



Sbírka soudních rozhodnutí

USNESENÍ TRIBUNÁLU (osmého senátu)

6. května 2019*

„Žaloba na neplatnost – Hospodářská a měnová unie – Bankovní unie – Jednotný mechanismus pro řešení problémů úvěrových institucí a některých investičních podniků (SRM) – Režim řešení krize v případě selhání nebo pravděpodobného selhání subjektu – Mateřská a dceřiná společnost – Konstatování ECB o selhání či pravděpodobném selhání – Nařízení (EU) č. 806/2014 – Přípravné akty – Akty, které nelze napadnout žalobou – Nepřípustnost“

Ve věci T-281/18,

ABLV Bank AS, (Riga, Lotyšsko) (zástupci: O. Behrends, M. Kirchner a L. Feddern, advokáti)

žalobkyně,

proti

Evropské centrální bance (ECB), zastoupené G. Marafioti a E. Koupepidou, jako zmocněnci, ve spolupráci s J. Rodríguez Cárcamo, avocat,

žalované,

jejímž předmětem je žaloba na základě článku 263 SFEU znějící na zrušení rozhodnutí Evropské centrální banky ze dne 23. února 2018, kterými tato rozhodla, že u žalobkyně a její dceřiné společnosti, ABLV Bank Luxembourg SA, došlo k selhání nebo pravděpodobnému selhání ve smyslu čl. 18 odst. 1 nařízení (EU) č. 806/2014 Evropského parlamentu a Rady ze dne 15. července 2014, kterým se stanoví jednotná pravidla a jednotný postup pro řešení problémů úvěrových institucí a některých investičních podniků v rámci jednotného mechanismu pro řešení problémů a jednotného fondu pro řešení problémů bank a mění nařízení (EU) č. 1093/2010 (Úř. věst. 2014, L 225, s. 1),

TRIBUNÁL (osmý senát),

ve složení A. M. Collins, předseda, R. Barents a J. Passer (zpravodaj), soudci,

vedoucí soudní kanceláře: E. Coulon,

vydává toto

* Jednací jazyk: angličtina.

Usnesení

Popis skutkového stavu

- 1 Žalobkyně, ABLV Bank AS, je úvěrová instituce se sídlem v Lotyšsku a mateřská společnost skupiny ABLV. ABLV Bank Luxembourg SA (dále jen „ABLV Luxembourg“) je úvěrová instituce se sídlem v Lucembursku a jedna z dceřiných společností skupiny ABLV, v níž je žalobkyně jediným akcionářem.
- 2 Žalobkyně je kvalifikována jako „významný subjekt“ a podléhá proto dohledu Evropské centrální banky (ECB) v rámci jednotného mechanismu dohledu (SSM) zavedeného nařízením Rady (EU) č. 1024/2013 ze dne 15. října 2013, kterým se Evropské centrální bance svěřují zvláštní úkoly týkající se politik, které se vztahují k obezřetnostnímu dohledu nad úvěrovými institucemi (Úř. věst. 2013, L 287, s. 63).
- 3 Dne 22. února 2018 oznámila ECB Jednotnému výboru pro řešení krizí (SRB) svůj návrh analýzy selhání či pravděpodobného selhání žalobkyně a ABLV Luxembourg, aby jej s ním konzultovala v souladu s čl. 18 odst. 1 druhým pododstavcem nařízení (EU) č. 806/2014 Evropského parlamentu a Rady ze dne 15. července 2014, kterým se stanoví jednotná pravidla a jednotný postup pro řešení problémů úvěrových institucí a některých investičních podniků v rámci jednotného mechanismu pro řešení problémů a jednotného fondu pro řešení problémů bank a mění nařízení (EU) č. 1093/2010 (Úř. věst. 2014, L 225, s. 1).
- 4 Dne 23. února 2018 ECB konstatovala, že v případě žalobkyně a ABLV Luxembourg šlo o selhání či pravděpodobné selhání ve smyslu čl. 18 odst. 1 nařízení č. 806/2014. Hodnocení žalobkyně a ABLV Luxembourg bylo předloženo SRB téhož dne. Jde o první a druhý napadený akt (dále společně jen „napadené akty“).
- 5 Přímí a nepřímí akcionáři žalobkyně podali proti těmto aktům žalobu zapsanou do rejstříku pod číslem T-283/18.
- 6 Dne 23. února 2018 vydal SRB dvě rozhodnutí (SRB/EES/2018/09 a SRB/EES/2018/10) týkající se žalobkyně a ABLV Luxembourg, v nichž souhlasí s analýzou selhání či pravděpodobného selhání ve smyslu čl. 18 odst. 1 písm. a) nařízení č. 806/2014, avšak je toho názoru, že s ohledem na zvláštní vlastnosti žalobkyně a ABLV Luxembourg, jakož i jejich finanční a hospodářskou situaci není nutné přijmout vůči nim ve veřejném zájmu žádná opatření.
- 7 Téhož dne byla uvedené rozhodnutí SRB oznámena adresátům, vnitrostátním orgánům Lotyšska a Lucemburska příslušným k řešení krize, Finanšu un kapitāla tirgus komisija (Komise pro finanční a kapitálové trhy Lotyšské republiky, dále jen „CMFC“) a Commission de surveillance du secteur financier (CSSF), Lucembursko).
- 8 Dne 26. února 2018 zahájili akcionáři žalobkyně její řádnou likvidaci a předložili CMFC žádost o schválení plánu dobrovolné likvidace.
- 9 Dne 11. července 2018 přijala ECB vůči žalobkyni na návrh CMFC rozhodnutí o odebrání povolení.

Řízení a návrhová žádání účastníků řízení

- 10 Návrhem došlým kanceláři Tribunálu dne 3. května 2018 podala žalobkyně projednávanou žalobu na neplatnost.
- 11 Návrhem došlým kanceláři Tribunálu dne 1. srpna 2018 vznesla ECB námitku nepřípustnosti.

12 Dne 18. září 2018 předložila žalobkyně své vyjádření k námitce nepřipustnosti.

13 Žalobkyně navrhuje, aby Tribunál:

- zamítl námitku nepřipustnosti;
- prohlásil žalobu za přípustnou;
- zrušil napadené akty;
- uložil ECB náhradu nákladů řízení.

14 ECB navrhuje, aby Tribunál:

- odmítl žalobu jako nepřipustnou,
- uložil žalobkyni náhradu veškerých nákladů řízení.

Právní otázky

15 Podle čl. 130 odst. 1 jednacího řádu může žalovaná požadovat, aby Tribunál vydal rozhodnutí o nepřipustnosti bez projednání věci samé. Podle čl. 130 odst. 6 uvedeného jednacího řádu může Tribunál rozhodnout, že o námitce nepřipustnosti zahájí ústní část řízení.

16 Vzhledem k tomu, že Komise v projednávané věci navrhla, aby bylo vydáno rozhodnutí o nepřipustnosti, a Tribunál má věc za dostatečně objasněnou na základě podkladů obsažených v soudním spise, rozhodne Tribunál o tomto návrhu bez pokračování v řízení.

17 ECB vznáší dvě námitky nepřipustnosti. V rámci první námitky tvrdí, že napadené akty jsou přípravná opatření, která nezávazně hodnotí skutkový stav, že tyto akty nejsou předkládány dotčené instituci, nýbrž SRB, a že proti nim nelze podat žalobu na neplatnost, avšak pro SRB tvoří základ pro přijetí programu řešení krize či rozhodnutí o tom, že program řešení krize není ve veřejném zájmu. Žalobkyně podle ní nesprávně kvalifikovala analýzu selhání a pravděpodobného selhání jako rozhodnutí, jelikož ECB nemá pravomoc přijímat rozhodnutí v rámci úpravy pro přijímání programu řešení krize. Nezbytnou podmínkou pro přijetí programu řešení krize je analýza selhání a pravděpodobného selhání. Program řešení krize však není nutně důsledkem analýzy selhání a pravděpodobného selhání.

18 ECB rovněž připomíná, že nařízení č. 806/2014 nestanoví možnost podat proti analýze selhání nebo pravděpodobného selhání žalobu na neplatnost. Takovou žalobu lze naopak podat proti rozhodnutí SRB, což výslovně stanoví čl. 86 odst. 2 uvedeného nařízení.

19 ECB dále tvrdí, že žalobkyně rozhodnutí SRB napadla žalobou na neplatnost zapsanou pod číslem T-280/18, takže údajně nesprávné analýzy selhání a pravděpodobného selhání se lze dovolávat v rámci této žaloby proti rozhodnutím SRB, což žalobkyni poskytuje dostatečnou soudní ochranu. ECB v tomto ohledu tvrdí, že hodlá vstoupit jako vedlejší účastnice do řízení ve věci zapsané pod číslem T-280/18 na podporu návrhových žádání SRB a s cílem hájit legalitu analýzy selhání či pravděpodobného selhání.

20 V rámci druhé námitky ECB tvrdí, že žalobkyně není analýzou selhání nebo pravděpodobného selhání bezprostředně dotčena, protože tato analýza nemá bezprostřední účinky na její právní postavení a ponechává orgánům, které jsou odpovědné za její použití, prostor pro uvážení.

- 21 S ohledem na řízení před lucemburskými soudy ECB konkrétně zdůrazňuje, že žalobkyně v něm měla příležitost tvrdit, že analýza selhání či pravděpodobného selhání byla protiprávní, a mohla se v této otázce domáhat soudní ochrany, jelikož vnitrostátní soudy mohou předložit Soudnímu dvoru žádost o rozhodnutí o předběžné otázce. Žalobkyně však nepředložila tribunal d'arrondissement de Luxembourg (obvodní soud v Lucemburku, Lucembursko) žádný takový argument a tvrdila naopak, že analýza selhání či pravděpodobného selhání nebyla pro tento soud právně závazná, jelikož šlo pouze o hodnocení skutkového stavu.
- 22 ECB dále tvrdí, že údajný právní zájem žalobkyně na podání žaloby, na který v ní poukazuje, nedokazuje, že je žaloba opodstatněná.
- 23 Pokud jde o první námitku nepřipustnosti uplatněnou ECB, žalobkyně uvádí řadu argumentů na podporu tvrzení, že napadené akty mění její právní postavení. Zaprvé tyto akty formálně zjišťují, že nebyly splněny regulační povinnosti, přičemž taková zjištění musí být možné soudně přezkoumat. Zadruhé napadené akty obsahují negativní skutková zjištění o jednotlivých bankách, přičemž taková zjištění musí být možné soudně přezkoumat. Zatřetí napadené akty vedou k tomu, že budou vůči bankám přijata opatření k řešení krize, která by nebylo možné přijmout bez jejich existence. Závaznost této analýzy pro SRB, kterou ECB podle žalobkyně podle všeho uznává, podle ní znamená, že jednotlivé banky nemohou zabránit tomu, aby byla vůči nim přijata opatření k řešení krize, s poukazem na to, že na jejich straně nedošlo k selhání či pravděpodobnému selhání, a to ani v případě, že SRB zastává stejný názor. Začtvrté napadené akty přenáší do velké míry odpovědnost na SRB, což mění právní postavení dotčeného orgánu. Zapáté napadené akty mění právní postavení bank, takže musí být možné je soudně přezkoumat. Konečně zašesté napadené akty povedou podle ní k uzavření bank, a tudíž zasahují do práv jednotlivých bank a jejich akcionářů.
- 24 Žalobkyně kromě toho tvrdí, že konstatování o selhání či pravděpodobném selhání je z funkčního hlediska srovnatelné s odebráním povolení, takže musí být rovněž možné jej soudně přezkoumat.
- 25 Žalobkyně dále tvrdí, že znění napadených aktů ve formě veřejného prohlášení neodpovídá tvrzení ECB, že analýza selhání či pravděpodobného selhání pouze sděluje skutkový stav, jelikož tato analýza byla veřejně prezentována jako právní a velmi technická.
- 26 Žalobkyně má za to, že napadené akty jsou závazné a obsahují konečné posouzení. Na podporu tohoto názoru uvádí výňatek z napadených aktů zveřejněný na internetové stránce ECB, podle něhož „ECB po analýze selhání či pravděpodobného selhání řádně uvědomila Výbor pro řešení krizí, který konstatoval, že není třeba přijímat program řešení krize, jelikož to v případě těchto bank nebylo ve veřejném zájmu“, a podle něhož „proto proběhne likvidace těchto bank v souladu s lotyšskými a lucemburskými právními předpisy“. Těmito prohlášeními podle ní ECB s konečnou platností vyřešila otázku selhání či pravděpodobného selhání.
- 27 Umožnit soudní přezkum analýzy selhání či pravděpodobného selhání pouze v rámci rozhodnutí SRB by podle žalobkyně odporovalo právu na účinný prostředek nápravy, a to zejména v případech, kdy po analýze ECB nenásleduje rozhodnutí SRB. Každý unijní orgán podle ní musí nést odpovědnost za svou činnost.
- 28 Pokud jde o druhou námitku nepřipustnosti vznesenou ECB, má žalobkyně za to, že spočívá na nesprávném předpokladu.
- 29 Úvodem je třeba připomenout, že podle ustálené judikatury může fyzická či právnická osoba napadnout na základě čl. 263 čtvrtého pododstavce SFEU pouze akty s právně závaznými účinky, jimiž mohou být dotčeny zájmy žalobce tím, že podstatným způsobem mění jeho právní postavení (rozsudek Soudního dvora ze dne 11. listopadu 1981, IBM v. Komise, 60/81, EU:C:1981:264, bod 9; usnesení ze dne 30. dubna 2003, Schmitz-Gotha Fahrzeugwerke v. Komise, T-167/01, EU:T:2003:121, bod 46, a ze dne 31. ledna 2006, Schneider Electric v. Komise, T-48/03, EU:T:2006:34, bod 44).

- 30 Pokud se jedná o akty, které jsou vypracovávány v několika fázích interního řízení, napadnutelnými akty jsou v zásadě pouze opatření, které obsahují konečné stanovisko orgánu přijaté na konci řízení, a nikoliv mezitímní opatření, které slouží pouze k přípravě konečného rozhodnutí (rozsudky Soudního dvora ze dne 11. listopadu 1981, IBM v. Komise, 60/81, EU:C:1981:264, bod 10, a ze dne 27. června 1995, Guérin automobiles v. Komise, T-186/94, EU:T:1995:114, bod 39) a jejichž protiprávnost lze užitečně namítat v rámci žaloby proti tomuto rozhodnutí (usnesení ze dne 31. ledna 2006, Schneider Electric v. Komise, T-48/03, EU:T:2006:34, bod 45).
- 31 Jinak by tomu bylo pouze v případě, že akty či rozhodnutí přijaté během přípravného řízení samy o sobě ukončují zvláštní řízení, které není řízením, v němž může orgán rozhodnout ve věci samé (rozsudek ze dne 11. listopadu 1981, IBM v. Komise, 60/81, EU:C:1981:264, bod 11, a usnesení ze dne 9. června 2004, Camós Grau v. Komise, T-96/03, EU:T:2004:172, bod 30).
- 32 Mezitímní akt dále nemůže být předmětem žaloby, je-li konstatováno, že lze jeho protiprávnost uplatnit na podporu žaloby proti konečnému rozhodnutí, jehož je přípravnou fází. Za takových podmínek poskytuje žaloba proti rozhodnutí, kterým se končí řízení, dostatečnou soudní ochranu (rozsudek ze dne 13. října 2011, Deutsche Post a Německo v. Komise, C-463/10 P a C-475/10 P, EU:C:2011:656, bod 53; v tomto smyslu viz rovněž rozsudky Soudního dvora ze dne 11. listopadu 1981, IBM v. Komise, 60/81, EU:C:1981:264, bod 12, a ze dne 24. června 1986, AKZO Chemie a AKZO Chemie UK v. Komise, 53/85, EU:C:1986:256, bod 19).
- 33 V projednávaném případě je třeba s ohledem na obsah napadených aktů ověřit, zda SRB mohl na jejich základě, jak tvrdí ECB, přijmout program řešení krize, anebo jde o rozhodnutí, kterým se určuje, že program řešení krize není ve veřejném zájmu, avšak nemění se jím právní postavení žalobkyně jako takové.
- 34 Napadené akty obsahují analýzu selhání či pravděpodobného selhání vypracovanou ECB. ECB nemá žádnou rozhodovací pravomoc při přijímání programu řešení krize. Podle bodu 26 odůvodnění nařízení č. 806/2014 platí, že navzdory tomu, že by ECB a SRB měly být schopny posoudit, zda je úvěrová instituce v selhání nebo je její selhání pravděpodobné, je plně na uvážení SRB posoudit podmínky pro řešení problémů a přijmout program řešení krize, pokud se domnívá, že jsou splněny všechny podmínky. Z článku 18 odst. 1 nařízení č. 806/2014 kromě toho výslovně vyplývá, že SRB přísluší posoudit, zda jsou všechny tři podmínky stanovené v tomto ustanovení splněny. Je pravda, že ECB má pravomoc informovat o analýze týkající se první podmínky, tj. selhání nebo pravděpodobného selhání, nicméně jde pouze o analýzu, který není pro SRB závazná.
- 35 Je nesporné, že ECB připravila analýzu selhání či pravděpodobného selhání žalobkyně a ABLV Luxembourg po konzultaci se SRB.
- 36 Napadené akty proto musí být považovány za přípravná opatření v řízení, jehož cílem je umožnit SRB přijmout rozhodnutí o řešení problémů dotčených bank, a nelze tedy proti nim podat žalobu na neplatnost.
- 37 Dále je třeba konstatovat, že žalobkyně podala žalobu zapsanou do rejstříku pod číslem T-280/18 i proti rozhodnutím přijatým SRB poté, co ECB informovala o napadených aktech na základě čl. 18 odst. 1 nařízení č. 806/2014.
- 38 Na rozdíl od toho, co tvrdí žalobkyně, proto napadené akty nejsou napadnutelnými akty ve smyslu článku 263 SFEU.
- 39 Argumenty předložené žalobkyní tento závěr nezpochybňují.

- 40 Zprvé na rozdíl od toho, co tvrdí žalobkyně, napadené akty nejsou formálním rozhodnutím o tom, že ona a její dceřiná společnost porušily regulační povinnosti, nýbrž jde o analýzu selhání či pravděpodobného selhání těchto institucí vypracovanou ECB.
- 41 Zadruhé argument, podle kterého musí být možné soudně přezkoumat negativní formální analýzu, je s ohledem na skutečnosti uvedené v bodě 37 výše irelevantní.
- 42 Zatřetí nelze mít za to, že napadené akty povedou k tomu, že budou vůči bankám přijata opatření k řešení krize, která by nebylo možné přijmout bez jejich existence. Rozhodnutí o přijetí takových opatření je totiž zcela v rukou SRB, jak bylo připomenuto v bodě 34 výše.
- 43 Začtvrté tvrzení, že napadené akty přenáší do velké míry odpovědnost na SRB, je zcela irelevantní.
- 44 Zapáté, pokud jde o údajnou potřebu umožnit soudní přezkum změny právního postavení banky napadenými akty, je třeba uvést, že právní postavení bank nebylo napadenými akty změněno a že tento argument je každopádně irelevantní s ohledem na skutečnosti uvedené v bodě 37 výše.
- 45 Konečně v odpověď na šestý argument žalobkyně postačí konstatovat, že napadené akty nebyly zveřejněny a že ECB zveřejnila dvě sdělení, která v žádném případě napadenými akty nejsou. Tento argument je tedy třeba odmítnout jako irelevantní.
- 46 Pokud jde o argument žalobkyně, že se analýza selhání či pravděpodobného selhání z funkčního hlediska rovná odnětí povolení, je třeba uvést, že taková analýza sice může vycházet z posouzení toho, že byly porušeny podmínky pro udržení si povolení podle čl. 18 odst. 4 písm. a) nařízení č. 806/2014, avšak tyto dva akty si nejsou v žádném případě rovny. V tomto ohledu postačí uvést, že podmínky pro odnětí povolení uvedené v článku 18 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), se značně liší od podmínek pro posouzení selhání či pravděpodobného selhání uvedených v čl. 18 odst. 4 nařízení č. 806/2014.
- 47 Pokud jde o údajný rozdíl ve znění textu zveřejněném internetové stránce ECB a zněním napadených aktů, je třeba připomenout, že pro účely určení, zda je akt rozhodnutím, je třeba ověřit, zda s ohledem na jeho obsah a úmysl orgánu, který jej přijal, vyjádřil tento orgán ve zkoumaném aktu vydaném na závěr předběžné fáze přezkumu své konečné stanovisko ke stěžovanému opatření (obdobně viz rozsudek ze dne 17. července 2008, Athinaiki Techniki v. Komise, C-521/06 P, EU:C:2008:422, bod 46). V projednávaném případě z důvodů uvedených v bodech 32 až 36 výše vyplývá, že napadené akty v žádném případě nejsou rozhodnutími, nýbrž přípravnými opatřeními.
- 48 Sama žalobkyně ostatně akceptovala konstatování, že analýza selhání či pravděpodobného selhání je pouze právně nezávazným hodnocením skutkového stavu. V rozsudku tribunal d'arrondissement de Luxembourg (obvodní soud v Lucemburku) ze dne 9. března 2018 se výslovně uvádí, že „účastníci řízení se shodují na tom, že analýza a zjištění skutkového stavu učiněné ECB a SRB v rámci nařízení není pro soud projedávající tuto žalobu závazná.“
- 49 S ohledem na tyto skutečnosti je třeba konstatovat, že napadené akty jsou přípravnými akty, které nemění právní postavení žalobkyně. Jde o nezávaznou analýzu skutkového stavu vypracovanou ECB, která se týká selhání či pravděpodobného selhání žalobkyně a její dceřiné společnosti a která je základem pro to, aby SRB přijal program řešení krize nebo rozhodnutí o tom, že není ve veřejném zájmu přijmout program řešení krize.
- 50 S ohledem na výše uvedené je třeba žalobu odmítnout v plném rozsahu jako nepřipustnou, aniž je nutné se zabývat druhou námitkou nepřipustnosti uplatněnou ECB.

K nákladům řízení

- 51 Podle čl. 134 odst. 1 jednacího řádu se účastníku řízení, který neměl úspěch ve věci, uloží náhrada nákladů řízení, pokud to účastník řízení, který měl ve věci úspěch, požadoval. Vzhledem k tomu, že ECB požadovala náhradu nákladů řízení a žalobkyně neměla ve věci úspěch, je důvodné posledně uvedené uložit náhradu nákladů řízení.

Z těchto důvodů

TRIBUNÁL (osmý senát)

rozhoduje takto:

- 1) **Žaloba se odmítá jako nepřijatelná.**
- 2) **ABLV Bank AS ponese vlastní náklady řízení a nahradí náklady řízení vynaložené Evropskou centrální bankou (ECB).**

V Lucemburku dne 6. května 2019.

Vedoucí soudní kanceláře
E. Coulon

Předseda
A. M. Collins