



## Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (četvrto vijeće)

9. rujna 2021.\*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Pravo društava – Ponude za preuzimanje – Direktiva 2004/25/EZ – Članak 5. – Obvezna ponuda – Članak 4. – Nadzorno tijelo – Pravomoćna odluka kojom se utvrđuje povreda obveze podnošenja ponude za preuzimanje – Obvezujući učinak te odluke u okviru kasnijeg upravno-kaznenog postupka koji je pokrenulo isto tijelo – Načelo djelotvornosti prava Unije – Opća načela prava Unije – Prava obrane – Povelja Europske unije o temeljnim pravima – Članci 47. i 48. – Pravo na šutnju – Pretpostavka nedužnosti – Pristup neovisnom i nepristranom sudu”

U predmetu C-546/18,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Bundesverwaltungsgericht (Savezni upravni sud, Austrija), odlukom od 16. kolovoza 2018., koju je Sud zaprimio 23. kolovoza 2018., u postupku

**FN,**

**GM,**

**Adler Real Estate AG.**

**HL,**

**Petrus Advisers LLP**

protiv

**Übernahmekommission,**

SUD (četvrto vijeće),

u sastavu: M. Vilaras, predsjednik vijeća, N. Piçarra (izvjestitelj), D. Šváby, S. Rodin i K. Jürimäe, suci,

nezavisni odvjetnik: M. Bobek,

tajnik: M. Krausenböck, administratorica,

uzimajući u obzir pisani postupak,

\* Jezik postupka: njemački.

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

- za GM, M. Gall i W. Eigner, *Rechtsanwälte*,
- za Adler Real Estate AG, S. Hödl, *Rechtsanwalt*,
- za HL, C. Diregger, *Rechtsanwalt*,
- za Übernahmekommission, M. Winner, u svojstvu agenta,
- za Europsku komisiju, G. Braun, H. Støvlbæk i H. Krämer, u svojstvu agenata,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 18. ožujka 2021.,

donosi sljedeću

### **Presudu**

- 1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članaka 4. i 17. Direktive 2004/25/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 21. travnja 2004. o ponudama za preuzimanje (SL 2004., L 142, str. 12.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 17., svezak 1., str. 141.), kako je izmijenjena Direktivom 2014/59/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 15. svibnja 2014. (SL 2014., L 173, str. 190.), u vezi s načelom djelotvornosti, kao i na tumačenje članka 47. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja).
- 2 Zahtjev je upućen u okviru spora između, s jedne strane, osoba FN, GM, društva Adler Real Estate AG (u daljnjem tekstu: Adler), osobe HL i društva Petrus Advisers LLP (u daljnjem tekstu: Petrus) i, s druge strane, Übernahmekommissiona (Komisija za preuzimanje, Austrija) (u daljnjem tekstu: Komisija za preuzimanje), u vezi sa zakonitošću sankcija izrečenih FN-u, GM-u i HL-u zbog povrede obveze podnošenja ponude za preuzimanje.

### **Pravni okvir**

#### ***Pravo Unije***

- 3 Uvodne izjave 5., 7. i 8. Direktive 2004/25 glase:
  - „5. Svaka bi država članica trebala odrediti nadležno tijelo ili tijela za nadzor tih aspekata ponuda na koje se odnosi ova Direktiva i osigurati da stranke ponude za preuzimanje postupaju u skladu s pravilima donesenim na temelju ove Direktive. Sva bi ta nadležna tijela trebala međusobno surađivati.
- [...]
7. Samoregulatorna tijela trebala bi imati mogućnost nadzora.

8. U skladu s općim načelima prava [Europske unije], a posebno u skladu s pravom na pravično suđenje, odluke bi nadzornog tijela, u odgovarajućim okolnostima, trebale biti podložne provjeri neovisne sudske vlasti. Međutim, državama bi članicama trebalo prepustiti da odrede hoće li predvidjeti prava koja se mogu utvrditi u upravnom ili sudskom postupku, bilo u postupku protiv nadzornog tijela, bilo u postupku između stranaka ponude.”

4 Članak 4. te direktive, naslovljen „Nadzorno tijelo i mjerodavno pravo” u svojim stavcima 1., 5. i 6. predviđa:

„1. Države članice određuju tijelo ili tijela nadležna za nadzor ponuda na koje se odnose pravila koja ona donesu ili uvedu na temelju ove Direktive. Tako određena tijela su ili javna tijela, udruge ili privatna tijela priznata od strane nacionalnog prava ili od strane javnih tijela koja su za to izričito ovlaštena nacionalnim pravom. Države članice izvješćuju Komisiju o tim određenjima navodeći svaku eventualnu podjelu funkcija. One osiguravaju da ta tijela obavljaju svoje funkcije nepristrano i neovisno od svih stranaka ponude.

[...]

5. Nadzornim se tijelima dodjeljuju sva ovlaštenja potrebna za izvršenje njihovih obveza, uključujući ovlaštenje osiguranja da stranke ponude postupaju u skladu s pravilima donesenim ili uvedenim na temelju ove Direktive.

[...]

6. Ova Direktiva ne utječe na pravo država članica da odrede sudska ili druga tijela nadležna za rješavanje sporova i za odlučivanje o nepravilnostima počinjenim u postupku ponuda ni na pravo država članica da reguliraju jesu li i pod kojim okolnostima stranke ponude ovlaštene pokrenuti upravni ili sudski postupak. Ova Direktiva posebno ne utječe na ovlasti koje sudovi mogu imati u državama članicama da odbiju suditi u postupku i da odluče utječe li takav postupak ili ne na rezultat ponude. Ova Direktiva ne utječe na pravo država članica da odrede pravna pravila o odgovornosti nadzornih tijela ili o sporovima između stranaka ponude.”

5 U članku 5. navedene direktive, naslovljenom „Zaštita manjinskih dioničara, obvezna ponuda i pravična cijena”, predviđeno je u njegovu stavku 1.:

„Kad fizička ili pravna osoba drži, kao rezultat vlastitog stjecanja ili stjecanja od strane osoba koje s njom djeluju zajednički, vrijednosnice trgovačkog društva navedenog u članku 1. stavku 1., koji joj, osim bilo kojih postojećih vrijednosnica koje ona drži ili osim vrijednosnica koje drže osobe koje s njom djeluju zajednički, izravno ili neizravno, daju određeni postotak glasačkih prava u glavnoj skupštini tog trgovačkog društva dajući joj kontrolu nad tim trgovačkim društvom, države članice osiguravaju da takva osoba bude obvezna objaviti ponudu radi zaštite manjinskih dioničara tog trgovačkog društva. [...]”

6 Na temelju članka 17. iste direktive, naslovljenog „Sankcije”:

„Države članice određuju sankcije koje će biti nametnute za povrede nacionalnih mjera donesenih na temelju ove Direktive i poduzimaju potrebne korake kako bi osigurale provedbu tih sankcija. Tako određene sankcije moraju biti učinkovite, proporcionalne i odvraćajuće. [...]”

## *Austrijsko pravo*

### *ÜbG*

- 7 Direktiva 2004/25 prenesena je u austrijsko pravo Bundesgesetzom betreffend Übernahmeangebote (Savezni zakon o ponudama za preuzimanje) (BGBl I, br. 127/1998; u daljnjem tekstu: ÜbG).
- 8 U članku 1. stavku 6. tog zakona pojam „pravne osobe koje djeluju zajednički” definira se kao „fizičke ili pravne osobe koje surađuju s ponuditeljem na temelju sporazuma, kako bi stekle nadzor nad ciljnim društvom ili kako bi izvršile taj nadzor, osobito koordiniranjem glasačkih prava, ili koje surađuju na temelju sporazuma s ciljnim društvom, s ciljem sprečavanja uspješnog ishoda ponude za preuzimanje. Ako neki pravni subjekt ima neizravni ili izravni kontrolni udio (članak 22. stavci 2. i 3.) u jednom ili više drugih pravnih subjekata, pretpostavlja se da svi ti pravni subjekti djeluju zajednički [...]”
- 9 Članak 22. stavak 1. navedenog zakona propisuje:

„Svaka osoba koja izravno ili neizravno stekne kontrolni udio u ciljnom trgovačkom društvu o tome odmah obavješćuje Komisiju za preuzimanje te mora dostaviti ponudu za sve vrijednosne papire tog društva u skladu s odredbama ovog saveznog zakona u roku od 20 burzovnih dana od stjecanja kontrolnog udjela.”
- 10 Prema točki 1. članka 22.a tog zakona „obveza dostavljanja ponude na temelju članka 22. stavka 1. postoji [...] kada se stvori skupina pravnih subjekata koji djeluju zajednički i skupno stječu kontrolni udio”.
- 11 U prvom stavku članka 23. ÜbG-a, naslovljenog „Pripisivanje dionica i proširenje ponuditeljevih obveza”, objašnjeno je da se u svrhu primjene članka 22. do 22.b „osobama koje djeluju zajednički” uzajamno pripisuju prava glasa u smislu članka 1. točke 6. ÜbG-a.
- 12 Članak 28. u stavcima 3. i 4. tog zakona definira Komisiju za preuzimanje kao kolegijalno tijelo čiji su članovi, imenovani na razdoblje od pet godina, s mogućnošću produljenja, neopozivi i ne podliježu nikakvim nalogima prilikom izvršavanja svojih funkcija. Stavci 5. i 6. tog članka uređuju neusklađenosti u imenovanju članova te komisije i njihov prijevremeni prestanak dužnosti.
- 13 Članak 30. stavak 2. navedenog zakona određuje da se Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz (Opći zakon o upravnim postupcima, u daljnjem tekstu: AVG) primjenjuje na postupke pokrenute pred Komisijom za preuzimanje.
- 14 U skladu s člankom 33. tog zakona, naslovljenim „Posebne odredbe koje se odnose na obveznu ponudu, oblikovanje cijena i građanske sankcije”, u stavku 1. točki 2. predviđa se da Komisija za preuzimanje „može, na vlastitu inicijativu ili na zahtjev stranke, utvrditi u odnosu na ponuditelja, pravne subjekte koji s njim djeluju zajednički (članak 1. stavak 6.), ciljno društvo i imatelje vrijednosnih papira u ciljnom društvu, ako [...] obvezna ponuda greškom nije bila podnesena ili naložena ili valjano priopćena (članci 22. do 25.)”.

- 15 Na temelju članka 30.a i članka 35. stavka 3. ÜbG-a, pravni lijek protiv odluka Komisije za preuzimanje donesenih nakon postupka utvrđenja može se podnijeti Oberster Gerichtshofu (Vrhovni sud, Austrija), dok se tužba protiv odluka te komisije donesenih nakon upravno-kaznenog postupka može podnijeti Bundesverwaltungsgerichtu (Savezni upravni sud, Austrija).

## **AVG**

- 16 Članak 38. AVG-a glasi:

„Ako zakonom nije drukčije određeno, tijelo može odlučiti o prethodnim pitanjima koja su istaknuta u istražnom postupku o kojima odlučuju druga upravna tijela ili sudovi kao o glavnim pitanjima na temelju vlastite analize odlučujućih okolnosti; ono svoju odluku može temeljiti na toj ocjeni. Međutim, ono također može prekinuti postupak dok se o preliminarnom pitanju ne odluči konačno, ako je o njemu već pokrenut postupak pred nadležnim upravnim tijelom ili nadležnim sudom ili ako je takav postupak istodobno pokrenut.”

## **Glavni postupak i prethodna pitanja**

- 17 Odlukom od 22. studenoga 2016. Komisija za preuzimanje, imenovana u skladu s člankom 4. Direktive 2004/25 kao tijelo za nadzor ponude, smatrala je da su Adler, Petrus i GM, kao i druga dva društva (Mountain Peak Trading Limited LLP i Westgrund AG), na jesen 2015. „djelovali zajednički” u smislu članka 1. stavka 6. ÜbG-a kako bi naveli Conwert Immobilien SE (u daljnjem tekstu: Conwert) na sklapanje pravnog posla. Potonji je doveo do znatne izmjene strukture poduzeća, što je rezultiralo osjetnim povećanjem udjela njegova glavnog dioničara. Prema mišljenju te komisije, prava glasa koja proizlaze iz udjela Adlera, Petrusa i GM-a u Conwertu morale su se, na temelju članka 23. ÜbG-a, uzajamno pripisati prvi put 29. rujna 2015., kada je sporazum o provedbi transakcije djelomično proveden. Na taj su datum te stranke držale 31,36 % prava glasa Conwerta, što im je dalo kontrolni udio u tom društvu, u smislu članka 22. ÜbG-a. Navedena komisija smatrala je da je takvo stjecanje moralo navesti dotične stranke na podnošenje ponude za preuzimanje u roku od 20 burzovnih dana, koji teče od navedenog datuma.
- 18 Rješenjem od 1. ožujka 2017. Oberster Gerichtshof (Vrhovni sud) odbio je tužbu podnesenu protiv odluke od 22. studenoga 2016., koja je tako postala pravomoćna.
- 19 Nakon toga, Komisija za preuzimanje pokrenula je postupak za izricanje upravnih sankcija protiv GM-a, HL-a i FN-a, pri čemu je HL bio član upravnog vijeća Adlera, a FN direktor Petrusa na dan utvrđene povrede.
- 20 Komisija za preuzimanje je odlukama od 29. siječnja 2018. izrekla upravne novčane kazne GM-u, HL-u i FN-u te društva Adler i Petrus proglasila akcesorno odgovornima za novčane kazne izrečene osobama HL i FN. Te se odluke temelje na činjeničnim utvrđenjima iz odluke od 22. studenoga 2016. i, osobito, na utvrđenju da su, na temelju sporazuma sklopljenog 29. rujna 2015., predmetne stranke „zajednički djelovale” u smislu članka 1. stavka 6. ÜbG-a. Ne podnijevši Komisiji za preuzimanje obveznu ponudu za preuzimanje u utvrđenom roku, GM, HL i FN povrijedili su odredbe članka 22.a stavka 1. i članka 22. stavka 1. ÜbG-a.

- 21 Bundesverwaltungsgericht (Savezni upravni sud), pred kojim su podnesene tužbe protiv odluka Komisije za preuzimanje od 29. siječnja 2018., smatra da je, kako bi odlučio o tim tužbama, nužno ukloniti sumnje o usklađenosti s pravom Unije nacionalne upravne prakse na kojoj je Komisija za preuzimanje temeljila svoje odluke o izricanju administrativnih sankcija.
- 22 Taj sud ističe da, u skladu s austrijskim pravom, osobito člankom 38. AVG-a, odluka kojom se utvrđuje povreda, poput one od 22. studenoga 2016., jednom kad je postala pravomoćna, ne obvezuje samo tijelo koje ju je donijelo nego i druga upravna i sudska tijela koja odlučuju u drugim postupcima o istoj činjeničnoj i pravnoj situaciji, pod uvjetom da su predmetne stranke identične.
- 23 Što se tiče GM-a, sud koji je uputio zahtjev smatra da takva istovjetnost postoji između postupka za utvrđenje na kraju kojeg je bila donesena odluka od 22. studenoga 2016. i upravno-kaznenog postupka.
- 24 Kada je riječ o HL-u i FN-u, sud koji je uputio zahtjev dvoji je li u tim dvama postupcima postojala istovjetnost stranaka. Primjećuje da HL i FN nisu bili prisutni kao „stranke” tijekom postupka utvrđenja povrede, nego da su djelovali samo kao zastupnici društava Adler odnosno Petrus. HL i FN (kao fizičke osobe) su svojstvo „stranaka” imali samo u upravno-kaznenom postupku. Unatoč tomu, Komisija za preuzimanje utvrdila je tijekom tog postupka „proširene obvezujuće učinke” (*erweiterte Bindungswirkung*) odluke od 22. studenoga 2016. i u odnosu na HL i FN.
- 25 Sud koji je uputio zahtjev smatra da bi stoga mogao biti naveden na zaključak da, s obzirom na to da je odluka od 22. studenoga 2016. postala pravomoćna, ona ima obvezujući učinak u svrhu kasnijeg upravno-kaznenog postupka, kako u slučaju kada postoji istovjetnost stranaka u obama postupcima, tako i u slučaju kada se fizička osoba koja je bila predmet kasnijeg upravno-kaznenog postupka nije mogla pozvati na status „stranke” u postupku utvrđenja povrede te se stoga nije mogla pozvati na sva prava priznata „stranci”, uključujući pravo na šutnju, a da to ne utječe na pravno sredstvo pred Oberster Gerichtshofom (Vrhovni sud) koje tim dvjema kategorijama osoba omogućuje pozivanje na povredu njihovih postupovnih prava tijekom postupka utvrđivanja povrede.
- 26 U tom pogledu sud koji je uputio zahtjev pojašnjava da je, prema nacionalnoj ustavnoj sudskoj praksi, pristup neovisnom sudu, koji ima neograničenu nadležnost za utvrđivanje činjeničnih i pravnih pitanja, osiguran pred Komisijom za preuzimanje, s obzirom na to da je ona neovisno tijelo koje se može smatrati sudom u smislu članka 6. stavka 1. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda potpisane u Rimu 4. studenoga 1950. Posljedično, ograničenje nadležnosti Oberster Gerichtshofa (Vrhovni sud) na pravna pitanja u pogledu nadzora odluke kojom se utvrđuje povreda koju je donijela Komisija za preuzimanje, u skladu je sa zahtjevima navedenima u članku 2. Protokola br. 7 uz Konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda.
- 27 Međutim, sud koji je uputio zahtjev smatra da, s obzirom na to da je Komisija za preuzimanje postupala na temelju prava Unije u okviru postupka utvrđivanja povrede i upravno-kaznenog postupka, rješenje takvih sporova treba uzeti u obzir to pravo, uključujući temeljna prava zajamčena Poveljom, osobito u njezinu članku 47.
- 28 Taj se sud pita je li nacionalna praksa – na temelju koje pravomoćna odluka donesena po okončanju postupka za utvrđivanje povrede ima obvezujući učinak u okviru kasnijeg upravno-kaznenog postupka – u skladu s pravima obrane zajamčenima pravom Unije. Dvojbe

tog suda proizlaze iz činjenice da postupak utvrđivanja povrede koji vodi Komisija za preuzimanje nije kaznene naravi i da, slijedom toga, predmetne stranke, čak i u slučaju GM-a, nisu iskoristile sva jamstva svojstvena kaznenom postupku, među kojima je osobito pretpostavka nedužnosti. Prema mišljenju suda koji je uputio zahtjev, takve se dvojbe *a fortiori* postavljaju u pogledu HL-a i FN-a, koji kao stranke nisu sudjelovali u postupku utvrđivanja povrede koji je prethodio upravno-kaznenom postupku.

- 29 U tom kontekstu sud koji je uputio zahtjev ipak pita nalaže li načelo djelotvornosti prava Unije – koje, prema njegovu mišljenju, obuhvaća načela stabilnosti upravnih odluka koje su postale pravomoćne i pravomoćno presuđene stvari sudskih odluka, koje doprinose pravnoj sigurnosti – da primijeni predmetna pravila na osobe koje se nalaze u situacijama GM-a, HL-a i FN-a.
- 30 U tim je okolnostima Bundesverwaltungsgericht (Savezni upravni sud) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:
- „1. Protivi li se člancima 4. i 17. Direktive [2004/25], tumačenima u vezi s načelom djelotvornosti prava Unije, tumačenje prema kojem se pravomoćnoj odluci nadzornog tijela – donesenoj u skladu s člankom 4. Direktive [2004/25], kojom je utvrđeno da je fizička osoba prekršila nacionalna pravila donesena radi provedbe te direktive – ne priznaje obvezujući učinak u okviru upravno-kaznenog postupka koji to nadzorno tijelo kasnije vodi protiv iste osobe, zbog čega ta osoba ponovno ima na raspolaganju sve prigovore u pogledu činjenica i prava te dokaze kako bi osporavala povredu prava koja je već utvrđena pravomoćnom odlukom?
  2. Protivi li se člancima 4. i 17. Direktive [2004/25], u vezi s načelom djelotvornosti prava Unije, tumačenje prema kojem se pravomoćnoj odluci nadzornog tijela u skladu s člankom 4. Direktive [2004/25] – kojom je u okviru upravno-kaznenog postupka koji je to nadzorno tijelo vodilo protiv tijela pravne osobe ovlaštenog za zastupanje utvrđeno da je ta pravna osoba prekršila nacionalna pravila donesena na temelju te direktive – ne priznaje obvezujući učinak, zbog čega ta osoba (njezino tijelo) ponovno ima na raspolaganju sve prigovore u pogledu činjenica i prava te dokaze kako bi osporavala povredu koja je već utvrđena pravomoćnom odlukom?
  3. Ako je odgovor na prvo pitanje niječan, protivi li se članku 47. [Povelje] nacionalna praksa prema kojoj se pravomoćnoj odluci nadzornog tijela – donesenoj u skladu s člankom 4. Direktive [2004/25] – kojom je utvrđeno da je fizička osoba prekršila nacionalna pravila donesena radi provedbe te direktive priznaje obvezujući učinak u okviru upravno-kaznenog postupka koji to nadzorno tijelo kasnije vodi protiv iste osobe, zbog čega je ta osoba spriječena da u činjeničnom i pravnom pogledu osporava povredu koja je već pravomoćno utvrđena?
  4. Ako je odgovor na [drugo] pitanje niječan: Protivi li se članku 47. Povelje Europske unije o temeljnim pravima nacionalna praksa prema kojoj se pravomoćnoj odluci nadzornog tijela – donesenoj u skladu s člankom 4. Direktive 2004/25/EZ – kojom je utvrđeno da je pravna osoba prekršila nacionalna pravila donesena radi provedbe Direktive 2004/25/EZ priznaje obvezujući učinak u okviru upravno-kaznenog postupka koji to nadzorno tijelo kasnije vodi protiv tijela ovlaštenog zastupati tu pravnu osobu, zbog čega je ta pravna osoba (tijelo koje ju zastupa) spriječena da u činjeničnom i pravnom pogledu osporava povredu prava koja je već pravomoćno utvrđena?”

## O prethodnim pitanjima

- 31 Svojim četirima pitanjima, koja valja razmotriti zajedno, sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članke 4. i 17. Direktive 2004/25, u vezi s pravima obrane zajamčenima pravom Unije, kao i s obzirom na članke 47. i 48. Povelje, tumačiti na način da im se protivi praksa države članice, na temelju koje odluka – kojom se utvrđuje povreda odredbi te direktive, koja je postala pravomoćna – ima obvezujući učinak u kasnijem upravno-kaznenom postupku zbog povrede tih odredbi, ne samo u odnosu na fizičku osobu koja je stranka u tim dvama postupcima, već i u odnosu na fizičku osobu koja nije bila stranka u postupku utvrđivanja te povrede, već je sudjelovala samo kao član tijela za zastupanje pravne osobe koja je stranka u navedenom postupku.
- 32 U tom pogledu valja podsjetiti na to da stavak 1. članak 4. Direktive 2004/25 u vezi s njezinom uvodnom izjavom 5. nalaže državama članicama da imenuju nadležno tijelo ili tijela za nadzor ponude u pogledu pravila koja su donesena ili uvedena u skladu s tom direktivom, a koja mogu svoje funkcije izvršavati nepristrano i neovisno o svim strankama ponude. Iz uvodne izjave 7. navedene direktive proizlazi da takav nadzor moraju moći provoditi samoregulatorna tijela. Osim toga, u skladu s prvim podstavkom stavka 5. tog članka, nadzorna tijela imaju sve ovlasti potrebne za izvršavanje svojih dužnosti.
- 33 Članak 4. stavak 6. Direktive 2004/25 priznaje državama članicama osobito nadležnost da odrede sudska ili druga tijela nadležna za rješavanje sporova i za odlučivanje o nepravilnostima počinjenima u postupku ponuda i da reguliraju jesu li i pod kojim okolnostima stranke ponude ovlaštene pokrenuti upravni ili sudski postupak. Tu odredbu valja tumačiti u vezi s uvodnom izjavom 8. Direktive 2004/25 prema kojoj bi, u skladu osobito s pravom na pravično suđenje, odluke nadzornog tijela, u odgovarajućim okolnostima, trebale biti podložne provjeri neovisne sudske vlasti.
- 34 Kad je riječ o članku 17. Direktive 2004/25, on državama članicama povjerava brigu da odrede sankcije koje će biti nametnute za povrede nacionalnih mjera donesenih na temelju te direktive i poduzimaju potrebne korake kako bi osigurale provedbu tih sankcija, precizirajući da tako određene sankcije moraju biti učinkovite, proporcionalne i odvraćajuće.
- 35 Međutim, Direktiva 2004/25 ne predviđa pravila koja uređuju strukturu ili odvijanje postupaka koje vode nadležna tijela u slučaju kršenja odredbi koje se odnose na obvezne ponude za preuzimanje ni pravila koja uređuju učinke koje pravomoćne upravne odluke donesene u skladu s tom direktivom proizvode u kasnijim postupcima.
- 36 S tim u vezi valja podsjetiti na to da, u skladu s ustaljenom sudskom praksom, u nedostatku odredbi Unije u tom području, unutarnji pravni sustav svake države članice treba, na temelju načela postupovne autonomije, odrediti postupovna pravila za pravna sredstva namijenjena zaštiti prava pravnih subjekata pod uvjetom da ona ipak ne budu nepovoljnija od onih koja uređuju slične situacije podvrgnute nacionalnom pravu (načelo ekvivalentnosti) i da u praksi ne onemogućuju ili pretjerano ne otežavaju korištenje pravima koja priznaje pravni poredak Unije (načelo djelotvornosti) (presuda od 10. ožujka 2021., *Konsul Rzeczypospolitej Polskiej w N., C-949/19, EU:C:2021:186, t. 43. i navedena sudska praksa*).
- 37 Uz iznimku tih dvaju načela Direktiva 2004/25 ne protivi se, kao takva, tomu da države članice uspostave upravni postupak čiji je cilj jamčiti pravilnu primjenu materijalnih pravila predviđenih tom direktivom koja se odnose na ponude za preuzimanje, pri čemu je taj postupak podijeljen na



dvije zasebne faze – prva faza rezultira upravnom odlukom kojom se objektivno utvrđuje povreda obveze podnošenja ponude za preuzimanje, a druga utvrđivanjem pojedinačne odgovornosti i izricanjem upravne sankcije za počinjenu povredu.

- 38 Osim toga, navedena direktiva u načelu se ne protivi praksi nadležnih tijela država članica koja u kasnijim postupcima dodjeljuje obvezujući učinak upravnim odlukama koje su postale pravomoćne. U tom pogledu Sud je presudio da priznavanje pravomoćnosti upravne odluke, koja je stečena po isteku razumnih rokova za podnošenje pravnih sredstava ili iscrpljivanjem pravnih sredstava, pridonosi pravnoj sigurnosti, što je temeljno načelo prava Unije (vidjeti u tom smislu presude od 13. siječnja 2004., Kühne & Heitz, C-453/00, EU:C:2004:17, t. 24. i od 16. listopada 2019., Glencore Agriculture Hungary, C-189/18, EU:C:2019:861, t. 45.).
- 39 Osim toga, kao što je to u biti naveo nezavisni odvjetnik u točki 83. svojeg mišljenja, priznavanje, u kasnijim povezanim postupcima, obvezujućeg učinka upravnoj odluci koja je postala pravomoćna može pridonijeti osiguravanju učinkovitosti upravnih postupaka koje vode nadležna tijela i kojima se nastoji utvrditi te sankcionirati nepoštovanje pravila prava Unije o obveznim ponudama za preuzimanje i stoga osigurati koristan učinak Direktive 2004/25.
- 40 Međutim, važno je osigurati da se prava zajamčena strankama pravom Unije i osobito Poveljom poštuju u dvama postupovnim stadijima navedenima u točki 37. ove presude. Naime, svaki nacionalni postupak koji se vodi u okviru Direktive 2004/25 mora biti u skladu s tim pravima (vidjeti po analogiji presude od 17. prosinca 2015., WebMindLicenses, C-419/14, EU:C:2015:832, t. 66. i od 5. prosinca 2017., M. A. S. i M. B., C-42/17, EU:C:2017:936, t. 47.).
- 41 U tom pogledu, područje primjene Povelje, u pogledu djelovanja država članica, definirano je u njezinu članku 51. stavku 1., prema kojem se odredbe Povelje odnose na države članice kada provode pravo Unije. Tom odredbom potvrđuje se ustaljena praksa Suda prema kojoj se temeljna prava koja se jamče u pravnom sustavu Unije primjenjuju na sve situacije uređene pravom Unije, ali ne i izvan njih (presuda od 26. veljače 2013., Åkerberg Fransson, C-617/10, EU:C:2013:105, t. 17. i 19., kao i od 19. studenoga 2019., A. K. i dr. (Neovisnost disciplinskog vijeća Vrhovnog suda), C-585/18, C-624/18 i C-625/18, EU:C:2019:982, t. 78.).
- 42 To je slučaj s postupkom koji se, poput onoga o kojem je riječ u glavnom postupku, vodi primjenom odredbi nacionalnog prava kojima se prenosi Direktiva 2004/25.
- 43 Među pravima koja su zajamčena pravom Unije nalazi se, kao prvo, poštovanje prava obrane, koje je, prema ustaljenoj sudskoj praksi, opće načelo prava Unije čiji je sastavni dio pravo na saslušanje te koje se primjenjuje kada uprava protiv određene osobe poduzme akt koji na nju negativno utječe. Na temelju tog načela, adresatima odluka koje znatno utječu na njihove interese mora se omogućiti da odgovarajuće iznesu svoja stajališta u vezi s elementima na kojima uprava namjerava temeljiti svoju odluku. Ta dužnost obvezuje upravna tijela država članica kada poduzimaju mjere koje ulaze u područje primjene prava Unije, čak i ako primjenjiv propis Unije izričito ne predviđa takvu formalnost (vidjeti u tom smislu presudu od 16. listopada 2019., Glencore Agriculture Hungary, C-189/18, EU:C:2019:861, t. 39. i navedenu sudsku praksu).
- 44 Kao drugo, među jamstvima koja proizlaze iz članka 47. drugog stavka i članka 48. Povelje nalazi se pravo na šutnju fizičke osobe „optuženika” u smislu drugog od tih članaka. Te se odredbe primjenjuju u postupcima koji mogu dovesti do izricanja upravnih sankcija kaznenopravne naravi. Tri su kriterija relevantna za ocjenu navedene naravi. Prvi kriterij je pravna kvalifikacija

povrede u nacionalnom pravu, drugi je sama priroda potvrde, a treći je težina sankcije koja se može izreći dotičnoj osobi (vidjeti u tom smislu presudu od 2. veljače 2021., Consob, C-481/19, EU:C:2021:84, t. 42.).

- 45 Iz te sudske prakse proizlazi da je pravo na šutnju, koje predstavlja opće priznato međunarodno pravno pravilo, u središtu pojma pravičnog suđenja. Pravo na šutnju ne može se ograničiti na priznanja protupravnih radnji ili navode koji izravno optužuju ispitanika, nego obuhvaća i informacije o činjeničnim pitanjima koje kasnije mogu biti upotrijebljene u prilog optužbi i tako utjecati na osudu ili sankciju izrečenu toj osobi (vidjeti u tom smislu presudu od 2. veljače 2021., Consob, C-481/19, EU:C:2021:84, t. 38. do 40. i navedenu sudsku praksu).
- 46 Kao treće, valja spomenuti načelo pretpostavke nedužnosti iz članka 48. Povelje. To se načelo primjenjuje kada je riječ o određivanju objektivnih elemenata povrede predviđene pravom Unije koja može dovesti do izricanja upravnih sankcija koje imaju kaznenopravnu narav (vidjeti u tom smislu presudu od 23. prosinca 2009., Spector Photo Group i Van Raemdonck, C-45/08, EU:C:2009:806, t. 42. i 44.).
- 47 Prema sudskoj praksi Suda, iako svaki pravni sustav poznaje činjenične ili pravne pretpostavke, članak 48. Povelje obvezuje države članice da u kaznenim stvarima ne prelaze određeni prag. Konkretnije, načelo pretpostavke nedužnosti, sadržano u toj odredbi, nalaže državama članicama da razumno ograniče činjenične i pravne pretpostavke koje se nalaze u represivnim zakonima, uzimajući u obzir težinu predmetnog slučaja i očuvanje prava obrane (presuda od 23. prosinca 2009., Spector Photo Group i Van Raemdonck, C-45/08, EU:C:2009:806, t. 43.).
- 48 Kao četvrto, članak 47. prvi stavak Povelje, koji određuje pravo na djelotvoran pravni lijek, utvrđuje da svatko čija su prava i slobode zajamčeni pravom Unije povrijeđeni ima pravo na takav pravni lijek pred sudom, u skladu s uvjetima utvrđenima ovim člankom. Člankom 47. drugim stavkom Povelje propisano je da svatko ima pravo da neovisni i nepristrani sud ispita njegov slučaj.
- 49 Sukladno ustaljenoj sudskoj praksi, jamstva neovisnosti i nepristranosti suda pretpostavljaju postojanje pravila, osobito u pogledu sastava tijela, imenovanja, trajanja funkcije kao i razloga za nesudjelovanje u odlučivanju, izuzeće i razrješenje njegovih članova, koja omogućuju da se otkloni svaka legitimna sumnja kod građana u pogledu nemogućnosti utjecaja vanjskih čimbenika na navedeno tijelo i njegove neutralnosti u odnosu na međusobno suprotstavljene interese (presuda od 20. travnja 2021., Republika, C-896/19, EU:C:2021:311, t. 53. i navedena sudska praksa).
- 50 Zahtjev neovisnosti, svojstven zadaći suđenja, implicira prije svega da je predmetno tijelo, u odnosu na ono koje je donijelo odluku koja je predmet postupka, treća strana (presude od 19. rujna 2006., Wilson, C-506/04, EU:C:2006:587, t. 49. i od 21. siječnja 2020., Banco de Santander, C-274/14, EU:C:2020:17, t. 62.) i sadržava dva aspekta.
- 51 Prvi aspekt zahtijeva da takvo tijelo bude zaštićeno od vanjskih utjecaja ili pritisaka koji mogu ugroziti neovisnu prosudbu njegovih članova glede postupaka koji su pred njima pokrenuti (presude od 19. rujna 2006., Wilson, C-506/04, EU:C:2006:587, t. 51. i od 19. studenoga 2019., A. K. i dr. (Neovisnost disciplinskog vijeća Vrhovnog suda), C-585/18, C-624/18 i C-625/18, EU:C:2019:982, t. 125.).

- 52 Drugi aspekt povezan je s pojmom neovisnosti i ima za cilj osiguranje jednake distance prema strankama spora i njihovim pripadajućim interesima u odnosu na predmet spora. Taj kut gledanja zahtijeva poštovanje objektivnosti i nepostojanje bilo kakvog interesa u rješavanju spora osim isključivo primjene pravnih pravila (presuda od 21. siječnja 2020., Banco de Santander, C-274/14, EU:C:2020:17, t. 61.).
- 53 Ako je odluku koja ulazi u područje primjene prava Unije donijelo tijelo koje samo ne ispunjava te uvjete neovisnosti i nepristranosti te se stoga ne može smatrati sudom u smislu članka 47. drugog stavka Povelje, ta odredba zahtijeva da odluku o kojoj je riječ kasnije može kontrolirati sudsko tijelo koje mora biti nadležno ispitati sva činjenična i pravna pitanja relevantna za spor koji se pred njim vodi (vidjeti u tom smislu presude od 6. studenoga 2012., Otis i dr., C-199/11, EU:C:2012:684, t. 46., 47. i 49., i od 16. svibnja 2017., Berlizo Investmenet Fund, C-682/15, EU:C:2017:373, t. 55.).
- 54 Upravo s obzirom na ta razmatranja valja ocijeniti protive li se ta prava zajamčena pravom Unije priznavanju, u okviru upravno-kaznenog postupka zbog povrede odredaba Direktive 2004/25, obvezujućeg učinka upravnoj odluci donesenoj na temelju ranijeg postupka kojom se utvrđuje ta povreda i koja je postala pravomoćna. U svrhu te ocjene valja razlikovati dva slučaja spomenuta u točki 31. ove presude, to jest onaj u kojem se upravno-kazneni postupak odnosi na osobe koje su već bile stranke u postupku utvrđenja koji je doveo do donošenja te odluke i onaj u kojem se upravno-kazneni postupak odnosi na fizičke osobe koje su, iako nisu bile stranke u tom postupku utvrđenja, sudjelovale samo kao članovi tijela zastupanja pravne osobe koja je bila stranka navedenog postupka.
- 55 Najprije valja istaknuti da se, u skladu s navodima iz odluke kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku i odgovorima stranaka u glavnom postupku na pitanje koje je postavio Sud, novčane upravne sankcije predviđene austrijskim pravom protiv osoba odgovornih za povredu odredbi ÜbG-a koje se odnose na ponude za preuzimanje, kreću od 5000 do 50 000 eura te mogu dovesti do zamjenske kazne zatvora u slučaju nemogućnosti naplate izrečene novčane kazne. Te su kazne prije svega kaznene naravi u smislu sudske prakse navedene u točki 44. ove presude. Pod uvjetom da sud koji je uputio zahtjev konačno ocijeni tu narav, pravo na šutnju i pretpostavku nedužnosti zajamčeno člankom 47. drugim stavkom i člankom 48. Povelje primjenjuje se u glavnom postupku.
- 56 Što se tiče prvog slučaja iz točke 54. ove presude, kako bi se osigurala učinkovitost upravnih postupaka koje vode nadležna tijela i kojima se nastoji utvrditi i sankcionirati nepoštovanje pravnih pravila Unije o obveznim ponudama za preuzimanje, državama članicama dopušteno je priznati obvezujući učinak odluci o utvrđenju počinjenja povrede od strane osoba, pri čemu se taj učinak primjenjuje u kasnijem postupku koji se vodi kako bi se tim osobama izrekla upravna sankcija zbog počinjenja te povrede. Ti postupci moraju se, međutim, organizirati na način da su se navedene osobe mogle pozvati na svoja temeljna prava tijekom postupka koji je doveo do donošenja takve odluke o utvrđenju.
- 57 To osobito podrazumijeva da su iste osobe tijekom tog postupka konkretno i stvarno mogle istaknuti, s jedne strane, prava obrane, uključujući pravo na saslušanje, i, s druge strane, pravo na šutnju i pretpostavku nedužnosti u pogledu činjeničnih elemenata koji će se kasnije koristiti u prilog optužbi i stoga utjecati na izrečenu osudu ili kaznu.

- 58 Drugačije je kad se radi o drugom slučaju iz točke 54. ove presude, čak i ako je predmetna fizička osoba iz glavnog postupka, koja kao stranka nije sudjelovala u postupku u kojem je donesena odluka o utvrđenju postala pravomoćna, mogla sudjelovati u tom postupku kao član zastupničkog tijela pravne osobe protiv koje je pokrenut navedeni postupak.
- 59 Naime, kao što je to nezavisni odvjetnik naveo u točki 58. svojeg mišljenja, prava obrane subjektivne su naravi, tako da ih same dotične stranke moraju moći učinkovito ostvariti, neovisno o prirodi postupka koji se na njih odnosi. To *a fortiori* vrijedi s obzirom na to da se u okviru upravnog postupka koji može dovesti do nastanka osobne odgovornosti direktora ili članova tijela društva za povredu pravila o ponudama za preuzimanje, pripisivih tom društvu, i do izricanja sankcija kaznene naravi tim direktorima ili članovima, ne može isključiti postojanje razlike između njihovih osobnih interesa i interesa navedenog društva.
- 60 Iz toga slijedi da upravno tijelo mora u okviru upravno-kaznenog postupka koji se odnosi na fizičku osobu isključiti obvezujući učinak ocjena koje se nalaze u odluci o utvrđenju povrede koja se stavlja na teret toj osobi, pri čemu je ta odluka postala pravomoćna a da navedena osoba nije mogla osobno osporavati te ocjene prilikom izvršavanja vlastitih prava obrane.
- 61 Isto tako, uzimajući u obzir sudsku praksu navedenu u točki 45. ove presude, pravo na šutnju protivi se tomu da se fizička osoba, čija se osobna odgovornost za povredu za koju se mogu izreći upravne sankcije kaznene naravi može utvrditi u okviru kasnijeg upravno-kaznenog postupka, nije mogla pozvati na to pravo u pogledu činjeničnih elemenata koji će se kasnije koristiti u prilog optužbe i stoga imati utjecaj na izrečenu osudu ili kaznu.
- 62 Usto, pretpostavka nedužnosti protivi se tomu da se fizička osoba, u okviru upravno-kaznenog postupka, smatra odgovornom zbog počinjenja povrede utvrđene odlukom donesenom po okončanju postupka u kojem ta osoba nije mogla sudjelovati kao stranka koja uživa prava obrane i prava koja se odnose na pošteno suđenje, pri čemu je ta odluka postala pravomoćna a da je navedena osoba nije mogla osporavati te ju više ne može osporavati pred neovisnim i nepristranim sudom.
- 63 Naposljetku, što se tiče pristupa neovisnom i nepristranom sudu u smislu članka 47. drugog stavka Povelje, iz odluke kojom se upućuje prethodno pitanje doista proizlazi da je Komisija za preuzimanje nacionalnom ustavnom sudskom praksom definirana kao prethodno ustanovljeno, neovisno i nepristrano tijelo koje ima značajke suda nadležnog za odlučivanje kako o činjenicama tako i o pravu u smislu te odredbe.
- 64 S obzirom na elemente iz spisa kojim raspolaže Sud i odgovore na pitanje koje je postavio Sud te podložno ocjenama i provjerama koje mora izvršiti sud koji je uputio zahtjev, ipak ne proizlazi da Komisija za preuzimanje nudi jamstva nepristranosti svojstvena sudu te navedena u točki 52. ove presude.
- 65 Naime, na temelju članka 33. ÜBG-a, Komisija za preuzimanje nadležna je za provođenje istraga čiji je predmet moguće neispunjenje obveze podnošenja ponude za preuzimanje, za pokretanje postupaka za utvrđenje i upravno-kaznene postupke i, u tom okviru, za odlučivanje o postojanju povrede i primjeni sankcija. U provedbi ÜBG-a Komisija za preuzimanje ima široke ovlasti po službenoj dužnosti, među kojima je i dokazivanje i utvrđivanje činjenica relevantnih za odluku koju treba donijeti, te donošenje svih potrebnih mjera izvođenja dokaza.

- 66 Osim toga, iz spisa kojim Sud raspolaže ne proizlazi postojanje funkcijske razdvojenosti unutar Komisije za preuzimanje između, s jedne strane, službi zaduženih za istragu i optužbe i, s druge strane, službi zaduženih za donošenje odluke o postojanju povrede i primjeni sankcija. Osim toga, očito je da, u slučaju podnošenja pravnog sredstva protiv odluka kojima je Komisija za preuzimanje utvrdila povredu ili izrekla sankciju, ona ima svojstvo tuženika pred nacionalnim sudom koji je nadležan za takvo pravno sredstvo.
- 67 Međutim, kao što je to u biti naveo nezavisni odvjetnik u točkama 68. i 69. svojeg mišljenja, takvi elementi, osim u slučaju konačnih ocjena koje u tom pogledu mora izvršiti sud koji je uputio zahtjev, ne omogućuju zaključak da Komisija za preuzimanje djeluje kao nepristrana treća strana između navodnog počinitelja povrede, s jedne strane, i upravnog tijela koje je u tom pogledu zaduženo za nadzor poštovanja pravila o ponudama za preuzimanje, s druge strane, i da ta komisija ispunjava kriterije koje mora zadovoljavati neovisni i nepristrani sud u smislu članka 47. drugog stavka Povelje.
- 68 Iz toga slijedi da, kako bi bile u skladu sa zahtjevima sudske prakse iz točke 53. ove presude, odluke Komisije za preuzimanje moraju moći biti predmet nadzora od strane nacionalnog suda koji u tu svrhu ima nadležnost za ispitivanje svih relevantnih činjeničnih i pravnih pitanja.
- 69 U tom pogledu iz spisa kojim raspolaže Sud proizlazi da se protiv odluke koju je donijela Komisija za preuzimanje nakon postupka za utvrđivanje povrede može podnijeti tužba Oberster Gerichtshofu (Vrhovni sud, Austrija), ali da je u tom slučaju nadzor koji taj sud provodi ograničen samo na pravna pitanja. Stoga proizlazi da takva odluka, nakon što postane pravomoćna, proizvodi obvezujuće učinke u svim kasnijim upravnim i sudskim postupcima, u slučaju istovjetnosti stranaka ili u odnosu na svakog sudionika u ranijem upravnom postupku u svojstvu zastupnika stranke, pod uvjetom da su činjenične i pravne situacije istovjetne a da ta odluka prethodno nije mogla biti osporavana pred sudom koji ima nadležnost odlučivati kako o činjenicama tako i o pravu.
- 70 Međutim, ograničenje nadležnosti nacionalnog suda zaduženog za nadzor zakonitosti odluka upravnog tijela u području povreda pravila o obveznim ponudama za preuzimanje samo na ocjenu pravnih pitanja ne udovoljava zahtjevima iz članka 47. drugog stavka Povelje, navedenima u točki 53. ove presude. Slijedom toga, ako odluka kojom se utvrđuje povreda, koja je postala pravomoćna, nije mogla biti podvrgnuta kasnijem nadzoru sudskog tijela nadležnog za odlučivanje o činjeničnim i pravnim pitanjima, poštovanje zahtjeva koji proizlaze iz te odredbe Povelje trebalo bi navesti na to da upravno tijelo u okviru kasnijeg postupka za izricanje sankcije isključujući obvezujući učinak ocjena sadržanih u toj odluci.
- 71 S obzirom na sva prethodna razmatranja, na postavljena pitanja valja odgovoriti tako da članak 4. i članak 17. Direktive 2004/25, u vezi s pravima obrane zajamčenima pravom Unije, osobito s pravom na saslušanje te člancima 47. i 48. Povelje, treba tumačiti na način da im se protivi praksa države članice na temelju koje odluka kojom se utvrđuje povreda te direktive, koja je postala pravomoćna, ima obvezujući učinak u kasnijem postupku namijenjenom izricanju upravne sankcije kaznene naravi za povredu odredbi navedene direktive, s obzirom na to da stranke na koje se odnosi taj postupak nisu tijekom ranijeg postupka utvrđivanja te povrede mogle u potpunosti ostvarivati prava obrane, osobito pravo na saslušanje, te se pozvati na pravo na šutnju i pretpostavku nedužnosti u odnosu na činjenične elemente koji će se kasnije koristiti u prilog optužbi, ili ne mogu ostvarivati pravo na djelotvoran pravni lijek protiv takve odluke pred sudom nadležnim za razmatranja kako činjeničnih tako i pravnih pitanja.

## Troškovi

- 72 Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka. Troškovi podnošenja očitovanja Sudu, koji nisu troškovi spomenutih stranaka, ne nadoknađuju se.

Slijedom navedenoga, Sud (četvrto vijeće) odlučuje:

**Članak 4. i članak 17. Direktive 2004/25/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 21. travnja 2004. o ponudama za preuzimanje, kako je izmijenjena Direktivom 2014/59/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 15. svibnja 2014., u vezi s pravima obrane zajamčenima pravom Unije, osobito pravom na saslušanje te člancima 47. i 48. Povelje Europske unije o temeljnim pravima, treba tumačiti na način da im se protivi praksa države članice na temelju koje odluka kojom se utvrđuje povreda te direktive, koja je postala pravomoćna, ima obvezujući učinak u kasnijem postupku namijenjenom izricanju upravne sankcije kaznene naravi za povredu odredbi navedene direktive, s obzirom na to da stranke na koje se odnosi taj postupak nisu tijekom ranijeg postupka utvrđivanja te povrede mogle u potpunosti ostvarivati prava obrane, osobito pravo na saslušanje, te se pozvati na pravo na šutnju i pretpostavku nedužnosti u odnosu na činjenične elemente koji će se kasnije koristiti u prilog optužbi, ili ne mogu ostvarivati pravo na djelotvoran pravni lijek protiv takve odluke pred sudom nadležnim za razmatranja kako činjeničnih tako i pravnih pitanja.**

Potpisi