



Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (veliko vijeće)

18. lipnja 2024.*

„Žalba – Ekonomska i monetarna politika – Bankovna unija – Uredba (EU) br. 806/2014 – Jedinствeni sanacijski mehanizam – Sanacijski postupak koji se primjenjuje u slučaju kada subjekt propada ili je vjerojatno da će propasti – Članak 18. stavak 7. – Donošenje sanacijskog programa od strane Jedinствenog sanacijskog odbora – Potvrda tog programa od strane Europske komisije – Članak 86. stavak 2. – Akt koji se može pobijati pravnim sredstvom – Tužba za poništenje – Dopuštenost”

U predmetu C-551/22 P,

povodom žalbe na temelju članka 56. Statuta Suda Europske unije, podnesene 17. kolovoza 2022.,

Europska komisija, koju zastupaju L. Flynn, P. Němečková, A. Nijenhuis, A. Steiblyté i D. Triantafyllou, u svojstvu agenata,

žalitelj,

a druge stranke u postupku su:

Fundación Tatiana Pérez de Guzmán el Bueno, sa sjedištem u Madridu (Španjolska),

Stiftung für Forschung und Lehre (SFL), sa sjedištem u Zürichu (Švicarska), koji zastupaju R. Pelayo Jiménez i R. Pelayo Torrent, *abogados*,

tužitelji u prvostupanjskom postupku,

Jedinствeni sanacijski odbor (SRB), koji zastupaju H. Ehlers, M. S. Fernández Rupérez, A. R. Lapresta Bienz i J. M. Rius Riu, u svojstvu agenata, uz asistenciju F. B. Fernández de Trocóniza Roblesa, *abogado* te B. Meyringa i S. Schela, *Rechtsanwälte*,

tuženik u prvostupanjskom postupku,

Kraljevina Španjolska,

Europski parlament, koji zastupaju J. Etienne, P. López-Carceller, M. Menegatti, L. Stefani i L. Visaggio, u svojstvu agenata,

Vijeće Europske unije, koje zastupaju J. Bauerschmidt, J. Haunold, H. Marcos Fraile i A. Westerhof Löfflerová, u svojstvu agenata,

* Jezik postupka: španjolski

Banco Santander SA, sa sjedištem u Santanderu (Španjolska), koji zastupaju J. Remón Peñalver, J. M. Rodríguez Cárcamo, A. M. Rodríguez Conde i D. Sarmiento Ramírez-Escudero, *abogados*,

intervenijenti u prvostupanjskom postupku,

SUD (veliko vijeće),

u sastavu: K. Lenaerts, predsjednik, L. Bay Larsen, potpredsjednik, K. Jürimäe, C. Lycourgos, E. Regan, T. von Danwitz (izvjestitelj), F. Biltgen i N. Piçarra, predsjednici vijeća, S. Rodin, P. G. Xuereb, L. S. Rossi, N. Jääskinen, N. Wahl, I. Ziemele i D. Gratsias, suci,

nezavisna odvjetnica: T. Čapeta,

tajnik: L. Carrasco Marco, administratorica,

uzimajući u obzir pisani dio postupka i nakon rasprave održane 13. lipnja 2023.,

saslušavši mišljenje nezavisne odvjetnice na raspravi održanoj 9. studenoga 2023.,

donosi sljedeću

Presudu

- 1 Svojom žalbom Europska komisija zahtijeva ukidanje presude Općeg suda Europske unije od 1. lipnja 2022., *Fundación Tatiana Pérez de Guzmán el Bueno i SFL/SRB* (T-481/17, u daljnjem tekstu: pobijana presuda, EU:T:2022:311), kojom je taj sud odbio zahtjev za poništenje koji su podnijeli *Fundación Tatiana Pérez de Guzmán el Bueno* (u daljnjem tekstu: *Fundación*) i *Stiftung für Forschung und Lehre (SFL)* protiv Odluke SRB/EES/2017/08 izvršne sjednice Jedinstvenog sanacijskog odbora (SRB) od 7. lipnja 2017. o donošenju sanacijskog programa za društvo *Banco Popular Español SA* (u daljnjem tekstu: sporni sanacijski program).

Pravni okvir

Uredba (EU) br. 1024/2013

- 2 Člankom 6. stavcima 4. i 5. Uredbe Vijeća (EU) br. 1024/2013 od 15. listopada 2013. o dodjeli određenih zadaća Europskoj središnjoj banci u vezi s politikama bonitetnog nadzora kreditnih institucija (SL 2013., L 287, str. 63.) određuje se:

„4. U pogledu zadaća iz članka 4., osim stavka 1. točaka (a) i (c), [Europska središnja banka (ESB)] ima odgovornosti iz stavka 5. ovog članka, a nacionalna nadležna tijela imaju odgovornosti iz stavka 6. ovog članka [...] za nadzor sljedećih kreditnih institucija, financijskih holdinga ili mješovitih financijskih holdinga ili podružnica kreditnih institucija sa sjedištem u državama članicama nesudionicama koje imaju sjedište u državama članicama sudionicama:

- onih koje su na konsolidiranoj osnovi manje značajne, na najvišoj razini konsolidacije u državama članicama sudionicama ili pojedinačno u posebnom slučaju podružnica kreditnih

institucija sa sjedištem u državama članicama nesudionicama koje imaju sjedište u državama članicama sudionicama. Značaj se procjenjuje na temelju sljedećih kriterija:

- i. veličine;
- ii. značajnosti za gospodarstvo [Europske u]nije ili za neku od država članica sudionica;
- iii. značaja prekograničnih djelatnosti.

Što se tiče gore navedenog prvog podstavka, kreditna institucija, financijski holding ili mješoviti financijski holding ne smatraju se manje značajnima osim ako je to opravdano posebnim okolnostima koje treba navesti u metodologiji, ako se ispuni jedan od sljedećih uvjeta:

- i. ukupna vrijednost njegove imovine premašuje 30 milijardi EUR;
- ii. omjer između njegove ukupne imovine i [bruto društvenog proizvoda (BDP)] države članice sudionice premašuje 20 %, osim ako je ukupna vrijednost njegove imovine manja od 5 milijardi EUR;
- iii. kada nacionalno nadležno tijelo obavijesti ESB da takvu instituciju smatra značajnom za domaće gospodarstvo, ESB nakon opsežne procjene, uključujući procjenu bilance, donosi odluku o potvrdi te kreditne institucije kao značajne.

Također, ESB može, na vlastitu inicijativu, instituciju smatrati značajnom ako je osnovala bankovna društva kćeri u više država članica sudionica i njena prekogranična imovina ili obveze predstavljaju značajan dio njene ukupne imovine ili obveza, u skladu s uvjetima utvrđenima u metodologiji.

[...]

5. U odnosu na kreditne institucije iz stavka 4. i u opsegu definiranom u stavku 7.:

[...]

(b) ako je potrebno, u cilju osiguranja dosljedne primjene visokih standarda nadzora, ESB može u svakom trenutku, na vlastitu inicijativu nakon savjetovanja sa nacionalnim nadležnim tijelima ili na zahtjev nacionalnog nadležnog tijela, odlučiti da će sam izravno preuzeti nadležnost za jednu ili više kreditnih institucija iz stavka 4. [...]

[...]”

Uredba o SRM-u

- 3 Uvodne izjave 24., 26., 62., 90. i 120. 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. i ispravak SL 2015., L 101, str. 62.) (u daljnjem tekstu: Uredba o SRM-u) glase kako slijedi:

„(24) Uzimajući u obzir da samo institucije Unije mogu oblikovati politiku Unije na području sanacije i budući da pri usvajanju svakog pojedinog sanacijskog programa postoji pravo diskrecijske ocjene, nužno je predvidjeti odgovarajuću uključenost Vijeća [Europske unije] i Komisije kao institucija koje u skladu s člankom 291. UFEU-a mogu izvršavati provedbene ovlasti. Ocjenu diskrecijskih aspekata odluka o sanaciji koje donese [SRB] trebala bi provoditi Komisija. Uzimajući u obzir značajan učinak odluka o sanaciji na financijsku stabilnost država članica i na Uniju kao takvu, kao i na fiskalni suverenitet država članica, važno je da se provedbene ovlasti za donošenje određenih odluka koje se odnose na sanaciju dodijele Vijeću. Na Vijeću bi stoga trebalo biti da, na prijedlog Komisije, provodi učinkovitu kontrolu ocjenjivanja, koje provodi [SRB], postojanja javnog interesa te da [ocijeni] sve materijalne promjene iznosa sredstava Fonda koji će se koristiti u određenoj mjeri sanacije. Osim toga, Komisija bi trebala imati ovlast donošenja delegiranih akata u kojima će biti navedeni dodatni kriteriji ili uvjeti koje [SRB] treba uzeti u obzir prilikom izvršavanja svojih raznih ovlasti. To dodjeljivanje zadaća sanacije ni na koji način ne bi trebalo onemogućavati funkcioniranje unutarnjeg tržišta za financijske usluge. [Europsko nadzorno tijelo za bankarstvo (EBA)] bi stoga trebal[o] zadržati svoju ulogu, kao i postojeće ovlasti i zadaće: trebal[o] bi razvijati i doprinositi dosljednoj primjeni zakonodavstva Unije koje je primjenjivo na sve države članice i jačati približavanje sanacijskih praksi u cijeloj Uniji.

[...]

- (26) ESB, u funkciji nadzornog tijela unutar jedinstvenog nadzornog mehanizma, te [SRB] trebali bi moći ocijeniti propada li kreditna institucija ili je vjerojatno da će propasti te postoji li razumna mogućnost da se u razumnom roku alternativnim mjerama privatnog sektora ili nadzornog tijela spriječi njezina propast. Ako smatra da su ispunjeni svi kriteriji povezani s pokretanjem sanacije, [SRB] bi trebao usvojiti sanacijski program. Postupak koji se odnosi na usvajanje sanacijskog programa, koji uključuje Vijeće i Komisiju, jača potrebnu operativnu neovisnost [SRB-a] poštujući pritom načelo delegiranja ovlasti agencijama na način na koji to tumači Sud Europske unije (Sud). Stoga se ovom Uredbom predviđa da sanacijski program koji usvoji [SRB] stupa na snagu samo ako Vijeće ili Komisija ne ulože prigovor u razdoblju od 24 sata nakon što ga usvoji [SRB], ili ako program sanacije potvrdi Komisija. Razlozi na osnovi kojih je Vijeću dopušteno, na prijedlog Komisije, uložiti prigovor na sanacijski program [SRB-a] trebali bi biti strogo ograničeni na postojanje javnog interesa i na materijalne promjene Komisije koje se odnose na iznos korištenja sredstava Fonda koji je predložio [SRB].

Materijalnom bi se trebala smatrati promjena iznosa sredstava Fonda u visini od 5 % ili više u usporedbi s prvotnim prijedlogom [SRB-a]. Vijeće bi prijedlog Komisije trebalo prihvatiti ili uložiti prigovor na njega, bez izmjena. Kao promatrač na sjednicama [SRB-a], Komisija bi trebala provjeravati je li sanacijski program koji je usvojio [SRB] u potpunosti u skladu s ovom Uredbom, pruža li uravnoteženost različitih ciljeva i interesa, poštuje li javni interes i cjelovitost unutarnjeg tržišta. Budući da mjera sanacije zahtijeva vrlo brzi postupak

donošenja odluka, Vijeće i Komisija trebali bi usko surađivati i Vijeće ne bi trebalo duplicirati pripremni rad koji je Komisija već obavila. [SRB] bi trebao dati upute nacionalnim sanacijskim tijelima koja bi trebala poduzeti sve potrebne mjere za provedbu sanacijskog programa.

[...]

- (62) Zadiranje u vlasnička prava ne bi smjelo biti nerazmjerno. Kao posljedica toga, pogođeni dioničari i vjerovnici ne bi zbog toga trebali trpjeti gubitke veće od gubitaka koje bi pretrpjeli da je subjekt likvidiran u trenutku donošenja odluke o sanaciji. U slučaju djelomičnog prijenosa imovine institucije u sanaciji na privatnog kupca ili prijelaznu instituciju, preostali dio institucije subjekta u sanaciji treba likvidirati u redovnom postupku u slučaju insolventnosti. Da bi se tijekom postupka likvidacije zaštitili postojeći dioničari i vjerovnici subjekta, trebalo bi im osigurati pravo na isplatu potraživanja koja ne bi bila manj[a] od isplate koju bi primili da je subjekt likvidiran u cijelosti u redovnom postupku u slučaju insolventnosti.

[...]

- (90) Prilikom primjene sanacijskih instrumenata i izvršavanja sanacijskih ovlasti [SRB] bi trebao uputiti nacionalnim sanacijskim tijelima da osiguraju da su predstavnici zaposlenika predmetnih subjekata obaviješteni te da se po potrebi s njima savjetuje, kako je predviđeno Direktivom 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 ispravci SL 2015., L 216, str. 9. i SL 2020., L 283, str. 2.)].

[...]

- (120) Jedinstveni sanacijski mehanizam [(SRB)] okuplja, Vijeće, Komisiju i sanacijska tijela država članica sudionica. Sud je nadležan za provjeru zakonitosti odluka koje su u skladu s člankom 263. UFEU-a donijeli [SRB], Vijeće i Komisija, kao i za utvrđivanje njihove izvanugovorne odgovornosti. Nadalje, Sud je nadležan, u skladu s člankom 267. UFEU-a i na zahtjev nacionalnih tijela sudske vlasti, donijeti odluke o prethodnim pitanjima o valjanosti i tumačenju akata institucija, tijela ili agencija Unije. Nacionalna tijela sudske vlasti trebala bi, u skladu sa svojim nacionalnim pravom, imati ovlasti revidirati zakonitost odluka koje su donijela sanacijska tijela država članica sudionica prilikom izvršavanja svojih ovlasti dodijeljenih im ovom Uredbom, kao i utvrditi njihove izvanugovorne odgovornosti.”

4 Člankom 1. Uredbe o SRM-u, naslovljenim „Predmet”, određuje se:

„Ovom Uredbom utvrđuju se jedinstvena pravila i jedinstven postupak sanacije subjekata iz članka 2. s poslovnim nastanom u državama članicama sudionicama iz članka 4.

Jedinstvena pravila i jedinstveni postupak primjenjuje Jedinstveni sanacijski odbor osnovan prema članku 42. ([SRB]) zajedno s Vijećem i Komisijom, i sanacijskim nacionalnim tijelima unutar okvira jedinstvenog sanacijskog mehanizma utvrđenog ovom Uredbom. Jedinstveni sanacijski mehanizam podupire se jedinstvenim fondom za sanaciju (Fond).

[...]"

5 Člankom 2. te uredbe, naslovljenim „Područje primjene“, propisuje se:

„Ova Uredba primjenjuje se na sljedeće subjekte:

- (a) kreditne institucije s poslovnim nastanom u državi članici sudionici;
- (b) matična društva, uključujući financijski holding i mješoviti financijski holding s poslovnim nastanom u državi članici sudionici, kada podliježu konsolidiranom nadzoru koji provodi ESB u skladu s člankom 4. stavkom 1. točkom (g) Uredbe [br. 1024/2013];

[...]"

6 Člankom 7. Uredbe o SRM-u, naslovljenim „Podjela zadaća unutar jedinstvenog sanacijskog mehanizma“, u stavcima 1. i 2. određuje se:

„1. [SRB] je odgovoran za učinkovito i dosljedno funkcioniranje jedinstvenog sanacijskog mehanizma.

2. Podložno odredbama iz članka 31. stavka 1. [SRB] je odgovoran za izradu sanacijskih planova i donošenje svih odluka povezanih sa sanacijom za:

- (a) subjekte iz članka 2. koji nisu dio grupe i za grupe:
 - i. koji se smatraju značajnima u skladu s člankom 6. stavkom 4. Uredbe [br. 1024/2013]; ili
 - ii. u odnosu na koje je ESB odlučio u skladu s člankom 6. stavkom 5. točkom (b) Uredbe [br. 1024/2013] izravno izvršavati sve relevantne ovlasti; i

(b) druge prekogranične grupe.”

7 Člankom 14. Uredbe o SRM-u, naslovljenim „Ciljevi sanacije“, određuje se:

„1. Pri djelovanju na temelju sanacijskog postupka iz članka 18. [SRB], Vijeće i Komisija te, prema potrebi, nacionalna sanacijska tijela, ovisno o svojim nadležnostima, uzimaju u obzir ciljeve sanacije, odabiru sanacijske instrumente i ovlasti kojima se, prema njihovu stajalištu, najbolje postižu ciljevi sanacije koji su relevantni u okolnostima pojedinog slučaja.

2. Ciljevi sanacije iz stavka 1. su sljedeći:

- (a) osigurati kontinuitet temeljnih funkcija;
- (b) izbjeći velike štetne učinke na financijsku stabilnost, posebno sprječavanjem širenja, uključujući na tržišne infrastrukture, te održavanjem tržišne discipline;
- (c) štititi javna sredstva tako da se na minimum smanji oslanjanje na izvanrednu javnu financijsku potporu;

(d) štiti deponente obuhvaćene Direktivom 2014/49/EU [Europskog parlamenta i Vijeća od 16. travnja 2014. o sustavima osiguranja depozita (SL 2014., L 173, str. 149. i ispravci SL 2014., L 212, str. 47. i SL 2014., L 309, str. 37.)] i ulagatelje obuhvaćene Direktivom 97/9/EZ [Europskog parlamenta i Vijeća od 3. ožujka 1997. o sustavima naknada štete za investitore (SL 1997., L 84, str. 22.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 6., svezak 1., str. 11.)];

(e) štiti sredstva i imovinu klijenata.

Pri postizanju ciljeva iz prvog podstavka [SRB], Vijeće i Komisija, te, prema potrebi, nacionalna sanacijska tijela nastoje smanjiti trošak sanacije i izbjeći nepotrebno rušenje vrijednosti osim ako je to potrebno radi ostvarivanja ciljeva sanacije.

3. Podložno različitim odredbama ove Uredbe, ciljevi sanacije jednako su važni i uravnoteženi, prema potrebi, u skladu s naravi i okolnostima pojedinog slučaja.”

8 U skladu s člankom 15. stavkom 1. Uredbe o SRM-u, pri djelovanju u okviru sanacijskog postupka iz članka 18. te uredbe, SRB, Vijeće, Komisija te, prema potrebi, nacionalna sanacijska tijela „poduzimaju sve prikladne mjere” kako bi osigurali da se sanacijske mjere poduzimaju u skladu s načelima utvrđenima u tom članku 15. stavku 1. navedene uredbe.

9 Člankom 18. Uredbe o SRM-u, naslovljenim „Sanacijski postupak”, propisuje se:

„1. [SRB] usvaja sanacijski program u skladu sa stavkom 6. u pogledu subjekata i grupa iz članka 7. stavka 2. te subjekata i grupa iz članka 7. stavka 4. točke (b) i članka 7. stavka 5. ako su zadovoljeni uvjeti za primjenu tih stavaka samo ako na svojoj izvršnoj sjednici nakon primitka obavijesti iz četvrtog podstavka ili na vlastitu inicijativu procijeni da su zadovoljeni sljedeći uvjeti:

(a) subjekt propada ili je vjerojatno da će propasti;

(b) uzimajući u obzir vrijeme i druge relevantne okolnosti, nije razumno očekivati da bi druge alternativne mjere privatnog sektora, uključujući mjere sustava zaštite institucija, ili nadzorne mjere, uključujući mjere rane intervencije ili otpis ili konverziju relevantnih instrumenata kapitala u skladu s člankom 21., poduzete u pogledu subjekta, spriječile njegovo propadanje u razumnom vremenskom razdoblju;

(c) sanacijske mjere nužne su radi javnog interesa iz stavka 5.

Nakon što se savjetuje s [SRB-om], ESB ocjenjuje je li ispunjen uvjet iz prvog podstavka točke (a). [SRB] to može ocijeniti na izvršnoj sjednici samo nakon što obavijesti ESB o svojoj namjeri te samo ako ESB u roku od tri kalendarska dana od primitka te informacije to nije ocijenio. ESB pruža [SRB-u] bez odgode sve relevantne informacije koje [SRB] zatraži kako bi se informirao prije ocjene.

Ako ESB ocijeni da je zadovoljen uvjet iz prvog podstavka točke (a) u pogledu subjekta ili grupe iz prvog podstavka, o toj ocjeni bez odgode obavješćuje Komisiju i [SRB].

Uvjet iz prvog podstavka točke (b) ocjenjuje [SRB] na svojoj izvršnoj sjednici ili po potrebi nacionalna sanacijska tijela u bliskoj suradnji s ESB-om. ESB također može obavijestiti [SRB] ili dotična nacionalna sanacijska tijela da smatra da je zadovoljen uvjet iz te točke.

2. Ne dovodeći u pitanje slučajeve u kojima je ESB odlučio izravno provesti nadzor nad kreditnim institucijama u skladu s člankom 6. stavkom 5. točkom (b) Uredbe [br. 1024/2013], u slučaju primitka obavijesti iz stavka 1. ili ako [SRB] namjerava donijeti ocjenu u skladu sa stavkom 1. na vlastitu inicijativu, u pogledu subjekta ili grupe iz članka 7. stavka 3., [SRB] o toj procjeni bez odgode obavješćuje ESB.

[...]

4. Za potrebe stavka 1. točke (a) za subjekt se smatra da propada ili da je vjerojatno da će propasti u jednoj ili više sljedećih okolnosti:

[...]

5. Za potrebe stavka 1. točke (c) ovog članka smatra se da su sanacijske mjere u javnom interesu ako su potrebne da se postigne jedan ili više ciljeva sanacije navedenih u članku 14. i ako su razmjerne njima te ako se likvidacijom subjekta redovnim postupkom u slučaju insolventnosti ne bi postigli ti ciljevi sanacije u jednakoj mjeri.

6. Ako su ispunjeni svi uvjeti utvrđeni u stavku 1., [SRB] pokreće postupak usvajanja sanacijskog programa. Sanacijskim programom:

(a) pokreće se postupak sanacije subjekta;

(b) utvrđuje se primjena sanacijskih instrumenata na instituciju u sanaciji iz članka 22. stavka 2., posebno svako izuzeće iz primjene bail-in-a u skladu s člankom 27. stavcima 5. i 14.;

(c) utvrđuje se korištenje Fonda kako bi se pružila potpora sanacijskim mjerama u skladu s člankom 76. te u skladu s odlukom Komisije donesenom u skladu s člankom 19.

7. Odmah nakon usvajanja sanacijskog programa [SRB] ga dostavlja Komisiji.

Nakon što [SRB] dostavi sanacijski program, Komisija ga u roku od 24 sata potvrđuje ili ulaže prigovor u odnosu na diskrecijske aspekte sanacijskog programa u slučajevima koji nisu obuhvaćeni trećim podstavkom ovog stavka.

Nakon što [SRB] dostavi sanacijski program, Komisija u roku od 12 sati može Vijeću predložiti da:

(a) uloži prigovor na sanacijski program jer sanacijski program koji je [SRB] usvojio ne zadovoljava kriterij javnog interesa iz stavka 1. točke (c);

(b) potvrdi ili uloži prigovor na materijalnu promjenu iznosa sredstava iz Fonda predviđenih sanacijskim programom [SRB-a].

Za potrebe trećeg podstavka Vijeće odlučuje relativnom većinom.

Sanacijski program može stupiti na snagu samo ako ni Vijeće ni Komisija ne ulože nikakav prigovor u roku od 24 sata nakon što ga [SRB] dostavi.

Vijeće ili Komisija, ovisno o slučaju, iznose razloge zbog kojih su primijenili svoju ovlast ulaganja prigovora.

Ako u roku od 24 sata nakon što je [SRB] dostavio sanacijski program Vijeće potvrdi prijedlog Komisije za promjenama sanacijskog programa iz razloga navedenih u trećem podstavku točki (b) ili ako Komisija uloži prigovor u skladu s drugim podstavkom, [SRB] u roku od osam sati mijenja sanacijski program u skladu s navedenim razlozima.

Ako je sanacijskim programom koji je usvojio [SRB] u iznimnim okolnostima predviđeno izuzimanje određenih obveza iz članka 27. stavka 5. i ako je za takvo izuzeće potreban doprinos iz Fonda ili alternativnog izvora financiranja, Komisija može, da bi zaštitila cjelovitost unutarnjeg tržišta, zabraniti predloženo izuzeće ili zahtijevati njegove izmjene navodeći odgovarajuće razloge na temelju kršenja zahtjeva iz članka 27. i iz delegiranog akta koji je Komisija donijela na temelju članka 44. stavka 11. Direktive [2014/59].

8. Ako Vijeće uloži prigovor na pokretanje sanacije neke institucije uz obrazloženje da nije zadovoljen kriterij javnog interesa iz stavka 1. točke (c), relevantan subjekt likvidirat će se redovnim putem u skladu s mjerodavnim nacionalnim pravom.

9. [SRB] osigurava da relevantna nacionalna sanacijska tijela poduzimaju potrebne sanacijske mjere kako bi se proveo sanacijski program. O sanacijskom programu obavještavaju se relevantna nacionalna sanacijska tijela i nj[i]me se daju upute tim tijelima koja poduzimaju sve potrebne mjere kako bi se provela odluka [SRB-a] u skladu s člankom 29. tako da izvršava sanacijske ovlasti. Ako postoji državna potpora ili potpora iz Fonda, [SRB] djeluje u skladu s odlukom o toj potpori koju je donijela Komisija.

10. Komisija je ovlaštena od [SRB-a] dobiti sve informacije koje smatra važnima za obavljanje svojih zadaća na temelju ove Uredbe. [SRB] je ovlašten od svih osoba dobiti, u skladu [s] poglavljem 5. ove glave, sve informacije potrebne da pripremi sanacijske mjere i donese odluku o njima, uključujući ažurirane informacije i dodatke informacijama iz sanacijskih planova.”

10 Člankom 22. Uredbe o SRM-u, naslovljenim „Opća načela sanacijskih instrumenata”, u stavicima 2. i 4. određuje se:

„2. Sanacijski instrumenti iz članka 18. stavka 6. točke (b) su sljedeći:

- (a) prodaja poduzeća;
- (b) prijelazna institucija;
- (c) odvajanje imovine;
- (d) bail-in.

[...]

4. Sanacijski instrumenti primjenjuju se kako bi se postigli ciljevi sanacije navedeni u članku 14. u skladu sa sanacijskim načelima navedenima u članku 15. Instrumenti se mogu primjenjivati pojedinačno ili u bilo kojoj kombinaciji, osim instrumenta odvajanja imovine koji se može primijeniti samo zajedno s još nekim sanacijskim instrumentom.

[...]”

- 11 Člankom 23. te uredbe, naslovljenim „Sanacijski program”, propisuje se:
- „Sanacijskim programom koji donosi [SRB] na temelju članka 18. utvrđuju se, u skladu sa svim odlukama o državnim potporama ili potporama iz Fonda, detalji sanacijskih instrumenata koje je potrebno primijeniti na instituciju u sanaciji [...] te se određuju posebni iznosi i svrhe za koje se Fond koristi.
- [...]
- Prilikom donošenja sanacijskog programa [SRB], Vijeće i Komisija uzimaju u obzir i slijede sanacijske planove iz članka 8., osim ako [SRB] procijeni, uzimajući u obzir okolnosti pojedinog slučaja, da će se ciljevi sanacije učinkovitije postići poduzimanjem mjera koje nisu predviđene sanacijskim planom.
- Tijekom postupka sanacije [SRB] može prema potrebi izmijeniti i ažurirati sanacijski program s obzirom na okolnosti pojedinog slučaja. Za izmjene i ažuriranja primjenjuje se postupak utvrđen u članku 18.
- [...]”
- 12 Člankom 30. navedene uredbe, naslovljenim „Obveza suradnje i razmjena informacija u okviru jedinstvenog sanacijskog mehanizma”, u stavcima 1. i 2. određuje se:
- „1. [SRB] obavješćuje Komisiju o svim mjerama koje poduzima u cilju pripreme sanacije. U pogledu svih informacija koje dobiju od [SRB-a] članovi Vijeća, Komisije kao i osoblje Vijeća i Komisije moraju se pridržavati obveza čuvanja poslovne tajne utvrđenih člankom 88.
2. [SRB], Vijeće, Komisija, ESB i nacionalna sanacijska tijela i nacionalna nadležna tijela moraju pri izvršavanju svojih nadležnosti utvrđenih ovom Uredbom blisko surađivati, posebno u vezi s planiranjem sanacije, ranom intervencijom i fazama sanacije u skladu s člancima 8. do 29. Oni dostavljaju međusobno sve informacije potrebne za izvršavanje njihovih zadaća.”
- 13 Članak 43. stavak 3. Uredbe o SRM-u glasi kako slijedi:
- „Komisija i ESB imenuju svatko svojeg predstavnika koji je ovlašten sudjelovati na izvršnim sjednicama i plenarnim sjednicama kao stalni promatrač.
- Predstavnici Komisije i ESB-a ovlašteni su sudjelovati u raspravama i imaju pristup svim dokumentima.”
- 14 U skladu s člankom 86. te uredbe, naslovljenim „Postupci pred Sudom”:
- „1. U skladu s člankom 263. UFEU-a, pred Sudom može se pokrenuti postupak kojim se osporava odluka koju je donijelo Žalbeno vijeće ili [SRB], kad ne postoji pravo žalbe Žalbenom vijeću.
2. Države članice i institucije Unije, kao i sve fizičke ili pravne osobe, mogu pokrenuti postupak pred Sudom protiv odluka [SRB-a] u skladu s člankom 263. UFEU-a.
3. U slučaju da [SRB] ima obvezu djelovati, a ne donese odluku, postupak zbog propuštanja djelovanja može se pokrenuti pred Sudom u skladu s člankom 265. UFEU-a.
4. [SRB] poduzima potrebne mjere kako bi se postupilo u skladu s presudom Suda.”

Okolnosti spora

- 15 Okolnosti spora navedene su u točkama 24. do 80. pobijane presude. Za potrebe ove žalbe mogu se sažeti kako slijedi.
- 16 Društvo Banco Popular Español SA (u daljnjem tekstu: društvo Banco Popular) bilo je kreditna institucija pod izravnim bonitetnim nadzorom ESB-a.
- 17 SRB je na temelju Uredbe o SRM-u Odlukom SRB/EES/2017/08 donio na izvršnoj sjednici 7. lipnja 2017. sporni sanacijski program u pogledu društva Banco Popular.
- 18 U skladu s člankom 1. tog sanacijskog programa, SRB je odlučio podvrgnuti društvo Banco Popular sanacijskom postupku počevši od dana sanacije jer su bili ispunjeni uvjeti iz članka 18. stavka 1. te uredbe.
- 19 Kao što to proizlazi iz članaka 2. do 4. navedenog sanacijskog programa, SRB je prije svega smatrao da društvo Banco Popular propada ili je vjerojatno da će propasti, zatim, da ne postoje druge mjere kojima bi se u razumnom roku moglo spriječiti propadanje te banke i, naposljetku, da je sanacijska mjera u obliku instrumenta prodaje poslovanja navedene banke nužna kako bi se osigurao kontinuitet njezinih temeljnih funkcija i izbjegle znatne negativne posljedice za financijsku stabilnost.
- 20 Članak 5. stavak 1. spornog sanacijskog programa glasi kako slijedi:
„Sanacijski instrument koji će se primijeniti na društvo Banco Popular sastojat će se od prodaje poslovanja na temelju članka 24. Uredbe [o SRM-u] prijenosom dionica kupcu. Otpis i konverzija instrumenata vlasničkog kapitala izvršit će se odmah, prije primjene instrumenta prodaje poslovanja.”
- 21 Člankom 6. tog sanacijskog programa pojašnjavaju se pravila tog otpisa i prodaje poslovanja.
- 22 Usto, u članku 12. stavku 1. navedenog sanacijskog programa navodi se da „će stupiti na snagu” 7. lipnja 2017. u 6.30 sati.
- 23 Sporni sanacijski program podnesen je Komisiji na potvrđivanje 7. lipnja 2017. u 5.13 sati.
- 24 Komisija je istog dana u 6.30 sati donijela Odluku (EU) 2017/1246 o potvrđivanju sanacijskog programa za društvo Banco Popular Español SA (SL 2017., L 178, str. 15. i ispravak SL 2017., L 320, str. 31.) te ju je dostavila SRB-u. Uvodna izjava 4. te odluke, kako je ispravljena 6. prosinca 2017. (SL 2017., L 320, str. 31.), glasi kako slijedi:
„Komisija je suglasna sa sanacijskim programom. Posebno je suglasna s razlozima koje je SRB iznio zbog kojih je sanacija nužna radi javnog interesa u skladu s člankom 18. stavkom 5. Uredbe [o SRM-u].”
- 25 Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria (FROB) (Fond za uredno restrukturiranje banaka, Španjolska) donio je istog 7. lipnja 2017. mjere potrebne za provedbu spornog sanacijskog programa, u skladu s člankom 29. Uredbe o SRM-u.

Postupak pred Općim sudom i pobijana presuda

- 26 Tužbom podnesenom tajništvu Općeg suda 2. kolovoza 2017. Fundación i SFL, tada dioničari društva Banco Popular, pokrenuli su postupak za poništenje spornog sanacijskog programa.
- 27 Odlukama od 1. kolovoza 2018. odnosno 12. travnja 2019. Kraljevini Španjolskoj, Europskom parlamentu, Vijeću i Komisiji, s jedne strane, i društvu Banco Santander SA, s druge strane, odobrena je intervencija u potporu SRB-ovu zahtjevu.
- 28 Iako je SRB zahtijevao samo odbijanje tužbe, a da nije osporavao njezinu dopuštenost, Komisija je u svojem intervencijskom podnesku istaknula njezinu nedopuštenost. Tvrdila je da je sporni sanacijski program samo međuakt koji ne proizvodi obvezujuće pravne učinke jer je ona svojom Odlukom 2017/1246 potvrdila taj sanacijski program, učinila ga vlastitim aktom te mu dala takve učinke.
- 29 Parlament i Vijeće u svojim intervencijskim podnescima također su tvrdili da sporni sanacijski program sâm po sebi nije proizvodio pravne učinke prema trećima u smislu članka 263. UFEU-a.
- 30 U okviru razmatranja dopuštenosti tužbe Opći je sud najprije u točki 112. pobijane presude podsjetio na to da je točno da iz ustaljene sudske prakse proizlazi da intervenijent nema pravo samostalno isticati argument o postojanju zapreke vođenju postupka i da stoga Opći sud nije dužan razmatrati tužbene razloge o nedopuštenosti koje je istaknuo isključivo taj intervenijent. Međutim, u točki 113. te presude Opći je sud smatrao da kada je riječ o apsolutnoj zapreci vođenju postupka, dopuštenost tužbe valja ispitati po službenoj dužnosti.
- 31 Nadalje, Opći sud je ocjenjivao može li se sporni sanacijski program smatrati aktom koji se može pobijati u smislu članka 263. UFEU-a. U tom je pogledu u točkama 114. i 115. pobijane presude podsjetio na to da iz ustaljene sudske prakse proizlazi da se takvim aktima smatraju sve odredbe koje su donijele institucije čiji je cilj proizvoditi obvezujuće pravne učinke, bez obzira na to u kojem su obliku, i da, kako bi se utvrdilo proizvodi li akt takve učinke, valja razmotriti njegovu bit i ocijeniti navedene učinke s obzirom na objektivne kriterije, poput sadržaja tog akta, uzimajući u obzir, prema potrebi, kontekst njegova donošenja i ovlasti institucije koja ga je donijela.
- 32 U tom je pogledu Opći sud u točkama 116. do 123. te presude utvrdio sljedeće:
- „116 [...] valja istaknuti da SRB izvršava ovlasti koje su mu dodijeljene [Uredbom o SRM-u], osobito onu predviđenu člankom 16. stavkom 1. te uredbe da ,odlučuje o sanacijskim mjerama koje se odnose na financijsku instituciju s poslovnim nastanom u državi članici sudionici ako su zadovoljeni uvjeti navedeni u članku 18. stavku 1.'. Stoga je zakonodavac Unije SRB-u izričito dodijelio ovlast odlučivanja.
- 117 Odluka SRB-a o sanacijskoj mjeri akt je koji može stupiti na snagu. U članku 12. [spornog] sanacijskog programa navodi se da je stupio na snagu 7. lipnja 2017. u 6[.]30 [sati].
- 118 Štoviše, u skladu s člankom 23. prvim stavkom [Uredbe o SRM-u], sanacijskim programom koji donosi SRB na temelju članka 18. te uredbe utvrđuju se detalji sanacijskih instrumenata koje je potrebno primijeniti na instituciju u sanaciji, koju nacionalna sanacijska tijela trebaju provesti u skladu s relevantnim odredbama Direktive 2014/59 kako su prenesene u nacionalno pravo.

- 119 Stoga je, na temelju članka 9. [spornog] sanacijskog programa, na FROB-u da poduzme sve potrebne mjere za izvršenje i provedbu te odluke. FROB treba, među ostalim, provesti prodaju društva Banco Popular u skladu s uvjetima utvrđenima u [spornom] sanacijskom programu. Člankom 10. [spornog] sanacijskog programa također se predviđa da SRB treba pratiti [taj] sanacijski program koji provodi FROB u skladu s člankom 28. [Uredbe o SRM-u].
- 120 Slijedom toga, valja smatrati da, uzimajući u obzir njegovu bit, [sporni] sanacijski program proizvodi obvezujuće pravne učinke.
- 121 Usto, valja istaknuti da se člankom 86. stavkom 1. [Uredbe o SRM-u] predviđa da se, u skladu s člankom 263. UFEU-a, pred Sudom Europske unije može pokrenuti postupak kojim se osporava odluka koju je donijelo Žalbeno vijeće ili SRB, kad ne postoji pravo žalbe Žalbenom vijeću. U skladu s člankom 86. stavkom 2. [Uredbe o SRM-u], države članice i institucije Unije, kao i sve fizičke ili pravne osobe, mogu pokrenuti postupak pred Sudom Europske unije protiv SRB-ovih odluka u skladu s člankom 263. UFEU-a.
- 122 U tom pogledu, Sud je naveo da se člankom 86. stavkom 2. [Uredbe o SRM-u] predviđa da države članice i institucije Unije, kao i sve fizičke ili pravne osobe, mogu, u skladu s člankom 263. UFEU-a, pokrenuti postupak pred Sudom Europske unije protiv SRB-ovih odluka, pri čemu se uz potonji ne navodi nijedna druga institucija, tijelo, ured ili agencija (presuda od 6. svibnja 2021., ABLV Bank i dr./ESB, C-551/19 P i C-552/19 P, EU:C:2021:369, t. 56.).
- 123 Sud je također presudio da sanacijski postupak treba smatrati složenim upravnim postupkom koji uključuje više tijela i čiji samo konačni rezultat, koji proizlazi iz SRB-ova izvršavanja svojih ovlasti, može biti predmet sudskog nadzora iz članka 86. stavka 2. te uredbe (presuda od 6. svibnja 2021., ABLV Bank i dr./ESB, C-551/19 P i C-552/19 P, EU:C:2021:369, t. 66.).”
- 33 Na temelju tih razmatranja Opći sud je u točki 124. pobijane presude zaključio da je sporni sanacijski program akt koji može biti predmet tužbe za poništenje.
- 34 Naposljetku, Opći je sud smatrao da taj zaključak nije doveden u pitanje argumentima koje su istaknuli Parlament, Vijeće i Komisija.
- 35 Kao prvo, u tom je pogledu Opći sud u točki 127. pobijane presude istaknuo da iako sanacijski program stupa na snagu uz Komisijinu potvrdu, to ne znači da tim potvrđivanjem nestaju samostalni pravni učinci tog sanacijskog programa, a samo u korist učinaka njezine odluke. Ocjenjujući u točkama 128. do 130. te presude da Komisijina potvrda predstavlja nužan korak za stupanje na snagu sanacijskog programa i da mu ona daje pravnu snagu, Opći sud je smatrao da poštovanje načelâ o delegiranju ovlasti utvrđenih u presudi od 13. lipnja 1958., Meroni/Visoka vlast (9/56, u daljnjem tekstu: presuda Meroni/Visoka vlast, EU:C:1958:7), ne znači da pravne učinke proizvodi samo Komisijina odluka. Opći sud je smatrao da je potrebno da Komisija potvrdi sanacijski program u odnosu na njegove diskrecijske aspekte kako bi on proizveo pravne učinke, izbjegavajući time „stvarno prenošenje odgovornosti” u smislu sudske prakse koja proizlazi iz potonje presude. Usto, Opći je sud u točki 132. pobijane presude istaknuo da Komisija ima vlastitu nadležnost za provođenje ocjene diskrecijskih aspekata sanacijskog programa, ali ne i ovlast izvršavanja nadležnosti koje su ograničene na SRB ni ovlasti izmjene sanacijskog programa ili njegovih pravnih učinaka.

- 36 Kao drugo, Opći je sud odbio argument prema kojem je sanacijski program neobvezujući za Komisiju i predstavlja pripremni akt koji ne može biti predmet tužbe na temelju članka 263. UFEU-a. U tom je pogledu Opći sud u točki 137. pobijane presude smatrao da se u okviru složenog upravnog postupka uspostavljenog Uredbom o SRM-u sanacijski program ne može smatrati pripremnim aktom čija je svrha priprema Komisijine odluke. Iako je na temelju članka 18. stavka 7. te uredbe učinak Komisijine potvrde sanacijskog programa njegovo stupanje na snagu te iako se ona može usprotiviti sanacijskom programu u pogledu njegovih diskrecijskih aspekata, ona se ne može protiviti njegovim isključivo tehničkim aspektima niti ih izmijeniti.
- 37 Kao treće, u točkama 140. do 142. pobijane presude Opći sud je presudio da iz članka 86. Uredbe o SRM-u i iz njezinih drugih odredbi proizlazi da je sanacijski program akt koji može biti predmet tužbe. Taj se članak 86. ne odnosi samo na SRB-ove samostalne odluke, za koje nije potrebna Komisijina potvrda, nego na sve njegove odluke, osim onih protiv kojih se može podnijeti žalba Žalbenom vijeću. Stoga sanacijski program po definiciji ulazi u kategoriju odluka koje na temelju navedenog članka 86. mogu biti predmet tužbe na temelju članka 263. UFEU-a.
- 38 Kao četvrto, Opći sud je u točki 147. pobijane presude smatrao da bi suprotno tumačenje bilo protivno načelima pravne sigurnosti i djelotvorne sudske zaštite, s obzirom na to da bi se na svaku osobu na koju utječe odluka o sanaciji koju je donio SRB primjenjivao uvjet u pogledu dopuštenosti njezine tužbe koji nije izričito propisan.
- 39 Naposljetku, Opći je sud u točki 148. pobijane presude odbio argument prema kojem nije moguće poništiti sanacijski program ako Komisijina odluka ostane na snazi. U tom je pogledu istaknuo da bi, u slučaju da mora poništiti sanacijski program, Komisijina odluka kojom se on potvrđuje postala bespredmetna.
- 40 U tim je okolnostima Opći sud, smatrajući u točki 149. pobijane presude da sanacijski program koji je donio SRB, nakon što ga Komisija potvrdi, proizvodi pravne učinke i predstavlja akt koji može biti predmet samostalne tužbe za poništenje, u točki 150. te presude proglasio dopuštenom tužbu za poništenje podnesenu u ovom slučaju.
- 41 Kad je riječ o meritumu, Opći je sud odbio sve istaknute tužbene razloge i, slijedom toga, odbio tužbu kao neosnovanu.

Zahtjevi stranaka

- 42 Komisija od Suda zahtijeva da:
- ukine pobijanu presudu u dijelu u kojem je Opći sud njome utvrdio da je tužba za poništenje u prvostupanjskom postupku dopuštena;
 - utvrdi da je tužba za poništenje, koja je podnesena u prvostupanjskom postupku u predmetu T-481/17, nedopuštena te da je, slijedom toga, odbaci u cijelosti i
 - naloži tužiteljima u prvostupanjskom postupku plaćanje troškova koje je Komisija imala u postupku pred Općim sudom i u okviru ove žalbe.
- 43 SFL od Suda zahtijeva da odbije žalbu i naloži Komisiji snošenje troškova.

- 44 SRB od Suda zahtijeva da odbije žalbu i naloži Komisiji snošenje troškova.
- 45 Parlament u biti zahtijeva od Suda da prihvati Komisijinu žalbu i naloži tužiteljima u prvostupanjskom postupku snošenje troškova.
- 46 Vijeće zahtijeva od Suda da, u slučaju da ukine pobijanu presudu, utvrdi da ništa ne dovodi u pitanje zakonitost Uredbe o SRM-u i Direktive 2014/59.

O žalbi

- 47 U prilog svojoj žalbi, podnesenoj protiv pobijane presude u dijelu u kojem je njome Opći sud presudio da je sporni sanacijski program akt koji može biti predmet tužbe na temelju članka 263. UFEU-a, Komisija ističe tri žalbena razloga. Prvi žalbeni razlog temelji se na pogrešci koja se tiče prava u tumačenju članka 263. četvrtog stavka UFEU-a i članka 18. stavka 7. Uredbe o SRM-u. Drugi žalbeni razlog temelji se na pogrešci koja se tiče prava u tumačenju članka 263. četvrtog stavka UFEU-a i povredi Komisijinih prava obrane. Treći žalbeni razlog temelji se na proturječnosti obrazloženja pobijane presude.

Dopuštenost

- 48 SFL tvrdi da je žalba nedopuštena. Podsjeća na to da predmet zahtjeva za intervenciju može biti samo podupiranje zahtjeva jedne od stranaka i iz toga zaključuje da Komisija, koja je imala svojstvo intervenijenta u prvostupanjskom postupku, ne može samostalno isticati prigovor nedopuštenosti na razini žalbe.
- 49 Komisija i Parlament protive se toj argumentaciji.
- 50 U tom pogledu iz pobijane presude proizlazi da je Komisija pred Općim sudom isticala nedopuštenost tužbe u prvostupanjskom postupku zbog toga što sporni sanacijski program nije akt koji se može pobijati. Usto, kao što je na to Opći sud uostalom podsjetio u točkama 112. i 113. pobijane presude, iako intervenijent nema pravo samostalno istaknuti prigovor nedopuštenosti, dopuštenost tužbe valja ispitati po službenoj dužnosti kad je riječ o apsolutnoj zapreci vođenju postupka (vidjeti u tom smislu presudu od 24. ožujka 1993., CIRFS i dr./Komisija, C-313/90, EU:C:1993:111, t. 22. i 23.). U točkama 114. do 149. pobijane presude Opći sud proveo je po službenoj dužnosti takvo ispitivanje dopuštenosti tužbe te je posljedično presudio da je ona dopuštena i time prešutno odbio prigovor nedopuštenosti koji je istaknula Komisija. Navedeno ispitivanje mora biti moguće podnijeti Sudu na ocjenu u okviru ove žalbe.
- 51 U tom pogledu, okolnost da je Opći sud pobijanom presudom meritorno odbio tužbu u prvostupanjskom postupku ne podrazumijeva nedopuštenost ove žalbe. Naime, u skladu s ustaljenom sudskom praksom, dopuštena je žalba koja se podnosi protiv presude Općeg suda kojom je on, odlučujući po službenoj dužnosti ili povodom prigovora stranke o nedopuštenosti tužbe, utvrdio da je tužba dopuštena, ali ju je potom odbio kao neosnovanu (vidjeti u tom smislu presudu od 10. rujna 2009., Komisija/Ente per le Ville Vesuviane i Ente per le Ville Vesuviane/Komisija, C-445/07 P i C-455/07 P, EU:C:2009:529, t. 40. i navedenu sudsku praksu).
- 52 Iz navedenog slijedi da treba odbiti prigovor nedopuštenosti koji je iznio SFL.

Meritum

Prvi žalbeni razlog

– Argumentacija stranaka

- 53 Svojim prvim žalbenim razlogom Komisija, koju podupire Parlament, ističe da je Opći sud počinio pogrešku u tumačenju članka 263. četvrtog stavka UFEU-a i članka 18. stavka 7. Uredbe o SRM-u kada je u točkama 116. do 120., 127. i 137. pobijane presude smatrao da je sporni sanacijski program akt koji se može pobijati i koji proizvodi obvezujuće pravne učinke.
- 54 Komisija ponajprije ističe da ona ili, ovisno o slučaju, Vijeće daje sanacijskom programu obvezujuće pravne učinke kako bi se izbjeglo „stvarno prenošenje odgovornosti” u smislu sudske prakse koja proizlazi iz presude Meroni/Visoka vlast. Time što je u točki 132. pobijane presude utvrdio da Komisija nema nikakvu ovlast u pogledu izmjene sanacijskog programa, Opći je sud povrijedio odredbe članka 18. stavka 7. prvog, drugog i sedmog podstavka Uredbe o SRM-u.
- 55 Nadalje, tumačenje prema kojem sporni sanacijski program proizvodi samostalne pravne učinke neovisno o njegovoj potvrdi od strane Komisije ili, ovisno o slučaju, Vijeća, protivno je sudskoj praksi koja proizlazi iz presude Meroni/Visoka vlast. Naime, prema toj sudskoj praksi, nadležnosti koje uključuju izvršavanje diskrecijskih ovlasti ne mogu se delegirati na samostalna tijela koja nisu predviđena Ugovorima. Donošenje obvezujućih odluka takvih tijela trebalo bi se općenito ograničiti na strogo tehnička pitanja, bez prekoračivanja uskih granica utvrđenih temeljnim aktom. Doista, iz uvodne izjave 24. Uredbe o SRM-u proizlazi da je zakonodavac Unije bio vođen navedenom sudskom praksom prilikom donošenja te uredbe, u skladu s kojom su nadzor diskrecijskih aspekata sanacijskog programa mogle provoditi samo institucije Unije kojima su dodijeljene nadležnosti u području sanacije kreditnih institucija.
- 56 Usto, Komisija tvrdi da je Opći sud, time što je u točkama 130., 132. i 137. pobijane presude naveo da je pozvan ocijeniti samo određene diskrecijske aspekte koji su odlučujući za potvrdu sanacijskog programa, propustio uzeti u obzir činjenicu da su diskrecijski aspekti neodvojivo povezani s aspektima koji su u većoj mjeri tehničke prirode. Stoga, kada Komisija dođe u situaciju da iznosi prigovore u pogledu diskrecijskih aspekata sanacijskog programa, ona mu se protivi u cijelosti.
- 57 Uredbom o SRM-u uspostavljen je složen upravni postupak na način da, u skladu s člankom 18. stavkom 7. te uredbe, sanacijski postupak dovodi do odluke Komisije ili, ovisno o slučaju, Vijeća o potvrđivanju ili odbijanju sanacijskog programa koji je podnesen. Suprotno tomu, SRB-ovom procjenom ne prejudicira se ishod tog postupka. Stoga u okviru navedenog postupka samo mjere kojima se konačno utvrđuje stajalište Komisije ili Vijeća na kraju tog istog postupka predstavljaju akte koji se mogu pobijati, isključujući međumjere čiji je cilj priprema konačne odluke.
- 58 Naposljetku, što se tiče argumenta iz točaka 122., 124. i 140. pobijane presude, koji se temelji na pravu na pravno sredstvo iz članka 86. Uredbe o SRM-u protiv SRB-ovih odluka, Komisija podsjeća na to da se odredbama te uredbe ne može izmijeniti sustav pravnih sredstava predviđen Ugovorima.
- 59 SFL i SRB protive se toj argumentaciji. Tvrde da je Opći sud pravilno presudio da je sporni sanacijski program akt koji se može pobijati i koji proizvodi samostalne pravne učinke.

- 60 Najprije ističu da je na temelju, među ostalim, članka 7., članka 18. stavka 1. i članka 20. Uredbe o SRM-u SRB odgovoran za planiranje, osmišljavanje i donošenje sanacijskog programa. Suprotno tomu, u skladu s člankom 18. stavkom 7. te uredbe, u vezi s njezinim uvodnim izjavama 24. i 26., uloga Komisije i Vijeća ograničena je na sudjelovanje u postupku sanacije i nadzor diskrecijskih aspekata sanacijskog programa. U tom pogledu SFL pojašnjava da sanacijski program stupa na snagu ako Komisija ili Vijeće nisu uložili prigovor u roku od 24 sata od njegove dostave. Usto, u slučaju da se Komisija ili Vijeće ne slažu sa sanacijskim programom koji je izradio SRB, na njemu je da donese konačnu odluku u skladu s njihovim smjernicama.
- 61 SRB tvrdi da, iako je člankom 18. stavkom 7. Uredbe o SRM-u pravna i politička odgovornost za diskrecijske aspekte sanacijskog programa ograničena na Komisiju ili, ovisno o slučaju, Vijeće, njime se drugi elementi sanacijskog programa izričito stavljaju u nadležnost SRB-a. Uloga tih institucija jest potvrditi ili odbiti sanacijski program, ali ni u kojem slučaju na njima nije njegovo osmišljavanje, izrada ili primjena. Zakonodavac Unije povjerio je specijaliziranoj agenciji, odnosno SRB-u, zadaću provođenja izrazito tehničkih procjena koje su pretpostavka za donošenje sanacijskog programa. SRB je zadužen za planiranje, osmišljavanje i donošenje sanacijskih mjera te za praćenje njihove provedbe od strane nacionalnih tijela. U tim mu se okolnostima ne može uskratiti pravo na obranu sanacijskog programa jer bi se time povrijedila njegova prava obrane.
- 62 Nadalje, SFL i SRB tvrde da ocjena prema kojoj se SRB-ovom odlukom okončava postupak i stoga je treba smatrati aktom koji se može pobijati u slučaju sanacije financijske institucije nije proturječna sudskoj praksi koja proizlazi iz presude Meroni/Visoka vlast. Naime, Uredbom o SRM-u izbjegava se „stvarno prenošenje odgovornosti” u smislu te sudske prakse, osiguravajući da Komisija i, ovisno o slučaju, Vijeće mogu nadzirati svaki diskrecijski element odluke o sanaciji, pa čak mu se i usprotiviti. SRB smatra da ne postoji nikakva proturječnost između, s jedne strane, prava na podnošenje tužbe protiv SRB-a kao autora sanacijskog programa i, s druge strane, činjenice da su Komisija i, ovisno o slučaju, Vijeće uključeni u odluku o tom sanacijskom programu kao i činjenice da on ne može stupiti na snagu ako se te institucije tomu protive. U svakom slučaju, SRB smatra da ovlast za donošenje svih odluka o sanaciji, koja mu je povjerena na temelju članka 7. stavka 2. Uredbe o SRM-u, nije nadležnost koja je Ugovorom dodijeljena Komisiji i koju je ona odlučila delegirati, nego nadležnost koju je zakonodavac Unije uspostavio tom uredbom.
- 63 Naposljetku, SFL ističe da se u uvodnim izjavama 90. i 120. Uredbe o SRM-u kao i u člancima 7., 20. i 86. te uredbe navode SRB-ove ovlasti, pri čemu se pojašnjava da odluke koje donosi mogu biti predmet sudskog nadzora pred Sudom. Tako se člankom 86. stavkom 2. navedene uredbe propisuje takav nadzor nad svim SRB-ovim odlukama protiv kojih se, poput onih koje se odnose na sanacijske programe, ne može podnijeti žalba žalbenom vijeću. Suprotna argumentacija Komisije protivna je tim uvodnim izjavama i člancima iste uredbe i stoga predstavlja tumačenje *contra legem*.

– Ocjena Suda

- 64 Prvi žalbeni razlog odnosi se na pitanje je li Opći sud počinio pogrešku koja se tiče prava time što je u točkama 116. do 120., 127., 137., 149. i 150. pobijane presude presudio da je sporni sanacijski program akt koji se može pobijati u smislu članka 263. četvrtog stavka UFEU-a.
- 65 Prema ustaljenoj sudskoj praksi, predmet tužbe za poništenje na temelju članka 263. četvrtog stavka UFEU-a, u vezi s njegovim prvim stavkom, mogu biti sve odredbe ili mjere koje donesu institucije, tijela, uredi ili agencije Unije, u bilo kojem obliku, čija je svrha proizvesti obvezujuće

pravne učinke koji utječu na interese fizičke ili pravne osobe, bitno mijenjajući njezin pravni položaj. Kako bi se utvrdilo proizvodi li akt takve učinke i može li, slijedom toga, biti predmet takve tužbe, valja razmotriti njegovu bit i ocijeniti te učinke s obzirom na objektivne kriterije poput sadržaja navedenog akta, uzimajući u obzir, prema potrebi, kontekst njegova donošenja kao i ovlasti institucije, tijela, ureda ili agencije koja ga je donijela (vidjeti u tom smislu presude od 11. studenoga 1981., IBM/Komisija, 60/81, EU:C:1981:264, t. 9., od 6. svibnja 2021., ABLV Bank i dr./ESB, C-551/19 P i C-552/19 P, EU:C:2021:369, t. 39. i 41. i od 12. srpnja 2022., Nord Stream 2/Parlament i Vijeće, C-348/20 P, EU:C:2022:548, t. 62. do 64. i navedenu sudsku praksu).

- 66 Što se tiče, kao prvo, sadržaja spornog sanacijskog programa, točno je da se u njegovim člancima 1. do 4. najprije navodi da SRB „odlučuje” podvrgnuti društvo Banco Popular sanacijskom postupku jer su ispunjeni uvjeti iz članka 18. stavka 1. Uredbe o SRM-u, zatim u člancima 5. do 7. utvrđuju sanacijski instrumenti koje treba primijeniti i, naposljetku, u člancima 9. i 10. navodi da je na FROB-u da poduzme sve potrebne mjere za izvršenje te odluke i da će SRB pratiti to izvršenje.
- 67 Međutim, člankom 12. stavkom 1. spornog sanacijskog programa predviđa se da će on „stupiti na snagu” 7. lipnja 2017., a ne, kao što je to Opći sud pogrešno utvrdio u točki 117. pobijane presude, da je on na taj dan „stupio na snagu”. Osim toga, u članku 13. tog programa navodi se da je on upućen FROB-u i da će mu biti dostavljen nakon što ga potvrdi Komisija ili Vijeće.
- 68 Iz navoda izloženih u prethodnoj točki ove presude proizlazi da sporni sanacijski program, koji je SRB Odlukom SRB/EES/2017/08 donio na svojoj izvršnoj sjednici od 7. lipnja 2017. i koji predstavlja akt koji se pobijao pred Općim sudom u ovom predmetu, još nije bio potvrđen, što potvrđuje činjenica navedena u točkama 77. i 78. pobijane presude da je nakon njegova donošenja on bio dostavljen Komisiji 7. lipnja 2017. u 5.13 sati radi njegove potvrde, do koje je došlo istog dana u 6.30 sati. Iz tih navoda također proizlazi da su stupanje na snagu tog programa i stoga njegovo stvaranje obvezujućih pravnih učinaka ovisili o njegovu potvrđivanju.
- 69 Kao drugo, kad je riječ o kontekstu donošenja spornog sanacijskog programa, važno je istaknuti da je njegova pravna osnova, kao što je to navedeno u njegovoj preambuli, Uredba o SRM-u, osobito njezin članak 18. Sustav uspostavljen tom uredbom temelji se na utvrđenju, koje je u biti navedeno u njezinim uvodnim izjavama 24. i 26., da je izvršavanje sanacijskih ovlasti predviđenih navedenom uredbom obuhvaćeno politikom Unije u području sanacije, koje mogu urediti samo institucije Unije, i da postoji margina prosudbe prilikom donošenja svakog posebnog sanacijskog programa, uzimajući u obzir znatan utjecaj odluka o sanaciji na financijsku stabilnost država članica, samu Uniju i proračunski suverenitet država članica. Iz tih uvodnih izjava proizlazi da je zakonodavac Unije zbog tih razloga smatrao nužnim predvidjeti odgovarajuće sudjelovanje Vijeća i Komisije, odnosno sudjelovanje koje jača nužnu operativnu neovisnost SRB-a uz poštovanje načelâ delegiranja ovlasti agencijama utvrđenih u presudi Meroni/Visoka vlast, na koja se podsjeća u presudi od 22. siječnja 2014., Ujedinjena Kraljevina/Parlament i Vijeće (C-270/12, EU:C:2014:18).
- 70 Sud je u tim presudama u biti smatrao da su posljedice delegiranja ovlasti vrlo različite ovisno o tome radi li se o delegiranju, s jedne strane, jasno određenih provedbenih ovlasti čije izvršavanje, stoga, podliježe strogoj kontroli objektivnih kriterija koje je utvrdilo tijelo koje provodi delegiranje ili, s druge strane, o delegiranju „diskrecijske ovlasti, koja uključuje široku slobodu prosudbe, koja može, ovisno o načinu na koji se koristi, omogućiti izražavanje stvarne ekonomske politike” (vidjeti u tom smislu presudu Meroni/Visoka vlast, str. 43., 44. i 47. i presudu od 22. siječnja 2014., Ujedinjena Kraljevina/Parlament i Vijeće, C-270/12, EU:C:2014:18, t. 41.).

- 71 Prvom vrstom delegiranja ne mogu se znatno izmijeniti posljedice izvršavanja ovlasti na koje se delegiranje odnosi, dok druga vrsta delegiranja dovodi do „stvarnog prenošenja odgovornosti” s obzirom na to da se njime izbori tijela koje provodi delegiranje zamjenjuju onima tijela kojem su ovlasti delegirane (presuda Meroni/Visoka vlast, str. 43. i presuda od 22. siječnja 2014., Ujedinjena Kraljevina/Parlament i Vijeće, C-270/12, EU:C:2014:18, t. 42.). U predmetu u kojem je donesena presuda Meroni/Visoka vlast Sud je presudio da se delegiranje ovlasti o kojem je bila riječ u tom predmetu ne može smatrati usklađenim sa „zahtjevima Ugovora” s obzirom na to da predmetnim tijelima daje „slobodu prosudbe koja uključuje široku diskrecijsku ovlast”, pri čemu je pojasnio da Visoka vlast, time što je zadržala samo mogućnost uskraćivanja potvrde odluka tih tijela, nije zadržala dostatne ovlasti za izbjegavanje takvog prenošenja odgovornosti (vidjeti u tom smislu presudu Meroni/Visoka vlast, str. 47.).
- 72 Iz razmatranja na stranici 44. presude Meroni/Visoka vlast proizlazi da sudska praksa proizišla iz te presude počiva na pretpostavci da ravnoteža ovlasti, koja je karakteristična za institucionalnu strukturu Unije, predstavlja temeljno jamstvo koje se dodjeljuje Ugovorima i da bi delegiranje široke diskrecijske ovlasti ugrozilo to jamstvo jer bi tu ovlast povjerilo tijelima koja nisu ona koja su Ugovorima utvrđena za osiguranje i nadzor izvršavanja ovlasti u okviru vlastitih dužnosti. S obzirom na razmatranja na stranicama 43. i 46. te presude, široka diskrecijska ovlast koja se navodi u toj sudskoj praksi odnosi se, među ostalim, na temeljna pitanja predmetnog područja politike, koja uključuju široku marginu prosudbe kako bi se pomirili različiti ciljevi koji su ponekad proturječni.
- 73 Konkretnije, iz navedene sudske prakse proizlazi da primjenjivost načelâ delegiranja ovlasti agencijama, koja se tom praksom utvrđuju, ne ovisi o pojedinačnoj ili općoj prirodi akata koje su agencije ovlaštene donositi, nego samo o tome odnosi li se delegiranje na široku diskrecijsku ovlast ili, naprotiv, na provedbene ovlasti koje su precizno ograničene (vidjeti u tom smislu presudu od 22. siječnja 2014., Ujedinjena Kraljevina/Parlament i Vijeće, C-270/12, EU:C:2014:18, t. 54., 65. i 66.).
- 74 Doista, kao što to proizlazi iz uvodnih izjava 24. i 26. Uredbe o SRM-u, sustavom uspostavljenim tom uredbom nastoje se konkretizirati načela utvrđena u presudi Meroni/Visoka vlast i na koja se podsjeća u presudi od 22. siječnja 2014., Ujedinjena Kraljevina/Parlament i Vijeće (C-270/12, EU:C:2014:18).
- 75 Točno je da je na temelju članka 7. stavka 2. Uredbe o SRM-u SRB zadužen za donošenje svih odluka o sanaciji koje se odnose, među ostalim, na financijske institucije i grupe koje se smatraju značajnima za financijsku stabilnost u Uniji kao i na druge prekogranične grupe. U tu se svrhu člankom 18. stavcima 1. i 6. Uredbe o SRM-u određuje da SRB donosi sanacijski program u pogledu tih subjekata i grupa samo ako nakon primitka ESB-ove obavijesti o ocjeni u pogledu propadanja ili vjerojatne propasti predmetnog subjekta, ili na vlastitu inicijativu, smatra da su ispunjeni uvjeti za sanaciju navedeni u članku 18. stavku 1. točkama (a) do (c) te uredbe. Ti se uvjeti odnose na propadanje ili vjerojatnu propast subjekta, nepostojanje alternativnih mjera u odnosu na sanaciju kao i na nužnost sanacijskih mjera radi javnog interesa.
- 76 Ako su ti uvjeti ispunjeni, SRB na temelju članka 18. stavka 6. Uredbe o SRM-u donosi sanacijski program kojim se predmetni subjekt podvrgava sanacijskom postupku, utvrđuje se da se na njega primjenjuju sanacijski instrumenti iz članka 22. stavka 2. te uredbe te se ujedno utvrđuje korištenje Jedinstvenog sanacijskog fonda. Člankom 22. stavkom 4. navedene uredbe pojašnjava se da se ti

instrumenti, osim instrumenta odvajanja imovine, mogu primjenjivati pojedinačno ili u bilo kojoj kombinaciji kako bi se postigli ciljevi sanacije predviđeni u članku 14. iste uredbe, u skladu sa sanacijskim načelima utvrđenima u njezinu članku 15.

- 77 Međutim, iako se odredbama iz dviju prethodnih točaka SRB-u dodjeljuje široka diskrecijska ovlast u pogledu pitanja treba li i na koji način predmetni subjekt biti predmet sanacijskog postupka, ta je ovlast, na temelju članka 18. stavaka 1. i 4. do 6. Uredbe o SRM-u, ograničena objektivnim kriterijima i uvjetima kojima se ograničava područje djelovanja SRB-a, a koji se odnose na uvjete i sanacijske instrumente. Usto, tom se uredbom predviđa sudjelovanje Komisije i Vijeća u postupku koji dovodi do donošenja sanacijskog programa, koji, kako bi stupio na snagu, mora dobiti suglasnost Komisije i, ovisno o slučaju, Vijeća.
- 78 Tako u skladu s člankom 30. stavcima 1. i 2. Uredbe o SRM-u SRB obavješćuje Komisiju o svim mjerama koje poduzima s ciljem pripreme sanacije i razmjenjuje s Komisijom i Vijećem sve informacije potrebne za izvršavanje njihovih zadaća. Na temelju članka 43. stavka 3. te uredbe, Komisija imenuje predstavnika koji je ovlašten sudjelovati na SRB-ovim izvršnim sjednicama i plenarnim sjednicama kao stalni promatrač, sudjelovati u raspravama i imati pristup svim dokumentima.
- 79 Osim toga, člankom 18. stavkom 7. prvim podstavkom Uredbe o SRM-u navodi se da je SRB dužan dostaviti Komisiji sanacijski program odmah nakon njegova donošenja, a u drugom i trećem podstavku da Komisija u roku od 24 sata od tog dostavljanja potvrđuje sanacijski program ili ulaže prigovor na njegove diskrecijske aspekte, osim na one koji se odnose na poštovanje kriterija javnog interesa i na iznos sredstava iz Jedinog sanacijskog fonda. Što se tiče potonjih diskrecijskih aspekata, u tom trećem podstavku pojašnjava se da Komisija u roku od 12 sati od tog dostavljanja može predložiti Vijeću ulaganje prigovora. Naposljetku, člankom 18. stavkom 7. petim podstavkom Uredbe o SRM-u određuje se da sanacijski program može stupiti na snagu samo ako ni Vijeće ni Komisija ne ulože nikakav prigovor u roku od 24 sata nakon što ga SRB dostavi.
- 80 Stoga se odredbama članka 18. stavka 7. Uredbe o SRM-u stupanje na snagu sanacijskog programa uvjetuje potvrdom Komisije ako ona ili Vijeće ne ulože prigovor. Kada Komisija potvrdi takav program, ona mora u potpunosti preuzeti odgovornosti koje su joj povjerene Ugovorima.
- 81 Iz točaka 75. do 80. ove presude proizlazi da se odredbama članka 18. Uredbe o SRM-u, na temelju kojih je donesen sporni sanacijski program, izbjegava „prenošenje odgovornosti” u smislu sudske prakse koja proizlazi iz presude Meroni/Visoka vlast. Naime, iako se tim odredbama SRB-u dodjeljuju ovlast ocjenjivanja jesu li u konkretnom slučaju ispunjeni uvjeti za donošenje sanacijskog programa i ovlast utvrđivanja instrumenata nužnih za takav program, njima se Komisiji ili, ovisno o slučaju, Vijeću daje odgovornost za konačnu ocjenu njegovih diskrecijskih aspekata koji su obuhvaćeni politikom Unije u području sanacije kreditnih institucija i koji, kao što to proizlazi iz članka 14. i uvodnih izjava 24., 26. i 62. Uredbe o SRM-u, podrazumijevaju odvagivanje različitih ciljeva i interesa koji se tiču očuvanja financijske stabilnosti Unije i cjelovitosti unutarnjeg tržišta, uzimanja u obzir proračunskog suvereniteta država članica i zaštite interesa dioničara i vjerovnika.

- 82 Kao treće, što se tiče SRB-ovih ovlasti, valja istaknuti da se tumačenjem Općeg suda u točkama 129. i 130. pobijane presude, prema kojem sanacijski program može proizvoditi obvezujuće pravne učinke neovisno o Komisijinoj odluci o potvrdi, povređuju ovlasti koje su SRB-u dodijeljene Uredbom o SRM-u i sudska praksa koja proizlazi iz presude Meroni/Visoka vlast.
- 83 Naime, iako se člancima 7. i 18. te uredbe predviđa da je SRB zadužen za izradu i donošenje sanacijskog programa, njima mu se ipak ne dodjeljuje ovlast donošenja akta koji proizvodi samostalne pravne učinke. U okviru sanacijskog postupka, kako to proizlazi iz članka 18. Uredbe o SRM-u, Komisijina potvrda neophodan je element kako bi sanacijski program stupio na snagu, kao što je to Opći sud pravilno istaknuo u točki 128. pobijane presude.
- 84 Ta je potvrda također odlučujuća za sadržaj predmetnog sanacijskog programa.
- 85 Naime, iako se člankom 18. stavkom 7. Uredbe o SRM-u omogućuje Komisiji potvrđivanje takvog programa bez ulaganja prigovorâ na njegove diskrecijske aspekte odnosno predlaganja Vijeću da ono to učini, njime se također omogućuje Komisiji i Vijeću da svojom ocjenom zamijene SRB-ovu ocjenu u pogledu tih diskrecijskih aspekata iznošenjem prigovora na njih, u kojem je slučaju SRB, na temelju sedmog podstavka tog članka 18. stavka 7., u roku od osam sati dužan izmijeniti taj program u skladu s razlozima koje su iznijeli Komisija ili Vijeće, i to kako bi navedeni program stupio na snagu.
- 86 Također valja istaknuti, kao što to proizlazi iz članka 18. stavka 8. te uredbe, da je konačni učinak prigovora Vijeća, koji je obrazložen time da nije zadovoljen kriterij javnog interesa, sprečavanje sanacije predmetnog subjekta na temelju navedene uredbe, pri čemu taj subjekt tada mora biti likvidiran redovnim putem u skladu s mjerodavnim nacionalnim pravom.
- 87 U ovom je predmetu Komisija Odlukom 2017/1246 potvrdila sporni sanacijski program. Kao što je ona to izričito naglasila u uvodnoj izjavi 4. te odluke, potvrdom tog programa ona je izrazila svoju „suglasnost” s njegovim sadržajem i „razlozima koje je SRB iznio zbog kojih je sanacija nužna radi javnog interesa”. U tom su pogledu, kao što je to Komisija istaknula na raspravi, diskrecijski aspekti sanacijskog programa, koji se odnose kako na utvrđivanje uvjeta za sanaciju tako i na određivanje sanacijskih instrumenata, neodvojivo povezani s tehničkim aspektima sanacije. Suprotno onomu što je Opći sud utvrdio u točki 137. pobijane presude, nije moguće stoga razlikovati te diskrecijske aspekte od tih tehničkih aspekata u svrhu utvrđivanja akta koji se može pobijati u kontekstu sanacijskog programa koji je u cijelosti potvrdila Komisija.
- 88 Na taj je način sanacijska mjera koju je donio SRB u spornom sanacijskom programu konačno utvrđena te je proizvela obvezujuće pravne učinke tek Komisijinom odlukom o potvrdi, tako da, s obzirom na, među ostalim, načela utvrđena u presudi Meroni/Visoka vlast, Komisija, a ne SRB, mora pred sudom Unije odgovarati za navedenu sanacijsku mjeru.
- 89 Stoga iz sadržaja spornog sanacijskog programa, konteksta njegova donošenja i SRB-ovih ovlasti proizlazi da on nije proizveo obvezujuće pravne učinke koji utječu na interese pravne ili fizičke osobe, tako da on nije akt koji može biti predmet tužbe za poništenje na temelju članka 263. četvrtog stavka UFEU-a.
- 90 Razmatranja koja je Opći sud iznio u točkama 121. do 123. pobijane presude ne mogu dovesti u pitanje prethodnu ocjenu.

- 91 U tom pogledu, suprotno onomu što je Opći sud smatrao u tim točkama, iz članka 86. stavaka 1. i 2. Uredbe o SRM-u ne može se zaključiti da je sporni sanacijski program mogao biti predmet tužbe za poništenje. Naime, kao što to ističe Komisija, odredbama uredbe ne može se izmijeniti sustav pravnih sredstava predviđen UFEU-om. Usto, iz samog teksta tih odredaba Uredbe o SRM-u proizlazi da se postupci na koje se te odredbe odnose moraju pokrenuti pred Sudom „u skladu s člankom 263. UFEU-a”, što pretpostavlja da se njima poštuje uvjet iz tog članka koji se odnosi na mogućnost pobijanja osporavanog akta.
- 92 Točno je da je Sud u točkama 56. i 66. presude od 6. svibnja 2021., ABLV Bank i dr./ESB (C-551/19 P i C-552/19 P, EU:C:2021:369), u biti presudio da sanacijski program može, kao konačan rezultat složenog sanacijskog postupka, biti predmet sudskog nadzora pred sudom Unije. Međutim, u predmetu u kojem je donesena ta presuda od Suda se tražilo da ocijeni zakonitost odluke Općeg suda kojom su proglašene nedopuštenima tužbe za poništenje koje nisu bile podnesene protiv takvog programa, nego protiv ESB-ovih pripremnih akata kojima je utvrđeno da subjekti propadaju ili je vjerojatno da će propasti u smislu članka 18. stavka 1. Uredbe o SRM-u. Razmatranja iznesena u tim točkama 56. i 66. stoga treba tumačiti s obzirom na ustaljenu sudsku praksu Suda o složenim postupcima prema kojoj, u slučaju akata koji se izrađuju u više postupovnih faza, akt koji može biti predmet tužbe za poništenje jest u načelu samo mjera kojom se na kraju postupka konačno utvrđuje stajalište nadležne institucije, tijela, ureda ili agencije Unije, pri čemu su isključene međumjere čiji je cilj priprema te konačne mjere i koje ne proizvode samostalne pravne učinke (vidjeti u tom smislu presude od 11. studenoga 1981., IBM/Komisija, 60/81, EU:C:1981:264, t. 10., od 3. lipnja 2021., Mađarska/Parlament, C-650/18, EU:C:2021:426, t. 43. i 46. i od 22. rujna 2022., IMG/Komisija, C-619/20 P i C-620/20 P, EU:C:2022:722, t. 103.).
- 93 U takvom složenom postupku akti doneseni tijekom pripremnih faza donošenja konačnog akta ne mogu biti predmet tužbe za poništenje ako ne proizvode samostalne pravne učinke.
- 94 Suprotno onomu što je Opći sud presudio u točkama 122. do 124. pobijane presude, iz članka 86. Uredbe o SRM-u i presude od 6. svibnja 2021., ABLV Bank i dr./ESB (C-551/19 P i C-552/19 P, EU:C:2021:369), ne može se zaključiti da je sporni sanacijski program akt koji može biti predmet tužbe za poništenje pred Općim sudom zbog toga što ne predstavlja konačan rezultat predmetnog sanacijskog postupka, s obzirom na to da je taj rezultat nastao tek Komisijinom potvrdom tog programa, i što nije proizveo samostalne pravne učinke, kao što to proizlazi iz prethodne analize.
- 95 Prethodna se ocjena ne može dovesti u pitanje ni razmatranjima Općeg suda iz točaka 146. i 147. pobijane presude, prema kojima bi nepriznavanje mogućnosti pobijanja spornog sanacijskog programa dovelo do povrede prava tužitelja u prvostupanjskom postupku na djelotvornu sudsku zaštitu.
- 96 Naime, Komisijina odluka o potvrdi, kao što je Odluka 2017/1246, ima, kao takva, obilježja akta koji može biti predmet tužbe za poništenje na temelju članka 263. četvrtog stavka UFEU-a. Stoga, dotične fizičke ili pravne osobe mogu u okviru tužbe za poništenje protiv takve odluke isticati nezakonitost sanacijskog programa koji je ta institucija potvrdila i tako mu dala obvezujuće pravne učinke, čime im se jamči dovoljna sudska zaštita (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. 53. i navedenu sudsku praksu). U tom pogledu valja pojasniti, kao što to proizlazi iz točaka 87. i 88. ove presude, da se smatra da je Komisija takvom potvrdom preuzela elemente i razloge sadržane u tom programu, tako da pred sudom Unije, ovisno o slučaju, ona mora odgovarati za njih.

- 97 Iz svih prethodnih razmatranja proizlazi da sporni sanacijski program nije akt koji se može pobijati u smislu članka 263. četvrtog stavka UFEU-a.
- 98 Stoga pobijanu presudu valja ukinuti u dijelu u kojem je njome proglašena dopuštenom tužba za poništenje tog programa.

Drugi i treći žalbeni razlog

- 99 Budući da se pobijana presuda ukida na temelju prvog žalbenog razloga, nije potrebno ispitati drugi i treći žalbeni razlog.

Tužba pred Općim sudom

- 100 U skladu s drugom rečenicom članka 61. prvog stavka Statuta Suda Europske unije, Sud nakon ukidanja odluke Općeg suda može konačno odlučiti o sporu ako stanje postupka to dopušta.
- 101 To je slučaj u ovom predmetu, s obzirom na to da Sud raspolaže svim potrebnim elementima za odlučivanje o dopuštenosti tužbe u prvostupanjskom postupku.
- 102 Zbog razloga navedenih u točkama 66. do 97. ove presude, sporni sanacijski program nije akt koji se može pobijati u smislu članka 263. četvrtog stavka UFEU-a.
- 103 U tim okolnostima valja odbaciti kao nedopuštenu tužbu koju su podnijeli Fundación i SFL pred Općim sudom.

Troškovi

- 104 U skladu s člankom 184. stavkom 2. Poslovnika Suda, kad je žalba osnovana i Sud sâm konačno odluči u sporu, Sud odlučuje o troškovima.
- 105 Članak 138. stavak 1. tog Poslovnika, koji se na temelju njegova članka 184. stavka 1. primjenjuje na žalbeni postupak, određuje da je stranka koja ne uspije u postupku dužna, na zahtjev protivne stranke, snositi troškove.
- 106 Budući da u ovom slučaju SFL nije uspio u žalbenom postupku, valja mu, s obzirom na zahtjev Komisije, naložiti da, osim vlastitih troškova, snosi i troškove te institucije u okviru tog postupka. Budući da Fundación i SFL nisu uspjeli u prvostupanjskom postupku, valja im, s obzirom na zahtjeve SRB-a i društva Banco Santander, naložiti da, osim vlastitih troškova, snose i troškove SRB-a i društva Banco Santander u okviru tog postupka.
- 107 Članak 138. stavak 3. Poslovnika, koji se primjenjuje na žalbeni postupak u skladu s člankom 184. stavkom 1., propisuje da ako stranke djelomično uspiju u svojim zahtjevima, svaka stranka snosi vlastite troškove. Budući da SRB nije uspio u pogledu dopuštenosti pravnog sredstva, o čemu je jedino i bila riječ u okviru žalbenog postupka, snosit će vlastite troškove žalbenog postupka.
- 108 U skladu s člankom 140. stavkom 1. Poslovnika, koji se na temelju njegova članka 184. stavka 1. primjenjuje na žalbeni postupak, države članice i institucije koje su intervenirale u postupak snose vlastite troškove. Stoga će Kraljevina Španjolska, Parlament i Vijeće, intervenijenti u

prvostupanjskom postupku, snositi vlastite troškove prvostupanjskog i žalbenog postupka. Komisija će, kao intervenijent u prvostupanjskom postupku, snositi vlastite troškove u vezi s tim postupkom.

Slijedom navedenog, Sud (veliko vijeće) proglašava i presuđuje:

- 1. Presuda Općeg suda Europske unije od 1. lipnja 2022., *Fundación Tatiana Pérez de Guzmán el Bueno i SFL/SRB (T-481/17, EU:T:2022:311)* ukida se u dijelu u kojem je njome proglašena dopuštenom tužba koju su podnijeli *Fundación Tatiana Pérez de Guzmán el Bueno i Stiftung für Forschung und Lehre (SFL)* radi poništenja Odluke SRB/EES/2017/08 izvršne sjednice Jedinственоg sanacijskog odbora od 7. lipnja 2017. o donošenju sanacijskog programa za društvo Banco Popular Español SA.**
- 2. Tužba koju su podnijeli *Fundación Tatiana Pérez de Guzmán el Bueno i Stiftung für Forschung und Lehre (SFL)* radi poništenja Odluke SRB/EES/2017/08 odbacuje se kao nedopuštena.**
- 3. Zakladama *Fundación Tatiana Pérez de Guzmán el Bueno i Stiftung für Forschung und Lehre (SFL)* nalaže se snošenje vlastitih troškova kao i troškova Jedinственоg sanacijskog odbora i društva Banco Santander SA, u okviru prvostupanjskog postupka. SFL snosi vlastite troškove i troškove Europske komisije u okviru žalbenog postupka.**
- 4. Jedinствени sanacijski odbor snosi vlastite troškove u okviru žalbenog postupka.**
- 5. Kraljevina Španjolska, Europski parlament i Vijeće Europske unije snose vlastite troškove prvostupanjskog i žalbenog postupka. Europska komisija snosi vlastite troškove u okviru prvostupanjskog postupka.**

Potpisi