Zbierka súdnych rozhodnutí

NÁVRHY GENERÁLNEJ ADVOKÁTKY
JULIANE KOKOTT
prednesené 30. novembra 2023 [1]

Vec C-181/22 P

Nemea Bank plc
proti

Európskej centrálnej banke (ECB)

„Odvolanie – Jednotný mechanizmus dohľadu – Nariadenie (EÚ) č. 1024/2013 – Osobitné úlohy dohľadu zverené ECB – Rozhodnutie o odňatí povolenia spoločnosti Nemea Bank plc na začatie činnosti úverovej inštitúcie – Článok 24 – Interný administratívny postup preskúmania – Nahradenie rozhodnutia rozhodnutím s rovnakým obsahom – Žaloba o neplatnosť – Zánik predmetu sporu a strata záujmu na konaní – Zastavenie konania – Žaloba o náhradu škody – Zjavná neprípustnosť – Účinná súdna ochrana – Článok 47 Charty“

I. Úvod

1. Nemea Bank plc so sídlom na Malte sa svojím odvolaním domáha zrušenia uznesenia Všeobecného súdu Európskej únie z 20. decembra 2021, Niemelä a i./ECB (T-321/17, EU:T:2021:942, ďalej len „napadnuté uznesenie“). Všeobecný súd v napadnutom uznesení po prvé rozhodol, že konanie o návrhu spoločnosti Nemea Bank na zrušenie rozhodnutia [2] Európskej centrálnej banky (ECB) z 23. marca 2017 (ďalej len „sporné rozhodnutie ECB“ alebo „prvé rozhodnutie“) sa zastavuje. Po druhé zamietol návrh na náhradu škody, ktorý podala Nemea Bank, ako zjavne neprípustný. ECB sporným rozhodnutím, ktoré vydala, rozhodla, že spoločnosti Nemea Bank sa odníma povolenie na vykonávanie činnosti úverovej inštitúcie (ďalej len „odňatie povolenia“).

2. Právne otázky, ktoré vyplývajú z druhého a tretieho odvolacieho dôvodu, som už zodpovedala v návrhoch, ktoré som predniesla vo veciach Pilatus Bank/ECB (C-750/21 P a C-256/22 P), ktoré ešte prejednáva Súdny dvor a ktoré sa tiež týkajú maltského bankového sektora. Tieto otázky súviseli s účinným výkonom práva na obhajobu a práva na účinnú súdnu ochranu dotknutej banky prostredníctvom právneho zástupcu, ktorého si určila. [3] V uvedených návrhoch som dospela k záveru, že práva a záujmy tejto banky v správnom konaní, ktoré vedie k odňatiu jej povolenia, a v následnom súdnom konaní na súdoch Únie je oprávnený uplatňovať len tento právny zástupca, a nie správca banky vymenovaný vnútroštátnymi orgánmi dohľadu.

[1] Jazyk prednesu: nemčina.

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

[3] Návrhy vo veciach Pilatus Bank/ECB (C-750/21 P a C-256/22 P, EU:C:2023:431, bod 59 a nasl.).

3. Doteraz nebola zodpovedaná právna otázka, z ktorej vychádza prvý odvolací dôvod: Za akých podmienok musí dotknutá banka podať na Všeobecnom súde žalobu o neplatnosť, ak využije právo požiadať o interné administratívne preskúmanie rozhodnutia o odňatí povolenia administratívnym revíznym výborom ECB, ktoré jej priznáva článok 24 ods. 5 nariadenia (EÚ) č. 1024/2013 [4]. V prejednávanej veci totiž Nemea Bank podala takú žiadosť krátko pred tým, ako podala žalobu o neplatnosť sporného rozhodnutia ECB. Následne však tiež riadne a včas nenapadla rozhodnutie s rovnakým obsahom [5] (ďalej len „druhé rozhodnutie“), ktoré ECB prijala 30. júna 2017 na základe stanoviska administratívneho revízneho výboru a ktorým bolo nahradené prvé rozhodnutie. Toto rozhodnutie sa preto (možno) stalo nenapadnuteľným a právoplatným. Podľa Všeobecného súdu viedla táto okolnosť k strate záujmu spoločnosti Nemea Bank na konaní a k zastaveniu konania o jej návrhu na zrušenie prvého rozhodnutia, lebo toto rozhodnutie bolo so spätnou účinnosťou nahradené druhým rozhodnutím. Ak by bol tento právny názor Všeobecného súdu správny, prinajmenšom v rámci konania o žalobe o neplatnosť by v prejednávanej veci už nebolo možné vykonať preskúmanie zákonnosti odňatia povolenia.

4. Toto konanie preto vyvoláva zásadné otázky týkajúce sa účinnej súdnej ochrany proti opatreniam inštitúcií, orgánov alebo agentúr Únie, v súvislosti s ktorými sekundárne právo stanovuje administratívny postup preskúmania alebo odvolacie konanie pred uskutočnením súdneho konania o žalobe alebo súbežne s ním. Súdny dvor sa vo svojej judikatúre už viackrát vyjadril k takým predpisom sekundárneho práva a k ich vzťahu k článku 263 ZFEÚ. [6] Doteraz však neexistuje koherentné a systematické objasnenie tohto vzťahu pre všetky administratívne interné postupy preskúmania alebo odvolacie konania. Najmä treba zabrániť tomu, aby také postupy alebo konania namiesto zlepšenia súdnej ochrany vytvorili medzery v súdnej ochrane. To by bolo nezlučiteľné so základným právom na účinnú súdnu ochranu podľa článku 47 prvého odseku Charty Európskej únie (ďalej len „Charta“), ako aj s článkom 263 ZFEÚ.

5. V týchto návrhoch sa budem zaoberať najmä otázkou sporného zastavenia konania o žalobe o neplatnosť z dôvodu údajnej straty záujmu spoločnosti Nemea Bank na konaní, ktorá je predmetom prvého odvolacieho dôvodu. Ak by sa Súdny dvor riadil mojím návrhom na zodpovedanie tohto odvolacieho dôvodu a zrušil napadnuté uznesenie z dôvodu pretrvávajúceho záujmu spoločnosti Nemea Bank na konaní, už by nebolo potrebné zaoberať sa druhým a tretím odvolacím dôvodom týkajúcim sa účinného výkonu práva na obhajobu [7], keďže tieto odvolacie dôvody tiež smerujú proti konštatovaniu Všeobecného súdu o zastavení konania.

[4] Nariadenie Rady z 15. októbra 2013, ktorým sa ECB poveruje osobitnými úlohami, pokiaľ ide o politiky týkajúce sa prudenciálneho dohľadu nad úverovými inštitúciami (Ú. v. EÚ L 287, 2013, s. 63).

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

[6] Právne otázky, ktoré treba posúdiť v tejto veci, sa čiastočne posudzovali aj vo veci, v ktorej bol vydaný rozsudok zo 7. septembra 2023, Versobank/ECB (C-803/21 P, neuverejnený, EU:C:2023:630). V uvedenej veci však dotknutá banka riadne a včas napadla na Všeobecnom súde aj druhé rozhodnutie. Pokiaľ ide o podobnú situáciu, pozri právoplatný rozsudok Všeobecného súdu zo 7. septembra 2022, BNetzA/ACER (T-631/19, EU:T:2022:509, body 16 až 28). Pozri tiež rozsudky z 25. júna 2020, SATCEN/KF (C-14/19 P, EU:C:2020:492, bod 58 a nasl.), a z 27. apríla 2016, European Dynamics Luxembourg a i./EUIPO (T-556/11, EU:T:2016:248) (tiež právoplatný).

[7] Pozri v tejto súvislosti návrhy, ktoré som predniesla vo veciach Pilatus Bank/ECB (C-750/21 P a C-256/22 P, EU:C:2023:431, bod 59 a nasl.).

II. Právny rámec

6. V odôvodnení 64 nariadenia č. 1024/2013 sa okrem iného uvádza:

„ECB by mala poskytnúť fyzickým a právnickým osobám možnosť požiadať o preskúmanie rozhodnutí prijatých na základe právomocí, ktorými bola poverená podľa tohto nariadenia, a určených týmto osobám, alebo rozhodnutí, ktoré majú na ne priamy a konkrétny vplyv. Toto preskúmanie by sa malo zameriavať na procesný a vecný súlad príslušných rozhodnutí s týmto nariadením, pričom by sa mala rešpektovať právomoc ECB rozhodnúť o vhodnosti prijatia týchto rozhodnutí. ECB by na tento účel a z dôvodov zjednodušenia postupu mala zriadiť revízny výbor, ktorý vykoná takéto interné preskúmanie. … V rámci stanoveného postupu preskúmania by rada pre dohľad mala mať možnosť podľa potreby opätovne posúdiť svoj predchádzajúci návrh rozhodnutia.“

7. Článok 4 tohto nariadenia, nazvaný „Úlohy, ktorými je ECB poverená“, v odseku 1 písm. a) stanovuje:

„V rámci článku 6 má ECB v súlade s odsekom 3 tohto článku výhradnú právomoc vykonávať na účely prudenciálneho dohľadu v súvislosti so všetkými úverovými inštitúciami usadenými v zúčastnených členských štátoch tieto úlohy:

a) udeľovať povolenia úverovým inštitúciám a odoberať povolenia úverovým inštitúciám s výhradou článku 14…“.

8. V článku 14 ods. 5 druhom pododseku tohto nariadenia sa uvádza:

„Ak sa príslušný vnútroštátny orgán, ktorý navrhol udeliť povolenie v súlade s odsekom 1, domnieva, že sa povolenie musí odňať v súlade s príslušným vnútroštátnym právom, predloží na tieto účely návrh ECB. ECB v takom prípade prijme rozhodnutie o navrhovanom odňatí, pričom v plnej miere zohľadní odôvodnenie odňatia predložené príslušným vnútroštátnym orgánom.“

9. Článok 24 nariadenia č. 1024/2013, nazvaný „Administratívny revízny výbor“, okrem iného stanovuje:

„1. ECB zriadi administratívny revízny výbor na účely interného administratívneho preskúmania rozhodnutí, ktoré prijme ECB pri vykonávaní právomocí, ktorými bola poverená týmto nariadením, na základe žiadosti o preskúmanie predloženej v súlade s odsekom 5. Predmetom interného administratívneho preskúmania je procesný a vecný súlad takýchto rozhodnutí s týmto nariadením.

…

5. O preskúmanie rozhodnutia ECB podľa tohto nariadenia môže v prípadoch uvedených v odseku 1 požiadať akákoľvek fyzická alebo právnická osoba, ktorej je toto rozhodnutie určené alebo ktorej sa toto rozhodnutie priamo a konkrétne týka. Žiadosť o preskúmanie rozhodnutia Rady guvernérov v zmysle odseku 7 nie je prípustná.

6. Každá žiadosť o preskúmanie sa spolu s odôvodnením písomne podá ECB v lehote jedného mesiaca odo dňa oznámenia rozhodnutia osobe, ktorá žiada o preskúmanie, alebo v prípade neoznámenia rozhodnutia odo dňa, keď sa o ňom táto osoba dozvedela.

7. Administratívny revízny výbor potom, ako rozhodne o prípustnosti preskúmania, vydá stanovisko v lehote zodpovedajúcej naliehavosti danej veci a najneskôr do dvoch mesiacov od prijatia žiadosti a vec zašle rade pre dohľad na účely vypracovania nového návrhu rozhodnutia. Rada pre dohľad zohľadní stanovisko administratívneho revízneho výboru a Rade guvernérov urýchlene predloží nový návrh rozhodnutia. Novým návrhom rozhodnutia sa pôvodné rozhodnutie zruší, nahradí rozhodnutím s rovnakým obsahom, alebo nahradí zmeneným rozhodnutím. Nový návrh rozhodnutia sa považuje za prijatý, ak Rada guvernérov voči nemu nevznesie námietky v maximálnej lehote desiatich pracovných dní.

8. Žiadosť o preskúmanie podľa odseku 5 nemá odkladný účinok. Rada guvernérov však môže na návrh administratívneho revízneho výboru v prípade, že si to podľa nej vyžadujú okolnosti, rozhodnúť o odklade uplatňovania napadnutého rozhodnutia.

9. Stanovisko administratívneho revízneho výboru, nový návrh rozhodnutia predložený radou pre dohľad a rozhodnutie prijaté Radou guvernérov podľa tohto článku sa odôvodnia a oznámia zainteresovaným stranám.

…

11. Týmto článkom nie je dotknuté právo podať návrh na začatie konania na Súdnom dvore Európskej únie v súlade so zmluvami.“

III. Skutkový stav a sporné rozhodnutie ECB

10. Skutkový stav a sporné rozhodnutie ECB sú opísané v bodoch 1 až 8 napadnutého uznesenia a možno ich zhrnúť takto.

11. Piata žalobkyňa v prvostupňovom konaní a odvolateľka, Nemea Bank, je menej významnou úverovou inštitúciou so sídlom na Malte, ktorá podlieha priamemu prudenciálnemu dohľadu zo strany Malta Financial Services Authority (MFSA, Maltský úrad pre finančné služby). Tretia a štvrtá žalobkyňa v prvostupňovom konaní, Nemea plc a Nevestor SA, sú priamymi akcionármi spoločnosti Nemea Bank. Prvý a druhý žalobca v prvostupňovom konaní, H. Niemelä a M. Lehto, sú v dôsledku svojich podielov na základom imaní tretej a štvrtej žalobkyne len nepriamymi akcionármi, ako aj členmi správnej rady spoločnosti Nemea Bank.

12. Po získaní stanoviska vnútroštátneho orgánu na riešenie krízových situácií MFSA 25. januára 2017 zaslal ECB návrh na odňatie povolenia spoločnosti Nemea Bank.

13. Rada guvernérov 13. marca 2017 schválila návrh rozhodnutia o odňatí povolenia a vyzvala spoločnosť Nemea Bank, aby sa k nemu do troch dní vyjadrila. Nemea Bank tejto výzve 15. marca 2017 vyhovela.

14. ECB podľa článku 4 ods. 1 písm. a) a článku 14 ods. 5 nariadenia č. 1024/2013 vydala 23. marca 2017 sporné rozhodnutie.

15. Nemea Bank a ostatní žalobcovia v prvostupňovom konaní podali 22. apríla 2022 na administratívnom revíznom výbore ECB žiadosť o interné administratívne preskúmanie sporného rozhodnutia ECB podľa článku 24 ods. 5 prvej vety nariadenia č. 1024/2013.

16. Žalobcovia v prvostupňovom konaní podali 22. mája 2017 na Všeobecnom súde žalobu proti spornému rozhodnutiu ECB.

17. Administratívny revízny výbor vydal 19. júna 2017 stanovisko, v ktorom navrhol nahradiť sporné rozhodnutie ECB rozhodnutím s rovnakým obsahom.

18. Rada guvernérov v nadväznosti na stanovisko administratívneho revízneho výboru a na základe návrhu rady pre dohľad vydala 30. júna 2017 druhé rozhodnutie, ktorým sa podľa jeho výroku v súlade s článkom 24 ods. 7 nariadenia č. 1024/2013 nahrádza prvé rozhodnutie.

19. Žalobcovia v prvostupňovom konaní riadne a včas nepodali žalobu o neplatnosť proti druhému rozhodnutiu.

IV. Konanie na Všeobecnom súde a napadnuté uznesenie

20. Kým ešte prebiehalo interné administratívne preskúmanie, žalobcovia v prvostupňovom konaní návrhom, ktorý bol doručený 22. mája 2017 do kancelárie Všeobecného súdu, podali žalobu proti spornému rozhodnutiu ECB (bod 16 vyššie). Týmto návrhom sa domáhali jednak zrušenia tohto rozhodnutia a jednak náhrady škody, ktorá v dôsledku neho údajne vznikla žalobcom v prvostupňovom konaní.

21. Všeobecný súd v nadväznosti na námietku neprípustnosti ECB uznesením z 13. júla 2018 rozhodol, že prípustnosť sa podľa článku 130 ods. 7 jeho rokovacieho poriadku preskúma v konaní o veci samej.

22. V nadväznosti na návrh Európskej komisie predseda príslušnej komory Všeobecného súdu rozhodnutím z 23. júla 2018 povolil jej vstup do konania ako vedľajšieho účastníka, ktorý podporuje návrhy ECB.

23. Rozhodnutím predsedu príslušnej komory Všeobecného súdu z 29. marca 2019 bolo konanie prerušené až do vydania rozsudku z 5. novembra 2019, ECB a i./Trasta Komercbanka a i. (C-663/17 P, C-665/17 P a C-669/17 P, EU:C:2019:923). Po obnovení konania Všeobecný súd upustil od pôvodne plánovaného, ale následne presunutého pojednávania. Namiesto toho opatrením na zabezpečenie priebehu konania z 2. júla 2021 vyzval účastníkov konania, aby sa okrem iného vyjadrili k otázke, či sa návrh na zrušenie vzhľadom na nahradenie sporného rozhodnutia ECB druhým rozhodnutím v zmysle článku 131 ods. 1 Rokovacieho poriadku Všeobecného súdu stal bezpredmetným a konanie o tomto návrhu treba zastaviť.

24. Všeobecný súd napadnutým uznesením rozhodol, že konanie o návrhu na zrušenie sporného rozhodnutia ECB sa zastavuje z dôvodu zániku jeho predmetu a straty záujmu žalobcov na konaní (bod 1 výroku), a zamietol návrh na náhradu škody ako zjavne neprípustný (bod 2 výroku). Okrem toho rozhodol, že žalobcovia a ECB znášajú svoje vlastné trovy konania týkajúce sa návrhu na zrušenie (bod 3 výroku), žalobcovia znášajú svoje vlastné trovy konania a sú povinní nahradiť trovy konania ECB týkajúce sa návrhu na náhradu škody (bod 4 výroku) a Komisia znáša svoje vlastné trovy konania (bod 5 výroku).

25. Všeobecný súd odôvodnil svoje konštatovanie o zastavení konania v podstate tým, že druhým rozhodnutím, ktoré žalobcovia nenapadli, bolo sporné rozhodnutie ECB so spätnou účinnosťou nahradené k okamihu, keď nadobudlo účinnosť, a preto bolo úplne a *ex tunc* vyňaté z právneho

poriadku Únie, takže súdne rozhodnutie, ktorým by sa určilo, že je neplatné, by už nespôsobilo žiadne ďalšie právne následky. [8]

V. Konanie na Súdnom dvore a návrhy účastníkov konania

26. Návrhom doručeným do kancelárie Súdneho dvora 7. apríla 2022 podala Nemea Bank prejednávané odvolanie.

27. Odvolateľka navrhuje:

– zrušiť napadnuté uznesenie,

– vrátiť vec Všeobecnému súdu, aby o nej rozhodol v úplne inom rozhodovacom zložení, a

– uložiť ECB povinnosť nahradiť trovy konania.

28. ECB navrhuje:

– zamietnuť odvolanie a

– uložiť odvolateľke povinnosť nahradiť trovy konania vrátane trov konania, ktoré vznikli ECB.

29. Komisia navrhuje:

– zamietnuť odvolanie a

– uložiť odvolateľke povinnosť nahradiť trovy konania.

30. Súdny dvor podľa článku 76 ods. 2 rokovacieho poriadku nenariadil pojednávanie, lebo sa domnieva, že má dostatok informácií na to, aby mohol rozhodnúť.

VI. Posúdenie

A. Predmet prvého odvolacieho dôvodu

31. Odvolateľka prvým odvolacím dôvodom namieta porušenie článku 263 prvého odseku ZFEÚ. Tvrdí, že Všeobecný súd sa dopustil nesprávneho právneho posúdenia z dôvodu, že namiesto toho, aby si splnil povinnosť preskúmať sporné rozhodnutie ECB, zastavil konanie o návrhu na zrušenie. Domnieva sa, že len súdy Únie majú podľa článku 263 ZFEÚ právomoc rozhodovať o zákonnosti opatrení iných inštitúcií Únie. S tým nie je zlučiteľný účinok *ex tunc*, ktorý Všeobecný súd uznal a s ktorým druhé rozhodnutie údajne nahradilo prvé rozhodnutie. Podľa odvolateľky účinok takého nahradenia bez súdneho preskúmania zákonnosti nemožno stotožniť

[8] Body 45 a 51 napadnutého uznesenia. Pozri tiež analogické odôvodnenie, ktoré uviedol Všeobecný súd vo svojom rozsudku zo 6. októbra 2021, Ukrselhosprom PCF a Versobank/ECB (T-351/18 a T-584/18, EU:T:2021:669, body 80 až 92). Súdny dvor v rozsudku zo 7. septembra 2023, Versobank/ECB (C-803/21 P, neuverejnený, EU:C:2023:630, bod 159 a nasl.), toto odôvodnenie nespochybnil, lebo nebolo relevantné pre rozhodnutie o veci samej.

s účinkom zrušujúceho rozsudku súdov Únie. Prvé rozhodnutie vyvoláva od svojho prijatia bez zmeny nepriaznivé právne účinky voči spoločnosti Nemea Bank, takže naďalej existuje záujem na jeho zrušení.

32. ECB v tejto súvislosti okrem iného namieta, že žalobcovia v prvostupňovom konaní mali na Všeobecnom súde napadnúť aj druhé rozhodnutie. Vo výroku tohto rozhodnutia sa už právoplatne konštatuje, že spoločnosti Nemea Bank sa odníma povolenie. Okrem toho žalobcovia môžu podať žalobu o náhradu škody aj bez predchádzajúceho podania žaloby o neplatnosť.

33. Komisia nespochybňuje prvý odvolací dôvod.

34. V rámci prvého odvolacieho dôvodu treba po prvé preskúmať, či dotknutá banka po (fakultatívnom) uskutočnení interného administratívneho preskúmania, na základe ktorého bolo vydané druhé rozhodnutie s rovnakým obsahom, ktorým bolo prvé rozhodnutie nahradené, nemusí napadnúť toto druhé rozhodnutie na Všeobecnom súde, ak predtým už napadla prvé rozhodnutie (časť B). Po druhé treba objasniť, či vydanie druhého rozhodnutia a jeho nenapadnutie môžu spochybniť pretrvávanie záujmu tejto banky na konaní, pokiaľ ide o prvé rozhodnutie. V tejto súvislosti treba predovšetkým preskúmať, či sa druhým rozhodnutím nahrádza prvé rozhodnutie so spätnou účinnosťou, ako to konštatoval Všeobecný súd v napadnutom uznesení, alebo len s účinnosťou do budúcnosti (časť C).

B. Povinnosť podať ďalšiu žalobu o neplatnosť proti druhému rozhodnutiu?

35. Všeobecný súd mohol v napadnutom uznesení vychádzať zo zániku záujmu žalobcov v prvostupňovom konaní na konaní, pokiaľ ide o sporné rozhodnutie ECB, len v prípade, ak títo žalobcovia museli napadnúť aj druhé rozhodnutie s rovnakým obsahom. Mohlo by však byť potrebné považovať toto druhé rozhodnutie za akt výlučne opakujúci alebo potvrdzujúci skorší akt bez samostatných právnych účinkov, takže vôbec nebolo prípustné napadnúť ho.

36. Ustanovenia článku 24 nariadenia č. 1024/2013 preto treba vyložiť so zreteľom na ich znenie, ich ciele a ich systematické zaradenie, najmä vo vzťahu k právu podať žalobu o neplatnosť podľa článku 263 ZFEÚ.

1. Fakultatívny interný administratívny postup preskúmania a možnosť napadnúť prvé alebo druhé rozhodnutie

37. Interný administratívny postup preskúmania pred administratívnym revíznym výborom ECB možno podľa článku 24 ods. 1 a 5 nariadenia č. 1024/2013 uskutočniť len na žiadosť fyzickej alebo právnickej osoby, ktorej je určené rozhodnutie ECB alebo ktorej sa toto rozhodnutie priamo a konkrétne týka.[9] Banka môže podľa týchto ustanovení požiadať o preskúmanie rozhodnutia o odňatí jej povolenia, ktoré je jej určené, administratívnym revíznym výborom, k čomu došlo v prejednávanej veci. Predmetom tohto preskúmania je procesný a vecný súlad takého rozhodnutia s týmto nariadením.

38. Z toho vyplýva, že interné administratívne preskúmanie má po prvé *fakultatívnu* povahu a po druhé slúži na zabezpečenie súdnej ochrany dotknutej banky.

[9] Pozri tiež podobné znenie odôvodnenia 64 nariadenia č. 1024/2013.

39. Na rozdiel od interného postupu preskúmania alebo odvolacieho konania, pokiaľ ide o rozhodnutia mnohých orgánov alebo úradov Únie, teda uskutočnenie interného administratívneho postupu preskúmania nie je podmienkou prípustnosti žaloby podanej na súdoch Únie v zmysle článku 263 piateho odseku ZFEÚ. [10]

40. Legislatívna technika zvolená v článku 24 nariadenia č. 1024/2013 sa v tomto smere odlišuje najmä od legislatívnej techniky použitej v článkoch 28 a 29 nariadenia (EÚ) 2019/942, ktorým sa zriaďuje Agentúra Európskej únie pre spoluprácu regulačných orgánov v oblasti energetiky (ACER) [11], ktorá tiež spočíva na článku 263 piatom odseku ZFEÚ. Článok 28 tohto nariadenia síce upravuje podobné právo priamo a konkrétne dotknutých fyzických a právnických osôb predložiť odvolanie odvolacej rade ACER. Podľa článku 29 tohto nariadenia sa však „žaloby o neplatnosť rozhodnutí agentúry ACER podľa tohto nariadenia… môžu podávať na Súdnom dvore [Európskej únie] až po vyčerpaní postupu odvolacieho konania uvedeného v článku 28 [tohto nariadenia]“. [12]

41. Normotvorca Únie v článku 24 nariadenia č. 1024/2013 pre ECB, ktorá je samostatnou inštitúciou Únie v zmysle článku 13 ods. 1 ZEÚ, neuviedol zodpovedajúce ustanovenia. Článok 24 ods. 11 nariadenia č. 1024/2013 naopak výslovne stanovuje, že „týmto článkom nie je dotknuté právo podať návrh na začatie konania na Súdnom dvore Európskej únie v súlade so zmluvami“, teda najmä právo podať žalobu podľa článku 263 ZFEÚ.

42. Banka, ktorej sa rozhodnutím ECB odníme povolenie, sa preto v *zásade môže rozhodnúť*, či toto rozhodnutie priamo napadne na Všeobecnom súde, alebo ho nenapadne priamo na Všeobecnom súde a namiesto toho požiada ECB o uskutočnenie interného administratívneho postupu preskúmania a následne napadne druhé rozhodnutie ECB na súde, alebo urobí oboje.

43. Možnosť nenapadnúť prvé rozhodnutie v prípade podania žiadosti o interné administratívne preskúmanie potvrdzuje článok 24 ods. 7 tretia veta nariadenia č. 1024/2013. Taká žiadosť síce podľa článku 24 ods. 8 prvej vety tohto nariadenia nemá odkladný účinok [13] ani nemôže zabrániť uplynutiu lehoty na podanie žaloby podľa článku 263 šiesteho odseku ZFEÚ. Na konci postupu preskúmania však ECB *musí* prijať druhé rozhodnutie, ktorým sa prvé rozhodnutie buď *zruší*, alebo *nahradí*. Aj keby teda prvé rozhodnutie medzičasom už nebolo možné napadnúť na súde, ECB je povinná zrušiť alebo nahradiť ho. Stačí teda, aby banka, ktorej bolo odňaté povolenie, napadla druhé rozhodnutie. Toto rozhodnutie totiž zasa môže byť predmetom žaloby o neplatnosť, pokiaľ vyvoláva samostatné právne účinky (bod 47 a nasl. nižšie).

44. Naopak nie je jasné, či – tak ako v prejednávanej veci – dotknutá banka aj po podaní žiadosti o interné administratívne preskúmanie *musí* napadnúť druhé rozhodnutie, ktoré bolo následne prijaté, na Všeobecnom súde, aby odstránila právne účinky odňatia povolenia, ak je toto druhé rozhodnutie obsahovo totožné s prvým rozhodnutím a prvé rozhodnutie už je predmetom žaloby o neplatnosť, ktorú podala.

[10] Pozri najmä odvolacie konania, ktoré vedú samostatné úrady alebo agentúry Únie, pri ktorých sú zriadené odvolacie senáty, vymenované v článku 58a Štatútu Súdneho dvora Európskej únie (Úrad Európskej únie pre duševné vlastníctvo, Úrad Spoločenstva pre odrody rastlín, Európska chemická agentúra a Agentúra Európskej únie pre bezpečnosť letectva).

[11] Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady z 5. júna 2019, ktorým sa zriaďuje Agentúra Európskej únie pre spoluprácu regulačných orgánov v oblasti energetiky (Ú. v. EÚ L 158, 2019, s. 22).

[12] Pozri v tejto súvislosti právoplatný rozsudok Všeobecného súdu zo 7. septembra 2022, BNetzA/ACER (T-631/19, EU:T:2022:509, body 16 až 28).

[13] Žaloba o neplatnosť podaná proti prvému rozhodnutiu by podľa článku 278 prvej vety ZFEÚ tiež nemala odkladný účinok. Prvé rozhodnutie preto okamihom svojho oznámenia adresátom v zásade okamžite vyvoláva právne účinky bez ohľadu na to, či sa napadne na súde, pokiaľ žalobcovia úspešne nepožiadajú o odklad týchto právnych účinkov podľa článku 278 druhej vety ZFEÚ alebo článku 24 ods. 8 druhej vety nariadenia č. 1024/2013.

45. Článok 24 ods. 7 tretia veta nariadenia č. 1024/2013, podľa ktorého sa prvé rozhodnutie „nahradí“ druhým rozhodnutím „s rovnakým obsahom“, ktoré bolo prijaté po skončení interného administratívneho postupu preskúmania, ani iné ustanovenia tohto nariadenia neumožňujú odpovedať na túto otázku. Preto je potrebné bližšie preskúmať možné právne účinky tohto druhého rozhodnutia.

2. Povinnosť napadnúť druhé rozhodnutie napriek napadnutiu prvého rozhodnutia?

46. Druhé rozhodnutie síce v zásade – podobne ako prvé rozhodnutie – spĺňa podmienky týkajúce sa rozhodnutia, ktoré je záväzné pre toho, komu je určené, v zmysle článku 288 štvrtého odseku ZFEÚ. Otázne však je, či je z dôvodu, že sa ním výlučne opakuje alebo potvrdzuje skorší akt, tiež spôsobilé vyvolávať samostatné záväzné právne účinky voči dotknutej banke, ak jej bolo povolenie odňaté už prvým rozhodnutím s rovnakým obsahom [písmeno a)]. Ak by to bolo tak, žalobcovia v prvostupňovom konaní by zrejme včas nenapadli druhé rozhodnutie na Všeobecnom súde [písmeno b)]. Ak by sa naopak druhé rozhodnutie malo považovať za právny akt, ktorý výlučne potvrdzuje skorší akt, vôbec by nebolo prípustné napadnúť ho žalobou o neplatnosť [písmeno c)].

a) Druhé rozhodnutie ako v zásade napadnuteľný právny akt?

47. Na súde možno napadnúť len akt, ktorý vyvoláva záväzné právne účinky a zasahuje do záujmov žalobcu tým, že podstatným spôsobom mení jeho právne postavenie. To, či akt vyvoláva také účinky, a preto môže byť predmetom žaloby o neplatnosť, treba posúdiť podľa objektívnych kritérií a jeho obsahu. Pri tomto posudzovaní treba zohľadniť aj okolnosti jeho prijatia a právomoci inštitúcie, ktorá ho prijala.[14]

48. So zreteľom na nahradzujúci účinok druhého rozhodnutia, ktorý je stanovený v článku 24 ods. 7 tretej vete nariadenia č. 1024/2013, podľa môjho názoru nemožno pochybovať o tom, že toto rozhodnutie vyvoláva samostatné právne účinky. Nahradenie výslovne predpísané normotvorcom Únie totiž má – bez ohľadu na to, či k nemu dôjde so spätnou účinnosťou alebo *ex nunc* (bod 66 a nasl. nižšie) – za následok, že právne účinky odňatia povolenia, o ktorom sa rozhodlo (nahradeným) prvým rozhodnutím, trvajú naďalej. Prvé rozhodnutie môže naopak vyvolávať tieto právne účinky v dôsledku svojho nahradenia nanajvýš do nadobudnutia účinnosti druhého rozhodnutia, ale už nie do budúcnosti. S ním je spojená podstatná zmena právneho postavenia dotknutej banky, aj keď prvé a druhé rozhodnutie sú obsahovo totožné.

49. Preto je druhé rozhodnutie v zásade spôsobilým predmetom žaloby o neplatnosť podľa článku 263 prvého odseku ZFEÚ. Po uplynutí lehoty na podanie žaloby podľa článku 263 šiesteho odseku ZFEÚ sa teda môže stať nenapadnuteľným.

[14] Pozri v tomto zmysle rozsudky z 3. júna 2021, Maďarsko/Parlament (C-650/18, EU:C:2021:426, body 37 a 38 a tam citovaná judikatúra), a z 12. júla 2022, Nord Stream 2/Parlament a Rada (C-348/20 P, EU:C:2022:548, body 62 a 63). Pozri tiež návrhy, ktoré som predniesla v spojených veciach EIB/ClientEarth a Komisia/EIB (C-212/21 P a C-223/21 P, EU:C:2022:1003, bod 47).

b) Nepodanie žaloby proti druhému rozhodnutiu

50. Žalobcovia v prvostupňovom konaní však riadne a včas nepodali žalobu o neplatnosť proti druhému rozhodnutiu.[15] Toto rozhodnutie sa preto stalo nenapadnuteľným a právoplatným.

51. Z ustanovení nariadenia č. 1024/2013 ani z judikatúry totiž nevyplývajú okolnosti nasvedčujúce tomu, že žaloba o neplatnosť proti prvému rozhodnutiu sa automaticky vzťahuje na druhé rozhodnutie s rovnakým obsahom, ktorým sa nahrádza prvé rozhodnutie. Na tento účel by naopak bolo potrebné včas upraviť žalobný návrh podľa článku 86 Rokovacieho poriadku Všeobecného súdu alebo podať novú žalobu.[16] Lehota na podanie žaloby – ktorá sa podľa ustálenej judikatúry nevyhnutne musí dodržať a ktorú nemožno predĺžiť[17] – však v prejednávanej veci uplynula. Pokiaľ nejde o prípad nepredvídateľnej okolnosti alebo vyššej moci v zmysle článku 45 druhého odseku Štatútu Súdneho dvora, neprichádza do úvahy ani navrátenie do pôvodného stavu.[18]

52. V súvislosti so späťvzatím a nahradením právneho aktu Súdny dvor síce už konštatoval, že Všeobecný súd sa na účely zabezpečenia riadneho výkonu spravodlivosti môže opýtať žalobkyne, či v nadväznosti na vydanie právneho aktu, ktorým bol nahradený skorší akt, chce prispôsobiť svoje návrhy a napadnúť nimi aj toto rozhodnutie, ako je to stanovené v článku 86 Rokovacieho poriadku Všeobecného súdu.[19] V prejednávanej veci to však Všeobecný súd neurobil a až po uplynutí lehoty na podanie žaloby, pokiaľ ide o druhé rozhodnutie, sa účastníkov konania opýtal, či pretrváva záujem žalobcov v prvostupňovom konaní na konaní, pokiaľ ide o prvé rozhodnutie, a konanie o návrhu na zrušenie treba prípadne zastaviť.

53. Taký postup je sotva zlučiteľný so zásadou riadneho výkonu spravodlivosti a povinnosťou starostlivosti a informačnou povinnosťou Všeobecného súdu voči účastníkom konania.[20] Bez ohľadu na to za nepodanie žaloby proti druhému rozhodnutiu zodpovedajú v prvom rade žalobcovia v prvostupňovom konaní, ktorí boli zastúpení advokátmi. Títo žalobcovia na základe slobodného rozhodnutia súbežne so svojím návrhom na zrušenie prvého rozhodnutia požiadali

[15] Ako vyplýva z odpovede žalobcov v prvostupňovom konaní na písomnú otázku Všeobecného súdu spomenutú v bode 23 vyššie, títo žalobcovia obyčajným e-mailom zaslaným kancelárii Všeobecného súdu podali návrh na zrušenie druhého rozhodnutia – ktorý teda nespĺňal formálne požiadavky –, na ktorý však Všeobecný súd nereagoval.

[16] V právnych poriadkoch, ako je nemecký právny poriadok, v ktorých druhé rozhodnutie do určitej miery „absorbuje“ prvé rozhodnutie (pozri poznámku pod čiarou 32 nižšie), to nevyhnutne nie je tak. Veľa informácií v tejto súvislosti poskytuje rozsudok Bundesverwaltungsgericht (Spolkový správny súd, Nemecko; BVerwG) z 11. novembra 2020 – 8 C 22/19, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ) 2021, s. 564, spolu s poznámkou, ktorej autorom je Alexander Milstein. Podľa tohto rozsudku sa musí lehota na podanie žaloby v zmysle § 74 ods. 1 prvej vety Verwaltungsgerichtsordnung (Správny súdny poriadok, VwGO) v zásade síce dodržať aj v prípade zmeny žaloby vo vzťahu k pozmeňujúcemu rozhodnutiu, ktorým sa nahrádza pôvodne napadnuté rozhodnutie. Mimo rámca osobitných ustanovení § 96 ods. 1 Sozialgesetzbuch (zákonník sociálneho zabezpečenia, SGG) a § 68 Finanzgerichtsordnung (Finančný súdny poriadok, FGO) totiž neexistuje žiadna zmena žaloby *ex lege*, ak sa pôvodné rozhodnutie doplní alebo nahradí novým rozhodnutím (body 21 až 23 rozsudku). To však neplatí v prípade začlenenia rozhodnutia, ktorým sa mení alebo nahrádza napadnuté rozhodnutie, ak sú časti rozhodnutia, ktoré sú po tejto zmene alebo tomto nahradení ešte napadnuté, podľa hmotného práva *neoddeliteľné*. Ak sa to uplatní na (prejednávaný) prípad, v ktorom bolo prvé rozhodnutie nahradené druhým rozhodnutím s rovnakým obsahom, podľa nemeckého práva by bolo možné vychádzať z takej neoddeliteľnosti, takže dodržanie lehoty na podanie žaloby by v prípade zmeny žaloby nebolo potrebné.

[17] Pozri článok 61 ods. 1 Rokovacieho poriadku Všeobecného súdu a článok 52 ods. 1 Rokovacieho poriadku Súdneho dvora.

[18] Pozri uznesenia zo 16. novembra 2010, Internationale Fruchtimport Gesellschaft Weichert/Komisia (C-73/10 P, EU:C:2010:684, bod 41), a z 20. októbra 2022, Mendes de Almeida/Rada (C-576/21 P, neuverejnený, EU:C:2022:826, bod 52 a tam citovaná judikatúra).

[19] Pozri v tomto zmysle rozsudok z 31. mája 2017, DEI/Komisia (C-228/16 P, EU:C:2017:409, bod 42).

[20] Pozri už poznámku pod čiarou 15 vyššie. Samotný Všeobecný súd v bode 32 napadnutého uznesenia poukázal na to, že títo žalobcovia sa sťažovali, že Všeobecný súd im vôbec neoznámil, že je potrebné podať žalobu proti druhému rozhodnutiu. Pokiaľ ide o porovnateľný prípad žiadosti o zmenu žalobných návrhov na pojednávaní, ktorá údajne nespĺňala formálne požiadavky, pozri rozsudok z 9. novembra 2017, HX/Rada (C-423/16 P, EU:C:2017:848, bod 18 a nasl.).

o interný administratívny postup preskúmania. Bolo preto možné od nich požadovať, aby si zaobstarali potrebné informácie o právnom stave a prijali potrebné opatrenia s cieľom zabezpečiť, že druhé rozhodnutie vo vzťahu k nim nenadobudne právoplatnosť.

54. Preto je preukázané, že odvolateľka aspoň v období od nadobudnutia účinnosti druhého rozhodnutia už nemôže odstrániť odňatie svojho povolenia prostredníctvom žaloby o neplatnosť podanej proti tomuto rozhodnutiu.

c) Druhé rozhodnutie ako nenapadnuteľný potvrdzujúci právny akt?

55. Z judikatúry týkajúcej sa neprípustnosti žalôb proti právnym aktom výlučne potvrdzujúcim skoršie akty podľa môjho názoru nevyplýva iný záver.

56. Podľa tejto judikatúry je žaloba proti potvrdzujúcemu právnemu aktu síce neprípustná, ak tento akt neobsahuje žiadne nové skutkové alebo právne skutočnosti vo vzťahu k potvrdenému aktu.[21] Podmienkou však je, aby potvrdený právny akt nadobudol vo vzťahu k dotknutej osobe právoplatnosť, lebo nebol včas napadnutý žalobou. Z dôvodov právnej istoty totiž treba zabrániť tomu, aby sa žalobou proti potvrdzujúcemu právnemu aktu obišla uplynutá lehota na podanie žaloby, pokiaľ ide o potvrdený právny akt, a tým narušila jeho právoplatnosť.[22] V prejednávanej veci však žalobcovia v prvostupňovom konaní včas podali žalobu proti prvému rozhodnutiu, takže toto rozhodnutie nenadobudlo právoplatnosť.

57. Preto je žaloba proti druhému rozhodnutiu s rovnakým obsahom prípustná. Žalobca môže za takých okolností totiž napadnúť na súde potvrdený právny akt, potvrdzujúci právny akt alebo oba právne akty.[23]

58. Na *úplné* odstránenie právnych účinkov odňatia povolenia preto nestačilo, aby žalobcovia v prvostupňovom konaní napadli prvé rozhodnutie na Všeobecnom súde.

59. Tvrdenie ECB, že žalobcovia museli napadnúť druhé rozhodnutie, aby tiež odôvodnili pretrvávanie svojho záujmu na konaní, pokiaľ ide o prvé rozhodnutie, však treba zamietnuť. Druhým rozhodnutím sa síce už právoplatne rozhodlo, že odvolateľke sa odníma povolenie. To však nevyhnutne neznamená, že už nemá záujem na konaní, pokiaľ ide o zrušenie prvého rozhodnutia. Prvé rozhodnutie totiž mohlo mať – v rozpore s názorom Všeobecného súdu – nepriaznivé účinky pre odvolateľku až do nadobudnutia účinnosti druhého rozhodnutia. Tak by to bolo v prípade, ak by druhým rozhodnutím bolo prvé rozhodnutie nahradené len *ex nunc*. Všeobecný súd však v prejednávanej veci konštatoval, že to nie je tak.[24]

[21] Rozsudok z 31. januára 2019, International Management Group/Komisia (C-183/17 P a C-184/17 P, EU:C:2019:78, bod 67 a tam citovaná judikatúra). Podobne rozsudky z 3. apríla 2014, Komisia/Holandsko a ING Groep (C-224/12 P, EU:C:2014:213, bod 69), a z 31. mája 2017, DEI/Komisia (C-228/16 P, EU:C:2017:409, bod 33).

[22] Pozri v tomto zmysle rozsudok z 20. mája 2021, Dickmanns/EUIPO (C-63/20 P, neuverejnený, EU:C:2021:406, bod 30 a tam citovaná judikatúra).

[23] Rozsudok z 31. mája 2017, DEI/Komisia (C-228/16 P, EU:C:2017:409, bod 35 a tam citovaná judikatúra). To by navyše platilo aj v prípade, ak by sa prvé rozhodnutie stalo nenapadnuteľným z dôvodu, že nebola včas podaná žaloba. Pred prijatím druhého rozhodnutia totiž administratívny revízny výbor musí podľa článku 24 ods. 1 tretej vety nariadenia č. 1024/2013 opätovne posúdiť situáciu dotknutej banky. Za takých okolností je žaloba proti právnemu aktu, ktorým sa potvrdzuje skorší akt, prípustná – pozri rozsudok z 20. mája 2021, Dickmanns/EUIPO (C-63/20 P, neuverejnený, EU:C:2021:406, bod 34 a tam citovaná judikatúra).

[24] Pozri body 45 a 51 napadnutého uznesenia.

60. Nižšie preto preskúmam, či sa Všeobecný súd pri posudzovaní podmienok straty záujmu na konaní so zreteľom na možné právne účinky prvého rozhodnutia dopustil nesprávneho právneho posúdenia.

C. Pretrvávanie záujmu na konaní, pokiaľ ide o prvé rozhodnutie?

1. Kritériá pretrvávania záujmu na konaní

61. Podľa ustálenej judikatúry je žaloba o neplatnosť podaná fyzickou alebo právnickou osobou prípustná iba vtedy, ak má táto osoba právny záujem na zrušení napadnutého aktu. Tak je to v prípade, ak jej toto zrušenie môže priniesť prospech. Tento záujem na konaní ako podstatná podmienka prípustnosti žaloby musí pretrvávať až do vyhlásenia rozhodnutia súdu. V opačnom prípade musí byť konanie zastavené. [25]

62. Sporné rozhodnutie ECB síce bolo podľa článku 24 ods. 7 tretej vety nariadenia č. 1024/2013 nahradené druhým rozhodnutím s rovnakým obsahom. Záujem žalobcu na konaní však nemusí nevyhnutne zaniknúť z dôvodu, že akt napadnutý žalobcom prestal vyvolávať účinky v priebehu konania. Žalobca si naopak môže zachovať záujem na dosiahnutí vyhlásenia nezákonnosti uvedeného aktu za obdobie, počas ktorého sa uplatňoval a vyvolával svoje účinky. Taký záujem môže pretrvávať okrem iného so zreteľom na prípadnú žalobu o náhradu škody. [26]

63. Preto treba preskúmať, či sporné rozhodnutie ECB až do nadobudnutia účinnosti druhého rozhodnutia vyvolávalo právne účinky, ktoré boli pre odvolateľku nepriaznivé (oddiel 2). Napokon preskúmam, či a do akej miery môže zrušenie prvého rozhodnutia priniesť odvolateľke prospech, a preto odôvodňuje pretrvávanie jej záujmu na konaní (oddiel 3).

2. Bolo prvé rozhodnutie nahradené druhým rozhodnutím s účinnosťou ex tunc*?*

64. Odvolateľka môže naďalej tvrdiť, že má záujem na konaní, pokiaľ ide o prvé rozhodnutie, len v prípade, ak toto rozhodnutie až do jeho nahradenia druhým rozhodnutím vyvolávalo právne účinky, ktoré boli pre ňu nepriaznivé.

65. Je preukázané, že sporným rozhodnutím ECB bolo spoločnosti Nemea Bank okamihom jeho oznámenia žalobcom v prvostupňovom konaní s okamžitou účinnosťou odňaté povolenie.

66. To, či a do akej miery prvé rozhodnutie až do prijatia druhého rozhodnutia s rovnakým obsahom, ktorým bolo toto rozhodnutie nahradené, podľa článku 24 ods. 7 tretej vety nariadenia č. 1024/2013 vyvolávalo právne účinky, zasa závisí od právnych účinkov tohto „nahradenia“.

67. Posúdenie Všeobecného súdu, podľa ktorého sa toto nahradenie uskutočnilo so spätnou účinnosťou a tak ako zrušujúcim rozsudkom podľa článku 264 prvého odseku ZFEÚ sa ním prvé rozhodnutie odstránilo *ex tunc* z právneho poriadku Únie, nevyplýva zo znenia ustanovení článku 24 nariadenia č. 1024/2013 ani z ich cieľov či systematiky.

[25] Pozri v tomto zmysle rozsudok zo 17. septembra 2015, Mory a i./Komisia (C-33/14 P, EU:C:2015:609, body 55 až 58 a tam citovaná judikatúra).

[26] Pozri v tomto zmysle rozsudky zo 7. novembra 2018, BPC Lux 2 a i./Komisia (C-544/17 P, EU:C:2018:880, bod 42 a tam citovaná judikatúra), a zo 6. mája 2021, Bayer CropScience a Bayer/Komisia (C-499/18 P, EU:C:2021:367, bod 40). Podobná formulácia bola použitá už v rozsudku zo 17. septembra 2015, Mory a i./Komisia (C-33/14 P, EU:C:2015:609, body 69 a 70).

68. V článku 24 ods. 7 tretej vete nariadenia č. 1024/2013 sa len uvádza, že „novým návrhom rozhodnutia sa pôvodné rozhodnutie zruší, nahradí rozhodnutím s rovnakým obsahom, alebo nahradí zmeneným rozhodnutím“. Toto znenie teda nenasvedčuje tomu, že ide o nahradenie alebo zmenu *so spätnou účinnosťou*.

69. Okrem toho nie je zrejmé, prečo by druhé rozhodnutie malo mať odlišné časové účinky podľa toho, či sa ním prvé rozhodnutie zrušuje alebo nahrádza, pričom sa potvrdzuje alebo mení jeho obsah. Zrušenie alebo pozmeňujúce nahradenie by totiž tiež nemohlo zvrátiť odňatie povolenia, ku ktorému už došlo, v jeho pôvodnej forme a už vôbec nie jeho nepriaznivé dôsledky pre dotknutú banku, najmä stratu dôvery klientov a investorov.

70. V prípade účinnosti *ex tunc* by dotknutá banka už nemohla napadnúť právne účinky prvého rozhodnutia, ktoré boli pre ňu nepriaznivé a ktoré vo všetkých týchto situáciách už nastali, žalobou o neplatnosť, lebo by nemala záujem na konaní. Mohla by podať len žalobu o náhradu škody, v rámci ktorej pre preskúmanie zákonnosti platia prísnejšie kritériá.[27] Žaloba o neplatnosť podaná len proti pozmeňujúcemu druhému rozhodnutiu by totiž – pokiaľ by banka chcela napadnúť pozmenené časti nahradeného prvého rozhodnutia – bola neúčinná. Taká medzera v súdnej ochrane by bola nezlučiteľná s požiadavkami práva na účinnú súdnu ochranu podľa článku 47 prvého odseku Charty.

71. Okrem toho článok 24 ods. 11 nariadenia č. 1024/2013 stanovuje, že „týmto článkom nie je dotknuté právo podať návrh na začatie konania na Súdnom dvore Európskej únie v súlade so zmluvami“. Ako uvádza odvolateľka, o zákonnosti rozhodnutí ECB o odňatí povolenia banky s konečnou platnosťou podľa článku 263 ZFEÚ musia rozhodnúť súdy Únie. Účinnosť druhého rozhodnutia *ex tunc* by však umožnilo, aby ECB obmedzila súdne preskúmanie prvého rozhodnutia tým, že ho nahradí. To by bolo nezlučiteľné so základnou myšlienkou, že interný administratívny postup preskúmania slúži na zabezpečenie súdnej ochrany (bod 37 a nasl. vyššie). Pokiaľ neexistuje zodpovedajúce výslovné ustanovenie, treba teda vychádzať z toho[28], že len súdy Únie sú oprávnené *so spätnou účinnosťou* vyhlásiť prvé rozhodnutie za neplatné podľa článku 264 prvého odseku ZFEÚ[29].

72. Nahradenie upravené v článku 24 ods. 7 tretej vete nariadenia č. 1024/2013 preto môže mať len účinnosť *ex nunc*. Prvé rozhodnutie sa prijatím druhého rozhodnutia s rovnakým obsahom, ktoré ho nahrádza, neodstraňuje so spätnou účinnosťou z právneho poriadku Únie, ale toto druhé rozhodnutie ho len s účinnosťou do budúcnosti potvrdzuje a do určitej miery „absorbuje“.

[27] Najmä by musela vzhľadom na diskrečné rozhodnutie ECB o odňatí povolenia (pozri v tejto súvislosti návrhy, ktoré som predniesla vo veciach Pilatus Bank/ECB, C-750/21 P a C-256/22 P, EU:C:2023:431, bod 106 a nasl.) preukázať „dostatočne závažné porušenie právnej normy, ktorá priznáva práva jednotlivcom“ – pozri rozsudky zo 4. apríla 2017, Ombudsman/Staelen (C-337/15 P, EU:C:2017:256, bod 31 a nasl.); z 27. apríla 2023, Fondazione Cassa di Risparmio di Pesaro a i./Komisia (C-549/21 P, neuverejnený, EU:C:2023:340, bod 113), a zo 6. júla 2023, RQ/Rada a Komisia (C-7/22 P, neuverejnený, EU:C:2023:541, bod 55 a nasl.).

[28] Také výslovné ustanovenie sa naopak nachádza v článku 27 ods. 3 colného kódexu, ktorý umožňuje so spätnou účinnosťou vyhlásiť rozhodnutia za nulitné, zatiaľ čo zrušenie podľa článku 28 colného kódexu [nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 952/2013 z 9. októbra 2013, ktorým sa ustanovuje Colný kódex Únie, Ú. v. EÚ L 269, 2013, s. 1] platí len do budúcnosti, ako aj v právnych poriadkoch členských štátov. V článku 240-1 francúzskeho code des relations entre le public et l'administration (zákon o vzťahoch medzi verejnosťou a orgánmi verejnej správy) sa konkrétne výslovne rozlišuje medzi zrušením (abrogation) právneho aktu do budúcnosti na jednej strane a späťvzatím (retrait) právneho aktu aj do minulosti na druhej strane. Podľa § 48 ods. 1 a § 49 ods. 1 až 3 nemeckého Verwaltungsverfahrensgesetz (zákon o správnom konaní, VwVfG) možno za určitých podmienok vziať späť, resp. odvolať buď do budúcnosti, alebo do minulosti tak protiprávne, ako aj zákonné správne akty.

[29] Ani v iných situáciách, ako napríklad v oblasti práva štátnej pomoci, Súdny dvor doteraz neuznal späťvzatie rozhodnutia Komisiou *so spätnou účinnosťou* – pozri rozsudok z 31. mája 2017, DEI/Komisia (C-228/16 P, EU:C:2017:409, bod 32 a nasl.). Z judikatúry Súdneho dvora, ktorú Všeobecný súd uviedol v bode 50 napadnutého uznesenia na podporu svojho opačného názoru, v tomto smere nevyplýva jednoznačný záver.

73. Táto legislatívna technika zodpovedá legislatívnej technike použitej v právnych predpisoch Únie v oblasti verejnej služby, ktoré sa týkajú zamietnutia sťažnosti proti rozhodnutiu zamestnávateľa, ktoré je nepriaznivé pre úradníka,[30] a legislatívnej technike použitej pri prejednávaní odvolaní odvolacou radou ACER (bod 40 vyššie)[31] s tým rozdielom, že v oboch prípadoch sa pred podaním žaloby musí uskutočniť konanie o sťažnosti, resp. odvolacie konanie, ako aj legislatívnej technike použitej pri určitých opravných prostriedkoch v správnom konaní v členských štátoch.[32]

74. Všeobecný súd sa preto dopustil nesprávneho právneho posúdenia, keď konštatoval, že druhým rozhodnutím bolo prvé rozhodnutie so spätnou účinnosťou nahradené a vyňaté z právneho poriadku Únie, takže zrušujúci rozsudok už nemôže vyvolať ďalšie právne účinky.

3. Pretrvávanie záujmu na konaní, pokiaľ ide o prvé rozhodnutie?

75. Teraz napokon preskúmam, či Všeobecný súd predsa mohol dospieť k záveru, že žalobcovia v prvostupňovom konaní už nemôžu tvrdiť, že majú záujem na konaní, pokiaľ ide o prvé rozhodnutie.

76. Podľa môjho názoru to však jednoznačne nie je tak.

77. Po prvé sa nezdá vylúčené, že preskúmanie zákonnosti prvého rozhodnutia na základe žaloby, ktorú podali žalobcovia v prvostupňovom konaní, by viedlo k jeho zrušeniu. To by malo za následok nielen neplatnosť prvého rozhodnutia so spätnou účinnosťou podľa článku 264 prvého odseku ZFEÚ, ale ECB by tiež musela podľa článku 266 prvého odseku ZFEÚ „urobiť nevyhnutné opatrenia“, aby vyhovela zrušujúcemu rozsudku. Keďže druhé rozhodnutie má rovnaký obsah ako prvé rozhodnutie, domnievam sa, že ECB by v dôsledku takého zrušenia podľa článku 266 prvého odseku ZFEÚ dokonca bola povinná vziať späť druhé rozhodnutie – ktoré je poznačené tým istým nesprávnym právnym posúdením –, a to bez ohľadu na jeho nenapadnuteľnosť a neexistenciu príslušného právneho základu v nariadení č. 1024/2013, a opätovne rozhodnúť o odňatí povolenia.[33] Zrušenie prvého rozhodnutia preto určite môže vyvolať právne účinky a priniesť odvolateľke prospech.

[30] Pozri napríklad rozsudky z 20. mája 2021, Dickmanns/EUIPO (C-63/20 P, neuverejnený, EU:C:2021:406, bod 29 a nasl.), a z 3. marca 2022, WV/ESVČ (C-162/20 P, EU:C:2022:153).

[31] Pozri články 28 a 29 nariadenia 2019/942.

[32] Pozri napríklad § 79 ods. 1 bod 1 nemeckého Verwaltungsgerichtsordnung (Správny súdny poriadok, VwGO), podľa ktorého je správny akt v podobe vyplývajúcej z rozhodnutia o námietke predmetom žaloby na správnom súde. Podobne § 66 ods. 4 rakúskeho Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz 1991 (všeobecný zákon o správnom konaní z roku 1991, AVG), podľa ktorého odvolací orgán sám rozhodne o veci samej a je oprávnený tak vo výroku, ako aj v odôvodnení nahradiť názor orgánu nižšieho stupňa svojím názorom a akýmkoľvek spôsobom zmeniť napadnuté rozhodnutie.

[33] Pokiaľ ide o všeobecnú prípustnosť späťvzatia protiprávnych právnych aktov v práve Únie, pozri návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Campos Sánchez-Bordona vo veci Repower/EUIPO (C-281/18 P, EU:C:2019:426, bod 28 a nasl. a tam citovaná judikatúra). V bode 32 poukázal okrem iného na to, že je potrebné dosiahnuť súlad medzi protichodnými zásadami právnej istoty a zákonnosti. V prejednávanej veci však neexistuje dôvod na to, aby sa druhé rozhodnutie po zrušení prvého rozhodnutia s rovnakým obsahom z dôvodov právnej istoty ponechalo v platnosti. Pokiaľ ide o možnosť späťvzatia nenapadnuteľných protiprávnych správnych aktov, pozri napríklad tiež § 48 nemeckého Verwaltungsverfahrensgesetz (zákon o správnom konaní, VwVfG).

78. Po druhé pretrvávanie záujmu na konaní podľa ustálenej judikatúry možno odôvodniť tým, že zrušujúci rozsudok slúži na prípravu žaloby o náhradu škody.[34] Podľa tejto judikatúry možnosť podania žaloby o náhradu škody postačuje na odôvodnenie takého záujmu na konaní, pokiaľ nie je hypotetický.[35]

79. V prejednávanej veci žalobcovia v prvostupňovom konaní síce už súbežne so svojím návrhom na zrušenie podali návrh na náhradu škody. Všeobecný súd však zamietol tento návrh na náhradu škody ako zjavne neprípustný s odôvodnením, že neboli splnené formálne požiadavky, ktoré boli v tejto súvislosti uznané v judikatúre. Bez ohľadu na to, či Všeobecný súd mohol dospieť k tomuto záveru, čo je predmetom štvrtého a piateho odvolacieho dôvodu (body 87 až 89 nižšie), sa však nezdá vylúčené, že odvolateľka podá na Všeobecnom súde nový návrh na náhradu škody z dôvodu údajnej protiprávnosti sporného rozhodnutia ECB. Je to zrejmé tým skôr, že podstatný škodlivý účinok pripisuje prijatiu prvého rozhodnutia, ktorým jej bolo s okamžitou účinnosťou odňaté povolenie, pričom od tohto okamihu bola znemožnená jej ekonomická činnosť.

80. Podaním žaloby na Všeobecnom súde bola navyše päťročná premlčacia lehota na podanie žaloby o určenie mimozmluvnej zodpovednosti podľa článku 46 prvého odseku druhej vety Štatútu Súdneho dvora Európskej únie prerušená minimálne do skončenia odvolacieho konania. Stále je teda možné podať ďalšiu žalobu o náhradu škody.

81. Zrušenie sporného rozhodnutia ECB by teda prinieslo odvolateľke prospech.

D. Predbežný záver týkajúci sa prvého odvolacieho dôvodu

82. Vzhľadom na vyššie uvedené som dospela k záveru, že pretrvával záujem odvolateľky na konaní so zreteľom na odstránenie okamžitých nepriaznivých právnych účinkov sporného rozhodnutia ECB, opatrenia, ktoré mala ECB prijať v dôsledku zrušenia podľa článku 266 prvého odseku ZFEÚ, a prípravu žaloby o náhradu škody. Všeobecný súd to neuznal. Z toho vyplýva, že nemohol zastaviť konanie o návrhu na zrušenie, pokiaľ ide o toto rozhodnutie. Skutočnosť, že žalobcovia v prvostupňovom konaní riadne a včas nepodali žalobu o neplatnosť proti druhému rozhodnutiu, je v tejto súvislosti nepodstatná.

83. Prvému odvolaciemu dôvodu preto treba vyhovieť, pričom nie je potrebné preskúmať druhý a tretí odvolací dôvod, ktoré tiež smerujú proti konštatovaniu Všeobecného súdu o zastavení konania uvedenom v bode 1 výroku napadnutého uznesenia (body 2 a 5 vyššie).

84. Vec preto treba vrátiť Všeobecnému súdu[36], aby z vecného hľadiska rozhodol o návrhu na zrušenie a o žalobných dôvodoch uvedených na podporu tohto návrhu.

85. Návrhu odvolateľky na vrátenie veci Všeobecnému súdu v inom rozhodovacom zložení však nemožno vyhovieť, keďže neexistujú indície svedčiace o jeho zaujatosti.[37] Porušenie povinnosti starostlivosti a informačnej povinnosti Všeobecného súdu voči žalobcom v prvostupňovom

[34] Rozsudky zo 17. septembra 2015, Mory a i./Komisia (C-33/14 P, EU:C:2015:609, body 69 a 70); zo 7. novembra 2018, BPC Lux 2 a i./Komisia (C-544/17 P, EU:C:2018:880, bod 42), a zo 6. mája 2021, Bayer CropScience a Bayer/Komisia (C-499/18 P, EU:C:2021:367, bod 40).

[35] Pozri rozsudky zo 17. septembra 2015, Mory a i./Komisia (C-33/14 P, EU:C:2015:609, bod 79), a zo 7. novembra 2018, BPC Lux 2 a i./Komisia (C-544/17 P, EU:C:2018:880, bod 43).

[36] Článok 61 Štatútu Súdneho dvora.

[37] Pozri rozsudky z 1. júla 2008, Chronopost/UFEX a i. (C-341/06 P a C-342/06 P, EU:C:2008:375, bod 44 a nasl.), a z 19. februára 2009, Gorostiaga Atxalandabaso/Parlament (C-308/07 P, EU:C:2009:103, bod 41 a nasl.).

konaní, ktoré bolo spomenuté v bodoch 52 a 53 vyššie, nepostačuje na to, aby vyvolalo závažné pochybnosti o jeho nestrannosti a narušilo dôveru osôb podliehajúcich súdnej právomoci v tomto zmysle. [38]

86. Napokon treba zrušiť rozhodnutie o trovách konania, pokiaľ ide o návrh na zrušenie, ktoré sa nachádza v bode 3 výroku napadnutého uznesenia. Keďže otázka zastavenia konania o návrhu na zrušenie je oddeliteľnou časťou súdneho konania, o ktorej treba s konečnou platnosťou rozhodnúť, navrhujem rozhodnúť, že ECB v tejto súvislosti znáša vlastné trovy konania a je povinná nahradiť trovy konania odvolateľky.

E. Štvrtý a piaty odvolací dôvod týkajúci sa návrhu na náhradu škody

87. Pokiaľ ide o štvrtý a piaty odvolací dôvod, stačí poukázať na to, že Všeobecný súd podľa článku 126 svojho rokovacieho poriadku správne zamietol návrh žalobcov v prvostupňovom konaní na náhradu škody ako zjavne neprípustný. [39]

88. Žaloba podaná na Všeobecnom súde totiž v rozpore s formálnymi požiadavkami uznanými v ustálenej judikatúre obsahuje len návrh na náhradu škody vo výške 10 miliónov eur, ktorý žalobcovia v replike dokonca zvýšili na 100 miliónov eur. Ako Všeobecný súd konštatoval, pričom sa nedopustil nesprávneho právneho posúdenia [40], žaloba však neobsahuje dostatočné odôvodnenie a už vôbec nie dôkaz o tom, že boli splnené kumulatívne podmienky mimozmluvnej zodpovednosti ECB podľa článku 340 tretieho odseku ZFEÚ, pokiaľ ide o jej diskrečné rozhodnutie odňať povolenie spoločnosti Nemea Bank, ktorými sú protiprávnosť v podobe dostatočne závažného porušenia právnej normy, ktorá priznáva práva jednotlivcom, rozsah uplatňovanej škody a existencia dostatočne priamej príčinnej súvislosti medzi touto protiprávnosťou a touto škodou. [41]

89. Štvrtý a piaty odvolací dôvod preto treba zamietnuť ako zjavne nedôvodné.

VII. Návrh

90. Navrhujem, aby Súdny dvor vyhovel prvému odvolaciemu dôvodu a zrušil napadnuté uznesenie v rozsahu, v akom sa ním rozhodlo, že konanie o návrhu na zrušenie sa zastavuje a že príslušné trovy konania sa rozdelia medzi odvolateľku a ECB (body 1 a 3 výroku), vrátil vec Všeobecnému súdu podľa článku 61 Štatútu Súdneho dvora a v každom prípade rozhodol, že ECB znáša trovy konania týkajúce sa zastavenia konania o návrhu na zrušenie, o ktorom rozhodol Všeobecný súd.

[38] Pozri v tomto zmysle rozsudok z 26. marca 2020, Preskúmanie Simpson/Rada a HG/Komisia (C-542/18 RX-II a C-543/18 RX-II, EU:C:2020:232, bod 57 a tam citovaná judikatúra).

[39] Bod 3 výroku a bod 59 a nasl. napadnutého uznesenia.

[40] Bod 62 napadnutého uznesenia.

[41] Pozri v tomto zmysle rozsudok z 3. mája 2018, EUIPO/European Dynamics Belgium a i. (C-376/16 P, EU:C:2018:299, body 91 a 92 a tam citovaná judikatúra). Pozri tiež judikatúru citovanú v poznámke pod čiarou 27.