



## Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (veliko vijeće)

19. prosinca 2018.\*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Usklađivanje zakonodavstava – Bonitetni nadzor nad kreditnim institucijama – Stjecanje kvalificiranog udjela u kreditnoj instituciji – Postupak uređen Direktivom 2013/36/EU, Uredbom (EU) br. 1024/2013 i Uredbom (EU) br. 468/2014 – Složeni upravni postupak – Isključiva ovlast donošenja odluka Europske središnje banke (ESB) – Tužba podnesena protiv pripremnih akata koje je donijelo nadležno nacionalno tijelo – Navodna povreda pravomoćnosti nacionalne odluke”

U predmetu C-219/17,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Consiglio di Stato (Državno vijeće, Italija), odlukom od 23. veljače 2017., koju je Sud zaprimio 25. travnja 2017., u postupku

**Silvio Berlusconi,**

**Finanziaria d'investimento Fininvest SpA (Fininvest)**

protiv

**Banca d'Italia,**

**Istituto per la Vigilanza Sulle Assicurazioni (IVASS),**

uz sudjelovanje:

**Ministero dell'Economia e delle Finanze,**

**Banca Mediolanum SpA,**

**Holding Italiana Quarta SpA,**

**Fin. Prog. Italia di E. Doris & C. s.a.p.a.,**

**Sirefid SpA,**

**Ennija Dorisa,**

\* Jezik postupka: talijanski

SUD (veliko vijeće),

u sastavu: K. Lenaerts, predsjednik, J.-C. Bonichot (izvjestitelj), A. Prechal, M. Vilaras, E. Regan, T. von Danwitz, K. Jürimäe i C. Lycourgos, predsjednici vijeća, A. Rosas, E. Juhász, J. Malenovský, E. Levits i L. Bay Larsen, suci,

nezavisni odvjetnik: M. Campos Sánchez-Bordona,

tajnik: R. Schiano, administrator,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 18. travnja 2018.,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

- za S. Berlusconija i društvo Finanziaria d'investimento Fininvest SpA (Fininvest), A. Di Porto, R. Vaccarella, A. Saccucci, M. Carpinelli, B. Nascimbene, R. Baratta i N. Ghedini, *avvocati*,
- za Banca d'Italia, M. Perassi, G. Crapanzano, M. Mancini i O. Capolino, *avvocati*,
- za španjolsku vladu, M. A. Sampol Pucurull, u svojstvu agenta,
- za Europsku komisiju, V. Di Bucci, H. Krämer, K.-P. Wojcik i A. Steiblytė, u svojstvu agenata,
- za Europsku središnju banku (ESB), G. Buono, C. Hernández Saseta i C. Zilioli, u svojstvu agenata,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 27. lipnja 2018.,

donosi sljedeću

### Presudu

- 1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članka 256. stavka 1. i članka 263. stavaka 1., 2. i 5. UFEU-a.
- 2 Zahtjev je upućen u okviru spora između Silvija Berlusconija i društva Finanziaria d'investimento Fininvest SpA (Fininvest), s jedne strane, i Bance d'Italia (Banka Italije) i Istituta per la Vigilanza sulle Assicurazioni (IVASS) (Tijelo za nadzor sektora osiguranja (IVASS), Italija), s druge strane, u vezi s nadzorom stjecanja kvalificiranog udjela u kreditnoj instituciji.

### Pravni okvir

#### *Pravo Unije*

##### *Direktiva CRD IV*

- 3 U skladu s člankom 22., naslovljenim „Obavješćivanje o predloženim stjecanjima i njihova procjena”, Direktive 2013/36/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o pristupanju djelatnosti kreditnih institucija i bonitetnom nadzoru nad kreditnim institucijama i investicijskim društvima, izmjeni Direktive 2002/87/EZ te stavljanju izvan snage direktiva 2006/48/EZ i 2006/49/EZ (SL 2013.,

L 176, str. 338.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 6., svezak 14., str. 105. i ispravak SL 2017., L 20, str. 1., poznata kao Direktiva o kapitalnim zahtjevima, u daljnjem tekstu: Direktiva CRD IV):

„1. Države članice od svake fizičke ili pravne osobe ili od takvih osoba koje zajednički djeluju („predloženi stjecatelj”), a koje su donijele odluku ili o stjecanju, bilo izravnom ili neizravnom, kvalificiranog udjela u kreditnoj instituciji, ili o daljnjem povećanju, bilo izravnom ili neizravnom, takvog kvalificiranog udjela u kreditnoj instituciji zbog čega bi udio u pravima glasa ili u kapitalu dosegnuo ili premašio 20 %, 30 % ili 50 % ili bi kreditna institucija postala njihovo društvo kći („predloženo stjecanje”), zahtijevaju da prije stjecanja pisanim putem obavijeste nadležna tijela kreditne institucije u kojoj žele steći ili povećati kvalificirani udjel, navodeći veličinu planiranog udjela i relevantne informacije, kao što je navedeno u članku 23. stavku 4. [...]

2. Nadležna tijela brzo, a u svakom slučaju u roku od dva radna dana od primitka, pismeno potvrđuju predloženom stjecatelju primitak obavijesti iz stavka 1. ili dodatnih informacija iz stavka 3.

Nadležna tijela imaju na raspolaganju najviše 60 radnih dana od dana pismene potvrde primitka obavijesti i svih dokumenata koje zahtijeva država članica, a koje je potrebno priložiti obavijesti na temelju popisa iz članka 23. stavka 4. („razdoblje procjene”) za provedbu procjene iz članka 23. stavka 1. („procjena”).

Nadležna tijela obavješćuju predloženog stjecatelja o datumu isteka razdoblja procjene u vrijeme potvrde primitka.

3. Nadležna tijela mogu za vrijeme razdoblja procjene, ako je to potrebno, no najkasnije 50-og radnog dana razdoblja procjene, zahtijevati dodatne informacije koje su potrebne za dovršetak takve procjene. Taj se zahtjev podnosi u pisanom obliku te se u njemu pobliže navode dodatne informacije koje su potrebne.

Razdoblje procjene prekida se u razdoblju od dana kada nadležna tijela zatraže informacije do primitka odgovora predloženog stjecatelja na taj zahtjev. Taj prekid ne smije biti dulji od 20 radnih dana. Nadležna tijela mogu prema svojem nahođenju postaviti daljnje zahtjeve za dopunu ili pojašnjenje informacija, ali se razdoblje procjene zbog toga ne prekida.

4. Nadležna tijela mogu produljiti prekid iz drugog podstavka stavka 3. do najviše 30 radnih dana ako je predloženi stjecatelj iz treće zemlje ili je reguliran u trećoj zemlji ili je fizička odnosno pravna osoba koja ne podliježe nadzoru prema ovoj Direktivi ili Direktivi 2009/65/EZ, 2009/138/EZ ili 2004/39/EZ.

5. Ako se nadležna tijela odluče usprotiviti predloženom stjecanju, ona moraju u roku od dva radna dana od završetka procjene, a prije isteka razdoblja procjene, obavijestiti predloženog stjecatelja pisanim putem i navesti razloge za takvu odluku. Poštujući nacionalno pravo, prikladnu izjavu o razlozima za takvu odluku moguće je objaviti javnosti na zahtjev predloženog stjecatelja. To ne sprečava državu članicu da dopusti nadležnom tijelu objavljivanje takvih informacija ako predloženi stjecatelj ne podnese takav zahtjev.

6. Ako se nadležna tijela pisanim putem ne usprotive predloženom stjecanju unutar razdoblja procjene, smatra se da je stjecanje odobreno.

7. Nadležna tijela mogu odrediti najdulje razdoblje za dovršenje predloženog stjecanja i produljiti ga prema potrebi.

8. Države članice ne smiju propisivati zahtjeve za obavješćivanje nadležnih tijela o izravnim i neizravnim stjecanjima prava glasa ili kapitala, kao ni zahtjeve za odobravanje takvih stjecanja koji su stroži od onih navedenih u ovoj Direktivi.

[...]

- 4 Člankom 23. Direktive CRD IV, naslovljenim „Kriteriji procjene”, određuje se:

„1. Da bi osigurala dobro i razborito upravljanje kreditnom institucijom u kojoj je predloženo stjecanje te uzimajući u obzir vjerojatan utjecaj predloženog stjecatelja na kreditnu instituciju, nadležna tijela pri procjeni obavijesti iz članka 22. stavka 1. i informacija iz članka 22. stavka 3. procjenjuju primjerenost predloženog stjecatelja i financijsku sigurnost predloženog stjecanja prema sljedećim kriterijima:

- (a) ugled predloženog stjecatelja;
- (b) ugled, znanje, vještine i iskustvo, kako je navedeno u članku 91. stavku 1. svakog člana upravljačkog tijela i svakog člana višeg rukovodstva koji će upravljati poslovanjem kreditne institucije nakon predloženog stjecanja;
- (c) financijsko stanje predloženog stjecatelja, posebno s obzirom na vrstu poslova koji se obavljaju i planiranih poslova u kreditnoj instituciji u kojoj se predlaže stjecanje;

[...]

2. Nadležna se tijela mogu usprotiviti predloženom stjecanju samo ako za to postoje opravdani razlozi na temelju kriterija navedenih u stavku 1. ili ako su informacije koje je dostavio predloženi stjecatelj nepotpune.

[...]

- 5 Stavkom 1. članka 119. navedene direktive, naslovljenog „Uključivanje holdinga u nadzor na konsolidiranoj osnovi”, propisano je:

„Države članice donose sve potrebne mjere, kada je to potrebno, za uključivanje financijskih holdinga i mješovitih financijskih holdinga u nadzor na konsolidiranoj osnovi.”

#### *Uredba o SSM-u*

- 6 U skladu s uvodnom izjavom 11. Uredbe Vijeća (EU) br. 1024/2013 od 15. listopada 2013. o dodjeli određenih zadaća Europskoj središnjoj banci u vezi s politikama bonitetnog nadzora kreditnih institucija (SL 2013., L 287, str. 63., poznata kao Uredba o jedinstvenom nadzornom mehanizmu odnosno Uredba o SSM-u, u daljnjem tekstu: Uredba o SSM-u):

„Trebalo bi [...] uspostaviti bankovnu uniju unutar Unije, na temelju sveobuhvatnih i detaljnih jedinstvenih pravila za financijske usluge na unutarnjem tržištu kao cjelini koja bi se sastojala od jedinstvenog nadzornog mehanizma i novih okvira za osiguranje depozita i sanaciju.

[...]

- 7 Člankom 1. navedene uredbe, naslovljenim „Predmet i područje primjene”, određuje se:

„Ova Uredba dodjeljuje [Europskoj središnjoj banci (ESB)] posebne zadaće koje se odnose na politike bonitetnog nadzora kreditnih institucija s ciljem unapređenja sigurnosti i pouzdanosti kreditnih institucija i stabilnosti financijskog sustava unutar Unije i u svakoj državi članici, uz puno poštovanje i dužnu pažnju prema jedinstvu i cjelovitosti unutarnjeg tržišta utemeljenog na jednakom postupanju prema kreditnim institucijama kako bi se spriječila regulatorna arbitraža.

[...]

Ova Uredba ne dovodi u pitanje odgovornosti i povezane ovlasti nadležnih tijela država članica sudionica u provođenju nadzornih zadaća koje ova Uredba ne dodjeljuje ESB-u.

[...]”

8 Članak 4. iste uredbe glasi:

„1. U okviru članka 6., ESB, sukladno stavku 3. tog članka, ima isključivu nadležnost provođenja, u svrhu bonitetnog nadzora, sljedećih zadaća u odnosu na sve kreditne institucije sa sjedištem u državama članicama sudionicama:

[...]

(c) procijeniti obavijesti o stjecanju i raspolaganju kvalificiranim udjelima u kreditnim institucijama, osim u slučaju sanacije banke, i podložno članku 15.;

[...]

3. U provođenju zadaća dodijeljenih mu ovom Uredbom, i s ciljem osiguravanja visokih standarda nadzora, ESB primjenjuje relevantno pravo Unije, a kada se ono sastoji od direktiva, primjenjuje nacionalno pravo koje je prenijelo te direktive. Kada se relevantno pravo Unije sastoji od uredbi, a kada te uredbe izričito dopuštaju više različitih mogućnosti državama članicama, ESB primjenjuje i nacionalno pravo za provođenje tih mogućnosti.

[...]”

9 Člankom 6. stavkom 1. Uredbe o SSM-u predviđeno je da ESB provodi svoje zadaće unutar jedinstvenog nadzornog mehanizma koji čine ESB i nacionalna nadležna tijela (u daljnjem tekstu: NNT) te da je odgovoran za njegovo učinkovito i dosljedno funkcioniranje. Na temelju stavka 2. istog članka, ESB i NNT-i obvezni su surađivati u dobroj vjeri i razmjenjivati informacije. Ne dovodeći u pitanje ESB-ove ovlasti da izravno zaprima ili ima izravan pristup informacijama koje kreditne institucije stalno podnose, NNT-i ESB-u dostavljaju sve informacije nužne za provođenje zadaća koje su ESB-u dodijeljene tom uredbom.

10 Stavkom 1. članka 9. navedene uredbe, naslovljenog „Nadzorne i istražne ovlasti”, propisano je:

„Isključivo u svrhu provođenja zadaća koje se ESB-u dodjeljuju člankom 4. staccima 1. i 2. i člankom 5. stavkom 2., ESB se smatra, po potrebi, nadležnim tijelom ili imenovan[i]m tijelom u državama članicama sudionicama, sukladno relevantnom pravu Unije.

Isključivo u tu istu svrhu, ESB ima sve ovlasti i obveze određene u ovoj Uredbi. Također ima sve ovlasti i obveze koje nadležna i imenovana tijela imaju sukladno relevantnom pravu Unije, osim ako je ovom Uredbom propisano drugačije. ESB osobito ima ovlasti iz odjeljaka 1. i 2. ovog poglavlja.

U mjeri u kojoj je to potrebno za izvođenje zadaća dodijeljenih mu ovom Uredbom, ESB može zatražiti putem uputa, u slučajevima kad ova Uredba ne dodjeljuje takve ovlasti ESB-u, da nacionalna tijela koriste svoje ovlasti sukladno uvjetima iz nacionalnog prava. Nacionalna tijela podrobno izvješćuju ESB o korištenju tih ovlasti.”

11 Člankom 15. iste uredbe, naslovljenim „Procjena stjecanja kvalificiranih udjela”, određuje se:

„1. Ne dovodeći u pitanje iznimke iz članka 4. stavka 1. točke (c), obavijesti o stjecanju kvalificiranog udjela u kreditnoj instituciji sa sjedištem u državi članici sudionici ili svaka s tim povezana informacija dostavljaju se [NNT-ima] države članice u kojoj kreditna institucija ima sjedište u skladu sa zahtjevima iz relevantnog nacionalnog prava na temelju akata navedenih u članku 4. stavku 3. prvom podstavku.

2. [NNT] procjenjuje predloženo stjecanje i šalje ESB-u obavijest i prijedlog za odluku o protivljenju ili slaganju sa stjecanjem, na temelju kriterija iz akata navedenih u članku 4. stavku 3. prvom podstavku [...] te pomaže ESB-u u skladu s člankom 6.

3. ESB odlučuje hoće li se protiviti stjecanju na temelju kriterija za procjenu iz relevantnog prava Unije i u skladu s postupkom i u okviru razdoblja procjene koji su tamo navedeni.”*Okvirna uredba o SSM-u*

12 Uredbom (EU) br. 468/2014 Europske središnje banke od 16. travnja 2014. o uspostavljanju okvira za suradnju unutar jedinstvenog nadzornog mehanizma između Europske središnje banke i nacionalnih nadležnih tijela te s nacionalnim imenovanim tijelima (*Okvirna uredba o SSM-u*) (SL 2014., L 141, str. 1.), donesenom u skladu s člankom 4. stavkom 3. Uredbe o SSM-u, uspostavlja se okvir za suradnju unutar jedinstvenog nadzornog mehanizma između ESB-a i NNT-a.

13 Člankom 85. Okvirne uredbe o SSM-u, naslovljenim „Obavješćavanje [NNT-a] o stjecanju kvalificiranog udjela”, određuje se:

„1. [NNT] koj[i] zaprimi obavijest o namjeri stjecanja kvalificiranog udjela u kreditnoj instituciji sa sjedištem u državi članici sudionici tog nacionalnog nadležnog tijela, obavještava ESB o takvoj obavijesti najkasnije u roku od pet radnih dana nakon potvrde o primitku u skladu s člankom 22. stavkom 2. Direktive [CRD IV].

2. [NNT] će obavijestiti ESB ako mora odgoditi razdoblje procjene zbog zahtjeva za dodatnim informacijama. [NNT] će dostaviti sve dodatne informacije ESB-u u roku od 5 radnih dana nakon primitka zahtjeva od strane [NNT-a].

3. [NNT] također obavještava ESB o datumu do kojeg se podnositelju zahtjeva treba dostaviti odluka o protivljenju ili neprotivljenju stjecanju kvalificiranog udjela u skladu s mjerodavnim nacionalnim pravom.”

14 Člankom 86. te uredbe, naslovljenim „Procjena potencijalnih stjecanja”, određuje se:

„1. [NNT] koji je obaviješten o namjeri stjecanja kvalificiranog udjela u kreditnoj instituciji procjenjuje je li potencijalno stjecanje u skladu sa svim uvjetima utvrđenim mjerodavnim pravom Unije i nacionalnim pravom. Nakon ove procjene, [NNT] izrađuje za ESB nacrt odluke o protivljenju ili neprotivljenju stjecanju.

2. [NNT] dostavlja ESB-u nacrt odluke o protivljenju ili neprotivljenju stjecanju najmanje 15 radnih dana prije isteka razdoblja za procjenu utvrđenog mjerodavnim pravom Unije.”

15 Članak 87. navedene uredbe, naslovljen „Odluka ESB-a o stjecanju”, glasi:

„ESB odlučuje hoće li se protiviti stjecanju na temelju procjene predloženog stjecanja i nacrta odluke [NNT-a]. Primjenjuje se pravo na saslušanje predviđeno člankom 31.”



## *Talijansko pravo*

### *Zakonodavstvo o nadzoru banaka*

- 16 Člankom 19. decreta legislativo n. 385 – Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia (Uredba sa zakonskom snagom br. 385 – Pročišćeni tekst zakonâ u području bankarstva i kreditiranja) od 1. rujna 1993. (Redovni dodatak GURI-ju br. 230 od 30. rujna 1993.), kako je izmijenjen decretom legislativo n. 72 (Uredba sa zakonskom snagom br. 72) od 12. svibnja 2015. (u daljnjem tekstu: pročišćeni tekst Zakona o bankama), kojim je u talijansko pravo prenesena Direktiva CRD IV, Banci Italije dodijeljena je nadležnost za izdavanje odobrenja za stjecanje kvalificiranih udjela u financijskim institucijama. Stavkom 5. tog članka propisano je da se ta odobrenja izdaju „ako su ispunjeni uvjeti prikladni za osiguranje dobrog i razboritog upravljanja bankom, na temelju procjene primjerenosti namjeravanog stjecatelja i financijske sigurnosti predloženog stjecanja u skladu sa sljedećim kriterijima: dobar ugled namjeravanog stjecatelja u smislu članka 25. [...]”.
- 17 Stavkom 1. članka 25. pročišćenog teksta Zakona o bankama, naslovljenog „Udjeli u temeljnom kapitalu”, propisano je da imatelji udjela iz članka 19. pročišćenog teksta Zakona o bankama moraju ispunjavati zahtjeve u pogledu dobrog ugleda i kriterije stručnosti i poštenja kako bi se osiguralo dobro i razborito upravljanje bankama.
- 18 Člankom 2. stavkom 8. Uredbe sa zakonskom snagom br. 72 od 12. svibnja 2015. propisano je da se u prijelaznom razdoblju pravila koja se odnose na zahtjeve o dobrom ugledu imateljâ udjelâ u financijskim institucijama, a koja su bila na snazi prije donošenja te uredbe, nastavljaju primjenjivati.
- 19 Predmetne odredbe uključene su u decreto ministeriale n. 144, regolamento recante norme per l'individuazione dei requisiti di onorabilità dei partecipanti al capitale sociale delle banche e fissazione della soglia rilevante (Ministarska odluka br. 144 o pravilima za utvrđivanje zahtjeva o dobrom ugledu imateljâ udjelâ u temeljnom kapitalu banaka i utvrđivanje mjerodavnog praga) od 18. ožujka 1998., u čijem se članku 1. navodi koje osude narušavaju dobar ugled dotične osobe i tako dovode do neispunjenja zahtjeva.
- 20 Člankom 2. Ministarske odluke br. 144 od 18. ožujka 1998. određeno je da u prijelaznom razdoblju, „što se tiče imateljâ udjela u temeljnom kapitalu banke na datum stupanja na snagu ove odluke, neispunjavanje zahtjeva iz članka 1. ove odluke koji nisu bili predviđeni prethodnim propisom ne utječe na već stečene udjele, ako se neispunjavanje zahtjeva odnosi na elemente koji su nastali prije tog datuma”.
- 21 Što se tiče mješovitih financijskih holdinga (u daljnjem tekstu: MFH), člankom 63. pročišćenog teksta Zakona o bankama, donesenog u skladu s člankom 119. Direktive CRD IV, njihovim se kvalificiranim članovima nalažu jednake obveze kao i kvalificiranim članovima banaka.
- 22 U članku 67.bis stavku 2. pročišćenog teksta Zakona o bankama navodi se da Banka Italije i IVASS zajedno osiguravaju poštovanje tih obveza kada predmetna društva imaju sjedište u Italiji te su u cijelosti ili djelomično matična društva talijanskih financijskih konglomerata.

### *Propisi o upravnom sporu*

- 23 U okviru talijanskog upravnog spora predviđena je *azione di ottemperanza*.

24 U tom je pogledu člankom 21.septies stavkom 1. legge n. 241 – nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi (Zakon br. 241 o novim pravilima u području upravnog postupka i prava na pristup upravnim dokumentima) od 7. kolovoza 1990., kako je izmijenjen Zakonom br. 15 od 11. veljače 2005., određeno:

„Upravna odluka [...] kojom se povređuje pravomoćna odluka ili izbjegavaju njezini učinci jest ništava [...]”

25 Člankom 112. Codicea del processo amministrativo (Zakonik o upravnom postupku) predviđeno je:

„1. Odluke upravnih sudova moraju izvršavati tijela javne uprave i druge stranke.

2. *Azione di ottemperanza* može se podnijeti radi izvršenja:

[...]

(c) pravomoćnih odluka i drugih istovjetnih mjera redovnih sudova radi ispunjenja obveze javne uprave da poštuje pravomoćnost odluke u riješenom predmetu.

[...]”

26 U skladu s člankom 114. stavkom 4. točkom (b) Zakonika o upravnom postupku, ako sud kojem je podnesena *azione di ottemperanza* prihvati tužbu, „proglasit će ništavima eventualne radnje kojima se povređuje pravomoćna odluka ili izbjegavaju njezini učinci”.

### Glavni postupak i prethodna pitanja

27 S. Berlusconi u 1990-im godinama je putem društva Fininvest stekao približno 30 % društva Mediolanum SpA, koje je tada bilo MFH i matično društvo, među ostalim, banke Banca Mediolanum SpA te koje je na tom temelju podvrgnuto nadzoru kvalificiranih udjela u Italiji od 2014.

28 Slijedom presude br. 35729/13 Cortea suprema di cassazione (Vrhovni kasacijski sud, Italija), pravomoćne od 1. kolovoza 2013., kojom je proglašen krivim za počinjenje kaznenog djela utaje poreza, talijanska nadzorna tijela, odnosno Banka Italije i IVASS, protiv S. Berlusconija vodila su postupak u kojem je donesena odluka kojom je utvrđeno da više ne ispunjava zahtjev u pogledu dobrog ugleda predviđen primjenjivim zakonodavstvom i da stoga društvo Fininvest mora otuđiti udio koji drži u društvu Mediolanum u dijelu koji prelazi 9,999 %.

29 Tu su odluku S. Berlusconi i Fininvest pobijali pred talijanskim sudom, ističući, među ostalim, tužbeni razlog u vezi s vremenskom primjenom zakona, koji se temelji na tome da je uzrok nedostatnosti dobrog ugleda na kojem je utemeljeno protivljenje stjecanju predmetnog kvalificiranog udjela nastao prije stupanja na snagu propisa kojim se nameće taj zahtjev i da stoga nije obuhvaćen područjem primjene tih propisa. Nakon što je njihova tužba odbijena u prvostupanjskom postupku, tužitelji su uspjeli u postupku pred Consigliom di Stato (Državno vijeće, Italija), koji je 3. ožujka 2016. presudio da je zakonodavstvo koje je postojalo prije donošenja kriterija dobrog ugleda, na koje se tužitelji pozivaju, i dalje bilo primjenjivo, unatoč suprotnim argumentima kojima se nastojalo dokazati da je to zakonodavstvo zbog svoje nesukladnosti s pravom Unije trebalo smatrati prešutno stavljenim izvan snage.



- 30 U međuvremenu je Banca Mediolanum, njegovo društvo kći, preuzela MFH Mediolanum, zbog čega je Fininvest postao imatelj kvalificiranog udjela izravno u kreditnoj instituciji, a ne više u MFH-u. Banka Italije i ESB na temelju toga su zaključili da je u pogledu tog kvalificiranog udjela potrebno podnijeti novi zahtjev za izdavanje odobrenja u skladu s člankom 22. i sljedećima Direktive CRD IV te s člankom 19. i sljedećima pročišćenog teksta Zakona o bankama.
- 31 U skladu s ESB-ovim uputama iz dopisa od 24. lipnja 2016., Banka Italije zatražila je 14. srpnja 2016. od društva Fininvest da podnese zahtjev za izdavanje odobrenja u roku od petnaest dana. Budući da tom zahtjevu nije bilo udovoljeno, Banka Italije 3. kolovoza 2016. odlučila je po službenoj dužnosti pokrenuti upravni postupak, pri čemu je navela da je za odlučivanje u tom području nadležan ESB, na temelju članka 4. Uredbe o SSM-u.
- 32 Nakon što joj je dostavljena dokumentacija društva Fininvest, Banka Italije u skladu s člankom 15. stavkom 2. Uredbe o SSM-u poslala je ESB-u prijedlog odluke od 23. rujna 2016. koji je sadržavao negativno mišljenje o ugledu stjecateljâ predmetnog udjela u društvu Banca Mediolanum i u kojem poziva ESB da se usprotivi stjecanju.
- 33 ESB je prihvatio argumentaciju Banke Italije i odobrio nacrt odluke, koji je proslijedio S. Berlusconiu i društvu Fininvest kako bi iznijeli svoja očitovanja. ESB je konačnu odluku donio 25. listopada 2016.
- 34 U toj je odluci ESB smatrao da postoji osnovana sumnja u pogledu dobrog ugleda stjecateljâ udjela u društvu Banca Mediolanum. Budući da je S. Berlusconi, većinski dioničar i stvarni vlasnik društva Fininvest, bio neizravni stjecatelj udjela u društvu Banca Mediolanum i da je bio pravomoćno osuđen na kaznu zatvora u trajanju od četiri godine zbog utaje poreza, ESB je smatrao da ne ispunjava zahtjev u pogledu dobrog ugleda propisan nacionalnim zakonodavstvom za imatelje kvalificiranih udjela. Ta je institucija svoju odluku također utemeljila na tome što je S. Berlusconi, kao i drugi članovi upravnih tijela društva Fininvest, počinio i druge nepravilnosti, zbog čega su mu izrečene i druge osuđujuće presude.
- 35 S obzirom na prethodno navedeno, ESB je smatrao da stjecatelji kvalificiranog udjela u društvu Banca Mediolanum ne ispunjavaju zahtjev u pogledu dobrog ugleda i da postoje ozbiljne sumnje u njihovu sposobnost da u budućnosti osiguraju dobro i razborito upravljanje tom financijskom institucijom. Zbog toga se ESB usprotivio tomu da S. Berlusconi i društvo Fininvest steknu kvalificirani udio u društvu Banca Mediolanum.
- 36 Potonji su, kao prvo, pobijali ESB-ovu odluku od 25. listopada 2016. tužbom za poništenje pred Općim sudom Europske unije (predmet Fininvest i Berlusconi/ESB, T-913/16). Kao drugo, Fininvest je pred Tribunaleom amministrativo regionale per il Lazio (Regionalni upravni sud za Lacij, Italija) pokrenuo postupak radi poništenja pripremnih akata Banke Italije za donošenje te ESB-ove odluke. Kao treće, S. Berlusconi i Fininvest podnijeli su Consiglio di Stato (Državno vijeće) *azione di ottemperanza*.
- 37 S. Berlusconi i Fininvest u okviru potonjeg postupka tvrde da je prijedlog odluke Banke Italije iz točke 32. ove presude ništav zbog povrede pravomoćnosti presude Consiglia di Stato (Državno vijeće) navedene u točki 29. ove presude, koja je donesena u okviru spora koji se odnosio na njihov kvalificirani udio u društvu Mediolanum. Banka Italije u svoju obranu istaknula je, među ostalim, nenadležnost nacionalnih sudova za odlučivanje u tom postupku, s obzirom na to da je riječ o pripremnim aktima koji nemaju karakter odluke, koji služe za donošenje odluke koja je u isključivoj nadležnosti institucije Unije i koji su zajedno s konačnom odlukom u isključivoj nadležnosti sudova Unije.
- 38 Nakon što je spojio predmete S. Berlusconi i društva Fininvest, Consiglio di Stato (Državno vijeće) zaključio je da bi se predmetni postupak mogao poistovjetiti kako s „jedinstvenim postupkom”, u kojem akti podliježu isključivo nadzoru suda Unije, tako i sa „složenim postupkom”, u kojem akti

doneseni u nacionalnom stadiju mogu biti podvrgnuti sudskom nadzoru na nacionalnoj razini, i to čak i ako akt koji se donosi na kraju tog nacionalnog stadija nije obvezujući za tijelo Unije nadležno za donošenje konačne odluke.

39 U tim je okolnostima Consiglio di Stato (Državno vijeće) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:

„1. Treba li članak 263. stavke 1., 2. i 5. u vezi s člankom 256. stavkom 1. UFEU-a tumačiti na način da je sud Unije odnosno nacionalni sud nadležan za odlučivanje o tužbi protiv akata o pokretanju postupka, provođenju istrage ili neobvezujućem prijedlogu [NNT-a] [...], koji su doneseni u okviru postupka uređenog člancima 22. i 23. Direktive [CRD IV], člankom 1. stavkom 5., člankom 4. stavkom 1. točkom (c) i člankom 15. Uredbe [o SSM-u], člancima 85. do 87. [Okvirne uredbe o SSM-u] kao i člancima 19., 22. i 25. [pročišćenog teksta Zakona o bankama]?

2. Konkretnije, može li se utvrditi nadležnost suda Unije u slučaju kada protiv tih akata nije pokrenut opći postupak za poništenje, već postupak za utvrđenje akta ništavim zbog navodne povrede ili izbjegavanja učinaka pravomoćne presude Consiglia di Stato (Državno vijeće) [...] donesene 3. ožujka 2016., sve u okviru postupka izvršenja u smislu članka 112. i sljedećih talijanskog Zakonika o upravnom postupku, odnosno u okviru instituta koji je svojstven nacionalnom upravnom postupku, pri čemu donošenje odluke u tom postupku, prema nacionalnom pravu, podrazumijeva tumačenje i utvrđenje objektivnih granica pravomoćnosti te presude?”

## O prethodnim pitanjima

40 Svojim pitanjima, koja valja ispitati zajedno, sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 263. UFEU-a tumačiti na način da se njime nacionalni sudovi isključuju od provođenja nadzora zakonitosti akata o pokretanju postupka, pripremnih akata ili neobvezujućih prijedloga koje NNT-i donose u okviru postupka uređenog člancima 22. i 23. Direktive CRD IV, člankom 4. stavkom 1. točkom (c) i člankom 15. Uredbe o SSM-u kao i člancima 85. do 87. Okvirne uredbe o SSM-u te je li odgovor na to pitanje različit kad je nacionalnom sudu podnesena posebna tužba za utvrđenje akta ništavim zbog navodne povrede pravomoćnosti odluke nacionalnog suda.

41 Uvodno valja navesti učinke koje na podjelu nadležnosti između sudova Unije i sudova država članica ima sudjelovanje nacionalnih tijela u postupku poput onoga u glavnom postupku, koji vodi do donošenja akta Unije.

42 U tom pogledu valja podsjetiti na to da je člankom 263. UFEU-a Sudu Europske unije dodijeljena isključiva nadležnost za nadzor zakonitosti akata koje donose institucije Unije, među kojima je i ESB.

43 Eventualno sudjelovanje nacionalnih tijela u postupku koji vodi do donošenja takvih akata ne može dovesti u pitanje njihovu kvalifikaciju kao akata Unije kad akti koje donose nacionalna tijela čine samo jedan stadij postupka u kojem institucija Unije sama izvršava ovlast donošenja konačne odluke, pri čemu nije vezana pripremnim aktima ili prijedlozima nacionalnih tijela (vidjeti u tom smislu presudu od 18. prosinca 2007., Švedska/Komisija, C-64/05 P, EU:C:2007:802, t. 93. i 94.).

44 Naime, u slučaju kada se pravom Unije ne želi uspostaviti podjela između dviju nadležnosti s različitim ciljevima, nacionalne nadležnosti i nadležnosti Unije, već se, naprotiv, instituciji Unije dodjeljuje isključiva ovlast za donošenje odluka, na sudu je Unije da na temelju svoje isključive nadležnosti za nadzor zakonitosti akata Unije koja mu je dodijeljena člankom 263. UFEU-a (vidjeti analogijom presudu od 22. listopada 1987., Foto-Frost, 314/85, EU:C:1987:452, t. 17.) odluči o zakonitosti konačne odluke koju je donijela predmetna institucija Unije i da radi osiguranja učinkovite sudske zaštite uključenih osoba ispita eventualne povrede kojima su zahvaćeni pripremni akti ili prijedlozi nacionalnih tijela koji mogu utjecati na valjanost te konačne odluke.

- 45 S druge strane, akt nacionalnog tijela koji je dio postupka donošenja odluka u Uniji nije u isključivoj nadležnosti suda Unije kada iz podjele nadležnosti u predmetnom području između nacionalnih tijela i institucija Unije proizlazi da je akt koji je donijelo nacionalno tijelo nužan stadij postupka donošenja akta Unije u kojem institucije Unije raspolazu samo ograničenom marginom prosudbe ili njome uopće ne raspolazu, tako da je institucija Unije vezana nacionalnim aktom (vidjeti u tom smislu presudu od 3. prosinca 1992., *Oleificio Borelli/Komisija*, C-97/91, EU:C:1992:491, t. 9. i 10.).
- 46 Stoga je na nacionalnim sudovima da o nepravilnostima kojima bi takav nacionalni akt mogao biti zahvaćen, prema potrebi uz upućivanje Sudu zahtjeva za prethodnu odluku, odlučuju pod istim uvjetima kao što su oni pod kojima provode nadzor nad svakim konačnim aktom koji je donijelo isto nacionalno tijelo i koji može biti nepovoljan za treće osobe te da, uostalom, u skladu s načelom učinkovite sudske zaštite smatraju dopuštenom tužbu podnesenu u tu svrhu, čak i ako je pravila nacionalnih postupaka ne predviđaju (vidjeti u tom smislu presude od 3. prosinca 1992., *Oleificio Borelli/Komisija*, C-97/91, EU:C:1992:491, t. 11. do 13.; od 6. prosinca 2001., *Carl Kühne i dr.*, C-269/99, EU:C:2001:659, t. 58. i od 2. srpnja 2009., *Bavaria i Bavaria Italia*, C-343/07, EU:C:2009:415, t. 57.).
- 47 Nakon tog pojašnjenja, valja istaknuti da iz tumačenja članka 263. UFEU-a u svjetlu načela lojalne suradnje između Unije i država članica iz članka 4. stavka 3. UEU-a proizlazi da akti koje nacionalna tijela donose u okviru postupka poput onoga iz točaka 43. i 44. ove presude ne mogu biti predmet nadzora sudova država članica.
- 48 U tom pogledu valja istaknuti da, kada se zakonodavac Unije odluči za upravni postupak koji predviđa da nacionalna tijela donose pripremljene akte za donošenje konačne odluke institucije Unije koja proizvodi pravne učinke i koja može imati nepovoljne učinke, on između te institucije i tih nacionalnih tijela namjerava uspostaviti poseban mehanizam suradnje koji se temelji na isključivoj nadležnosti institucije Unije za donošenje odluka.
- 49 Učinkovitost takvog postupka donošenja odluka pak nužno pretpostavlja jedinstven sudski nadzor koji provode isključivo sudovi Unije tek nakon što institucija Unije po okončanju upravnog postupka donese odluku koja jedina može proizvesti obvezujuće pravne učinke koji mogu utjecati na tužiteljeve interese, mijenjajući na bitan način njegovu pravnu situaciju.
- 50 U tom pogledu, istodobno postojanje nacionalnih pravnih lijekova protiv pripremljenih akata ili prijedloga koje u toj vrsti postupka donose tijela država članica i pravnog sredstva predviđenog člankom 263. UFEU-a protiv odluke institucije Unije kojom se okončava upravni postupak što ga je uspostavio zakonodavac Unije sa sobom nosi rizik od razilaženja u ocjenama u okviru istog postupka i, slijedom toga, može ugroziti isključivu nadležnost Suda za odlučivanje o zakonitosti te konačne odluke, osobito kada ona slijedi analizu i prijedlog navedenih tijela.
- 51 S obzirom na tu nužnost jedinstvenosti sudskog nadzora, nisu relevantni ni vrsta nacionalnog pravnog sredstva koje je upotrijebljeno za podvrgavanje pripremljenih akata nacionalnih tijela nadzoru suda države članice ni priroda tužbenog zahtjeva ili tužbenih razloga koji su u tu svrhu izloženi.
- 52 S obzirom na ta razmatranja valja ispitati prirodu postupka u kojem su doneseni akti Banke Italije u pogledu kojih je pokrenut postupak pred *Consigliom di Stato* (Državno vijeće) u glavnom postupku.
- 53 Taj je postupak predviđen u okviru jedinstvenog nadzornog mehanizma bankovne unije, za čije je učinkovito i dosljedno funkcioniranje odgovoran ESB, na temelju članka 6. stavka 1. Uredbe o SSM-u. On je namijenjen provedbi članka 22. Direktive CRD IV, kojim se radi dobrog funkcioniranja bankovne unije predviđa prethodno odobrenje za svako stjecanje ili povećanje kvalificiranih udjela u kreditnim institucijama na temelju usklađenih kriterija za procjenu navedenih u članku 23. iste direktive.

- 54 U skladu s člankom 4. stavkom 1. točkom (c) Uredbe o SSM-u, tumačenim u vezi s člankom 15. stavkom 3. iste uredbe i člankom 87. Okvirne uredbe o SSM-u, ESB je isključivo nadležan za davanje odnosno uskraćivanje odobrenja za predloženo stjecanje po završetku postupka predviđenog, među ostalim, člankom 15. Uredbe o SSM-u i člancima 85. i 86. Okvirne uredbe o SSM-u.
- 55 U okviru odnosa na koje se primjenjuje načelo lojalne suradnje u skladu s člankom 6. stavkom 2. Uredbe o SSM-u, uloga nacionalnih tijela sastoji se – kao što to proizlazi iz te odredbe, članka 15. stavaka 1. i 2. iste uredbe te članaka 85. i 86. Okvirne uredbe o SSM-u – od registracije zahtjeva za odobrenje i pružanja pomoći ESB-u, isključivom nositelju ovlasti donošenja odluka, osobito dostavljanjem ESB-u svih informacija koje su mu potrebne za izvršavanje zadaća, ispitivanjem navedenih zahtjeva i dostavljanjem ESB-u prijedloga odluke, kojim potonji nije vezan i u pogledu kojeg, uostalom, pravom Unije nije predviđeno da se o njemu obavješćuje podnositelj zahtjeva.
- 56 Stoga je postupak dio kojega čine akti pobijani pred sudom koji je uputio zahtjev jedan od onih na koje se odnose razmatranja iz točaka 43. i 44. ove presude.
- 57 Slijedom toga, valja smatrati da je sud Unije jedini nadležan za ocjenu, kao prethodno pitanje, utječu li na zakonitost ESB-ove odluke od 25. listopada 2016. eventualne povrede kojima su zahvaćeni pripremni akti što ih je za donošenje te odluke donijela Banka Italije. Ta nadležnost isključuje svaku nacionalnu sudsku nadležnost u pogledu navedenih akata, pri čemu okolnost da je nacionalnom sudu podnesena tužba poput *azione di ottemperanza* u tom pogledu nije relevantna.
- 58 U vezi s potonjim, kao što je to istaknula Komisija, isključivoj ESB-ovoj nadležnosti za davanje odnosno uskraćivanje odobrenja za stjecanje kvalificiranog udjela u kreditnoj instituciji i odgovarajućoj isključivoj nadležnosti sudova Unije za nadzor valjanosti takve odluke i, posredno, za ocjenu jesu li pripremni nacionalni akti zahvaćeni povredom koja može utjecati na valjanost ESB-ove odluke protivi se to da nacionalni sud može odlučivati o tužbi kojom se osporava sukladnost takvog akta s nacionalnom odredbom koja se odnosi na načelo pravomoćnosti (vidjeti analogijom presudu od 18. srpnja 2007., Lucchini, C-119/05, EU:C:2007:434, t. 62. i 63.).
- 59 Slijedom toga, na upućena pitanja valja odgovoriti da članak 263. UFEU-a treba tumačiti na način da se njime nacionalni sudovi isključuju od provođenja nadzora zakonitosti akata o pokretanju postupka, pripremnih akata ili neobvezujućih prijedloga koje NNT-i donose u okviru postupka uređenog člancima 22. i 23. Direktive CRD IV, člankom 4. stavkom 1. točkom (c) i člankom 15. Uredbe o SSM-u te člancima 85. do 87. Okvirne uredbe o SSM-u te da u tom pogledu nije relevantna okolnost da je nacionalnom sudu podnesena posebna tužba za utvrđenje akta ništavim zbog navodne povrede pravomoćnosti odluke nacionalnog suda.

## Troškovi

- 60 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 navedenog, Sud (veliko vijeće) odlučuje:

**Članak 263. UFEU-a treba tumačiti na način da se njime nacionalni sudovi isključuju od provođenja nadzora zakonitosti akata o pokretanju postupka, pripremnih akata ili neobvezujućih prijedloga koje nacionalna nadležna tijela donose u okviru postupka uređenog člancima 22. i 23. Direktive 2013/36/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o pristupanju djelatnosti kreditnih institucija i bonitetnom nadzoru nad kreditnim institucijama i investicijskim društvima, izmjeni Direktive 2002/87/EZ te stavljanju izvan snage direktiva 2006/48/EZ i 2006/49/EZ, člankom 4. stavkom 1. točkom (c) i člankom 15. Uredbe Vijeća (EU) br. 1024/2013**

**od 15. listopada 2013. o dodjeli određenih zadaća Europskoj središnjoj banci u vezi s politikama bonitetnog nadzora kreditnih institucija te člancima 85. do 87. Uredbe (EU) br. 468/2014 Europske središnje banke od 16. travnja 2014. o uspostavljanju okvira za suradnju unutar jedinstvenog nadzornog mehanizma između Europske središnje banke i nacionalnih nadležnih tijela te s nacionalnim imenovanim tijelima (Okvirna uredba o SSM-u). U tom pogledu nije relevantna okolnost da je nacionalnom sudu podnesena posebna tužba za utvrđenje akta ništavim zbog navodne povrede pravomoćnosti odluke nacionalnog suda.**

Potpisi