Zbierka súdnych rozhodnutí

NÁVRHY GENERÁLNEJ ADVOKÁTKY
JULIANE KOKOTT
prednesené 25. mája 2023[1]

Veci C-750/21 P a C-256/22 P

Pilatus Bank plc
proti

Európskej centrálnej banke (ECB)

„Hospodárska a menová politika – Jednotný mechanizmus dohľadu – Nariadenie Rady (EÚ) č. 1024/2013 – Osobitné úlohy dohľadu zverené ECB – Rozhodnutie o odňatí povolenia na začatie činnosti úverovej inštitúcie – Obvinenie hlavného akcionára v tretej krajine – Požiadavka dobrej povesti – Vnímanie dobrej povesti trhom – Nariadenie o blokovaní č. 2271/96 – Účinný výkon práva na obhajobu prostredníctvom právneho zástupcu – Pripísanie prípravných aktov vnútroštátnych orgánov ECB – Účinná súdna ochrana – Články 41 a 47 Charty“

Obsah

I. Úvod . . . 3

II. Právny rámec . . . 4

A. Nariadenie Rady (EÚ) č. 1024/2013 . . . 4

B. Nariadenie Rady (EÚ) č. 575/2013 . . . 9

C. Nariadenie (EÚ) č. 468/2014 . . . 9

D. Smernica 2013/36/EÚ . . . 9

E. Spoločné usmernenia európskych orgánov dohľadu nad bankami, poisťovňami a obchodovaním s cennými papiermi (EBA, EIOPA a ESMA) o obozretnom posudzovaní nadobudnutí a zvyšovaní kvalifikovaných účastí vo finančnom sektore . . . 12

III. Okolnosti predchádzajúce sporu . . . 13

[1] Jazyk prednesu: nemčina.

A. Skutkový stav . . . 13

B. Napadnuté uznesenie (vec C-750/21 P) . . . 15

C. Napadnutý rozsudok (vec C-256/22 P) . . . 15

IV. Konanie na Súdnom dvore a návrhy účastníkov konania . . . 17

V. Posúdenie . . . 18

A. Účinný výkon práva na obhajobu v rámci zmiešaného správneho konania o odňatí povolenia . . . 18

1. Úvodné pripomienky . . . 18

2. Pripísanie porušenia práva na obhajobu a účinná súdna ochrana v rámci zmiešaného správneho konania . . . 19

a) Výlučná právomoc Súdneho dvora . . . 20

b) Pripísanie vnútroštátnych prípravných aktov ECB . . . 20

c) Nesprávne právne posúdenie v napadnutom rozsudku a účinná obhajoba práv zo strany právneho zástupcu banky . . . 21

3. Predbežný záver . . . 23

a) Vec C-256/22 P . . . 23

b) Vec C-750/21 P . . . 23

B. Rozsah právomocí ECB v oblasti dohľadu . . . 24

1. Prvý odvolací dôvod vo veci C-256/22 P: Porušenie článku 14 ods. 5 nariadenia č. 1024/2013 . . . 25

2. Druhý odvolací dôvod vo veci C-256/22 P: Nesprávny výklad pojmu dobrá povesť podľa článku 23 ods. 1 smernice 2013/36 . . . 28

a) Argumentácia odvolateľky . . . 28

b) Zamietnutie Všeobecným súdom . . . 29

c) Pojem dobrá povesť v článku 23 ods. 1 smernice 2013/36 . . . 30

d) Procesné a dôkazné požiadavky na preukázanie nedostatku dobrej povesti a z toho vyplývajúceho rizika . . . 32

e) Význam nariadenia o blokovaní č. 2271/96 . . . 33

3. Tretí odvolací dôvod vo veci C-256/22 P: Nesprávne právne posúdenie Všeobecným súdom, najmä neprimeranosť odňatia povolenia . . . 34

4. Prvý odvolací dôvod vo veci C-750/21 P: ostatné výhrady 35

5. Predbežný záver a trovy konania 36

a) Vec C-750/21 P 36

b) Vec C-256/22 P 37

VI. Návrh 37

A. Vec C-750/21 P 37

B. Vec C-256/22 P 38

I. Úvod

1. Obe prejednávané veci síce nie sú formálne spojené, týkajú sa však tých istých účastníkov konania a toho istého správneho konania. Toto správne konanie viedlo k tomu, že Európska centrálna banka (ďalej len „ECB“) odňala odvolateľke Pilatus Bank plc povolenie na výkon činnosti úverovej inštitúcie (ďalej len „povolenie“).

2. V oboch týchto veciach navyše vznikajú rovnaké zásadné otázky. Na jednej strane je potrebné objasniť, či ECB musí z titulu svojich nadradených právomocí v oblasti dohľadu a rozhodovania niesť zodpovednosť za dodržiavanie práva úverovej inštitúcie na obhajobu v dôsledku toho, že sa jej pripíšu zásadné procesné vady vo vnútroštátnej časti (zmiešaného) správneho konania. Na druhej strane je v tejto súvislosti potrebné preskúmať, či úverová inštitúcia, nad ktorou príslušný vnútroštátny orgán stanoví osobitný dohľad, resp. správu, môže toto právo na obhajobu a svoje právo na podanie žaloby v súvislosti s (hroziacim) odňatím tohto povolenia vykonávať v plnom rozsahu prostredníctvom právneho zástupcu vymenovaného jej predstavenstvom.

3. Okrem toho v oboch veciach ide všeobecne o rozsah právomocí ECB v oblasti dohľadu podľa pravidiel jednotného mechanizmu dohľadu.[2] V tejto súvislosti je potrebné preskúmať, či a v akom rozsahu možno prípravné akty príslušných vnútroštátnych orgánov pripísať ECB, či a v akom rozsahu ich ECB musí preskúmať z hľadiska ich zákonnosti a či sú spolu s rozhodnutím ECB, ktorým sa ukončuje konanie, preskúmateľné súdmi Únie.

4. Vo veci C-256/22 P vzniká dodatočná zásadná otázka týkajúca sa podmienok, za ktorých je možné odňať povolenie na začatie činnosti úverovej inštitúcie na základe neexistencie alebo zániku „dobrej povesti“ hlavného akcionára úverovej inštitúcie. Výklad tohto neurčitého hodnotiaceho kritéria je predmetom judikatúry Súdneho dvora po prvýkrát.

[2] Článok 2 bod 9 nariadenia Rady (EÚ) č. 1024/2013 z 15. októbra 2013, ktorým sa Európska centrálna banka poveruje osobitnými úlohami, pokiaľ ide o politiky týkajúce sa prudenciálneho dohľadu nad úverovými inštitúciami (Ú. v. EÚ L 287, 2013, s. 63).

II. Právny rámec

A. Nariadenie Rady (EÚ) č. 1024/2013

5. V odôvodneniach 16, 20 a 21 nariadenia č. 1024/2013 je uvedené:

„(16) Bezpečnosť a zdravie veľkých úverových inštitúcií majú rozhodujúci význam pre zaistenie stability finančného systému. Nedávne skúsenosti však ukázali, že finančnú stabilitu môžu ohroziť aj menšie úverové inštitúcie. ECB by preto mala byť schopná vykonávať úlohy dohľadu vo vzťahu ku všetkým úverovým inštitúciám s povolením udeleným v zúčastnených členských štátoch, ako aj vo vzťahu k pobočkám usadeným v týchto členských štátoch.

…

(20) Predchádzajúce udelenie povolenia na začatie činnosti úverových inštitúcií predstavuje kľúčový prudenciálny spôsob, ako zabezpečiť, aby tieto činnosti vykonávali len subjekty so zdravým hospodárskym základom, organizáciou schopnou vyrovnávať sa s osobitnými rizikami spojenými s prijímaním vkladov a poskytovaním úverov a s vhodnými riaditeľmi. ECB by preto mala prináležať úloha udeľovať povolenia úverovým inštitúciám, ktoré sa idú usadiť v zúčastnenom členskom štáte a mala by byť zodpovedná za odoberanie povolení s výhradou osobitných mechanizmov zohľadňujúcich úlohu vnútroštátnych orgánov.

(21) Okrem podmienok stanovených v práve Únie, ktoré sa vzťahujú na udeľovanie povolení úverovým inštitúciám a prípady odoberania takýchto povolení, môžu členské štáty v súčasnosti stanovovať aj ďalšie podmienky pre udeľovanie povolení a prípady ich odoberania. ECB by preto mala vykonávať svoju úlohu v súvislosti s udeľovaním povolenia úverovým inštitúciám a odoberaním povolení v prípade nesúladu s vnútroštátnym právom na návrh relevantného príslušného vnútroštátneho orgánu, ktorý posudzuje súlad s príslušnými podmienkami upravenými vo vnútroštátnom práve.

6. V článku 1 nariadenia č. 1024/2013 je pod nadpisom „Predmet úpravy a rozsah pôsobnosti“ stanovené:

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

Inštitúcie uvedené v článku 2 ods. 5 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2013/36/EÚ z 26. júna 2013 o prístupe k činnosti úverových inštitúcií a prudenciálnom dohľade nad úverovými inštitúciami a investičnými spoločnosťami[3] sa z úloh dohľadu, ktorými je ECB poverená v súlade s článkom 4 tohto nariadenia, vylučujú. Rozsah úloh ECB v oblasti dohľadu sa obmedzuje na prudenciálny dohľad nad úverovými inštitúciami podľa tohto nariadenia. Týmto nariadením sa ECB nepoveruje žiadnymi ďalšími úlohami dohľadu, ako sú napríklad úlohy súvisiace s prudenciálnym dohľadom nad centrálnymi protistranami.

[3] Ú. v. EÚ L 176, 2013, s. 338.

ECB pri plnení svojich úloh podľa tohto nariadenia a bez toho, aby bol dotknutý cieľ zaistiť bezpečnosť a zdravie úverových inštitúcií, berie plný ohľad na jednotlivé typy, podnikateľské modely a veľkosť úverových inštitúcií.

Žiadny členský štát alebo skupina členských štátov ako miesto poskytovania bankových alebo finančných služieb v akejkoľvek mene nesmie byť priamo alebo nepriamo diskriminovaná činnosťou, návrhom alebo politikou ECB.

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

Týmto nariadením nie sú dotknuté ani povinnosti a právomoci príslušných alebo určených orgánov zúčastnených členských štátov, ktoré sa na ne vzťahujú, pokiaľ ide o uplatňovanie makroprudenciálnych nástrojov, ktoré nie sú stanovené v príslušných aktoch Únie.“

7. V článku 2 bodoch 2, 3 a 9 nariadenia č. 1024/2013 je stanovené toto vymedzenie pojmov:

„2. ‚príslušný vnútroštátny orgán‘ je príslušný vnútroštátny orgán určený zúčastneným členským štátom v súlade s nariadením Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 575/2013 z 26. júna 2013 o prudenciálnych požiadavkách na úverové inštitúcie a investičné spoločnosti[4] a smernicou 2013/36/EÚ;

3. ‚úverová inštitúcia‘ je úverová inštitúcia v zmysle vymedzenia v článku 4 ods. 1 bode 1 nariadenia (EÚ) č. 575/2013;

…

9. ‚jednotný mechanizmus dohľadu‘ (JMD) je systém finančného dohľadu pozostávajúci z Európskej centrálnej banky a príslušných vnútroštátnych orgánov zúčastnených členských štátov, ako sa uvádza v článku 6 tohto nariadenia.“

8. V článku 4 nariadenia č. 1024/2013 sú vymedzené úlohy, ktorými je ECB poverená, okrem iného takto:

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

a) udeľovať povolenia úverovým inštitúciám a odoberať povolenia úverovým inštitúciám s výhradou článku 14;

…

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

4 Ú. v. EÚ L 176, 2013, s. 1.

explicitne ponúkajú členským štátom rôzne možnosti, ECB uplatňuje aj vnútroštátne právne predpisy, ktorými sa tieto možnosti vykonávajú.“

9. V článku 6 nariadenia č. 1024/2013 je okrem iného stanovené:

„1. ECB vykonáva svoje úlohy v rámci jednotného mechanizmu dohľadu zloženého z ECB a príslušných vnútroštátnych orgánov. ECB zodpovedá za účinné a konzistentné fungovanie jednotného mechanizmu dohľadu.

…

4. Vo vzťahu k úlohám vymedzeným v článku 4 s výnimkou jeho odseku 1 písm. a) a c) zodpovedá ECB za úlohy, ktoré sa uvádzajú v odseku 5 tohto článku, a príslušné vnútroštátne orgány zodpovedajú za úlohy, ktoré sa uvádzajú v odseku 6 tohto článku, a to v rámci a s výhradou postupov uvedených v odseku 7 tohto článku, súvisiace s dohľadom nad tými úverovými inštitúciami, finančnými holdingovými spoločnosťami alebo zmiešanými finančnými holdingovými spoločnosťami, alebo pobočkami usadenými v zúčastnených členských štátoch, ktoré sú pobočkami úverových inštitúcií usadených v nezúčastnených členských štátoch:

– ktoré sú na konsolidovanom základe menej významné, a to na najvyššej úrovni konsolidácie v rámci zúčastnených členských štátov, alebo individuálne v osobitných prípadoch pobočiek usadených v zúčastnených členských štátoch, ktoré sú pobočkami úverových inštitúcií usadených v nezúčastnených členských štátoch. Významnosť sa posudzuje na základe týchto kritérií:

  i) veľkosť;

  ii) dôležitosť pre hospodárstvo Únie alebo ktoréhokoľvek zúčastneného členského štátu;

  iii) významnosť cezhraničných činností.

  Čo sa týka prvého pododseku, úverová inštitúcia alebo finančná holdingová spoločnosť alebo zmiešaná holdingová spoločnosť sa nepovažuje za menej významnú, pokiaľ si to nevyžadujú osobitné okolnosti, ktoré sa vymedzia v metodike, keď je splnená ktorákoľvek z týchto podmienok:

  i) celková hodnota jej aktív prevyšuje 30 miliárd EUR;

  ii) pomer jej celkových aktív k HDP zúčastneného členského štátu, v ktorom je usadená, prevyšuje 20 %, ak celková hodnota jej aktív nie je nižšia ako 5 miliárd EUR;

  iii) ECB v nadväznosti na oznámenie príslušného vnútroštátneho orgánu, že takúto inštitúciu považuje za významnú pre domáce hospodárstvo, prijme rozhodnutie, v ktorom na základe svojho komplexného posúdenia, vrátane posúdenia súvahy, potvrdí význam tejto inštitúcie.

ECB môže z vlastnej iniciatívy považovať inštitúciu za významnú aj vtedy, ak vo viac ako jednom zúčastnenom členskom štáte založila bankové dcérske spoločnosti a jej cezhraničné aktíva alebo pasíva predstavujú významnú časť jej celkových aktív alebo pasív za podmienok stanovených v metodike.

Tie, pre ktoré sa priamo požadovala alebo získala verejná finančná pomoc z ENFS alebo ESM, sa za menej významné nepovažujú.

Bez ohľadu na vyššie uvedené pododseky vykonáva ECB úlohy, ktorými sa poveruje týmto nariadením, voči trom najvýznamnejším úverovým inštitúciám v každom zo zúčastnených členských štátov, pokiaľ si to osobitné okolnosti nevyžadujú inak.

5. Pokiaľ ide o úverové inštitúcie uvedené v odseku 4 a v rámci vymedzenom v odseku 7:

a) ECB vydáva nariadenia, usmernenia alebo všeobecné pokyny určené príslušným vnútroštátnym orgánom, na základe ktorých sa vykonávajú úlohy vymedzené v článku 4 s výnimkou jeho ods. 1 písm. a) a c) a príslušné vnútroštátne orgány prijímajú rozhodnutia o dohľade.

Takéto pokyny sa môžu týkať osobitných právomocí uvedených v článku 16 ods. 2 v súvislosti so skupinami alebo kategóriami úverových inštitúcií na účely zabezpečenia súladu výsledkov dohľadu v rámci jednotného mechanizmu dohľadu.

b) ak je to nevyhnutné na zabezpečenie jednotného uplatňovania vysokej úrovne dohľadu, ECB môže kedykoľvek z vlastnej iniciatívy po konzultácii s príslušnými vnútroštátnymi orgánmi alebo na žiadosť príslušného vnútroštátneho orgánu rozhodnúť o tom, že sama priamo uplatní všetky príslušné právomoci vo vzťahu k jednej alebo viacerým úverovým inštitúciám uvedeným v odseku 4, a to aj v prípade, keď sa finančná pomoc požadovala alebo získala nepriamo z ENFS alebo ESM;

…“

10. Článok 9 ods. 1 a 2 nariadenia č. 1024/2013 znie:

„ECB sa výlučne na účely vykonávania úloh, ktorými sa poveruje na základe článku 4 ods. 1 a 2 a článku 5 ods. 2, považuje podľa potreby za príslušný alebo určený orgán v zúčastnených členských štátoch, ako sa ustanovuje v príslušnom práve Únie.

Na tie isté výlučné účely má ECB všetky právomoci a povinnosti stanovené v tomto nariadení. Taktiež má všetky právomoci a povinnosti, ktoré majú podľa príslušného práva Únie príslušné a určené orgány, ak sa v tomto nariadení neustanovuje inak. ECB má predovšetkým právomoci uvedené v oddieloch 1 a 2 tejto kapitoly.

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

2. ECB vykonáva svoje právomoci uvedené v odseku 1 tohto článku v súlade s aktmi uvedenými v článku 4 ods. 3 prvom pododseku. Pri vykonávaní svojich príslušných právomocí v oblasti dohľadu a vyšetrovacích právomocí ECB a príslušné vnútroštátne orgány úzko spolupracujú.“

11. V článku 14 nariadenia č. 1024/2013 je pod nadpisom „Povolenie“ stanovené:

„1. Každá žiadosť o povolenie začatia činnosti úverovej inštitúcie, ktorá sa má usadiť v zúčastnenom členskom štáte, sa predkladá príslušným vnútroštátnym orgánom členského štátu, v ktorom sa má úverová inštitúcia usadiť v súlade s požiadavkami stanovenými v príslušnom vnútroštátnom práve.

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

3. Návrh rozhodnutia sa považuje za prijatý zo strany ECB, pokiaľ ECB nevznesie námietku v maximálnej lehote desiatich pracovných dní, ktorú možno v riadne odôvodnených prípadoch raz predĺžiť v rovnakej dĺžke. ECB vznesie námietku proti návrhu rozhodnutia len v tom prípade, ak nie sú splnené podmienky na udelenie povolenia stanovené v príslušnom práve Únie. Dôvody zamietnutia písomne oznámi.

4. Rozhodnutie prijaté v súlade s odsekmi 2 a 3 oznámi príslušný vnútroštátny orgán žiadateľovi o povolenie.

5. ECB môže, s výhradou odseku 6, v prípadoch stanovených v príslušnom práve Únie odňať povolenie zo svojej vlastnej iniciatívy po konzultácii s príslušným vnútroštátnym orgánom zúčastneného členského štátu, v ktorom je úverová inštitúcia usadená, alebo na návrh takého príslušného vnútroštátneho orgánu. Týmito konzultáciami sa predovšetkým zabezpečuje, aby ECB pred prijatím rozhodnutia o odňatí povolenia poskytla vnútroštátnym orgánom dostatok času na to, aby rozhodli o nevyhnutných nápravných opatreniach vrátane prípadných opatrení na riešenie krízových situácií, a tieto opatrenia zohľadní [a tieto opatrenia zohľadnila – *neoficiálny preklad*].

Ak sa príslušný vnútroštátny orgán, ktorý navrhol udeliť povolenie v súlade s odsekom 1, domnieva, že sa povolenie musí odňať v súlade s príslušným vnútroštátnym právom, predloží na tieto účely návrh ECB. ECB v takom prípade prijme rozhodnutie o navrhovanom odňatí, pričom v plnej miere zohľadní odôvodnenie odňatia predložené príslušným vnútroštátnym orgánom.

6. Pokiaľ vnútroštátne orgány budú naďalej príslušné na riešenie krízových situácií úverových inštitúcií v prípadoch, keď dospejú k záveru, že odňatie povolenia by nepriaznivo ovplyvnilo primerané riešenie krízových situácií alebo vykonávanie opatrení nevyhnutných na riešenie krízových situácií alebo na zachovanie finančnej stability, náležitým spôsobom oznámia ECB svoje námietky, pričom podrobne vysvetlia, aký nepriaznivý vplyv by odňatie mohlo spôsobiť. V týchto prípadoch sa ECB zdrží krokov vedúcich k odňatiu na obdobie, ktoré sa dohodne spoločne s vnútroštátnymi orgánmi. ECB môže predĺžiť uvedené obdobie, ak sa domnieva, že sa dosiahol dostatočný pokrok. Ak však ECB v odôvodnenom rozhodnutí dospeje k záveru, že vnútroštátne orgány nevykonali primerané opatrenia nevyhnutné na zachovanie finančnej stability, bezodkladne sa uplatní odňatie povolenia.“

B. Nariadenie Rady (EÚ) č. 575/2013

12. Odôvodnenie 5 nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 575/2013 z 26. júna 2013 o prudenciálnych požiadavkách na úverové inštitúcie a investičné spoločnosti a o zmene nariadenia (EÚ) č. 64[8]/2012 [5] znie:

„Toto nariadenie a smernica 2013/36/EÚ by mali spoločne tvoriť právny rámec upravujúci prístup k činnosti, rámec dohľadu a prudenciálne pravidlá pre úverové inštitúcie a investičné spoločnosti (ďalej len ‚inštitúcie‘). Preto by sa toto nariadenie malo vykladať spoločne s uvedenou smernicou.“

13. V článku 4 ods. 1 bodoch 1 a 42 sú stanovené tieto vymedzenia pojmov:

„Na účely tohto nariadenia sa uplatňujú tieto vymedzenia pojmov:

1) ‚úverová inštitúcia‘ je spoločnosť, ktorej predmetom činnosti je prijímanie vkladov alebo iných návratných peňažných prostriedkov od verejnosti a poskytovanie úverov na vlastný účet;

…

42) ‚povolenie‘ je nástroj, ktorý vydali orgány v akejkoľvek podobe a prostredníctvom ktorého sa udeľuje oprávnenie na podnikanie;

…“

C. Nariadenie (EÚ) č. 468/2014

14. V článku 27 ods. 1 nariadenia Európskej centrálnej banky (EÚ) č. 468/2014 zo 16. apríla 2014 o rámci pre spoluprácu v rámci jednotného mechanizmu dohľadu medzi Európskou centrálnou bankou, príslušnými vnútroštátnymi orgánmi a určenými vnútroštátnymi orgánmi (nariadenie o rámci JMD) [6] je pod nadpisom „Zastúpenie účastníka“ stanovené:

„Účastník môže byť zastúpený svojim právnym alebo štatutárnym zástupcom alebo akýmkoľvek iným zástupcom povereným na základe písomného splnomocnenia vykonávať určitý alebo všetky úkony súvisiace s postupom ECB vo veci dohľadu.“

D. Smernica 2013/36/EÚ

15. V článku 1 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2013/36/EÚ z 26. júna 2013 o prístupe k činnosti úverových inštitúcií a prudenciálnom dohľade nad úverovými inštitúciami a investičnými spoločnosťami, o zmene smernice 2002/87/ES a o zrušení smerníc 2006/48/ES a 2006/49/ES [7] je stanovené:

„Touto smernicou sa ustanovujú pravidlá týkajúce sa:

a) prístupu k činnosti úverových inštitúcií a investičných spoločností (ďalej spolu len ‚inštitúcie‘);

5 Ú. v. EÚ L 176, 2013, s. 1.

6 Ú. v. EÚ L 141, 2014, s. 1.

7 Ú. v. EÚ L 176, 2013, s. 338.

b) právomocí v oblasti dohľadu a nástrojov prudenciálneho dohľadu nad inštitúciami vykonávaného príslušnými orgánmi;

c) prudenciálneho dohľadu nad inštitúciami vykonávaného príslušnými orgánmi spôsobom, ktorý je v súlade s pravidlami ustanovenými v nariadení (EÚ) č. 575/2013;

d) požiadaviek na uverejňovanie pre príslušné orgány v oblasti prudenciálnej regulácie a dohľadu nad inštitúciami.“

16. V článku 8 ods. 1 smernice 2013/36 je pod nadpisom „Udeľovanie povolení“ uvedené:

„Členské štáty požadujú od úverových inštitúcií, aby pred začatím svojej činnosti získali potrebné povolenie. Bez toho, aby boli dotknuté články 10 až 14, stanovia požiadavky na udelenie tohto povolenia a oznámia ich EBA.“

17. V článku 9 ods. 1 tejto smernice je pod nadpisom „Zákaz podnikania v oblasti prijímania vkladov a iných návratných zdrojov od verejnosti pre osoby alebo podniky, ktoré nie sú úverovými inštitúciami“ uvedené:

„Členské štáty zakážu osobám alebo podnikom, ktoré nie sú úverovými inštitúciami, podnikať v oblasti prijímania vkladov a iných návratných zdrojov od verejnosti.“

18. V článku 14 smernice 2013/36 s nadpisom „Akcionári a spoločníci“ je v odseku 2 stanovené:

„Príslušné orgány odmietnu udeliť povolenie na začatie činnosti úverovej inštitúcie, ak po zohľadnení potreby zabezpečiť zdravé a obozretné riadenie úverovej inštitúcie nie sú presvedčené o vhodnosti akcionárov alebo spoločníkov, najmä vtedy, ak nie sú splnené kritériá stanovené v článku 23 ods. 1 Uplatňuje sa článok 23 ods. 2 a 3 a článok 24.“

19. Článok 18 smernice 2013/36 s názvom „Odňatie povolenia“ znie takto:

„Príslušné orgány odnímu povolenie udelené úverovej inštitúcii len v prípadoch, ak takáto úverová inštitúcia:

a) nevyužije povolenie do 12 mesiacov, výslovne sa vzdá povolenia alebo prestane podnikať počas obdobia presahujúceho šesť mesiacov, ak dotknutý členský štát neustanovil, že v takom prípade platnosť povolenia zaniká;

b) získala povolenie na základe nepravdivých vyhlásení alebo iným neregulárnym spôsobom;

c) prestala spĺňať podmienky, na základe ktorých bolo povolenie udelené;

d) už nespĺňa prudenciálne požiadavky stanovené v tretej, štvrtej alebo šiestej časti nariadenia (EÚ) č. 575/2013 alebo uložené podľa článku 104 ods. 1 písm. a) alebo článku 105 tejto smernice, alebo sa už nedá spoliehať na to, že bude plniť svoje záväzky voči veriteľom, a najmä už neposkytuje záruku na aktíva, ktoré jej zverili držitelia vkladov;

e) nastal jeden z iných prípadov, v ktorých sa odňatie povolenia stanovuje vo vnútroštátnych právnych predpisoch; alebo

f) poruší jedno z ustanovení uvedených v článku 67 ods. 1“

20. V článku 23 ods. 1 a 2 smernice 2013/36 je stanovené:

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

a) dobrá povesť navrhovaného nadobúdateľa;

b) dobrá povesť, vedomosti, zručnosti a skúsenosti ako sa uvádza v článku 91 ods. 1 každého člena riadiaceho orgánu a každého člena vrcholového manažmentu, ktorý bude riadiť činnosť úverovej inštitúcie v dôsledku navrhovaného nadobudnutia;

c) finančné zdravie navrhovaného nadobúdateľa, najmä v súvislosti s druhom činnosti vykonávanej a plánovanej v úverovej inštitúcii, v prípade ktorej sa nadobudnutie navrhuje;

d) skutočnosť, či úverová inštitúcia bude schopná plniť prudenciálne požiadavky na základe tejto smernice a nariadenia (EÚ) č. 575/2013 a prípadne iného práva Únie, najmä smerníc 2002/87/ES a 2009/110/ES, a či bude schopná v ich plnení pokračovať, a najmä, či skupina, ktorej súčasťou sa stane, má takú štruktúru, ktorá umožňuje vykonávať účinný dohľad, účinne vymieňať informácie medzi príslušnými orgánmi a určiť rozdelenie zodpovednosti medzi príslušné orgány;

e) skutočnosť, či existuje dôvodné podozrenie, že v súvislosti s navrhovaným nadobudnutím dochádza alebo došlo k praniu špinavých peňazí alebo financovaniu terorizmu alebo k pokusom o páchanie týchto trestných činov v zmysle článku 1 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2005/60/ES z 26. októbra 2005 o predchádzaní využívania finančného systému na účely prania špinavých peňazí a financovania terorizmu [8] alebo že by sa navrhovaným nadobudnutím mohlo zvýšiť riziko ich spáchania.

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

[8] Ú. v. EÚ L 309, 2005, s. 15.

E. Spoločné usmernenia európskych orgánov dohľadu nad bankami, poisťovňami a obchodovaním s cennými papiermi (EBA, EIOPA a ESMA) o obozretnom posudzovaní nadobudnutí a zvyšovaní kvalifikovaných účastí vo finančnom sektore

21. V spoločných usmerneniach európskych orgánov dohľadu nad bankami, poisťovňami a obchodovaním s cennými papiermi (EBA, EIOPA a ESMA) o obozretnom posudzovaní nadobudnutí a zvyšovaní kvalifikovaných účastí vo finančnom sektore (ďalej len „spoločné usmernenia“) je v časti s názvom „10. Dobrá povesť navrhovaného nadobúdateľa – prvé kritérium posudzovania“ stanovené okrem iného toto:

„10.1 Posúdenie dobrej povesti navrhovaného nadobúdateľa sa má vzťahovať na dva prvky:

a) jeho integritu a

b) jeho odbornú spôsobilosť.

…

10.9 Navrhovaný nadobúdateľ sa má považovať za osobu, ktorá má dobrú povesť, ak neexistuje spoľahlivý dôkaz o opaku a cieľový orgán dohľadu nemá žiadny dôvod na oprávnené pochybnosti o jeho dobrej povesti. Pri posudzovaní by sa mali zohľadniť všetky relevantné dostupné informácie bez toho, aby boli dotknuté obmedzenia vyplývajúce z vnútroštátneho práva, a bez ohľadu na to, v ktorej krajine sa všetky relevantné udalosti odohrávajú.

…

10.13 Osobitne sa majú zohľadniť nasledujúce faktory, ktoré môžu spochybňovať integritu navrhovaného nadobúdateľa:

a) usvedčenie z trestného činu alebo trestné stíhanie, a to najmä:

   i. akékoľvek prečiny podľa právnych predpisov, ktorými sa riadi banková, finančná činnosť, činnosť v oblasti cenných papierov a poistenia, alebo ktoré sa týkajú trhov s cennými papiermi alebo cenných papierov, alebo platobných nástrojov,

   ii. prečiny nečestnosti, podvodu alebo finančnej trestnej činnosti vrátane prania špinavých peňazí a financovania terorizmu, manipulácie trhu, obchodovania s využitím dôverných informácií, úžery a korupcie,

   iii. porušenia daňových predpisov,

   iv. ostatné prečiny podľa právnych predpisov vzťahujúcich sa na spoločnosti, konkurz, insolventnosť alebo ochranu spotrebiteľa,

b) všetky relevantné zistenia z kontrol na mieste a administratívnych kontrol, z vyšetrovaní alebo opatrení na presadzovanie v rozsahu, v ktorom sa týkajú navrhovaného nadobúdateľa buď priamo, alebo nepriamo, prostredníctvom jeho vlastníctva alebo kontroly, a uloženie akýchkoľvek správnych sankcií za nedodržanie ustanovení, ktorými sa riadia bankové, finančné činnosti, činnosti v oblasti cenných papierov alebo poistenia, alebo činnosti týkajúce sa trhov

s cennými papiermi, cenných papierov alebo platobných nástrojov, alebo akýchkoľvek právnych predpisov a regulácie finančných služieb, alebo iné záležitosti uvedené v pododseku a),

c) relevantné opatrenia na presadzovanie zo strany iných regulačných alebo profesijných orgánov pre nedodržiavanie príslušných ustanovení a

d) všetky ostatné informácie z dôveryhodných a spoľahlivých zdrojov, ktoré sú v tomto kontexte relevantné. Pri posudzovaní toho, či sú informácie z iných zdrojov dôveryhodné a spoľahlivé, príslušné orgány majú zvážiť aj rozsah, v ktorom je zdroj verejný a dôveryhodný, rozsah, v ktorom sú informácie poskytnuté z niekoľkých nezávislých zdrojov s dobrou povesťou a konzistentné v priebehu času a či existujú primerané dôvody domnievať sa, že sú nepravdivé.

…

10.16 Cieľové orgány dohľadu majú posúdiť relevantnosť týchto situácii individuálne s uznaním toho, že charakteristika každej situácie môže byť viac či menej závažná a niektoré situácie môžu byť významné, ak sú posúdené spoločne, aj keď každá z nich samostatne nemusí byť významná.“

III. Okolnosti predchádzajúce sporu

A. Skutkový stav

22. Žalobkyňa v prvostupňovom konaní a odvolateľka v oboch prejednávaných veciach, Pilatus Bank plc, je menej významnou úverovou inštitúciou so sídlom na Malte, ktorá podlieha priamemu prudenciálnemu dohľadu zo strany Malta Financial Services Authority (MFSA, Maltský úrad pre finančné služby). Druhá žalobkyňa v prvostupňovom konaní vo veci T-27/19, Pilatus Holding Ltd, nie je účastníkom odvolacích konaní.

23. Podľa tlačovej správy, ktorú zverejnilo United States Department of Justice (ministerstvo spravodlivosti Spojených štátov) 19. marca 2018, bol pán Ali Sadr, akcionár odvolateľky, ktorý nepriamo vlastní 100 % jej základného imania a hlasovacích práv (ďalej len „hlavný akcionár“), zatknutý v Spojených štátoch na základe šiestich obvinení. Tieto obvinenia súviseli s jeho údajnou účasťou na schéme, v rámci ktorej bolo približne 115 miliónov amerických dolárov (USD) vyplatených na financovanie projektu vo Venezuele, údajne spreneverených v prospech iránskych osôb a spoločností.

24. Podľa obvinenia vzneseného United States Attorney for the Southern District of New York (prokurátor Spojených štátov pre južný obvod New York, Spojené štáty) mala časť finančných prostriedkov použitých na založenie a financovanie odvolateľky v roku 2013 nezákonný pôvod súvisiaci s projektom vo Venezuele.

25. Po obvinení hlavného akcionára v Spojených štátoch amerických odvolateľka dostala najmä žiadosti o výber vkladov v celkovej výške 51,4 milióna eur, teda približne 40 % vkladov uvedených v jej súvahe.

26. Dňa 21. marca 2018 MFSA prijal pokyn o odňatí alebo pozastavení hlasovacích práv, v ktorom okrem iného nariadil po prvé, aby bol hlavný akcionár odvolaný z funkcie riadiaceho pracovníka odvolateľky s okamžitou účinnosťou a zo všetkých ostatných rozhodovacích funkcií v rámci odvolateľky, po druhé aby pozastavil výkon svojich hlasovacích práv a po tretie aby sa zdržal akéhokoľvek právneho zastupovania alebo zastupovania pred súdom uvedenej odvolateľky.

27. V ten istý deň MFSA prijal pokyn o moratóriu, ktorým nariadil odvolateľke, aby nepovolila žiadnu bankovú transakciu, najmä výbery a vklady akcionármi a členmi predstavenstva uvedenej odvolateľky.

28. Dňa 22. marca 2018 MFSA prijal pokyn o vymenovaní oprávnenej osoby s cieľom poveriť túto osobu výkonom v podstate všetkých právomocí, ktoré sú zvyčajne zverené riadiacim orgánom odvolateľky vo vzťahu k jej špecifickým činnostiam a aktívam.

29. Dňa 29. júna 2018 ECB dostala návrh MFSA na odňatie povolenia odvolateľke podľa článku 14 ods. 5 nariadenia č. 1024/2013.

30. Dňa 2. augusta 2018 MFSA predložil ECB pozmenený návrh na odňatie tohto povolenia.

31. Listom z 31. augusta 2018 ECB vyzvala odvolateľku, aby predložila svoje pripomienky k návrhu rozhodnutia o odňatí povolenia do piatich pracovných dní odo dňa doručenia uvedeného listu.

32. Dňa 6. septembra 2018 odvolateľka, zastúpená svojím právnym zástupcom, požiadala o predĺženie lehoty na vypočutie o 14 dní, ako aj o prístup k spisu v tomto konaní.

33. Následne ECB e-mailom z 10. septembra 2018 vyzvala odvolateľku, aby jej v súvislosti so správnym konaním o odňatí povolenia zasielala akúkoľvek korešpondenciu prostredníctvom oprávnenej osoby alebo s jej súhlasom. Odvolateľka podala 20. novembra 2018 žalobu o neplatnosť proti tomuto e-mailu na Všeobecnom súde, ktorý ju uznesením z 10. júla 2019 zamietol ako neprípustnú.[9] Súdny dvor 4. februára 2021 rovnako uznesením zamietol odvolanie proti uzneseniu Všeobecného súdu o neprípustnosti – hoci nahradil odôvodnenie Všeobecného súdu – ako zjavne nedôvodné.[10]

34. Na žiadosť odvolateľky bola lehota na predloženie pripomienok prvýkrát predĺžená do 17. septembra 2018, potom druhýkrát do 21. septembra 2018.

35. ECB listom z 13. septembra 2018 poskytla odvolateľke prístup k spisu v správnom konaní.

36. Dňa 21. septembra 2018 odvolateľka predložila svoje pripomienky k návrhu rozhodnutia o odňatí povolenia, pričom vyjadrila nesúhlas svojho vedenia a akcionárov s týmto rozhodnutím.

37. Dňa 2. novembra 2018 ECB prijala na základe článku 4 ods. 1 písm. a) a článku 14 ods. 5 nariadenia č. 1024/2013 rozhodnutie, ktorým odňala odvolateľke povolenie na výkon činností úverovej inštitúcie (ďalej len „sporné rozhodnutie ECB“).[11]

[9] Uznesenie z 10. júla 2019, Pilatus Bank/ECB (T-687/18, neuverejnené, EU:T:2019:542).

[10] Uznesenie zo 4. februára 2021, Pilatus Bank/ECB (C-701/19 P, neuverejnené, EU:C:2021:99).

[11] Toto rozhodnutie je predmetom odvolacieho konania vo veci C-256/22 P.

38. V reakcii na odmietnutie oprávnenej osoby použiť finančné prostriedky odvolateľky na úhradu odmien jej právnemu zástupcovi sa odvolateľka obrátila na ECB prostredníctvom e-mailov z 13. novembra a 20. decembra 2018 a vyzvala ECB, aby využila svoje právomoci v oblasti dohľadu podľa nariadenia č. 1024/2013 a nariadila oprávnenej osobe povoliť úhradu odmien.

39. E-mailom z 21. decembra 2019 (ďalej len „sporný e-mail“) [12] ECB v podstate odpovedala, že jej právomoci v oblasti dohľadu podľa nariadenia č. 1024/2013 sú obmedzené na dohľad nad úverovými inštitúciami (článok 1 ods. 1 tohto nariadenia). Na účely odôvodnenia ECB uviedla, že už nemala právomoc prijímať opatrenia vo vzťahu k odvolateľke, keďže odvolateľke bolo s účinnosťou od 5. novembra 2018 odňaté povolenie.

B. Napadnuté uznesenie (vec C-750/21 P)

40. Návrhom podaným do kancelárie Všeobecného súdu 4. marca 2019 podala odvolateľka žalobu o neplatnosť proti spornému e-mailu.

41. Uznesením z 24. septembra 2021, Pilatus Bank/ECB (T-139/19, neuverejnené, EU:T:2021:623, ďalej len „napadnuté uznesenie“), Všeobecný súd žalobu zamietol podľa článku 126 svojho rokovacieho poriadku pre zjavný nedostatok právneho základu.

42. Všeobecný súd najprv preskúmal prvý žalobný dôvod, podľa ktorého sa ECB dopustila nesprávneho právneho posúdenia, keď určila, že nemá právomoc vykonávať priamy dohľad nad odvolateľkou a uložiť oprávnenej osobe, aby schválila vyplatenie odmeny právnemu zástupcovi, ktorého vymenovalo jej predstavenstvo. Dospel k záveru, že ECB v tejto súvislosti zjavne nemá právomoc, a zamietol tento žalobný dôvod pre zjavný nedostatok právneho základu. S odkazom na uznesenie z 12. marca 2021, PNB Banka/ECB (T-50/20, EU:T:2021:141), Všeobecný súd zamietol aj ostatné žalobné dôvody v podstate pre zjavný nedostatok právneho základu.

C. Napadnutý rozsudok (vec C-256/22 P)

43. Návrhom podaným do kancelárie Všeobecného súdu 15. januára 2019 podala odvolateľka spolu so spoločnosťou Pilatus Holding žalobu o neplatnosť sporného rozhodnutia ECB.

44. Rozsudkom z 2. februára 2022, Pilatus Bank a Pilatus Holding/ECB (T-27/19, EU:T:2022:46, ďalej len „napadnutý rozsudok“), Všeobecný súd zamietol žalobu ako neprípustnú v časti, v ktorej ju podala spoločnosť Pilatus Holding, z dôvodu nedostatku priameho záujmu akcionárov a ako nedôvodnú vo všetkých ostatných ohľadoch.

45. Prvý žalobný dôvod sa týka právomoci v konaní o odňatí povolenia, ktoré upravuje článok 14 ods. 5 nariadenia č. 1024/2013. Všeobecný súd odmietol porušenie tohto ustanovenia a práva na riadnu správu vecí verejných podľa článku 41 Charty základných práv Európskej únie (ďalej len „Charta“). [13] Na účely odôvodnenia okrem iného uviedol, že prípadné prekročenie právomoci MFSA prijatím pokynov z 21. a 22. marca 2018, ktoré predchádzali jeho návrhu na odňatie povolenia odvolateľke, nemôže spôsobiť nezákonnosť sporného rozhodnutia ECB. Toto možné

[12] Tento e-mail je predmetom odvolacieho konania vo veci C-750/21 P.

[13] Body 41 až 56 napadnutého rozsudku.

prekročenie v súvislosti so sporným rozhodnutím ECB skutočne nebolo ani aktom o začatí konania, ani prípravným aktom, ani „nezáväzným návrhom“ v zmysle rozsudku z 19. decembra 2018, Berlusconi a Fininvest[14] (ďalej len „rozsudok Berlusconi“).

46. Všeobecný súd zamietol aj druhý žalobný dôvod.[15] Vychádzal z nesprávneho právneho posúdenia dôvodu odňatia povolenia. Tento dôvod spočíval v poškodení dobrej povesti hlavného akcionára a odvolateľky a z toho vyplývajúceho rizika pre dotknutú úverovú inštitúciu a pre finančný systém v Únii a v každom členskom štáte.

47. Všeobecný súd navyše zamietol aj tretí a štvrtý žalobný dôvod. Podľa týchto žalobných dôvodov ECB nevyužila svoju voľnú úvahu alebo ju využila nevhodným spôsobom, nepreskúmala relevantné skutočnosti a neposúdila ich nestranne a objektívne.[16]

48. Všeobecný súd napokon zamietol piaty až jedenásty žalobný dôvod (porušenie zásad proporcionality a *nemo auditur*, ako aj prezumpcie neviny a zásady rovnosti zaobchádzania; porušenie článku 19 a odôvodnenia 75 nariadenia č. 1024/2013 a zneužitie právomoci; porušenie práva na obhajobu, najmä práva byť vypočutý, a povinnosti odôvodnenia).[17]

49. Na účely odôvodnenia zamietnutia desiateho žalobného dôvodu založeného na porušení práva na obhajobu, najmä práva byť vypočutý, Všeobecný súd v podstate uviedol[18]: Odvolateľke bol doručený list ECB z 31. augusta 2018, v ktorom ju vyzvala, aby predložila svoje pripomienky k návrhu rozhodnutia o odňatí povolenia, ako aj list ECB z 13. septembra 2018, ktorým jej ECB poskytla prístup k spisu v správnom konaní. Obmedzila sa na odpoveď, že potvrdzuje svoj nesúhlas s navrhovaným rozhodnutím. Odvolateľka mala k dispozícii celkovú lehotu troch týždňov na predloženie svojich pripomienok k návrhu rozhodnutia o odňatí povolenia. Odvolateľka teda mala možnosť účinne vyjadriť svoje stanovisko ku skutočnostiam použitým v jej neprospech v spornom rozhodnutí.

50. Pokiaľ ide o to, že odvolateľka údajne nemohla vyplatiť odmenu svojmu právnemu zástupcovi a získať prístup ku svojim zdrojom a informáciám, Všeobecný súd okrem iného konštatoval, že tieto okolnosti vyplynuli výlučne z vymenovania oprávnenej osoby, ktorá bola považovaná za jediného zástupcu odvolateľky počas správneho konania. To podľa maltského práva patrí do výlučnej právomoci MFSA. Rozhodnutie o určení oprávnenej osoby vo vzťahu k spornému rozhodnutiu ECB tiež nie je ani aktom o začatí konania, ani prípravným aktom, ani „nezáväzným návrhom“ (pozri bod 45 vyššie), a teda nemohlo spôsobiť nezákonnosť tohto rozhodnutia. Keďže ide o rozhodnutie na základe maltského práva, ktoré patrí do právomoci MFSA, a ktoré môžu preskúmať len maltské súdy, ECB nemôže byť zodpovedná za dôsledky, ktoré takéto rozhodnutie spôsobilo. ECB nemožno platne vytýkať ani to, že na základe svojej všeobecnej právomoci dávať príslušným vnútroštátnym orgánom pokyny v rámci jednotného mechanizmu dohľadu nezabránila tomu, aby MFSA prijala rozhodnutie o vymenovaní oprávnenej osoby. ECB nemá v tomto smere žiadnu povinnosť, okrem povinnosti prijímať pripomienky od adresátov svojich rozhodnutí. Preto žalobkyniam prináleží, aby napadli zákonnosť určenia oprávnenej osoby na vnútroštátnej úrovni a prípadne rozhodnutia tejto osoby, ktorými odmietla vyhovieť ich žiadostiam o finančné prostriedky na odmenu ich právneho zástupcu alebo ich žiadostiam o prístup k zdrojom alebo informáciám. V prípade potreby tak môžu urobiť podaním návrhu na

[14] Vec C-219/17, EU:C:2018:1023, bod 44.

[15] Body 67 až 134 napadnutého rozsudku.

[16] Body 135 až 148 napadnutého rozsudku.

[17] Body 149 až 269 napadnutého rozsudku.

[18] Body 239 až 241 napadnutého rozsudku.

začatie prejudiciálneho konania s cieľom požiadať Súdny dvor, aby posúdil, či právo Únie, najmä právo na účinnú súdnu ochranu, bráni takýmto rozhodnutiam alebo vymenovaniu oprávnenej osoby. [19]

IV. Konanie na Súdnom dvore a návrhy účastníkov konania

51. Podaním doručeným do kancelárie Súdneho dvora 6. decembra 2021 podala odvolateľka odvolanie vo veci C-750/21 P.

52. Odvolateľka navrhuje, aby Súdny dvor:

– zrušil napadnuté uznesenie,

– vyhlásil sporný e-mail za neplatný,

– v rozsahu, v akom Súdny dvor nemôže rozhodnúť vo veci samej, vrátil vec Všeobecnému súdu, aby rozhodol o žalobe o neplatnosť, a

– uložil ECB povinnosť nahradiť všetky trovy konania.

53. ECB navrhuje, aby Súdny dvor:

– zamietol odvolanie čiastočne ako neprípustné a čiastočne ako nedôvodné,

– subsidiárne zamietol odvolanie ako nedôvodné v celom rozsahu a

– v každom prípade uložil odvolateľke povinnosť nahradiť všetky trovy konania.

54. Podaním doručeným do kancelárie Súdneho dvora 12. apríla 2022 podala odvolateľka odvolanie vo veci C-256/22 P.

55. Odvolateľka navrhuje, aby Súdny dvor:

– zrušil napadnutý rozsudok,

– vyhlásil sporné rozhodnutie ECB za neplatné,

– v rozsahu, v akom Súdny dvor nemôže rozhodnúť vo veci samej, vrátil vec Všeobecnému súdu, aby rozhodol o žalobe o neplatnosť a

– uložil ECB povinnosť nahradiť všetky trovy konania.

56. ECB navrhuje, aby Súdny dvor:

– zamietol odvolanie čiastočne ako neprípustné a čiastočne ako nedôvodné,

– subsidiárne zamietol odvolanie ako nedôvodné v celom rozsahu a

[19] Body 242 až 252 napadnutého rozsudku.

– v každom prípade uložil odvolateľke povinnosť nahradiť všetky trovy konania.

57. Dňa 13. decembra 2022 Súdny dvor vyzval účastníkov konania, aby písomne odpovedali na niektoré otázky, čo účastníci konania v stanovenej lehote urobili. Súdny dvor vo veci nenariadil pojednávanie.

V. Posúdenie

58. Najprv sa budem spolu zaoberať výhradami vznesenými vo veciach C-750/21 P a C-256/22 P, ktoré sa týkajú účinného právneho zastúpenia odvolateľky a výkonu jej práva na obhajobu (časť A). Následne sa budem zaoberať vznesenými výhradami týkajúcimi sa rozsahu právomocí ECB v oblasti dohľadu a ostatnými výhradami (časť B).

A. Účinný výkon práva na obhajobu v rámci zmiešaného správneho konania o odňatí povolenia

1. Úvodné pripomienky

59. Obe odvolania sa týkajú dvoch základných, vzájomne úzko súvisiacich právnych otázok.

60. Na jednej strane je potrebné preskúmať, či sa odvolateľka mohla účinne brániť v zmiešanom správnom konaní, ktoré viedlo k odňatiu jej povolenia, a či majú vnútroštátne súdy alebo súdy Únie právomoc preskúmať dodržiavanie práva na obhajobu a či v tejto súvislosti musia poskytnúť účinnú súdnu ochranu. Všeobecný súd totiž z rozsudku Berlusconi vyvodil, že zodpovednosť za dodržiavanie týchto práv patrí do výlučnej právomoci MFSA a maltských súdov, čo odvolateľka vytýka ako nesprávne právne posúdenie.

61. Na druhej strane je potrebné preskúmať, za akých podmienok musí byť takáto obhajoba práv zaručená, najmä či musí byť možné, aby ju poskytoval výlučne právny zástupca určený odvolateľkou. Podľa maltského práva totiž odvolateľku počas celého správneho konania dodatočne zastupovala oprávnená osoba, ktorú určil MFSA. Pôvodne ECB dokonca uznala len túto osobu za zástupkyňu odvolateľky v zmysle článku 27 ods. 1 nariadenia č. 468/2014 a kontaktnú osobu. Až neskôr ECB komunikovala aj s právnym zástupcom odvolateľky, zaslala mu návrh svojho sporného rozhodnutia a poskytla mu prístup k spisu. Problémy spojené s týmto „duplicitným zastúpením“ sa prejavili v tom, že oprávnená osoba neumožnila právnemu zástupcovi prístup do priestorov odvolateľky a k informáciám a dôkazom, ktoré sa tam nachádzali, a odmietla uvoľniť finančné prostriedky na úhradu odmien právnemu zástupcovi.

62. Tieto problémy boli aspoň nepriamo aj predmetom právoplatne skončených konaní vo veciach T-687/18 [20] a C-701/19 P [21] (pozri bod 33 vyššie). V nich odvolateľka napadla e-mail ECB z 10. septembra 2018, v ktorom ju ECB žiadala, aby jej v súvislosti so správnym konaním o odňatí povolenia zasielala akúkoľvek korešpondenciu prostredníctvom oprávnenej osoby alebo s jej

[20] Uznesenie z 10. júla 2019, Pilatus Bank/ECB (T-687/18, neuverejnené, EU:T:2019:542).

[21] Uznesenie zo 4. februára 2021, Pilatus Bank/ECB (C-701/19 P, neuverejnené, EU:C:2021:99).

súhlasom. Žaloba aj odvolanie odvolateľky však boli zamietnuté. V iných veciach s podobnou konšteláciou skutkových okolností bola otázka porušenia práva na obhajobu tiež nastolená, ale zostala vo veci samej otvorená [22], takže sa zdá, že je potrebné jej zásadné objasnenie.

63. Vo veci C-750/21 P odvolateľka okrem iného namieta, že neúspešne vyzývala najprv MFSA a potom ECB, aby dali oprávnenej osobe pokyn uhradiť faktúry za odmenu jej právneho zástupcu zo zdrojov banky. V šiestej časti prvého odvolacieho dôvodu Všeobecnému súdu v podstate navyše vytýka, že nezohľadnil skutočnosť, že ECB najprv neakceptovala jej právne zastúpenie týmto právnym zástupcom. ECB naopak trvala na tom, že ju bude zastupovať len oprávnená osoba, a následne neuznala, že jej právny zástupca nemohol poskytnúť účinnú obhajobu práv, keďže nemal prístup do priestorov banky. V druhom odvolacom dôvode odvolateľka okrem iného tvrdí, že Všeobecný súd jej odoprel priamy prístup k súdom Únie. Pritom neuznal jej právo na účinnú súdnu ochranu, ako bolo uznané v rozsudku z 5. novembra 2019, ECB a i./Trasta Komercbanka a i. [23] (ďalej len „rozsudok Trasta Komercbanka“).

64. Vo veci C-256/22 P odvolateľka v rámci prvého a štvrtého odvolacieho dôvodu v podstate vytýka Všeobecnému súdu, že nezohľadnil požiadavky vyplývajúce z rozsudku Trasta Komercbanka ani skutočnosť, že jej bolo odopreté účinné právne zastúpenie a obhajoba tak počas správneho konania o odňatí povolenia, ako aj po jeho skončení. Jej právny zástupca nemal najmä prístup k relevantným dokumentom, informáciám a dôkazom, okrem iného v jej informačnom systéme a v priestoroch banky. [24] Navyše sporné rozhodnutie ECB nebolo riadne oznámené odvolateľke, ale len oprávnenej osobe.

65. V tejto súvislosti je potrebné preskúmať, či sa Všeobecný súd nedopustil nesprávneho právneho posúdenia, a to najmä v bodoch 242 až 252 napadnutého rozsudku.

66. Na jednej strane vzniká otázka, či Všeobecný súd smel rozhodnúť, že prípadné porušenie práva odvolateľky na obhajobu v rámci zmiešaného správneho konania, ktoré viedlo k prijatiu sporného rozhodnutia ECB, nebolo možné pripísať ECB a že nedošlo k porušeniu práva na účinnú súdnu ochranu, lebo sporné akty nepatrili do pôsobnosti ECB, ale do pôsobnosti MFSA a maltských súdov (pozri body 69 až 76 nižšie).

67. Na druhej strane je potrebné preskúmať úzko súvisiacu otázku, či Všeobecný súd neuznal, že účinná obhajoba práv odvolateľky v správnom konaní a na súde sa musí zabezpečiť výlučne prostredníctvom právneho zástupcu, ktorého určila. To je prípad, keď súbežný výkon právomoci zastupovania oprávnenou osobou mohol zmariť obhajobu z dôvodu konfliktu záujmov (pozri body 77 až 85 nižšie).

2. Pripísanie porušenia práva na obhajobu a účinná súdna ochrana v rámci zmiešaného správneho konania

68. Úvahy Všeobecného súdu, najmä v bodoch 242 až 252 napadnutého rozsudku, sú podľa môjho názoru nezlučiteľné s rozdelením súdnej právomoci uznaným v judikatúre týkajúcej sa kontroly vnútroštátnych orgánov a ECB pri výkone jednotného mechanizmu dohľadu. Podľa rozsudku vo

[22] Pozri podobné skutkové okolnosti, z ktorých vychádza rozsudok z 15. septembra 2022, PNB Banka/ECB (C-326/21 P, neuverejnený, EU:C:2022:693), a právoplatné uznesenie z 8. novembra 2021, Satabank/ECB (T-494/20, neuverejnené, EU:T:2021:797).

[23] Veci C-663/17 P, C-665/17 P a C-669/17 P, EU:C:2019:923, bod 54 a nasl.

[24] Pozri podobné skutkové okolnosti, z ktorých vychádza rozsudok z 15. septembra 2022, PNB Banka/ECB (C-326/21 P, neuverejnený, EU:C:2022:693), a právoplatné uznesenie z 8. novembra 2021, Satabank/ECB (T-494/20, neuverejnené, EU:T:2021:797).

veci Berlusconi [25] táto právomoc vyplýva z článku 263 ZFEÚ, podľa ktorého majú súdy Únie výlučnú právomoc dohľadu nad zákonnosťou aktov prijatých inštitúciami Únie, ktorých súčasťou je ECB [písmeno a)]. Toto rozdelenie súdnej právomoci predpokladá, že prípadné porušenie práva na obhajobu zo strany vnútroštátnych orgánov možno pripísať ECB a preskúmať ho len spolu s jej sporným rozhodnutím na súdoch Únie [písmeno b)]. Nakoniec preskúmam zákonnosť jednotlivých konštatovaní Všeobecného súdu v napadnutom rozsudku vo veci C-256/22 P a v napadnutom uznesení vo veci C-750/21 P [písmeno c)].

a) Výlučná právomoc Súdneho dvora

69. Poskytnutie účinnej súdnej ochrany proti aktom, ktorými sa vykonáva jednotný mechanizmus dohľadu za účasti vnútroštátnych orgánov a ECB, môžu zabezpečiť len súdy Únie. [26] Do výlučnej právomoci súdov Únie patrí aj (incidenčné) preskúmanie zákonnosti niektorých prípravných aktov alebo návrhov dotknutých vnútroštátnych orgánov, ktoré môžu ovplyvniť obsah konečného rozhodnutia ECB. [27] Z toho nevyhnutne vyplýva, že akékoľvek porušenie práva na obhajobu zo strany týchto orgánov alebo ECB v rámci takéhoto správneho konania patrí tiež do výlučnej kontrolnej právomoci súdov Únie. Platí to tým skôr, že aj vnútroštátne orgány sú podľa článku 51 ods. 1 Charty povinné pri vykonávaní nariadenia č. 1024/2013 rešpektovať základné procesné práva podľa Charty. [28]

70. Zákonnosť zmiešaného správneho konania za účasti vnútroštátnych orgánov a ECB si preto vyžaduje *jediné* súdne preskúmanie, ktoré vykonajú súdy Únie, a to až po prijatí rozhodnutia ECB, ktorým sa končí konanie. Len toto rozhodnutie vyvoláva záväzné právne účinky v tom zmysle, že podstatným spôsobom mení právne postavenie žalobcu. [29]

b) Pripísanie vnútroštátnych prípravných aktov ECB

71. Keďže ECB končí správne konanie opatrením, ktoré nepriaznivo ovplyvňuje právne postavenie úverovej inštitúcie a ktoré možno napadnúť len na súdoch Únie, nesie osobitnú zodpovednosť za jeho riadny priebeh. Na jednej strane musí sama dodržiavať procesné záruky. Na druhej strane musí zabezpečiť, aby vnútroštátne orgány, ktoré vykonávajú prípravné akty pre konečné opatrenie, tiež dodržiavali tieto záruky.

72. Prípadná nezákonnosť (prípravných) aktov vnútroštátnych orgánov, napr. porušenie práva na obhajobu, preto „vedie k neplatnosti“ sporného rozhodnutia ECB a možno jej ju pripísať. [30] Toto je v súlade so zásadou, že vykonávacie alebo prípravné akty, ktoré nemožno samostatne napadnúť,

[25] Rozsudok z 19. decembra 2018, Berlusconi a Fininvest (C-219/17, EU:C:2018:1023, bod 42 a nasl.).

[26] Rozsudok z 19. decembra 2018, Berlusconi a Fininvest (C-219/17, EU:C:2018:1023, bod 42 a nasl.). Podrobný rozbor tejto základnej problematiky možno nájsť v návrhoch, ktoré predniesol generálny advokát Campos Sánchez-Bordona vo veci Berlusconi a Fininvest (C-219/17, EU:C:2018:502, bod 57 a nasl. a citovaná judikatúra).

[27] Rozsudok z 19. decembra 2018, Berlusconi a Fininvest (C-219/17, EU:C:2018:1023, body 42 až 44, 49 a 50).

[28] Pozri rozsudky z 10. septembra 2013, G. a R. (C-383/13 PPU, EU:C:2013:533, bod 35); zo 17. decembra 2015, WebMindLicenses (C-419/14, EU:C:2015:832, bod 66 a nasl.); z 26. júla 2017, Sacko (C-348/16, EU:C:2017:591, bod 33); z 9. novembra 2017, Ispas (C-298/16, EU:C:2017:843, bod 26 a nasl.), a z 13. septembra 2018, UBS Europe a i. (C-358/16, EU:C:2018:715, bod 59 a nasl.). Navyše z rozsudku zo 17. decembra 2015, WebMindLicenses (C-419/14, EU:C:2015:832, body 83 a 84), vyplýva, že vnútroštátne orgány, na ktoré sa neuplatní článok 41 Charty, musia rešpektovať právo na obhajobu ako všeobecnú právnu zásadu práva Únie.

[29] Rozsudok z 19. decembra 2018, Berlusconi a Fininvest (C-219/17, EU:C:2018:1023, bod 47 a nasl., najmä bod 49).

[30] Generálny advokát Campos Sánchez-Bordona preto vo svojich návrhoch vo veci Berlusconi a Fininvest (C-219/17, EU:C:2018:502, bod 112) požadoval, aby súdy Únie na účely zachovania práva na účinnú súdnu ochranu uviedli, či prípravné akty vnútroštátneho orgánu, ktorých obsah neskôr prevzala ECB, trpia takými vadami spôsobujúcimi ich neplatnosť, že to *nezvratne vedie k neplatnosti* celého konania.

podliehajú preskúmaniu z hľadiska ich zákonnosti minimálne spolu s rozhodnutím, ktorým sa končí správne konanie, a môžu viesť k jeho zrušeniu.[31] V rámci zmiešaného správneho konania o odňatí povolenia táto zásada zohľadňuje aj skutočnosť, že ECB nesie výhradnú zodpovednosť za zabezpečenie práva byť vypočutý, pokiaľ ide o rozhodnutie, ktorým sa konanie končí.

73. Všeobecný súd túto zásadu v minulosti dodržiaval[32], ale v napadnutom rozsudku sa od nej odchyľuje.

c) Nesprávne právne posúdenie v napadnutom rozsudku a účinná obhajoba práv zo strany právneho zástupcu banky

74. Na základe východísk uvedených v bodoch 69 až 73 sú úvahy Všeobecného súdu v bodoch 242 až 252 napadnutého rozsudku poznačené viacerými nesprávnymi právnymi posúdeniami.

75. Po prvé Všeobecný súd v bodoch 242 až 244 a 249 napadnutého rozsudku nesprávne konštatoval, že niektoré okolnosti alebo akty, ako napríklad akty založené na pokyne na určenie oprávnenej osoby vydanom podľa maltského práva, *nie sú* prípravnými aktmi v zmysle rozsudku Berlusconi[33] vo vzťahu k spornému rozhodnutiu ECB, ktoré by mohli viesť k nezákonnosti tohto rozhodnutia. Ako je uvedené v bodoch 69 až 73 týchto návrhov a ako vyplýva z uvedeného rozsudku a z rozsudku vo veci Trasta Komercbanka[34], takéto okolnosti alebo akty môžu totiž zasahovať do práva dotknutej osoby na obhajobu a do jej práva na účinnú súdnu ochranu.[35] Ako vysvetlím v bode 102 a nasl. týchto návrhov, tieto akty nie sú pre ECB právne záväzné a ani ich nemožno napadnúť na súdoch členských štátov v súlade so zásadami uznanými v rozsudku z 3. decembra 1992, Oleificio Borelli/Komisia[36]. Musia byť preto pripísané ECB. Len tak sa zabezpečí potrebné dodržiavanie základných procesných práv podľa práva Únie a požadovaná jednotná a účinná súdna ochrana na súdoch Únie.

76. Po druhé na rozdiel od toho, čo je uvedené v bodoch 245 až 248 napadnutého rozsudku, ECB musela zabezpečiť, aby odvolateľka mohla účinne uplatniť svoje právo byť vypočutá (pozri body 69 až 73 vyššie). Články 31 a 32 nariadenia č. 468/2014 zabezpečujú toto právo a právo na prístup k spisu v konaní pred ECB. Ako vyplýva najmä z článku 6 ods. 1 a článku 9 ods. 1 druhého a tretieho pododseku nariadenia č. 1024/2013, ECB mala možnosť pôsobiť na MFSA aj na základe

[31] Ustálená judikatúra od rozsudku z 11. novembra 1981, IBM/Komisia (60/81, EU:C:1981:264, bod 12); pozri napríklad rozsudok z 22. apríla 2021, thyssenkrupp Electrical Steel a thyssenkrupp Electrical Steel Ugo/Komisia (C-572/18 P, EU:C:2021:317, bod 50).

[32] Pozri rozsudky zo 6. decembra 1994, Lisrestal a i./Komisia (T-450/93, EU:T:1994:290, body 49 až 51), a z 19. júna 1997, Air Inter/Komisia (T-260/94, EU:T:1997:89, bod 65). Pozri tiež rozsudok z 24. októbra 1996, Komisia/Lisrestal a i. (C-32/95 P, EU:C:1996:402, bod 28 a nasl.). Obzvlášť jasne, pokiaľ ide o zmiešané konanie na vykonávanie Colného kódexu, rozsudok z 9. novembra 1995, France-Aviation/Komisia (T-346/94, EU:T:1995:187, bod 30): „… že právo žalobkyne na vypočutie v [takomto] konaní… musí byť účinne zaručené, a to predovšetkým v rámci vzťahov medzi dotknutou osobou a vnútroštátnym správnym orgánom. Nariadenie č. 2454/93 stanovuje totiž len kontakt medzi dotknutou osobou a vnútroštátnym správnym orgánom na jednej strane a medzi vnútroštátnym správnym orgánom a Komisiou na strane druhej. Aj keď táto úprava nestanovuje priamy styk medzi útvarmi Komisie a dotknutou osobou, nevyplýva z nej nutne, že Komisia sa môže vo všetkých prípadoch, keď má rozhodovať o žiadosti o vrátenie cla, uspokojiť s informáciami, ktoré jej poskytol vnútroštátny správny orgán. V tomto ohľade stačí uviesť, že v článku 905 ods. 2 nariadenia č. 2454/93 je stanovené, že Komisia môže požiadať dotknutý členský štát o poskytnutie doplňujúcich informácií. V dôsledku toho je potrebné preskúmať, či takáto požiadavka bola nevyhnutná na to, aby Komisia zabezpečila dodržiavanie práva žalobkyne na vypočutie prostredníctvom dodatočných vyjadrení, ktoré by žalobkyňa najprv predložila francúzskemu správnemu orgánu a ktoré by potom boli oznámené Komisii.“ Pozri v tejto súvislosti NEHL, H. P.: *Principles of Administrative Procedure in EC Law*. Oxford: Hart Publishing, 1999, s. 88 až 91; ECKES, C., MENDES, J.: The Right to be Heard in Composite Administrative Procedure: Lost in Between Protection? In: *European Law Review*, roč. 36, 2011, s. 651 a nasl.

[33] Rozsudok z 19. decembra 2018, Berlusconi a Fininvest (C-219/17, EU:C:2018:1023, bod 44).

[34] Rozsudok z 5. novembra 2019, ECB a i./Trasta Komercbanka a i. (C-663/17 P, C-665/17 P a C-669/17 P, EU:C:2019:923, bod 70 a nasl.).

[35] Pozri tiež návrhy, ktoré som predniesla v spojených veciach ECB a i./Trasta Komercbanka a i. (C-663/17 P, C-665/17 P a C-669/17 P, EU:C:2019:323, body 48, 52 a 99).

[36] Vec C-97/91, EU:C:1992:491, body 9 až 13.

svojich všeobecných právomocí v oblasti dohľadu a vydávania pokynov voči vnútroštátnym orgánom. Mohla teda zabezpečiť, aby tento orgán umožnil odvolateľke disponovať jej finančnými prostriedkami a získať prístup k relevantným dokumentom a informáciám na účely jej účinnej obhajoby práv. To však neznamená, že ECB mala aj samostatne vynútiteľnú povinnosť tak urobiť. Touto problematikou sa budem podrobnejšie zaoberať v bodoch 88 až 93 nižšie.

77. Po tretie je nesprávnym právnym posúdením postihnuté aj tvrdenie v bode 250 napadnutého rozsudku, že odvolateľka má povinnosť napadnúť nezákonnosť vnútroštátnych procesných aktov na súdoch členských štátov a dosiahnuť objasnenie ich zlučiteľnosti s právom Únie, ktoré zaručuje účinnú súdnu ochranu, prostredníctvom prejudiciálneho konania na Súdnom dvore. Je to totiž v rozpore rozdelením súdnej právomoci uvedeným v bodoch 69 až 73 týchto návrhov.

78. Napokon sa Všeobecný súd pri posúdení desiateho odvolacieho dôvodu v bode 242 a nasl. napadnutého rozsudku dopustil nesprávneho právneho posúdenia, keď nespochybnil právny názor ECB týkajúci sa „duplicitného zastúpenia“ odvolateľky. Podľa neho maltské právo a článok 27 ods. 1 nariadenia č. 468/2014 údajne umožňujú, aby banku v konaní o odňatí povolenia zastupovala jednak oprávnená osoba a jednak právny zástupca určený jej orgánmi; právne zastúpenie prvou z uvedených osôb je dokonca prvoradé. To viedlo k tomu, že právny zástupca mohol právo odvolateľky na obhajobu čiastočne vykonávať len v obmedzenom rozsahu alebo oneskorene (pozri už bod 61).

79. Takáto konštelácia prípadu však so sebou prináša konflikty záujmov, ktoré môžu zasahovať do práv dotknutej banky na účinnú obhajobu práv a na účinnú súdnu ochranu.[37] Oprávnená osoba totiž nezastupuje ani tak záujmy tejto banky, ako skôr verejný záujem na jej správe až do prípadného odňatia povolenia. Navyše má blízko k príslušným vnútroštátnym orgánom dohľadu, ktoré nariadili jej vymenovanie a pripravili konanie o odňatí povolenia. Obmedzenie práva odvolateľky na obhajobu, ktoré je vytýkané vo štvrtom odvolacom dôvode vo veci C-256/22 P, je výsledkom takéhoto konfliktu záujmov. Jej právny zástupca totiž podľa maltských právnych predpisov a z dôvodu odmietnutia zo strany oprávnenej osoby nemohol získať prístup do priestorov banky a k nosičom údajov obsahujúcim relevantné informácie a dôkazy ani k finančným prostriedkom, ktoré potreboval na účinný výkon práva odvolateľky na obhajobu.

80. Maltské právo a článok 27 ods. 1 nariadenia č. 468/2014 sa preto musia vykladať vzhľadom na články 41, 47 a 48 Charty[38] v tom zmysle, že právny zástupca určený bankou musí byť schopný účinne obhajovať jej práva a záujmy v konaní o odňatí povolenia a na súdoch Únie. To je okrem iného v súlade s teraz už jednotným názorom, ktorý vyjadrili účastníci konania v odpovediach na písomné otázky Súdneho dvora, a to aj s odkazom na maltské právo a judikatúru.

81. Následne musí ECB uznať právneho zástupcu dotknutej banky za plnohodnotného právneho zástupcu v zmysle článku 27 ods. 1 nariadenia č. 468/2014. To platí najmä v rozhodujúcej fáze konania, ktoré viedla. V prejednávanej veci to síce urobila krátko pred prijatím sporného rozhodnutia[39], ale nie na začiatku.

[37] Pokiaľ ide o porovnateľné konflikty záujmov v prípade konania likvidátora, ktorý odvolal plnú moc právneho zástupcu, a správcu vymenovaného súdom, pozri rozsudky z 5. novembra 2019, ECB a i./Trasta Komercbanka a i. (C-663/17 P, C-665/17 P a C-669/17 P, EU:C:2019:923, bod 54 a nasl.), a z 15. septembra 2022, PNB Banka/ECB (C-326/21 P, neuverejnený, EU:C:2022:693, body 39 až 43 a 56 až 58).

[38] Pozri odkazy na judikatúru uvedené v poznámke pod čiarou 28 vyššie.

[39] V bodoch 239 až 241 napadnutého rozsudku vo veci C-256/22 P teda Všeobecný súd podľa môjho názoru správne konštatoval, že odvolateľke bola poskytnutá dostatočná možnosť predložiť svoje pripomienky k návrhu rozhodnutia o odňatí povolenia a prístup k spisu v konaní. To nespochybňuje ani odvolateľka vo veci C-256/22 P.

82. Tento záver je v súlade s rozsudkom maltského odvolacieho súdu z 5. novembra 2018.[40] Podľa tohto rozsudku je oprávnenej osobe vyhradené len obchodné vedenie banky a s tým spojené oprávnenie zastupovať ju pri právnych úkonoch, resp. na súde, napr. viesť zmluvné právne spory. Oprávnená osoba naopak nemá právomoc právne zastupovať banku v konaní, ktoré môže viesť k odňatiu jej povolenia zo strany ECB, ani podať žalobu proti niektorým predbežným opatreniam prijatým zo strany MFSA.

83. Tento výklad je zlučiteľný s požiadavkami článku 47 Charty a s požiadavkou účinnej ochrany práva na obhajobu. V tejto súvislosti vyhradzuje obhajobu práv len právnemu zástupcovi, ktorého určila samotná banka. To zahŕňa podanie žaloby proti odňatiu povolenia na súdy Únie.

84. Iba takto jasne vymedzené, vzájomne sa dopĺňajúce oprávnenie oprávnenej osoby na zastupovanie na jednej strane a oprávnenie právneho zástupcu určeného dotknutou bankou na zastupovanie na strane druhej v skutočnosti dokáže predísť konfliktu záujmov, a teda zásahu do práva tejto banky na obhajobu a do jej práva na účinnú súdnu ochranu podľa článku 47 ods. 1 Charty. V opačnom prípade by dokonca existovalo riziko protichodných úkonov v správnom a súdnom konaní v mene banky.

85. V dôsledku toho je právny zástupca určený príslušnými orgánmi banky v súlade s článkom 27 ods. 1 nariadenia č. 468/2014 ako jediný oprávnený zastupovať jej záujmy a práva v konaní o odňatí povolenia pred ECB. Musí mať preto možnosť účinne vykonávať jej právo na obhajobu.

3. Predbežný záver

a) Vec C-256/22 P

86. Z uvedených úvah vyplýva, že štvrtý odvolací dôvod vo veci C-256/22 P je dôvodný. Napadnutý rozsudok treba zrušiť v rozsahu, v akom sa Všeobecný súd dopustil nesprávneho právneho posúdenia a zamietol druhú časť desiateho žalobného dôvodu. Táto časť sa týkala porušenia práva na obhajobu a najmä práva byť vypočutý. Dôvodom bola skutočnosť, že odvolateľka nemala počas správneho konania prístup k dokumentom a informáciám vo svojom informačnom systéme ani k svojim finančným prostriedkom na účely úhrady odmien právnemu zástupcovi.

87. Pokiaľ však odvolateľka aj v prvom odvolacom dôvode vytýka porušenie svojich základných procesných práv z dôvodu, že jej sporné rozhodnutie ECB nebolo riadne oznámené, považujem túto námietku za nedôvodnú. Podrobnejšie to vysvetlím v bodoch 100 a 101.

b) Vec C-750/21 P

88. Vo veci C-750/21 P však nepovažujem za dôvodnú ani šiestu časť prvého odvolacieho dôvodu (zásah do účinného výkonu práva odvolateľky na obhajobu jej právnym zástupcom), ani druhý odvolací dôvod (nesprávny výklad práva na účinnú súdnu ochranu) (pozri bod 63 vyššie).

[40] Pozri tiež bod 3 napadnutého uznesenia.

89. V tomto prípade totiž odvolateľka nevedela preukázať, že ECB porušila jej právo na obhajobu tým, že pôvodne uznala za jej právneho zástupcu len oprávnenú osobu a následne tejto osobe nedala pokyn [41], aby uhradila odmenu jej právnemu zástupcovi.

90. Na jednej strane je v súčasnosti medzi účastníkmi konania nesporné (pozri body 78 a 80 vyššie), že ECB uznala právneho zástupcu odvolateľky za zástupcu na obhajobu jej práv v konaní o odňatí povolenia. Ako Všeobecný súd správne konštatoval v bodoch 239 až 241 rozsudku napadnutého vo veci C-256/22 P a ako už ani odvolateľka nespochybňuje, ECB jej umožnila prístup k spisu v konaní a poskytla jej dostatočnú možnosť na predloženie svojich pripomienok k návrhu rozhodnutia o odňatí povolenia.

91. Na druhej strane nie je zrejmý žiadny právny základ, ktorý by oprávňoval alebo zaväzoval ECB nariadiť oprávnenej osobe uhradiť vyúčtované odmeny právnemu zástupcovi odvolateľky aj po ukončení konania o odňatí povolenia. Na ECB sa nevzťahuje *všeobecná* povinnosť dohľadu alebo dozoru nad dodržiavaním základných procesných práv podľa práva Únie v rozsahu pôsobnosti nariadenia č. 1024/2013, ako to Súdny dvor vyvodil z článku 17 ods. 1 ZEÚ pre Európsku komisiu v oblasti hospodárskej a menovej politiky. [42] Z toho vyplýva, že toto nariadenie neobsahuje žiadnu *samostatne vynútiteľnú* právnu povinnosť ECB, aby vydávala takéto pokyny vnútroštátnym orgánom. [43]

92. Toto konštatovanie nie je v rozpore so tým, že obmedzenie práva na obhajobu dotknutej banky zo strany príslušných vnútroštátnych orgánov v konaní o odňatí povolenia môže byť pripísateľné ECB a viesť k neplatnosti jej konečného rozhodnutia a spôsobiť jeho nezákonnosť (pozri body 69 až 73 vyššie). Prípravné procesné akty vrátane tých, ktoré majú zaručiť účinný výkon práva na obhajobu, nemožno totiž v zásade *samostatne* napadnúť na súdoch Únie. [44] Ich nezákonnosť možno naopak napadnúť len spolu s nezákonnosťou rozhodnutia, ktorým sa končí správne konanie. [45] *Po* prijatí sporného rozhodnutia ECB navyše už nemožno sporné odmietnutie intervencie zo strany ECB považovať za prípravný akt.

93. V dôsledku toho treba šiestu časť prvého odvolacieho dôvodu a druhý odvolací dôvod vo veci C-750/21 P zamietnuť ako nedôvodné.

B. Rozsah právomocí ECB v oblasti dohľadu

94. V nasledujúcej časti preskúmam jednotlivé odvolacie dôvody a výhrady v oboch odvolaniach, ktoré sa týkajú rozsahu právomocí ECB v oblasti dohľadu. Najprv preskúmam prvý odvolací dôvod vo veci C-256/22 P, predovšetkým otázku, či mal Všeobecný súd konštatovať porušenie článku 14 ods. 5 nariadenia č. 1024/2013 zo strany ECB (oddiel 1). Ďalej sa budem zaoberať druhým odvolacím dôvodom, podľa ktorého Všeobecný súd nesprávne vyložil pojem dobrá povesť podľa

41 Konkrétne po prijatí sporného rozhodnutia ECB vo veci C-256/22 P.

42 Rozsudky z 20. septembra 2016, Ledra Advertising a i./Komisia a ECB (C-8/15 P až C-10/15 P, EU:C:2016:701, body 57 až 59), a zo 16. decembra 2020, Rada a i./K. Chrysostomides & Co. a i. (C-597/18 P, C-598/18 P, C-603/18 P a C-604/18 P, EU:C:2020:1028, bod 96).

43 Rozsudok z 15. septembra 2022, PNB Banka/ECB (C-326/21 P, neuverejnený, EU:C:2022:693, body 56 až 58), týkajúci sa neprípustnosti žaloby o neplatnosť proti listu ECB, ktorým ECB odmieta vydať príslušný pokyn.

44 Pozri v tomto zmysle tiež uznesenie zo 4. februára 2021, Pilatus Bank/ECB (C-701/19 P, neuverejnené, EU:C:2021:99, body 33 až 38).

45 Pozri rozsudky z 11. novembra 1981, IBM/Komisia (60/81, EU:C:1981:264, bod 12); z 13. októbra 2011, Deutsche Post a Nemecko/Komisia (C-463/10 P a C-475/10 P, EU:C:2011:656, body 50 až 53), a zo 6. mája 2021, ABLV Bank a i./ECB (C-551/19 P a C-552/19 P, EU:C:2021:369, bod 39).

článku 23 ods. 1 smernice 2013/36 (oddiel 2). Po krátkom rozbore tretieho odvolacieho dôvodu (oddiel 3) sa budem zaoberať prvým odvolacím dôvodom vo veci C-750/21 P, ktorý sa týka rozsahu právomocí ECB v rámci jednotného mechanizmu dohľadu (oddiel 4).

1. Prvý odvolací dôvod vo veci C-256/22 P: Porušenie článku 14 ods. 5 nariadenia č. 1024/2013

95. Prvým odvolacím dôvodom vo veci C-256/22 P odvolateľka napadla zamietnutie prvého žalobného dôvodu. Tvrdí, že Všeobecný súd porušil rozdelenie právomoci v súvislosti s odňatím povolenia, ako je stanovené v článku 14 ods. 5 nariadenia č. 1024/2013, ako aj právo na riadnu správu vecí verejných podľa článku 41 Charty. V prvom žalobnom dôvode tvrdila, že ECB na jednej strane v rozpore so svojou komplexnou povinnosťou vykonávať dohľad podľa článku 6 ods. 5 písm. c) nariadenia č. 1024/2013 nezabránila tomu, aby MFSA vykonal *de facto* odňatie povolenia bez akéhokoľvek riadneho konania prijatím pokynov z 21. a 22. marca 2018. Ich dôsledkom bolo po prvé odňatie alebo pozastavenie hlasovacích práv, po druhé moratórium na povoľovanie bankových obchodov a po tretie určenie oprávnenej osoby. Na druhej strane sa ECB vo svojom spornom rozhodnutí obmedzila na potvrdenie vyššie uvedeného.

96. Na účely odôvodnenia odvolateľka v podstate uvádza, že Všeobecný súd nesprávne posúdil právnu povahu a právne účinky jednotného mechanizmu dohľadu, pričom odmietol pripísať ECB primárnu zodpovednosť za jeho fungovanie vrátane aktov príslušných vnútroštátnych orgánov. To platí aj v prípade dohľadu nad menej významnými úverovými inštitúciami. V tejto súvislosti odvolateľka uvádza niekoľko konkrétnych výhrad, okrem iného nesprávny výklad článku 4 ods. 5 a článku 6 ods. 5 písm. c) nariadenia č. 1024/2013, ako aj nesprávne posúdenie pojmu prípravný akt a významu rozsudku Berlusconi.

97. Odvolateľka navyše aj v tejto súvislosti vytýka, že jej bola odopretá účinná obhajoba práv v správnom konaní tým, že ECB pôvodne uznala za jej právnu zástupkyňu len oprávnenú osobu. Predovšetkým jej nebolo riadne oznámené sporné rozhodnutie ECB. ECB najprv doručila toto rozhodnutie len oprávnenej osobe, keďže predpokladala, že len táto osoba je oprávnená zastupovať odvolateľku. Odvolateľke bolo rozhodnutie doručené až po výslovnom súhlase oprávnenej osoby. Toto rozhodnutie je teda už z dôvodu tohto formálneho nedostatku nezákonné, ak dokonca nie je od začiatku neplatné.

98. V bodoch 41 až 57 napadnutého rozsudku Všeobecný súd odmietol porušenie článku 14 ods. 5 nariadenia č. 1024/2013 a práva na riadnu správu vecí verejných podľa článku 41 Charty a zamietol prvý žalobný dôvod. [46]

99. Najprv sa budem zaoberať údajným porušením práva na riadnu správu vecí verejných.

100. Odvolateľka v rozpore s dojmom, ktorý sa usiluje vzbudiť, v rámci prvého žalobného dôvodu na Všeobecnom súde nenamietala, že jej bola odopretá účinná obhajoba práv jej právnym zástupcom. To bolo predmetom len desiateho žalobného dôvodu. V prvom žalobnom dôvode odvolateľka naopak len veľmi všeobecne poukazovala na porušenie článku 41 Charty. Ako ECB správne uvádza, nenamietala ani to, že by jej sporné rozhodnutie ECB nebolo riadne doručené. [47]

[46] Pozri bod 45 vyššie.

[47] Odkaz na doručenie sporného uznesenia oprávnenej osobe 5. novembra 2018 sa nachádza len v bode 12 „úvodu“ žaloby.

101. Tieto výhrady, ktoré boli prvýkrát uvedené v odvolaní, teda dodatočne menia predmet sporu a sú neprípustné [48]; v každom prípade nie sú také, aby spochybnili zákonnosť posúdenia prvého žalobného dôvodu v napadnutom rozsudku. V rozsahu, v akom Všeobecný súd zamietol výhradu založenú na porušení práva podľa článku 41 Charty pre neexistenciu konkrétneho tvrdenia ako nezlučiteľnú s článkom 21 ods. 1 Štatútu Súdneho dvora Európskej únie v spojení s článkom 76 písm. d) Rokovacieho poriadku Všeobecného súdu a neprípustnú, nemožno mu nič vytknúť, keďže žaloba sa v skutočnosti obmedzila na uvedenie tohto práva.

102. Domnievam sa však, že Všeobecný súd sa dopustil nesprávneho právneho posúdenia, keď konštatoval, že prípadná nezákonnosť pokynov MFSA z 21. a 22. marca 2018, ktorými MFSA už *de facto* odňal odvolateľke povolenie, a tým prekročil svoje právomoci, nemohla viesť k nezákonnosti sporného rozhodnutia ECB.

103. Podľa môjho názoru sa Všeobecný súd v bode 42 a nasl. napadnutého rozsudku dopustil nesprávneho právneho posúdenia, keď vychádzal z toho, že sporné pokyny neboli prípravnými aktmi vo vzťahu k návrhu MFSA, aby ECB odňala povolenie. Samotný tento návrh bol totiž prípravným aktom sporného rozhodnutia ECB. Inými slovami, tak tieto pokyny, ako aj návrh MFSA boli prípravnými aktmi v rámci zmiešaného správneho konania, pričom ich konečným cieľom bolo odňať odvolateľke povolenie. Pokiaľ *nie* sú právne záväzné pre rozhodujúcu inštitúciu Únie, takéto akty sú nesamostatnou súčasťou konania určeného právom Únie, ktorého prípadné vady možno pripísať tejto inštitúcii a ktoré možno napadnúť len na súdoch Únie [49] (pozri body 69 až 73 vyššie).

104. Predovšetkým predpoklad Všeobecného súdu uvedený v bodoch 45 a 46 napadnutého rozsudku, že takýto pokyn MFSA „nepredstavuje nezáväzný návrh“ v zmysle rozsudku Berlusconi, je nesprávnym právnym posúdením a je ťažko pochopiteľný. Týmto dvojitým záporom mohol mať Všeobecný súd na mysli len to, že takéto (prípravné) pokyny MFSA sú pre ECB *právne záväzné*. Z toho vyvodil záver, že podmienka neexistencie právnej záväznosti uznaná v rozsudku Berlusconi pre výlučnú právomoc súdov Únie na preskúmanie takýchto pokynov nie je v prejednávanej veci splnená (pozri bod 70 vyššie). [50]

105. Sporné pokyny MFSA však *nie* sú pre ECB právne záväzné a dokonca musia byť predmetom jej kontroly zákonnosti pri výkone jej nadradených právomocí v oblasti dohľadu a prijímania rozhodnutí. V tejto súvislosti tiež patria do kontrolnej právomoci súdov Únie (pozri body 69 a 70 vyššie).

106. Proti ich právnej záväznosti hovorí už široká miera voľnej úvahy podľa článku 14 ods. 5 prvého pododseku nariadenia č. 1024/2013, ktorú má ECB vo všeobecnosti, pokiaľ ide o ňou iniciované odňatie povolenia *ex offo* („môže… odňať“). Je úplne nezávislá od akýchkoľvek opatrení alebo návrhu vnútroštátnych orgánov dohľadu. Ani z článku 14 ods. 5 druhého pododseku tohto nariadenia nevyplýva, že by ECB bola viazaná návrhom alebo názorom

[48] Pozri napríklad rozsudok z 29. septembra 2011, Elf Aquitaine/Komisia (C-521/09 P, EU:C:2011:620, body 35, 51 a 78).

[49] Porovnateľné opatrenia, ktoré Banca d'Italia prijala v rámci prípravy rozhodnutia ECB, boli predmetom rozsudku z 19. decembra 2018, Berlusconi a Fininvest (C-219/17, EU:C:2018:1023, body 36 a 37). Pozri v tejto súvislosti tiež rozsudok z 11. mája 2022, Fininvest a Berlusconi/ECB (T-913/16, EU:T:2022:279, bod 237 a nasl.), v ktorom Všeobecný súd zamietol ako neprípustný žalobný dôvod, podľa ktorého prípravné akty Banca d'Italia, najmä rozhodnutie o začatí konania a návrh rozhodnutia predložený ECB, obsahovali vady, ktoré spôsobili nezákonnosť rozhodnutia ECB. Odvolateľky vo svojich odvolaniach v prejednávaných veciach C-512/22 P a C-513/22 P napádajú zamietnutie tohto žalobného dôvodu ako nesprávne právne posúdenie, okrem iného z dôvodu nezlučiteľnosti so zásadami uznanými v rozsudku z 19. decembra 2018, Berlusconi a Fininvest (C-219/17, EU:C:2018:1023).

[50] Pozri tiež rozsudok z 19. decembra 2018, Berlusconi a Fininvest (C-219/17, EU:C:2018:1023, body 45 a 46). Potvrdzujú to aj konštatovania uvedené v bode 250 napadnutého rozsudku v reakcii na desiaty žalobný dôvod týkajúci sa porušenia práva na obhajobu, v ktorom Všeobecný súd odkazuje odvolateľku na vnútroštátne súdy a na prejudiciálne konanie.

vnútroštátneho orgánu, ktorý môže byť vyjadrený aj v jeho predchádzajúcich pokynoch. ECB je povinná len vykonať konanie o odňatí povolenia a preskúmať, či je odňatie povolenia zákonné, najmä primerané, pričom v plnej miere zohľadní odôvodnenie predložené týmto orgánom. To je v súlade s prístupom ECB v jej spornom rozhodnutí.[51] Z tejto požiadavky na preskúmanie a zohľadnenie vyplýva, že ECB nielen že môže odmietnuť návrh na odňatie povolenia v prípade nedostatočného odôvodnenia alebo chýbajúceho právneho základu, ale dokonca to musí urobiť. Okrem toho musí ECB preskúmať a zabezpečiť, aby príslušný vnútroštátny orgán neprijal alebo predtým neprijal žiadne opatrenie, ktoré by prejudikovalo jeho výlučnú právomoc odňať povolenie alebo jeho diskrečné rozhodnutie v tejto súvislosti, predvídalo jeho právne účinky alebo ich inak nepriaznivo ovplyvňovalo.

107. To je v súlade so všeobecnou právomocou ECB konať z vlastnej iniciatívy alebo rozhodnúť o návrhu na konanie[52] a s jej právomocou v odôvodnenom rozhodnutí konštatovať, že vnútroštátne orgány neprijali primerané opatrenia nevyhnutné na zachovanie finančnej stability.[53]

108. Na základe svojej všeobecnej právomoci v oblasti dohľadu[54] má ECB dohliadať na vnútroštátne orgány, pokiaľ ide o dodržiavanie pravidiel jednotného mechanizmu dohľadu podľa nariadenia o rámci JMD vrátane príslušných vnútroštátnych právnych predpisov. ECB pritom musí návrhy na odňatie povolenia, ktoré jej predkladajú vnútroštátne orgány, a súvisiace prípravné opatrenia podrobiť úplnej právnej kontrole, okrem iného s ohľadom na zásadu proporcionality a základné procesné záruky podľa práva Únie (pozri body 69 až 77 vyššie).[55]

109. Všeobecný súd ďalej neskúmal, či ECB „v plnej miere zohľadnila“ odôvodnenie, ktoré predložil MFSA v zmysle článku 14 ods. 5 druhého pododseku nariadenia č. 1024/2013. Predovšetkým neskúmal, či si ECB uplatnila svoju právomoc a splnila povinnosť kontroly vo vzťahu k porušeniam práva, ktoré namietala odvolateľka, údajným faktickým vykonaním odňatia povolenia ešte pred prijatím sporného rozhodnutia ECB. Hoci ECB vo svojom spornom rozhodnutí stručne odkázala na sporné pokyny z 21. a 22. marca 2018, ktoré predchádzali návrhu MFSA, ECB sa nezaoberala súvisiacimi prípadnými výhradami odvolateľky, ani ich nezamietla.[56]

110. So Všeobecným súdom je potrebné súhlasiť len v rozsahu, v akom tieto právomoci a povinnosti ECB nevyplývajú z článku 6 ods. 5 písm. b) nariadenia č. 1024/2013, podľa ktorého na zabezpečenie jednotného uplatňovania vysokej úrovne dohľadu môže ECB sama vykonávať dohľad nad menej významnými úverovými inštitúciami.[57] Vyplývajú však z jej všeobecnej povinnosti dohľadu podľa článku 4 ods. 3, článku 6 ods. 1 a článku 9 ods. 1 tretieho pododseku nariadenia č. 1024/2013, ako aj z jej osobitnej právomoci odňať povolenie podľa článku 14 ods. 5 druhého pododseku tohto nariadenia (pozri body 106 až 108 vyššie).

[51] ECB v oddiele 3.3 svojho sporného rozhodnutia skúma dodržiavanie právnych podmienok, ktoré stanovujú príslušné ustanovenia nariadenia č. 1024/2013 a smernice 2013/36 a príslušné ustanovenia maltského práva prijaté na prebratie smernice (3.3.1), proporcionalitu odňatia povolenia vrátane jeho vhodnosti, nevyhnutnosti a primeranosti (3.3.2), ako aj zásady ochrany legitímnej dôvery (3.3.3).

[52] Článok 14 ods. 5 prvý pododsek nariadenia č. 1024/2013.

[53] Článok 14 ods. 6 nariadenia č. 1024/2013.

[54] Pozri článok 4 ods. 3, článok 6 ods. 1 a článok 9 ods. 1 tretí pododsek nariadenia č. 1024/2013.

[55] Je to vyjadrené v odôvodnení 21 nariadenia č. 1024/2013, v ktorom sa uvádza, že „ECB by… mala vykonávať svoju úlohu v súvislosti s udeľovaním povolenia úverovým inštitúciám a odoberaním povolení v prípade nesúladu s vnútroštátnym právom na návrh relevantného príslušného vnútroštátneho orgánu, ktorý posudzuje súlad s príslušnými podmienkami upravenými vo vnútroštátnom práve“.

[56] Sporné rozhodnutie ECB sa v oddiele 3.1 obmedzuje na opis konania od 29. júna 2018 a sporné pokyny uvádza len na strane 6 v oddiele 3.3.1. Nemožno však vylúčiť, že odvolateľka svoje výhrady v tomto smere vzniesla prvýkrát až v konaní na Všeobecnom súde, čo v odvolacom konaní nemožno preskúmať.

[57] Body 49 až 52 napadnutého rozsudku.

111. Z toho vyplýva, že prvá časť prvého odvolacieho dôvodu je dôvodná.

2. Druhý odvolací dôvod vo veci C-256/22 P: Nesprávny výklad pojmu dobrá povesť podľa článku 23 ods. 1 smernice 2013/36

a) Argumentácia odvolateľky

112. V druhom odvolacom dôvode vo veci C-256/22 P odvolateľka vytýka Všeobecnému súdu nesprávne právne posúdenie a zamietnutie druhého žalobného dôvodu. Tento žalobný dôvod vychádzal z nesprávneho právneho posúdenia existencie dôvodu na odňatia povolenia, najmä z nesprávneho výkladu pojmu dobrá povesť[58].

113. Na účely odôvodnenia odvolateľka v podstate uvádza, že Všeobecný súd sa dopustil nesprávneho právneho posúdenia, keď konštatoval, že pojem dobrá povesť sa nemusí nevyhnutne vykladať vzhľadom na právo Únie a že na odňatie povolenia postačuje obvinenie v tretej krajine, v prejednávanej veci v Spojených štátoch amerických, z konania, ktoré je údajne v rozpore s trestným právom. To platí tým skôr, že toto konanie sa týka porušenia sankčných pravidiel, ktoré podľa práva Únie nie je trestné a ktorého stíhanie je v Únii zablokované. Vyplýva to z nariadenia Rady (ES) č. 2271/96 z 22. novembra 1996 o ochrane pred účinkami uplatňovania právnych predpisov prijatých treťou krajinou mimo jej územia a pred účinkami opatrení na nich založených alebo z nich vyplývajúcich (ďalej len „nariadenie o blokovaní č. 2271/96“)[59], v zmysle jeho výkladu v rozsudku z 21. decembra 2021, Bank Melli Iran[60].

114. V tejto súvislosti odvolateľka vytýka Všeobecnému súdu aj viaceré nesprávne právne posúdenia pri výklade a posúdení „neurčitého“ pojmu dobrá povesť. Vytýka Všeobecnému súdu, že prekročil svoje právomoci, svojím (špekulatívnym) odôvodnením nahradil odôvodnenie ECB a skreslil dôkazy. Odvolateľka ďalej tvrdí, že Všeobecný súd porušil jej procesné záruky stanovené Chartou a povinnosť odôvodnenia. Napokon odvolateľka tvrdí, že Všeobecný súd neuznal, že dobrá povesť akcionára nie je relevantná ako taká, v každom prípade nemôže negatívne ovplyvniť povesť úverovej inštitúcie, podlieha len obmedzenej kontrole a môže viesť nanajvýš k pozastaveniu hlasovacích práv vo vzťahu k jej obchodnému vedeniu.

115. Odvolateľka však nespochybňuje, že článok 14 ods. 2 smernice 2013/36 oprávňuje príslušné orgány odmietnuť udeliť povolenie na začatie činnosti úverovej inštitúcie, ak po zohľadnení potreby zabezpečiť zdravé a obozretné riadenie úverovej inštitúcie nie sú presvedčené o vhodnosti *akcionárov*. To platí najmä vtedy, ak nie sú splnené hodnotiace kritériá uvedené v článku 23 ods. 1 tejto smernice vrátane požiadavky dobrej povesti. Keďže článok 18 písm. c) smernice 2013/36 zrkadlovo oprávňuje tieto orgány odňať povolenie, ak tieto podmienky už nie sú splnené, ECB bola nepochybne oprávnená podľa článku 14 ods. 5 druhého pododseku nariadenia č. 1024/2013 odňať odvolateľke povolenie na základe príslušného návrhu MFSA, ak jej hlavný akcionár podľa názoru MFSA, resp. ECB (už) nebol schopný preukázať požadovanú dobrú povesť v zmysle článku 23 ods. 1 písm. a) a b) tejto smernice. Všeobecný súd sa nedopustil nesprávneho právneho posúdenia, keď to konštatoval v bodoch 67 až 72 napadnutého rozsudku.

[58] Článok 23 ods. 1 smernice 2013/36.

[59] Ú. v. ES L 309, 1996, s. 1; Mim. vyd. 10/001, s. 75.

[60] Vec C-124/20, EU:C:2021:1035.

116. Tvrdenia odvolateľky, podľa ktorých je dobrá povesť hlavného akcionára irelevantná pre odňatie povolenia, sú preto neúčinné a treba ich zamietnuť.

b) Zamietnutie Všeobecným súdom

117. Všeobecný súd navyše odôvodnil zamietnutie druhého žalobného dôvodu, ktorý bol v žalobe sformulovaný pomerne stručne, v podstate takto.

118. Po prvé odňatie povolenia podľa článku 14 ods. 2 a článku 23 ods. 1 smernice 2013/36 môže byť odôvodnené tým, že akcionári alebo spoločníci (už) nedisponujú požadovanou vhodnosťou, najmä z dôvodu nedostatku ich dobrej povesti.

119. Po druhé pojem (dobrá) povesť je neurčitý právny pojem, ktorý sa vzťahuje na vlastnosť osoby, ktorá dodržiava obvyklé normy a pravidlá, a na povesť, ktorú táto osoba požíva u verejnosti, pokiaľ ide o túto vlastnosť a jej správanie, takže je relevantné aj vnímanie tretích osôb. Keďže dosiahnutie sledovaných cieľov vo veľkej miere závisí od dôvery verejnosti a subjektov na bankovom trhu voči úverovým inštitúciám, strata takejto dôvery totiž môže viesť k strate financovania pre tieto inštitúcie a spôsobiť tak riziko nielen pre dotknutú inštitúciu, ale aj pre finančný systém v Únii a v každom členskom štáte. [61]

120. Po tretie pochybnosti o dobrej povesti a vhodnosti hlavného akcionára, ktoré boli vznesené v spornom rozhodnutí ECB z dôvodu obvinenia vzneseného voči nemu, môžu tiež spochybniť riadne a obozretné riadenie odvolateľky. Negatívne vnímanie tejto dobrej povesti verejnosťou a klientmi, ako aj obchodnými partnermi tejto úverovej inštitúcie v dôsledku takéhoto obvinenia, ak je preukázané na základe konkrétnych skutočností, môže odôvodniť odňatie povolenia dotknutej inštitúcii, pokiaľ je takej povahy, že vytvára vyššie uvedené riziká. [62]

121. Po štvrté podľa názoru Všeobecného súdu je preukázané, resp. nesporné, že toto obvinenie malo okrem iného negatívny vplyv na hodnotenie ukazovateľa rizika stanoveného ratingovou agentúrou pre maltský bankový sektor ako celok. Okrem toho viedlo k výberu vkladov a ukončeniu príslušných bankových vzťahov, ako aj k ukončeniu zmlúv hlavných dlžníkov odvolateľky, v dôsledku čoho sa jej situácia výrazne zhoršila. ECB vychádzala zo série negatívnych faktorov a účinkov, ktoré nasledovali po predmetnom obvinení a ktoré objektívne poukazujú na negatívne vnímanie dobrej povesti hlavného akcionára a odvolateľky klientmi a na ich nedôveru voči nej. To vyvolalo riziko pre odvolateľku a pre finančný systém v Únii a v každom členskom štáte. [63]

122. Po piate vzhľadom na už prejavené konkrétne negatívne účinky na odvolateľku a maltský bankový sektor je nepodstatné, že ECB nezohľadnila skutočnosť, že obvinenie sa týkalo porušenia pravidiel týkajúcich sa sankcií Spojených štátov voči Iránskej islamskej republike, pričom vytýkané konanie nemuselo byť z hľadiska práva Únie protiprávne, alebo šlo o „výlučne technické porušenia“. ECB nebola povinná zohľadniť podstatu trestného stíhania obsiahnutého v obvinení, ale len následky tohto obvinenia na dobrú povesť hlavného akcionára, na situáciu odvolateľky a na bankový trh ako celok. [64]

[61] Body 67 až 69 a 73 až 80 napadnutého rozsudku.

[62] Body 96 až 102 napadnutého rozsudku.

[63] Body 104 až 106, 111 a 112 napadnutého rozsudku.

[64] Body 116 až 119 napadnutého rozsudku.

123. Najprv sa budem zaoberať výkladom článku 23 ods. 1 písm. a) a b) smernice 2013/36 a neurčitého právneho pojmu dobrá povesť, ktorý je po prvýkrát predmetom judikatúry Súdneho dvora [písmeno c)]. Následne preskúmam, či sa Všeobecný súd dopustil nesprávneho právneho posúdenia, keď rozhodol, že podmienky tohto právneho pojmu boli splnené, v súlade s odôvodnením sporného rozhodnutia ECB [písmeno c)]. Nakoniec sa budem zaoberať hlavnou námietkou odvolateľky, podľa ktorej nariadenie o blokovaní č. 2271/96 neumožňuje ECB ani Všeobecnému súdu použiť obvinenie jej hlavného akcionára v Spojených štátoch amerických na odôvodnenie nedostatku dobrej povesti a odňatia povolenia [písmeno e)].

c) Pojem dobrá povesť v článku 23 ods. 1 smernice 2013/36

124. Ako sa konštatuje v bode 73 napadnutého rozsudku, pojem dobrá povesť uvedený v článku 23 ods. 1 písm. a) a b) smernice 2013/36 je neurčitý právny pojem, ktorý táto smernica bližšie nedefinuje.

125. V súlade so zásadou uvedenou v bode 74 napadnutého rozsudku si výklad ustanovenia práva Únie vyžaduje zohľadnenie nielen jeho znenia, ale aj kontextu, do ktorého patrí, a cieľov a účelu aktu, ktorého je súčasťou.[65]

126. Z preskúmania rôznych jazykových znení vyplýva[66], že pojem dobrá povesť v doslovnom význame len vo francúzskom a talianskom znení označuje čestnosť[67] a v portugalskom znení vhodnosť[68] dotknutej osoby, t. j. skutočnú vlastnosť, ktorá sa môže prejaviť aj v jej správaní (ktoré môže, ale nemusí byť v súlade s normou). Vo všetkých ostatných jazykových zneniach, ako správne uviedol Všeobecný súd v bodoch 76 a 77 napadnutého rozsudku, však tento pojem zahŕňa povesť alebo dobré meno[69] tejto osoby, teda ako jej vlastnosti alebo správanie vníma verejnosť alebo ostatní.

127. Aj vzhľadom na ciele a regulačný kontext jednotného mechanizmu dohľadu, ako aj fungovanie dotknutých finančných a bankových trhov sú skutočné (objektívne) vlastnosti dotknutej osoby menej dôležité. Dôraz sa naopak kladie na (subjektívne) vnímanie týchto vlastností a správania tejto osoby verejnosťou, najmä účastníkmi trhu. Všeobecná dôvera vo vhodnosť, znalosti, schopnosti, skúsenosti, bezúhonnosť, spoľahlivosť a finančné zdravie[70] úverových inštitúcií, ktorých kreditná kvalita podlieha neustálej kontrole zo strany ratingových agentúr, a osôb, ktoré rozhodujú o ich činnosti, je základnou podmienkou riadneho fungovania, ochrany a stability finančných a kapitálových trhov. Tieto trhy sú totiž veľmi volatilné, ako to jasne vidieť na trhoch s akciami a dlhopismi. Tie reagujú už na verejné vyhlásenia alebo fámy.

128. Pojem dobrá povesť sa teda vzťahuje na (dobrú) povesť úverovej inštitúcie, ako aj jej akcionárov a spoločníkov v očiach tretích osôb, ako sú ostatní účastníci trhu, najmä veritelia a klienti. Ak stratia dôveru v túto úverovú inštitúciu, resp. osoby konajúce v jej mene, alebo ak je

[65] Rozsudky z 15. marca 2022, Autorité des marchés financiers (C-302/20, EU:C:2022:190, bod 63), a z 12. januára 2023, Österreichische Post (Informácie o príjemcoch osobných údajov) (C-154/21, EU:C:2023:3, bod 29).

[66] Tie sú rovnako záväzné, takže žiadnemu z nich nemožno dávať prednosť; pozri rozsudky z 26. januára 2021, Hessischer Rundfunk (C-422/19 a C-423/19, EU:C:2021:63, bod 65 a tam citovaná judikatúra), a zo 17. januára 2023, Španielsko/Komisia (C-632/20 P, EU:C:2023:28, body 40 až 42).

[67] FR: „honorabilité“ a IT: „onorabilità“.

[68] PT: „idoneidade“.

[69] BG: „репутацията“, CZ: „pověst“, DA: „omdømme“, DE: „Leumund“, FI: „maine“, EL: „τη φήμη“, EN: „reputation“, ES: „reputación“, ET: „maine“, HR: „ugled“, HU: „jó hírneve“, LT: „reputaciją“, LV: „reputācija“, MT: „ir-reputazzjoni“, NL: „reputatie“, PL: „reputacja“, RO: „reputația“, SK: „dobrá povesť“, SL: „ugled“ und SV: „anseende“.

[70] Pozri tiež článok 23 ods. 1 písm. b) a c) smernice 2013/36.

táto dôvera výrazne narušená, vedie to priamo k reakciám účastníkov trhu. Tie majú negatívny vplyv na finančné transakcie s touto úverovou inštitúciou, vedú k finančným stratám a môžu nepriaznivo ovplyvniť fungovanie a stabilitu finančného trhu ako celku.[71]

129. Ako sa viackrát správne konštatuje v bode 67 a nasl. napadnutého rozsudku, pravidlá jednotného mechanizmu dohľadu, najmä článok 14 ods. 2 smernice 2013/36, majú za cieľ chrániť finančné trhy práve pred takýmito rizikami tým, že zabezpečujú „vhodnosť akcionárov alebo spoločníkov po zohľadnení potreby zabezpečiť zdravé a obozretné riadenie úverovej inštitúcie“ a splnenie kritérií posudzovania stanovených v článku 23 ods. 1 tejto smernice.

130. Pojem dobrá povesť teda nevyžaduje, aby sa vnímanie účastníkov trhu zhodovalo so skutočnými vlastnosťami dotknutej osoby, a už vôbec nie, aby bolo preukázané určité správanie tejto osoby. V rozpore s názorom odvolateľky ECB alebo Všeobecný súd najmä neboli povinní preukázať, že dotknutá osoba sa dopustila trestného činu a že ju možno stíhať v Únii (pozri v tejto súvislosti podrobnejšie bod 135 a nasl. a bod 142 a nasl. nižšie). Aj podľa článku 23 ods. 1 písm. e) smernice 2013/36 stačí konštatovať dôvodné podozrenie z existencie, pokusu o spáchanie alebo zvýšeného rizika spáchania trestného činu súvisiaceho s praním špinavých peňazí alebo financovaním terorizmu v zmysle článku 1 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2005/60/ES z 26. októbra 2005 o predchádzaní využívania finančného systému na účely prania špinavých peňazí a financovania terorizmu[72].

131. Všeobecný súd sa preto nedopustil nesprávneho právneho posúdenia, keď konštatoval[73], že obvinenie hlavného akcionára spochybňuje jeho povesť vo vzťahu k verejnosti napriek tomu, že nedošlo k právoplatnému odsúdeniu.

132. Ako je podrobnejšie uvedené v bodoch 135 a nasl., ECB a Všeobecný súd sa však pritom musia uistiť, že obvinenia nie sú úplne neopodstatnené alebo zneužívajúce.

133. Všeobecný súd preto mohol v bodoch 71 až 119 napadnutého rozsudku konštatovať, že príslušné úvahy uvedené v spornom rozhodnutí ECB sú zákonné.[74] Nedopustil sa pritom nesprávneho právneho posúdenia, keď vyvodil, že *riziko* ohrozenia zdravia finančného systému v Únii a v členských štátoch vyplývajúce z poškodenia dobrej povesti hlavného akcionára postačuje na odôvodnenie odňatia povolenia odvolateľke.

134. Zostáva preskúmať, aké procesné požiadavky a aký dôkazný štandard sa majú uplatniť na preukázanie nedostatku dobrej povesti a z toho vyplývajúceho rizika a či boli v prejednávanej veci splnené. Ako vysvetlím nižšie, nielenže to tak je, ale ECB dokonca preukázala – a Všeobecný súd sa nedopustil nesprávneho právneho posúdenia, keď to potvrdil – že predmetné riziko sa skutočne naplnilo.

[71] To okrem iného neplatí len v prípade straty dôvery, t. j. v negatívnom zmysle, ako je to v známom prípade gréckej krízy štátneho dlhu (pozri uznesenie z 12. marca 2020, EMB Consulting a i./ECB, C-571/19 P, neuverejnené, EU:C:2020:208, a rozsudok zo 7. októbra 2015, Accorinti a i./ECB, T-79/13, EU:T:2015:756), ale aj v pozitívnom zmysle, ako ukazuje prípad finančnej krízy spoločnosti France Télécom, resp. Orange; táto spoločnosť sa dokázala refinancovať na kapitálovom trhu vlastnými silami až po verejných vyhláseniach francúzskeho ministra hospodárstva, ktoré budovali dôveru (pozri v tejto súvislosti rozsudky z 19. marca 2013, Bouygues a Bouygues Télécom/Komisia, C-399/10 P a C-401/10 P, EU:C:2013:175, a z 30. novembra 2016, Komisia/Francúzsko a Orange, C-486/15 P, EU:C:2016:912).

[72] Ú. v. EÚ L 309, 2005, s. 15.

[73] Bod 90 napadnutého rozsudku.

[74] Pozri s. 4 a nasl., najmä s. 8 sporného rozhodnutia ECB.

d) Procesné a dôkazné požiadavky na preukázanie nedostatku dobrej povesti a z toho vyplývajúceho rizika

135. Podľa všeobecnej povinnosti náležitej starostlivosti a vyšetrovacej povinnosti, z ktorej vychádza aj právo na riadnu správu vecí verejných podľa článku 41 Charty[75], má ECB pri uplatňovaní neurčitých právnych pojmov, ktoré jej poskytujú širokú mieru voľnej úvahy pri prijímaní rozhodnutia, ktoré nepriaznivo ovplyvňuje právne postavenie dotknutej osoby, povinnosť starostlivo a nestranne posúdiť všetky relevantné skutočnosti daného prípadu, ktoré sú pre toto rozhodnutie relevantné.[76]

136. Všeobecný súd sa v bode 73 napadnutého rozsudku nedopustil nesprávneho právneho posúdenia, keď vychádzal z toho, že príslušné orgány a ECB musia pri posudzovaní, či je naplnený neurčitý pojem dobrá povesť podľa článku 23 ods. 1 smernice 2013/36, zohľadniť všetky relevantné skutočnosti, dôvody, na ktorých je založený uvedený pojem, a ciele, ktoré má toto kritérium zabezpečiť. Je to aj v súlade s ustanoveniami spoločných usmernení, ktoré môžu ECB zaväzovať nanajvýš nepriamo.[77] V odsekoch 10.9, 10.13 a 10.16 sa požaduje, aby sa zohľadnili všetky relevantné dostupné informácie pochádzajúce z dôveryhodných a spoľahlivých zdrojov dostupné na účely posúdenia a aby sa vykonalo individuálne posúdenie prípad od prípadu.[78] Okrem toho Všeobecný súd v bode 119 tohto rozsudku správne vyžadoval, aby ECB zohľadnila všetky uvedené skutočnosti, ktoré by mohli preukázať neexistenciu vplyvu eventuálnych trestných stíhaní na dobrú povesť alebo riadenie dotknutej inštitúcie a ktoré by prípadne mohli vyplývať zo zneužívajúcej alebo zjavnej neopodstatnenej povahy takéhoto stíhania.

137. V tejto súvislosti Všeobecný súd v bodoch 81 až 85 napadnutého rozsudku zohľadnil skutočnosť, že ECB sa vo svojom napadnutom rozhodnutí opierala o tlačovú správu, ktorú 19. marca 2018 vydalo ministerstvo spravodlivosti Spojených štátov. Podľa nej bol hlavný akcionár zatknutý za údajnú účasť na schéme spreneverenia približne 115 miliónov USD vyplatených na financovanie obytného komplexu vo Venezuele v prospech iránskych osôb a podnikov. Obvinenie, ktoré vzniesla prokuratúra Spojených štátov amerických pre južný obvod New York, vyvolalo silnú pozornosť medzinárodných médií, ako aj sériu negatívnych novinových článkov týkajúcich sa odvolateľky, čo vyvolalo vážne pochybnosti, pokiaľ ide o integritu jej hlavného akcionára a malo za následok vážne narušenie dobrej povesti odvolateľky.[79] Neexistujú dôkazy o tom, že by tieto obvinenia boli zneužívajúcej alebo zjavnej neopodstatnenej povahy.

138. Všeobecný súd navyše v bodoch 91 až 94 a 100 až 115 napadnutého rozsudku posúdil skutočnosti a dôkazy, ktoré uviedla ECB, ktoré odvolateľka nespochybnila a ktoré preukazujú, že toto trestné stíhanie malo vplyv na dobrú povesť odvolateľky, čo uškodilo jej obrazu na trhu. O tom svedčí po prvé značný počet žiadostí o výber vkladov po začatí trestného stíhania, ktoré predstavovali viac ako 40 % celkovej sumy vkladov vykázaných v súvahe odvolateľky, po druhé ukončenie príslušných bankových vzťahov, po tretie zhoršenie ukazovateľa rizika stanoveného ratingovou agentúrou pre maltský bankový sektor ako celok, čo vyplýva okrem iného z odkazov na toto trestné stíhanie v hodnotiacej správe tejto agentúry, po štvrté list hlavného dlžníka odvolateľky, ktorý žiadal o predčasné ukončenie svojej úverovej zmluvy, ktorá predstavovala 90 %

[75] Pozri vysvetlivky k Charte základných práv, vysvetlivku k článku 41 – Právo na riadnu správu vecí verejných (Ú. v. EÚ C 303, 2007, s. 17).

[76] V tomto zmysle rozsudok z 11. decembra 2018, Weiss a i. (C-493/17, EU:C:2018:1000, bod 30 a tam citovaná judikatúra).

[77] Pozri v tomto zmysle napríklad rozsudok z 19. júla 2016, Kotnik a i. (C-526/14, EU:C:2016:570, body 40 a 41). Takýto záväzný účinok sa v súlade so statusom uvedeným v úvode spoločných usmernení vzťahuje spočiatku len na EBA, EIOPA a ESMA. Uplatňuje sa však analogicky aj na ECB v rozsahu, v akom prijala tieto usmernenia za svoje ako orgán dohľadu.

[78] Pozri tiež body 75 a 86 napadnutého rozsudku.

[79] Pozri s. 5 a 6 sporného rozhodnutia ECB.

úverových zmlúv odvolateľky, a preto predstavovala hlavný zdroj jej príjmu, a po piate skutočnosť, že z 10 % zostávajúcich úverových zmlúv, ktoré zodpovedali piatim úverom, traja dlžníci prestali splácať istinu a úroky, zatiaľ čo ďalší dvaja požiadali o predčasné ukončenie svojich úverových zmlúv. [80]

139. Všeobecný súd mohol z týchto okolností bez nesprávneho právneho posúdenia vyvodiť, že obvinenie malo nepriaznivý vplyv na dobrú povesť hlavného akcionára a odvolateľky a malo viaceré negatívne následky nielen pre ňu samotnú, najmä v podobe ťažkostí s kapitalizáciou a likviditou, ale aj pre maltský bankový sektor a zdravie finančného systému v Únii ako celku. Riziko uvedené v bodoch 128 až 134 vyššie sa tak skutočne naplnilo.

140. Všeobecný súd teda v bode 112 napadnutého rozsudku správne konštatoval, že ECB vychádzala zo série negatívnych faktorov a účinkov. Tie nasledovali po obvinení a objektívne poukazujú na negatívne vnímanie dobrej povesti hlavného akcionára a odvolateľky klientmi a na ich nedôveru. To vyvolalo riziko pre odvolateľku a pre finančný systém v Únii a v každom členskom štáte.

141. Výhrady, ktorými odvolateľka vytýka Všeobecnému súdu, že nesprávne posúdil, resp. použil pojem dobrá povesť, prekročil svoje právomoci, neprípustným spôsobom nahradil ECB, skreslil dôkazy alebo nedostatočne odôvodnil svoj rozsudok, sa preto musia zamietnuť ako nedôvodné.

e) Význam nariadenia o blokovaní č. 2271/96

142. Odvolateľka v podstate tvrdí, že Všeobecný súd nemal dospieť k záveru o poškodení dobrej povesti a ku konštatovaniu z toho vyplývajúceho rizika. Obvinenie jej hlavného akcionára je založené na protiprávnom konaní, ktoré nie je v EÚ trestné. Navyše nariadenie o blokovaní č. 2271/96, najmä jeho článok 4 [81], chráni dotknutú osobu aj pred trestným stíhaním v Únii.

143. Všeobecný súd v bodoch 116 až 119 napadnutého rozsudku vzhľadom na už prejavené konkrétne negatívne účinky na odvolateľku a maltský bankový sektor nevytýkal ECB, že nezohľadnila okrem iného význam nariadenia o blokovaní č. 2271/96. Skutočnosť, že obvinenie sa týkalo porušenia pravidiel upravujúcich sankcie Spojených štátov voči Iránskej islamskej republike, hoci vytýkané konanie nemuselo byť z hľadiska práva Únie protiprávne, ani skutočnosť, že šlo o výlučne technické porušenia, o ktorých mohli pretrvávať pochybnosti, nebola podľa názoru Všeobecného súdu relevantná. Aj keby totiž toto konanie nebolo protiprávne podľa práva Spojených štátov amerických alebo podľa práva Únie, ECB nemusela zohľadniť podstatu trestného stíhania obsiahnutého v predmetnom obvinení, ale len následky tohto obvinenia na dobrú povesť hlavného akcionára, na situáciu odvolateľky a na bankový trh ako celok ako najdôležitejší faktor.

144. V tejto odpovedi Všeobecného súdu na výhradu odvolateľky v prvom stupni nevidím žiadne nesprávne právne posúdenie.

[80] S. 8 (najmä poznámky pod čiarou 21 a 22) sporného rozhodnutia ECB.

[81] Toto ustanovenie znie: „Žiadne súdne rozhodnutie alebo rozhodnutie tribunálu alebo žiadne rozhodnutie správneho orgánu…, ktoré majú priamy alebo nepriamy účinok na právne predpisy špecifikované v prílohe alebo na opatrenia na nich založené alebo z nich vyplývajúce, nie je uznávané alebo vykonateľné akýmkoľvek spôsobom.“

145. Skutočnosť, že ECB nezohľadnila, že obvinenia z trestnej činnosti, ktoré boli vznesené, nemuseli byť v Únii trestné na základe nariadenia o blokovaní č. 2271/96 alebo v každom prípade nemohli byť trestne stíhané[82], by nemohla spochybniť záver, ku ktorému som dospela v bodoch 135 až 141. Podľa neho sa totiž riziko vyplývajúce z poškodenia dobrej povesti odvolateľky skutočne naplnilo. A to úplne bez ohľadu na to, či konanie, z ktorého je obvinený jej hlavný akcionár, bolo v Únii skutočne trestné alebo nie. Ako uviedol Všeobecný súd, pričom sa nedopustil nesprávneho právneho posúdenia, a ako tvrdí aj Komisia, ECB musela posúdiť len to, či tieto obvinenia mohli spôsobiť negatívne následky pre odvolateľku a pre finančné trhy, ale nie to, či boli skutočne preukázané alebo či ich bolo možné v Únii stíhať.

146. To ukazuje aj opačná hypotéza: MFSA a ECB nemohli ignorovať riziko, ktoré sa už naplnilo, a ponechať v platnosti povolenie na výkon činnosti odvolateľky ako úverovej inštitúcie len preto, že konanie, z ktorého bol obvinený jej hlavný akcionár, nemuselo byť v Únii trestné alebo stíhateľné. To by znamenalo, že tieto orgány by vedome a v rozpore so svojou povinnosťou preventívne zasiahnuť v oblasti dohľadu museli pripustiť výrazné narušenie finančných trhov, resp. ich zhoršenie.

147. Nakoniec je potrebné poukázať na to, že v rámci konania o odňatí povolenia úverovej inštitúcii nie je dotknutá ani pôsobnosť, ani ochranný účel nariadenia o blokovaní č. 2271/96. Cieľom je ochrana účastníkov trhu len pred trestným stíhaním zo strany súdov alebo orgánov v tretích krajinách alebo pred nárokmi na náhradu škody v prípade porušenia určitých zahraničných, extrateritoriálne uplatniteľných sankčných pravidiel v medzinárodnom obchode a/alebo pohybe kapitálu[83], nie však pred tým, aby sa predmetné konanie a jeho následky zohľadňovali pri posudzovaní ich vhodnosti, bezúhonnosti, spoľahlivosti a dobrej povesti na vykonávanie činnosti úverovej inštitúcie.

148. Aj táto výhrada sa preto musí zamietnuť ako nedôvodná.

149. Druhý odvolací dôvod vo veci C-256/22 P je preto v celom rozsahu nedôvodný.

3. Tretí odvolací dôvod vo veci C-256/22 P: Nesprávne právne posúdenie Všeobecným súdom, najmä neprimeranosť odňatia povolenia

150. Tretím odvolacím dôvodom vo veci C-256/22 P odvolateľka vytýka Všeobecnému súdu viaceré nesprávne právne posúdenia, okrem iného pokiaľ ide o posúdenie proporcionality konania ECB, pričom niektoré z nich opakujú, resp. pozmeňujú výhrady uvedené v rámci ostatných dvoch odvolacích dôvodov. Skutočnosť, že ECB neprijala prvý návrh MFSA na odňatie povolenia, podľa odvolateľky svedčí o tom, že jeho predchádzajúce pokyny na zatvorenie banky neboli opodstatnené. Toto odňatie povolenia bolo neprimerané, lebo banka už ukončila svoju činnosť a došlo k nemu pred ukončením trestného konania vedeného v Spojených štátoch amerických. Navyše MFSA vo svojom druhom návrhu upustil od (nepravdivých) tvrdení o finančných ťažkostiach bez toho, aby opakovane posúdil proporcionalitu.

[82] Pokiaľ ide o občianskoprávne následky a článok 5 nariadenia o blokovaní č. 2271/96, pozri rozsudok z 21. decembra 2021, Bank Melli Iran (C-124/20, EU:C:2021:1035, bod 35 a nasl.).

[83] Pozri rozsudok z 21. decembra 2021, Bank Melli Iran (C-124/20, EU:C:2021:1035, body 35 až 37).

151. Z tohto tvrdenia nedokážem s potrebnou jasnosťou a presnosťou zistiť ani obsah týchto výhrad, ani údajne právne nesprávne odôvodnenie v napadnutom rozsudku, ktorého sa týkajú. Preto považujem tento odvolací dôvod za neprípustný [84] a v každom prípade nevhodný na preukázanie, že tento rozsudok je postihnutý nesprávnym právnym posúdením.

152. Tretí odvolací dôvod vo veci C-256/22 P preto treba zamietnuť.

4. Prvý odvolací dôvod vo veci C-750/21 P: ostatné výhrady

153. Ostatnými výhradami v rámci prvého odvolacieho dôvodu vo veci C-750/21 P odvolateľka spochybňuje konštatovania Všeobecného súdu uvedené v bodoch 33 až 51 napadnutého uznesenia v reakcii na prvý žalobný dôvod. V ňom tvrdila, že ECB sa dopustila nesprávneho právneho posúdenia, keď konštatovala, že nemá právomoc dávať pokyny MFSA, resp. prevziať priamy dohľad z dôvodu odňatia povolenia a následnej neexistencie postavenia odvolateľky ako úverovej inštitúcie.

154. Na účely odôvodnenia odvolateľka v podstate uvádza, že Všeobecný súd sa dopustil viacerých nesprávnych právnych posúdení pri uplatňovaní nariadenia č. 1024/2013 a 575/2013 a smernice 2013/36. Dopustil sa totiž nesprávneho právneho posúdenia, keď sa domnieval, že postavenie „úverovej inštitúcie“ predpokladá, že má (povinne) povolenie na výkon tejto činnosti.

155. Všeobecný súd v napadnutom uznesení v tejto súvislosti najprv konštatoval, že právomoc ECB sa vzťahuje len na „úverové inštitúcie“ a ich činnosť v zmysle článku 2 bodu 3 nariadenia č. 1024/2013 v spojení s článkom 4 ods. 1 bodom 1 nariadenia č. 575/2013. [85] Po druhé konštatoval, že prístup k činnosti úverovej inštitúcie podľa článku 14 ods. 1 nariadenia č. 1024/2013 v spojení s článkom 4 ods. 1 bodom 42 nariadenia č. 575/2013 podlieha príslušnému povoleniu a že podľa článku 9 ods. 1 smernice 2013/36 musia členské štáty zakázať osobám alebo podnikom, ktoré nie sú úverovými inštitúciami, vykonávať takúto činnosť. [86] Po tretie Všeobecný súd na základe toho vyvodil, že bývalý držiteľ povolenia, ktoré mu bolo odňaté podľa článku 14 ods. 5 nariadenia č. 1024/2013, už nevykonáva takúto činnosť a nemožno ho už ani považovať za „úverovú inštitúciu“, takže sa už neuplatňujú pravidlá uvedené v článku 4 ods. 1 tohto nariadenia, ktoré stanovujú právomoc ECB vo vzťahu k takýmto inštitúciám. [87] Preto ECB 13. novembra, resp. 20. decembra 2018 zjavne nemala právomoc vo vzťahu k odvolateľke z dôvodu odňatia povolenia, ku ktorému došlo už 2. novembra 2018. Správne to uviedla vo svojom spornom e-maile. [88]

156. Domnievam sa, že toto odôvodnenie Všeobecného súdu je formalistické a vychádza z nesprávneho právneho posúdenia.

157. Z článku 4 ods. 1 písm. a) nariadenia č. 1024/2013 totiž jasne vyplýva, že ECB má právomoc tak „udeliť povolenie úverovým inštitúciám“, ako aj „odňať povolenie úverovým inštitúciám“. Právomoc udeliť povolenie však nevyhnutne znamená, že ECB sa musí zaoberať žiadosťou fyzickej alebo právnickej osoby, ktorá *ešte nie je* úverovou inštitúciou, ale má v úmysle sa ňou stať na základe udelenia povolenia. Navyše, pokiaľ ide o právomoc ECB *ratione temporis* na odňatie

[84] Pozri napríklad rozsudky zo 14. októbra 2010, Nuova Agricast a Cofra/Komisia (C-67/09 P, EU:C:2010:607, body 48 a 49), a z 3. septembra 2020, Vereniging tot Behoud van Natuurmonumenten in Nederland a i./Komisia (C-817/18 P, EU:C:2020:637, bod 115).

[85] Body 35 až 39 napadnutého uznesenia.

[86] Bod 40 napadnutého uznesenia.

[87] Bod 41 napadnutého uznesenia.

[88] Body 42 až 44 napadnutého uznesenia.

povolenia, treba vziať do úvahy, že takéto odňatie, ak sa ukáže ako vychádzajúce z nesprávneho právneho posúdenia, musí ECB vedieť následne vziať späť ako *actus contrarius* buď z vlastnej iniciatívy, alebo na základe žaloby o neplatnosť podanej dotknutou bankou podľa článku 263 ZFEÚ, prípadne spätne vyňať z právneho poriadku Únie rozsudkom o zrušení podľa článku 264 prvého odseku ZFEÚ. V takom prípade sa právomoc ECB (rovnako so spätným účinkom) obnoví a ECB musí prijať vykonávacie opatrenia požadované podľa článku 266 prvého odseku ZFEÚ.

158. Ustanovenia, z ktorých vychádzal Všeobecný súd, nemôžu odôvodniť iné posúdenie, keďže sa obmedzujú na vymedzenie pojmu „úverová inštitúcia“ a jej činnosti. Okrem toho sa zdá svojvoľné považovať právomoc ECB za ukončenú od prijatia rozhodnutia o odňatí povolenia bez toho, aby sa aspoň počkalo na konečnú platnosť, resp. právoplatnosť tohto rozhodnutia po uplynutí lehoty na podanie žaloby podľa článku 263 šiesteho odseku ZFEÚ. Táto lehota v každom prípade ešte neuplynula 13. novembra, resp. 20. decembra 2018, keď ECB odpovedala e-mailom na žiadosť odvolateľky.

159. V dôsledku toho mala ECB 20. decembra 2018 naďalej právomoc vo vzťahu k odvolateľke v zmysle článku 4 ods. 1 písm. a) nariadenia č. 1024/2013. Všeobecný súd sa preto dopustil nesprávneho právneho posúdenia, keď konštatoval, že ECB zjavne nemala právomoc, a preto treba prvý žalobný dôvod zamietnuť pre zjavný nedostatok právneho základu.

160. Prvý odvolací dôvod je teda v konečnom dôsledku dôvodný bez toho, aby bolo potrebné preskúmať všetky jednotlivé výhrady odvolateľky.

161. Bez ohľadu na to nemožno vzniesť výhrady voči výrokovej časti napadnutého uznesenia, podľa ktorého sa žaloba zamieta. Sporný e-mail totiž nie je ani aktom, ktorý by bolo možné samostatne napadnúť, ani nie je zrejmé [89], že by ECB mala podľa nariadenia č. 1024/2013 osobitnú právomoc alebo povinnosť vydať pokyny požadované odvolateľkou pred odňatím povolenia alebo po ňom (pozri body 88 až 93 vyššie).

162. Navrhujem preto, aby Súdny dvor analogicky k svojmu postupu v uznesení zo 4. februára 2021, Pilatus Bank/ECB [90], nahradil odôvodnenie napadnutého uznesenia v tomto smere a zamietol prvý odvolací dôvod vo veci C-750/21 P.

5. Predbežný záver a trovy konania

a) Vec C-750/21 P

163. Vo veci C-750/21 P treba odvolanie zamietnuť.

164. V dôsledku toho sa o trovách konania musí rozhodnúť v súlade s článkom 184 ods. 2 rokovacieho poriadku.

[89] Pozri rozsudok z 15. septembra 2022, PNB Banka/ECB (C-326/21 P, neuverejnený, EU:C:2022:693, body 56 až 58).

[90] C-701/19 P, neuverejnené, EU:C:2021:99, bod 38.

165. Podľa článku 138 ods. 1 rokovacieho poriadku, ktorý sa použije na odvolacie konanie podľa článku 184 ods. 1 rokovacieho poriadku, Súdny dvor uloží účastníkovi konania, ktorý vo veci nemal úspech, povinnosť nahradiť trovy konania, ak to bolo v tomto zmysle navrhnuté. Keďže ECB podala taký návrh, odvolateľke treba uložiť povinnosť nahradiť trovy odvolacieho konania.

b) Vec C-256/22 P

166. Vo veci C-256/22 P je dôvodná prvá časť prvého odvolacieho dôvodu.

167. To isté platí aj pre štvrtý odvolací dôvod v rozsahu, v akom Všeobecný súd nesprávne právne posúdil a zamietol druhú časť desiateho odvolacieho dôvodu týkajúcu sa porušenia práva na obhajobu na základe toho, že odvolateľka nemala počas správneho konania prístup k dokumentom a informáciám vo svojom informačnom systéme a k svojim finančným prostriedkom na účely úhrady odmien právnemu zástupcovi.

168. Odvolanie je v tomto rozsahu dôvodné a napadnutý rozsudok, ktorým bola žaloba v celom rozsahu zamietnutá, treba zrušiť.

169. Stav konania vo veci však neumožňuje, aby Súdny dvor vydal konečný rozsudok sám, takže musí vrátiť vec Všeobecnému súdu v súlade s článkom 61 Štatútu Súdneho dvora. Preto je v tomto rozsahu potrebné rozhodnúť o trovách konania neskôr.

170. Vo vzťahu k štvrtému odvolaciemu dôvodu to vyplýva zo skutočnosti, že Všeobecný súd neskúmal, či sporné pokyny MFSA mohli skutočne viesť k odvolateľkou tvrdenému faktickému odňatiu jej povolenia a k súvisiacemu predvídaniu alebo oslabeniu konečného diskrečného rozhodnutia ECB v jej spornom rozhodnutí. Rovnako neskúmal, či ECB preskúmala alebo mala preskúmať príslušnú argumentáciu odvolateľky počas správneho konania, pokiaľ bola skutočne uvedená.

171. Pokiaľ ide o prvý odvolací dôvod, Všeobecný súd tiež neskúmal, či nedostatočný alebo obmedzený prístup odvolateľky, resp. jej právneho zástupcu k dokumentom a informáciám v jej informačnom systéme a k jej finančným prostriedkom na účely úhrady odmien právnemu zástupcovi mohol skutočne porušiť jej právo na obhajobu, lebo inak by sa mohla brániť účinnejšie a správne konanie by preto mohlo viesť k inému záveru. [91]

VI. Návrh

A. Vec C-750/21 P

172. Vo veci C-750/21 P navrhujem, aby Súdny dvor rozhodol takto:

1. Odvolanie sa zamieta.

2. Pilatus Bank plc je povinná nahradiť trovy odvolacieho konania.

[91] Pozri v tomto zmysle rozsudky z 1. októbra 2009, Foshan Shunde Yongjian Housewares & Hardware/Rada (C-141/08 P, EU:C:2009:598, bod 81), a zo 16. januára 2019, Komisia/United Parcel Service (C-265/17 P, EU:C:2019:23, bod 56).

B. Vec C-256/22 P

173. Vo veci C-256/22 P navrhujem, aby Súdny dvor rozhodol takto:

1. Rozsudok Všeobecného súdu Európskej únie z 2. februára 2022, Pilatus Bank a Pilatus Holding/ECB (T-27/19, EU:T:2022:46), sa zrušuje.

2. Vec sa vracia Všeobecnému súdu Európskej únie.

3. O trovách konania sa rozhodne neskôr.