/Parlament a Rada (C-270/12, EU:C:2014:18, bod 65).

[80] SRB nie je prvou agentúrou, ktorá má právomoc prijímať diskrečné rozhodnutia v individuálnych prípadoch bez potreby schválenia Komisiou. K tomu pozri poznámku 61 vyššie.

[81] Ciele riešenia krízových situácií uvedené v tomto ustanovení sú: „a) zabezpečiť kontinuitu vykonávania zásadných funkcií; b) zabrániť významným nepriaznivým účinkom na finančnú stabilitu, najmä predchádzaním ‚nákaze‘ vrátane jej rozšírenia na infraštruktúry trhov a udržaním trhovej disciplíny; c) chrániť verejné zdroje minimalizáciou závislosti od mimoriadnej verejnej finančnej podpory; d) chrániť vkladateľov, na ktorých sa vzťahuje smernica 2014/49/EÚ, a investorov, na ktorých sa vzťahuje smernica 97/9/ES [Európskeho parlamentu a Rady z 3. marca 1997 o systémoch kompenzácie investorov (Ú. v. ES L 84, s. 22)]; e) chrániť finančné prostriedky klientov a ich majetku“.

[82] Článok 18 ods. 5 nariadenia o SRM: „… opatrenie na riešenie krízovej situácie sa považuje za opatrenie vo verejnom záujme, ak je to nevyhnutné na dosiahnutie jedného alebo viacerých cieľov riešenia krízovej situácie uvedených v článku 14, pričom dané opatrenie je úmerné tomuto cieľu alebo cieľom, a likvidáciou subjektu v rámci bežného konkurzného konania by sa v rovnakom rozsahu nedosiahlo splnenie týchto cieľov riešenia krízovej situácie.“

97. A predsa to nie je spôsob, akým normotvorca Únie upravil postup riešenia krízových situácií. V ďalšej časti ukážem, že na účely rozhodnutia o tomto odvolaní sú relevantné skôr legislatívne voľby zahrnuté v nariadení o SRM než právna náuka odvodená z rozsudku Meroni.

2. Prečo je Komisia právne zodpovedná za program riešenia krízovej situácie banky Banco Popular?

98. Zo znenia a štruktúry nariadenia o SRM vyplýva záver, že Komisia je právne zodpovedná za program riešenia krízových situácií a je správne žalovanou stranou v tejto žalobe o neplatnosť. Ide teda o výsledok voľby, ktorú urobil normotvorca Únie.

99. Keď SRB uplatní svoju diskrečnú právomoc a prijme program riešenia krízových situácií, musí tento program postúpiť Komisii na schválenie.

100. *Tento* program riešenia krízových situácií môže nadobudnúť účinnosť *len* vtedy, ak Komisia alebo Rada nevzniesli námietku v lehote 24 hodín od jeho postúpenia SRB. Je teda zrejmé, že program riešenia krízových situácií, ako ho prijala SRB, sa nemôže stať právne záväzným aktom bez schválenia Komisiou (alebo v určitých situáciách Radou).

101. Na základe článku 16 ods. 1 [83] a článku 47 nariadenia o SRM [84] dospel Všeobecný súd k záveru, že skutočným autorom programu na riešenie krízových situácií je SRB, ktorá by mala byť od tejto chvíle žalovanou v žalobe na neplatnosť. Normotvorca Únie však koncipoval postup riešenia krízových situácií tak, že nezávislosť SRB pri prijímaní programu riešenia krízových situácií nepostačuje na to, aby jej bolo priznané právne autorstvo tohto aktu. Z právneho hľadiska program riešenia krízových situácií neexistuje, ak nie je schválený Komisiou.

102. Komisia tvrdí, a ja s tým plne súhlasím, že odôvodnenie Všeobecného súdu bolo rozporuplné. Všeobecný súd na jednej strane uznal, že schválenie programu riešenia krízových situácií Komisiou je nevyhnutnou podmienkou nadobudnutia jeho účinnosti. [85] Na druhej strane Všeobecný súd konštatoval, že program riešenia krízových situácií je aktom, ktorý môže nadobudnúť účinnosť a vyvolať samostatné právne účinky. [86]

103. V tejto veci program riešenia krízových situácií zjavne nemal samostatné právne účinky. Program sa stal právne záväzným až od momentu, keď ho Komisia výslovne schválila.

104. Určitý zmätok v napadnutom rozsudku vyplýva zo skutočnosti, že v rámci postupu riešenia krízových situácií možno nájsť dva formálne akty: program riešenia krízových situácií prijatý SRB a schválenie Komisiou. Ak formálne existujú dva akty, ktorý z nich je napadnuteľný?

105. To je však zavádzajúca otázka. Pojem napadnuteľný akt nie je otázkou formy, ale obsahu. Správna otázka skôr znie: čo je v tomto prípade napadnuté? Je zrejmé, že žalobkyne majú záujem na zrušení samotného programu riešenia krízových situácií alebo jeho častí. Schválenie Komisie je pre ne relevantné len do tej miery, že bez neho by neexistoval program riešenia krízových situácií.

[83] Všeobecný súd v tomto ohľade vychádzal z článku 16 ods. 1 nariadenia o SRM, v ktorom sa uvádza, že SRB „prijíma rozhodnutie o opatrení na riešenie krízovej situácie“. Pozri napadnutý rozsudok (body 116 a 120).

[84] V článku 47 nariadenia o SRM sa stanovuje, že SRB koná nezávisle a vo všeobecnom záujme (odsek 1) a nesmie požadovať ani prijímať pokyny okrem iného od inštitúcií či orgánov Únie (odsek 2). Bez ohľadu na nezávislosť SRB má Komisia podľa nariadenia o SRM výslovné právomoci udeliť programu riešenia krízových situácií právne záväzné účinky.

[85] Komisia odkazuje na body 127, 128 a 130 napadnutého rozsudku.

[86] Komisia tu odkazuje na body 117, 120 a 127 napadnutého rozsudku.

106. V tomto zmysle nie je schválenie Komisie nezávislým aktom. Súvisí s programom riešenia krízových situácií, ako ho predložila SRB, a bez jeho obsahu nemá význam. Preto, hoci je schválenie Komisie len pol strany dlhé, program riešenia krízových situácií je predmetom schválenia, a preto je neoddeliteľnou súčasťou tohto rozhodnutia.

107. Z rovnakého dôvodu nemožno program riešenia krízových situácií oddeliť od jeho schválenia, bez ktorého nemôže vzniknúť. Ani jeden z týchto dvoch aktov nie je samostatne napadnuteľný.

108. Podľa môjho názoru napadnuteľným aktom môže byť len *program riešenia krízových situácií schválený Komisiou*. Možno to opísať aj naopak: schválenie Komisiou je napadnuteľným aktom, ale program riešenia krízových situácií tvorí jeho neoddeliteľnú súčasť.

109. Otázkou zostáva, kto má byť považovaný za právne relevantného autora týchto neoddeliteľných aktov.

110. Komisia v tomto ohľade tvrdí, že Všeobecný súd úplne ignoroval judikatúru Súdneho dvora týkajúcu sa zmiešaných konaní. Podľa tejto judikatúry má záväzné právne účinky len úkon, ktorým sa končí celé konanie.[87] Táto judikatúra je, ako tvrdí Komisia, uplatniteľná nielen na vertikálne zmiešané konania (keď sú zapojené tak orgány Únie, ako aj vnútroštátne orgány), ale aj na horizontálne konania, akým je postup riešenia krízových situácií. Komisia preto tvrdí, že jeho schválením sa končí postup riešenia krízových situácií, a je teda napadnuteľným aktom. Tento záver je však prijateľný len vtedy, ak schválenie nie je oddelené od aktu, ktorý schvaľuje.

111. Táto judikatúra naznačuje, že právne relevantným autorom aktu je orgán, ktorého rozhodnutím sa konanie skončilo. Keďže konanie sa končí schválením programu riešenia krízových situácií, týmto orgánom je Komisia.[88]

112. Komisia svojím schválením schvaľuje celý systém riešenia krízových situácií, jeho technické aj diskrečné aspekty. Ako správne uviedla Komisia na pojednávaní, tieto aspekty sú vzájomne závislé a neoddeliteľné.

113. Nič v znení nariadenia o SRM nenaznačuje, že Komisia schvaľuje len diskrečné časti programu riešenia krízových situácií. Práve naopak. V článku 18 ods. 7 nariadenia o SRM sa uvádza, že „Komisia tento *program* buď schváli, alebo voči nemu vznesie námietku, *pokiaľ ide o aspekty týkajúce sa jej vlastného uváženia* v súvislosti s programom riešenia krízových situácií…“[89]. Na rozdiel od námietky, ktorá smeruje len proti jeho diskrečným aspektom, sa teda schválenie týka programu riešenia krízových situácií ako celku.

114. Všeobecný súd teda nesprávne založil svoje rozhodnutie na právomoci Komisie namietať len voči diskrečným aspektom programu riešenia krízových situácií.[90] Nediskrečné časti sú vecnými časťami a môžu byť nesprávne, ale nie sú vecou voľby. Keď Komisia schváli program riešenia krízových situácií, nevyhnutne tým schvaľuje také skutkové zistenia, na základe ktorých boli vykonané diskrečné voľby.

87 Komisia tu odkazuje na rozsudok z 11. novembra 1981, IBM/Komisia (60/81, EU:C:1981:264, body 10 až 12), a z 19. decembra 2018, Berlusconi a Fininvest (C-219/17, EU:C:2018:1023, bod 49).

88 Podobne aj žaloba proti uloženiu antidumpingových ciel, namierená proti Komisii, bola uznaná za neprípustnú, pretože „rozhodovacia právomoc prináleží Rade, ktorá môže v prípade nesúhlasu s Komisiou upustiť od prijatia akéhokoľvek rozhodnutia, alebo naopak, môže na základe jej návrhov prijať rozhodnutie“. Uznesenie z 8. mája 1985, Koyo Seiko/Rada a Komisia (256/84, EU:C:1985:178, bod 3).

89 Kurzívou zvýraznila generálna advokátka.

90 Napadnutý rozsudok (bod 137). Pozri tiež bod 18 vyššie.

115. Po schválení Komisiou začína program riešenia krízových situácií vyvolávať právne účinky pre tretie osoby a Komisia sa stáva právne zodpovednou za celý program riešenia krízových situácií. Preto nie je potrebné zahrnúť SRB medzi žalovaných.

116. Na podporu svojej argumentácie, týkajúcej sa autorstva napadnuteľného aktu v prejednávanej veci, sa vo svojom druhom odvolacom dôvode Komisia odvolávala na svoje právo na obhajobu. Tvrdila, že jej právo obhajovať program riešenia krízových situácií by bolo obmedzené, ak by nebola v pozícii žalovanej. [91]

117. To tvrdenie je postavené na hlavu. Možnosť naplno obhajovať tento akt má význam len vtedy, keď je zaň Komisia právne zodpovedná. Právo na obhajobu neznamená, že Komisia je právne zodpovedným orgánom, ale je skôr jeho dôsledkom. Autorstvo Komisie vyplýva zo znenia a štruktúry nariadenia o SRM, podľa ktorej právna existencia tohto programu riešenia krízových situácií začína schválením Komisiou. Jej právo na obhajobu programu vyplýva z tohto autorstva.

118. Súbežný argument SRB, že jej právo na obhajobu by bolo porušené, ak by nebola v pozícii žalovanej, neobstojí z rovnakého dôvodu. Ak SRB nemá niesť právnu zodpovednosť za program riešenia krízových situácií, nie je dôvod, aby požívala plné právo na obhajobu. To však neznamená, že nemôže zasiahnuť do konania proti programu riešenia krízových situácií.

119. Napadnuteľným aktom je teda schválenie programu riešenia krízovej situácie banky Banco Popular Komisiou. Toto schválenie, ktorého neoddeliteľnou súčasťou je program riešenia krízovej situácie, má právne účinky, a preto podlieha súdnemu preskúmaniu. [92]

120. Odôvodnenie Všeobecného súdu založené na článku 86 ods. 2 nariadenia o SRM, [93] podľa ktorého program riešenia krízových situácií prijatý SRB predstavuje napadnuteľný akt, pretože proti rozhodnutiam tohto orgánu možno podať odvolanie, nemá vplyv na predchádzajúci záver. Existujú aj iné rozhodnutia, ktoré možno pripísať SRB, ako napríklad rozhodnutie neiniciovať program riešenia krízových situácií, na ktoré sa vzťahuje toto ustanovenie. [94]

121. Všeobecný súd sa okrem toho domnieval, že program riešenia krízových situácií vyvoláva záväzné právne účinky nezávisle, pretože FROB je povinný ho vykonať. [95] Všeobecný súd pri tomto závere zrejme nezohľadnil článok 13 programu riešenia krízových situácií, podľa ktorého je tento program určený FROB a bude mu oznámený hneď po jeho schválení Komisiou alebo Radou. Uvedené podporuje tvrdenie Komisie, že nadobudnutie účinnosti programu riešenia krízových situácií vo vzťahu k jeho adresátovi, vnútroštátnemu orgánu pre riešenie krízových situácií, sa riadi jej schválením.

122. Všetky vyššie uvedené úvahy vedú k záveru, že Komisia je právne zodpovedným autorom programu riešenia krízových situácií.

91 Komisia pripomenula článok 142 Rokovacieho poriadku Všeobecného súdu, podľa ktorého vedľajší účastníci konania nemôžu predkladať samostatné návrhy.

92 Podľa ustálenej judikatúry je napadnuteľným aktom v zmysle článku 263 ZFEÚ akékoľvek rozhodnutie prijaté inštitúciou, orgánom alebo organizáciou Únie, nezávisle od jeho povahy alebo formy, ktorého cieľom je vyvolať právne účinky [rozsudok z 20. novembra 2018, Komisia/Rada (CHMO Antarktída) (C-626/15 a C-659/16, EU:C:2018:925, bod 59].

93 Napadnutý rozsudok (bod 140). Článok 86 ods. 2 nariadenia o SRM stanovuje: „Členské štáty a inštitúcie Únie, ako aj každá fyzická alebo právnická osoba môžu v súlade s článkom 263 ZFEÚ podať na Súdny dvor odvolanie proti rozhodnutiam Jednotnej rady.“

94 Práve možnosť SRB prijať rozhodnutie o neiniciovaní postupu riešenia krízových situácií stála za rozhodnutím Súdneho dvora v rozsudku ABLV (na ktorý sa nesprávne odvoláva Všeobecný súd), že posúdenie ECB, ktoré nie je alebo pravdepodobne nebude vykonané, nie je napadnuteľným aktom. Napadnutý rozsudok (bod 135), s odkazom na rozsudok zo 6. mája 2021, ABLV Bank a i./ECB (C-551/19 P a C-552/19 P, EU:C:2021:369, bod 66).

95 Napadnutý rozsudok (bod 119).

123. Je tu však ešte jeden problém, ktorý treba riešiť. Na zabezpečenie účinného súdneho preskúmania súdmi Únie musia právne záväzné opatrenia obsahovať odôvodnenie.[96] Bez jeho znalosti je pre osobu, ktorej sa opatrenie týka, ťažké proti nemu zmysluplne namietať.

124. Odôvodnenie toho, akým spôsobom riešenie krízovej situácie banky Banco Popular spĺňa podmienky nariadenia o SRM, je vyjadrené v samotnom programe riešenia krízových situácií. Schválením tohto programu riešenia krízových situácií Komisia schvaľuje aj jeho odôvodnenie, a musí byť pripravená obhajovať ho pred súdmi Únie.[97]

125. Otázka, či Komisia môže skutočne v plnej miere obhájiť odôvodnenie riešenia krízovej situácie banky Banco Popular, nie je bezvýznamná. Možné to je len vtedy, ak je Komisia skutočným autorom tohto aktu.

126. Podľa článku 43 ods. 3 nariadenia o SRM má Komisia (a ECB) svojho zástupcu, ktorý má právo zúčastňovať sa na výkonných a plenárnych zasadnutiach SRB ako stály pozorovateľ, ktorý sa zúčastňuje na diskusiách a má prístup ku všetkým dokumentom.[98]

127. V rozsudku Algebris[99] Všeobecný súd v súvislosti s riešením krízovej situácie banky Banco Popular taktiež konštatoval, že Komisia sa skutočne podieľala na príprave riešenia krízovej situácie a riadne posúdila program riešenia krízovej situácie, ktorý jej SRB predložila. Skutočnosť, že tak urobila za 77 minút, bola kompenzovaná jej účasťou na celom postupe, ktorý viedol k programu riešenia krízových situácií, čo je vzhľadom na svoju povahu naliehavá situácia.[100]

128. Zdá sa, že schválenie programu riešenia krízovej situácie banky Banco Popular zo strany Komisie nie je len obyčajným opečiatkovaním. Komisia jeho schválením potvrdila podstatu programu riešenia krízovej situácie.

129. Samotný program riešenia krízových situácií však k tomuto schváleniu pripojený nebol.[101] Vo veci Algebris Všeobecný súd v určitom rozpore s napadnutým rozsudkom konštatoval, že odkaz Komisie na program riešenia krízových situácií a v ňom uvedené dôvody spĺňajú povinnosť uviesť odôvodnenie. Domnieval sa totiž, že „program riešenia krízovej situácie a jeho odôvodnenie sú súčasťou kontextu“[102], v ktorom bolo schválenie Komisie prijaté.

130. V prejednávanej veci však na pojednávaní vznikla otázka, ako by mali jednotlivci podať priamu žalobu podľa článku 263 ods. 4 ZEÚ, ak sa nemôžu zo samotného rozhodnutia o schválení dozvedieť o dôvodoch, na ktorých sa zakladá schválenie Komisie?

96 Rozsudok z 8. mája 2019, Landeskreditbank Baden-Württemberg/ECB (C-450/17 P, EU:C:2019:372, bod 85 a citovaná judikatúra).

97 V schválení programu riešenia krízovej situácie banky Banco Popular zo strany Komisie sa uvádza, že „Komisia súhlasí s programom riešenia krízových situácií. Predovšetkým súhlasí s dôvodmi, ktoré poskytla SRB, prečo je riešenie krízovej situácie nevyhnutné vo verejnom záujme“ (odôvodnenie 4 schválenia Komisie).

98 Podobná účasť nie je stanovená pre Radu.

99 Rozsudok z 1. júna 2022, Algebris (UK) a Anchorage Capital Group/Komisia (T-570/17, EU:T:2022:314, body 138, 139 a 143). Proti tomuto rozsudku nebolo podané odvolanie.

100 Vo veci Algebris Komisia vysvetlila, že sa zúčastnila na rôznych prípravných fázach prijatia programu riešenia krízových situácií vrátane každodenných stretnutí a prijatia dvoch predbežných programov riešenia krízových situácií, ktoré jej zaslala SRB, a že mala prístup ku všetkým dokumentom relevantným pre prípravu programu riešenia krízovej situácie vrátane finančnej situácie banky Banco Popular. Rozsudok z 1. júna 2022, Algebris (UK) a Anchorage Capital Group/Komisia (T-570/17, EU:T:2022:314, body 132 až 135).

101 Schválenie Komisie sa týkalo len programu riešenia krízovej situácie banky Banco Popular (odôvodnenie 2).

102 Rozsudok z 1. júna 2022, Algebris (UK) a Anchorage Capital Group/Komisia (T-570/17, EU:T:2022:314, body 151 až 156).

131. Komisia odpovedala, že je nepraktické zverejniť program riešenia krízových situácií spolu so schválením, pretože obsahuje dôverné informácie. Tvrdila, že zo schválenia je napriek tomu zrejmé, že odkazuje na program riešenia krízovej situácie banky Banco Popular, ktorý SRB zverejnila na svojej internetovej stránke, a je teda verejne dostupné. [103]

132. Zastávam názor, že Komisia by mala v budúcnosti pripojiť k svojim schváleniam, ktoré sa uverejňujú v *Úradnom vestníku Európskej únie*, znenie programu riešenia krízových situácií, ktoré nemá dôverný charakter. Hoci vysoký počet priamych žalôb, o ktorých v súčasnosti prebieha konanie pred Všeobecným súdom, svedčí o tom, že dotknuté osoby boli oboznámené s programom riešenia krízových situácií, uverejnením schválenia a programu riešenia krízových situácií spoločne by bolo jasné, že Komisia svojím schválením potvrdzuje celý program riešenia krízových situácií vrátane dôvodov, na ktorých je založený.

133. Na záver sa domnievam, že program riešenia krízových situácií sám osebe právne neobstojí, a preto ho nemožno napadnúť nezávisle od schválenia Komisiou. Priama žaloba by teda mala spochybňovať schválenie programu riešenia krízových situácií SRB zo strany Komisie. Preto existuje jediný napadnuteľný akt, ktorého autorom je Komisia.

VII. Návrh

134. Vzhľadom na predchádzajúce úvahy navrhujem, aby Súdny dvor:

– zrušil rozsudok Všeobecného súdu Európskej únie z 1. júna 2022, Fundación Tatiana Pérez de Guzmán el Bueno a SFL/SRB (T-481/17, EU:T:2022:311), v rozsahu, v akom vyhlasuje za prípustnú žalobu proti programu riešenia krízových situácií, ako ho prijala SRB,

– zamietol žalobu o neplatnosť podanú spoločnosťami Fundación Tatiana Pérez de Guzmán el Bueno a SFL ako neprípustnú,

– uložil spoločnostiam Fundación Tatiana Pérez de Guzmán el Bueno a SFL povinnosť znášať svoje vlastné trovy konania a nahradiť trovy konania, ktoré vznikli SRB a banke Banco Santander, SA pred Všeobecným súdom,

– uložil spoločnostiam Fundación Tatiana Pérez de Guzmán el Bueno a SFL povinnosť znášať svoje vlastné trovy konania a nahradiť trovy konania, ktoré vznikli SRB a Komisii v odvolacom konaní,

– uložil ostatným vedľajším účastníkom konania pred Všeobecným súdom povinnosť znášať svoje vlastné trovy konania v súvislosti s touto žalobou a vedľajším účastníkom konania pred Súdnym dvorom povinnosť znášať ich vlastné trovy konania v súvislosti s odvolaním.

[103] Komisia pokračovala v tomto postupe v súvislosti s riešením krízových situácií spoločností Sberbank bank d.d. a Sberbank d.d. Pozri rozhodnutie Komisie (EÚ) 2022/947 z 1. marca 2022, ktorým sa schvaľuje program riešenia krízových situácií Sberbank bank d.d. (Ú. v. EÚ L 164, 2022, s. 63), a rozhodnutie Komisie (EÚ) 2022/948 z 1. marca 2022, ktorým sa schvaľuje program riešenia krízových situácií Sberbank d.d. (Ú. v. EÚ L 164, 2022, s. 65).