



Zbornik sudske prakse

PRESUDA OPĆEG SUDA (četvrto prošireno vijeće)

12. listopada 2022. *

„Ekonomska i monetarna unija – Bankarska unija – Oporavak i sanacija kreditnih institucija – Mjere rane intervencije – Odluka ESB-a o stavljanju Bance Carige pod privremenu upravu – Tužba za poništenje – Tužba koju je podnio dioničar – Procesna legitimacija – Interes različit od interesa banke – Dopuštenost – Pogreška koja se tiče prava prilikom određivanja pravne osnove – Usklađeno tumačenje nacionalnog prava od strane suda Unije – Ograničenje – Zabrana tumačenja nacionalnog prava *contra legem*”

U predmetu T-502/19,

Francesca Corneli, sa stalnom adresom u Velletri (Italija), koju zastupaju M. Condinanzi, L. Boggio i F. Ferraro, odvjetnici,

tužiteljica,

protiv

Europske središnje banke (ESB), koju zastupaju C. Hernández Sasetta, A. Pizzolla i G. Marafioti, u svojstvu agenata,

tuženika,

koju podupire

Europska komisija, koju zastupaju V. Di Bucci, D. Triantafyllou i A. Nijenhuis, u svojstvu agenata,

intervenijent,

OPĆI SUD (četvrto prošireno vijeće),

u sastavu: S. Papasavvas, predsjednik, S. Gervasoni, L. Madise, P. Nihoul (izvjestitelj) i J. Martín y Pérez de Nanclares, suci,

tajnik: P. Nuñez Ruiz, administratorica,

* Jezik postupka: talijanski

uzimajući u obzir pisani dio postupka, a osobito:

- prigovor nedopuštenosti koji je ESB istaknuo aktom podnesenim tajništvu Općeg suda 2. listopada 2019.,
- rješenje o spajanju prigovora s meritumom od 29. travnja 2020., na temelju članka 130. stavka 1. Poslovnika Općeg suda,
- odluku od 24. lipnja 2020. kojom se Komisiji odobrava intervencija u potporu ESB-ovu zahtjevu,
- odluku Općeg suda da primjenom članka 28. Poslovnika vrati predmet proširenom sastavu suda,
- mjeru izvođenja dokaza od 17. studenoga 2021. kojom je Opći sud na temelju članka 91. točke (b) i članka 92. stavka 3. Poslovnika naložio ESB-u da podnese cjelovitu verziju svoje odluke ECB-SSM-2019-ITCAR-11 od 1. siječnja 2019. kojom se Banca Carige SpA stavlja pod privremenu upravu, i tri odluke o produljenju te mjere,
- odluku Općeg suda od 15. prosinca 2021., na temelju članka 103. stavka 3. Poslovnika, kojom se tužiteljici i Komisiji na temelju djelotvorne sudske zaštite odobrava pristup dokumentima koje je podnio ESB,

nakon rasprave održane 19. siječnja 2022.,

donosi sljedeću

Presudu

- 1 Svojom tužbom koja se temelji na članku 263. UFEU-a, tužiteljica, F. Corneli, zahtijeva poništenje odluke ESB-a ECB-SSM-2019-ITCAR-11 od 1. siječnja 2019. kojom se Banca Carige SpA (u daljnjem tekstu: banka) stavlja pod privremenu upravu, kao i svakog naknadnog akta, uključujući, među ostalim, odluku ESB-a ECB-SSM-2019-ITCAR-13 od 29. ožujka 2019. o produljenju mjere stavljanja pod privremenu upravu do 30. rujna 2019.

Okolnosti spora i činjenice iz razdoblja nakon podnošenja tužbe

- 2 Banka je kreditna institucija sa sjedištem u Italiji, uvrštena na burzu i podvrgnuta izravnom bonitetnom nadzoru Europske središnje banke (ESB) od 2014. Između prosinca 2014. i 1. siječnja 2019. nagomilala je gubitke veće od 1,6 milijardi eura. Tužiteljica je manjinski dioničar banke. Prilikom podnošenja tužbe imala je 200 000 redovnih dionica koje odgovaraju 0,000361 % temeljnog kapitala banke.
- 3 ESB je 2016. odlukom ECB/SSM/2016 – F1T 87K3OQ2OV1UORLH26/26 donio mjeru rane intervencije u pogledu banke, kojom su utvrđeni ciljevi koje je trebalo postići između 2017. i 2019. za neučinkovite zajmove i pripadajuće pokriće.

- 4 Kako bi se ispunili utvrđeni ciljevi, upravni odbor je u rujnu 2017. odobrio plan dokapitalizacije čiji je cilj bio uspostaviti odgovarajuću razinu vlasničkog kapitala, pokriti nastale gubitke i općenito ojačati strukturu kapitala radi ponovne uspostave prihvatljivih omjera vlasničkog kapitala.
- 5 Unatoč izdavanju instrumenata za iznos od 544 milijuna eura, koje je zaključeno 21. prosinca 2017., banka na dan 1. siječnja 2018. nije ispunjavala zahtjeve koji se primjenjuju u pogledu vlasničkog kapitala.
- 6 Banka je nakon toga bezuspješno pokušala povećati svoj vlasnički kapital kako bi ispunila relevantne zahtjeve. Tako pokušaj izdavanja instrumenata vlasničkog kapitala 2018. (u ožujku, svibnju i lipnju) nije uspio tri puta zbog slabog interesa ulagača.
- 7 Ti su neuspjesi doveli do napetosti u upravnom odboru banke koje su pak bile uzrok više ostavki (šesnaest između ožujka 2016. i kolovoza 2018.) zbog kojih je postalo potrebno imenovati nove članove. Tako su dioničari banke na općoj izvanrednoj skupštini od 20. rujna 2018. obnovili navedeni upravni odbor i imenovali E. Modiana za njegova predsjednika. Na sastanku tog upravnog odbora od 21. rujna 2018. F. Innocenzi imenovan je izvršnim direktorom.
- 8 Krajem rujna 2018. banka je još uvijek imala omjere kapitala koji nisu bili dosegili razinu zahtijevanih. ESB je stoga zatražio od banke da podnese plan za očuvanje kapitala u skladu s člankom 142. Direktive 2013/36/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o pristupanju djelatnosti kreditnih institucija i bonitetnom nadzoru nad kreditnim institucijama i investicijskim društvima, izmjeni Direktive 2002/87/EZ te stavljanju izvan snage direktiva 2006/48/EZ i 2006/49/EZ (SL 2013., L 176, str. 338.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 6., svezak 14., str. 105. i ispravak SL 2017., L 20, str. 1.). Banka je tako predstavila novi plan za očuvanje kapitala, do kojeg je došlo nakon trećeg neuspješnog pokušaja povećanja kapitala (vidi točku 6. gore). Međutim, s obzirom na to da ovaj plan nije uključivao značajne izmjene, ECB ga je odbio odobriti i zatražio od banke da najkasnije do 30. studenog 2018. predstavi strategiju usmjerenu na ponovno uspostavljanje i jamčenje dugoročne usklađenosti sa zahtjevima prije 1. siječnja 2019.
- 9 Kako bi odgovorio na taj zahtjev, upravni odbor banke 12. studenoga 2018. usvojio je „plan jačanja kapitala iz studenoga 2018.” koji se sastojao od dviju faza, odnosno, najprije, izdavanja podređenih obveznica kategorije 2 i, zatim, povećanja kapitala koje podliježe odobrenju dioničara.
- 10 Prva faza provedena je uz upis obveznica u visini od 318,2 milijuna eura putem dobrovoljnog intervencijskog fonda Fondo interbancario di tutela dei depositi (međubankarski fond za zaštitu depozita, Italija) i 1,8 milijuna eura putem banke Banco di Desio e della Brianza SpA.
- 11 Druga faza nije se mogla provesti nakon što su dioničari koji drže 70 % kapitala na općoj izvanrednoj skupštini od 22. prosinca 2018. izrazili protivljenje povećanju kapitala zamjenom podređenih obveznica novoizdanim dionicama. Prije nego što su odlučili, dotični dioničari htjeli su da im se priopće, s jedne strane, poslovni plan i, s druge strane, bilanca koja se odnosi na djelatnosti koje je banka obavljala 2018.
- 12 Slijedom tih događaja:
 - banka je 23. prosinca 2018. u priopćenju za medije navela da su, nakon odbijanja prijedloga njezina upravnog odbora, potpredsjednik i drugi član tog odbora podnijeli ostavku s trenutačnim učinkom;

- drugim priopćenjem za medije, koje je također objavila banka, priopćena je 2. siječnja 2019. stavka, s učinkom od istog dana, petero drugih članova navedenog upravnog odbora, uključujući predsjednika, E. Modiana, i izvršnog direktora F. Innocenzija;
 - te su stavke dovele do raspuštanja tog upravnog odbora primjenom, s jedne strane, članka 18. stavka 12. statuta banke i, s druge strane, članka 2386. talijanskog Građanskog zakonika.
- 13 U skladu sa statutom banke, četiri člana upravnog odbora koja nisu podnijela ostavke ostala su na dužnosti kako bi osigurala tekuću upravu.
- 14 ESB je 1. siječnja 2019. odlučio banku staviti pod privremenu upravu (u daljnjem tekstu: odluka o stavljanju pod privremenu upravu) sa sljedećim učincima:
- raspuštanje upravnog odbora banke i zamjena bivših članova trima privremenim upraviteljima, među kojima su E. Modiano i F. Innocenzi, odnosno predsjednik navedenog upravnog odbora i izvršni direktor te institucije;
 - raspuštanje nadzornog odbora banke i zamjena bivših članova trima drugim osobama;
 - dodjela novim tijelima zadaće koja se sastoji u „poduzimanju potrebnih mjera kako bi se osiguralo da [banka] ponovno i osigura dugoročnu usklađenost s imovinskim zahtjevima”.
- 15 Dana 2. siječnja 2019. donošenje odluke o stavljanju pod privremenu upravu usporedno je objavljeno u priopćenju za medije ESB-a i onom banke. Istog dana Commissione Nazionale per le Società e la Borsa (Državna komisija za trgovačka društva i burzu, Italija) obustavila je trgovanje izdanim vrijednosnim papirima ili onima za koje je izdano jamstvo, „do stupanja na snagu odluke [o stavljanju pod privremenu upravu] ili do ponovne uspostave, osobito slijedom novih inicijativa nadležnih tijela u području bonitetnog nadzora, cjelovitog okvira informacija o vrijednosnim papirima koje izdaje ili za koje jamči banka”.
- 16 Tužiteljica je 5. siječnja 2019. od ESB-a zatražila presliku odluke o stavljanju pod privremenu upravu, na temelju članka 6. Odluke ESB-a ESB/2004/3 od 4. ožujka 2004. o javnom pristupu dokumentima ESB-a (SL 2004., L 80, str. 42.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 1., svezak 14., str. 9.); budući da je taj zahtjev odbijen, tužiteljica je podnijela tužbu za poništenje protiv odluka o odbijanju (presuda od 29. lipnja 2022., Corneli/ESB, T-501/19, neobjavljena, EU:T:2022:402).
- 17 ESB je 29. ožujka 2019. produljio mjeru smještanja pod privremenu upravu do 30. rujna 2019. (u daljnjem tekstu: odluka o produljenju); banka je 30. ožujka 2019. objavila donošenje te odluke u priopćenju za medije.
- 18 ESB je 30. rujna 2019. produljio mjeru stavljanja pod privremenu upravu do 31. prosinca 2019. (u daljnjem tekstu: druga odluka o produljenju).
- 19 ESB je 20. prosinca 2019. produljio mjeru stavljanja pod privremenu upravu do 31. siječnja 2020. kako bi omogućio dovršetak operacije povećanja vlasničkog kapitala (u daljnjem tekstu: treća odluka o produljenju).

Zahtjevi stranaka

- 20 Tužiteljica od Općeg suda zahtijeva da:
- poništi odluku o stavljanju pod privremenu upravu kao i svaki naknadni ili kasniji akt, uključujući, među ostalim, odluku o produljenju i odluke o produljenju koje su uslijedile;
 - naloži ESB-u i Komisiji snošenje troškova.
- 21 ESB uz potporu Komisije od Općeg suda zahtijeva da:
- odbaci tužbu kao nedopuštenu odnosno da je u svakom slučaju odbije kao neosnovanu;
 - naloži tužiteljici snošenje troškova.

Pravo

Dopuštenost

Akti čije se poništenje traži

- 22 U predmetnom slučaju tužiteljica traži poništenje više akata:
- u tužbi zahtijeva poništenje odluke o stavljanju pod privremenu upravu i „svakog naknadnog ili kasnijeg akta”, uključujući odluku o produljenju;
 - u dopisu upućenom tajništvu u vezi s podnošenjem replike pojašnjava da druga odluka o produljenju, koja je donesena u međuvremenu, mora biti obuhvaćena predmetom tužbe;
 - u replici tvrdi da predmet tužbe mora po istoj osnovi uključivati treću odluku o produljenju.
- 23 U tom pogledu valja podsjetiti na to da prema članku 76. točki (d) Poslovnika Općeg suda predmet spora treba navesti u tužbi.
- 24 Nadalje, tužbe za poništenje moraju biti podnesene protiv postojećih akata koji negativno utječu (vidjeti presudu od 5. listopada 2017., Ben Ali/Vijeće, T-149/15, neobjavljenu, EU:T:2017:693, t. 59. i navedenu sudsku praksu).
- 25 U ovom slučaju, pravila navedena u točkama 23. i 24. ove presude poštuju se, s jedne strane, u odnosu na odluku o stavljanju pod privremenu upravu i, s druge strane, odluku o produljenju, s obzirom na to da su te dvije odluke navedene u tužbi, postojale su u trenutku podnošenja tužbe te su tada negativno utjecale na tužiteljčine interese.
- 26 Suprotno tomu, druga i treća odluka o produljenju donesene su nakon podnošenja tužbe te nisu njome obuhvaćene. Točno je da je tužiteljica u tužbi navela, osim odluke o stavljanju pod privremenu upravu, „svaki naknadni ili kasniji akt”. Međutim, tako općenita formulacija ne može se smatrati zadovoljavajućom s obzirom na zahtjev iz članka 21. Statuta Suda Europske unije koji je preuzet u članku 76. Poslovnika. U skladu s tim odredbama, predmet spora treba biti određen u

tužbi i treba joj priložiti, u slučaju tužbe za poništenje, presliku pobijanog akta kako bi se omogućilo nedvojbeno utvrđivanje predmeta spora. U ovom slučaju očito je da taj zahtjev nije poštovan ako je tužiteljica u tužbu umetnula formulaciju te naravi.

- 27 Osim toga, ne može se smatrati da je tužiteljica podnijela zahtjev za prilagodbu tužbe u smislu članka 86. Poslovnika kojim se određuje:
- kad se akt čije se poništenje zahtijeva zamijeni ili izmijeni drugim aktom istog predmeta, tužiteljica može, prije zatvaranja usmenog dijela postupka ili prije odluke Općeg suda o neprovođenju usmenog dijela postupka, prilagoditi tužbu kako bi se uzeo u obzir taj novi čimbenik (stavak 1.);
 - u takvom slučaju prilagodba tužbe mora se izvršiti zasebnim aktom i u predviđenom roku (stavak 2.).
- 28 Formalno gledajući, zahtjev za prilagodbu tužbe zasebnim aktom u ovom slučaju nije poštovan. Točno je da je tužiteljica dovela u pitanje zakonitost druge i treće odluke o produljenju. Međutim, do te radnje u pogledu dvaju dokumenata došlo je, s jedne strane, u replici i, s druge strane, u dopisu upućenom tajništvu u vezi s podnošenjem potonjeg dokumenta. Međutim, izjava unesena u dokument koji se odnosi na neki drugi akt ne može se, s obzirom na analiziranu odredbu, smatrati zahtjevom podnesenim „zasebnim aktom”.
- 29 Stoga se čini da uvjeti utvrđeni člankom 86. Poslovnika u ovom slučaju nisu poštovani i da, slijedom toga, zahtjevi za prilagodbu tužbe nisu dopušteni. Stoga je, kao što to proizlazi iz točaka 25. i 26. ove presude, tužba dopuštena u dijelu u kojem je podnesena protiv odluke o stavljanju pod privremenu upravu i odluke o produljenju (u daljnjem tekstu: pobijane odluke), ali ne i u dijelu koji se odnosi na „svaki naknadni ili kasniji akt”, uključujući drugu i treću odluku o produljenju.

Aktivna procesna legitimacija

- 30 ESB, koji podupire Komisija, ističe argument o postojanju zapreke vođenju postupka koji se temelji na činjenici da tužiteljica nema aktivnu procesnu legitimaciju protiv pobijanih odluka jer se te odluke ni izravno ni osobno ne odnose na nju.
- 31 U tom pogledu valja istaknuti da je svojstvo koje se zahtijeva za podnošenje tužbe za poništenje uređeno člankom 263. četvrtim stavkom UFEU-a, prema kojem se, u predmetnom slučaju, odluka koju fizička ili pravna osoba želi osporiti mora na nju izravno i osobno odnositi kad je ta odluka upućena drugoj osobi.
- 32 Da bi se donijela odluka, valja ispitati te zahtjeve s obzirom na situaciju u kojoj se nalazila tužiteljica.
- *Izravan utjecaj na tužiteljicu*
- 33 Prema sudskoj praksi, pobijani akt izravno se odnosi na neku osobu (izravni utjecaj) kada taj akt kumulativno:
- proizvodi izravne učinke na njezin pravni položaj;

- ne ostavlja nikakvu diskrecijsku ovlast primateljima koji su zaduženi za njegovu provedbu, s obzirom na to da je ta provedba potpuno automatska i proizlazi isključivo iz propisa Europske unije bez primjene međuakta (vidjeti, u tom smislu presudu od 5. studenoga 2019., ESB i dr./Trasta Komerbanka i dr., C-663/17 P, C-665/17 P i C-669/17 P; u daljnjem tekstu: presuda Trasta, EU:C:2019:923, t. 103.).
- 34 Kao što to proizlazi iz spisa, na tužiteljčinu pravnu situaciju u ovom slučaju utječu, a da se pritom ne primjenjuje nikakav međuakt, pobijane odluke jer one same po sebi mijenjaju prava kojima ona raspolaže kako bi u svojstvu dioničara sudjelovala u upravljanju bankom u skladu s primjenjivim pravilima:
- tako navedene odluke utječu na tužiteljčino pravo da kao dioničar izabire upravna i nadzorna tijela banke, s obzirom na to da, u nedostatku tih odluka, dioničari koji samostalno ili s drugima imaju određeni udio u kapitalu mogu podnijeti popis kandidata za izbor članova upravnog i nadzornog odbora te svi dioničari mogu među kandidatima izabrati članove tih dvaju tijela, u skladu sa statutima banke (članak 18. i 26.).
 - nadalje, odluka o stavljanju pod privremenu upravu utječe na pravo dioničara, poput tužiteljice, da sazivaju opću skupštinu dioničara i utvrđuju dnevni red, s obzirom na to da, u skladu s člankom 10. stavkom 4. statuta banke, dioničari mogu sazvati opću skupštinu i odrediti stavke dnevnog reda, da je u predmetnom slučaju to pravo suspendirano pobijanim odlukama i da, u skladu s člankom 70. stavkom 2. Zakonodavnog dekreta br. 385 – Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia (Zakonodavni dekret br. 385 – Pročišćeni tekst zakona o bankama i kreditima), od 1. rujna 1993. (redovni dodatak GURI-ju br. 230, od 30. rujna 1993.) (u daljnjem tekstu: pročišćeni tekst zakona o bankama) samo privremeni upravitelji mogu sazivati opću skupštinu i utvrđivati dnevni red, uz odobrenje ESB-a u skladu s člankom 72. stavkom 6. Pročišćenog teksta zakona o bankama;
 - naposljetku, predmetne odluke mijenjaju uvjete pod kojima dioničari, poput tužiteljice, mogu tražiti uspostavljanje odgovornosti upravnih i nadzornih tijela, s obzirom na to da je ta odgovornost, koja je u načelu uređena člankom 2392. talijanskog Građanskog zakonika, ograničena u okolnostima privremene uprave, u skladu s člankom 72. stavkom 9. pročišćenog teksta zakona o bankama, u slučaju prijave ili grubog nemara, da, nadalje, ta odredba predviđa da se građanskopravne tužbe protiv privremenih upravitelja podnose u skladu s odobrenjem ESB-a i da stavak 5. tog članka privremenim upraviteljima dodjeljuje pravo podnošenja tužbe za utvrđivanje odgovornosti članova raspuštenih tijela banke ili izvršnog direktora, lišavajući tako skupštinu dioničara ili dioničare koji zajedno drže određeni udio u temeljnom kapitalu prava na podnošenje takve tužbe u skladu s člancima 2393. i 2393.*bis* talijanskog Građanskog zakonika.
- 35 Iz tih elemenata proizlazi da je pravni odnos između banke i njezinih dioničara, među kojima se nalazi i tužiteljica, izmijenjen pobijanim odlukama, a da se nije primijenio nikakav međuakt, te se stoga te pobijane odluke izravno odnose na tužiteljicu.
- 36 Međutim, ESB i Komisija i dalje osporavaju taj zaključak.
- 37 Kao prvo, te institucije u bitnome tvrde da je učinak pobijanih odluka na položaj dioničara, pod pretpostavkom da se dokaže, utjecao na ostvarivanje njihovih prava samo privremeno, tijekom razdoblja na koje se te odluke odnose.

- 38 U tom pogledu valja istaknuti da, što se tiče sudske zaštite, nije istaknuta nikakva razlika između učinaka koje proizvodi neki akt ovisno o tome odnose li se ti učinci na postojanje prava ili njegovo ostvarivanje; pravo postoji kako bi se ostvarivalo, tako da, čak i ako se učinak koji proizvodi taj akt odnosi na ostvarivanje prava, utjecaj na to pravo odnosi se na ono zbog čega je ono stvoreno i dodijeljeno (vidjeti u tom smislu rješenje od 25. lipnja 2014., Accorinti i dr./ESB, T-224/12, neobjavljeno, EU:T:2014:611, t. 89.). Tako ništa u sudskoj praksi ne upućuje na to da iz sudske zaštite treba isključiti situacije u kojima bi se na ograničeno razdoblje ugrozila pravna situacija jedne stranke.
- 39 Stoga taj argument treba odbiti.
- 40 Kao drugo, ESB i Komisija tvrde da odluka o stavljanju pod privremenu upravu nije utjecala na najvažnija prava dioničara jer, u skladu s primjenjivim pravilima, odluke koje su važne za banku ostaju u nadležnosti dioničara.
- 41 U tom pogledu valja istaknuti da, kao što to navode ESB i Komisija, u okviru privremene uprave dioničari na glavnoj skupštini i dalje mogu donositi određene odluke koje utječu na banku. Međutim, skupštinu u tim slučajevima trebaju sazvati privremeni upravitelji, a ne sami dioničari. Ipak, nema nikakve osnove da se među pravima koja uživaju dioničari razlikuju ona koja su ključna i zaslužuju zaštitu, dok su druga, za koje se smatra da su manje važna, lišena te zaštite.
- 42 Stoga taj argument treba odbiti.
- 43 Kao treće, ESB i Komisija tvrde da prava na koja se navodno utjecalo pripadaju glavnoj skupštini, a ne pojedinim dioničarima. Iz toga proizlazi da pobijane odluke nemaju izravan utjecaj na pravnu situaciju svakog dioničara.
- 44 U tom pogledu valja istaknuti da argument ESB-a i Komisije koji se temelji na pravima glavne skupštine u najmanju ruku zanemaruje pravo glasa koje svakom dioničaru omogućuje da pojedinačno sudjeluje u izboru članova upravnih i nadzornih tijela. Međutim, iz spisa proizlazi da dioničari nakon donošenja odluke o stavljanju pod privremenu upravu to pravo više nisu mogli izvršavati zbog privremene uprave jer je u okviru takvog sustava sam ESB trebao odlučivati o tim imenovanjima, a da se pritom nije bio dužan savjetovati s dioničarima.
- 45 Točno je da glas određenog dioničara sam po sebi ne omogućuje donošenje odluke na skupštini kada taj dioničar nema dovoljno velik udio u temeljnom kapitalu. Međutim, takva okolnost ne ugrožava pravo glasovanja svakog dioničara, a time ni njegovu pripadajuću sudsku zaštitu.
- 46 Stoga taj argument treba odbiti.
- 47 Kao četvrto, suprotno tužiteljici koja smatra da se dopuštenost tužbe u ovom slučaju može temeljiti na stajalištu koje je Sud zauzeo u presudi Trasta, ESB i Komisija smatraju da ta presuda potvrđuje njihovo stajalište, odnosno da je tužba nedopuštena.
- 48 U tom pogledu valja istaknuti da je Sud u toj presudi, a da nije razmatrao osobni utjecaj na dioničare, odlučio o uvjetima pod kojima se može smatrati da je na te dioničare osobno utjecala odluka donesena na temelju nadzora banaka u odnosu na instituciju u kojoj su držali udjele.

- 49 U predmetnom slučaju ESB je donošenjem te odluke povukao odobrenje koje je toj instituciji bilo potrebno za obavljanje njezinih bankarskih djelatnosti. Nakon tog povlačenja nacionalni sud je u skladu s nacionalnim pravom likvidirao predmetnu instituciju. Kako bi proveo likvidaciju, taj je sud imenovao likvidatora. U tom slučaju pobijana odluka bila je ona kojom je ESB povukao odobrenje navedenoj instituciji.
- 50 U presudi Trasta Sud je presudio da ta odluka o povlačenju izravno utječe na pravnu situaciju dotične institucije jer nakon donošenja odluke institucija više nije bila ovlaštena obavljati svoje bankarske djelatnosti (t. 104.).
- 51 Nasuprot tomu, odluka o povlačenju nije proizvodila takav učinak na dioničare. Točno je da su se nakon njezina donošenja vrijednost dionica ili udio prenosivih dividendi smanjili. Međutim, Sud je smatrao da taj učinak nema pravnu, nego ekonomsku narav. Prema mišljenju Suda, povlačenje odobrenja nije samo po sebi bilo prepreka tomu da dioničari nastave izvršavati svoja prava na glavnoj skupštini, primjerice kako bi zatražili da se izmijeni predmet poslovanja institucije da bi joj se omogućilo obavljanje nebankarske djelatnosti.
- 52 U konačnici, prema mišljenju Suda, iz presude Trasta proizlazi da je samo odluka o pokretanju postupka likvidacije utjecala na pravni položaj dioničara jer se tom odlukom upravljanje dotičnom institucijom povjerilo stečajnom upravitelju pri čemu je dioničarima oduzeta mogućnost utjecaja na to upravljanje. Međutim, navedenu odluku nije donio ESB, nego nacionalni sud primjenom nacionalnog prava, a da takva posljedica, to jest likvidacija, nije predviđena pravom Unije u slučaju povlačenja odobrenja. Stoga to povlačenje odobrenja, koje je naložio ESB, samo po sebi nije izravno utjecalo na pravni položaj dioničara. Budući da je povlačenje odobrenja bio pobijani akt, tužbu dioničara trebalo je proglasiti nedopuštenom (točke 105. do 115. navedene presude).
- 53 Stoga se presuda Trasta odnosila na drukčiju situaciju jer, za razliku od ovog predmeta, odluka koja se pobijala u predmetu u kojem je donesena ta presuda nije sama po sebi imala nikakav utjecaj na pravni položaj tužitelja dioničara.
- 54 Stoga taj argument treba odbiti te se može smatrati da se u predmetnom slučaju pobijane odluke izravno odnose na tužiteljicu.

– *Osobni utjecaj na tužiteljicu*

- 55 Prema mišljenju ESB-a i Komisije, na tužiteljicu se pobijane odluke ne odnose osobno (osobni utjecaj) jer su one utjecale na njezina prava u mjeri u kojoj su utjecale i na druge dioničare banke.
- 56 U tom pogledu valja podsjetiti na to da se u smislu članka 263. četvrtog stavka UFEU-a akt osobno odnosi na subjekte kojima nije upućen ako na njih utječe zbog određenih osobina koje su im svojstvene ili zbog neke činjenične situacije koja ih razlikuje od bilo koje druge osobe, izdvajajući ih uslijed toga pojedinačno, poput osoba kojima je odluka upućena (presuda od 15. srpnja 1963., Plaumann/Komisija, 25/62, EU:C:1963:17, str. 223.).
- 57 Prema mišljenju tužiteljice, zahtjev u vezi s osobnim utjecajem ispunjen je u ovom slučaju jer:
- ona je dio skupine čiji su članovi bili određeni ili određivi u trenutku donošenja pobijanih odluka;

- to određivanje moglo se temeljiti na kriterijima koji su svojstveni članovima te skupine (vidjeti presudu od 23. travnja 2009., Sahlstedt i dr./Komisija, C-362/06 P, EU:C:2009:243, t. 30. i navedenu sudsku praksu).
- 58 U tom pogledu, što se tiče prvog kriterija, valja istaknuti da je, kao što to sama primjećuje, tužiteljica bila određiva, u svojem svojstvu dioničara, u trenutku donošenja pobijanih odluka. Naime, odluka o stavljanju pod privremenu upravu donesena je 1. siječnja, odnosno na dan kada se, s obzirom na to da su kreditne institucije bile zatvorene, nije moglo trgovati udjelima u kapitalu. Uostalom, kao što je to potvrdio ESB, odluka o stavljanju pod privremenu upravu donesena je na taj dan zbog nemogućnosti kupnje ili prodaje udjela. U tom je trenutku registar dioničara bio zatvoren. Identitet svakog od njih mogao se provjeriti, kao što se to zahtijeva sudskom praksom. Situacija je bila istovjetna u odnosu na odluku o produljenju. Doduše, ta odluka nije donesena na neradni dan, za razliku od prve. Međutim, u trenutku njezina donošenja popis dioničara na koje bi se moglo utjecati također je bio utvrđen.
- 59 Kad je riječ o drugom kriteriju, valja isto tako utvrditi da je donošenje pobijanih odluka utjecalo na dioničare, među kojima se nalazila i tužiteljica, i to u pogledu njihova pojedinačna svojstva to jest, s obzirom na to da su, s jedne strane, držali udjele u kapitalu banke i, s druge strane, da su zbog tih odluka bili spriječeni izvršavati određena prava povezana s tim dionicama.
- 60 Kriterij koji se odnosi na osobni utjecaj pojašnjen je na način da se može smatrati da je ispunjen, među ostalim, kada pobijani akt mijenja prava koja je dotična osoba stekla prije njegova donošenja (vidjeti presudu od 13. ožujka 2008., Komisija/Infront WM, C-125/06 P, EU:C:2008:159, t. 72. i navedenu sudsku praksu).
- 61 Međutim, tužiteljica je prije donošenja pobijanih odluka imala upravo prava povezana sa svojim dionicama na koja se utjecalo, iako su bila stečena, tijekom obuhvaćenog razdoblja.
- 62 U tom pogledu valja primijetiti da se, u skladu s člankom 70. stavkom 2. pročišćenog teksta zakona o bankama, prvi učinak stavljanja pod privremenu upravu sastoji u suspenziji funkcija glavne skupštine, odnosno suspenziji mogućnosti da dioničari izraze svoje stajalište o prijedlozima koji su im upućeni.
- 63 Nadalje, tužiteljica je bila jedan od dioničara koji su glasovali protiv prijedloga koji je bio podnesen glavnoj skupštini od 22. prosinca 2018., a iako se takvim glasovanjem zahtijevala samo odgoda, ono je dovelo do podnošenja ostavki članova upravnog odbora, a potom i do njegova raspuštanja, pri čemu je banka stavljena u položaj koji je, u kontekstu koji joj je bio poznat, doveo, kao što se to navodi u odluci o smještanju pod privremenu upravu, do intervencije ESB-a uz suspenziju funkcija glavne skupštine i stoga suspenziju mogućnosti da dioničari svojim glasom utječu na strategiju banke.
- 64 U tim se okolnostima može smatrati da su u bitnom ispunjeni zahtjevi koji proizlaze iz presude od 15. srpnja 1963., Plaumann/Komisija (25/62, EU:C:1963:17).
- 65 ESB i Komisija osporavaju taj zaključak.

- 66 Kao prvo, ističu da, ako bi Opći sud došao do zaključka da je tužba za poništenje nedopuštena, takvo utvrđenje nedopuštenosti ne bi bilo protivno obvezi suda Unije da stvarnim ili potencijalnim tužiteljima osigura djelotvornu sudsku zaštitu jer bi u takvom slučaju tužitelj mogao pred istim sudom podnijeti tužbu za naknadu štete kako bi, po potrebi, dobio naknadu pretrpljene štete.
- 67 U tom pogledu valja podsjetiti na to da, prema sudskoj praksi, tužbe za poništenje i naknadu štete imaju različite ciljeve (presuda od 2. prosinca 1971., Zuckerfabrik Schöppenstedt/Vijeće, 5/71, EU:C:1971:116); u tim okolnostima, sud Unije ne može smatrati da se jedna vrsta tužbe (u ovom slučaju tužba za poništenje) može proglasiti nedopuštenom zbog toga što bi se moglo utvrditi da je druga tužba (primjerice tužba za naknadu štete) u jednom svojem dijelu u skladu sa zahtjevima dopuštenosti.
- 68 Prigovor se stoga može odbiti.
- 69 Kao drugo, ESB uz potporu Komisije ističe da sudska praksa koja se odnosi na zatvorene skupine treba biti ograničena na subjekte koji sadržavaju mali broj članova. To ovdje nije slučaj jer je banka u trenutku donošenja pobijanih odluka imala oko 35 000 dioničara. Te dvije institucije smatraju da bi proglašenje dopuštenosti tužbe koju može podnijeti tako velik broj tužitelja bilo protivno pristupu primijenjenom u presudi od 15. srpnja 1963., Plaumann/Komisija (25/62, EU:C:1963:17).
- 70 U tom pogledu valja istaknuti da se, kao što to ističu ESB i Komisija, više presuda na koje se poziva tužiteljica odnosi na skupine koje sadržavaju mali broj članova, primjerice 8 subjekata u predmetu u kojem je donesena presuda od 22. lipnja 2006., Belgija i Forum 187/Komisija (C-182/03 i C-217/03, EU:C:2006:416, t. 63), 6 u predmetu u kojem je donesena presuda od 13. ožujka 2008., Komisija/Infront WM (C-125/06 P, EU:C:2008:159, t. 76.) ili čak 27 u presudi od 1. srpnja 1965., Toepfer i Getreide-Import Gesellschaft/Komisija (106/63 i 107/63, EU:C:1965:65, str. 529.).
- 71 Prema tužiteljčinu mišljenju, jedini cilj izraza upotrijebljenih u tako razmotrenoj sudskoj praksi jest, međutim, pojasniti kriterij o kojem je riječ, odnosno zahtjev da predmetna skupina u trenutku donošenja odluke o stavljanju pod privremenu upravu obuhvaća odredive članove te da je stoga skupina koja se ne može proširiti i koja stoga ima to svojstvo „uskog dosega”, „ograničenosti” ili čak „zatvorenosti” (vidjeti u tom smislu presude od 13. ožujka 2008., Komisija/Infront WM, C-125/06 P, EU:C:2008:159, t. 71. i od 27. veljače 2014., Stichting Woonpunt i dr./Komisija, C-132/12 P, EU:C:2014:100, t. 59.).
- 72 Tužiteljica u svakom slučaju smatra da su u sudskoj praksi tužbe dopuštene u situacijama koje mogu podrazumijevati velik broj tužitelja. Isto vrijedi i za tužbe koje korisnici pokreću protiv odluka koje je Komisija uputila jednoj ili više država članica u vezi s programima potpora koje su te države dodijelile ili koje mogu dodijeliti. Iako im ta vrsta odluka nije upućena, sudska praksa tim korisnicima omogućuje da pred Općim sudom pobijaju zakonitost tako donesenih odluka, unatoč činjenici da ti tužitelji mogu biti brojni ili čak vrlo brojni, ovisno o vrsti predmetnog programa potpore (presuda od 28. lipnja 2018., Andres (stečaj Heitkamp BauHolding)/Komisija, C-203/16 P, EU:C:2018:505).
- 73 Komisija u odgovoru tvrdi da su u takvim predmetima koji se odnose na korisnike potpora pobijani akti regulatorne, a ne osobne naravi; naime, oni se odnose na nacionalne mjere koje obuhvaćaju program potpore primjenjiv na kategorije osoba koje imaju određene karakteristike.

- 74 U tom pogledu valja istaknuti da stajalište koje je Komisija zauzela u pogledu regulatorne naravi akata iz predmeta koji se odnose na korisnike potpora ne bi imalo za učinak nedopuštenost tužbe ako bi se ta narav potvrdila. Naime, članak 263. četvrti stavak UFEU-a osigurava dopuštenost tužbi podnesenih protiv regulatornih akata u slučaju utjecaja na položaj tužitelja bez provedbene mjere. Pobijane odluke utjecale su na pravnu situaciju dioničara bez posredovanja bilo kakvog međukakta, u predmetnom slučaju uskraćujući im mogućnost ostvarivanja nekih njihovih prava povezanih s dionicama u razdoblju tijekom kojeg je banka bila smještena pod privremenu upravu (vidjeti u tom smislu presudu 6. studenoga 2018., *Scuola Elementare Maria Montessori/Komisija, Komisija/Scuola Elementare Maria Montessori i Komisija/Ferracci*, C-622/16 P do C-624/16 P, EU:C:2018:873, t. 28. i 58.).
- 75 Stoga Komisija ne može valjano, s jedne strane, osporavati osobni utjecaj na tužiteljicu zbog toga što ulazi u određenu kategoriju gospodarskih subjekata i, s druge strane, tvrditi da je tužba nedopuštena jer je podnesena protiv akta koji je, u pogledu te kategorije, regulatorne naravi, u kontekstu u kojem je taj akt utjecao na tužiteljin pravni položaj bez posredovanja međukakta.
- 76 Stoga drugi prigovor također treba odbiti i može se smatrati, s jedne strane, da se pobijane odluke osobno odnose na tužiteljicu i, s druge strane, s obzirom na prethodno navedena razmatranja u vezi s izravnim utjecajem, da tužiteljica ispunjava zahtjeve iz Ugovora u pogledu aktivne procesne legitimacije.

Pravni interes

- 77 ESB tvrdi da tužiteljica nema pravni interes koji je potreban za podnošenje ove tužbe.
- 78 U tom pogledu valja navesti da u skladu sa sudskom praksom tužitelj, kako bi podnio svoju tužbu, mora utvrditi postojanje pravnog interesa tako da dokaže da obvezni pravni učinci pobijanih odluka mogu utjecati na njegove interese, pri čemu se taj dokaz može podnijeti utvrđenjem da je akt znatno promijenio njegov pravni položaj (vidjeti u tom smislu presudu od 13. listopada 2011., *Deutsche Post i Njemačka/Komisija*, C-463/10 P i C-475/10 P, EU:C:2011:656, t. 37.).
- 79 Budući da tužiteljica drži udjele u kapitalu društva, pravni interes mora biti različit od pravnog interesa tog društva, u ovom slučaju banke, u kojem ona ima dionice. Naime, samo društvo ima pravo, u načelu, podnijeti tužbu kako bi obranilo vlastiti interes. Ako je obrana u interesu društva, dioničar može od glavne skupštine ili od upravnog tijela zatražiti podnošenje tužbe (vidjeti u tom smislu presude od 20. lipnja 2000., *Euromin/Vijeće*, T-597/97, EU:T:2000:157, t. 50. i od 12. studenoga 2015., *HSH Investment Holdings Coinvest-C i HSH Investment Holdings FSO/Komisija*, T-499/12, EU:T:2015:840, t. 31.).
- 80 Tako i Europski sud za ljudska prava razlikuje, s jedne strane, tužbe koje su dioničari podnijeli radi zaštite vlastitih prava i, s druge strane, one koje su podnijeli kako bi osigurali zaštitu prava trgovačkog društva (*ESLJP*, 7. srpnja 2020., *Albert i drugi protiv Mađarske*, CE:ECHR:2020:0707JUD000529414).
- 81 U ovom slučaju tužiteljica se, kako bi opravdala svoju tužbu, ne poziva na učinak koji pobijane odluke proizvode u odnosu na banku, nego ističe utjecaj tih odluka na svoja osobna prava kao dioničara, osobito pravo sazivanja glavne skupštine kako bi predložila podnošenje tužbe ili pak pravo dodavanja odgovarajuće točke dnevnog reda takve skupštine.

- 82 Stoga se ne može smatrati, kao što to čini ESB, da bi u slučaju poništenja pobijanih odluka, učinak na položaj dioničara bio istovjetan učinku poništenja na položaj banke: poduzimajući radnje na temelju učinka pobijanih odluka na njezina vlastita prava, tužiteljica se može pozvati na interes za zahtijevanje poništenja navedenih odluka koji se ne preklapa s interesom banke, nego se od njega razlikuje. Stoga je u predmetnom slučaju ispunjen zahtjev različitog interesa.
- 83 Iz prethodno navedenog proizlazi da se tužba koju je tužiteljica podnijela može proglasiti dopuštenom u dijelu u kojem je podnesena u njezino ime u odnosu na pobijane odluke.

Meritum

- 84 U prilog tužbi tužiteljica ističe sedam tužbenih razloga, koji se temelje na:
- povredi pravila o proporcionalnosti;
 - povredi obveze obrazlaganja i prava na saslušanje;
 - imenovanju osoba, koje su prethodno obnašale važne funkcije u vođenju banke i njezinu upravljanju, kao privremenih upravitelja;
 - pogrešci koja se tiče prava počinjenoj prilikom određivanja pravne osnove upotrijebljene za donošenje pobijanih odluka;
 - činjenici da je ESB pokušao riješiti probleme upravljanja imenovanjem osoba koje su ih stvorile;
 - povredi, s jedne strane, pravila koja se odnose na dioničarska prava i, s druge strane, temeljnih načela koja se odnose na zaštitu vlasništva i štednje, slobodu privatne ekonomske inicijative i autonomiju građanina prilikom donošenja osobnih odluka, kao i na neprikladnosti privremene uprave za rješavanje utvrđenih problema.
- 85 Opći sud smatra prikladnim započeti razmatranje tužbenim razlogom koji se temelji na pogrešci koja se tiče prava pri utvrđivanju pravne osnove upotrijebljene za donošenje pobijanih odluka.

Tužbeni razlog koji se temelji na pogrešci koja se tiče prava koju je ESB počinio prilikom utvrđivanja pravne osnove upotrijebljene za donošenje pobijanih odluka

- 86 Tužiteljica tvrdi da je ESB počinio pogrešku koja se tiče prava time što je pobijane odluke temeljio na članku 70. stavku 1. pročišćenog teksta zakona o bankama, iako se ta odredba ne odnosi na situaciju koja je temelj za opravdanje stavljanja pod privremenu upravu, odnosno na „znatno pogoršanje” položaja banke.
- 87 ESB osporava tužbeni razlog uz potporu Komisije.
- 88 U tom pogledu valja navesti da članak 69. *octiesdecies* stavak 1. točka (b) pročišćenog teksta zakona o bankama, kojim se prenosi članak 28., naslovljen „Smjena višeg rukovodstva i upravljačkog tijela”, 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. i ispravak SL 2015., L 216, str. 9.) predviđa:

„1. Banka Italije može u pogledu banke ili društva majke bankovne grupe poduzeti sljedeće mjere:

[...]

(b) smjenu subjekata iz članka 69*vicies semel*, u slučaju ozbiljne povrede zakona, drugih propisa ili statuta institucije ili ozbiljnih upravnih nepravilnosti, te u slučaju znatnog pogoršanja financijske situacije banke ili bankarske grupe, pod uvjetom da mjere iz točke (a) ili one predviđene člancima 53*bis* i 67*ter* nisu dovoljne za rješavanje situacije.”

89 Članak 70. pročišćenog teksta zakona o bankama, kojim se prenosi članak 29. Direktive 2014/59, naslovljen „Privremeni upravitelj”, određuje:

„1. Banka Italije može naložiti raspuštanje tijela koja obnašaju funkcije uprave i nadzora banaka u slučaju povrede ili nepravilnosti iz članka 69*octiesdecies* stavka 1. točke (b) ili ako se očekuju ozbiljni imovinski gubici ili se raspuštanje zahtijeva obrazloženim zahtjevom upravnih tijela ili izvanredne skupštine.”

90 Iz te formulacije proizlazi da se te dvije odredbe odnose na dva različita slučaja:

- s jedne strane, članak 69*octiesdecies* stavak 1. točka (b) uređuje „razrješenje” upravnih ili nadzornih tijela banaka koja, jednom kad se ta mjera poduzme, treba zamijeniti u skladu s postupcima predviđenima nacionalnim pravom i pravom Unije;
- s druge strane, članak 70. uređuje „raspuštanje” (*scioglimento*) upravnih ili nadzornih tijela banaka, koje dovodi do prekida funkcija skupština i drugih tijela te uspostave izvanredne uprave.

91 Čitajući članke 28. i 29. Direktive 2014/59 koje navedene odredbe imaju za cilj prenijeti, mjere o kojima je riječ ne mogu se smatrati ekvivalentnima ili alternativnima, s obzirom na to da je prva manje intruzivna od druge, koja se može donijeti samo ako nadležno tijelo smatra da je zamjena upravnih ili nadzornih tijela banaka prema postupcima nacionalnog prava i prava Unije nedostatna za rješavanje situacije.

92 Također se razlikuju uvjeti primjene članka 69*octiesdecies* stavka 1. točke (b) pročišćenog teksta zakona o bankama i članka 70. navedenog teksta. Tako je „smjena” članova upravnih ili nadzornih tijela predviđena u slučaju:

- teške povrede zakona, drugih propisa i statuta institucije;
- ili ozbiljnih upravnih nepravilnosti;
- ili u slučaju znatnog pogoršanja situacije banke ili bankarske grupe.

- 93 Nasuprot tomu, „raspuštanje” upravnih ili nadzornih tijela i uspostavljanje izvanredne uprave predviđeni su:
- u slučaju teškog kršenja zakona, drugih propisa ili statuta institucije iz članka 69.*octiesdecies* stavka 1. točke (b);
 - ili u slučaju ozbiljnih upravnih nepravilnosti iz članka 69.*octiesdecies* stavka 1. točke (b);
 - ili ako se očekuju ozbiljni imovinski gubici;
 - ili ako se raspuštanje zahtijeva obrazloženim zahtjevom upravnih tijela ili izvanredne skupštine.
- 94 Iz tekstualne analize koja se odnosi na formulaciju uvjeta za primjenu članka 69.*octiesdecies* stavka 1. točke (b) pročišćenog teksta zakona o bankama i članka 70. navedenog teksta proizlazi da je njihovo nabranje taksativno i da su ti uvjeti alternativni, kao što to proizlazi iz uporabe rastavnog veznika „ili”. Tako druga odredba predviđa da su raspuštanje upravnih ili nadzornih tijela banaka i uspostava izvanredne uprave mogući u četirima slučajevima, od kojih su dva predviđena prvom odredbom i moraju se, kao što to navodi izravno upućivanje na tu odredbu, tumačiti na isti način kao i u kontekstu „smjene”. Analiza teksta također pokazuje da ne postoji hijerarhija tih uvjeta.
- 95 Stoga iz članka 69.*octiesdecies* stavka 1. točke (b) pročišćenog teksta zakona o bankama i članka 70. navedenog teksta proizlazi da druga odredba ne predviđa raspuštanje upravnih ili nadzornih tijela banaka i uspostavu izvanredne uprave u slučaju „znatnog pogoršanja položaja banke ili bankarske grupe”.
- 96 U ovom slučaju ESB je odlukom o stavljanju pod privremenu upravu odlučio „rastopiti upravna i nadzorna tijela [banke] i zamijeniti ih s troje izvanrednih upravitelja i nadzornim odborom”.
- 97 Kako bi donio tu odluku, u točki 2.1. ESB je smatrao da su „uvjeti iz članka 69.*octiesdecies* i članka 70. pročišćenog teksta zakona o bankama, odnosno znatno pogoršanje položaja [banke] [bili] ispunjeni”, prije nego što je u točki 2.6. zaključio da je „izvanredna uprava [bila] potrebna i primjerena” i da „izvršavanje ovlasti iz članka 70. [spomenutog teksta] također smatra proporcionalnim kako bi se suočilo s ozbiljnom situacijom [u kojoj se u tom trenutku banka nalazila]”.
- 98 Tako iz obrazloženja iznesenog u navedenoj odluci proizlazi da je ovlast koju u ovom predmetu izvršava ESB u pogledu stavljanja banke pod privremenu upravu ona iz članka 70. pročišćenog teksta zakona o bankama, a pozivanje na članak 69.*octiesdecies* navedenog teksta ne proturječi tom utvrđenju.
- 99 Isto tako, ESB je u odluci o produljenju smatrao da se privremena uprava treba nastaviti zbog toga što je „znatno pogoršanje položaja nadziranog subjekta” (točka 2.1.) i dalje trajalo i što je „izvršavanje ovlasti na temelju članka 70. [pročišćenog teksta zakona o bankama]” bilo primjereno okolnostima (točka 2.6.).
- 100 Iz toga slijedi da je ESB povrijedio članak 70. pročišćenog teksta zakona o bankama time što se pozvao na „znatno pogoršanje položaja [banke]”, iako tom odredbom nije bio predviđen taj uvjet, kako bi rastopio upravna ili nadzorna tijela banke, uspostavio privremenu upravu i zadržao je tijekom razdoblja obuhvaćenog odlukom o produljenju.

- 101 ESB i Komisija osporavaju taj zaključak.
- 102 Kao prvo, obje institucije primjećuju da je stavljanje pod privremenu upravu predviđeno člankom 29. Direktive 2014/59. Članak 70. pročišćenog teksta zakona o bankama valja tumačiti s obzirom na tu odredbu, koju je imao za zadaću prenijeti, na temelju usklađenog tumačenja. Iz tog tumačenja proizlazi da je na temelju članka 70. dopušteno stavljanje pod privremenu upravu čak i ako razmatrana situacija, odnosno znatno pogoršanje položaja banke, nije izričito navedena u toj odredbi.
- 103 U tom je pogledu ustaljena sudska praksa ta da su prilikom primjene nacionalnog prava nacionalni sudovi obvezni svoje tumačenje u najvećoj mogućoj mjeri uskladiti s tekstem i svrhom predmetne direktive kako bi ostvarili njome propisani rezultat. Ta obveza usklađenog tumačenja nacionalnog prava svojstvena je sustavu uspostavljenom UFEU-om jer nacionalnim sudovima omogućuje da u okviru svojih nadležnosti osiguraju punu učinkovitost prava Unije kada odlučuju u postupcima koji se pred njima vode (vidjeti presude od 24. siječnja 2012., Dominguez, C-282/10, EU:C:2012:33, t. 24. i od 19. siječnja 2010., Küçükdeveci, C-555/07, EU:C:2010:21, t. 48. i navedenu sudsku praksu; vidjeti također analogijom presudu od 24. lipnja 2019., Popławski, C-573/17, EU:C:2019:530, t. 55., 57. i 58.). Opći sud ima istu obvezu usklađenog tumačenja nacionalnog prava s obzirom na direktivu kada, kao u ovom slučaju, treba primijeniti to pravo na temelju relevantnih odredbi.
- 104 Nadalje, u mjeri u kojoj je riječ o tumačenju odredbe nacionalnog prava, valja podsjetiti da se, u skladu s ustaljenom sudskom praksom, opseg nacionalnih zakonskih, regulatornih ili upravnih odredbi mora ocijeniti s obzirom na tumačenje koje daju nacionalni sudovi (vidjeti presudu od 24. travnja 2018., Caisse régionale de crédit agricole mutuel Alpes Provence i dr./ESB, T-133/16 do T-136/16, EU:T:2018:219, t. 84. i navedenu sudsku praksu).
- 105 Međutim, to načelo usklađenog tumačenja nacionalnog prava ima određene granice. Naime, obveza suda da se pozove na sadržaj direktive prilikom tumačenja i primjene relevantnih pravila nacionalnog prava ograničena je općim načelima prava i ne može služiti kao temelj tumačenju nacionalnog prava *contra legem* (presude od 15. travnja 2008., Impact, C-268/06, EU:C:2008:223, t. 100. i od 24. siječnja 2012., Dominguez, C-282/10, EU:C:2012:33, t. 25.).
- 106 Iz toga proizlazi da obveza usklađenog tumačenja nacionalnog prava koja je upravo navedena ne može služiti kao temelj za tumačenje koje bi bilo protivno pojmovima korištenima u nacionalnoj odredbi kojom se prenosi direktiva.
- 107 Ipak, to bi bilo tako kad bi se u predmetnom slučaju primijenila ta metoda tumačenja. Naime, poduzeta mjera jest ona predviđena člankom 70. pročišćenog teksta zakona o bankama i, slijedom toga, moraju biti ispunjeni uvjeti za primjenu upravo tog članka. Upućivanje na članak 69. *octiesdecies* navedenog teksta u odluci o stavljanju pod privremenu upravu, koje bi se moglo objasniti upućivanjem na taj članak u vezi s dvama uvjetima primjene navedenima u članku 70. istog teksta, ne može izmijeniti ni pravila primjenjiva za donošenje predmetnih mjera ni uvjete njihove primjene.
- 108 „Pogoršanje položaja banke” nije generički izraz, već uvjet utvrđen zakonodavnim tekstom koji upućuje na taksativan popis četiriju alternativnih uvjeta. Ti uvjeti izričito propisani zakonom za donošenje mjere koja je intruzivna – najintruzivnija u sustavu rane intervencije –koliko i mjera

stavljanja banke pod privremenu upravu, moraju se poštovati, a uvjeti predviđeni za donošenje najmanje intruzivne mjere ne mogu se, bez konkretnog upućivanja u tekstu, smatrati dostatnima da bi se opravdalo donošenje najviše intruzivne mjere.

- 109 Stoga taj argument treba odbiti.
- 110 Kao drugo, ESB i Komisija na raspravi su tvrdili da je ESB bio dužan uz nacionalno pravo primijeniti i sve norme prava Unije prilikom posredovanja u svojstvu nadležnog tijela na temelju bankarskih propisa; u tom pogledu, prema mišljenju tih institucija, on je bio dužan primijeniti odredbu iz Direktive 2014/59 koja predviđa stavljanje pod privremenu upravu u slučaju znatnog pogoršanja financijskog položaja dotične institucije.
- 111 U tom pogledu valja istaknuti da te institucije, kao što to same navode, prilikom obavljanja svojih aktivnosti moraju poštovati pravo Unije. Ta obveza proizlazi iz načela zakonitosti koje institucijama nalaže da poštuju, pod nadzorom suda Unije, pravila kojima su podvrgnuta. Konkretnije, ta je obveza za bonitetni nadzor izražena, kao što su to istaknule dotične institucije, u članku 4. stavku 3. Uredbe Vijeća (EU) br. 1024/2013 od 15. listopada 2013. o dodjeli određenih zadaća ESB-u u vezi s politikama bonitetnog nadzora kreditnih institucija (SL 2013., L 287, str. 63.), kojim se, među ostalim, predviđa da „u provođenju zadaća dodijeljenih mu [tom] uredbom, i s ciljem osiguravanja visokih standarda nadzora, ESB primjenjuje relevantno pravo Unije, a kada se ono sastoji od direktiva, primjenjuje nacionalno pravo koje je prenijelo te direktive.”
- 112 Međutim, iz te odredbe proizlazi da kada se pravo Unije sastoji od direktiva, treba primijeniti nacionalno pravo kojim se one prenose. Ta se odredba ne može tumačiti na način da obuhvaća dva različita izvora obveza, odnosno čitavo pravo Unije, uključujući direktive, kojem treba dodati nacionalno pravo kojim ih se prenosi. Naime, takvo tumačenje pretpostavljalo bi da se nacionalne odredbe razlikuju od direktiva i da se u takvom slučaju ESB-u nameću dvije vrste dokumenata kao različiti normativni izvori. Takvo tumačenje ne može se prihvatiti jer bi bilo protivno članku 288. UFEU-a, koji predviđa da je „direktiva [...] obvezujuća, u pogledu rezultata koji je potrebno postići, za svaku državu članicu kojoj je upućena, a odabir oblika i metoda postizanja tog rezultata prepušten je nacionalnim tijelima.” Osim toga, prema ustaljenoj sudskoj praksi, direktiva ne može sama po sebi stvarati obveze za pojedinca i stoga se na nju kao takvu ne može pozvati (presuda od 26. veljače 1986., Marshall, 152/84, EU:C:1986:84, t. 48.; vidjeti također presudu od 19. siječnja 2010., Küçükdeveci, C-555/07, EU:C:2010:21, t. 46. i navedenu sudsku praksu).
- 113 Stoga se pogreška koju je ESB počinio prilikom primjene članka 70. pročišćenog teksta zakona o bankama ne može ispraviti slobodnim tumačenjem tekstova koje bi omogućilo rekonstrukciju uvjeta za primjenu odredbi koje su u Direktivi 2014/59 i u nacionalnom pravu različito formulirane.
- 114 Stoga valja prihvatiti tužbeni razlog i poništiti pobijane odluke, a da pritom nije potrebno ispitati druge tužbene razloge.

Troškovi

- 115 Sukladno članku 134. stavku 1. Poslovnika, stranka koja ne uspije u postupku dužna je, na zahtjev protivne stranke, snositi troškove.

- 116 Budući da ESB nije uspio u postupku, valja mu naložiti da, osim vlastitih, snosi i tužiteljičine troškove, sukladno njezinu zahtjevu.
- 117 U skladu s člankom 138. stavkom 1. Poslovnika, institucije koje su intervenirale u postupak snosit će vlastite troškove. Primjenom te odredbe Komisija će snositi vlastite troškove.

Slijedom navedenog,

OPĆI SUD (četvrto prošireno vijeće)

proglašava i presuđuje:

- 1. Poništavaju se odluka ESB-a ECB-SSM-2019-ITCAR-11 od 1. siječnja 2019., kojom se Banca Carige SpA stavlja pod privremenu upravu kao i odluka ESB-a ECB-SSM-2019-ITCAR-13 od 29. ožujka 2019. kojom se produljuje trajanje privremene uprave do 30. rujna 2019.**
- 2. U preostalom dijelu tužba se odbija.**
- 3. Europskoj središnjoj banci (ESB) nalaže se snošenje vlastitih troškova kao i troškova Francesce Corneli.**
- 4. Europska komisija snosit će vlastite troškove.**

Papasavvas

Gervasoni

Madise

Nihoul

Martín y Pérez de Nanclares

Objavljeno na javnoj raspravi u Luxembourggu 12. listopada 2022.

Potpisi