Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
MANUELA CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONY
přednesené dne 27. června 2018 [1]

Věc C-219/17

Silvio Berlusconi,
Finanziaria d'investimento Fininvest SpA (Fininvest)
proti
Banca d'Italia,
Istituto per la Vigilanza Sulle Assicurazioni (IVASS),
za účasti:
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,
Ennia Dorise

[žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná Consiglio di Stato (Státní rada, Itálie)]

„Předběžná otázka – Obezřetnostní dohled nad úvěrovými institucemi – Jednotný mechanismus dohledu – Nabytí kvalifikované účasti v úvěrové instituci – Integrovaná unijní správní řízení – Soudní přezkum integrovaných správních řízení – Soud s pravomocí k přezkumu opravného prostředku podaného proti aktům přijatým vnitrostátním orgánem – Zásada věci rozsouzené"

1. Bankovní unie představuje jeden ze základních milníků v procesu evropské integrace od zavedení jednotné měny. Její právní zakotvení proběhlo navzdory značné technické složitosti v reakci na finanční krizi v roce 2008 mimořádně rychle.

2. Členské státy přenesly na unijní orgány pravomoci týkající se obezřetnostního dohledu nad úvěrovými institucemi a řešení jejich problémů, když se dostanou do potíží ohledně solventnosti. Evropská centrální banka (dále jen „ECB") získala značnou část příslušnosti k výkonu těchto pravomocí, jež na ni přenesly členské státy, jejichž vnitrostátní orgány dohledu jsou nicméně i nadále základním prvkem jednotného mechanismu dohledu nad bankami.

3. Unijní normy, jimiž se řídí jednotný mechanismu dohledu, nastavily různé správní procesy, ve kterých vystupuje jak ECB, tak vnitrostátní orgány dohledu. Taková řízení nejsou v unijním právu žádnou novinkou: existovaly již v oblasti strukturálních fondů, v oblasti zemědělství nebo v oblasti jmenování členů Evropského parlamentu. V bankovní unii je těchto řízení využíváno mnohem častěji a intenzivněji než v jiných oblastech.

4. V projednávaném sporu má Soudní dvůr možnost poprvé (pokud se nemýlím) se vyjádřit k jednomu z těchto nových řízení, které upravuje povolení k nabytí nebo zvýšení kvalifikované účasti v úvěrových institucích.

1 – Původní jazyk: španělština.

5. Problém, který je nutno v rámci této předběžné otázky vyřešit, spočívá v objasnění otázky, komu přísluší soudní přezkum rozhodnutí přijatých v rámci tohoto řízení. Konkrétně se zde pokládá otázka, zda některé návrhy rozhodnutí a návrhy na rozhodnutí, které vnitrostátní orgány dohledu předkládají ECB, mohou být přezkoumány vnitrostátními soudy, nebo zda naopak jejich obsah a následná konečná rozhodnutí ECB mohou být přezkoumány výhradně Soudním dvorem Evropské unie.

I. Právní rámec

A. Unijní právo

6. Řízení, jehož prostřednictvím byla přijata rozhodnutí napadená před předkládajícím soudem, upravují následující předpisy Evropské unie:

– články 22 a 23 směrnice č. 2013/36/EU [2], která zapracovává do unijního práva dohody Basilej III, přijaté Basilejským výborem pro bankovní dohled, který působí v rámci Banky pro mezinárodní platby [3];

– čl. 1 odst. 5 a článek 15 nařízení (EU) č. 1024/2013 [4];

– články 85 až 87 nařízení (EU) č. 468/2014 [5].

1. Směrnice CRD IV

7. Podle článku 22 („Oznamování a posuzování navrhovaných nabytí“) platí:

„1. Členské státy stanoví, že každá fyzická či právnická osoba nebo takové osoby jednající ve vzájemné shodě (dále jen ‚navrhovaný nabyvatel‘), které přijaly rozhodnutí přímo nebo nepřímo nabýt kvalifikovanou účast v úvěrové instituci nebo přímo nebo nepřímo takovou účast zvýšit, což by vedlo k tomu, že by podíl na hlasovacích právech nebo na základním kapitálu, který drží, dosáhl jedné z prahových hodnot 20 %, 30 % nebo 50 % nebo ji překročil nebo že by se úvěrová instituce stala jejich dceřiným podnikem (dále jen ‚navrhované nabytí‘), to musí písemně a v předstihu před tímto nabytím oznámit příslušným orgánům dané úvěrové instituce, ve které zamýšlejí nabýt nebo zvýšit kvalifikovanou účast, a uvést výši své zamýšlené účasti a příslušné informace jak je upřesněno v souladu s čl. 23 odst. 4. […]

2. Příslušné orgány obratem a v každém případě do dvou pracovních dnů od obdržení oznámení podle odstavce 1 nebo dalších informací podle odstavce 3 písemně potvrdí jejich přijetí navrhovanému nabyvateli.

[…]

2 – Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/36/EU ze dne 26. června 2013 o přístupu k činnosti úvěrových institucí a o obezřetnostním dohledu nad úvěrovými institucemi a investičními podniky, o změně směrnice 2002/87/ES a zrušení směrnice 2006/48/ES a 2006/49/ES (Úř. věst. 2013, L 176, s. 338) (známá jako „směrnice CRD IV“).

3 – Dohody označované jako Basilej III představují soubor mezinárodně uznávaných opatření, která Basilejský výbor pro bankovní dohled rozšířil v reakci na finanční krizi. Jeho cílem je posílit regulaci, dohled a řízení rizik v bankách. V souvislosti s tím viz na webové stránky Basilejského výboru pro bankovní dohled https://www.bis.org/bcbs/basel3.htm.

4 – Nařízení Rady (EU) č. 1024/2013 ze dne 15. října 2013, kterým se Evropské centrální bance svěřují zvláštní úkoly týkající se politik, které se vztahují k obezřetnostnímu dohledu nad úvěrovými institucemi (Úř. věst. 2013, L 287, s. 63, dále jen „nařízení o jednotném mechanismu dohledu“).

5 – Nařízení Evropské centrální banky (EU) č. 468/2014 ze dne 16. dubna 2014, kterým se stanoví rámec spolupráce Evropské centrální banky s vnitrostátními příslušnými orgány a vnitrostátními pověřenými orgány v rámci jednotného mechanismu dohledu (nařízení o rámci jednotného mechanismu dohledu) (Úř. věst. 2014, L 141, s. 1).

3. Pokud je to nutné, mohou příslušné orgány během lhůty pro posouzení, a nejpozději v její 50. pracovní den, požádat o další informace nezbytné pro dokončení posouzení. Tato žádost je písemná a upřesňuje, které doplňující informace jsou třeba.

[…] Příslušné orgány mohou podle svého uvážení vznést jakoukoliv další žádost o doplnění nebo objasnění informací, to však nesmí vést k přerušení lhůty pro posouzení.

[…]

5. Pokud se příslušné orgány rozhodnou vyjádřit nesouhlas s navrhovaným nabytím, vyrozumí o tom písemně do dvou pracovních dnů od ukončení posuzování a před uplynutím lhůty pro posouzení navrhovaného nabyvatele a své rozhodnutí zdůvodní. S výhradou vnitrostátního práva je možné náležité odůvodnění takového rozhodnutí na žádost navrhovaného nabyvatele zveřejnit. To nebrání členským státům, aby příslušnému orgánu umožnily zveřejnit toto odůvodnění bez žádosti navrhovaného nabyvatele.

6. Pokud příslušné orgány nevyjádří písemně nesouhlas s navrhovaným nabytím ve lhůtě pro posouzení, považuje se navrhované nabytí za schválené.

7. Příslušné orgány mohou stanovit a v případě potřeby prodloužit maximální lhůtu pro dokončení navrhovaného nabytí.

8. Členské státy nesmějí pro oznamování přímých nebo nepřímých nabytí hlasovacích práv nebo základního kapitálu příslušným orgánům a pro jejich schvalování těmito orgány stanovit požadavky přísnější, než jsou stanoveny v této směrnici.

[…]“

8. Článek 23 („Kritéria posouzení“) stanoví:

„1. S ohledem na možný vliv navrhovaného nabyvatele na úvěrovou instituci posuzují příslušné orgány při posuzování oznámení uvedeného v čl. 22 odst. 1 a informací uvedených v čl. 22 odst. 3 za účelem zajištění řádného a obezřetného řízení úvěrové instituce, v níž je navrhováno nabytí, vhodnost navrhovaného nabyvatele a finanční rozumnost navrhovaného nabytí podle těchto kritérií:

a) pověst navrhovaného nabyvatele;

b) pověst, znalosti, dovednosti a zkušenosti, jak je stanoveno v čl. 91 odst. 1, všech členů vedoucího orgánu a všech členů vrcholného vedení, kteří budou v důsledku navrhovaného nabytí řídit činnosti úvěrové instituce;

c) finanční zdraví navrhovaného nabyvatele, zejména ve vztahu k vykonávané a plánované činnosti v úvěrové instituci, v níž je navrhováno nabytí;

[…]

2. Příslušné orgány mohou vyjádřit nesouhlas s navrhovaným nabytím pouze tehdy, pokud je to na základě kritérií stanovených v odstavci 1 důvodné nebo pokud informace předložené navrhovaným nabyvatelem nejsou úplné.

[…]“

9. Článek 119 („Zahrnutí holdingových společností do konsolidovaného dohledu“) v odstavci 1 stanoví:

„1. Členské státy v případě potřeby přijmou jakákoliv opatření nezbytná k zahrnutí finančních holdingových společností a smíšených finančních holdingových společností do konsolidovaného dohledu.“

2. Nařízení o jednotném mechanismu dohledu

10. V bodě 11 odůvodnění se uvádí:

„V Unii by […] měla být vytvořena bankovní unie, která bude podložena rozsáhlým a podrobným jednotným souborem pravidel pro finanční služby na celém vnitřním trhu a bude se skládat z jednotného mechanismu dohledu a nových rámců pro pojištění vkladů a restrukturalizaci. […].“ V rámci jednotného mechanismu dohledu svěřuje toto nařízení ECB zvláštní pravomoci pro obezřetnostní dohled nad úvěrovými institucemi.

11. Článek 1 („Předmět a oblast působnosti“) stanoví:

„Tímto nařízením se ECB svěřují zvláštní úkoly týkající se politik, které se vztahují k obezřetnostnímu dohledu nad úvěrovými institucemi, s cílem přispět k bezpečnosti a odolnosti úvěrových institucí a stabilitě finančního systému v rámci Unie a každého členského státu s plným ohledem na jednotu a integritu vnitřního trhu a řádnou péči o tuto jednotu a integritu, a to na základě rovného zacházení s úvěrovými institucemi s cílem předcházet regulatorní arbitráži.

[…]

Tímto nařízením nejsou dotčeny působnost a související pravomoci příslušných orgánů zúčastněných členských států provádět úkoly v oblasti dohledu, které nejsou v tomto nařízení svěřeny ECB.“

12. Článek 4 stanoví:

„1. V rámci článku 6 má ECB v souladu s odstavcem 3 tohoto článku výlučnou pravomoc plnit ve vztahu ke všem úvěrovým institucím usazeným v zúčastněných členských státech následující úkoly pro účely obezřetnostního dohledu:

[…]

c) posuzovat oznámení o nabytí a zcizení kvalifikovaných účastí v úvěrových institucích, s výjimkou případů řešení problémů bank a v souladu s článkem 15;

[…]

3. Pro účely plnění úkolů jí svěřených tímto nařízením a s cílem zajistit vysoké standardy dohledu uplatňuje ECB všechny příslušné právní předpisy Unie, a pokud jsou těmito právními předpisy Unie směrnice, také vnitrostátní právní předpisy provádějící tyto směrnice. Pokud jsou příslušnými právními předpisy Unie nařízení a pokud tato nařízení aktuálně členským státům výslovně umožňují různé varianty, měla by ECB uplatňovat také vnitrostátní právní předpisy, jimiž se tyto varianty provádějí.

[…]“

13. Článek 6 odst. 2 tohoto nařízení stanoví, že ECB i vnitrostátní příslušné orgány mají povinnost v dobré víře spolupracovat a povinnost vyměňovat si informace a že vnitrostátní příslušné orgány ECB poskytnou zejména všechny informace, které jsou nezbytné pro plnění úkolů svěřených jí tímto nařízením, aniž je dotčena pravomoc ECB obdržet informace, které úvěrové instituce průběžně hlásí, přímo nebo mít k těmto informacím přímý přístup.

14. Článek 15 („Posuzování nabývání kvalifikovaných účastí“) zní:

„1. Aniž jsou dotčeny výjimky stanovené v čl. 4 odst. 1 písm. c), veškerá oznámení nabytí kvalifikované účasti v úvěrové instituci usazené v zúčastněném členském státě nebo veškeré související informace se předloží vnitrostátním příslušným orgánům členského státu, v němž je úvěrová instituce usazena, v souladu s požadavky stanovenými v příslušných vnitrostátních právních předpisech, na základě aktů uvedených v čl. 4 odst. 3 prvním pododstavci.

2. Vnitrostátní příslušný orgán navrhované nabytí posoudí a předloží ECB oznámení a návrh na rozhodnutí o souhlasu nebo nesouhlasu s daným nabytím, založený na kritériích stanovených v aktech uvedených v čl. 4 odst. 3 prvním pododstavci […] a poskytne ECB pomoc v souladu s článkem 6.

3. ECB rozhodne, zda s nabytím nesouhlasit na základě hodnotících kritérií stanovených v příslušných právních předpisech Unie a v souladu s postupem a během lhůt pro hodnocení v nich stanovených.“

3. Nařízení o rámci jednotného mechanismu dohledu

15. Nařízení o rámci jednotného mechanismu dohledu přijaté podle čl. 4 odst. 3 nařízení o jednotném mechanismu dohledu stanoví rámec spolupráce ECB s vnitrostátními příslušnými orgány v rámci jednotného mechanismu dohledu.

16. Článek 85 („Oznámení nabytí kvalifikované účasti vnitrostátním příslušným orgánům“) stanoví:

„1. Vnitrostátní příslušný orgán, který obdrží oznámení o záměru nabýt kvalifikovanou účast v úvěrové instituci usazené v daném zúčastněném členském státě, toto oznámení oznámí ECB nejpozději pět pracovních dnů od potvrzení jeho přijetí v souladu s čl. 22 odst. 2. směrnice 2013/36/EU.

2. Pokud musí vnitrostátní příslušný orgán přerušit období pro posouzení z důvodu vyžádání dodatečných informací, oznámí tuto skutečnost ECB. Vnitrostátní příslušný orgán zašle veškeré takové dodatečné informace ECB do pěti pracovních dnů ode dne, kdy je obdržel.

3. Vnitrostátní příslušný orgán rovněž ECB informuje o datu, do kterého je třeba rozhodnutí o nesouhlasu nebo souhlasu s nabytím kvalifikované účasti oznámit žadateli podle příslušných vnitrostátních právních předpisů.“

17. Článek 86 („Posouzení možných nabytí“) stanoví:

„1. Vnitrostátní příslušný orgán, kterému byl oznámen záměr nabýt kvalifikovanou účast v úvěrové instituci, posoudí, zda možné nabytí splňuje veškeré podmínky uvedené v příslušných unijních a vnitrostátních právních předpisech. Po provedení tohoto posouzení vypracuje vnitrostátní příslušný orgán pro ECB návrh rozhodnutí o nesouhlasu nebo souhlasu s nabytím.

2. Vnitrostátní příslušný orgán předloží ECB návrh rozhodnutí o nesouhlasu nebo souhlasu s nabytím nejméně 15 pracovních dnů před uplynutím lhůty pro posouzení ve smyslu příslušných právních předpisů Unie.“

18. Článek 87 („Rozhodnutí ECB o nabytí“) stanoví:

„ECB rozhodne o souhlasu nebo nesouhlasu s nabytím na základě svého posouzení navrhovaného nabytí a návrhu rozhodnutí vnitrostátního příslušného orgánu. Použije se právo být vyslechnut ve smyslu článku 31.“

B. Italské právo

1. Právní předpisy o finančním dohledu: Konsolidované znění zákona o bankách [6]

19. Článek 19 TUB svěřoval Banca d'Italia (Italská centrální banka, Itálie) pravomoc vydávat povolení k nabytí kvalifikovaných účastí ve finančních institucích. Konkrétně jeho odstavec 5 upřesňuje, že tato povolení se udělí v případě splnění „požadavků způsobilých zaručit prostřednictvím posouzení postavení navrhovaného nabyvatele a finanční rozumnosti navrhovaného nabytí řádné a obezřetné řízení banky v souladu s následujícími kritérii: dobrá pověst navrhovaného nabyvatele ve smyslu článku 25“.

20. Podle čl. 25 odst. 1 („Kapitálová účast“) musí držitelé účastí uvedených v článku 19 požívat dobré pověsti a vyhovět požadavkům na odbornou způsobilost a bezúhonnost, jež zaručují řádné a obezřetné řízení banky [7].

21. Článek 2 odst. 8 legislativního nařízení č. 72 z roku 2015 jako přechodné ustanovení stanovil, že budou nadále uplatňovány dřívější normy, které upravovaly požadavky na dobrou pověst držitelů účastí v úvěrových institucích.

22. Tyto normy byly obsaženy v ministerské vyhlášce č. 144 ze dne 18. března 1998 [8], jejíž článek 1 upřesňuje tresty, které mají nepříznivý dopad na dobrou pověst, a vedou tak k nesplnění tohoto požadavku.

23. Článek 2 vyhlášky č. 144 z roku 1998 přechodně stanovil, že „nesplnění požadavků podle článku 1, které nebyly stanoveny dřívějšími právními předpisy, se na osoby, které již měly účast na kapitálu banky ke dni vstupu této ministerské vyhlášky v platnost, nevztahuje v míře omezené na již drženou účast“.

24. Co se týče smíšených finančních holdingových společností, článek 63 TUB podrobil osoby s kvalifikovanou majetkovou účastí v těchto společnostech stejným povinnostem, jaké platí pro bankovní instituce. Článek 67a odst. 2 TUB uvádí, že pokud mají tyto společnosti sídlo v Itálii a jsou mateřskými společnostmi v rámci italských finančních holdingů s částečnou nebo celkovou majetkovou účastí, mají plnění těchto povinností zajistit společně Banca d'Italia a Instituto per la Vigilanza Sulle Assicurazioni (Orgán pro dohled nad pojišťovnami, Itálie, dále jen „IVASS“).

6 – Decreto legislativo 1 settembre 1993, n. 385, Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia (Testo unico bancario) [Legislativní nařízení č. 385 ze dne 1. září 1993, konsolidované znění zákonů o bankách a úvěrových institucích (konsolidované znění zákona o bankách, dále jen „TUB“)]. V době rozhodné z hlediska skutkových okolností sporu v původním řízení byla pravidla pro kvalifikovanou účast ve finančních institucích upravena v hlavě II TUB ve znění legislativního nařízení č. 72 ze dne 12. května 2015, jímž byl do italského práva proveden obsah směrnice CRD IV.

7 – Ohledně dalšího upřesnění těchto požadavků odkazoval odstavec 2 tohoto ustanovení na budoucí právní předpis [který mělo vydat Ministero dell'Economia e delle Finanze (ministerstvo hospodářství a financí) po vydání předchozího stanoviska Banca d'Italia], jenž vypracován nebyl.

8 – Decreto 18 marzo 1998, n.° 144, regolamento recante norme per l'individuazione dei requisiti di onorabilità partecipanti al capitale sociale delle banche e fissazione della soglia rilevante (Ministerská vyhláška č. 144 ze dne 18. března 1998, kterou se stanoví pravidla pro určení požadavků bezúhonnosti držitelů účasti na kapitálu bank a stanovení prahové hodnoty, dále jen „vyhláška č. 144 z roku 1998“).

2. Právní předpisy o soudním řízení správním

25. V italském soudním řízení správním existuje tzv. „giudizio di ottemperanza“ (řízení o žalobě na splnění povinnosti), v jehož rámci byly ze strany Consiglio di Stato (Státní rada, Itálie) zformulovány předběžné otázky v projednávané věci.

26. Podle čl. 21f odst. 1 zákona č. 241 ze dne 7. srpna 1990[9] platí, že „správní rozhodnutí […], jehož vydání představuje porušení nebo obcházení překážky věci rozsouzené […], je neplatné“.

27. Podle čl. 112 odst. 1 soudního řádu správního[10] platí, že „opatření správních soudů vykonávají orgány veřejné správy a ostatní účastníci řízení“.

28. Odstavec 2 tohoto ustanovení zní takto:

„Žaloba na splnění povinnosti může být podána za účelem dosažení souladu s:

[…]

c) pravomocnými rozsudky zakládajícími překážku věci rozsouzené a jinými opatřeními obecných soudů obdobné povahy s cílem dosáhnout splnění povinnosti orgánů veřejné moci respektovat v souvislosti s rozsouzenou věcí právní moc rozhodnutí;

[…]“

29. Na základě čl. 114 odst. 4 písm. b) soudního řádu správního soud, který rozhoduje o návrhu na splnění povinnosti, prohlásí v případě, že této žalobě vyhoví, neplatnost aktů, jejichž vydání představuje porušení nebo obcházení překážky věci rozsouzené“.

30. Článek 2909 italského občanského zákoníku stanoví, že zjištění obsažené v rozsudku, který má účinky věci rozsouzené, jsou ve všech svých částech závazná pro účastníky řízení, jejich dědice a právní nástupce.

II. Spor v původním řízení a předběžné otázky

31. Od poloviny devadesátých let vlastnil Silvio Berlusconi prostřednictvím dceřiné společnosti Fininvest kvalifikovanou účast vyšší než 30 % ve společnosti Mediolanum SpA (dále jen „společnost Mediolanum“). Společnost Mediolanum byla smíšená finanční holdingová společnost obchodovatelná na burze a mateřská společnost finanční skupiny Mediolanum, v níž měla účast společnost SpA Banca Mediolanum, vlastněná zcela společností Mediolanum.

32. Corte Suprema di Cassazione (Nejvyšší kasační soud, Itálie) rozsudkem č. 35729/13 odsoudil S. Berlusconiho za daňový podvod k trestu odnětí svobody na čtyři roky (z čehož mu tři byly prominuty) a jako vedlejší trest mu uložil zákaz vykonávat veřejné funkce a operační řízení v právnických osobách na dobu dvou let. Tento rozsudek nabyl právní moci dne 1. srpna 2013.

9 – Legge 7 agosto 1990, n.° 241, nuove norme in materia di procedimiento amministrativo e di diritto di acceso ai documenti amministrativi, come modificata dalla legge 11 febbraio 2005, n.° 15.

10 – Codice del processo amministrativo, decreto legislativo 2 luglio 2010, n.° 104 (soudní řád správní, legislativní nařízení ze dne 2. července 2010, č. 104).

33. Po přijetí legislativního nařízení č. 53 ze dne 4. března 2014 [11] podala Fininvest (na účet S. Berlusconiho) žádost o povolení k nabytí kvalifikované účasti ve společnosti Mediolanum.

34. Banca d'Italia společně s IVASS rozhodnutím č. 976145/14 ze dne 7. října 2014 žádost zamítla, neboť vyhodnotila, že S. Berlusconi nesplňoval požadavek týkající se dobré pověsti stanovený pro držení kvalifikovaných účastí v podnicích, které se zabývají finančním zprostředkováním.

35. Banca d'Italia vedle toho, že žádost zamítla, rozhodla o pozastavení výkonu hlasovacích práv a uložila povinnost zcizit vlastnické podíly (překračující zákonem stanovenou hranici 9,999 %) držených ve společnosti Mediolanum. Nicméně vyhověla návrhu společnosti Fininvest na vytvoření svěřeneckého fondu, na který by se předmětný podíl převedl, a poskytla jí lhůtu dvaceti dnů, aby oznámila přijetí podmínek formulovaných pro její vstup do tohoto svěřeneckého fondu.

36. Silvio Berlusconi napadl toto rozhodnutí před Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Regionální správní soud pro Lazio, Itálie), který žalobu zamítl rozsudkem č. 7966/2015 ze dne 5. června 2015.

37. Silvio Berlusconi podal proti tomuto zamítavému rozsudku odvolání (a společnost Fininvest podala odvolání jako vedlejší účastník) ke Consiglio di Stato (Státní rada). Banca d'Italia v tomto řízení tvrdila neexistenci právního zájmu stran, které odvolání podaly, na řízeních poté, co došlo k fúzi prostřednictvím „obráceného sloučení" mezi společností Mediolanum a Banca Mediolanum.

38. V průběhu tohoto řízení představenstva schválila fúzi „obráceným sloučením" společnosti Mediolanum do společnosti Banca Mediolanum [12]. Tento projekt fúze byl v souladu s článkem 57 TUB oznámen Banca d'Italia dne 26. května 2015. V důsledku toho se společnost Fininvest stala držitelem kvalifikované účasti ve finanční instituci [13].

39. Rozhodnutím č. 7969932/21 ze dne 21. července 2015 Banca d'Italia povolila navrhovanou fúzi. V písemném oznámení tohoto rozhodnutí ze dne 23. července 2015 potvrdila rozhodnutí ze dne 7. října 2014, přičemž upřesnila, že povinnost zcizit podíly ve zmíněném rozhodnutí je třeba chápat „ve vztahu k akciím Banca Mediolanum, které budou po dokončení fúze přiděleny [společnosti Fininvest] výměnou za akcie [společnosti] Mediolanum".

40. Consiglio di Stato (Státní rada) rozsudkem č. 882/2016 ze dne 3. března 2016 vyhověla odvoláním S. Berlusconiho a společnosti Fininvest a zrušila rozhodnutí Banca d'Italia ze dne 7. října 2014 [14].

11 – Decreto Legislativo de 4 marzo 2014, n.° 53, attuazione della direttiva 2011/89/UE. (Legislativní nařízení č. 53, ze dne 4. března 2014, jímž se do italského práva provádí směrnice [Evropského parlamentu a Rady] 2011/89/EU [ze dne 16. listopadu 2011, kterou se mění směrnice 98/78/ES, 2002/87/ES, 2006/48/ES a 2009/138/ES, pokud jde o doplňkový dozor nad finančními subjekty ve finančním konglomerátu (Úř. věst. 2011, L 136, s. 113)]), jímž byl požadavek dobré pověsti vedoucích osob, který se požíval u bankovních institucí, rozšířil i na smíšené finanční holdingové společnosti.

12 – Jednalo se o „fúzi uvnitř skupiny s výměnou v poměru 1:1" za účelem zjednodušení ve společnosti a organizační racionalizace bankovní skupiny s ohledem na to, že společnost Mediolanum držela 100 % akcií Banca Mediolanum.

13 – Společnost Fininvest získala kontrolu přibližně nad 30,124 % kapitálu Banca Mediolanum, avšak efektivní kontrolu získala jen nad 9,999 %, neboť zbývajících 20,125 % bylo zatíženo pozastavením hlasovacích práv a povinností zcizit tyto podíly, kterou uložila Banca d'Italia.

14 – Ohledně námitky neexistence právního zájmu na řízeních, kterou uplatnila Banca d'Italia, Consiglio di Stato (Státní rada) rozhodla, že oznámení ze dne 23. července 2015 mělo pouze potvrzující charakter, neboť pouze vztáhlo dříve uloženou povinnost zcizit aktiva na akcie společnosti Mediolanum, aniž obsahovalo nové vlastní posouzení. Proto případné zrušení potvrzovaného aktu vedlo automaticky k neplatnosti aktu potvrzujícího.

41. Podle Consiglio di Stato (Státní rada) bylo rozhodnutí ze dne 7. října 2014 nezákonné pro porušení zásady zákazu retroaktivity tím, že pravidla pro posouzení kvalifikovaných účastí zavedená směrnicí 2007/44/ES [15] do směrnice CRD rozšířila i ty na majetkové účasti, které existovaly již před vstupem těchto norem v platnost. Směrnice 2007/44 se vztahovala na budoucí účasti, zatímco článek 2 vyhlášky č. 144 z roku 1998 odkazoval na „podíly již držené (vlastněné)“ [16]. Vzhledem k tomu, že skutkové okolnosti nastaly dříve, než nová právní úprava vstoupila v účinnost, nebylo možné použít na společnost Fininvest požadavky dobré pověsti.

42. V dopise č. 491595/16 ze dne 4. dubna 2016 Banca d’Italia vysvětlila ECB, že po sloučení Banca Mediolanum a společnosti Mediolanum získal S. Berlusconi prostřednictvím své dceřiné společnosti Fininvest postavení akcionáře úvěrové instituce Banca Mediolanum. Dodala, že vynesením rozsudku Consiglio di Stato (Státní rada) ze dne 3. března 2016 již pozbyla účinnosti jak povinnost zcizit část akcií, které převyšují podíl 9,999 % na kapitálu této banky, tak pozastavení hlasovacích práv, které se k těmto podílům vztahují. Banca d’Italia vyjádřila názor, že společnost Fininvest měla povinnost v souladu s článkem 22 a následujícími směrnice CRD IV a s článkem 19 a následujícími TUB podat žádost o schválení nabytí kvalifikované účasti v Banca Mediolanum.

43. Banca d’Italia postupovala podle pokynů ECB (dopis ze dne 24. června 2016) a dne 14. července 2016 uložila společnosti Fininvest, aby předložila žádost o schválení ve lhůtě 15 dnů. Vzhledem k tomu, že tento požadavek nebyl splněn, rozhodla se Banca d’Italia zahájit dne 3. srpna 2016 z moci úřední správní řízení, přičemž upřesnila, že podle článku 4 nařízení o jednotném mechanismu dohledu přísluší pravomoc přijmout konečné rozhodnutí ECB.

44. Banca d’Italia obdržela dokumentaci od společnosti Fininvest, poté předala podle čl. 15 odst. 2 nařízení o jednotném mechanismu dohledu ECB návrh rozhodnutí obsahující nesouhlasné stanovisko ohledně dobré pověsti kupujících a vyzvala ECB k tomu, aby se k nabytí kvalifikované účasti vyjádřila negativně.

45. Rada pro obezřetnostní dohled ECB se ztotožnila s argumenty Banca d’Italia a schválila návrh rozhodnutí, který předala společnosti Fininvest a S. Berlusconimu, aby se k němu vyjádřili. Po splnění těchto formalit Rada potvrdila rozhodnutí ze dne 25. října 2016 [17], aniž k tomu Rada guvernérů ECB později měla námitky.

46. V tomto rozhodnutí ECB vyjádřila důvodné pochybnosti o dobré pověsti nabyvatelů kvalifikovaných účastí Banca Mediolanum. Vzhledem k tomu, že S. Berlusconi, majoritní akcionář a skutečný vlastník společnosti Fininvest, byl nepřímým nabyvatelem účasti v Banca Mediolanum a byl pravomocně odsouzen k trestu odnětí svobody na čtyři roky za daňový podvod, dospěla ECB k závěru, že nesplňoval požadavek dobré pověsti, který na držitele kvalifikovaných účastí kladly vnitrostátní právní předpisy. Kromě toho se S. Berlusconi dopustil dalších porušení pravidel a byly mu uloženy další tresty, stejně jako tomu bylo u dalších členů řídících orgánů společnosti Fininvest.

47. Na základě všeho výše uvedeného ECB vyvodila závěr, že nabyvatelé kvalifikovaných účastí v Banca Mediolanum nesplňovali požadavek dobré pověsti a že existovaly závažné pochybnosti o jejich způsobilosti zajistit v budoucnu řádné a obezřetné řízení této finanční instituce. V důsledku toho ECB vyjádřila nesouhlas s nabytím kvalifikované účasti společností Fininvest a S. Berlusconim v Banca Mediolanum.

15 – Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2007/44/ES ze dne 5. září 2007, kterou se mění směrnice Rady 92/49/EHS a směrnice 2002/83/ES, 2004/39/ES, 2005/68/ES a 2006/48/ES, pokud jde o procesní pravidla a hodnotící kritéria pro obezřetnostní posuzování nabývání a zvyšování účastí ve finančním sektoru (Úř. věst. 2007, L 247, s. 1).

16 – Podle Consiglio di Stato (Státní rada) nedošlo s účinností směrnice 2007/44 k tacitní derogaci tohoto právního předpisu. Nezbytným předpokladem pro tacitní derogaci je shoda v předmětu regulace, který předpis upravuje; v tomto případě měly oba předpisy naopak odlišnou oblast působnosti: unijní předpis se týkal nabytí kvalifikované účasti, zatímco vyhláška č. 144 z roku 1998 upravovala účasti již dříve nabyté, které byly tudíž aktuálně drženy.

17 – ECB/SSM/20016-7LVZJ6XRIE7VNZ4UBX81/4 (dále jen „rozhodnutí ECB z roku 2016“).

48. Společnost Fininvest a S. Berlusconi napadli rozhodnutí ECB z roku 2016 s využitím tří způsobů soudní ochrany:

– podali k Tribunálu žalobu [18], jejíž projednávání bylo přerušeno v očekávání výsledku řízení o této předběžné otázce;

– společnost Fininvest se obrátila také na Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Regionální správní soud pro Lazio) s žalobou na zrušení přípravných aktů Banca d'Italia pro rozhodnutí ECB;

– ke Consiglio di Stato (Státní rada) podali žalobu „ottemperanza" (na splnění povinnosti) s tvrzením, že zmíněné akty jsou neplatné, neboť jsou v rozporu s pravomocným rozsudkem č. 882/2016 ze dne 3. března 2016.

49. Banca d'Italia namítá, že vnitrostátní soud nemá pravomoc rozhodnout o této žalobě, která je podána proti přípravným aktům, jež neobsahují výrokovou část a směřují k přijetí rozhodnutí, jehož přijetí přísluší výhradně ECB. Konečné rozhodnutí této unijní instituce může být podrobeno pouze kontrole ze strany Soudního dvora.

50. Consiglio di Stato (Státní rada) spojila žaloby S. Berlusconiho a společnosti Fininvest do jednoho řízení a má za to, že neexistují konkrétní precedentní rozhodnutí Soudního dvora ohledně rozdělení pravomocí mezi vnitrostátní a unijní soud v řízeních o protiprávnosti aktů vnitrostátních příslušných orgánů přijatých v těchto typech řízení. Má také za to, že otázka je objektivně sporná, neboť zahrnuje jak prvky jediného řízení (tvrzení Banca d'Italia), tak prvky řízení integrovaného (tvrzení S. Berlusconiho a společnosti Fininvest). V každém případě zdůrazňuje, že fáze řízení, která se odehrává před vnitrostátním orgánem, nekončí přijetím aktu, který by byl pro evropský orgán, jenž má přijmout konečné rozhodnutí, závazný.

51. Za těchto okolností Consiglio di Stato (Státní rada) pokládá Soudnímu dvoru Evropské unie následující předběžné otázky:

„Musí být čl. 263 odst. 1, 2 a 5 ve spojení s čl. 256 odst. 1 Smlouvy o fungování Evropské unie vykládán v tom smyslu, že projednání žaloby proti aktům o zahájení řízení, vyšetřovacím aktům a nezávaznému návrhu, které přijal vnitrostátní příslušný orgán (uvedeným v odstavci 1 tohoto usnesení) v rámci postupu upraveného v článcích 22 a 23 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/36/EU, v čl. 1 odst. 5, čl. 4 odst. 1 písm. c) a článku 15 nařízení Rady (EU) č. 1024/2013, článcích 85, 86 a 87 nařízení Evropské centrální banky (EU) č. 468/2014, jakož i v článcích 19, 22 a 25 konsolidovaného znění italského zákona o bankách, spadá do pravomoci unijního soudu, nebo do pravomoci vnitrostátního soudu?

Je konkrétně možné se dovolávat pravomoci unijního soudu, pokud proti těmto aktům byla podána nikoli obecná žaloba na neplatnost, nýbrž žaloba na neplatnost pro údajné porušení nebo obcházení překážky věci rozsouzené založené rozsudkem Consiglio di Stato (Státní rada) č. 882/2016 ze dne 3. března 2016 podaná v rámci řízení o splnění povinnosti podle článků 112 a násl. italského Codice del processo amministrativo (soudního řádu správního), to znamená v rámci zvláštního institutu vnitrostátní úpravy soudního řízení správního, přičemž rozhodnutí o této žalobě zahrnuje výklad a stanovení objektivních mezí věci rozsouzené založené tímto rozsudkem, a to podle vnitrostátní právní úpravy?"

18 – Věc Fininvest a Berlusconi v. ECB (T-913/16).

III. Analýza předběžných otázek

52. Předběžné otázky položené předkládajícím soudem vyžadují, jak uvedla Komise, mírné přeformulování, aby na ně Soudní dvůr mohl odpovídajícím způsobem odpovědět.

53. Podle ustálené judikatury Soudní dvůr v zásadě nemá v rámci žalob na neplatnost podle článku 263 SFEU pravomoc rozhodovat o legalitě aktů přijatých vnitrostátními orgány [19].

54. Proto je třeba mít za to, že předkládající soud v první předložené otázce žádá, aby bylo vyjasněno, zda výlučná pravomoc, kterou článek 263 SFEU svěřuje Soudnímu dvoru k přezkumu legality unijních aktů, brání vnitrostátním soudům v přezkumu legality vnitrostátních zahajovacích, vyšetřovacích a právně nezávazných návrhových aktů přijatých v rámci řízení podle čl. 4 odst. 1 písm. c) a článku 15 nařízení o jednotném mechanismu dohledu a podle článků 85, 86 a 87 nařízení o rámci jednotného mechanismu dohledu vnitrostátními příslušnými orgány v řízeních, jež se ukončuje závazným rozhodnutím ECB.

55. Prostřednictvím druhé předběžné otázky, kterou pokládá podpůrně k té první, se předkládající soud táže, zda Soudnímu dvoru přísluší pravomoc k přezkumu legality vnitrostátních aktů, které jsou přípravnými akty pro konečné rozhodnutí ECB, když tyto akty nelze napadnout „obecnou žalobou na zrušení“, nýbrž (zvláštní) žalobou na neplatnost žalobou pro údajné porušení nebo obcházení překážky věci rozsouzené, založené rozsudkem vnitrostátního soudu, uplatněná v průběhu řízení zvaného „*giudizio di ottemperanza*“.

56. Než podrobím analýze obě předběžné otázky, které byly položeny, považuji za nutné:

– shrnout judikaturu Soudního dvora týkající se soudního přezkumu aktů přijímaných v rámci integrovaných nebo smíšených správních řízení, v nichž se na rozhodování podílejí unijní instituce společně s vnitrostátními orgány členských států, a

– osvětlit charakteristické rysy správního řízení, které ECB a vnitrostátní příslušné orgány používají pro schvalování nabytí nebo zvýšení kvalifikovaných účastí na úvěrových institucích.

A. Soudní přezkum aktů přijímaných v integrovaných nebo smíšených správních řízeních v unijním právu

57. Uplatňovat unijní právo mají obecně orgány členských států. Když tyto orgány jednají prostřednictvím správních řízení podle vnitrostátního práva, přezkum jejich aktů náleží vnitrostátním soudům, které mají možnost dotazovat se Soudního dvora cestou předběžných otázek. V omezeném okruhu oblastí, které jsou běžně ve výlučné pravomoci Unie, je úřední uplatňování unijního práva přímé a provádějí jej unijní orgány, instituce nebo jiné subjekty, které vedou svá vlastní řízení podléhající soudní kontrole Tribunálu a Soudního dvora.

19 – Rozsudky ze dne 3. prosince 1992, Oleificio Borelli v. Komise (C-97/91, EU:C:1992:491), bod 9; ze dne 25. ledna 2007, Dalmine v. Komise (C-407/04 P, EU:C:2007:53), bod 62; ze dne 18. prosince 2007, Švédsko v. Komise (C-64/05 P, EU:C:2007:802), bod 91, a ze dne 17. září 2014, Liivimaa Lihaveis (C-562/12, EU:C:2014:2229), bod 48.

58. Existuje ovšem stále více případů, v nichž se unijní právo uplatňuje v řízeních, na nichž se podílejí jak orgány, instituce nebo jiné subjekty Unie, tak orgány, instituce nebo jiné subjekty členských států [20]. V unijním právu nejsou obecně upravena [21], přestože doktrínou byla obšírně analyzována [22].

59. Soudní dvůr se k soudní kontrole těchto integrovaných řízení, jakož i aktů, jimiž jsou ukončena, doposud [23] vyjadřoval kazuisticky a ne zcela vyčerpávajícím způsobem, přičemž se zabýval určováním soudu příslušného podle aktů napadnutelných žalobou [24]. Použití těchto řízení v oblasti bankovní unie bude v této judikatuře důležitým mezníkem [25].

60. Obecně platí, že pro určení příslušného soudu je třeba rozpoznat, kdo má v těchto komplexních správních řízeních *skutečnou* rozhodovací pravomoc. V souladu s tímto pravidlem přezkoumávají vnitrostátní soudy legalitu správních aktů přijatých vnitrostátními orgány, pokud jsou tyto akty konečnými rozhodnutími v těchto typech řízení. V rovnováze s tím Soudní dvůr Evropské unie posuzuje správní akty orgánů EU, které integrovaná řízení zakončují.

61. Srozumitelnost tohoto pravidla může být nicméně snížena ve dvou případech, a sice když v tomto typu řízení:

– se konečný akt unijních institucí opírá o předběžné nebo přípravné akty vnitrostátních orgánů, jejichž legalita je předmětem sporu;

– může naopak být konečný akt vnitrostátních orgánů *zatížen* předchozím jednáním unijních orgánů, o němž se předpokládá, že je protiprávní, a z něhož vychází.

62. Tento druhý případ nepředstavuje větší obtíže, neboť soudní kontrola je nadále ponechána vnitrostátním soudům s tím, že mají povinnost položit Soudnímu dvoru předběžnou otázku týkající se platnosti aktu Unie, mají-li za to, že může být protiprávní [26].

20 – Tento typ řízení odpovídá tomu, co doktrína označuje jako společnou správu nebo integrovanou správu. Viz Ziller, J.: „Les concepts d'administration indirecte et de coadministration et les fondements du droit administratif européen" in Auby, J. B., a Dutheil de la Rochère, J. (eds.), *Traité de Droit Administratif Européen, Bruylant, Bruselas*, 2014, s. 327 a násl.; Hofmann, H. C. H.: „Conclusions: Europe's integrated administration", in: Hofmann, H. C. H., a Türk, A. (eds.), EU *Administrative Governance*, s. 583; Schmidt-Aßmann, E.: „Introduction", in: Jansen, O., a Schödorf-Haubold, B. (eds.), *The European Composite Administration*, Intersentia, Brusel, 2011, s. 6 až 8.

21 – Ambiciózní doktrinální návrh kodifikace unijních správních řízení sepsali Mir, O., Hofmann, H. C. H., Schneider, J.-P., Ziller, J., a další (eds.): *Código ReNEUAL de procedimiento administrativo de la Unión Europea*, INAP, Madrid, 2015. Článek I-4 (4) Código ReNEUAL definuje „integrované řízení" jako správní řízení, v němž orgány Unie a členského státu nebo různých členských států mají svěřeny různé funkce, které jsou na sobě vzájemně závislé. Integrovaným řízení je také kombinace dvou správních řízení, která spolu přímo souvisejí.

22 – Alonso de León, S.: *Composite administratives procedures in the European Union*, Iustel, Madrid, 2017; Della Cananea, G.: „I procedimenti amministrativi composti dell'Unione europea", in: Bignami, F. a Cassese, S., (dirs.), *Il procedimento amministrativo nel diritto europeo*, Milano, Giuffrè, 2004; Mastrodonato, G.: I *procedimenti amministrativi composti nel diritto comunitario*, Bari, Cacuci, 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 – Nedávná studie je dostupná in: Brito Bastos, F.: „Derivate illegality in European composite administrative procedures", *Common Market Law Review*, 2018, č. 1, s. 101 až 134.

24 – Alonso de León, S.: *Composite administratives procedures in the European Union*, Iustel, Madrid, 2017, s. 273 až 318. Viz také práce, jež zpracovali Eliantonio, M.: „Judicial Review in an Integrated Administration: the Case of ‚Composite Procedures' ", *Review of European Administrative Law*, 2014, č. 2, s. 65 až 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 až 256, zejména, s. 222 až 224.

25 – Viz Prechal, S., Widdershoven, R., Jans., J.: „Introduction", in: Jans., J., Prechal, S., Widdershoven, R. (eds.), *Europeanisation of Public Law*, Europa Law Publishing, Amsterdam, 2015, s. 33.

26 – Rozsudek ze dne 22. října 1987, Foto-Frost (314/85, EU:C:1987:452), body 14 a 15. Viz rovněž rozsudky ze dne 10. ledna 2006, IATA a ELFAA (C-344/04, EU:C:2006:10), body 27 a 30, a ze dne 3. října 2013, Inuit Tapiriit Kanatami a další v. Parlament a Rada (C-583/11 P, dále jen „rozsudek Inuit I", EU:C:2013:625), bod 95.

63. Naproti tomu první případ s sebou nese delikátnější problémy. Zjištění, který soud (zda vnitrostátní nebo unijní) má pravomoc provést soudní přezkum, bude záviset na charakteristikách dotčeného řízení. Konkrétněji na rozdělení rozhodovací pravomoci v rámci tohoto řízení. Použití tohoto kritéria umožňuje při analýze judikatury Soudního dvora rozlišit dva typy případů:

– integrovaná správní řízení EU s rozhodovací pravomocí v rukou vnitrostátních orgánů (judikatura Borelli);

– integrovaná správní řízení EU s rozhodovací pravomocí svěřenou unijním orgánům (judikatura Švédsko v. Komise).

1. Judikatura Borelli

64. Rozsudek Oleificio Borelli v. Komise [27] se týkal integrovaného správního řízení, v němž se rozhodovací pravomoc přičítala vnitrostátním orgánům. Soudní dvůr uvedl, že určitý projekt může získat pomoc od EZOZF jen tehdy, pokud k němu vydá kladné stanovisko členský stát, na jehož území má být projekt uskutečněn. V případě záporného stanoviska Komise tudíž nemůže pokračovat v přezkumu projektu, ani *a fortiori* kontrolovat platnost takto vydaného stanoviska.

65. Soudní dvůr dospěl k závěru, že nemá pravomoc rozhodovat o legalitě aktu přijatého vnitrostátním orgánem, dokonce ani tehdy ne, tvoří-li tento akt součást rozhodovacího procesu Společenství, v němž je tento akt pro unijní instituce závazný. Vady, jimiž je vnitrostátní stanovisko případně stiženo, nemohou ovlivnit platnost rozhodnutí, jímž Komise zamítá požadovanou pomoc [28].

66. Tímto způsobem Soudní dvůr odmítl možnost, že by unijní akt mohl být ovlivněn protiprávností vnitrostátního aktu v integrovaném řízení, v němž převládá rozhodovací pravomoc vnitrostátního orgánu. Toto řešení, zdánlivě nelogické, je odůvodněno potřebou zamezit tomu, aby unijní správní akty byly rušeny v důsledku toho, že by vnitrostátní soudy zrušily taktéž vnitrostátní správní akty v důsledku porušení stejně tak vnitrostátních norem.

67. Aby nevznikaly mezery v systému soudní kontroly v takových případech, uvedl Soudní dvůr, že vnitrostátním soudům přísluší, aby o legalitě vnitrostátního aktu rozhodly za týchž podmínek, jako jsou podmínky přezkumu vyhrazené jakémukoli konečnému aktu přijatému týmž vnitrostátním orgánem, který může poškodit práva třetích osob, a to včetně položení předběžné otázky v případě potřeby [29].

68. Soudní dvůr rozšířil tuto doktrínu i na ta integrovaná řízení, v nichž převažuje rozhodovací pravomoc vnitrostátních orgánů, ve věcech z oblastí o řízení strukturálních fondů, ochrany zeměpisných označení nebo jmenování a odvolávání členů Evropského parlamentu. K některým z těchto oblastí se zmíním níže.

27 – Rozsudek ze dne 3. prosince 1992 (C-97/91, dále jen „rozsudek Borelli“, EU:C:1992:491).

28 – Rozsudek Borelli, body 9 až 12, a usnesení předsedy Soudního dvora ze dne 13. ledna 2009, Occhetto a Parlament v. Donnici [C-512/07 P(R) a C-15/08 P(R), EU:C:2009:3], bod 50.

29 – Rozsudek Borelli, bod 13. Podle rozsudku by měl za takových podmínek vnitrostátní soud považovat žalobu podanou za tím účelem za přípustnou, i když vnitřní procesní pravidla to v podobném případě nestanoví.

69. V rozsudku Liivimaa Lihaveis [30] se Soudní dvůr vyslovil tak, že programová „příručka“ přijatá monitorovacím výborem v rámci operačního programu spadajícího pod nařízení (ES) č. 1083/2006 [31], jehož cílem je podpora evropské územní spolupráce mezi dvěma členskými státy, není aktem přijatým orgánem, institucí nebo jiným subjektem Unie, a v důsledku toho Soudní dvůr nemá pravomoc posuzovat platnost ustanovení takové příručky. Tento správní akt byl nicméně napadnutelný před vnitrostátními orgány, které mohly položit předběžnou otázku za účelem ověření slučitelnosti tohoto aktu s unijním právem [32].

70. Oblast ochrany zeměpisných označení také nabízí příklady integrovaných správních řízení s převažující rozhodovací pravomocí vnitrostátních orgánů [33]. V rozsudku Carl Kühne a další [34] Soudní dvůr rozhodl, že rozdělení pravomocí mezi Komisi (která zapisuje požadované označení) a vnitrostátní orgány (které se k němu předběžně vyjadřovaly a posuzovaly splnění požadavků nařízení) působí tak, že případná protiprávnost vnitrostátního správního aktu nemá vliv na protiprávnost nařízení č. 590/1999 [35].

71. Soudní dvůr dodal, stejně jako v rozsudku Borelli, že přísluší vnitrostátním soudům, aby o legalitě žádosti o zápis označení na základě uvedeného článku 17 rozhodly za týchž podmínek přezkumu, jako jsou podmínky přezkumu vyhrazené jakémukoli konečnému aktu přijatému týmž vnitrostátním orgánem, který může poškodit práva, která třetí osoby vyvozují z unijního práva, a v důsledku toho považovaly žalobu podanou za tím účelem za přípustnou, i když vnitřní procesní pravidla to v podobném případě nestanoví [36].

72. Pro volbu členů Evropského parlamentu jsou také stanovena integrovaná řízení, v nichž mají rozhodovací převahu vnitrostátní orgány. Soudní dvůr po přesném vymezení příslušných pravomocí Parlamentu a vnitrostátních orgánů při ověřování pověřovacích listin europoslanců vyslovil, že přísluší vnitrostátním orgánům vyhlašovat výsledky v souladu s vnitrostátními právními předpisy, které neodporují unijnímu právu. V důsledku toho byl Evropský parlament ve smyslu článku 12 Aktu z roku 1976 povinen vzít na vědomí vyhlášení výsledků a neměl pravomoc se z důvodů údajných nesrovnalostí tohoto vnitrostátního aktu od nich odchýlit [37].

30 – Rozsudek ze dne 17. září 2014 (C-562/12, EU:C:2014:2229), bod 56.

31 – Nařízení Rady ze dne 11. července 2006 o obecných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu a Fondu soudržnosti a o zrušení nařízení (ES) č. 1260/1999 (Úř. věst. 2006, L 210, s. 25).

32 – Soudní dvůr uvedl, že „nařízení č. 1083/2006, vykládané ve spojení s článkem 47 Listiny, musí být vykládáno v tom smyslu, že brání ustanovení programové příručky přijaté monitorovacím výborem v rámci operačního programu uzavřeného mezi dvěma členskými státy, jehož cílem je podpora evropské územní spolupráce, v rozsahu, v němž toto ustanovení nestanoví, že rozhodnutí tohoto monitorovacího výboru zamítající žádost o grant lze napadnout u soudu členského státu“ (rozsudek ze dne 17. září 2014, Liivimaa Lihaveis, C-562/12, EU:C:2014:2229, bod 76).

33 – Nařízením Rady (EHS) č. 2081/92 ze dne 14. července 1992 o ochraně zeměpisných označení a označení původu zemědělských produktů a potravin (Úř. věst. 1992, L 208, s. 1; Zvl. vyd. 03/13, s. 4), bylo zavedeno integrované řízení, v němž sdružení výrobců podávají žádosti o registraci CHOP nebo CHZO ke svým vnitrostátním orgánům. Tyto orgány musí prověřit, zda jsou žádosti oprávněné, a když dospějí k závěru, že splňují požadavky nařízení, předají je Komisi, která již provede pouze formální ověření, zda jsou tyto požadavky naplněny.

34 – Rozsudek ze dne 6. prosince 2001 (C-269/99, EU:C:2001:659), body 57 a 58. Stejně tak rozsudek ze dne 2. července 2009 Bavaria a Bavaria Italia (C-343/07, EU:C:2009:415), body 55 až 57.

35 – Jednalo se o registraci označení „Spreewälder Gurken“, při níž se postupovalo podle nařízení Komise (ES) č. 590/1999 ze dne 18. března 1999, kterým se doplňuje příloha nařízení (ES) č. 1107/96 o zápisu zeměpisných označení a označení původu podle postupu stanoveného v článku 17 nařízení Rady (EHS) č. 2081/92 (Úř. věst. 1999, L 74, s. 8; Zvl. vyd. 03/25, s. 66).

36 – Rozsudek ze dne 6. prosince 2001, Carl Kühne a další (C-269/99, EU:C:2001:659), body 57 a 58. V témže smyslu rozsudek ze dne 2. července 2009 Bavaria a Bavaria Italia (C-343/07, EU:C:2009:415), body 64 a 67.

37 – Tak tomu bylo u vyhlášení volebních výsledků ze strany italské volební komise, které bylo předmětem rozsudku ze dne 30. dubna 2009, Itálie a Donnici v. Parlament (C-393/07 a C-9/08, EU:C:2009:275), body 74 a 75, a usnesení předsedy Soudního dvora ze dne 13. ledna 2009, Occhetto a Parlament v. Donnici [C-512/07 P(R) a C-15/08 P(R), EU:C:2009:3]. Tím, že Evropský parlament v rozporu s tímto vyhlášením konstatoval v napadeném rozhodnutí neplatnost mandátu B. Donniciho a potvrdil mandát A. Occhetta, porušil článek 12 tohoto aktu.

2. Judikatura Švédsko v. Komise

73. Soudní dvůr se vyslovil také k integrovaným správním řízením, v nichž je konečná rozhodovací pravomoc svěřena unijním orgánům a vnitrostátní orgány se do něj zapojují v přípravné nebo předběžné fázi.

74. V těchto případech je odpovědností přijmout konečné rozhodnutí, jímž se řízení končí, pověřen unijní orgán, takže soudní přezkum musí nevyhnutelně příslušet Tribunálu a Soudnímu dvoru. Akty vnitrostátních orgánů mají v těchto řízeních pouze přípravný charakter, jejich přezkum prováděný vnitrostátními soudy nebo Soudním dvorem by byl zpravidla nadbytečný [38].

75. V rozsudku Nizozemsko v. Komise [39] Soudní dvůr odlišil integrovaná správní řízení s rozhodovací pravomocí Unie od těch, v nichž je podíl vnitrostátních orgánů určující. Konkrétně vyslovil, že společná organizace trhu s banány nemá základ v decentralizovaném stanovování celních kvót, který by představoval určitou rozhodovací pravomoc členských států [40].

76. Další integrované řízení, v němž konečná rozhodovací pravomoc přísluší unijní instituci, bylo analyzováno v rozsudku Greenpeace France a další [41]; konkrétně se jednalo o schvalování druhu geneticky modifikované kukuřice podle směrnice 90/220 [42]. Soudní dvůr vyhodnotil věc tak, že pokud vnitrostátní soud prokáže nesrovnalosti v průběhu posuzování oznámení ze strany vnitrostátního příslušného orgánu, nemohl v důsledku toho tento orgán postupem stanoveným v čl. 12 odst. 1 směrnice 90/220 platně předat dokumentaci s kladným stanoviskem Komisi ve smyslu odstavce 2 tohoto ustanovení a zmíněný soudní orgán nemůže už jen z tohoto důvodu přezkoumávat legalitu aktu Komise, což je pravomoc vyhrazená Soudnímu dvoru nepřímo prostřednictvím předběžné otázky týkající se platnosti [43].

77. A konečně, v rozsudku Švédsko v. Komise [44] se Soudní dvůr zabýval jiným typem integrovaného řízení, který je podroben kontrole unijních orgánů. Jednalo se o žádost o přístup k dokumentům orgánů, které pocházejí z členských států, jak stanoví články 4 a 5 nařízení č. 1049/2001 [45]. Orgán Evropské unie přijme rozhodnutí, jímž odepře nebo poskytne přístup k požadovanému dokumentu po předchozím udělení souhlasu členského státu, z něhož dokument pochází.

78. Soudní dvůr dospěl k závěru, že v tomto případě šlo o proces, na němž se účastní jak orgán Společenství, tak členský stát, a jehož cílem bylo určit, zda přístup k určitému dokumentu musí být odepřen podle některé z hmotněprávních výjimek stanovených v čl. 4 odst. 1 až 3 zmíněného nařízení.

38 – Rozsudek ze dne 11. listopadu 1981, IBM v. Komise (60/81, EU:C:1981:264), bod 12, a ze dne 13. října 2011, Deutsche Post a Německo v. Komise (C-463/10 P a C-475/10 P, EU:C:2011:656).

39 – Rozsudek ze dne 17. října 1995 (C-478/93, EU:C:1995:324), body 34 až 40.

40 – Ani Rada, ani Komise nesvěřily členským státům oprávnění rozhodovat o správě dovozních kvót, ty však musely převzít některé technické funkce na účet Komise a pod jejím dohledem (například vytvořit seznam hospodářských subjektů, jakož i průměrné množství banánů, které každý z těchto subjektů prodal v posledních třech letech, o nichž se vedou záznamy). Nicméně úloha spočívající ve shromažďování a přenosu informací, kterou plnily členské státy, nemohla bránit tomu, aby Komise, která je pověřena každodenním řízením společné organizace trhu, ověřovala správnost těchto informací a v případech, kdy vyjde najevo, že dvojí započtení by mohlo zkreslovat základ dovozního režimu, tyto informace opravila.

41 – Rozsudek ze dne 21. března 2000 (C-6/99, EU:C:2000:148).

42 – Směrnice Rady 90/220/EHS ze dne 23. dubna 1990 o záměrném uvolňování geneticky modifikovaných organismů do životního prostředí (Úř. věst. 1990, L 117, s. 15), ve znění směrnice Komise 97/35/ES ze dne 18. června 1997, kterou se podruhé přizpůsobuje technickému pokroku směrnice 90/220/EHS (Úř. věst. 1997, L 169, s. 72). Povolení pro geneticky modifikovaná semena vyžaduje podání žádosti k vnitrostátnímu příslušnému orgánu. Ten žádost po posouzení jejího dopadu na lidské zdraví a životní prostředí předkládá Komisi s kladným stanoviskem. Komise o této žádosti informuje členské státy, aby mohly zformulovat případné námitky. Pokud Komise přijme v souladu s čl. 13 odst. 4 této směrnice „kladné rozhodnutí“, je příslušný orgán povinen vydat „písemné povolení“, které umožňuje uvedení produktu na trh.

43 – Rozsudek ze dne 21. března 2000, Greenpeace France a další (C-6/99, EU:C:2000:148), bod 57.

44 – Rozsudek ze dne 18. prosince 2007 (C-64/05 P, EU:C:2007:802).

45 – Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1049/2001 ze dne 30. května 2001 o přístupu veřejnosti k dokumentům Evropského parlamentu, Rady a Komise (Úř. věst. 2001, L 145, s. 43; Zvl. vyd. 01/03, s. 331).

79. Rozhodl, že v takovém případě „je v pravomoci soudu Společenství na žádost zúčastněné osoby, vůči níž dožádaný orgán uplatnil odepření přístupu, přezkoumat, zda toto odepření mohlo být právoplatně založeno na zmíněných výjimkách, bez ohledu na to, zda k tomuto odepření došlo na základě posouzení těchto výjimek samotným orgánem, nebo dotčeným členským státem. Je třeba ostatně uvést, že s ohledem na zúčastněnou osobu nemá zásah členského státu vliv na to, že rozhodnutí, jež jí později zašle orgán jako odpověď na žádost o přístup, kterou předložila ohledně dokumentu, jež má orgán v držení, má charakter rozhodnutí Společenství“ [46].

B. Správní řízení o povolování kvalifikovaných účastí v úvěrových institucích

80. Prostřednictvím (povinného) povalování kvalifikovaných účastí má být zajištěno, aby do bankovního sektoru vstoupily pouze takové fyzické nebo právnické osoby, které neohrozí jeho řádné fungování. Posuzování má za cíl zejména ověřit, že navrhovaný nabyvatel požívá dobré pověsti a nezbytně nutné finanční solventnosti, aby organizace, v níž má být účast nabyta, nadále splňovala obezřetnostní požadavky, které jsou na ni kladeny. Posuzování přispívá také k předcházení tomu, aby operace byla financována ze zdrojů pocházejících z protiprávních činností.

81. Článek 2 bod 8 nařízení o jednotném mechanismu dohledu odkazuje na definici „kvalifikované účasti“ v čl. 4 odst. 1 bodě 36 nařízení (EU) č. 575/2013 [47]. Takovou „kvalifikovanou účastí“ se rozumí „přímá nebo nepřímá kapitálová investice do podniku, která představuje 10 % či více kapitálu nebo hlasovacích práv nebo která dává možnost podstatně ovlivňovat řízení tohoto podniku“.

82. Článek 22 směrnice CRD IV stanoví, že pro nabytí či zvýšení kvalifikovaných účastí je potřebné předepsané povolení [48]. Všechny orgány dohledu v Unii, a to jak členských států, které jsou součástí bankovní unie, tak těch, které nejsou, musí dodržet povolovací řízení.

1. Kritéria pro udělení povolení

83. Článek 23 směrnice CRD IV harmonizuje základní kritéria posouzení nabytí nebo zvýšení kvalifikované účasti [49]. Tato harmonizace je nicméně částečná, neboť směrnice neupřesňuje parametry pro splnění těchto jednotlivých kritérií, které musí být posuzovány podle vnitrostátních norem.

84. Evropské orgány dohledu přijaly v roce 2016 za účelem sjednocení praxe v členských státech Společné obecné pokyny k obezřetnostnímu posuzování nabývání nebo zvyšování kvalifikovaných účastí ve finančním sektoru [50]. Co se týče bankovních institucí, právním základem těchto pokynů je čl. 16 odst. 1 nařízení č. 1093/2010 [51], podle kterého Evropský orgán pro bankovnictví s cílem zavést jednotné, účinné a efektivní postupy v rámci ESFS a zajistit společné, důsledné a jednotné uplatňování práva Unie vydává obecné pokyny a doporučení určená příslušným orgánům a finančním institucím.

46 – Rozsudek ze dne 18. prosince 2007, Švédsko v. Komise (C-64/05 P, EU:C:2007:802), bod 94; v témže smyslu usnesení předsedy Soudního dvora ze dne 13. ledna 2009, Occhetto a Parlament v. Donnici [C-512/07 P(R) a C-15/08 P(R), EU:C:2009:3], bod 53.

47 – Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 575/2013 ze dne 26. června 2013 o obezřetnostních požadavcích na úvěrové instituce a investiční podniky a o změně nařízení (EU) č. 648/2012 (Úř. věst. 2013, L 176, s. 1).

48 – Co se týče jejich úpravy, staví článek 22 směrnice CRD IV na roveň nabytí kvalifikované účasti jejímu zvýšení, ať už přímému nebo nepřímému, k němuž dochází tehdy, když podíl na hlasovacích právech nebo na základním kapitálu dosáhne jedné z prahových hodnot 20 %, 30 % nebo 50 % nebo ji překročí nebo když se úvěrová instituce stane dceřiným podnikem.

49 – Jde o pověst navrhovaného nabyvatele; pověst a zkušenosti nově navrhovaných vedoucích osob; finanční zdraví navrhovaného nabyvatele; jeho vliv na danou instituci a riziko napojení na praní peněz nebo financování terorismu.

50 – Společné obecné pokyny EBA, EIOPA a ESMA k obezřetnostnímu posuzování nabývání nebo zvyšování kvalifikovaných účastí ve finančním sektoru (JC/GL/2016/01), s. 15 až 24. Jejich různé jazykové verze jsou dostupné na webových stránkách Společného výboru evropských orgánů dohledu 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 – Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1093/2010 ze dne 24. listopadu 2010 o zřízení Evropského orgánu dohledu (Evropského orgánu pro bankovnictví), o změně rozhodnutí č. 716/2009/ES a o zrušení rozhodnutí Komise 2009/78/ES (Úř. věst. 2010, L 331, s. 12; dále jen „nařízení o EBA“).

85. Přestože pokyny jsou nezávazné právní akty, členské státy se zavázaly učinit všechno pro to, aby se jimi (a doporučeními) prostřednictvím techniky známé jako „comply or explain“ [52] řídily. Podle informací předložených na jednání se italské orgány přiklonily k použití těchto pokynů z roku 2016 v rozhodnutí Comitato Interministeriale per il Credito ed il Risparmio (Mezirezortní výbor pro úvěry a spoření) přijatém v roce 2017.

2. Povolovací řízení

86. Co se týče řízení o udělování tohoto typu povolení, to se řídí článkem 4 odst. 1 písm. c), článkem 6 odst. 4 a článkem 15 nařízení o jednotném mechanismu dohledu, doplněným články 85 až 87 nařízení o rámci jednotného mechanismu dohledu.

87. Podle čl. 4 odst. 1 písm. c) ve spojení s čl. 6 odst. 4 nařízení o jednotném mechanismu dohledu disponuje ECB výlučnou pravomocí k posuzování a rozhodování o nabytí a zvyšování kvalifikovaných účastí ve všech finančních institucích podléhajících jednotnému mechanismu dohledu nezávisle na tom, zda mají podstatný význam nebo jsou méně významné a zda jsou pod přímým dohledem ECB nebo pod dohledem vnitrostátních příslušných orgánů.

88. Z této skutečnosti je zřejmé, že nařízení o jednotném mechanismu dohledu nastavilo „skutečně propojený mechanismus dohledu“, v němž jsou obecně klíčové procesy identické pro všechny úvěrové instituce bez ohledu na to, zda jsou „významné“ či „méně významné“, a do nichž jsou zapojeny jak ECB, tak vnitrostátní příslušné orgány.

89. Společná správní řízení zavedená nařízením o jednotném mechanismu dohledu se použijí na povolení k zahájení bankovní činnosti nebo pro jeho zrušení, jakož i na posuzování nabytí a zvyšování kvalifikovaných účastí.

90. ECB konkrétně vykonává svou kontrolní pravomoc nad nabýváním a zvyšováním kvalifikovaných účastí tak, jak ji upravuje článek 15 nařízení o jednotném mechanismu dohledu ve spojení s články 85 až 87 nařízení o rámci jednotném mechanismu dohledu. Na řízení, které je nutno za tím účelem vést, se podílí ECB jako orgán, který rozhoduje, a vnitrostátní příslušné orgány jako instance pověřené přípravou rozhodnutí.

91. Řízení probíhá následujícím způsobem [53]:

– žádající instituce předkládá oznámení o nabytí nebo zvýšení kvalifikované účasti vnitrostátnímu příslušnému orgánu, jímž je orgán toho členského státu, v němž má sídlo instituce, v níž má být nabyta účast;

– vnitrostátní příslušný orgán sdělí ECB, že obdržel oznámení o záměru nabýt nebo zvýšit kvalifikovanou účast, nejpozději pět pracovních dnů od potvrzení přijetí oznámení od žadatele. Řízení nelze ukončit, dokud nebudou poskytnuty požadované informace. Proto musí žadatelé zajistit, aby jejich žádosti byly kompletní a správně strukturované. Pokud první kontrola žádosti odhalí chybějící údaje nebo nesrovnalosti, vnitrostátní příslušný orgán, který žádost obdržel, žadatele ihned vyzve, aby učinil patřičné změny;

52 – Podle čl. 16 odst. 3 druhého pododstavce nařízení o EBA platí, že „[d]o dvou měsíců od vydání obecných pokynů nebo doporučení každý příslušný orgán potvrdí, zda se těmito obecnými pokyny nebo doporučeními hodlá řídit. V případě, že se příslušný orgán obecnými pokyny nebo doporučením neřídí nebo nehodlá řídit, informuje o tom orgán pro bankovnictví a uvede své důvody.“

53 – ECB, *Příručka bankovního dohledu*, 2014, s. 27 až 30.

– jakmile je žádost podána a je potvrzena úplnost jejího obsahu, vnitrostátní příslušný orgán, který žádost obdržel, ECB a případné další dotčené vnitrostátní příslušné orgány provedou doplňující posouzení. Cílem tohoto posuzování je zajistit, aby všechny zainteresované strany byly důkladně seznámeny s obchodním modelem a jeho životaschopností, a pro tyto účely uvede všechna kritéria definovaná vnitrostátní i unijní právní úpravou;

– vnitrostátní příslušný orgán předloží ECB návrh rozhodnutí s tím, že rozhodne o souhlasu nebo nesouhlasu s nabytím nebo zvýšením kvalifikovaných účastí. Od této chvíle je konečné rozhodnutí o schválení nebo zamítnutí žádosti výlučně odpovědností ECB. Pokud dospěje k závěru, že žádost je třeba zamítnout nebo že je namístě uložit dodatečné podmínky, žadatel má právo být vyslechnut;

– rozhodnutí, jímž se řízení končí, přísluší ECB, která uplatní běžný postup pro přijímání rozhodnutí v oblasti bankovní unie, který je zakotven v čl. 26 odst. 6 a 8 nařízení o jednotném mechanismu dohledu: Rada dohledu ECB předloží kompletní návrh rozhodnutí Radě guvernérů a rozhodnutí se považuje za přijaté, pokud Rada guvernérů nevznese námitku ve lhůtě, která nepřekročí deset dnů;

– jakmile je konečné rozhodnutí přijato, ECB je oznámí žadateli. Je-li nabytí zamítnuto nebo se navrhovaný nabyvatel domnívá, že jej rozhodnutí nějakým způsobem poškozuje, může požádat o přezkum rozhodnutí Správní revizní komisi ECB, jejíž úkoly jsou zakotveny v článku 24 nařízení o jednotném mechanismu dohledu.

C. K první předběžné otázce: soudní kontrola vnitrostátních přípravných aktů v řízení o povolení nabytí kvalifikované účasti v úvěrových institucích

92. Řízení o povolení nabytí nebo zvýšení kvalifikovaných účastí ve finančních institucích má, jak jsem právě vysvětlil, charakter integrovaného řízení, protože se na něm podílejí ECB jako orgán, který rozhoduje, a vnitrostátní příslušné orgány jako instance pověřené přípravou rozhodnutí. Nejprve se budu zabývat otázkami spojenými s rozhodovací pravomocí a poté se zmíním o soudní kontrole konečného rozhodnutí, které v něm musí být přijato.

1. Pravomoc k přijetí konečného rozhodnutí

93. Působení vnitrostátního příslušného orgánu poté, co byla žádost předána, se omezuje na ověření, zda jsou splněny podmínky pro schválení operace, které jsou stanoveny unijním i vnitrostátním právem. Jeho úloha vrcholí podáním návrhu na rozhodnutí nebo návrhu rozhodnutí ECB, které však tento orgán v žádném případě nezavazují.

94. Od chvíle, kdy byl předán tento návrh, začíná v integrovaném řízení rozhodovací fáze, která je již plně v kompetenci ECB, jež musí s konečnou platností žádost o nabytí nebo zvýšení kvalifikované účasti schválit nebo zamítnout. Jedná se podle mého názoru o výlučnou rozhodovací pravomoc ECB, čemuž svědčí následující argumenty.

95. Zaprvé článek 87 nařízení o rámci jednotného mechanismu dohledu stanoví, že „ECB rozhodne o souhlasu nebo nesouhlasu s nabytím na základě svého posouzení navrhovaného nabytí a návrhu rozhodnutí vnitrostátního příslušného orgánu“. Jak tvrdí Banca d'Italia, z tohoto ustanovení lze dovodit, že ECB disponuje při přijímání konečného rozhodnutí posuzovací pravomocí k celkovému posouzení skutkových i právních okolností. Návrh, který předkládá vnitrostátní příslušný orgán, je jen jednou z posuzovaných skutečností, ale ne skutečností jedinou. Nic nebrání ECB, aby prováděla vlastní

šetření a vydávala vlastní důkazní opatření [54] a dospěla k odlišnému závěru, než jaký navrhoval vnitrostátní příslušný orgán a který pro ni není závazný [55].

96. Podotýkám, že návrh vnitrostátního příslušného orgánu nepodmiňuje z právního hlediska pozdější rozhodnutí ECB. Může na základě své kvality více či méně ovlivnit konečné rozhodnutí, ale takový rys je společný i s jinými postupy (například nezávazné stanovisko) v jakémkoli typu řízení. Vnitrostátní příslušný orgán nemá žádnou zvláštní rozhodovací pravomoc nad rámec toho, že mu přísluší vést první fázi řízení po podání žádosti o povolení. Nejedná se tedy o řízení, v němž by vnitrostátní příslušný orgán a ECB spolurozhodovaly, jak se patrně domnívá S. Berlusconi ve svém písemném vyjádření.

97. Zadruhé je možné, že ECB se přikloní k tomu, že změní své konečné rozhodnutí, přičemž se po projednání se správní revizní komisí odchýlí od návrhu vnitrostátního příslušného orgánu, s nímž se původně ztotožnila [56], je-li námitkám navrhovaného nabyvatele zcela nebo zčásti vyhověno [57]. ECB kromě toho může do svého konečného rozhodnutí zahrnout podmínky pro povolení nabytí nebo zvýšení kvalifikované účasti, které nejsou v návrhu vnitrostátního příslušného orgánu obsaženy.

98. Zatřetí to, že první fázi řízení vede vnitrostátní příslušný orgán, neznamená, že se ECB vůbec netýká. Článek 85 odst. 1 nařízení o rámci jednotného mechanismu dohledu stanoví, že vnitrostátní příslušné orgány, které obdrží oznámení o záměru nabýt kvalifikovanou účast v úvěrové instituci, toto oznámení oznámí ECB nejpozději pět pracovních dnů od potvrzení jeho přijetí. Článek 6 odst. 2 nařízení o rámci jednotného mechanismu dohledu zdůrazňuje, že ECB i vnitrostátní příslušné orgány mají povinnost v dobré víře spolupracovat a povinnost vyměňovat si informace.

99. Začtvrté návrh na rozhodnutí předložený vnitrostátním příslušným orgánem ECB není vnitrostátním orgánem oznámen žadateli, což potvrzuje jeho charakter pouhého přípravného interního vnitřního aktu pro přijetí konečného rozhodnutí ECB, aniž z něj plynou jakékoli právní následky pro ni nebo pro třetí osoby [58].

100. Zapáté řízení o povolení nabývání nebo zvyšování kvalifikovaných účastí se odlišuje od jiných podobných řízení, jako je řízení o povolení vykonávat bankovní činnost. V posledně zmíněném řízení má vnitrostátní příslušný orgán na základě čl. 14 odst. 2 nařízení o jednotném mechanismu dohledu [59] pravomoc autonomně přijímat rozhodnutí o zamítnutí žádosti o povolení, které oznámí žadateli a které má účinky jak vůči němu, tak vůči třetím osobám. Jedná se o konečné rozhodnutí, jehož soudní přezkum mohou vykonávat vnitrostátní soudy, které mají možnost položit předběžnou otázku Soudnímu dvoru. Naproti tomu v řízení o povolení nabývání kvalifikovaných účastí vnitrostátní příslušný orgán taková oprávnění nemá.

54 – V této věci ECB změnila některé odstavce v návrhu na rozhodnutí, který předložila Banco d'Italia, s ohledem na tvrzení společnosti Fininvest v průběhu ústního jednání před ECB. Tato skutečnost potvrzuje – v případě nutnosti – nezávislost ECB v řízeních, kdy má s konečnou platností rozhodnout v těchto typech řízení.

55 – V témže smyslu viz Lackhoff, K., *Single Supervisory Mechanism. A Practitioner's Guide*, Beck, Hart, Nomos, Mnichov, 2017, s. 172: řízení o povolení nabytí kvalifikovaných účastí „does not consist in two-step procedure (with a national and an ECB part) as the authorization procedure but is in its entirety an ECB supervisory procedure".

56 – Rozhodnutí ECB ze dne 14. dubna 2014 o zřízení správní revizní komise a pravidlech jejího fungování (Úř. věst. 2014, L 175, s. 47). K jednání tohoto interního kontrolního správního orgánu viz Brescia Morra, C., Smits, R., a Magliari, A., „The Administrative Board of Review of the European Central Bank: Experience After 2 Years", *European Business Organisation Law Review*, 2017, s. 567 až 589.

57 – V průběhu ústního jednání ECB potvrdila, že tento postup není běžný.

58 – Návrh na rozhodnutí vnitrostátního příslušného orgánu se vždy sepisuje v anglickém jazyce za účelem předání ECB, neboť tento jazyk je komunikačním jazykem mezi vnitrostátním příslušným orgánem a ECB pro řízení v rámci nařízení o jednotném mechanismu dohledu (článek 23 nařízení o rámci jednotného mechanismu dohledu). Teprve konečné rozhodnutí je přeloženo do jazyka žadatele.

59 – V souladu s tímto ustanovením platí, že „[j]estliže žadatel splňuje všechny podmínky povolení stanovené v příslušných vnitrostátních právních předpisech […] členského státu, vnitrostátní příslušný orgán přijme ve lhůtě stanovené příslušnými vnitrostátními právními předpisy návrh rozhodnutí navrhnout ECB, aby povolení udělila. Návrh rozhodnutí se oznámí ECB a žadateli o povolení. V ostatních případech vnitrostátní příslušný orgán žádost o povolení zamítne."

101. Zašesté podle čl. 22 odst. 6 směrnice CRD IV platí, že pokud příslušné orgány nevyjádří písemně nesouhlas s navrhovaným nabytím ve lhůtě pro posouzení, považuje se navrhované nabytí za schválené. V případě nečinnosti vnitrostátního příslušného orgánu může ECB – aby předešla tomu, že v důsledku nečinnosti bude možné mít za to, že vnitrostátní orgán rozhodl kladně – zasáhnout (podle čl. 9 odst. 1 třetího pododstavce nařízení o jednotném mechanismu dohledu)[60] a zavázat vnitrostátní příslušný orgán, aby se k žádosti o povolení nabytí nebo zvýšení kvalifikované účasti vyjádřil. Důraz je tedy od počátku kladen na účast ECB v tomto řízení a na to, že výlučnou kontrolu nad ním má právě ona.

2. Soudní přezkum rozhodnutí přijatých v těchto řízeních

102. Po konstatování, že povolování nabývání nebo zvyšování kvalifikovaných účastí ve finančních institucích je integrovaným řízením, jehož konečné rozhodnutí spadá do výlučné pravomoci ECB, je nutné ujasnit si odpovědi otázky týkající se soudní kontroly rozhodnutí, která jsou v tomto řízení přijímána.

103. Za účelem určení režimu soudní kontroly, který má být použit, se jak judikatura vycházející z rozsudku Borelli, tak judikatura vycházející z rozsudku Švédsko v. Komise, zabývají konkrétním rozdělením pravomocí mezi vnitrostátní orgány a unijní orgány. Připadne-li rozhodovací pravomoc vnitrostátním orgánům, použije se judikatura Borelli, a je-li v rukou unijního orgánu, uplatní se judikatura Švédsko v. Komise.

104. Jednotný mechanismus dohledu je komplexní a víceúrovňová struktura, kterou tvoří ECB a vnitrostátní příslušné orgány a ve které má ECB klíčovou pozici, nese odpovědnost za fungování systému a kontroluje veškeré úlohy tohoto mechanismu[61]. Za účelem plnění těchto cílů disponuje ECB v rámci jednotného mechanismu dohledu výlučnými pravomocemi. Účast vnitrostátních příslušných orgánů je sleduje logiku decentralizace výkonu těchto pravomocí, nikoli logiku rozdělení vlastních pravomocí mezi ECB a vnitrostátní příslušné orgány[62].

105. V řízení o povolení týkajícího se kvalifikovaných účastí u sebe ECB koncentruje konečnou rozhodovací pravomoc, a to výlučným způsobem, stejně jako je tomu i u většiny integrovaných správních řízení v rámci bankovní unie. Symetricky k tomu přísluší výlučná pravomoc vykonávat soudní kontrolu výkonu této koncentrované pravomoci Tribunálu a Soudnímu dvoru[63].

106. Domnívám se, že toto tvrzení je obtížně vyvratitelné. Fininvest podala totiž proti rozhodnutí ECB, jímž bylo nabytí kvalifikované účasti v Banca Mediolanum zamítnuto, žalobu na neplatnost, kterou Tribunál stále projednává (T-913/16).

60 – Jeho doslovné znění je následující: „V rozsahu nezbytném pro plnění úkolů jí svěřených tímto nařízením může ECB od uvedených vnitrostátních orgánů formou pokynů vyžadovat, aby využívaly svých pravomocí podle podmínek stanovených ve vnitrostátních právních předpisech a v souladu s nimi, pokud takové pravomoci nejsou svěřeny ECB tímto nařízením. Uvedené vnitrostátní orgány plně informují ECB o uplatňování těchto pravomocí."

61 – Viz analýzu od Chiti, E., a Recine, F.: „The Single Supervisory Mechanism in Action: Institutional Adjustment and the Reinforcement of the ECB Position", *European Public Law*, 2018, č. 24, s. 103 až 108, a od Lamandini, M., a Ramos Muñoz, D., EU *Financial Law*, CEDAM Legal Studies, Wolters Kluwer, 2016, s. 183 až 212.

62 – Tuto myšlenku Tribunál vytyčil jako klíčovou v rozsudku ze dne 16. května 2017, Landeskreditbank Baden-Würtenberg v. ECB (T-122/15, EU:T:2017:337), bod 54, proti němuž byl podán kasační opravný prostředek, o němž dosud nebylo rozhodnuto (věc C-450/17 P). Viz komentáře od D'Ambrosio, R., a Lamandini, M.: „La ‚prima volta' del Tribunale dell'Unione europea in materia di Meccanismo di Vigilanza Unico", *Giurisprudenza commerciale*, 2017, s. 594 až 599, a od Adalid, S.: „Le MSU, nouveau sous-système de droit de l'Union européenne", *Revue des affaires européennes*, 2017, č. 2, s. 373 až 370.

63 – Rozsudek ze dne 18. prosince 2007, Švédsko v. Komise (C-64/05 P, EU:C:2007:802), body 93 a 94; v témže smyslu i usnesení předsedy Soudního dvora ze dne 13. ledna 2009, Occhetto a Evropský parlament v. Donnici [C-512/07 P(R) a C-15/08 P(R), EU:C:2009:3], bod 53.

107. Přípravný charakter aktů vnitrostátních příslušných orgánů v úvodní fázi řízení v případě nutnosti podporuje výlučnou soudní pravomoc Soudního dvora jak ohledně rozhodnutí o žádostech o schválení nabytí nebo zvýšení kvalifikovaných účastí v bankovních institucích, tak ohledně návrhů, které těmto rozhodnutím předcházejí.

108. V souladu s ustálenou judikaturou Soudního dvora je možné napadnout platnost jen těch aktů, které byly přijaty unijními orgány, bez ohledu na jejich povahu či formu, jejichž účelem je vyvolat závazné právní účinky, jimiž mohou být dotčeny zájmy žalobce tím, že podstatným způsobem změní jeho právní postavení. Jedná-li se proto o akty nebo rozhodnutí, jež jsou přijímány v několika fázích, jsou napadnutelné až tehdy, když obsahují konečné stanovisko (zpravidla Komise nebo Rady) po tomto řízení. Naopak nejsou napadnutelná prozatímní nebo předběžná opatření, jejichž účelem je připravit konečné rozhodnutí [64].

109. Tuto judikaturu je možné vztáhnout i na řízení, v nichž účast na přípravách, ryze pomocná, přichází ze strany vnitrostátního orgánu. Pokud se akt tohoto orgánu omezuje pouze na návrh, který z povahy věci nemá povahu rozhodnutí, postrádá tento akt schopnost zasáhnout právní sféru jakékoli osoby, ať už fyzické nebo právnické. Postrádá tedy charakter, který by umožnil jej samostatně napadnout. Případné vady, k nimž mohlo dojít při vypracovávání návrhu, mohou být navíc namítány současně s napadením konečného rozhodnutí, které v sobě odráží jejich obsah.

110. Shrnuto, vnitrostátní soudy nemohou rozhodovat o ryze přípravných aktech přijímaných vnitrostátními příslušnými orgány, které představují součást integrovaného řízení, v němž výlučná rozhodovací pravomoc je svěřena výlučně ECB. Jinak by si vnitrostátní soudy ve skutečnosti přisvojily věcnou kontrolu rozhodnutí, která nejsou oprávněny přijímat vnitrostátní příslušné orgány, nýbrž ECB, což by mimo jiné mohlo vést k paradoxním situacím [65].

111. Domnívám se tedy, že soudní přezkum všech aktů přijatých v rámci řízení o povolování nabývání nebo zvyšování kvalifikovaných účastí v bankovních institucích je třeba přiznat soudním orgánům Unie, nikoli soudům vnitrostátním.

112. Toto přiznání soudní pravomoci není samozřejmě zcela bezproblémové. Pro účely zachování práva na účinnou soudní ochranu dotčených osob musí unijní soudy určit – je-li před nimi vznesena taková námitka – zda jsou přípravné akty vnitrostátních příslušných orgánů, jejichž obsah ECB nakonec převezme do svého rozhodnutí, stiženy tak závažnými vadami vyvolávajícími neplatnost, že nezvratně postihnou celé řízení.

113. Z tohoto úhlu pohledu musí být případná protiprávnost návrhu Banca d'Italia přezkoumána Tribunálem v řízení o žalobě na zrušení rozhodnutí, která byla podána proti konečnému rozhodnutí ECB (věc T-913/16), neboť tento orgán má ohledně přijetí nebo nepřijetí návrhu vnitrostátního příslušného orgánu prostor pro uvážení.

64 – Viz zejména rozsudky ze dne 11. listopadu 1981, IBM v. Komise (60/81, EU:C:1981:264), body 9 a 10; ze dne 9. září 2015, Lito Maieftiko Gynaikologiko kai Cheirourgiko Kentro v. Komise (C-506/13 P, EU:C:2015:562), bod 16, a ze dne 20. září 2016, de Mallis a další v. Komise a ECB (C-105/15 P až C-109/15 P, EU:C:2016:702), bod 51.

65 – Ohledně přípravného aktu vnitrostátního příslušného orgánu, který má stejný obsah jako akt ECB, se mohou rozsudky vnitrostátního soudu a Soudního dvora lišit. Tato situace by v této věci nastala tehdy, pokud by rozsudek italského soudu a jiný rozsudek Tribunálu zaujaly protichůdná řešení.

114. Toto řešení je navíc v souladu s tím, co stanoví čl. 4 odst. 3 nařízení o jednotném mechanismu dohledu [66]. Ten pověřuje ECB uplatňováním vnitrostátního práva, které provádí směrnice a výjimečně i nařízení v oblasti bankovní unie, což potvrzuje, že soudní kontrola přísluší i v těchto případech Soudnímu dvoru [67].

115. S ohledem na předchozí argumenty se domnívám, že článek 263 SFEU:

– svěřuje Soudnímu dvoru Evropské unie výlučnou pravomoc ke kontrole legality aktů přijatých v rámci řízení podle čl. 4 odst. 1 písm. c) a článku 15 nařízení o jednotném mechanismu dohledu a článků 85, 86 a 87 nařízení o rámci jednotného mechanismu dohledu a

– brání vnitrostátním soudům vykonávat kontrolu legality aktů o zahájení řízení, vyšetřovacím aktům a nezávaznému návrhu, které přijal vnitrostátní příslušný orgán v rámci tohoto postupu, který je zakončen konečným rozhodnutím ECB.

D. Ke druhé předběžné otázce: vliv rozhodnutí vnitrostátních soudů, které mají účinek překážky věci rozsouzené, na soudní kontrolu vnitrostátních přípravných aktů

116. Z odpovědi, kterou doporučuji dát na první otázku, lze logicky vyvodit i odpověď na otázku druhou. V důsledku uplatnění *výlučné* pravomoci Tribunálu a Soudního dvora vykonávat soudní kontrolu aktů přijatých v těchto řízeních a odmítnutím jejího přiznání vnitrostátním soudům je bez významu, zda tyto akty mohou být napadány prostřednictvím „*giudizio di ottemperanza*“ nebo jakýmkoli jiným procesním prostředkem vnitrostátního práva.

117. Přiznání pravomoci je ve skutečnosti nevyhnutelným požadavkem pro platnost pozdějšího soudního postupu. Pokud soud nemá pravomoc, jednoduše nemůže konat, a to žádným procesním způsobem. „*Giudizio di ottemperanza*“ je jednou z cest, jejichž prostřednictvím italský procesní řád směřuje k tomu, aby byla respektována překážka věci rozsouzené u věcí, které již byly soudem dříve rozhodnuty [68].

118. Silvio Berlusconi a společnost Fininvest se pokoušejí využít této cesty a odvolávají se na rozsudek vynesený dne 3. března 2016 Consiglio di Stato (Státní rada) jako na důvod neplatnosti návrhu rozhodnutí, které Banca d'Italia předložila ECB v průběhu povolovacího řízení. Ale pokud, jak jsem již předeslal, nemají italské soudy pravomoc posuzovat přípravné akty přijaté vnitrostátními příslušnými orgány, musí být toto tvrzení vzneseno před Tribunálem (jak tomu bylo i u žaloby ve věci T-913/16), nikoli před vnitrostátními soudy.

119. Domnívám se tedy, že za účelem odůvodnění, že v důsledku (případného) účinku překážky věci rozsouzené, založené rozsudkem ze dne 3. března 2016, přísluší pravomoc kontrolovat legalitu jednání Banca d'Italia, které směřovalo k přípravě konečného rozhodnutí ECB, vnitrostátnímu soudu, není možné se dovolávat procesní autonomie italského státu.

66 – Doslovné znění tohoto ustanovení je toto: „Pro účely plnění úkolů jí svěřených tímto nařízením a s cílem zajistit vysoké standardy dohledu uplatňuje ECB všechny příslušné právní předpisy Unie, a pokud jsou těmito právními předpisy Unie směrnice, také vnitrostátní právní předpisy provádějící tyto směrnice. Pokud jsou příslušnými právními předpisy Unie nařízení a pokud tato nařízení aktuálně členským státům výslovně umožňují různé varianty, měla by ECB uplatňovat také vnitrostátní právní předpisy, jimiž se tyto varianty provádějí.“

67 – Dokonce i v oblastech bankovního dohledu, které jsou upraveny vnitrostátním právem členských států a nejsou výslovně zahrnuty do unijního práva, se má za to, že ECB má pravomoc k výkonu dohledové funkce a uplatňuje celou řadu vnitrostátních norem. Tak to specifikuje jedno ze sdělení příslušným vnitrostátním orgánům: ECB, *Additional clarification regarding the ECB's competence to exercise supervisory powers granted under national law*, letter SSM/2017/0140 ze dne 31. března 2017, dostupný na: https://www.bankingsupervision.europa.eu/banking/letterstobanks/shared/pdf/2017/Letter_to_SI_Entry_point_information_letter.pdf?abdf436e51b6ba34d4c53334f0197612. Viz komentáře od Smits, R.: „Competences and alignment in an emerging future. After L-Bank: how the Eurosystem and the single Supervisory Mechanism may develop“, *ADEMU Working Papers Series* 2017/077, s. 16 až 24.

68 – Jak zdůraznila Komise na jednání v odpověď na tvrzenou jedinečnost tohoto italského procesního institutu, uplatněnou na obhajobu ze strany advokátů S. Berlusconiho, i v mnoha dalších členských státech existují soudní mechanismy, jejichž účelem je zachovat u soudních rozhodnutí účinky věci rozsouzené.

120. Proto si nemyslím, že by se Soudní dvůr měl v rámci této debaty dále zabývat otázkou – přestože tato ještě nebyla řešena – jaký vliv má zmíněný rozsudek na tuto věc. Nicméně čistě podpůrně vysvětlím, proč se domnívám, že zde není ani subjektivní, ani objektivní totožnost (potřebné pro vyhodnocení dopadu na posuzovanou věc) mezi řízením skončeným rozsudkem ze dne 3. března 2016 a aktuálním řízením v této věci.

121. K objektivní totožnosti:

– Precedentní žaloba se týkala rozhodnutí Banca d'Italia a IVASS č. 976145/14 ze dne 7. října 2014, které obsahovalo prohlášení, že S. Berlusconi nesplňoval požadavek týkající se dobré pověsti stanovený ve vztahu k majitelům kvalifikovaných účastnických podílů v podnicích, jejichž předmětem činnosti je finanční zprostředkování;

– Současné řízení se týká legality návrhu Banca d'Italia (posléze převzatého Rozhodnutím ECB z roku 2016), jímž odmítla nabytí kvalifikované účasti ve SpA Banco Mediolanum, které S. Berlusconi realizoval nepřímo prostřednictvím společnosti Fininvest. Důvodem odmítnutí má svůj základ v pravomocném odsouzení k trestu odnětí svobody na čtyři roky za daňový podvod, na něž se odvolával rozsudek Consiglio di Stato (Státní rada). Banca d'Italia však stejně jako ECB hodnotily také další, doplňující elementy, z nichž některé jsou pozdějšího data, než byl rozsudek ze dne 3. března 2016, aby dospěly k závěru, že požadavek dobré pověsti nabyvatelů nebyl splněn [69].

122. K subjektivní totožnosti:

– ECB se neúčastnila – ani se nemohla účastnit – řízení, ve kterém byl vynesen rozsudek ze dne 3. března 2016, kdežto v posuzovaném řízení je její úloha klíčová;

– rozhodnutí ECB z roku 2016 zdůrazňuje nedostatek dobré pověsti nabyvatelů, které se týká nejen „ovládajícího akcionáře a nepřímého nabyvatele, S. Berlusconiho, nýbrž také dalšího člena správní rady a člena dozorčí rady SpA Fininvest, jakož i samotné společnosti Fininvest“ [70].

123. Kromě toho nabytí kvalifikovaných účastí jsou různého druhu, dopadající právní úprava se liší a řízení se změnilo tak, že rozhodnutí teď přísluší výhradně ECB.

124. Není-li tedy objektivní ani subjektivní totožnosti mezi řízením rozhodnutým pravomocným rozsudkem Consiglio di Stato (Státní rada) ze dne 3. března 2016 a řízením právě probíhajícím, lze jen těžko přijmout použití zásady věci rozsouzené.

125. A úplně nakonec, dvojnásob podpůrně [konstatuji], že zásady věci rozsouzené se nelze dovolávat za účelem zajištění výkonu takových rozsudků, které byly vyneseny při jasném porušení norem unijního práva [71], jako jsou ty, které by mohly zasahovat do výlučné pravomoci ECB schvalovat nabytí kvalifikovaných účastí [v úvěrových institucích].

69 – ECB v bodě 2.2.1 Rozhodnutí z roku 2016 zmiňovala trestní řízení nebo jiná sankční řízení, probíhající nebo již s odsuzujícím výsledkem, některá definitivní a jiná ne, vedená proti pánům Ubaldo Livolsimu, Ferdinandu Superti Furgovi a Silviovi Berlusconimu, jakož i proti společnosti Fininvest, aby pak prohlásila, že nabyvatelé kvalifikovaných účastnických podílů nesplňují požadavek dobré pověsti jak podle italských právních předpisů, tak podle norem Unie, které byly aplikovány podle Společných obecných pokynů EBA, EIOPA a ESMA k obezřetnostnímu posuzování nabývání nebo zvyšování kvalifikovaných účastí ve finančním sektoru.

70 – Bod 2.2.2. *in fine* rozhodnutí ECB z roku 2016.

71 – V rozsudku ze dne 18. července 2007, Lucchini (C-119/05, EU:C:2007:434), Soudní dvůr v zásadě vyslovil, že právo Unie brání použití takové normy vnitrostátního práva, jako je článek 2909 italského občanského zákoníku, které zakotvuje zásadu překážky věci pravomocně rozsouzené, takovým způsobem, který znemožňuje zpětné odebrání státní podpory získané porušením unijního práva, jehož neslučitelnost se společným trhem byla potvrzena konečným rozhodnutím Evropské komise (rozsudky ze dne 3. září 2009, Fallimento Olimpiclub, C-2/08, EU:C:2009:506, bod 25; a ze dne 10. července 2014, Impresa Pizarotti, C-213/13, EU:C:2014:2067, bod 61; a ze dne 11. listopadu 2015, Klausner Holz Niedersachsen, C-505/14, EU:C:2015:742, bod 45).

IV. Závěry

126. Ve světle předcházejících úvah navrhuji, aby Soudní dvůr odpověděl na předběžné otázky Consiglio di Stato (Státní rada, Itálie) následujícím způsobem:

„1) Článek 263 SFEU ve vazbě na články 4 odst. 1 písm. c) a 15 nařízení Rady (EU) č. 1024/2013 ze dne 15. října 2013, kterým se Evropské centrální bance svěřují zvláštní úkoly týkající se politik, které se vztahují k obezřetnostnímu dohledu nad úvěrovými institucemi, a s články 85, 86 a 87 nařízení Evropské centrální banky (EU) č. 468/2014 ze dne 16. dubna 2014, kterým se stanoví rámec spolupráce Evropské centrální banky s vnitrostátními příslušnými orgány a vnitrostátními pověřenými orgány v rámci jednotného mechanismu dohledu:

– svěřuje Soudnímu dvoru Evropské unie výlučnou pravomoc ke kontrole legality aktů přijatých v rámci řízení, která jsou upravena ve zmíněných článcích obou nařízení a vedou se za účelem schválení nabytí a zvýšení kvalifikovaných účastí v bankovních institucích, a

– brání tomu, aby vnitrostátní soudy vykonávaly kontrolu legality aktů, jimiž se řízení zahajuje, pokynů a návrhů rozhodnutí, přijatých vnitrostátními příslušnými orgány v rámci tohoto řízení, v němž konečné rozhodnutí přísluší ECB.

2) Nedostatek pravomoci vnitrostátních soudů ke kontrole legality aktů přijatých ve zmíněném řízení nelze změnit (zhojit) podáním žaloby na neplatnost (*giudizio di ottemperanza*), a v ní se pak dovolávat tvrzeného porušení nebo obcházení zásady věci rozsouzené ze strany orgánu veřejné moci v souvislosti s předchozím rozsudkem vnitrostátního soudu.“