Zbierka súdnych rozhodnutí

NÁVRHY GENERÁLNEHO ADVOKÁTA
MELCHIOR WATHELET
prednesené 21. apríla 2016 [1]

Spojené veci C-105/15 P až C-109/15 P

Konstantinos Mallis a Elli Konstantinou Malli (C-105/15 P),
Tameio Pronoias Prosopikou Trapezis Kyprou (C-106/15 P),
Petros Chatzithoma a Elenitsa Chatzithoma (C-107/15 P),
Lella Chatziioannou (C-108/15 P),
Marinos Nikolaou (C-109/15 P)
proti
Európskej komisii,

Európskej centrálnej banke (ECB)

„Odvolanie — Program podpory pre stabilitu Cyperskej republiky — Dohoda uzavretá medzi krajinami euroskupiny a cyperskými orgánmi týkajúca sa okrem iného reštrukturalizácie bankového sektora Cyperskej republiky — Vykonanie tejto časti dohody Cyperskou centrálnou bankou — Žaloba o neplatnosť“

I – Úvod

1. Konstantinos Mallis a Elli Konstantinou Malli vo veci C-105/15 P, Tameio Pronoias Prosopikou Trapezis Kyprou vo veci C-106/15 P, Petros Chatzithoma a Elenitsa Chatzithoma vo veci C-107/15 P, Lella Chatziioannou vo veci C-108/15 P a Marinos Nikolaou vo veci C-109/15 P (ďalej spolu len ako „Mallis a i.“) svojimi odvolaniami navrhujú zrušiť uznesenia Mallis a Malli/Komisia a ECB (T-327/13, EU:T:2014:909), Tameio Pronoias Prosopikou Trapezis Kyprou/Komisia a ECB (T-328/13, EU:T:2014:906), Chatzithoma/Komisia a ECB (T-329/13, EU:T:2014:908), Chatziioannou/Komisia a ECB (T-330/13, EU:T:2014:904) a Nikolaou/Komisia a ECB (T-331/13, EU:T:2014:905) (ďalej spolu len ako „napadnuté uznesenia“), ktorými Všeobecný súd zamietol ich žaloby podané proti Európskej komisii a Európskej centrálnej banke (ECB), ktorými sa domáhali zrušenia vyhlásenia euroskupiny z 25. marca 2013 týkajúceho sa najmä reštrukturalizácie bankového sektora Cyperskej republiky (ďalej len „sporné vyhlásenie“), ktorá bola stanovená ako podmienka poskytnutia finančnej pomoci pre stabilitu európskym mechanizmom pre stabilitu (ďalej len „EMS“).

II – Právny rámec

A – *Primárne právo Únie*

2. Podľa článku 137 ZFEÚ „podrobnosti o zasadaniach ministrov tých členských štátov, ktorých menou je euro, sú ustanovené Protokolom o euroskupine“.

1 — Jazyk prednesu: francúzština.

3. Protokol č. 14 o euroskupine (ďalej len „protokol č. 14“) stanovuje:

„Článok 1

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.

Článok 2

Ministri členských štátov, ktorých menou je euro, volia na dva a pol roka svojho predsedu väčšinou týchto členských štátov.“

B – *Zmluva o EMS*

4. Dňa 2. februára 2012 bola v Bruseli (Belgicko) uzavretá zmluva, ktorou sa zriaďuje európsky mechanizmus pre stabilitu medzi Belgickým kráľovstvom, Spolkovou republikou Nemecko, Estónskou republikou, Írskom, Helénskou republikou, Španielskym kráľovstvom, Francúzskou republikou, Talianskou republikou, Cyperskou republikou, Luxemburským veľkovojvodstvom, Maltskou republikou, Holandským kráľovstvom, Rakúskou republikou, Portugalskou republikou, Slovinskou republikou, Slovenskou republikou a Fínskou republikou (ďalej len „zmluva o EMS“). Podľa jej článkov 1 a 2 a jej článku 32 ods. 2 zmluvné strany tejto zmluvy, to znamená členské štáty, ktorých menou je euro, medzi sebou zriaďujú medzinárodnú finančnú inštitúciu, EMS, ktorý má právnu subjektivitu. Po jej ratifikácii všetkými signatármi zmluva o EMS nadobudla platnosť 27. septembra 2012.

5. Odôvodnenie 1 zmluvy o EMS znie takto:

„Európska rada sa 17. decembra 2010 zhodla na potrebe členských štátov eurozóny vytvoriť trvalý mechanizmus pre stabilitu. [EMS] prevezme úlohy, ktoré v súčasnosti plní [e]urópsky nástroj finančnej stability… a európsky finančný stabilizačný mechanizmus (‚EFSM‘), t. j. poskytovanie finančnej pomoci podľa potreby členským štátom eurozóny.“

6. Článok 3 zmluvy o EMS, nazvaný „Cieľ“, stanovuje:

„Cieľom EMS je mobilizovať financovanie a na základe prísnej podmienenosti vhodnej vzhľadom na vybraný nástroj finančnej pomoci poskytovať podporu pre stabilitu v prospech členov EMS, ktorí majú závažné finančné problémy, alebo im takéto problémy hrozia, ak je to nevyhnutné na ochranu finančnej stability eurozóny ako celku a jednotlivých členských štátov. Na tieto účely je EMS oprávnený získavať finančné prostriedky vytváraním finančných nástrojov alebo uzatváraním finančných alebo iných dohôd alebo zmlúv s členmi EMS, finančnými inštitúciami alebo inými tretími stranami.“

7. Článok 4 zmluvy o EMS, nazvaný „Štruktúra a hlasovacie práva“, v odseku 1 stanovuje:

„EMS bude mať radu guvernérov, správnu radu, ako aj generálneho riaditeľa a vlastný personál podľa potreby.“

8. Článok 5 zmluvy o EMS, nazvaný „Rada guvernérov“, stanovuje:

„1. Každý člen EMS vymenúva guvernéra a zástupcu guvernéra. Takéto vymenovania je možné kedykoľvek odvolať. Guvernér je členom vlády daného člena EMS zodpovedajúcim za financie. Zástupca guvernéra má plnú moc konať v mene guvernéra v jeho neprítomnosti.

2. Rada guvernérov buď rozhodne, že jej bude predsedať predseda euroskupiny, ako je uvedené v Protokole (č. 14) o euroskupine, ktorý je pripojený k [ZEÚ] a k ZFEÚ, alebo si spomedzi svojich členov volí predsedu a podpredsedu na volebné obdobie dvoch rokov. …

3. Na zasadnutiach rady guvernérov sa ako pozorovateľ môže zúčastňovať člen [Komisie] zodpovedný za hospodárske a menové záležitosti a prezident ECB, ako aj predseda euroskupiny (ak nie je predsedom alebo guvernérom).

…

6. Rada guvernérov prijíma tieto rozhodnutia vzájomnou dohodou:

…

f) o poskytnutí podpory pre stabilitu zo strany EMS vrátane podmienenosti hospodárskej politiky, ako je uvedené v memorande o porozumení uvedenom v článku 13 ods. 3 [zmluvy o EMS], a o voľbe nástrojov a finančných podmienkach v súlade s článkami 12 až 18 [zmluvy o EMS];

g) o udelení mandátu [Komisii] na to, aby v spolupráci s ECB rokovala o podmienenosti hospodárskej politiky spojenej s každou finančnou pomocou v súlade s článkom 13 ods. 3 [zmluvy o EMS].

…“

9. Článok 12 zmluvy o EMS, nazvaný „Zásady“, definuje zásady, ktorými sa riadi podpora stability, a vo svojom odseku 1 stanovuje:

„Ak je potrebné ochrániť finančnú stabilitu eurozóny ako celku a jednotlivých členských štátov, EMS môže poskytnúť členovi EMS podporu pre stabilitu, ktorá podlieha prísnej podmienenosti v závislosti od vybraného finančného nástroja. Táto podmienenosť môže siahať od programov makroekonomickej úpravy až po nepretržité rešpektovanie vopred stanovených podmienok poskytnutia podpory.“

10. Článok 13 zmluvy o EMS, nazvaný „Postup na udelenie podpory pre stabilitu“, stanovuje:

„1. Člen EMS môže podať žiadosť o podporu pre stabilitu predsedovi rady guvernérov. V takejto žiadosti sa uvedie nástroj finančnej pomoci, ktorý sa zvažuje. Po prijatí takejto žiadosti predseda rady guvernérov poverí… [K]omisiu v spolupráci s ECB týmito úlohami:

a) posúdiť, či existujú riziká pre finančnú stabilitu eurozóny ako celku alebo jej členských štátov v prípade, že ECB takúto analýzu ešte nepredložila podľa článku 18 ods. 2 [zmluvy o EMS];

b) posúdiť, či je verejný dlh udržateľný. Kedykoľvek je to vhodné a možné, vypracovať takéto posúdenie spoločne s [Medzinárodným menovým fondom (MMF)];

c) posúdiť skutočné alebo potenciálne finančné potreby dotknutého člena EMS.

2. Na základe žiadosti členov EMS a posúdenia uvedeného v odseku 1 môže rada guvernérov v zásade rozhodnúť o udelení podpory pre stabilitu danému členovi EMS vo forme nástroja finančnej pomoci.

3. Ak sa podľa odseku 2 prijme rozhodnutie, rada guvernérov poverí… [K]omisiu – v spolupráci s ECB a kedykoľvek je to možné spoločne s MMF – úlohou rokovať s dotknutým členom EMS o memorande o porozumení, v ktorom sa podrobne opisuje podmienenosť viazaná na nástroj finančnej pomoci. Obsah memoranda o porozumení odzrkadľuje závažnosť nedostatkov, ktoré treba riešiť, a zvolený nástroj finančnej pomoci. Generálny riaditeľ EMS pripraví súbežne návrh dohody o nástroji finančnej pomoci vrátane finančných podmienok a výberu nástrojov, ktoré má schváliť rada guvernérov.

Memorandum o porozumení je plne v súlade s opatreniami týkajúcimi sa koordinácie hospodárskej politiky ustanovenej v ZFEÚ, najmä s akýmkoľvek právnym aktom [Únie] vrátane akéhokoľvek stanoviska, varovania, odporúčania alebo rozhodnutia určeného dotknutému členovi EMS.

4. … [K]omisia podpisuje memorandum o porozumení v mene EMS pod podmienkou, že boli pred tým splnené podmienky stanovené v odseku 3 [článku 13 zmluvy o EMS] a po schválení radou guvernérov.

5. Správna rada schvaľuje dohodu o nástroji finančnej pomoci, pričom podrobne opíše finančné aspekty udeľovanej podpory pre stabilitu a, keď je to vhodné, vyplatenie prvej tranže pomoci.

…

7. … [K]omisia – v spolupráci s ECB a kdekoľvek je to možné spoločne s MMF – bude poverená monitorovaním dodržiavania podmienenosti, na ktorú je viazaný nástroj finančnej pomoci.“

C – *Memorandum o porozumení z 26. apríla 2013*

11. Cyperská republika a Komisia, ktorá konala v mene EMS, podpísali 26. apríla 2013 memorandum o porozumení [Memorandum of Understanding on Specific Economic Policy Conditionality (memorandum o porozumení o špecifickej podmienenosti hospodárskej politiky)].[2]

12. V jeho preambule sa uvádza:

„Program ekonomických úprav rieši krátkodobé, ako aj strednodobé finančné, fiškálne a štrukturálne výzvy, ktorým [Cyperská republika] čelí. Základnými cieľmi programu sú:

— obnoviť dobrý stav cyperského bankového sektora, ako aj dôveru vkladateľov a trhu prostredníctvom dôslednej reštrukturalizácie a zmenšenia finančných inštitúcií spolu s posilnením dohľadu a odstránením kapitálových nedostatkov v súlade s politickou dohodou euroskupiny z 25. marca 2013,

…“[3]

13. V prvom oddiele memoranda o porozumení, nazvanom „Reforma finančného sektora“, sa uvádza:

„1.26. Po druhé [Trapeza Kyprou Dimosia Etaira Ltd (Cyperská banka) (ďalej len „Trapeza Kyprou“)[4]] preberie – postupom spočívajúcim v nákupe a zlúčení – takmer všetky cyperské aktíva [Cyprus Popular Bank Public Co. Ltd (Cyperská ľudová banka) (ďalej len „Laïki“)[5]] v ich reálnej hodnote,

2 — Úplné znenie memoranda o porozumení je dostupné v anglickom jazyku na internetovej stránke ministerstva financií (Ypourgeío Oikonomikón) Cyperskej republiky na tejto adrese: http://www.mof.gov.cy/mof/mof.nsf/All/B331D12F3608B009C2257D5D00239594/$file/Memorandum%20of%20Understanding%20April%202013.pdf.

3 — Neoficiálny preklad.

4 — Trapeza Kyprou Dimosia Etaira Ltd sa často označuje svojím názvom alebo svojimi iniciálami v angličtine, teda ako „Bank of Cyprus“ alebo „BoC“.

5 — Používam grécky názov Cyprus Popular Bank Public Co. Ltd, „Laïki“ (v gréčtine „ľudová“).

ako aj v nominálnej hodnote jej zaručené vklady a jej poskytovanie núdzovej pomoci pri zvyšovaní likvidity. Nezaručené vklady [Laïki] zostanú aj naďalej v pôvodnom subjekte. Cieľom je, aby hodnota prevádzaného majetku bola vyššia ako prevedené záväzky, aby teda rozdiel zodpovedal rekapitalizácii [Trapeza Kyprou], ktorú uskutoční [Laïki], vo výške 9 % prevedených aktív, ktoré sú vážené v závislosti od rizika, ktoré je s nimi spojené. Rekapitalizácia [Trapeza Kyprou] sa vykoná tak, aby táto banka po skončení programu dosiahla prahové hodnoty pomeru vlastného kapitálu vo výške 9 % za nepriaznivých podmienok záťažového testu, čo by malo prispieť k obnoveniu dôvery a normalizácii podmienok financovania. Prevod 37,5 % nezaručených vkladov, ktoré vlastní [Trapeza Kyprou], na akcie triedy A spojené s plnými hlasovacími právami a nárokom na dividendy pokryje väčšinu kapitálových potrieb pomocou dodatočných vkladov vlastného kapitálu zo strany pôvodného subjektu [Laïki]. Časť zvyšných nepoistených vkladov [Trapeza Kyprou] bude dočasne zmrazená, kým sa nedokončí nezávislé ocenenie spomenuté v nasledujúcom bode.

1.27. Po tretie do konca júna 2013 sa dokončí výkon podrobnejšieho a aktualizovaného nezávislého ocenenia aktív [Trapeza Kyprou] a [Laïki] v súlade s požiadavkami rámca na riešenie problémov bánk, s cieľom zabezpečiť dosiahnutie cieľov kapitalizácie. Na tento účel sa po konzultácii s [Európskou komisiou], ECB a MMF najneskôr do polovice apríla 2013 dohodnú referenčné podmienky pre vykonanie nezávislého ocenenia. Po vykonaní tohto ocenenia sa v prípade potreby uskutoční ďalšia premena nepoistených vkladov na akcie triedy A tak, aby bolo po skončení programu zaručené dosiahnutie cieľa minimálnej úrovne vlastného kapitálu vo výške 9 % za krízových podmienok. Ak by s ohľadom na tento cieľ bola [Trapeza Kyprou] prekapitalizovaná, pristúpi sa k spätnému odkúpeniu akcií, aby bolo možné vyplatiť vkladateľov vo výške sumy zodpovedajúcej tomuto prekapitalizovaniu.“

D – *Sekundárne právo Únie*

14. Rozhodnutie Rady 2013/236/EÚ z 25. apríla 2013 o osobitných opatreniach na obnovenie finančnej stability a udržateľného rastu určené Cypru [6] (ďalej len „rozhodnutie 2013/236“) stanovuje:

„Článok 1

1. V záujme uľahčenia návratu cyperského hospodárstva na cestu udržateľného rastu a fiškálnej a finančnej stability musí Cyprus dôsledne splniť program makroekonomických úprav (ďalej len ‚program‘), ktorého hlavné prvky sú uvedené v článku 2 tohto rozhodnutia. …

Článok 2

1. Program má tieto hlavné ciele: obnoviť dobrý stav cyperského bankového sektora, pokračovať v prebiehajúcom procese fiškálnej konsolidácie a vykonávať štrukturálne reformy na podporu konkurencieschopnosti a udržateľného a vyváženého rastu.

…

6. S cieľom obnoviť dobrý stav svojho finančného sektora Cyprus pokračuje v dôkladnej reforme a reštrukturalizácii bankového sektora a posilňuje životaschopné banky obnovením ich kapitálu, riešením ich problémov s likviditou a posilňovaním dohľadu nad týmito bankami. V programe sa ustanovujú tieto opatrenia a výstupy:

…

6 — Ú. v. EÚ L 141, s. 32.

d) prijať opatrenia na minimalizáciu nákladov pre daňovníkov na reštrukturalizáciu bánk. …

…

Článok 3

Toto rozhodnutie je určené Cyperskej republike.“

15. V odôvodnení 3 nariadenia 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[7] (ďalej len „nariadenie č. 472/2013“) sa uvádza:

„Úplný súlad medzi rámcom Únie pre viacstranný dohľad zriadeným ZFEÚ a možnými podmienkami politiky, na ktoré je viazaná finančná pomoc, by mal byť zakotvený v práve Únie. …“.

16. Nariadenie č. 472/2013 znie takto:

„Článok 1

Predmet úpravy a rozsah pôsobnosti

1. Týmto nariadením sa stanovujú ustanovenia o sprísnení hospodárskeho a rozpočtového dohľadu nad členskými štátmi, ktorých menou je euro, ak tieto členské štáty:

…

b) žiadajú o finančnú pomoc od jedného alebo niekoľkých iných členských štátov alebo tretích krajín, z [EFSM], [EMS], Európskeho nástroja finančnej stability (ENFS), alebo od iných príslušných medzinárodných finančných inštitúcií, ako je [MMF], alebo sú príjemcami tejto finančnej pomoci.

…

Článok 5

Informácie o plánovaných žiadostiach o finančnú pomoc

Členský štát, ktorý má v úmysle požiadať o finančnú pomoc z jedného alebo viacerých iných členských štátov alebo tretích krajín, EMS, ENFS, alebo od inej príslušnej medzinárodnej finančnej inštitúcie, akou je napríklad MMF, bezodkladne informuje o svojom zámere predsedu pracovnej skupiny pre Euroskupinu, člena Komisie zodpovedného za hospodárske a menové veci a prezidenta ECB.

Pracovná skupina pre Euroskupinu vedie po prijatí posúdenia od Komisie diskusiu o zamýšľanej žiadosti s cieľom preskúmať okrem iného aj možnosti, ktoré sú k dispozícii v rámci existujúcich finančných nástrojov Únie alebo eurozóny, predtým, než sa dotknutý členský štát obráti na potenciálnych veriteľov.

Členský štát, ktorý má v úmysle požiadať o finančnú pomoc z EFSM, bezodkladne informuje o svojom zámere predsedu HFV, člena Komisie zodpovedného za hospodárske a menové veci a prezidenta ECB.

7 — Ú. v. EÚ L 140, s. 1. Nariadenie č. 472/2013 tvorí spolu s nariadením 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, s. 11) súčasť reformy nazvanej „two-pack“, ktorej cieľom je posilniť hospodársku integráciu a konvergenciu medzi členskými štátmi eurozóny.

Článok 6

Hodnotenie udržateľnosti verejného dlhu

Ak členský štát žiada o finančnú pomoc z EFSM, EMS alebo ENFS, Komisia posúdi v súčinnosti s ECB a podľa potreby s MMF udržateľnosť verejného dlhu uvedeného členského štátu a jeho aktuálne alebo prípadné finančné potreby. Toto posúdenie Komisia predloží pracovnej skupine pre Euroskupinu, ak sa má finančná pomoc udeliť z EMS alebo ENFS, a HFV, ak sa má finančná pomoc udeliť z EFSM.

…

Článok 7

Program makroekonomických úprav

1. Ak členský štát žiada o finančnú pomoc od jedného alebo viacerých iných členských štátov alebo tretích krajín, z EFSM, EMS, ENFS alebo MMF, pripraví po dohode s Komisiou konajúcou v súčinnosti s ECB a podľa potreby s MMF návrh programu makroekonomických úprav, ktorý vychádza z programu hospodárskeho partnerstva a nahrádza ho podľa nariadenia (EÚ) č. 473/2013, a ktorý zahŕňa ročné rozpočtové ciele.

…

Návrh programu makroekonomických úprav plne rešpektuje článok 152 ZFEÚ a článok 28 Charty základných práv Európskej únie. Komisia ústne informuje predsedu a podpredsedov príslušného výboru Európskeho parlamentu o pokroku dosiahnutom pri príprave návrhu programu makroekonomických úprav. S týmito informáciami sa musí zaobchádzať ako s dôvernými.

2. Rada kvalifikovanou väčšinou na návrh Komisie schváli program makroekonomických úprav, ktorý pripravil členský štát žiadajúci o finančnú pomoc v súlade s odsekom 1.

Komisia zabezpečí, aby memorandum o porozumení podpísané Komisiou v mene EMS alebo ENFS bolo plne v súlade s programom makroekonomických úprav schváleným Radou.

…

Článok 15

Hlasovanie v Rade

V súvislosti s opatreniami uvedenými v tomto nariadení hlasujú iba členovia Rady zastupujúci členské štáty, ktorých menou je euro, a Rada rozhoduje bez prihliadnutia na hlas člena Rady zastupujúceho dotknutý členský štát.

Kvalifikovaná väčšina členov Rady uvedených v prvom odseku sa určí podľa článku 238 ods. 3 písm. a) ZFEÚ.

Článok 16

Uplatňovanie na členské štáty dostávajúce finančnú pomoc

Na členské štáty, ktoré k 30. mája 2013 dostávajú finančnú pomoc, sa toto nariadenie vzťahuje od uvedeného dňa.

…“

17. Rozhodnutie 2013/236 bolo zrušené a nahradené vykonávacím rozhodnutím Rady 2013/463/EÚ z 13. septembra 2013, ktorým sa schvaľuje program makroekonomických úprav pre Cyprus a zrušuje rozhodnutie 2013/236/EÚ[8] (ďalej len „vykonávacie rozhodnutie 2013/463“).

18. V jeho odôvodnení 6 sa uvádza:

„v nadväznosti na nadobudnutie účinnosti nariadenia (EÚ) č. 472/2013 sa musí prijať program makroekonomických úprav v podobe vykonávacieho rozhodnutia Rady. Z dôvodov právnej zrozumiteľnosti a právnej istoty by sa mal preto program opätovne prijať na základe článku 7 ods. 2 nariadenia (EÚ) č. 472/2013. Podstata programu by mala zostať rovnaká ako v programe schválenom [rozhodnutím 2013/236], ale mala by zahŕňať aj výsledky preskúmania vykonaného v súlade s článkom 1 ods. 2 uvedeného rozhodnutia. Zároveň by sa malo zrušiť [rozhodnutie 2013/236].“

19. Článok 2 ods. 5 tohto rozhodnutia stanovuje:

„s cieľom obnoviť dobrý stav svojho finančného sektora Cyprus pokračuje v dôkladnej reforme a reštrukturalizácii bankového sektora a posilňuje životaschopné banky obnovením ich kapitálu, riešením ich problémov s likviditou a posilňovaním dohľadu nad týmito bankami. V programe sa stanovujú tieto opatrenia a výstupy:

…

c) prijať opatrenia na minimalizáciu nákladov pre daňovníkov na reštrukturalizáciu bánk. …“

III – Okolnosti predchádzajúce sporu

20. Od roku 2012 Cyperská republika postupne čelila rastúcemu tlaku na finančných trhoch v súvislosti s rastúcimi obavami o udržateľnosť jej verejných financií vrátane nevyhnutných dôležitých opatrení verejnej podpory pre jej oslabený finančný sektor.

21. V situácii, keď ratingové agentúry viackrát za sebou znížili ratingy cyperských štátnych dlhopisov, sa Cyperská republika stala neschopnou financovať svoje potreby pri sadzbách, ktoré by boli zlučiteľné s dlhodobou fiškálnou udržateľnosťou. Súbežne s tým sa bankový sektor čoraz viac izoloval od financovania na medzinárodnom trhu a veľké inštitúcie zaznamenali značný nedostatok kapitálu.

22. Už v prvých mesiacoch roka 2012 mali niektoré banky so sídlom na Cypre, vrátane Laïki a Trapeza Kyprou, finančné ťažkosti. Cyperská republika preto považovala za potrebné rekapitalizovať ich.

23. Vzhľadom na tieto vážne nepriaznivé hospodárske a finančné podmienky cyperské orgány 25. júna 2012 oficiálne požiadali predsedu euroskupiny o finančnú pomoc v podobe pôžičky z ENFS/EMS, ako aj z MMF s cieľom podporiť návrat hospodárstva Cyperskej republiky k udržateľnému rastu, zabezpečiť riadne fungujúci bankový systém a chrániť finančnú stabilitu v Únii a v eurozóne.

24. Euroskupina 27. júna 2012 vyzvala Komisiu, aby sa v spolupráci s ECB, cyperskými orgánmi a MMF dohodla na programe makroekonomických úprav pre Cyperskú republiku vrátane potrieb financovania Cyperskej republiky a prijala vhodné opatrenia na ochranu finančnej stability vo veľmi náročných podmienkach charakterizovaných rizikom účinkov presahovania z otrasov na trhu so štátnymi cennými papiermi.

8 — Ú. v. EÚ L 250, s. 40.

25. Cyperská republika a ostatné členské štáty, ktorých menou je euro, dospeli k politickej dohode o návrhu memoranda o porozumení v marci 2013.

26. Vo vyhlásení zo 16. marca 2013 euroskupina vyjadrila súhlas s týmto memorandom a pripomenula určité plánované nápravné opatrenia, vrátane zavedenia dane z bankových vkladov. Euroskupina uviedla, že vzhľadom na uvedený kontext sa domnieva, že poskytnutie finančnej pomoci, ktorou je možné zabezpečiť finančnú stabilitu Cyperskej republiky a eurozóny, je v zásade odôvodnené, a vyzvala dotknuté strany, aby urýchlili prebiehajúce rokovania.

27. Dňa 18. marca 2013 nariadila Cyperská republika zatvorenie bánk v dňoch 19. a 20. marca 2013. Vo vyhlásení z rovnakého dňa predseda euroskupiny uviedol, že daň z bankových vkladov v spojení s požadovanou finančnou pomocou bude použitá na obnovenie životaschopnosti cyperského bankového sektora, a tak na zabezpečenie finančnej stability Cyperskej republiky. Uviedol však, že podľa názoru euroskupiny by sa s malými vkladateľmi malo zaobchádzať odlišne ako s veľkými vkladateľmi, pričom zdôraznil, že je dôležité, aby boli v plnej miere zaručené vklady nižšie ako 100 000 eur. Predseda euroskupiny napokon v jej mene vyzval cyperské orgány a parlament na rýchle uskutočnenie dohodnutých opatrení.

28. Cyperské orgány sa rozhodli predĺžiť zatvorenie bánk do 28. marca 2013, aby sa vyhli horúčkovitému vyberaniu vkladov.

29. Dňa 19. marca 2013 cyperský parlament odmietol návrh zákona cyperskej vlády o zavedení dane zo všetkých bankových vkladov v Cyperskej republike. Dňa 22. marca 2013 prijal nový zákon o reorganizácii úverových inštitúcií.

30. Dňa 25. marca 2013 euroskupina vydala sporné vyhlásenie [9], v ktorom sa uvádza:

„Euroskupina uzavrela s cyperskými orgánmi dohodu o podstatných náležitostiach budúceho programu makroekonomických úprav. Táto dohoda má podporu všetkých členských štátov, ktorých menou je euro, ako aj všetkých troch inštitúcií.

…

Euroskupina víta plány na reštrukturalizáciu finančného sektora spomenuté v prílohe. Tieto opatrenia budú slúžiť ako základ na obnovu udržateľnosti finančného sektora. Najmä chránia všetky vklady nižšie ako 100 000 eur v súlade so zásadami Únie.

…

Euroskupina žiada cyperské orgány a Komisiu, aby v spolupráci s ECB a MMF dokončili memorandum o porozumení na úrovni dotknutých útvarov začiatkom apríla.

…

Euroskupina berie na vedomie rozhodnutie orgánov zaviesť vhodné správne opatrenia vzhľadom na jedinečnú a výnimočnú situáciu, ktorej cyperský finančný sektor čelí, a zabezpečiť urýchlené znovuotvorenie bánk. Euroskupina zdôrazňuje, že tieto správne opatrenia budú dočasné, primerané a nediskriminačné a že sa budú dôkladne monitorovať, pokiaľ ide o ich rozsah a dĺžku trvania, v súlade so Zmluvou.

9 — Úplné znenie sporného vyhlásenia je dostupné len v anglickom jazyku na internetových stránkach Komisie (http://ec.europa.eu/spain/pdf/acuerdo-eurogrupo-chipre.pdf) a Rady (http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ecofin/136487.pdf).

…

Euroskupina očakáva od rady guvernérov EMS, že bude schopná udeliť formálny súhlas s návrhom na priznanie nástroja finančnej pomoci v treťom aprílovom týždni roku 2013, pokiaľ sa dokončia vnútroštátne postupy.“

31. Príloha sporného vyhlásenia znie takto:

„V nadväznosti na predstavenie politických návrhov orgánov [Cyperskej republiky], s ktorými euroskupina vo všeobecnosti vyjadrila súhlas, bolo dohodnuté toto:

1. Laïki sa s okamžitou platnosťou reštrukturalizuje – s príspevkami akcionárov, majiteľov dlhopisov a majiteľov nezaručených vkladov, a to v plnej výške – podľa rezolúcie Cyperskej centrálnej banky [(ďalej len ‚CCB‘)] pri použití novoprijatého rámca na riešenie krízovej situácie bánk.

2. Laïki je rozdelená na dobrú a zlú banku. Zlá banka má postupne zaniknúť.

3. Dobrá banka je včlenená do [Trapeza Kyprou] za pomoci rámca na riešenie krízovej situácie bánk a po porade so správnymi radami [Trapeza Kyprou] a Laïki. Jej vkladom bude [pomoc v podobe poskytnutia núdzovej likvidity (ELA)] vo výške [deväť] miliárd eur. Iba nezaručené vklady v [Trapeza Kyprou] ostanú zmrazené až do uskutočnenia rekapitalizácie a môžu sa následne stať predmetom primeranej podmienenosti.

4. Rada guvernérov ECB poskytne [Trapeza Kyprou] likviditu v súlade s uplatniteľnými pravidlami.

5. [Trapeza Kyprou] bude rekapitalizovaná prostredníctvom konverzie nezaručených vkladov na vlastné zdroje s príspevkami akcionárov a majiteľov dlhopisov v plnej výške.

6. Konverzia sa uskutoční tak, aby sa zabezpečil pomer kapitálu vo výške 9 % na konci programu.

7. Všetci majitelia zaručených vkladov vo všetkých bankách budú v plnej miere požívať ochranu v súlade s príslušnými právnymi predpismi [Únie].

8. Finančné prostriedky vyčlenené na program (do [desať] miliárd eur) nebudú použité na rekapitalizáciu Laïki alebo [Trapeza Kyprou].“

32. V ten istý deň rozhodol guvernér CCB o uplatnení reorganizačných opatrení na Trapeza Kyprou a Laïki.

33. Dňa 29. marca 2013 boli na tento účel uverejnené dva výnosy. [10]

34. Výnos č. 103 upravoval rekapitalizáciu Trapeza Kyprou, najmä na náklady jej akcionárov, jej veriteľov vlastniacich dlhopisy a jej majiteľov nezaručených vkladov, pokiaľ ide o sumy vyššie ako 100 000 eur [11].

10 — Ide o To peri diasosis me idia mesa tis Trapezas Kyprou Dimosias Etaireias Ltd Diatagma tou 2013, Kanonistiki Dioikitiki Praxi No. 103 [výnos z roku 2013 o reorganizácii vlastnými prostriedkami Trapeza Kyprou, regulačný správny akt č. 103 (výnos č. 103), EE, príloha III(I), č. 4645, 29. marca 2013, s. 769 až 780] a To Peri tis Polisis Orismenon Ergasion tis Cyprus Popular Bank Public Co. Ltd Diatagma tou 2013, Kanonistiki Dioikitiki Praxi No. 104 [výnos z roku 2013 o predaji niektorých činností Laïki, regulačný správny akt č. 104 (výnos č. 104), EE, príloha III(I), č. 4645, 29. marca 2013, s. 781 až 788].

11 — Tento postup reorganizácie sa často označuje ako „haircut“ (zníženie hodnoty) bankových vkladov alebo „bail-in“ cyperských bánk. Výraz „bail-out“ označuje záchrannú operáciu, ktorú hradia vonkajší investori alebo daňovníci. Výraz „bail-in“ naopak označuje záchrannú operáciu, pri ktorej sú veritelia banky nútení súhlasiť s čiastočným zánikom svojej pohľadávky.

35. Pokiaľ ide o výnos č. 104, tento výnos stanovoval prevod určitých aktív a pasív Laïki na Trapeza Kyprou, vrátane vkladov nižších ako 100 000 eur. Vklady prevyšujúce 100 000 eur boli ponechané v Laïki až do jej likvidácie.

36. Podľa týchto výnosov boli reorganizačné opatrenia týkajúce sa Laïki a Trapeza Kyprou vykonané 29. marca 2013 medzi 6.00 hod. a 6.10 hod. Do tohto okamihu boli Mallis a i. majiteľmi vkladov v Trapeza Kyprou alebo v Laïki, pričom uplatnením opatrení upravených uvedenými výnosmi došlo k podstatnému zníženiu hodnoty týchto vkladov. Mallis a i. tvrdia, že prišli o celú sumu presahujúcu 100 000 eur.

37. Po vydaní výnosov č. 103 a 104 začala Komisia nové diskusie s cyperskými orgánmi s cieľom finalizácie memoranda o porozumení.

38. Rada guvernérov EMS na zasadnutí z 24. apríla 2013:

— potvrdila na jednej strane, že Komisia a ECB boli poverené vykonať posúdenie podľa článku 13 ods. 1 zmluvy o EMS, a na druhej strane, že Komisia v spolupráci s ECB a MMF bola poverená rokovať s Cyperskou republikou o memorande o porozumení,

— v zásade rozhodla o priznaní podpory pre stabilitu v prospech Cyperskej republiky vo forme nástroja finančnej pomoci (NFP) v súlade s návrhom generálneho riaditeľa EMS,

— schválila návrh memoranda o porozumení, ktorý Komisia v spolupráci s ECB a MMF dohodla s Cyperskou republikou, a

— poverila Komisiu, aby toto memorandum podpísala v mene EMS.

39. Dňa 25. apríla 2013 prijala Rada rozhodnutie 2013/236, ktoré v článku 2 ods. 6 písm. d) stanovovalo, že „bail-in“ cyperských bánk je súčasťou programu makroekonomických úprav Cyperskej republiky.

40. Memorandum o porozumení bolo podpísané 26. apríla 2013 ministrom financií Cyperskej republiky, guvernérom CCB a podpredsedom Komisie pánom O. Rehnom.

41. Dňa 8. mája 2013 schválila správna rada EMS dohodu o NFP, ako aj návrh týkajúci sa vyplatenia prvej tranže pomoci Cyperskej republike. Táto tranža bola rozdelená na dve platby, ktoré boli vykonané 13. mája 2013 rádovo v sume dvoch miliárd eur a 26. júna 2013 rádovo v sume jednej miliardy eur. Druhá tranža pomoci rádovo v sume jeden a pol miliardy eur bola vyplatená 27. septembra 2013. Ďalšie tranže vo výške od 100 do 600 miliónov eur boli vyplatené v období od decembra 2013 do júla 2015.

42. Rada prijala 21. mája 2013 nariadenie č. 472/2013, na základe ktorého bolo rozhodnutie 2013/236 zrušené a nahradené vykonávacím rozhodnutím 2013/463.

IV – Žaloby podané na Všeobecnom súde a napadnuté uznesenia

43. Návrhmi doručenými do kancelárie Všeobecného súdu 4. júna 2013 podali Mallis a i. tri žaloby, ktorými sa domáhali, aby Všeobecný súd:

— zrušil sporné vyhlásenie, „ktoré nadobudlo svoju konečnú podobu prostredníctvom [výnosu č. 104] guvernéra [CCB] ako zástupcu [Európskeho systému centrálnych bánk], ktorým sa rozhodlo o ‚predaji niektorých činností‘ [Laïki] a ktoré v podstate predstavuje spoločné rozhodnutie [ECB] a Komisie“,

— subsidiárne vyhlásil, že sporné vyhlásenie v podstate predstavuje „spoločné rozhodnutie [ECB] a/alebo Komisie, a to bez ohľadu na jeho podobu a formu“,

— subsidiárnejšie zrušil sporné vyhlásenie „bez ohľadu na jeho podobu a formu“,

— ešte subsidiárnejšie „zrušil spoločné rozhodnutie [ECB] a/alebo Komisie… prijaté prostredníctvom euroskupiny, a to bez ohľadu na jeho podobu a formu“ a

— zaviazal ECB a/alebo Komisiu na náhradu trov konania.

44. Samostatnými podaniami doručenými do kancelárie Všeobecného súdu 1. a 9. októbra 2013 Komisia a ECB vzniesli námietky neprípustnosti na základe článku 114 Rokovacieho poriadku Všeobecného súdu. Navrhli, aby Všeobecný súd:

— zamietol žaloby ako neprípustné a

— zaviazal Mallis a i. na náhradu trov konania.

45. Všeobecný súd napadnutými uzneseniami v celom rozsahu zamietol žaloby ako neprípustné.

46. Hoci Mallis a i. sa domáhali zrušenia vyhlásenia euroskupiny z 25. marca 2013, ale ich žaloby smerovali proti Komisii a ECB (čo bolo potvrdené v ich písomných pripomienkach) [12], Všeobecný súd najprv v bodoch 38 až 50 napadnutých uznesení preskúmal otázku, či bolo možné pripísať sporné vyhlásenie Komisii a ECB.

47. Vychádzajúc z protokolu č. 14, ktorý stanovuje, že euroskupina je neformálnym zasadnutím ministrov členských štátov eurozóny „na prediskutovanie otázok týkajúcich sa osobitných povinností, ktoré majú spoločné v súvislosti s jednotnou menou“ [13], Všeobecný súd v bode 44 napadnutých uznesení rozhodol, že „nemožno usudzovať, že euroskupina je kontrolovaná Komisiou alebo ECB, ani že koná ako mandatár týchto inštitúcií“ [14].

48. V bodoch 46 až 50 napadnutých uznesení Všeobecný súd tiež odmietol názor, že sporné vyhlásenie možno pripísať EMS, lebo EMS bol údajne kontrolovaný Komisiou a ECB.

49. Všeobecný súd navyše v bodoch 51 až 62 napadnutých uznesení tiež preskúmal otázku, či sporné vyhlásenie vyvolávalo právne účinky voči tretím osobám.

50. V tejto súvislosti rozhodol, že hoci sporné vyhlásenie obsahovalo formulácie, ktoré by sa mohli zdať kategorickými, najmä pokiaľ ide o reštrukturalizáciu Laïki a zníženie hodnoty nezaručených bankových vkladov, nie je možné vykladať ich samostatne, ale „naopak ich treba zasadiť do kontextu, z ktorého jasne vyplýva, že [sporné] vyhlásenie má čisto informatívny obsah“ [15].

V – Konanie na Súdnom dvore

51. Vo svojich odvolaniach z 27. februára 2015, ktoré boli doručené Súdnemu dvoru 4. marca 2015, Mallis a i. navrhujú, aby Súdny dvor:

— zrušil napadnuté uznesenia a

12 — Pozri bod 37 napadnutých uznesení.
13 — Článok 1 protokolu č. 14.
14 — Bod 44 napadnutých uznesení.
15 — Bod 61 napadnutých uznesení.

— zrušil povinnosť nahradiť trovy konania v prvom stupni, ktorá im bola uložená.

52. Vo svojich vyjadreniach k odvolaniam Komisia a ECB navrhujú, aby Súdny dvor:

— zamietol odvolania a

— zaviazal odvolateľov na náhradu všetkých trov konania.

VI – Odvolania

53. Hneď na začiatku uvádzam, že navrhnem, aby Súdny dvor zamietol predmetné odvolania, ale vzhľadom na význam otázok, ktoré tieto odvolania vyvolávajú v súvislosti s účinnou súdnou ochranou, ich podobnosť s judikatúrou Súdneho dvora [rozsudky Pringle (C-370/12, EU:C:2012:756) a Gauweiler a i. (C-62/14, EU:C:2015:400)], vzťah (alebo neexistenciu súvislosti) medzi systémom EMS a právom Únie, ako aj rozhodnutie Súdneho dvora rozhodnúť o týchto odvolaniach rozsudkom (ako to navyše bolo v prípade odvolaní v spojených veciach C-8/15 P, C-9/15 P a C-10/15 P, ktoré sa týkali žalôb o neplatnosť a náhradu škody súvisiacich s memorandom o porozumení) a prideliť ich veľkej komore uvediem niekoľko úvodných poznámok, skôr než sa vôbec začnem zaoberať odvolacími dôvodmi, ktoré uvádzajú Mallis a i.

A – *Úvodné poznámky*

1. O euroskupine

54. Keďže euroskupina nie je spomenutá v článku 263 prvom odseku ZFEÚ a nepatrí medzi sedem inštitúcií Únie uvedených v článku 13 ods. 1 ZEÚ, jej akty možno napadnúť žalobou o neplatnosť len vtedy, ak euroskupinu možno považovať za zloženie Rady alebo za orgán alebo úrad alebo agentúru Únie.

55. Euroskupina je výslovne spomenutá v článku 137 ZFEÚ, ktorý v súvislosti s jej zložením a podrobnosťami o jej zasadnutiach odkazuje na protokol č. 14 pripojený k zmluve o FEÚ.

56. Z týchto ustanovení jasne vyplýva, že euroskupina sa skladá z ministrov financií členských štátov eurozóny, pričom Komisia a ECB sú pozývané k účasti na ich zasadnutiach.

57. Protokol č. 14 stanovuje, že títo ministri „sa stretávajú na neformálnych zasadnutiach“ a že „volia na dva a pol roka svojho predsedu“.

58. Článok 16 ods. 6 ZEÚ navyše spresňuje, že Rada zasadá v rôznych zloženiach, ktorých zoznam prijíma Európska rada v súlade s článkom 236 písm. a) ZFEÚ. Podľa tohto zoznamu, ktorý sa nachádza v prílohe I rokovacieho poriadku Rady [16], Rada zasadá v desiatich rôznych zloženiach [17], medzi ktoré euroskupina nepatrí.

16 — Pozri rozhodnutie Rady 2009/937/EÚ z 1. decembra 2009, ktorým sa prijíma rokovací poriadok Rady (Ú. v. EÚ L 325, s. 35).

17 — Všeobecné záležitosti; zahraničné veci; hospodárske a finančné záležitosti; spravodlivosť a vnútorné veci; zamestnanosť, sociálna politika, zdravie a spotrebiteľské záležitosti; konkurencieschopnosť (vnútorný trh, priemysel, výskum a kozmický priestor); doprava, telekomunikácie a energetika; poľnohospodárstvo a rybné hospodárstvo; životné prostredie; vzdelávanie, mládež, kultúra a šport.

59. Za súvislosť medzi euroskupinou a Radou možno považovať to, že euroskupina zasadá zvyčajne raz za mesiac pred zasadnutím Rady v zložení „hospodárske a finančné záležitosti“ [18] a že kancelária predsedu pracovnej skupiny euroskupina [19] sa nachádza na Generálnom sekretariáte Rady v Bruseli [20].

60. Okrem toho zmluva o FEÚ stanovuje osobitný spôsob hlasovania Rady o opatreniach týkajúcich sa členských štátov, ktorých menou je euro. Článok 136 ods. 2 prvý pododsek ZFEÚ totiž stanovuje, že „na hlasovaní o [týchto] opatreniach… sa zúčastňujú len členovia Rady zastupujúci členské štáty, ktorých menou je euro“, čo poukazuje na euroskupinu, hoci členské štáty, ktorých menou nie je euro, sa na jej zasadnutiach ani len nezúčastňujú.

61. Napriek týmto styčným bodom sa domnievam, že euroskupina nie je zložením Rady, a to nie len preto, lebo zmluva o FEÚ jej nepriznáva také postavenie a lebo jej členmi nie sú všetky členské štáty Únie, ale aj z dôvodu odlišnosti funkcií, ktoré sú zverené euroskupine a Rade. Euroskupina predstavuje fórum, na ktorom členské štáty, ktorých menou je euro, diskutujú o otázkach „týkajúcich sa osobitných povinností, ktoré majú spoločné v súvislosti s jednotnou menou“ [21], zatiaľ čo – ako stanovuje článok 16 ods. 1 ZEÚ – funkcie Rady sú oveľa širšie a patrí medzi ne okrem iného výkon legislatívnej právomoci Únie spolu s Parlamentom a ostatných rozhodovacích právomocí, ktoré zmluva o FEÚ priznáva len Rade.

62. Napriek tomu skutočnosť, že euroskupinu nemožno považovať za zloženie Rady, automaticky neznamená, že nejde o orgán alebo úrad alebo agentúru Únie v zmysle článku 263 prvého odseku ZFEÚ.

63. Hoci však Lisabonskou zmluvou boli k aktom, ktoré možno napadnúť žalobou o neplatnosť, doplnené akty „orgánov alebo úradov alebo agentúr Únie“, a to s cieľom zabrániť tomu, aby niektoré z nich mali súdnu imunitu, faktom zostáva, že euroskupina, ktorá v článku 263 ZFEÚ nie je spomenutá, nemá právnu subjektivitu.

64. Zo zmluvy o FEÚ ani z judikatúry nevyplýva, že tvorcovia zmluvy o FEÚ mali v úmysle upustiť od tejto požiadavky. [22] Vždy, keď bolo cieľom zmluvy o FEÚ uplatniť článok 263 ZFEÚ bez požiadavky právnej subjektivity, táto zmluva výslovne uviedla predmetné inštitúcie, orgány alebo úrady alebo agentúry Únie, či už ide o Európsku radu (ktorá bola doplnená Lisabonskou zmluvou) alebo o Výbor regiónov. [23]

65. Bez toho, aby bola dotknutá možnosť pripísať tieto akty inštitúcii uvedenej v článku 263 ZFEÚ, orgánu alebo úradu alebo agentúre Únie s právnou subjektivitou, sa teda domnievam, že euroskupinu nemožno považovať za orgán alebo úrad alebo agentúru Únie v zmysle článku 263 prvého odseku ZFEÚ.

18 — Pozri internetovú stránku Rady na tejto adrese: http://www.consilium.europa.eu/fr/council-eu/eurogroup/.

19 — Pracovná skupina euroskupina je orgánom, ktorý pripravuje zasadnutia euroskupiny a ktorého členmi sú zástupcovia členských štátov, ktoré sú súčasťou eurozóny, v Hospodárskom a sociálnom výbore, Komisie a ECB.

20 — Pozri internetovú stránku Rady na tejto adrese: http://www.consilium.europa.eu/fr/council-eu/eurogroup/eurogroup-working-group/.

21 — Článok 1 protokolu č. 14.

22 — Pozri rozsudok Elitaliana/Eulex Kosovo (C-439/13 P, EU:C:2015:753, body 58 a 59).

23 — Poznamenávam, že Dvor audítorov nie je uvedený v článku 263 prvom odseku ZFEÚ, hoci je – ako stanovuje článok 13 ods. 1 ZEÚ – inštitúciou Únie, a nie len orgánom alebo úradom alebo agentúrou Únie. Otázka, či sa inštitúcie majú a *fortiori* považovať za orgány, úrady alebo agentúry Únie alebo či je toto vákuum nedopatrením alebo vyjadrením skutočnosti, že akty Dvora audítorov nemožno napadnúť žalobou o neplatnosť, ešte nebola položená.

66. Tento záver by síce mohol byť problematický z hľadiska zásady účinnej súdnej ochrany [24], ale len vtedy, ak bola euroskupine Zmluvou priznaná právomoc prijímať akty, ktoré vyvolávajú záväzné právne účinky voči tretím osobám, čo neplatí, keďže euroskupina je diskusným fórom a nie rozhodovacím orgánom. Táto črta navyše znamená, že účasť ECB na zasadnutiach euroskupiny nie je v rozpore s nezávislosťou ECB, ktorú zaručuje článok 282 ods. 3 ZFEÚ a ktorú musia inštitúcie, orgány, úrady a agentúry Únie a vlády členských štátov rešpektovať.

67. Akty euroskupiny teda nemožno zrušiť na základe článku 263 ZFEÚ.

2. O EMS o a o jeho rade guvernérov

68. Zmluva o EMS nie je súčasťou právneho poriadku Únie. Ako totiž Súdny dvor rozhodol v bode 180 rozsudku Pringle (C-370/12, EU:C:2012:756), „členské štáty pri vytváraní mechanizmu, akým je EMS, nevykonávajú právo Únie…, pretože… Zmluvy o EÚ a FEÚ nepriznávajú na jeho vytvorenie Únii nijakú osobitnú právomoc“ [25].

69. Podľa článku 4 ods. 1 zmluvy o EMS má EMS radu guvernérov (ako sa uvádza v článku 5 ods. 1 zmluvy o EMS, v skutočnosti ju tvoria ministri financií členských štátov EMS), správnu radu a generálneho riaditeľa, pričom najvyšším riadiacim orgánom EMS je zjavne rada guvernérov.

70. Predsedom rady guvernérov je v zásade predseda euroskupiny (článok 5 ods. 2 zmluvy o EMS).

71. Je teda zrejmé, že euroskupina a rada guvernérov EMS mali doteraz úplne rovnaké zloženie, lebo rada guvernérov už pri svojom vzniku rozhodla, že jej bude predsedať predseda euroskupiny.

72. Pokiaľ ide o Komisiu a ECB, článok 5 ods. 3 zmluvy o EMS stanovuje, že člen Komisie zodpovedný za hospodárske a menové záležitosti a prezident ECB sa môžu zúčastňovať na zasadnutiach rady guvernérov ako pozorovatelia.

73. Členský štát, ktorý chce požiadať EMS o finančnú pomoc z EMS, musí dodržať postup opísaný v článku 13 zmluvy o EMS.

74. V súlade s odsekom 1 tohto článku musí tento členský štát podať žiadosť o podporu pre stabilitu predsedovi rady guvernérov, ktorý poverí Komisiu, aby v spolupráci s ECB posúdila túto žiadosť.

75. Článok 13 ods. 2 zmluvy o EMS stanovuje, že rada guvernérov EMS môže v zásade rozhodnúť o udelení podpory pre stabilitu žiadajúcemu členskému štátu na základe jeho žiadosti a posúdenia tejto žiadosti zo strany Komisie a ECB.

76. Podľa článku 13 ods. 3 zmluvy o EMS, ak rada guvernérov prijme také rozhodnutie, poverí Komisiu a ECB „a kedykoľvek je to možné spoločne s MMF… úlohou rokovať s dotknutým [členským štátom] o memorande o porozumení, v ktorom sa podrobne opisuje podmienenosť viazaná na nástroj finančnej pomoci“.

77. Je potrebné spresniť, že podľa článku 5 ods. 6 písm. g) zmluvy o EMS prináleží rade guvernérov vymedziť vzájomnou dohodou podmienenosť hospodárskej politiky spojenú s finančnou pomocou pre členský štát v ťažkostiach.

24 — Pozri v tomto zmysle návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Jääskinen vo veci Elitaliana/Eulex Kosovo (C-439/13 P, EU:C:2014:2416, bod 51): „…aj keď neexistuje výslovné ustanovenie priznávajúce uvedenému subjektu právnu subjektivitu, domnievam sa, že znenie článku 263 piateho odseku ZFEÚ zakladá veľmi silnú domnienku v tom zmysle, že ak inštitúcie zriadia subjekt, ktorý môže prijímať rozhodnutia týkajúce sa jednotlivcov, v takom prípade musí existovať možnosť podať opravný prostriedok“.

25 — Pozri tiež bod 105 tohto rozsudku.

78. V zmysle článku 13 ods. 4 zmluvy o EMS Komisia podpisuje memorandum o porozumení v mene EMS, ak boli pred tým splnené podmienky stanovené v odseku 3 a po schválení radou guvernérov.

79. Správna rada EMS potom schváli „dohodu o nástroji finančnej pomoci“ [26].

80. Dotknutý členský štát musí následne prijať nevyhnutné vnútroštátne opatrenia na splnenie záväzkov uvedených v memorande o porozumení.

81. Pripomínam, že Súdny dvor v bode 161 rozsudku Pringle (C-370/12, EU:C:2012:756) v súvislosti s funkciami zverenými Komisii a ECB zmluvou o EMS rozhodol, že „akokoľvek sú… dôležité, nezahŕňajú nijakú vlastnú rozhodovaciu právomoc. Navyše činnosť vykonávaná týmito dvomi inštitúciami v rámci tej istej zmluvy zaväzuje len EMS“ [27].

82. Poznamenávam však, že podľa môjho názoru má Komisia na základe článku 13 ods. 4 zmluvy o EMS právomoc (a ako strážkyňa Zmlúv aj povinnosť) zablokovať memorandum o porozumení, ak toto memorandum – ako to vyžaduje odsek 3 toho istého článku – nie je v súlade s opatreniami týkajúcimi sa koordinácie hospodárskej politiky ustanovenej v zmluve o FEÚ. Je pravda, že toto odmietnutie Komisie vykonať mandát spočívajúci v podpísaní memoranda o porozumení v mene EMS je veľmi nepravdepodobné (ako Komisia uviedla na pojednávaní, „teoretické“), keďže Komisia dohliada na súlad, ktorý sa vyžaduje v článku 13 ods. 3 zmluvy o EMS, vo všetkých etapách procesu už od podania žiadosti členského štátu v ťažkostiach, ale táto politická nepravdepodobnosť nemení nič na uvedenom právnom zistení. Napriek tomu každý podpis Komisie sa uskutočňuje len v mene EMS a – ako sa uvádza v bode 161 rozsudku Pringle (C-370/12, EU:C:2012:756) – zaväzuje len EMS, ktorý je teda jediným autorom predmetných rozhodovacích aktov.

83. Navyše vzhľadom na to, že spory týkajúce sa zmluvy o EMS (a teda aj akty EMS) sa môžu dostať pred Súdny dvor len v súlade s postupom založeným na osobitnej dohode strán (článok 273 ZFEÚ) upraveným v článku 37 ods. 3 zmluvy o EMS [28], Súdny dvor nemá právomoc rozhodnúť na základe článku 263 ZFEÚ o žalobe o neplatnosť, ktorá by smerovala proti aktu, ktorý prijal EMS.

84. Vnútroštátne opatrenia, ktoré boli prijaté len na základe memoranda o porozumení, rovnako nepredstavujú vykonávanie práva Únie členskými štátmi, aj keď článok 13 ods. 3 druhý pododsek zmluvy o EMS stanovuje, že „memorandum o porozumení je plne v súlade s… akýmkoľvek právnym aktom Európskej únie“ [29].

85. Opatrenia, ktoré sú predmetom memoranda o porozumení, prijatého v rámci EMS, však doteraz boli tiež viac alebo menej podrobne upravené rozhodnutím Rady prijatým v rámci zmluvy o FEÚ [30], pričom tento postup pravdepodobne vyplýva z obavy, že memorandum o porozumení nebude právne záväzné.

86. Tento predpoklad potvrdzujú rozhodnutia niektorých vnútroštátnych súdov.

26 — Článok 13 ods. 5 zmluvy o EMS.

27 — Účasť na zasadnutiach rady guvernérov v postavení pozorovateľov, dojednanie, podpísanie a dohľad nad vykonávaním memoranda o porozumení dotknutým členským štátom.

28 — Pozri rozsudok Pringle (C-370/12, EU:C:2012:756, body 170 až 176).

29 — Pozri tiež rozsudok Pringle (C-370/12, EU:C:2012:756, bod 174).

30 — Pozri v prípade Cyperskej republiky rozhodnutie 2013/236, ktoré v článku 2 ods. 6 písm. d) stanovuje, že „v programe [makroekonomických úprav] sa ustanovujú tieto opatrenia a výstupy:… prijať opatrenia na minimalizáciu nákladov pre daňovníkov na reštrukturalizáciu bánk“. Táto minimalizácia nákladov pre daňovníkov nevyhnutne znamená účasť vkladateľov, a teda zníženie hodnoty bankových vkladov. Pozri tiež v prípade Gréckej republiky rozhodnutie Rady 2010/320/EÚ z 8. júna 2010, ktorým sa Grécko vyzýva k posilneniu a prehĺbeniu fiškálneho dohľadu a ktorým sa upozorňuje, aby prijalo opatrenia na zníženie deficitu považované za nevyhnutné na odstránenie nadmerného deficitu (Ú. v. EÚ L 145, s. 6), v zmenenom a doplnenom znení, ako aj rozhodnutie Rady 2011/734/EÚ z 12. júla 2011, ktorým sa Grécko vyzýva k posilneniu a prehĺbeniu fiškálneho dohľadu a ktorým sa upozorňuje, aby prijalo opatrenia na zníženie deficitu považované za nevyhnutné na odstránenie nadmerného deficitu (Ú. v. EÚ L 296, s. 38), v zmenenom a doplnenom znení.

87. Symvoulio tis Epikrateias (Štátna rada, Grécko) okrem iného rozhodla, že prvé a druhé memorandum o porozumení, ktoré podpísala Helénska republika v rokoch 2010 a 2012, nepredstavovali medzinárodné zmluvy, lebo zmluvné strany na seba nevzali vzájomné povinnosti a tieto memorandá nestanovovali mechanizmus, ktorý by prinútil grécke orgány vykonať ich ustanovenia. [31] Podľa Symvoulio tis Epikrateias tieto memorandá predstavovali len politický program, ktorý dotknutý členský štát zamýšľal zrealizovať s cieľom získať finančnú pomoc. [32] Inak povedané, uvedené memorandá neboli právne záväznými nástrojmi.

88. Symvoulio tis Epikrateias dospela k tomuto zisteniu na základe toho, že ak by tieto memorandá o porozumení boli právne záväzné, Rada by neprijala rozhodnutie 2010/320 [33].

89. Na základe týchto rozhodnutí Rady určených konkrétnemu členskému štátu sa v každom prípade možno domnievať, že vnútroštátne opatrenia prijaté na vykonanie záväzkov, ktoré na seba vzal členský štát voči EMS, predstavujú vykonanie práva Únie, a to aj napriek tomu, že memorandum o porozumení nie je aktom práva Únie, avšak za predpokladu, že tieto opatrenia boli prebraté do rozhodnutia Rady prijatého po podpísaní memoranda o porozumení.

90. Napriek tomu, ako Všeobecný súd rozhodol v uzneseniach ADEDY a i./Rada (T-541/10, EU:T:2012:626, bod 87) a ADEDY a i./Rada (T-215/11, EU:T:2012:627, bod 99) [34], rozhodnutia prijaté Radou, ktoré preberajú záväzky, ktoré členský štát v ťažkostiach vzal na seba v memorande o porozumení, sa nemôžu priamo [35] týkať jednotlivcov v zmysle článku 263 štvrtého odseku ZFEÚ, v dôsledku čoho bola ich žaloba o neplatnosť neprípustná.

91. Vzhľadom na to, že v článku 13 ods. 3 druhom pododseku zmluvy o EMS sa uvádza, že opatrenia uvedené v memorande o porozumení musia byť „plne v súlade“ s právom Únie, a pokiaľ sú tieto opatrenia prebraté do rozhodnutí Rady, sú však členské štáty na základe článku 19 ods. 1 druhého pododseku ZEÚ povinné ustanoviť „prostriedky nápravy potrebné na zabezpečenie účinnej právnej ochrany“, ktoré umožnia súdom dotknutého členského štátu položiť Súdnemu dvoru prejudiciálne otázky týkajúce sa platnosti týchto rozhodnutí, a teda aj predmetného programu makroekonomických úprav. [36]

3. O nariadení č. 472/2013

92. Vyššie uvedené úvahy potvrdzuje prijatie nariadenia č. 472/2013, hoci sa toto nariadenie *ratione temporis* nevzťahuje na sporné vyhlásenie.

93. Ako sa uvádza v odôvodnení 3 tohto nariadenia, jeho cieľom je zakotviť „úplný súlad medzi rámcom Únie pre viacstranný dohľad zriadeným ZFEÚ a možnými podmienkami politiky, na ktoré je viazaná finančná pomoc,… v práve Únie“, inak povedané súlad medzi zmluvou o EMS a zmluvou o FEÚ.

31 — Pozri rozhodnutia Symvoulio tis Epikrateias (plénum) 668/2012, bod 27, a Symvoulio tis Epikrateias (plénum) 2307/2014, bod 19.

32 — Pozri rozhodnutia Symvoulio tis Epikrateias (plénum) 668/2012, bod 27, a Symvoulio tis Epikrateias (plénum) 2307/2014, bod 19.

33 — Pozri rozhodnutie Symvoulio tis Epikrateias (plénum) 668/2012, bod 27.

34 — Tieto uznesenia neboli napadnuté odvolaním na Súdnom dvore.

35 — Vôbec nebolo potrebné skúmať, či boli žalobcovia osobne dotknutí, lebo ide o kumulatívne podmienky. Domnievam sa však, že v týchto veciach by tiež nebolo možné považovať žalobcov za osobne dotknutých.

36 — Pokiaľ ide o prejednávanú vec, je potrebné poznamenať, že podľa judikatúry Anotato Dikastirio Kyprou (Najvyšší súd Cyperskej republiky) vkladatelia dotknutí znížením hodnoty svojich vkladov nie sú aktívne legitimovaní na podanie žaloby o neplatnosť výnosov č. 103 a 104, lebo tieto výnosy sa netýkajú vzťahov medzi štátom a jednotlivcami, ale sú určené dotknutým bankám, ktorými sú Laïki a Trapeza Kyprou (rozsudky Myrto Christodoulou a i. proti Kentriki Trapeza Kyprou a i., vec č. 553/2013 a i., 7. júna 2013, a Vias Dimitriou a i. proti Kentriki Trapeza Kyprou a i., vec č. 1034/2013 a i., 9. októbra 2014). Podľa tejto judikatúry môžu vkladatelia na základe svojho zmluvného vzťahu s bankou podať žalobu o náhradu škody proti banke na občianskoprávnych súdoch, pričom do tohto konania môže byť prizvaná aj Cyperská republika. Za týchto okolností by sa mohla položiť otázka zákonnosti výnosov č. 103 a 104 a ich súladu s právom Únie s cieľom preukázať zodpovednosť banky a štátu za škodu. Na prvý pohľad to podľa môjho názoru nestačí na splnenie požiadaviek článku 19 ZEÚ.

94. Články 5 až 7 uvedeného nariadenia podrobne upravujú spôsob, akým majú Komisia a ECB vykonávať úlohy, ktoré im zveruje článok 13 zmluvy o EMS, a stanovujú, že sa prijme návrh programu makroekonomických úprav (čo je iný názov memoranda o porozumení uvedeného v článku 13 ods. 3 zmluvy o EMS), ktorý schváli Rada, pričom hlasovacie právo majú len členské štáty eurozóny. [37]

95. Článok 7 ods. 4 nariadenia č. 472/2013, ktorý je vyjadrením článku 13 ods. 7 zmluvy o EMS, poveruje trojku, teda „Komisi[u] v súčinnosti s ECB a podľa potreby s MMF“, úlohou monitorovať pokrok členského štátu pri vykonávaní memoranda o porozumení.

96. Tak ako článok 13 ods. 3 druhý pododsek zmluvy o EMS stanovuje, že memorandum o porozumení musí byť „plne v súlade“ s právom Únie, článok 7 ods. 1 posledný pododsek nariadenia č. 472/2013 vyžaduje, aby program makroekonomických úprav bol v súlade s článkom 152 ZFEÚ a s článkom 28 Charty.

97. V nadväznosti na nadobudnutie účinnosti nariadenia č. 472/2013 bolo rozhodnutie 2013/236, ktoré bolo určené Cyperskej republike, zrušené a nahradené vykonávacím rozhodnutím 2013/463, ktorým bol opäť prijatý program makroekonomických úprav uvedený v rozhodnutí 2013/236, a to „z dôvodov právnej zrozumiteľnosti a právnej istoty“ [38].

98. Aj keď jednotlivci nemôžu preukázať, že tieto vykonávacie rozhodnutia sa ich priamo týkajú [39], členské štáty sú na základe článku 19 ods. 1 druhého pododseku ZEÚ v každom prípade povinné ustanoviť „prostriedky nápravy potrebné na zabezpečenie účinnej právnej ochrany“ [40]. Ako som vysvetlil v bode 91 týchto návrhov, vnútroštátne súdy musia mať možnosť položiť Súdnemu dvoru prejudiciálne otázky týkajúce sa platnosti vykonávacieho rozhodnutia a súladu programu makroekonomických úprav so zmluvou o FEÚ, všeobecnými zásadami práva Únie a Chartou.

B – *O prvom a treťom odvolacom dôvode*

1. Argumentácia účastníkov konania

99. V rámci svojho prvého a tretieho odvolacieho dôvodu Mallis a i. tvrdia, že napadnuté uznesenia sú nedostatočne odôvodnené, pokiaľ ide o názor Všeobecného súdu na otázku, ktorý orgán skutočne a účinne rozhodol o znížení hodnoty vkladov v bankách Laïki a Trapeza Kyprou alebo v každom prípade spôsobil alebo nariadil, aby cyperské orgány uskutočnili toto zníženie hodnoty, a to najmä prijatím výnosov č. 103 a 104. Všeobecný súd totiž podľa názoru odvolateľov nevzal do úvahy skutočnosť, že toto zníženie hodnoty vyplýva len z pravidiel a podmienok, ktoré Komisia a ECB uložili Cyperskej republike prostredníctvom sporného vyhlásenia.

100. Mallis a i. tvrdia, že Všeobecný súd nepreskúmal ich tvrdenie, že euroskupinu nemožno považovať len za diskusné fórum. Keďže euroskupine nebola zverená ani na ňu nebola prenesená žiadna z právomocí Komisie a ECB, treba z toho vyvodiť, že euroskupina predstavuje prostriedok, prostredníctvom ktorého Komisia a ECB prijímajú rozhodnutia o osobitných otázkach súvisiacich s EMS alebo s finančnou stabilitou.

37 — Pozri článok 15 nariadenia č. 472/2013.

38 — Odôvodnenie 6 vykonávacieho rozhodnutia 2013/463.

39 — Pozri bod 90 týchto návrhov.

40 — Pozri poznámku pod čiarou 36 týchto návrhov.

101. Okrem toho podľa názoru Mallis a i. sú Komisia a ECB „skutočnými autormi“ sporného vyhlásenia. V tejto súvislosti tvrdia, že Všeobecný súd nemohol ignorovať – ako to urobil – ani svoje vlastné konštatovanie uvedené v bode 61 napadnutých uznesení, podľa ktorého sporné vyhlásenie obsahovalo viaceré formulácie, „ktoré by sa mohli zdať kategorickými“, ani úlohu Komisie a ECB v rámci zmluvy o EMS, podľa ktorej Komisia dojednáva a podpisuje memorandum o porozumení a v spolupráci s ECB dohliada na vykonanie opatrení stanovených v tomto memorande dotknutým členským štátom.

102. Komisia tvrdí, že Mallis a i. neoznačili body napadnutých uznesení, ktoré podľa ich názoru vychádzajú z nesprávneho právneho posúdenia. Prvý odvolací dôvod teda treba považovať za neprípustný. V každom prípade je nedôvodný, keďže napadnuté uznesenia sú dostatočne odôvodnené.

103. Podľa Komisie Mallis a i. vo svojich odvolaniach bez akéhokoľvek odôvodnenia tvrdili, že sporné vyhlásenie predstavuje v podstate spoločné rozhodnutie ECB a Komisie, ktoré konali „prostredníctvom euroskupiny“. Komisia sa domnieva, že Všeobecný súd zamietol toto tvrdenie podrobnou argumentáciou.

104. Tvrdenie, že Všeobecný súd nepreskúmal skutočnosť, že Cyperská republika a najmä guvernér CCB len uplatnili rozhodnutia euroskupiny, je podľa Komisie neúčinné, lebo vychádza z mylného predpokladu, že sporné vyhlásenie prijala Komisia a ECB. Komisia sa domnieva, že toto tvrdenie je v každom prípade neprípustné a neúčinné, lebo nijako nesúvisí s posúdením zákonnosti napadnutého aktu Všeobecným súdom.

105. ECB poznamenáva, že Mallis a i. sa usilujú spochybniť skutkové závery Všeobecného súdu. Okrem toho je nepochybné, že toto posúdenie skutkového stavu nevychádza z nesprávneho právneho posúdenia, keďže tvrdenia Mallis a i. sa podľa názoru ECB neopierajú o konkrétne úvahy ani o judikatúru.

106. ECB zastáva názor, že Mallis a i. vo svojich odvolaniach v každom prípade neuviedli nijakú argumentáciu na podporu svojho tvrdenia, že Všeobecný súd sa dopustil nesprávneho právneho posúdenia tým, že rozhodol, že Komisia a ECB nie sú skutočnými autormi sporného vyhlásenia, pričom len zopakovali tvrdenia, ktoré Všeobecný súd zamietol.

2. Posúdenie

107. Keďže cieľom prvého a tretieho odvolacieho dôvodu je práve spochybniť konštatovanie Všeobecného súdu, že sporné vyhlásenie nemožno pripísať Komisii ani ECB, je potrebné zaoberať sa týmito odvolacími dôvodmi súčasne a konštatovať, že dostatočne jasne smerujú proti bodom 41 až 50 napadnutých uznesení.

108. Pokiaľ ide o vec samu, vzhľadom na poznámky uvedené v bodoch 54 až 82 týchto návrhov som dospel k záveru, že sporné vyhlásenie nemožno pripísať Komisii ani ECB a že Všeobecný súd sa v tejto súvislosti nedopustil nesprávneho právneho posúdenia. Komisia a ECB totiž v rámci tohto postupu vystupujú len ako mandatári rady guvernérov EMS, aby dojednali, monitorovali a v zastúpení podpísali memorandum o porozumení. Ako navyše Všeobecný súd poznamenal v bode 43 napadnutých uznesení, z pravidiel týkajúcich sa euroskupiny ani zo skutkových okolností nevyplýva, že „by došlo k delegácii právomocí zo strany Komisie alebo ECB…, ani že by tieto inštitúcie mohli vo vzťahu k nej vykonávať kontrolné právomoci alebo jej predkladať odporúčania, a už vôbec nie záväzné inštrukcie“.

109. Napriek tomu si kladiem otázku (aj keď to nemá vplyv na rozhodnutie o predmetných odvolaniach), či Všeobecný súd nemal hneď na začiatku vyhlásiť žalobu za neprípustnú, keďže jednoznačne smerovala proti Komisii a ECB s cieľom dosiahnuť zrušenie aktu euroskupiny.

110. Je nesporné, že – ako Všeobecný súd rozhodol v bode 36 napadnutých uznesení – „skutočnosť, že v žalobe je ako žalovaný nesprávne označená iná osoba než osoba, ktorá prijala napadnutý akt, nemá za následok neprípustnosť žaloby, ak žaloba obsahuje skutočnosti umožňujúce jednoznačne určiť účastníka, proti ktorému je podaná, ako napríklad označenie napadnutého aktu a jeho autora“.

111. Je pravda, že Súdny dvor vyhlásil za prípustnú žalobu, ktorá smerovala proti Európskej investičnej banke (EIB) a nie proti jej rade guvernérov v čase, keď Súdny dvor mal na základe článku 180 písm. b) zmluvy o EHS právomoc rozhodovať spory týkajúce sa opatrení prijatých Radou guvernérov EIB.[41] Súdny dvor rozhodol, že „hoci v úvode žaloby je ako žalovaná uvedená Banka, v žalobe je výslovne spomenutý článok 180 písm. b) zmluvy o EHS a v jej úvode sa uvádza, že účelom žaloby je dosiahnuť ‚zrušenie rozhodnutia Rady guvernérov Banky‘. Tieto skutočnosti umožňujú jednoznačne konštatovať, že žaloba je podaná proti Rade guvernérov ako príslušnému orgánu Banky a že žaloba spĺňa požiadavky článku 38 ods. 1 rokovacieho poriadku“[42].

112. Súdny dvor neskôr vyhlásil za prípustnú žalobu o neplatnosť smernice Parlamentu a Rady, ktorú podalo Španielske kráľovstvo, ale ktorá smerovala len proti Rade.[43] Súdny dvor rozhodol, že „označenie [smernice 2002/15/ES] ‚Európskeho parlamentu a Rady‘ ako predmetu žaloby o neplatnosť v pôvodnej verzii návrhu, sa považuje za implicitné, ale určité označenie Parlamentu i Rady ako žalovaných. Táto skutočnosť tiež nepochybne svedčí o úmysle žalobcu od začiatku žalovať obe tieto inštitúcie“[44].

113. Okrem toho Španielske kráľovstvo v lehote na podanie žaloby opravilo svoj návrh s cieľom označiť Parlament a Radu ako žalovaných, a teda Parlament sa mohol zúčastniť na konaní a brániť sa.

114. Domnievam sa, že v prejednávanej veci nejde o „nesprávnosť“, aká bola konštatovaná v uznesení Komisia/EIB (85/86, EU:C:1986:292), ako aj v rozsudku Španielsko a Fínsko/Parlament a Rada (C-184/02 a C-223/02, EU:C:2004:497), ktorá vo veciach, ktoré viedli k vydaniu tohto uznesenia a tohto rozsudku, nebránila oprave návrhu. Ako navyše vyplýva z bodu 37 napadnutých uznesení, Mallis a i. nástojili na svojom rozhodnutí podať svoje žaloby proti Komisii a ECB, a nie proti euroskupine.

115. Hoci teda Všeobecný súd nemohol na účely analýzy pripísateľnosti sporného vyhlásenia Komisii a ECB konštatovať, že v prejednávanej veci bol žalovaný označený „nesprávne“, pričom tento pojem uviedol v bode 36 napadnutých uznesení[45], mohol na tento účel použiť inú judikatúru Súdneho dvora[46].

116. Súdny dvor totiž v bode 14 svojho rozsudku Parlament/Rada a Komisia (C-181/91 a C-248/91, EU:C:1993:271) rozhodol, že „na vylúčenie aktu z preskúmania zavedeného článkom [263 ZFEÚ] nestačí, aby bol tento akt označený ako ‚rozhodnutie členských štátov‘. V tejto súvislosti treba ešte overiť, či predmetný akt vzhľadom na jeho obsah a na všetky okolnosti, za ktorých bol prijatý, v skutočnosti nie je rozhodnutím Rady“. Z toho vyplýva, že vzhľadom na to, že euroskupina nie je orgánom, úradom ani agentúrou Únie, Všeobecný súd mohol na základe toho v bodoch 38 až 50 napadnutých uznesení preskúmať pripísateľnosť sporného vyhlásenia Komisii a ECB.

41 — Pozri uznesenie Komisia/EIB (85/86, EU:C:1986:292).

42 — Pozri uznesenie Komisia/EIB (85/86, EU:C:1986:292, bod 6).

43 — Pozri rozsudok Španielsko a Fínsko/Parlament a Rada (C-184/02 a C-223/02, EU:C:2004:497).

44 — Pozri rozsudok Španielsko a Fínsko/Parlament a Rada (C-184/02 a C-223/02, EU:C:2004:497, bod 17).

45 — Pozri bod 110 týchto návrhov.

46 — Pozri body 19 a 20 rozsudku Parlament/Rada a Komisia (C-181/91 a C-248/91, EU:C:1993:271), kde Súdny dvor zamietol tvrdenie, že skutočnosť, že Komisia bola poverená riadením osobitnej pomoci pre Bangladéš, stačila na pripísanie rozhodnutia zástupcov členských štátov o poskytnutí tejto pomoci Rade, lebo „článok 155 štvrtá zarážka zmluvy [ES] nebráni členským štátom v tom, aby zverili Komisiu úlohu zabezpečiť koordináciu kolektívnej činnosti, ktorú vykonávajú na základe aktu svojich zástupcov, ktorí zasadajú v Rade“.

117. Hoci sa teda Všeobecný súd v odôvodnení analýzy pripísateľnosti sporného vyhlásenia Komisii a ECB dopustil nesprávneho právneho posúdenia, táto analýza mohla byť nevyhnutná a mohla byť založená na inom dôvode.

118. Prvý a tretí odvolací dôvod treba v každom prípade zamietnuť ako nedôvodné.

C – *O druhom odvolacom dôvode*

1. Argumentácia účastníkov konania

119. V rámci svojho druhého odvolacieho dôvodu Mallis a i. uvádzajú, že Všeobecný súd nesprávne zamietol ich tvrdenie, že sporné rozhodnutie je napadnuteľným aktom, keďže vyvolalo právne účinky a spôsobilo právny a skutkový stav, do ktorého sa odvolatelia dostali. Všeobecný súd si podľa ich názoru navyše osvojil arbitrárny názor, že za zníženie hodnoty vkladov zodpovedá len Cyperská republika.

120. Komisia tvrdí, že tento odvolací dôvod nemá nijaký základ, lebo Všeobecný súd podrobne vysvetlil dôvody, pre ktorého napadnutý akt nemôže vyvolávať právne účinky voči tretím osobám. Komisia sa domnieva, že – ako správne poznamenáva Všeobecný súd – to vyplýva tak z ustanovení upravujúcich fungovanie euroskupiny, ktoré ju neoprávňujú prijímať právne záväzné akty, ako aj zo znenia sporného vyhlásenia, ktoré má čisto informatívnu povahu.

121. ECB tvrdí, že odvolatelia neuviedli nijaké konkrétne tvrdenie s cieľom preukázať, že Všeobecný súd sa dopustil nesprávneho právneho posúdenia, keď konštatoval, že euroskupina nemá právomoc prijímať záväzné opatrenia, a teda že jej vyhlásenia logicky nevyvolávajú právne účinky voči tretím osobám v zmysle článku 263 ZFEÚ. ECB navyše pripomína, že v odvolaní musia byť konkrétne uvedené právne dôvody a právne tvrdenia, na ktorých je odvolanie založené. Mallis a i. pritom len tvrdia, že Všeobecný súd mal podať odlišný výklad vyššie uvedených pasáží, bez toho, aby v tejto súvislosti uviedli akékoľvek právne tvrdenie. Tento odvolací dôvod treba tiež zamietnuť ako zjavne nedôvodný.

2. Posúdenie

122. Je potrebné pripomenúť, že „podľa ustálenej judikatúry výhrady, ktoré smerujú proti doplňujúcim dôvodom rozhodnutia Všeobecného súdu, nemôžu mať za následok zrušenie tohto rozhodnutia, a teda sú neúčinné“ [47].

123. Vzhľadom na to, že analýza Všeobecného súdu v tejto súvislosti v bodoch 51 až 62 napadnutých uznesení bola uvedená len „navyše“, druhý odvolací dôvod by aj v prípade, ak by bol dôvodný, nemohol mať za následok zrušenie napadnutých uznesení.

124. Ide teda o neúčinný odvolací dôvod, ktorý treba zamietnuť.

125. Napriek tomu pre úplnosť – nad rámec mojich úvah týkajúcich sa otázky, či je euroskupina orgánom alebo úradom alebo agentúrou Únie v zmysle článku 263 prvého odseku ZFEÚ – poukazujem na body 54 až 67 týchto návrhov a uvádzam, že Všeobecný súd sa podľa môjho názoru nedopustil nesprávneho právneho posúdenia tým, že rozhodol, že sporné vyhlásenie nemohlo vyvolávať právne účinky voči tretím osobám.

47 — Uznesenie Schneider Electric/Komisia (C-188/06 P, EU:C:2007:158, bod 64). Pozri v tomto zmysle tiež rozsudky Dansk Rørindustri a i./Komisia (C-189/02 P, C-202/02 P, C-205/02 P až C-208/02 P a C-213/02 P, EU:C:2005:408, bod 148) a ÚHVT/Celltech (C-273/05 P, EU:C:2007:224, body 56 a 57), ako aj uznesenie Piau/Komisia (C-171/05 P, EU:C:2006:149, bod 86).

126. Je pravda, že – ako Všeobecný súd naznačil v bode 61 napadnutých uznesení (v ktorom sa hovorí o „formuláci[ach], ktoré by sa mohli zdať kategorickými“) – formulácia a obsah sporného vyhlásenia nie sú v úplnom súlade s definíciou a s úlohami euroskupiny, ktoré sú uvedené v protokole č. 14, teda že je to neformálne zasadnutie ministrov členských štátov eurozóny „na prediskutovanie otázok týkajúcich sa osobitných povinností, ktoré majú [tieto štáty] spoločné v súvislosti s jednotnou menou“.

127. Poukazujem najmä na pasáže sporného vyhlásenia, v ktorých euroskupina oznamuje, že dospela k dohode s cyperskými orgánmi, pokiaľ ide o podstatné náležitosti programu makroekonomických úprav, a že požiadala cyperské orgány, ako aj Komisiu, ECB a MMF, aby dokončili memorandum o porozumení, v ktorom budú tieto náležitosti uvedené. [48]

128. Tieto podstatné náležitosti uvedené v spornom vyhlásení, ako aj v jeho prílohe spočívali v zaručení bankových vkladov do výšky 100 000 eur, reštrukturalizácii Laïki, jej rozdelení na dobrú a zlú banku, včlenení dobrej banky do Trapeza Kyprou a účasti vkladateľov na postupe reorganizácie týchto dvoch bánk vo výške nezaručených súm [49], pričom Mallis a i. svojimi žalobami o neplatnosť na Všeobecnom súde spochybnili zákonnosť tejto poslednej uvedenej náležitosti.

129. Euroskupina však uviedla, že „víta“ plán na reštrukturalizáciu finančného sektora Cyperskej republiky, „berie na vedomie“ záväzky, ktoré na seba vzali cyperské orgány, a „očakáva“, že rada guvernérov EMS čoskoro schváli návrh dohody o nástroji finančnej pomoci, pričom z týchto formulácií vyplýva, že nejde o rozhodnutie so záväznými právnymi účinkami.

130. Poukazujem navyše na to, že sporné vyhlásenie bolo prijaté 25. marca 2013, teda po tom, čo cyperský parlament 19. marca 2013 odmietol návrh zákona o uložení dane zo všetkých bankových vkladov v Cyperskej republike, čo je podmienka, ktorú euroskupina uviedla vo svojom vyhlásení zo 16. marca 2013, pričom uviedla, že poskytnutie finančnej pomoci Cyperskej republike je v zásade odôvodnené. [50]

131. Poukazujem tiež na to, že cyperské orgány okamžite prijali ďalšie vnútroštátne opatrenia, ktoré umožňovali vykonanie politickej dohody uvedenej v spornom vyhlásení. Zníženie hodnoty bankových vkladov v Laïki a Trapeza Kyprou totiž bolo stanovené v dekrétoch č. 103 a 104, ktoré prijala CCB a ktoré nadobudli účinnosť 29. marca 2013. [51]

132. Táto časová nadväznosť síce svedčí o tom, že euroskupina má bezpochyby značný politický význam a že členské štáty sa cítia viazané dohodami dojednanými v rámci tohto fóra. To však nestačí na konštatovanie, že sporné vyhlásenie vyvolalo záväzné právne účinky voči tretím osobám v zmysle judikatúry Súdneho dvora.

133. Súhlasím teda s konštatovaním Všeobecného súdu uvedeným v bode 61 napadnutých uznesení, podľa ktorého opatrenia, o ktorých rozhodla euroskupina, „nie je možné vykladať samostatne, ale naopak ich treba zasadiť do kontextu, z ktorého jasne vyplýva, že [sporné] vyhlásenie má čisto informatívny obsah“.

48 —
– „Euroskupina uzavrela s cyperskými orgánmi dohodu o podstatných náležitostiach budúceho programu makroekonomických úprav. Táto dohoda má podporu všetkých členských štátov, ktorých menou je euro, ako aj [Komisie, ECB a MMF]… Euroskupina žiada cyperské orgány a Komisiu, aby v spolupráci s ECB a MMF dokončili memorandum o porozumení na úrovni dotknutých útvarov začiatkom apríla. …“

49 — Pozri body 30 a 31 týchto návrhov.

50 — Pozri body 25 až 29 týchto návrhov.

51 — Pozri body 32 až 35 týchto návrhov.

134. Inak je to v prípade ustanovení rozhodnutia 2013/236 a vykonávacieho rozhodnutia 2013/463 [52], ktoré v článku 2 ods. 6 písm. d) a v článku 2 ods. 5 písm. c) menia záväzok Cyperskej republiky znížiť hodnotu bankových vkladov na právne záväznú povinnosť. Tieto ustanovenia však nie sú predmetom prejednávaných odvolaní.

135. Z týchto dôvodov treba druhý odvolací dôvod, ktorý uviedli Mallis a i., zamietnuť.

D – *O štvrtom odvolacom dôvode*

1. Argumentácia účastníkov konania

136. V rámci svojho štvrtého odvolacieho dôvodu Mallis a i. napádajú povinnosť nahradiť trovy konania v prvom stupni, ktorá im bola uložená, a tvrdia, že v prípade, ak by sa odvolaniu vyhovelo, by im nemala byť uložená povinnosť nahradiť trovy konania v prvom stupni.

137. Komisia tvrdí, že odvolatelia nesprávne označujú návrh na rozhodnutie o trovách konania ako odvolací dôvod.

138. ECB tvrdí, že cieľom tohto odvolacieho dôvodu je oddialiť výkon napadnutých uznesení, a v tejto súvislosti pripomína, že podľa článku 278 ZFEÚ a článku 60 odseku 1 štatútu Súdneho dvora odvolanie nemá odkladný účinok.

2. Posúdenie

139. Ako Súdny dvor rozhodol v bode 65 uznesenia Schmoldt a i./Komisia (C-342/04 P, EU:C:2005:562), „podľa článku 58 druhého odseku štatútu Súdneho dvora ‚žiadne odvolanie sa nemôže týkať len výšky trov konania alebo povinnosti účastníka konania ich uhradiť'. Okrem toho je ustálenou judikatúrou, že v prípade zamietnutia všetkých odvolacích dôvodov musia byť návrhy týkajúce sa údajnej protiprávnosti rozhodnutia Všeobecného súdu o trovách konania zamietnuté na základe tohto ustanovenia ako neprípustné“ [53].

140. Keďže štvrtý odvolací dôvod sa týka len trov konania a ostatné odvolacie dôvody treba zamietnuť, je potrebné zamietnuť aj štvrtý odvolací dôvod ako neprípustný.

VII – Návrh

141. Vzhľadom na vyššie uvedené úvahy navrhujem, aby Súdny dvor:

— zamietol odvolania a

— rozhodol, že Konstantinos Mallis, Elli Konstantinou Malli, Tameio Pronoias Prosopikou Trapezis Kyprou, Petros Chatzithoma, Elenitsa Chatzithoma, Lella Chatziioannou a Marinos Nikolaou znášajú vlastné trovy konania a sú povinní nahradiť trovy konania Komisie a ECB rovným dielom.

52 — Pozri analogicky rozhodnutia Symvoulio tis Epikrateias (plénum) 668/2012, bod 27, a Symvoulio tis Epikrateias (plénum) 2307/2014, bod 19, ako aj body 86 až 88 týchto návrhov.

53 — Pozri v tomto zmysle tiež rozsudky Henrichs/Komisia (C-396/93 P, EU:C:1995:280, body 65 a 66), Komisia a Francúzsko/TF1 (C-302/99 P a C-308/99 P, EU:C:2001:408, bod 31), Freistaat Sachsen a i./Komisia (C-57/00 P a C-61/00 P, EU:C:2003:510, bod 124), ako aj Tralli/ECB (C-301/02 P, EU:C:2005:306, bod 88).