Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (peto vijeće)

12. prosinca 2024.*

„Žalba – Ekonomska i monetarna politika – Bonitetni nadzor kreditnih institucija – Uredba (EU) br. 1024/2013 – Posebne nadzorne zadaće povjerene Europskoj središnjoj banci (ESB) – Članak 24. – Odluka o oduzimanju odobrenja za rad kreditnoj instituciji – Postupak administrativnog preispitivanja – Odluka kojom se prethodna odluka stavlja izvan snage – Tužba za poništenje – Daljnje postojanje pravnog interesa – Tužba za naknadu štete – Očita nedopuštenost”

U predmetu C-181/22 P,

povodom žalbe na temelju članka 56. Statuta Suda Europske unije, podnesene 9. ožujka 2022.,

Nemea Bank plc, sa sjedištem u San Ġiljanu (Malta), koju zastupa A. Meriläinen, *asianajaja*,

žalitelj,

a druge stranke u postupku su:

Heikki Niemelä, sa stalnom adresom u Ohainu (Belgija),

Mika Lehto, sa stalnom adresom u Espoou (Finska),

Nemea plc, sa sjedištem u San Ġiljanu,

Nevestor SA, sa sjedištem u Ohainu,

tužitelji u prvostupanjskom postupku,

Europska središnja banka (ESB), koju zastupaju D. M. Brinkman, C. Hernández Saseta i A. Witte, u svojstvu agenata,

tuženik u prvostupanjskom postupku,

Europska komisija, koju su zastupali A. Nijenhuis i A. Steiblytė, a zatim A. Steiblytė, u svojstvu agenata,

intervenijent u prvostupanjskom postupku,

SUD (peto vijeće),

* Jezik postupka: engleski

u sastavu: K. Lenaerts, predsjednik Suda, u svojstvu predsjednika petog vijeća, I. Jarukaitis (izvjestitelj) i E. Regan, suci,

nezavisna odvjetnica: J. Kokott,

tajnik: A. Calot Escobar,

uzimajući u obzir pisani dio postupka,

saslušavši mišljenje nezavisne odvjetnice na raspravi održanoj 30. studenoga 2023.,

donosi sljedeću

Presudu

1 Društvo Nemea Bank plc svojom žalbom traži ukidanje rješenja Općeg suda Europske unije od 20. prosinca 2021., Niemelä i dr./ESB (T-321/17, EU:T:2021:942; u daljnjem tekstu: pobijano rješenje), kojim je taj sud, s jedne strane, obustavio postupak po zahtjevu za poništenje Odluke ECB/SSM/2017 – 213800JENPXTUY75VSO/1 WHD-2017-0003 Europske središnje banke (ESB) od 23. ožujka 2017. o oduzimanju odobrenja društva Nemea Bank za početak poslovanja kreditne institucije (u daljnjem tekstu: sporna odluka) i, s druge strane, kao očito nedopušten odbacio zahtjev za naknadu štete koja je navodno pretrpljena zbog oduzimanja tog odobrenja za rad.

Pravni okvir

Uredba o SSM-u

2 U skladu s uvodnom izjavom 64. Uredbe Vijeća (EU) br. 1024/2013 od 15. listopada 2013. o dodjeli određenih zadaća Europskoj središnjoj banci u vezi s politikama bonitetnog nadzora kreditnih institucija (SL 2013., L 287, str. 63.; u daljnjem tekstu: Uredba o SSM-u):

„ESB bi fizičkim i pravnim osobama trebao omogućiti da zatraže preispitivanje odluka koje su im upućene ili koje se izravno i osobno odnose na njih, a donesene su na temelju ovlasti koje su ESB-u dodijeljene ovom Uredbom. Opseg preispitivanja trebao bi se odnositi na postupovnu i materijalnu usklađenost tih odluka s ovom Uredbom uz poštovanje diskrecijskog prostora ostavljenog ESB-u u odlučivanju o mogućnosti donošenja tih odluka. U tu svrhu i zbog ekonomičnosti postupka, ESB bi trebao osnovati administrativni odbor za preispitivanja koji bi provodio takvo interno preispitivanje. Upravno vijeće ESB-a bi u taj odbor trebalo imenovati ugledne pojedince. […] Postupak preispitivanja trebao bi omogućiti nadzornom odboru da, ako je potrebno, ponovno prouči prethodni nacrt odluke.”

3 Člankom 4. stavkom 1. točkom (a) te uredbe određuje se:

„U okviru članka 6., ESB, sukladno stavku 3. tog članka, ima isključivu nadležnost provođenja, u svrhu bonitetnog nadzora, sljedećih zadaća u odnosu na sve kreditne institucije sa sjedištem u državama članicama sudionicama:

(a) izdavati odobrenje za rad kreditnim institucijama i oduzimati odobrenje za rad kreditnim institucijama podložno članku 14.”.

4 Članak 14. stavak 5. navedene uredbe glasi kako slijedi:

„Podložno uvjetima iz stavka 6., ESB može, oduzeti odobrenje u slučajevima navedenim u relevantnom pravu Unije na vlastitu inicijativu, nakon savjetovanja s nacionalnim nadležnim tijelom države članice sudionice u kojoj kreditna institucija ima sjedište ili na temelju prijedloga takvog nacionalnog nadležnog tijela. Savjetovanjem se osobito osigurava da prije donošenja odluke o oduzimanju odobrenja ESB ostavi dovoljno vremena nacionalnim tijelima da odluče o nužnim korektivnim mjerama, uključujući moguće sanacijske mjere te da ih uzme u obzir.

Kada nacionalno nadležno tijelo koje je predložilo izdavanje odobrenja u skladu sa stavkom 1. smatra da se odobrenje treba oduzeti u skladu s relevantnim nacionalnim pravom, u tu svrhu podnosi prijedlog ESB-u. U tom slučaju, ESB donosi odluku o predloženom oduzimanju odobrenja uzimajući u obzir obrazloženje za to oduzimanje koje iznosi nacionalno nadležno tijelo.”

5 Člankom 24. iste uredbe predviđa se:

„1. ESB osniva Administrativni odbor za preispitivanja [(u daljnjem tekstu: AOP)] u svrhu provođenja internog administrativnog preispitivanja odluka koje ESB donosi obavljajući ovlasti koje mu dodjeljuje ova Uredba nakon zahtjeva za preispitivanje podnesenog u skladu sa stavkom 5. Opseg internog administrativnog preispitivanja odnosi se na postupovnu i materijalnu usklađenost tih odluka s ovom Uredbom.

[…]

5. Svaka fizička ili pravna osoba može u slučajevima navedenim u stavku 1. zatražiti preispitivanje odluke ESB-a u skladu s ovom Uredbom koja joj je upućena ili se na nju izravno i osobno odnosi.
[…]

[…]

7. Nakon što odluči o prihvatljivosti preispitivanja, [AOP] izražava mišljenje unutar razdoblja koje ovisi o hitnosti predmeta, a najkasnije dva mjeseca od zaprimanja zahtjeva i prosljeđuje slučaj za pripremu novog nacrta odluke nadzornom odboru. Nadzorni odbor u obzir uzima mišljenje [AOP-a] i odmah podnosi novi nacrt odluke Upravnom vijeću. Novi nacrt odluke ukida prvotnu odluku, zamjenjuje je odlukom jednakog sadržaja ili je zamjenjuje s izmijenjenom odlukom. Smatra se da je novi nacrt odluke donesen ako se Upravno vijeće ne usprotivi u roku od najviše deset radnih dana.

8. Zahtjev za preispitivanjem u skladu sa stavkom 5. nema suspenzivni učinak. Međutim, Upravno vijeće može obustaviti primjenu sporne odluke na prijedlog [AOP-a] ako smatra da to okolnosti zahtijevaju.

[…]

11. Ovaj članak ne dovodi u pitanje pravo pokretanja postupka pred [Sudom Europske unije] u skladu s Ugovorima.”

Uredba (EU) br. 468/2014

6 Iz članka 2. točke 8. Uredbe (EU) br. 468/2014 Europske središnje banke od 16. travnja 2014. o uspostavljanju okvira za suradnju unutar Jedinstvenog nadzornog mehanizma između Europske središnje banke i nacionalnih nadležnih tijela te s nacionalnim imenovanim tijelima (Okvirna uredba o SSM-u) (SL 2014., L 141, str. 1.) proizlazi da je „manje značajni nadzirani subjekt u državi članici europodručja” subjekt „koji [među ostalim] nema status značajnog nadziranog subjekta u smislu članka 6. stavka 4. Uredbe o SSM-u”.

7 U članku 80. te uredbe određuje se:

„1. Ako odgovarajuće nacionalno nadležno tijelo smatra da bi odobrenje za rad kreditne institucije trebalo biti oduzeto u cijelosti ili djelomično u skladu s mjerodavnim pravom Unije ili nacionalnim pravom, uključujući oduzimanje na zahtjev kreditne institucije, dostavlja ESB-u nacrt odluke kojom se predlaže oduzimanje odobrenja […], zajedno s odgovarajućom pratećom dokumentacijom.

2. Nacionalno nadležno tijelo surađuje s nacionalnim tijelom nadležnim za sanaciju kreditnih institucija […] u odnosu na svaki nacrt odluke o oduzimanju odobrenja koji je bitan nacionalnom tijelu za sanaciju.”

Okolnosti spora

8 Okolnosti spora, kako su navedene u točkama 1. do 7. pobijanog rješenja, mogu se sažeti kako slijedi.

9 Društvo Nemea Bank, kreditna institucija osnovana u skladu s malteškim pravom i obuhvaćena pojmom „manje značajni nadzirani subjekt u državi članici europodručja” u smislu Okvirne uredbe o SSM-u, pružala je financijske usluge na temelju odobrenja koje joj je dodijelilo nacionalno nadležno tijelo, odnosno Awtorità għas-Servizzi Finanzjarji ta’Malta (Malteško tijelo za nadzor financijskih usluga, Malta) (u daljnjem tekstu: MFSA), i bila je pod izravnim bonitetnim nadzorom tog tijela.

10 Društva Nemea plc i Nevestor SA dva su neposredna dioničara društva Nemea Bank. H. Niemelä i M. Lehto članovi su upravnog odbora društva Nemea Bank i njegovi stvarni vlasnici na temelju udjela koje imaju u društvima Nemea i Nevestor.

11 MFSA je 25. siječnja 2017., nakon savjetovanja s nacionalnim tijelom za sanaciju, na temelju članka 80. Okvirne uredbe o SSM-u ESB-u dostavila nacrt odluke o oduzimanju odobrenja izdanog društvu Nemea Bank za početak poslovanja kreditne institucije.

12 Nadzorni odbor ESB-a odobrio je 13. ožujka 2017. nacrt odluke o oduzimanju predmetnog odobrenja i odredio društvu Nemea Bank rok od tri dana za podnošenje očitovanja o tom nacrtu.

13 Društvo Nemea Bank podnijelo je svoja očitovanja 15. ožujka 2017.

14 ESB je 23. ožujka 2017. donio spornu odluku u skladu s člankom 4. stavkom 1. točkom (a) i člankom 14. stavkom 5. Uredbe o SSM-u.

Činjenice nastale nakon sporne odluke

15 AOP je 22. travnja 2017. zaprimio zahtjev za preispitivanje sporne odluke koji su podnijeli društvo Nemea Bank i drugi tužitelji u prvostupanjskom postupku.

16 AOP je 19. lipnja 2017. donio mišljenje u kojem je predložio da se ta odluka zamijeni istovjetnom odlukom. Upravno vijeće ESB-a je 30. lipnja 2017. na temelju tog mišljenja i nacrta Nadzornog odbora, a u skladu s člankom 24. stavkom 7. Uredbe o SSM-u, donijelo Odluku ECB/SSM/2017 – 213800JENPXTUY75VS 07/2 (u daljnjem tekstu: Odluka od 30. lipnja 2017.) koja je, kao što je to navedeno u njezinoj izreci, zamijenila spornu odluku.

Tužba pred Općim sudom i pobijano rješenje

17 Tužbom podnesenom tajništvu Općeg suda 22. svibnja 2017. društvo Nemea Bank i drugi tužitelji u prvostupanjskom postupku pokrenuli su postupak za poništenje sporne odluke i naknadu štete koju su navodno pretrpjeli zbog donošenja te odluke. U prilog toj tužbi istaknuli su šest tužbenih razloga.

18 ESB je zasebnim aktom podnesenim tajništvu Općeg suda 25. listopada 2017. istaknuo prigovor nedopuštenosti na temelju članka 130. Poslovnika Općeg suda. Rješenjem od 13. srpnja 2018. Opći je sud na temelju članka 130. stavka 7. tog poslovnika odgodio odluku o prigovoru nedopuštenosti do odluke o meritumu.

19 Aktom podnesenim tajništvu Općeg suda 18. listopada 2017. Europska komisija podnijela je zahtjev za intervenciju u potporu ESB-ovu zahtjevu, koji je prihvaćen odlukom od 23. srpnja 2018.

20 Mjerom upravljanja postupkom od 30. travnja 2018. Opći je sud uputio strankama nekoliko pitanja kako bi, među ostalim, utvrdio jesu li tužitelji u prvostupanjskom postupku – nakon imenovanja osobe nadležne za izvršavanje glavnih ovlasti koje su inače povjerene upravljačkim tijelima društva Nemea Bank u pogledu njegovih posebnih djelatnosti i imovine – ovlašteni za podnošenje tužbe za poništenje ESB-ove odluke i tužbe za naknadu štete pretrpljene zbog takve odluke.

21 Opći je sud 1. travnja 2019. prekinuo postupak do objave presude od 5. studenoga 2019., ESB i dr./Trasta Komercbanka i dr. (C-663/17 P, C-665/17 P i C-669/17 P, EU:C:2019:923), te je novom mjerom upravljanja postupkom od 10. prosinca 2019. zatražio od stranaka da mu podnesu svoja očitovanja o učincima koje bi, prema njihovu mišljenju, ta presuda trebala imati na rješenje spora koji se pred njim vodi.

22 Drugim mjerama upravljanja postupkom od 30. siječnja 2020., 23. prosinca 2020. i 19. siječnja 2021. Opći je sud postavio strankama pitanja o tijeku postupka koji je pred Tribunalom dwar Servizzi Finanzjarji (Sud za financijske usluge, Malta) pokrenut kako bi se ponovno uspostavilo djelotvorno zastupanje društva Nemea Bank.

23 Općі je sud u točki 1. izreke pobijanog rješenja odlučio da se obustavlja postupak po zahtjevu za poništenje zbog prestanka postojanja predmeta zahtjeva i prestanka pravnog interesa tužiteljâ u prvostupanjskom postupku. U točki 2. te izreke odbacio je zahtjev za naknadu štete kao očito nedopušten. U točki 3. navedene izreke naložio je tužiteljima u prvostupanjskom postupku i ESB-u da snose vlastite troškove u vezi sa zahtjevom za poništenje. U točki 4. iste izreke naložio je tužiteljima u prvostupanjskom postupku snošenje vlastitih troškova i troškova ESB-a u vezi sa zahtjevom za naknadu štete. Naposljetku je u točki 5. izreke pobijanog rješenja naložio Komisiji snošenje vlastitih troškova.

Zahtjevi stranaka u žalbenom postupku

24 Društvo Nemea Bank od Suda zahtijeva da:

– ukine pobijano rješenje;

– vrati predmet Općem sudu na ponovno odlučivanje, pri čemu bi predmet trebao biti dodijeljen vijeću sastavljenom od drugih sudaca, a ne onih koji su bili u vijeću koje je donijelo pobijano rješenje, i

– naloži ESB-u snošenje troškova.

25 ESB od Suda zahtijeva da odbije žalbu i žalitelju naloži snošenje troškova.

26 Komisija od Suda zahtijeva da odbije žalbu i žalitelju naloži snošenje troškova.

Zahtjev za ponovno otvaranje usmenog postupka

27 Aktom podnesenim tajništvu Suda 27. studenoga 2024. društvo Nemea Bank zatražilo je ponovno otvaranje usmenog dijela postupka u skladu s člankom 83. Poslovnika Suda.

28 U prilog tom zahtjevu u biti navodi da želi iznijeti argumente o kojima stranke nisu raspravljale, a koji se odnose na presude od 8. veljače 2024., Pilatus Bank/ESB (C-750/21 P, EU:C:2024:124) i Pilatus Bank/ESB (C-256/22 P, EU:C:2024:125).

29 U tom pogledu valja podsjetiti na to da, u skladu s člankom 83. svojeg Poslovnika, Sud može u svakom trenutku, nakon što sasluša nezavisnog odvjetnika, odrediti ponovno otvaranje usmenog dijela postupka, osobito ako smatra da stvar nije dovoljno razjašnjena ili ako stranka iznese, nakon zatvaranja tog dijela postupka, novu činjenicu koja je takve prirode da je od odlučujućeg utjecaja na odluku Suda.

30 Međutim, Sud smatra da u ovom slučaju raspolaže svim elementima potrebnim za donošenje odluke i da elementi na koje se društvo Nemea Bank poziva u prilog svojem zahtjevu za ponovno otvaranje usmenog dijela postupka ne predstavljaju nove činjenice koje mogu utjecati na odluku koju je na taj način pozvan donijeti.

31 Sud u tim okolnostima smatra, nakon što je saslušao nezavisnu odvjetnicu, da ne treba odrediti ponovno otvaranje usmenog dijela postupka.

O žalbi

32 U prilog svojoj žalbi žalitelj ističe pet žalbenih razloga. Prva tri žalbena razloga, koji su usmjereni protiv odluke Općeg suda kojom se obustavlja postupak po zahtjevu za poništenje, temelje se na povredi članka 263. prvog stavka UFEU-a, bitnim povredama postupka i neuzimanju u obzir povrede žaliteljevih prava iz članka 47. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja). Posljednja dva žalbena razloga, usmjerena protiv odluke Općeg suda o odbacivanju zahtjeva za naknadu štete kao očito nedopuštenog, temelje se na tvrdnji da Opći sud nije uzeo u obzir povredu žaliteljevih prava iz članka 41. Povelje odnosno članka 340. UFEU-a.

Prvi žalbeni razlog

Argumentacija stranaka

33 Svojim prvim žalbenim razlogom, koji se odnosi na točke 29. do 55. pobijanog rješenja, žalitelj tvrdi da je Opći sud počinio pogrešku koja se tiče prava zaključivši da treba obustaviti postupak po njegovu zahtjevu za poništenje jer je žalitelj izgubio pravni interes za pobijanje sporne odluke. Opći je sud tako povrijedio svoju obvezu iz članka 263. UFEU-a da nadzire zakonitost ESB-ovih akata s pravnim učinkom prema trećima i svoju obvezu da osigura zaštitu žaliteljevih zakonskih i temeljnih prava.

34 Žalitelj usto tvrdi da je učinak *ex tunc* koji je Opći sud priznao odluci od 30. lipnja 2017. protivan članku 263. UFEU-a jer ga lišava njegova prava da spornu odluku preispitaju sudovi Unije. Takav je učinak, prema njegovu mišljenju, u potpunosti fiktivan jer, čak i da je sporna odluka tog dana poništena, situacija u kojoj se žalitelj nalazio prije tog oduzimanja ne bi se mogla ponovno uspostaviti. Žalitelj smatra da stvarni učinak odluke od 30. lipnja 2017. može biti samo *ex nunc* te da isto vrijedi i za učinak eventualne obnove predmetnog odobrenja za rad. Naime, kad je riječ o tom odobrenju, žaliteljeva situacija nije se promijenila od donošenja sporne odluke do donošenja odluke od 30. lipnja 2017. Dakle, sporna je odluka, otkad je donesena, nastavila bez prekida proizvoditi iste pravne učinke u odnosu na žalitelja, tako da bi njezino poništenje moglo imati pravne posljedice i donijeti mu koristi.

35 ESB tvrdi da je Opći sud pravilno utvrdio da je tužba za poništenje sporne odluke postala bespredmetna. U tom pogledu ističe da se tim utvrđenjem ne povređuju prava koja žalitelj ima na temelju članka 263. UFEU-a, s obzirom na to da je nakon zamjene sporne odluke odlukom od 30. lipnja 2017. tužba za poništenje odluke od 30. lipnja 2017. bila dopuštena u roku određenom tom odredbom. Smatra da je takva tužba djelotvoran pravni lijek u smislu članka 47. Povelje. Zahtjev da pravni interes i dalje postoji, koji je utvrđen ustaljenom sudskom praksom Općeg suda, također nije protivan članku 263. UFEU-a.

36 Osim toga, prema ESB-ovu mišljenju, nakon zamjene sporne odluke odlukom od 30. lipnja 2017. više nije moguće podnijeti tužbu za poništenje te sporne odluke. Naime, takva je tužba bespredmetna jer je sporna odluka stavljena izvan snage, a njezini eventualni štetni učinci sada se mogu pripisati odluci od 30. lipnja 2017., protiv koje žalitelj nije podnio tužbu i koja je stoga postala konačna. Stoga, čak i u slučaju poništenja sporne odluke, žaliteljevo odobrenje za rad i dalje bi bilo oduzeto odlukom od 30. lipnja 2017., tako da mu takvo poništenje ne bi donijelo nikakvu korist. Ta okolnost, međutim, ne lišava žalitelja mogućnosti koju mu daje pravo Unije da podnese tužbu za naknadu štete zbog oduzimanja odobrenja za rad pri čemu nije dužan prethodno podnijeti tužbu za poništenje.

Ocjena Suda

37 Iz spisa podnesenog Sudu proizlazi da je društvo Nemea Bank kreditna institucija osnovana u skladu s malteškim pravom koja ima svojstvo „manje značajnog nadziranog subjekta u državi članici europodručja” u smislu Okvirne uredbe o SSM-u. Na zahtjev nadležnog nacionalnog tijela, odnosno MFSA-e, ESB je 23. ožujka 2017. donio spornu odluku kojom je društvu Nemea Bank oduzeo odobrenje za početak poslovanja kreditne institucije. Društvo Nemea Bank je 22. travnja 2017., zajedno s drugim tužiteljima u prvostupanjskom postupku, podnijelo AOP-u zahtjev za administrativno preispitivanje sporne odluke na temelju članka 24. stavka 5. Uredbe o SSM-u. ESB je nakon tog preispitivanja donio odluku od 30. lipnja 2017. kojom je stavljena izvan snage i zamijenjena sporna odluka, a čiji je sadržaj jednak sadržaju te sporne odluke.

38 Društvo Nemea Bank i drugi tužitelji u prvostupanjskom postupku su 22. svibnja 2017., tijekom postupka administrativnog preispitivanja, Općem sudu podnijeli i tužbu protiv sporne odluke kojom su zahtijevali poništenje te odluke i naknadu štete koju su zbog nje navodno pretrpjeli. Međutim, protiv odluke od 30. lipnja 2017. Općem sudu nisu podnijeli tužbu u propisanom obliku.

39 Opći je sud u točkama 41., 45., 47. i 52. pobijanog rješenja u bitnome smatrao da je člankom 24. stavkom 7. Uredbe o SSM-u propisana ESB-ova obveza da prizna retroaktivni učinak odluke donesene nakon administrativnog preispitivanja, i to od trenutka kada je prvotna odluka počela proizvoditi učinke, te da zamjena te prvotne odluke istovjetnom ili izmijenjenom odlukom dovodi do toga da je ona izbrisana iz pravnog poretka. Utvrdio je da je odlukom od 30. lipnja 2017. sporna odluka stavljena izvan snage i zamijenjena, i to od dana donošenja potonje odluke, odnosno 23. ožujka 2017., zbog čega su tužitelji u prvostupanjskom postupku izgubili svaki pravni interes za njezino poništenje te je iz toga zaključio da je njihova tužba za poništenje postala bespredmetna.

40 U tom je pogledu točno da, kao što je to Opći sud istaknuo u točki 35. pobijanog rješenja, prema ustaljenoj sudskoj praksi pravni interes s obzirom na predmet tužbe treba postojati u stadiju njezina podnošenja, u suprotnome ta je tužba nedopuštena. Usto, taj predmet spora kao i pravni interes moraju postojati do proglašenja sudske odluke, pod prijetnjom obustave postupka, što pretpostavlja da tužba svojim ishodom može donijeti korist stranci koja ju je podnijela (presude od 7. lipnja 2007., Wunenburger/Komisija, C-362/05 P, EU:C:2007:322, t. 42. i od 21. siječnja 2021., Leino-Sandberg/Parlament, C-761/18 P, EU:C:2021:52, t. 32. i navedena sudska praksa).

41 Međutim, Sud je već prihvatio zaključak da tužiteljev pravni interes nije nužno nestao zbog činjenice da je akt koji pobija tijekom postupka prestao proizvoditi pravne učinke. Naime, tužitelj može sačuvati interes za proglašenje nezakonitosti tog akta za razdoblje tijekom kojeg se primjenjivao i proizvodio učinke jer takvo proglašenje u najmanju ruku može poslužiti kao osnova za eventualnu tužbu radi naknade štete (presude od 28. svibnja 2013., Abdulrahim/Vijeće i Komisija, C-239/12 P, EU:C:2013:331, t. 62. i od 6. svibnja 2021., Bayer CropScience i Bayer/Komisija, C-499/18 P, EU:C:2021:367, t. 40. i navedena sudska praksa).

42 Usto, daljnje postojanje tužiteljeva pravnog interesa treba se ocijeniti *in concreto*, vodeći računa osobito o posljedicama navodne nezakonitosti i naravi navodno pretrpljene štete (presude od 30. travnja 2020., Izba Gospodarcza Producentów i Operatorów Urządzeń Rozrywkowych/Komisija, C-560/18 P, EU:C:2020:330, t. 41. i od 7. rujna 2023., Versobank/ESB, C-803/21 P, EU:C:2023:630, t. 160. i navedena sudska praksa).

43 U tom pogledu, točno je da iz teksta članka 24. stavka 7. Uredbe o SSM-u proizlazi da, kada ESB nakon postupka administrativnog preispitivanja smatra da odluku koja je predmet tog preispitivanja ne treba mijenjati, on tu odluku stavlja izvan snage i zamjenjuje je odlukom jednakog sadržaja. Međutim, iz toga se ne može zaključiti da takvo stavljanje izvan snage nakon kojeg slijedi takva zamjena ima retroaktivni učinak usporediv s učinkom poništenja akta institucije Europske unije od strane suda Unije.

44 Naime, kao što to proizlazi iz sudske prakse Suda, stavljanje izvan snage akta institucije Unije ne predstavlja utvrđenje njegove nezakonitosti i ima učinak *ex nunc*, za razliku od presude o poništenju, na temelju koje se poništeni akt retroaktivno briše iz pravnog poretka Unije te se smatra da nikada nije postojao (vidjeti u tom smislu presudu od 28. svibnja 2013., Abdulrahim/Vijeće i Komisija, C-239/12 P, EU:C:2013:331, t. 68.). Okolnost da je nakon tog stavljanja izvan snage prvotni akt zamijenjen novim ne može tom novom aktu dati retroaktivni učinak.

45 Stoga, kao što je to istaknula nezavisna odvjetnica u točki 72. svojeg mišljenja, iz članka 24. stavka 7. Uredbe o SSM-u proizlazi da se prvotna odluka ne uklanja s retroaktivnim učinkom iz pravnog poretka Unije donošenjem druge odluke jednakog sadržaja kojom se ona stavlja izvan snage i zamjenjuje. Naime, budući da je učinak prvotne odluke oduzimanje odobrenja za rad kreditnoj instituciji, posljedica te druge odluke je produljenje učinaka prvotne odluke, bez uklanjanja već nastalih učinaka.

46 U ovom slučaju, kao što to pravilno ističe žalitelj, učinak sporne odluke je oduzimanje odobrenja koje mu je bilo izdano za početak poslovanja kreditne institucije. Stoga upravo ta odluka ima potencijalno štetne posljedice na koje se on poziva.

47 Usto, budući da, u načelu, zahtjev za preispitivanje prvotne odluke u skladu s člankom 24. stavkom 8. Uredbe o SSM-u nema suspenzivni učinak, sporna odluka nastavila je proizvoditi svoje učinke do odluke od 30. lipnja 2017., odnosno do njezine dostave žalitelju. Dakle, tek je od te dostave sporna odluka stavljena izvan snage i zamijenjena odlukom od 30. lipnja 2017., kao što to proizlazi iz samog teksta izreke potonje odluke.

48 Stoga je Opći sud u točkama 41., 42. i 47. pobijanog rješenja u biti pogrešno zaključio da je sporna odluka zamijenjena odlukom od 30. lipnja 2017. s retroaktivnim učinkom, i to od dana donošenja te sporne odluke.

49 Iz prethodno navedenog proizlazi da je Opći sud počinio pogrešku koja se tiče prava odlučivši u točkama 53. i 55. pobijanog rješenja da je sporna odluka zamijenjena s retroaktivnim učinkom i da je tužba za poništenje te odluke postala bespredmetna.

50 Slijedom toga, valja prihvatiti prvi žalbeni razlog i ukinuti točke 1. i 3. izreke pobijanog rješenja, pri čemu nije potrebno razmotriti drugi i treći žalbeni razlog.

Četvrti i peti žalbeni razlog

Argumentacija stranaka

51 Svojim četvrtim i petim žalbenim razlogom, koji se odnose na točke 56. do 63. pobijanog rješenja i koje valja razmotriti zajedno, žalitelj ističe da Opći sud, zaključivši da je zahtjev za naknadu štete nedopušten, nije uzeo u obzir ESB-ovu povredu njegovih prava iz članka 41. Povelje i članka 340. UFEU-a da od Unije traži naknadu štete koju su institucije ili njihovi službenici prouzročili pri obavljanju svojih dužnosti. Tako ga je Opći sud lišio njegovih prava, unatoč velikoj šteti koju su mu prouzročili ESB i njegovi službenici. Naime, prema njegovu mišljenju, Opći je sud svoju analizu zahtjeva za naknadu štete temeljio na svojoj odluci da ne odlučuje o zahtjevu za poništenje, i to kako bi se ESB-u omogućilo da se oslobodi odgovornosti za svoje radnje.

52 Usto, Opći je sud počinio pogrešku koja se tiče prava time što je zanemario povezanost između osnove zahtjeva za poništenje i osnove zahtjeva za naknadu štete, s obzirom na to da se zahtjev za naknadu štete ne može razmotriti a da se osnova zahtjeva za poništenje ne uzme u obzir.

53 Štoviše, pogrešna je tvrdnja Općeg suda iz točke 60. pobijanog rješenja da je zahtjev za naknadu štete postavljen preapstraktno i da ne sadržava tužbene razloge ili argumente, a ni njihov sažetak, jer zahtjev za poništenje na kojem se temelji zahtjev za naknadu štete sadržava sve te elemente.

54 Žalitelj usto tvrdi da bi Opći sud, da nije donio pogrešnu odluku o obustavi postupka po zahtjevu za poništenje i da je priznao povezanost između tog zahtjeva i zahtjeva za naknadu štete, utvrdio određeni broj nepravilnosti u postupku donošenja sporne odluke koje su same po sebi dovoljne da se na njima temelji zahtjev za naknadu štete. U tom se pogledu poziva na nepostojanje djelotvornog zastupanja društva Nemea Bank u tom postupku, neobrazloženost sporne odluke i ESB-ovo nezakonito postupanje tijekom AOP-ova administrativnog preispitivanja te odluke.

55 Osim toga, žalitelj tvrdi da je ESB-ovo postupanje, a osobito oduzimanje odobrenja koje mu je izdano za početak poslovanja kreditne institucije, izravan uzrok štete koju je pretrpio, što je i dokazao. Iznos te štete, koji procjenjuje na 100 milijuna eura, ipak ne pokriva gubitak ugleda, poslovnih odnosa i djelatnosti društva Nemea Bank kao ni smanjenje njegovih prihoda, nego samo izravan gubitak vrijednosti te banke zbog ESB-ova postupanja.

56 Žalitelj također ističe da je Opći sud, kritizirajući nedostatke prvostupanjske tužbe, propustio uzeti u obzir činjenicu da su oni nastali zato što je žalitelju onemogućeno djelotvorno zastupanje i pristup dokazima jer nije mogao raspolagati svojim sredstvima i nije imao pristup ESB-ovu spisu.

57 ESB i Komisija od Suda zahtijevaju da odbije ta dva žalbena razloga.

Ocjena Suda

58 Kad je riječ, kao prvo, o žaliteljevoj argumentaciji navedenoj u točkama 46. do 48. ove presude, da ga je Opći sud u biti lišio njegovih prava iz članaka 41. i 47. Povelje te članaka 263. i 340. UFEU-a time što je svoju analizu zahtjeva za naknadu štete temeljio na svojoj odluci da obustavi postupak po zahtjevu za poništenje i time što nije uzeo u obzir povezanost tih dvaju zahtjeva, i to kako bi se ESB-u omogućilo da se oslobodi odgovornosti za svoje navodno štetne radnje, valja istaknuti da je Opći sud u točkama 59. do 61. pobijanog rješenja naveo relevantnu sudsku praksu koja se odnosi na uvjete za utvrđivanje izvanugovorne odgovornosti Unije i zahtjev koji proizlazi iz članka 21.

prvog stavka Statuta Suda Europske unije, koji se u skladu s člankom 53. prvim stavkom istog statuta primjenjuje na postupak pred Općim sudom, a prema kojem tužba mora sadržavati predmet spora, tužbene razloge i argumente kao i sažeti prikaz tih razloga. Zatim je u točki 62. tog rješenja pravilno utvrdio da tužitelji u prvostupanjskom postupku nisu u dovoljnoj mjeri dokazali ESB-ove radnje za koje tvrde da dovode do nezakonitosti na temelju koje bi mogla nastati odgovornost Unije ni uzročnu vezu između navodne štete i učinaka koje je sporna odluka eventualno mogla proizvesti.

59 Iz toga slijedi da osnova za odbacivanje predmetnog zahtjeva za naknadu štete nije odluka Općeg suda obustavi postupak po zahtjevu za poništenje, nego manjkavost tog zahtjeva za naknadu štete.

60 Iz ustaljene sudske prakse Suda proizlazi da je stranka koja se poziva na izvanugovornu odgovornost Unije dužna podnijeti uvjerljive dokaze o postojanju i o opsegu štete na koju se poziva te o postojanju dovoljno izravne uzročne veze između postupanja institucije o kojoj je riječ i štete na koju se poziva (presuda od 3. svibnja 2018., EUIPO/European Dynamics Luxembourg i dr., C-376/16 P, EU:C:2018:299, t. 92. i navedena sudska praksa).

61 U ovom je slučaju razvidno da tužba iz prvostupanjskog postupka očito ne ispunjava zahtjeve utvrđene tom sudskom praksom, s obzirom na to da se njome samo traži da se ESB-u naloži da tužiteljima u prvostupanjskom postupku naknadi štetu u iznosu od 10 milijuna eura, uvećano za kamate, na ime štete koja je navodno prouzročena spornom odlukom, što je uostalom iznos koji su tužitelji u svojoj replici u prvostupanjskom postupku povećali na 100 milijuna eura. Međutim, nije iznesen nijedan argument kojim bi se objasnila uzročna veza između ESB-ova navodno nezakonitog postupanja i navedene štete, kao ni to je li ona stvarno nastala, te u tom pogledu nije podnesen nijedan dokaz.

62 Stoga Opći sud nije počinio pogrešku koja se tiče prava kada je u točkama 62. i 63. pobijanog rješenja presudio da je zahtjev za naknadu štete očito nedopušten zbog svojih nedostataka.

63 Uostalom, žalitelj nije objasnio kako ga je odluka Općeg suda lišila njegova prava da zahtijeva naknadu eventualne štete koju je prouzročio ESB. On u načelu zadržava pravo podnošenja novog zahtjeva za naknadu štete kojim se ispravljaju nedostaci koje je Opći sud utvrdio u pobijanom rješenju, pod uvjetima predviđenima u članku 46. Statuta Suda Europske unije, koji se primjenjuje na postupak pred Općim sudom na temelju članka 53. prvog stavka tog statuta, prema kojem postupci protiv Unije u predmetima koji proizlaze iz izvanugovorne odgovornosti zastarijevaju nakon pet godina od nastanka događaja koji je povod pokretanju postupka, pri čemu se ta zastara prekida, među ostalim, tužbom podnesenom Sudu.

64 Kad je riječ, kao drugo, o žaliteljevoj argumentaciji navedenoj u točki 55. ove presude, prema kojoj je, s jedne strane, ESB-ovo postupanje izravan uzrok gubitka vrijednosti društva Nemea Bank i, s druge strane, iznos od 100 milijuna eura pokriva samo dio štete koju je on pretrpio, valja utvrditi da se tom argumentacijom žalitelj ne poziva ni na kakvu pogrešku koja se tiče prava koju je eventualno počinio Opći sud, nego samo ponavlja činjenične tvrdnje istaknute u okviru tužbe u prvostupanjskom postupku.

65 U skladu s ustaljenom sudskom praksom, iz članka 256. stavka 1. drugog podstavka UFEU-a i članka 58. prvog stavka Statuta Suda Europske unije proizlazi da je Opći sud isključivo nadležan, s jedne strane, za utvrđivanje činjenica, osim u slučaju kada materijalna netočnost njegovih utvrđenja proizlazi iz sadržaja spisa koji mu je podnesen i, s druge strane, za ocjenjivanje tih činjenica. Iz toga proizlazi da ocjena činjenica nije, osim u slučaju iskrivljavanja dokaza

podnesenih Općem sudu, pravno pitanje koje, kao takvo, može biti predmet nadzora Suda (presuda od 11. siječnja 2024., Wizz Air Hungary/Komisija, C-440/22 P, EU:C:2024:26, t. 57. i 58. te navedena sudska praksa).

66 Kao treće, kad je riječ o žaliteljevoj argumentaciji, navedenoj u točki 56. ove presude, da je Opći sud, kritizirajući nedostatke prvostupanjske tužbe, propustio uzeti u obzir činjenicu da su oni nastali zato što je žalitelju onemogućeno djelotvorno zastupanje i pristup dokazima, valja istaknuti da je, kao što to proizlazi iz točke 62. ove presude, Opći sud pravilno utvrdio da je zahtjev za naknadu štete očito nedopušten zbog svoje manjkavosti. Naime, iz tužbe u prvostupanjskom postupku proizlazi da žalitelj nije podnio nijedan od dokaza potrebnih za utvrđivanje izvanugovorne odgovornosti Unije i nije objasnio kako ga je točno navodni nedostatak pristupa institucionalnim sredstvima i dokazima mogao spriječiti da s potrebnom jasnoćom i preciznošću iznese svoje argumente o postojanju tih dokaza, osobito s obzirom na to da ga je, s jedne strane, zastupao odvjetnik i, s druge strane, nije podnio zahtjev za besplatnu pravnu pomoć u tu svrhu.

67 Slijedom navedenog, četvrti i peti žalbeni razlog treba djelomično odbaciti kao očito nedopuštene, a djelomično odbiti kao neosnovane.

68 S obzirom na sva prethodna razmatranja, treba ukinuti točke 1. i 3. izreke pobijanog rješenja.

Tužba pred Općim sudom

69 U skladu s člankom 61. prvim stavkom Statuta Suda Europske unije, taj sud, u slučaju ukidanja odluke Općeg suda, može sam konačno odlučiti o sporu ako stanje postupka to dopušta.

70 To nije slučaj u ovom predmetu. Naime, budući da je Opći sud smatrao da postupak treba obustaviti bez razmatranja dopuštenosti zahtjeva za poništenje i merituma spora, stanje postupka ne dopušta donošenje konačne odluke pa, prema tome, predmet treba vratiti Općem sudu na ponovno odlučivanje o tom zahtjevu.

71 Osim toga, treba odbiti žaliteljev zahtjev da se predmet vrati na ponovno odlučivanje vijeću Općeg suda koje je sastavljeno od drugih sudaca, a ne onih koji su bili u vijeću koje je donijelo pobijano rješenje. Naime, Poslovnikom Suda ne predviđa se mogućnost da on, nakon razmatranja žalbe, daje upute Općem sudu u pogledu sastava vijeća kojem će predmet biti dodijeljen nakon što ga Sud vrati Općem sudu na ponovno suđenje. Na predsjedniku Općeg suda je da, ovisno o slučaju, na temelju članka 192. stavka 1. Poslovnika Općeg suda, predmet eventualno dodjeli drugom vijeću sastavljenom od istog broja sudaca.

Troškovi

72 Budući da se predmet vraća Općem sudu na ponovno odlučivanje, o troškovima povezanima s ovom žalbom valja odlučiti naknadno.

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

1. **Ukidaju se točke 1. i 3. izreke rješenja Općeg suda Europske unije od 20. prosinca 2021., Niemelä i dr./ESB (T-321/17, EU:T:2021:942).**

2. U preostalom dijelu žalba se odbija.

3. Predmet se vraća Općem sudu Europske unije na ponovno odlučivanje o zahtjevu za poništenje koji je podnijelo društvo Nemea Bank plc.

4. O troškovima će se odlučiti naknadno.

Potpisi