



Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍ ADVOKÁTKY

TAMARY ČAPETA

přednesené dne 9. listopadu 2023¹

Věc C-551/22 P

Evropská komise

proti

Fundación Tatiana Pérez de Guzmán el Bueno,

Stiftung für Forschung und Lehre (SFL),

Jednotnému výboru pro řešení krizí (SRB)

„Kasační opravný prostředek – Hospodářská a měnová politika – Bankovní unie – Jednotný mechanismus pro řešení krizí – Nařízení (EU) č. 806/2014 – Článek 18 odst. 7 – Přípustnost – Autor aktu – Napadnutelný akt – Článek 86 odst. 2 – Žaloba na neplatnost – Řešení krize Banco Popular“

I. Úvod

1. Po celosvětové finanční krizi v roce 2008 zavedl unijní normotvůrce řadu opatření označovaných jako bankovní unie, jejichž cílem je chránit do budoucna unijní finanční trhy před nestabilitou.

2. Jedním z těchto opatření je jednotný mechanismus pro řešení krizí (SRM), který byl zaveden v roce 2014². Jeho hlavním cílem je zajistit řádné řešení krizových situací bank bez použití finančních prostředků daňových poplatníků a zároveň podporovat finanční stabilitu³. Stručně řečeno, pokud je určitá banka v selhání nebo je její selhání pravděpodobné, Jednotný výbor pro řešení krizí (SRB) může za určitých podmínek přijmout program řešení krize, přičemž Evropská komise má 24 hodin na jeho schválení.

3. SRM byl poprvé použit dne 6. června 2017, a to ve vztahu k Banco Popular Español, S. A. (dále jen „Banco Popular“).

¹ – Původní jazyk: angličtina.

² – Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 806/2014 ze dne 15. července 2014, kterým se stanoví jednotná pravidla a jednotný postup pro řešení krize úvěrových institucí a některých investičních podniků v rámci jednotného mechanismu pro řešení krizí a Jednotného fondu pro řešení krizí a mění nařízení (EU) č. 1093/2010 (Úř. věst. 2014, L 225, s. 1) (dále jen „nařízení o SRM“).

³ – Pro více informací viz < <https://www.srb.europa.eu/en/about> >. Viz rovněž bod 6 odůvodnění nařízení o SRM.

4. Hlavní otázka, která vyvstala v souvislosti s kasačním opravným prostředkem, který byl podán v rámci tohoto řešení krize, zní, kdo je právně odpovědný za program řešení krize pro Banco Popular, a proti komu by tedy měla být u unijních soudů podána žaloba na neplatnost. Je to SRB, který přijal program řešení krize⁴? Je to Komise, která jej schválila v plném rozsahu⁵? Nebo je řešení krize Banco Popular jejich společným aktem?

5. Podle rozsudku Tribunálu ze dne 1. června 2022, *Fundación Tatiana Pérez de Guzmán el Bueno a SFL v. SRB* (T-481/17, EU:T:2022:311) (dále jen „napadený rozsudek“)⁶ je program řešení krize napadnutelným aktem, přičemž právně odpovědný je za něj SRB.

6. Projednávaným kasačním opravným prostředkem Komise napadá závěr, že žaloba směřuje proti SRB. Podle jejího názoru by měla být žaloba podána proti ní samotné, neboť program řešení krize vstupuje v platnost až po jeho potvrzení.

7. Napadený rozsudek byl vydán v jedné ze šesti pilotních věcí, o nichž rozhodoval Tribunál a které byly vybrány jako reprezentativní z více než stovky přímých žalob podaných fyzickými a právnickými osobami, které vlastnily kapitál v Banco Popular před řešením její krize⁷.

II. Relevantní právní rámec

8. V rámci postupu řešení krize stanoveného v nařízení o SRM se v různých fázích počítá se zapojením Evropské centrální banky (ECB), SRB, Komise a případně i Rady Evropské unie. Bod 24 odůvodnění nařízení o SRM stanoví:

„(24) Vzhledem k tomu, že pouze orgány Unie mohou stanovit unijní politiku řešení krizí a že při přijímání každého konkrétního programu řešení krize zůstává prostor pro uvážení, je nutné stanovit odpovídající zapojení Rady a Komise jako orgánů, které mohou vykonávat prováděcí pravomoci podle článku 291 Smlouvy o fungování EU. Posouzení diskrečních aspektů rozhodnutí o řešení krize, která přijal výbor, by měla provádět Komise. S ohledem na značný dopad rozhodnutí o řešení krize na finanční stabilitu členských států a na Unii jako takovou, a také na fiskální svrchovanost členských států, je důležité, aby byla prováděcí pravomoc k přijímání určitých rozhodnutí o řešení krize svěřena Radě. Mělo by tedy příslušet Radě, aby na návrh

⁴ – Rozhodnutí výkonného zasedání SRB SRB/EES/2017/08 ze dne 7. června 2017 o přijetí programu řešení krize pro Banco Popular Español, S. A., (dále jen „program řešení krize“).

⁵ – Rozhodnutí Komise (EU) 2017/1246 ze dne 7. června 2017, kterým se schvaluje program řešení krize pro Banco Popular Español, S. A. (Úř. věst. 2017, L 178, s. 15) (dále jen „schválení Komise“).

⁶ – Druhý kasační opravný prostředek podaný proti tomuto rozsudku je projednáván před Soudním dvorem ve věci C-448/22 P, *SFL v. SRB*. Tento kasační opravný prostředek se netýká přípustnosti. Pokud by Soudní dvůr vyhověl kasačnímu opravnému prostředku v projednávané věci, stal by se tento druhý kasační opravný prostředek pravděpodobně bezpředmětným, a byl by proto zamítnut.

⁷ – Ve třech z těchto pilotních věcí byl program řešení krize přijatý SRB napaden společně se schválením Komise. V žádné z těchto věcí nebyla zpochybněna přípustnost. Viz rozsudek ze dne 1. června 2022, *Del Valle Ruíz a další v. Komise a SRB* (T-510/17, EU:T:2022:312); ze dne 1. června 2022, *Eleweté Invest Group a další v. Komise a SRB* (T-523/17, EU:T:2022:313), a ze dne 1. června 2022, *Aeris Invest proti Komisi a SRB* (T-628/17, EU:T:2022:315). Kasační opravné prostředky podané proti těmto rozsudkům jsou v současné době projednávány před Soudním dvorem ve věcech C-541/22 P *García Fernández a další v. Komise a SRB* a C-535/22 P *Aeris Invest v. Komise a SRB*. Kasační opravný prostředek byl podán i ve věci C-539/22 P, *Del Valle Ruíz a další v. Komise a SRB*, avšak dne 22. července 2023 byl vzat zpět. Čtvrtá pilotní věc projednávaná před Tribunálem se týkala pouze rozhodnutí Komise o schválení programu řešení krize, přičemž přípustnost nebyla zpochybněna. Viz rozsudek ze dne 1. června 2022, *Algebris (UK) a Anchorage Capital Group v. Komise* (T-570/17, EU:T:2022:314). Proti tomuto rozsudku nebyl podán kasační opravný prostředek. Konečně šestá pilotní věc se týkala žaloby směřující k částečné neplatnosti programu řešení krize přijatého SRB. Komise byla v této věci vedlejší účastnicí řízení, avšak nepřípustnost nebyla namítána. Tribunál však i bez návrhu usnesením rozhodl, že žaloba je nepřípustná, neboť nesplňuje podmínky pro prohlášení částečné neplatnosti. Viz usnesení ze dne 24. října 2019, *Liaño Reig v. SRB* (T-557/17, EU:T:2019:771). Toto usnesení bylo v řízení o kasačním opravném prostředku Soudním dvorem potvrzeno s tím, že Tribunál se nedopustil pochybení, když v rozsudku ze dne 4. března 2021, *Liaño Reig v. SRB* (C-947/19 P, EU:C:2021:172) rozhodl, že napadené ustanovení nelze od programu řešení krize přijatého SRB oddělit.

Komise prováděla účinnou kontrolu posouzení provedeného výborem a týkajícího se existence veřejného zájmu a aby posoudila případnou podstatnou změnu částky z fondu, jež má být použita na konkrétní opatření k řešení krize. Mimoto by Komisi měla být svěřena pravomoc přijímat akty v přenesené pravomoci, kterými stanoví další kritéria nebo podmínky, jež by měl výbor zohlednit při výkonu svých různých pravomocí. Toto svěřením úkolů souvisejících s řešením krize by nemělo nijak bránit fungování vnitřního trhu finančních služeb. Orgán EBA [Evropský orgán pro bankovníctví] by si měl proto zachovat svou roli a ponechat si své stávající pravomoci a úkoly: měl by rozvíjet právní předpisy Unie platné pro všechny členské státy a podporovat jejich důsledné uplatňování a zlepšit sbližování postupů v oblasti řešení krize v Unii jako celku.“

9. Článek 18 nařízení o SRM podrobně stanoví postup řešení krize. Pro tento kasační opravný prostředek jsou relevantní následující odstavce tohoto ustanovení:

„7. Neprodleně po přijetí programu řešení krize jej výbor předá Komisi.

Komise do 24 hodin od předání programu řešení krize výborem tento program buď potvrdí, nebo proti němu vznese námitku s ohledem na diskreční aspekty programu řešení krize v případech, které nejsou zahrnuty v třetím pododstavci tohoto odstavce.

Do 12 hodin od předání programu řešení krize výborem může Komise navrhnout Radě, aby:

- a) proti tomuto programu řešení krize vznesla námitku z důvodu toho, že program řešení krize přijatý výborem nesplňuje kritérium veřejného zájmu uvedené v odst. 1 prvním pododstavci písm. c);
- b) schválila podstatnou změnu výše prostředků z fondu stanovenou výborem v programu řešení krize, nebo proti ní vznesla námitku.

Pro účely třetího pododstavce tohoto článku rozhoduje Rada prostou většinou.

Program řešení krize může vstoupit v platnost pouze tehdy, nevznesla-li Rada nebo Komise do 24 hodin od jeho předání výborem námitku.

Rada nebo Komise, podle okolností, uvede důvody pro uplatnění pravomoci vznést námitku.

Pokud do 24 hodin od předání programu řešení krize výborem Rada schválí návrh Komise na změnu tohoto programu z důvodu uvedeného v třetím pododstavci písm. b) nebo Komise vznese námitku v souladu s druhým pododstavcem, výbor do osmi hodin program v souladu s uvedenými důvody upraví.

Pokud program řešení krize přijatý výborem stanoví vyloučení určitých závazků za výjimečných okolností uvedených v čl. 27 odst. 5 a pokud jejich vyloučení vyžaduje příspěvek z fondu nebo alternativního zdroje financování, aby byla ochráněna integrita vnitřního trhu, může Komise navržené vyloučení zakázat nebo požadovat jeho změnu s uvedením odpovídajících důvodů vycházejících z porušení požadavků stanovených v článku 27 tohoto nařízení a v aktu v přenesené pravomoci přijatém Komisí na základě čl. 44 odst. 11 směrnice 2014/59/EU.

8. Pokud Rada vznese proti zavedení režimu řešení krize v instituci námitku z důvodu toho, že není splněno kritérium veřejného zájmu uvedené v odst. 1 prvním pododstavci písm. c), provede se řádná likvidace daného subjektu v souladu s platným vnitrostátním právem.“

III. Skutečnosti vedoucí k řízení před Tribunálem

10. Skutkový stav relevantní z hlediska projednávaného kasačního opravného prostředku, který je podrobněji vysvětlen v napadeném rozsudku, lze shrnout následovně.

11. Potíže společnosti Banco Popular začaly v roce 2016 a vyvrcholily dne 3. června 2017, kdy SRB rozhodl o zahájení postupu prodeje Banco Popular a informoval Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria [Fond pro řádnou restrukturalizaci bankovních institucí (dále jen „FROB“)] o požadavcích pro uvedení na trh.

12. Dne 6. června 2017 dospěla ECB k závěru, že Banco Popular je v selhání nebo že je její selhání pravděpodobné ve smyslu čl. 18 odst. 4 písm. c) nařízení o SRM, a toto hodnocení v souladu s čl. 18 odst. 1 druhým pododstavcem nařízení o SRM sdělila SRB⁸.

13. Dne 7. června 2017 FROB informoval SRB o tom, že téhož dne ve 3:12 hodin obdržel závaznou nabídku od společnosti Banco Santander, S. A. (dále jen „Banco Santander“), která navrhla, že koupí akcie společnosti Banco Popular za částku jedno euro. FROB navrhl SRB, aby tuto nabídku přijal.

14. SRB na výkonném zasedání konaném dne 7. června 2017 přijal nabídku Banco Santander, jakož i program řešení krize⁹. Ten byl v 5:13 hodin předložen ke schválení Komisi. V 6:30 hodin Komise rozhodnutím určeným SRB program řešení krize schválila.

IV. Řízení před Tribunálem a napadený rozsudek

15. Dne 2. srpna 2017 podaly Fundación Tatiana Pérez de Guzmán el Bueno a Stiftung für Forschung und Lehre (SFL) k Tribunálu žalobu proti SRB směřující k neplatnosti programu řešení krize¹⁰.

16. Tribunál se i bez návrhu rozhodl posoudit přípustnost žaloby a dospěl k závěru, že správně směřuje proti SRB.

17. Tento soud považoval za rozhodující, že Komise nemůže vykonávat pravomoci udělené SRB, změnou programu řešení krize nebo jeho právních účinků¹¹. Je tomu tak proto, že schválení Komise je vyžadováno pouze ve vztahu k diskrečním aspektům programu řešení krize, což má za cíl vyhnout se skutečnému přesunu pravomocí ve smyslu rozsudku Soudního dvora ve věci Meroni¹².

⁸ – Nedůvěrné znění tohoto hodnocení je k dispozici na internetové adrese https://www.bankingsupervision.europa.eu/ecb/pub/pdf/ssm.2017_FOLTF_ESPOP.en.pdf?ed492d2c6735d43ab422f25ed966d712.

⁹ – Viz článek 3 odst. 1 pododstavce 30 a 33 nařízení o SRM, který stanoví dostupné nástroje k řešení krize. V projednávané věci byl použit nástroj převodu činnosti (článek 24 nařízení o SRM), v jehož rámci byly odepsány veškeré stávající akcie (kmenový kapitál tier 1) a nástroje vedlejšího kapitálu tier 1 Banco Popular. Nástroje kapitálu tier 2 byly konvertovány na nové akcie, které byly následně převedeny na Banco Santander za cenu jednoho eura.

¹⁰ – Španělské království, Evropský parlament, Rada, Evropská komise, jakož i Banco Santander vstoupily do řízení jako vedlejší účastníci na podporu SRB.

¹¹ – Napadený rozsudek, bod 132.

¹² – Napadený rozsudek, body 129 a 130, s odkazem na rozsudek ze dne 13. června 1958, Meroni v. Vysoký úřad (9/56, EU:C:1958:7).

18. Tribunál, aby odmítl argument Komise, že program řešení krize je pouze přípravným aktem, který nemusí být schválen, vycházel z rozsudku ve věci ABLV Bank a další¹³. Rozlišoval mezi posouzením „selhání či pravděpodobného selhání“ provedeným ECB a programem řešení krize: ve věci ABLV Bank a další Soudní dvůr konstatoval, že uvedené posouzení vůči navrhovatelům nevyvolalo právní účinky, zatímco program řešení krize a jeho provádění ano¹⁴. Tribunál tento závěr podepřel okolností, že na rozdíl od pravomocí SRB ve vztahu k ECB nemůže Komise vyjádřit nesouhlas s čistě technickými aspekty programu řešení krize nebo je měnit.

19. Tribunál rovněž odmítl argument Parlamentu a Rady, podle kterého článek 86 nařízení o SRM odkazuje výlučně na ta rozhodnutí SRB, pro něž není vyžadován souhlas Komise. Vysvětlil, že program řešení krize je vyloučen z přezkumu odvolací komisí, přičemž žádná jiná výjimka, která by jej vylučovala z přezkumných pravomocí unijních soudů podle článku 86 nařízení o SRM, neexistuje¹⁵.

20. Tribunál konečně na podporu svého závěru, že program řešení krize je napadnutelným aktem podle článku 263 SFEU, odkázal na zásady právní jistoty a účinné soudní ochrany¹⁶.

V. Řízení před Soudním dvorem

21. Komise v kasačním opravném prostředku podaném dne 17. srpna 2022 navrhuje, aby Soudní dvůr:

- zrušil napadený rozsudek v rozsahu, v němž Tribunál prohlásil žalobu na neplatnost za přípustnou;
- prohlásil žalobu na neplatnost podanou ve věci T-481/17 za nepřipustnou, a v důsledku toho ji v plném rozsahu odmítl;
- uložil Fundación Tatiana Pérez de Guzmán a SFL (žalobkyním v prvním stupni) náhradu nákladů řízení vynaložených Komisí v rámci tohoto řízení a v řízení před Tribunálem.

22. SRB navrhuje, aby Soudní dvůr:

- zamítl kasační opravný prostředek;
- uložil Komisi náhradu nákladu řízení.

23. SFL navrhuje, aby Soudní dvůr:

- dismiss the appeal of the Commission against the judgment under appeal due to lack of *locus standi* odmítl kasační opravný prostředek podaný Komisí proti napadenému rozsudku pro nedostatek aktivní legitimace;
- podpůrně zamítl kasační opravný prostředek podaný Komisí;

¹³ – Rozsudek ze dne 6. května 2021, ABLV Bank a další v. ECB (C-551/19 P a C-552/19 P, EU:C:2021:369).

¹⁴ – Napadený rozsudek, bod 135, s odkazem na rozsudek ze dne 6. května 2021, ABLV Bank a další v. ECB (C-551/19 P a C-552/19 P, EU:C:2021:369, bod 66).

¹⁵ – Napadený rozsudek, bod 140.

¹⁶ – Napadený rozsudek, body 145 až 147.

– uložil Komisi náhradu nákladů řízení vynaložených v rámci tohoto řízení o kasačním opravném prostředku.

24. Parlament jako vedlejší účastník řízení na podporu Komise navrhuje, aby Soudní dvůr kasačnímu opravnému prostředku podanému Komisí vyhověl v plném rozsahu.

25. Rada vstoupila do řízení jako vedlejší účastnice v rozsahu, v němž podporuje zamítnutí žaloby na neplatnost programu řešení krize z důvodu neopodstatněnosti.

26. Dne 13. června 2023 se konalo jednání, na němž Parlament, Rada, Komise, SFL a SRB přednesly ústní vyjádření.

VI. Analýza

27. Na podporu svého kasačního opravného prostředku uplatňuje Komise tři důvody. Zaprvé tvrdí, že se Tribunál dopustil nesprávného právního posouzení, když dospěl k závěru, že program řešení krize přijatý SRB vyvolává závazné právní účinky. Zadruhé Komise tvrdí, že Tribunál uznal za přijatelnou žalobu proti nesprávnému žalovanému, čímž porušil právo Komise na obhajobu. Konečně Komise tvrdí, že odůvodnění Tribunálu je vnitřně rozporné.

28. Všechny tři důvody kasačního opravného prostředku se redukují na jedinou otázku: je správný závěr Tribunálu, že žalobu napadající program řešení krize pro Banco Popular lze podat proti SRB? Budu proto tyto důvody analyzovat společně.

29. Z mé analýzy vyplývá, že Tribunál pochybil. Právně odpovědným autorem programu řešení krize je Komise, přičemž v takové situaci, jako je situace v projednávané věci, kdy Komise schválila program řešení krize, lze žalobu na neplatnost podat pouze proti tomuto orgánu.

30. Tento závěr vyplývá z nařízení o SRM, kterým unijní normotvůrce upravil postup řešení krize a rozdělil úkoly mezi různé subjekty. Na rozdíl od jednoho z argumentů Komise se však nedomníám, že by takové řešení ukládala doktrína stanovená v rozsudku ve věci Meroni¹⁷.

31. Unijní normotvůrce mohl na SRB delegovat pravomoc nezávisle přijímat programy řešení krize v individuálních věcech za podmínek stanovených ve zmocňovací normě a s výhradou soudního přezkumu. To však neučinil. Naopak učinil legislativní rozhodnutí SRB takovou samostatnou pravomoc neudělit, ale podřídil ji dodatečnému schválení ze strany Komise.

32. Abych své závěry odůvodnila, budu postupovat následujícím způsobem. Nejprve popíšu SRB a jeho úlohu, jakož i úlohu Komise a Rady podle nařízení o SRM (oddíl A1). Z toho vyplývá, že existují čtyři různé scénáře vedoucí ke vstupu postupu řešení krize v platnost (oddíl A2). Dále vysvětlím, že doktrína stanovená v rozsudku ve věci Meroni ve stávající podobě nevyžadovala, aby se do rozhodnutí přijatých SRB v individuálních věcech zapojovala Komise nebo Rada (oddíl B1). Poté dokážu, že legislativní rozhodnutí tak učinit přesto činí Komisi právně odpovědným autorem programu řešení krize (oddíl B2). Žalobkyně tedy nesprávně podaly svou žalobu proti SRB a Tribunál ji nesprávně uznal za přijatelnou.

¹⁷ – Pro další vysvětlení této doktríny viz bod 76 níže.

A. O SRB a úloze různých subjektů v rámci postupu řešení krize

1. O SRB

33. Bod 31 odůvodnění nařízení o SRM se uvádí, že SRB „[by měl] být zvláštní agenturou Unie se zvláštní strukturou odpovídající jeho úkolům, která se odchyluje od modelu všech ostatních agentur Unie¹⁸“. SRB je jednou z více než 35 agentur, které působí na unijní úrovni, z nichž každá má svou zvláštní strukturu, úkoly a pravomoci. Jak zdůrazňují různí odborníci, Smlouvy zatím řádně nezohledňují tento proces vytváření agentur¹⁹, jehož jedním projevem je také SRB.

34. Článek 16 odst. 1 nařízení o SRM opravňuje SRB rozhodnout o tom, zda přistoupí k řešení krize. SRB zahajuje postup řešení krize poté, co ECB zjistí, že úvěrová instituce je v selhání nebo že je její selhání pravděpodobné²⁰. Za určitých podmínek však může SRB provést ohledně selhání nebo pravděpodobného selhání také vlastní posouzení²¹. Ačkoli tedy postup řešení krize v zásadě zahajuje posouzení ECB, SRB ho může zahájit i samostatně.

35. SRB může rozhodnout o zahájení řešení krize pouze v případě, že je to ve veřejném zájmu²². Pokud se SRB rozhodne přistoupit k řešení krize, rozhodne také o tom, jaký nástroj k řešení krize bude použit²³.

36. Všichni účastníci řízení před Soudním dvorem se shodli na tom, že tato rozhodnutí SRB mají diskreční povahu a podléhají kontrole ze strany Komise²⁴.

37. Pokud SRB dospěje k závěru, že řešení krize je ve veřejném zájmu, může Komise do 12 hodin od obdržení programu řešení krize navrhnout Radě, aby proti tomuto závěru vznesla námitku, že řešení krize splňuje kritérium veřejného zájmu²⁵. V tomto ohledu je prostor SRB pro uvážení omezen Komisí a Radou.

¹⁸ – Parlament byl na jednání požádán, aby objasnil, co se tímto bodem odůvodnění rozumí. Odpověděl tak, že jeho účelem bylo objasnit, že SRB má více pravomocí, než kolik jich obvykle bývá agenturám svěřováno, avšak nic to nemění na skutečnosti, že SRB tvoří součást komplexního správního řízení. SFL na jednání uvedla, že vzhledem k centralizované pravomoci SRB k řešení krize je to agentura jako žádná jiná.

¹⁹ – Proces vytváření agentur byl popsán jako proces, při němž je veřejná moc převáděna na specializované veřejnoprávní orgány, které jsou odděleny od tradičně chápaných zákonodárných nebo výkonných orgánů. Verhoest, K., van Thiel, S., a De Vadder, S., „Agencification in Public Administration“, *Oxford Research Encyclopaedia of Politics*, 2021, s. 2.

²⁰ – ECB tak činí po konzultaci se SRB v souladu s čl. 18 odst. 1 druhým pododstavcem nařízení o SRM.

²¹ – Tamtéž.

²² – Článek 18 odst. 5 nařízení o SRM. SRB zveřejnila svůj přístup k posuzování veřejného zájmu v roce 2019. Viz <https://www.srb.europa.eu/system/files/media/document/2019-06-28_draft_pia_paper_v12.pdf>.

²³ – Článek 23 odst. 1 nařízení o SRM.

²⁴ – Článek 18 odst. 7 druhý pododstavec nařízení o SRM.

²⁵ – Článek 18 odst. 7 třetí pododstavec nařízení o SRM.

38. Pokud však SRB shledá, že řešení krize není ve veřejném zájmu, nařízení o SRM nepředpokládá, že by Komise nebo Rada mohly nesouhlasit. Aniž bych měla v úmyslu předjímat budoucí rozhodnutí Soudního dvora v tomto ohledu²⁶, zpochybnění závěru, že řešení krize není ve veřejné zájmu lze patrně směřovat pouze proti SRB, neboť ten je orgánem, který v dané věci vydává konečné rozhodnutí.

39. Kromě rozhodování o tom, zda přikročit k řešení krize, či nikoli, má SRB pravomoc přijímat v rámci postupu řešení krize řadu dalších individuálních rozhodnutí²⁷.

40. SRB například vypracovává plány řešení krize²⁸ a vydává pokyny vnitrostátním orgánům příslušným k řešení krize za účelem účinného a jednotného uplatňování svých zvláštních pravomocí podle nařízení o SRM²⁹. Je oprávněn uložit úvěrové instituci nebo jejímu mateřskému podniku, aby v rámci včasného zásahu kontaktovaly potenciální kupující, a požadovat od příslušného vnitrostátního orgánu, aby vypracoval předběžný program řešení krize³⁰.

41. SRB rovněž rozhoduje o tom, kdo před přijetím rozhodnutí o řešení krize provede poctivé, obezřetné a realistické ocenění aktiv a závazků úvěrové instituce, a vybírá osobu nezávislou na jakémkoli veřejném orgánu, která toto ocenění provede³¹. Během provádění řešení krize má SRB pravomoc sledovat vnitrostátní orgány příslušné k řešení krize a vydávat jim pokyny³². A konečně SRB má pravomoc provádět šetření³³ a může ukládat sankce subjektům, které neplní jeho rozhodnutí ohledně šetření³⁴.

42. Program řešení krize vypracovaný SRB podléhá schválení Komisí nebo v případě určitých otázek Radou. Před udělením takového schválení není program řešení krize přijatý SRB právně závazný. To mě přivádí ke čtyřem možným scénářům vstupu programu řešení krize v platnost.

²⁶ – Soudní spor týkající se rozhodnutí SRB o nepřijetí programu řešení krize ve vztahu k ABLV Bank dosud probíhá. Žalobkyně původně napadly posouzení ECB ohledně selhání nebo pravděpodobného selhání. Tribunál tyto žaloby zamítl usneseními ze dne 6. května 2019, ABLV Bank v. ECB (T-281/18, EU:T:2019:296), a ze dne 6. května 2019, Bernis a další v. ECB (T-283/18, EU:T:2019:295). Soudní dvůr tato usnesení potvrdil rozsudkem ze dne 6. května 2021, ABLV Bank a další v. ECB (C-551/19 P a C-552/19 P, EU:C:2021:369), přičemž konstatoval, že posouzení ECB není napadnutelným aktem, ale rozhodnutí SRB o nezahájení řešení krize ano. Ve vedlejším soudním sporu, v němž bylo toto rozhodnutí SRB následně napadeno, Tribunál žalobu uznal za přijatelnou, ale ve věci samé ji zamítl rozsudkem ze dne 6. července 2022, ABLV Bank v. SRB (T-280/18, EU:T:2022: 429). Tento rozsudek je v současné době napaden kasačním opravným prostředkem ve věci C-602/22 P ABLV Bank v. SRB. Tento kasační opravný prostředek představuje pro Soudní dvůr ideální příležitost k tomu, aby se zabýval otázkou prostoru SRB pro uvážení při rozhodování o existenci veřejného zájmu na řešení krize.

²⁷ – Hlava V kapitola 2 nařízení o SRM stanoví pravomoci SRB ve vztahu k Jednotnému fondu pro řešení krizí, které však nejsou z hlediska projednávání kasačního opravného prostředku relevantní a nebude zde o nich pojednáno.

²⁸ – Článek 8 odst. 1 nařízení o SRM.

²⁹ – Viz například čl. 8 odst. 3 a čl. 12 odst. 3 nařízení o SRM.

³⁰ – Článek 13 odst. 3 nařízení o SRM.

³¹ – Článek 20 odst. 1 nařízení o SRM. Podle čl. 20 odst. 15 nařízení o SRM samotné ocenění nepodléhá soudnímu přezkumu, ale lze jej napadnout společně s rozhodnutím SRB (toto ustanovení nespecifikuje, o jaké rozhodnutí se jedná, lze však dovodit, že jde o program řešení krize). Tribunál totiž v bodě 141 napadeného rozsudku konstatoval, že toto ustanovení rovněž potvrzuje, že samotný program řešení krize je napadnutelným aktem.

³² – Články 28 a 29 nařízení o SRM.

³³ – Podle článků 34 až 36 nařízení o SRM může SRB podávat žádosti o informace, provádět obecná šetření a kontroly na místě.

³⁴ – Články 38 až 41 nařízení o SRM. Podle čl. 85 odst. 3 nařízení o SRM se jakákoli fyzická nebo právnická osoba, včetně vnitrostátních orgánů příslušných k řešení krize, může proti těmto rozhodnutím odvolat k odvolací komisi.

2. Čtyři scénáře, které mohou nastat poté, co SRB přijme program řešení krize

43. Článek 18 odst. 7 pátý pododstavec nařízení o SRM stanoví, že program řešení krize „může vstoupit v platnost pouze tehdy, nevznesla-li Rada nebo Komise do 24 hodin od jeho předání výborem námitku“. Zbývající část čl. 18 odst. 7 nařízení o SRM stanoví čtyři scénáře vstupu programu řešení krize v platnost, včetně účasti SRB, Komise, a případně Rady.

44. Řešení krize Banco Popular zahrnuje pouze první scénář. K tomuto scénáři se vztahuje moje analýza vedoucí k závěru, že jediným právně odpovědným subjektem, proti němuž by měla směřovat žaloba napadající program řešení krize, je Komise. Mým záměrem není navrhnout plošná řešení, avšak považuji za důležité odlišit daný scénář od ostatních. To pro účely řešení projednávané věci napomůže lépe porozumět vztahu mezi Komisí a SRB.

a) Scénář první: program řešení krize SRB je potvrzen Komisí

45. Komise může program řešení krize potvrdit do 24 hodin od jeho předání ze strany SRB³⁵.

46. Tak tomu bylo v případě řešení krize Banco Popular. Komise neměla žádné námitky a výslovně schválila program řešení krize v plném rozsahu.

47. Vzhledem k tomu, že v tomto scénáři nebyly vzneseny žádné námitky, program řešení krize vstoupil v platnost³⁶.

48. V článku 12.1 programu řešení krize pro Banco Popular se uvádí, že vstupuje v platnost dne 7. června 2017 v 6:30 hodin. To je okamžik, kdy tento program řešení krize schválila Komise, a nikoli okamžik, kdy jej SRB předal Komisi (5:13 hodin).

49. Nicméně v rámci tohoto soudního sporu se ohledně vstupu v platnost objevily různé výklady³⁷. Na jedné straně Tribunál uvedl, že článek 12 programu řešení krize stanoví okamžik, kdy tento program vstupuje v platnost, což jej vedlo k závěru, že samotný program řešení krize je aktem, který může vstoupit v platnost³⁸. Na druhé straně Komise tvrdí, že pro vstup programu řešení krize v platnost je rozhodující jeho schválení³⁹.

50. Jak podrobně rozeberu v oddíle B2, ze znění a systematiky nařízení o SRM je zřejmé, že v tomto scénáři se program řešení krize stává právně závazným aktem právě potvrzením Komisí.

b) Scénář druhý: nečinnost

51. Druhý scénář, který Komise na jednání označila za velmi nepravděpodobný, spočívá v tom, že Komise je po dobu 24 hodin následujících po předání programu řešení krize nečinná.

³⁵ – Článek 18 odst. 7 druhý pododstavec nařízení o SRM.

³⁶ – Článek 18 odst. 7 pátý pododstavec nařízení o SRM.

³⁷ – Určité nejasnosti mohly vzniknout kvůli odkazu na čl. 18 odst. 6 nařízení o SRM uvedenému v čl. 12 odst. 1 programu řešení krize. Toto ustanovení stanoví obsah programu řešení krize, nikoli však postup pro jeho vstup v platnost (ten je naproti tomu toho upraven v čl. 18 odst. 7 nařízení o SRM).

³⁸ – Napadený rozsudek, bod 117.

³⁹ – Což je podle všeho patrné z odkazu na okamžik, kdy jej schválila Komise, a nikoli na okamžik, kdy jej SRB předal Komisi.

52. Článek 18 odst. 7 pátý pododstavec nařízení o SRM podle všeho podporuje závěr, že program řešení krize by, pokud by nebyly vzneseny žádné námitky (a to ani v podobě úplné nečinnosti), vstoupil v platnost i bez potvrzení Komisí.

53. Jedním z možných výkladů je, že v této situaci by jediným aktem s právně závaznými účinky byl samotný program řešení krize. To by bylo v rozporu s argumentem Komise, že její potvrzení je základní podmínkou vstupu programu řešení krize v platnost.

54. Jiným pojetím tohoto scénáře je, že potvrzení Komise je v tomto případě konkludentní a rovněž představuje nezbytnou podmínku pro to, aby program řešení krize vstoupil v platnost. Takto argumentuje Komise ve svém kasačním opravném prostředku.

55. S Komisí lze souhlasit v tom, že se tento scénář dá přirovnat k prvnímu scénáři a bez ohledu na absenci výslovného potvrzení je třeba program řešení krize napadat vůči Komisi, která je za něj právně odpovědná.

56. Je však třeba obezřetnosti, pokud Komise nečiní žádné výslovné kroky, neboť to může naznačovat, že její úloha při schvalování programu řešení krize připraveného SRB nebyla skutečná, ale pouze symbolická⁴⁰. Vzhledem k tomu, že řešení krize Banco Popular je vůbec prvním řešením krize podle nařízení o SRM, nelze říci, zda Komise bude potvrzovat programy řešení krize konkludentně i v budoucnu. Zatím nezbyvá než jí důvěřovat, že takto postupovat nebude⁴¹.

c) Scénář třetí: Komise vznesl námitky proti diskrečním aspektům programu řešení krize

57. Komise může vznést námitky proti diskrečním aspektům⁴² programu řešení krize⁴³. V takovém případě musí své námitky odůvodnit⁴⁴.

58. V napadeném rozsudku měl Tribunál za to, že Komise nemůže vznášet námitky proti čistě technickým aspektům programu řešení krize ani je měnit⁴⁵. Uvedený soud tedy dospěl k závěru, že program řešení krize vyvolává nezávislé právní účinky. Obdobný postoj ve své kasační odpovědi zaujal i SRB.

⁴⁰ – Tribunál v pilotní věci, v níž nebyl podán kasační opravný prostředek [rozsudek ze dne 1. června 2022, Algebris (UK) a Anchorage Capital Group v. Komise (T-570/17, EU:T:2022:314, bod 122)], dospěl k závěru, že Komise musí program řešení krize potvrdit výslovně, aby nedošlo k porušení doktríny stanovené v rozsudku ve věci Meroni. Vzhledem k mému postoji k použitelnosti doktríny stanovené v rozsudku ve věci Meroni na SRB (viz oddíl B1 níže) nesouhlasím s tím, že by rozsudkem ve věci Meroni byla Komisi uložena povinnost program řešení krize výslovně schválit.

⁴¹ – Z nečinnosti vyplývá obava, že se Komise může stát netečnou a podřízenou SRB. Viz Adamski, D., „The ESMA doctrine: a constitutional revolution and the economics of delegation“, *European Law Review* 812, sv. 39(4), 2014, s. 817 a 818 (kde je uveden argument, že spoléhá-li se zmocnitel na technické a odborné znalosti zmocněnce, vzniká riziko informační asymetrie, která vede k tomu, že politická rozhodnutí ve výsledku činí zmocněnec, přičemž zmocnitel je pouze schvaluje).

⁴² – Účastníci řízení o kasačním opravném prostředku na jednání odkazovali na volbu nástroje k řešení krize, soulad s účely řešení krize a další netechnické aspekty postupu řešení krize.

⁴³ – Článek 18 odst. 7 druhý pododstavec nařízení o SRM. To platí s vyloučením (i) posouzení veřejného zájmu a (ii) výše prostředků z Jednotného fondu pro řešení krizí, které mají být použity. Pokud má Komise výhrady k některému z těchto aspektů, musí navrhnout Radě, aby vznesla námitku (čl. 18 odst. 7 třetí pododstavec nařízení o SRM). Touto situací se budu zabývat v rámci čtvrtého scénáře.

⁴⁴ – Článek 18 odst. 7 šestý pododstavec nařízení o SRM.

⁴⁵ – Napadený rozsudek, body 132 a 137.

59. Námitky Komise se skutečně mohou týkat pouze diskrečních otázek. Diskreční část programu je však založena na závěrech vyvozených z jeho nediskrečních částí. Komise by například mohla vznést námitky proti volbě nástroje k řešení krize navrženého SRB z důvodu, že z ocenění banky vyvozuje jiný závěr.

60. V rámci tohoto scénáře má SRB osm hodin na to, aby program řešení krize upravit v souladu s důvody uvedenými Komisí⁴⁶.

61. V každém případě, pokud Komise vznesla proti programu řešení krize námitky, nemůže program vstoupit v platnost, aniž by tyto námitky byly zohledněny. Podle mého názoru se jeví jako rozumné, aby Komise odpovídala za program řešení krize i v rámci tohoto scénáře.

d) Scénář čtvrtý: účast Rady

62. Řešení krize musí být nezbytné ve veřejném zájmu⁴⁷. Kromě toho jedním z možných nástrojů k řešení krize je rekapitalizace z vnitřních zdrojů, pro niž lze použít prostředky z Jednotného fondu pro řešení krizí (dále jen „Fond“)⁴⁸. Toto jsou dva aspekty programu řešení krize, které podléhají kontrole Rady.

63. Komise může do 12 hodin od předání programu řešení krize⁴⁹ navrhnout Radě, aby zaprvé vznesla námitku proti tomuto programu řešení krize, pokud program řešení krize není ve veřejném zájmu, nebo zadruhé schválila návrh Komise na podstatnou změnu výše prostředků z fondu, které mají být použity, nebo proti němu vznesla námitku.

64. Rada v rámci tohoto scénáře rozhoduje prostou většinou⁵⁰ a musí uvést důvody pro uplatnění pravomoci vznést námitku⁵¹.

65. Pokud Rada vznesla námitku ohledně existence veřejného zájmu, bude příslušný subjekt zlikvidován v souladu s vnitrostátním právem⁵². Rada tak má pravomoc řešení krize zcela zastavit.

66. Pokud Rada schválí návrh Komise na vznesení námitky nebo na změnu ohledně použití fondu, SRB do osmi hodin odpovídajícím způsobem upraví program řešení krize⁵³.

67. Podobně jako v případě třetího scénáře Komise vznáší námitky, ale na rozdíl od tohoto scénáře je nemůže uplatnit vůči SRB bez souhlasu Rady. Existuje tedy několik dalších možností vývoje: Rada může vyslovit souhlas, ale může také odmítnout stanovisko Komise, a tím odsouhlasit původním program SRB.

⁴⁶ – Článek 18 odst. 7 sedmý pododstavec nařízení o SRM. Není výslovně stanoveno, zda Komise musí pozměněný program znovu potvrdit.

⁴⁷ – Článek 18 odst. 1 písm. c) nařízení o SRM.

⁴⁸ – Článek 27 nařízení o SRM. Tento nástroj nebyl v rámci řešení krize Banco Popular použit. Do této analýzy je zahrnut pouze pro úplnost.

⁴⁹ – Článek 18 odst. 7 třetí pododstavec nařízení o SRM.

⁵⁰ – Článek 18 odst. 7 čtvrtý pododstavec nařízení o SRM.

⁵¹ – Článek 18 odst. 7 šestý pododstavec nařízení o SRM.

⁵² – Článek 18 odst. 8 nařízení o SRM.

⁵³ – Článek 18 odst. 7 sedmý pododstavec nařízení o SRM.

68. Co je v tomto čtvrtém scénáři napadnutelným aktem? Pokud stanovisko Rady vyústí v zamítnutí programu řešení krize (například z důvodu nedostatku veřejného zájmu), jediným aktem, který lze napadnout, je stanovisko Rady. Program řešení krize v takovém scénáři neexistuje.

69. Pokud však Rada nesouhlasí s Komisí a potvrdí veřejný zájem na řešení krize, může program vstoupit v platnost. A to i přesto, že nebyl potvrzen Komisí. Kdo by měl být žalovaným v žalobě, kterou je takový program napaden? Pouze Rada? Rada společně s Komisí? Podobná otázka vyvstává tehdy, pokud se výše prostředků z Fondu, které mají být použity, změni v důsledku neshody mezi Radou a Komisí.

70. Nařízení o SRM o těchto otázkách mlčí.

71. Opět, aniž bych měla v úmyslu vyloučit jiné řešení v případě, že vyvstane nějaká konkrétní otázka, se při abstraktním posouzení těchto situací přikláním k závěru, že Komise musí být v případě napadení programu řešení krize zapojena vždy (společně s Radou, nebo dokonce i sama). Jak vysvětlím v oddíle B2, rozsah, v němž se Komise na rozdíl od Rady podílí na postupu řešení krize, svědčí ve prospěch takového názoru.

B. Komise je právně odpovědná za program řešení krize pro společnost Banco Popular

72. Jak již bylo zmíněno, navrhuji Soudnímu dvoru, aby konstatoval, že Tribunál nesprávně vyložil nařízení o SRM, když dospěl k závěru, že program řešení krize pro Banco Popular je aktem, který lze přičíst SRB, a nikoli Komisi. Navrhuji proto, aby Soudní dvůr vyhověl kasačnímu oprávněnému prostředku a zrušil napadený rozsudek. Moje argumenty se však zcela neshodují s argumenty Komise.

73. Především nesouhlasím s argumentem Komise, že doktrína stanovená v rozsudku ve věci Meroni vyžaduje, aby byl program řešení krize přičítán jí. Takový výklad však namísto toho vyplývá ze znění a systematiky nařízení o SRM.

74. Než uvedu důvody pro takový výklad nařízení o SRM (2), nejprve vysvětlím, jak by měla být doktrína stanovená v rozsudku ve věci Meroni chápána dnes (1).

1. Přenesení diskrečních pravomocí: od rozsudku ve věci Meroni k rozsudku ve věci ESMA

75. Jedním z argumentů, jichž se Komise v tomto kasačním oprávněném prostředku dovolává, je, že udělení diskreční pravomoci SRB by bylo v rozporu s doktrínou stanovenou v rozsudku ve věci Meroni a zásadou institucionální rovnováhy⁵⁴. Když se podíváme do legislativní historie, po

⁵⁴ – Je diskutabilní, zda důvodem, na němž byl rozsudek ve věci Meroni založen, bylo pouze zajištění institucionální rovnováhy, nebo zda se jednalo rovněž o umožnění účinného soudního přezkumu. K názoru, že k vydání rozhodnutí Soudního dvora ve věci Meroni vedly obě tyto obavy, viz stanovisko generálního advokáta N. Jääskinena ve věci Spojené království v. Rada a Parlament (C-270/12, EU:C:2013:562, bod 64). Viz rovněž Chamon, M., „EU Agencies between Meroni and Romano or the Devil and the Deep Blue Sea“, *Common Market Law Review*, sv. 48, 2011, s. 1055, na s. 1058 a 1059 (v němž autor tvrdí, že ztotožňování rovnováhy pravomocí uvedené v rozsudku ve věci Meroni s institucionální rovnováhou zavedenou v roce 1990 je neodůvodněné, neboť prvně zmíněná by měla být spíše chápána jako odkaz na systém soudní ochrany zakotvený ve Smlouvě).

zásahu Rady do legislativního postupu⁵⁵ nebyla SRB pravomoc vyvolávat závazné právní účinky vůči jednotlivcům udělena. To bylo považováno za nezbytné k zajištění souladu s doktrínou stanovenou v rozsudku ve věci Meroni.

76. Doktrína je pojmenována podle rozsudku ve věci Meroni, který byl vynesen již v roce 1958⁵⁶. V té době ještě neexistovala Komise, jak ji známe dnes, ale Vysoký úřad Evropského společenství uhlí a oceli. Vysoký úřad přenesl pravomoci v oblasti finanční stránky fungování systému železného šrotu na soukromý subjekt. Soudní dvůr dospěl k závěru, že Vysoký úřad směl převádět pouze jasně vymezené výkonné pravomoci, které musely být zcela pod dohledem Vysokého úřadu⁵⁷.

77. Rozsudek ve věci Meroni se stal vzorem pro posuzování přenášení pravomocí podle unijního práva⁵⁸. Často je chápán tak, že jím bylo zavedeno pravidlo, podle něhož nelze přenášet diskreční pravomoci⁵⁹.

78. Vyloučení přenesení diskrečních pravomocí na jakýkoli orgán kromě Komise však neodpovídá dnešní realitě⁶⁰. Mnoho agentur zřízených na unijní úrovni má pravomoc přijímat právně závazná rozhodnutí, která nutně vyplývají z určité úrovně uvážení⁶¹.

79. Definici diskreční pravomoci, kterou považují za užitečnou a v unijním kontextu použitelnou, poskytl Lord Diplock: „Samotný pojem diskreční pravomoci zahrnuje právo volby mezi více možnými postupy, přičemž rozumní lidé zde mají prostor pro různé názory, pokud jde o to, kterému postupu má být dána přednost⁶²“.

⁵⁵ – Právní služba Rady považovala původní návrh za příliš široký a nepřesný, neboť umožňoval SRB rozhodovat nejen o záležitostech technické povahy, a tedy v rozporu s doktrínou stanovenou v rozsudku ve věci Meroni. Viz Rada Evropské unie, stanovisko právní služby k přenášení pravomocí na SRB, Brusel, 7. října 2013, dokument č. 14547/13, s. 17 a 26 (dále jen „stanovisko CLS k přenášení pravomocí“). Viz rovněž bod 24 odůvodnění nařízení o SRM, podle něhož odůvodnění zapojení Komise a Rady vychází z pojetí doktríny Meroni stanovené výslovně ve stanovisku CLS k přenášení pravomocí.

⁵⁶ – Rozsudek ze dne 13. června 1958, Meroni v. Vysoký úřad (9/56, EU:C:1958:7).

⁵⁷ – Rozsudek ze dne 13. června 1958, Meroni v. Vysoký úřad (9/56, EU:C:1958:7, s. 152).

⁵⁸ – Konvenční výklad rozsudku ve věci Meroni by mohl být chápán tak, že účelem tohoto rozhodnutí je zachování institucionální rovnováhy, přičemž tento závěr vyplývá z odkazu Soudního dvora na rovnováhu pravomocí. Viz Chamon, cit. dílo, poznámka pod čarou 54, s. 1058 a 1059. Viz rovněž stanovisko CLS k přenášení pravomocí, s. 3 až 5.

⁵⁹ – Rozsudek ze dne 13. června 1958, Meroni v. Vysoký úřad (9/56, EU:C:1958:7, s. 154). Chamon doplňuje šest dalších důsledků rozsudku ve věci Meroni, které byly identifikovány v literatuře: „(1) delegující orgán nemůže přenášet více pravomocí, než sám má; (2) delegující orgán by měl zajistit průběžnou kontrolu; (3) přenesení pravomocí nemůže být implicitní, ale musí být stanoveno výslovně; (4) měl by být zajištěn nepřetržitý soudní dohled; (5) neměla by být narušena institucionální rovnováha a (6) přenesení pravomocí by mělo být skutečně nezbytné pro plnění příslušných úkolů“. Chamon, M., „The Empowerment of Agencies under the Meroni Doctrine and Article 114 TFEU: Comment on United Kingdom v Parliament and Council (Short-selling) and the Proposed Single Resolution Mechanism“, *European Law Review*, sv. 39(3), 2014, s. 380, na s. 382.

⁶⁰ – Simoncini, M., „Live and let die? The Meroni doctrine in 2023“, dostupné na adrese <<https://eulawlive.com/op-ed-live-and-let-die-the-meroni-doctrine-in-2023-by-marta-simoncini/>>.

⁶¹ – Ve stanovisku CLS k přenášení pravomocí jsou zmíněny Evropská agentura pro léčivé přípravky, evropské orgány dohledu, jako je Evropský orgán pro bankovníctví, a ESMA (s. 5, poznámka pod čarou č. 11). Při pohledu na článek 58a statutu Soudního dvora zjistíme, že přinejmenším čtyři další úřady a agentury vydávají individuální rozhodnutí, která jsou po vnitřním přezkumném řízení přímo přezkoumatelná unijními soudy: Úřad EU pro duševní vlastnictví, Odrůdový úřad Společenství, Evropská agentura pro chemické látky a Agentura EU pro bezpečnost letectví. Zajímavé je, že návrh na změnu statutu Soudního dvora zahrnuje změnu článku 58a, kterou je do seznamu agentur doplněn také SRB. Viz článek 3 návrhu nařízení, kterým se mění Protokol č. 3 o statutu Soudního dvora Evropské unie. Dostupný na adrese <https://curia.europa.eu/jcms/jcms/p1_3866197/en/>.

⁶² – Ministr pro školství a vědu v. Tameside MBC [1976] UKHL 6, s. 17. Viz rovněž stanovisko generálního advokáta N. Emilioua ve věci ECB v. Crédit lyonnais (C-389/21 P, EU:C:2022:844, bod 44).

80. Diskreční pravomoc je nezbytnou součástí normotvorby: přijímání pravidel obecně závazných pro všechny za stejných podmínek, která jsou výsledkem politických rozhodnutí. Taková pravomoc je stále častěji přenášena na výkonnou moc⁶³. V EU může být přijímání obecných pravidel přeneseno pouze na Komisi⁶⁴. Lze namítnout, že unijní normotvorba musí zůstat v rukou unijních orgánů.

81. Diskreční pravomoc je však přítomna i v individuálním rozhodování⁶⁵. Uplatňování určitého pravidla na individuální skutkový rámec je zřídka, pokud vůbec někdy, automatické⁶⁶; obvykle zahrnuje proces rozhodování. Takové diskreční rozhodování je v jednotlivých věcech vedeno a omezováno obecnými pravidly vyššího řádu.

82. Vývoj unijní právní úpravy týkající se přenášení pravomocí se však nezastavil v roce 1958. Moje argumentace spočívá v tom, že současná doktrína stanovená v rozsudku ve věci Meroni vyžaduje, aby bylo rozlišováno mezi přenášením pravomocí vytvářet pravidla a diskrečních pravomocí přijímat individuální rozhodnutí. Prvně jmenované pravomoci nelze přenášet na agentury. Naopak ve druhém případě tak učinit lze, avšak výkon těchto pravomocí musí být dostatečně omezen zmocňovacím aktem.

83. To vyplývá z judikatury vytvořené po rozsudku ve věci Meroni.

84. První relevantní věcí je Romano⁶⁷. V této věci byla Správní komise pro sociální zabezpečení migrujících pracovníků (dále jen „správní komise“) zmocněna Radou k tomu, aby pro vnitrostátní orgány stanovila konverzní koeficienty pro určování částek, které mají být vypláceny osobám jako náhrada rozdílu mezi výší důchodových nároků z více členských států.

85. Soudní dvůr dospěl k závěru, že takový orgán, jako je správní komise, nemohl být zmocněn k přijímání „aktů normativní povahy“⁶⁸. Soudní dvůr odkázal na článek 155 Smlouvy o EHS, který upravoval pravomoci Komise. Pochybení Rady tedy podle všeho spočívalo v tom, že uvedenou pravomoc nepřenesla na Komisi⁶⁹. Na podporu tohoto závěru Soudní dvůr odkázal na články 173 a 177 Smlouvy o EHS [nyní články 263 a 267 SFEU], v nichž v té době nebyl zmíněn soudní přezkum rozhodnutí takových orgánů, jako je správní komise.

86. V důsledku toho nebyl konverzní koeficient pro určování výše důchodů, které mají být vypláceny, stanovený správní komisí pro vnitrostátní orgány závazný.

87. Další relevantní věcí je ESMA, známá rovněž jako Prodej na krátko⁷⁰. Evropská agentura pro cenné papíry a trhy (dále jen „ESMA“) byla zřízena jako součást reakce EU na finanční krizi s cílem posílit dohled nad finančními trhy na unijní úrovni⁷¹. V roce 2012 byla ESMA dodatečně

⁶³ – Galligan, D. J., „Arbitrariness and Formal Justice in Discretionary Decisions“, v Galligan D. J., (ed.), *Essays in Legal Theory: A Collaborative Work*, Melbourne University Press, 1984, s. 145.

⁶⁴ – Ustanovení čl. 290 odst. 1 SFEU dále stanoví, že Komise může na základě přenesení pravomocí pouze doplňovat nebo měnit některé prvky legislativního aktu, které nejsou podstatné.

⁶⁵ – Pokud jde o klasický popis diskreční pravomoci v rámci správního rozhodování, viz Galligan, D. J., *Discretionary Powers: A Legal Study of Official Discretion*, Clarendon Press, 1986, dotisk 2011.

⁶⁶ – Bez ohledu na úroveň technických znalostí nebo odbornosti není ten, kdo rozhoduje, nikdy pouze *la bouche de la loi*, parafrázujeme-li Montesquieu. Viz rovněž Mendes, J., „Bounded Discretion in EU Law: A Limited Judicial Paradigm in a Changing EU“, *Modern Law Review*, sv. 80 (3), 2017, 443.

⁶⁷ – Rozsudek ze dne 14. května 1981, Romano (98/80, EU:C:1981:104).

⁶⁸ – Tamtéž bod 20.

⁶⁹ – Viz Chamon, cit. dílo, poznámka pod čarou 54, s. 1063.

⁷⁰ – Rozsudek ze dne 22. ledna 2014, Spojené království v. Parlament a Rada (C-270/12, EU:C:2014:18).

⁷¹ – Stanovisko generálního advokáta N. Jääskinen ve věci Spojené království v. Rada a Parlament (C-270/12, EU:C:2013:562, bod 2).

udělena pravomoc přijímat rozhodnutí týkající se jednotlivých účastníků trhu, pokud má za to, že existuje „ohrožení správného fungování a integrity finančních trhů nebo stability celého finančního systému v Unii“⁷².

88. Spojené království se domáhalo zrušení ustanovení, které ESMA tuto pravomoc uděluje. Tvrdilo, že byly porušeny doktríny stanovené v rozsudcích ve věcech Meroni a Romano, neboť ESMA byla udělena diskreční pravomoc vydávat opatření normativní povahy. Kromě toho Spojené království tvrdilo, že články 290 a 291 SFEU upravují přenášení a výkon pravomocí v unijním právu vyčerpávajícím způsobem, s výjimkou případů, kdy jsou takové pravomoci udělovány agenturám⁷³.

89. Soudní dvůr se ve věci ESMA zabýval požadavky stanovenými v rozsudku ve věci Meroni v kontextu Lisabonské smlouvy a dospěl k závěru, že je nadále zakázáno udělit „značnou diskreční pravomoc“ agentuře⁷⁴. Rozhodl však, že pravomoci udělené ESMA jsou přesně vymezeny a mohou být předmětem soudního přezkumu. ESMA je oprávněna jednat pouze v případě, že existuje „ohrožení správného fungování a integrity finančních trhů nebo stability celého finančního systému v Unii nebo jeho části [s] přeshraniční[mi] důsledky“⁷⁵.

90. Soudní dvůr nepovažoval za relevantní, že samotné vymezení těchto širokých pojmů může samo o sobě zahrnovat použití diskreční pravomoci⁷⁶. Namísto toho zdůraznil potřebu, aby ESMA skloubila specifické technické a profesní znalosti⁷⁷. Ve spojení s omezením výkonu pravomocí ESMA, které Soudní dvůr považoval za dostatečné, rozhodl, že nebyl porušen zákaz přenášení diskrečních pravomocí stanovený v rozsudku ve věci Meroni.

91. Soudní dvůr se dále zabýval rozsudkem ve věci Romano. V návaznosti na návrh generálního advokáta N. Jääskina⁷⁸ konstatoval, že vzhledem k tomu, že články 263 a 267 SFEU již výslovně umožňují soudní přezkum aktů agentur, omezení stanovené v rozsudku ve věci Romano se již neuplatní⁷⁹.

92. ESMA při přijímání individuálního rozhodnutí týkajícího se konkrétního účastníka trhu zcela jistě bez ohledu na omezení vyplývající ze zmocňovací normy uplatnila svou diskreční pravomoc. Na základě rozsudku ve věci ESMA mám tedy za to, že přenesení diskrečních pravomocí v rámci individuálního rozhodování na agentury je přípustné, podléhá-li soudnímu přezkumu.

⁷² – Článek 28 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 236/2012 ze dne 14. března 2012 o prodeji na krátko a některých aspektech swapů úvěrového selhání (Úř. věst. 2012, L 86, s. 1).

⁷³ – Spojené království navíc tvrdilo, že článek 114 SFEU je nesprávným právním základem. Generální advokát N. Jääskinen s tím souhlasil a doporučil Soudnímu dvoru, aby žalobě Spojeného království z tohoto důvodu vyhověl. Viz stanovisko generálního advokáta N. Jääskina ve věci Spojené království v. Rada a Parlament (C-270/12, EU:C:2013:562, body 6 a 48 až 53). Soudní dvůr s tímto nesouhlasil.

⁷⁴ – Viz rozsudek ze dne 22. ledna 2014, Spojené království v. Parlament a Rada (C-270/12, EU:C:2014:18, bod 42).

⁷⁵ – Tamtéž, body 46 a 47. Viz rovněž stanovisko generálního advokáta N. Jääskina ve věci Spojené království v. Rada a Parlament (C-270/12, EU:C:2013:562, bod 42). Soudní dvůr při konstatování, že diskreční pravomoc ESMA je značně omezena, dále poukázal na povinnost ESMA konzultovat Evropskou radu pro systémová rizika a informovat příslušné vnitrostátní orgány a přezkoumávat svá opatření alespoň jednou za tři měsíce. Soudní dvůr konečně považoval za relevantní skutečnost, že Komisi je svěřena pravomoc přijímat akty v přenesené pravomoci za účelem stanovení kritérií a faktorů, které ESMA zohlední, pokud nastanou nepříznivé události nebo nepříznivý vývoj a objeví se hrozby (body 50 a 51).

⁷⁶ – Pokud jde o kritiku tohoto tvrzení, viz rozsudek ve věci Mendes, cit. dílo, poznámka pod čarou 66, s. 447 a 448; Chamon, cit. dílo, poznámka pod čarou 59, s. 393.

⁷⁷ – Rozsudek ze dne 22. ledna 2014, Spojené království v. Parlament a Rada (C-270/12, EU:C:2014:18, body 52, 82 a 85).

⁷⁸ – Stanovisko generálního advokáta N. Jääskina ve věci Spojené království v. Rada a Parlament (C-270/12, EU:C:2013:562, body 74 a 88) (v němž uvedl, že bez ohledu na změny, které přinesla Lisabonská smlouva, pokud jde o soudní přezkum aktů agentur a jejich výslednou schopnost přijímat právně závazné akty – čímž se rozsudek ve věci Romano stává irelevantním – musí akt, kterým jsou pravomoci přenášeny, „stanovit dostatečně jasná kritéria, aby bylo možné provádět pravomoci soudně přezkoumat“).

⁷⁹ – Viz rozsudek ze dne 22. ledna 2014, Spojené království v. Parlament a Rada (C-270/12, EU:C:2014:18, bod 65).

93. Celkově lze z rozsudků ve věcech Romano a ESMA vyvodit závěr, že na agentury nelze přenést pravomoc přijímat obecně použitelné akty, avšak že jim lze udělit jasné vymezené výkonné pravomoci, které podléhají soudnímu přezkumu⁸⁰.

94. Proto by udělení pravomoci SRB rozhodovat o programu řešení krize bez potvrzení Komisí nebylo v rozporu s doktrínou stanovenou v rozsudku ve věci Meroni. Nařízení o SRM omezuje a dostatečně přesně řídí výkon pravomocí SRB: SRB může přikročit k řešení krize pouze tehdy, shledá-li, že takto učinit je ve veřejném zájmu. Tento závěr je sice diskreční povahy, avšak nikoli svévolný, neboť nařízení o SRM jej omezuje požadavkem dosažení jednoho z účelů řešení krize podle čl. 14 odst. 2 tohoto nařízení⁸¹. Dále vyžaduje posouzení toho, zda by tyto účely nebyly narušeny, pokud by banka byla likvidována podle vnitrostátního práva⁸².

95. To ponechává prostor pro různá řešení v individuálních věcech, ale hlavní politická rozhodnutí byla učiněna v nařízení o SRM: existují vyjmenované situace, kdy je nezbytné tržní opatření, přičemž je požadováno vyvážení výsledků ponechání banky jejímu osudu na trhu a zásahu ze strany EU. Navíc pokud by bylo individuální rozhodnutí ponecháno pouze na SRB, podléhalo by soudnímu přezkumu unijními soudy.

96. Přenesení pravomoci přijímat individuální diskreční rozhodnutí na SRB by bylo v souladu se standardy zavedenými rozsudky ve věcech Meroni a ESMA, a to i bez nutnosti schválení vstupu programu řešení krize v platnost Komisí.

97. I přesto unijní normotvůrce takto postup řešení krize neupravil. V následující části dokážu, že pro účely rozhodnutí o projednávaném kasačním opravném prostředku jsou relevantní legislativní rozhodnutí obsažená v nařízení o SRM, a nikoli doktrína stanovená v rozsudku ve věci Meroni.

2. Proč je Komise právně odpovědná za program řešení krize pro Banco Popular?

98. Závěr, že Komise je právně odpovědná za program řešení krize, a je tak řádnou žalovanou v této žalobě na neplatnost, vyplývá ze znění a systematiky nařízení o SRM. Je tedy výsledkem volby, kterou učinil unijní normotvůrce.

99. Jakmile SRB uplatní svou diskreční pravomoc a přijme program řešení krize, musí tento program předat Komisi ke schválení.

100. *Takový* program řešení krize může vstoupit v platnost *pouze* tehdy, nevznesla-li Komise nebo Rada námitku do 24 hodin od okamžiku, kdy jí SRB tento program předal. Je tedy zřejmé, že program řešení krize přijatý SRB se nemůže stát právně závazným aktem bez schválení Komisí (nebo v určitých situacích Radou).

⁸⁰ – SRB není první agenturou, která má pravomoc vydávat v individuálních věcech diskreční rozhodnutí, aniž by k tomu potřebovala schválení ze strany Komise. K tomu viz poznámka pod čarou 61 výše.

⁸¹ – Účely řešení krize v tomto ustanovení vyjmenované jsou: „a) zajistit kontinuitu zásadních funkcí; b) zabránit významným nepříznivým dopadům na finanční stabilitu, zejména zabráněním šíření krize, mimo jiné v rámci tržní infrastruktury, a udržení tržní disciplíny; c) chránit veřejné finanční prostředky tím, že se minimalizuje spoléhání se na mimořádnou veřejnou finanční podporu; d) chránit vkladatele, na něž se vztahuje směrnice [Evropského parlamentu a Rady 2014/49/EU ze dne 16. dubna 2014 o systémech pojištění vkladů (Úř. věst. 2014, L 173, s. 149)], a investory, na něž se vztahuje směrnice [Evropského parlamentu a Rady 97/9/ES ze dne 3. března 1997 o systémech pro odškodnění investorů (Úř. věst. 1997, L 84, s. 22)]; e) chránit finanční prostředky a aktiva klientů“.

⁸² – Článek 18 odst. 5 nařízení o SRM stanoví, že „[...] opatření k řešení krize [se] považují za opatření ve veřejném zájmu, pokud jsou nezbytná pro dosažení jednoho nebo více účelů řešení krize stanovených v článku 14, jsou ve vztahu k uvedeným účelům přiměřená a likvidací subjektu v běžném úpadkovém řízení by uvedených účelů řešení krize ve stejné míře dosaženo nebylo“.

101. Tribunál dospěl na základě čl. 16 odst. 1⁸³ a článku 47⁸⁴ nařízení o SRM k závěru, že skutečným autorem řešení krize je SRB, který by měl být od tohoto okamžiku žalován v řízení o neplatnosti. Unijní normotvůrce však koncipoval postup řešení krize tak, že nezávislost SRB při přijímání programu řešení krize nedostačuje k tomu, aby mu bylo přiznáno zákonné autorství tohoto aktu. Program řešení krize z právního hlediska neexistuje, pokud není schválen Komisí.

102. Komise tvrdí, a já s ní plně souhlasím, že odůvodnění Tribunálu je vnitřně rozporné. Tribunál na jedné straně uznal, že schválení programu řešení krize Komisí je nezbytnou podmínkou pro jeho vstup v platnost⁸⁵. Na druhé straně konstatoval, že program řešení krize je aktem, který může vstoupit v platnost a vyvolat nezávislé právní účinky⁸⁶.

103. V projednávané věci však program řešení krize samostatné právní účinky zjevně nevyvolal. Stal se právně závazným teprve v okamžiku, kdy jej Komise výslovně potvrdila.

104. Určité nejasnosti v napadeném rozsudku vyplývají ze skutečnosti, že lze v postupu řešení krize spatřovat dva formální akty: program řešení krize přijatý SRB a schválení ze strany Komise. Pokud tedy existují dva formální akty, který z nich je napadnutelný?

105. To je však zavádějící otázka. Pojem „napadnutelný akt“ není záležitostí formální, ale materiální. Vhodná otázka spíše zní, co je v tomto případě napadeno? Je zřejmé, že žalobkyně mají zájem na zrušení samotného programu řešení krize nebo jeho částí. Schválení Komise je pro ně relevantní pouze do té míry, že bez něj by program řešení krize neexistoval.

106. V tomto smyslu není schválení Komise nezávislým aktem. Souvisí s programem řešení krize předloženým SRB a bez jeho obsahu postrádá smysl. Ačkoli má tedy potvrzení Komise pouze půl stránky, program řešení krize tvoří jeho předmět, a proto je nedílnou součástí tohoto rozhodnutí.

107. Z téhož důvodu nelze program řešení krize oddělit od jeho schválení, bez něhož nemůže vzniknout. Žádný z těchto dvou aktů není samostatně napadnutelný.

108. Podle mého názoru může být napadnutelným aktem pouze *program řešení krize potvrzený Komisí*. Lze to popsat i obráceně: schválení Komise je napadnutelným aktem, avšak program řešení krize tvoří jeho nedílnou součást.

109. Otázkou zůstává, koho je třeba z právního hlediska považovat za relevantního autora těchto neoddělitelných aktů.

110. Komise v tomto ohledu tvrdí, že Tribunál zcela ignoroval judikaturu Soudního dvora týkající se složených řízení. Podle této judikatury vyvolává závazné právní účinky pouze akt, kterým se celé řízení končí⁸⁷. Citovaná judikatura je, jak tvrdí Komise, použitelná nejen na vertikální složená řízení (do nichž jsou zapojeny unijní i vnitrostátní orgány), ale také na řízení horizontální, jako je

⁸³ – V tomto ohledu Tribunál vycházel z čl. 16 odst. 1 nařízení o SRM, které stanoví, že SRB „rozhodne o opatření k řešení krize“. Viz napadený rozsudek, body 116 a 120.

⁸⁴ – Článek 47 nařízení o SRM stanoví, že SRB jedná nezávisle a sleduje obecný zájem (odstavec 1) a nevyžaduje ani nepřijímá pokyny mimo jiné od orgánů či subjektů Unie (odstavec 2). Bez ohledu na nezávislost SRB byly Komisi podle nařízení o SRM výslovně svěřeny pravomoci přiznat programu řešení krize právně závazné účinky.

⁸⁵ – Komise odkazuje na body 127, 128 a 130 napadeného rozsudku.

⁸⁶ – Komise na tomto místě odkazuje na body 117, 120 a 127 napadeného rozsudku.

⁸⁷ – Komise na tomto místě odkazuje na rozsudek ze dne 11. listopadu 1981, IBM v. Komise (60/81, EU:C:1981:264, body 10 až 12), a ze dne 19. prosince 2018, Berlusconi a Fininvest (C-219/17, EU:C:2018:1023, bod 49).

postup řešení krize. Komise proto tvrdí, že jelikož jejím schválením se končí postup řešení krize, představuje tedy napadnutelný akt. Tento závěr je však přijatelný pouze v případě, že schválení není odděleno od aktu, který schvaluje.

111. Z této judikatury vyplývá, že z právního hlediska je relevantním *autorem* aktu orgán, jehož rozhodnutím bylo řízení skončeno. Vzhledem k tomu, že řízení končí schválením programu řešení krize, je tímto orgánem Komise⁸⁸.

112. Komise schvaluje program řešení krize jako celek, a to jak jeho technické, tak diskreční aspekty. Jak Komise správně uvedla na jednání, tyto aspekty jsou vzájemně provázané a neoddělitelné.

113. Nic ve znění nařízení o SRM nenaznačuje, že by Komise schvalovala pouze diskreční části programu řešení krize. Je tomu právě naopak. Článek 18 odst. 7 druhý pododstavec nařízení o SRM stanoví, že „Komise [...] *tento program* buď potvrdí, nebo proti němu vznese námitku *s ohledem na diskreční aspekty* programu řešení krize [...]“⁸⁹. Na rozdíl od námítky, která směřuje pouze proti diskrečním aspektům programu řešení krize, se tedy potvrzení týká tohoto programu jako celku.

114. Tribunál tedy pochybil, když své rozhodnutí založil na pravomoci Komise vznést námitku pouze proti diskrečním aspektům programu řešení krize⁹⁰. Nediskreční části jsou částmi skutkovými a mohou být vadné, ale nejsou věcí volby. Pokud Komise schválí program řešení krize, nutně schvaluje také skutková zjištění, na jejichž základě byly učiněny diskreční volby.

115. Po schválení Komisí začne program řešení krize vyvolávat právní účinky vůči třetím osobám a Komise se stává za celý program řešení krize právně odpovědnou. Není proto nutné zahrnovat mezi žalované také SRB.

116. Na podporu svého tvrzení stran autorství napadnutelného aktu v projednávané věci se Komise ve svém druhém důvodu kasačního opravného prostředku dovolávala svého práva na obhajobu. Tvrdila, že její právo na obhajobu programu řešení krize by bylo omezeno, pokud by nebyla v pozici žalované⁹¹.

117. To je převrácený argument. Možnost plně hájit tento akt nabývá na významu pouze tehdy, je-li za něj Komise právně odpovědná. Právo na obhajobu nemá za následek to, že by Komise byla právně odpovědným orgánem, ale je naopak důsledkem této skutečnosti. Autorství Komise vyplývá ze znění a systematiky nařízení o SRM, podle něhož právní existence programu řešení krize počíná schválením Komise. Z tohoto autorství pak vyplývá její právo hájit tento program.

118. Z téhož důvodu nemůže obstát souběžný argument SRB, že jeho právo na obhajobu by bylo porušeno, pokud by nebyl žalovaným. Pokud SRB nemá být právně odpovědným za program řešení krize, není důvod, aby v plném rozsahu požíval práva na obhajobu. To však neznamená, že nemůže v řízení, v němž je napadán program řešení krize, vystupovat jako vedlejší účastník.

⁸⁸ – Podobně byla shledána nepřipustnou žaloba proti uložení antidumpingových cel směřující proti Komisi, neboť „rozhodovací pravomoc náleží Radě, která není povinna přijmout jakékoli rozhodnutí, pokud nesouhlasí s Komisí, avšak pokud chce, může na základě návrhů posledně jmenované rozhodnutí přijmout.“ (usnesení ze dne 8. května 1985, Koyo Seiko v. Rada a Komise (256/84, EU:C:1985:178, bod 3))

⁸⁹ – Kurzivou zvýraznil autor stanoviska.

⁹⁰ – Napadený rozsudek, bod 137. Viz rovněž bod 18 tohoto stanoviska.

⁹¹ – Komise připomněla, že podle článku 142 jednacího řádu Tribunálu vedlejší účastníci nemohou předkládat samostatná vyjádření.

119. Napadnutelným aktem je proto schválení programu řešení krize pro Banco Popular Komisí. Toto schválení, jehož nedílnou součástí uvedený program řešení krize tvoří, má právní účinky, a je tudíž možno podrobit jej soudnímu přezkumu⁹².

120. Odůvodnění Tribunálu založené na čl. 86 odst. 2 nařízení o SRM⁹³, podle něhož program řešení krize přijatý SRB představuje napadnutelný akt, neboť proti rozhodnutím tohoto orgánu lze podat žalobu, nemá na předchozí závěr vliv. Existují i jiná rozhodnutí přičitatelná SRB, jako je například rozhodnutí nezahájit postup řešení krize, na která se toto ustanovení vztahuje⁹⁴.

121. Tribunál měl dále za to, že program řešení krize vyvolává závazné právní účinky nezávisle, neboť FROB je povinen jej provést⁹⁵. Tím, že dospěl k tomuto závěru, Tribunál patrně ignoroval článek 13 programu řešení krize, podle něhož je tento program určen FROB a bude mu předán po jeho potvrzení Komisí nebo Radou. Uvedené tedy svědčí ve prospěch argumentu Komise, že vstup programu řešení krize v platnost ve vztahu k jeho adresátovi, vnitrostátnímu orgánu příslušnému k řešení krize, se řídí jejím schválením.

122. Všechny výše uvedené úvahy vedou k závěru, že právně odpovědným autorem programu řešení krize je Komise.

123. Zbývá však vyřešit ještě jeden problém. K zajištění účinného soudního přezkumu unijními soudy musí právně závazná opatření obsahovat odůvodnění⁹⁶. Bez jeho znalosti je pro osobu, které se opatření týká, obtížné jej napadnout smysluplným způsobem.

124. Odůvodnění toho, jakým způsobem řešení krize Banco Popular splňuje podmínky nařízení o SRM, je poskytnuto v samotném programu řešení krize. Potvrzením tohoto programu řešení krize Komise schvaluje rovněž jeho odůvodnění, a musí být připravena jej hájit před unijními soudy⁹⁷.

125. Otázka, zda Komise skutečně může plně obhájit odůvodnění řešení krize Banco Popular, není bez významu. Může tak učinit pouze tehdy, pokud je skutečným autorem tohoto aktu.

126. Podle čl. 43 odst. 3 nařízení o SRM má Komise (a ECB) svého zástupce, který je oprávněn účastnit se výkonných zasedání a plenárních zasedání SRB jako stálý pozorovatel, který se účastní diskuse a má přístup ke všem dokumentům⁹⁸.

⁹² – Podle ustálené judikatury je napadnutelným aktem rozhodnutí přijaté orgánem, institucí nebo jiným subjektem Unie bez ohledu na jeho povahu či formu, které vyvolává právní účinky (rozsudek ze dne 20. listopadu 2018, Komise v. Rada (CHMO Antarktida, C-626/15 a C-659/16, EU:C:2018:925, bod 59).

⁹³ – Napadený rozsudek, bod 140. Článek 86 odst. 2 nařízení o SRM stanoví: „V souladu s článkem 263 Smlouvy o fungování EU mohou členské státy, orgány Unie a jakákoli fyzická nebo právnická osoba podat proti rozhodnutí výboru žalobu u Soudního dvora.“

⁹⁴ – Právě možnost SRB přijmout rozhodnutí nezahájit postup řešení krize stála za rozhodnutím Soudního dvora v rozsudku ze dne 6. května 2021, ABLV Bank a další v. ECB (C-551/19 P a C-552/19 P, EU:C:2021:369 (jehož se Tribunál nesprávně dovolával), že posouzení selhání či pravděpodobného selhání provedené ECB není napadnutelným aktem. Viz napadený rozsudek, bod 135, s odkazem na rozsudek ze dne 6. května 2021, ABLV Bank a další v. ECB (C-551/19 P a C-552/19 P, EU:C:2021:369, bod 66).

⁹⁵ – Napadený rozsudek, bod 119.

⁹⁶ – Rozsudek ze dne 8. května 2019, Landeskreditbank Baden-Württemberg v. ECB (C-450/17 P, EU:C:2019:372, bod 85 a citovaná judikatura).

⁹⁷ – Ve schválení programu řešení krize Banco Popular Komisí se uvádí, že „Komise s programem řešení krize souhlasí. Zejména souhlasí s odůvodněním SRB, proč je řešení krize nezbytné ve veřejném zájmu“ (bod 4 odůvodnění schválení Komise).

⁹⁸ – V případě Rady není podobná účast stanovena.

127. V rozsudku ve věci *Algebris*⁹⁹ dospěl Tribunál rovněž v souvislosti s řešením krize Banco Popular k závěru, že Komise se skutečně podílela na přípravě řešení krize a řádně posoudila program řešení krize, který jí SRB předložil. Skutečnost, že tak učinila během 77 minut, byla vyvážena její účastí na celém postupu, který vyústil ve vypracování programu řešení krize, a který ze své podstaty představuje naléhavé okolnosti¹⁰⁰.

128. Schválení programu řešení krize pro Banco Popular ze strany Komise patrně nespočívá v pouhém otisku razítka. Komise svým schválením potvrdila obsah programu řešení krize.

129. Samotný program řešení krize však k tomuto potvrzení nebyl připojen¹⁰¹. V rozsudku ve věci *Algebris* Tribunál v určitém rozporu s napadeným rozsudkem konstatoval, že odkaz Komise na program řešení krize a v něm uvedené důvody dostatečně splňují povinnost uvést odůvodnění. Dospěl k závěru, že „program řešení krize a jeho odůvodnění jsou součástí kontextu¹⁰²“, ve kterém bylo schválení Komise přijato.

130. V projednávané věci však na jednání vyvstala otázka, jak mají jednotlivci podat přímou žalobu podle čl. 263 odst. 4 SFEU, pokud se nemohou dozvědět o důvodech, na nichž je založeno schválení Komise, ze samotného rozhodnutí o schválení?

131. Komise odpověděla, že je nepraktické zveřejňovat program řešení krize spolu se schválením, neboť obsahuje důvěrné informace. Tvrdila, že ze schválení je přesto zřejmé, že odkazuje na program řešení krize Banco Popular, který SRB zveřejnil na svých internetových stránkách, a je tedy veřejně dostupný¹⁰³.

132. Jsem toho názoru, že Komise by v budoucnu měla ke svým potvrzením, která jsou zveřejňována v *Úředním věstníku Evropské unie*, připojovat nedůvěrná znění programů řešení krize. Z velkého počtu přímých žalob, které jsou v současné době projednávány před Tribunálem, sice vyplývá, že dotčené osoby byly s příslušným programem řešení krize seznámeny, avšak ze zveřejnění schválení společně s programem řešení krize by bylo jasně patrné, že Komise schválením potvrzuje celý program řešení krize, včetně důvodů, na nichž je založen.

133. Mám tedy za to, že program řešení krize sám o sobě z právního hlediska neobstojí, a proto nemůže být napaden nezávisle na potvrzení Komise. Přímou žalobou by tedy mělo být napadeno potvrzení programu řešení krize SRB ze strany Komise. Existuje tedy jediný napadnutelný akt, jehož autorem je Komise.

⁹⁹ – Rozsudek ze dne 1. června 2022, *Algebris (UK) a Anchorage Capital Group v. Komise* (T-570/17, EU:T:2022:314, body 138, 139 a 143). Proti tomuto rozsudku nebyl podán kasační opravný prostředek.

¹⁰⁰ – Ve věci *Algebris* Komise vysvětlila, že se účastnila různých přípravných fází přijetí programu řešení krize, včetně každodenních schůzí a doručení dvou předběžných návrhů programu ze strany SRB, a že měla přístup ke všem dokumentům souvisejícím s přípravou programu řešení krize, včetně dokumentů týkajících se finanční situace Banco Popular. Rozsudek ze dne 1. června 2022, *Algebris (UK) a Anchorage Capital Group v. Komise* (T-570/17, EU:T:2022:314, body 132 až 135).

¹⁰¹ – Schválení Komise se týkalo pouze programu řešení krize pro společnost Banco Popular (bod 2 odůvodnění).

¹⁰² – Rozsudek ze dne 1. června 2022, *Algebris (UK) a Anchorage Capital Group v. Komise* (T-570/17, EU:T:2022:314, body 151 a 156).

¹⁰³ – Komise v této praxi pokračovala, pokud jde o řešení krize společností Sberbank banka d.d. a Sberbank d.d. Viz rozhodnutí Komise (EU) 2022/947 ze dne 1. března 2022, kterým se potvrzuje program řešení krize pro Sberbank banka d.d. (Úř. věst. 2022, L 164, s. 63) a rozhodnutí Komise (EU) 2022/948 ze dne 1. března 2022, kterým se potvrzuje program řešení krize pro Sberbank d.d. (Úř. věst. 2022, L 164, s. 65).

VII. Závěry

134. S ohledem na výše uvedené tedy navrhuji Soudnímu dvoru, aby:

- zrušil rozsudek Tribunálu Evropské unie ze dne 1. června 2022, *Fundación Tatiana Pérez de Guzmán el Bueno a SFL v. SRB* (T-481/17, EU:T:2022:311), v rozsahu, v němž prohlašuje za přípustnou žalobu směřující proti programu řešení krize přijatému SRB;
- odmítl žalobu na neplatnost podanou *Fundación Tatiana Pérez de Guzmán el Bueno a SFL* jako nepřípustnou;
- uložil *Fundación Tatiana Pérez de Guzmán el Bueno a SFL* povinnost nést vlastní náklady řízení a nahradit náklady řízení vynaložené SRB a Banco Santander, SA v řízení před Tribunálem;
- uložil *Fundación Tatiana Pérez de Guzmán el Bueno a SFL* povinnost nést vlastní náklady řízení a nahradit část nákladů řízení vynaložených SRB a Komisí v řízení o kasačním opravném prostředku;
- uložil ostatním vedlejším účastníkům řízení před Tribunálem povinnost nést vlastní náklady související s řízením o žalobě a vedlejším účastníkům řízení před Soudním dvorem nést vlastní náklady související s řízením o kasačním opravném prostředku.