Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (velkého senátu)

20. září 2016 *

[znění opravené usnesením ze dne 20. prosince 2017]

„Kasační opravný prostředek – Program na podporu stability Kyperské republiky – Memorandum o porozumění o politice zvláštní hospodářské podmíněnosti uzavřené mezi Kyperskou republikou a Evropským mechanismem stability dne 26. dubna 2013 – Úkoly Evropské komise a Evropské centrální banky – Mimosmluvní odpovědnost Evropské unie – Článek 340 druhý pododstavec SFEU – Podmínky – Povinnost zajistit slučitelnost tohoto memoranda o porozumění s unijním právem“

Ve spojených věcech C-8/15 P až C-10/15 P,

jejichž předmětem jsou tři kasační opravné prostředky podle článku 56 Statutu Soudního dvora Evropské unie podané dne 9. ledna 2015,

Ledra Advertising Ltd, se sídlem v Nikósii (Kypr) (C-8/15 P),

Andreas Eleftheriou, s bydlištěm v Limassolu (Kypr) (C-9/15 P),

Eleni Eleftheriou, s bydlištěm v Limassolu (C-9/15 P),

Lilia Papachristofi, s bydlištěm v Limassolu (C-9/15 P),

Christos Theophilou, s bydlištěm v Nikósii (C-10/15 P),

Eleni Theophilou, s bydlištěm v Nikósii (C-10/15 P),

zastoupení A. Paschalidesem, dikigoros, A. Paschalidou, barrister, a A. Rizou, QC, zmocněnými M. C. Paschalidesem, solicitor,

účastníci řízení podávající kasační opravné prostředky (navrhovatelé),

přičemž dalšími účastníky řízení jsou:

Evropská komise, zastoupená J.-P. Keppennem a M. Konstantinidisem, jako zmocněnci, s adresou pro účely doručování v Lucemburku,

[**ve znění oprav provedených usnesením ze dne 20. prosince 2017**] **Evropská centrální banka (ECB)**, zastoupená G. Várhelyim, K. Laurinavičiusem a O. Heinzem, jako zmocněnci, ve spolupráci s H.-G. Kamannem, Rechtsanwalt,

žalované v prvním stupni,

* Jednací jazyk: angličtina.

SOUDNÍ DVŮR (velký senát)

ve složení K. Lenaerts, předseda, A. Tizzano, místopředseda, R. Silva de Lapuerta, T. von Danwitz, J. L. da Cruz Vilaça, A. Arabadžev (zpravodaj) a D. Šváby, předsedové senátů, A. Rosas, E. Juhász, M. Berger, A. Prechal, E. Jarašiūnas, C. G. Fernlund, M. Vilaras a E. Regan, soudci,

generální advokát: N. Wahl,

vedoucí soudní kanceláře: I. Illéssy, rada,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 2. února 2016,

po vyslechnutí stanoviska generálního advokáta na jednání konaném dne 21. dubna 2016,

vydává tento

Rozsudek

1 Svými kasačními opravnými prostředky se Ledra Advertising Ltd ve věci C-8/15 P, Andreas Eleftheriou, Eleni Eleftheriou a Lilia Papachristofi ve věci C-9/15 P a Christos Theophilou a Eleni Theophilou ve věci C-10/15 P domáhají zrušení usnesení Tribunálu Evropské unie ze dne 10. listopadu 2014, Ledra Advertising v. Komise a ECB (T-289/13, EU:T:2014:981), ze dne 10. listopadu 2014, Eleftheriou a Papachristofi v. Komise a ECB (T-291/13, nezveřejněné, EU:T:2014:978), a ze dne 10. listopadu 2014, Theophilou v. Komise a ECB (T-293/13, nezveřejněné, EU:T:2014:979) (dále jen „napadená usnesení“), jimiž Tribunál prohlásil za zčásti nepřípustné a za zčásti neopodstatněné jejich žaloby znějící zaprvé na zrušení bodů 1.23 až 1.27 memoranda o porozumění o politice zvláštní hospodářské podmíněnosti uzavřeného mezi Kyperskou republikou a Evropským mechanismem stability (EMS) dne 26. dubna 2013 (dále jen „memorandum o porozumění ze dne 26. dubna 2013“) a zadruhé na náhradu škody způsobené podle navrhovatelů v důsledku zahrnutí uvedených bodů do tohoto memoranda o porozumění a porušení povinnosti Evropské komise vykonávat dohled.

Právní rámec

Smlouva o EMS

2 Dne 2. února 2012 byla v Bruselu (Belgie) uzavřena Smlouva o zřízení Evropského mechanismu stability mezi Belgickým královstvím, Spolkovou republikou Německo, Estonskou republikou, Irskem, Řeckou republikou, Španělským královstvím, Francouzskou republikou, Italskou republikou, Kyperskou republikou, Lucemburským velkovévodstvím, Maltou, Nizozemským královstvím, Rakouskou republikou, Portugalskou republikou, Republikou Slovinsko, Slovenskou republikou a Finskou republikou (dále jen „Smlouva o EMS“; citace z uvedené smlouvy použité ve znění tohoto rozsudku jsou neoficiálním překladem). Tato smlouva vstoupila v platnost dne 27. září 2012.

3 Bod 1 odůvodnění Smlouvy o EMS zní takto:

„Evropská rada se dne 17. prosince 2010 shodla na tom, že je potřeba, aby členské státy eurozóny vytvořily stálý mechanismus stability. Evropský mechanismus stability (EMS) bude plnit úlohu, kterou v současné době plní Evropský nástroj finanční stability (EFSF) a Evropský mechanismus finanční stabilizace (EFSM) a která spočívá v poskytování finanční pomoci členským státům eurozóny v případě potřeby.“

4 V souladu s články 1 a 2 a čl. 32 odst. 2 uvedené smlouvy mezi sebou smluvní strany této smlouvy, a sice členské státy, jejichž měnou je euro, zřizují mezinárodní finanční instituci s názvem „Evropský mechanismus stability“ (EMS), která má právní subjektivitu.

5 Článek 4 odst. 1 a 3 a čl. 4 odst. 4 první pododstavec Smlouvy o EMS stanoví:

„1. EMS má radu guvernérů a správní radu, jakož i generálního ředitele a potřebné zaměstnance.

[...]

3. K přijetí rozhodnutí vzájemnou dohodou se vyžaduje jednomyslný souhlas hlasujících členů. Zdržení se hlasování není překážkou přijetí rozhodnutí vzájemnou dohodou.

4. Odchylně od odstavce 3 se použije naléhavý hlasovací postup, jestliže se Komise a [Evropská centrální banka (ECB)] shodnou na tom, že nebude-li naléhavě přijato rozhodnutí o poskytnutí nebo o provedení finanční pomoci stanovené v článcích 13 až 18, ohrozí to hospodářskou a finanční udržitelnost eurozóny. [...]“

6 Článek 5 odst. 3 Smlouvy o EMS stanoví, že „[z]asedání rady guvernérů [EMS] se mohou účastnit jako pozorovatelé člen Evropské komise odpovědný za hospodářské a měnové záležitosti a prezident [Evropské centrální banky], jakož i předseda Euroskupiny (není-li sám předsedou nebo členem rady guvernérů)“.

7 Článek 6 odst. 2 Smlouvy o EMS stanoví, že „[č]len Evropské komise odpovědný za hospodářské a měnové záležitosti a prezident [Evropské centrální banky] mohou každý jmenovat jednoho pozorovatele [do správní rady EMS]“.

8 Článek 12 Smlouvy o EMS zakotvuje zásady, jimiž se řídí podpora stability, a ve svém odstavci 1 stanoví:

„Je-li to nezbytné k zajištění finanční stability eurozóny jako celku a jejích členských států, může EMS poskytnout členovi EMS podporu stability, jež podléhá přísné podmíněnosti přizpůsobené zvolenému nástroji finanční pomoci. Tato podmíněnost může mít zejména podobu makroekonomického ozdravného programu nebo povinnosti nadále splňovat předem stanovené podmínky pro poskytnutí podpory.“

9 Postup pro poskytnutí podpory stability členovi EMS je v článku 13 Smlouvy o EMS popsán následovně:

„1. Člen EMS může předložit žádost o podporu stability předsedovi rady guvernérů. V této žádosti se uvede nástroj nebo nástroje finanční pomoci, které mohou připadat v úvahu. Po obdržení této žádosti pověří předseda rady guvernérů Evropskou komisi v součinnosti s ECB:

a) posouzením, zda je dáno riziko pro finanční stabilitu eurozóny jako celku nebo jejích členských států, ledaže již ECB předložila analýzu podle čl. 18 odst. 2;

b) posouzením, zda je veřejný dluh udržitelný. Je-li to účelné a možné, mělo by být toto posouzení provedeno ve spolupráci s [Mezinárodním měnovým fondem (MMF)];

c) posouzením skutečné či potenciální potřeby financování dotyčného člena EMS.

2. Na základě žádosti člena EMS a posouzení provedeného podle odstavce 1 může rada guvernérů v zásadě rozhodnout o poskytnutí podpory stability dotyčnému členovi EMS v podobě programu finanční pomoci.

3. Přijme-li rada guvernérů rozhodnutí podle odstavce 2, pověří Evropskou komisi, aby v součinnosti s ECB – a pokud možno společně s MMF – s dotyčným členem EMS vyjednala memorandum o porozumění, v němž bude podrobně vymezena podmíněnost, s níž je tento program finanční pomoci spojen. Obsah memoranda o porozumění bude odrážet závažnost nedostatků, které je třeba řešit, a zvolený nástroj finanční pomoci. Generální ředitel EMS souběžně připraví návrh dohody o programu finanční pomoci, ve kterém se upřesní finanční podmínky a pravidla pomoci a zvolené nástroje a který přijímá rada guvernérů.

Memorandum o porozumění musí být plně slučitelné s opatřeními na koordinaci hospodářských politik upravenými [Smlouvou o FEU], zejména s veškerými akty práva Evropské unie, včetně veškerých stanovisek, varování, doporučení nebo rozhodnutí určených dotyčnému členovi EMS.

4. Evropská komise podepíše memorandum o porozumění jménem EMS, pokud splňuje podmínky stanovené v odstavci 3 a pokud bylo schváleno radou guvernérů.

5. Správní rada schválí dohodu o programu finanční pomoci, jež upřesňuje finanční aspekty poskytované podpory stability a případně i pravidla pro vyplacení první tranše pomoci.

[...]

7. Evropská komise dbá v součinnosti s ECB a pokud možno společně s MMF na dodržování podmíněnosti, s níž je program finanční pomoci spojen.“

Memorandum o porozumění ze dne 26. dubna 2013

10 Body 1.23 až 1.27 memoranda o porozumění ze dne 26. dubna 2013 (dále jen „sporné body“), nadepsané „Restrukturalizace a řešení situace Cyprus Popular Bank a Bank of Cyprus“, znějí takto:

„1.23. Z již zmíněného posouzení finanční a účetní hodnoty vyplynulo, že se dvě největší kyperské banky nacházejí v platební neschopnosti. K nápravě této situace zahájila vláda provádění plánu řešení a zásadní restrukturalizace. Aby se zabránilo budoucímu nárůstu nerovnovážné situace a zajistilo obnovení životaschopnosti odvětví při současném zachování hospodářské soutěže, byla přijata strategie nevyžadující použití peněz daňových poplatníků; tato strategie sestává ze čtyř složek.

1.24. Zaprvé byla prodána veškerá aktiva spojená s Řeckem, odhadované v nejhorším případě na 16,4 miliardy eur (včetně úvěrů v oblasti námořní dopravy), jakož i veškeré s Řeckem spojené závazky, odhadované v nejhorším případě na 15 miliard eur. Nabyvatelem těchto řeckých aktiv a pasiv se stala Piraeus Bank, jejíž restrukturalizaci provedou řecké orgány. Prodej byl uskutečněn na základě dohody podepsané dne 26. března 2013. Jelikož účetní hodnota aktiv činila 19,2 miliardy eur, tento prodej umožnil podstatně snížit objem vzájemných pohledávek mezi Řeckem a Kyprem.

1.25. Co se týče pobočky [Cyprus Popular Bank Public Co. Ltd (dále jen „Cyprus Popular Bank“)] ve Spojeném království, veškeré vklady byly převedeny na britskou dceřinou společnost [Trapeza Kyprou Dimosia Etaireia Ltd (dále jen „Bank of Cyprus“)]. Související aktiva byla včleněna do Bank of Cyprus.

1.26. Zadruhé Bank of Cyprus přebírá – postupem spočívajícím v nákupu a sloučení – kyperská aktiva Cyprus Popular Bank v jejich reálné hodnotě, jakož i v nominální hodnotě její pojištěné vklady a její poskytování krizové pomoci v oblasti likvidity. Nepojištěné vklady Cyprus Popular Bank zůstanou i nadále v původním subjektu. Cílem je, aby hodnota převáděného majetku byla vyšší než převedené závazky, tak aby rozdíl odpovídal rekapitalizaci Bank of Cyprus prováděné

Cyprus Popular Bank do výše 9 % převedených rizikově vážených aktiv. Rekapitalizace Bank of Cyprus se provede tak, aby tato banka po ukončení programu dosáhla prahové hodnoty pro poměr kmenového kapitálu (core tier 1 ratio) ve výši 9 % za nepříznivých podmínek zátěžového testu, což by mělo přispět k obnovení důvěry a k normalizaci podmínek financování. Převod 37,5 % nepojištěných vkladů v Bank of Cyprus na akcie třídy A spojené s plnými hlasovacími právy a právy na dividendy pokryje společně s dodatečnými vklady do vlastního kapitálu z někdejšího subjektu Cyprus Popular Bank největší část kapitálových potřeb. Část zbývajících nepojištěných vkladů Bank of Cyprus bude dočasně zmrazena.

1.27. Zatřetí bude do konce června 2013 provedeno podrobnější a aktualizované nezávislé ocenění aktiv Bank of Cyprus a Cyprus Popular Bank v souladu s požadavky rámce pro řešení problémů bank, s cílem zajistit dosažení cílů kapitalizace. Za tímto účelem budou po konzultaci s Evropskou komisí, ECB a MMF nejpozději do poloviny dubna 2013 dohodnuty podmínky provedení nezávislého ocenění. Po provedení tohoto ocenění bude v případě potřeby uskutečněna další přeměna nepojištěných vkladů na akcie třídy A tak, aby bylo po ukončení programu zajištěno dosažení cíle minimálního poměru kapitálu core tier 1 ve výši 9 % rizikově vážených aktiv. Pokud by ohledně tohoto cíle došlo k překapitalizování Bank of Cyprus, přistoupí se ke zpětnému odkupu akcií, aby bylo možno vyplatit vkladatele ve výši částky odpovídající tomuto překapitalizování.“

Vnitrostátní právo

11 Na základě čl. 3 odst. 1 a čl. 5 odst. 1 O peri exiyiansis pistotikon kai allon idrimaton nomos (zákona o ozdravení úvěrových institucí a dalších finančních institucí) ze dne 22. března 2013, [EE, příloha I (I), č. 4379, 22.3.2013, dále jen „zákon ze dne 22. března 2013“] byla Kentriki Trapeza tis Kyprou (Kyperská centrální banka, dále jen „KCB“) společně s Ypourgeio Oikonomikon (ministerstvem financí) pověřena ozdravením finančních institucí dotčených uvedeným zákonem. Článek 12 odst. 1 zákona ze dne 22. března 2013 za tímto účelem zaprvé stanoví, že KCB může opatřením provést restrukturalizaci dluhů a závazků dotčené instituce, a to snížením, přeměnou, stanovením nových lhůt splatnosti či novací jmenovitého kapitálu anebo zůstatku jakýchkoli stávajících nebo budoucích pohledávek vůči této instituci, popřípadě konverzí dluhopisů do vlastního kapitálu. Zadruhé tento článek stanoví, že pro účely čl. 2 pátého pododstavce zákona ze dne 22 března 2013 jsou z těchto opatření vyloučeny „pojištěné vklady“. Mezi účastníky řízení je nesporné, že se jedná o vklady do 100 000 eur.

12 To peri diasosis me idia mesa tis Trapezas Kyprou Dimosias Etaireias Ltd Diatagma tou 2013, Kanonistiki Dioikitiki Praxi No. 103 [nařízení z roku 2013 o ozdravení vlastními prostředky Trapeza Kyprou Dimosia Etaireia Ltd, regulační správní akt č. 103, EE, příloha III(I), č. 4645, 29.3.2013, s. 769, dále jen „nařízení č. 103“] zavádí rekapitalizaci Bank of Cyprus, a to zejména na náklady jejích nepojištěných vkladatelů, jejích akcionářů a držitelů jejích dluhopisů tak, aby mohla pokračovat v poskytování bankovních služeb. Nepojištěné vklady tak byly přeměněny na akcie Bank of Cyprus (37,5 % z každého nepojištěného vkladu), na převoditelné cenné papíry Bank of Cyprus, a to buď na akcie, nebo na vklady (22,5 % z každého nepojištěného vkladu), a na cenné papíry, jež může KCB převést na vklady (40 % každého nepojištěného vkladu). Toto nařízení vstoupilo v souladu se svým článkem 10 v platnost dne 29. března 2013 v 6:00 hodin.

13 Článek 2 ve spojení s článkem 5 to Peri tis Polisis Orismenon Ergasion tis Cyprus Popular Bank Public Co. Ltd Diatagma tou 2013, Kanonistiki Dioikitiki Praxi No. 104 [nařízení z roku 2013 o prodeji některých činností Cyprus Popular Bank Public Co. Ltd, regulační [nelegislativní] správní akt č. 104, EE, příloha III(I), č. 4645, 29.3.2013, s. 781, dále jen „nařízení č. 104“] stanoví, že dne 29. března 2013 v 6:10 hodin dojde k převodu některých aktiv a pasiv Cyprus Popular Bank, a to včetně vkladů nižších než 100 000 eur, na Bank of Cyprus. Vklady převyšující částku 100 000 eur byly ponechány v Cyprus Popular Bank až do její likvidace.

Skutečnosti předcházející sporům

14 Během prvních měsíců roku 2012 zaznamenaly některé banky se sídlem na Kypru včetně Cyprus Popular Bank a Bank of Cyprus finanční potíže. Kyperská republika tehdy považovala za nezbytné provést rekapitalizaci těchto bank a za tímto účelem předložila předsedovi Euroskupiny žádost o finanční pomoc z EFSF nebo z EMS.

15 V prohlášení ze dne 27. června 2012 Euroskupina uvedla, že požadovanou finanční pomoc poskytne EFSF nebo EMS v rámci makroekonomického ozdravného programu, který bude konkretizován v memorandu o porozumění, o němž budou vedena jednání mezi Evropskou komisí ve spolupráci s ECB a MMF na jedné straně a kyperskými orgány na straně druhé.

16 Kyperská republika a ostatní členské státy, jejichž měnou je euro, dospěly v březnu 2013 k politické dohodě o návrhu memoranda o porozumění. Euroskupina ve svém prohlášení ze dne 16. března 2013 tuto dohodu uvítala a připomněla několik plánovaných ozdravných opatření, včetně zavedení daně z bankovních vkladů. Euroskupina uvedla, že vzhledem k těmto souvislostem zastává názor, že poskytnutí finanční pomoci schopné zajistit finanční stabilitu Kyperské republiky a eurozóny je v zásadě odůvodněné, a vyzvala zúčastněné strany k urychlení probíhajících jednání.

17 Dne 18. března 2013 nařídila Kyperská republika na dny 19. a 20. března 2013 uzavření bank. Kyperské orgány rozhodly, že uzavření bank prodlouží až do 28. března 2013, aby se zabránilo hromadnému vybírání vkladů.

18 Dne 19. března 2013 zamítl kyperský parlament návrh kyperské vlády na vydání zákona o zavedení daně ze všech bankovních vkladů na Kypru. Kyperský parlament následně přijal zákon ze dne 22. března 2013.

19 V prohlášení ze dne 25. března 2013 Euroskupina uvedla, že dosáhla dohody s kyperskými orgány o základních prvcích budoucího makroekonomického ozdravného programu, který má podporu všech členských států, jejichž měnou je euro, jakož i Komise, ECB a MMF. Euroskupina kromě toho přivítala plány na restrukturalizaci finančního sektoru zmiňované v příloze tohoto prohlášení.

20 Dne 25. března 2013 zahájil guvernér KCB proces ozdravení Bank of Cyprus a Cyprus Popular Bank. Dne 29. března 2013 byla za tímto účelem na základě zákona ze dne 22. března 2013 zveřejněna nařízení č. 103 a 104.

21 V okamžiku, kdy tato nařízení nabyla účinnosti, byli navrhovatelé vlastníky účtů u Bank of Cyprus nebo Cyprus Popular Bank. Uplatnění opatření stanovených uvedenými nařízeními způsobilo podstatné snížení hodnoty jejich vkladů, kterou navrhovatelé přesně vyčíslili.

22 Rada guvernérů EMS na svém zasedání konaném dne 24. dubna 2013:

– rozhodla v souladu s návrhem generálního ředitele EMS o poskytnutí podpory stability Kyperské republice v podobě programu finanční pomoci;

– schválila návrh memoranda o porozumění, sjednaný mezi Komisí a Kyperskou republikou za spolupráce s ECB a MMF;

– zmocnila Komisi k podpisu tohoto memoranda o porozumění jménem EMS.

23 Memorandum o porozumění ze dne 26. dubna 2013 bylo podepsáno ministrem financí Kyperské republiky, guvernérem KCB a jménem EMS místopředsedou Komise O. Rehnem.

24 Dne 8. května 2013 schválila správní rada EMS dohodu o programu finanční pomoci, jakož i navrhovaný způsob vyplacení první tranše pomoci Kyperské republice. Tato tranše byla rozdělena do dvou plateb provedených dne 13. května 2013 (2 miliardy eur) a 26. června 2013 (1 miliarda eur). Druhá tranše pomoci v řádu 1,5 miliardy eur byla vyplacena dne 27. září 2013.

Řízení před Tribunálem a napadená usnesení

25 Návrhy došlými kanceláři Tribunálu dne 24. května 2013 podali navrhovatelé tři žaloby směřující k tomu, aby:

– bylo Komisi a ECB uloženo, aby navrhovatelům vyplatily náhradu odpovídající snížení hodnoty jejich jednotlivých vkladů;

– „dále, popř. podpůrně“ zrušil sporné body a

– přednostně přezkoumal žalobu a před provedením tohoto přezkumu přijal „nezbytná předběžná opatření na základě článku [279 SFEU] k zachování [jejich] postavení, aniž by tím byla jakkoli ovlivněna stabilizační podpora poskytnutá [Kyperské republice]“.

26 Samostatnými podáními došlými kanceláři Tribunálu dne 24. září 2013 a 1. října 2013 vznesly Komise a Evropská centrální banka na základě článku 114 jednacího řádu Tribunálu námitky nepřípustnosti.

27 Napadenými usneseními Tribunál žaloby jako celek odmítl, a to zčásti jako nepřípustné a zčásti pro zjevnou neexistenci jakéhokoli právního základu.

Návrhová žádání účastníků řízení

28 Navrhovatelé navrhují, aby Soudní dvůr:

– zrušil napadená usnesení ve vztahu k prvním dvěma návrhovým žádáním v prvním stupni, a sice k návrhu na náhradu škody a k návrhu na zrušení sporných bodů, a

– aby věci vrátil Tribunálu k novému posouzení.

29 Evropská komise a ECB navrhují, aby Soudní dvůr:

– kasační opravné prostředky zamítl a

– uložil navrhovatelům náhradu nákladů řízení.

30 Rozhodnutím předsedy Soudního dvora ze dne 21. srpna 2015 byly věci C-8/15 P až C-10/15 P spojeny pro účely ústní části řízení i rozsudku.

Ke kasačním opravným prostředkům

31 Na podporu svých kasačních opravných prostředků se navrhovatelé dovolávají důvodu vycházejícího z pochybení, kterých se dopustil Tribunál při posuzování podmínek vzniku mimosmluvní odpovědnosti Unie.

32 Komise a ECB tvrdí, že kasační opravné prostředky jsou nepřípustné, a doplňují, že důvod, který je na podporu kasačních opravných prostředků uváděn, je každopádně třeba zamítnout jakožto neopodstatněný.

K přípustnosti

33 Komise a ECB namítají nepřípustnost kasačních opravných prostředků, a to proto, že navrhovatelé převážně pouze opakují žalobní důvody, které uplatňovali již před Tribunálem, a že zpochybňují posouzení skutkových okolností ze strany Tribunálu, pokud jde o různé důkazní prostředky, které byly předloženy.

34 V tomto ohledu je třeba připomenout, že v souladu s článkem 256 SFEU a čl. 58 prvním pododstavcem statutu Soudního dvora Evropské unie je kasační opravný prostředek omezen na právní otázky a musí se zakládat na důvodech vycházejících z nedostatku pravomoci nebo nepříslušnosti Tribunálu, z nedostatků řízení před Tribunálem, které poškozují zájmy účastníka řízení podávajícího kasační opravný prostředek, či z porušení unijního práva Tribunálem (viz zejména rozsudek ze dne 4. září 2014, Španělsko v. Komise, C-192/13 P, EU:C:2014:2156, bod 42 a citovaná judikatura).

35 Mimoto z článku 256 SFEU a čl. 58 prvního pododstavce statutu Soudního dvora, jakož i z čl. 168 odst. 1 písm. d) a čl. 169 odst. 2 jednacího řádu Soudního dvora vyplývá, že kasační opravný prostředek musí přesným způsobem uvádět kritizované části rozsudku, jehož zrušení se navrhovatel domáhá, jakož i právní argumenty, kterými je tento návrh konkrétně podpořen (viz zejména rozsudky ze dne 4. července 2000, Bergaderm a Goupil v. Komise, C-352/98 P, EU:C:2000:361, bod 34, a ze dne 4. září 2014, Španělsko v. Komise, C-192/13 P, EU:C:2014:2156, bod 43).

36 Z článku 169 odst. 2 tohoto jednacího řádu plyne zejména požadavek, aby v rámci dovolávaných žalobních důvodů a právních argumentů byly přesně identifikovány ty body odůvodnění rozhodnutí Tribunálu, které jsou napadány.

37 Požadavky kladené na odůvodnění vyplývající z těchto ustanovení tedy nesplňuje kasační opravný prostředek, který se omezuje na opakování nebo doslovné převzetí důvodů a argumentů, které byly uplatněny před Tribunálem, včetně těch, které byly založeny na skutečnostech jím výslovně zamítnutých. Takový kasační opravný prostředek totiž ve skutečnosti představuje návrh směřující k dosažení prostého nového přezkumu žaloby podané Tribunálu, což je mimo pravomoc Soudního dvora (viz rozsudek ze dne 4. září 2014, Španělsko v. Komise, C-192/13 P, EU:C:2014:2156, bod 44 a citovaná judikatura).

38 Jestliže však navrhovatel zpochybňuje výklad nebo použití unijního práva ze strany Tribunálu, mohou být právní otázky přezkoumané v prvním stupni v rámci kasačního opravného prostředku znovu projednány. Kdyby navrhovatel nemohl tímto způsobem založit svůj kasační opravný prostředek na důvodech a argumentech již použitých před Tribunálem, bylo by totiž řízení o kasačním opravném prostředku zčásti zbaveno svého smyslu (viz rozsudek ze dne 4. září 2014, Španělsko v. Komise, C-192/13 P, EU:C:2014:2156, bod 45 a citovaná judikatura).

39 V projednávané věci má důvod navrhovatelů prokazovat neexistenci nebo nedostatečné odůvodnění napadených usnesení a zpochybnit odpověď, kterou dal Tribunál na právní otázky, které může Soudní dvůr v rámci kasačního opravného prostředku přezkoumat.

40 Kromě toho je sice pravda, že struktura argumentace rozvinuté navrhovateli v rámci jejich kasačních opravných prostředků postrádá na důslednosti, je však třeba konstatovat, že v souladu s čl. 169 odst. 2 jednacího řádu Soudního dvora jsou v nich označeny zpochybňované body odůvodnění napadených usnesení, jakož i právní argumenty, které Soudnímu dvoru umožňují, aby se zhostil přezkumu legality, který mu přísluší.

41 Z toho plyne, že kasační opravné prostředky jsou přípustné.

K věci samé

Argumentace navrhovatelů

42 Navrhovatelé Tribunálu vytýkají, že se dopustil nesprávného právního posouzení, když v bodě 45 napadených usnesení rozhodl, že úkoly svěřené Komisi a ECB v sobě nezahrnují výkon žádné vlastní rozhodovací pravomoci. Tribunál tím pominul čl. 13 odst. 4 smlouvy o EMS, když nepřihlédl k okolnosti, že Komise podepsala memorandum o porozumění ze dne 26. dubna 2013, i když toto memorandum o porozumění podle jejich názoru obsahuje protiprávní podmínku. Těmi, kdo skutečně odpovídají za vnitřní rekapitalizaci dotčených kyperských bank, jsou tedy Komise a ECB.

43 V tomto ohledu navrhovatelé uvádějí, že před Tribunálem hájili tezi, že skutečnou příčinou poklesu hodnoty jejich vkladů byly podmínky, které byly navázány na program finanční pomoci poskytnuté Kyperské republice, a způsob, jakým Komise a ECB splnění těchto podmínek požadovaly. Tento členský stát byl Komisí a ECB ve skutečnosti donucen, aby pod dohledem úředníků těchto orgánů, kteří za tímto účelem naléhavě zasáhli, přijal nařízení č. 103 a 104. Navrhovatelé v tomto ohledu upřesňují, že Kyperská republika podala žádost o program finanční pomoci, aby mohlo dojít k rekapitalizaci Cyprus Popular Bank a Bank of Cyprus, a nikoli proto, aby k řešení jejich situace došlo prostřednictvím předčasného použití nástroje rekapitalizace z vnitřních zdrojů. Komise a ECB podle navrhovatelů naproti tomu od počátku zastávaly postoj, že je třeba tento nástroj použít.

44 Navrhovatelé vytýkají Tribunálu, že nereagoval na jejich argumenty mající prokázat určující povahu role, kterou hrály uvedené orgány v rámci přijímání memoranda o porozumění ze dne 26. dubna 2013, a tedy při vzniku finanční újmy související s rekapitalizací Bank of Cyprus a restrukturalizací Cyprus Popular Bank.

45 Navrhovatelé rovněž tvrdí, že Tribunál se dopustil nesprávného právního posouzení, když přezkoumával jejich argument, že Komise se zdržela dohledu nad tím, aby bylo memorandum o porozumění ze dne 26. dubna 2013 slučitelné s unijním právem.

46 Navrhovatelé tak Tribunálu vytýkají, že adekvátně nezohlednil domnělou nečinnost Komise, i když podle bodu 164 rozsudku ze dne 27. listopadu 2012, Pringle (C-370/12, EU:C:2012:756), platí, že úkoly svěřené Komisi Smlouvou o EMS jí umožňují, jak je to stanoveno v čl. 13 odst. 3 a 4 této smlouvy, dohlížet na slučitelnost memorand o porozumění, která uzavírá EMS, s unijním právem a podle bodu 174 tohoto rozsudku musí být memorandum o porozumění, které se vyjedná s členským státem žádajícím o podporu stability, na základě čl. 13 odst. 3 této smlouvy plně slučitelné s unijním právem. Soudní dvůr dal tedy na srozuměnou, že podmíněnost, která je na program finanční pomoci navázána, musí být v souladu s unijním právem.

47 Uplatnění rekapitalizace z vnitřních zdrojů jako je to, které je uvedeno ve sporných bodech, je podle nich přitom zjevným porušením vlastnického práva, což je v rozporu s čl. 17 odst. 1 Listiny základních práv Evropské unie (dále jen „Listina“) a článkem 1 dodatkového protokolu č. 1 k Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod podepsané v Římě dne 4. listopadu 1950.

48 Komise a ECB opodstatněnost argumentů rozvinutých navrhovateli zpochybňují.

Závěry Soudního dvora

49 V rámci svého důvodu kasačního opravného prostředku zpochybňují navrhovatelé posouzení provedené Tribunálem v otázce role Komise a ECB při přijímání memoranda o porozumění ze dne 26. dubna 2013. Uvádějí zejména to, že tyto orgány jsou skutečnými původci rekapitalizace z vnitřních

zdrojů, ke které na Kypru došlo, a že se Tribunál dopustil nesprávného právního posouzení, když přezkoumával jejich argument o tom, že se Komise zdržela dohledu nad tím, aby bylo memorandum o porozumění ze dne 26. dubna 2013 slučitelné s unijním právem.

50 Tento důvod kasačního opravného prostředku se zaprvé týká bodů 44 až 47 napadených usnesení, v nichž Tribunál uvedl, že Komise ani ECB u zrodu přijetí memoranda o porozumění ze dne 26. dubna 2013 nestály, a proto konstatoval, že nemá pravomoc k rozhodování o žalobách na náhradu škody v rozsahu, ve kterém se tyto žaloby opíraly o protiprávnost sporných bodů. Zadruhé se týká bodů 48 až 54 napadených usnesení, v nichž Tribunál v podstatě rozhodl, že navrhovatelé dostatečně neprokázali, že škoda, která jim měla vzniknout, byla způsobena tím, že Komise porušila domnělou povinnost zajistit slučitelnost memoranda o porozumění ze dne 26. dubna 2013 s unijním právem.

51 V bodě 44 napadených usnesení Tribunál uvedl, že uvedené memorandum o porozumění bylo přijato společně EMS a Kyperskou republikou a že – jak vyplývá z čl. 13 odst. 4 Smlouvy o EMS – Komise podepisuje memorandum o porozumění pouze jménem EMS. Následně s odkazem na bod 161 rozsudku ze dne 27. listopadu 2012, Pringle (C-370/12, EU:C:2012:756), Tribunál v bodě 45 uvedených usnesení připomněl, že i když Smlouva o EMS Komisi a ECB svěřuje některé úkoly spojené s uskutečňováním cílů této smlouvy, funkce svěřené Komisi a ECB v rámci Smlouvy o EMS v sobě nezahrnují žádnou vlastní rozhodovací pravomoc, a dále, že činnost vykonávaná oběma těmito orgány v rámci téže smlouvy zavazuje pouze EMS.

52 V tomto ohledu je třeba připomenout, že – jak to plyne z prohlášení Euroskupiny ze dne 27. června 2012 – byly Komise a ECB pověřeny, aby s kyperskými orgány vyjednaly makroekonomický ozdravný program, který bude konkretizován v memorandu o porozumění. Tím, že se Komise a ECB účastnily vyjednávání s kyperskými orgány, že poskytovaly technickou podporu, dávaly rady a navrhovaly vodítka, jednaly v mezích pravomocí, které jim svěřuje čl. 13 odst. 3 Smlouvy o EMS. Taková účast Komise a ECB na procesu vedoucím k podpisu memoranda o porozumění ze dne 26. dubna 2013, jakou toto ustanovení předvídá, přitom neumožňuje označit toto memorandum o porozumění za akt, který jim je přičitatelný.

53 Jak totiž zdůraznil Soudní dvůr v bodě 161 rozsudku ze dne 27. listopadu 2012, Pringle, (C-370/12, EU:C:2012:756), jakkoli jsou funkce svěřené Komisi a ECB v rámci Smlouvy o EMS významné, nezahrnují v sobě žádnou vlastní rozhodovací pravomoc. Činnost vykonávaná těmito dvěma orgány v rámci téže smlouvy navíc zavazuje pouze EMS.

54 Mimoto jak uvedl generální advokát v bodě 53 svého stanoviska, okolnost, že jeden nebo vícero unijních orgánů mohou v rámci EMS hrát určitou roli, nemění povahu aktů EMS, které nespadají do právního řádu Unie.

55 Může-li mít ovšem takového konstatování vliv na podmínky přípustnosti žaloby na neplatnost, již lze podat na základě článku 263 SFEU, není té povahy, že by bylo na překážku tomu, aby bylo možné Komisi a ECB vytýkat protiprávní jednání související případně s přijetím memoranda o porozumění jménem EMS v rámci žaloby na náhradu škody na základě článku 268 a čl. 340 pododstavce druhého a třetího SFEU.

56 V tomto ohledu je třeba připomenout, že úkoly svěřené Komisi a ECB v rámci Smlouvy o EMS nezasahují do působnosti, kterou těmto orgánům svěřují Smlouva o EU a Smlouva o FEU (rozsudek ze dne 27. listopadu 2012, Pringle, C-370/12, EU:C:2012:756, bod 162).

57 Pokud jde zejména o Komisi, z článku 17 odst. 1 SEU vyplývá, že Komise „podporuje obecný zájem Unie“ a „dohlíží na uplatňování práva Unie“ (rozsudek ze dne 27. listopadu 2012, Pringle, C-370/12, EU:C:2012:756, bod 163)

58 Úkoly svěřené Smlouvou o EMS Komisi jí kromě toho ukládají, jak je to stanoveno v čl. 13 odst. 3 a 4 této smlouvy, povinnost dbát na slučitelnost memorand o porozumění, které uzavírá EMS, s unijním právem.

59 Jak to Komise sama v odpovědi na otázku položenou při jednání připustila, tento orgán si tudíž v rámci Smlouvy o EMS zachovává roli strážce smluv, jak plyne z čl. 17 odst. 1 SEU, takže by byl povinen zdržet se podpisu memoranda o porozumění, o jehož slučitelnosti s unijním právem by měl pochybnosti.

60 Z toho plyne, že Tribunál se dopustil nesprávného právního posouzení při výkladu a uplatňování článku 268 a čl. 340 druhého a třetího pododstavce SFEU, když měl v bodech 46 a 47 napadených usnesení za to, že nemá pravomoc zkoumat žalobu na náhradu škody z důvodu protiprávnosti sporných bodů pouze na základě konstatování, že přijetí uvedených bodů nelze formálně přičítat ani Komisi, ani ECB.

61 Kasačním opravným prostředkům je tedy třeba vyhovět a napadená usnesení zrušit.

K žalobám před Tribunálem

62 Podle čl. 61 prvního pododstavce statutu Soudního dvora Evropské unie může Soudní dvůr v případě, že zruší rozhodnutí Tribunálu, sám vydat konečné rozhodnutí ve věci, pokud to soudní řízení dovoluje. Tak tomu v projednávané věci je.

63 Soudní dvůr může totiž rozhodnout o žalobě navrhovatelů podle článku 268 a čl. 340 pododstavce druhého a třetího SFEU týkající se náhrady za škodu domněle způsobenou tím, že Komise a ECB do memoranda o porozumění ze dne 26. dubna 2013 zahrnuly sporné body, a současně tím, že Komise byla nečinná, v rozporu se svou povinností dbát v rámci přijímání memoranda o porozumění na to, aby bylo v souladu s unijním právem.

64 V tomto ohledu je třeba připomenout, že z ustálené judikatury vyplývá, že vznik mimosmluvní odpovědnosti Unie ve smyslu čl. 340 druhého pododstavce SFEU je vázán na splnění souboru podmínek, a sice protiprávnosti jednání vytýkaného unijním orgánům, skutečné existence škody a existence příčinné souvislosti mezi jednáním orgánu a uplatňovanou škodou (rozsudek ze dne 14. října 2014, Giordano v. Komise, C-611/12 P, EU:C:2014:2282, bod 35 a citovaná judikatura).

65 Pokud jde o první podmínku, Soudní dvůr již mnohokrát upřesnil, že je třeba, aby bylo prokázáno, že došlo k dostatečně závažnému porušení právní normy, jejímž účelem je založit práva jednotlivcům (viz zejména rozsudky ze dne 4. července 2000, Bergaderm a Goupil v. Komise, C-352/98 P, EU:C:2000:361, bod 42, a ze dne 10. července 2014, Nikolaou v. Účetní dvůr, C-220/13 P, EU:C:2014:2057, bod 53).

66 V projednávané věci je právní normou, na jejíž dodržení Komise v rámci přijímání memoranda o porozumění ze dne 26. dubna 2013 podle navrhovatelů nedbala, čl. 17 odst. 1 Listiny. Toto ustanovení, které stanoví, že každý má právo vlastnit zákonně nabytý majetek, je právní normou, jejímž účelem je založit práva jednotlivcům.

67 Zdůraznit je kromě toho třeba, že jakkoli členské státy v rámci Smlouvy o EMS neprovádějí unijní právo, takže je Listina v tomto rámci nezavazuje (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 27. listopadu 2012, Pringle, C-370/12, EU:C:2012:756, body 178 až 181), zavazuje Listina naproti tomu orgány Unie, a to, jak to uvedl generální advokát v bodě 85 svého stanoviska, i tehdy, kdy jednají mimo právní rámec Unie. Ostatně v rámci přijímání takového memoranda o porozumění, jako je memorandum ze dne 26. dubna 2013, je Komise povinna jak z titulu čl. 17 odst. 1 SEU, který jí svěřuje obecný úkol dohlížet na dodržování unijního práva, tak z titulu čl. 13 odst. 3 a 4 Smlouvy o EMS, který jí ukládá

dbát na slučitelnost memorand o porozumění uzavíraných EMS s unijním právem (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 27. listopadu 2012, Pringle, C-370/12, EU:C:2012:756, body 163 a 164), zajistit, že takové memorandum o porozumění bude slučitelné se základními právy zaručenými Listinou.

68 Je tedy třeba zkoumat, zda Komise přispěla při přijímání memoranda o porozumění ze dne 26. dubna 2013 k dostatečně závažnému porušení vlastnického práva navrhovatelů ve smyslu čl. 17 odst. 1 Listiny.

69 V tomto ohledu je důležité připomenout, že právo na vlastnictví zaručené tímto ustanovením Listiny není absolutní výsadou a že jeho výkon může být předmětem omezení odůvodněných cíli obecného zájmu, které Unie sleduje (viz rozsudky ze dne 16. listopadu 2011, Bank Melli Iran v. Rada, C-548/09 P, EU:C:2011:735, bod 113, a ze dne 12. května 2016, Bank of Industry and Mine v. Rada, C-358/15 P, EU:C:2016:338, bod 55).

70 Jak plyne z čl. 52 odst. 1 Listiny, lze tudíž využívání práva na vlastnictví omezit za podmínky, že tato omezení skutečně odpovídají sledovaným cílům obecného zájmu a nepředstavují vzhledem k sledovanému cíli nepřiměřený a neúnosný zásah, jímž by byla dotčena samotná podstata takto zaručených práv (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 16. listopadu 2011, Bank Melli Iran v. Rada, C-548/09 P, EU:C:2011:735, bod 114, a ze dne 12. května 2016, Bank of Industry and Mine v. Rada, C-358/15 P, EU:C:2016:338, bod 56).

71 V tomto ohledu je třeba uvést, že – jak plyne z článku 12 Smlouvy o EMS – přijetí takového memoranda o porozumění jako je memorandum, které bylo výsledkem vyjednávání mezi kyperskými orgány a zejména Komisí, odpovídá cíli obecného zájmu sledovanému Unií, a sice cíli zajistit stabilitu bankovního systému celé eurozóny.

72 Finanční služby totiž hrají v hospodářství Unie ústřední roli. Banky a úvěrové instituce jsou pro podniky působící na jednotlivých trzích zásadním zdrojem financování. Banky jsou navíc často propojeny a mnoho z nich působí v mezinárodním měřítku. Existuje proto nebezpečí, že se selhání jedné či více bank rychle rozšíří i na další banky v dotčeném členském státě nebo v jiných členských státech. To s sebou následně nese riziko přelití negativních účinků do dalších hospodářských odvětví (rozsudek ze dne 19. července 2016, Kotnik a další, C-526/14, EU:C:2016:570, bod 50).

73 V projednávaném případě zakotvují opatření stanovená ve sporných bodech zejména to, že Bank of Cyprus převezme pojištěné vklady z Cyprus Popular Bank, že dojde ke konverzi 37,5 % nepojištěných vkladů u Bank of Cyprus na akcie spojené s plným hlasovacím právem a právy na dividendy, a dočasně i ke zmražení další části těchto nepojištěných vkladů, s tím, že upřesňují, že byla-li by Bank of Cyprus z hlediska cíle dosáhnout minimální úrovně vlastního kapitálu ve výši 9 % rizikově vážených aktiv překapitalizována, dojde k odkupu akcií, aby byla vlastníkům nepojištěných vkladů poskytnuta kompenzace ve výši odpovídající překapitalizaci.

74 S ohledem na cíl zajistit stabilitu bankovního systému v eurozóně a s přihlédnutím k bezprostřednímu riziku finančních ztrát, jimž by byli vystaveni vkladatelé obou dotčených bank, pokud by došlo k úpadku těchto bank, nejsou taková opatření nepřiměřeným a neúnosným zásahem, jímž by byla dotčena samotná podstata práva na vlastnictví navrhovatelů. Tato opatření proto nelze považovat za neodůvodněná omezení tohoto práva (*per analogiam* viz rozsudek ze dne 10. července 2003, Booker Aquaculture a Hydro Seafood, C-20/00 a C-64/00, EU:C:2003:397, body 79 až 86).

75 S ohledem na tyto skutečnosti nelze mít za to, že Komise tím, že umožnila přijetí sporných bodů, přispěla k porušení práva na vlastnictví navrhovatelů, jak je zaručeno v čl. 17 odst. 1 Listiny.

76 Z toho plyne, že v projednávané věci není splněna první podmínka vzniku mimosmluvní odpovědnosti Unie, takže návrhy na náhradu škody předložené navrhovateli je třeba zamítnout jako právně neopodstatněné.

K nákladům řízení

77 Článek 184 odst. 2 jednacího řádu Soudního dvora stanoví, že je-li kasační opravný prostředek opodstatněný a Soudní dvůr vydá sám konečné rozhodnutí ve věci, rozhodne o nákladech řízení. Podle čl. 138 odst. 2 téhož jednacího řádu, jenž se na řízení o kasačním opravném prostředku použije na základě jeho čl. 184 odst. 1, Soudní dvůr rozhodne o rozdělení nákladů, je-li neúspěšných účastníků řízení více.

78 Jelikož kasačním opravným prostředkům bylo vyhověno, avšak žaloby byly zamítnuty, společnost Ledra Advertising, A. Eleftheriou, E. Eleftheriou, L. Papachristofi, Ch. Theophilou a E. Theophilou, jakož i Komise a ECB ponesou každý vlastní náklady řízení.

Z těchto důvodů Soudní dvůr (velký senát) rozhodl takto:

1) Usnesení Tribunálu Evropské unie ze dne 10. listopadu 2014, Ledra Advertising v. Komise a ECB (T-289/13, EU:T:2014:981), ze dne 10. listopadu 2014, Eleftheriou a Papachristofi v. Komise a ECB (T-291/13, nezveřejněné, EU:T:2014:978), a ze dne 10. listopadu 2014, Theophilou v. Komise a ECB (T-293/13, nezveřejněné, EU:T:2014:979), se zrušují.

2) Žaloby podané Tribunálu ve věcech T-289/13, T-291/13 a T-293/13 se zamítají.

3) Společnosti Ledra Advertising Ltd, Andreas Eleftheriou, Eleni Eleftheriou, Lilia Papachristofi, Christos Theophilou a Eleni Theophilou, Evropská komise a Evropská centrální banka (ECB) ponesou každý vlastní náklady řízení vynaložené jak v řízení prvním stupni, tak v rámci řízení o kasačních opravných prostředcích.

Podpisy.