



Zbornik sudske prakse

Predmet C-510/17

**Antonio Del Valle Ruiz i dr.
protiv**

Europske komisije i Jedinstvenog sanacijskog odbora (SRB)

Presuda Općeg suda (treće prošireno vijeće) od 1. lipnja 2022.

„Ekonomska i monetarna unija – Bankarska unija – Jedinstveni mehanizam za sanaciju kreditnih institucija i određenih investicijskih društava (SRM) – Sanacijski postupak koji se primjenjuje u slučaju kada subjekt propada ili mu prijete propast – Usvajanje sanacijskog programa od strane SRB-a za Banco Popular Español – Pravo na saslušanje – Delegiranje ovlasti – Pravo vlasništva – Obveza obrazlaganja – Članci 18. i 20. i članak 21. stavak 1. Uredbe (EU) br. 806/2014”

- 1. Temeljna prava – Povelja Europske unije o temeljnim pravima – Pravo na dobru upravu – Pravo na saslušanje – Doseg – Izostanak saslušanja dioničara i vjerovnika kreditne institucije na koju se odnosi mjera sanacije u okviru postupka sanacije – Dopuštenost (Povelja Europske unije o temeljnim pravima, čl. 41. st. 2. t. (a) i čl. 52. st. 1.; Uredba br. 806/2014 Europskog parlamenta i Vijeća, čl. 14. st. 2. i čl. 18.)*
(t. 121., 130., 147., 165., 174., 175., 422., 429., 437.)
- 2. Institucije Europske unije – Izvršavanje nadležnosti – Delegacije – Dodjela ovlasti Komisiji u vezi s odobravanjem sanacijskog programa koji je donio Jedinstveni sanacijski odbor (SRB) – Izostanak delegiranja autonomne ovlasti SRB-u (Uredba Europskog parlamenta i Vijeća br. 806/2014)*
(t. 218., 219.)
- 3. Ekonomska i monetarna politika – Ekonomska politika – Jedinstveni mehanizam za sanaciju kreditnih institucija i određenih investicijskih društava – Usvajanje sanacijskog programa – Procjena vrijednosti kreditne institucije izvršena s ciljem usvajanja navedenog programa – Dopuštenost (Uredba br. 806/2014 Europskog parlamenta i Vijeća, čl. 20.)*
(t. 283., 302.)
- 4. Ekonomska i monetarna politika – Ekonomska politika – Jedinstveni mehanizam za sanaciju kreditnih institucija i određenih investicijskih društava – Usvajanje sanacijskog*

programa – Pretpostavke – Propast ili vjerojatna propast kreditne institucije – Nesolventnost navedene institucije – Nepostojanje utjecaja (Uredba br. 806/2014 Europskog parlamenta i Vijeća, čl. 18. st. 1. t. (a) i st. 4. t. (c))

(t. 333., 335.)

5. *Temeljna prava – Povelja Europske unije o temeljnim pravima – Pravo na dobru upravu – Pravo svake osobe na pristup spisu koji se na nju odnosi – Doseg – Izostanak dostave od strane Jedinственог санацијског одбора (SRB) извјешћа о процјени вриједности тојком управног поступка који је довео до усвајања санацијског програма – Допуштеност (Povelja Europske unije o temeljnim pravima, čl. 41. st. 2. t. (b) i čl. 52. st. 1.; Uredba br. 806/2014 Europskog parlamenta i Vijeća, čl. 90. st. 4.)*

(t. 467.)

6. *Temeljna prava – Povelja Europske unije o temeljnim pravima – Pravo vlasništva – Doseg – Propast ili vjerojatna propast kreditne institucije – Sanacijski program kojim se predviđa umanjeње вриједности и конверзија instrumenata regulatorног капитала navedene institucije – Допуштеност (Povelja Europske unije o temeljnim pravima, čl. 17. st. 1. i čl. 52. st. 1.; Uredba br. 806/2014 Europskog parlamenta i Vijeća)*

(t. 495., 502., 513., 522., 540.)

Kratak prikaz

Tužbe za poništenje sanacijskog programa Banco Populara i/ili Komisijine odluke kojom se on odobrava odbijaju se u cijelosti

Banco Popular Español, SA (u daljnjem tekstu: Banco Popular) španjolska je kreditna institucija pod izravnim bonitetnim nadzorom Europske središnje banke (ESB). Jedinствени санацијски одбор (SRB) donio je 7. lipnja 2017. odluku o sanacijskom programu za Banco Popular¹ (u daljnjem tekstu: sanacijski program). Istog dana, Europska komisija donijela je Odluku 2017/1246², kojom je odobren taj sanacijski program.

Prije usvajanja sanacijskog programa, izvršena je procjena vrijednosti Banco Populara, što je uključivalo dva izvješća priložena sanacijskom programu, odnosno prvu procjenu vrijednosti (u daljnjem tekstu: procjena vrijednosti 1) od 5. lipnja 2017. koju je izradio SRB i drugu procjenu vrijednosti (u daljnjem tekstu: procjena vrijednosti 2), od 6. lipnja 2017., koju je izradio neovisni stručnjak. Cilj te procjene vrijednosti 2 bio je osobito procijeniti vrijednost imovine i obveza Banco Populara i pružiti elemente koji omogućuju donošenje odluke o dionicama i vlasničkim instrumentima koji se prenose i koji SRB-u omogućuju da utvrdi koji su komercijalni uvjeti za potrebe primjene instrumenta prodaje poslovanja. ESB je 6. lipnja 2017., nakon savjetovanja sa SRB-om, također izvršio procjenu o tome propada li Banco Popular odnosno prijeti li mu

¹ Odluka SRB/EES/2017/08 izvršne sjednice SRB-a od 7. lipnja 2017. o usvajanju sanacijskog programa za Banco Popular Español, SA

² Odluka Komisije (EU) 2017/1246 od 7. lipnja 2017. o potvrđivanju sanacijskog programa za društvo Banco Popular Español SA (SL 2017., L 178, str. 15.)

propast³, u okviru koje je smatrao, s obzirom na probleme s likvidnošću s kojima se Banco Popular suočavao, da on vjerojatno neće moći, u bliskoj budućnosti, platiti svoje dugove ili druge obveze po njihovu dospelju⁴. Istoga dana, upravni odbor Banco Populara izvijestio je ESB da je zaključio kako instituciji prijeti propast.

SRB je u sanacijskom programu smatrao da je Banco Popular ispunjavao uvjete za donošenje sanacijske mjere⁵, tj. da je propadao ili da mu je prijetila propast da mu je prijetila propast, da nisu postojale druge mjere koje bi mogle spriječiti njegovu propast u razumnom roku i da je sanacijska mjera u obliku primjene instrumenta prodaje poslovanja⁶ bila nužna u javnom interesu. SRB je iskoristio svoju ovlast umanjenja vrijednosti i konverzije instrumenata regulatornog kapitala Banco Populara⁷ te je naložio da se nove dionice koje su rezultat toga prenesu na Banco Santander po cijeni od jednog eura.

Tužbe su označene kao „ogledni postupci” koji predstavljaju oko stotinu tužbi fizičkih i pravnih osoba koje su prije sanacije bili imatelji instrumenata kapitala Banco Populara. Tužbama se tražilo poništenje sanacijskog programa i/ili Odluke 2017/1246, kao i naknada štete.

Opći je sud sa svojih pet presuda donesenih u trećem proširenom vijeću u cijelosti odbio tužbe tužitelja. Ovi predmeti prvi put pružaju mogućnost Općem sudu da odluči o zakonitosti odluke u vezi sa sanacijskim programom koji je usvojio SRB.

Ocjena Općeg suda

Kao prvo, Opći je sud naglasio da se protiv sanacijskog programa koji je SRB usvojio može podnijeti tužba a da se pritom ne zahtijeva da se tužba podnese i protiv odluke Komisije kojom se odobrava taj program, tako da nakon što ga odobri Komisija takav program proizvodi pravne učinke i predstavlja akt koji se može samostalno pobijati tužbom za poništenje.

Kao drugo, s obzirom na opseg njegova nadzora, Opći je sud smatrao da, budući da se odluke koje SRB mora donijeti u okviru sanacijskog postupka temelje na vrlo složenim ekonomskim i tehničkim procjenama, on provodi ograničeni nadzor. Međutim, Sud smatra da, čak i u slučaju složenih procjena poput onih koje je SRB proveo u ovom slučaju, sudovi Unije moraju provjeriti ne samo materijalnu točnost dokaza na koje se poziva, njihovu pouzdanost i koherentnost, već također provjeriti čine li ti elementi sve relevantne podatke koje valja uzeti u obzir radi procjene složene situacije i jesu li oni takve prirode da podupiru zaključke koji se iz njih izvlače.

Kao treće, Opći je sud ispitao argumente tužiteljâ s obzirom na Povelju Europske unije o temeljnim pravima.

³ U skladu s člankom 18. stavkom 1. drugim podstavkom Uredbe (EU) br. 806/2014 Europskog parlamenta i Vijeća od 15. srpnja 2014. o utvrđivanju jedinstvenih pravila i jedinstvenog postupka za sanaciju kreditnih institucija i određenih investicijskih društava u okviru jedinstvenog sanacijskog mehanizma i jedinstvenog fonda za sanaciju te o izmjeni Uredbe (EU) br. 1093/2010 (SL 2014., L 225, str. 1., u daljnjem tekstu: Uredba o jedinstvenom sanacijskom mehanizmu). Članak 18. te uredbe odnosi se na sanacijski postupak.

⁴ U skladu s člankom 18. stavkom 1. točkom (a) i člankom 18. stavkom 4. točkom (c) Uredbe o SRM-u

⁵ U skladu s člankom 18. stavkom 1. Uredbe o SRM-u

⁶ U skladu s člankom 24. stavkom 1. točkom (a) Uredbe o SRM-u

⁷ U skladu s člankom 21. Uredbe o SRM-u

Prvo, Opći je sud smatrao da, iako se ne može isključiti mogućnost dioničara i vjerovnika subjekta koji je predmet sanacijske mjere da iskoriste pravo da budu saslušani u okviru sanacijskog postupka, korištenje tim pravom može biti podložno ograničenjima. U tom pogledu, Opći je sud pojasnio da je sanacijski postupak za Banco Popular imao cilj u općem interesu, odnosno cilj jamčenja stabilnosti financijskih tržišta, kojim se može opravdati ograničenje prava na saslušanje. Tako, u okviru sanacijskog postupka za Banco Popular, nepostojanje odredbe kojom se predviđa saslušanje dioničara i vjerovnika dotičnog subjekta i izostanak saslušanja tužitelja čine ograničenje prava na saslušanje koje je opravdano i nužno kako bi se postigao cilj u općem interesu i kojim se poštuje načelo proporcionalnosti. Naime, takva bi saslušanja ugrozila ciljeve zaštite stabilnosti financijskih tržišta i kontinuiteta temeljnih funkcija subjekta, kao i zahtjeve brzine i učinkovitosti sanacijskog postupka.

Drugo, Opći je sud podsjetio, kada je riječ o pravu vlasništva, osobito na to da je Banco Popular propadao odnosno da mu je prijetila propast i da nisu postojale alternativne mjere koje su mogle spriječiti tu situaciju. Stoga, odluka o umanjenju vrijednosti i konverziji instrumenata regulatornog kapitala Banco Populara u sanacijskom programu nije nerazmjernan i neprihvatljiv zahvat kojim se narušava sama bit prava vlasništva tužiteljâ, već se mora smatrati opravdanim i razmjernim ograničenjem njihova prava vlasništva.

Treće, kad je riječ o pravu na pristup spisu, Opći je sud naglasio da izostanak, tijekom upravnog postupka koji je doveo do usvajanja sanacijskog programa, s jedne strane, dostave od strane SRB-a procjene vrijednosti 2 i, s druge strane, dostave od strane SRB-a i Komisije dokumenata na koje su se oslonili ne čini povredu navedenog prava. Naime, određene informacije koje je imao SRB, koje su sadržane u sanacijskom programu, u procjeni vrijednosti 2 i dokumentima na koje se on oslonio, obuhvaćene su profesionalnom tajnom te su povjerljive. Stoga, Opći je sud smatrao da nakon usvajanja sanacijskog programa tužitelji nemaju pravo na dostavu cjelokupnog spisa na koji se SRB oslanjao.

Četvrto, Opći je sud odbio tužbeni razlog koji se temelji na prigovoru nezakovitosti jer se relevantnim odredbama Uredbe o jedinstvenom sanacijskom mehanizmu⁸ povređuju načela o delegiranju ovlasti, pri čemu je naglasio da je potrebno da institucija Unije, odnosno Komisija ili Vijeće, odobri sanacijski program u pogledu njegovih diskrecijskih aspekata kako bi on proizvodio pravne učinke. Zakonodavac Unije je tako jednoj instituciji povjerio pravnu i političku odgovornost za određivanje sanacijske politike Unije, čime je izbjegao „stvarno prenošenje odgovornosti”⁹, a da pritom nije prenio autonomnu ovlast na SRB.

Peto, u vezi s procjenama vrijednosti 1 i 2, Opći sud naveo je da se, s obzirom na hitnost situacije, SRB mogao osloniti na procjenu vrijednosti 2 kako bi usvojio sanacijski program. Naime, s obzirom na vremenska ograničenja i dostupne informacije, određene su nesigurnosti i približne procjene svojstvene svakoj privremenoj ocjeni a zadržke stručnjaka koji je proveo tu ocjenu ne mogu značiti da one nisu bile „pravedne, oprezne i realistične”¹⁰. Osim toga, primijetio je da je procjena vrijednosti 1, čiji je cilj bilo utvrditi propada li Banco Popular ili mu prijeti propast, kako bi se utvrdilo jesu li ispunjeni uvjeti za pokretanje sanacijskog postupka ili umanjenja vrijednosti ili konverzije instrumenata regulatornog kapitala, postala zastarjela nakon procjene propasti ili vjerojatne propasti Banco Populara koju je ESB proveo 6. lipnja 2017.

⁸ Članci 18., 21., 22. i 24. Uredbe o jedinstvenom sanacijskom mehanizmu

⁹ U smislu presude od 13. lipnja 1958., Meroni/Haute Autorité (9/56, EU:C:1958:7)

¹⁰ Na temelju članka 20. stavka 1. Uredbe o jedinstvenom sanacijskom mehanizmu

Šesto, Opći je sud smatrao da SRB i Komisija nisu počinili očitu pogrešku u ocjeni time što su smatrali da su uvjeti iz članka 18. stavka 1. Uredbe o SRM-u za donošenje sanacijske mjere bili ispunjeni.

Kao prvo, Opći je sud utvrdio da insolventnost subjekta nije uvjet utvrđenja propasti ili prijetnje propasti i, stoga, nije uvjet usvajanja sanacijskog programa. Naime, činjenica da je subjekt solventan s obzirom na svoju bilancu ne znači da raspolaže s dovoljno gotovinskih sredstava, odnosno raspoloživih sredstava za podmirenje svojih dugova ili drugih dospjelih obveza. Stoga je Opći sud presudio da SRB i Komisija nisu počinili očitu pogrešku u ocjeni time što su smatrali da je Banco Popular propadao odnosno da mu je prijetila propast. Napomenuo je, osim toga, da je sanacijski program valjano usvojen neovisno o razlozima koji su Banco Popular doveli do propasti ili prijetnje propasti.

Kao drugo, Opći je sud smatrao da tužitelji nisu dokazali postojanje mjera alternativnih sanaciji te da SRB i Komisija nisu počinili očitu pogrešku u ocjeni time što su smatrali da nije bilo razumno očekivati da bi druge mjere privatne prirode ili bonitetne mjere spriječile propast Banco Populara u razumnom roku.

Kao treće, Opći je sud istaknuo da SRB i Komisija nisu počinili očitu pogrešku u ocjeni time što su smatrali da je sanacijska mjera bila nužna i proporcionalna s obzirom na cilj od javnog interesa kojem se težilo.

Sedmo, Opći je sud odbio tužbeni razlog koji se temelji na tome da Komisija nije ispitala sanacijski program prije nego li ga je usvojila, pri čemu je naglasio da Komisija imenuje predstavnika ovlaštenog za sudjelovanje na sastancima SRB-a, na izvršnim sjednicama i plenarnim sjednicama, u svojstvu stalnog promatrača te da njezin predstavnik ima pravo sudjelovati u raspravama i ima pristup svim dokumentima. Tako je Komisija, time što je sudjelovala na nekoliko sastanaka sa SRB-om, bila povezana s različitim fazama koje su prethodile usvajanju sanacijskog programa te je bila upoznata s preliminarnim nacrtima tog programa te je sudjelovala u njihovoj izradi.

Osmo, Opći je sud odbio tužbeni razlog koji se odnosi na povredu obveze obrazlaganja Komisije. Naglasio je da, kada Komisija odobrava sanacijski program u Odluci 2017/1246, ona se može ograničiti, kako bi opravdala njegovo usvajanje, na razloge suglasnosti sa sadržajem tog sanacijskog programa i na razloge koje je naveo SRB.

Deveto, Opći je sud odbacio argumente o nepravilnosti postupka prodaje. Među ostalim potvrdio je zakonitost SRB-ove odluke da od nacionalnog sanacijskog tijela zatraži da kontaktira samo institucije koje su sudjelovale u postupku privatne prodaje Banco Populara. To tijelo ima pravo posebno tražiti određene potencijalne kupce¹¹.

Drugo i posljednje, u ovom slučaju, Opći je sud isključio izvanugovornu odgovornost SRB-a i Komisije. U tom pogledu primijetio je da tužitelji nisu dokazali nezakonito ponašanje SRB-a ili Komisije. Naime, nije dokazano nikakvo otkrivanje povjerljivih informacija o provedbi sanacijskog postupka nad Banco Popularom koje bi počinio SRB ili Komisija i, stoga nije bilo moguće utvrditi da su povrijedili načelo povjerljivosti ili obvezu čuvanja profesionalne tajne.

¹¹ U skladu s člankom 39. stavkom 2. drugim podstavkom Direktive 2014/59/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 15. svibnja 2014. o uspostavi okvira za oporavak i sanaciju kreditnih institucija i investicijskih društava te o izmjeni Direktive Vijeća 82/891/EEZ i direktiva 2001/24/EZ, 2002/47/EZ, 2004/25/EZ, 2005/56/EZ, 2007/36/EZ, 2011/35/EU, 2012/30/EU i 2013/36/EU te uredbi (EU) br. 1093/2010 i (EU) br. 648/2012 Europskog parlamenta i Vijeća (SL 2014., L 173, str. 190.)

Nadalje, tužitelji nisu dokazali uzročnu vezu između nepravilnosti koje bi počinili SRB i Komisija, pod pretpostavkom da su one utvrđene, i likvidnosnih poteškoća Banco Populara te posljedično između njih i navedene štete.