



## Zbierka súdnych rozhodnutí

NÁVRHY GENERÁLNEHO ADVOKÁTA  
GIOVANNI PITRUZZELLA  
prednesené 28. mája 2020<sup>1</sup>

**Spojené veci C-597/18 P, C-598/18 P, C-603/18 P a C-604/18 P**

**Rada Európskej únie  
proti  
Dr. K. Chrysostomides & Co. LLC,  
a ostatným účastníkom konania uvedeným v prílohe I<sup>2</sup>  
Európska komisia,  
Európska centrálna banka (ECB),  
Euroskupina  
Európska únia (C-597/18 P)  
a  
Rada Európskej únie  
proti  
Eleni Pavlikka Bourdouvali,  
a ostatným účastníkom konania uvedeným v prílohe II<sup>3</sup>  
Európska komisia,  
Európska centrálna banka (ECB),  
Euroskupina  
Európska únia (C-598/18 P)  
a  
Dr. K. Chrysostomides & Co. LLC,  
a ostatní účastníci konania uvedení v prílohe I (C-603/18 P)  
Eleni Pavlikka Bourdouvali,  
a ostatní účastníci konania uvedení v prílohe II,  
(C-604/18 P)  
proti  
Rade Európskej únie  
Európska komisia,  
Európska centrálna banka (ECB),  
Euroskupina,  
Európska únia (C-603/18 P a C-604/18 P)**

„Odvolanie – Mimozmluvná zodpovednosť – Hospodárska a menová politika – Program podpory stability Cypru – Euroskupina – Právna povaha – Právomoc súdov Únie“

<sup>1</sup> Jazyk prednesu: taliančina.

<sup>2</sup> Zoznam ostatných účastníkov konania je pripojený iba k zneniu doručenému účastníkom konania.

<sup>3</sup> Zoznam ostatných účastníkov konania je pripojený iba k zneniu doručenému účastníkom konania.

1. Aká je právna povaha Euroskupiny? Aké je miesto tohto subjektu v zložitom inštitucionálnom rámci Hospodárskej a menovej únie (ďalej len „HMÚ“)? Možno Euroskupinu považovať za „orgán“ v zmysle článku 340 druhého odseku ZFEÚ? Majú sudy Únie z tohto dôvodu právomoc rozhodovať o žalobách o náhradu škody podaných na základe uvedeného ustanovenia proti Euroskupine, a to v súvislosti so škodou spôsobenou údajne škodlivým konaním, ktorého sa dopustil tento subjekt?

2. Uvedené otázky sú predmetom analýzy v týchto návrhoch, ktoré sa týkajú dvoch odvolaní podaných Radou Európskej únie<sup>4</sup>, na ktorej podporu vstúpila do konania Európska komisia, proti dvom rozsudkom Všeobecného súdu (ďalej len „napadnuté rozsudky“)<sup>5</sup>, ktorými tento súd zamietol námietky neprípustnosti vznesené Radou vo vzťahu k žalobám o náhradu škody podaným okrem iného proti Euroskupine.

3. Veci týkajúce sa dvoch vyššie uvedených odvolaní Rady, na ktoré sa v súlade s požiadavkou Súdneho dvora zameriavajú tieto návrhy, sú spojené s dvoma ďalšími vecami týkajúcimi sa odvolaní<sup>6</sup> podaných majiteľmi vkladov alebo akcionármi dvoch cyperských bánk (uvedenými v prílohách I a II, ďalej len „žalobcovia v prvom stupni“) proti napadnutým rozsudkom. Títo žalobcovia v prvom stupni navrhujú zrušenie uvedených rozsudkov v rozsahu, v akom Všeobecný súd zamietol žaloby o náhradu škody, ktoré podali proti Rade, Komisii, Európskej centrálnej banke (ECB) a Euroskupine v súvislosti so škodami údajne spôsobenými sériou aktov žalovaných orgánov vrátane niektorých vyhlásení Euroskupiny.<sup>7</sup>

4. Prejednávané veci majú nesporný inštitucionálny význam. Súdnemu dvoru poskytujú možnosť objasniť právnu povahu Euroskupiny, t. j. subjektu, ktorý má jednoznačne významný politický vplyv, v ústavnom/inštitucionálnom rámci Únie však predstavuje pravdepodobne najdiskutovanejší subjekt, ktorý je zároveň najzložitejšie klasifikovať.

## I. Právny rámec

5. V článku 137 ZFEÚ sa uvádza, že „podrobnosti o zasadaniach ministrov členských štátov, ktorých menou je euro, sú stanovené Protokolom o euroskupine“.

6. Protokol č. 14 o euroskupine pripojený k Zmluve o Európskej únii a k Zmluve o fungovaní Európskej únie (ďalej len protokol č. 14“) vo svojej preambule uvádza, že „VYSOKÉ ZMLUVNÉ STRANY, ŽELAJÚC SI presadzovať podmienky silnejšieho hospodárskeho rastu v Európskej únii a na tento účel rozvíjať stále užšiu koordináciu hospodárskych politík v rámci oblasti, kde sa používa euro, VEDOMÉ SI potreby upraviť osobitné ustanovenia pre posilnený dialóg medzi členskými štátmi, ktorých menou je euro, očakávajú, že euro sa stane menou všetkých členských štátov Únie, SA DOHODLI NA týchto ustanoveniach...“ uvedených v článkoch 1 a 2 tohto protokolu.

7. V článku 1 protokolu č. 14 sa stanovuje, že „ministri členských štátov, ktorých menou je euro, sa stretávajú na neformálnych zasadnutiach. Takéto zasadnutia sa konajú, ak je to potrebné, na prediskutovanie otázok týkajúcich sa osobitných povinností, ktoré majú spoločné v súvislosti s jednotnou menou. Komisia sa zúčastňuje na zasadnutiach. Európska centrálna banka je pozývaná k účasti na takýchto zasadnutiach, ktoré pripravujú zástupcovia ministrov zodpovedných za financie v členských štátoch, ktorých menou je euro, a zástupcovia Komisie“.

4 Rada/K. Chrysostomides & Co. a i. (C-597/18 P) a Rada/Bourdouvali a i. (C-598/18 P).

5 Rozsudky z 13. júla 2018, K. Chrysostomides & Co. a i./Rada a i. (T-680/13, EU:T:2018:486), Bourdouvali a i./Rada a i. (T-786/14, neuvverejnený, EU:T:2018:487).

6 K. Chrysostomides & Co. a i./Rada a i. (C-603/18 P), a Bourdouvali a i./Rada a i. (C-604/18 P).

7 Pozri podrobne body 75 až 79 a 71 až 75 napadnutých rozsudkov vo veciach T-680/13 a T-786/14.

8. V článku 2 protokolu č. 14 sa stanovuje, že „ministri členských štátov, ktorých menou je euro, volia na dva a pol roka svojho predsedu väčšinou týchto členských štátov“.

## II. Skutkový stav

9. Okolnosti predchádzajúce sporu sa presne opisujú v bodoch 10 až 46 napadnutých rozsudkov, na ktoré sa odkazuje pre podrobnejšie informácie.

10. Na účely týchto návrhov stačí pripomenúť, že v priebehu finančnej krízy, ktorá sa začala v roku 2011, niekoľko bánk so sídlom na Cypre, vrátane Cyprus Popular Bank a Bank of Cyprus, postihli v roku 2012 závažné finančné ťažkosti.

11. Cyperská republika predložila s cieľom zasiahnuť na podporu svojho bankového sektora v júni 2012 predsedovi Euroskupiny žiadosť o finančnú pomoc, ktorá viedla k rokovaniu o memorande o porozumení v rámci programu makroekonomickej úpravy medzi Komisiou v spolupráci s ECB a Medzinárodným menovým fondom (MMF) a cyperskými orgánmi.

12. Uvedené memorandum o porozumení schválila 24. apríla 2013 Rada guvernérov Európskeho mechanizmu pre stabilitu (EMS), ktoré bolo podpísané 26. apríla 2013, pričom 30. apríla 2013 ho schválil cyperský parlament.

13. Dňa 25. apríla 2013 prijala Rada na základe článku 136 ods. 1 ZFEÚ rozhodnutie 2013/236 o osobitných opatreniach na obnovenie finančnej stability a udržateľného rastu určené Cypru<sup>8</sup>.

14. V období pred prijatím memoranda o porozumení, ako aj po jeho podpise a schválení vydala Euroskupina viacero verejných vyhlásení týkajúcich sa finančnej pomoci pre Cyperskú republiku.

15. Konkrétne vo vyhlásení z 25. marca 2013 Euroskupina okrem iného oznámila, že dospela k dohode o základných prvkoch budúceho programu makroekonomickej úpravy podporovaného všetkými členskými štátmi, ktorých menou je euro, ako aj Komisiou, ECB a MMF. Vyhlásením z 13. mája 2013 Euroskupina uvítala rozhodnutie Rady guvernérov EMS schváliť prvú časť pomoci a potvrdila, že Cyperská republika vykonala opatrenia dohodnuté v memorande o porozumení z 26. apríla 2013. Vyhlásením z 13. septembra 2013 Euroskupina okrem iného prijala s potešením jednak závery prvej kontrolnej misie Komisie, ECB a MMF, jednak skutočnosť, že Bank of Cyprus vystúpila z postupu riešenia krízových situácií.

## III. Konanie na Všeobecnom súde a napadnutý rozsudok

16. Návrhmi doručenými na Všeobecný súd 20. decembra 2013 (vec T-680/13) a 1. decembra 2014 (vec T-786/14) podali žalobcovia v prvom stupni žaloby o náhradu škody uvedené v bode 3 vyššie, pričom okrem iného žalovali Euroskupinu.

17. V priebehu konania na Všeobecnom súde vzniesli Rada, Komisia a ECB samostatnými podaniami<sup>9</sup> námietky neprípustnosti podľa článku 114 Rokovacieho poriadku Všeobecného súdu.

18. Napadnutými rozsudkami Všeobecný súd zamietol žaloby podané žalobcami v prvom stupni a zaviazal ich na náhradu trov konania.

<sup>8</sup> Ú. v. EÚ L 141, 2013, s. 32.

<sup>9</sup> Pozri body 50 až 55 napadnutých rozsudkov.

#### IV. Návrhy účastníkov konania

19. Vo veciach C-597/18 P a C-598/18 P, na ktoré sa zameriavajú tieto návrhy, Rada navrhuje, aby Súdny dvor zrušil časti napadnutých rozsudkov, v ktorých Všeobecný súd zamietol námietky neprípustnosti, ktoré predložila v súvislosti so žalobami o náhradu škody podanými proti Euroskupine, a zaviazal žalobcov v prvom stupni na náhradu trov konania.

20. V uvedených veciach žalobcovia v prvom stupni navrhujú, aby Súdny dvor zamietol odvolania podané Radou a zaviazal ju na náhradu trov konania.

21. Komisia navrhuje, aby Súdny dvor vyhovel odvolaniam podaným Radou a zaviazal žalobcov v prvom stupni na náhradu trov konania o oboch odvolaniach.

22. Fínska republika, ktorej bolo uznesením predsedu Súdneho dvora z 21. februára 2019 povolené vstúpiť do konania ako vedľajší účastník konania na podporu návrhov Rady, navrhuje, aby Súdny dvor vyhovel odvolaniam Rady a zrušil napadnuté rozsudky v rozsahu, v akom Všeobecný súd vyhlásil žaloby o náhradu škody podané žalobcami v prvom stupni za prípustné vo vzťahu k Euroskupine.

#### V. Analýza odvolaní

23. Rada vo svojich odvolaniach, na ktoré sa, ako už bolo uvedené vyššie, zameriavajú tieto návrhy, spochybňuje úvahy Všeobecného súdu v napadnutých rozsudkoch (uvedené v bodoch 106 až 114 rozsudku vo veci T-680/13 a v bodoch 102 až 110 rozsudku vo veci T-786/14) a následný záver, podľa ktorého sa Euroskupina má považovať za „orgán“ v zmysle článku 340 druhého odseku ZFEÚ, s tým dôsledkom, že škodlivé konanie, ktorého sa dopustí Euroskupina, možno pripísať Únii.

##### A. Úvahy Všeobecného súdu v relevantnej časti napadnutých rozsudkov

24. Všeobecný súd v napadnutých rozsudkoch predovšetkým uviedol, že podľa judikatúry pojem „orgán“ použitý v článku 340 druhom odseku ZFEÚ zahŕňa nielen inštitúcie Únie vymenované v článku 13 ods. 1 ZEÚ, ale aj všetky ďalšie orgány, úrady alebo agentúry Únie založené Zmluvami, ktoré sú určené na prispievanie k dosiahnutiu cieľov Únie.<sup>10</sup>

25. Všeobecný súd ďalej usúdil, že skutočnosť, že Súdny dvor v rozsudku z 20. septembra 2016, Mallis a i./Komisia a ECB (C-105/15 P až C-109/15 P, EU:C:2016:702, ďalej len „rozsudok Mallis“; konkrétne pozri bod 61) konštatoval, že Euroskupinu nemožno považovať za „orgán, úrad alebo agentúru Únie“ v zmysle článku 263 ZFEÚ, nevylučuje možnosť kvalifikovať ju ako „orgán“ podľa článku 340 druhého odseku ZFEÚ. V tejto súvislosti Všeobecný súd pripomenul, že z judikatúry jednak vyplýva, že žaloba o neplatnosť a žaloba o náhradu škody sú rozdielne a samostatné prostriedky súdnej nápravy, ktoré majú odlišné funkcie a jednak, že na to, aby akt alebo konanie zakladajúce nárok na náhradu škody mohli viesť k vzniku mimozmluvnej zodpovednosti Únie, nie je nevyhnutné, aby daný akt alebo konanie mohli byť tiež predmetom žaloby o neplatnosť podľa článku 263 ZFEÚ.<sup>11</sup>

<sup>10</sup> Body 106 (vec T-680/13) a 102 (vec T-786/14) napadnutých rozsudkov.

<sup>11</sup> Body 107 až 110 (vec T-680/13) a 103 až 106 (vec T-786/14) napadnutých rozsudkov a citovaná judikatúra.

26. Všeobecný súd z toho vyvodil, že identifikácia subjektov Únie, ktoré možno považovať za „orgány“ v zmysle článku 340 druhého odseku ZFEÚ, sa musí vykonať podľa kritérií vlastných tomuto ustanoveniu, ktoré sa odlišujú od parametrov uvedených v článku 263 ZFEÚ. Z tohto dôvodu je na uvedený účel podľa Všeobecného súdu potrebné určiť, či subjekt Únie, ktorému sa vytýkaný akt alebo správanie pripisuje, bol založený zmluvami a jeho úlohou je prispieť k dosiahnutiu cieľov Únie.<sup>12</sup>

27. Všeobecný súd preto konštatoval, že vzhľadom na to, že článok 137 ZFEÚ a protokol č. 14 upravujú existenciu, zloženie, spôsoby stretávania a úlohy Euroskupiny, tento subjekt je potrebné považovať za orgán Únie formálne založený zmluvami, ktorého cieľom je prispieť k dosahovaniu jej cieľov. V dôsledku uvedeného Všeobecný súd dospel k záveru, že Únii možno pripísať zodpovednosť za akty a konanie Euroskupiny v rámci výkonu právomocí, ktoré jej priznáva právo Únie.<sup>13</sup>

28. Všeobecný súd napokon usúdil, že každé odlišné riešenie by bolo v rozpore so zásadou „právnej únie“, pretože v rámci právneho poriadku Únie by umožňovalo zriadenie subjektov, ktorých akty a konanie by nemohli viesť ku vzniku zodpovednosti Únie.<sup>14</sup>

### ***B. Zhrnutie tvrdení účastníkov konania***

29. Rada vo svojich odvolaniach uvádza jediný odvolací dôvod, pričom uvádza, že záver Všeobecného súdu v napadnutých rozsudkoch, podľa ktorého akty Euroskupiny môžu viesť ku vzniku mimozmluvnej zodpovednosti Únie, sa zakladá na viacerých nesprávnych právnych posúdeniach.

30. Všeobecný súd predovšetkým vychádzal z nesprávneho výkladu uvedeného rozsudku Mallis a judikatúry, na ktorú odkazuje v napadnutých rozsudkoch. Z uvedenej judikatúry totiž vôbec nevyplýva, že na základe jednoduchej zmienky o Euroskupine v zmluvách možno toto zoskupenie považovať za „orgán“ v zmysle článku 340 ZFEÚ. Článok 137 ZFEÚ a protokol č. 14 majú vo vzťahu k Euroskupine iba deklaratórny a nie konštitutívny účinok, keďže Euroskupinu založila v roku 1997 Európska rada.

31. Všeobecný súd nemohol konštatovať ani to, že Euroskupina má právnu subjektivitu, ani alternatívne, že má právomoci, ktoré sú jej zverené zmluvami, tak, ako to vyžaduje judikatúra, ktorú cituje. Jednoduchá prítomnosť ustanovení týkajúcich sa existencie a procesných pravidiel neformálneho zasadnutia neumožňuje dospieť k záveru, že dotknutému subjektu boli priznané právomoci. Všeobecný súd sa z tohto dôvodu dopustil aj porušenia zásady prenesenia právomocí zakotvanej v článku 5 ods. 2 ZEÚ.

32. Napokon neexistencia právomoci súdov Únie v súvislosti so žalobami o náhradu škody podanými proti Euroskupine nepredstavuje podľa Rady problém z hľadiska zásady účinnej súdnej ochrany, keďže jednotlivci majú iné možnosti súdneho preskúmania. V prvom rade Komisiu možno považovať za zodpovednú za nezákonnosť aktov EMS, vo vzťahu ku ktorým vykonala právomoci.<sup>15</sup> V druhom rade jednotlivci sa na účely ochrany svojich práv môžu obrátiť na vnútroštátne súdy. V treťom rade súdy Únie majú možnosť preskúmať akty Rady, ktoré predchádzajú a upravujú podmienenosť EMS.<sup>16</sup>

12 Body 111 a 112 (vec T-680/13), ako aj 107 a 108 (vec T-786/14) napadnutých rozsudkov. Pozri judikatúru uvedenú v poznámke pod čiarou 18 nižšie.

13 Body 113 (vec T-680/13) a 109 (vec T-786/14) napadnutých rozsudkov.

14 Body 114 (vec T-680/13) a 110 (vec T-786/14) napadnutých rozsudkov.

15 Rada odkazuje na body 56 až 60 rozsudku z 20. septembra 2016, Ledra Advertising a i./Komisia a ECB (C-8/15 P až C-10/15 P, EU:C:2016:701, ďalej len „rozsudok Ledra“).

16 Rada odkazuje na nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 472/2013 z 21. mája 2013 o sprísnení hospodárskeho a rozpočtového dohľadu nad členskými štátmi v eurozóne, ktoré majú závažné ťažkosti v súvislosti so svojou finančnou stabilitou, alebo im takéto ťažkosti hrozia (Ú. v. EÚ L 140, 2013, s. 1), najmä na jeho článok 7.

33. Komisia, ktorá vstúpila do konania ako vedľajší účastník konania na podporu Rady, sa predovšetkým domnieva, že na Euroskupinu sa nevzťahuje osobná pôsobnosť článku 340 ZFEÚ, keďže Euroskupina predstavuje neformálne zasadnutie ministrov členských štátov, ktorých menou je euro, a preto nie je súčasťou inštitucionálneho rámca Únie. Komisia ďalej uvádza, že články 263 a 340 ZFEÚ sa vzťahujú na rovnakú oblasť osobnej pôsobnosti. Podľa tejto inštitúcie sa Všeobecný súd nemohol pri svojej úvahe oprieť o predchádzajúcu judikatúru, podľa ktorej orgán, proti ktorého aktom nie je prípustný opravný prostriedok, by bolo naopak možné žalovať prostredníctvom žaloby o náhradu škody podľa článku 340 ZFEÚ.

34. Fínska vláda, ktorá tiež vstúpila do konania ako vedľajší účastník na podporu Rady, uvádza, že hoci sa existencia euroskupiny uznáva v zmluvách, samotná zmienka o euroskupine nestačí podľa jej názoru na to, aby euroskupina získala postavenie „orgánu“ Únie.

35. Žalobcovia v prvom stupni predovšetkým uvádzajú, že uvedený rozsudok Mallis nie je podľa nich relevantný, keďže sa týkal žaloby o neplatnosť a nie žaloby o mimozmluvnú zodpovednosť. Z judikatúry vyplýva, že prípustnosť žaloby o mimozmluvnú zodpovednosť nezávisí od predpokladu, že dotknutý orgán má právomoc prijímať záväzné akty. Poprieť možnosť, že Únia prijíma zodpovednosť za akty prijaté Euroskupinou, by znamenalo ignorovať základné právo na účinnú súdnu ochranu. V druhom rade žalobcovia v prvom stupni spochybňujú tvrdenie, podľa ktorého Euroskupina nebola založená zmluvami. Jej existencia sa totiž podľa nich formálne schválila Lisabonskou zmluvou, a to prostredníctvom článku 137 ZFEÚ a protokolu č. 14. V treťom rade Euroskupina podľa ich názoru nepredstavuje iba neformálne diskusné fórum, ale má povinnosti týkajúce sa vypracovania hospodárskych a rozpočtových politík Únie. Na záver uvedení žalobcovia namietajú tvrdenie, že jednotlivci môžu využiť alternatívne prostriedky súdnej nápravy s cieľom získať právnu ochranu, a to v zásade z dvoch dôvodov. Prevzatie zodpovednosti Komisiou pri výkone jej právomocí nemôže nahradiť prevzatie zodpovednosti Euroskupinou. Okrem toho možnosť podať žalobu na vnútroštátne súdy je z hľadiska jednotlivcov neuspokojivá, pretože týmto spôsobom možno napadnúť len akty, za ktoré nesú zodpovednosť vnútroštátne orgány, a nie akty prijaté orgánmi založenými zmluvami.

### **C. Právne posúdenie**

#### *1. Predbežné poznámky*

36. Odvolania podané Radou nastoľujú otázku týkajúcu sa možnosti kvalifikovať Euroskupinu ako „orgán“ v zmysle článku 340 druhého odseku ZFEÚ a z toho vyplývajúcej právomoci súdov Únie vo veci žalôb o náhradu škody podaných na základe uvedeného ustanovenia proti Euroskupine, a to v súvislosti s prípadnou škodou spôsobenou údajne škodlivým aktom realizovaným Euroskupinou.

37. Pokiaľ ide o žaloby týkajúce sa mimozmluvnej zodpovednosti Únie, treba pripomenúť, že podľa článku 340 druhého odseku ZFEÚ Únia v súlade so zásadami spoločnými pre právne poriadky členských štátov napravi akékoľvek škody spôsobené vlastnými orgánmi alebo pracovníkmi pri výkone ich funkcií.

38. V tejto súvislosti platí, že podľa ustálenej judikatúry je nezmluvná zodpovednosť Únie podľa článku 340 druhého odseku ZFEÚ podmienená súčasným splnením viacerých podmienok, ktorými sú protiprávnosť konania vytykaného inštitúciou Únie, existencia škody a existencia príčinnej súvislosti medzi konaním danej inštitúcie a údajnou škodou.<sup>17</sup>

<sup>17</sup> Rozsudok Ledra, bod 64 a tam citovaná judikatúra.

39. Z judikatúry vyplýva, že pojem „orgán“ v zmysle článku 340 druhého odseku ZFEÚ je širší než pojem uvedený v článku 13 ods. 1 ZEÚ. Pojem „orgán“ použitý v článku 340 druhom odseku ZFEÚ totiž nemožno chápať tak, že sa vzťahuje len na samotné inštitúcie Únie v pravom zmysle tohto pojmu, ktoré vymenúva článok 13 ods. 1 ZEÚ, ale skôr tak, že vzhľadom na systém mimozmluvnej zodpovednosti stanovený zmluvami zahŕňa aj akýkoľvek iný subjekt Únie zriadený zmluvami, ktorého úlohou je prispieť k dosahovaniu cieľov Únie. Z tohto dôvodu treba akty prijaté týmito orgánmi, úradmi alebo agentúrami pri výkone právomocí, ktoré im boli zverené právom Únie, považovať za akty Únie v súlade so zásadami spoločnými pre členské štáty podľa článku 340 druhého odseku ZFEÚ.<sup>18</sup>

40. Na účely preskúmania, či Euroskupinu možno, alebo nemožno považovať za „orgán Únie“ v zmysle článku 340 druhého odseku ZFEÚ, s tým dôsledkom, že škodlivé následky jej konania by bolo možné pripísať Únii, treba porozumieť právnej povahe tohto subjektu a jeho umiestneniu v inštitucionálnom rámci HMÚ. Na tieto účely v ďalšom texte vychádzam predovšetkým z analýzy inštitucionálnej štruktúry HMÚ so zreteľom na judikatúru Súdneho dvora (časť 2). Následne sa zaoberám analýzou Euroskupiny ako takej v súvislosti s jej založením, úlohami a konkrétnym fungovaním (časť 3). Skutočnosti vyplývajúce z takejto analýzy umožnia určiť právnu povahu Euroskupiny a jej inštitucionálnu kvalifikáciu (časť 4). Na záver uvediem niekoľko úvah týkajúcich sa požiadaviek súvisiacich s dodržiavaním zásady účinnej súdnej ochrany (časť 5).

## 2. Inštitucionálna štruktúra HMÚ

41. HMÚ sa od svojho počiatku vyznačovala „asymetrickou“ inštitucionálnou štruktúrou vo vzťahu k dvom prvkom, z ktorých sa skladá, t. j. menovej politike a hospodárskej politike.<sup>19</sup> Táto asymetria sa týkala tak rozdelenia právomocí, ako aj z toho vyplývajúcej skutočnej ústavnej a inštitucionálnej štruktúry.

42. Pokiaľ totiž ide o rozdelenie právomocí, hoci na jednej strane sa Únii zverila výlučná právomoc v oblasti menovej politiky pre členské štáty, ktorých menou je euro,<sup>20</sup> na druhej strane zostala kontrola hospodárskych politík vrátane rozpočtových a daňových politík v právomoci členských štátov.

43. V dôsledku nezverenia všeobecnej právomoci prostredníctvom skutočného prenosu právomocí, ku ktorému došlo v prípade menovej politiky, v oblasti hospodárskej politiky, sa Únia – na základe ustanovení kapitoly 1 hlavy VIII tretej časti ZFEÚ – obmedzuje výlučne na výkon právomoci koordinácie hospodárskych politík členských štátov<sup>21</sup> a tiež, výlučne v súvislosti s členskými štátmi, ktorých menou je euro, koordinačných a dozorných právomocí v oblasti rozpočtovej disciplíny a právomoci vypracúvať usmernenia pre hospodársku politiku, a to na základe osobitných ustanovení, ktoré sa na tieto štáty vzťahujú.<sup>22</sup>

44. Uvedená asymetria v rozdelení právomocí v rámci HMÚ viedla k zodpovedajúcej asymetrii v ústavnej a inštitucionálnej organizácii HMÚ, z ktorej vyplýva, že HMÚ sa riadi vlastnou inštitucionálnou rovnováhou.

18 Pozri v tomto zmysle rozsudok z 2. decembra 1992, SGEEM a Etroy/BEI (C-370/89, EU:C:1992:482, body 12 až 16), a rozsudok Všeobecného súdu z 10. apríla 2002, Lamberts/Ombudsman (T-209/00, EU:T:2002:94, bod 49), potvrdený Súdny dvorom v rozsudku z 23. marca 2004, Ombudsman/Lamberts (C-234/02 P, EU:C:2004:174).

19 Predpoklad asymetrickej štruktúry HMÚ sa nachádza už v tzv. správe Delors (Správa o hospodárskej a menovej únii v Európskom spoločenstve) zverejnenej 12. apríla 1989, ktorej obsah v podstate prebrala Európska rada v Madride 26. a 27. júna 1989, kde sa stanovil začiatok implementácie HMÚ v troch fázach (v tejto súvislosti pozri okrem iného body 16, 17 a 19 tejto správy).

20 Pozri článok 3 ods. 1 písm. c) ZFEÚ.

21 Pozri článok 5 ods. 1 ZFEÚ.

22 Pozri článok 5 ods. 1 druhý pododsek a kapitolu 4 hlavy VIII tretej časti ZFEÚ.

45. Kým totiž v súvislosti s výkonom výlučných právomocí Únie v oblasti menovej politiky zmluvy stanovujú inštitucionálny rámec, ktorý tvoria ECB a Európsky systém centrálnych bánk,<sup>23</sup> v prípade hospodárskej politiky je celkový rámec zložitejší.

46. Koordinácia hospodárskych politík členských štátov sa v skutočnosti uskutočňuje v oblasti, ktorá nevyhnutne zahŕňa tri rôzne riadiace úrovne: vnútroštátnu, úroveň Únie a medzivládnu úroveň.

47. Na vnútroštátnej úrovni sa vykonáva hospodárska a daňová politika, vo vzťahu ku ktorej si členské štáty zachovali svoju právomoc. Na úrovni Únie sa uskutočňuje koordinácia hospodárskych politík členských štátov a pokiaľ ide o krajiny eurozóny, vykonávajú sa vyššie uvedené právomoci dohľadu. Pokiaľ ide o medzivládnu úroveň, od počiatku predstavovala jeden z prednostných spôsobov rozvoja medzištátnej hospodárskej integrácie, pričom aj v súčasnosti predstavuje paralelný proces, ktorý sa niekedy prekrýva s procesom na úrovni Únie.

48. Uvedená zložitosť inštitucionálnej štruktúry HMÚ sa ešte viac prehĺbila v nadväznosti na opatrenia prijaté v reakcii na finančnú krízu. Únia a členské štáty totiž zasiahli prostredníctvom súboru nápravných opatrení, ktoré boli prijaté jednak v inštitucionálnom a právnom rámci Únie, jednak mimo tohto rámca.

49. Kým na základe práva Únie sa prijali viaceré opatrenia s cieľom predísť novej finančnej kríze,<sup>24</sup> mimo inštitucionálneho a právneho rámca Únie členské štáty eurozóny významne posilnili spoluprácu na medzivládnej úrovni, konkrétne prostredníctvom uzatvorenia Zmluvy o založení európskeho mechanizmu pre stabilitu z 2. februára 2012 (ďalej len „Zmluva o EMS“) a Zmluvy o stabilite, koordinácii a správe v hospodárskej a menovej únii z 2. marca 2012 (ďalej len „Fiscal Compact“).

50. Hoci sa tieto opatrenia, a teda aj ich implementácia stanovujú na právne a inštitucionálne odlišných úrovniach, a to jednak na úrovni Únie, jednak na medzivládnej úrovni mimo právneho rámca Únie, sú v každom prípade súčasťou spoločného celkového rámca a sú navzájom úzko prepojené.

51. Silný vzájomný vzťah medzi opatreniami prijatými na úrovni Únie a opatreniami prijatými na medzivládnej úrovni poukázal v rámci HMÚ na formy spolupráce – ktoré sa napokon črtali už pred krízou – nachádzajúce sa na hranici medzi týmito dvoma úrovňami, ktoré možno označiť pojmom „čiastočne medzivládny“ spôsob spolupráce. Ide totiž o spoluprácu medzivládnej povahy v tom zmysle, že sa uskutočňuje mimo právneho a inštitucionálneho rámca Únie. Táto spolupráca má však silnú väzbu a vzájomnú závislosť tak s právom, ako aj s inštitucionálnym rámcom Únie.

52. Z právneho hľadiska tak existuje vecná súvislosť medzi aktmi prijatými Úniou a zmluvami prijatými členskými štátmi na medzivládnej úrovni, a to v tom zmysle, že jednak povinnosť členského štátu podieľať sa na týchto zmluvách vyplýva priamo z jeho postavenia v práve Únie,<sup>25</sup> jednak predmetné akty obsahujú krížové normatívne odkazy.<sup>26</sup>

23 Pozri v tejto súvislosti kapitolu 2 hlavy VIII tretej časti ZFEÚ, oddiel 6 kapitoly 1 hlavy I šiestej časti ZFEÚ, ako aj protokol č. 4 o štatúte Európskeho systému centrálnych bánk a Európskej centrálnej banky. V tejto súvislosti pozri tiež návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Cruz Villalón vo veci Gauweiler a i. (C-62/14, EU:C:2015:7, body 107 a nasl.).

24 Odkazuje sa na dva súbory opatrení: v prvom rade na opatrenia prijaté v roku 2011 v rámci tzv. balíku „Six-Pack“ (pre viac podrobností a odkazov pozri dokument Európskej komisie Memo/11/898 z 12. decembra 2011); v druhom rade na reformu v roku 2013 s názvom „Two-Pack“, ktorá sa zamerala na posilnenie hospodárskej integrácie a konvergencie medzi členskými štátmi eurozóny (nariadenie č. 472/2013 uvedené v poznámke pod čiarou 16 a nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 473/2013 z 21. mája 2013 o spoločných ustanoveniach o monitorovaní a posudzovaní návrhov rozpočtových plánov a zabezpečení nápravy nadmerného deficitu členských štátov v eurozóne (Ú. v. EÚ L 140, 2013, s. 11). Tieto opatrenia sú v súčasnosti predmetom revízie a diskusie (pozri tlačovú správu Komisie z 5. februára 2020, IP/20/170).

25 Pozri napríklad odôvodnenie 7 preambuly zmluvy o EMS.

26 Pozri napríklad článok 13 ods. 3 zmluvy o EMS a článok 2 Fiscal compact, ktoré uznali prednosť práva Únie. Pozri v inom zmysle nariadenie č. 472/2013, ktoré niekoľkokrát cituje Zmluvu o EMS.



53. Z inštitucionálneho hľadiska sa tieto formy spolupráce vyznačujú vysokou úrovňou účasti inštitúcií Únie na opatreniach medzivládnej povahy a naopak. Komisia a ECB tak napríklad plnia významné úlohy v rámci Zmluvy o EMS,<sup>27</sup> zatiaľ čo Komisia sa výrazne podieľa na implementácii ustanovení Fiscal compact.<sup>28</sup>

54. V takejto situácii, ktorá je z inštitucionálneho a právneho hľadiska zložitá a vzájomne prepojená, môže byť preto o niečo zložitejšie vymedziť jasnú hranicu medzi úkonmi realizovanými na medzivládnej úrovni a na úrovni Únie, a teda aj medzi subjektmi medzivládnej povahy a orgánmi Únie.

55. Súdny dvor sa v ostatných rokoch pri viacerých príležitostiach týkajúcich sa rady prípadov vyplývajúcich zo situácií súvisiacich s finančnou krízou zaoberal problematikou inštitucionálnej štruktúry HMÚ. Vo svojej judikatúre sa Súdny dvor vždy usiloval zachovať citlivú ústavnú a inštitucionálnu rovnováhu vyplývajúcu z rozhodnutí členských štátov.

56. V rozsudku Pringle<sup>29</sup> tak Súdny dvor na plenárnom zasadnutí konštatoval zlučiteľnosť Zmluvy o EMS s právom Únie. V tomto zásadnom prípade Súdny dvor okrem iného konkrétne rozhodol, že právo Únie nebráni členským štátom, aby v oblastiach, ktoré nepatria do výlučnej právomoci Únie, zverili inštitúciám Únie úlohy, ako je koordinácia spoločného postupu členských štátov mimo rámca Únie, za predpokladu, že tieto úlohy nezasahujú do podstaty právomocí, ktoré ZEÚ a ZFEÚ dotknutým inštitúciám priznávajú.<sup>30</sup>

57. Zásadný charakter majú aj rozsudky vo veciach Ledra<sup>31</sup> a Mallis<sup>32</sup>, kedy Súdny dvor rozhodoval v rovnakom skutkovom rámci týkajúcom sa cyperskej finančnej a bankovej krízy ako bol skutkový rámec vecí, ktoré boli predmetom konaní na Všeobecnom súde, ktoré viedli k vyhláseniu napadnutých rozsudkov.

58. Konkrétne v rozsudku Ledra Súdny dvor objasnil, akým spôsobom skutočnosť, že úlohy zverené Komisii a ECB v rámci Zmluvy o EMS nezahŕňajú vlastnú rozhodovaciu právomoc a zaväzujú iba samotný EMS, nezbavuje uvedené inštitúcie ich pasívnej legitímácie na súdoch Únie, pokiaľ ide o žaloby o náhradu škody spôsobenej protiprávnym konaním, ktorého sa žalované inštitúcie dopustili pri plnení predmetných úloh. Súdny dvor najmä zdôraznil, že keď Komisia koná v medzivládnej oblasti v rámci Zmluvy o EMS, zachováva si svoju úlohu strážkyne Zmlúv vyplývajúcu z článku 17 ods. 1 ZEÚ.<sup>33</sup>

59. Vo veci Mallis naopak žalobcovia napadli žalobou o zrušenie práve vyhlásenie Euroskupiny z 25. marca 2013, ktorá je okrem iného základom žalôb o náhradu škody vo veciach podaných na Všeobecný súd, ktoré viedli k vyhláseniu napadnutých rozsudkov. V tejto súvislosti Súdny dvor konštatoval, že predmetné vyjadrenie nebolo možné považovať za spoločné rozhodnutie Komisie a ECB, pričom skutočnosť, že tieto inštitúcie sa zúčastňujú na stretnutiach Euroskupiny, nemení povahu vyhlásení Euroskupiny a nemôže viesť k vyvodu záveru, že vyhlásenia sú výrazom rozhodovacej právomoci uvedených dvoch inštitúcií Únie.<sup>34</sup>

27 Pozri v tejto súvislosti body 156 a 157 rozsudku z 27. novembra 2012, Pringle (C-370/12, EU:C:2012:756; ďalej len „rozsudok Pringle“), v ktorom Súdny dvor uvádza spolu s príslušnými regulačnými odkazmi úlohy, ktoré Zmluva o EMS zverila Komisii a ECB.

28 Pozri článok 3 ods. 2, článok 5 ods. 1 a 2, články 6, 7, 8 a článok 12 ods. 1 a 4 Fiscal compact.

29 Pozri poznámku pod čiarou 27 vyššie.

30 Konkrétne pozri body 55 až 70 a 155 až 169.

31 Pozri poznámku pod čiarou 15 vyššie.

32 Pozri bod 25 vyššie.

33 Body 53 až 60, najmä bod 59.

34 Pozri body 57 a 60 rozsudku Mallis.

60. Pokiaľ ide konkrétne o Euroskupinu, Súdny dvor v bode 61 rozsudku Mallis uviedol „nielen to, že v znení Protokolu č. 14 o euroskupine, ktorý je prílohou Zmluvy o FEÚ, je uvedený prívlastok ‚neformálne‘, ale aj to, že euroskupina nie je uvedená medzi rôznymi spôsobmi zloženia Rady Európskej únie...“<sup>35</sup>, s tým dôsledkom, že „euroskupinu nemožno dať na jednu úroveň so spôsobom zloženia Rady, ani ju považovať za orgán, úrad alebo agentúru Únie v zmysle článku 263 ZFEÚ“.

61. Euroskupinu je potrebné zaradiť práve do vyššie opísanej zložitej inštitucionálnej štruktúry HMÚ, ktorú dopĺňa príslušná judikatúra Súdneho dvora.

### 3. Euroskupina

#### a) Založenie Euroskupiny a dôvody jej vytvorenia

62. Euroskupina bola formálne založená na zasadnutí Európskej rady v Luxemburgu 12. a 13. decembra 1997<sup>36</sup>. V uznesení prijatom pri tejto príležitosti Európska rada pripomenula, že „Rada ECOFIN je koordinačným centrom pre hospodárske politiky členských štátov a je oprávnená konať v príslušných oblastiach“ a „že táto rozhodujúca pozícia Rady ECOFIN uprostred procesu koordinácie a rozhodovania v hospodárskej oblasti zabezpečuje jednotu a súdržnosť [Únie]“, pričom následne rozhodla, že „ministri krajín, ktoré prisúpili do eurozóny, sa môžu neformálne stretávať, aby diskutovali o otázkach týkajúcich sa ich osobitnej spoločnej zodpovednosti v oblasti jednotnej meny“, s tým, že „na tieto zasadnutia sa požívajú Komisia a prípadne Európska centrálna banka“.

63. Dôvod, ktorý bol podstatou na vytvorenie Euroskupiny, sa zakladá na dvojakej potrebe, ktorá vznikla v dôsledku zavedenia eura pre tie členské štáty Únie, ktoré zdieľajú jednotnú menu. Na jednej strane ide o potrebu účinnejšej koordinácie hospodárskych politík týchto štátov, najmä, nie však výlučne, z makroekonomického hľadiska; na druhej strane ide o potrebu prepojenia medzi menovou a hospodárskou politikou.

64. Keďže Rada ako orgán Únie zložený zo zástupcov všetkých členských štátov nemohla v žiadnom prípade účinným spôsobom reagovať na uvedené požiadavky posilnenej koordinácie a prepojenia – požiadavky nevyhnutné len pre niektoré členské štáty Únie – a vzhľadom na neexistenciu zámeru zasiahnuť do inštitucionálneho usporiadania uvedeného v zmluvách, ani oslabiť úlohu samotnej Rady ako inštitúcie, uprednostnil sa prístup zakladajúci sa na vytvorení výlučného fóra medzivládnej povahy pre členské štáty eurozóny, ktoré by týmto krajinám umožnilo, aby si na úrovni ministrov financií vymieňali názory na otázky súvisiace s ich záujmami, ktoré sa úzko prepojili v dôsledku zavedenia jednotnej meny. Vytvorenie Euroskupiny preto od začiatku odrážalo vôľu členských štátov eurozóny riešiť medzi sebou otázky, ktoré sú pre tieto krajiny špecifické (a teda netýkajú sa ostatných členských štátov), a na tieto účely sa neformálne stretávať mimo Rady s cieľom koordinovať a zosúladiť svoje stanoviská, neohroziť však pritom ani postavenie Rady ako jadra rozhodovacieho procesu v hospodárskej oblasti na úrovni Únie, ani nezávislosť ECB.

65. Euroskupina, ktorá bola preto koncipovaná ako medzivládny koordinačný nástroj medzi vnútroštátnou úrovňou v pravom zmysle tohto pojmu a úrovňou Únie, však ihneď nadobudla podstatný politický význam, keďže sa stala primárnym styčným bodom hospodárskej koordinácie v rámci eurozóny.

<sup>35</sup> Tak, ako sa uvádzajú v prílohe I rokovacieho poriadku Rady prijatého rozhodnutím Rady 2009/937/EÚ z 1. decembra 2009 (Ú. v. EÚ L 325, 2009, s. 35), a ktorých zoznam upravuje článok 16 ods. 6 ZEÚ.

<sup>36</sup> Uznesenie Európskej rady z 13. decembra 1997 o koordinácii hospodárskych politík v tretej fáze HMÚ a o článkoch 109 a 109b Zmluvy o ES (Ú. v. ES C 35, 1998, s. 1; ďalej len „uznesenie Európskej rady z roku 1997“, pozri najmä bod 6).

66. Prvé zasadnutie Euroskupiny sa uskutočnilo v Luxemburgu 4. júna 1998. V prvých rokoch svojej existencie Euroskupina z právneho hľadiska pôsobila v určitom druhu sivej zóny, hoci práce, ktoré sa v jej rámci neformálne vykonávali, sa postupne stali predmetom niektorých organizačných opatrení zameraných na usporiadanie činnosti eurozóny a na to, aby toto fórum nadobudlo konkrétnejšiu formu s cieľom zlepšiť jeho fungovanie. V tejto súvislosti možno napríklad uviesť možnosť zverejňovať v prípade potreby vyhlásenia alebo oznámenia,<sup>37</sup> alebo rozhodnutie z roku 2004 zriadiť funkciu stáleho predsedu menovaného na obdobie dvoch rokov.<sup>38</sup>

#### *b) Euroskupina po prijatí Lisabonskej zmluvy: zloženie a fungovanie*

67. Euroskupina bola uznaná na úrovni práva Únie až Lisabonskou zmluvou, konkrétne v článku 137 ZFEÚ a v protokole č. 14.

68. Článok 137 ZFEÚ obsahuje iba odkaz na protokol č. 14, pokiaľ ide o podrobnosti o zasadaniach ministrov tých členských štátov, ktorých menou je euro.

69. Protokol č. 14 má naopak vecnejší obsah. Vo svojej preambule predovšetkým pripomína cieľ presadzovať podmienky silnejšieho hospodárskeho rastu v Únii, ako aj súvisiacu potrebu rozvíjať stále užšiu koordináciu hospodárskych politík v rámci oblasti, kde sa používa euro, a z tohto dôvodu upraviť osobitné ustanovenia pre posilnený dialóg medzi členskými štátmi eurozóny, očakávajúc, že euro sa stane menou všetkých členských štátov Únie. V článku 1 protokolu č. 14 sa ďalej uvádza zloženie Euroskupiny, pričom sa odkazuje na jej neformálny charakter, a cieľ zasadnutí, a tiež sa upravuje účasť Komisie a ECB; článok 2 protokolu č. 14 sa zaoberá voľbou predsedu Euroskupiny.

70. Zmienka o Euroskupine sa však neuvádza iba na úrovni primárneho práva Únie, ale aj v iných aktoch, jednak v rámci sekundárneho práva Únie, jednak mimo právneho rámca Únie.

71. Na úrovni sekundárneho práva Únie sa tak na Euroskupinu odkazuje v nariadení č. 473/2013<sup>39</sup> a v nariadení o jednotnom mechanizme dohľadu<sup>40</sup>. Na úrovni aktov prijatých v medzivládnom rámci sa odkaz na Euroskupinu alebo jej predsedu uvádza jednak v zmluve Fiscal compact<sup>41</sup>, jednak v Zmluve o EMS<sup>42</sup>.

72. Pokiaľ ide o jej zloženie, ako sa uvádza v článku 1 protokolu č. 14, Euroskupinu tvoria ministri<sup>43</sup> členských štátov, ktorých menou je euro.<sup>44</sup>

37 Prvé vyhlásenie Euroskupiny bolo zverejnené 8. mája 2000 (pozri Agence Europe, 7712, 8. a 9. mája 2000, s. 9).

38 V priebehu prvých rokov predsedalo Euroskupine rotujúce predsedníctvo Rady s výnimkou prípadu, keď predsedníctvo vykonávala krajina, ktorá nebola súčasťou eurozóny, pričom v takom prípade prevzala predsedníctvo prvá krajina eurozóny, ktorá by predsedala Rade.

39 Pozri poznámku pod čiarou 24 vyššie. Pozri najmä odôvodnenia 16, 23, 34 a článok 6 ods. 1, článok 7 ods. 3 a 5, článok 8 ods. 1, a pokiaľ ide o predsedu Euroskupiny, článok 15 ods. 1 V nariadení č. 472/2013 sa odkazuje na pracovnú skupinu pre „euroskupinu“ a jej predsedu (pozri bod 77 nižšie).

40 Pozri článok 20 ods. 2, 3 a 6 nariadenia Rady (EÚ) č. 1024/2013 z 15. októbra 2013, ktorým sa Európska centrálna banka poveruje osobitnými úlohami, pokiaľ ide o politiky týkajúce sa prudenciálneho dohľadu nad úverovými inštitúciami (Ú. v. EÚ L 287, 2013, s. 63).

41 Pozri najmä článok 12 ods. 4, v ktorom sa Euroskupina poveruje prípravou rokovaní samitov eurozóny (Euro summit) a vykonávaním nadväzných opatrení, pričom sa uvádza, že predseda Euroskupiny je na tento účel pozvaný na takéto rokovanie.

42 V tejto súvislosti pozri odôvodnenie 11 preambuly a článok 5 ods. 2, v ktorom sa stanovuje právo rady guvernérov rozhodnúť, že jej bude predsedáť predseda Euroskupiny, a ods. 3 a 7 písm. b).

43 V tejto súvislosti treba poznamenať, že ako sa vysvetlí lepšie v bode 97 vyššie, znenie článku 137 ZFEÚ, ako aj článku 1 prvej vety protokolu č. 14 sa líši od znenia článku 16 ods. 2 ZFEÚ týkajúceho sa zloženia Rady, v ktorom sa stanovuje zastúpenie každého členského štátu „na ministerskej úrovni“. Dôsledkom tohto rozdielu v texte uvedených ustanovení je, že z dôvodu „výlučného charakteru“ Euroskupiny sa na jej zasadnutiach môžu zúčastňovať, na rozdiel od zasadnutí Rady, iba skutoční ministri a nie aj štátni tajomníci. Hoci sa to nešpecifikuje, vo všeobecnosti sa na základe ich právomocí zúčastňujú ministri financií členských štátov, ktorých menou je euro.

44 Z internetovej stránky Euroskupiny (<https://www.consilium.europa.eu/it/council-eu/eurogroup>) vyplýva, že v praxi je v každom prípade možné, že euroskupina zasadne v zložení, ktoré sa nazýva „inkluzívny formát“, t. j. vrátane ministrov ostatných členských štátov, ktorí sa zúčastňujú na diskusiách.

73. Podľa tretej vety uvedeného článku sa Komisia zúčastňuje na zasadnutiach Euroskupiny. Po nadobudnutí platnosti protokolu č. 14 je preto účasť Komisie povinná, na rozdiel od predchádzajúceho stavu, keď sa Komisia zúčastňovala na zasadnutiach Euroskupiny iba na pozvanie, hoci v praxi bola na nich prítomná sústavne.<sup>45</sup>

74. Naproti tomu podľa štvrtej vety článku 1 protokolu č. 14, ECB „je pozývaná“ k účasti na takýchto zasadnutiach. Vo vzťahu k tejto inštitúcii sa preto prijatím Lisabonskej zmluvy nezmenil dobrovoľný charakter jej účasti – súvisiaci s požiadavkami na nezávislosť ECB<sup>46</sup> –, ale iba sa stanovila povinnosť pozývať ju na zasadnutia.<sup>47</sup>

75. Podľa potreby sa v praxi pozývajú k účasti na zasadnutiach aj výkonný riaditeľ EMS a pokiaľ ide o diskusie o hospodárskych plánoch, na ktorých je zainteresovaný, aj MMF.<sup>48</sup>

76. V článku 2 protokolu č. 14 sa uvádza, že ministri členských štátov, ktorých menou je euro, volia na dva a pol roka väčšinou týchto členských štátov predsedu Euroskupiny,<sup>49</sup> ktorý svojim spôsobom reprezentuje Euroskupinu smerom navonok.<sup>50</sup>

77. Euroskupina obvykle zasadá raz mesačne v predvečer zasadnutia Rady ECOFIN, v prípade potreby sa však môžu konať ďalšie stretnutia. Ako sa vysvetlilo na pojednávaní, Euroskupina nemá vlastný sekretariát, disponuje však flexibilnou organizačnou podporou s tým, že, pokiaľ ide o logistické požiadavky týkajúce sa jej fungovania, využíva sekretariát Rady alebo prípadne sekretariát Komisie. Príprava prác Euroskupiny sa uskutočňuje v „pracovnej skupine pre Euroskupinu“ (Eurogroup Working Group), prípravnom orgáne zloženom zo zástupcov členských štátov eurozóny, Hospodárskeho a finančného výboru, Komisie a ECB.

78. Pokiaľ ide o predmet zasadnutí, ako sa zdôrazňuje v druhej vete článku 1 protokolu č. 14, ministri členských štátov, ktorých menou je euro, sa stretávajú „na prediskutovanie otázok týkajúcich sa osobitných povinností, ktoré majú spoločné v súvislosti s jednotnou menou“, a to s cieľom dosiahnuť cieľ uvedený v preambule predmetného protokolu „rozvíjať stále užšiu koordináciu hospodárskych politík v rámci oblasti, kde sa používa euro“ v rámci „posilnen[ého] dialóg[u] medzi [týmito] členskými štátmi“.

79. Ako uviedla na pojednávaní Komisia, Euroskupina môže diskutovať tak o otázkach patriacich do rámca práva Únie, ako aj o otázkach mimo tohto rámca.

45 Vo všeobecnosti sa na Euroskupine zúčastňuje člen Komisie zodpovedný za hospodárske a menové záležitosti a euro spolu s generálnym riaditeľom Generálneho riaditeľstva Komisie pre hospodárske a finančné záležitosti.

46 Dobrovoľný charakter účasti ECB sa vysvetľuje potrebou umožniť ECB, aby posúdila, či jej prípadná účasť na konkrétnom zasadnutí môže, alebo nemôže byť zlučiteľná s jej nezávislosťou. V praxi sa ECB zúčastňuje na všetkých zasadnutiach Euroskupiny. Obvykle sa na zasadnutiach Euroskupiny zúčastňuje prezident ECB, ktorý však môže podľa článku 13 ods. 2 Štatút Európskeho systému centrálnych bánk a Európskej centrálnej banky (protokol č. 4 pripojený k Zmluvám) menovať zástupcu.

47 Protokol č. 14 totiž už neobsahuje výraz „prípadne“, ktorý sa uvádza v uznesení Európskej rady z roku 1997.

48 Uvedené vyplýva z internetovej stránky Euroskupiny citovanej v poznámke pod čiarou 44 vyššie.

49 Predseda sa volí jednoduchou väčšinou hlasov všetkých oprávnených (ministri všetkých členských štátov, ktorých menou je euro), čiže nie väčšinou hlasujúcich.

50 V protokole č. 14 ani v nijakom inom verejnom úradnom akte sa podrobne neuvádzajú konkrétne povinnosti predsedu Euroskupiny. Z internetovej stránky Euroskupiny napriek tomu vyplýva, že jej predseda plní tieto úlohy: predsedá zasadnutiam Euroskupiny a stanovuje ich program; vypracúva dlhodobý pracovný program; predstavuje výsledky diskusií Euroskupiny verejnosti a ministrom krajín EÚ, ktoré nie sú súčasťou eurozóny; zastupuje Euroskupinu na medzinárodných fórach (ako napríklad G7); informuje Európsky parlament o prioritách Euroskupiny (pozri internetovú stránku Euroskupiny citovanú v poznámke pod čiarou 44 vyššie). Podľa vyššie uvedeného článku 5 ods. 2 Zmluvy o EMS môže byť predseda Euroskupiny zvolený aj za predsedu rady guvernérov EMS, ak o tom rozhodnú členovia tejto rady.

80. Do rámca práva Únie zjavne patria napríklad diskusie v rámci Euroskupiny týkajúce sa návrhov rozpočtových plánov zasielaných členskými štátmi alebo preskúmanie stanovísk Komisie k takýmto návrhom a preskúmanie situácie a rozpočtových výhľadov pre celú eurozónu na základe celkového hodnotenia Komisie v súlade s článkom 6 ods. 1 a článkom 7 ods. 5 nariadenia č. 473/2013. Uvedené platí aj pre diskusie týkajúce sa správy o plnení úloh zverených ECB v oblasti prudenciálneho dohľadu nad úverovými inštitúciami podľa článku 20 ods. 2, 3, 4 a 6 nariadenia o jednotnom mechanizme dohľadu.<sup>51</sup>

81. Naopak, do medzivládneho právneho rámca, a teda mimo práva Únie patria napríklad činnosti vykonávané Euroskupinou v súvislosti so samitmi eurozóny (Eurosummit) vyplývajúce zo zmluvy Fiscal Compact.<sup>52</sup>

82. V každom prípade, pokiaľ ide o predmet zasadnutí, možno konštatovať vysoký stupeň flexibility, keďže Euroskupina sa môže slobodne vyjadriť k akejkoľvek téme, ktorá vzhľadom na to, že má vplyv na hospodársku situáciu v eurozóne, vyžaduje koordináciu medzi členskými štátmi tejto oblasti.

83. Výsledky zasadnutia predstavuje verejnosti predseda Euroskupiny na tlačovej konferencii. Okrem toho môže Euroskupina vydávať verejné písomné vyhlásenia. Ústne alebo písomné vyhlásenia vyjadrujú výsledok neformálnej politickej dohody, ktorá sa dosiahla v súvislosti s otázkami diskutovanými v rámci Euroskupiny.

### *c) Neformálny charakter Euroskupiny*

84. Základným atribútom Euroskupiny je jej neformálny charakter zodpovedajúci požiadavke uvedenej už v uznesení Európskej rady z roku 1997, ktorá sa prebrala do textu článku 1 prvej vety protokolu č. 14.

85. Výslovná kvalifikácia zasadnutí Euroskupiny ako „neformálnych“ zodpovedá vôli charakterizovať toto zoskupenie ako politické diskusné fórum s obmedzenou,<sup>53</sup> dôvernou a flexibilnou účasťou s cieľom vytvoriť osobitné podmienky, ktoré tým, že uľahčujú diskusie medzi ministrami, rozhodujúcim spôsobom prispievajú k vyrovnávaniu rozdielov a k riešeniu potenciálnych konfliktov a napomáhajú tak dosiahnutiu politickej dohody.

86. Dôvod zavedenia požiadavky neformálnosti je založený na dvojakej potrebe, ktorá súvisí s účelom a zmyslom vytvorenia a samotnej existencie Euroskupiny, uvedenej v bodoch 63 až 65 vyššie. Na jednej strane predmetná požiadavka zodpovedá potrebám súvisiacim so vzťahmi medzi členskými štátmi eurozóny a ostatnými členskými štátmi a vôľou neoslabovať právomoc Rady ECOFIN ako jadra rozhodovacieho procesu na úrovni Únie, pokiaľ ide o hospodársku koordináciu. Z tohto dôvodu bola Euroskupina ako neformálny orgán koncipovaná tak, že nemá vlastnú rozhodovaciu právomoc, čo napokon potvrdil Súdny dvor v rozsudku Mallis<sup>54</sup>. Na druhej strane požiadavka neformálnosti zodpovedá snahe zabezpečiť nezávislosť ECB od politickej moci, najmä od moci členských štátov. Neformálnosť sa preto stala predpokladom dialógu medzi orgánmi príslušnými pre menovú politiku a orgánmi príslušnými pre hospodársku politiku v HMÚ.

<sup>51</sup> Pozri poznámku pod čiarou 40 vyššie.

<sup>52</sup> Pozri poznámku pod čiarou 41 vyššie.

<sup>53</sup> V praxi sa na zasadnutiach Euroskupiny zúčastňujú iba ministri, člen Komisie a prezident ECB, plus jeden spolupracovník, čo vedie k oveľa nižšiemu celkovému počtu účastníkov (približne štyridsať osôb) v porovnaní so zasadnutiami Rady ECOFIN, na ktorých môže byť prítomných viac ako 150 osôb.

<sup>54</sup> Pozri bod 60 vyššie.

87. Naproti tomu záležitosti, akými sú daňové alebo rozpočtové stratégie alebo perspektívy hospodárskeho rastu, si vždy nevyžadujú okamžité rozhodnutia, ale skôr zahŕňajú pravidelný dialóg a nepretržitú výmenu názorov, ktorá každému ministrovi umožní pri úplnom zachovaní dôvernosti prehĺbiť analýzu situácie jeho členského štátu, najmä v kontexte Únie, a z tohto dôvodu aj možné rozhodnutia, ktoré sa mu ponúkajú.

88. Euroskupina má v každom prípade značný vplyv na všetkých úrovniach riadenia HMÚ, čo sa napokon preukázalo aj nedávno<sup>55</sup>: na úrovni Únie, keďže prostredníctvom koordinovanej pozície členských štátov eurozóny v rámci Rady ECOFIN môže určovať uznesenia Rady v tomto formáte; na tejto úrovni zohráva Euroskupina tiež veľmi významnú politickú úlohu v oblastiach uvedených v bode 80 vyššie; na vnútroštátnej úrovni prostredníctvom možnosti koordinácie opatrení alebo postupov prijatých vnútroštátne jednotlivými členskými štátmi, a na medzivládnej úrovni napríklad v rozsahu, v akom sú ministri podieľajúci sa na činnosti Euroskupiny zároveň členmi rady guvernérov EMS<sup>56</sup>.

89. Vplyv Euroskupiny zostáva v každom prípade čisto politický. Euroskupina totiž ako neformálny subjekt nielenže nemá vlastné právomoci, ale nemá ani nijakú možnosť sankcionovať porušenie týkajúce sa vykonávania dohodnutých politických cieľov jej členmi. Ministri zúčastňujúci sa zasadnutí Euroskupiny majú z právneho hľadiska stále možnosť odchyliť sa pri ich pôsobení v rozhodovacích orgánoch Únie, vnútroštátnych alebo medzivládnych orgánov od politických dohôd uzavretých v rámci Euroskupiny. Schopnosť Euroskupiny vplyvať na hospodárske riadenie závisí od jej schopnosti pôsobiť na dobrovoľné dodržiavanie spoločných pozícií. Inými slovami, výsledok diskusií v rámci Euroskupiny musí byť skutočne konsenzuálny.<sup>57</sup>

90. Okrem toho neexistencia vlastných právomocí znamená, že politické dohody dosiahnuté v rámci Euroskupiny sa nevyhnutne vykonávajú prostredníctvom aktov prijímaných inými orgánmi, či už ide o akty Únie, členských štátov alebo medzivládnych orgánov stojacich mimo právneho rámca Únie, akým je EMS.

#### 4. O právnej povahe Euroskupiny

91. Aká je právna povaha Euroskupiny v zložitom inštitucionálnom rámci uvedenom vyššie a s ohľadom na jej charakteristické črty opísané v predchádzajúcej časti?

92. S cieľom odpovedať na túto otázku treba vykonať analýzu relevantných ustanovení zmlúv so zreteľom na úlohu, ktorú Euroskupina zohráva v osobitnej inštitucionálnej štruktúre HMÚ. V tejto súvislosti niet pochyb o tom, že Euroskupina bola vytvorená ako medzivládny orgán mimo inštitucionálneho a právneho rámca Únie,<sup>58</sup> pričom cieľom výkladu relevantných ustanovení primárneho práva Únie je overiť, či Lisabonská zmluva tento orgán iba uznala, alebo či bola zameraná na zmenu jeho právnej povahy s tým dôsledkom, že vzhľadom na to, že Euroskupina už je začlenená do uvedeného inštitucionálneho a právneho rámca Únie, možno ju považovať za orgán v zmysle článku 340 druhého odseku ZFEÚ.

55 Nedávno bola práve Euroskupina poverená úlohou vypracovať stratégie na vyrovnanie sa s hospodárskymi dôsledkami epidémie ochorenia COVID-19. Pozri spoločné vyhlásenie členov Európskej rady z 26. marca 2020, bod 14.

56 Pozri článok 5 ods. 1 zmluvy o EMS.

57 Pre zaujímavú analýzu konkrétneho fungovania Euroskupiny, najmä pokiaľ ide o neformálny charakter zasadnutí, pozri dielo PUETTER, U.: *The Eurogroup, How a secretive circle of finance ministers shape European governance*. Manchester, 2006. V tejto súvislosti pozri najmä s. 5.

58 Ako už bolo uvedené v bode 62 vyššie, Euroskupina sa pôvodne skutočne zriadila aktom, ktorý nepatril do systému prameňov práva Únie, pričom ho prijal orgán, Európska rada, ktorý stál v čase jej založenia mimo inštitucionálneho rámca Únie.

93. V tejto súvislosti je z *gramatického* hľadiska potrebné poznamenať, že tak článok 137 ZFEÚ, ako aj ustanovenia protokolu č. 14 na jednej strane zachovali označenie dotknutého subjektu ako „skupiny“ – čiže nezmenili jeho kvalifikáciu na „radu“ alebo „výbor“ –, pričom na druhej strane, a to predovšetkým, uvedené ustanovenia výslovne odkazujú na zasadnutia „ministrov členských štátov, ktorých menou je euro“, a to „neformálne“<sup>59</sup>. Takéto znenie takmer doslovne preberá formuláciu použitú v uznesení Európskej rady z roku 1997.<sup>60</sup>

94. Okrem kvalifikácie zasadnutí ako „neformálnych“, ktorá súvisí s osobitnou funkciou euroskupiny, ku ktorej sa onedlho vrátim<sup>61</sup>, zastávam názor, že výslovný odkaz na ministrov členských štátov naznačuje, že keď sa títo účastníci schádzajú na zasadnutiach euroskupiny, konajú vo svojom postavení vnútroštátnych ministrov.

95. Tento výklad podľa môjho názoru posilňuje nasledujúca veta rovnakého ustanovenia, v ktorej sa uvádza, že predmetom zasadnutí je „prediskutovanie otázok týkajúcich sa *osobitných povinností, ktoré majú spoločné* v súvislosti s jednotnou menou“. Použitie takejto terminológie preukazuje, že povinnosti, o ktorých sa na zasadnutiach diskutuje, patria ďalej príslušným ministrom na základe ich vnútroštátnych právomocí, pričom sa neprenášajú na zoskupenie, v rámci ktorého zasadať, hoci sa predmetné povinnosti, zverené jednotlivým ministrom na vnútroštátnej úrovni, navzájom prekrývajú v dôsledku vytvorenia jednotnej meny.

96. Gramatický výklad, ktorý v prípade, o aký ide v prejednávanej veci, nie je ako taký samozrejme rozhodujúci, však podľa všetkého poukazuje na zámer tvorcov Lisabonskej zmluvy skôr zohľadniť existenciu euroskupiny ako medzivládneho diskusného fóra, než ju ustanoviť ako samostatný orgán Únie.

97. Zdá sa, že takýto výklad zo *systematického*<sup>62</sup> hľadiska potvrdzuje porovnanie terminológie použitej v článku 137 ZFEÚ a v protokole č. 14 a terminológie použitej v iných ustanoveniach zmlúv. Terminológia použitá v súvislosti s euroskupinou sa totiž zjavne odlišuje predovšetkým od terminológie článku 16 ods. 2 ZEÚ vzťahujúceho sa na zloženie Rady, podľa ktorého „Rada sa skladá z jedného zástupcu každého členského štátu na ministerskej úrovni“<sup>63</sup>. Ustanovenia týkajúce sa Rady sa preto nevzťahujú na ministrov konajúcich na základe ich vnútroštátnych právomocí, ale na Radu ako orgán Únie, ktorá sa skladá zo zástupcov každého členského štátu v rámci tejto Rady.

98. Pojmy použité v článku 137 ZFEÚ a v protokole č. 14 sa zjavne odlišujú aj od pojmov použitých v článkoch 136 ods. 2 a 138 ods. 3 ZFEÚ, ktoré sa týkajú hlasovania o opatreniach týkajúcich sa výlučne členských štátov, ktorých menou je euro.<sup>64</sup> V týchto ustanoveniach sa totiž uvádza, že „na hlasovaní... sa zúčastňujú len *členovia Rady zastupujúci členské štáty*, ktorých menou je euro“<sup>65</sup>. Rovnakým spôsobom je navyše koncipovaný článok 15 nariadenia č. 472/2013 a v tom istom zmysle aj článok 139 ods. 4 ZFEÚ v spojení odsekom 1 tohto istého článku.

59 Pozri konkrétne článok 1 prvú vetu protokolu č. 14.

60 Najvýznamnejší rozdiel z jazykového hľadiska sa týka nahradenia výrazu „ministri... sa môžu stretávať na neformálnych zasadnutiach“ súčasným výrazom „ministri... sa stretávajú na neformálnych zasadnutiach“. Z gramatického hľadiska však táto zmena podľa môjho názoru skôr potvrdzuje výklad navrhovaný v nasledujúcich bodoch, podľa ktorého protokol č. 14 neopravňuje ministrov členských štátov, ktorých menou je euro, aby sa stretávali, ale berie na vedomie skutočnosť, že sa stretávajú. Talianske znenie zodpovedá francúzskemu, nemeckému, holandskému a portugalskému zneniu. Španielske znenie používa budúci čas „mantendrán“. Anglické znenie je naopak menej jednoznačné, pretože výraz „may meet“ nahrádza výrazom „shall meet“. Zdá sa však, že pojem „shall“, ktorý vo všeobecnosti naznačuje povinnosť, odkazuje na neformálnu povahu zasadnutia (shall meet *informally*), čo, ako bolo uvedené, je základnou charakteristikou Eurosкупiny (pozri bod 84 a nasl. vyššie).

61 Pozri bod 102 nižšie.

62 Z hľadiska systematického výkladu možno tiež poznamenať, pričom nejde o skutočnosť, ktorá by bola sama osebe rozhodujúca, ale má výpovednú hodnotu, že zmluvy neodkazujú na euroskupinu v časti týkajúcej sa inštitúcií, ale v kapitole venovanej osobitným ustanoveniam pre členské štáty, ktorých menou je euro, a v osobitnom protokole.

63 Kurzívou zvýraznil generálny advokát.

64 Článok 136 ods. 2 ZFEÚ sa týka hlasovania o opatreniach vzťahujúcich sa výlučne na členské štáty, ktorých menou je euro, uvedených v odseku 1 tohto článku. Článok 138 ods. 3 ZFEÚ sa týka hlasovania o opatreniach prijímaných podľa odseku 2 uvedeného článku na zabezpečenie jednotného zastupovania členských štátov, ktorých menou je euro, v rámci medzinárodných finančných inštitúcií a konferencií.

65 Kurzívou zvýraznil generálny advokát.

99. Použitie takto odlišných pojmov podľa môjho názoru potvrdzuje, že keď tvorcovia Lisabonskej zmluvy chceli odkázať na zástupcov členských štátov, ktorých menou je euro, konajúcich v rámci inštitúcie alebo orgánu Únie, použili iné termíny, než uviedli v súvislosti s Euroskupinou.

100. Napokon, pokiaľ ide historický výklad, zo znenia aktov Konventu o budúcnosti Európy, ktorý viedol k prijatiu predmetných ustanovení, nevyplýva vôľa začleniť Euroskupinu do inštitucionálneho rámca Únie, ale naopak sa v nich objavujú náznaky v opačnom zmysle.<sup>66</sup>

101. Z *teleologického* hľadiska z vyššie vykonaného skúmania histórie vzniku a funkcie Euroskupiny v inštitucionálnej štruktúre HMÚ vyplýva, že cieľom zmienky o Euroskupine v článku 137 ZFEÚ a v protokole č. 14 je formálne uznať už existujúci subjekt nachádzajúci sa mimo inštitucionálneho rámca Únie. Takýmto uznaním boli aj inštitúcie Únie formálne oprávnené ustanoveniami primárneho práva zúčastňovať sa na predmetnom fóre, konkrétne ide o oprávnenie Komisie, ktorej účasť nadobudla povinný charakter, a ECB, ktorá sa na zasadnutia Euroskupiny povinne pozýva. Okrem toho vzhľadom na to, že nedošlo k zriadeniu samostatného rozhodovacieho orgánu pre členské štáty eurozóny, uvedené uznanie, ktoré vychádza v ústrety požiadavkám členských štátov, umožnilo neoslabiť základnú úlohu Rady v oblasti hospodárskej koordinácie.

102. Vonkajší charakter vo vzťahu k právnemu rámcu Únie Euroskupine umožňuje, aby si zachovala neformálnosť, ktorá predstavuje základnú požiadavku jej fungovania. Neformálna povaha totiž dovoľuje Euroskupine pôsobiť ako politické diskusné fórum, v rámci ktorého je možné usporiadať komplexné záujmy, čiže dospieť ku kompromisom medzi členskými štátmi, ktorých menou je euro.

103. Ako už bolo zdôraznené, Euroskupina pôsobí ako koordinačný nástroj, ako „most“ medzi jednotlivými úrovňami, na ktorých sa vykonáva správa HMÚ, t. j. vnútroštátnou úrovňou, úrovňou Únie, na ktorej ku koordinácii dochádza konkrétne prostredníctvom účasti Komisie a ECB na jej zasadnutiach, a medzivládnu úroveň, ktorá sa nachádza mimo právneho rámca Únie.

104. Konkrétne cieľom povinnej účasti Komisie, ktorá si zachováva svoju úlohu strážkyne Zmlúv vyplývajúcu z článku 17 ods. 1 ZEÚ,<sup>67</sup> je okrem iného zabezpečiť, aby činnosti tohto diskusného fóra prebiehali spôsobom zlučiteľným s právom Únie, s ktorým je pôsobenie Euroskupiny spojené. Navyše podľa zásady rovnakého zaobchádzania s členskými štátmi má Komisia povinnosť byť neutrálna a je schopná poskytnúť lepší celkový prehľad o problémoch eurozóny a vyvázenejší dialóg medzi rôznymi zúčastnenými aktérmi.<sup>68</sup> Pokiaľ ide o účasť ECB, zodpovedá už spomenutej potrebe zabezpečiť prepojenie medzi hospodárskou a menovou politikou v rámci HMÚ,<sup>69</sup> a to pri rešpektovaní nezávislosti ECB.

105. Konštatovanie vonkajšieho charakteru Euroskupiny vo vzťahu k inštitucionálnemu rámcu Únie podľa môjho názoru nespochybňuje skutočnosť, že na toto zoskupenie odkazujú ustanovenia sekundárneho práva Únie. Tieto ustanovenia totiž nestanovujú zverenie konkrétnych právomocí Euroskupine, ale umožňujú jej získať informácie a viesť informované diskusie o otázkach týkajúcich sa hospodárskych politík v eurozóne alebo záležitostiach relevantných vo vzťahu k jednotnej mene.

66 Pozri napríklad Francúzsko-nemecký príspevok k hospodárskemu riadeniu (CONV 470/02), v ktorom sa na jednej strane navrhuje „reconnaître l'existence de l'Eurogroupe, dans un protocole annexé au Traité (uznať existenciu Euroskupiny v protokole pripojenom k Zmluve)“ (kurzívou zvýraznil generálny advokát), a na druhej strane zriadiť Radu Euro-ECOFIN zloženú výlučne zo zástupcov členských štátov eurozóny, v súlade s predchádzajúcim návrhom Komisie (pozri CONV 391/02). Návrh uvedený ako druhý, ktorým by sa v podstate v rámci Únie zriadil rozhodujúci orgán *ad hoc* pre členské štáty, ktorých menou je euro, nebol prijatý.

67 Pozri analogicky bod 59 už citovaného rozsudku Ledra.

68 Ako orgán pre získavanie a spracovanie informácií potrebných na vykonávanie dohľadu má Komisia tiež úlohu zhrnúť spoločný hospodársky vývoj, pričom sa zdá byť obzvlášť vhodným subjektom z hľadiska navrhovania spoločnej diagnózy týkajúcej sa hospodárskej situácie eurozóny. Komisia sa radí s Euroskupinou o všetkých dôležitých rozhodnutiach, na ktoré sa vzťahuje jej zodpovednosť v oblasti HMÚ.

69 Pozri body 63 až 68 vyššie.



Predmetné ustanovenia síce zaraďujú Euroskupinu medzi mechanizmy dohľadu (oversight) a zodpovednosti (accountability) stanovené právom Únie, ale v súlade s čiastočným medzivládny prístupom uvedeným v bodoch 51 až 53 vyššie zodpovedajú požiadavke prepojiť právomoci Únie s hospodárskymi politikami, za ktoré sú ďalej zodpovedné členské štáty.

106. Zo všetkých predchádzajúcich úvah podľa môjho názoru vyplýva záver, že Euroskupinu treba považovať za subjekt, ktorý je vyjadrením osobitnej formy medzivládneho spôsobu rozhodovania prítomného v inštitucionálnej štruktúre HMÚ.<sup>70</sup> Tento subjekt, ktorý vznikol ako výlučne medzivládny orgán v zložitom modeli koordinácie hospodárskych politik členských štátov v rámci HMÚ, zabezpečuje prepojenie medzi okruhom vnútroštátnych záujmov a okruhom záujmov Únie. Lisabonská zmluva uznala existenciu takéhoto vonkajšieho subjektu vo vzťahu k právnemu rámcu Únie, pričom formálne stanovila účasť Komisie a ECB na práci Euroskupiny, zámerom tvorcov Lisabonskej zmluvy však nebolo zmeniť právnú povahu tohto zoskupenia, ktorá úzko súvisí s jeho úlohou „mosta“ medzi členskými štátmi a Úniou.

107. Zo všetkých týchto skutočností vyplýva, že vzhľadom na to, že Euroskupina je vonkajším subjektom vo vzťahu k inštitucionálnemu a právnemu rámcu Únie, súdy Únie nemajú právomoc prejednávať žaloby o náhradu škody podané proti Euroskupine na základe článku 340 druhého odseku ZFEÚ v súvislosti s prípadnou škodou spôsobenou údajne škodlivými aktmi prijatými týmto subjektom. Je preto zrejmé, že vzhľadom na to, že Všeobecný súd v napadnutých rozsudkoch takúto súdnu právomoc uznal, predmetné rozsudky trpia vadou vyplývajúcou z nesprávneho právneho posúdenia a je potrebné ich zrušiť v rozsahu, v akom uznávajú právomoc súdov Únie v súvislosti so žalobami o náhradu škody podanými proti Euroskupine.

108. Uvedený záver nespochybňuje úvahy založené na zásade právneho štátu (alebo právnej Únie, v súlade s terminológiou Všeobecného súdu) vo vzťahu k požiadavkám súvisiacim s dodržiavaním zásady účinnej súdnej ochrany. Touto problematikou sa zaoberám v nasledujúcej časti.

##### *5. O zásade účinnej súdnej ochrany*

109. V napadnutých rozsudkoch Všeobecný súd konštatoval, že neuznanie Euroskupiny ako orgánu Únie by bolo v rozpore so zásadou „právnej Únie“, keďže by umožňovalo vytvorenie subjektov v rámci právneho poriadku Únie, ktorých akty a konanie by nemohli viesť ku vzniku zodpovednosti Únie.<sup>71</sup>

110. Zásada účinnej súdnej ochrany predstavuje všeobecnú zásadu práva Únie, ktorá vyplýva z ústavných tradícií spoločných všetkým členským štátom a ktorá bola zakotvená v článkoch 6 a 13 Európskeho dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd, podpísaného v Ríme 4. novembra 1950, pričom v súčasnosti ju potvrdzuje článok 47 Charty základných práv Európskej únie.<sup>72</sup>

111. Záver týkajúci sa právnej povahy Euroskupiny, ktorý vylučuje jej kvalifikáciu ako orgánu v zmysle článku 340 druhého odseku ZFEÚ, nemá vplyv na úplné uplatňovanie zásady účinnej súdnej ochrany a neodporuje myšlienke „právnej Únie“. Súkromné osoby majú totiž zabezpečenú súdnu ochranu tým, že môžu podať žaloby o určenie mimozmluvnej zodpovednosti proti orgánom prijímajúcim akty a opatrenia, ktorými sa preberajú a rozvíjajú závery Euroskupiny.

<sup>70</sup> Euroskupina jednoznačne nie je formou posilnenej spolupráce medzi členskými štátmi, keďže nespĺňa požiadavky článkov 20 ZFEÚ a 326 až 334 ZFEÚ, ani sa nezdá byť porovnateľná s inými formami spolupráce existujúcimi v minulosti, ako je spolupráca v oblastiach spravodlivosti a vnútorných vecí v rámci Maastrichtskej zmluvy.

<sup>71</sup> Body 114 (vec T-680/13) a 110 (vec T-786/14) napadnutých rozsudkov.

<sup>72</sup> Pozri okrem iného rozsudok z 24. júna 2019, Komisia/Poľsko (Nezávislosť Najvyššieho súdu) (C-619/18, EU:C:2019:531, bod 49).

112. Ako už bolo zdôraznené v bode 90 vyššie, politické dohody uzatvorené v rámci Euroskupiny sa vzhľadom na neexistenciu jej formálnych právomocí realizujú a vykonávajú prostredníctvom aktov a postupov iných subjektov, či už orgánov Únie alebo subjektov mimo jej právneho rámca. Činnosť Euroskupiny má preto predbežný charakter vo vzťahu k prijímaniu opatrení rôznymi inými orgánmi. Euroskupina koná v štádiu, ktoré je súčasťou, hoci dôležitou, širšieho „*decision making proces*“ (rozhodovací proces).

113. Skutočnosť, že Euroskupina sa nepovažuje za „orgán“ v zmysle článku 340 druhého odseku ZFEÚ, nevyklučuje zodpovednosť Únie, pokiaľ sú splnené príslušné podmienky, na ktoré sa odkazuje v bode 38, a to v súvislosti s úkonmi, ktorými Rada a Komisia vykonali rozhodnutia Euroskupiny. Jednotlivci môžu podať žalobu o náhradu škody podľa článku 340 druhého odseku ZFEÚ proti orgánom Únie, všeobecne Rade, ktoré vykonávajú dohody uzavreté v rámci Euroskupiny.

114. V dôsledku uvedeného, pokiaľ ide konkrétne o prejednávajúcu vec, mali žalobcovia v prvom stupni predovšetkým možnosť žalovať Radu s cieľom domáhať sa náhrady škody vyplývajúcej z prijatia rozhodnutia 2013/236 (aspoň pokiaľ ide o určité opatrenia, ktoré sa v ňom stanovujú), ako aj Komisiu a ECB s cieľom preskúmať vykonávanie programu makroekonomickej úpravy pre Cyprus podľa článku 1 ods. 2 uvedeného rozhodnutia.<sup>73</sup>

115. Okrem toho podľa zásad stanovených v rozsudku Ledra mohli žalobcovia v prvom stupni podať žalobu proti Komisii a ECB s cieľom získať náhradu škody, ktorá im prípadne vznikla v dôsledku údajného nezákonného konania týchto orgánov pri vyjednávaní a podpise Memoranda o porozumení z 26. apríla 2013.<sup>74</sup>

116. Uvedeným spôsobom sa žalobcom v prvom stupni zaručila možnosť podať žalobu o náhradu škody, ktorá im údajne vznikla z dôvodu vykonania opatrenia, ktoré označujú ako „akčný plán stanovený“ vo vyhlásení Euroskupiny z 25. marca 2013.<sup>75</sup>

117. V porovnaní s uvedenou možnosťou ochrany by mala žaloba podaná proti Euroskupine veľmi malú pridanú hodnotu. Ak by takáto žaloba bola v zmysle článku 340 druhého odseku ZFEÚ prípustná, jej cieľom by v každom prípade bolo pripísať zodpovednosť za prípadné škodlivé konanie, ktorého sa Euroskupina údajne dopustila, Únii. Je totiž jednoznačné, že Euroskupina nemá právnu subjektivitu,<sup>76</sup> kým Únia je popri ECB<sup>77</sup> jediným subjektom s vlastnou právnou subjektivitou. Z tohto dôvodu by sa prípadné škody spôsobené konaním Euroskupiny pripísali Únii. Ako som už zdôraznil, rovnaký výsledok sa dosiahne v prípade, ak je voči Únii možné vyvodiť zodpovednosť za konanie Rady a Komisie, ktorým vykonali rozhodnutia Euroskupiny.

118. Treba tiež zohľadniť účasť Komisie na zasadnutiach Euroskupiny.

119. V tejto súvislosti predovšetkým uvádzam, že na účely určenia, či porušenie práv jednotlivcov, ktoré musí vyplývať z dostatočne závažného porušenia právnej normy, ktorej cieľom je priznať práva jednotlivcom,<sup>78</sup> možno alebo nemožno pripísať orgánu Únie v zmysle článku 340 druhého odseku ZFEÚ, je nevyhnutné presne identifikovať konanie, ktoré je tomuto orgánu možné pripísať a ktoré zásadným spôsobom prispelo ku spáchaniu porušenia. V reťazci udalostí je preto potrebné zväziť, či by sa v prípade, ak by sa dotknutý orgán rozhodol konať inak, zabránilo spáchaniu predmetného porušenia.

73 Pozri body 192 a 198 (vec T-680/13) a 191 a 197 (vec T-786/14) napadnutých rozsudkov.

74 Pozri body 201 a 203 (vec T-680/13) a 200 a 202 (vec T-786/14) napadnutých rozsudkov a tam citované body rozsudku Ledra.

75 Pozri bod 20 odvolania, ktoré žalobcovia v prvom stupni podali vo veci C-603/18 P.

76 Pozri v tejto súvislosti návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Wathelet v spojených veciach Mallis a i./Komisia a ECB (C-105/15 P – C-109/15 P, EU:C:2016:294, bod 63).

77 Pozri článok 47 ZEÚ a článok 282 ods. 3 ZFEÚ.

78 Pozri rozsudok Ledra, bod 65 a tam citovanú ustálenú judikatúru.

120. Pokiaľ ide konkrétne o vyhlásenia Euroskupiny, Súdny dvor už v minulosti vysvetlil, že takéto vyhlásenia, ktoré sú prejavom výsledkov diskusií vnútri Euroskupiny a politických dohôd dosiahnutých v rámci tohto fóra, nie sú výrazom rozhodovacej právomoci Komisie<sup>79</sup> a nemožno ich preto ako také Komisii pripisovať.

121. Súdny dvor však rovnako zdôraznil, že z článku 17 ods. 1 ZEÚ vyplýva, že Komisia „podporuje všeobecný záujem Únie“ a „dohliada na uplatňovanie práva Únie“<sup>80</sup> a že táto inštitúcia si zachováva úlohu strážkyne Zmlúv, ako vyplýva z uvedeného ustanovenia, aj vtedy, keď koná mimo právneho rámca Únie.<sup>81</sup>

122. V tejto súvislosti treba poznamenať, že cieľom zasadnutí Euroskupiny je umožniť čoraz užšiu koordináciu hospodárskych politík eurozóny. Svojou účasťou na predmetných stretnutiach, ktorá je po nadobudnutí platnosti Lisabonskej zmluvy povinná, Komisia podstatným spôsobom prispieva k diskusiám prebiehajúcim v rámci Euroskupiny a k jej činnostiam. Za týchto podmienok treba konštatovať, že svojou účasťou na zasadnutiach v rámci Euroskupiny Komisia podporuje všeobecný záujem Únie.<sup>82</sup>

123. Za uvedených okolností, keď sa Komisia zúčastňuje na zasadnutiach Euroskupiny, nemôže svojím konaním prispieť k porušeniu pravidiel Únie.<sup>83</sup>

124. V tejto súvislosti zdôrazňujem, že aj keď inštitúcie Únie konajú mimo rámca Únie, sú v každom prípade povinné dôsledne dodržiavať právo Únie, pričom sa na dané inštitúcie ďalej vzťahuje Charta základných práv.<sup>84</sup>

125. Povinná účasť Komisie na zasadnutiach Euroskupiny, v rámci ktorej si zachováva vyššie uvedenú úlohu strážkyne Zmlúv, ako vyplýva z článku 17 ods. 1 ZEÚ, a úlohy, ktoré na týchto zasadnutiach plní, jej umožňujú kontrolovať zlučiteľnosť vykonávania činností Euroskupiny s právom Únie, a najmä s Chartou.<sup>85</sup>

126. Na základe uvedeného nie je vylúčené, že za výnimočných okolností možno predpokladať, že zodpovednosť za škodlivé následky vyplývajúce z prípadnej nečinnosti Komisie pri skúmaní zlučiteľnosti rozhodnutí Euroskupiny s právom Únie by sa vyvodila voči Komisii.<sup>86</sup> Tým sa zvyšuje úroveň účinnosti súdnej ochrany zaručenej jednotlivcom.

## 6. Záverečné úvahy

127. Z vykonanej analýzy vyplýva, že Všeobecný súd podľa môjho názoru nesprávne uznal svoju súdnu právomoc vo vzťahu k žalobám o náhradu škody podaným na základe článku 340 druhého odseku ZFEÚ proti Euroskupine. Z tohto dôvodu je potrebné zrušiť napadnuté rozsudky v časti, v ktorej Všeobecnému súdu priznávajú takúto právomoc.

79 Pozri rozsudok Mallis, bod 57.

80 Pozri rozsudok Pringle, bod 163 a rozsudok Ledra, bod 57.

81 Pozri analogicky rozsudok Ledra, bod 59.

82 Pozri analogicky rozsudok Pringle, bod 164.

83 Pozri v tejto súvislosti bod 69 návrhov, ktoré predniesol generálny advokát Wahl v spojených veciach Ledra Advertising a i./Komisia a ECB (C-8/15 P – C-10/15 P, EU:C:2016:290).

84 Pozri rozsudok Ledra, bod 67 a tiež body 69 a 85 návrhov, ktoré predniesol generálny advokát Wahl v spojených veciach Ledra Advertising a i./Komisia a ECB (C-8/15 P – C-10/15 P, EU:C:2016:290). Pozri aj bod 176 stanoviska generálnej advokátky Kokott vo veci Pringle (C-370/12, EU:C:2012:675).

85 Pozri analogicky rozsudok Pringle, bod 164. V tejto súvislosti však treba poznamenať, že na rozdiel od situácie, na ktorú sa vzťahuje zmluva o EMS, ktorej článok 13 ods. 3 a 4 priznáva osobitné úlohy, a teda právomoc (povinnosť) zablokovať celý proces prijímania prípadného škodlivého správania [pozri body 58 a 59 rozsudku Ledra a bod 82 návrhov, ktoré predniesol generálny advokát Wathelet v spojených veciach Mallis a i./Komisia a ECB (C-105/15 P – C-109/15 P, EU:C:2016:294)], Komisia nemá v rámci Euroskupiny obdobnú právomoc.

86 Pozri analogicky bod 64 rozsudku Ledra.

128. Domnievam sa, že v prejednávanej veci stav konania na základe článku 61 prvého odseku Štatútu Súdneho dvora tomuto súdu Únie dovoľuje, aby sám vydal konečné rozhodnutie o predmetnom aspekte sporu. Zo záverov uvedených v bodoch 106 a 107 vyššie totiž vyplýva, že námietkam neprípustnosti vzneseným Radou v prvostupňovom konaní v súvislosti s Euroskupinou treba vyhovieť.

129. Pokiaľ ide napokon o trovy konania, ak Súdny dvor súhlasí s mojím posúdením, žalobcovia v prvom stupni budú v súvislosti s vecami C-597/18 P a C-598/18 P účastníkmi konania, ktorí neboli v konaní úspešní, a bude im potrebné uložiť povinnosť nahradiť trovy konania v uvedených dvoch veciach, kým Fínska republika bude znášať vlastné trovy konania.<sup>87</sup>

## VI. Návrh

130. Vzhľadom na predchádzajúce úvahy navrhujem, aby Súdny dvor rozhodol takto:

1. Rozsudky Všeobecného súdu Európskej únie z 13. júla 2018, K. Chrysostomides & Co. a i./Rada a i. (T-680/13, EU:T:2018:486), Bourdouvali a i./Rada a i. (T-786/14, EU:T:2018:487), sa zrušujú v časti, v ktorej Všeobecný súd zamietol námietky neprípustnosti, ktoré vzniesla Rada Európskej únie v súvislosti s Euroskupinou.
2. Žaloby, ktoré v prvom stupni konania podali K. Chrysostomides & Co. a i. a Bourdouvali a i. sú neprípustné v rozsahu, v akom boli podané proti Euroskupine.
3. K. Chrysostomides & Co. a i. a Bourdouvali a i. sú povinní nahradiť trovy konania o odvolaní vo veciach C-597/18 P a C-598/18 P.
4. Fínska republika znáša svoje vlastné trovy konania.

<sup>87</sup> Podľa článku 184 ods. 2, článku 138 ods. 1 a článku 140 ods. 1 Rokovacieho poriadku Súdneho dvora, pričom dva články uvedené ako posledné sa vzťahujú na konanie o odvolaní na základe článku 184 ods. 1 rokovacieho poriadku.