Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍ ADVOKÁTKY
JULIANE KOKOTT
přednesené dne 30. listopadu 2023 [1]

Věc C-181/22 P

Nemea Bank plc
proti

Evropské centrální bance (ECB)

„Kasační opravný prostředek – Jednotný mechanismus dohledu – Nařízení (EU) č. 1024/2013 – Zvláštní úkoly v oblasti dohledu svěřené ECB – Rozhodnutí o odebrání povolení společnosti Nemea Bank plc k zahájení činnosti úvěrové instituce – Článek 24 – Řízení o vnitřním správním přezkumu – Nahrazení rozhodnutím stejného obsahu – Žaloba na neplatnost – Zánik předmětu žaloby a ztráta právního zájmu na pokračování v řízení – Nevydání rozhodnutí ve věci samé – Žaloba na náhradu škody – Zjevná nepřípustnost – Účinná právní ochrana – Článek 47 Listiny“

I. Úvod

1. Maltská banka Nemea Bank plc se svým kasačním opravným prostředkem domáhá zrušení usnesení Tribunálu Evropské unie ze dne 20. prosince 2021, Niemelä a další v. ECB (T-321/17, EU:T:2021:942, dále jen „napadené usnesení“). Tribunál napadeným usnesením zaprvé rozhodl, že nevydá rozhodnutí ve věci samé o návrhu společnosti Nemea Bank na zrušení rozhodnutí [2] Evropské centrální banky (ECB) ze dne 23. března 2017 (dále jen „sporné rozhodnutí ECB“ nebo „první rozhodnutí“). Zadruhé odmítl návrh společnosti Nemea Bank na přiznání náhrady škody jako zjevně nepřípustný. ECB svým sporným rozhodnutím rozhodla o odebrání povolení společnosti Nemea Bank k činnosti úvěrové instituce (dále jen „odebrání povolení“).

2. Právní otázky nastolené v rámci druhého a třetího důvodu kasačního opravného prostředku jsem již zodpověděla ve svém stanovisku v dosud projednávaných věcech Pilatus Bank v. ECB (C-750/21 P a C-256/22 P), které se rovněž týkají maltského bankovního sektoru. Tyto otázky se týkaly účinného výkonu práva na obhajobu a práva na účinnou právní ochranu dotčené banky poskytovanou právním zástupcem, kterého si určila [3]. V uvedeném stanovisku jsem dospěla k závěru, že práva a zájmy této banky je ve správním řízení, které vede k odebrání jejího povolení, a v navazujícím sporném řízení vedeném před unijními soudy oprávněn hájit pouze tento právní zástupce, a nikoli správce banky ustanovený vnitrostátními orgány dohledu.

[1] – Původní jazyk: němčina.

[2] – ECB/SSM/2017 – 213800JENPXTUY75VSO/1 WHD-2017-0003.

[3] – Stanovisko ve věcech Pilatus Bank v. ECB (C-750/21 P a C-256/22 P, EU:C:2023:431, body 59 a násl.).

3. Nezodpovězena je dosud právní otázka, na níž je založen první důvod kasačního opravného prostředku: Za jakých podmínek musí dotčená banka v případě, že využije svého práva požádat, aby bylo rozhodnutí o odebrání povolení podrobeno vnitřnímu správnímu přezkumu ze strany správní revizní komise ECB, které jí přiznává čl. 24 odst. 5 nařízení (EU) č. 1024/2013[4], podat k Tribunálu žalobu na neplatnost. V projednávané věci totiž společnost Nemea Bank tuto žádost podala krátce před podáním své žaloby na neplatnost sporného rozhodnutí ECB. Následně však v náležité formě a lhůtě u Tribunálu nenapadla i rozhodnutí se stejným obsahem, které ECB přijala v návaznosti na stanovisko správní revizní komise dne 30. června 2017[5] (dále jen „druhé rozhodnutí“) a které nahradilo první rozhodnutí. Toto rozhodnutí se tedy (zřejmě) stalo nenapadnutelným a konečným. Podle Tribunálu tato okolnost vedla ke ztrátě právního zájmu společnosti Nemea Bank na pokračování v řízení a tomu, že již nebylo důvodné vydat rozhodnutí o jejím návrhu na zrušení prvního rozhodnutí, protože toto rozhodnutí bylo se zpětnou účinností nahrazeno druhým rozhodnutím. Pokud by právní názor Tribunálu byl správný, nemohlo by již v projednávané věci přinejmenším v rámci řízení o žalobě na neplatnost dojít k přezkumu legality odebrání povolení.

4. V rámci tohoto řízení tedy vyvstávají zásadní otázky týkající se účinné soudní ochrany proti aktům orgánů, institucí nebo jiných subjektů Unie, ohledně nichž sekundární právo stanoví, že se před nebo souběžně s konáním soudního řízení o přímé žalobě provede řízení o správním přezkumu nebo řízení o opravném prostředku. Judikatura unijních soudů se k takovýmto ustanovením sekundárního práva a k jejich vztahu k článku 263 SFEU vyjádřila již několikrát[6]. Doposud však neexistuje žádné koherentní a průřezové objasnění tohoto vztahu, pokud jde o všechna řízení o vnitřním správním přezkumu nebo o opravném prostředku. Zejména je třeba zabránit tomu, aby tato řízení namísto zlepšení právní ochrany vytvářela mezery v systému právní ochrany. To by bylo neslučitelné se základním právem na účinnou soudní ochranu zakotveným v čl. 47 odst. 1 Listiny [základních práv] Evropské unie (dále jen „Listina“), jakož i s článkem 263 SFEU.

5. Toto stanovisko se věnuje především otázce sporného nevydání rozhodnutí ve věci samé o návrhu na zrušení z důvodu údajné ztráty právního zájmu společnosti Nemea Bank na pokračování v řízení, které je předmětem prvního důvodu kasačního opravného prostředku. Pokud by Soudní dvůr přijal můj návrh odpovědi na tento důvod kasačního opravného prostředku a zrušil napadené rozhodnutí z důvodu zachování právního zájmu společnosti Nemea Bank na pokračování v řízení, nebylo by již nutné zabývat se druhým a třetím důvodem kasačního opravného prostředku, které se týkají účinného výkonu práva na obhajobu[7], neboť tyto důvody rovněž zpochybňují závěr Tribunálu, že není třeba vydat rozhodnutí ve věci samé.

[4] – Nařízení Rady ze dne 15. října 2013, kterým se Evropské centrální bance svěřují zvláštní úkoly týkající se politik, které se vztahují k obezřetnostnímu dohledu nad úvěrovými institucemi (Úř. věst. 2013, L 287, s. 63).

[5] – ECB/SSM/2017 – 213800JENPXTUY75VS 07/2.

[6] – Právní otázky, se kterými se je třeba vypořádat v této věci, byly zčásti nastoleny i v případě, který je předmětem rozsudku ze dne 7. září 2023, Versobank v. ECB (C-803/21 P, nezveřejněný, EU:C:2023:630). V uvedeném případě však dotčená banka u Tribunálu v náležité formě a lhůtě napadla i druhé rozhodnutí. Pokud jde o obdobnou situaci, viz konečný rozsudek Tribunálu ze dne 7. září 2022, BNetzA v. ACER (T-631/19, EU:T:2022:509 body 16 až 28). Viz rovněž rozsudky ze dne 25. června 2020, SATCEN v. KF (C-14/19 P, EU:C:2020:492, body 58 a násl.), a ze dne 27. dubna 2016, European Dynamics Luxembourg a další v. EUIPO (T-556/11, EU:T:2016:248) (rovněž konečný).

[7] – K této otázce viz mé stanovisko ve věcech Pilatus Bank v. EZB (C-750/21 P a C-256/22 P, EU:C:2023:431, body 59 a násl.).

II. Právní rámec

6. Bod 64 odůvodnění nařízení č. 1024/2013 mimo jiné stanoví:

„ECB by měla dát fyzickým i právnickým osobám možnost požádat o přezkum rozhodnutí, která přijala v rámci pravomocí svěřených jí tímto nařízením a která jsou těmto osobám určena nebo která se jich přímo a konkrétně týkají. Přezkum by měl zahrnovat procesní a věcný soulad takových rozhodnutí s tímto nařízením a zároveň respektovat prostor pro uvážení, který je ponechán ECB k rozhodnutí o potřebě přijetí uvedených rozhodnutí. Za tímto účelem a z důvodů procesní ekonomie by ECB měla zřídit správní revizní komisi, jež bude daný vnitřní přezkum provádět. […] Procesní úprava přezkumu by měla stanovit, že Rada dohledu svůj předchozí návrh rozhodnutí případně opětovně zváží."

7. Článek 4 tohoto nařízení, nadepsaný „Úkoly svěřené ECB", v odst. 1 písm. a) stanoví:

„V rámci článku 6 má ECB v souladu s odstavcem 3 tohoto článku výlučnou pravomoc plnit ve vztahu ke všem úvěrovým institucím usazeným v zúčastněných členských státech následující úkoly pro účely obezřetnostního dohledu:

a) vydávat a odnímat úvěrovým institucím povolení k činnosti v souladu s článkem 14 […]"

8. Článek 14 odst. 5 druhý pododstavec tohoto nařízení stanoví:

„Jestliže se vnitrostátní příslušný orgán, který v souladu s odstavcem 1 navrhl povolení, domnívá, že povolení musí být v souladu s příslušnými vnitrostátními právními předpisy odebráno, předá za tím účelem návrh ECB. ECB v uvedeném případě přijme rozhodnutí o navrhovaném odebrání povolení, přičemž plně zohlední důvody tohoto odebrání, které k němu uvedl vnitrostátní příslušný orgán."

9. Článek 24 nařízení č. 1024/2013, nadepsaný „Správní revizní komise", mimo jiné stanoví:

„1. ECB ustaví správní revizní komisi pro účely provádění vnitřního správního přezkumu na základě žádosti o přezkum podané v souladu s odstavcem 5, pokud jde o rozhodnutí přijatá ECB při výkonu pravomocí, které jí jsou svěřeny tímto nařízením. Rozsah vnitřního správního přezkumu je omezen na procesní a věcný soulad příslušného rozhodnutí s tímto nařízením.

[…]

5. Každá fyzická nebo právnická osoba může v případech uvedených v odstavci 1 požádat o přezkum rozhodnutí ECB, které jí je určeno nebo které se jí přímo nebo nepřímo týká. Žádost o přezkum rozhodnutí Rady guvernérů uvedeného v odstavci 7 není přípustná.

6. Žádost o přezkum spolu s odůvodněním se podává ECB písemně do jednoho měsíce od oznámení rozhodnutí osobě požadující přezkum, popřípadě není-li oznámeno, ode dne, kdy se o tomto rozhodnutí uvedená osoba dozví.

7. Po rozhodnutí o přípustnosti přezkumu správní revizní komise vydá stanovisko, a to ve lhůtě přiměřené naléhavosti dané věci a nejpozději dva měsíce od doručení žádosti, a předá záležitost Radě dohledu za účelem přípravy nového návrhu rozhodnutí. Rada dohledu zohlední stanovisko správní revizní komise a neprodleně předloží nový návrh rozhodnutí Radě guvernérů. Nový

návrh rozhodnutí původní rozhodnutí zruší, nebo jej nahradí rozhodnutím se stejným obsahem, nebo jej nahradí rozhodnutím s pozměněným obsahem. Nový návrh rozhodnutí se pokládá za přijatý, pokud Rada guvernérů nevznese ve lhůtě nejdéle deseti pracovních dní námitku.

8. Žádost o přezkum podle odstavce 5 nemá odkladný účinek. Rada guvernérů však může na návrh správní revizní komise pozastavit uplatňování napadnutého rozhodnutí, pokud to podle jejího názoru okolnosti vyžadují.

9. Stanovisko vydané správní revizní komisí, nový návrh rozhodnutí předložený Radou dohledu a rozhodnutí přijaté Radou guvernérů podle tohoto článku se odůvodňují a oznamují stranám.

[…]

11. Tento článek se nedotýká práva na podání žaloby u Soudního dvora Evropské unie v souladu se Smlouvami.“

III. Skutkový stav a sporné rozhodnutí ECB

10. Skutkový stav a sporné rozhodnutí ECB jsou připomenuty v bodech 1 až 8 napadeného usnesení a lze je shrnout následovně.

11. Pátá žalobkyně v řízení v prvním stupni a účastnice řízení podávající kasační opravný prostředek (dále jen „navrhovatelka“), společnost Nemea Bank, je méně významná úvěrová instituce se sídlem na Maltě, která podléhá přímému obezřetnostnímu dohledu ze strany Malta Financial Services Authority (MFSA, maltský orgán pro finanční služby). Třetí a čtvrtá žalobkyně v řízení prvním stupni, společnosti Nemea plc a Nevestor SA, jsou přímými akcionáři společnosti Nemea Bank. První a druhý žalobce v řízení v prvním stupni, H. Niemelä a M. Lehto, jsou z titulu své účasti na třetí a čtvrté žalobkyni pouze nepřímými akcionáři a členy správní rady společnosti Nemea Bank.

12. Po obdržení stanoviska vnitrostátního orgánu příslušného k řešení krize MFSA dne 25. ledna 2017 předložil ECB návrh na odebrání povolení společnosti Nemea Bank.

13. Dne 13. března 2017 schválila Rada guvernérů ECB návrh rozhodnutí o odebrání povolení a vyzvala společnost Nemea Bank, aby k němu ve lhůtě tří dnů předložila své připomínky. Společnost Nemea Bank této žádosti vyhověla dne 15. března 2017.

14. Dne 23. března 2017 přijala ECB na základě čl. 4 odst. 1 písm. a) a čl. 14 odst. 5 nařízení č. 1024/2013 sporné rozhodnutí.

15. Dne 22. dubna 2022 podali společnost Nemea Bank a ostatní žalobci v řízení v prvním stupni u správní revizní komise ECB žádost o vnitřní správní přezkum sporného rozhodnutí ECB podle čl. 24 odst. 5 první věty nařízení č. 1024/2013.

16. Dne 22. května 2017 podali žalobci v řízení v prvním stupni k Tribunálu žalobu proti spornému rozhodnutí ECB.

17. Dne 19. června 2017 přijala správní revizní komise stanovisko, ve kterém navrhla nahrazení sporného rozhodnutí ECB rozhodnutím se stejným obsahem.

18. Dne 30. června 2017 přijala Rada guvernérů ECB v návaznosti na stanovisko správní revizní komise a na základě návrhu Rady dohledu druhé rozhodnutí, které podle jeho výroku v souladu s čl. 24 odst. 7 nařízení č. 1024/2013 nahrazuje první rozhodnutí.

19. Žalobci v řízení prvním stupni proti druhému rozhodnutí nepodali v náležité formě a lhůtě žalobu na neplatnost.

IV. Řízení před Tribunálem a napadené usnesení

20. V době, kdy byl ještě prováděn vnitřní správní přezkum, podali žalobci v řízení v prvním stupni návrhem došlým kanceláři Tribunálu dne 22. května 2017 žalobu proti spornému rozhodnutí ECB (viz bod 16 výše). Předmětem této žaloby bylo jednak zrušení tohoto rozhodnutí a jednak náhrada škody, která žalobcům v prvním stupni údajně vznikla v jeho důsledku.

21. Tribunál si na základě námitky nepřípustnosti vznesené ECB v souladu s čl. 130 odst. 7 svého jednacího řádu usnesením ze dne 13. července 2018 vyhradil, že přípustnost přezkoumá spolu věcí samou.

22. Na žádost Evropské komise jí předseda příslušného senátu Tribunálu rozhodnutím ze dne 23. července 2018 povolil vstoupit do řízení jako vedlejší účastník na podporu návrhových žádání ECB.

23. Rozhodnutím předsedy příslušného senátu Tribunálu ze dne 29. března 2019 bylo řízení přerušeno do vydání rozsudku ze dne 5. listopadu 2019, ECB a další v. Trasta Komercbanka a další (C-663/17 P, C-665/17 P a C-669/17 P, EU:C:2019:923). Poté, co bylo rozhodnuto o pokračování v řízení, Tribunál upustil od konání původně nařízeného, avšak následně odloženého jednání. Organizačním procesním opatřením ze dne 2. července 2021 naopak účastnice řízení mimo jiné vyzval k tomu, aby se vyjádřily k otázce, zda se návrh na zrušení vzhledem k nahrazení sporného rozhodnutí ECB druhým rozhodnutím stal bezpředmětným ve smyslu čl. 131 odst. 1 jednacího řádu Tribunálu a již ohledně něj není důvodné rozhodnout ve věci samé.

24. Napadeným usnesením Tribunál konstatoval, že z důvodu zániku jeho předmětu a ztráty právního zájmu žalobců na pokračování v řízení není důvodné o návrhu na zrušení sporného rozhodnutí ECB rozhodnout ve věci samé (bod 1 výroku) a odmítl návrh na přiznání náhrady škody jako zjevně nepřípustný (bod 2 výroku). Dále rozhodl, že žalobci a ECB ponesou vlastní náklady řízení související s návrhem na zrušení (bod 3 výroku), žalobci ponesou vlastní náklady řízení a nahradí náklady řízení vynaložené ECB v souvislosti s návrhem na náhradu škody (bod 4 výroku), a Komise ponese vlastní náklady řízení (bod 5 výroku).

25. Na podporu svého závěru o tom, že není třeba vydat rozhodnutí ve věci samé, Tribunál v podstatě uvedl, že druhé rozhodnutí, které žalobci nenapadli, se zpětnou platností ke dni, kdy nabylo účinnosti, nahrazuje sporné rozhodnutí ECB, a tím ho v plném rozsahu a *ex tunc* odstranilo z unijního právního řádu, následkem čehož by jeho zrušení soudní cestou již nemělo žádné další právní důsledky[8].

[8] – Body 45 a 51 napadeného usnesení. Viz rovněž obdobné odůvodnění Tribunálu v rozsudku ze dne 6. října 2021, Ukrselhosprom PCF a Versobank v. ECB (T-351/18 a T-584/18, EU:T:2021:669, body 80 až 92). Soudní dvůr toto odůvodnění v rozsudku ze dne 7. září 2023, Versobank v. ECB (C-803/21 P, nezveřejněný, EU:C:2023:630, body 159 a násl.) nezpochybnil pro nedostatek relevance pro rozhodnutí v dané věci.

V. Řízení před Soudním dvorem a návrhová žádání účastnic řízení

26. Podáním došlým kanceláři Soudního dvora dne 7. dubna 2022 podala společnost Nemea Bank projednávaný kasační opravný prostředek.

27. Navrhovatelka navrhuje, aby Soudní dvůr:

– zrušil napadené usnesení,

– vrátil věc Tribunálu, aby o ní rozhodl ve zcela jiném složení, a

– uložil ECB náhradu nákladů řízení.

28. ECB navrhuje, aby Soudní dvůr:

– zamítl kasační opravný prostředek a

– uložil navrhovatelce náhradu nákladů řízení, včetně nákladů řízení vynaložených ECB.

29. Komise navrhuje, aby Soudní dvůr:

– zamítl kasační opravný prostředek a

– uložil navrhovatelce náhradu nákladů řízení.

30. Soudní dvůr na základě čl. 76 odst. 2 jednacího řádu upustil od konání jednání, jelikož má za to, že již má dostatečné podklady pro rozhodnutí.

VI. Posouzení

A. Předmět prvního důvodu kasačního opravného prostředku

31. V rámci prvního důvodu kasačního opravného prostředku navrhovatelka namítá porušení čl. 263 prvního pododstavce SFEU. Tribunál se podle ní dopustil nesprávného právního posouzení, když konstatoval, že není důvodné rozhodnout o návrhu na zrušení, namísto toho, aby splnil svou povinnost přezkoumat sporné rozhodnutí ECB. Podle článku 263 SFEU pravomoc rozhodovat o legalitě aktů jiných unijních orgánů přísluší výlučně unijním soudům. *Ex tunc* účinek uznaný Tribunálem, se kterým podle něj druhé rozhodnutí nahradilo první rozhodnutí, je s touto zásadou neslučitelný. Bez soudního přezkumu legality nelze podle navrhovatelky účinek tohoto nahrazení stavět na roveň účinku zrušujícího rozsudku unijních soudů. Aniž v tomto ohledu došlo ke změně, vyvolává první rozhodnutí od svého přijetí vůči společnosti Nemea Bank nepříznivé právní účinky, v důsledku čehož nadále trvá právní zájem na jeho zrušení.

32. ECB proti tomu mimo jiné namítá, že žalobci v řízení prvním stupni měli u Tribunálu napadnout i druhé rozhodnutí. Jeho výrok nyní s konečnou platností nařizuje odebrání povolení společnosti Nemea Bank. Mimoto mohou žalobci žalobu na náhradu škody podat i bez předchozího podání žaloby na neplatnost.

33. Komise první důvod kasačního opravného prostředku nezpochybňuje.

34. V rámci prvního důvodu kasačního opravného prostředku je zaprvé třeba přezkoumat, zda dotčená banka může po (nepovinném) provedení vnitřního správního přezkumu, na jehož základě dojde k vydání druhého rozhodnutí se stejným obsahem, které nahrazuje první rozhodnutí, upustit od napadení tohoto druhého rozhodnutí u Tribunálu, pokud předtím napadla první rozhodnutí (viz oddíl B). Zadruhé je třeba objasnit, zda přijetí druhého rozhodnutí a jeho nenapadení mohou zpochybnit zachování právního zájmu této banky na pokračování v řízení o prvním rozhodnutí. V této souvislosti je především nutno posoudit, zda druhé rozhodnutí, jak konstatoval Tribunál v napadeném usnesení, první rozhodnutí nahrazuje se zpětnou účinností, nebo pouze s účinkem do budoucna (viz oddíl C).

B. Povinnost podat proti druhému rozhodnutí další žalobu na neplatnost?

35. Tribunál mohl v napadeném usnesení dospět k názoru o ztrátě právního zájmu žalobců v řízení v prvním stupni na pokračování v řízení o sporném rozhodnutí ECB, pouze pokud bylo nutné, aby žalobci napadli i druhé rozhodnutí, které má stejný obsah. Je však možné, že je toto druhé rozhodnutí třeba považovat za akt čistě opakující nebo potvrzující povahy, který nemá samostatné právní účinky, v důsledku čehož jeho napadení vůbec nebylo přípustné.

36. Ustanovení článku 24 nařízení č. 1024/2013 je tedy třeba vykládat s ohledem na jejich znění, účel a systematické zařazení, zejména ve vztahu k právu podat žalobu na neplatnost zakotvenému v článku 263 SFEU.

1. Nepovinné řízení o vnitřním správním přezkumu a možnost napadnout první nebo druhé rozhodnutí

37. Řízení o vnitřním správním přezkumu před správní revizní komisí ECB lze podle čl. 24 odst. 1 a 5 nařízení č. 1024/2013 provést pouze na žádost fyzické nebo právnické osoby, které je rozhodnutí ECB určeno nebo které se přímo nebo nepřímo týká[9]. Stejně jak se stalo v projednávané věci, tedy banka může správní revizní komisi požádat, aby přezkoumala rozhodnutí o tom, že se jí odnímá povolení, které je jí určeno. Přezkum zahrnuje procesní a věcný soulad tohoto rozhodnutí s tímto nařízením.

38. Z uvedeného vyplývá, že vnitřní správní přezkum je jednak nepovinný a jednak slouží k právní ochraně dotčené banky.

39. Na rozdíl od řízení o vnitřním přezkumu nebo o opravném prostředku vztahujících se na rozhodnutí mnoha institucí nebo jiných subjektů Unie, tedy provedení řízení o vnitřním správním přezkumu není podmínkou přípustnosti zahájení soudního řízení o přímé žalobě před unijními soudy ve smyslu čl. 263 pátého pododstavce SFEU[10].

40. Legislativní technika zvolená v článku 24 nařízení č. 1024/2013 se v tomto ohledu liší zejména od legislativní techniky použité v článcích 28 a 29 nařízení (EU) 2019/942, kterým se zřizuje Agentura Evropské unie pro spolupráci energetických regulačních orgánů (dále jen „ACER“)[11],

[9] – Viz též obdobné znění bodu 64 odůvodnění nařízení č. 1024/2013.

[10] – Viz zejména odvolací řízení nezávislých úřadů nebo agentur Unie, které disponují odvolacími senáty a které jsou uvedeny v článku 58a statutu Soudního dvora Evropské unie (Úřad Evropské unie pro duševní vlastnictví, Odrůdový úřad Společenství, Evropská agentura pro chemické látky a Agentura Evropské unie pro bezpečnost letectví).

[11] – Nařízení Evropského parlamentu a Rady ze dne 5. června 2019, kterým se zřizuje Agentura Evropské unie pro spolupráci energetických regulačních orgánů (Úř. věst. 2019, L 158, s. 22).

která rovněž vychází z čl. 263 pátého pododstavce SFEU. Je pravda, že článek 28 tohoto nařízení upravuje obdobné právo bezprostředně a přímo dotčených fyzických a právnických osob podat odvolání k odvolacímu senátu ACER. Podle článku 29 tohoto nařízení však mohou být „[ž]aloby na zrušení rozhodnutí vydaného ACER podle tohoto nařízení […] u Soudního dvora [Evropské unie] podány pouze poté, co byla vyčerpána možnost odvolacího řízení uvedeného v [jeho článku 28]“ [12].

41. V článku 24 nařízení č. 1024/2013 unijní normotvůrce, pokud jde o ECB, která je nezávislým orgánem Unie ve smyslu čl. 13 odst. 1 SEU, takové pravidlo nestanovil. Článek 24 odst. 11 nařízení č. 1024/2013 naopak výslovně stanoví, že „[t]ento článek se nedotýká práva na podání žaloby u Soudního dvora Evropské unie v souladu se Smlouvami“, tj. mimo jiné práva podat žalobu, které vyplývá z článku 263 SFEU.

42. Banka, které je rozhodnutím ECB odebráno povolení, má tedy *v zásadě možnost* buď toto rozhodnutí napadnout přímo u Tribunálu, nebo se této možnosti vzdát a místo toho požádat ECB o provedení řízení o vnitřním správním přezkumu a následně druhé rozhodnutí ECB napadnout soudní cestou, nebo učinit obojí.

43. Možnost vzdát se napadení prvního rozhodnutí v případě podání žádosti o vnitřní správní přezkum je potvrzena čl. 24 odst. 7 třetí větou nařízení č. 1024/2013. Je pravda, že podle čl. 24 odst. 8 první věty tohoto nařízení taková žádost nemá odkladný účinek [13] ani nemůže přerušit běh lhůty stanovené pro podání žaloby v čl. 263 šestém pododstavci SFEU. Na konci řízení o přezkumu však ECB musí přijmout nové rozhodnutí, které buď zrušuje, nebo nahrazuje první rozhodnutí. ECB je tedy dokonce i v případě, že by se první rozhodnutí mezitím stalo soudně nenapadnutelným, povinna je zrušit nebo nahradit. Banka dotčená odebráním povolení se tudíž může omezit na napadení druhého rozhodnutí. Toto rozhodnutí totiž samo může být předmětem žaloby na neplatnost, pokud vyvolává samostatné právní účinky (bod 47 a násl. níže).

44. Nejasné naproti tomu je, zda – stejně jako v projednávané věci – dotčená banka musí i po podání žádosti o vnitřní správní přezkum soudně napadnout druhé rozhodnutí vydané v jeho důsledku, aby odstranila právní účinky odebrání povolení, pokud je toto druhé rozhodnutí po obsahové stránce totožné s prvním rozhodnutím a posledně uvedené rozhodnutí již je předmětem žaloby na neplatnost, kterou podala.

45. Ani ustanovení čl. 24 odst. 7 třetí věty nařízení č. 1024/2013, podle kterého druhé rozhodnutí „se stejným obsahem“ přijaté po skončení řízení o vnitřním správním přezkumu „nahrazuje“ první rozhodnutí, ani jiná ustanovení tohoto nařízení v tomto ohledu neposkytují žádné informace. Je tedy třeba blíže prozkoumat případné právní účinky tohoto druhého rozhodnutí.

2. Povinnost napadnout druhé rozhodnutí navzdory napadení prvního rozhodnutí?

46. Je pravda, že druhé rozhodnutí v zásadě – analogicky k prvnímu rozhodnutí – splňuje podmínky kladené na rozhodnutí, které je pro osobu, které je určeno, závazné ve smyslu čl. 288 čtvrtého pododstavce SFEU. Sporné však je, zda je vzhledem ke své ryze opakující nebo potvrzující povaze rovněž způsobilé vyvolat vůči dotčené bance samostatné závazné právní

[12] – K této otázce viz konečný rozsudek Tribunálu ze dne 7. září 2022, BNetzA v. ACER (T-631/19, EU:T:2022:509, body 16 až 28).

[13] – Stejně tak by podle čl. 278 první věty SFEU odkladný účinek neměla ani žaloba na neplatnost prvního rozhodnutí. První rozhodnutí tedy v zásadě vyvolává právní účinky od okamžiku jeho oznámení adresátovi, a to bez ohledu na to, zda je napadeno soudní cestou, ledaže žalobci úspěšně podají návrh na odložení těchto právních účinků podle čl. 278 druhé věty SFEU nebo čl. 24 odst. 8 druhé věty nařízení č. 1024/2013.

účinky, pokud jí povolení bylo odebráno již prvním rozhodnutím, které mělo stejný obsah [viz část a)]. Pokud by tomu tak bylo, žalobci v řízení v prvním stupni by zřejmě promeškali možnost napadnout druhé rozhodnutí ve stanovené lhůtě u soudu [viz část b)]. Pokud by naproti tomu mělo být na druhé rozhodnutí pohlíženo jako na ryze potvrzující právní akt, nemělo by vůbec být přípustné napadnout ho žalobou na neplatnost [viz část c)].

a) Druhé rozhodnutí jakožto v zásadě napadnutelný právní akt?

47. Soudní cestou lze napadnout pouze akt, který vyvolává závazné právní účinky a podstatným způsobem mění právní postavení žalobce. Zda takové účinky má, a může tedy být předmětem žaloby na neplatnost, je třeba posoudit na základě objektivních kritérií a jeho obsahu. V tomto ohledu je nutno zohlednit rovněž okolnosti jeho přijetí a pravomoci orgánu, který je jeho autorem [14].

48. S ohledem na substituční účinek druhého rozhodnutí stanovený v čl. 24 odst. 7 třetí větě nařízení č. 1024/2013 se mi zdá, že není pochyb o tom, že toto rozhodnutí vyvolává samostatné právní účinky. Nahrazení, které výslovně nařídil unijní normotvůrce, totiž má – bez ohledu na otázku, zda k němu dochází se zpětnou účinností, nebo *ex nunc* (bod 66 a násl. níže) – za následek, že nadále trvají právní účinky odebrání povolení nařízeného (nahrazeným) prvním rozhodnutím. První rozhodnutí zase tyto účinky z titulu svého nahrazení může vyvolávat nejdéle do okamžiku, kdy nabude účinnosti druhé rozhodnutí, nikoli však již do budoucna. S tímto okamžikem je spojena podstatná změna právního postavení dotčené banky, ačkoli jsou první i druhé rozhodnutí po obsahové stránce totožné.

49. Druhé rozhodnutí je tedy v zásadě způsobilým předmětem žaloby na neplatnost podle čl. 263 prvního pododstavce SFEU. Po uplynutí lhůty pro podání žaloby stanovené v čl. 263 šestém pododstavci SFEU se tudíž může stát nenapadnutelným.

b) Nepodání žaloby proti druhému rozhodnutí

50. Žalobci v řízení v prvním stupni však žalobu na neplatnost druhého rozhodnutí nepodali v náležité formě a lhůtě [15]. Toto rozhodnutí se tedy stalo nenapadnutelným a konečným.

51. Z ustanovení nařízení č. 1024/2013 ani z judikatury totiž nevyplývají žádná vodítka nasvědčující tomu, že se žaloba na neplatnost podaná proti prvnímu rozhodnutí automaticky vztahuje i na druhé rozhodnutí se stejným obsahem, které je nahrazuje. K tomuto účelu by spíše bylo třeba upravit žalobní návrh podle článku 86 jednacího řádu Tribunálu nebo podat novou

[14] – V tomto smyslu rozsudky ze dne 3. června 2021, Maďarsko v. Parlament (C-650/18, EU:C:2021:426, body 37 a 38 a citovaná judikatura), a ze dne 12. července 2022, Nord Stream 2 v. Parlament a Rada (C-348/20 P, EU:C:2022:548, body 62 a 63). Viz rovněž mé stanovisko ve spojených věcech EIB v. ClientEarth a Komise v. EIB (C-212/21 P a C-223/21 P, EU:C:2022:1003, bod 47).

[15] – Jak rovněž vyplývá z odpovědi žalobců v řízení v prvním stupni na písemný dotaz Tribunálu zmíněný v bodě 23 tohoto stanoviska, žalobci podali prostřednictvím neformálního e-mailu adresovaného kanceláři Tribunálu – tedy nikoli ve stanovené formě – návrh na zrušení druhého rozhodnutí, na který však Tribunál nereagoval.

žalobu [16]. Lhůta pro podání žaloby, od které se podle ustálené judikatury nelze odchýlit a kterou nelze prodloužit [17], však v projednávané věci uplynula. Vzhledem k tomu, že nenastalo působení náhody nebo vyšší moci ve smyslu čl. 45 druhého pododstavce statutu Soudního dvora, nepřichází v úvahu ani prominutí lhůty [18].

52. Je pravda, že Soudní dvůr již v souvislosti se zrušením a nahrazením právního aktu rozhodl, že Tribunál se v zájmu zajištění řádného výkonu spravedlnosti může žalobkyně dotázat, zda chce v návaznosti na vydání nahrazujícího rozhodnutí přizpůsobit svá návrhová žádání a napadnout jimi také toto rozhodnutí, jak je stanoveno v článku 86 jednacího řádu Tribunálu [19]. V projednávané věci tak však Tribunál neučinil a teprve po uplynutí lhůty pro podání žaloby proti druhému rozhodnutí se účastníků řízení dotázal, zda i nadále trvá právní zájem žalobců v řízení v prvním stupni na pokračování v řízení vedeném o prvním rozhodnutí a zda popřípadě neodpadl důvod pro rozhodnutí o návrhu na zrušení.

53. Takový přístup je obtížně slučitelný se zásadou řádného výkonu spravedlnosti a povinností řádné péče a informační povinností Tribunálu ve vztahu k účastníkům řízení [20]. Bez ohledu na výše uvedené je třeba odpovědnost za nepodání žaloby proti druhému rozhodnutí přičíst především žalobcům v řízení v prvním stupni, kteří byli zastoupeni advokáty. Tito žalobci ze své vůle souběžně s podáním své žaloby na zrušení prvního rozhodnutí zahájili řízení o vnitřním správním přezkumu. Dalo se od nich tedy očekávat, že si opatří potřebné informace o právním stavu a podniknou kroky nezbytné k zajištění toho, aby druhé rozhodnutí ve vztahu k nim nenabylo právní moci.

54. Je tedy nepochybné, že navrhovatelka přinejmenším, pokud jde o dobu ode dne, kdy nabylo účinnosti druhé rozhodnutí, již nemůže dosáhnout zrušení odebrání svého povolení pomocí žaloby na neplatnost směřující proti tomuto rozhodnutí.

c) Druhé rozhodnutí jakožto potvrzující akt, který nelze napadnout?

55. Nic jiného podle mne neplyne ani z judikatury týkající se nepřípustnosti žalob směřujících proti čistě potvrzujícím právním aktům.

[16] – V takových právních řádech, jako je německý právní řád, ve kterých druhé rozhodnutí do jisté míry „absorbuje“ první rozhodnutí (viz níže poznámku pod čarou 32), tomu tak nutně není. Velmi přínosný je v tomto ohledu rozsudek Bundesverwaltungsgericht (Spolkový správní soud, Německo) ze dne 11. listopadu 2020, sp. zn. 8 C 22/19, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, 2021, s. 564, spolu s poznámkou Alexandra Milsteina. Podle tohoto rozsudku je pravda, že lhůta pro podání žaloby stanovená v § 74 odst. 1 první větě Verwaltungsgerichtsordnung (soudní řád správní, zkráceně „VwGO“) v zásadě musí dodržena i v případě změny žaloby týkající se pozměňovacího rozhodnutí, které nahrazuje původně napadené rozhodnutí. Kromě zvláštních ustanovení uvedených § 96 odst. 1 Sozialgesetzbuch (zákoník sociálního zabezpečení) a § 68 Finanzgerichtsordnung (finanční soudní řád) totiž v případě, že je prvotní rozhodnutí doplněno nebo nahrazeno novým rozhodnutím, ke změně žaloby nedochází ze zákona (body 21 až 23 citovaného rozsudku). Tak tomu však není, pokud se zohlední rozhodnutí, které mění nebo nahrazuje napadené rozhodnutí, pokud jsou prvky normativního aktu, které zůstávají napadeny i po změně nebo nahrazení, podle hmotného práva neoddělitelné. Vztáhne-li se uvedené na (projednávaný) případ nahrazení prvního rozhodnutí druhým rozhodnutím se stejným obsahem, bylo by podle německého práva možné z takové neoddělitelnosti vycházet, v důsledku čehož by pro účely změny žaloby nebylo nutné dodržet lhůtu pro podání žaloby.

[17] – Viz článek 61 odst. 1 jednacího řádu Tribunálu a čl. 52 odst. 1 jednacího řádu Soudního dvora.

[18] – Viz usnesení ze dne 16. listopadu 2010, Internationale Fruchtimport Gesellschaft Weichert v. Komise (C-73/10 P, EU:C:2010:684, bod 41), a ze dne 20. října 2022, Mendes de Almeida v. Rada (C-576/21 P, nezveřejněný, EU:C:2022:826, bod 52 a citovaná judikatura).

[19] – V tomto smyslu rozsudek ze dne 31. května 2017, DEI v. Komise (C-228/16 P, EU:C:2017:409, bod 42).

[20] – Viz již výše v poznámce pod čarou 15. V bodě 32 napadeného usnesení sám Tribunál poznamenává, že si tito žalobci stěžovali, že od něj neobdrželi žádnou informaci o nutnosti podat žalobu proti druhému rozhodnutí. Pokud jde o obdobný případ týkající se předložení návrhu na změnu návrhových žádání žalobce, který údajně nesplňoval formální požadavky, při jednání, viz rozsudek ze dne 9. listopadu 2017, HX v. Rada (C-423/16 P, EU:C:2017:848, body 18 a násl.).

56. Je pravda, že podle této judikatury je žaloba směřující proti potvrzujícímu aktu nepřípustná, pokud tento akt ve srovnání s potvrzeným aktem neobsahuje žádné nové právní nebo skutkové poznatky [21]. Podmínkou však je, že potvrzené rozhodnutí nabylo ve vztahu k dotyčnému právní moci, neboť proti němu nebyla ve stanovené lhůtě podána žaloba. Z důvodů právní jistoty je totiž třeba zabránit tomu, aby se pomocí žaloby směřující proti potvrzujícímu aktu obešla lhůta pro podání žaloby proti potvrzenému aktu a zmařily se tak účinky jeho právní moci [22]. V tomto případě však žalobci v řízení v prvním stupni proti prvnímu rozhodnutí podali žalobu ve stanovené lhůtě, v důsledku čehož toto rozhodnutí nenabylo právní moci.

57. Žaloba proti druhému rozhodnutí, které má stejný obsah, je tedy přípustná. Za těchto okolností totiž žalobce může soudně napadnout buď potvrzené či potvrzující rozhodnutí, nebo obě tato rozhodnutí [23].

58. Za účelem úplného odstranění právních účinků odebrání povolení se tedy žalobci v řízení v prvním stupni nemohli omezit na to, že před Tribunálem napadnou pouze první rozhodnutí.

59. Je však třeba odmítnout argument ECB, že žalobci měli napadnout druhé rozhodnutí, aby odůvodnili i zachování svého právního zájmu na pokračování v řízení o prvním rozhodnutí. Je pravda, že druhé rozhodnutí nyní pravomocně nařizuje odebrání povolení navrhovatelky. To však nutně neznamená, že by již neměla právní zájem na pokračování v řízení o zrušení prvního rozhodnutí. Na rozdíl od toho, co uvádí Tribunál, by totiž první rozhodnutí mohlo pro navrhovatelku mít nepříznivé právní následky až do nabytí účinnosti druhého rozhodnutí. Tak by tomu bylo, pokud druhé rozhodnutí nahradilo první rozhodnutí pouze s účinky *ex nunc*. Tribunál však v projednávané věci konstatoval, že tomu tak není [24].

60. Dále proto prozkoumám, zda se Tribunál dopustil nesprávného právního posouzení podmínek ztráty právního zájmu na pokračování v řízení, pokud jde o právní účinky prvního rozhodnutí.

C. Zachování právního zájmu na pokračování řízení o prvním rozhodnutí?

1. Kritéria zachování právního zájmu na pokračování v řízení

61. Podle ustálené judikatury je žaloba na neplatnost podaná fyzickou nebo právnickou osobou přípustná pouze v případě, že tato osoba má zájem na zrušení napadeného aktu. Tak je tomu v případě, že jí zrušení může přinést prospěch. Tento právní zájem na pokračování v řízení musí jakožto základní podmínka přípustnosti žaloby přetrvat až do vydání soudního rozhodnutí. Jinak je žaloba nepřípustná [25].

[21] – Rozsudek ze dne 31. ledna 2019, International Management Group v. Komise (C-183/17 P a C-184/17 P, EU:C:2019:78, bod 67 a citovaná judikatura); obdobně rozsudky ze dne 3. dubna 2014, Komise v. Nizozemsko a ING Groep (C-224/12 P, EU:C:2014:213, bod 69), a ze dne 31. května 2017, DEI v. Komise (C-228/16 P, EU:C:2017:409, bod 33).

[22] – V tomto smyslu rozsudek ze dne 20. května 2021, Dickmanns v. EUIPO (C-63/20 P, nezveřejněný, EU:C:2021:406, bod 30 a citovaná judikatura).

[23] – Rozsudek ze dne 31. května 2017, DEI v. Komise (C-228/16 P, EU:C:2017:409, bod 35 a citovaná judikatura). Tak by tomu ostatně bylo i v případě, že by se první rozhodnutí stalo nenapadnutelným, jelikož ve stanovené lhůtě nebyla podána žaloba. Před přijetím druhého rozhodnutí totiž správní revizní komise podle čl. 24 odst. 1 třetí věty nařízení č. 1024/2013 musí provést opětovné posouzení situace dotyčné banky. Za těchto okolností je žaloba proti potvrzujícímu aktu přípustná; viz rozsudek ze dne 20. května 2021, Dickmanns v. EUIPO (C-63/20 P, nezveřejněný, EU:C:2021:406, bod 34 a citovaná judikatura).

[24] – Viz body 45 a 51 napadeného usnesení.

[25] – V tomto smyslu rozsudek ze dne 17. září 2015, Mory a další v. Komise (C-33/14 P, EU:C:2015:609, body 55 až 58 a citovaná judikatura).

62. Je pravda, že sporné rozhodnutí ECB bylo v souladu s čl. 24 odst. 7 třetí větou nařízení č. 1024/2013 nahrazeno druhým rozhodnutím se stejným obsahem. Právní zájem žalobce na pokračování v řízení však nemusí v případě, že žalobcem napadený akt přestal v průběhu řízení vyvolávat účinky, nevyhnutelně zaniknout. Žalobce naopak i nadále může mít právní zájem na dosažení prohlášení protiprávnosti uvedeného aktu za období, ve kterém byl použitelný a vyvolával své účinky. Takový zájem může být mj. zachován, pokud jde o podání případné žaloby na náhradu škody [26].

63. Je tedy třeba ověřit, zda sporné rozhodnutí ECB vůči navrhovatelce vyvolávalo právní účinky až do doby, kdy nabylo účinnosti druhé rozhodnutí (bod 2). Na závěr prozkoumám, zda a do jaké míry jí zrušení prvního rozhodnutí může přinést prospěch, a odůvodňuje tak zachování jeho právního zájmu na pokračování v řízení (bod 3).

2. Ex tunc *účinek nahrazení prvního rozhodnutí druhým rozhodnutím?*

64. Navrhovatelka se i nadále může dovolávat právního zájmu na pokračování v řízení o prvním rozhodnutí pouze tehdy, pokud toto rozhodnutí až do svého nahrazení druhým rozhodnutím vyvolávalo právní účinky, které jsou pro ni nepříznivé.

65. Je nesporné, že sporné rozhodnutí ECB v důsledku svého oznámení žalobcům v řízení v prvním stupni s okamžitou účinností vedlo k odebrání povolení společnosti Nemea Bank.

66. Odpověď na otázku, zda a do jaké míry první rozhodnutí vyvolávalo právní účinky až do přijetí druhého rozhodnutí se stejným obsahem, které je na základě čl. 24 odst. 7 třetí věty nařízení č. 1024/2013 nahradilo, zase závisí na právních účincích tohoto „nahrazení“.

67. Posouzení Tribunálu, podle kterého nahrazení proběhlo se zpětnou účinností a stejně jako zrušující rozsudek vydaný na základě čl. 264 prvního pododstavce SFEU odstranilo první rozhodnutí z unijního právního řádu s účinky *ex tunc*, nevyplývá ani ze znění ustanovení článku 24 nařízení č. 1024/2013, ani z jeho cílů nebo systematiky.

68. V článku 24 odst. 7 třetí větě nařízení č. 1024/2013 je pouze uvedeno, že „[n]ový návrh rozhodnutí původní rozhodnutí zruší, nebo jej nahradí rozhodnutím se stejným obsahem, nebo jej nahradí rozhodnutím s pozměněným obsahem“. Znění tedy nenaznačuje, že by k nahrazení nebo pozměnění docházelo se zpětnou účinností.

69. Mimoto se nezdá být přesvědčivé, že by druhé rozhodnutí mělo různé časové účinky v závislosti na tom, zda první rozhodnutí zrušuje nebo je nahrazuje tím, že potvrdí nebo pozmění jeho obsah. Ani zrušení nebo nahrazení znamenající změnu by totiž nemohlo odčinit odebrání povolení v jeho původní podobě, ke kterému již došlo, natožpak jeho nepříznivé důsledky pro dotčenou banku, zejména ztrátu důvěry klientů a investorů.

70. Pokud by účinek nastal *ex tunc*, nemohla by již dotčená banka právní účinky prvního rozhodnutí, které pro ni ve všech těchto situacích už nastaly, z důvodu ztráty právního zájmu na pokračování v řízení napadnout žalobou na neplatnost. Byla by odkázána pouze na podání žaloby

[26] – V tomto smyslu rozsudky ze dne 7. listopadu 2018, BPC Lux 2 a další v. Komise (C-544/17 P, EU:C:2018:880, bod 42 a citovaná judikatura), a ze dne 6. května 2021, Bayer CropScience a Bayer v. Komise (C-499/18 P, EU:C:2021:367, bod 40); obdobně již rozsudek ze dne 17. září 2015, Mory a další v. Komise (C-33/14 P, EU:C:2015:609, body 69 a 70).

na náhradu škody, v jejímž rámci přezkum legality podléhá přísnějším měřítkům [27]. Žaloba na neplatnost směřující pouze proti pozměňujícímu druhému rozhodnutí by totiž v rozsahu, v jakém by banka zamýšlela napadnout pozměněné části nahrazeného prvního rozhodnutí, byla irelevantní. Taková mezera v oblasti právní ochrany by byla neslučitelná s požadavky vyplývající z práva na účinnou právní ochranu zakotveného v čl. 47 prvním pododstavci Listiny.

71. Kromě toho čl. 24 odst. 11 nařízení č. 1024/2013 stanoví, že „[t]ento článek se nedotýká práva na podání žaloby u Soudního dvora Evropské unie v souladu se Smlouvami“. Jak tvrdí navrhovatelka, je konečný a závazný přezkum legality rozhodnutí ECB o odebrání povolení bance podle článku 263 SFEU vyhrazen unijním soudům. *Ex tunc* účinek druhého rozhodnutí by však ECB umožnil okleštění soudního přezkumu prvního rozhodnutí tím, že je nahradí. To by bylo neslučitelné se základní myšlenkou, že řízení o vnitřním správním přezkumu slouží k zajištění právní ochrany (bod 37 a násl. výše). Vzhledem k neexistenci příslušného výslovného ustanovení je tedy třeba mít za to [28], že pravomoc prohlásit se zpětnou účinností první rozhodnutí za neplatné podle čl. 264 prvního pododstavce SFEU mají pouze unijní soudy [29].

72. Nahrazení upravené v čl. 24 odst. 7 třetí větě nařízení č. 1024/2013 tedy může mít pouze účinek *ex nunc*. První rozhodnutí není v důsledku přijetí nahrazujícího druhého rozhodnutí, které má stejný obsah, z unijního právního řádu odstraněno se zpětnou účinností, nýbrž je tímto rozhodnutím potvrzeno a do jisté míry „absorbováno“, a to pouze s účinky do budoucna.

73. Tato legislativní technika je obdobná legislativní technice použité v unijním právu veřejné služby v souvislosti se zamítnutím stížnosti proti rozhodnutí zaměstnavatele [30], které nepříznivě zasahuje do právního postavení úředníka, i legislativní technice použité při úpravě vyřizování odvolání odvolacím senátem ACER (bod 40 výše) [31], a to s tím rozdílem, že v obou případech musí být před podáním žaloby provedeno řízení o opravném prostředku, jakož i legislativní technice použité v případě některých opravných prostředků uplatňovaných v rámci správního řízení v členských státech [32].

[27] – Banka by zejména s ohledem na diskreční rozhodnutí ECB o odebrání povolení (k této otázce viz mé stanovisko ve věcech Pilatus Bank v. ECB, C-750/21 P a C-256/22 P, EU:C:2023:431, body 106 a násl.), musela prokázat „dostatečně závažné porušení právní normy, která přiznává práva jednotlivcům“; viz rozsudky ze dne 4. dubna 2017, Veřejný ochránce práv v. Staelen (C-337/15 P, EU:C:2017:256, body 31 a násl.); ze dne 27. dubna 2023, Fondazione Cassa di Risparmio di Pesaro a další v. Komise (C-549/21 P, nezveřejněný, EU:C:2023:340, bod 113), a ze dne 6. července 2023, RQ v. Rada a Komise (C-7/22 P, nezveřejněný, EU:C:2023:541, body 55 a násl.).

[28] – Taková výslovná právní úprava je naproti tomu obsažena v čl. 27 odst. 3 celního kodexu [nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 952/2013 ze dne 9. října 2013, kterým se stanoví celní kodex Unie (Úř. věst. 2013, L 269, s. 1)], který umožňuje prohlásit rozhodnutí za neplatná se zpětnou účinností, zatímco zrušení podle článku 28 celního kodexu má účinky pouze do budoucna, jakož i v právních řádech členských států. Článek 240-1 francouzského code des relations entre le public et l’administration (zákon o vztazích mezi veřejností a správou) tak výslovně rozlišuje mezi zrušením (abrogation) aktu, které má účinky do budoucna, a zpětvzetím (retrait) aktu, které má účinky i ve vztahu k minulosti. Podle § 48 odst. 1 a § 49 odst. 1 až 3 německého Bundesverwaltungsverfahrensgesetz (spolkový zákon o správním řízení, zkráceně „VwVfG“) lze protiprávní správní akty, i správní akty, které jsou v souladu s právem, za určitých podmínek zrušit, resp. vzít zpět, a to buď s účinky pro budoucnost, nebo ve vztahu k minulosti.

[29] – Soudní dvůr zatím neuznal, že Komise může zrušit rozhodnutí se zpětným účinkem ani v jiných případech, jako například v oblasti právních předpisů o státních podporách; viz rozsudek ze dne 31. května 2017, DEI v. Komise (C-228/16 P, EU:C:2017:409, body 32 a násl.). Judikatura, kterou Tribunál uvedl v bodě 50 napadeného usnesení na podporu svého opačného názoru, v tomto ohledu není přesvědčivá.

[30] – Viz např. rozsudky ze dne 20. května 2021, Dickmanns v. EUIPO (C-63/20 P, nezveřejněný, EU:C:2021:406, body 29 a násl.), a ze dne 3. března 2022, WV v. ESVČ (C-162/20 P, EU:C:2022:153).

[31] – Viz články 28 a 29 nařízení 2019/942.

[32] – Viz např. § 79 odst. 1bod 1 Verwaltungsgerichtsordnung (soudní řád správní, zkráceně „VwGO“), podle kterého je předmětem žaloby na neplatnost podané ke správnímu soudu původní správní akt v podobě, kterou získal v důsledku rozhodnutí o odvolání. Obdobně § 66 odst. 4 rakouského Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz 1991 (obecný zákon o správním řízení z roku 1991, zkráceně „AVG“), podle kterého odvolací orgán sám rozhodne ve věci samé a je oprávněn ve výroku i v odůvodnění nahradit názor orgánu nižšího stupně svým názorem a jakýmkoli způsobem změnit napadené rozhodnutí.

74. Tribunál se tedy dopustil nesprávného právního posouzení, když rozhodl, že druhé rozhodnutí první rozhodnutí nahradilo a odstranilo z unijního právního řádu se zpětnou účinností, v důsledku čehož zrušující rozsudek již nemůže vyvolat žádné další právní účinky.

3. Zachování právního zájmu na pokračování v řízení o prvním rozhodnutí?

75. Na závěr nyní přezkoumám, zda Tribunál i přesto mohl dospět k závěru, že se žalobci v řízení v prvním stupni již nemohou dovolávat právního zájmu na pokračování v řízení o prvním rozhodnutí.

76. Podle mého názoru tomu tak jednoznačně není.

77. Zaprvé nelze vyloučit, že přezkum legality prvního rozhodnutí provedený v rámci projednávání žaloby podané žalobci v řízení v prvním stupni povede k jeho zrušení. To by mělo za následek nejen zpětné zrušení prvního rozhodnutí podle čl. 264 prvního pododstavce SFEU, ale ECB byla podle čl. 266 prvního pododstavce SFEU rovněž byla povinna „přijmout opatření vyplývající“ ze zrušujícího rozsudku. Vzhledem k tomu, že druhé rozhodnutí má stejný obsah jako první rozhodnutí, mám za to, že ECB by v důsledku takového zrušení podle čl. 266 prvního pododstavce SFEU byla dokonce povinna zrušit druhé rozhodnutí, které je stiženo stejnými vadami, a to bez ohledu na skutečnost, že je již nelze napadnout a že v nařízení č. 1024/2013 chybí příslušný právní základ [33]. Zrušení prvního rozhodnutí tedy nepochybně může vyvolat právní účinky a přinést navrhovatelce prospěch.

78. Zadruhé lze zachování právního zájmu na pokračování v řízení podle ustálené judikatury založit na skutečnosti, že zrušující rozsudek slouží jako podklad pro přípravu žaloby na náhradu škody [34]. K odůvodnění tohoto právního zájmu na pokračování v řízení tedy postačuje pouhá možnost podat žalobu na náhradu škody, pokud tento zájem není hypotetický [35].

79. Je pravda, že v projednávaném případě žalobci v řízení v prvním stupni již souběžně se svou žalobou na neplatnost podali návrh na přiznání náhrady škody. Tribunál však tento návrh na přiznání náhrady škody odmítl jako zjevně nepřípustný odůvodněním, že nebyly splněny formální podmínky, které byly v tomto ohledu uznány judikaturou. Bez ohledu na to, zda byl Tribunál oprávněn dospět k tomuto závěru, což je předmětem čtvrtého a pátého důvodu kasačního opravného prostředku (body 87 až 89 níže), však nelze vyloučit, že navrhovatelka k Tribunálu podá nový návrh na přiznání náhrady škody způsobené údajnou protiprávností sporného rozhodnutí ECB. Jeví se to o to pravděpodobnější, že s přijetím prvního rozhodnutí spojuje zásadní nepříznivý účinek, který jí s okamžitou účinností odňal povolení a znemožnil jí od tohoto okamžiku vykonávat její hospodářskou činnost.

[33] – Pokud jde o obecnou přípustnost zrušení protiprávních aktů v unijním právu, viz stanovisko generálního advokáta M. Campos Sánchez-Bordony ve věci Repower v. EUIPO (C-281/18 P, EU:C:2019:426, body 28 a násl. a citovaná judikatura). V bodě 32 zejména poukazuje na to, že je třeba vyvážit protichůdné zásady právní jistoty a zákonnosti správy. V projednávané věci však neexistuje žádná indicie nasvědčující tomu, že by druhé rozhodnutí bylo po zrušení prvního rozhodnutí, které má stejný obsah, třeba zachovat z důvodů právní jistoty. Pokud jde o možnost zrušit nenapadnutelné nezákonné správní akty, viz například rovněž § 48 německého spolkového Verwaltungsverfahrensgesetz (zákon o správním řízení, VwVfG).

[34] – Rozsudky ze dne 17. září 2015, Mory a další v. Komise (C-33/14 P, EU:C:2015:609, body 69 a 70); ze dne 7. listopadu 2018, BPC Lux 2 a další v. Komise (C-544/17 P, EU:C:2018:880, bod 42), a ze dne 6. května 2021, Bayer CropScience a Bayer v. Komise (C-499/18 P, EU:C:2021:367, bod 40).

[35] – Viz rozsudky ze dne 17. září 2015, Mory a další v. Komise (C-33/14 P, EU:C:2015:609, bod 79), a ze dne 7. listopadu 2018, BPC Lux 2 a další v. Komise (C-544/17 P, EU:C:2018:880, bod 43).

80. Podání žaloby k Tribunálu mimoto přerušilo pětiletou promlčecí lhůtu stanovenou v čl. 46 prvním pododstavci druhé větě statutu Soudního dvora Evropské unie pro podání žaloby na náhradu škody z důvodu mimosmluvní odpovědnosti, a to přinejmenším do ukončení tohoto řízení o kasačním opravném prostředku. I nadále tedy lze podat novou žalobu na náhradu škody.

81. Zrušení sporného rozhodnutí ECB by tudíž navrhovatelce přineslo prospěch.

D. Dílčí závěry k prvnímu důvodu kasačního opravného prostředku

82. S ohledem na výše uvedené jsem dospěla k závěru, že právní zájem navrhovatelky na pokračování v řízení zůstal zachován s ohledem na odstranění okamžitých nepříznivých právních účinků sporného rozhodnutí ECB, na opatření, která je ECB podle čl. 266 prvního pododstavce SFEU povinna přijmout v návaznosti na jeho zrušení a na přípravu žaloby na náhradu škody. Tribunál tyto skutečnosti nevzal v potaz. Z toho vyplývá, že neměl konstatovat, že není důvodné rozhodnout o návrhu na zrušení tohoto rozhodnutí. Skutečnost, že žalobci v řízení v prvním stupni nepodali v náležité formě a lhůtě žalobu na neplatnost druhého rozhodnutí, je v tomto ohledu irelevantní.

83. Prvnímu důvodu kasačního opravného prostředku je tedy třeba vyhovět, aniž je zapotřebí posoudit druhý a třetí důvod kasačního opravného prostředku, které rovněž směřují proti závěru Tribunálu o tom, že není důvodné rozhodnout o žalobě na neplatnost, uvedenému v bodě 1 výroku napadeného usnesení (body 2 a 5 výše).

84. Věc je tedy třeba vrátit Tribunálu [36] za účelem meritorního rozhodnutí o návrhu na zrušení a o žalobních důvodech uvedených na jeho podporu.

85. Návrhu navrhovatelky směřujícímu k vrácení věci Tribunálu k projednání v jiném složení však nelze vyhovět, jelikož neexistují indicie svědčící o jeho podjatosti [37]. Porušení povinnosti řádné péče a informační povinnosti ze strany Tribunálu, pokud jde o žalobce v řízení v prvním stupni, zmíněné v bodech 52 a 53 výše, nepostačuje k tomu, aby vzbudilo vážné pochybnosti o jeho nestrannosti a otřáslo důvěrou osob, které se domáhají práva, v ni [38].

86. Konečně je třeba zrušit rozhodnutí o nákladech řízení souvisejících s návrhem na zrušení, uvedené v bodě 3 výroku napadeného usnesení. Vzhledem k tomu, že otázka nevydání rozhodnutí o žalobě na neplatnost představuje oddělitelnou součást sporného řízení, o které lze rozhodnout s konečnou platností, navrhuji, aby Soudní dvůr ECB v tomto ohledu uložil povinnost nést vlastní náklady řízení a nahradit náklady řízení vynaložené v této souvislosti navrhovatelkou.

[36] – Článek 61 statutu Soudního dvora.

[37] – Viz rozsudky ze dne 1. července 2008, Chronopos v. UFEX a další (C-341/06 P a C-342/06 P, EU:C:2008:375, body 44 a násl.), a ze dne 19. února 2009, Gorostiaga Atxalandabaso v. Parlament (C-308/07 P, EU:C:2009:103, body 41 a násl.).

[38] – V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 26. března 2020, Přezkum Simpson a HG v. Rada a Komise (C-542/18 RX-II a C-543/18 RX-II, EU:C:2020:232, bod 57 a citovaná judikatura).

E. Čtvrtý a pátý důvod kasačního opravného prostředku týkající se návrhu na přiznání náhrady škody

87. Pokud jde o čtvrtý a pátý důvod kasačního opravného prostředku, stačí uvést, že návrh žalobců v řízení v prvním stupni na přiznání náhrady škody Tribunál v souladu s článkem 126 jeho jednacího řádu právem odmítl jako zjevně nepřípustný [39].

88. V rozporu s formálními požadavky uznanými ustálenou judikaturou totiž žaloba podaná k Tribunálu obsahuje pouze návrh na přiznání náhrady škody ve výši 10 milionů eur, který žalobci v replice dokonce zvýšili na 100 milionů eur. Jak však Tribunál rozhodl, aniž se dopustil nesprávného právního posouzení [40], žaloba neobsahuje dostatečné odůvodnění, natož důkaz o splnění kumulativních podmínek vzniku mimosmluvní odpovědnosti ECB vyžadovaných čl. 340 třetím pododstavcem SFEU, pokud jde o její diskreční rozhodnutí o odebrání povolení společnosti Nemea Bank, tj. protiprávnost v podobě dostatečně závažného porušení právní normy přiznávající práva jednotlivcům, rozsah uplatňované škody a existence dostatečně přímé příčinné souvislosti mezi tímto protiprávním jednáním a touto škodou [41].

89. Čtvrtý a pátý důvod kasačního opravného prostředku je tedy třeba zamítnout jako zjevně neopodstatněné.

VII. Závěry

90. Navrhuji, aby Soudní dvůr vyhověl prvnímu důvodu kasačního opravného prostředku a zrušil napadené usnesení v rozsahu, v jakém v něm bylo rozhodnuto, že není důvodné vydat rozhodnutí o návrhu na zrušení, a rozdělil související náklady řízení mezi navrhovatelku a ECB (body 1 a 3 výroku), v souladu s článkem 61 statutu Soudního dvora tuto věc vrátil zpět Tribunálu a uložil ECB alespoň náhradu nákladů řízení souvisejících s nevydáním rozhodnutí ve věci samé o návrhu na zrušení, o kterém rozhodl Tribunál.

[39] – Bod 3 výroku a bod 59 a násl. napadeného usnesení.

[40] – Bod 62 napadeného usnesení.

[41] – V tomto smyslu rozsudek 3. května 2018, EUIPO v. European Dynamics Belgium a další (C-376/16 P, EU:C:2018:299, body 91 a 92 a citovaná judikatura); viz rovněž judikatura citovaná v poznámce pod čarou 27.