Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
MICHALA BOBKA
přednesené dne 18. března 2021 [1]

Věc C-546/18

FN,
GM,
Adler Real Estate AG,
HL,
Petrus Advisers LLP
za účasti:
Übernahmekommission

[žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná Bundesverwaltungsgericht (Spolkový správní soud, Rakousko)]

„Řízení o předběžné otázce – Článek 47 Listiny základních práv Evropské unie – Právní moc rozhodnutí přijatých na závěr správních řízení – Směrnice 2004/25/ES – Výklad v souladu s unijním právem“

I. Úvod

1. Rámec projednávané věci tvoří dvě samostatná řízení zahájená Übernahmekommission (Komise pro převzetí, Rakousko). V prvním (předběžném) řízení byly zjištěny (objektivní) skutkové okolnosti porušení předpisů o povinných nabídkách převzetí. V souladu s rakouskými procesními předpisy jsou tato objektivní zjištění učiněná v předběžném řízení, jakmile nabudou právní moci, závazná ve druhém řízení (o správních deliktech) při posouzení, zda jsou splněna rovněž (subjektivní) kritéria údajného porušení, a při ukládání sankcí dotčeným osobám.

2. V této souvislosti se Bundesverwaltungsgericht (Spolkový správní soud, Rakousko) s odkazem na článek 47 Listiny základních práv Evropské unie (dále jen „Listina“) a směrnici 2004/25/ES [2] (dále jen „směrnice o nabídkách převzetí“) v zásadě táže, jaká procesní práva poskytuje unijní právo osobám, které nebyly účastníky řízení v „prvním kole“ předběžného řízení, jimž však může z důvodu jejich postavení v podnikové struktuře společností, které byly účastnicemi prvního řízení, hrozit uložení sankcí ve „druhém kole“ správního řízení.

[1] Původní jazyk: angličtina.

[2] Směrnice Evropského parlamentu a Rady ze dne 21. dubna 2004 o nabídkách převzetí (Úř. věst. 2004, L 142, s. 12; Zvl. vyd. 17/02, s. 20).

II. Právní rámec

A. Unijní právo

3. Podle čl. 4 odst. 1 směrnice o nabídkách převzetí členské státy určí jeden nebo více orgánů příslušných k dohledu nad nabídkami pro účely pravidel, která stanoví nebo zavedou podle uvedené směrnice. Podle čl. 4 odst. 5 této směrnice:

„Dozorčí orgány musí mít veškeré pravomoci nezbytné k výkonu svých povinností, včetně pravomoci zajistit, aby strany nabídky dodržovaly pravidla stanovená nebo zavedená podle této směrnice."

4. Článek 5 odst. 1 uvedené směrnice obsahuje povinnost učinit nabídku převzetí. Uvedená povinnost vzniká v případě, kdy „fyzická či právnická osoba v důsledku toho, že je sama nebo prostřednictvím osob jednajících ve shodě s ní nabude, drží cenné papíry společnosti uvedené v čl. 1 odst. 1, které, po přičtení ke stávající držbě takových cenných papírů této osoby a k držbám cenných papírů osob jednajících ve shodě s ní, této osobě přímo či nepřímo dávají zvláštní procento hlasovacích práv v této společnosti, a tím jí zajišťují ovládnutí této společnosti […]"

5. Článek 17 směrnice o nabídkách převzetí, nadepsaný „Sankce", stanoví:

„Členské státy stanoví sankce, které mají být ukládány za porušení vnitrostátních opatření přijatých podle této směrnice, a přijmou všechna nezbytná opatření, aby tyto sankce byly uplatňovány. Stanovené sankce musí být účinné, přiměřené a odrazující. Členské státy o těchto opatřeních uvědomí Komisi nejpozději do dne uvedeného v čl. 21 odst. 1 a o všech jejich následných změnách co nejdříve."

B. Rakouské právo

6. Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz 1991 (obecný zákon o správním řízení z roku 1991) (dále jen „AVG") upravuje řízení před správními orgány v Rakousku. Podle § 24 Verwaltungsstrafgesetz 1991 (zákon o správním trestání z roku 1991) se AVG použije rovněž v řízení o správních deliktech, nestanoví-li tento zákon jinak.

7. Bundesgesetz betreffend Übernahmeangebote (spolkový zákon o nabídkách převzetí), BGBl. [spolková sbírka zákonů] I č. 127/1998 (dále jen „ÜbG") upravuje hmotněprávní a procesní aspekty veřejných nabídek odkupu akcií a jiných cenných papírů kótovaných společností.

8. Ustanovení § 1 odst. 6 ÜbG definuje pojem „jednání ve shodě". Podle § 23 odst. 1 platí, že v případě, že strany „jednají ve shodě", jejich podíly nebo cenné papíry v cílové společnosti se při použití § 22 až 22b ÜbG sčítají.

9. Ustanovení § 22 ÜbG se týká povinnosti učinit nabídku převzetí. Tuto povinnost má „každý, kdo přímo či nepřímo získá kontrolní podíl v cílové společnosti" ve lhůtě 20 burzovních dnů. Ustanovení § 22a ÜbG rozšiřuje tuto povinnost učinit nabídku převzetí také na osoby jednající ve shodě, které společně získají „kontrolní podíl".

10. Podle § 30 odst. 2 ÜbG se řízení zahájená Komisí pro převzetí vztahuje AVG.

III. Skutkové okolnosti, vnitrostátní řízení a předběžné otázky

11. Dne 22. listopadu 2016 vydala Komise pro převzetí rozhodnutí (dále jen „předběžné rozhodnutí“) proti společnostem Adler Real Estate AG (dále jen „Adler“), Mountain Peak Trading LLP (dále jen „Mountain Peak“), Westgrund AG (dále jen „Westgrund“), Petrus Advisers LLP (dále jen „Petrus“), jakož i GM (fyzická osoba). Uvedené rozhodnutí bylo vydáno v rámci řízení, které se týkalo nabytí „významné účasti“ u akcií s hlasovacími právy ve výši 31,36 % ve společnosti Conwert Immobilien SE (dále jen „Conwert“) a s ním souvisejícího nesplnění povinnosti předložit povinnou veřejnou nabídku převzetí.

12. Komise pro převzetí v předběžném řízení konstatovala, že v rámci vzájemného připočtení hlasovacích práv podle § 23 odst. 1 ÜbG bylo dosaženo kontrolního podílu ve smyslu § 22 ÜbG. K tomuto závěru o dosažení prahové hodnoty dospěla Komise pro převzetí na základě kritérií pro připočtení stanovených u „osob jednajících ve shodě“ v § 1 bodě 6 ÜbG. Podle § 23 odst. 1 ÜbG měla být tedy tato hlasovací práva ve společnosti Conwert poprvé vzájemně připočtena společnostem Adler, Mountain Peak, Westgrund a Petrus, jakož i GM dne 29. září 2015. Podle § 22a bodu 1 ÜbG mělo toto nabytí „významné účasti“ „osobami jednajícími ve shodě“ v zásadě vést k povinné nabídce převzetí pro společnost Conwert ve lhůtě 20 burzovních dní.

13. Rozhodnutím ze dne 1. března 2017 Oberster Gerichtshof (Nejvyšší soud, Rakousko) zamítl opravný prostředek podaný proti předběžnému rozhodnutí. Předběžné rozhodnutí nabylo právní moci.

14. Poté zahájila Komise pro převzetí řízení o správních deliktech mimo jiné proti GM, HL a FN (fyzickým osobám). Odpovědnost HL se zakládala na jeho funkci člena představenstva společnosti Adler a odpovědnost FN byla založena na jeho funkci ředitele společnosti Petrus v době údajného deliktu

15. Dne 29. ledna 2018 vydala Komise pro převzetí rozhodnutí proti GM (jakožto fyzické osobě), HL (jakožto členu představenstva společnosti Adler) a FN (jakožto řediteli společnosti Petrus) (dále jen „rozhodnutí o správní sankci“). Komise pro převzetí uložila GM, HL a FN správní sankce a konstatovala, že společnosti zastoupené HL a FN nesou akcesorickou odpovědnost.

16. Ve svém rozhodnutí založila Komise pro převzetí skutková zjištění na předběžném rozhodnutí, zejména pokud jde o klíčové zjištění, že účastníci řízení „jednali ve shodě“ ve smyslu § 22a ÜbG na základě dohody ze dne 29. září 2015. Vzhledem k tomu, že GM, HL a FN nepředložili Komisi pro převzetí v zákonné lhůtě 20 burzovních dní povinnou nabídku převzetí, porušili § 22a bod 1 ÜbG ve spojení s jeho § 22 odst. 1. Z tohoto důvodu uložila Komise pro převzetí GM, HL a FN pokuty a rozhodla, že za pokuty uložené HL a FN odpovídají akcesoricky společnosti Adler a Petrus.

17. Proti rozhodnutí o správní sankci byla podána odvolání k Bundesverwaltungsgericht (Spolkový správní soud, Rakousko), který je předkládajícím soudem. Uvedený soud uvádí, že podle rakouských právních předpisů o správním řízení je pravomocné předběžné rozhodnutí správního orgánu závazné pro (tento, jakož i jiné) správní orgány a soudy, které musí rozhodovat o stejné skutkové a právní situaci, jako je ta, o níž bylo vydáno předběžné rozhodnutí. Předpokladem těchto závazných účinků je totožnost účastníků řízení. Tytéž závazné účinky musí respektovat i správní soudy, a to opět za předpokladu totožnosti účastníků v obou řízeních.

18. Pokud jde o GM, má předkládající soud za to, že je splněna podmínka totožnosti účastníků v řízení, v němž bylo vydáno předběžné rozhodnutí, i v řízení, v němž bylo vydáno rozhodnutí o správní sankci. Stran GM má předkládající soud rovněž za to, že byly splněny i všechny ostatní předpoklady pro přiznání závazných účinků předběžného rozhodnutí podle vnitrostátního práva.

19. V případě HL a FN má předkládající soud pochybnosti, zda byli účastníci v předběžném řízení a v řízení o správních deliktech totožní. Podle předkládajícího soudu nebyli HL a FN „účastníky řízení" v předběžném řízení, nýbrž v něm vystupovali pouze jako zástupci společností Adler (za kterou HL jednal jako člen představenstva) a Petrus (za kterou FN jednal jako její ředitel). Postavení „účastníka řízení" měli HL a FN (jako fyzické osoby) pouze v řízení o správních deliktech. V průběhu řízení o správních deliktech však Komise pro převzetí konstatovala „rozšířenou závaznost" („*erweiterte Bindungswirkung*") předběžného rozhodnutí rovněž ve vztahu k HL a FN (jakožto fyzickým osobám).

20. V tomto skutkovém a právním kontextu se Bundesverwaltungsgericht (Spolkový správní soud, Rakousko) rozhodl přerušit řízení a předložit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

„1) Brání články 4 a 17 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/25/ES ze dne 21. dubna 2004 o nabídkách převzetí – pokud jsou vykládány se zřetelem k unijněprávní zásadě efektivity – výkladu, podle něhož není rozhodnutí zakládajícímu překážku věci pravomocně rozsouzené, vydanému orgánem dohledu podle článku 4 směrnice 2004/25/ES, kterým bylo rozhodnuto o tom, že určitá fyzická osoba porušila vnitrostátní právní předpisy vydané k provedení směrnice 2004/25/ES, přiznán závazný účinek v řízení o správních deliktech následně vedeném tímto orgánem dohledu proti téže osobě, v důsledku čehož tato osoba může za účelem zpochybnění porušení práva, o němž již bylo pravomocně rozhodnuto, znovu uplatnit veškeré námitky skutkové a právní povahy, jakož i důkazy?

2) Brání články 4 a 17 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/25/ES ze dne 21. dubna 2004 o nabídkách převzetí – pokud jsou vykládány se zřetelem k unijněprávní zásadě efektivity – výkladu, podle něhož není rozhodnutí zakládajícímu překážku věci pravomocně rozsouzené, vydanému orgánem dohledu podle článku 4 směrnice 2004/25/ES, kterým bylo rozhodnuto o tom, že určitá právnická osoba porušila vnitrostátní právní předpisy vydané k provedení směrnice 2004/25/ES, přiznán závazný účinek v řízení o správních deliktech následně vedeném tímto orgánem dohledu proti orgánu oprávněnému zastupovat tuto právnickou osobu, v důsledku čehož tato právnická osoba (orgán) může za účelem zpochybnění porušení práva, o němž již bylo pravomocně rozhodnuto, znovu uplatnit veškeré námitky skutkové a právní povahy, jakož i důkazy?

3) (V případě záporné odpovědi na [první] otázku): Brání článek 47 Listiny základních práv Evropské unie vnitrostátní praxi, podle níž je pravomocnému rozhodnutí orgánu dohledu podle článku 4 směrnice 2004/25/ES, kterým bylo rozhodnuto o tom, že určitá fyzická osoba porušila vnitrostátní právní předpisy vydané k provedení směrnice 2004/25/ES, přiznán závazný účinek v řízení o správních deliktech následně vedeném tímto orgánem dohledu proti téže osobě, takže tato osoba nemůže z právního ani skutkového hlediska zpochybnit porušení práva, o němž již bylo pravomocně rozhodnuto?

4) (V případě záporné odpovědi na [druhou] otázku): Brání článek 47 Listiny základních práv Evropské unie vnitrostátní praxi, podle níž je pravomocnému rozhodnutí orgánu dohledu podle článku 4 směrnice 2004/25/ES, kterým bylo rozhodnuto o tom, že určitá právnická osoba porušila vnitrostátní právní předpisy vydané k provedení směrnice 2004/25/ES,

přiznán závazný účinek v řízení o správních deliktech následně vedeném tímto orgánem dohledu proti orgánu oprávněnému zastupovat tuto právnickou osobu, takže tato osoba (orgán) nemůže z právního ani skutkového hlediska zpochybnit porušení práva, o němž již bylo pravomocně rozhodnuto?“

21. Písemná vyjádření předložila společnost Adler a dále HL, GM, Komise pro převzetí, jakož i Evropská komise. Tito zúčastnění s výjimkou Komise rovněž odpověděli na otázky Soudního dvora.

IV. Analýza

22. Toto stanovisko je strukturováno následovně. Začnu popisem mého chápání vnitrostátního práva a na základě toho navrhnu zjednodušení otázek položených předkládajícím soudem (A). Následně nastíním použitelné měřítko podle unijního práva (B) a poté přejdu k projednávané věci (C).

A. (Vnitrostátní legislativní) kontext a položené otázky

23. Všechny čtyři otázky formulované předkládajícím soudem, nahlížíme-li na ně v kontextu složité sítě vnitrostátních právních předpisů a řízení, působí na první pohled skutečně poněkud komplikovaně. Navíc se zdá, že jsou tyto otázky poměrně dalekosáhlé a dotýkají se obecně účinnosti unijního práva, charakteru nebo závazného účinku pravomocných správních rozhodnutí, doplněného případně povinností přezkoumat tato pravomocná rozhodnutí, a základních práv v řízení o správních deliktech.

24. Podle mého názoru lze k této věci přistoupit mnohem omezeněji. Předkládajícímu soudu bude snad možné poskytnout užitečné vodítko bez nutnosti zabývat se veškerými složitostmi vnitrostátního práva popsanými podrobně předkládajícím soudem, jakož i prvky rozporné vnitrostátní judikatury. Ačkoliv takové diskuze mohou být zajímavé, nejsem si jistý, že jsou v kontextu projednávané věci skutečně nezbytné. Namísto toho bych se raději soustředil na praktický problém, který vyvstává pro fyzické osoby, na něž dopadají tato řízení, zejména z hlediska práva na obhajobu a přístupu k soudům.

25. To vyžaduje nejprve objasnění tří hledisek. Zaprvé, v čem přesně spočívá problém podle vnitrostátního práva? Zadruhé, jak spolupůsobí Listina a její článek 47 se směrnicí o nabídkách převzetí a jak zapadají do celkového obrazu projednávané věci? Zatřetí, obě tato hlediska mě nutí přeformulovat a zjednodušit otázky položené předkládajícím soudem, a to snad aniž ztratíme problém ze zřetele.

26. Zaprvé pro účely projednávané věci je zásadní pochopit dva prvky vnitrostátního správního práva, a to jednak procesní pravidla pro správní řízení vedená Komisí pro převzetí o údajných porušeních předpisů o povinných nabídkách převzetí, a jednak vnitrostátní procesní pravidla, která pravomocným správním rozhodnutím přiznávají závazný účinek.

27. Komise pro převzetí má pravomoc zahájit vyšetřování mimo jiné o otázce, zda držitel cenných papírů porušil v návaznosti na nabytí „významné účasti“ v cílové společnosti povinnost učinit povinnou nabídku převzetí ve smyslu § 22 odst. 1 ÜbG. Může tak učinit rovněž v případě, kdy

takovou účast nabude skupina osob „jednajících ve shodě“ [3].

28. Řízení se však dělí na posouzení *objektivních* a *subjektivních* znaků neučinění povinné nabídky převzetí [4]. Jak vysvětlují účastníci řízení, tato dvě posouzení se provádějí samostatně s tím, že k posouzení *objektivní* stránky, zda účastník řízení porušil povinnost učinit povinnou nabídku převzetí, dochází v předběžném řízení a rozhoduje se o něm předběžným rozhodnutím. Předběžné řízení však neřeší otázku správní odpovědnosti. Tato odpovědnost je předmětem následného posouzení za účelem zjištění *subjektivních* znaků skutkové podstaty správního deliktu, což případně vede k uložení sankce trestní povahy.

29. Případný *soudní přezkum* každého z těchto posouzení se liší. Komise pro převzetí vysvětluje, že pro předběžné řízení a řízení o správním deliktu jsou příslušné různé odvolací soudy. Proti rozhodnutí vydanému v *předběžném* řízení lze podat odvolání k Oberster Gerichtshof (Nejvyšší soud, Rakousko). Přezkum ze strany Oberster Gerichtshof (Nejvyšší soud) je však omezen pouze na právní otázky. Skutkové otázky nemůže Oberster Gerichtshof (Nejvyšší soud) přezkoumávat. Řízení o správním deliktu může být naproti tomu zpochybněno u Bundesverwaltungsgericht (Spolkový správní soud, Rakousko) a v určitých případech také u Verwaltungsgerichtshof (Správní soudní dvůr, Rakousko). Spolkový správní soud má při přezkumu rozhodnutí vydaného v řízení o správních deliktech „plnou jurisdikci“ ve skutkových i právních otázkách. Tato jurisdikce je však podle všeho podmíněna závaznou povahou předchozího rozhodnutí Komise pro převzetí či jiného orgánu nebo soudu, které se stalo pravomocným.

30. Komise pro převzetí tvrdí, že je ve vztahu k oběma odvolacím soudům „soudem prvního stupně“. V důsledku toho existují jak pro předběžné řízení, tak pro řízení o správních deliktech nejméně dva stupně odvolání.

31. Předkládající soud vysvětluje, že jakmile správní rozhodnutí Komise pro převzetí nabude právní moci, je tímto předchozím rozhodnutím vázána samotná Komise pro převzetí, jakož i jiné správní orgány. Stejné účinky navíc vznikají i ve vztahu ke Spolkovému správnímu soudu, pokud by měl rozhodovat o téže skutkové a právní situaci, jako je situace, jíž se týkalo řízení před Komisí pro převzetí. „Dvoukolová“ struktura řízení před Komisí pro převzetí tedy prakticky znamená, že v následujícím řízení o správních deliktech, v němž se jedná o (subjektivních) znacích porušení povinnosti učinit povinnou nabídku převzetí, je třeba se řídit závazným účinkem předchozího posouzení (objektivní stránky) provedeného v rámci předběžného řízení, jakmile se rozhodnutí vydané v tomto řízení stane pravomocným.

32. Stručně řečeno, právě zde spočívá podle mého názoru praktický problém. Rozhodnutí v „prvním“ předběžném řízení je závazné ve všech následujících řízeních, správních i soudních. Kromě toho, nebo spíše především, tento „závazný účinek“ vzniká nejen v řízeních týkajících se stejných účastníků řízení (totožnost účastníků v jednotlivých řízeních) [5]. Tento účinek vzniká také tehdy, a to je zásadní, v situacích, kdy se tato „totožnost“ zdá přinejmenším sporná (například v případě, kdy je jednotlivcům ve „druhém“ kole osobně uložena sankce, ačkoli v „prvním“ kole se předběžného řízení formálně účastnila pouze jejich společnost).

[3] Ustanovení § 22a bod 1 ÜbG.

[4] Podle § 33 a 35 ÜbG.

[5] Což je podle údajů předkládajícího soudu běžně podmínkou podle vnitrostátního práva – viz bod 17 tohoto stanoviska výše.

33. Zadruhé v kontextu takového systému pokládá předkládající soud čtyři otázky. *První* a *druhá* otázka se týkají slučitelnosti rakouských vnitrostátních procesních pravidel o právní moci správních rozhodnutí z hlediska zachování hmotněprávních účinků článků 4 a 17 směrnice o nabídkách převzetí. Tyto dvě otázky se liší v hledisku totožnosti účastníků řízení, nebo její neexistence, v jednotlivých řízeních.

34. Články 4 a 17 směrnice o nabídkách převzetí upravují určení a pravomoci dozorčího orgánu a ukládání sankcí za porušení vnitrostátních opatření přijatých na základě uvedené směrnice. Není však zřejmé, a předkládající soud to nijak nevysvětluje, jak mohou tato ustanovení poskytnout vodítko ke konkrétním otázkám vzneseným v tomto řízení.

35. *Třetí* a *čtvrtá* otázka se týkají téže problematiky z pohledu Listiny. Jejich podstatou je, zda článek 47 Listiny brání vnitrostátním procesním předpisům, podle nichž je pravomocné rozhodnutí správního orgánu týkající se porušení vnitrostátních předpisů o nabídkách převzetí závazné pro týž správní orgán v pozdějším řízení o (správních) deliktech. Třetí otázka žádá o vodítko ohledně uvedené slučitelnosti, pokud jsou v obou řízeních vedených uvedeným správním orgánem účastníci řízení totožní. Čtvrtá otázka pokládá stejnou otázku za situace, kdy účastníci řízení totožní nejsou.

36. Je-li tedy na všechny čtyři otázky položené předkládajícím soudem nahlíženo společně, zdá se, že zajištění „plného účinku“ směrnice o nabídkách převzetí staví proti dodržování procesních práv chráněných mimo jiné Listinou. Předkládající soud patrně naznačuje, že mezi těmito dvěma cíli existuje jisté napětí. Z toho zřejmě implicitně vyplývá, že buď může existovat účinnost sankcí, nebo ochrana základních práv, avšak nikoliv obojí. Může z toho dokonce ještě implicitně vyplývat, že má-li být sankce „účinná“, nemohou ji příliš rušit práva účastníků řízení.

37. Nemyslím si, že je to vhodný výchozí předpoklad.

38. Naopak není sporu o tom, že rakouské předpisy o dohledu nad nabídkami převzetí, které jsou obsaženy mimo jiné v ÜbG, provádějí směrnici o nabídkách převzetí, a tedy unijní právo, pro účely čl. 51 odst. 1 Listiny. Jakékoliv vnitrostátní řízení vedené na základě směrnice o nabídkách převzetí musí být tedy v souladu s článkem 47 Listiny a právy zaručenými unijním právem.

39. Skutečný problém tak podle mého názoru nespočívá v nutnosti volby mezi „plnou účinností“ a „základními právy“. Opravdovým problémem spíše je, zda jsou rakouské procesní předpisy, jak jsou používány a jak dokládá projednávaná věc, slučitelné s články 4 a 17 směrnice o nabídkách převzetí ve spojení s článkem 47 Listiny a právy zaručenými unijním právem.

40. Zatřetí v tomto světle se ze čtyř otázek položených předkládajícím soudem stávají dvě, nebo spíše jedna otázka se dvěma podotázkami. Předběžné otázky lze proto v zásadě přeformulovat v tom smyslu, zda je použití vnitrostátních procesních předpisů, jak dokládá projednávaná věc, slučitelné s články 4 a 17 směrnice o nabídkách převzetí vykládanými s ohledem na zásadu dodržování práv na obhajobu nebo článek 47 Listiny. Tato zastřešující otázka má dvě další podotázky: situace, v níž jsou v obou řízeních účastníci totožní (první a třetí otázka), a situace, v níž totožní nejsou (druhá a čtvrtá otázka).

41. Uvedené otázky jsou položeny se zvláštním zřetelem na řízení o správních deliktech. Jak je však zřejmé, toto řízení není původcem problému. Uvedený problém vzniká již dříve v souvislosti s ochranou těchto práv v průběhu předběžného řízení před Komisí pro převzetí a omezeným přezkumem z něho vyplývajících zjištění u Oberster Gerichtshof (Nejvyšší soud) s tím, že tyto problémy přecházejí do následujícího řízení o (správních) deliktech (a případně dalších řízení).

42. Vzhledem k významu předběžného řízení začnu tedy druhou a čtvrtou předběžnou otázkou a ochranou základních práv účastníků řízení, kteří se neúčastnili předběžného řízení, a nemohli (proto) zpochybnit závěry učiněné v předběžném rozhodnutí (C.1). Teprve poté se budu zabývat, byť jen stručně, první a třetí otázkou a totožností účastníků obou řízení (C.2). Předtím však načrtnu požadavky základních práv, které se vztahují na obě otázky (B).

B. Požadavky unijního práva

1. Správní řízení a právo na obhajobu

43. Dodržování práva na obhajobu představuje obecnou zásadu unijního práva, která se použije, jestliže správní orgán zamýšlí přijmout akt proti určité osobě, který nepříznivě zasahuje do jejího právního postavení[6]. Za těchto okolností musí být osobě, jíž je uvedené rozhodnutí určeno, umožněno být vyslechnuta a předložit své vyjádření před přijetím tohoto rozhodnutí[7]. Tato práva jsou nezbytná ve všech řízeních, která vedou k rozhodnutí nepříznivě zasahujícímu do právního postavení dotčeného účastníka řízení, nezávisle na tom, zda jsou občanskoprávní, trestní, správní nebo jiné povahy[8].

44. Zásadní je, že dodržování subjektivního práva účastníka řízení na obhajobu musí zajistit *správní orgány* při provádění svých řízení[9]. Tato práva musí být zajištěna v okamžiku, kdy se stávají relevantními[10]. Pouze tímto způsobem lze zajistit, aby dotčený orgán zohlednil veškeré relevantní informace a dotčená osoba mohla opravit jakékoliv chyby a ovlivnit, zda nepříznivé rozhodnutí bude, či nebude přijato[11].

6 Viz rozsudky ze dne 22. října 2013, Sabou (C-276/12, EU:C:2013:678, bod 38 a citovaná judikatura), ze dne 17. prosince 2015, WebMindLicenses (C-419/14, EU:C:2015:832, bod 84) a ze dne 16. října 2019, Glencore Agriculture Hungary (C-189/18, EU:C:2019:861, bod 39 a citovaná judikatura).

7 Rozsudky ze dne 19. února 2009, Kamino International Logistics (C-376/07, EU:C:2009:105, body 42 až 43), ze dne 5. listopadu 2014, Mukarubega (C-166/13, EU:C:2014:2336, bod 47) a ze dne 16. října 2019, Glencore Agriculture Hungary (C-189/18, EU:C:2019:861, bod 41).

8 Rozsudky ze dne 14. září 2010, Akzo Nobel Chemicals and Akcros Chemicals v. Komise (C-550/07 P, EU:C:2010:512, bod 92 a citovaná judikatura), ze dne 5. března 2015, Komise a další v. Versalis a další (C-93/13 and C-123/13 P, EU:C:2015:150, bod 94 a citovaná judikatura) a ze dne 6. října 2020, Bank Refah Kargaran v. Rada (C-134/19 P, EU:C:2020:793, bod 56).

9 Viz rozsudky ze dne 26. září 2013, Texdata Software (C-418/11, EU:C:2013:588, bod 83 a citovaná judikatura) a ze dne 17. března 2016, Bensada Benallal (C-161/15, EU:C:2016:175, bod 33 a citovaná judikatura).

10 V tomto smyslu viz rozsudky ze dne 22. listopadu 2012, M. (C-277/11, EU:C:2012:744, bod 90), ze dne 16. října 2019, Glencore Agriculture Hungary (C-189/18, EU:C:2019:861, body 47 až 49) a ze dne 2. února 2021, Consob (C-481/19, EU:C:2021:84, body 42 a 44 a citovaná judikatura).

11 Rozsudky ze dne 21. prosince 2011, Francie v. People's Mojahedin Organization of Iran (C-27/09 P, EU:C:2011:853, bod 65 a citovaná judikatura), ze dne 5. listopadu 2014, Mukarubega (C-166/13, EU:C:2014:2336, bod 47) a ze dne 16. října 2019, Glencore Agriculture Hungary (C-189/18, EU:C:2019:861, bod 41).

2. Soudní řízení a článek 47 Listiny

45. Článek 47 první pododstavec Listiny stanoví právo na účinné prostředky nápravy před soudem. Klíčovými součástmi tohoto práva jsou zásada rovnosti zbraní, včetně zásady kontradiktornosti řízení[12], a zásada procesní rovnosti[13]. Uložením povinnosti poskytnout každému účastníku řízení přiměřenou možnost předložit vyjádření za podmínek, které jednoho z účastníků řízení nestaví do jasně nevýhodnější situace než jeho protistranu[14], se článek 47 týká rovněž ochrany práva na obhajobu[15].

46. Je pravda, že veškeré záruky vyplývající z čl. 6 odst. 2 a 3 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv (dále jen „EÚLP“), jimž odpovídají články 47 a 48 Listiny, vznikají pouze v řízeních, která mohou vést k sankci, jež je „trestní“ povahy[16]. Ze znění článku 47 Listiny však také jasně vyplývá, že se uvedené ustanovení neomezuje na řízení, která vedou k uložení „trestních“ sankcí. Uvedené ustanovení totiž představuje jádro práv, která musí být chráněna ve všech soudních řízeních[17].

47. Musí existovat možnost přezkumu ze strany „soudu“ ve smyslu článku 47 Listiny, zda bylo dodrženo uvedené jádro práv, z hlediska právního i skutkového[18]. Pro účely judikatury musí být takový orgán zřízen zákonem, musí být trvalé povahy, vydávat závazná rozhodnutí, vést řízení, které má kontradiktorní povahu, aplikovat právní normy a být nezávislý (vnitřní i vnější nezávislost)[19].

48. Účinnost soudního přezkumu podle čl. 47 prvního pododstavce Listiny standardně vyžaduje *plnou jurisdikci* alespoň v *jednom* stupni[20]. Rozsah přezkumu takovým „soudem“ může být omezen například pouze na právní otázky[21]. V takovém případě však musí *samotný* správní orgán, který je příslušný k vydání dotčeného rozhodnutí, splňovat všechna kritéria pro kvalifikaci „soudu“ pro účely článku 47 Listiny[22]. Ať tak či onak musí tedy existovat alespoň jeden zcela nezávislý stupeň, který je považován za „soud“ pro účely čl. 47 prvního pododstavce Listiny, jenž je oprávněn posoudit věc s plnou jurisdikcí, tedy z hlediska právního i skutkového.

12 Rozsudek ze dne 21. září 2010, Švédsko a další v. API a Komise (C-514/07 P, C-528/07 P a C-532/07 P, EU:C:2010:541, bod 88 a citovaná judikatura).

13 Rozsudek ze dne 30. června 2016, Toma a Biroul Executorului Judecătoresc Horațiu-Vasile Cruduleci (C-205/15, EU:C:2016:499, bod 36 a citovaná judikatura).

14 Rozsudek ze dne 17. července 2014, Sánchez Morcillo a Abril García (C-169/14, EU:C:2014:2099, bod 49).

15 Rozsudky ze dne 25. července 2018, Minister for Justice and Equality (Nedostatky v systému soudnictví) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, bod 67) a ze dne 24. června 2019, Komise v. Polsko (Nezávislost Nejvyššího soudu) (C-619/18, EU:C:2019:531, bod 77 a citovaná judikatura).

16 V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 2. února 2021, Consob (C-481/19, EU:C:2021:84, body 42 and 43). Viz rovněž rozsudek ESLP ze dne 10. prosince 2020, Edizioni del Roma Societa Cooperativa A. R. L. et Edizioni del Roma S. R. L. v. Itálie (ECLI:CE:ECHR:2020:1210JUD006895413, bod 40 a citovaná judikatura).

17 V tomto smyslu viz rozsudky ze dne 17. prosince 2020, Centraal Israëlitisch Consistorie van België a další (C-336/19, EU:C:2020:1031, bod 56 a citovaná judikatura) a ze dne 2. února 2021, Consob (C-481/19, EU:C:2021:84, bod 37 a citovaná judikatura).

18 V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 11. září 2014, CB v. Komise (C-67/13 P, EU:C:2014:2204, body 43 až 46). Viz rovněž rozsudek ESLP ze dne 10. prosince 2020, Edizioni del Roma Societa Cooperativa A. R. L. et Edizioni del Roma S. R. L. v. Itálie (ECLI:CE:ECHR:2020:1210JUD006895413, bod 90 a citovaná judikatura).

19 Rozsudek ze dne 27. února 2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117, bod 38 a citovaná judikatura). Pokud jde o „vnitřní“ aspekt nezávislosti, viz rovněž rozsudek ze dne 19. listopadu 2019, A. K. a další (Nezávislost kárného kolegia Nejvyššího soudu) (C-585/18, C-624/18 a C-625/18, EU:C:2019:982, bod 122).

20 Rozsudky ze dne 6. listopadu 2012, Otis a další (C-199/11, EU:C:2012:684, bod 49) a ze dne 16. května 2017, Berlioz Investment Fund (C-682/15, EU:C:2017:373, body 54 až 56 a citovaná judikatura).

21 V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 19. září 2006, Wilson (C-506/04, EU:C:2006:587, body 61). Viz rovněž rozsudek ESLP ze dne 18. ledna 2000, Pesti a Frodl v. Rakousko (CE:ECHR:2000:0118DEC002761895, bod 4 a citovaná judikatura) a ze dne 22. listopadu 1985, Bryan v. Spojené království (CE:ECHR:1995:1122JUD001917891, bod 47).

22 V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 19. září 2006, Wilson (C-506/04, EU:C:2006:587, body 61 a 62). Viz rovněž rozsudek ESLP ze dne 27. října 2009, Crompton v. Spojené království (CE:ECHR:2009:1027JUD004250905, body 70 až 73).

C. Projednávaná věc

1. Odlišní účastníci řízení v následném správním řízení

49. Předkládající soud vysvětluje, že Komise pro převzetí v průběhu předběžného řízení zkoumala, zda lze jednání účastníků řízení (objektivně) považovat za „jednání ve shodě" za účelem nabytí „významné účasti" ve společnosti Conwert a zda mělo vést ke vzniku povinnosti učinit povinnou nabídku převzetí. V následném řízení (o správních deliktech) měla Komise pro převzetí za to, že je uvedenými (objektivními) zjištěními vázána při posouzení subjektivních znaků porušení povinnosti učinit povinnou nabídku převzetí. V této souvislosti se domnívala, že tyto závazné účinky vznikly navzdory tomu, že se předběžné řízení a řízení o správních deliktech netýkala stejných účastníků.

50. Z této skutečnosti podle mého názoru jednoznačně vyplývají problémy podle unijního práva, a to v obou právě uvedených rozměrech: a) z hlediska výkonu práva dotčených účastníků řízení na obhajobu a b) z hlediska nemožnosti přezkumu soudem s „plnou jurisdikcí" (b).

a) Výkon práva na obhajobu

51. HL vysvětluje, že v průběhu předběžného řízení nemohl uplatnit své právo na obhajobu, jelikož neměl postavení „účastníka řízení" („*Parteistellung*"). HL byl naopak pro účely předběžného řízení považován pouze za „zúčastněnou stranu" („*Beteiligter*"). Podle rakouského práva platí pro tato procesní postavení různá procesní práva a záruky. HL například uvádí, že nebyl o předběžném řízení informován, nemohl nahlížet do spisu nebo využít práva nevypovídat, ani nemohl podat opravný prostředek proti předběžnému rozhodnutí. Tato práva mohl HL údajně uplatnit až v okamžiku, kdy bylo zahájeno řízení o správních deliktech, avšak pouze v rámci tohoto druhého řízení. V tomto okamžiku však již bylo předběžné rozhodnutí, které se stalo pravomocným, pro Komisi pro převzetí závazné, pokud jde o objektivní zjištění skutečnosti, zda účastníci řízení „jednali ve shodě". HL tak byla od samého začátku objektivně přičtena jednání společnosti Adler z důvodu, že byl členem jejího představenstva, aniž mohl využít svého (vlastního a osobního) práva na obhajobu.

52. Komise pro převzetí ve své odpovědi na otázku položenou Soudním dvorem uvádí, že se HL mohl účastnit předběžného řízení, měl právo nevypovídat podle § 51 AVG a měl v tomto řízení právo na obhajobu. Komise pro převzetí rovněž poznamenává, že HL byl v rámci předběžného řízení „osobně" předvolán k ústnímu jednání, byl na něm přítomen a účastnil se jej. To podle jejího názoru znamená, že HL mohl uplatnit některá svá subjektivní procesní práva.

53. Je na předkládajícím soudu, aby posoudil skutkové okolnosti projednávané věci, jakož i stávající výklad vnitrostátního práva, který se zdá být poněkud sporný.

54. Ze spisu nabývám dojmu, že se HL předběžného řízení účastnil z titulu svého postavení *člena představenstva* společnosti Adler, kdy jednal jménem a na účet uvedené společnosti, avšak nikoliv za svou osobu. Nic totiž nenasvědčuje tomu, že Komise pro převzetí v předběžném řízení objektivně zkoumala jeho osobní odpovědnost. Zkoumána byla účast společnosti na uvedeném jednání. *Osobní* účast HL zjevně vyvstala až v průběhu řízení o správních deliktech.

55. Komise pro převzetí k tomu nicméně uvádí, že HL, navzdory tomu, že v obou řízeních nevystupují stejní účastníci řízení, mohl v předběžném řízení využít své *osobní* právo na obhajobu zprostředkovaně přes společnost Adler, když ji zastupoval ze své pozice člena představenstva, jelikož obě strany měly stejné zájmy („*Interessengleichlauf*“).

56. S touto argumentací nemohu (přinejmenším) ze dvou důvodů souhlasit.

57. Zaprvé nelze přehlédnout nápadnou potenciální možnost, že u členů statutárních orgánů společností, kteří se nacházejí v postavení popsaném Komisí pro převzetí, může dojít ke *střetu zájmů* nebo k porušení povinnosti loajality. Obecně lze zajisté správně předpokládat, že společnost i jednatel(é) nebo jiní členové jejích statutárních orgánů budou pravděpodobně mít shodný zájem na tom, aby společnost nebyla shledána vinnou z porušení právních předpisů o nabídkách převzetí. Lze však s ohledem na další otázky, které mohou v průběhu řízení vyvstat, skutečně vyloučit, že se jednatel nebo člen představenstva společnosti neocitne v postavení, v němž si bude muset zvolit mezi nejlepšími zájmy společnosti a svým vlastním nejlepším zájmem, zejména v situaci, kdy se jedná o následnou osobní odpovědnost jednatele společnosti za správní delikt s uložením sankcí trestní povahy?

58. Zadruhé právo na obhajobu je *subjektivní* povahy. Podle ustálené judikatury toto právo nelze převést na jinou osobu, ať již fyzickou nebo právnickou, a zcela jistě jej nelze vykonávat na účet jiné osoby [23]. Možnost účinně vykonávat svá práva přiznaná unijním právem musí mít samotní účastníci řízení, bez ohledu na typ řízení, jichž jsou účastníky.

59. Aniž bych chtěl znít příliš formalisticky, nemohu proto přijmout argument, že fyzická osoba jednající jménem společnosti a na její účet (tedy dle běžného chápání jednající *jako společnost*, statutární zástupce právnické osoby) je ve skutečnosti totožná s osobou jednající ve svém osobním zájmu a na svůj vlastní účet. *A fortiori* to platí v případě, kdy se zájmy obou osob v průběhu takových řízení mohou lišit nebo jsou dokonce ve vzájemném rozporu.

60. V projednávané věci mohl HL za svou osobu uplatnit *své* právo na obhajobu až v řízení o správních deliktech. V té době však již předběžné rozhodnutí nabylo právní moci. Bylo tedy závazné v řízení o správních deliktech, pokud jde o „objektivní“ zjištění Komise pro převzetí ohledně možného porušení povinnosti učinit povinnou nabídku převzetí. V důsledku toho bylo již o jednání HL předem rozhodnuto, aniž mohl *před* přijetím tohoto rozhodnutí vyjádřit své stanovisko [24].

b) Neexistence přístupu k soudu s „plnou jurisdikcí“

61. GM, HL a společnost Adler jsou toho názoru, že článek 47 Listiny brání za okolností projednávané věci uznání závazného účinku předběžného rozhodnutí pro účely řízení o správních deliktech. Stran čl. 47 prvního pododstavce Listiny uvedení účastníci řízení tvrdí, že s ohledem na omezený soudní přezkum Nejvyššího soudu narušuje uznání závazného účinku pravomocného předběžného rozhodnutí v rámci následného řízení o správních deliktech a v soudním řízení před Bundesverwaltungsgericht (Spolkový správní soud) jejich právo na účinnou právní ochranu vyplývající z Listiny.

[23] Viz například rozsudky ze dne 9. června 2011, Evropaïki Dynamiki v. ECB (C-401/09 P, EU:C:2011:370, bod 49) a ze dne 10. září 2015, Fliesen-Zentrum Deutschland (C-687/13, EU:C:2015:573, bod 73). Viz rovněž novější rozsudek ze dne 19. září 2019, Zhejiang Jndia Pipeline Industry v. Komise (T-228/17, EU:T:2019:619, bod 36).

[24] Rozsudek ze dne 5. listopadu 2014, Mukarubega (C-166/13, EU:C:2014:2336, body 46 a 47 a citovaná judikatura).

62. Komise pro převzetí s těmito názory nesouhlasí. Tvrdí, že procesní záruky, na nichž je založeno předběžné řízení i řízení o správních deliktech, jsou takové povahy, že rozhodnutí z nich vyplývající přijímá nezávislý a nestranný „soud“ ve smyslu článku 47 Listiny. Vzhledem k tomu, že Komise pro převzetí jedná v obou věcech jako „soud prvního stupně“, je proto omezení přezkumu vykonávaného Nejvyšším soudem pouze na právní otázky slučitelné s článkem 47 Listiny.

63. Logika požadavků čl. 47 prvního pododstavce Listiny vyžaduje dvojí posouzení [25]. Zaprvé, zda Komise pro převzetí, jak tvrdí, skutečně splňuje požadavky pro to, aby byla kvalifikována jako „soud“ ve smyslu článku 47 Listiny (1). Zadruhé v případě, že tomu tak není, posouzení, zda její rozhodnutí podléhají přezkumu soudem s „plnou jurisdikcí“ (2).

1) Je Komise pro převzetí „soudem“ ve smyslu článku 47 Listiny?

64. Jednou z kumulativních podmínek pro existenci „soudu“ v smyslu článku 47 Listiny je, že dotčený orgán je „nezávislý“ [26]. Tento požadavek zajišťuje rovný odstup ve vztahu ke stranám sporu a jejich příslušným zájmům s ohledem na předmět sporu [27]. Jinými slovy, dotčený orgán nesmí v rozporu se zásadou *nemo judex in sua causa* vystupovat jako účastník řízení ve své vlastní věci [28].

65. Aniž je nezbytné zabývat se všemi požadavky pro splnění kritérií „soudu“ vyžadovaných článkem 47 Listiny, zdá se, že Komise pro převzetí kritérium „nezávislosti“ nesplňuje.

66. GM uvádí v odpovědi na dotaz Soudního dvora, že Komise pro převzetí je podle § 29 odst. 1 ÜbG odpovědná za provádění ÜbG, a proto jí byly svěřeny rozsáhlé pravomoci *ex officio*, včetně pravomoci zahajovat předběžná řízení a řízení o správních deliktech. V takových řízeních rozhoduje samotná Komise pro převzetí o rozsahu a předmětu řízení a sama provádí šetření pro účely tohoto řízení. Z ustanovení § 33 odst. 4 ÜbG podle všeho vyplývá, což však musí potvrdit předkládající soud, že Komise pro převzetí má v řízeních zahájených na základě odůvodněné žádosti výhradní pravomoc rozhodovat o tom, zda pokračovat v řízení, i když je uvedená žádost později vzata zpět.

67. Stručně řečeno, Komise pro převzetí má podle vnitrostátního práva řadu rolí: roli vyšetřovatele, žalobce i „soudce“. Nic nenasvědčuje tomu, že Komise pro převzetí interně funguje na základě přísného funkčního oddělení mezi, na jedné straně, útvary uvedeného orgánu pověřenými šetřením a rozhodováním v rámci provádění směrnice o nabídkách převzetí, a orgánem rozhodujícím o stížnostech proti rozhodnutím těchto útvarů, na straně druhé [29].

68. Zdá se totiž, že Komise pro převzetí vystupuje v následných soudních řízeních, v nichž se jedná o opravných prostředcích proti rozhodnutím vydaným v jí vedeném předběžném řízení a řízení o správních deliktech, jako odpůrkyně ve své vlastní věci, kde má obhajovat svá

[25] Uvedené výše v bodě 48 tohoto stanoviska.

[26] Viz výše v bodě 47 tohoto stanoviska.

[27] Viz například rozsudek ze dne 22. prosince 2010, RTL Belgium (C-517/09, EU:C:2010:821, body 38 až 40 a citovaná judikatura).

[28] V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 21. ledna 2020, Banco de Santander (C-274/14, EU:C:2020:17, bod 62 a citovaná judikatura). Viz rovněž rozsudek ESLP ze dne 10. prosince 2020, Edizioni del Roma Societa Cooperativa A. R. L. et Edizioni del Roma S. R. L. v. Itálie (CE:ECHR:2020:1210JUD006895413, bod 64).

[29] Viz rozsudek ze dne 21. ledna 2020, Banco de Santander (C-274/14, EU:C:2020:17, body 72 až 77).

rozhodnutí před příslušným rakouským soudem [30]. Nevystupuje tedy jako nestranná třetí strana mezi osobou, jež se údajně dopustila deliktu, na jedné straně, a správním orgánem příslušným pro dohled nad dodržováním předpisů o nabídkách převzetí na straně druhé.

69. Rozhodnutí o všech těchto otázkách samozřejmě přísluší předkládajícímu soudu. Vzhledem k odpovědím poskytnutým Soudnímu dvoru a z důvodů uvedených v předcházejících bodech tohoto stanoviska však nejsem přesvědčen o tom, že Komise pro převzetí splňuje kritéria pro kvalifikaci „soudu" ve smyslu článku 47 Listiny. Chtěl bych zdůraznit, že tento předběžný závěr, jehož ověření opět přísluší výlučně předkládajícímu soudu, žádným způsobem nezpochybňuje skutečnost, že některé správní orgány budou nadány vysokým stupněm nezávislosti a budou mít nejvyšší možnou úroveň odbornosti v oblasti své činnosti.

70. To však není to, co definuje „nezávislý" soud. Nezávislý soud podle čl. 47 prvního pododstavce Listiny se vyznačuje úplnou nezávislostí, a to „vnitřní" i „vnější". Ve vztahu k oběma účastníkům řízení je nezávislým *třetím*. Podle této logiky rozhodovací komory, které jsou součástí správního orgánu, nebo i funkčně zcela nezávislé odvolací komory, které jsou součástí správního orgánu, stále spíše spadají pod veřejnou správu a nejsou součástí soudní moci [31].

71. Vzhledem k tomu, že Komise pro převzetí není zjevně „soudem" ve smyslu čl. 47 prvního pododstavce Listiny, vyvstává tedy otázka, zda mají příslušné vnitrostátní soudy v projednávané věci „plnou jurisdikci" k přezkumu rozhodnutí Komise pro převzetí.

2) Dochází k přezkumu soudem s „plnou jurisdikcí"?

72. Soudní přezkum rozhodnutí Komise pro převzetí se liší v závislosti na dotčeném řízení. Na jedné straně se lze proti zjištěním vyplývajícím z rozhodnutí vydaných v *předběžném* řízení odvolat k Nejvyššímu soudu. Přezkum ze strany tohoto soudu je omezen pouze na právní otázky [32]. Uvedený soud tak zjevně nemá „plnou jurisdikci" k přezkumu skutkových otázek [33]. Na straně druhé lze proti zjištěním vyplývajícím z rozhodnutí vydaných v řízení o *správních deliktech* podat odvolání ke Spolkovému správnímu soudu (který je v projednávané věci předkládajícím soudem) [34]. Uvedený soud má podle všeho „plnou jurisdikci" k přezkumu zjištění Komise pro převzetí ohledně otázek právních i skutkových.

73. Předkládající soud však vysvětluje, že v praxi přesto „plnou jurisdikci" nevykonává, jelikož nemůže přezkoumávat předběžné rozhodnutí Komise pro převzetí. Uvedený soud uvádí, že – z důvodu širokých závazných účinků, které rakouské procesní předpisy spojují s pravomocnými správními rozhodnutími – je vázán (nyní pravomocnými) zjištěními Komise pro převzetí uvedenými v předběžném rozhodnutí a nemůže tato zjištění přezkoumávat.

30 Tamtéž, bod 42.

31 Obdobně viz v rámci judikatury týkající se přípustnosti žádostí o rozhodnutí o předběžné otázce předložených různými (přezkumnými nebo kvazisoudními) komorami orgánů v rámci veřejné správy například rozsudek ze dne 31. května 2005, Syfait a další (C-53/03, EU:C:2005:333, body 31 až 37) nebo ze dne 30. května 2002, Schmid (C-516/99, EU:C:2002:313, body 34 až 38).

32 Podrobněji viz bod 29 tohoto stanoviska.

33 V tomto ohledu viz § 30a odst. 1 a 2 ÜbG. Naproti tomu viz například přezkumné řízení podle německého práva proti rozhodnutí Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (Spolkový úřad pro dohled nad finančními službami, Německo), které umožňuje přezkum otázek právních i skutkových. Viz § 48 Wertpapiererwerbs- und Übernahmegesetz (německý zákon o nabytí cenných papírů a převzetí).

34 § 35 odst. 3 ÜbG.

74. Lze tedy konstatovat, že vnitrostátní právo zavádí systém, podle něhož Komise pro převzetí, která i) nemá vlastnosti „soudu“, vydá rozhodnutí, které ii) Nejvyšší soud nemůže v plném rozsahu přezkoumat a které je iii) po nabytí právní moci iv) závazné nejen pro samotnou Komisi pro převzetí v budoucích řízeních se stejnými účastníky řízení (což je tímto orgánem vykládáno poněkud široce), stejným skutkovým stavem a předmětem, ale také v) pro jakýkoliv soud, který obvykle vykonává přezkum těchto souvisejících řízení.

75. Je-li tomu skutečně tak, je taková situace podle mého názoru v rozporu s článkem 47 Listiny a požadavkem účinné právní ochrany.

76. Zdůraznil bych, že tato neslučitelnost vzniká u *každého zúčastněného* v „prvním“, předběžném, řízení, jelikož zde zjevně není žádný „soud“ s plnou jurisdikcí, jak vyžaduje čl. 47 první pododstavec Listiny. Nad rámec tohoto prvotního problému vyvstává *další* problém s ohledem na specifickou situaci účastníků řízení, kteří se ani neúčastnili prvního předběžného řízení.

2. Stejní účastníci řízení v následném řízení

77. GM tvrdí, že ačkoli se předběžného řízení účastnil jako „účastník řízení“, nebyl informován o tom, že toto řízení může vést k uložení správní sankce na základě řízení o správních deliktech. GM rovněž uvádí, že mu v předběžném řízení nebylo poskytnuto právo nevypovídat.

78. Podle názoru Komise pro převzetí byla veškerá základní práva GM v předběžném řízení i v řízení o správních deliktech dodržena.

79. I když je na předkládajícím soudu, aby tyto okolnosti ověřil, shoduje se podstata pro účely ochrany základních práv GM s tím, co bylo uvedeno ve vztahu ke specifické situaci HL a společnosti Adler. Problém, který nastal v prvním kole, je svým způsobem *stejný pro všechny účastníky řízení*. Jediný rozdíl je, že ve specifické situaci, kdy jsou účastníci v obou řízeních stejní, nemůže vyvstat další problém, kterým je neexistence práva na obhajobu (to samozřejmě platí s výhradou, že toto právo, které vzniklo v „prvním kole“, mohlo být uplatněno v okamžiku, kdy se stalo relevantním).

80. Nad rámec toho nevidím žádný důvod, proč by v zásadě nemělo být možné vycházet z posouzení objektivní stránky provedeného v předchozím správním řízení v souběžném nebo pozdějším správním řízení, které je založeno na stejných skutkových okolnostech [35]. Je běžné, že pozdější správní rozhodnutí vycházejí ze zjištění, z informací nebo dokonce z důkazů, které mají základ v dřívějších rozhodnutích téhož správního orgánu, nebo dokonce v rozhodnutích jiných správních orgánů.

81. Ve všech takových případech, kdy dochází k přebírání závěrů z jiných řízení, však platí, že v okamžiku, kdy se právo na obhajobu stalo nebo by se stalo relevantním, musí mít dotčený účastník řízení možnost jej plně využít [36]. Nelze připustit, aby byl takový účastník řízení najednou postaven před *fait accompli*, kdy o jeho situaci bylo v podstatě již předem rozhodnuto, aniž měl vůbec kdy možnost vyjádřit své stanovisko.

[35] Viz mé stanovisko ve věci Glencore Agriculture Hungary (C-189/18, EU:C:2019:462, bod 39).

[36] Viz bod 44 tohoto stanoviska výše.

82. Vzhledem k tomu, že GM byl podle všeho účastníkem obou řízení, v nichž jednal osobně za sebe sama, nevyvstávají strukturální problémy v důsledku neexistence totožnosti účastníků řízení v jednotlivých řízeních [37]. Otázku, zda bylo jeho právo na obhajobu v každém z obou řízení konkrétně dodrženo, či nikoliv, musí posoudit předkládající soud.

3. Závěrečná poznámka

83. Považuji za nezbytné zdůraznit, že toto stanovisko nijak nezpochybňuje možnost, aby vnitrostátní právo rozšířilo závazný účinek pravomocných správních rozhodnutí na jiná řízení. Opět poukazuji na okolnost, že je poměrně běžné, že určité rozhodnutí může tvořit základ jiného rozhodnutí nebo být zohledněno v jiném řízení [38]. Většinou totiž hovoří ve prospěch rozšíření některých zjištění na jiná řízení hlediska efektivity správy, spolu s rovností a předvídatelností správního postupu [39].

84. Otázka, zda a jakým způsobem přizná vnitrostátní právní řád pravomocným rozhodnutím správních orgánů závazné účinky, je ponechána na procesní autonomii členských států. Tuto autonomii omezuje ochrana základních práv poskytovaných unijním právem pouze v tom rozsahu, v němž je nezbytné zajistit účinnou ochranu těchto práv [40].

85. Rovněž je zřejmé, že členské státy nejsou povinny zavést systém správních rozhodnutí, v němž samotný správní orgán splňuje kritéria „soudu“ ve smyslu článku 47 Listiny. Unijní právo však vyžaduje, pokud jde o práva z něj plynoucí, aby se pak (soudní) přezkum těchto správních rozhodnutí posunul o krok „výše“ směrem k příslušným vnitrostátním soudům.

86. V této souvislosti toto stanovisko pouze naznačuje, že specifická kombinace institucionálních a procesních rozhodnutí zvolených vnitrostátním zákonodárcem je problematická ze dvou důvodů. Zaprvé v některé fázi předběžného řízení musí existovat možnost zpochybnit předběžné rozhodnutí před soudem s „plnou jurisdikcí“, pokud si tak účastníci řízení budou přát. Zadruhé ochrana (ze své povahy) subjektivních práv nedovoluje „přičítání viny v zastoupení“ napříč správními řízeními, v nichž se jednotlivci nacházejí v postavení, kdy je o jejich situaci částečně předem rozhodnuto na základě zjištění týkajících se jejich jednání, která byla učiněna v předchozím řízení, jehož účastníkem nebyli.

V. Závěry

87. Navrhuji, aby Soudní dvůr odpověděl na předběžné otázky Bundesverwaltungsgericht (Spolkový správní soud, Rakousko) následovně:

„Články 4 a 17 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/25/ES ze dne 21. dubna 2004 o nabídkách převzetí ve spojení s článkem 47 Listiny základních práv Evropské unie a právem na obhajobu musí být vykládány v tom smyslu, že brání použití vnitrostátních procesních předpisů, které ve svém důsledku brání dotčeným účastníkům řízení v plném uplatnění jejich práva na

[37] Viz body 54 až 60 tohoto stanoviska výše.

[38] Ve vztahu k DPH viz například rozsudek ze dne 17. prosince 2015, WebMindLicenses (C-419/14, EU:C:2015:832, body 68 a 90). Viz rovněž mé stanovisko ve věci Glencore Agriculture Hungary (C-189/18, EU:C:2019:462, bod 39 a citovaná judikatura).

[39] Ačkoliv důvody efektivity správy nemohou být „zázračnou pilulkou“ odůvodňující omezení ochrany základních práv. V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 30. června 2011, Zeturf (C-212/08, EU:C:2011:437, bod 48).

[40] V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 11. listopadu 2015, Klausner Holz Niedersachsen (C-505/14, EU:C:2015:742, bod 40 a citovaná judikatura).

obhajobu v průběhu následného řízení o správních deliktech, ve kterém se jedná o zjištění subjektivní odpovědnosti za porušení vyplývající ze směrnice 2004/25, nebo které účastníkům řízení neposkytují přístup k účinným prostředkům nápravy před soudem podle čl. 47 prvního pododstavce Listiny.“