



Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (velkého senátu)

15. července 2021 *

„Řízení o předběžné otázce – Články 263 a 267 SFEU – Právně nezávazný unijní akt –
Soudní přezkum – Obecné pokyny vydané Evropským orgánem pro bankovníctví (EBA) –
Dohled a mechanismy pro správu a řízení retailových bankovních produktů – Platnost –
Pravomoc EBA“

Ve věci C-911/19,

jejímž předmětem je žádost o rozhodnutí o předběžné otázce na základě článku 267 SFEU podaná
rozhodnutím Conseil d'État (Státní rada, Francie) ze dne 4. prosince 2019 došlým Soudnímu
dvoru dne 13. prosince 2019, v řízení

Fédération bancaire française (FBF)

proti

Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR),

SOUDNÍ DVŮR (velký senát),

ve složení K. Lenaerts, předseda, R. Silva de Lapuerta, místopředsedkyně, J.-C. Bonichot,
A. Arabadžev, E. Regan, M. Ilešič, L. Bay Larsen (zpravodaj), A. Kumin a N. Wahl, předsedové
senátů, E. Juhász, T. von Danwitz, C. Toader, L. S. Rossi, I. Jarukaitis a N. Jääskinen, soudci,

generální advokát: M. Bobek,

vedoucí soudní kanceláře: M. Krausenböck, radová,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 20. října 2020,

s ohledem na vyjádření předložená:

- za Fédération bancaire française (FBF) F. Boucardem, advokátem,
- za Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR) F. Rocheteauem, advokátem,
- za francouzskou vládu E. de Moustier a A. Daly, jako zmocněnkyněmi,
- za polskou vládu B. Majczynou, jako zmocněncem,

* Jednací jazyk: francouzština.

– za Evropský orgán pro bankovnínictví (EBA) J. Overett Somnierem a C. Carrollem, jakož i I. Metin, jako zmocněnci, ve spolupráci s B. Kennellym, QC, a R. Mehtou, barrister,

– za Evropskou komisi D. Triantafyllouem, V. Di Buccim a W. Möllsem, jako zmocněnci,

po vyslechnutí stanoviska generálního advokáta na jednání konaném dne 15. dubna 2021,

vydává tento

Rozsudek

- 1 Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se týká výkladu článků 263 a 267 SFEU, jakož i platnosti obecných pokynů Evropského orgánu pro bankovnínictví (EBA) ze dne 22. března 2016 k dohledu a mechanismům pro správu a řízení retailových bankovních produktů (EBA/GL/2015/18) (dále jen „sporné obecné pokyny“) s ohledem na nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1093/2010 ze dne 24. listopadu 2010 o zřízení Evropského orgánu dohledu (Evropského orgánu pro bankovnínictví), o změně rozhodnutí č. 716/2009/ES a o zrušení rozhodnutí Komise 2009/78/ES (Úř. věst. 2010, L 331, s. 12), ve znění směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2015/2366 ze dne 25. listopadu 2015 (Úř. věst. 2015, L 337, s. 35) (dále jen „nařízení č. 1093/2010“).
- 2 Tato žádost byla předložena v rámci sporu mezi Fédération bancaire française (francouzská bankovní federace, dále jen „FBF“) a Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (orgán pro obezřetnostní dohled a řešení krizových situací) (dále jen „ACPR“), jehož předmětem je oznámení vydané ACPR, v němž tento orgán uvádí, že se hodlá řídit spornými obecnými pokyny.

Právní rámec

Směrnice 2007/64/ES

- 3 Článek 10 odst. 4 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2007/64/ES ze dne 13. listopadu 2007 o platebních službách na vnitřním trhu, kterou se mění směrnice 97/7/ES, 2002/65/ES, 2005/60/ES a 2006/48/ES a zrušuje směrnice 97/5/ES (Úř. věst. 2007, L 319, s. 1), stanovil:

„Příslušné orgány s ohledem na potřebu zajistit řádné a obezřetné vedení platební instituce udělí povolení pouze v případě, že platební instituce má zavedeny spolehlivé mechanismy pro správu a řízení svého podnikání v oblasti poskytování platebních služeb, které zahrnují jasnou organizační strukturu s jednoznačně vymezenými, transparentními a konzistentně rozdělenými úkoly, účinnými postupy pro identifikaci, řízení, sledování a ohlašování rizik, kterým platební instituce je nebo může být vystavena, a odpovídající vnitřní kontrolní mechanismy, včetně řádných správních a účetních postupů; tato opatření, postupy a mechanismy jsou úplné a přiměřené povaze, rozsahu a složitosti platebních služeb poskytovaných platební institucí.“

Směrnice 2009/110/ES

- 4 Článek 3 odst. 1 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/110/ES ze dne 16. září 2009 o přístupu k činnosti institucí elektronických peněz, o jejím výkonu a o obezřetnostním dohledu nad touto činností, o změně směrnic 2005/60/ES a 2006/48/ES a o zrušení směrnice 2000/46/ES (Úř. věst. 2009, L 267, s. 7), stanoví:

„Aniž je dotčena tato směrnice, použijí se článek 5, články 10 až 15, čl. 17 odst. 7 a články 18 až 25 směrnice [2007/64] obdobně na instituce elektronických peněz.“

Nařízení č. 1093/2010

- 5 Článek 1 odst. 2, 3 a 5 nařízení č. 1093/2010 stanoví:

„2. [EBA] jedná v rámci pravomocí, které mu byly svěřeny tímto nařízením, a v rozsahu působnosti [...] [směrnice 2009/110], [...] směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/36/EU [ze dne 26. června 2013 o přístupu k činnosti úvěrových institucí a o obezřetnostním dohledu nad úvěrovými institucemi a investičními podniky, o změně směrnice 2002/87/ES a zrušení směrnic 2006/48/ES a 2006/49/ES (Úř. věst. 2013, L 176, s. 338)] [...], včetně všech směrnic, nařízení a rozhodnutí vycházejících z uvedených aktů, a v rozsahu působnosti dalších právně závazných aktů Unie, které stanoví úkoly [EBA]. [...]

3. [EBA] jedná rovněž v oblasti činností úvěrových institucí, finančních konglomerátů, investičních podniků, platebních institucí a institucí elektronických peněz ve vztahu k otázkám, které nejsou přímo upraveny akty uvedenými v odstavci 2, včetně otázek správy a řízení společností, auditů a finančního výkaznictví, za předpokladu, že takové činnosti ze strany [EBA] jsou nutné pro zajištění účinného a důsledného uplatňování uvedených aktů.

[...]

5. Cílem [EBA] je chránit veřejné zájmy přispíváním ke krátkodob[é], střednědobé a dlouhodobé stabilitě a účinnosti finančního systému v zájmu hospodářství Unie, jejích občanů a podniků. [EBA] přispívá k:

[...]

e) zajištění toho, aby čerpání úvěru a jiná rizika byla vhodně upravena a podléhala řádnému dohledu, a

f) posílení ochrany spotřebitelů.

[...]“

6 Článek 8 odst. 1, 1a a 2 tohoto nařízení stanoví:

„1. [EBA] má tyto úkoly:

- a) přispívat k vytváření vysoce kvalitních společných norem a postupů regulace a dohledu, zejména předkládáním stanovisek orgánům Unie a vypracováváním obecných pokynů, doporučení, návrhů regulačních technických norem a prováděcích technických norem a dalších opatření, které vycházejí z legislativních aktů Unie uvedených v čl. 1 odst. 2;

[...]

- b) přispívat k jednotnému uplatňování právně závazných aktů Unie, zejména tak, že přispívá ke společné kultuře dohledu, zajišťuje jednotné, účinné a efektivní uplatňování aktů uvedených v čl. 1 odst. 2, [...];

[...]

- h) posilovat ochranu vkladatelů a investorů;

[...]

1a. [EBA] při plnění svých úkolů podle tohoto nařízení:

- a) plně využívá své pravomoci, [...]

[...]

2. Pro dosažení úkolů stanovených v odstavci 1 má [EBA] pravomoci stanovené tímto nařízením, zejména pravomoc:

[...]

- c) vydávat obecné pokyny a doporučení, jak je stanoveno v článku 16;

[...]“

7 Článek 15 odst. 4 téhož nařízení zní takto:

„Prováděcí technické normy se přijímají ve formě nařízení nebo rozhodnutí. [...]“

8 Článek 16 odst. 1 a 3 nařízení č. 1093/2010 stanoví:

„1. S cílem zavést jednotné, účinné a efektivní postupy dohledu v rámci ESFS [(Evropský systém dohledu nad finančním trhem)] a zajistit společné, důsledné a jednotné uplatňování práva Unie vydává [EBA] obecné pokyny a doporučení určená příslušným orgánům či finančním institucím.

[...]

3. Příslušné orgány a finanční instituce vynaloží veškeré úsilí, aby se těmito obecnými pokyny a doporučeními řídily.

Do dvou měsíců od vydání obecných pokynů nebo doporučení každý příslušný orgán potvrdí, zda se těmito obecnými pokyny nebo doporučením řídí nebo hodlá řídit. V případě, že se příslušný orgán obecnými pokyny nebo doporučením neřídí nebo nehodlá řídit, informuje o tom [EBA] a uvede své důvody.

[...]

Pokud je to stanoveno v obecných pokynech či doporučení, musí finanční instituce jasným a podrobným způsobem podávat zprávu o tom, zda se těmito obecnými pokyny nebo doporučením řídí.“

Směrnice 2013/36

- 9 Článek 74 odst. 1 až 3 směrnice 2013/36 stanoví:

„1. Instituce mají spolehlivé systémy správy a řízení, které zahrnují jasnou organizační strukturu s dobře vymezenými, transparentními a konzistentními odpovědnostmi, účinnými postupy pro identifikaci, řízení, sledování a hlášení rizik, jimž je nebo může být instituce vystavena, přiměřené mechanismy vnitřní kontroly, včetně řádné správy a účetních postupů, a zásady a postupy odměňování, které odpovídají náležitému a účinnému řízení rizik a podporují je.

2. Systémy, postupy a mechanismy uvedené v odstavci 1 musí být komplexní a úměrné povaze, rozsahu a složitosti rizika spojeného s modelem podnikání a s činností instituce. Zohlední se technická kritéria stanovená v člancích 76 až 95.

3. EBA vydá pokyny pro systémy, postupy a mechanismy uvedené v odstavci 1 v souladu s odstavcem 2.“

Směrnice 2014/17/EU

- 10 Článek 7 odst. 1 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/17/EU ze dne 4. února 2014 o smlouvách o spotřebitelském úvěru na nemovitosti určené k bydlení a o změně směrnic 2008/48/ES a 2013/36/EU a nařízení (EU) č. 1093/2010 (Úř. věst. 2014, L 60, s. 34) stanoví:

„Členské státy vyžadují, aby věřitel, zprostředkovatel úvěru nebo jmenovaný zástupce při tvorbě úvěrového produktu nebo poskytování úvěru, zprostředkování úvěru či poskytování poradenských služeb o úvěru a případně doplňkových služeb spotřebiteli nebo při plnění smlouvy o úvěru jednal čestně, přiměřeně, transparentně a profesionálně a zohledňoval práva a zájmy spotřebitele. Při poskytování či zprostředkování úvěru nebo poskytování poradenských služeb o úvěru a případně doplňkových služeb se vychází z informací o situaci spotřebitele, z veškerých zvláštních požadavků, které spotřebitel sdělil, a z přiměřených předpokladů o rizicích, kterým může být spotřebitel po celou dobu trvání smlouvy o úvěru vystaven. [...]“

- 11 Článek 29 odst. 2 písm. a) třetí pododstavec této směrnice stanoví:

„[EBA] vypracuje návrhy regulačních technických norem s cílem stanovit minimální peněžní částku pojištění odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu povolání nebo srovnatelné záruky podle prvního pododstavce tohoto písmene a předloží je Komisi do 21. září 2014. [EBA] přezkoumá, a pokud to bude nezbytné, vypracuje návrhy regulačních technických norem pozměňující minimální

peněžní částku pojištění odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu povolání nebo srovnatelné záruky podle prvního pododstavce tohoto písmene a předloží je Komisi poprvé do 21. března 2018 a následně každé dva roky.“

- 12 Článek 34 odst. 2 a 4 uvedené směrnice stanoví:

„2. [...]

Pokud s těmito opatřeními hostitelského členského státu příslušný orgán domovského členského státu nesouhlasí, může záležitost postoupit [EBA] a požádat ho o pomoc v souladu s článkem 19 nařízení (EU) č. 1093/2010. V takovém případě může [EBA] postupovat v souladu s pravomocemi, které mu byly uvedeným článkem svěřeny.

[...]

4. [...]

Pokud příslušný orgán domovského členského státu nepřijme žádná opatření do jednoho měsíce od obdržení těchto zjištění nebo pokud dotyčný zprostředkovatel úvěru i přes opatření přijatá příslušným orgánem domovského členského státu i nadále jedná způsobem, který jasně poškozuje zájmy spotřebitelů hostitelského členského státu nebo řádné fungování trhů, příslušný orgán hostitelského členského státu

[...]

b) může záležitost postoupit [EBA] a požádat ho o pomoc v souladu s článkem 19 nařízení (EU) č. 1093/2010. V takovém případě může [EBA] postupovat v souladu s pravomocemi, které mu byly uvedeným článkem svěřeny.“

- 13 Článek 37 téže směrnice zní takto:

„Příslušné orgány se mohou na [EBA] obrátit v případě, že byla žádost o spolupráci, zejména o výměnu informací, odmítnuta nebo jí nebylo vyhověno v přiměřené lhůtě, a požádat jej o pomoc v souladu s článkem 19 nařízení (EU) č. 1093/2010. [...]"

Směrnice 2015/2366

- 14 Článek 114 směrnice 2015/2366 stanoví:

„Směrnice 2007/64/ES se zrušuje s účinkem od 13. ledna 2018.

Odkazy na zrušenou směrnici se považují za odkazy na tuto směrnici v souladu se srovnávací tabulkou obsaženou v příloze II této směrnice.“

Obecné pokyny EBA k internal governance (řídící a kontrolní systém)

- 15 Obecný pokyn 23 obecných pokynů Evropského orgánu pro bankovníctví (EBA) ze dne 27. září 2011 k internal governance (řídící a kontrolní systém) (EBA BS 2011 116 v konečném znění, dále jen „obecné pokyny EBA k internal governance“) uvádí, že dotčené instituce by měly mít zavedeny zásady schvalování nových produktů, a vymezuje rysy, které by měly mít tyto zásady.

Sporné obecné pokyny

- 16 Bod 2 sporných obecných pokynů stanoví:

„Obecné pokyny formulují názor orgánu EBA na náležité postupy dohledu v rámci Evropského systému dohledu nad finančním trhem nebo na to, jak by unijní právní předpisy měly být uplatňovány v konkrétní oblasti. Příslušné orgány [...], na které se tyto obecné pokyny vztahují, by s nimi měly být v souladu a začlenit je do svých postupů (např. pozměněním právního rámce nebo dohledových postupů), včetně případů, kdy jsou obecné pokyny zaměřeny v první řadě na instituce.“

- 17 Bod 3 těchto obecných pokynů stanoví:

„V souladu s čl. 16 odst. 3 nařízení (EU) č. 1093/2010 musí příslušné orgány [...] orgánu EBA oznámit, zda se těmito obecnými pokyny řídí nebo hodlají řídit, a v opačném případě uvést [...] důvody, proč se jimi neřídí či nehodlají řídit. [...]“

- 18 Bod 5 uvedených obecných pokynů stanoví:

„Tyto obecné pokyny se zabývají dohledem a mechanismy pro správu a řízení produktů pro tvůrce i distributory, které jsou nedílnou součástí obecných organizačních požadavků spojených se systémy vnitřní kontroly daných subjektů. Týkají se vnitřních procesů, funkcí a strategií zaměřených na navrhování produktů, jejich uvádění na trh a jejich přezkoumání v průběhu jejich životního cyklu. Stanoví postupy, které zajistí, aby bylo vyhověno zájmům, cílům a vlastnostem cílového trhu. Tyto obecné pokyny se však nezabývají vhodností produktů pro jednotlivé spotřebitele.“

- 19 Bod 6 těchto obecných pokynů zní následovně:

„Tyto obecné pokyny se vztahují na tvůrce a distributory produktů nabízených a prodávaných spotřebitelům a specifikují dohled a mechanismy pro správu a řízení produktů v souvislosti s:

- ustanoveními čl. 74 odst. 1 směrnice [2013/36], čl. 10 odst. 4 směrnice [2007/64] a čl. 3 odst. 1 směrnice [2009/110] ve spojení s čl. 10 odst. 4 [směrnice 2007/64] a
- ustanoveními čl. 7 odst. 1 směrnice [2014/17].“

- 20 Body 11 až 14 sporných obecných pokynů určují příslušné orgány, které jsou adresáty těchto obecných pokynů.

- 21 Bod 15 těchto obecných pokynů vymezuje zejména definice pojmů „tvůrce“ a „produkt“ s odkazem na směrnice 2009/110, 2007/64, 2013/36 a 2014/17.

- 22 Obecný pokyn 1 uvedených obecných pokynů uvádí:

„1.1 Tvůrce by měl zřídit, zavést a přezkoumávat účinný dohled a mechanismy pro správu a řízení produktů. Cílem dohledu a mechanismů při navrhování a uvádění produktů na trh by mělo být i) zajistit přihlídnutí k zájmům, cílům a vlastnostem spotřebitelů, ii) zabránit potenciálnímu poškození spotřebitele a iii) minimalizovat střety zájmů.“

1.2 Tvůrce by měl dohled a mechanismy pro správu a řízení pravidelně přezkoumávat a aktualizovat.

1.3 Při uvádění nového produktu by tvůrce měl zajistit, aby v případech, kdy platí [Obecné pokyny EBA k internal governance)], zohledňovala politika schvalování nových produktů v souladu s obecným pokynem 23 [těchto pokynů] dohled a mechanismy pro správu

a řízení produktů.

[...]“

23 Obecný pokyn 2 sporných obecných pokynů stanoví:

„2.1 Tvůrce by měl zajistit, aby dohled a mechanismy pro správu a řízení produktů byly v příslušných případech nedílnou součástí jeho rámce pro správu a řízení, řízení rizik a vnitřní kontrolu uvedeného v [Obecných pokynech EBA k internal governance], je-li relevantní. Za účelem toho by měl zřízení dohledu a mechanismů a jejich následná přezkoumání schvalovat vedoucí orgán tvůrce.

2.2 Za průběžné interní dodržování dohledu a mechanismů pro správu a řízení produktů by mělo být zodpovědné vrcholné vedení s podporou zástupců útvarů compliance a řízení rizik. Uvedené osoby by měly pravidelně kontrolovat, zda jsou dohled a mechanismy pro správu a řízení produktů stále vhodné a splňují cíle stanovené v obecném pokynu 1.1 výše, a pokud tomu tak již není, měly by vedoucím orgánu navrhnout jejich změnu.

2.3 Povinnost dohlížet na tento proces by měla být v příslušných případech začleněna do výkonu běžných povinností útvaru kontroly rizik a útvaru compliance, jak uvádějí obecné pokyny 25, 26 a 28 [Obecných pokynů EBA k internal governance].

2.4 Vrcholné vedení by mělo zajistit, aby zaměstnanci, kteří se podílejí na navrhování produktů, byli obeznámeni s dohledem a mechanismy pro správu a řízení produktů zavedených tvůrcem, dodržovali jej, byli kompetentní a správně proškoleni, rozuměli rysům, vlastnostem a rizikům produktů a byli s nimi obeznámeni.“

24 Obecné pokyny 3 až 8 sporných obecných pokynů stanovují zásady týkající se cílového trhu, testování produktů, sledování produktů, nápravných opatření, distribučních řetězců a informací pro distributory.

25 Obecné pokyny 9 až 12 sporných obecných pokynů se vztahují k dohledu a mechanismům pro správu a řízení produktů pro distributory.

Spor v původním řízení a předběžné otázky

26 Dne 8. září 2017 zveřejnil ACPR na své internetové stránce oznámení, ve kterém jednak prohlásil, že se řídí spornými obecnými pokyny, a jednak uvedl, že se tyto obecné pokyny použijí na úvěrové instituce, platební instituce a instituce elektronických peněz, nad kterými tento orgán vykonává dohled.

- 27 Dne 8. listopadu 2017 podala FBF ke Conseil d'État (Státní rada, Francie) žalobu znějící na zrušení tohoto oznámení.
- 28 Na podporu své žaloby FBF tvrdí, že uvedené oznámení bylo založeno na sporných obecných pokynech a že EBA nemohl tyto obecné pokyny vydat, aniž překročil svou pravomoc.
- 29 Poté, co předkládající soud konstatoval, že oznámení ACPR dotčené v původním řízení je třeba považovat za akt nepříznivě zasahující do právního postavení FBF, uvedl, že FBF nemůže na základě judikatury Soudního dvora napadnout formou procesní námitky platnost sporných obecných pokynů v případě, že by FBF mohla proti těmto obecným pokynům podat žalobu na neplatnost podle článku 263 SFEU. V důsledku toho si předkládající soud klade otázku, zda může v projednávaném případě FBF tento právní prostředek využít.
- 30 V případě, že by Soudní dvůr dospěl k závěru, že tomu tak není, předkládající soud se zamýšlí nad otázkou, zda má Soudní dvůr pravomoc posoudit platnost sporných obecných pokynů na základě článku 267 SFEU a zda je přípustná námitka týkající se platnosti těchto obecných pokynů podaná profesním svazem, který není uvedenými obecnými pokyny bezprostředně ani osobně dotčen.
- 31 Pokud by Soudní dvůr rozhodl, že FBF je skutečně legitimována ke zpochybnění platnosti sporných obecných pokynů u vnitrostátního soudu, předkládající soud má za to, že musí Soudnímu dvoru položit otázku, zda EBA vydáním těchto obecných pokynů nepřekročil své pravomoci.
- 32 Tento soud v tomto ohledu uvádí, že žádný z unijních aktů uvedených v bodě 6 uvedených obecných pokynů neobsahuje žádné ustanovení týkající se správy retailových bankovních produktů, s výjimkou smluv o spotřebitelském úvěru na nemovitosti určené k bydlení. Kromě toho žádný z těchto aktů neobsahuje ustanovení, které by EBA opravňovalo k vydání obecných pokynů ke správě retailových bankovních produktů.
- 33 Nelze však vyloučit, že pravomoc EBA k vydání sporných obecných pokynů může být založena na cílech, jejichž dosažení bylo EBA svěřeno v čl. 1 odst. 5 nařízení č. 1093/2010, nebo na poslání dohledu nad finančními činnostmi svěřenému uvedenému orgánu v souladu s čl. 9 odst. 2 tohoto nařízení.
- 34 Za těchto podmínek se Conseil d'État (Státní rada, Francie) rozhodla přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:
- „1) Mohou být obecné pokyny vydané evropským orgánem dohledu předmětem žaloby na neplatnost, jak ji upravuje znění článku 263 [SFEU]? V případě kladné odpovědi je profesní svaz aktivně legitimován k podání žaloby na neplatnost, kterou by zpochybnil platnost obecných pokynů určených pro členy, jejichž zájmy hájí, a které se jej bezprostředně ani osobně nedotýkají?
- 2) V případě záporné odpovědi na jednu ze dvou otázek [položených v první otázce] mohou být obecné pokyny vydané evropským orgánem dohledu předmětem předběžné otázky, jak ji upravuje znění článku 267 [SFEU]? V případě kladné odpovědi je profesní svaz aktivně legitimován prostřednictvím námitky zpochybnit platnost obecných pokynů určených pro členy, jejichž zájmy hájí, a které se jej bezprostředně ani osobně nedotýkají?

- 3) V případě, že je Fédération bancaire française (francouzská bankovní federace) aktivně legitimována prostřednictvím námitky zpochybnit [sporné] obecné pokyny, překročil [EBA] vydáním uvedených pokynů své pravomoci, které mu svěruje nařízení č. 1093/2010 [...]?”

K předběžným otázkám

K první otázce

K první části první otázky

- 35 Podstatou první části první otázky předkládajícího soudu je, zda musí být článek 263 SFEU vykládán v tom smyslu, že takové akty, jako jsou sporné obecné pokyny, mohou být předmětem žaloby na neplatnost na základě tohoto článku.
- 36 Z ustálené judikatury Soudního dvora vyplývá, že žalobu na neplatnost upravenou v článku 263 SFEU lze podat proti jakémukoliv předpisu přijatému orgány, institucemi či subjekty Unie v jakékoliv formě, jehož účelem je vyvolat právně závazné účinky (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 20. února 2018, *Belgie. Komise*, C-16/16 P, EU:C:2018:79, bod 31, a ze dne 26. března 2019, *Komise v. Itálie*, C-621/16 P, EU:C:2019:251, bod 44, jakož i citovaná judikatura).
- 37 Naopak všechny akty Unie bez závazných právních účinků nepodléhají soudnímu přezkumu podle článku 263 SFEU (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 12. září 2006, *Reynolds Tobacco a další v. Komise*, C-131/03 P, EU:C:2006:541, bod 55, jakož i ze dne 20. února 2018, *Belgie v. Komise*, C-16/16 P, EU:C:2018:79, bod 27).
- 38 Za účelem určení, zda akt má závazné právní účinky, je třeba vycházet v souladu s ustálenou judikaturou Soudního dvora z podstaty tohoto aktu a posoudit jeho účinky podle takových objektivních kritérií, jako je obsah tohoto aktu, případně s přihlédnutím k souvislostem přijetí tohoto aktu, jakož i pravomocem orgánu, instituce nebo subjektu Unie, jenž je jeho autorem (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 25. října 2017, *Rumunsko v. Komise*, C-599/15 P, EU:C:2017:801, bod 48, a ze dne 20. února 2018, *Belgie v. Komise*, C-16/16 P, EU:C:2018:79, bod 32).
- 39 V projednávané věci, pokud jde v první řadě o obsah sporných obecných pokynů, zaprvé ze znění bodu 2 těchto obecných pokynů, který je součástí hlavy „Status těchto obecných pokynů“, vyplývá, že tyto pokyny pouze formulují „názor orgánu EBA na náležité postupy dohledu v rámci [ESFS] nebo na to, jak by unijní právní předpisy měly být uplatňovány v konkrétní oblasti“.
- 40 Zadruhé je třeba uvést, že sporné obecné pokyny jsou obecně formulovány neimperativně.
- 41 Zatřetí, zatímco body 11 až 14 sporných obecných pokynů uvádí, že adresáty těchto pokynů jsou pouze příslušné orgány uvedené v těchto pokynech, bod 3 těchto pokynů s odkazem na čl. 16 odst. 3 nařízení č. 1093/2010 uvádí, že příslušné orgány musí oznámit EBA, zda se řídí nebo se hodlají řídit těmito obecnými pokyny, případně uvést důvody, proč se uvedenými obecnými pokyny neřídí či nehodlají řídit.

- 42 Pokud jde v druhé řadě o kontext, jehož jsou sporné obecné pokyny součástí, a pravomoci subjektu, který je jejich autorem, je třeba nejprve konstatovat, že obecné pokyny vydané EBA podléhají na základě nařízení č. 1093/2010 stejnému právnímu režimu jako „doporučení“ vydaná EBA, která nezavazují jejich adresáty v souladu s čl. 288 pátým pododstavcem SFEU, a tedy nemají závaznou povahu (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 20. února 2018, *Belgie v. Komise*, C-16/16 P, EU:C:2018:79, bod 30).
- 43 Dále, i když čl. 16 odst. 3 tohoto nařízení sice stanoví, že příslušné orgány a finanční instituce vynaloží veškeré úsilí, aby se obecnými pokyny vydanými EBA řídily, toto ustanovení nicméně upřesňuje, že tyto orgány oznámí, zda se těmito obecnými pokyny řídí nebo hodlají řídit, a pokud tomu tak není, informují o tom EBA a uvedou své důvody.
- 44 Z uvedeného ustanovení tedy vyplývá, že uvedené orgány nejsou povinny se uvedenými obecnými pokyny řídit, ale že, jak bylo zdůrazněno v bodě 41 tohoto rozsudku, pokud jde konkrétně o sporné obecné pokyny, mají tyto orgány možnost se od nich odchýlit, v kterémžto případě musí uvést své důvody.
- 45 Obecné pokyny vydané EBA proto nelze považovat za předpis, jenž má vůči příslušným orgánům právně závazné účinky (viz *per analogiam* rozsudek ze dne 15. září 2016, *Koninklijke KPN a další*, C-28/15, EU:C:2016:692, body 34 a 35).
- 46 Stejně tak obecné pokyny vydané EBA nelze považovat za předpis, jenž má jako takový závazné účinky vůči finančním institucím, jelikož čl. 16 odst. 3 čtvrtý pododstavec nařízení č. 1093/2010 stanoví, že finanční instituce musí jasným a podrobným způsobem podávat zprávu o tom, zda se těmito obecnými pokyny řídí.
- 47 Konečně je třeba uvést, že pokyny vydané EBA se v tomto ohledu liší od prováděcích technických norem vypracovaných tímto orgánem, které jsou v souladu s čl. 15 odst. 4 tohoto nařízení přijímány formou nařízení nebo rozhodnutí.
- 48 Unijní normotvůrce tedy hodlal tím, že oprávnil EBA vydávat obecné pokyny a doporučení, patrně svěřit tomuto orgánu pravomoc podněcovat a přesvědčovat, která se liší od pravomoci přijímat akty závazné povahy (viz *per analogiam* rozsudek ze dne 20. února 2018, *Belgie v. Komise*, C-16/16 P, EU:C:2018:79, bod 26).
- 49 Za těchto podmínek nelze mít za to, že cílem sporných obecných pokynů je mít závazné právní účinky ve smyslu judikatury připomenuté v bodě 36 tohoto rozsudku.
- 50 S ohledem na výše uvedené je třeba na první část první otázky odpovědět tak, že článek 263 SFEU musí být vykládán v tom smyslu, že takové akty, jako jsou sporné obecné pokyny, nemohou být předmětem žaloby na neplatnost na základě tohoto článku.

K druhé části první otázky

- 51 Vzhledem k odpovědi na první část první otázky není třeba odpovídat na druhou část této otázky.

K druhé otázce

K první části druhé otázky

- 52 Podstatou první části druhé otázky předkládajícího soudu je, zda musí být článek 267 SFEU vykládán v tom smyslu, že Soudní dvůr má podle tohoto článku pravomoc k posouzení platnosti takových aktů, jako jsou sporné obecné pokyny.
- 53 Jak již Soudní dvůr rozhodl, čl. 19 odst. 3 písm. b) SEU a čl. 267 první pododstavec písm. b) SFEU stanoví, že Soudní dvůr má pravomoc bez jakékoli výjimky rozhodovat o předběžných otázkách týkajících se platnosti a výkladu aktů přijatých orgány Unie (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 13. prosince 1989, Grimaldi, C-322/88, EU:C:1989:646, bod 8, a ze dne 20. února 2018, Belgie v. Komise, C-16/16 P, EU:C:2018:79, bod 44).
- 54 Tudíž, i když článek 263 SFEU vylučuje, aby Soudní dvůr prováděl přezkum aktů, které nemají závazné právní účinky, může na základě článku 267 SFEU posoudit platnost takových aktů v rámci řízení o předběžné otázce (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 20. února 2018, Belgie v. Komise, C-16/16 P, EU:C:2018:79, bod 44).
- 55 Okolnost, jak vyplývá z bodů 39 až 49 tohoto rozsudku, že sporné obecné pokyny postrádají závazné právní účinky, tedy nemůže vylučovat pravomoc Soudního dvora rozhodnout o jejich platnosti v rámci projednávané věci.
- 56 Soudní dvůr ostatně již mohl uznat svou pravomoc rozhodovat v řízení o předběžné otázce o platnosti doporučení EBA bez závazných právních účinků (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 25. března 2021, Balgarska Narodna Banka, C-501/18, EU:C:2021:249, bod 83).
- 57 V důsledku toho je třeba na první část druhé otázky odpovědět tak, že článek 267 SFEU musí být vykládán v tom smyslu, že Soudní dvůr má podle tohoto článku pravomoc posoudit platnost takových aktů, jako jsou sporné obecné pokyny.

K druhé části druhé otázky

- 58 Podstatou druhé části druhé otázky předkládajícího soudu je, zda unijní právo podmiňuje přípustnost námitky protiprávnosti namířené proti unijnímu aktu před vnitrostátním soudem tím, že se tento akt bezprostředně a osobně dotýká právního subjektu, který se této námitky dovolává.
- 59 Je třeba uvést, že ačkoli čl. 263 čtvrtý pododstavec SFEU odkazuje mezi unijními akty, proti kterým může fyzická nebo právnická osoba podat žalobu na neplatnost u Soudního dvora, na akty, které se této osoby bezprostředně a osobně dotýkají, nemá toto ustanovení za cíl určit, za jakých podmínek může být platnost unijního aktu zpochybněna u vnitrostátních soudů.
- 60 Mimoto z ustálené judikatury Soudního dvora vyplývá, že Smlouva o FEU zavedla články 263 a 277 a dále článkem 267 úplný systém procesních prostředků a řízení určený k zajištění přezkumu legality unijních aktů unijním soudem (rozsudek ze dne 3. října 2013, Inuit Tapiriit Kanatami a další v. Parlament a Rada, C-583/11 P, EU:C:2013:625, bod 92, jakož i citovaná judikatura).

- 61 Je třeba dodat, že členským státům přísluší stanovit systém procesních prostředků a řízení umožňující zajistit dodržování základního práva na účinnou právní ochranu (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 3. října 2013, *Inuit Tapiriit Kanatami a další v. Parlament a Rada*, C-583/11 P, EU:C:2013:625, bod 100, jakož i citovaná judikatura).
- 62 Při neexistenci unijní právní úpravy v dané oblasti přísluší v tomto ohledu vnitrostátnímu právnímu řádu každého členského státu, aby v souladu s požadavkem citovaným v předcházejícím bodě a se zásadami efektivity a rovnocennosti určil příslušné soudy a upravil procesní podmínky žalob určených k zajištění ochrany práv, která jednotlivcům vyplývají z unijního práva (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 3. října 2013, *Inuit Tapiriit Kanatami a další v. Parlament a Rada*, C-583/11 P, EU:C:2013:625, bod 102, jakož i citovaná judikatura).
- 63 Musí-li mít právní subjekty z tohoto titulu v rámci vnitrostátního řízení právo napadnout soudní cestou legalitu všech rozhodnutí nebo jiných vnitrostátních aktů týkajících se použití unijního aktu s obecnou působností vůči nim (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 3. října 2013, *Inuit Tapiriit Kanatami a další v. Parlament a Rada*, C-583/11 P, EU:C:2013:625, bod 94, jakož i citovaná judikatura), z článku 267 SFEU nijak nevyplývá, že by tento článek bránil tomu, aby vnitrostátní právní předpisy umožnily právním subjektům dovolávat se neplatnosti unijního aktu s obecnou působností prostřednictvím námitky před vnitrostátním soudem mimo rámec sporu týkajícího se použití takového aktu ve vztahu k nim.
- 64 Naopak z ustálené judikatury Soudního dvora vyplývá, že žádost o rozhodnutí o předběžné otázce týkající se posouzení platnosti musí být považována za přípustnou, pokud byla podána v rámci skutečného sporu, v němž incidenčně vyvstává otázka platnosti unijního aktu, i když nebyla přijata žádná opatření provádějící tento akt vůči právnímu subjektu dotčenému ve věci v původním řízení (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 3. června 2008, *Intertanko a další*, C-308/06, EU:C:2008:312, body 33 a 34; ze dne 16. června 2015, *Gauweiler a další*, C-62/14, EU:C:2015:400, bod 29, jakož i ze dne 7. února 2018, *American Express*, C-643/16, EU:C:2018:67, bod 30).
- 65 Na druhou část druhé otázky je tedy třeba odpovědět tak, že unijní právo nepodmiňuje přípustnost námitky protiprávnosti namířené proti unijnímu aktu před vnitrostátním soudem tím, že se tento akt bezprostředně a osobně dotýká právního subjektu, který se této námitky dovolává.

K třetí otázce

- 66 Podstatou třetí otázky předkládajícího soudu je platnost sporných obecných pokynů s ohledem na ustanovení nařízení č. 1093/2010, která vymezují pravomoci EBA.
- 67 Vzhledem k tomu, že z nařízení č. 1093/2010 vyplývá, že unijní normotvůrce stanovil rámec pro pravomoc EBA vydávat pokyny přesným způsobem na základě objektivních kritérií, musí výkon této pravomoci podléhat přísnému soudnímu přezkumu s ohledem na tato objektivní kritéria (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 22. ledna 2014, *Spojené království v. Parlament a Rada*, C-270/12, EU:C:2014:18, body 41 a 53).
- 68 Okolnost, že sporné obecné pokyny nemají závazné právní účinky, jak vyplývá z bodů 39 až 49 tohoto rozsudku, nemůže ovlivnit rozsah tohoto přezkumu.

- 69 Jak bylo totiž připomenuto v bodech 43 a 48 tohoto rozsudku, cílem vydání sporných obecných pokynů ze strany EBA je vykonávat vůči příslušným orgánům a finančním institucím pravomoc podněcovat a přesvědčovat s tím, že tyto instituce musí vynaložit veškeré úsilí, aby se řídily těmito obecnými pokyny, a tyto orgány musí oznámit, zda se těmito obecnými pokyny řídí nebo hodlají řídit a pokud tomu tak není, uvést své důvody.
- 70 Tyto obecné pokyny mohou zejména vést příslušné orgány k tomu, aby přijaly stejně jako ACPR ve věci dotčené v původním řízení akty vnitrostátního práva, kterými podniky finanční instituce k tomu, aby výrazně změnily své postupy nebo aby při posuzování individuální situace těchto institucí zohlednily, jak uvedl generální advokát v bodě 51 svého stanoviska, dodržování obecných pokynů EBA.
- 71 Vnitrostátní soudy mají rovněž povinnost brát při rozhodování sporů, které jim byly předloženy, zřetel na obecné pokyny EBA, zejména pokud je cílem těchto obecných pokynů doplnit ustanovení závazných unijních právních předpisů (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 13. prosince 1989, Grimaldi, C-322/88, EU:C:1989:646, bod 18, a ze dne 25. března 2021, Balgarska Narodna Banka, C-501/18, EU:C:2021:249, bod 80).
- 72 Kromě toho připustit, že EBA může svobodně vydávat obecné pokyny nezávisle na zvláštním rámci stanoveném unijním normotvůrcem, by mohlo porušovat rozdělení pravomocí mezi orgány, institucemi a subjekty Unie.
- 73 Vydáním obecných pokynů EBA zajisté není dotčena možnost, kterou má unijní normotvůrce, přijmout v mezích pravomocí, které mu jsou svěřeny primárním právem, akt s právně závaznými účinky, který by zakotvil normy odlišné od standardů doporučených EBA, což by pak znamenalo zneplatnění dotčených pokynů.
- 74 Tato okolnost však nemůže zpochybnit požadavek, připomenutý v bodě 67 tohoto rozsudku, že EBA je povinen jednat v souladu s přesným rámcem stanoveným na základě objektivních kritérií tímto normotvůrcem v nařízení č. 1093/2010.
- 75 Z výše uvedeného vyplývá, že EBA je příslušný k vydání obecných pokynů pouze v rozsahu výslovně stanoveném unijním normotvůrcem a že za účelem zodpovězení třetí otázky je na Soudním dvoru, aby posoudil, zda sporné obecné pokyny spadají do pravomocí EBA, vymezených tímto normotvůrcem.
- 76 Za tímto účelem je třeba konstatovat, pokud jde o rozsah pravomocí svěřených EBA uvedeným normotvůrcem, že čl. 1 odst. 2 nařízení č. 1093/2010 stanoví, že EBA jedná v rámci pravomocí, které mu byly svěřeny tímto nařízením, a v rozsahu působnosti řady aktů vyjmenovaných v tomto ustanovení, včetně všech směrnic, nařízení a rozhodnutí založených na těchto aktech, a v rozsahu působnosti dalších právně závazných aktů Unie, které stanoví úkoly EBA.
- 77 Článek 1 odst. 3 nařízení č. 1093/2010 stanoví, že EBA jedná rovněž v oblasti činností úvěrových institucí, finančních konglomerátů, investičních podniků, platebních institucí a institucí elektronických peněz ve vztahu k otázkám, které nejsou přímo upraveny akty uvedenými v čl. 1 odst. 2 tohoto nařízení, včetně otázek správy a řízení společností, auditů a finančního výkaznictví, za předpokladu, že takové činnosti ze strany EBA jsou nutné pro zajištění účinného a důsledného uplatňování uvedených aktů.

- 78 Pokud jde o konkrétně o pravomoc EBA k vydání obecných pokynů, čl. 8 odst. 1 písm. a) nařízení č. 1093/2010 stanoví, že EBA má za úkol přispívat k vytváření vysoce kvalitních společných norem a postupů regulace a dohledu, zejména vypracováváním obecných pokynů a doporučení, které vycházejí z unijních legislativních aktů uvedených v čl. 1 odst. 2 tohoto nařízení.
- 79 Článek 8 odst. 2 písm. c) nařízení č. 1093/2010 stanoví, že pro dosažení „úkolů“ stanovených v čl. 8 odst. 1 tohoto nařízení má EBA pravomoc vydávat obecné pokyny a doporučení, jak je stanoveno v článku 16 tohoto nařízení, zatímco čl. 8 odst. 1a uvedeného nařízení stanoví, že při plnění svých úkolů podle uvedeného nařízení využívá EBA všechny své pravomoci.
- 80 V této souvislosti je třeba uvést, že mezi úkoly svěřenými EBA je mimo jiné v souladu s čl. 8 odst. 1 písm. b) a h) nařízení č. 1093/2010 úkol přispívat k jednotnému uplatňování právně závazných aktů Unie, zejména tak, že přispívá ke společné kultuře dohledu, zajišťuje jednotné, účinné a efektivní uplatňování aktů uvedených v čl. 1 odst. 2 tohoto nařízení, jakož i úkol posilovat ochranu vkladatelů a investorů.
- 81 Kromě toho článek 16 nařízení č. 1093/2010, na který odkazuje čl. 8 odst. 2 písm. c) tohoto nařízení a který sporné obecné pokyny citují jako svůj právní základ, stanoví v odstavci 1, že s cílem zavést jednotné, účinné a efektivní postupy dohledu v rámci ESFS a zajistit společné, důsledné a jednotné uplatňování práva Unie vydává EBA obecné pokyny a doporučení určená příslušným orgánům či finančním institucím.
- 82 Mimoto na základě čl. 1 odst. 5 nařízení č. 1093/2010 je cílem EBA chránit veřejné zájmy přispíváním ke krátkodobé, střednědobé a dlouhodobé stabilitě a účinnosti finančního systému v zájmu hospodářství Unie, jejích občanů a podniků. Článek 1 odst. 5 písm. e) a f) tohoto nařízení rovněž stanoví, že EBA přispívá zejména k zajištění toho, aby čerpání úvěru a jiná rizika byla vhodně upravena a podléhala řádnému dohledu, jakož i k posílení ochrany spotřebitelů.
- 83 S ohledem na výše uvedené je třeba zaprvé konstatovat, že platnost obecných pokynů vydaných EBA podléhá dodržení ustanovení nařízení č. 1093/2010, která stanoví rámec pravomoci EBA vydávat obecné pokyny, ale také zahrnutí těchto pokynů do oblasti působnosti EBA, kterou čl. 1 odst. 2 a 3 tohoto nařízení definuje odkazem na použití určitých unijních aktů, jak ostatně potvrzuje okolnost, že čl. 8 odst. 1 písm. a) tohoto nařízení stanoví, že obecné pokyny EBA vycházejí z unijních aktů uvedených v čl. 1 odst. 2 uvedeného nařízení.
- 84 Zadruhé, jak vyplývá zejména z bodů 77 a 80 až 82 tohoto rozsudku, může EBA za účelem zajištění společného, důsledného a jednotného uplatňování práva Unie vydat obecné pokyny týkající se povinností obezřetnostního dohledu uložených dotčeným institucím, zejména s cílem chránit zájmy vkladatelů a investorů stanovením odpovídajícího rámce pro podstupování finančních rizik, přičemž žádný údaj v nařízení č. 1093/2010 neumožňuje se domnívat, že z této pravomoci jsou vyloučena opatření týkající se navrhování a uvádění produktů na trh, pokud tato opatření spadají do oblasti působnosti EBA, jak je uvedena v bodě 83 tohoto rozsudku.
- 85 Pokud jde v projednávané věci o obsah sporných obecných pokynů, z bodu 5 těchto obecných pokynů, nadepsaného „Předmět“, vyplývá, že tyto obecné pokyny se zabývají dohledem a mechanismy pro správu a řízení produktů, které jsou nedílnou součástí obecných organizačních požadavků spojených se systémy vnitřní kontroly daných subjektů, jakož i vnitřních procesů, funkcí a strategií zaměřených na navrhování produktů, jejich uvádění na trh

a jejich přezkoumání v průběhu jejich životního cyklu. Tento bod 5 rovněž stanoví, že cílem těchto obecných pokynů je stanovit postupy, které zajistí, aby bylo vyhověno zájmům, cílům a vlastnostem cílového trhu.

- 86 Za tímto účelem nejprve obecný pokyn 1 sporných obecných pokynů stanoví, že cílem dohledu a mechanismů pro správu a řízení produktů při navrhování a uvádění produktů na trh by mělo být zejména zajistit přihlédnutí k zájmům, cílům a vlastnostem spotřebitelů a zabránit potenciálnímu poškození spotřebitele.
- 87 Tento obecný pokyn rovněž doporučuje dohled a mechanismy pro správu a řízení pravidelně přezkoumávat a aktualizovat, jakož i zohledňování politiky schvalování nových produktů dotčených institucí, která je předmětem obecného pokynu 23 obecných pokynů EBA k internal governance, jako požadavek týkající se této správy, jehož cílem je zajistit správu a řízení rizik.
- 88 Dále obecný pokyn 2 sporných obecných pokynů více podněcuje tyto instituce, aby se dohled a mechanismy pro správu a řízení produktů staly v příslušných případech nedílnou součástí jejich rámce pro správu a řízení, řízení rizik a vnitřní kontrolu. Stanoví rovněž roli, kterou je třeba přiznat jednotlivým orgánům uvedených institucí za tímto účelem, když odkazuje na různé aspekty obecných pokynů EBA k internal governance. Zejména obecný pokyn 2.4 stanoví, že vrcholné vedení by mělo zajistit, aby zaměstnanci, kteří se podílejí na navrhování produktů, byli obeznámeni s dohledem a mechanismy pro správu a řízení produktů zavedených tvůrcem, dodržovali jej, byli kompetentní a správně proškoleni, rozuměli rysům, vlastnostem a rizikům produktů a byli s nimi obeznámeni.
- 89 Konečně v této souvislosti obecné pokyny 3 až 8 sporných obecných pokynů zaprvé konkretizují pravidla správy, řízení a dohledu, která by měla být podle těchto obecných pokynů začleněna do vnitřních pravidel k vnitřnímu systému správy a řízení dotčených institucí.
- 90 Konkrétně tyto obecné pokyny 3 až 8 podněcují k přijetí různých opatření k zajištění, že navrhování a uvádění produktů na trh bude odpovídat cílovému trhu, že tento produkt bude testován, sledován, napraven a distribuován vhodnými distribučními řetězci a budou k němu přiloženy informace pro distributory. Obecný pokyn 3.3 tak stanoví, že tvůrce by měl navrhovat a uvádět na trh pouze produkty s rysy, poplatky a riziky, které vyhovují zájmům, cílům a vlastnostem a jsou ve prospěch konkrétního cílového trhu určeného pro produkt.
- 91 Uvedené obecné pokyny 3 až 8 tedy upřesňují různé aspekty postupů, které by měly být v dotčených institucích zavedeny, aby byla zajištěna dostatečná kontrola navrhování a uvádění produktů na trh, a tím i rizik z nich vyplývajících.
- 92 Zadruhé obecné pokyny 9 až 12 sporných obecných pokynů vymezují vůči distributorům standardy srovnatelné se standardy stanovenými v obecných pokynech 3 až 8 sporných obecných pokynů, pokud jde o tvůrce.
- 93 Na tomto základě je třeba v první řadě posoudit, zda sporné obecné pokyny spadají do působnosti EBA, jak je vymezena v čl. 1 odst. 2 a 3 nařízení č. 1093/2010.

- 94 V tomto ohledu z bodů 76, 77 a 83 tohoto rozsudku vyplývá, že platnost obecných pokynů vydaných EBA, které se stejně jako sporné obecné pokyny týkají otázek souvisejících se správou a řízením společností, je podmíněna tím, že tyto pokyny spadají do působnosti alespoň jednoho z aktů uvedených v čl. 1 odst. 2 nařízení č. 1093/2010, nebo tím, že jsou nutné k zajištění jednotného a účinného uplatňování takového aktu.
- 95 Z bodu 6 sporných obecných pokynů vyplývá, že tyto obecné pokyny specifikují dohled a mechanismy pro správu a řízení produktů v souvislosti s ustanoveními čl. 74 odst. 1 směrnice 2013/36, čl. 10 odst. 4 směrnice 2007/64, čl. 3 odst. 1 směrnice 2009/110 a čl. 7 odst. 1 směrnice 2014/17.
- 96 Všechny tyto směrnice musí být přitom považovány za akty uvedené v čl. 1 odst. 2 nařízení č. 1093/2010.
- 97 Směrnice 2013/36 a směrnice 2009/110 jsou v tomto ustanovení výslovně zmíněny.
- 98 Dále, i když směrnice 2007/64 naproti tomu nebyla citována ve znění čl. 1 odst. 2 nařízení č. 1093/2010 použitelném k datu vydání sporných obecných pokynů, je třeba zdůraznit, že jednak v tomto znění tohoto ustanovení byla uvedena směrnice 2015/2366, která nahradila směrnicí 2007/64, a jednak tato poslední uvedená směrnice byla zmíněna ve znění uvedeného ustanovení použitelném před 12. lednem 2016.
- 99 Zdá se tedy, že v důsledku věcného pochybení unijní normotvůrce nahradil odkazem na směrnici 2015/2366 odkaz na směrnici 2007/64, aniž zohlednil skutečnost, že první z těchto směrnic ruší v souladu se svým článkem 114 druhou z těchto směrnic až počínaje 13. lednem 2018.
- 100 Za těchto podmínek musí být odkaz na směrnici 2015/2366, který byl obsažen v čl. 1 odst. 2 nařízení č. 1093/2010 k datu vydání sporných obecných pokynů, vykládán tak, že k tomuto datu odkazoval na směrnici 2007/64.
- 101 Konečně, i když v čl. 1 odst. 2 nařízení č. 1093/2010 není citována ani směrnice 2014/17, čl. 29 odst. 2 písm. a), čl. 34 odst. 2 a 4, jakož i článek 37 této směrnice stanoví, že EBA musí přijmout různá opatření k zajištění provádění této směrnice, takže tato směrnice musí být v rozsahu, v němž svěruje úkoly EBA, považována za akt uvedený v čl. 1 odst. 2 nařízení č. 1093/2010.
- 102 V důsledku toho Soudnímu dvoru dále přísluší, aby za účelem odpovědi na třetí otázku posoudil, zda sporné obecné pokyny skutečně spadají do působnosti směrnic uvedených v bodě 6 těchto obecných pokynů nebo zda jsou nutné k zajištění jednotného a účinného uplatňování těchto směrnic.
- 103 Pokud jde zaprvé o směrnici 2013/36, čl. 74 odst. 1 této směrnice stanoví, že dotčené instituce mají spolehlivé systémy správy a řízení, které zahrnují jasnou organizační strukturu s dobře vymezenými, transparentními a konzistentními odpovědnostmi, účinnými postupy pro identifikaci, řízení, sledování a hlášení rizik, jimž je nebo může být instituce vystavena, přiměřené mechanismy vnitřní kontroly, včetně řádné správy a účetních postupů, a zásady a postupy odměňování, které odpovídají náležitému a účinnému řízení rizik a podporují je.

- 104 V tomto ohledu je třeba uvést, jak tvrdily EBA a ACPR, že uvedení bankovních produktů navržených a uváděných na trh finančními institucemi bez ohledu na vlastnosti dotčených trhů a dotčených spotřebitelů může pro tyto instituce znamenat značná rizika zejména tím, že je vystaví vysokým nákladům spojeným se vznikem jejich odpovědnosti a uložením sankcí vůči nim.
- 105 Toto zjištění se ostatně odráží v závěrečné zprávě EBA ze dne 15. července 2015 o sporných obecných pokynech, která mimoto zdůrazňuje, že chování finančních institucí, včetně retailového prodeje, se týká regulačních orgánů nejen z hlediska ochrany spotřebitele, ale také z obezřetnostního hlediska a ve vztahu k cíli podporovat důvěru trhů, finanční stabilitu a integritu finančního systému na vnitrostátní a evropské úrovni.
- 106 Vzhledem k tomu, že cílem sporných obecných pokynů, jak vyplývá z bodů 86 až 92 tohoto rozsudku, je vymezit, jak by dotčené instituce měly zahrnout do svých vnitřních struktur a postupů pravidla pro správu a řízení produktů a dohled nad nimi, aby bylo zajištěno přihlédnutí k vlastnostem dotčených trhů, jakož i dotčených spotřebitelů, musí být tyto obecné pokyny považovány za zásady, které mají zajistit účinné postupy pro identifikaci, řízení a sledování rizik a za přiměřené mechanismy vnitřní kontroly ve smyslu čl. 74 odst. 1 směrnice 2013/36 za účelem zajištění existence spolehlivého systému správy a řízení, vyžadovaného tímto ustanovením.
- 107 Mimoto, jelikož čl. 74 odst. 3 této směrnice výslovně stanoví, že EBA vydá pokyny pro systémy, postupy a mechanismy uvedené v odstavci 1 v souladu s odstavcem 2, je třeba zdůraznit, že začlenění prvků určených k zohlednění situace na cílových trzích do těchto postupů a mechanismů je třeba považovat za uzpůsobení uvedených postupů a mechanismů, které vyžaduje čl. 74 odst. 2 této směrnice, složitosti rizik spojených s obchodním modelem a činnostmi instituce.
- 108 Tato zjištění nejsou zpochybněna ani okolností, že se sporné obecné pokyny týkají konkrétně správy produktů a dohledu nad nimi, ani zvláštním důrazem, který tyto obecné pokyny kladou na zájmy, cíle a vlastnosti spotřebitelů, i když tyto prvky nejsou přímo uvedeny v článku 74 směrnice 2013/36.
- 109 Zprvée, jak je zdůrazněno v bodě 5 sporných obecných pokynů, tyto obecné pokyny se nezabývají vhodností produktů pro jednotlivé spotřebitele.
- 110 Naopak z bodů 86 až 92 tohoto rozsudku vyplývá, že tyto obecné pokyny odkazují na zájmy, cíle a vlastnosti spotřebitelů pouze proto, aby bylo zajištěno, že k těmto zájmům, cílům a vlastnostem bude přihlédnuto v procesech řízení rizik a mechanismech vnitřní správy dotčených institucí.
- 111 A zadruhé je sice třeba uvést, že technická kritéria definovaná v člancích 76 až 95 směrnice 2013/36, na která odkazuje čl. 74 odst. 2 této směrnice, neodkazují specificky ani na správu produktů a dohled nad nimi, ani na zájmy, cíle a vlastnosti spotřebitelů.
- 112 Nicméně skutečnost, že podle tohoto čl. 74 odst. 2 musí být tato technická kritéria zohledněna, nemůže znamenat, že spolehlivý systém správy a řízení uvedený v čl. 74 odst. 1 této směrnice musí být vymezen výlučně na základě uvedených technických kritérií.
- 113 Z toho vyplývá, že sporné obecné pokyny mohou být považovány za nutné k zajištění jednotného a účinného uplatňování čl. 74 odst. 1 směrnice 2013/36.

- 114 Zadruhé čl. 10 odst. 4 směrnice 2007/64 ukládá institucím, které hodlají poskytovat platební služby, povinnosti formulované ve stejném znění, jako jsou povinnosti, které stanoví čl. 74 odst. 1 směrnice 2013/36.
- 115 Z úvah uvedených v bodech 103 až 110 tohoto rozsudku proto vyplývá, že sporné obecné pokyny, které se mimo jiné týkají platebních služeb, mohou být považovány za nutné k zajištění jednotného a účinného uplatňování čl. 10 odst. 4 směrnice 2007/64.
- 116 Zatřetí totéž platí pro čl. 3 odst. 1 směrnice 2009/110, jelikož toto ustanovení pouze stanoví, že některé články směrnice 2007/64, včetně článku 10 této směrnice, se vztahují na instituce elektronických peněz.
- 117 Začtvrté čl. 7 odst. 1 směrnice 2014/17 zejména stanoví, že věřitel, zprostředkovatel úvěru nebo jmenovaný zástupce při tvorbě úvěrového produktu nebo poskytování úvěru, zprostředkování úvěru či poskytování poradenských služeb o úvěru a případně doplňkových služeb spotřebiteli nebo při plnění smlouvy o úvěru jedná čestně, přiměřeně, transparentně a profesionálně a zohledňuje práva a zájmy spotřebitele.
- 118 Toto ustanovení rovněž stanoví, že při poskytování či zprostředkování úvěru nebo poskytování poradenských služeb o úvěru se vychází z informací o situaci spotřebitele, z veškerých zvláštních požadavků, které spotřebitel sdělil, a z přiměřených předpokladů o rizicích, kterým může být spotřebitel po celou dobu trvání smlouvy o úvěru vystaven.
- 119 Přitom je třeba nejprve připomenout, že obecný pokyn 1 sporných obecných pokynů stanoví, že účelem správy a dohledu nad popsány produkty musí být zajištění toho, aby při navrhování a uvádění produktů na trh byly přihlédnuto k zájmům, cílům a vlastnostem spotřebitelů a aby se zabránilo potenciálnímu poškození spotřebitele.
- 120 Dále zohlednění zájmů, cílů a vlastností cílového trhu nebo cílových trhů, které je předmětem obecných pokynů 3 a 11 sporných obecných pokynů, předpokládá určení a následně začlenění situace spotřebitelů na těchto trzích do rozhodovacích postupů.
- 121 Konečně je třeba zdůraznit, že konkrétní opatření uvedená v obecných pokynech 4, 5, 7, 9 a 12 jsou definována výslovným odkazem na zohlednění zájmů, cílů a vlastností spotřebitelů v různých fázích navrhování a uvádění dotčených produktů na trh.
- 122 Sporné obecné pokyny lze proto považovat za nutné k zajištění jednotného a účinného uplatňování čl. 7 odst. 1 směrnice 2014/17.
- 123 Sporné obecné pokyny tudíž musí být považovány za předpis spadající do působnosti EBA, jak je obecně definována v čl. 1 odst. 2 a 3 nařízení č. 1093/2010.
- 124 V druhé řadě je třeba určit, zda sporné obecné pokyny spadají do zvláštního rámce přijatého unijním normotvůrcem pro výkon pravomoci EBA vydávat obecné pokyny.
- 125 V tomto ohledu se zaprvé s ohledem na skutečnosti uvedené v bodech 119 až 121 tohoto rozsudku zdá, že předmětem sporných obecných pokynů je přispět k ochraně spotřebitele, jakož i vkladatelů a investorů uvedených v čl. 1 odst. 5 písm. f) a v čl. 8 odst. 1 písm. h) nařízení č. 1093/2010.

- 126 Zadruhé s ohledem na úvahy uvedené v bodech 104 a 110 tohoto rozsudku musí být sporné obecné pokyny rovněž spojovány s funkcemi svěřenými EBA v souladu s čl. 1 odst. 5 písm. e) nařízení č. 1093/2010, pokud jde o stanovení rámce pro převzetí rizika finančními institucemi.
- 127 Zatřetí sporné obecné pokyny musí být považovány za předpis přispívající k zavedení jednotných, účinných a efektivních postupů dohledu v rámci ESFS, na které odkazuje čl. 8 odst. 1 písm. b) a čl. 16 odst. 1 nařízení č. 1093/2010.
- 128 Tyto obecné pokyny totiž přímo provádějí zásady stanovené ve společném stanovisku evropských orgánů dohledu k dohledu a mechanismům pro správu a řízení produktů pro tvůrce (JC-2013-77), přijatém Evropským orgánem pro cenné papíry a trhy, EBA, jakož i Evropským orgánem pro pojišťovnictví a zaměstnanecké penzijní pojištění.
- 129 Zejména je třeba zdůraznit, že toto společné stanovisko, které je prezentováno tak, že je zaměřeno na posílení ochrany spotřebitele a zajištění stability, účinnosti a integrity finančních trhů, výslovně stanoví, že EBA použije zásady stanovené v tomto společném stanovisku k vypracování podrobnějších požadavků na dohled a mechanismy pro správu a řízení bankovních produktů.
- 130 V důsledku toho je třeba konstatovat, že sporné obecné pokyny spadají do zvláštního rámce přijatého unijním normotvůrcem pro výkon pravomoci EBA k vydání obecných pokynů, jak vyplývá z čl. 8 odst. 1 a 2, jakož i čl. 16 odst. 1 nařízení č. 1093/2010, ve spojení s čl. 1 odst. 5 tohoto nařízení.
- 131 S ohledem na výše uvedené je třeba mít za to, že sporné obecné pokyny spadají do pravomocí EBA, vymezených tímto normotvůrcem.
- 132 Přezkum třetí otázky tudíž neodhalil žádnou skutečnost, kterou by mohla být dotčena platnost sporných obecných pokynů.

K nákladům řízení

- 133 Vzhledem k tomu, že řízení má, pokud jde o účastníky původního řízení, povahu incidenčního řízení ve vztahu ke sporu probíhajícímu před předkládajícím soudem, je k rozhodnutí o nákladech řízení příslušný uvedený soud. Výdaje vzniklé předložením jiných vyjádření Soudnímu dvoru, než jsou vyjádření uvedených účastníků řízení, se nenahrazují.

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

- 1) Článek 263 SFEU musí být vykládán v tom smyslu, že takové akty, jako jsou obecné pokyny Evropského orgánu pro bankovníctví (EBA) ze dne 22. března 2016 k dohledu a mechanismům pro správu a řízení retailových bankovních produktů (EBA/GL/2015/18), nemohou být předmětem žaloby na neplatnost na základě tohoto článku.
- 2) Článek 267 SFEU musí být vykládán v tom smyslu, že Soudní dvůr má podle tohoto článku pravomoc posoudit platnost takových aktů, jako jsou obecné pokyny Evropského orgánu pro bankovníctví (EBA) ze dne 22. března 2016 k dohledu a mechanismům pro správu a řízení retailových bankovních produktů (EBA/GL/2015/18).

- 3) Unijní právo nepodmiňuje přípustnost námitky protiprávnosti namířené proti unijnímu aktu před vnitrostátním soudem tím, že se tento akt bezprostředně a osobně dotýká právního subjektu, který se této námitky dovolává.**
- 4) Přezkum třetí předběžné otázky neodhalil žádnou skutečnost, kterou by mohla být dotčena platnost obecných pokynů Evropského orgánu pro bankovníctví (EBA) ze dne 22. března 2016 k dohledu a mechanismům pro správu a řízení retailových bankovních produktů (EBA/GL/2015/18).**

Podpisy.