Zbierka súdnych rozhodnutí

NÁVRHY GENERÁLNEJ ADVOKÁTKY
JULIANE KOKOTT
z 3. septembra 2020[1]

Vec C-316/19

Európska komisia
proti

Slovinskej republike

„Konanie o nesplnení povinnosti – Článok 343 ZFEÚ – Výsady a imunity Únie – Štatút Európskeho systému centrálnych bánk (ESCB) a Európskej centrálnej banky (ECB) – Článok 39 – Výsady a imunity ECB – Protokol o výsadách a imunitách Európskej únie – Články 2, 18 a 22 – Nedotknuteľnosť archívov ECB – Spolupráca orgánov Únie a orgánov členských štátov pôsobiacich v oblasti presadzovania práva – Postup v zhode pri uplatňovaní protokolu – Prehliadka a zaistenie dokumentov v priestoroch slovinskej centrálnej banky – Dokumenty, ktoré súvisia s plnením úloh ESCB – Článok 4 ods. 3 ZEÚ – Zásada lojálnej spolupráce“

I. Úvod

1. Predmetom tohto konania o nesplnení povinnosti je postup slovinských orgánov pôsobiacich v oblasti presadzovania práva súvisiaci s prehliadkou a zaistením dokumentov a dátových nosičov v priestoroch slovinskej centrálnej banky (Banka Slovenije). Táto prehliadka a toto zaistenie sa uskutočnili v rámci vnútroštátneho vyšetrovania vedeného okrem iného proti bývalému predsedovi slovinskej centrálnej banky. Konkrétne pritom ide o výhradu zneužitia právomoci pri reštrukturalizácii jednej zo slovinských súkromných bánk v roku 2013, teda ešte pred vytvorením európskej bankovej únie, v rámci ktorej bankový dohľad a riešenie krízových situácií bánk boli do veľkej miery prenesené z vnútroštátnych orgánov dohľadu – v prípade Slovinska z centrálnej banky – na Úniu.[2]

2. To, že sa na tento prípad vzťahuje právo Únie, vyplýva z postavenia národných centrálnych bánk v Európskom systéme centrálnych bánk (ďalej len „ESCB“). Pri plnení svojich kľúčových úloh v oblasti menovej politiky sú totiž národné centrálne banky a Európska centrálna banka (ďalej len „ECB“) – slovami Súdneho dvora – „spojené“ a ich spolupráca je taká úzka, že platí „odlišné a menej výrazné rozlišovanie právneho poriadku Únie a vnútroštátnych právnych poriadkov“.[3]

1 Jazyk prednesu: nemčina.

2 Tento prenos sa uskutočnil prostredníctvom vytvorenia jednotného mechanizmu dohľadu (Single Supervisory Mechanism, SSM), na čele ktorého stojí ECB, resp. Rada pre dohľad (Supervisory Board), ktorá bola nedávno zriadená v rámci nej, a jednotného mechanizmu na riešenie krízových situácií (Single Resolution Mechanism, SRM), ktorý vedie Jednotná rada pre riešenie krízových situácií (Single Resolution Board, SRB).

3 Rozsudok z 26. februára 2019, Rimšēvičs a ECB/Lotyšsko (C-202/18 a C-238/18, EU:C:2019:139, bod 69).

3. Za týchto okolností Európska komisia vytýka slovinským orgánom pôsobiacim v oblasti presadzovania práva, že rozsiahlou prehliadkou a rozsiahlym zaistením dokumentov v priestoroch slovinskej centrálnej banky, ktoré sa uskutočnili bez povolenia ECB, narušili nedotknuteľnosť archívov ECB. Túto nedotknuteľnosť zaručuje Protokol o výsadách a imunitách Európskej únie[4]. Slovinské orgány považujú túto výhradu za neprípustný zásah do čisto vnútroštátneho vyšetrovania.

4. Súdnemu dvoru teda v prejednávanej veci prináleží úloha odstrániť rozpor, ktorý môže existovať medzi záujmom Únie na zachovaní funkčnosti a nezávislosti ECB a záujmom členských štátov na efektivite ich opatrení v oblasti vyšetrovania.

II. Právny rámec

A. Štatút ESCB a ECB

5. Protokol č. 4 k ZFEÚ o štatúte ESCB a ECB (ďalej len „štatút ESCB a ECB“)[5] v článku 9.2 stanovuje:

„ECB zabezpečuje, aby sa úlohy zverené ESCB podľa článku 127 ods. 2, 3 a 5 [ZFEÚ] plnili buď vlastnou činnosťou podľa tohto štatútu, alebo prostredníctvom národných centrálnych bánk podľa článku 12.1 a článku 14.“

6. Článok 12.1 štatútu ESCB a ECB stanovuje:

„Rada guvernérov prijíma usmernenia a rozhodnutia na zabezpečenie úloh, ktorými je ESCB poverená zmluvami a štatútom. …

Za predpokladu, že je to možné a primerané pri rešpektovaní tohto článku, ECB sa obracia na národné centrálne banky, aby uskutočnili operácie, ktoré sú súčasťou úloh ESCB.“

7. Článok 14.3 tohto štatútu znie:

„Národné centrálne banky sú neoddeliteľnou súčasťou ESCB a konajú v súlade s usmerneniami a pokynmi ECB. Rada guvernérov podnikne potrebné kroky na zabezpečenie plnenia usmernení a pokynov ECB a vyžaduje, aby sa jej poskytovali všetky potrebné informácie.“

8. Článok 39 štatútu ESCB a ECB znie:

„ECB na územiach členských štátov požíva výsady a imunity potrebné na plnenie podmienok stanovených v Protokole o výsadách a imunitách Európskej únie.“

B. Protokol o výsadách a imunitách Únie

9. Článok 1 protokolu o výsadách a imunitách Únie stanovuje:

„Vonkajšie priestory a budovy Únie sú nedotknuteľné. Sú vyňaté z domových prehliadok, vymáhania, zabavenia alebo vyvlastnenia. Majetok a aktíva Únie nemôžu byť predmetom akéhokoľvek správneho alebo súdneho výkonu rozhodnutia bez povolenia Súdneho dvora.“

4 Protokol č. 7 k ZFEÚ o výsadách a imunitách Európskej únie (ďalej len „protokol o výsadách a imunitách Únie“) (Ú. v. EÚ C 202, 2016, s. 266).
5 Ú. v. EÚ C 202, 2016, s. 230.

10. Článok 2 tohto protokolu znie:

„Archívy Únie sú nedotknuteľné.“

11. Článok 18 protokolu o výsadách a imunitách Únie znie takto:

„Orgány Únie postupujú pri uplatňovaní tohto protokolu v zhode s príslušnými orgánmi dotknutých členských štátov.“

12. V článku 22 prvom odseku toho istého protokolu sa uvádza:

„Tento protokol sa taktiež vzťahuje na Európsku centrálnu banku, členov jej orgánov a jej zamestnancov, bez toho, aby boli dotknuté ustanovenia Protokolu o štatúte Európskeho systému centrálnych bánk a Európskej centrálnej banky.“

C. Dohoda o sídle ECB

13. Článok 3 Dohody medzi vládou Spolkovej republiky Nemecko a Európskou centrálnou bankou o sídle Európskej centrálnej banky z 18. septembra 1998 (ďalej len „dohoda o sídle“)[6] stanovuje:

„Nedotknuteľnosť archívov stanovená v článku 2 [protokolu o výsadách a imunitách Únie] platí najmä pre všetky akty, listy, dokumenty, rukopisy, fotografie, obrazové a zvukové záznamy, počítačové programy a magnetické pásky alebo diskety, ktoré sa nachádzajú vo vlastníctve alebo v držbe ECB, a pre všetky informácie, ktoré sú v nich obsiahnuté.“

III. Okolnosti predchádzajúce sporu

14. V období od septembra 2014 do apríla 2015 začal Nacionalni preiskovalni urad (národný vyšetrovací úrad, Slovinsko) na základe rôznych indícií vyšetrovanie proti viacerým vedúcim členom rady pre dohľad slovinskej centrálnej banky z dôvodu podozrenia zo zneužitia právomoci v rámci reštrukturalizácie jednej zo slovinských súkromných bánk v roku 2013. Toto vyšetrovanie sa týkalo okrem iného vtedajšieho predsedu slovinskej centrálnej banky.

15. V období od februára do apríla 2015 vyšetrovací úrad na základe slovinského trestného poriadku viackrát vyzval slovinskú centrálnu banku, aby mu poskytla určité dokumenty a informácie súvisiace s týmito obvineniami. Slovinská centrálna banka týmto výzvam v každom prípade nevyhovela v plnom rozsahu.

16. Následne Okrožno sodišče v Ljubljani (Okresný súd Ľubľana, Slovinsko) na návrh slovinskej prokuratúry nariadil prehliadku a zaistenie dokumentov v priestoroch slovinskej centrálnej banky. Predseda slovinskej centrálnej banky nesúhlasil s týmto postupom, pričom sa odvolal na protokol o výsadách a imunitách Únie.

17. Napriek tomu polícia 6. júla 2016 vykonala prehliadku v priestoroch slovinskej centrálnej banky a zaistila okrem iného nasledujúce dokumenty a údaje:

– celú komunikáciu, ktorá bola zaslaná cez e-mailový účet predsedu slovinskej centrálnej banky,

– všetky elektronické dokumenty, ktoré sa nachádzali na pracovisku tohto predsedu alebo na jeho notebooku a pochádzajú z obdobia od roku 2012 do roku 2014, bez ohľadu na ich obsah,

6 BGBl. 1998 II, s. 2744.

– časti dokumentov v papierovej forme, ktoré sa nachádzali v kancelárii tohto predsedu a pochádzajú z obdobia od roku 2012 do roku 2014,

– všetky dokumenty, ktoré sa nachádzali na centrálnom počítačovom serveri slovinskej centrálnej banky a týkajú sa tohto predsedu.

18. Ešte v ten istý deň predseda ECB formálne vzniesol námietku proti zaisteniu uvedených dokumentov, pričom sa odvolal na nedotknuteľnosť archívov ECB. Osobitne namietal, že slovinské orgány sa pred uskutočnením tohto opatrenia nepokúsili dohodnúť s ECB.

19. V rámci následnej komunikácie medzi slovinským zástupcom ECB a slovinskými orgánmi zodpovednými za vyšetrovanie tieto orgány zastávali názor, že o výsadách a imunitách, ktoré sa prípadne uplatnia na niektoré zo zaistených dokumentov, možno rozhodnúť až po ich preskúmaní. Slovinské orgány napriek tomu, že v zásade vyjadrili ochotu spolupracovať, nesúhlasili s návrhom ECB dohodnúť sa na spoločnom postupe pri identifikácii dokumentov ECB, aby sa predišlo tomu, že tieto dokumenty sa vyhodnotia bez toho, aby ich poskytnutie najprv odsúhlasila ECB. Slovinská generálna prokuratúra totiž považovala tento návrh za neprípustný zásah do prebiehajúceho vyšetrovania. Na 18. novembra 2016 však bolo dohodnuté stretnutie medzi príslušným prokurátorom a zástupcom ECB, na ktorom sa malo hovoriť o podrobnostiach tejto spolupráce.

20. Dňa 27. októbra 2016 oznámil príslušný prokurátor zástupcovi ECB, že vyšetrovatelia už 17. novembra 2016 začnú so zabezpečovaním elektronických údajov podľa slovinského trestného poriadku [7] a zástupca ECB je pozvaný, aby sa zúčastnil na tomto zabezpečovaní.

21. Dňa 16. novembra 2016 podala ECB na Okrožno sodišče v Ljubljani (Okresný súd Ľubľana) odvolanie v zrýchlenom konaní s cieľom zabrániť zabezpečeniu elektronických dokumentov, ku ktorému malo bezprostredne dôjsť. Podľa slovinskej vlády bola predmetom tohto odvolania aj samotná zákonnosť prehliadky a zaistenia dokumentov. Okrožno sodišče v Ljubljani (Okresný súd Ľubľana) však v nasledujúci deň zamietol toto odvolanie, keďže sa domnieval, že protokol o výsadách a imunitách Únie nebráni tomuto zaisteniu a zabezpečeniu.

22. Dňa 17. novembra 2016 sa rovnako začalo zabezpečovanie elektronických dokumentov, najmä dokumentov uložených v notebooku predsedu slovinskej centrálnej banky. Zástupca ECB sa zúčastnil na týchto úkonoch a výslovne namietal narušenie archívov ECB. To neviedlo k vylúčeniu určitých dokumentov. Stretnutie príslušného prokurátora so zástupcom ECB, ktoré bolo pôvodne naplánované na 18. novembra 2016, bolo odložené na neurčito.

23. Proti rozhodnutiu Okrožno sodišče v Ljubljani (Okresný súd Ľubľana) zo 17. novembra 2016 podala ECB 17. januára 2017 sťažnosť na Ustavno sodišče (Ústavný súd, Slovinsko). Podľa jej názoru Okrožno sodišče v Ljubljani (Okresný súd Ľubľana) mal predložiť otázku týkajúcu sa výkladu protokolu o výsadách a imunitách Únie Súdnemu dvoru, a preto porušil jej základné právo na zákonného sudcu.

24. Príslušný prokurátor e-mailom z 15. mája 2017 informoval zástupcu ECB, že polícia v súčasnosti vyhodnocuje zaistené a zabezpečené dokumenty a pritom musí vytriediť všetky dokumenty, ktoré oficiálne a formálne vyhotovila ECB, ako aj všetky e-maily, ktorých odosielateľom alebo príjemcom je slovinská centrálna banka. Uviedol, že ECB sa následne bude môcť vyjadriť k potenciálnym dôsledkom použitia týchto dokumentov vo vyšetrovaní a trestnom konaní pre plnenie jej úloh a výkon jej právomocí. Podľa príslušného prokurátora však Slovinsko trvá na svojom stanovisku, že tieto dokumenty nepochádzali z „archívov ECB“. Pre prípad, že ECB by mala pochybnosti o určitých dokumentoch, slovinské orgány zaručili, že pokiaľ sa ukáže, že tieto dokumenty sú nevyhnutné pre trestné konanie, trestné konanie bude prísne tajné a neverejné.

7 V podstate to znamená zhotovenie elektronickej kópie.

25. ECB naopak trvala na svojom stanovisku, že dokumenty slovinskej centrálnej banky sú tiež chránené podľa protokolu o výsadách a imunitách Únie, pokiaľ boli vyhotovené pri plnení jej úloh v rámci ESCB a eurosystému. ECB navyše uviedla, že poskytnutie všetkých dokumentov, ktoré sú chránené podľa tohto protokolu, musí pred ich použitím vo vyšetrovaní alebo trestnom konaní odsúhlasiť.

26. Na stretnutí oboch strán 12. júna 2017 sa nepodarilo dospieť k zhode v tejto otázke.

27. Dňa 13. februára 2018 zaslala ECB prokuratúre svoj konečný návrh na identifikáciu dokumentov, na ktoré sa vzťahuje protokol o výsadách a imunitách Únie.

28. Ustavno sodišče (Ústavný súd) rozhodnutím z 19. apríla 2018 zamietol sťažnosť ECB zo 17. januára 2017 s odôvodnením, že ECB sa nemôže dovolávať základných práv.

29. Dňa 13. júna 2018 príslušný prokurátor na spoločnom stretnutí informoval zástupcu ECB, že polícia ukončila analýzu zaistených dokumentov. Oznámil, že ECB môže preskúmať dokumenty vymenované v bode 24 týchto návrhov po vyhotovení konečnej správy polície. Uviedol však, že s cieľom zabrániť zasahovaniu ECB do prebiehajúceho vyšetrovania, dokumenty použité pri vyhotovení konečnej správy budú vydané ECB až vtedy, keď ich polícia odovzdá prokuratúre.

IV. Konanie pred podaním žaloby

30. Dňa 28. apríla 2017 Komisia podľa článku 258 ZFEÚ vyzvala Slovinsko, aby sa vyjadrilo k výhrade, že Slovinsko pri prehliadke a zaistení dokumentov v priestoroch slovinskej centrálnej banky 6. júla 2016 nezaručilo nedotknuteľnosť archívov ECB, a tým porušilo článok 343 ZFEÚ, článok 39 štatútu ESCB a ECB a články 2 a 22 protokolu o výsadách a imunitách Únie. Okrem toho sa podľa Komisie slovinské orgány v rozpore so svojou povinnosťou lojálnej spolupráce, ktorá im vyplýva z článku 4 ods. 3 ZEÚ a článku 18 protokolu o výsadách a imunitách Únie, vyhýbali konštruktívnej diskusii.

31. Slovinsko odpovedalo, že zaistené dokumenty nemožno zahrnúť pod pojem „archívy ECB“ v zmysle protokolu o výsadách a imunitách Únie. Podľa jeho názoru sa tieto dokumenty nachádzali vo vlastníctve a v držbe slovinskej centrálnej banky, ktorú treba považovať vo vzťahu k ECB za „tretiu osobu“. Slovinsko navyše uviedlo, že slovinské orgány počas celého konania v najväčšej možnej miere brali ohľad na právne názory ECB, pričom však nedospeli k záveru, že tieto názory sú v danej veci správne. Podľa jeho názoru si ECB naopak nesplnila svoju povinnosť lojálnej spolupráce tým, že sa pokúšala zabrániť zabezpečeniu dôkazov na účely vnútroštátneho vyšetrovania a trestného konania.

32. Komisia sa s týmto názorom nestotožnila a 20. júla 2018 zaslala Slovinsku odôvodnené stanovisko, na ktoré Slovinsko odpovedalo 11. septembra 2018.

V. Návrhy účastníkov konania a konanie na Súdnom dvore

33. Návrhom zo 16. apríla 2019 podala Komisia žalobu, na základe ktorej sa začalo toto konanie.

34. Komisia navrhuje

– určiť podľa článku 258 ZFEÚ, že Slovinsko si tým, že slovinské úrady v priestoroch slovinskej centrálnej banky jednostranne zaistili dokumenty, ktoré súvisia s plnením úloh ESCB a eurosystému, a v tejto otázke lojálne nespolupracovali s ECB, nesplnilo povinnosti, ktoré mu vyplývajú z článku 343 ZFEÚ, článku 39 štatútu ESCB a ECB, článkov 2, 18 a 22 protokolu o výsadách a imunitách Únie, ako aj článku 4 ods. 3 ZEÚ,

– uložiť Slovinsku povinnosť nahradiť trovy konania.

35. Slovinsko navrhuje

– zamietnuť žalobu Komisie.

36. Predseda Súdneho dvora uznesením z 3. septembra 2019 povolil vstup ECB do konania ako vedľajšieho účastníka na strane Komisie.

37. Na pojednávaní, ktoré sa konalo 22. júna 2020, sa zúčastnili Slovinsko, Komisia a ECB.

VI. Právne posúdenie

38. Komisia opiera svoju žalobu o dve výhrady, ktoré sú založené na odlišných konaniach slovinských orgánov pôsobiacich v oblasti presadzovania práva.

39. Prvá výhrada sa týka udalostí zo 6. júla 2016, t. j. samotnej prehliadky priestorov slovinskej centrálnej banky a zaistenia určitých dokumentov a dátových nosičov.[8] Slovinsko svojím postupom podľa názoru Komisie nerešpektovalo nedotknuteľnosť archívov ECB podľa článku 343 ZFEÚ, článku 39 štatútu ESCB a ECB, článkov 2 a 22 v spojení s článkom 18 protokolu o výsadách a imunitách Únie a porušilo článok 4 ods. 3 ZEÚ (pozri v tejto súvislosti časť A).

40. Okrem toho sa Komisia domnieva, že slovinské orgány pred a po prehliadke a zaistení dokumentov nedostatočne spolupracovali s ECB. Toto správanie je predmetom druhej výhrady, ktorou Komisia namieta porušenie povinnosti lojálnej spolupráce podľa článku 18 protokolu o výsadách a imunitách Únie a článku 4 ods. 3 ZEÚ (pozri v tejto súvislosti časť B nižšie).

A. O zákonnosti prehliadky a zaistenia dokumentov v priestoroch slovinskej centrálnej banky (prvá výhrada)

41. Pokiaľ ide o prvú výhradu Komisie, medzi účastníkmi konania je na jednej strane sporné, či dokumenty, ktoré sa nachádzajú v držbe národnej centrálnej banky, môžu byť chránené ako archívy ECB podľa článkov 2 a 22 protokolu o výsadách a imunitách Únie. Zatiaľ čo Slovinsko sa domnieva, že už z pojmového hľadiska je to vylúčené, Komisia zastáva názor, že aj také dokumenty sú chránené, pokiaľ súvisia s plnením úloh ESCB alebo eurosystému.

42. Na druhej strane je sporné, ktorý právny režim sa uplatní na „archívy ECB“. ECB a Komisia totiž zastávajú názor, že ECB musí udeliť súhlas pred použitím všetkých dokumentov, ktoré spadajú pod tento pojem, vo vnútroštátnom vyšetrovaní alebo trestnom konaní. Naproti tomu Slovinsko sa domnieva, že ECB by mohla vyjadriť nesúhlas so zaistením dokumentov na účely vyšetrovania a trestného konania len vtedy, keď preukáže, že toto zaistenie narúša funkčnosť a nezávislosť ECB.

43. Najprv teda treba preskúmať, či a prípadne pre aký druh dokumentov, ktoré sa nachádzajú v držbe národnej centrálnej banky, platí ochrana „archívov ECB“ stanovená v článkoch 2 a 22 protokolu o výsadách a imunitách Únie (pozri v tejto súvislosti oddiel 1).

44. Následne je potrebné rozobrať, ktoré konania v súvislosti s archívmi ECB protokol o výsadách a imunitách Únie konkrétne povoľuje alebo zakazuje (pozri v tejto súvislosti oddiel 2).

8 Pozri body 16 a 17 vyššie.

1. O pojme „archívy ECB“

a) O výklade článku 2 v spojení s článkom 22 protokolu o výsadách a imunitách Únie

45. Pojem archívy ECB nie je v článkoch 2 a 22 protokolu o výsadách a imunitách Únie vymedzený.

46. Podľa článku 3 dohody o sídle, ktorú uzavreli ECB a Spolková republika Nemecko, pod tento pojem spadajú „najmä… všetky akty, listy, dokumenty, rukopisy, fotografie, obrazové a zvukové záznamy, počítačové programy a magnetické pásky alebo diskety, ktoré sa nachádzajú vo vlastníctve alebo v držbe ECB, a… všetky informácie, ktoré sú v nich obsiahnuté“.

47. Na otázku, do akej miery môžu mať ustanovenia dohody o sídle vôbec všeobecnú pôsobnosť[9], v prejednávanom prípade netreba odpovedať, keďže podľa znenia článku 3 dohody o sídle („najmä“) sa v tomto článku nenachádza taxatívny výpočet chránených dokumentov a Komisia sa opiera o ochranu archívov Únie, ktorá ide nad rámec tohto článku. Podľa názoru Komisie totiž nedotknuteľnosť archívov ECB platí nielen pre dokumenty, ktoré sa nachádzajú „vo vlastníctve alebo v držbe“ ECB, ale aj pre dokumenty, ktoré sa nachádzajú v držbe národnej centrálnej banky a pochádzajú od tejto banky, pokiaľ súvisia s plnením úloh ESCB.

48. Slovinsko v tejto súvislosti namieta, že obmedzenie ochrany na dokumenty, ktoré sa nachádzajú „vo vlastníctve alebo v držbe“ príslušnej organizácie, zodpovedá všeobecným zásadám medzinárodného práva verejného.[10] Domnieva sa, že výsady a imunity Únie sú odvodené od imunít, ktoré sa medzinárodným organizáciám poskytujú v medzinárodnom práve verejnom s cieľom chrániť ich pred neodôvodnenými zásahmi štátu, v ktorom majú sídlo. Keďže Úniu podľa jeho názoru vzhľadom na čoraz intenzívnejšiu integráciu už nemožno považovať za klasickú medzinárodnú organizáciu, výsady a imunity poskytnuté Únii navyše strácajú svoje opodstatnenie, a preto ich treba posudzovať reštriktívne. Slovinsko totiž zastáva názor, že na rozdiel od toho, ako je to spravidla v prípade medzinárodných organizácií, Únia sa vo vzťahu k štátom, ktoré sú jej členmi, nenachádza v slabšom postavení. Tvrdí, že dokument v každom prípade už nie je chránený podľa článku 2 protokolu o výsadách a imunitách Únie, ak ho dotknutá inštitúcia poskytne alebo odovzdá vnútroštátnemu orgánu, akým je napríklad centrálna banka. Zastáva totiž názor, že poskytnutie dokumentu tretej osobe treba považovať za vzdanie sa výsad a imunít podľa protokolu. Napokon uvádza, že reštriktívny výklad je potrebný aj vzhľadom na funkčnú povahu výsad a imunít Únie.

49. Pojem archívy Únie sa podľa práva Únie musí vykladať z hľadiska medzinárodného práva verejného autonómne.[11] Pri tomto výklade sa podľa ustálenej judikatúry musí zohľadniť nielen znenie daného ustanovenia, ale aj jeho kontext, zmysel a účel.[12]

9 Pozri v tejto súvislosti návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Jääskinen vo veci Feyerbacher (C-62/11, EU:C:2012:305, bod 43 a nasl.).

10 Slovinsko v tejto súvislosti uvádza najmä článok 2 ods. 4 Dohovoru o výsadách a imunitách Organizácie Spojených národov z 13. februára 1946 a Dohovor o výsadách a imunitách odborných organizácií Organizácie Spojených národov z 21. novembra 1947, ako aj článok 5 Všeobecnej dohody o výsadách a imunitách Rady Európy uzavretej 2. septembra 1949 v Paríži.

11 Pozri v tomto zmysle rozsudky z 9. októbra 1973, Muras (12/73, EU:C:1973:100, bod 7); zo 14. januára 1982, Corman (64/81, EU:C:1982:5, bod 8), a z 30. januára 2014, Diakité (C-285/12, EU:C:2014:39, bod 27). Pokiaľ ide o autonómny výklad článku 3 protokolu o výsadách a imunitách Únie, pozri rozsudky z 28. marca 1996, AGF Belgium (C-191/94, EU:C:1996:144, bod 16), a z 22. marca 2007, Komisia/Belgicko (C-437/04, EU:C:2007:178, body 44 až 46).

12 Rozsudky z 19. septembra 2000, Linster (C-287/98, EU:C:2000:468, bod 43); z 2. septembra 2010, Kirin Amgen (C-66/09, EU:C:2010:484, bod 41), a z 3. októbra 2013, Zentrale zur Bekämpfung unlauteren Wettbewerbs (C-59/12, EU:C:2013:634, bod 25).

50. Zo vzájomnej súvislosti s článkom 1 protokolu o výsadách a imunitách Únie sa dá vyvodiť, že sporné dokumenty a dátové nosiče nie sú vylúčené z pôsobnosti ochrany podľa článku 2 v spojení s článkom 22 protokolu už preto, lebo sa nenachádzali v priestoroch ECB. Všetky predmety, ktoré sa nachádzajú v budovách a priestoroch ECB, sú už totiž chránené podľa článku 1 v spojení s článkom 22 protokolu. Ak má mať článok 2 protokolu popri nich naďalej vlastnú pôsobnosť, musí sa teda v zásade vzťahovať aj na dokumenty a dátové nosiče, ktoré sa nachádzajú na iných miestach než v priestoroch ECB, pokiaľ predstavujú „archívy Únie“.

51. V súvislosti s článkom 2 protokolu o výsadách a imunitách Únie Súdny dvor navyše rozhodol, že nedotknuteľnosť archívov Únie neplatí absolútne, ale treba ju chápať funkčne.[13] V rozpore s názorom Slovinska však z toho nevyplýva všeobecná povinnosť vykladať článok 2 v spojení s článkom 22 protokolu reštriktívne. Naopak to znamená, že rozsah ochrany je obmedzený zmyslom a účelom dotknutej imunity.[14] Zároveň z toho vyplýva, že rozsah ochrany možno určiť len so zreteľom na tento účel.[15]

52. Účelom uvedených ustanovení je – na tom sa účastníci konania v prejednávanej veci zhodujú – zachovať funkčnosť a nezávislosť ECB.[16] V tejto súvislosti Súdny dvor rozhodol, že nedotknuteľnosť archívov má najmä zabrániť zverejneniu informácií obsiahnutých v chránených dokumentoch, ak by to mohlo narušiť funkčnosť alebo nezávislosť dotknutej inštitúcie, osobitne preto, lebo by bolo ohrozené plnenie úloh tejto inštitúcie.[17]

53. ECB však podľa článku 127 ZFEÚ neplní svoju hlavnú úlohu, ktorou je udržať cenovú stabilitu[18], sama, ale spoločne s národnými centrálnymi bankami, ktoré spolu s ECB tvoria ESCB (pozri článok 282 ods. 1 ZFEÚ).

54. Predpokladom funkčnosti a riadneho plnenia úloh ESCB, resp. eurosystému[19] je úzka, koordinovaná spolupráca a nepretržitá komunikácia medzi ECB a národnými centrálnymi bankami. Podľa článku 9.2 štatútu ECB a ESCB pri tejto činnosti všetky úlohy zverené ESCB na základe článku 127 ZFEÚ plní buď ECB sama, alebo ich plnia národné centrálne banky. V súlade s tým Súdny dvor rozhodol, že ECB a národné centrálne banky sú „spojené“ v ESCB a úzko spolupracujú, takže platí menej výrazné rozlišovanie právneho poriadku Únie a vnútroštátnych právnych poriadkov.[20]

55. Z tohto dôvodu treba zamietnuť tvrdenie Slovinska, že keď ECB odovzdá alebo zašle určitý dokument národným centrálnym bankám, vzdá sa ho, a preto taký dokument v dôsledku toho už nie je chránený podľa článkov 2 a 22 protokolu o výsadách a imunitách Únie. Pokiaľ je to totiž dokument, ktorý súvisí s činnosťou ESCB, jeho poskytnutie národnej centrálnej banke neznamená, že opúšťa rámec ESCB. Kým sa však určitý dokument nachádza v stanovenom rámci ESCB, musí tiež v zásade spadať pod režim ochrany, ktorý protokol o výsadách a imunitách Únie stanovuje pre archívy ECB.

13 Uznesenie z 13. júla 1990, Zwartveld a i. (C-2/88-IMM, EU:C:1990:315, body 19 a 20).

14 Uznesenie z 13. júla 1990, Zwartveld a i. (C-2/88-IMM, EU:C:1990:315, bod 20).

15 Pokiaľ ide o poslaneckú imunitu, pozri v tomto zmysle rozsudok zo 6. septembra 2011, Patriciello (C-163/10, EU:C:2011:543, bod 29).

16 Pozri uznesenie z 13. júla 1990, Zwartveld a i. (C-2/88-IMM, EU:C:1990:315, bod 19). Pokiaľ ide o ochranu majetku a aktív Únie, pozri uznesenia z 11. mája 1971, X/Komisia (1/71 SA, EU:C:1971:48, body 3/5 a 6/8), a z 24. novembra 2005, Gil do Nascimento a i./Komisia (C-5/05 SA, neuverejnené, EU:C:2005:723, bod 11), ako aj rozsudok z 30. mája 2018, Dell'Acqua (C-370/16, EU:C:2018:344, bod 34).

17 Uznesenie zo 6. decembra 1990, Zwartveld a i. (C-2/88-IMM, EU:C:1990:440, bod 11).

18 Rozsudky z 10. júla 2003, Komisia/ECB (C-11/00, EU:C:2003:395, bod 92); zo 16. júna 2015, Gauweiler a i. (C-62/14, EU:C:2015:400, bod 43), a z 11. decembra 2018, Weiss a i. (C-493/17, EU:C:2018:1000, bod 51).

19 Keďže právomoci členských štátov, ktorých menou nie je euro, v oblasti menovej politiky podľa článku 282 ods. 4 ZFEÚ zostávajú zachované, menovú politiku Únie v konečnom dôsledku určuje a vykonáva eurosystém, t. j. ECB a centrálne banky členských štátov, ktorých menou je euro.

20 Pozri v tomto zmysle rozsudok z 26. februára 2019, Rimšēvičs a ECB/Lotyšsko (C-202/18 a C-238/18, EU:C:2019:139, bod 69).

56. V tomto smere nemožno hovoriť ani o poskytnutí dokumentov „tretím osobám“. Centrálne banky a ich predsedníčky alebo predsedovia sú síce tiež vnútroštátnymi orgánmi. Vo vzťahu k ESCB však majú dvojaké funkčné postavenie.[21] Národné centrálne banky pritom nemožno porovnávať s orgánmi členských štátov, ktoré sú poverené vykonávaním práva Únie v iných oblastiach. Národné centrálne banky sú naopak podľa článku 14.3 štatútu ECB a ESCB „neoddeliteľnou súčasťou“ ESCB. Predsedníčka alebo predseda centrálnej banky členského štátu, ktorého menou je euro, je navyše podľa článku 283 ods. 1 ZFEÚ členom Rady guvernérov.

57. Ak by teda ochrana archívov ECB v kontexte ESCB mala byť obmedzená na dokumenty, ktoré pochádzajú od ECB alebo sa v každom prípade nachádzajú v jej držbe – s vylúčením všetkých dokumentov, ktoré sa nachádzajú v držbe národných centrálnych bánk alebo od nich pochádzajú –, z tejto ochrany by boli do veľkej miery vyňaté dokumenty, ktorých zverejnenie by mohlo ohroziť riadne plnenie úloh ESCB, resp. eurosystému. Nedotknuteľnosť archívov ECB by preto nemohla plniť svoju funkciu.

58. Platí to tým skôr, keď určité opatrenia menovej politiky v osobitnej miere vyžadujú dôvernosť určitých informácií a tieto informácie sa tiež alebo dokonca predovšetkým môžu nachádzať vo vlastníctve a v držbe národných centrálnych bánk. Ako príklad možno spomenúť Public Sector Purchase Programme (PSPP), ktorý vytvoril ESCB a v rámci ktorého predovšetkým národné centrálne banky eurosystému kupujú dlhové nástroje, najmä štátne dlhopisy, na sekundárnych trhoch. Predpokladom fungovania tohto programu je, že presná štruktúra a rozsah nákupu štátnych dlhopisov určitých členských štátov na sekundárnych trhoch nie sú známe.[22] Tieto informácie sú však s najväčšou pravdepodobnosťou obsiahnuté aj v dokumentoch, ktoré sa nachádzajú vo vlastníctve a v držbe dotknutých národných centrálnych bánk.

59. Okrem toho v každom prípade so zreteľom na inštitúcie ESCB, resp. eurosystému nemožno uznať ani námietku Slovinska, podľa ktorej vzhľadom na čoraz intenzívnejšiu integráciu Únie klesá význam výsad a imunít jej inštitúcií. Nezávislosť ECB, ktorú má článok 343 ZFEÚ, článok 39 štatútu ESCB a ECB a protokol o výsadách a imunitách Únie práve chrániť, totiž nie je založená len na postavení Únie ako medzinárodnej organizácie. Táto nezávislosť je naopak podľa koncepcie Zmlúv nevyhnutnou podmienkou udržania cenovej stability a v osobitnej miere vyžaduje nezávislosť inštitúcií, ktorým je zverená táto úloha.[23] Požiadavka nezávislosti preto podľa článku 130 ods. 1 ZFEÚ platí aj pre národné centrálne banky.

60. Preto musí pojem archívy zahŕňať všetky dokumenty, ktoré ECB alebo národné centrálne banky vyhotovia, spracujú a odošlú v súvislosti s plnením úloh ESCB a eurosystému, a to bez ohľadu na to, či sa tieto dokumenty nachádzajú v držbe ECB alebo národných centrálnych bánk.

61. Otázka, ako úzko určitý dokument súvisí s plnením úloh ESCB, pritom ešte nemá nijaký význam pri kvalifikácii tohto dokumentu ako súčasti archívov. Pokiaľ zverejnenie informácií obsiahnutých v určitom dokumente z dôvodu jeho vedľajšieho významu pre činnosť ESCB nemôže narušiť funkčnosť alebo nezávislosť ECB, tak to v rozpore s názorom Slovinska neznamená, že taký dokument sa vôbec nemá považovať za súčasť „archívov ECB“. Táto funkčná požiadavka sa týka naopak dosahu imunity v konkrétnom prípade[24], ktorú hneď nato preskúmam (pozri v tejto súvislosti časť 2).

21 Rozsudok z 26. februára 2019, Rimšēvičs a ECB/Lotyšsko (C-202/18 a C-238/18, EU:C:2019:139, bod 70).

22 Pozri v tejto súvislosti rozsudok zo 16. júna 2015, Gauweiler a i. (C-62/14, EU:C:2015:400, bod 106).

23 Pozri v tejto súvislosti návrhy. ktoré predniesol generálny advokát Jacobs vo veci Komisia/ECB (C-11/00, EU:C:2002:556, bod 150), ako aj návrhy, ktoré som predniesla vo veciach Rimšēvičs/Lotyšsko a ECB/Lotyšsko (C-202/18 a C-238/18, EU:C:2018:1030, body 5 a 76). Pokiaľ ide o vzťah medzi nezávislosťou ECB a cieľom cenovej stability, pozri tiež návrh zmluvy, ktorou sa mení a dopĺňa Zmluva o založení Európskeho hospodárskeho spoločenstva s cieľom vytvoriť hospodársku a menovú úniu, oznámenie Komisie z 21. augusta 1990, *Bulletin Európskych spoločenstiev*, príloha 2/91, najmä s. 14, 20 a 58.

24 Pozri v tomto zmysle uznesenie z 13. júla 1990, Zwartveld a i. (C-2/88-IMM, EU:C:1990:315, bod 20).

b) O dotknutosti „archívov ECB“ v prejednávanom prípade

62. Podľa ustálenej judikatúry v rámci konania o nesplnení povinnosti prináleží Komisii preukázať existenciu predpokladov údajného nesplnenia povinnosti.[25] V prejednávanom prípade to znamená, že Komisia musí najprv preukázať, že medzi dokumentmi, ktoré 6. júla 2016 zaistili slovinské orgány pôsobiace v oblasti presadzovania práva, sa nachádzali aj dokumenty, ktoré súvisia s plnením úloh ESCB. Pritom v zásade nestačí, aby sa Komisia odvolala na akúkoľvek domnienku.[26]

63. Osobitosťou prejednávaného prípadu však je, že všetky sporné dokumenty sa už nachádzajú v držbe slovinských orgánov pôsobiacich v oblasti presadzovania práva. Komisia preto nemôže s istotou zistiť, ktoré konkrétne dokumenty boli zaistené.

64. Je však nesporné, že pri prehliadke bola zaistená okrem iného celá komunikácia, ktorá bola zaslaná cez e-mailový účet predsedu slovinskej centrálnej banky, ako aj všetky elektronické dokumenty, ktoré sa nachádzali na pracovisku tohto predsedu alebo v jeho notebooku a pochádzajú z obdobia od roku 2012 do roku 2014. Medzi týmito dokumentmi sa nevyhnutne musia nachádzať aj dokumenty, ktoré súvisia s plnením úloh ESCB. Predseda slovinskej centrálnej banky je totiž podľa článku 283 ods. 1 ZFEÚ členom Rady guvernérov, ktorá zasa podľa článku 129 ods. 1 ZFEÚ riadi ESCB a prijíma všetky rozhodnutia, ktoré majú zásadný význam pre jeho fungovanie.[27]

65. V tejto situácii prináleží Slovinsku, aby dostatočne dôkladne spochybnilo, že ide o dokumenty, ktoré súvisia s plnením úloh ESCB.[28] Keďže však Slovinsko tvrdí, že príslušné orgány vôbec nemôžu identifikovať tieto dokumenty, treba vychádzať z toho, že prehliadka a zaistenie dokumentov v priestoroch slovinskej centrálnej banky 6. júla 2016 sa týkali aj „archívov ECB“.

2. O existencii porušenia protokolu o výsadách a imunitách Únie

a) O funkčnej povahe výsad a imunít Únie

66. Zo samotného konštatovania, že zaistenie sa v každom prípade týkalo aj takých dokumentov, ktoré spadajú pod pojem „archívy ECB“, však ešte nevyplýva, že došlo k porušeniu imunity. Naopak je potrebné následne ešte objasniť, čo konkrétne zahŕňa „nedotknuteľnosť“ archívov ECB, resp. za akých okolností treba predpokladať, že došlo k porušeniu protokolu o výsadách a imunitách Únie.

67. Pojem „nedotknuteľnosť“ nie je v článku 2 protokolu o výsadách a imunitách Únie bližšie konkretizovaný. V článku 1 druhej vete tohto protokolu je však v súvislosti s vonkajšími priestormi a budovami Únie, ktoré sú podľa prvej vety tiež „nedotknuteľné“, spresnené, že tieto priestory a budovy sú vyňaté z „domových prehliadok, vymáhania, zabavenia alebo vyvlastnenia“.

68. Tieto príklady zakázaných konaní musia v zásade platiť aj pre článok 2 protokolu o výsadách a imunitách Únie. Nie je totiž zrejmé, prečo by pojem „nedotknuteľnosť“ v článku 2 protokolu mal mať iný význam než v jeho článku 1. Judikatúra Súdneho dvora v tomto smere potvrdzuje, že pri výklade daného ustanovenia protokolu treba zohľadniť znenie a posúdenie ďalších jeho ustanovení.[29]

25 Rozsudky z 12. decembra 2002, Komisia/Nemecko (C-209/00, EU:C:2002:747, bod 38); zo 4. septembra 2014, Komisia/Francúzsko (C-237/12, EU:C:2014:2152, bod 32), a z 9. júla 2015, Komisia/Írsko (C-87/14, EU:C:2015:449).

26 Rozsudky z 12. decembra 2002, Komisia/Nemecko (C-209/00, EU:C:2002:747, bod 38); z 15. marca 2012, Komisia/Cyprus (C-340/10, EU:C:2012:143, bod 53), a zo 4. septembra 2014, Komisia/Francúzsko (C-237/12, EU:C:2014:2152, bod 32).

27 Pozri tiež článok 12.1 štatútu ESCB a ECB.

28 Rozsudky z 26. apríla 2005, Komisia/Írsko (C-494/01, EU:C:2005:250, bod 44); z 2. decembra 2010, Komisia/Portugalsko (C-526/09, neuverejnený, EU:C:2010:734, bod 22), a z 18. októbra 2012, Komisia/Spojené kráľovstvo (C-301/10, EU:C:2012:633, bod 72).

29 Uznesenie z 13. júla 1990, Zwartveld a i. (C-2/88-IMM, EU:C:1990:315, bod 20).

69. Podľa názoru Slovinska zaistenie dotknutých dokumentov za konkrétnych okolností prejednávaného prípadu napriek tomu nepredstavuje narušenie archívov ECB. Slovinsko sa totiž domnieva, že treba uznať, že ide o také narušenie, len v prípade, ak ním bola narušená funkčnosť alebo nezávislosť ECB.

70. Na odôvodnenie svojho názoru sa Slovinsko v podstate opiera o funkčnú povahu imunity obsiahnutej v článku 2 v spojení s článkom 22 protokolu o výsadách a imunitách Únie [30]. V prípade funkčnej imunity také dokumenty nemožno poskytnúť len vtedy, keď to môže narušiť funkčnosť a nezávislosť inštitúcie Únie. [31] Okrem toho sú orgány a inštitúcie Únie podľa judikatúry Súdneho dvora v zásade povinné podporovať orgány členských štátov pri trestnom vyšetrovaní, ak sa toto vyšetrovanie týka skutočností, ktorými tieto orgány Únie disponujú, napríklad tak, že im poskytnú predmetné podklady.

71. Slovinsko z toho vyvodzuje, že v prejednávanom prípade možno proti vyšetrovacím opatreniam slovinských orgánov namietať nedotknuteľnosť archívov ECB len v rozsahu, v akom zaistenie predmetných dokumentov na účely vyšetrovania a trestného konania môže narušiť funkčnosť a nezávislosť ECB. Domnieva sa však, že ECB ani Komisia nepredložili zodpovedajúci dôkaz.

72. Obe tieto inštitúcie naproti tomu zdôrazňujú, že prístup orgánov členských štátov pôsobiacich v oblasti presadzovania podľa všeobecnej systematiky výsad a imunít v zásade vždy vyžaduje súhlas dotknutého orgánu. [32] Uvádzajú, že ak tento orgán neudelí súhlas, je potrebné rozhodnutie Súdneho dvora. Domnievajú sa, že podľa judikatúry Súdneho dvora to platí aj pre prístup k archívom Únie. [33] Keďže však slovinské orgány nepožiadali o súhlas ECB, ani sa neobrátili na Súdny dvor, prehliadka a zaistenie dotknutých dokumentov narúša archívy ECB. Tieto inštitúcie tvrdia, že narušenie funkčnosti alebo nezávislosti ECB preto nie je relevantné.

73. Domnievam sa, že tento názor je nezlučiteľný s čisto funkčnou povahou výsad a imunít Únie. Orgány členských štátov však zároveň nesmú vykonávať zaistenia bez ohľadu na prípadné výsady a imunity inštitúcií Únie, ak sa neskôr ukáže, že dotknuté dokumenty neobsahovali nijaké informácie, ktoré by mohli narušiť plnenie úloh týchto inštitúcií. Tento výsledok by totiž zasa nebol zlučiteľný s cieľom zabezpečiť účinnú a úplnú ochranu inštitúcií Únie pred narušením alebo ohrozením ich riadnej činnosti a ich nezávislosti. [34]

74. Tento rozpor sa dá odstrániť rozlíšením hmotnoprávnych a procesnoprávnych porušení protokolu o výsadách a imunitách Únie.

75. Články 2 a 22 protokolu chránia z hmotnoprávneho hľadiska funkčnosť a nezávislosť ECB. Aby však táto ochrana mohla byť úplne a účinne zabezpečená, treba ju v určitých situáciách rozšíriť o procesnoprávne záruky.

30 Slovinsko sa pritom odvoláva na uznesenie z 13. júla 1990, Zwartveld a i. (C-2/88-IMM, EU:C:1990:315, body 19 a 20).

31 Uznesenie z 13. júla 1990, Zwartveld a i. (C-2/88-IMM, EU:C:1990:315, bod 25).

32 Pokiaľ ide o poslaneckú imunitu, pozri článok 9 ods. 3 protokolu o výsadách a imunitách Únie. Pokiaľ ide o vydanie majetku a aktív Únie, pozri rozsudok z 29. apríla 1993, Forafrique Burkinabe/Komisia (C-182/91, EU:C:1993:165, bod 14), ako aj uznesenie z 24. novembra 2005, Gil do Nascimento a i./Komisia (C-5/05 SA, neuverejnené, EU:C:2005:723, bod 14).

33 Komisia a ECB sa v tejto súvislosti odvolávajú na uznesenie z 13. júla 1990, Zwartveld a i. (C-2/88-IMM, EU:C:1990:315, body 22 až 24).

34 Rozsudok z 19. decembra 2019, Junqueras Vies (C-502/19, EU:C:2019:1115, bod 82).

76. Preto musia podľa článku 18 protokolu o výsadách a imunitách Únie orgány Únie a členské štáty pri uplatňovaní tohto protokolu postupovať v zhode. Toto ustanovenie v tomto smere konkretizuje zásadu lojálnej spolupráce podľa článku 4 ods. 3 ZEÚ.[35] Pre dotknutú inštitúciu Únie Súdny dvor z tohto ustanovenia vyvodil povinnosť poskytnúť dokumenty, pokiaľ nehrozí narušenie funkčnosti alebo nezávislosti tejto inštitúcie.[36] Tejto povinnosti zodpovedá zásadná povinnosť orgánov členských štátov požiadať o také rozhodnutie o súhlase s poskytnutím, ak chcú získať prístup k archívom Únie, v prejednávanom prípade teda k dokumentom, ktoré súvisia s plnením úloh ESCB.[37]

77. Prostredníctvom tejto povinnosti je procesnoprávne zabezpečená funkčnosť a nezávislosť inštitúcií Únie, ktorú z hmotnoprávneho hľadiska chráni článok 2 protokolu. Táto povinnosť totiž zabezpečuje, aby dotknuté inštitúcie Únie vôbec mohli vykonávať práva, ktoré im vyplývajú z protokolu. Ak totiž orgány členských štátov, ktoré chcú získať prístup k určitým dokumentom alebo údajom, vôbec nezačnú komunikovať s dotknutými orgánmi Únie, orgány Únie nemôžu posúdiť, do akej miery tento zámer môže ohroziť ich funkčnosť a nezávislosť a aké opatrenia prípadne musia prijať, aby zabránili takému narušeniu alebo ho minimalizovali. To platí osobitne v situácii, akou je prejednávaná situácia, v ktorej sa sporné dokumenty nenachádzajú v držbe dotknutej inštitúcie Únie.

78. Výhrada Komisie sa však v tomto prípade týka práve tohto procesnoprávneho aspektu ochrany archívov Únie. Komisia totiž slovinským orgánom pôsobiacim v oblasti presadzovania práva v podstate vytýka, že konali bez predchádzajúcej dohody s ECB. Predmetom tejto výhrady naopak nie je konkrétne narušenie funkčnosti alebo nezávislosti ECB.

79. Povinnosť najprv sa dohodnúť s dotknutými orgánmi Únie síce môže ohroziť efektivitu vyšetrovacích opatrení, na čo slovinská vláda správne poukazuje. V rámci zosúladenia protichodných záujmov, ktoré je charakteristické pre ustanovenia protokolu o výsadách a imunitách Únie, to však za určitých okolností treba akceptovať. Záujmy orgánov členských štátov pôsobiacich v oblasti presadzovania práva sú zohľadnené tým, že dotknutý orgán Únie má zasa rozsiahlu povinnosť lojálnej spolupráce.[38] Táto spolupráca zahŕňa vhodné opatrenia na ochranu záujmov na vyšetrovaní. Okrem toho ich rozhodnutie v plnom rozsahu podlieha preskúmaniu zo strany Súdneho dvora.[39]

80. Druhé uznesenie Súdneho dvora vo veci Zwartveld pritom ukazuje, že všeobecné alebo paušálne tvrdenia nemôžu odôvodniť odmietnutie poskytnutia dokumentov.[40] Tým sa zaručuje, aby orgány Únie neprimerane alebo svojvoľne nenarúšali trestnoprávne opatrenia členských štátov. Obavy Slovinska, že už súvislosť dokumentov centrálnej banky s úlohami ESCB akejkoľvek povahy by mohla vylúčiť akýkoľvek prístup vnútroštátnych orgánov, a tak v celom rozsahu zmariť ich vyšetrovanie, sú teda neodôvodnené.

81. Navyše nie je zrejmé, že zaistenie 6. júla 2016 bolo vykonané s využitím účinku prekvapenia. Práve naopak slovinská centrálna banka už na základe predchádzajúceho kontaktu so slovinskými orgánmi pôsobiacimi v oblasti presadzovania práva vedela, že tieto orgány chcú získať prístup k určitým dokumentom.

35 Rozsudok z 21. októbra 2008, Marra (C-200/07 a C-201/07, EU:C:2008:579, bod 41).

36 Uznesenie z 13. júla 1990, Zwartveld a i. (C-2/88-IMM, EU:C:1990:315, body 21 a 22).

37 V článku 4 ods. 3 ZEÚ sa v tejto súvislosti zdôrazňuje *vzájomnosť* povinností – pozri rozsudok zo 16. októbra 2003, Írsko/Komisia (C-339/00, EU:C:2003:545, bod 72).

38 Uznesenie z 13. júla 1990, Zwartveld a i. (C-2/88-IMM, EU:C:1990:315, bod 21).

39 Pozri v tomto zmysle uznesenia z 13. júla 1990, Zwartveld a i. (C-2/88-IMM, EU:C:1990:315, bod 24), a zo 6. decembra 1990, Zwartveld a i. (C-2/88-IMM, EU:C:1990:440, bod 7).

40 Uznesenie zo 6. decembra 1990, Zwartveld a i. (C-2/88-IMM, EU:C:1990:440, bod 11).

82. Podmienkou porušenia procesnoprávnych záruk ochrany archívov Únie preto nie je, že z hmotnoprávneho hľadiska už bolo preukázané narušenie funkčnosti a nezávislosti dotknutej inštitúcie Únie. [41]

83. Toto rozlišovanie medzi procesnoprávnymi a hmotnoprávnymi porušeniami protokolu pritom prípadne môže mať vplyv na použitie dôkazov. Pre otázku použiteľnosti určitého dokumentu ako dôkazu vo vnútroštátnom trestnom konaní totiž určite môže byť relevantné, či tento dokument bol získaný pri hmotnoprávnom porušení výsad a imunít Únie alebo v rozpore s procesnoprávnymi aspektmi imunity. [42]

84. Keďže v prejednávanom prípade je preukázané, že slovinské orgány pôsobiace v oblasti presadzovania práva vykonali prehliadku a zaistenie dokumentov 6. júla 2016 jednostranne a bez predchádzajúcej dohody s ECB a tiež nepožiadali o rozhodnutie Súdneho dvora, porušili články 2 a 22 v spojení s článkom 18 protokolu o výsadách a imunitách Únie.

b) Subsidiárne: O preukázaní narušenia funkčnosti a nezávislosti ECB

85. Aj keď prvá výhrada Komisie bude úspešná už z dôvodov, ktoré som práve uviedla, v ďalšom priebehu sporu medzi ECB a Slovinskom môže byť rozhodujúce, či zaistenie dokumentov viedlo aj k hmotnoprávnemu narušeniu imunity. V tejto súvislosti vzniká potom otázka týkajúca sa preukázania narušenia funkčnosti alebo nezávislosti ECB.

86. Ak by sa Súdny dvor stotožnil s názorom Slovinska, podľa ktorého je na to, aby sa určitý dokument vôbec považoval za súčasť „archívov ECB“, potrebné, aby existovala možnosť narušenia funkčnosti a nezávislosti ECB [43], táto otázka by mala dokonca zásadný význam pre rozhodnutie v prejednávanej veci.

87. Z uznesení Súdneho dvora vo veci Zwartveld v tomto smere vyplýva, že v zásade prináleží dotknutému orgánu Únie, aby preukázal, do akej miery zverejnenie informácií obsiahnutých v dotknutých dokumentoch narúša funkčnosť a nezávislosť Únie a ohrozuje plnenie úloh prenesených na dotknutý orgán. [44]

88. Aj v tomto prípade však vzniká už spomenutý problém, že zaistené dokumenty sa nachádzajú v držbe slovinských orgánov pôsobiacich v oblasti presadzovania práva, a preto ECB ani Komisia nevedia, o ktoré konkrétne dokumenty ide. [45] Oboznámenie sa s týmito dokumentmi a ich obsahom je však nevyhnutné na to, aby bolo možné posúdiť, či zverejnenie informácií, ktoré sú v nich obsiahnuté, narúša funkčnosť a nezávislosť ECB.

89. Aj v tejto súvislosti preto treba použiť článok 18 protokolu o výsadách a imunitách Únie. Tento článok vyžaduje, aby členské štáty spolupracovali s orgánmi Únie, s cieľom zabezpečiť správne uplatňovanie tohto protokolu. Slovinské orgány preto konkrétne musia umožniť identifikáciu dokumentov, ktoré sa majú považovať za „archívy ECB“, a umožniť ECB, aby sa vyjadrila k týmto dokumentom.

41 Súdny dvor v súlade s tým rozhodol, že založenie aktív Únie bez predchádzajúceho súhlasu, ktorý udelil buď dotknutý orgán, alebo Súdny dvor, je v rozpore s protokolom, a to bez ohľadu na otázku, či toto založenie narúša funkčnosť a nezávislosť dotknutého orgánu – pozri rozsudok z 29. apríla 1993, Forafrique Burkinabe/Komisia (C-182/91, EU:C:1993:165, bod 14).

42 Hoci prináleží výlučne vnútroštátnym súdom, aby posúdili, aké účinky majú výsady a imunity podľa práva Únie vo vnútroštátnom trestnom konaní, tieto súdy musia pri tomto posudzovaní náležite zohľadniť právo Únie a najmä článok 4 ods. 3 ZEÚ – pozri rozsudok z 19. decembra 2019, Junqueras Vies (C-502/19, EU:C:2019:1115, bod 93).

43 Pozri v tejto súvislosti vyššie uvedený bod 61 vyššie.

44 Uznesenia z 13. júla 1990, Zwartveld a i. (C-2/88-IMM, EU:C:1990:315, bod 25), a zo 6. decembra 1990, Zwartveld a i. (C-2/88-IMM, EU:C:1990:440, bod 11).

45 Pozri v tejto súvislosti bod 63 vyššie.

90. Analogicky s vyššie uvedeným článok 4 ods. 3 ZEÚ podľa judikatúry vyžaduje, aby členský štát v rámci konania o nesplnení povinnosti poskytol Komisii všetky informácie, na základe ktorých môže Komisia posúdiť existenciu nesplnenia povinnosti.[46] Ako už bolo vysvetlené, povinnosť lojálnej spolupráce dokonca môže viesť k tomu, že členskému štátu prináleží, aby dostatočne dôkladne poprel informácie uvedené Komisiou a ich dôsledky, ak Komisia predložila dostatok dôkazov o nesplnení povinnosti zo strany členského štátu.[47]

91. K takému obráteniu dôkazného bremena však nemôže dôjsť vždy, keď má žalovaný členský štát informačnú výhodu. Naopak odklon od rozdelenia dôkazného bremena sa musí javiť odôvodnený na základe celkových okolností prípadu, povahy skutočnosti, ktorá sa má preukázať, a relevantných predpisov Únie.[48]

92. Domnievam sa, že obrátenie dôkazného bremena, pokiaľ ide o narušenie funkčnosti ESCB, v prejednávanom prípade nie je opodstatnené. ECB by naopak musela konkrétne preukázať, prečo by zverejnenie informácií obsiahnutých v určitých dokumentoch mohlo ohroziť plnenie úloh ESCB.[49] ECB však môže preukázať túto okolnosť len vtedy, keď s ňou budú slovinské orgány spolupracovať a poskytnú jej všetky informácie, ktoré jej umožnia vykonať toto posúdenie. Táto nevyhnutnosť navyše zdôrazňuje, že v prejednávanom prípade treba konštatovať porušenie práva Únie už na základe porušenia procesnoprávneho aspektu imunity.

B. O povinnosti dohodnúť sa s ECB pred a po prehliadke a zaistení dokumentov (druhá výhrada)

93. Svojou druhou výhradou Komisia vytýka Slovinsku, že porušilo povinnosť lojálnej spolupráce, ktorá mu vyplýva z článku 18 protokolu o výsadách a imunitách Únie, ako aj z článku 4 ods. 3 ZEÚ, keďže slovinské orgány pôsobiace v oblasti presadzovania práva vôbec nenadviazali „konštruktívny dialóg“ s ECB. Komisia pritom v podstate vytýka slovinským orgánom, že pred ani po prehliadke a zaistení dokumentov sa dostatočne nedohodli s ECB, aby minimalizovali narušenie jej funkčnosti a nezávislosti.

94. Pokiaľ ide o správanie slovinských orgánov pred uskutočnením prehliadky a zaistenia dokumentov v priestoroch slovinskej centrálnej banky, druhá výhrada sa obsahovo prekrýva s prvou výhradou. Predmet prvej výhrady sa totiž týka práve jednostranného postupu slovinských orgánov pôsobiacich v oblasti presadzovania práva pri prehliadke a zaistení dokumentov, t. j. chýbajúcej predchádzajúcej dohody s ECB. V tejto súvislosti sa už konštatovalo, že to treba považovať za porušenie článku 18 protokolu o výsadách a imunitách Únie.[50]

95. Preto zostáva preskúmať, či a prípadne aké povinnosti vyplývajú z článku 18 protokolu, pokiaľ ide o obdobie po samotnej prehliadke a samotnom zaistení dokumentov.

96. Podľa ustálenej judikatúry z článku 4 ods. 3 ZEÚ vyplýva členským štátom povinnosť prijať všetky vhodné opatrenia všeobecnej alebo osobitnej povahy na zabezpečenie platnosti a účinnosti práva Únie.[51]

46 Pozri v tomto zmysle rozsudok z 12. decembra 2002, Komisia/Nemecko (C-209/00, EU:C:2002:747, body 39 až 43).

47 Pozri v tejto súvislosti bod 65 vyššie.

48 Pokiaľ ide o túto otázku, pozri návrhy, ktoré predniesla generálna advokátka Stix-Hackl vo veci Komisia/Nemecko (C-441/02, EU:C:2005:337, body 52 až 55).

49 Pokiaľ ide o toto kritérium, pozri bod 52 vyššie.

50 Pozri body 76 až 84 vyššie.

51 Rozsudky zo 7. októbra 2010, Stils Met (C-382/09, EU:C:2010:596, bod 44); z 5. decembra 2017, Nemecko/Rada (C-600/14, EU:C:2017:935, bod 94), a z 31. októbra 2019, Komisia/Holandsko (C-395/17, EU:C:2019:918, bod 95).

97. Článok 18 protokolu o výsadách a imunitách Únie, ktorý v tomto smere konkretizuje článok 4 ods. 3 ZEÚ, ukladá inštitúciám Únie a orgánom členských štátov povinnosť spolupracovať s cieľom zabrániť sporom pri výklade a uplatňovaní ustanovení protokolu.[52] Táto povinnosť je vzhľadom na svoju povahu obojstranná.[53] Ak pri výklade a uplatňovaní týchto ustanovení treba – tak ako v prejednávanom prípade – zosúladiť protichodné záujmy, z uvedenej povinnosti vyplýva, že každá strana musí vykonávať svoje právomoci ohľaduplne, aby bol jej zásah do oprávnených záujmov druhej strany čo najmenší.[54]

98. Na to, aby ECB vôbec mohla vykonať práva, ktoré jej vyplývajú z protokolu, preto Slovinsko musí najprv umožniť identifikáciu tých dokumentov, ktoré treba považovať za súčasť „archívov ECB“, a umožniť ECB, aby sa vyjadrila k prípadnému narušeniu svojej funkčnosti a nezávislosti.[55] V rámci tohto vyjadrenia by ECB následne musela uviesť konkrétne dôvody, ktoré svedčia v neprospech použitia dotknutých dokumentov vo vnútroštátnom vyšetrovaní alebo trestnom konaní.

99. Aby sa minimalizovali hroziace narušenia a aby zároveň nedošlo k nadmernému predlžovaniu vyšetrovania, musia obe strany pritom prispieť k rýchlemu preskúmaniu. Slovinsko v tejto súvislosti poukázalo na to, že ECB oznámila slovinským orgánom svoje kritériá na identifikáciu chránených dokumentov až po viac ako šiestich mesiacoch.[56] ECB na pojednávaní nebola schopná vysvetliť toto omeškanie. Slovinské orgány ECB však poskytli ECB možnosť vyjadriť sa, len pokiaľ ide o dokumenty vymenované v bode 24 týchto návrhov. Namiesto toho, aby zabránil preskúmaniu všetkých ostatných dokumentov, sa mal buď vyšetrovací sudca – podľa vzoru veci Zwartveld – alebo súd, ktorý rozhodoval o sťažnosti ECB[57], obrátiť na Súdny dvor s cieľom určiť rozsah ochrany podľa článkov 2 a 22 protokolu o výsadách a imunitách Únie.[58]

100. Táto povinnosť nie je nadbytočná napríklad ani z dôvodu, že slovinské orgány zaručili, že vnútroštátne trestné konanie bude prísne tajné alebo neverejné. Je pravda, že to určite môžu byť aspekty, ktoré treba zohľadniť pri posudzovaní otázky, či použitie určitých dokumentov vo vnútroštátnom trestnom konaní môže viesť k narušeniu funkčnosti a nezávislosti ECB. Ak má Slovinsko na túto otázku iný názor, musí požiadať Súdny dvor, aby rozhodol, a nemôže sa jednostranne rozhodnúť, že použije dotknuté dokumenty v trestnom konaní.

101. V tejto súvislosti navyše z judikatúry Súdneho dvora vyplýva, že možno žiadať len o súhlas s poskytnutím takých dokumentov, ktoré sú relevantné na účely vnútroštátneho vyšetrovania alebo trestného konania.[59]

102. Z toho pre konanie v prejednávanej veci vyplýva, že slovinské orgány sa najneskôr pri zabezpečovaní zaistených dokumentov mali obmedziť na tie dokumenty, ktoré sú potrebné na účely vnútroštátneho vyšetrovania. To platí v každom prípade v rozsahu, v akom nemožno vylúčiť, že určitý dokument sa dotýka záujmov ECB hodných ochrany, čo musí zasa preukázať ECB.[60] V zmysle ohľaduplného výkonu vlastných právomocí[61] navyše slovinské orgány mali bezodkladne vrátiť všetky dokumenty, ktoré treba považovať za archívy ECB a ktoré nemajú nijaký význam pre toto konanie. V tejto súvislosti treba navyše poukázať na to, že povinnosť lojálnej spolupráce podľa ustálenej judikatúry tiež vyžaduje odstránenie nezákonných dôsledkov porušenia práva Únie.[62]

52 Rozsudok z 21. októbra 2008, Marra (C-200/07 a C-201/07, EU:C:2008:579, body 41 a 42).

53 Rozsudok zo 16. októbra 2003, Írsko/Komisia (C-339/00, EU:C:2003:545, bod 72).

54 Pozri v tomto zmysle rozsudok z 10. februára 1983, Luxembursko/Parlament (230/81, EU:C:1983:32, body 37 a 38).

55 Pozri v tejto súvislosti 89 a 92 vyššie.

56 Pozri obdobie uvedené v bodoch 26 a 27 vyššie.

57 Pozri v tejto súvislosti body 21 a 23 vyššie.

58 Pozri v tomto zmysle uznesenie z 13. júla 1990, Zwartveld a i. (C-2/88-IMM, EU:C:1990:315, bod 24).

59 Pozri v tomto zmysle uznesenie zo 6. decembra 1990, Zwartveld a i. (C-2/88-IMM, EU:C:1990:440, body 7 a 8).

60 Pozri v tejto súvislosti bod 98 vyššie.

61 Pozri bod 97 vyššie.

62 Rozsudok z 31. októbra 2019, Komisia/Holandsko (C-395/17, EU:C:2019:918, bod 98).

103. Až do podania žaloby Komisiou slovinské orgány nevysvetlili, ktoré dokumenty a z akých dôvodov použili alebo chcú použiť na účely vyšetrovania a trestného konania, ani nevydali nepotrebné dokumenty, ktoré predstavujú archívy ECB, slovinskej centrálnej banke alebo ECB.

104. Z vyššie uvedených úvah vyplýva, že Slovinsko porušilo článok 18 protokolu o výsadách a imunitách Únie aj svojím správaním po prehliadke a zaistení dokumentov v priestoroch slovinskej centrálnej banky.

VII. O trovách

105. Podľa článku 138 ods. 1 Rokovacieho poriadku Súdneho dvora účastník konania, ktorý vo veci nemal úspech, je povinný nahradiť trovy konania, ak to bolo v tomto zmysle navrhnuté. Keďže Komisia navrhla zaviazať Slovinsko na náhradu trov konania a Slovinsko nemalo úspech vo svojich dôvodoch, je opodstatnené uložiť mu povinnosť nahradiť trovy konania. Na základe článku 140 ods. 1 Rokovacieho poriadku Súdneho dvora, podľa ktorého inštitúcie, ktoré vstúpili do konania ako vedľajší účastníci konania, znášajú vlastné trovy konania, znáša ECB vlastné trovy konania.[63]

VIII. Návrh

106. Vzhľadom na vyššie uvedené úvahy navrhujem, aby Súdny dvor rozhodol takto:

1. Slovinská republika

   – tým, že slovinské orgány pôsobiace v oblasti presadzovania práva 6. júla 2016 v priestoroch slovinskej centrálnej banky zaistili okrem iného celú komunikáciu, ktorá bola zaslaná cez e-mailový účet predsedu slovinskej centrálnej banky, ako aj všetky elektronické dokumenty, ktoré sa nachádzali na pracovisku tohto predsedu alebo v jeho notebooku a pochádzajú z obdobia od roku 2012 do roku 2014, bez toho, aby sa predtým dohodla s ECB alebo si vyžiadala rozhodnutie Súdneho dvora, porušila povinnosti, ktoré jej vyplývajú z článku 2 a článku 22 v spojení s článkom 18 Protokolu č. 7 o výsadách a imunitách Európskej únie,

   – navyše porušila povinnosti, ktoré jej vyplývajú z článku 18 Protokolu č. 7 o výsadách a imunitách Európskej únie, tým, že po tomto zaistení neumožnila ECB identifikovať dokumenty, ktoré súvisia s plnením úloh ESCB, s cieľom umožniť jej, aby sa vyjadrila k prípadnému narušeniu svojej funkčnosti a nezávislosti, ani neodôvodnila, ktoré dokumenty sú na účely vnútroštátneho trestného konania a vyšetrovania nevyhnutné, ani nevrátila všetky ostatné dokumenty, ktoré treba považovať za archívy ECB.

2. Slovinská republika je povinná nahradiť trovy konania.

3. ECB znáša vlastné trovy konania.

63 Pozri analogicky rozsudok z 27. marca 2019, Komisia/Nemecko (C-620/16, EU:C:2019:256, bod 101).