

Věc C-483/23

**Shrnutí žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce podle čl. 98 odst. 1
jednacího řádu Soudního dvora****Datum doručení:**

26. července 2023

Předkládající soud:

Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Itálie)

Datum předkládacího rozhodnutí:

11. dubna 2023

Žalobkyně:

A

B

C

D

T

Žalovaní:

Ministero dell'Economia e delle Finanze

Comitato di Sicurezza Finanziaria

Agenzia del Demanio

Předmět původního řízení

Správní žaloba podaná obchodními společnostmi vloženými do svěrenského fondu proti rozhodnutí vydanému správním orgánem, kterým bylo nařízeno zmrazení obchodních podílů a majetku ve vlastnictví těchto společností, neboť byly nepřímou přičitatelné osobě zakládající svěrenský fond, která byla uvedena na seznamu osob, na něž se vztahují omezující opatření stanovená v nařízení EU č. 269/2014.

Předmět a právní základ žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce

Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podle článku 276 SFEU týkající se výkladu čl. 2 odst. 1 nařízení (EU) č. 269/2014 o omezujících opatřeních vzhledem k činnostem narušujícím nebo ohrožujícím územní celistvost, svrchovanost a nezávislost Ukrajiny, ve znění nařízení (EU) č. 476/2014; zejména výklad pojmů „náležet“ a „ovládání“ majetku vloženého do svěrenského fondu s ohledem na osobu zakladatele svěrenského fondu.

Předběžné otázky

1) Musí být čl. 2 [odst.] 1 nařízení (EU) č. 269/2014 vykládán v tom smyslu, že opatření ke zmrazení lze přijmout i v případě majetku nebo zdrojů vložených do svěrenského fondu zakladatelem, který je uveden v příloze I nařízení (osoba určená nebo uvedená na seznamu), jehož je třeba považovat za osobu, které majetek nebo zdroje náleží[?]

2) [V] případě záporné odpovědi: musí být čl. 2 [odst.] 1 nařízení (EU) č. 269/2014 vykládán v tom smyslu, že opatření ke zmrazení lze přijmout i v případě majetku nebo zdrojů vložených do svěrenského fondu zakladatelem, který je uveden v příloze I nařízení (osoba určená nebo uvedená na seznamu), jehož je třeba považovat za osobu spojenou s osobou, které majetek nebo zdroje náleží[?]

3) [V] případě záporné odpovědi: musí být čl. 2 [odst.] 1 nařízení (EU) č. 269/2014 vykládán v tom smyslu, že opatření ke zmrazení lze přijmout i v případě majetku nebo zdrojů vložených do svěrenského fondu zakladatelem, který je uveden v příloze I nařízení (osoba určená nebo uvedená na seznamu), jehož je třeba považovat za osobu ovládající majetek nebo zdroje?

Uplatňovaná ustanovení mezinárodního práva

Haagská úmluva ze dne 1. července 1985 o právu rozhodném pro trust a o jeho uznání. Zejména:

Článek 2 odst. 1:

„Pro účely této úmluvy se ‚trustem‘ rozumí právní vztahy založené osobou, zakladatelem – na základě právního jednání mezi živými osobami nebo prostřednictvím dědictví – pokud byl majetek svěren pod kontrolu správce v zájmu obmyšleného nebo za určitým účelem“.

Článek 2 odst. 2:

„[...]

- a) majetek svěřenského fondu tvoří samostatnou podstatu a není součástí majetku správce;
- b) majetek svěřenského fondu je držen jménem správce nebo jiné osoby na účet správce;
- c) správce je pověřen pravomocí a povinnostmi, za kterou odpovídá, spravovat majetek, hospodařit s ním nebo s ním nakládat v souladu s podmínkami svěřenského fondu a zvláštními pravidly, která mu ukládá zákon.“

Článek 6 odst. 1:

„Svěřenský fond se řídí právem, které si zvolil zakladatel. [...]“.

Uplatňovaná ustanovení unijního práva

Rozhodnutí Rady (SZBP) 2022/337 ze dne 28. února 2022, kterým se mění rozhodnutí 2014/145/SZBP o omezujících opatřeních vzhledem k činnostem narušujícím nebo ohrožujícím územní celistvost, svrchovanost a nezávislost Ukrajiny.

Nařízení Rady (EU) č. 269/2014 ze dne 17. března 2014 o omezujících opatřeních vzhledem k činnostem narušujícím nebo ohrožujícím územní celistvost, svrchovanost a nezávislost Ukrajiny, ve znění nařízení Rady (EU) č. 476/2014 ze dne 12. května 2014 a provedené prováděcím nařízením Rady (EU) č. 2022/336 ze dne 28. února 2022.

Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2015/849 ze dne 20. května 2015 o předcházení využívání finančního systému k praní peněz nebo financování terorismu, o změně nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 648/2012 a o zrušení směrnice Evropského parlamentu a Rady 2005/60/ES a směrnice Komise 2006/70/ES.

Uplatňovaná ustanovení vnitrostátního práva

Decreto legislativo 22 giugno 2007, n. 109 – Misure per prevenire, contrastare e reprimere il finanziamento del terrorismo e l'attività dei Paesi che minacciano la pace e la sicurezza internazionale, in attuazione della direttiva 2005/60/CE (legislativní nařízení č. 109 ze dne 22. června 2007 – Opatření k prevenci, potírání a potlačování financování terorismu a činností zemí, které ohrožují mezinárodní mír a bezpečnost, kterým se provádí směrnice 2005/60/ES): Zejména článek 3 (zřízení Výboru pro finanční bezpečnost, orgánu Ministerstva hospodářství a financí, který přijímá opatření ke zmrazení zdrojů nařízená Organizací spojených národů, Evropskou unií a ministrem financí) a článek 5 (zákaz převodu zmrazených zdrojů, nakládání s nimi nebo jejich využívání a zákaz přímého nebo

nepřímého poskytování finančních prostředků nebo hospodářských zdrojů určeným osobám nebo jejich přidělování v jejich prospěch).

Decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 90 – Attuazione della direttiva (UE) 2015/849 e del regolamento (UE) n. 2015/847 riguardante i dati informativi che accompagnano i trasferimenti di fondi (legislativní nařízení č. 90 ze dne 25. května 2017 o provedení směrnice (EU) 2015/849 a nařízení (EU) č. 2015/847 o informacích doprovázejících převody peněžních prostředků). Zejména čl. 2 odst. 1 ukládá správcům svěřenských fondů povinnost uchovávat přiměřené a aktuální informace o skutečném vlastnictví svěřenského fondu (zakladatel, svěřenský správce, dohlížitel, obmyšlený a jakákoli osoba, která vykonává skutečnou kontrolu nad majetkem převedeným do svěřenského fondu).

Decreto legislativo 21 novembre 2007, n. 231 – Attuazione della direttiva 2005/60/CE nonché della direttiva 2006/70/CE che ne reca misure di esecuzione, come modificato dal Decreto legislativo n. 90/2017 (legislativní nařízení č. 231 ze dne 21. listopadu 2007 o provedení směrnice 2005/60/ES a směrnice 2006/70/ES, kterou se stanoví prováděcí opatření, ve znění legislativního nařízení č. 90/2017).

Legge 16 ottobre 1989, n. 364 – Ratifica ed esecuzione della convenzione sulla legge applicabile ai trusts e sul loro riconoscimento, adottata a L'Aja il 1° luglio 1985 (zákon č. 364 ze dne 16. října 1989 o ratifikaci a provedení Úmluvy o právu rozhodném pro trust a o jeho uznání, přijaté v Haagu dne 1. července 1985), který v Itálii připouští možnost používání nástroje svěřenského fondu.

Stručný popis skutkového stavu a řízení

- 1 Žalující společnosti B, A, C a D se zabývají činnostmi obchodní povahy a jsou zcela ovládány společností se sídlem na Bermudách („mateřská společnost“), která je vložena do svěřenského fondu („dále jen Fond“). Fond byl založen fyzickou osobou (dále jen „zakladatel“) listinou ze dne 18. července 2007, ve znění ze dne 22. prosince 2014, a řídí se právem státu Bermudy.
- 2 Fond stanoví jak funkci svěřenského správce, kterou plní společnost T, jejímž úkolem je spravovat a obhospodařovat vložený majetek v souladu s ustanoveními zakladací listiny a po skončení Fondu nebo v souladu s ní převést vložený majetek na obmyšlené, tak funkci dohláze, která je svěřena třetí osobě, fyzické osobě, jejímž úkolem je dohlížet na řádné plnění plánu stanoveného ve Fondu. Tato správní struktura se v průběhu času měnila.
- 3 Zakladatel byl původně mezi obmyšlenými Fondu spolu se svou sestrou a synovcem (vyloučenými z Fondu listinou ze dne 19. prosince 2017) a svými potomky (v současnosti neexistujícími), ale byl vyloučen listinou ze dne 7. února 2022. Nezdá se, že by zakladatel mohl být znovu přijat mezi obmyšlené, ani že by měl jakoukoli pravomoc spravovat nebo používat vložený majetek.

- 4 Rozhodnutím (SZBP) 2022/337 ze dne 28. února 2022, kterým se mění rozhodnutí (SZBP) 2014/145, a prováděcím nařízením (EU) 2022/336 ze dne 28. února 2022, kterým se provádí nařízení (EU) č. 269/2014, zařadila Rada Evropské unie zakladatele na seznam osob, na které se vztahují opatření stanovená ve výše uvedeném nařízení EU.
- 5 Výbor pro finanční bezpečnost zřízený při ministerstvu hospodářství a financí tedy rozhodnutím oznámeným dne 16. března 2022 právnímu zástupci/pověřené osobě společností B, A, C a D prohlásil, v souladu s nařízením (EU) č. 269/2014 (článek 2) a legislativním nařízením č. 109/2007 (dále jen „legislativní nařízení č. 109/2007“) „zmrazení“ obchodních podílů a majetku ve vlastnictví společností B, A, C a D (dále jen „rozhodnutí o zmrazení“), neboť byly „nepřímo spojeny se [zakladatelem]“ jako jejich skutečným majitelem, který je uveden na seznamu v příloze nařízení č. 269/2014, ve znění prováděcího nařízení č. 336/2022.
- 6 Žalobou podanou dne 11. května 2022 se společností B, A, C a D a společnost T (správce) domáhaly u předkládajícího soudu zrušení rozhodnutí o zmrazení.

Hlavní argumenty účastníků původního řízení

- 7 Podle žalobkyň se rozhodnutí o zmrazení zakládá výlučně na čl. 2 odst. 1 nařízení č. 269/2014, který po změně provedené nařízením č. 476/2014 stanoví, že se zmrazují veškeré finanční prostředky a hospodářské zdroje náležející fyzickým nebo právnickým osobám, subjektům či orgánům nebo fyzickým nebo právnickým osobám, subjektům či orgánům s nimi spojeným, jak jsou uvedeny v příloze I, jakož i veškeré finanční prostředky a hospodářské zdroje, které uvedené osoby, subjekty či orgány vlastní, drží či ovládají (dále jen „určené osoby“). Touto změnou byla vypuštěna slova „přímo nebo nepřímo“, která se [v italském znění] nacházela za slovy „drží či ovládají“; podle žalobkyň tedy nepřímá přičitatelnost majetku určené osobě nebo jiné okolnosti než ty, které jsou taxativně uvedeny v tomto ustanovení, tedy vlastnictví, držení a ovládání, nemohou být považovány za relevantní kritéria pro spojení zmrazeného majetku s určenými osobami.
- 8 Žalobkyně tedy tvrdí, že rozhodnutí o zmrazení je nezákonné, protože se nachází zcela mimo sféru vlivu určené osoby, tedy zakladatele. Vložením společnosti, která je ovládá, do Fondu, byl jejich majetek oddělen od majetku zakladatele a poté, co byl tento vyloučen z okruhu obmyšlených Fondu, byl majetek převeden na správce, společnost T. Neexistuje tedy žádná (přímá ani nepřímá) řídicí a ovládací pravomoc, která by podle zakládací listiny a rozhodného práva náležela zakladateli, který již nemohl uplatňovat svůj vliv.
- 9 Ministerstvo hospodářství a financí podporuje plnou zákonnost rozhodnutí a tvrdí, že vklad do svěřenského fondu, který nemá převodní účinek, nemá za následek úplné přerušení vazby mezi zakladatelem a majetkem a vztahy vloženými do Fondu, mezi něž patří majetek a obchodní podíly žalobkyň B, A, C a D.

- 10 Na podporu svého tvrzení odkazuje na směrnici (EU) 2015/849. Podle čl. 3 bodu 6 písm. b) bodu i) této směrnice je v případě svěrenských fondů zakladatel jedním ze „skutečných majitelů“, tedy osob, „které v konečném důsledku vlastní nebo kontrolují klienta, nebo fyzická osoba nebo osoby, jejichž jménem se transakce nebo činnost provádí“. Ministerstvo rovněž uvádí, že ačkoli zakladatel v současné době již není obmyšleným ohledně majetku, ten se přesto může „vrátit“ zakladateli v případě, že majetek není nakonec převeden na určené osoby jakožto obmyšlené (např. z důvodu, že se obmyšlení tohoto nároku vzdají, nebo z důvodu předčasného zrušení svěrenského fondu).

Stručné odůvodnění žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce

- 11 Předkládající soud má pochybnosti o správném výkladu čl. 2 odst. 1 nařízení č. 269/2014, zejména pokud jde o důsledky a účinky tohoto ustanovení, v případě použití svěrenského fondu, na postavení zakladatele svěrenského fondu, pokud tento zakladatel není správcem nebo uživatelem převedeného majetku, nezastává žádnou jinou funkci a není konečným příjemcem.
- 12 Předkládající soud se v podstatě táže, zda majetek, zdroje a vztahy, které jsou předmětem vkladu, lze přesto považovat za „náležející“ zakladateli, přestože zakladatel není ani uživatelem či správcem vloženého majetku, ani jeho konečným příjemcem, nebo „náležející“ osobě spojené se zakladatelem, anebo konečně „ovládaný“ samotným zakladatelem, což by mělo za následek, že v případě majetku vloženého do svěrenského fondu určeným zakladatelem lze uplatnit opatření ke zmrazení stanovená v čl. 2 odst. 1 nařízení EU č. 269/2014.
- 13 Pokud jde o kritérium náležitosti zakladateli, předkládající soud uvádí, že podle mezinárodně uznávaného schématu svěrenského fondu a podle čl. 2 odst. 2 písm. b) Haagské úmluvy je majetek převedený zakladatelem formálně přepsán na svěrenského správce, který jej spravuje a hospodaří s ním v souladu se zakládací listinou a rozhodným právem. Stává se tak držitelem oprávnění nakládat s majetkem, což je hlavním znakem vlastnického práva. Toto dispoziční právo však na něj nepřechází v plném rozsahu, neboť je omezeno nutností dodržet omezení stanovená v zakládací listině a převést majetek na obmyšlené v souladu s ní. V okamžiku tohoto převodu nabývají obmyšlení plné vlastnictví k majetku.
- 14 Předkládající soud zdůrazňuje, že účelem tohoto institutu je především realizace zájmu zakladatele, který dosáhne oddělení svého osobního majetku od vloženého majetku a práv a zároveň se zbaví břemene v podobě správy, které spolu s formálním převodem přejde na správce, přičemž dojde k dalšímu oddělení od jeho majetku.
- 15 Lze se tedy domnívat, že formální převedení majetku na správce nezakládá skutečný převodní účinek majetku, ale pouhý bezúplatný převod majetku, v podstatě za účelem oddělení majetku (především od osobního majetku zakladatele). Na podporu tohoto přístupu předkládající soud odkazuje na vnitrostátní judikaturu (Corte di cassazione) (Kasační soud, Itálie), podle níž se

převod majetku na svěřenského správce „uskutečňuje bezúplatně, ale nezakládá žádné převodní účinky, neboť nevede k jeho definitivnímu připsání samotnému svěřenskému správci, který je pouze povinen jej spravovat a pečovat o něj v režimu oddělení majetku za účelem jeho převodu na obmyšlené „svěřenského fondu“. Majetek vložený do svěřenského fondu tak nadále „náleží“ zakladateli, přinejmenším do jeho konečného převodu na obmyšlené. Požadavek, aby majetek „náležel“ určené osobě, stanovený v čl. 2 odst. 1 nařízení č. 269/2014, je tak splněn pro účely rozhodnutí o zmrazení samotného majetku, přinejmenším do doby, než bude majetek převeden na obmyšlené.

- 16 Podle předkládajícího soudu se pojem „náleží“ uvedený v tomto článku může vztahovat jak na tradiční situaci, kdy osoba uvedená v příloze I má plné a výlučné vlastnictví majetku, tak na „atypické“ nebo „hybridní“ situace, jako jsou situace týkající se převodu majetku do svěřenského fondu, kdy je majetek formálně převeden na určitou osobu (správce), aniž by však tato osoba byla ve skutečnosti považována za skutečného vlastníka, neboť nemá plné a bezpodmínečné dispoziční právo.
- 17 Předkládající soud zdůrazňuje, jak uvedlo ministerstvo hospodářství a financí, že majetek vložený do svěřenského fondu se v každém případě může, až do jeho převodu na třetí osoby-obmyšlené, definitivně vrátit do formálního vlastnictví zakladatele, a to jak v případě, že bylo nařízeno předčasné ukončení svěřenského fondu, tak v případě, že by obmyšlení převod vloženého majetku nepřijali; jinými slovy, po vložení není definitivně přerušena vazba „náležení“ mezi vloženým majetkem a zakladatelem.
- 18 Na podporu výkladu, podle kterého zakladatel nepřestává mít k tomuto majetku právně relevantní vztah v důsledku změny formálního vlastnictví majetku, předkládající soud odkazuje na směrnici (EU) 2015/849, jejímž cílem je zabránit využívání finančního systému Unie pro účely praní peněz a financování terorismu. Podle čl. 3 bodu 6 písm. b) bodu i) této směrnice je v případě svěřenského fondu zakladatel spolu s dalšími oprávněnými osobami, které jsou v něm uvedeny, „skutečný vlastník“, tedy „fyzická osoba nebo osoby, které v konečném důsledku vlastní nebo kontrolují klienta, nebo fyzická osoba nebo osoby, jejichž jménem se transakce [...] provádí“. Předkládající soud uvádí, že obdobné ustanovení platí i ve vnitrostátním právu (čl. 22 odst. 5 legislativního nařízení č. 231/2007, ve znění čl. 2 odst. 1 legislativního nařízení č. 90/2017).
- 19 Kromě toho čl. 3 bod 6 písm. b) bod v) předpokládá možnost „kontrol[y] nad svěřenským fondem prostřednictvím přímého či nepřímého vlastnictví“.
- 20 Podle předkládajícího soudu rozdílná věcná působnost směrnice 2015/848 ve srovnání s působností nařízení č. 269/2014 nebrání tomu, aby byla tato směrnice použita pro účely výkladové analýzy čl. 2 odst. 1 uvedeného nařízení: v obou situacích představuje zakladatel svěřenského fondu osobu, která spolu s dalšími osobami, které zastávají důležitou roli při správě nebo účelu svěřenského fondu (správce nebo obmyšlení), udržuje významnou vazbu na vložený majetek a může

tak či onak ovlivňovat jeho správu. Pojem „náleží“ uvedený v čl. 2 odst. 1 nařízení č. 269/2014 by se tedy mohl vztahovat nejen na případy formálního nebo přímého vlastnictví majetku určenou osobou, ale také na případy „podstatného nebo nepřímého vlastnictví“, jako je tomu v případě svěřenského fondu: zde osoba (zakladatel), ačkoli přímo nedežší vložený majetek a ani s ním nedisponuje nebo nemá formální vlastnické právo, je objektivně schopna vykonávat podstatný vliv na tento majetek, a to buď proto, že je schopna opětovně získat i formální vlastnictví k němu, nebo proto, že založením svěřenského fondu a svěřením správy a kontroly osobám, které vybere, je schopna předem řídit jeho využití (a zejména jeho konečné určení).

- 21 Podpůrně, s odkazem na kritérium nálezení osobě (fyzické nebo právnické) spojené se zakladatelem, předkládající soud uvádí, že čl. 2 odst. 1 nařízení, který stanoví nejen zmrazení majetku náležejícího určené fyzické nebo právnické osobě, ale také majetku náležejícího fyzickým nebo právnickým osobám (nebo subjektům či orgánům) „spojeným“ s touto osobou, může rovněž odkazovat na případ svěřenského fondu. Majetek, který již není ve vlastnictví zakladatele, osoby určené v příloze I, totiž s touto osobou nadále udržuje významnou vazbu; správce představuje spojenou osobu zvolenou zakladatelem, která spravuje jím vložený majetek v souladu s jím požadovaným plánem.
- 22 Podpůrně lze podle předkládajícího soudu pro účely zákonnosti opatření ke zmrazení ve smyslu čl. 2 odst. 1 nařízení EU č. 269/2014 mít za to, že zakladatel se v každém případě nachází v postavení „ovládání“ vloženého majetku, a to s ohledem na samotné uspořádání svěřenského fondu, neboť v konečném důsledku je při uspořádání vloženého majetku (založení svěřenského fondu, jmenování klíčových osob pověřených správou a dohledem, stanovení konečného plánu a stanovení pravidel pro rozdělení majetku) i nadále rozhodující jeho vůle. Tato okolnost se tedy realizuje bez ohledu na skutečnost, že zakladatel nemá žádné pravomoci k přímé správě a dispozici k vloženému majetku a je vyloučen z okruhu obmyšlených. Předkládající soud v tomto ohledu odkazuje na judikaturu Soudního dvora, která pojem „kontrola“ definovala jako „možnost, na základě zákona, smlouvy či jiných prostředků, vykonávat určující vliv“ (rozsudek Soudního dvora, čtvrtý senát, ze dne 4. března 2020, věc C-10/18 P, ECLI:EU:C:2020:149).
- 23 Konečně předkládající soud uvádí, že by neměly být relevantní změny ve správní struktuře během doby platnosti svěřenského fondu, které následovaly po zakládací listině a k nimž by v každém případě došlo na základě doložek stanovených v zakládací listině zakladatele. Předkládající soud uvádí, že Soudní dvůr by měl poskytnout případná objasnění ohledně toho, jaké jsou předpoklady pro to, aby bylo možné považovat „ovládání“ zakladatelem ve vztahu k majetku za existující i poté, co k takovým změnám došlo, bez ohledu na souhlas zakladatele, a to i v případě, že se nezdá, že by si zakladatel ponechal pravomoci k řízení nebo užívání vloženého majetku.