



Zbierka súdnych rozhodnutí

NÁVRHY GENERÁLNEHO ADVOKÁTA
MANUEL CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
prednesené 27. júna 2018¹

Vec C-219/17

**Silvio Berlusconi,
Finanziaria d'investimento Fininvest SpA (Fininvest)
proti
Banca d'Italia,
Istituto per la Vigilanza Sulle Assicurazioni (IVASS),
ďalší účastníci konania:
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,
Ennio Doris**

[návrh na začatie prejudiciálneho konania, ktorý podala Consiglio di Stato (Štátna rada, Taliansko)]

„Prejudiciálna otázka – Prudenciálny dohľad nad úverovými inštitúciami – Jednotný mechanizmus dohľadu – Nadobudnutie kvalifikovanej účasti v úverovej inštitúcii – Zmiešané správne konania podľa práva Únie – Súdne preskúmanie zmiešaných správnych konaní – Súd príslušný na preskúmanie návrhu podaného proti aktom prijatým vnútroštátnym orgánom – Zásada *res iudicata*“

1. Banková únia predstavuje jeden z najvýznamnejších výsledkov procesu európskej integrácie od zavedenia jednotnej meny. Jej právne ukotvenie sa v reakcii na vážnu finančnú krízu v roku 2008 vykonalo mimoriadne rýchlo, a to napriek nesmiernej odbornej zložitosti danej problematiky.
2. Členské štáty preniesli na inštitúcie Únie niektoré právomoci týkajúce sa prudenciálneho dohľadu nad úverovými inštitúciami a riešenia ich krízových situácií v prípade, že majú problémy s platobnou schopnosťou. Európska centrálna banka (ďalej len „ECB“) získala väčšinu právomocí potrebných pre výkon uvedených kompetencií prenesených členskými štátmi, vnútroštátne orgány dohľadu členských štátov však ďalej predstavujú základný prvok jednotného mechanizmu dohľadu (ďalej len „JMD“) nad bankami.
3. Predpisy práva Únie, ktorými sa riadi JMD, zaviedli rôzne správne konania zahŕňajúce aktívnu účasť ECB a vnútroštátnych orgánov dohľadu. Takéto konania nie sú v rámci práva Únie novým prvkom: v minulosti existovali napríklad v oblasti štrukturálnych fondov, poľnohospodárstva alebo v súvislosti s menovaním členov Európskeho parlamentu. V rámci bankovej únie sa tieto konania využívajú oveľa intenzívnejšie a častejšie než v iných oblastiach.

¹ Jazyk prednesu: španielčina.

4. V prejednávanej veci má Súdny dvor možnosť prvýkrát rozhodnúť (pokiaľ sa nemýlim) o jednom z týchto nových konaní, konkrétne o konaní, ktoré sa uplatňuje na povolenia nadobudnúť alebo zvýšiť kvalifikovanú účasť v úverových inštitúciách.

5. Problematika, ktorú treba v súvislosti s prejednanou vecou vyriešiť, spočíva v objasnení otázky, ktorý subjekt má vykonávať súdne preskúmanie aktov prijatých v rámci uvedeného konania. Konkrétne ide o to, či možno niektoré návrhy na rozhodnutie alebo návrhy rozhodnutí, ktoré vnútroštátne orgány dohľadu predkladajú ECB, napadnúť na vnútroštátnych súdoch, alebo, naopak, či ich obsah a následné konečné rozhodnutie ECB môže skúmať jedine Súdny dvor Európskej únie.

I. Právny rámec

A. Právo Únie

6. Konanie, prostredníctvom ktorého došlo k prijatiu rozhodnutí napadnutých na vnútroštátnom súde, upravujú tieto predpisy práva Európskej únie:

- články 22 a 23 smernice 2013/36/EÚ², ktorou sa v práve Únie vykonávajú dohody Bazilej III prijaté Bazilejským výborom pre bankový dohľad pôsobiacim v rámci Banky pre medzinárodné platby³,
- článok 1 ods. 5 a článok 15 nariadenia (EÚ) č. 1024/2013⁴,
- články 85 až 87 nariadenia (EÚ) č. 468/2014⁵.

1. Smernica CRD IV

7. V článku 22 („Oznámenie a posúdenie navrhovaných nadobudnutí“) sa stanovuje:

„1. Členské štáty požadujú, aby každá fyzická alebo právnická osoba, alebo takéto osoby konajúce v zhode (ďalej len „navrhovaný nadobúdateľ“), ktoré sa rozhodli nadobudnúť priamo alebo nepriamo kvalifikovanú účasť v úverovej inštitúcii alebo v nej takúto kvalifikovanú účasť priamo alebo nepriamo ďalej zvýšiť, čo by malo za následok, že by ich podiel na hlasovacích právach alebo kapitáli dosiahol alebo prekročil 20 %, 30 % alebo 50 % alebo že by sa úverová inštitúcia stala ich dcérskou spoločnosťou (ďalej len „navrhované nadobudnutie“), písomne pred nadobudnutím oznámili príslušným orgánom úverovej inštitúcie, v ktorej chcú kvalifikovanú účasť nadobudnúť alebo zvýšiť, a uviedli veľkosť zamýšľanej účasti a príslušné informácie uvedené v článku 23 ods. 4 ...

2. Príslušné orgány bezodkladne a v každom prípade do dvoch pracovných dní od doručenia oznámenia, písomne potvrdia doručenie oznámenia podľa odseku 1 alebo ďalšej informácie podľa odseku 3 navrhovanému nadobúdateľovi.

...

2 Smernica Európskeho parlamentu a Rady z 26. júna 2013 o prístupe k činnosti úverových inštitúcií a prudenciálnom dohľade nad úverovými inštitúciami a investičnými spoločnosťami, o zmene smernice 2002/87/ES a o zrušení smerníc 2006/48/ES a 2006/49/ES (Ú. v. EÚ L 176, 2013, s. 338) (známa aj ako smernica CRD IV).

3 Dohody s názvom Bazilej III predstavujú súbor opatrení prijatých na medzinárodnej úrovni, ktoré vypracoval Bazilejský výbor pre bankový dohľad v reakcii na finančnú krízu. Ich cieľom je posilniť reguláciu, dohľad a riadenie rizík v bankách. V tejto súvislosti pozri informácie na internetovej stránke Bazilejského výboru pre bankový dohľad https://www.bis.org/bcbs/basel3_es.htm.

4 Nariadenie Rady z 15. októbra 2013, ktorým sa Európska centrálna banka poveruje osobitnými úlohami, pokiaľ ide o politiky týkajúce sa prudenciálneho dohľadu nad úverovými inštitúciami (Ú. v. EÚ L 287, 2013, s. 63) (ďalej len „nariadenie o JMD“).

5 Nariadenie Európskej centrálnej banky zo 16. apríla 2014 o rámci pre spoluprácu v rámci jednotného mechanizmu dohľadu medzi Európskou centrálnou bankou, príslušnými vnútroštátnymi orgánmi a určenými vnútroštátnymi orgánmi (nariadenie o rámci JMD) (Ú. v. EÚ L 141, 2014, s. 1).

3. Príslušné orgány môžu, ak je to potrebné, počas lehoty na posúdenie, ale najneskôr do 50. pracovného dňa lehoty na posúdenie požiadať o ďalšie informácie, ktoré sú potrebné na ukončenie posúdenia. Táto žiadosť musí byť písomná a musí sa v nej uvádzať, ktoré dodatočné informácie sa vyžadujú.

... Príslušné orgány môžu na základe vlastného uváženia požiadať o ďalšie doplnenie alebo spresnenie informácií, táto žiadosť však nesmie viesť k prerušeniu lehoty na posúdenie.

...

5. Ak sa príslušné orgány rozhodnú vyjadriť nesúhlas s navrhovaným nadobudnutím, do dvoch pracovných dní od skončenia posúdenia a pred uplynutím lehoty na posúdenie o tom písomne informujú navrhovaného nadobúdateľa a uvedú dôvody tohto rozhodnutia. S výhradou vnútroštátnych právnych predpisov je na žiadosť navrhovaného nadobúdateľa možné sprístupniť verejnosti primerané odôvodnenie rozhodnutia. To nebráni členskému štátu, aby umožnil príslušnému orgánu uverejniť tieto informácie bez toho, aby o to požiadal navrhovaný nadobúdateľ.

6. Ak príslušné orgány nevyjadria písomne nesúhlas s navrhovaným nadobudnutím v lehote na posúdenie, navrhované nadobudnutie sa považuje za schválené.

7. Príslušné orgány môžu stanoviť maximálnu lehotu na dokončenie navrhovaného nadobudnutia a v prípade potreby ju predĺžiť.

8. Členské štáty nesmú na oznamovanie priameho alebo nepriameho nadobudnutia hlasovacích práv alebo kapitálu príslušným orgánom a na schvaľovanie takéhoto nadobudnutia príslušnými orgánmi stanoviť požiadavky, ktoré sú prísnejšie ako požiadavky ustanovené touto smernicou.

...“

8. V článku 23 („Kritériá posudzovania“) sa stanovuje:

„1. Príslušné orgány pri posudzovaní oznámenia uvedeného v článku 22 ods. 1 a informácií uvedených v článku 22 ods. 3 v záujme zaručenia zdravého a obozretného riadenia úverovej inštitúcie, v prípade ktorej sa nadobudnutie navrhuje, a so zreteľom na možný vplyv navrhovaného nadobúdateľa na uvedenú úverovú inštitúciu posúdia vhodnosť navrhovaného nadobúdateľa a finančné zdravie navrhovaného nadobudnutia v súlade s týmito kritériami:

- a) dobrá povest' navrhovaného nadobúdateľa;
- b) dobrá povest', vedomosti, zručnosti a skúsenosti ako sa uvádza v článku 91 ods. 1 každého člena riadiaceho orgánu a každého člena vrcholového manažmentu, ktorý bude riadiť činnosť úverovej inštitúcie v dôsledku navrhovaného nadobudnutia;
- c) finančné zdravie navrhovaného nadobúdateľa, najmä v súvislosti s druhom činnosti vykonávanej a plánovanej v úverovej inštitúcii, v prípade ktorej sa nadobudnutie navrhuje;

...

2. Príslušné orgány môžu nesúhlasiť s navrhovaným nadobudnutím len vtedy, ak na to existujú dostatočné dôvody na základe kritérií uvedených odseku 1, alebo ak informácie poskytnuté navrhovaným nadobúdateľom nie sú úplné.

...“

9. Podľa článku 119 („Zahrnutie holdingových spoločností do konsolidovaného dohľadu“) ods. 1:

„1. Členské štáty podľa potreby prijímajú všetky potrebné opatrenia na zahrnutie finančných holdingových spoločností a zmiešaných finančných holdingových spoločností do konsolidovaného dohľadu“.

2. Nariadenie o JMD

10. Podľa odôvodnenia 11:

„V Únii by sa... mala vytvoriť banková únia, ktorá by sa opierala o komplexný a podrobný jednotný súbor pravidiel pre vnútorný trh s finančnými službami ako celok a ktorá by zahŕňala jednotný mechanizmus dohľadu a nové rámce pre ochranu vkladov a riešenie krízových situácií. ...“ V rámci JMD sa týmto nariadením ECB poveruje osobitnými právomocami na účely prudenciálneho dohľadu na úverovými inštitúciami.

11. V článku 1 („Predmet úpravy a rozsah pôsobnosti“) sa stanovuje:

„Týmto nariadením sa ECB poveruje osobitnými úlohami, pokiaľ ide o politiky týkajúce sa prudenciálneho dohľadu nad úverovými inštitúciami, s cieľom prispieť k bezpečnosti a zdraviu úverových inštitúcií a stabilite finančného systému v rámci Únie a jednotlivých členských štátov s plným zreteľom a ohľadom na jednotu a integritu vnútorného trhu na základe rovnakého zaobchádzania s úverovými inštitúciami s cieľom predchádzať regulačnej arbitráži.

...

Toto nariadenie sa uplatňuje bez toho, aby bola dotknutá zodpovednosť a súvisiace právomoci príslušných orgánov zúčastnených členských štátov vykonávať úlohy dohľadu, ktorými nebola podľa tohto nariadenia poverená ECB“.

12. Podľa článku 4:

„1. V rámci článku 6 má ECB v súlade s odsekom 3 tohto článku výhradnú právomoc vykonávať na účely prudenciálneho dohľadu v súvislosti so všetkými úverovými inštitúciami usadenými v zúčastnených členských štátoch tieto úlohy:

...

c) posudzovať oznámenia o nadobudnutí a prevode kvalifikovaných účastí v úverových inštitúciách s výnimkou prípadu riešenia krízových situácií bánk a s výhradou článku 15:

...

3. ECB na účely vykonávania úloh, ktorými bola poverená podľa tohto nariadenia, a s cieľom zabezpečiť vysokú úroveň dohľadu uplatňuje celé príslušné právo Únie a v prípade, keď sa toto právo Únie skladá zo smerníc, vnútroštátne právne predpisy, ktorými sa tieto smernice transponujú. Keď sú príslušným právom Únie nariadenia a keď tieto nariadenia v súčasnosti explicitne ponúkajú členským štátom rôzne možnosti, ECB uplatňuje aj vnútroštátne právne predpisy, ktorými sa tieto možnosti vykonávajú.

...“

13. Podľa článku 6 ods. 2 sa na ECB aj na príslušné vnútroštátne orgány (ďalej aj „PVO“) vzťahuje povinnosť spolupracovať v dobrej viere a povinnosť vymieňať si informácie, pričom bez toho, aby bola dotknutá právomoc ECB priamo prijímať informácie, ktoré jej priebežne podávajú úverové inštitúcie, alebo mať k týmto informáciám priamy prístup, PVO poskytujú ECB predovšetkým všetky informácie nevyhnutné na účely vykonávania úloh, ktorými sa ECB podľa uvedeného nariadenia ECB poveruje.

14. V článku 15 („Posúdenie nadobudnutia kvalifikovaných účastí“) sa uvádza:

„1. Bez toho, aby boli dotknuté výnimky stanovené v článku 4 ods. 1 písm. c), každé oznámenie o nadobudnutí kvalifikovanej účasti v úverovej inštitúcii usadenej v zúčastnenom členskom štáte alebo akékoľvek súvisiace informácie sa poskytujú príslušným vnútroštátnym orgánom členského štátu, v ktorom je úverová inštitúcia usadená, v súlade s požiadavkami stanovenými v príslušnom vnútroštátnom práve na základe aktov uvedených v článku 4 ods. 3 prvom pododseku.

2. Príslušný vnútroštátny orgán posudzuje navrhované nadobudnutie a oznámenie a návrh rozhodnutia o nesúhlase alebo súhlase s nadobudnutím na základe kritérií stanovených v aktoch uvedených v článku 4 ods. 3 prvom pododseku postupuje ECB... a poskytuje ECB pomoc v súlade s článkom 6.

3. ECB rozhodne o súhlase alebo nesúhlase s nadobudnutím na základe kritérií posudzovania stanovených v príslušnom práve Únie a v súlade s postupom a v lehotách na posúdenie, ktoré sa v ňom stanovujú.“

3. Nariadenie o rámci JMD

15. Nariadením o rámci JMD, prijatým v súlade s článkom 4 ods. 3 nariadenia o JMD, sa stanovuje rámec pre spoluprácu v rámci JMD medzi ECB a PVO.

16. V článku 85 („Oznámenie PVO o nadobudnutí kvalifikovanej účasti“) sa stanovuje:

„1. PVO, ktorý prijme oznámenie o zámere nadobudnúť kvalifikovanú účasť v úverovej inštitúcii usadenej v tomto zúčastnenom členskom štáte, oznámi ECB takéto oznámenie najneskôr do piatich pracovných dní od potvrdenia o doručení oznámenia podľa článku 22 ods. 2 smernice 2013/36/EÚ.

2. Ak musí PVO prerušiť lehotu na posúdenie z dôvodu žiadosti o dodatočné informácie, oznámi túto skutočnosť ECB. PVO pošle ECB takéto dodatočné informácie do piatich pracovných dní od ich prijatia.

3. PVO informuje ECB tiež o dátume, do ktorého sa musí rozhodnutie o nesúhlase alebo súhlase s nadobudnutím kvalifikovanej účasti oznámiť žiadateľovi podľa príslušného vnútroštátneho práva.“

17. V článku 86 („Posúdenie potenciálnych nadobudnutí“) sa stanovuje:

„1. PVO, ktorému je zámer nadobudnúť kvalifikovanú účasť v úverovej inštitúcii oznámený, posúdi, či potenciálne nadobudnutie spĺňa všetky podmienky ustanovené v príslušnom práve Únie a vnútroštátnom práve. PVO po tomto posúdení vypracuje návrh rozhodnutia pre ECB, ktorým vysloví nesúhlas alebo súhlas s nadobudnutím.

2. PVO predloží návrh rozhodnutia o nesúhlase alebo súhlase s nadobudnutím, ECB aspoň 15 pracovných dní pred uplynutím lehoty na posúdenie, ako je vymedzená v príslušnom práve Únie.“

18. Podľa článku 87 („Rozhodnutie ECB o nadobudnutí“):

„ECB rozhodne, či vysloví nesúhlas alebo súhlas s nadobudnutím na základe vlastného posúdenia navrhovaného nadobudnutia a návrhu rozhodnutia PVO. Uplatňuje sa právo byť vypočutý, ako je ustanovené v článku 31.“

B. Talianske právo

1. Právne predpisy o finančnom dohľade: Kodifikované znenie zákonov o bankovníctve⁶

19. Článkom 19 TUB sa na Banca d'Italia (Talianska centrálna banka) preniesla právomoc udeľovať povolenia nadobudnúť privilegované účasti vo finančných inštitúciách. V odseku 5 tohto článku sa konkrétne spresňuje, že uvedené povolenia sa udeľujú v prípade splnenia „podmienok schopných zabezpečiť zdravé a obozretné riadenie banky, na základe posúdenia postavenia navrhovaného nadobúdateľa a finančného zdravia navrhovaného nadobudnutia v súlade s týmito kritériami: dobrá povest' navrhovaného nadobúdateľa podľa článku 25“.

20. Podľa článku 25 („Subjekty podieľajúce sa na základnom imaní“) ods. 1 musia držitelia účastí uvedených v článku 19 spĺňať požiadavky dobrej povesti a vyhovovať kritériám týkajúcim sa odborných znalostí a bezúhonnosti tak, aby zabezpečili zdravé a obozretné riadenie banky.⁷

21. Podľa prechodného ustanovenia článku 2 ods. 8 legislatívneho dekrétu č. 72/2015 sa ďalej uplatňovali predchádzajúce pravidlá týkajúce sa dobrej povesti držiteľov účastí vo finančných inštitúciách.

22. Tieto pravidlá sa stanovovali v ministerskom dekréte č. 144 z 18. marca 1998⁸, v ktorého článku 1 sa špecifikujú odsudzujúce rozsudky s negatívnym vplyvom na dobrú povest', vedúce k nesplneniu predmetnej požiadavky.

23. V článku 2 dekrétu č. 144/1998 sa predbežne stanovilo, že „pokiaľ ide o držiteľov účasti na základnom imaní banky k dátumu nadobudnutia účinnosti tohto nariadenia, nesplnenie podmienok stanovených v článku 1 tohto nariadenia, ktoré sa v súlade s predtým platnou právnou úpravou nevyžadovali, sa neberie do úvahy, pokiaľ k dôvodu predmetného nesplnenia došlo pred uvedeným dátumom, a to v rozsahu účasti, ktorú dotknutá osoba v danom čase vlastnila“.

24. Pokiaľ ide o zmiešané finančné holdingové spoločnosti, príslušní držitelia kvalifikovaných účastí podliehajú na základe článku 63 TUB rovnakým povinnostiam, aké sa ukladajú držiteľom kvalifikovaných účastí v bankách. V článku 67a ods. 2 TUB sa stanovuje, že Talianska centrálna banka má po dohode s Istituto per la Vigilanza Sulle Assicurazioni (Úrad pre dohľad nad poisťovníctvom, Taliansko) (ďalej len „IVASS“) zabezpečovať dodržiavanie týchto povinností v prípade, že uvedené spoločnosti majú sídlo v Taliansku a úplne alebo čiastočne ovládajú talianske finančné konglomeráty.

⁶ Decreto legislativo 1 settembre 1993, n. 385, Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia (Testo unico bancario) [legislatívny dekrét č. 385 z 1. septembra 1993, kodifikované znenie zákonov o bankovníctve a úveroch (kodifikované znenie zákonov o bankovníctve), ďalej len „TUB“]. V čase relevantnom z hľadiska skutkových okolností vo veci samej boli predpisy týkajúce sa kvalifikovaných účastí vo finančných inštitúciách súčasťou druhej hlavy TUB, a to v znení vyplývajúcom z legislatívneho dekrétu č. 72 z 12. mája 2015, ktorým sa do talianskeho práva prebral obsah smernice CRD IV.

⁷ V článku 2 sa na účely špecifikácie týchto požiadaviek odkazovalo na budúci predpis, [ktorý malo vydať Ministero dell'Economia e delle Finanze (Ministerstvo hospodárstva a financií, Taliansko) po získaní stanoviska Talianskej centrálnej banky], ktorý sa však nakoniec neprijal.

⁸ Decreto 18 marzo 1998, n.º 144, regolamento recante norme per l'individuazione dei requisiti di onorabilità dei partecipanti al capitale sociale delle banche e fissazione della soglia rilevante [dekrét č. 144 z 18. marca 1998, predpis stanovujúci pravidlá určovania požiadaviek dobrej povesti osôb podieľajúcich sa na základnom imaní bánk a stanovovania prahových hodnôt (ďalej len „dekrét č. 144/1998“)].

2. Právna úprava správneho súdneho konania

25. Procesná úprava talianskeho správneho súdnictva upravuje takzvané „giudizio di ottemperanza“ (konanie o žalobe na splnenie súdom uloženej povinnosti správneho orgánu), v rámci ktorého Consiglio di Stato (Štátna rada, Taliansko) položila prejudiciálne otázky, ktoré sú predmetom prejednávanej veci.

26. Podľa článku 21f ods. 1 zákona č. 241 zo 7. augusta 1990⁹ je „správne rozhodnutie... prijaté v rozpore so súdnym rozhodnutím s právnou silou rozhodnutej veci alebo v rámci obchádzania takéhoto súdneho rozhodnutia absolútne neplatné...“.

27. Podľa článku 112 ods. 1 Codice del processo amministrativo¹⁰ „rozhodnutia správnych súdov vykonávajú orgány verejnej správy a ostatní účastníci konania“.

28. V odseku 2 rovnakého článku sa stanovuje:

„Žalobu na splnenie súdom uloženej povinnosti správneho orgánu možno podať s cieľom dosiahnuť vykonanie:

...

c) rozhodnutí, ktoré nadobudli právnú silu rozhodnutej veci, a iných obdobných opatrení všeobecných súdov s cieľom dosiahnuť splnenie povinnosti orgánu verejnej správy konať v súlade s rozhodnutím, ktoré bolo vydané vo veci a ktoré nadobudlo právnú silu rozhodnutej veci.

...“

29. Podľa článku 114 ods. 4 písm. b) Správneho súdneho poriadku, súd rozhodujúci o žalobe na splnenie súdom uloženej povinnosti správneho orgánu vyhlási v prípade, ak žalobe vyhovie, „absolútnu neplatnosť prípadných aktov vydaných v rozpore so súdnym rozhodnutím s právnou silou rozhodnutej veci alebo na účely obchádzania takéhoto súdneho rozhodnutia“.

30. V článku 2909 codice civile (taliansky Občiansky zákonník) sa stanovuje, že zistenia uvedené v právoplatnom rozsudku sú v plnom rozsahu záväzné pre účastníkov konania, ich dedičov a právnych nástupcov.

II. Spor vo veci samej a prejudiciálne otázky

31. Pán Berlusconi vlastnil od polovice deväťdesiatych rokov prostredníctvom dcérskej spoločnosti Fininvest kvalifikovanú účasť v spoločnosti SpA Mediolanum (ďalej len „Mediolanum“), prekračujúcu 30 % základného imania. Mediolanum je zmiešaná finančná holdingová spoločnosť kótovaná na burze a vrcholový subjekt finančného konglomerátu Mediolanum, ktorého súčasťou bola banka Banca Mediolanum SpA, vlastnená v plnom rozsahu spoločnosťou Mediolanum.

32. Corte suprema di cassazione (Najvyšší kasačný súd, Taliansko) odsúdil rozsudkom č. 35729/13 pána Berlusconiho za trestný čin skrátenia dane a uložil mu trest odňatia slobody na štyri roky (zmiernený na jeden rok), ako aj vedľajší trest dvojročného zákazu vykonávať verejné funkcie a riadiace funkcie v právnických osobách. Tento rozsudok nadobudol právoplatnosť 1. augusta 2013.

⁹ Legge 7 agosto 1990, n. 241, nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi (zákon č. 241 zo 7. augusta 1990, nové pravidlá týkajúce sa správneho konania a práva na prístup k dokumentom správnych orgánov), v znení zákona č. 15 z 11. februára 2005.

¹⁰ Codice del processo amministrativo, decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (Správny súdny poriadok, legislatívny dekrét č. 104 z 2. júla 2010).

33. Po prijatí legislatívneho dekrétu č. 53 zo 4. marca 2014¹¹ podala Fininvest (v mene pána Berlusconiho) žiadosť o povolenie vlastníť kvalifikovanú účasť v spoločnosti Mediolanum.

34. Aktom č. 976145/14 zo 7. októbra 2014 Talianska centrálna banka po dohode s IVASS uvedenú žiadosť zamietla, keďže konštatovala, že pán Berlusconi nespĺňa požiadavku dobrej povesti, vzťahujúcu sa na vlastníctvo kvalifikovaných účastí v spoločnostiach, ktoré sú finančnými sprostredkovateľmi.

35. Okrem zamietnutia žiadosti Talianska centrálna banka nariadila pozastavenie hlasovacích práv a predaj akcií (prekračujúcich zákonom stanovenú hranicu účasti 9,999 %) spoločnosti Mediolanum. Talianska centrálna banka v každom prípade vyhovelá návrhu spoločnosti Fininvest založiť trustovú spoločnosť, na ktorú sa mala predmetná účasť previesť, pričom spoločnosti Fininvest určila lehotu dvadsať dní na to, aby oznámila svoje pristúpenie k podmienkam stanoveným na účely začlenenia akcií do uvedeného trustu.

36. Pán Berlusconi napadol toto rozhodnutie na Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Regionálny správny súd Lazio, Taliansko), ktorý predmetnú žalobu zamietol rozsudkom č. 7966/2015 z 5. júna 2015.

37. Pán Berlusconi podal proti uvedenému zamietavému rozsudku odvolanie (pričom Fininvest sa odvolala ako ďalší účastník konania) na Consiglio di Stato (Štátna rada). V rámci tohto konania namietala Talianska centrálna banka nedostatok záujmu odvolateľov na konaní, a to v dôsledku fúzie spoločností Mediolanum a Banca Mediolanum prostredníctvom ich „reverzného zlúčenia“.

38. V priebehu odvolacieho konania totiž príslušné predstavenstvá rozhodli o fúzii predmetných dvoch spoločností prostredníctvom „reverzného zlúčenia“ spoločnosti Mediolanum do spoločnosti Banca Mediolanum.¹² Dňa 26. mája 2015 sa uvedený návrh fúzie predložil Talianskej centrálnej banke na schválenie v zmysle článku 57 TUB. Následne Fininvest nadobudla kvalifikovanú účasť vo finančnej inštitúcii.¹³

39. Rozhodnutím č. 7969932/21 z 21. júla 2015 Talianska centrálna banka schválila návrh fúzie. Listom z 23. júla 2015 potvrdila rozhodnutie zo 7. októbra 2014, pričom spresnila, že povinnosť predať určenú účasť, stanovenú týmto rozhodnutím, sa má chápať v tom zmysle, že „sa vzťahuje na akcie spoločnosti Banca Mediolanum, ktoré sa v dôsledku fúzie pridelia [samotnej spoločnosti Fininvest] zámenou za akcie [spoločnosti] Mediolanum“.

40. Rozsudkom č. 882/2016 z 3. marca 2016 Consiglio di Stato (Štátna rada) vyhovelá odvolaniam pána Berlusconiho a spoločnosti Fininvest a zrušila akt Talianskej centrálnej banky zo 7. októbra 2014.¹⁴

11 Decreto Legislativo 4 de marzo 2014, n. 53, attuazione della direttiva 2011/89/UE (legislatívny dekrét č. 53 zo 4. marca 2014, vykonanie smernice 2011/89/EÚ) [Európskeho parlamentu a Rady zo 16. novembra 2011, ktorou sa menia a dopĺňajú smernice 98/78/ES, 2002/87/ES, 2006/48/ES a 2009/138/ES, pokiaľ ide o doplnkový dohľad nad finančnými inštitúciami vo finančnom konglomeráte (Ú. v. EÚ L 136, 2011, s. 113)], ktorým sa požiadavky dobrej povesti riadiacich pracovníkov bánk rozšírili na zmiešané finančné holdingové spoločnosti.

12 Išlo o „vnútro skupinovú fúziu s výmenným kurzom akcií 1:1“ s cieľom realizovať zjednodušenie podnikovej štruktúry a organizačnú racionalizáciu bankovej skupiny, a to vzhľadom na to, že Mediolanum vlastnila 100 % akcií spoločnosti Banca Mediolanum.

13 Fininvest nadobudla približne 30,124 % základného imania spoločnosti Banca Mediolanum, skutočnú kontrolu však získala len nad 9,999 %, keďže zvyšných 20,125 % podliehalo pozastaveniu hlasovacích práv a povinnosti predať dotknuté akcie, ktorú jej uložila Talianska centrálna banka.

14 V súvislosti s neexistenciou záujmu na konaní, ktorú namietala Talianska centrálna banka, Consiglio di Stato (Štátna rada) uviedla, že akt z 23. júla 2015 bol iba potvrdením predtým prijatého aktu, ktorým sa existujúca povinnosť predať akcie, uložená vo vzťahu k akciám spoločnosti Mediolanum, automaticky, t. j. bez nového a samostatného posúdenia, rozšírila. Z tohto dôvodu by prípadné zrušenie potvrdeného aktu mohlo samo osebe spôsobiť stratu platnosti potvrdzovacieho aktu.

41. Podľa názoru Consiglio di Stato (Štátna rada) bol akt zo 7. októbra 2014 nezákonný, keďže bol v rozpore so zásadou zákazu retroaktivity z dôvodu, že pôsobnosť pravidiel týkajúcich sa posúdenia kvalifikovaných účastí, zavedených do smernice CRD smernicou 2007/44/ES¹⁵, rozšíril na účasti získané pred nadobudnutím účinnosti predmetných pravidiel. Smernica 2007/44 sa vzťahovala na budúce účasti, kým v článku 2 dekrétu č. 144/1998 sa odkazovalo na „už existujúce účasti vo vlastníctve dotknutej osoby“¹⁶. Keďže predmetný skutkový stav predchádzal nadobudnutiu účinnosti novej právnej úpravy, na spoločnosť Fininvest nebolo možné uplatniť požiadavky týkajúce sa dobrej povesti.

42. V liste č. 491595/16 zo 4. apríla 2016 Talianska centrálna banka oznámila ECB, že po fúzii medzi spoločnosťou Banca Mediolanum a spoločnosťou Mediolanum získal pán Berlusconi prostredníctvom svojej dcérskej spoločnosti Fininvest postavenie akcionára úverovej inštitúcie Banca Mediolanum. Okrem toho oznámila, že v dôsledku rozsudku Consiglio di Stato (Štátna rada) z 3. marca 2016 zanikla jednak povinnosť predať časť akcií prevyšujúcu 9,999 % základného imania banky, jednak pozastavenie súvisiacich hlasovacích práv. Talianska centrálna banka z tohto dôvodu usúdila, že Fininvest mala v súlade s článkami 22 a nasl. smernice CRD IV a článkami 19 a nasl. TUB požiadať o súhlas vo vzťahu k jej kvalifikovanej účasti v spoločnosti Banca Mediolanum.

43. V súlade s pokynmi ECB (list z 24. júna 2016) Talianska centrálna banka vyzvala 14. júla 2016 spoločnosť Fininvest, aby do 15 dní podala príslušnú žiadosť o povolenie. Keďže Fininvest na túto výzvu nereagovala, 3. augusta 2016 Talianska centrálna banka rozhodla z úradnej povinnosti o začatí správneho konania, pričom uviedla, že na základe článku 4 nariadenia o JMD patrí právomoc prijať konečné rozhodnutie v danej veci ECB.

44. Talianska centrálna banka prijala príslušnú dokumentáciu od spoločnosti Fininvest a následne podľa článku 15 ods. 2 nariadenia o JMD postúpila ECB návrh rozhodnutia s nepriaznivým stanoviskom, pokiaľ ide o dobrú povesť nadobúdateľov, pričom ECB vyzvala, aby s daným nadobudnutím nesúhlasila.

45. Rada pre prudenciálny dohľad ECB prijala argumenty Talianskej centrálnej banky a prijala návrh rozhodnutia, ktoré zaslala spoločnosti Fininvest a pánovi Berlusconi na vyjadrenie. Po vykonaní týchto úkonov prijala uvedená rada rozhodnutie z 25. októbra 2016¹⁷, ku ktorému Rada guvernérov ECB nemala námietky.

46. ECB v tomto rozhodnutí poukázala na existenciu dôvodných pochybností týkajúcich sa dobrej povesti nadobúdateľov účasti v spoločnosti Banca Mediolanum. Vzhľadom na skutočnosť, že pán Berlusconi, väčšinový akcionár a skutočný vlastník spoločnosti Fininvest, bol nepriamym nadobúdateľom účasti v Banca Mediolanum a bol právoplatne odsúdený za skrátenie dane na trest odňatia slobody v trvaní štyri roky, ECB dospela k záveru, že nespĺňa požiadavku dobrej povesti, ktorú vo vzťahu k držiteľom kvalifikovaných účastí stanovila vnútroštátna legislatíva. Okrem toho sa pán Berlusconi dopustil iných nezákonných konaní a bol odsúdených aj v iných veciach, rovnako ako iní členovia riadiacich orgánov spoločnosti Fininvest.

15 Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2007/44/ES z 5. septembra 2007, ktorou sa mení a dopĺňa smernica Rady 92/49/EHS a smernice 2002/83/ES, 2004/39/ES, 2005/68/ES a 2006/48/ES v súvislosti s procesnými pravidlami a kritériami hodnotenia obozretného posudzovania nadobudnutí a zvýšení podielov vo finančnom sektore (Ú. v. EÚ L 247, 2007, s. 1).

16 Podľa názoru Consiglio di Stato (Štátna rada) nebolo možné predpokladať implicitné zrušenie ustanovení dekrétu v dôsledku účinkov smernice 2007/44. Nevyhnutným predpokladom implicitného zrušenia právnej normy je, že príslušné pravidlá sa vzťahujú na rovnaké situácie, kým v prejednávanej veci ide o dve právne úpravy s úplne odlišnou pôsobnosťou: právny predpis Únie odkazoval na nadobudnutie účasti, kým dekrét č. 144/1998 sa vzťahoval na už nadobudnutú, čiže na aktuálne existujúcu účasť.

17 ECB/SSM/20016-7LVZJ6XRIE7VNZ4UBX81/4 (ďalej len „rozhodnutie ECB z roku 2016“).

47. Na základe uvedených skutočností vyvodila ECB záver, že nadobúdatelia kvalifikovanej účasti v spoločnosti Banca Mediolanum nespĺňali požiadavky dobrej povesti, pričom existovali závažné pochybnosti o ich spôsobilosti zabezpečiť v budúcnosti zdravé a obozretné riadenie tejto finančnej inštitúcie. Z tohto dôvodu ECB nesúhlasila s nadobudnutím kvalifikovanej účasti v spoločnosti Banca Mediolanum spoločnosťou Fininvest a pánom Berlusconi.

48. Fininvest a pán Berlusconi napadli rozhodnutie ECB z roku 2016 prostredníctvom troch rôznych prostriedkov súdnej nápravy:

- podali žalobu na Všeobecný súd¹⁸, ktorý prerušil svoje prejednávanie až do vydania rozhodnutia o prejudiciálnych otázkach v prejednáwanej veci,
- Fininvest sa obrátila aj na Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Regionálny správny súd Lazio) s návrhom na zrušenie aktov Talianskej centrálnej banky, ktoré mali vo vzťahu k rozhodnutiu ECB prípravný charakter,
- podali žalobu „na splnenie súdom uloženej povinnosti správneho orgánu“ na Consiglio di Stato (Štátna rada), pričom poukázali na absolútnu neplatnosť vyššie uvedených aktov vyplývajúcu zo skutočnosti, že boli prijaté v rozpore s konečným rozsudkom č. 882/2016 z 3. marca 2016.

49. Talianska centrálna banka uvádza, že vnútroštátny súd nemá právomoc rozhodnúť vo veci uvedenej žaloby, ktorou sa napadli prípravné akty neobsahujúce výrokovú časť a zamerané na prijatie rozhodnutia, ktoré patrí do výlučnej právomoci ECB. Konečné rozhodnutie tejto inštitúcie Únie môže podľa Talianskej centrálnej banky preskúmať jedine Súdny dvor.

50. Po spojení vecí týkajúcich sa žalôb pána Berlusconiho a spoločnosti Fininvest Consiglio di Stato (Štátna rada) poukázala na to, že neexistujú špecifické predchádzajúce rozhodnutia Súdneho dvora týkajúce sa otázky rozdelenia právomoci medzi vnútroštátne súdy a súdy Únie, pokiaľ ide o veci, v ktorých sa namieta neplatnosť aktov PVO v rámci predmetného druhu konaní. Okrem toho uvedený súd zastáva názor, že táto problematika je objektívne diskutabilná, pretože dané konanie má jednak prvky jednotného konania (ako uvádza Talianska centrálna banka), jednak prvky zmiešaného konania (ako uvádzajú pán Berlusconi a Fininvest). Consiglio di Stato (Štátna rada) poznamenáva, že procesná fáza odohrávajúca sa pred vnútroštátnym orgánom sa v každom prípade nekončí vydaním aktu, ktorý by bol záväzný pre orgán Únie, vydávajúci konečné rozhodnutie.

51. Za týchto okolností Consiglio di Stato (Štátna rada) predkladá Súdnemu dvoru tieto prejudiciálne otázky:

„Majú sa ustanovenia článku 263 prvého, druhého a piateho odseku v spojení s ustanovením článku 256 ods. 1 Zmluvy o fungovaní Európskej únie vykladať v tom zmysle, že na žalobu podanú proti správny aktom, týkajúcim sa začatia konania, dokazovania a nezáväzných návrhov, ktoré prijali príslušné vnútroštátne orgány (špecifikované v bode 1 tohto uznesenia) v rámci konania upraveného v článkoch 22 a 23 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2013/36/EÚ z 26. júna 2013, v článku 1 piatom odseku, v článku 4 ods. 1 písm. c) a v článku 15 nariadenia Rady (EÚ) č. 1024/2013 z 15. októbra 2013, v článkoch 85, 86 a 87 nariadenia Európskej centrálnej banky č. 468/2014 zo 16. apríla 2014, ako aj v článkoch 19, 22 a 25 talianskeho Testo unico bancario (kodifikované znenie zákonov o bankovníctve), sa vzťahuje právomoc súdov Únie alebo právomoc vnútroštátnych súdov?

¹⁸ Vec Fininvest a Berlusconi/ECB (T-913/16).

Môže mať konkrétnejšie súd Únie právomoc v prípade, že tieto akty nie sú napadnuté riadnou žalobou o neplatnosť, ale sú predmetom návrhu na vyhlásenie neplatnosti z dôvodu nedodržania alebo obchádzania *res iudicata*, ktorá sa vzťahuje na rozsudok Consiglio di Stato (Štátna rada) č. 882/2016 z 3. marca 2016, podanej v rámci konania vo veci žaloby na splnenie súdom uloženej povinnosti správneho orgánu podľa článku 112 a nasl. talianskeho Codice del processo amministrativo (Správny súdny poriadok) – t. j. v rámci osobitého inštitútu vnútroštátnej úpravy správneho súdneho konania –, pričom rozhodnutie o tomto návrhu predpokladá výklad a určenie objektívnych hraníc právnej sily rozhodnutej veci, ktorá sa vzťahuje na tento rozsudok, podľa pravidiel vnútroštátneho práva?“

III. Analýza prejudiciálnych otázok

52. Ako poznamenala Komisia, otázky položené vnútroštátnym súdom treba mierne preformulovať, aby na ne mohol Súdny dvor primerane odpovedať.

53. Podľa ustálenej judikatúry Súdny dvor v zásade nemá právomoc skúmať v rámci žalôb o neplatnosť, podaných podľa článku 263 ZFEÚ, zákonnosť aktov prijatých vnútroštátnymi orgánmi.¹⁹

54. Preto je potrebné vychádzať z predpokladu, že zámerom vnútroštátneho súdu bolo prostredníctvom prvej prejudiciálnej otázky zistiť, či výlučná právomoc, ktorú článok 263 ZFEÚ priznáva Súdnemu dvoru na účely preskúmania zákonnosti aktov Únie, bráni tomu, aby vnútroštátne súdy mohli preskúmať zákonnosť vnútroštátnych aktov týkajúcich sa začatia konania, dokazovania a nezáväzných návrhov, ktoré prijali PVO v rámci konania podľa článku 4 ods. 1 písm. c) a článku 15 nariadenia o JMD a článkov 85, 86 a 87 nariadenia o rámci JMD, čiže konania, ktoré sa končí záväzným rozhodnutím ECB.

55. Prostredníctvom druhej prejudiciálnej otázky, ktorá má vo vzťahu k prvej otázke subsidiárny charakter, žiada vnútroštátny súd o rozhodnutie, či má Súdny dvor právomoc skúmať zákonnosť vnútroštátnych aktov, ktoré sú prípravnými aktmi pre konečné rozhodnutie ECB, v prípade, že sa tieto akty nenapadli prostredníctvom „všeobecnej žaloby o neplatnosť“, ale na základe (osobitnej) žaloby o neplatnosť úkonu z dôvodu údajného porušenia alebo obchádzania *res iudicata* vyplývajúcej z rozsudku vnútroštátneho súdu, podanej v rámci „*giudizio di ottemperanza*“ (konanie vo veci žaloby na splnenie súdom uloženej povinnosti správneho orgánu).

56. Domnievam sa, že pred analýzou týchto dvoch prejudiciálnych otázok je potrebné:

- odkázať na judikatúru Súdného dvora týkajúcu sa súdneho preskúmania aktov prijatých v rámci zmiešaných alebo zložených správnych konaní zahŕňajúcich účasť inštitúcií Únie a vnútroštátnych orgánov členských štátov a
- vysvetliť, čím sa vyznačuje správne konanie, ktoré ECB a PVO uplatňujú pri schvaľovaní nadobudnutia alebo zvýšenia kvalifikovaných účastí v úverových inštitúciách.

¹⁹ Rozsudky z 3. decembra 1992, Oleificio Borelli/Komisia (C-97/91, EU:C:1992:491, bod 9); z 25. januára 2007, Dalmine/Komisia (C-407/04 P, EU:C:2007:53, bod 62); z 18. decembra 2007, Švédsko/Komisia (C-64/05 P, EU:C:2007/802, bod 91), a zo 17. septembra 2014, Liivimaa Lihaveis (C-562/12, EU:C:2014:2229, bod 48).

A. Súdne preskúmanie aktov prijatých v zmiešaných alebo zložených správnych konaniach podľa práva Únie

57. Uplatňovanie práva Únie je vo všeobecnosti úlohou orgánov členských štátov. Keď vnútroštátne orgány konajú prostredníctvom správneho konania podľa vnútroštátneho práva, preskúmanie aktov, ktoré prijímajú, patrí do právomoci vnútroštátnych súdov, ktoré sa môžu obrátiť s návrhom na začatie prejudiciálneho konania na Súdny dvor. V niekoľkých málo oblastiach, ktoré bežne patria do výlučnej právomoci Únie, uplatňujú právo Únie v správnom konaní priamo inštitúcie, orgány alebo úrady alebo agentúry Únie, ktoré vedú vlastné správne konania podliehajúce súdnemu preskúmaniu Všeobecného súdu a Súdneho dvora.

58. Pribúdajú však prípady uplatňovania práva Únie prostredníctvom konaní zahŕňajúcich účasť inštitúcií, orgánov alebo úradov alebo agentúr ako Únie, tak aj členských štátov.²⁰ Tieto konania nie sú predmetom všeobecnej úpravy²¹ v rámci práva Únie, hoci právna veda sa ich analýze obšírne venovala.²²

59. Súdny dvor vo veci súdneho preskúmania takýchto zmiešaných konaní, ako aj vo veci preskúmania aktov, ktorými sa uvedené konania končia, zatiaľ rozhodoval²³ iba v individuálnych prípadoch a nie vyčerpávajúcim spôsobom, pričom sa zaoberal otázkou určenia príslušného súdu na základe aktov napadnuteľných prostriedkom súdnej nápravy.²⁴ Prejednanie týchto konaní v kontexte bankovej únie bude v rámci predmetnej judikatúry predstavovať významný míľnik.²⁵

60. Vo všeobecnosti platí, že na účely identifikácie príslušného súdu je potrebné určiť, komu patrí v rámci zmiešaného správneho konania *skutočná* rozhodovacia právomoc. Na základe tohto pravidla skúmajú vnútroštátne súdy zákonnosť správnych aktov vnútroštátnych orgánov, keď tieto orgány prijímajú v uvedených druhoch konaní konečné rozhodnutie. Súdny dvor Európskej únie posudzuje zodpovedajúcim spôsobom správne akty inštitúcií Únie, ktoré sú konečnými rozhodnutiami v zmiešaných konaniach.

61. Uvedené pravidlo sa však nezdá byť natoľko jasné v dvoch prípadoch, a to keď v konaniach tohto druhu:

- sú základom konečného rozhodnutia inštitúcií Únie predbežné alebo prípravné akty vnútroštátnych orgánov, ktorých zákonnosť sa pred súdom spochybnila,

20 Tento druh konania zodpovedá tomu, čo doktrína označuje ako spoločnú alebo zmiešanú správu. Pozri ZILLER, J.: Les concepts d'administration indirecte et de coadministration et les fondements du droit administratif européen. In: AUBY, J. B., DUTHEIL DE LA ROCHÈRE, J. (ed.): *Traité de Droit Administratif Européen*. Bruylant, Bruxelles, 2014, s. 327 a nasl.; HOFMANN, H. C. H.: Conclusions: Europe's integrated administration. In: HOFMANN, H. C. H., TÜRK, A. (ed.): *EU Administrative Governance*, s. 583; SCHMIDT AßMANN, E.: Introduction. In: JANSEN, O., SCHÖDORF HAUBOLD, B. (ed.): *The European Composite Administration*. Intersentia, Bruxelles, 2011, s. 6 – 8.

21 Pokiaľ ide o právnu vedu, ambiciózny návrh kodifikácie správnych konaní podľa práva Únie vypracovali MIR, O., HOFMANN, H. C. H., SCHNEIDER, J. P., ZILLER, J., a i. (ed.): *Código ReNEUAL de procedimiento administrativo de la Unión Europea*. INAP, Madrid, 2015. článok I–4 ods. 4 Código ReNEUAL definuje „zmiešané konanie“ ako správne konanie, v ktorom orgány Únie a členského štátu alebo rôznych členských štátov zohrávajú rôzne funkcie, ktoré sú na sebe vzájomne závislé. Zmiešaným konaním je tiež kombinácia dvoch správnych konaní, ktoré spolu priamo súvisia.

22 ALONSO DE LEÓN, S.: *Composite administrative procedures in the European Union*. Iustel, Madrid, 2017; DELLA CANANEA, G.: I procedimenti amministrativi composti dell'Unione europea. In: BIGNAMI, F., CASSESE, S. (dir.): *Il procedimento amministrativo nel diritto europeo*. Giuffrè, Milano, 2004; MASTRODONATO, G.: *I procedimenti amministrativi composti nel diritto comunitario*. Cacuci, Bari, 2007; HOFMANN, H. C. H.: Composite decision-making procedures in EU administrative law. In: HOFMANN, H. C. H., TÜRK, A.: *Legal challenges in EU administrative Law*. Towards an Integrated Administration, Edward Elgar, Cheltenham, 2009, s. 136.

23 Nedávna štúdia je dostupná in: BRITO SANTOS, F.: Derivate illegality in European composite administrative procedures. In: *Common Market Law Review*, 2018, č. 1, s. 101 – 134.

24 ALONSO DE LEÓN, S.: *Composite administrative procedures in the European Union*. Iustel, Madrid, 2017, s. 273 – 318. Pozri tiež práce autorov ELIANTONIO, M.: Judicial Review in an Integrated Administration: the Case of „Composite Procedures“. In: *Review of European Administrative Law*, 2014, č. 2, s. 65 – 102, a TÜRK, A.: Judicial Review in an Integrated Administration. In: HOFMANN, H. C. H., TÜRK, A.: *Legal challenges in EU administrative Law*. Towards an Integrated Administration, Edward Elgar, Cheltenham, 2009, s. 218 – 256, najmä, s. 222 – 224.

25 Pozri PRECHAL, S., WIDDERSHOVEN, R., JANS, J.: Introduction., In: JANS, J., PRECHAL, S., WIDDERSHOVEN, R. (ed.): *Europeanisation of Public Law*. Europa Law Publishing, Amsterdam, 2015, s. 33.

- naopak, konečné rozhodnutie vnútroštátnych orgánov môže trpieť vadou vyplývajúcou z predchádzajúceho, údajne nezákonného aktu inštitúcií Únie, z ktorého dotknuté rozhodnutie vychádza.

62. Prípád uvedený ako druhý nepredstavuje veľký problém: súdne preskúmanie patrí do právomoci vnútroštátnych súdov, hoci tieto súdy sú v prípade, ak dospejú k záveru, že akt Únie môže byť neplatný, povinné predložiť Súdnemu dvoru prejudiciálnu otázku týkajúcu sa platnosti aktu Únie.²⁶

63. Naproti tomu prípad uvedený ako prvý poukazuje na chýlostivejšie otázky. Určenie súdu (vnútroštátneho alebo súdu Únie) príslušného vykonávať súdne preskúmanie závisí od charakteristík dotknutého konania a, konkrétnejšie, od rozdelenia rozhodovacej právomoci v rámci predmetného konania. Pri uplatnení tohto kritéria možno na základe analýzy judikatúry Súdneho dvora rozlíšiť dva prípady:

- zmiešané správne konania Únie, v rámci ktorých patrí rozhodovacia právomoc vnútroštátnym orgánom (judikatúra Borelli),
- zmiešané správne konania Únie, v rámci ktorých patrí rozhodovacia právomoc inštitúciám Únie (judikatúra Švédsko/Komisia).

1. Judikatúra Borelli

64. Rozsudok Oleificio Borelli/Komisia²⁷ sa týkal zmiešaného správneho konania, v rámci ktorého sa rozhodovacia právomoc priznala vnútroštátnym orgánom. Súdny dvor vyhlásil, že určitý projekt mohol byť financovaný z príspevku EZUPF iba v prípade získania kladného stanoviska štátu, na ktorého území sa mal realizovať. V prípade záporného stanoviska dotknutého štátu by sa preto Komisia nemohla daným projektom zaoberať, ani *a fortiori* skúmať zákonnosť tohto stanoviska.

65. Súdny dvor dospel k záveru, že nemal právomoc rozhodnúť o zákonnosti aktu vydaného vnútroštátnym orgánom, a to ani v prípade, že dotknutý akt bol súčasťou rozhodovacieho procesu Spoločenstva, v rámci ktorého bol pre inštitúcie Únie záväzný. Prípadné nezrovnalosti týkajúce sa vnútroštátneho stanoviska nemohli mať vplyv na platnosť rozhodnutia Komisie o zamietnutí žiadosti o príspevok.²⁸

66. Súdny dvor týmto spôsobom vylúčil možnosť, že by akt Únie mohol trpieť vadou vedúcou k jeho neplatnosti v dôsledku nezákonnosti vnútroštátneho aktu v rámci zmiešaného konania, v ktorom rozhodovacia právomoc patrila vnútroštátnemu orgánu. Dôvodom tohto zdanlivo nelogického riešenia je potreba zabrániť neplatnosti správnych aktov Únie z dôvodu zrušenia vnútroštátnych správnych aktov vnútroštátnymi súdmi z dôvodu ich rozporu s vnútroštátnymi právnymi predpismi.

67. S cieľom vyhnúť sa v podobných prípadoch absencii súdneho preskúmania Súdny dvor vyhlásil, že je úlohou vnútroštátnych súdov, aby rozhodovali, v prípade potreby po predložení prejudiciálnych otázok Súdnemu dvoru, o zákonnosti vnútroštátneho aktu, a to za rovnakých podmienok, aké sa vzťahujú na akékoľvek konečné rozhodnutie vnútroštátneho orgánu, ktoré by mohlo poškodiť tretie osoby.²⁹

26 Rozsudok z 22. októbra 1987, Foto-Frost (C-314/85, EU:C:1987:452, body 14 a 15). Pozri tiež rozsudky z 10. januára 2006, IATA a ELFAA (C-344/04, EU:C:2006:10, body 27 a 30), a z 3. októbra 2013, Inuit Tapiriit Kanatami a i./Parlament a Rada (C-583/11 P, ďalej len „rozsudok Inuit I“, EU:C:2013:625, bod 95).

27 Rozsudok z 3. decembra 1992 (C-97/91, ďalej len „rozsudok Borelli“, EU:C:1992:491).

28 Rozsudok Borelli, body 9 až 12 a uznesenie predsedu Súdneho dvora z 13. januára 2009, Occhetto a Parlament/Donnici [C-512/07 P(R) a C-15/08 P(R), EU:C:2009:3, bod 50].

29 Rozsudok Borelli, bod 13. Podľa tohto rozsudku mal vnútroštátny súd považovať žalobu podanú za daných okolností za prípustnú, aj keď vnútroštátne procesné pravidlá predmetnú situáciu neupravovali.

68. Súdny dvor rozšíril uvedenú judikatúru na zmiešané konania, v ktorých prevažuje rozhodovacia právomoc vnútroštátnych orgánov a ktoré sa týkali riadenia štrukturálnych fondov, ochrany zemepisného označenia alebo menovania či odvolania poslancov Európskeho parlamentu. V texte nižšie odkážem na niektoré z týchto konaní.

69. V rozsudku Liivimaa Lihaveis³⁰ Súdny dvor konštatoval, že programová „príručka“ prijatá monitorovacím výborom v rámci operačného programu upraveného nariadením (ES) č. 1083/2006³¹, ktorého cieľom je podpora európskej územnej spolupráce medzi dvoma členskými štátmi, nie je akt prijatý inštitúciou, orgánom, úradom alebo agentúrou Únie, a preto Súdny dvor nemá právomoc posúdiť jej platnosť. Uvedený správny akt bolo v každom prípade možné napadnúť na vnútroštátnych súdoch, ktoré mohli položiť prejudiciálnu otázku na účely preskúmania jeho zlučiteľnosti s právom Únie.³²

70. Aj oblasť ochrany zemepisného označenia ponúka príklady zmiešaných správnych konaní, v ktorých zohrávajú rozhodujúcu úlohu vnútroštátne orgány.³³ V rozsudku Carl Kühne a i.³⁴ Súdny dvor vyhlásil, že rozdelenie právomocí medzi Komisiu (ktorá vykonáva registráciu požadovaného označenia) a vnútroštátne orgány (ktoré sa k požadovanému označeniu predbežne vyjadrujú, pričom posudzujú súlad s požiadavkami stanovenými v nariadení) znamená, že prípadná nezákonnosť správneho aktu nemá vplyv na zákonnosť nariadenia č. 590/1999.³⁵

71. Súdny dvor v súlade s rozsudkom Borelli dodal, že je úlohou vnútroštátnych súdov, aby rozhodovali o zákonnosti žiadosti o registráciu označenia, a to za rovnakých podmienok preskúmavania, aké sa vzťahujú na akékoľvek konečné rozhodnutie rovnakého vnútroštátneho orgánu, ktoré by mohlo poškodiť práva tretích osôb vyplývajúce z práva Spoločenstva, a z tohto dôvodu považovali za prípustnú žalobu podanú na tieto účely, aj keď to vnútroštátne procesné pravidlá v obdobnom prípade nestanovovali.³⁶

72. Aj v súvislosti s voľbou členov Európskeho parlamentu sa stanovujú zmiešané konania, v ktorých majú rozhodujúce postavenie vnútroštátne orgány. Súdny dvor presnejšie vymedzil hranice príslušných právomocí Parlamentu a vnútroštátnych orgánov pri overovaní mandátu poslancov Európskeho parlamentu a následne vyhlásil, že prináleží vnútroštátnym orgánom, aby vyhlásili výsledky volieb

30 Rozsudok zo 17. septembra 2014 (C-562/12, EU:C:2014:2229, bod 56).

31 Nariadenie Rady z 11. júla 2006, ktorým sa ustanovujú všeobecné ustanovenia o Európskom fonde regionálneho rozvoja, Európskom sociálnom fonde a Kohéznom fonde a ktorým sa zrušuje nariadenie (ES) č. 1260/1999 (Ú. v. EÚ L 210, 2006, s. 25).

32 Súdny dvor uviedol, že „nariadenie č. 1083/2006 v spojení s článkom 47 Charty sa má vykladať v tom zmysle, že bráni takému ustanoveniu programovej príručky prijatej monitorovacím výborom v rámci operačného programu uzavretého medzi dvoma členskými štátmi, ktorého cieľom je podpora európskej územnej spolupráce, v rozsahu, v akom toto ustanovenie nestanovuje, že rozhodnutie tohto monitorovacieho výboru, ktorým sa zamietá žiadosť o podporu, možno napadnúť na súde členského štátu“ (rozsudok zo 17. septembra 2014, Liivimaa Lihaveis, C-562/12, EU:C:2014:2229, bod 76).

33 Nariadením Rady (EHS) č. 2081/92 zo 14. júla 1992 o ochrane zemepisných označení a označení pôvodu poľnohospodárskych výrobkov a potravín (Ú. v. ES L 208, 1992, s. 1; Mim. vyd. 03/013, s. 4) sa zaviedlo zmiešané konanie, v rámci ktorého združenia výrobcov podávajú žiadosti o registráciu CHOP alebo CHZO na vnútroštátne orgány. Tieto orgány musia preveriť, či sú žiadosti dôvodné, a keď dospejú k záveru, že spĺňajú požiadavky nariadenia, postúpia ich Komisii, ktorá vykoná už len formálne overenie vo veci splnenie predmetných požiadaviek.

34 Rozsudok zo 6. decembra 2001 (C-269/99, EU:C:2001:659, body 57 a 58). Pozri tiež rozsudok z 2. júla 2009 Bavaria a Bavaria Italia (C-343/07, EU:C:2009:415, body 55 až 57).

35 Išlo o registráciu označenia „Spreewälder Gurken“, pri ktorom sa postupovalo podľa nariadenia Komisie (ES) č. 590/1999 z 18. marca 1999, ktorým sa dopĺňa príloha k nariadeniu (ES) č. 1107/96 o registrácii zemepisných označení a označení pôvodu podľa postupu stanoveného v článku 17 nariadenia Rady (EHS) č. 2081/92 (Ú. v. ES L 74, 1999, s. 8; Mim. vyd. 03/025, s. 66).

36 Rozsudok zo 6. decembra 2001, Carl Kühne a i. (C-269/99, EU:C:2001:659, body 57 a 58). Pozri v tomto zmysle rozsudok z 2. júla 2009 Bavaria a Bavaria Italia (C-343/07, EU:C:2009:415, body 64 a 67).

podľa vnútroštátnych predpisov v súlade s právom Únie. Z tohto dôvodu je Európsky parlament na základe článku 12 Aktu z roku 1976 povinný zobrať na vedomie vyhlásenie výsledkov, pričom nemá právomoc tieto výsledky odmietnuť z dôvodu údajných nezrovnalostí, ktoré by mohli negatívne vplývať na platnosť predmetného vnútroštátneho aktu.³⁷

2. Judikatúra Švédsko/Komisia

73. Súdny dvor rozhodoval aj o zmiešaných správnych konaniach, v ktorých sa právomoc prijať konečné rozhodnutia priznáva inštitúciám Únie a v ktorých sa vnútroštátne orgány podieľajú na konaní v predbežných alebo prípravných fázach.

74. V takýchto prípadoch patrí právomoc prijať konečný akt, ktorým sa konanie uzavrie, inštitúcii Únie, pričom z tohto dôvodu má súdne preskúmanie predmetného aktu nutne vykonávať Všeobecný súd alebo Súdny dvor. Akty vnútroštátnych orgánov majú navyše v týchto konaniach iba prípravný charakter, takže ich preskúmanie vnútroštátnymi súdmi alebo Súdnym dvorom nie je spravidla nevyhnutné³⁸.

75. V rozsudku Holandsko/Komisia³⁹ Súdny dvor odlíšil zmiešané konania s rozhodujúcou právomocou inštitúcií Únie od zmiešaných konaní, v ktorých je kľúčová účasť vnútroštátnych orgánov. Konštatoval najmä, že základom spoločnej organizácie trhu s banánmi nebola decentralizovaná správa colných kvót, vo vzťahu ku ktorej by mali členské štáty rozhodovaciu právomoc.⁴⁰

76. Ďalšie zmiešané konanie, v ktorom sa právomoc prijímať konečné rozhodnutia priznáva inštitúciám Únie, bolo predmetom analýzy v rozsudku Greenpeace France a i.⁴¹ Konkrétne išlo o schvaľovanie určitého druhu geneticky modifikovanej kukurice podľa smernice 90/220⁴². Súdny dvor konštatoval, že pokiaľ by vnútroštátny súd zistil, že príslušný vnútroštátny orgán v dôsledku nezrovnalostí pri skúmaní oznámenia podľa článku 12 ods. 1 smernice 90/220 riadne nepostúpil Komisii spis s kladným stanoviskom podľa odseku 2 uvedeného článku, tento súd nemôže na základe takéhoto zistenia skúmať platnosť aktu Komisie, čo je právomoc, ktorá sa nepriamo, prostredníctvom prejudiciálneho konania vo veci platnosti aktov Únie, vyhradzuje Súdnemu dvoru.⁴³

37 Takáto situácia nastala vo vyhlásení volebných výsledkov talianskou volebnou komisiou, ktoré bolo predmetom rozsudku z 30. apríla 2009, Taliansko a Donnici/Parlament (C-393/07 a C-9/08, EU:C:2009:275), body 74 a 75), a uznesenia predsedu Súdneho dvora z 13. januára 2009, Occhetto a Parlament/Donnici [C-512/07 P(R) a C-15/08 P(R), EU:C:2009:3]. Tým, že Európsky parlament v rozpore s uvedeným vyhlásením konštatoval v napadnutom rozhodnutí neplatnosť mandátu B. Donniciho a potvrdil mandát A. Occhetto, porušil článok 12 predmetného Aktu.

38 Rozsudky z 11. novembra 1981, IBM/Komisia (C-60/81, EU:C:1981:264, bod 12), a z 13. októbra 2011, Deutsche Post a Nemecko/Komisia (C-463/10 P a C-475/10 P, EU:C:2011:656).

39 Rozsudok zo 17. októbra 1995 (C-478/93, EU:C:1995:324, body 34 až 40).

40 Ani Rada, ani Komisia nezverili členským štátom právomoc rozhodovať vo veci správy colných kvót, členské štáty však boli povinné prevziať niektoré technické funkcie v mene Komisie a pod jej dohľadom (napríklad vytvoriť zoznam hospodárskych subjektov a stanoviť priemerné množstvo banánov, ktoré každý z týchto subjektov predal v posledných troch rokoch, o ktorých sa vedú záznamy). Úloha spočívajúca v zhromažďovaní a prenose informácií, ktorú plnili členské štáty, však nemohla brániť tomu, aby Komisia, ktorá je poverená každodenným riadením spoločnej organizácie trhu, overovala správnosť týchto informácií a opravila ich, ak by sa ukázalo, že dvojité započítanie by mohlo skresľovať základ dovozného režimu.

41 Rozsudok z 21. marca 2000 (C-6/99, EU:C:2000:148).

42 Smernica Rady 90/220/EHS z 23. apríla 1990 o zámernom uvoľnení geneticky modifikovaných organizmov do životného prostredia [neoficiálny preklad] (Ú. v. ES L 117, 1990, s. 15), v znení smernice Komisie 97/35/ES z 18. júna 1997, ktorou sa smernica 90/220/EHS druhýkrát prispôbuje technickému pokroku [neoficiálny preklad] (Ú. v. ES L 169, 1997, s. 72). Povoľenie pre osivá geneticky modifikovaných odrôd rastlín vyžaduje podanie žiadosti na príslušný vnútroštátny orgán. Tento orgán posúdil dopad žiadosti na ľudské zdravie a životné prostredie a zaslal ju Komisii spolu s kladným stanoviskom. Komisia o tejto žiadosti informuje členské štáty, aby mohli sformulovať prípadné námietky. Ak by Komisia prijala v súlade s čl. 13 ods. 4 uvedenej smernice „kladné rozhodnutie“, príslušný orgán by bol povinný vydať „písomné povolenie“, ktorým sa umožnilo uvedenie výrobku na trh.

43 Rozsudok z 21. marca 2000, Greenpeace France a i. (C-6/99, EU:C:2000:148, bod 57).

77. Napokon v rozsudku Švédsko/Komisía⁴⁴ sa Súdny dvor zaoberal ďalším druhom zmiešaného konania, v ktorom sa kontrolná právomoc priznáva orgánom Únie. Spor v danej veci sa týkal prístupu k dokumentom inštitúcií Únie pochádzajúcich z členských štátov, v zmysle článkov 4 a 5 nariadenia č. 1049/2001⁴⁵. Inštitúcia Európskej únie prijme rozhodnutie, ktorým povolí alebo odmietne prístup k požadovanému dokumentu, a to na základe predbežného schválenia členského štátu, z ktorého dokument pochádza.

78. Súdny dvor vyhlásil, že v danej veci išlo o konanie, na ktorom sa podieľali inštitúcia Spoločenstva a členský štát, a ktorého cieľom bolo určiť, či sa mal prístup k dokumentu odmietnuť na základe konkrétnych výnimiek stanovených v článku 4 ods. 1 až 3 citovaného nariadenia.

79. Súdny dvor konštatoval, že za týchto okolností „patrí do právomoci súdu Spoločenstva preskúmať na základe žiadosti dotknutej osoby, ktorej bol odmietnutý prístup zo strany požiadanej inštitúcie, či toto odmietnutie mohlo byť oprávnené založené na uvedených výnimkách, a to či už odmietnutie vychádzalo z posúdenia týchto výnimiek samotnou inštitúciou, alebo predmetným členským štátom. Napokon je potrebné uviesť, že vo vzťahu k uvedenej dotknutej osobe neovplyvňuje zásah členského štátu to, že rozhodnutie je rozhodnutím Spoločenstva, ktoré mu adresuje v konečnom dôsledku inštitúcia ako odpoveď na žiadosť o prístup, ktorú podala dotknutá osoba vo vzťahu k dokumentu, ktorý má inštitúcia v držbe“⁴⁶.

B. Správne konanie týkajúce sa schvaľovania kvalifikovaných účastí v úverových inštitúciách

80. Prostredníctvom (povinného) schvaľovania kvalifikovaných účastí sa má zaručiť možnosť prístupu do bankového sektora iba tým fyzickým alebo právnickým osobám, ktoré neohrozia jeho riadne fungovanie. Cieľom príslušného posúdenia je najmä preskúmať dobrú povesť a nevyhnutné finančné zdravie navrhovaného kandidáta tak, aby inštitúcia, v ktorej sa nadobúda účasť, ďalej spĺňala príslušné prudenciálne požiadavky. Okrem toho toto posúdenie prispieva k tomu, aby sa predišlo financovaniu predmetnej transakcie z prostriedkov pochádzajúcich z nezákonnej činnosti.

81. V článku 2 bode 8 nariadenia o JMD sa odkazuje na vymedzenie pojmu „kvalifikovaná účasť“ podľa článku 4 ods. 1 bodu 36 nariadenia (EÚ) č. 575/2013⁴⁷. Takouto účasťou je „priamy alebo nepriamy podiel v podniku, ktorý predstavuje aspoň 10 % základného imania alebo hlasovacích práv, alebo ktorý umožňuje vykonávať významný vplyv na riadenie tohto podniku“.

82. V článku 22 smernice CRD IV sa kladie požiadavka predbežného schválenia nadobudnutia alebo zvýšenia⁴⁸ kvalifikovaných účastí. Všetky orgány dohľadu v Únii, jednak orgány členských štátov, ktoré pristúpili k bankovej únii, jednak orgány členských štátov, ktoré nie sú súčasťou bankovej únie, musia dodržiavať uvedený povoľovací postup.

⁴⁴ Rozsudok z 18. decembra 2007 (C-64/05 P, EU:C:2007:802).

⁴⁵ Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady z 30. mája 2001 o prístupe verejnosti k dokumentom Európskeho parlamentu, Rady a Komisie (Ú. v. ES L 145, 2001, s. 43; Mim. vyd. 01/003, s. 331).

⁴⁶ Rozsudok z 18. decembra 2007, Švédsko/Komisía (C-64/05 P, EU:C:2007:802, bod 94); pozri v tomto zmysle uznesenie predsedu Súdneho dvora z 13. januára 2009, Occhetto a Parlament/Donnici (C-512/07 P(R) a C-15/08 P(R), EU:C:2009:3, bod 53).

⁴⁷ Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 575/2013 z 26. júna 2013 o prudenciálnych požiadavkách na úverové inštitúcie a investičné spoločnosti a o zmene nariadenia (EÚ) č. 648/2012 (Ú. v. EÚ L 176, 2013, s. 1).

⁴⁸ Článok 22 smernice CRD IV stavia z hľadiska schvaľovania nadobudnutie kvalifikovanej účasti na roveň jej zvýšeniu, či už priamemu alebo nepriamemu, ku ktorému dochádza vtedy, keď podiel na hlasovacích právach alebo na základnom imaní dosiahne jednu z prahových hodnôt 20 %, 30 % alebo 50 %, alebo ju prekročí, alebo keď sa úverová inštitúcia stane dcérskym podnikom.

1. Kritériá pre udelenie povolenia

83. V článku 23 smernice CRD IV sa harmonizujú základné kritériá pre posudzovanie nadobudnutia alebo zvýšenia kvalifikovaných účastí.⁴⁹ Táto harmonizácia je v každom prípade čiastočná, keďže v smernici sa presne neuvádza, aké skutočnosti sú potrebné na splnenie jednotlivých kritérií, ktoré sa posudzujú na základe vnútroštátnych predpisov.

84. Európske orgány dohľadu prijali v roku 2016 spoločné usmernenia o obozretnom posudzovaní nadobudnutí a zvyšovaní kvalifikovaných účastí vo finančnom sektore, a to s cieľom zosúladiť prax členských štátov⁵⁰. Pokiaľ ide o bankové inštitúcie, právnym základom týchto usmernení je článok 16 ods. 1 nariadenia č. 1093/2010⁵¹, podľa ktorého Európsky orgán pre bankovníctvo vydáva usmernenia a odporúčania určené príslušným orgánom alebo finančným inštitúciám s cieľom vytvoriť konzistentné, účinné a efektívne postupy dohľadu v rámci Európskeho systému finančného dohľadu a zaistiť spoločné, jednotné a konzistentné uplatňovanie práva Únie.

85. Napriek tomu, že usmernenia sú nezáväzným právnym aktom, štáty sa zaviazali vyvinúť maximálne úsilie na účely ich dodržiavania (a dodržiavania odporúčaní) prostredníctvom techniky známej ako „comply or explain“⁵². Podľa informácií uvedených na pojednávaní sa talianske orgány priklonili k uplatneniu uvedených usmernení z roku 2016 na základe rozhodnutia Comitato Interministeriale per il Credito ed il Risparmio (Medzirezortný výbor per úvery a sporenie, Taliansko) prijatého v roku 2017.

2. Postup na udelenie povolenia

86. Konanie vo veci udeľovania povolení tohto druhu upravujú článok 4 ods. 1 písm. c), článok 6 ods. 4 a článok 15 nariadenia o JMD, ktoré dopĺňajú články 85 až 87 nariadenia o rámci JMD.

87. Podľa článku 4 ods. 1 písm. c) v spojení s článkom 6 ods. 4 nariadenia o JMD má ECB výlučnú právomoc posudzovať a prijímať rozhodnutia o nadobudnutí alebo zvýšení kvalifikovaných účastí vo všetkých finančných inštitúciách podliehajúcich jednotnému mechanizmu dohľadu bez ohľadu na to, či ide o významné alebo menej významné inštitúcie a či sú pod priamym dohľadom ECB alebo PVO.

88. Z tejto skutočnosti vyplýva, že nariadením o JMD sa zriadil „skutočne integrovaný mechanizmus dohľadu“, v rámci ktorého sú kľúčové procesy vo všeobecnosti rovnaké pre všetky úverové inštitúcie, či už sú „významné“ alebo „menej významné“, pričom sú do nich zapojené ECB aj PVO.

89. Spoločné správne konania zavedené nariadením o JMD sa využívajú na účely udeľovania alebo odoberania povolení na začatie vykonávania bankovej činnosti, ako aj na posudzovanie prípadov nadobúdania alebo zvyšovania kvalifikovaných účastí.

49 Týmito kritériami sú: dobrá povest' navrhovaného nadobúdateľa; dobrá povest' a skúsenosti navrhovaných členov riadiacich orgánov; finančné zdravie navrhovaného nadobúdateľa; jeho vplyv na danú inštitúciu a riziko napojenia na transakcie týkajúce sa pranie špinavých alebo financovanie terorizmu.

50 Spoločné usmernenia EBA, EIOPA a ESMA o obozretnom posudzovaní nadobudnutí a zvyšovaní kvalifikovaných účastí vo finančnom sektore (JC/GL/2016/01), s. 15 až 24. Rôzne jazykové znenia sú dostupné na webových stránkach Spoločného výboru európskych orgánov dohľadu na <https://esas-joint-committee.europa.eu/Pages/Guidelines/Joint-Guidelines-on-the-prudential-assessment-of-acquisitions-and-increases-of-qualifying-holdings-in-the-banking,-insuranc.aspx>.

51 Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1093/2010 z 24. novembra 2010, ktorým sa zriaďuje Európsky orgán dohľadu (Európsky orgán pre bankovníctvo) a ktorým sa mení a dopĺňa rozhodnutie č. 716/2009/ES a zrušuje rozhodnutie Komisie 2009/78/ES (Ú. v. EÚ L 331, 2010, s. 12; ďalej len „nariadenie o EBA“).

52 Podľa článku 16 ods. 3 druhého pododseku nariadenia o EBA „do dvoch mesiacov od vydania usmernenia alebo odporúčania každý príslušný orgán potvrdí, či toto usmernenie alebo odporúčanie dodržiaval alebo má v úmysle dodržať. Ak ho príslušný orgán nedodržiaval ani ho nemá v úmysle dodržať, informuje o tom orgán pre bankovníctvo a uvedie dôvody“.

90. ECB konkrétne vykonáva svoju kontrolnú právomoc nad nadobúdaním a zvyšovaním kvalifikovaných účastí spôsobom uvedeným v článku 15 nariadenia o JMD, doplnenom článkami 85 až 87 nariadenia o rámci JMD. Konanie, ktoré je potrebné na tieto účely viesť, zahŕňa účasť ECB ako inštitúcie zodpovednej za prijímanie rozhodnutí, a účasť PVO ako subjektov poverených prípravou rozhodnutí.

91. Uvedené konanie pozostáva z týchto krokov⁵³:

- žiadajúci subjekt zašle oznámenie o nadobudnutí alebo zvýšení kvalifikovanej účasti dotknutému PVO, t. j. orgánu členského štátu, v ktorom má sídlo inštitúcia, účasť v ktorej sa má nadobudnúť,
- PVO informuje ECB, že prijal oznámenie o zámere nadobudnúť alebo zvýšiť kvalifikovanú účasť najneskôr do piatich pracovných dní od potvrdenia prijatia oznámenia od žiadateľa. Konanie nemožno skončiť skôr, než sa predložia všetky potrebné informácie. Žiadatelia musia preto zaistiť, aby ich žiadosti boli úplné a mali správnu štruktúru. Ak prvé preskúmanie žiadosti odhalí chýbajúce informácie alebo nezrovnalosti, PVO, ktorý žiadosť prijal, žiadateľa bezodkladne vyzve, aby vykonal potrebné zmeny,
- po podaní žiadosti a potvrdení jej správnosti vykonajú PVO, na ktorý bola podaná, ECB a všetky ďalšie prípadne dotknuté PVO jej doplňujúce posúdenie. Cieľom tohto posúdenia je zaručiť, aby sa všetky zainteresované strany dôkladne oboznámili s obchodným modelom spoločnosti a jeho udržateľnosťou, pričom v záujme dosiahnutia tohto cieľa sa predmetné posúdenie týka všetkých kritérií podľa vnútroštátnych právnych poriadkov a práva Únie,
- PVO predloží ECB návrh rozhodnutia udeliť alebo neudeliť súhlas s nadobudnutím alebo zvýšením kvalifikovanej účasti. Od tohto okamihu je konečné rozhodnutie o schválení alebo odmietnutí žiadosti vo výlučnej právomoci ECB. Žiadateľ sa vypočuje v prípade zamietnutia žiadosti, alebo ak je potrebné uložiť dodatočné podmienky,
- rozhodnutie, ktorým sa konanie končí, prináleží ECB, ktorá uplatní bežný rozhodovací postup v rámci bankovej únie, stanovený v článku 26 ods. 6 a 8 nariadenia o JMD: Rada ECB pre dohľad predloží úplný návrh rozhodnutia Rade guvernérov, pričom rozhodnutie sa považuje za prijaté, pokiaľ Rada guvernérov nevznesie námietku v maximálnej lehote desiatich pracovných dní,
- po prijatí konečného rozhodnutia ho ECB oznámi žiadateľovi. V prípade nesúhlasu s nadobudnutím, alebo ak sa navrhovaný nadobúdateľ domnieva, že ho prijaté rozhodnutie akýmkoľvek spôsobom poškodzuje, môže požiadať o jeho preskúmanie Administratívnym revíznym výborom ECB, zriadeným podľa článku 24 nariadenia o JMD.

C. Prvá prejudiciálna otázka: súdne preskúmanie vnútroštátnych prípravných aktov prijatých v rámci konania o povolení nadobudnutia kvalifikovaných účastí v úverových inštitúciách

92. Ako sa uviedlo vyššie, konanie o povolení nadobudnutia alebo zvýšenia kvalifikovaných účastí vo finančných inštitúciách má zmiešaný charakter, keďže sa na ňom podieľajú ECB ako orgán s rozhodovacou právomocou a PVO ako subjekty poverené prípravou rozhodnutí. Predovšetkým preskúmam otázky týkajúce sa rozhodovacej právomoci a následne sa budem zaoberať súdnym preskúmaním konečných rozhodnutí prijatých v rámci tohto konania.

⁵³ ECB, Príručka bankového dohľadu, 2014, s. 27 – 30.

1. Právomoc prijímať konečné rozhodnutia

93. Účasť PVO po predložení žiadosti sa obmedzuje na preskúmanie skutočnosti, či sú splnené podmienky pre schválenie transakcie stanovené právom Únie a vnútroštátnym právom. Úloha PVO sa končí potom, ako predloží ECB návrh na rozhodnutie alebo návrh rozhodnutia, ktorý však nie je pre túto inštitúciu v nijakom prípade záväzný.

94. Od podania návrhu začína rozhodovacia fáza zmiešaného konania, za ktorú plne zodpovedá ECB, ktorá musí s konečnou platnosťou schváliť alebo zamietnuť žiadosť o nadobudnutie alebo zvýšenie kvalifikovanej účasti. Podľa môjho názoru ide o výlučnú rozhodovaciu právomoc ECB, a to z nasledujúcich dôvodov.

95. Predovšetkým v článku 87 nariadenia o rámci JMD sa stanovuje, že „ECB rozhodne, či vysloví nesúhlas alebo súhlas s nadobudnutím na základe vlastného posúdenia navrhovaného nadobudnutia a návrhu rozhodnutia PVO“. Ako uviedla Talianska centrálna banka, z tohto ustanovenia je zrejmé, že ECB má neobmedzený priestor pre voľnú úvahu, pokiaľ ide o posúdenie právnych a skutkových okolností na účely vydania svojho konečného rozhodnutia. Návrh, ktorý jej predkladá PVO, predstavuje ďalšiu posudzovanú skutočnosť, ktorá však nie je jediná. Nič nebráni tomu, aby ECB samostatne vykonala úkony súvisiace s dokazovaním a vyšetrovaním⁵⁴ a dospela k odlišnému záveru, než jej nezáväzne navrhuje PVO.⁵⁵

96. Opakujem, že návrh PVO z právneho hľadiska nepodmieňuje neskoršie rozhodnutie ECB. Tento návrh môže v závislosti od svojho obsahu viac či menej ovplyvniť konečné rozhodnutie, táto charakteristika je však spoločná aj pre iné akty (napríklad nezáväzné stanovisko) v akomkoľvek konaní. PVO nemá nijakú konkrétnu rozhodovaciu právomoc, pričom jeho úloha spočíva iba vo vedení prvej fázy konania po podaní žiadosti o povolenie. Nejde preto o spolurozhodovací postup medzi PVO a ECB, ako podľa všetkého tvrdí pán Berlusconi vo svojich písomných pripomienkach.

97. Po druhé je možné, že ECB zmení svoje konečné rozhodnutie, pričom sa po vyjadrení Administratívneho revízneho výboru⁵⁶, ktorý úplne alebo čiastočne vyhovie opravnému prostriedku navrhovaného nadobúdateľa, odchýli od návrhu PVO, ktorý si pôvodne osvojil.⁵⁷ Okrem toho ECB môže do svojho konečného rozhodnutia zahrnúť podmienky schválenia nadobudnutia alebo zvýšenia kvalifikovanej účasti, ktoré sa v návrhu PVO neuvádzali.

98. Po tretie skutočnosť, že úvodnú fázu konania vedie PVO, neznamena, že ECB je z tejto fázy vylúčená. V článku 85 ods. 1 nariadenia o rámci JMD sa stanovuje, že PVO, ktorý prijme oznámenie o zámere nadobudnúť kvalifikovanú účasť v úverovej inštitúcii, oznámi ECB takéto oznámenie najneskôr do piatich pracovných dní od potvrdenia o doručení oznámenia. Okrem toho podľa článku 6 ods. 2 nariadenia o JMD sa na ECB aj na PVO vzťahuje povinnosť spolupracovať v dobrej viere a povinnosť vymieňať si informácie.

⁵⁴ V prejednávanej veci ECB zmenila niektoré body návrhu rozhodnutia, ktorý jej predložila Talianska centrálna banka, a to s ohľadom na tvrdenia spoločnosti Fininvest v priebehu vypočutia pred ECB. Táto skutočnosť potvrdzuje, ak je to potrebné, nezávislosť ECB v prípadoch, kedy má s konečnou platnosťou rozhodnúť v týchto druhoch konaní.

⁵⁵ V tomto zmysle pozri LACKHOFF, K.: *Single Supervisory Mechanism. A Practitioner's Guide*. Beck, Hart, Nomos, München, 2017, s. 172: konanie o povolení nadobudnutia kvalifikovaných účastí „does not consist in a two-step procedure (with a national and an ECB part) as the authorization procedure but is in its entirety an ECB supervisory procedure“.

⁵⁶ Rozhodnutie ECB zo 14. apríla 2014 o zriadení Administratívneho revízneho výboru a jeho pravidiel činnosti (Ú. v. EÚ L 175, 2014, s. 47). Pokiaľ ide o konanie tohto interného kontrolného správneho orgánu, pozri BRESCIA MORRA, C., SMITS, R., MAGLIARI, A.: The Administrative Board of Review of the European Central Bank: Experience After 2 Years. In: *European Business Organisation Law Review*, 2017, s. 567 – 589.

⁵⁷ Na pojednávaní ECB uviedla, že takýto postup nie je častý.

99. Po štvrté PVO nedoručuje návrh rozhodnutia predkladaného ECB žiadateľovi, čo potvrdzuje, že takýto návrh má iba charakter prípravného interného aktu vo vzťahu ku konečnému rozhodnutiu ECB, pričom voči žiadateľovi a tretím osobám nemá právne účinky.⁵⁸

100. Po piate konanie o povolení nadobudnutia alebo zvýšenia kvalifikovaných účastí sa líši od iných podobných konaní, akým je konanie o povolení vykonávať bankovú činnosť. V konaní týkajúcom sa bankovej činnosti môže PVO na základe článku 14 ods. 2 nariadenia o JMD⁵⁹ samostatne prijať rozhodnutie o zamietnutí žiadosti o povolenie, ktoré uvedený orgán doručuje žiadateľovi, pričom voči nemu a voči tretím osobám má právne účinky. Ide o konečný akt, ktorého súdne preskúmanie je v právomoci vnútroštátnych súdov, ktoré môžu podať návrh na začatie prejudiciálneho konania na Súdny dvor. Naproti tomu, v konaní o povolení nadobudnutia kvalifikovaných účastí PVO takéto právomoci nemajú.

101. Po šieste podľa článku 22 ods. 6 smernice CRD IV ak príslušné orgány nevyjadria písomne nesúhlas s navrhovaným nadobudnutím v lehote na posúdenie, navrhované nadobudnutie sa považuje za schválené. V prípade nečinnosti PVO môže ECB s cieľom predísť tomu, aby sa uplatnila uvedená domnienka o implicitnom súhlase, zasiahnuť (na základe článku 9 ods. 1 tretieho pododseku nariadenia o JMD)⁶⁰ a požiadať PVO, aby sa k žiadosti o nadobudnutie alebo zvýšenie kvalifikovanej účasti vyjadril. Táto skutočnosť svedčí o tom, že ECB sa na konaní podieľa od začiatku, pričom nad ním má výhradnú kontrolu.

2. Súdne preskúmanie rozhodnutí prijatých v týchto konaniach

102. Po konštatovaní, že schvaľovací postup týkajúci sa nadobudnutia alebo zvýšenia kvalifikovaných účastí vo finančných inštitúciách predstavuje zmiešané konanie, v rámci ktorého je konečné rozhodnutie vo výlučnej právomoci ECB, je potrebné vysvetliť, ako sa vykonáva súdne preskúmanie rozhodnutí prijatých v týchto konaniach.

103. Na účely určenia príslušného režimu súdneho preskúmania sa jednak v judikatúre, ktorej základom je rozsudok Borelli, jednak v judikatúre vychádzajúcej z rozsudku Švédsko/Komisia, odkazuje na konkrétne rozdelenie právomocí medzi vnútroštátne orgány a inštitúcie Únie. Ak majú rozhodovaciu právomoc vnútroštátne orgány, uplatní sa judikatúra Borelli; ak právomoc patrí výhradne orgánu Únie, relevantná je judikatúra Švédsko/Komisia.

⁵⁸ Návrh rozhodnutia PVO sa vždy vypracúva v anglickom jazyku na účely postúpenia ECB, keďže tento jazyk je v rámci JMD komunikačným jazykom medzi PVO a ECB (článok 23 nariadenia o rámci JMD). Do jazyka žiadateľa sa prekladá až konečné rozhodnutie ECB.

⁵⁹ Podľa tohto ustanovenia „ak žiadateľ spĺňa všetky podmienky na udelenie povolenia stanovené v príslušnom vnútroštátnom práve daného členského štátu, príslušný vnútroštátny orgán prijme v lehote stanovenej v príslušnom vnútroštátnom práve návrh rozhodnutia s cieľom navrhnúť ECB, aby udelila povolenie. Návrh rozhodnutia sa oznamuje ECB a žiadateľovi o povolenie. V ostatných prípadoch príslušný vnútroštátny orgán zamietne žiadosť o povolenie“.

⁶⁰ Podľa tohto ustanovenia: „Pokiaľ je to potrebné na vykonávanie úloh, ktorými sa ECB poveruje podľa tohto nariadenia, môže ECB formou pokynov od týchto vnútroštátnych orgánov požadovať, aby využívali svoje právomoci podľa podmienok stanovených vo vnútroštátnom práve a v súlade s týmito podmienkami, ak sa takýmito právomocami ECB týmto nariadením nepoveruje. Tieto vnútroštátne orgány v plnom rozsahu informujú ECB o vykonávaní týchto právomocí.“

104. JMD má komplexnú a viacúrovňovú štruktúru, na ktorej sa podieľajú ECB a PVO, pričom ECB zaujíma hlavné postavenie, má zodpovednosť za fungovanie systému a kontrolu nad všetkými aspektmi predmetného mechanizmu.⁶¹ Na tieto účely sa ECB priznali v rámci JMD výlučné právomoci. Účasť PVO na konaní zodpovedá logike decentralizovaného výkonu uvedených právomocí a nie rozdeleniu týchto právomocí medzi ECB a vnútroštátne orgány.⁶²

105. V konaní o povolení kvalifikovaných účastí patrí právomoc prijať konečné rozhodnutie výlučne ECB, tak, ako v prípade väčšiny zmiešaných správnych konaní v oblasti bankovej únie. Zodpovedajúcim spôsobom musí výlučná právomoc týkajúca sa súdneho preskúmania výkonu tejto právomoci patriť výhradne Všeobecnému súdu alebo Súdneho dvoru.⁶³

106. Domnievam sa, že uvedené tvrdenie je ťažké spochybníť. Spoločnosť Fininvest skutočne podala proti rozhodnutiu ECB, ktorým sa jej nepovolilo nadobudnúť kvalifikovanú účasť v spoločnosti Banca Mediolanum, žalobu o neplatnosť na Všeobecný súd, pričom príslušné konanie stále prebieha (T-913/16).

107. Prípravný charakter aktov prijatých PVO v úvodnej fáze konania potvrdzuje, ak je to vôbec potrebné, že súdne preskúmanie rozhodnutí vo veci povolenia nadobudnutia alebo zvýšenia kvalifikovaných účastí v bankových inštitúciách, ako aj návrhov, ktoré týmto rozhodnutiam predchádzajú, patrí výlučne Súdneho dvoru.

108. Podľa ustálenej judikatúry Súdneho dvora možno napadnúť jedine platnosť aktov prijatých inštitúciami Únie, nech majú akúkoľvek povahu alebo formu, ktoré vyvolávajú záväzné právne účinky takej povahy, že ovplyvňujú záujmy žalobcu tým, že podstatným spôsobom menia jeho právne postavenie. Preto ak ide o akty alebo rozhodnutia, ktoré sa vypracúvajú v niekoľkých fázach, napadnuteľné sú iba tie rozhodnutia, ktoré obsahujú konečné stanovisko (spravidla Komisie alebo Rady) na záver celého konania. Naopak, nemožno napadnúť opatrenia predbežnej alebo konzultačnej povahy prijaté na účely prípravy konečného rozhodnutia.⁶⁴

109. Uvedenú judikatúru možno analogicky uplatniť na konania, v ktorých prípravnej fáze poskytujú pomoc vnútroštátne orgány. Ak je akt takéhoto orgánu iba návrhom, ktorý z povahy veci nemá charakter rozhodnutia, nemôže mať vplyv na právne postavenie akejkoľvek osoby, či už fyzickej alebo právnickej. Takýto akt preto nemá charakteristické rysy, na základe ktorých by ho bolo možné samostatne napadnúť. Prípadné vady, ku ktorým mohlo dôjsť pri vypracovávaní návrhu, možno okrem toho namietat v rámci žaloby proti konečnému rozhodnutiu, v ktorom sa zohľadnil obsah návrhu.

110. V skratke, vnútroštátne súdy nemôžu rozhodovať vo veci jednoduchých prípravných aktov prijatých PVO ako súčasť zmiešaného konania, v ktorom sa výlučná rozhodovacia právomoc priznáva ECB. V opačnom prípade by vnútroštátne súdy reálne prevzali vecnú kontrolu nad rozhodnutiami, ktorých vydávanie nie je v právomoci PVO, ale ECB, čo by okrem iného mohlo viesť k paradoxným situáciám.⁶⁵

61 Pozri analýzy od CHITI, E., RECINE, F.: The Single Supervisory Mechanism in Action: Institutional Adjustment and the Reinforcement of the ECB Position. In: *European Public Law*, 2018, č. 24, s. 103 – 108, a od LAMANDINI, M., RAMOS MUÑOZ, D.: *EU Financial Law*, CEDAM Legal Studies, Wolters Kluwer, 2016, s. 183 – 212.

62 Túto myšlienku zdôraznil Všeobecný súd v rozsudku zo 16. mája 2017, Landeskreditbank Baden-Württemberg/ECB (T-122/15, EU:T:2017:337, bod 54), proti ktorému bolo podané odvolanie, vo veci ktorého sa stále koná (vec C-450/17 P). Pozri komentáre od D'AMBROSIO, R., LAMANDINI, M.: La „prima volta“ del Tribunale dell'Unione europea in materia di Meccanismo di Vigilanza Unico. In: *Giurisprudenza commerciale*, 2017, s. 594 – 599, a od ADALID, S.: Le MSU, nouveau sous-système de droit de l'Union européenne. In: *Revue des affaires européennes*, 2017, č. 2, s. 373 – 370.

63 Rozsudok z 18. decembra 2007, Švédsko/Komisia (C-64/05 P, EU:C:2007:802, body 93 a 94); pozri v tomto zmysle aj uznesenie predsedu Súdneho dvora z 13. januára 2009, Occhetto a Parlament/Donnici [C-512/07 P(R) a C-15/08 P(R), EU:C:2009:3, bod 53].

64 Pozri najmä rozsudky z 11. novembra 1981, IBM/Komisia (C-60/81, EU:C:1981:264, body 9 a 10); z 9. septembra 2015, Lito Maieftiko Gynaikologiko kai Cheirurgiko Kentro/Komisia (C-506/13 P, EU:C:2015:562, bod 16), a z 20. septembra 2016, de Mallis a i./Komisia a ECB (C-105/15 P až C-109/15 P, EU:C:2016:702, bod 51).

65 Prípravný akt PVO, ktorý má rovnaký obsah ako akt ECB, by mohol viesť k odlišným rozsudkom vnútroštátneho súdu a Súdneho dvora. Takáto situácia by v prejednávanej veci nastala vtedy, ak by taliansky súd a Všeobecný súd dospeli vo svojich rozsudkoch k protichodným záverom.

111. Z uvedeného dôvodu sa domnievam, že súdne preskúmanie všetkých aktov prijímaných v rámci konania o povolení nadobudnutia alebo zvýšenia kvalifikovaných účastí v bankových inštitúciách je potrebné priznať súdom Únie a nie vnútroštátnym súdom.

112. Takéto priznanie súdnej právomoci nie je, prirodzene, bezproblémové. Na účely zachovania práva dotknutých osôb na účinnú súdnu ochranu musia súdy Únie uviesť, pokiaľ sa v konaní pred nimi vznesie príslušná námietka, či prípravné akty PVO, ktorých obsah neskôr prevzala ECB, trpia takými vadami spôsobujúcimi ich neplatnosť, že to nezvratne vedie k neplatnosti celého konania.

113. Z tohto uhla pohľadu musí prípadnú nezákonnosť návrhu Talianskej centrálnej banky konštatovať Všeobecný súd v rámci konania vo veci žaloby o neplatnosť podanej proti konečnému rozhodnutiu ECB (vec T-913/16), keďže ECB sa mohla rozhodnúť na základe voľnej úvahy, či si návrh PVO osvojí alebo nie.

114. Toto riešenie je tiež v súlade s ustanovením článku 4 ods. 3 nariadenia o JMD.⁶⁶ Prostredníctvom uvedeného ustanovenia sa ECB poveruje uplatňovaním vnútroštátneho práva, ktorým sa preberajú príslušné smernice, a ktorým sa výnimočne vykonávajú nariadenia v oblasti bankovej únie, čo potvrdzuje skutočnosť, že na tieto prípady sa vzťahuje súdna právomoc Súdneho dvora.⁶⁷

115. Na základe vyššie uvedených tvrdení som dospel k záveru, že článok 263 ZFEÚ:

- priznáva Súdnemu dvoru výlučnú právomoc skúmať zákonnosť aktov prijímaných v rámci konania podľa článku 4 ods. 1 písm. c) a článku 15 nariadenia o JMD a tiež podľa článkov 85, 86 a 87 nariadenia o rámci JMD, a
- bráni vnútroštátnym súdom vykonávať preskúmanie zákonnosti vnútroštátnych aktov týkajúcich sa začatia konania, dokazovania a návrhov, ktoré prijal príslušný vnútroštátny orgán v rámci uvedeného konania, na záver ktorého vydáva konečné rozhodnutie ECB.

D. Druhá prejudiciálna otázka: vplyv právoplatných vnútroštátnych rozsudkov na súdne preskúmanie vnútroštátnych prípravných aktov

116. Z odpovede, ktorú navrhujem v súvislosti s prvou prejudiciálnou otázkou, logicky vyplýva aj odpoveď na druhú otázku. Ak sa Všeobecnému súdu a Súdnemu dvoru prizná *výlučná* právomoc vykonávať súdne preskúmanie aktov prijatých v uvedených konaniach, pričom táto právomoc sa odoprie vnútroštátnym súdom, nie je významné, či by sa na nich predmetné akty napadli prostredníctvom osobitného konania „giudizio di ottemperanza“ alebo akéhokoľvek iného procesného prostriedku podľa vnútroštátneho práva.

⁶⁶ Podľa tohto ustanovenia: „ECB na účely vykonávania úloh, ktorými bola poverená podľa tohto nariadenia, a s cieľom zabezpečiť vysokú úroveň dohľadu uplatňuje celé príslušné právo Únie a v prípade, keď sa toto právo Únie skladá zo smerníc, vnútroštátne právne predpisy, ktorými sa tieto smernice transponujú. Keď sú príslušným právom Únie nariadenia a keď tieto nariadenia v súčasnosti explicitne ponúkajú členským štátom rôzne možnosti, ECB uplatňuje aj vnútroštátne právne predpisy, ktorými sa tieto možnosti vykonávajú.“

⁶⁷ Aj v oblastiach bankového dohľadu, ktoré sa riadia pravidlami vnútroštátneho práva členských štátov a na ktoré sa výslovne nevzťahuje právo Únie, sa ECB považuje za oprávnenú vykonávať funkcie dohľadu a vykonáva podrobné uplatňovanie vnútroštátnych predpisov. Ako sa špecifikuje v jednom oznámení adresovanom PVO: ECB, *Additional clarification regarding the ECB's competence to exercise supervisory powers granted under national law*, letter SSM/2017/0140 z 31. marca 2017, dostupné na: https://www.bankingsupervision.europa.eu/banking/letterstobanks/shared/pdf/2017/Letter_to_SI_Entry_point_information_letter.pdf?abdf436e51b6ba34d4c53334f0197612. Pozri komentáre od SMITS, R.: Competences and alignment in an emerging future. After L-Bank: how the Eurosystem and the single Supervisory Mechanism may develop. In: *ADEMU Working Papers Series* 2017/077, s. 16 – 24.

117. Priznanie právomoci je totiž nevyhnutným predpokladom platnosti neskorších úkonov súdu. Ak súd nemá právomoc, jednoducho nemôže konať bez ohľadu na zvolený procesný postup. „Giudizio di ottemperanza“ je jedným z konaní, prostredníctvom ktorého talianske procesné právo zabezpečuje rešpektovanie právnej sily rozhodnutej veci, pokiaľ ide o skoršie súdne rozhodnutie.⁶⁸

118. Pán Berlusconi a Fininvest majú v úmysle iniciovať uvedené konanie, pričom rozsudok Consiglio di Stato (Štátna rada) z 3. marca 2016 uvádzajú ako dôvod neplatnosti návrhu rozhodnutia, ktoré Talianska centrálna banka predložila v priebehu príslušného schvaľovacieho konania ECB. V každom prípade, ak talianske súdy nemajú, ako sa uviedlo vyššie, právomoc posudzovať prípravné akty PVO, žalobcovia mali uvedený argument uplatniť na Všeobecnom súde (tak ako v konaní T-913/16), a nie pred vnútroštátnymi súdmi.

119. Z tohto dôvodu sa domnievam, že odvolaním sa na procesnú autonómiu Talianskej republiky nemožno odôvodniť tvrdenie, že (prípadný) účinok *res iudicata* týkajúci sa rozsudku z 3. marca 2016 by mal viesť k priznaniu právomoci vnútroštátneho súdu vo veci preskúmania zákonnosti aktov Talianskej centrálnej banky zameraných na prípravu konečného rozhodnutia ECB.

120. Nemyslím si preto, že Súdny dvor by mal prekročiť rámec danej problematiky a zaoberať sa otázkou, ktorá je stále otvorená, týkajúcou sa významu vyššie uvedeného rozsudku v prejednávanej veci. Napriek tomu iba subsidiárne vysvetlím dôvody, pre ktoré zastávam názor, že medzi vecou rozhodnutou rozsudkom z 3. marca 2016 a konaním v prejednávanej veci neexistuje subjektívna ani objektívna totožnosť (čiže nevyhnutné podmienky na účely konštatovania účinku *res iudicata*).

121. Pokiaľ ide o objektívnu totožnosť:

- predchádzajúci návrh sa týkal rozhodnutia Talianskej centrálnej banky a IVASS č. 976145/14 zo 7. októbra 2014, v ktorom tieto orgány vyhlásili, že pán Berlusconi nevyhovoval požiadavke dobrej povesti stanovenej vo vzťahu k vlastníctvu kvalifikovaných účastí v spoločnostiach zaoberajúcich sa finančným sprostredkovaním,
- konanie v prejednávanej veci sa týka zákonnosti návrhu Talianskej centrálnej banky (ktorý neskôr prevzala ECB vo svojom rozhodnutí z roku 2016) neudelieť súhlas s nadobudnutím kvalifikovanej účasti v spoločnosti Banca Mediolanum, ktoré mal pán Berlusconi realizovať nepriamo, prostredníctvom spoločnosti Fininvest. Dôvodom tohto nesúhlasu je konečný odsudzujúci rozsudok na trest odňatia slobody v trvaní štyroch rokov za skrátenie dane, na ktorý vo svojom rozsudku odkázala Consiglio di Stato (Štátna rada). Talianska centrálna banka a ECB však pri konštatovaní nesplnenia požiadavky dobrej povesti nadobúdateľov zohľadňujú aj ďalšie dodatočné skutočnosti, pričom niektoré z nich nastali až po rozsudku z 3. marca 2016.⁶⁹

122. Pokiaľ ide o subjektívnu totožnosť:

- ECB sa nezúčastnila a ani sa nemohla zúčastniť konania, ktoré viedlo k rozsudku z 3. marca 2016, hoci jej úloha v konaní, ktoré je predmetom prejednávanej veci, je zásadná,

⁶⁸ Ako na pojednávaní uviedla Komisia v reakcii na rozhodnú obhajobu osobitosti tohto talianskeho procesného inštitútu zo strany advokátov pána Berlusconiho, v mnohých iných členských štátoch istotne existujú súdne mechanizmy, ktorých účelom je zaistenie právnej sily rozhodnutej veci v súvislosti so súdnymi rozhodnutiami.

⁶⁹ V bode 2.2.1 rozhodnutia z roku 2016 ECB zohľadnila trestné konania alebo iné sankčné konania, prebiehajúce alebo skončené odsudzujúcim rozhodnutím, v niektorých prípadoch konečným a v iných nie, vedené proti pánom: Ubaldo Livolsimu, Ferdinandovi Supertimu Furgaovi a Silviovi Berlusconiho, ako aj proti spoločnosti Fininvest, a uviedla, že nadobúdatelia kvalifikovaných účastí nespĺňajú požiadavku dobrej povesti podľa talianskych právnych predpisov a právnych predpisov Únie, ktoré sa uplatňujú v súlade so spoločnými usmerneniami EBA, EIOPA a ESMA o obozretnom posudzovaní nadobudnutí a zvyšovaní kvalifikovaných účastí vo finančnom sektore.

- v rozhodnutí ECB z roku 2016 sa konštatuje nesplnenie požiadavky dobrej povesti nadobúdateľov nielen vo vzťahu k „ovládajúcemu akcionárovi a nepriamemu nadobúdateľovi, ktorým je pán Berlusconi, ale aj vo vzťahu k ďalšiemu členovi predstavenstva a jednému členovi dozornej rady spoločnosti Fininvest SpA, ako aj vo vzťahu k samotnej spoločnosti Fininvest“⁷⁰.

123. Navyše ide o odlišné nadobudnutia kvalifikovaných účastí, uplatňuje sa iná právna úprava a zmenilo sa konanie, v ktorom výlučná rozhodovacia právomoc aktuálne patrí ECB.

124. Preto ak medzi vecou rozhodnutou konečným rozsudkom Consiglio di Stato (Štátna rada) z 3. marca 2016 a konaním v prejednávanej veci neexistuje ani objektívna, ani subjektívna totožnosť, iba ťažko je možné pripustiť uplatnenie zásady *res iudicata*.

125. Na záver subsidiárne v druhom rade dodávam, že zásady *res iudicata* sa nemožno dovolávať na účely zabezpečenia výkonu rozsudkov vyhlásených v zjavnom rozpore s právom Únie⁷¹, akými by boli rozsudky zasahujúce do výlučnej právomoci ECB schvaľovať nadobudnutia kvalifikovaných účastí.

IV. Návrh

126. S ohľadom na vyššie uvedené úvahy navrhujem Súdnemu dvoru, aby na prejudiciálne otázky, ktoré položila Consiglio di Stato (Štátna rada, Taliansko), odpovedal takto:

1. Článok 263 ZFEÚ v spojení s článkom 4 ods. 1 písm. c) a článkom 15 nariadenia Rady (EÚ) č. 1024/2013 z 15. októbra 2013, ktorým sa Európska centrálna banka poveruje osobitnými úlohami, pokiaľ ide o politiky týkajúce sa prudenciálneho dohľadu nad úverovými inštitúciami, a článkami 85, 86 a 87 nariadenia Európskej centrálnej banky (EÚ) č. 468/2014 zo 16. apríla 2014 o rámci pre spoluprácu v rámci jednotného mechanizmu dohľadu medzi Európskou centrálnou bankou, príslušnými vnútroštátnymi orgánmi a určenými vnútroštátnymi orgánmi:
 - priznáva Súdnemu dvoru Európskej únie výlučnú právomoc skúmať zákonnosť aktov prijímaných v rámci konania o povolenie nadobudnutí a zvýšení kvalifikovaných účastí v bankových inštitúciách, ktoré sa riadi citovanými ustanoveniami vyššie uvedených nariadení, a
 - bráni vnútroštátnym súdom vykonávať preskúmanie zákonnosti vnútroštátnych aktov týkajúcich sa začatia konania, dokazovania a návrhov rozhodnutí, ktoré prijímajú príslušné vnútroštátne orgány v rámci predmetného konania, na záver ktorého vydáva konečné rozhodnutie Európska centrálna banka.
2. Nedostatok právomoci vnútroštátnych súdov skúmať zákonnosť aktov prijímaných v uvedenom konaní nemožno prekonať podaním žaloby o neplatnosť [*giudizio di ottemperanza*] (konanie vo veci žaloby na splnenie súdom uložennej povinnosti správneho orgánu)], ktorou žalobca namieta údajné porušenie alebo obchádzanie právnej sily rozhodnutej veci v súvislosti so skorším rozsudkom vnútroštátneho súdu.

⁷⁰ Bod 2.2.2.v závere rozhodnutia ECB z roku 2016.

⁷¹ Súdny dvor vo svojom rozsudku z 18. júla 2007, Lucchini (C-119/05, EU:C:2007:434), v podstate uviedol, že právo Únie bráni uplatneniu ustanovenia vnútroštátneho práva, ktorého cieľom je stanoviť zásadu právnej sily rozhodnutej veci, akým je článok 2909 talianskeho Občianskeho zákonníka, keď jeho uplatnenie predstavuje prekážku vymáhania štátnej pomoci, ktorá bola poskytnutá v rozpore s právom Únie a ktorej nezlučiteľnosť so spoločným trhom bola stanovená konečným rozhodnutím Európskej komisie (rozsudky z 3. septembra 2009, Fallimento Olimpiclub, C-2/08, EU:C:2009:506, bod 25; a z 10. júla 2014, Impresa Pizzarotti, C-213/13, EU:C:2014:2067, bod 61, a z 11. novembra 2015, Klausner Holz Niedersachsen, C-505/14, EU:C:2015:742, bod 45).