Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍ ADVOKÁTKY
JULIANE KOKOTT
přednesené dne 3. září 2020 [1]

Věc C-316/19

Evropská komise
proti

Slovinské republice

„Řízení o nesplnění povinnosti – Článek 343 SFEU – Výsady a imunity Unie – Statut Evropského systému centrálních bank (ESCB) a Evropské centrální banky (ECB) – Článek 39 – Výsady a imunity ECB – Protokol o výsadách a imunitách Evropské unie – Články 2, 18 a 22 – Nedotknutelnost archivů ECB – Spolupráce unijních orgánů a orgánů činných v trestním řízení členských států – Jednání ve vzájemné shodě při uplatňování protokolu – Prohledání a zabavení dokumentů v prostorách Banka Slovenije – Dokumenty související s plněním úkolů ESCB – Článek 4 odst. 3 SEU – Zásada loajální spolupráce“

I. Úvod

1. Předmětem tohoto řízení o nesplnění povinnosti je postup slovinských orgánů činných v trestním řízení v souvislosti s prohlídkou a zabavením dokumentů a datových nosičů v prostorách slovinské centrální banky Banka Slovenije. Došlo k nim v rámci vnitrostátního přípravného řízení vedeného mimo jiné proti tehdejšímu guvernérovi Banka Slovenije. Konkrétně se v tomto řízení jedná o obvinění ze zneužití funkce při restrukturalizaci jedné slovinské soukromé banky v roce 2013, tedy ještě před založením Bankovní unie, v jejímž rámci vnitrostátní dozorové orgány – v případě Slovinska centrální banka – z velké části přenesly bankovní dohled a řešení krizí bank na Unii [2].

2. Skutečnost, že se věc dotýká unijního práva, vyplývá z postavení národních centrálních bank v Evropském systému centrálních bank (dále jen „ESCB“). Při plnění svých hlavních úkolů v oblasti měnové politiky se vnitrostátní centrální banky a Evropská centrální banka (dále jen ECB) – řečeno slovy Soudního dvora – „sdružují“ a jejich úzká spolupráce „se vyznačuje odlišným způsobem skloubení unijního právního řádu a vnitrostátních právních řádů a méně výrazným odlišováním těchto právních řádů“ [3].

1 – Původní jazyk: němčina.

2 – K tomuto přenesení došlo vytvořením jednotného mechanismu dohledu (Single Supervisory Mechanism, SSM), v jehož čele je ECB, resp. zde nově vytvořená rada dohledu (Supervisory Board), a jednotného mechanismu pro řešení krizí (Single Resolution Mechanism, SRM), který je řízen jednotným výborem pro řešení krizí (Single Resolution Board, SRB).

3 – Rozsudek ze dne 26. února 2019, Rimšēvičs a ECB v. Lotyšsko (C-202/18 a C-238/18, EU:C:2019:139, bod 69).

3. Evropská komise v této souvislosti viní slovinské orgány činné v trestním řízení z toho, že při rozsáhlé prohlídce a zabavení v prostorách Banka Slovenije, k níž došlo bez svolení ECB, nerespektovaly nedotknutelnost archivů ECB. Tu zaručuje Protokol o výsadách a imunitách Evropské unie [4]. Slovinské orgány spatřují v tomto obvinění nepřípustné vměšování do čistě vnitrostátního přípravného řízení.

4. Soudní dvůr má tedy v projednávané věci za úkol najít vyvážený poměr mezi zájmem Unie na zachování funkčnosti a nezávislosti ECB a zájmem členských států na efektivitě jejich trestního stíhání.

II. Právní rámec

A. Statut ESCB a ECB

5. Protokol č. 4 k SFEU o statutu ESCB a ECB (dále jen Statut ESCB a ECB) [5] stanoví v článku 9.2:

„ECB zajišťuje, aby úkoly svěřené ESCB podle čl. 127 odst. 2, 3 a 5 [SFEU] byly plněny její vlastní činností ve smyslu tohoto statutu nebo prostřednictvím národních centrálních bank podle článků 12.1 a 14.“

6. Článek 12.1 statutu ESCB a ECB stanoví:

„Rada guvernérů přijímá obecné zásady a činí rozhodnutí nezbytná pro zajištění plnění úkolů svěřených ESCB Smlouvami a tímto statutem. […]

V míře považované za možnou a přiměřenou, a aniž je dotčen tento článek, se ECB obrací na národní centrální banky se žádostmi o provedení operací, které patří k úkolům ESCB.“

7. Článek 14.3 tohoto statutu zní:

„Národní centrální banky jsou nedílnou součástí ESCB a jednají v souladu s obecnými zásadami a pokyny ECB. K dodržování obecných zásad a pokynů ECB přijímá Rada guvernérů nezbytná opatření a vyžaduje, aby jí byly poskytovány veškeré dostupné informace.“

8. Článek 39 statutu ESCB a ECB stanoví:

„ECB požívá na území členských států výsad a imunit nezbytných pro plnění svých úkolů za podmínek stanovených v Protokolu o výsadách a imunitách Evropské unie.“

B. Protokol o výsadách a imunitách Unie

9. Článek 1 Protokolu o výsadách a imunitách Evropské unie stanoví:

„Prostory a budovy Unie jsou nedotknutelné. Jsou vyloučeny z domovních prohlídek, rekvizic, zabavení či vyvlastnění. Majetek a pohledávky Unie se nemohou stát předmětem jakéhokoli výkonu správního nebo soudního rozhodnutí bez zmocnění Soudního dvora.“

4 – Protokol č. 7 k SFEU o výsadách a imunitách Evropské unie (dále jen „protokol o výsadách a imunitách Unie“), Úř. věst. 2016, C 202, s. 266.
5 – Úř. věst. 2016, C 202, s. 230.

10. Článek 2 tohoto protokolu stanoví:

„Archivy Unie jsou nedotknutelné.“

11. Článek 18 Protokolu o výsadách a imunitách Evropské unie zní následovně:

„Při uplatňování tohoto protokolu jednají orgány Společenství ve vzájemné shodě s odpovědnými úřady příslušných členských států.“

12. Článek 22 odst. 1 tohoto protokolu stanoví:

„Tento protokol se rovněž vztahuje na Evropskou centrální banku, na členy jejích orgánů a na její zaměstnance, aniž jsou dotčena ustanovení Protokolu o statutu Evropského systému centrálních bank a Evropské centrální banky.“

C. Dohoda o sídle ECB

13. Článek 3 Dohody mezi vládou Spolkové republiky Německo a Evropskou centrální bankou o sídle Evropské centrální banky ze dne 18. září 1998 (dále jen „dohoda o sídle“) [6] stanoví následující:

„Nedotknutelnost archivů zakotvená v článku 2 [protokolu o výsadách a imunitách Unie] platí zejména pro všechny spisy, dopisy, dokumenty, rukopisy, fotografie, obrazové a zvukové záznamy, počítačové programy a magnetické pásky nebo diskety, které se nachází ve vlastnictví nebo v držení ECB, a pro všechny na nich zachycené informace.“

III. Okolnosti právního sporu

14. V období mezi zářím 2014 a dubnem 2015 zahájil Nacionalni preiskovalni urad (národní vyšetřovací úřad, Slovinsko) na základě různých poznatků přípravné řízení proti některým vedoucím členům dozorčí rady slovinské národní banky pro podezření ze zneužití funkce v rámci restrukturalizace soukromé slovinské banky v roce 2013. Přípravné řízení se týkalo mj. tehdejšího guvernéra Banka Slovenije.

15. V období od února do dubna 2015 vyšetřovací orgány na základě slovinského trestního řádu opakovaně vyzvaly Banka Slovenije, aby jim poskytla určité dokumenty a informace související s těmito obviněními. Banka Slovenije těmto výzvám každopádně nevyhověla v plném rozsahu.

16. Okrožno sodišče v Ljubljani (okresní soud v Lublani, Slovinsko) poté na návrh slovinského státního zastupitelství nařídil prohlídku a zabavení v prostorách Banka Slovenije. Guvernér slovinské centrální banky se proti tomuto postupu ohradil s odkazem na protokol o výsadách a imunitách Unie.

17. Policie však přesto dne 6. července 2016 provedla v Banka Slovenije prohlídku a zabavila mimo jiné tyto dokumenty a údaje:

– veškerou komunikaci, která byla zaslána přes e-mailový účet guvernéra Banka Slovenije;

– veškeré elektronické dokumenty, které se nacházely na pracovišti guvernéra nebo na jeho notebooku a byly datovány v období let 2012 až 2014, nezávisle na jejich obsahu;

6 – BGBl. 1998 II, s. 2744.

– části fyzických dokumentů, které se nacházely v kanceláři guvernéra a byly datovány do období let 2012 až 2014;

– veškeré dokumenty, které se nacházely na centrálním IT serveru Banka Slovenije a týkaly se guvernéra.

18. Ještě v ten samý den podal guvernér ECB s odvoláním na nedotknutelnost archivů ECB formální protest proti zabavení uvedených dokumentů. Vytýkal zejména, že se slovinské orgány před provedením úkonu nepokusily o koordinaci postupu s ECB.

19. V rámci následně navázaného kontaktu mezi slovinským zástupcem ECB a slovinskými orgány odpovědnými za vyšetřování zastávaly posledně jmenované názor, že o výsadách a imunitách, které lze na některé zabavené dokumenty případně uplatnit, lze rozhodnout až po jejich zhlédnutí. Návrh ECB na dohodu o společném postupu při identifikaci dokumentů ECB, který by zamezil tomu, že tyto dokumenty budou vyhodnoceny před schválením ze strany ECB, slovinské orgány nepřijaly, a to ani přes ochotu ke spolupráci, kterou v zásadě vyjádřily. Slovinský nejvyšší státní zástupce totiž spatřoval v tomto návrhu nepřijatelný zásah do probíhajícího přípravného řízení. Byla však sjednána schůzka mezi příslušným státním zástupcem a zástupcem ECB na 18. listopad 2016, během níž měly být projednány podrobnosti spolupráce.

20. Dne 27. října 2016 sdělil příslušný státní zástupce zástupci ECB, že vyšetřovatelé zahájí již 17. listopadu 2016 zajištění elektronických údajů podle slovinského trestního řádu [7] a zástupce ECB je zván k účasti na tomto úkonu.

21. Dne 16. listopadu 2016 podala ECB k Okrožno sodišče v Ljubljani (okresní soud v Lublani) zrychlený opravný prostředek, aby zamezila bezprostředně hrozícímu zajištění elektronických dokumentů. Předmětem tohoto opravného prostředku byla podle vyjádření slovinské vlády také legalita prohlídky a zabavení Okrožno sodišče v Ljubljani (okresní soud v Lublani) jej však následující den zamítl s odůvodněním, že Protokol o výsadách a imunitách Unie nebrání zabavení a zajištění.

22. Dne 17. listopadu 2016 bylo také zahájeno zajištění elektronických dokumentů, zejména dokumentů na notebooku guvernéra slovinské centrální banky. Zástupce ECB se tohoto úkonu zúčastnil a výslovně namítal porušení archivů ECB. To nevedlo k vyloučení určitých dokumentů. Schůzka mezi příslušným státním zástupcem a zástupcem ECB plánovaná původně na 18. listopadu 2016 byla odsunuta na neurčito.

23. Proti rozhodnutí Okrožno sodišče v Ljubljani (okresní soud v Lublani) ze dne 17. listopadu 2016 podala ECB dne 17. ledna 2017 stížnost ke slovinskému Ústavnímu soudu. Měla za to, že Okrožno sodišče v Ljubljani (okresní soud v Lublani) měl otázku výkladu Protokolu o výsadách a imunitách Unie předložit Soudnímu dvoru, a porušil tedy její základní právo na zákonný soud.

24. E-mailem ze dne 15. května 2017 příslušný státní zástupce informoval zástupce ECB, že policie aktuálně provádí vyhodnocení zabavených a zajištěných dokumentů, přičemž je pověřena, aby vyřadila veškeré dokumenty, které byly oficiálně a formálně vystaveny ECB, jakož i všechny e-maily, jejichž odesilatelem je ECB a příjemcem Banka Slovenije. Ohledně těchto dokumentů dostane ECB následně možnost vyjádřit se k možným dopadům jejich použití v přípravném a trestním řízení na plnění jejích úkolů a pravomocí. Slovinsko však nadále trvá na svém stanovisku, že tyto dokumenty nepatří mezi „archivy ECB“. Pro případ, že ECB bude mít ohledně určitých dokumentů pochybnosti, nabídly slovinské orgány, že trestní řízení bude vedeno za přísného utajení a s vyloučením veřejnosti v případě, že se prokáže nezbytnost těchto dokumentů pro trestní řízení.

7 – V zásadě je tím myšleno vytvoření elektronické kopie.

25. ECB naproti tomu trvala na svém stanovisku, že pod ochranu protokolu o výsadách a imunitách Unie spadají také dokumenty Banka Slovenije v případě, že byly vytvořeny v souvislosti s plněním jejích úkolů v rámci ESCB a Eurosystému. Mimoto musí ECB poskytnutí všech dokumentů, které spadají pod ochranu tohoto protokolu, před jejich použitím v přípravném a trestním řízení schválit.

26. Na jednání obou stran dne 12. června 2017 se nepodařilo dosáhnout v této otázce dohody.

27. Dne 13. února 2018 předala ECB příslušnému státnímu zastupitelství svůj závěrečný návrh na identifikaci dokumentů, na něž se vztahuje protokol o výsadách a imunitách Unie.

28. Rozhodnutím ze dne 19. dubna 2018 slovinský Ústavní soud zamítl stížnost ECB ze dne 17. ledna 2017 s odůvodněním, že se nedotýká základních práv.

29. Dne 13. června 2018 příslušný státní zástupce informoval zástupce ECB na společném jednání, že policie ukončila prověřování zabavených dokumentů. Oznámil, že ECB může dokumenty uvedené v bodě 24 tohoto stanoviska prověřit po sepsání závěrečné zprávy policie. Aby se zamezilo vměšování ECB do probíhajícího vyšetřování, budou dokumenty použité pro závěrečnou zprávu vydány ECB až poté, co policie předá tuto zprávu státnímu zastupitelství.

IV. Postup před zahájením soudního řízení

30. Dne 28. dubna 2017 vyzvala Komise Slovinsko na základě článku 258 SFEU, aby se vyjádřila k výtce, že Slovinsko nezaručilo při prohlídce a zabavení v prostorách Banka Slovenije dne 6. července 2016 nedotknutelnost archivů ECB, a tím porušilo článek 343 SFEU, článek 39 Statutu ESCB a ECB a články 2 a 22 protokolu o výsadách a imunitách Unie. Navíc se slovinské orgány vyhýbaly konstruktivní diskusi, a nedbaly tak své povinnosti loajální spolupráce vyplývající z čl. 4 odst. 3 SEU a článku 18 protokolu o výsadách a imunitách Unie.

31. Slovinsko odpovědělo, že zabavené dokumenty nelze zahrnovat pod pojem „archivy ECB“ ve smyslu protokolu o výsadách a imunitách Unie. Dokumenty se nacházely ve vlastnictví a v držení Banka Slovenije, kterou je ve vztahu k ECB nutno považovat za „třetí osobu“. Kromě toho slovinské orgány během celého řízení co možná nejlépe přihlížely k právním názorům ECB, nedospěly však k závěru, že tyto jsou ve věci správné. Naopak ECB porušila svou povinnost loajální spolupráce, když se pokusila zamezit zajištění důkazních prostředků pro účely vnitrostátního přípravného a trestního řízení.

32. Komise se k tomuto názoru nepřiklonila a dne 20. července 2018 doručila Slovinsku odůvodněné stanovisko, které na něj odpovědělo dne 11. září 2018.

V. Návrhová žádání účastníků řízení a řízení před Soudním dvorem

33. Komise podala projednávanou žalobu dne 16. dubna 2019.

34. Komise navrhuje, aby Soudní dvůr

– na základě článku 258 SFEU konstatoval, že Slovinsko porušilo své povinnosti vyplývající z článku 343 SFEU, článku 39 Statutu ESCB a ECB, článků 2, 18 a 22 protokolu o výsadách a imunitách Unie, jakož i z čl. 4 odst. 3 SEU tím, že slovinské orgány v obchodních prostorách Banka Slovenije jednostranně zabavily dokumenty, které souvisí s plněním úkolů ESCB a Eurosystému, a v této otázce s ECB loajálně nespolupracovaly;

– uložil Slovinsku náhradu nákladů řízení.

35. Slovinsko navrhuje, aby Soudní dvůr

– žalobu Komise zamítl.

36. Usnesením ze dne 3. září 2019 předseda Soudního dvora povolil ECB vstup do řízení v postavení vedlejší účastnice na straně Komise.

37. Slovinsko, Komise a ECB byly zastoupeny na jednání konaném dne 22. června 2020.

VI. Právní analýza

38. Komise opírá svou žalobu o dvě výtky, které navazují na různé úkony slovinských orgánů činných v trestním řízení.

39. První výtka se týká událostí z 6. července 2016, tedy vlastní prohlídky prostor Banka Slovenije a zabavení určitých dokumentů a datových nosičů[8]. Komise má za to, že Slovinsko svým postupem nedbalo nedotknutelnosti archivů ECB vyplývající z článku 343 SFEU, článku 39 Statutu ESCB a ECB, článků 2 a 22 ve spojení s článkem 18 protokolu o výsadách a imunitách Unie a porušilo čl. 4 odst. 3 SEU (k tomu níže bod A.)

40. Mimoto je Komise toho názoru, že slovinské orgány svůj postup před prohlídkou a zabavením a poté dostatečně nekoordinovaly s ECB. Toto chování je předmětem druhé výtky, jíž se Komise dovolává porušení povinnosti loajální spolupráce podle článku 18 protokolu o výsadách a imunitách Unie a čl. 4 odst. 3 SEU (k tomu níže bod B.).

A. K legalitě prohlídky a zabavení v prostorách Banka Slovenije (první výtka)

41. Pokud jde o první výtku Komise, vedou účastníci řízení na jedné straně spor o otázku, zda dokumenty, které se nachází v držení národní centrální banky, mohou spadat do ochrany archivů ECB, kterou stanoví články 2 a 22 protokolu o výsadách a imunitách Unie. Zatímco podle názoru Slovinska je to vyloučeno již terminologicky, považuje Komise za chráněné i takové dokumenty, které souvisí s plněním úkolů ESCB nebo Eurosystému.

42. Na druhé straně panuje nejednotnost ohledně právního režimu, který se na „archivy ECB“ uplatní. ECB a Komise mají totiž za to, že prvně uvedená musí ohledně všech dokumentů, které spadají do tohoto pojmu, udělit před jejich použitím ve vnitrostátním přípravném nebo trestním řízení svůj souhlas. Slovinsko si naopak myslí, že ECB by mohla vystupovat proti zabavení dokumentů pro účely přípravného a trestního řízení každopádně pouze v případě, pokud prokáže, že toto zabavení ohrožuje funkčnost a nezávislost ECB.

43. Z toho vyplývá, že je nutno v prvním kroku posoudit, zda a případně pro jaký druh dokumentů, které se nachází v držení národní centrální banky, platí ochrana „archivů ECB“, kterou stanoví články 2 a 22 protokolu o výsadách a imunitách Unie (k tomu bod 1.)

44. Ve druhém kroku je nutno zabývat se otázkou, jaké úkony protokol o výsadách a imunitách Unie ohledně archivů ECB konkrétně nařizuje nebo zakazuje (k tomu bod 2.).

8 – Viz body 16 a 17 tohoto stanoviska.

1. K pojmu „archivy ECB“

a) K výkladu článku 2 ve spojení s článkem 22 protokolu o výsadách a imunitách Unie

45. Články 2 a 22 protokolu o výsadách a imunitách Unie pojem „archivy ECB“ nedefinují.

46. Podle článku 3 dohody o sídle mezi ECB a Spolkovou republikou mezi ně patří „zejména […] všechny spisy, dopisy, dokumenty, rukopisy, fotografie, obrazové a zvukové záznamy, počítačové programy a magnetické pásky nebo diskety, které se nachází ve vlastnictví nebo v držení ECB, a […] všechny na nich zachycené informace.“

47. Na otázku, do jaké míry mohou mít ustanovení dohody o sídle vůbec obecnou platnost [9], není třeba v projednávané věci odpovídat, neboť článek 3 dohody o sídle podle svého znění („zejména“) neobsahuje konečný výčet chráněných dokumentů a Komise se opírá o ochranu archivů Unie jdoucí nad tento rámec. Z pohledu Komise platí nedotknutelnost archivů ECB totiž nejen pro dokumenty, které se nachází „ve vlastnictví nebo v držení“ ECB, nýbrž také pro dokumenty, které se nachází v držení některé národní centrální banky nebo od ní pochází, pokud souvisí s plněním úkolů ESCB.

48. Tomu Slovinsko odporuje tím, že upozorňuje na skutečnost, že omezení ochrany na dokumenty, které se nachází „ve vlastnictví nebo v držení“ dotčené organizace, odpovídá obecným zásadám mezinárodního práva [10]. Výsady a imunity Unie jsou odvozovány od imunit, které jsou poskytovány mezinárodním organizacím v mezinárodním právu, aby je chránily před neoprávněnými zásahy státu sídla. Vzhledem k tomu, že Unii nelze s přibývající integrací již považovat za klasickou mezinárodní organizaci, pozbývají jí poskytnuté výsady a imunity svého oprávnění, a je proto nutno s nimi nakládat restriktivně. Unie se totiž ve vztahu ke svým členským státům nenachází ve slabším postavení, jak je typické pro mezinárodní organizace. Každopádně dokument, který dotčená instituce komunikuje nebo předá vnitrostátnímu orgánu – jako například centrální bance, již není chráněn ustanovením článku 2 protokolu o výsadách a imunitách Unie. Předání třetí osobě lze totiž považovat za vzdání se výsad a imunit stanovených protokolem. A konečně také funkční charakter výsad a imunit Unie nařizuje omezující výklad.

49. Pojem „archivy Unie“ musí být ve světle mezinárodního práva vykládán v rámci unijního práva autonomním způsobem [11]. Při výkladu je podle ustálené judikatury nutno přihlédnout nejen ke znění ustanovení, nýbrž také ke kontextu tohoto ustanovení a k cíli sledovanému dotčenou právní úpravou [12].

50. Ze souhry s článkem 1 protokolu o výsadách a imunitách Unie lze usuzovat, že se na sporné dokumenty a datové nosiče nevztahuje ochrana článku 2 ve spojení s článkem 22 protokolu již jen proto, že se nenacházely v prostorách ECB. Neboť všechny předměty, které se nachází v budovách a prostorách ECB, jsou chráněny již článkem 1 ve spojení s článkem 22 protokolu. Má-li mít článek 2 protokolu samostatný rozsah působnosti, musí tedy zásadně zahrnovat také dokumenty a datové nosiče, které se nachází na jiných místech než v prostorách ECB, jedná-li se přitom o „archivy Unie“.

9 – Viz k této otázce stanovisko generálního advokáta N. Jääskinena ve věci Feyerbacher (C-62/11, EU:C:2012:305, bod 43 a násl.).

10 – Slovinsko uvádí v tomto smyslu zejména čl. 2 odst. 4 Úmluvy o výsadách a imunitách Organizace spojených národů z 13. února 1946 a o výsadách a imunitách mezinárodních odborných organizací Organizace spojených národů ze dne 21. listopadu 1947, jakož i článek 5 Všeobecné dohody o výsadách a imunitách Rady Evropy uzavřené dne 2. září 1949 v Paříži.

11 – V tomto smyslu viz rozsudky ze dne 9. října 1973, Muras (12/73, EU:C:1973:100, bod 7), ze dne 14. ledna 1982, Corman (64/81, EU:C:1982:5, bod 8) a ze dne 30. ledna 2014, Diakite (C-285/12, EU:C:2014:39, bod 27). Viz k autonomnímu výkladu článku 3 Protokolu o výsadách a imunitách Unie rozsudky ze dne 28. března 1996, AGF Belgium (C-191/94, EU:C:1996:144, bod 16) a ze dne 22. března 2007, Komise v. Belgie (C-437/04, EU:C:2007:178, bod 44 až 46).

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

51. K článku 2 protokolu o výsadách a imunitách Unie Soudní dvůr navíc rozhodl, že nedotknutelnost archivů Unie neplatí absolutně, nýbrž je nutno ji chápat funkčně [13]. Oproti názoru Slovinska z toho však nevyplývá obecná povinnost k restriktivnímu výkladu článku 2 ve spojení s článkem 22 Protokolu. Naopak to znamená, že rozsah ochrany je omezen smyslem a účelem dotčené imunity [14]. Současně z toho vyplývá, že rozsah ochrany lze zjišťovat také pouze s ohledem na tento účel [15].

52. Účelem uvedených ustanovení je – v tom jsou účastníci dotčeného řízení zajedno – zachování funkčnosti a nezávislosti ECB [16]. V této souvislosti Soudní dvůr rozhodl, že nedotknutelnost archivů má zejména zamezit tomu, aby informace obsažené v chráněných dokumentech vešly ve známost, pokud by tím mohla být ohrožena funkčnost nebo nezávislost dotčené instituce, konkrétně, protože by tím bylo ohroženo plnění úkolů této instituce [17].

53. Svou hlavní úlohu, totiž udržování cenové stability [18], ale ECB na základě článku 127 SFEU neplní sama, nýbrž společně s národními centrálními bankami, které dohromady s ECB tvoří ESCB (viz čl. 282 odst. 1 SFEU).

54. Funkčnost a řádné plnění úkolů ESCB resp. Eurosystému [19] předpokládá úzkou spolupráci s dělbou úkolů a trvalou komunikací mezi ECB a národními centrálními bankami. Podle čl. 9.2. Statutu ECB a ECSB jsou úkoly svěřené ESCB na základě článku 127 SFEU plněny činností ECB nebo prostřednictvím národních centrálních bank. V souladu s tím Soudní dvůr shledal, že se ECB a národní centrální banky „sdružují“ a úzce spolupracují, jejich spolupráce se tudíž vyznačuje méně výrazným odlišováním unijního právního řádu a vnitrostátních právních řádů [20].

55. Z tohoto důvodu je nutno odmítnout argument Slovinska, podle něhož se ECB zříká dokumentu v okamžiku, kdy jej předává nebo zasílá národním centrálním bankám, a na takovýto dokument se proto již nevztahuje ochrana podle článků 2 a 22 protokolu o výsadách a imunitách Unie. Jedná-li se totiž přitom o dokument, který souvisí s činností ESCB, pak předáním jiné národní centrální bance neopouští tento rámec. Dokud se dokument nachází ve stanoveném rámci ESCB, musí zásadně spadat také do režimu ochrany, který stanoví protokol o výsadách a imunitách Unie pro archivy ECB.

56. V tomto smyslu tedy nelze hovořit ani o předání „třetím osobám“. Centrální banky a jejich guvernérky a guvernéři jsou sice také vnitrostátní orgány. S ohledem na ESCB však zaujímají dvojí funkci [21]. V tomto ohledu nelze národní centrální banky srovnávat s vnitrostátními orgány, které jsou v jiných oblastech pověřeny prováděním unijního práva. Národní centrální banky jsou naopak podle článku 14.3 Statutu ECB a ESCB „nedílnou součástí“ ESCB. Guvernérka nebo guvernér centrální národní banky členského státu, jehož měnou je euro, je navíc podle čl. 283 odst. 1 SFEU členem výkonné rady ECB.

13 – Usnesení ze dne 13. července 1990, Zwartveld a další (C-2/88-IMM, EU:C:1990:315, body 19 a 20).

14 – Usnesení ze dne 13. července 1990, Zwartveld a další (C-2/88-IMM, EU:C:1990:315, body 20).

15 – Pro parlamentní imunitu v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 6. září 2011, Patriciello (C-163/10, EU:C:2011:543, bod 29).

16 – Viz usnesení ze dne 13. července 1990, Zwartveld a další (C-2/88-IMM, EU:C:1990:315, bod 19). Viz pro ochranu majetku a aktiv Unie usnesení ze dne 11. května 1971, X v. Komise (1/71 SA, EU:C:1971:48, body 3/5 a 6/8), a ze dne 24. listopadu 2005, Gil do Nascimento a další v. Komise (C-5/05 SA, nezveřejněné, EU:C:2005:723, bod 11), jakož i rozsudek ze dne 30. května 2018, Dell'Acqua (C-370/16, EU:C:2018:344, bod 34).

17 – Usnesení ze dne 6. prosince 1990, Zwartveld a další (C-2/88-IMM, EU:C:1990:440, body 11).

18 – Rozsudky ze dne 10. července 2003, Komise v. ECB (C-11/00, EU:C:2003:395, bod 92), ze dne 16. června 2015, Gauweiler a další (C-62/14, EU:C:2015:400, bod 43), a ze dne 11. prosince 2018, Weiss a další (C-493/17, EU:C:2018:1000, bod 51).

19 – Vzhledem k tomu, že si členské státy, jejichž měnou není euro, na základě čl. 282 odst. 4 SFEU ponechávají své pravomoci v oblasti měnové politiky, je měnová politika Unie ve výsledku definována a prováděna Eurosystémem, tedy ECB a centrálními bankami členských států, jejichž měnou je euro.

20 – V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 26. února 2019, Rimšēvičs a ECB v. Lotyšsko (C-202/18 a C-238/18, EU:C:2019:139, bod 69).

21 – Rozsudek ze dne 26. února 2019, Rimšēvičs a ECB v. Lotyšsko (C-202/18 a C-238/18, EU:C:2019:139, bod 70).

57. V případě omezení ochrany archivů ECB v kontextu ESCB na dokumenty, které pochází z ECB nebo se každopádně nachází v jejím držení – s vyloučením všech těch, které se nachází v držení národních centrálních bank nebo od nich pochází – by tedy byly ve velkém rozsahu z této ochrany vyňaty dokumenty, jejichž zveřejnění by mohlo ohrozit řádné plnění úkolů ESCB nebo Eurosystému. Nedotknutelnost archivů ESCB by tak nemohla plnit svou funkci.

58. To platí o to více, že určitá opatření měnové politiky předpokládají mimořádnou úroveň utajení určitých informací a mohou se také nebo dokonce především nacházet ve vlastnictví a v držení národních centrálních bank. To lze osvětlit na příkladu Public Sector Purchase Programme (PSPP) ESCB, v jehož rámci především národní centrální banky Eurosystému nakupují cenné papíry, zejména státní dluhopisy, na sekundárních trzích. Podmínkou pro fungování tohoto programu je, že přesný klíč a rozsah odkupu státních dluhopisů určitých členských států na sekundárních trzích není znám [22]. Tyto informace se však s velkou pravděpodobností nacházejí také v dokumentech, které jsou ve vlastnictví a v držení dotčených národních centrálních bank.

59. Mimoto nelze každopádně s ohledem na instituce ESCB či případně Eurosystému ani souhlasit s námitkou Slovinska, že s rostoucí integrací Unie pozbývají výsady a imunity jejích institucí významu. Nezávislost ECB, kterou má článek 343 SFEU, článek 39 Statutu ESCB a ECB a protokol o výsadách a imunitách Unie právě chránit, má totiž svůj původ nejen ve statutu Unie jako mezinárodní organizace. Podle koncepce smluv je tato nezávislost naopak nezbytnou podmínkou pro stabilitu cen a mimořádnou měrou předpokládá nezávislost institucí, které jsou tímto úkolem pověřeny [23]. Požadavek nezávislosti proto na základě čl. 130 odst. 1 SFEU platí také pro národní centrální banky.

60. Pojem „archiv“ proto musí zahrnovat všechny dokumenty, které ECB nebo národní centrální banky vytváří, zpracovávají nebo zasílají v souvislosti s plněním úkolů ESCB a Eurosystému, a to nezávisle na tom, zda se nachází v držení ECB nebo národních centrálních bank.

61. Skutečnost, jak úzká je souvislost dokumentu s plněním úkolů ESCB, nehraje při kvalifikaci tohoto dokumentu jako součásti archivu ještě žádnou roli. Pokud zveřejněním informací obsažených v dokumentu nehrozí z důvodu jeho podřadného významu pro činnost ESCB ohrožení funkčnosti nebo nezávislosti ECB, neznamená to, přestože je Slovinsko jiného názoru, že takovýto dokument již vůbec nelze považovat za součást „archivů ECB“. Tento funkční požadavek se týká spíše dosahu imunity v konkrétním případě [24], která bude následně posouzena v druhém kroku (viz bod 2 níže).

b) K dotčenosti „archivů ECB“ v projednávané věci

62. Podle ustálené judikatury v rámci řízení o nesplnění povinnosti přísluší Komisi, aby prokázala existenci podmínek tvrzeného nesplnění povinnosti [25]. V projednávané věci to znamená, že Komise musí nejprve prokázat, že se mezi dokumenty zabavenými slovinskými orgány činnými v trestním řízení dne 6. července 2016 nacházely také takové, které souvisí s plněním úkolů ESCB. Přitom zásadně nepostačuje, že se Komise bude opírat o jakoukoliv domněnku [26].

22 – Viz k tomu rozsudek ze dne 16. června 2015, Gauweiler a další (C-62/14, EU:C:2015:400, bod 106).

23 – Viz stanovisko generálního advokáta F. G. Jacobse ve věci Komise v. ECB (C-11/00, EU:C:2002:556, bod 150) jakož i moje stanovisko ve věci Rimšēvičs v. Lotyšsko a ECB v. Lotyšsko (C-202/18 a C-238/18, EU:C:2018:1030, body 5 a 76). K souvislosti mezi nezávislostí ECB a cílem stability ceny viz také návrh Smlouvy o změně smlouvy o založení Evropského hospodářského společenství s ohledem na založení hospodářské a měnové unie, sdělení Komise ze dne 21. srpna 1990, *Bulletin der Europäischen Gemeinschaften*, příloha 2/91, zejména s. 14, 20 a 58.

24 – V tomto smyslu viz usnesení ze dne 13. července 1990, Zwartveld a další (C-2/88-IMM, EU:C:1990:315, bod 20).

25 – Rozsudky ze dne 12. prosince 2002, Komise v. Německo (C-209/00, EU:C:2002:747, bod 38), ze dne 4. září 2014, Komise v. Francie (C-237/12, EU:C:2014:2152, bod 32) a ze dne 9. července 2015, Komise v. Irsko (C-87/14 EU:C:2015:449).

26 – Rozsudky ze dne 12. prosince 2002, Komise v. Německo (C-209/00, EU:C:2002:747, bod 38), ze dne 15. března 2012, Komise v. Kypr (C-340/10, EU:C:2012:143, bod 53) a ze dne 4. září 2014, Komise v. Francie (C-237/12 EU:C:2014:2152, bod 32).

63. Projednávaná věc se však vyznačuje tou zvláštností, že se všechny sporné dokumenty již nacházejí v držení slovinských orgánů činných v trestním řízení. Komise tedy nemůže s jistotou zjistit, jaké dokumenty byly konkrétně zabaveny.

64. Je ovšem nesporné, že během prohlídky byla zabavena mj. veškerá komunikace, která byla zasílána prostřednictvím e-mailového účtu guvernéra Banka Slovenije, jakož i veškeré elektronické dokumenty, které se nacházely na pracovišti guvernéra nebo na jeho notebooku a byly datovány do doby mezi lety 2012 a 2014. Mezi těmito dokumenty se nutně musí nacházet takové, které souvisí s plněním úkolů ESCB. Guvernér Banka Slovenije je totiž na základě čl. 283 odst. 1 SFEU členem Výkonné rady ECB, která podle čl. 129 odst. 1 SFEU řídí ESCB a činí rozhodnutí nezbytná pro jeho fungování [27].

65. V této situaci přísluší Slovinsku, aby podstatně a podrobně popřelo, že jsou dotčeny dokumenty, které souvisí s plněním úkolů ESCB [28]. Vzhledem k tomu, že ale Slovinsko tvrdí, že příslušná místa nemohla tyto dokumenty vůbec identifikovat, lze vycházet z toho, že prohlídkou a zabavením v prostorách Banka Slovenije dne 6. července 2016 byly dotčeny také „archivy ECB".

2. K existenci porušení protokolu o výsadách a imunitách Unie

a) K funkční povaze výsad a imunit Unie

66. Z pouhého konstatování, že každopádně byly zabavením dotčeny také takové dokumenty, které mohou být zahrnuty do pojmu „archivy ECB", ovšem ještě nevyplývá porušení imunity. V následujícím kroku je spíše nutno vyjasnit, co konkrétně „nedotknutelnost" archivů ECB obsahuje, resp. za jakých okolností se lze domnívat, že se jedná o porušení protokolu o výsadách a imunitách Unie.

67. Článek 2 protokolu o výsadách a imunitách Unie pojem „nedotknutelnost" dále nekonkretizuje. Článek 1 druhá věta protokolu s ohledem na prostory a budovy Unie, které jsou podle první věty také nedotknutelné, nicméně vyjasňuje, že tyto jsou „vyloučeny z domovních prohlídek, rekvizic, zabavení či vyvlastnění".

68. Tyto příklady zakázaných jednání musí zásadně platit také pro článek 2 protokolu o výsadách a imunitách Unie. Není totiž zjevné, proč by měl mít pojem „nedotknutelnost" v článku 2 protokolu jiný význam, než v jeho článku 1. Judikatura Soudního dvora v tomto ohledu potvrzuje, že při výkladu jednoho ustanovení protokolu je nutno přihlédnout ke znění a hodnocení jeho dalších ustanovení [29].

69. Podle názoru Slovinska však přesto zabavení dotčených dokumentů za konkrétních okolností projednávané věci nepředstavuje porušení archivů ECB. O takové se totiž může jednat pouze v případě, že by tím byla porušena funkčnost a nezávislost ECB.

70. K odůvodnění svého názoru se Slovinsko opírá zejména o funkční charakter imunity zakotvené v článku 2 ve spojení s článkem 22 protokolu o výsadách a imunitách Unie [30]. V případě funkční imunity nesmí být takovéto dokumenty poskytovány pouze tehdy, může-li tím být ohrožena funkčnost a nezávislost unijní instituce [31]. Kromě toho jsou orgány a instituce Unie podle judikatury Soudního dvora zásadně povinny poskytnout orgánům členských států při trestněprávních šetřeních podporu, odvolávají-li se na informace o skutečnostech, které jsou v držení těchto unijních orgánů; například tím, že jim dotčené dokumenty poskytnout k dispozici.

27 – Viz také článek 12.1 statutu ESCB a ECB.

28 – Rozsudky ze dne 26. dubna 2005, Komise v. Irsko (C-494/01, EU:C:2005:250, bod 44), ze dne 2. prosince 2010, Komise v. Portugalsko (C-526/09, nezveřejněno, EU:C:2010:734, bod 22), ze dne 18. října 2012, Komise v. Spojené království, C-301/10, EU:C:2012:633, bod 72).

29 – Usnesení ze dne 13. července 1990, Zwartveld a další (C-2/88-IMM, EU:C:1990:315, body 20).

30 – Slovinsko se přitom odvolává na usnesení ze dne 13. července 1990, Zwartveld a další (C-2/88-IMM, EU:C:1990:315, body 19 a 20).

31 – Usnesení ze dne 13. července 1990, Zwartveld a další (C-2/88-IMM, EU:C:1990:315, bod 25).

71. Slovinsko z toho v projednávané věci dovozuje, že nedotknutelnost archivů ECB může bránit vyšetřovacím úkonům slovinských orgánů pouze v rozsahu, v němž by zabavení dotčených dokumentů pro účely přípravného a trestního řízení mohlo ohrozit funkčnost a nezávislost ECB. ECB ani Komise však příslušný důkaz nepředložily.

72. Obě tyto instituce naproti tomu poukazují na skutečnost, že v souladu s obecnou systematikou výsad a imunit je předpokladem pro přístup orgánů činných v trestním řízení členských států zásadně vždy souhlas dotčeného místa [32]. V případě, že to svůj souhlas odepře, je zapotřebí rozhodnutí Soudního dvora. To podle jeho judikatury platí také pro přístup k archivům Unie [33]. Vzhledem k tomu, že si slovinské orgány nevyžádaly souhlas ECB ani se neobrátily na Soudní dvůr, je prohlídka a zabavení dotčených dokumentů porušením archivů ECB. Ohrožení funkčnosti, a nezávislosti ECB proto není relevantní.

73. Tento názor není z mého pohledu s čistě funkčním charakterem výsad a imunit Unie slučitelný. Současně ale také nemůže být orgánům členských států umožněno, aby bez ohledu na případné výsady a imunity unijních orgánů zabavovaly dokumenty, pokud se následně ukáže, že dotčené dokumenty neobsahovaly žádné informace, které by mohly ohrozit plnění úkolů těchto orgánů. Tento výsledek by totiž nebyl slučitelný s cílem zajistit unijním orgánům úplnou a účinnou ochranu před překážkami nebo hrozbami narušení jejich řádného fungování a nezávislosti [34].

74. Tuto situaci lze vyřešit tím, že budeme rozlišovat mezi hmotněprávními a procesními porušeními protokolu o výsadách a imunitách Unie.

75. Z pohledu hmotného práva chrání články 2 a 22 protokolu funkčnost a nezávislost ECB. Tato ochrana však musí být v určitých situacích rozšířena o procesní záruky, aby ji bylo možno úplně a účinně zajistit.

76. Proto musí podle článku 18 protokolu o výsadách a imunitách Unie orgány Unie a členské státy jednat při uplatňování tohoto protokolu ve vzájemné shodě. Toto ustanovení konkretizuje v tomto smyslu zásadu loajální spolupráce podle čl. 4 odst. 3 SEU [35]. Pro dotčenou unijní instituci dovodil Soudní dvůr povinnost vydání dokumentů, nehrozí-li žádné ohrožení funkčnosti a nezávislosti této instituce [36]. Zrcadlově k tomu mají orgány členských států zásadně povinnost vyžádat si takové rozhodnutí o vydání, chtějí-li získat přístup k archivům Unie, v projednávané věci tedy k dokumentům, které souvisí s plněním úkolů ESCB [37].

77. Touto povinností je zajištěna funkčnost a nezávislost unijních institucí, která se z pohledu hmotného práva opírá o článek 2 Protokolu. Zajišťuje totiž to, že dotčené unijní instituce mohou svá práva vyplývající z protokolu vůbec využívat. Pokud totiž orgány členských zemí, které chtějí získat určité dokumenty nebo údaje, s dotčenými místy Unie vůbec nekomunikují, nemohou posledně jmenované posoudit, do jaké míry může být jejich funkčnost a nezávislost touto žádostí ohrožena a jaká opatření musí případně učinit, aby takovýmto ohrožením zamezila nebo je minimalizovala. To platí zejména v situaci, jako je ta v projednávané věci, v níž se dotčené dokumenty nenachází v držení dotčené unijní instituce.

32 – Viz k parlamentní imunitě čl. 9 odst. 3 Protokol o výsadách a imunitách Unie; ke schválení aktiv a majetku Unie viz rozsudek ze dne 29. dubna 1993, Forafrique Burkinabe v. Komise (C-182/91, EU:C:1993:165, bod 14), jakož i usnesení ze dne 24. listopadu 2005, Gil do Nascimento a další v. Komise (C-5/05 SA, nezveřejněné, EU:C:2005:723, bod 14).

33 – V tomto smyslu se Komise a ECB odkazují na usnesení ze dne 13. července 1990, Zwartveld a další (C-2/88-IMM, EU:C:1990:315, body 22 až 24).

34 – Rozsudek ze dne 19. prosince 2019, Junqueras Vies (C-502/19, EU:C:2019:1115, bod 82).

35 – Rozsudek ze dne 21. října 2008, Marra (C-200/07 a C-201/07, EU:C:2008:579, bod 41).

36 – Usnesení ze dne 13. července 1990, Zwartveld a další (C-2/88-IMM, EU:C:1990:315, body 21 a 22).

37 – Článek 4 odst. 3 SEU v této souvislosti zdůrazňuje *vzájemnost* povinností, viz rozsudek ze dne 16. října 2003, Irsko v. Komise (C-339/00, EU:C:2003:545, bod 72).

78. Výtka Komise se týká ale právě tohoto procesně právního aspektu ochrany archivů Unie. V zásadě totiž slovinským orgánům činným v trestním řízení vytýká, že jednaly bez předchozí dohody s ECB. Předmětem výtky naproti tomu není konkrétní ohrožení funkčností nebo nezávislosti ECB.

79. Je pravda, že povinnost předchozí dohody s dotčenými institucemi Unie může ohrozit účinnost určitých vyšetřovacích úkonů, na což právem poukazuje slovinská vláda. V rámci vyrovnávání protichůdných zájmů, které je ustanovením protokolu o výsadách a imunitách Unie vlastní, je to však za určitých okolností nutno přijmout. Zájmům orgánů činných v trestním řízení členských států je učiněno zadost tím, že dotčené unijní instituci je uložena obsáhlá povinnost loajální spolupráce [38]. To zahrnuje vhodná opatření na ochranu zájmů vyšetřování. Jejich rozhodnutí navíc v plném rozsahu podléhají přezkumu Soudním dvorem [39].

80. Druhé usnesení Soudního dvora ve věci Zwartveld přitom ukazuje, že obecná nebo paušální tvrzení nemohou odepření souhlasu s vydáním dokumentů odůvodnit [40]. Tím je zajištěno, že unijní orgány nebudou nepřiměřeně nebo svévolně ohrožovat trestně právní opatření členských států. Pochybnosti Slovinska, že již jakákoliv souvislost dokumentů centrální banky s úkoly ESCB může vyloučit jakýkoliv přístup vnitrostátních orgánů, a jejich vyšetřování tak v plném rozsahu znemožnit, jsou proto neopodstatněné.

81. Ostatně není zjevné, že by při zabavení dne 6. července 2016 byl využit moment překvapení. Zcela naopak, Banka Slovenije díky předchozímu kontaktu se slovinskými orgány činnými v trestním řízení již věděla, že požadovaly přístup k určitým dokumentům.

82. Porušení procesně právních záruk ochrany archivů ECB tedy nepředpokládá, že z pohledu hmotného práva již bylo prokázáno ohrožení funkčnosti a nezávislosti dotčené unijní instituce [41].

83. Toto rozlišování mezi procesními a hmotněprávními porušeními protokolu přitom může mít za určitých okolností vliv na zhodnocení důkazů. V otázce využitelnosti dokumentu jako důkazu ve vnitrostátním trestním řízení může jistě hrát roli, zda při jeho získání byly porušeny hmotněprávní výsady a imunity Unie nebo zda bylo porušen procesní aspekt imunity [42].

84. Vzhledem k tomu, že v projednávané věci je zjevné, že slovinské orgány činné v trestním řízení provedly prohlídku a zabavení dne 6. července 2016 jednostranně a bez předchozí dohody s ECB a nevyžádaly si ani rozhodnutí Soudního dvora, porušily tím články 2 a 22 ve spojení s článkem 18 Protokolu o výsadách a imunitách Unie.

b) Podpůrně: K důkazu ohrožení funkčnosti a nezávislosti ECB

85. Ačkoliv je první výtka Komise úspěšná již z výše uvedených důvodů, může být v dalším průběhu sporu mezi ECB a Slovinskem rozhodující, zda je zabavení také porušením hmotněprávní imunity. V této souvislosti pak vyvstává otázka důkazu ohrožení funkčnosti a nezávislosti ECB.

38 – Usnesení ze dne 13. července 1990, Zwartveld a další (C-2/88-IMM, EU:C:1990:315, body 21).

39 – V tomto smyslu viz usnesení ze dne 13. července 1990, Zwartveld a další (C-2/88-IMM, EU:C:1990:315, bod 24) a ze dne 6. prosince 1990, Zwartveld a další (C-2/88-IMM, EU:C:1990:440, bod 7).

40 – Usnesení ze dne 6. prosince 1990, Zwartveld a další (C-2/88-IMM, EU:C:1990:440, body 11).

41 – V souladu s tím Soudní dvůr rozhodl, že exekuce unijních aktiv bez předchozího souhlasu dotčené instituce nebo Soudního dvora porušuje protokol, a sice nezávisle na otázce, zda je exekucí ohrožena funkčnost a nezávislost dotčené instituce, viz rozsudek ze dne 29. dubna 1993, Forafrique Burkinabe v. Komise (C-182/91, EU:C:1993:165, bod 14).

42 – Je pravda, že pouze vnitrostátní soudy jsou oprávněny posoudit, jaké účinky vyvolávají výsady a imunity podle unijního práva ve vnitrostátním trestním řízení, přitom však musí řádně přihlédnout k právu Unie, a zejména k čl. 4 odst. 3 SEU, viz rozsudek ze dne 19. prosince 2019, Junqueras Vies (C-502/19, EU:C:2019:1115, bod 93).

86. Bude-li Soudní dvůr sdílet názor Slovinska, že již kvalifikace dokumentu jako části „archivů ECB“ předpokládá, že existuje možnost ohrožení funkčnosti a nezávislosti ECB [43], pak by tato otázka byla relevantní dokonce pro rozhodnutí v dotčeném řízení.

87. Z usnesení Soudního dvora ve věci Zwartveld v tomto ohledu vyplývá, že zásadně přísluší dotčené unijní instituci, aby vysvětlila, do jaké míry je zveřejněním informací obsažených v dotčených dokumentech ohrožena funkčnost a nezávislost Unie, jakož i plnění úkolů svěřených dotčené instituci [44].

88. Avšak i zde vyvstává již zmíněný problém, že se zabavené dokumenty nachází v držení slovinských orgánů činných v trestním řízení, a ECB ani Komise proto neví, které dokumenty konkrétně jsou dotčeny [45]. Znalost dokumentů a jejich obsahu je však nezbytná k posouzení toho, zda zveřejnění informací v nich obsažených ohrožuje funkčnost a nezávislost ECB.

89. Také v této souvislosti je proto zapotřebí uplatnit článek 18 protokolu o výsadách a imunitách Unie. Ten zavazuje členské státy ke spolupráci s unijními orgány pro zajištění řádného uplatňování tohoto protokolu. V této věci tedy musí slovinské orgány umožnit identifikaci dokumentů, které jsou považovány za „archivy ECB“, a poskytnout ECB možnost se ohledně těchto dokumentů vyjádřit.

90. Analogicky k tomu ukládá čl. 4 odst. 3 SEU členskému státu v rámci řízení o nesplnění povinnosti, aby Komisi poskytl veškeré informace, na jejichž základě může posoudit nesplnění povinnosti [46]. Jak již bylo objasněno, může povinnost loajální spolupráce vést dokonce k tomu, že členskému státu přísluší odůvodněně popírat údaje Komise a jejich důsledky, pokud Komise předložila dostatek nepřímých důkazu pro existenci nesplnění povinnosti tímto státem [47].

91. Ne každý informační náskok na straně žalovaného členského státu však může vést k takovémuto obrácení důkazního břemene. Spíše musí z celkových okolností věci, charakteru prokazované skutečnosti a dotčeného unijního práva [48] vyplývat, že odchylka od rozdělení důkazního břemene je odůvodněná.

92. V projednávané věci není podle mého názoru obrácení důkazního břemene ohledně ohrožení funkčnosti ESCB vhodné. Spíše by měla ECB konkrétně prokázat, proč by zveřejnění informací v určitých dokumentech mohlo ohrozit plnění úkolů ESCB [49]. Tento důkaz však ECB může předložit pouze v případě, že s ní budou slovinské orgány spolupracovat a poskytnou jí všechny informace, které jí toto posouzení umožní. Tato nezbytnost ostatně podtrhuje, že v projednávané věci musí být porušení unijního práva konstatováno již na základě porušení procesního aspektu imunity.

B. K povinnosti dohody s ECB před prohlídkou a zabavením a poté (druhá výtka)

93. Svou druhou výtkou Komise vytýká Slovinsku porušení jeho povinnosti loajální spolupráce vyplývající z článku 18 protokolu o výsadách a imunitách Unie, jakož i z čl. 4 odst. 3 SEU, neboť slovinské orgány činné v trestním řízení nevstoupily s ECB v „konstruktivní dialog“. Komise slovinským orgánům tímto v podstatě vytýká, že před prohlídkou a zabavením dokumentů ani po nich dostatečně nejednaly s ECB, aby tak minimalizovaly ohrožení její funkčnosti a nezávislosti.

43 – Viz výše bod 61 tohoto stanoviska.

44 – Usnesení ze dne 13. července 1990, Zwartveld a další (C-2/88-IMM, EU:C:1990:315, bod 25) a ze dne 6. prosince 1990, Zwartveld a další (C-2/88-IMM, EU:C:1990:440, bod 11).

45 – Viz již bod 63 tohoto stanoviska.

46 – V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 12. prosince 2002, Komise v. Německo (C-209/00, EU:C:2002:747, bod 39 až 43).

47 – Viz již bod 65 tohoto stanoviska.

48 – Viz k tomuto bodu stanovisko generální advokátky Ch. Stix-Hackl ve věci (C-441/02, EU:C:2005:337, body 52 až 55).

49 – K tomuto měřítku viz již výše, bod 52 tohoto stanoviska.

94. Co se týče postupu slovinských orgánů před provedením prohlídky a zabavením v prostorách Banka Slovenije, překrývá se druhá výtka obsahově s první. Jednání vytýkané v rámci první výtky se totiž týká právě jednostranného postupu slovinských orgánů činných v trestním řízení při prohlídce a zabavení, tedy skutečnosti, že věc nebyla předem koordinována s ECB. V tomto smyslu již bylo konstatováno, že je v tom nutno spatřovat porušení článku 18 protokolu o výsadách a imunitách Unie [50].

95. Zbývá proto posoudit, zda a případně jaké povinnosti vyplývají z článku 18 protokolu s ohledem na dobu po vlastní prohlídce a zabavení.

96. Podle ustálené judikatury ukládá čl. 4 odst. 3 SEU členským státům povinnost přijmout veškerá vhodná opatření obecné i zvláštní povahy, která jsou nezbytná k zajištění působnosti a účinnosti unijního práva [51].

97. Článek 18 protokolu o výsadách a imunitách Unie, který v tomto smyslu konkretizuje čl. 4 odst. 3 SEU, ukládá institucím Unie a orgánům členských států povinnost spolupracovat, aby bylo zabráněno konfliktům při výkladu a používání ustanovení protokolu [52]. Tato povinnost je svou povahou oboustranná [53]. Musí-li přitom – jako v projednávané věci – dojít k vyvážení protichůdných zájmů, pak to znamená, že každá strana musí své kompetence vykonávat ohleduplně, aby se oprávněných zájmů druhé strany dotýkala co nejméně [54].

98. K tomu, aby ECB mohla svá práva z protokolu vůbec vykonávat, musí tedy Slovinsko nejprve umožnit identifikaci těch dokumentů, které je nutno považovat za „archivy ECB“, a poskytnout ECB příležitost vyjádřit se k možnému ohrožení její funkčnosti a nezávislosti [55]. V tomto rámci by pak ECB musela přednést konkrétní důvody, které hovoří proti jejich použití ve vnitrostátním přípravném nebo trestním řízení.

99. V zájmu minimalizace možného ohrožení a také v zájmu zamezení zbytečným průtahům vyšetřování přitom musí obě strany přispět k rychlé kontrole. Slovinsko v této souvislosti upozornilo na skutečnost, že ECB potřebovala více než šest měsíců, aby slovinským orgánům poskytla svá kritéria k identifikaci chráněných dokumentů [56]. ECB během jednání neuměla toto prodlení vysvětlit. Slovinské orgány však ECB poskytly možnost vyjádřit se pouze ohledně dokumentů uvedených v bodě 24 tohoto stanoviska. Místo zákazu prověření všech ostatních dokumentů se měl buď již vyšetřující soudce – podle vzoru věci Zwartveld – nebo soud zabývající se stížností ECB [57] obrátit na Soudní dvůr, aby stanovil rozsah ochrany zaručené články 2 a 22 protokolu o výsadách a imunitách Unie [58].

100. Tuto povinnost nelze nahradit ani například nabídkou slovinských orgánů, že vnitrostátní řízení bude vedeno za přísného utajení nebo s vyloučením veřejnosti. Je pravda, že to mohou být aspekty, k nimž lze přihlédnout při posuzování otázky, zda při použití určitých dokumentů ve vnitrostátním řízení přichází do úvahy ohrožení funkčnosti a nezávislosti ECB. Je-li Slovinsko v této otázce jiného názoru, pak si ale musí vyžádat rozhodnutí Soudního dvora a nemůže jednostranně rozhodnout o použití dotčených dokumentů v trestním řízení.

50 – Viz výše body 76 až 84 tohoto stanoviska.

51 – Rozsudky ze dne 7. října 2010, Stils Met (C-382/09, EU:C:2010:596, bod 44), ze dne 5. prosince 2017, Německo v. Rada (C-600/14 P, EU:C:2017:935, bod 94) a ze dne 31. října 2019, Komise v. Nizozemsko (C-395/17 EU:C:2019:918, bod 95).

52 – Rozsudek ze dne 21. října 2008, Marra (C-200/07 a C-201/07, EU:C:2008:579, bod 41 a 42).

53 – Rozsudek ze dne 16. října 2003, Irsko v. Komise (C-339/00, EU:C:2003:545, bod 72).

54 – V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 10. února 1983, Lucembursko v. Parlament (230/81, EU:C:1983:32, bod 37 a 38).

55 – Viz k tomu již výše body 89 a 92 tohoto stanoviska.

56 – Viz období použité v bodech 26 a 27 dotčeného stanoviska.

57 – Viz výše body 21 a 23 tohoto stanoviska.

58 – V tomto smyslu viz usnesení ze dne 13. července 1990, Zwartveld a další (C-2/88-IMM, EU:C:1990:315, bod 24).

101. V této souvislosti mimoto vyplývá z judikatury Soudního dvora, že beztak lze požadovat schválení pouze takových dokumentů, které jsou relevantní pro účely vnitrostátního přípravného nebo trestního řízení [59].

102. Pro probíhající řízení z toho vyplývá, že se slovinské orgány měly nejpozději při zajištění zabavených dokumentů omezit na ty dokumenty, které jsou zapotřebí pro účely vnitrostátního přípravného řízení. Každopádně to platí v rozsahu, v němž nelze vyloučit, že se určitý dokument dotýká chráněných zájmů ECB, což musí právě ECB doložit [60]. Ve smyslu ohleduplného výkonu vlastních kompetencí [61] měly slovinské orgány navíc obratem vrátit všechny dokumenty, které je nutno kvalifikovat jako archivy ECB a nejsou relevantní pro toto řízení. V této souvislosti je mimoto zapotřebí upozornit na skutečnost, že povinnost loajální spolupráce podle ustálené judikatury také vyžaduje odstranění protiprávních důsledků porušení unijního práva [62].

103. Až do podání žaloby Komisí ale slovinské orgány nedoložily, jaké dokumenty z jakých důvodů použily pro účely přípravného a trestního řízení nebo je použít chtějí, ani potřebné dokumenty, které představují archivy ECB, nevydaly Banka Slovenije nebo ECB.

104. Z výše uvedených úvah vyplývá, že Slovinsko svým postupem po prohlídce a zabavení v prostorách Banka Slovenije porušilo článek 18 protokolu o výsadách a imunitách Unie.

VII. Náklady řízení

105. Podle čl. 138 odst. 1 jednacího řádu Soudního dvora se účastníku řízení, který neměl úspěch ve věci, uloží náhrada nákladů řízení, pokud to účastník řízení, který měl ve věci úspěch, požadoval. Vzhledem k tomu, že Komise požadovala náhradu nákladů řízení a Slovinsko nemělo ve věci úspěch, je důvodné posledně uvedenému uložit náhradu nákladů řízení. Na základě čl. 140 odst. 1 jednacího řádu Soudního dvora, který stanoví, že členské státy, které vstoupily do řízení jako vedlejší účastníci, nesou vlastní náklady řízení, ponese ECB vlastní náklady řízení [63].

VIII. Závěry

106. S ohledem na výše uvedené úvahy navrhuji, aby Soudní dvůr rozhodl takto:

„1) Republika Slovinsko

– porušila své povinnosti vyplývající z článků 2 a 22 ve spojení s článkem 18 Protokolu č. 7 o výsadách a imunitách Evropské unie tím, že slovinské orgány činné v trestním řízení dne 6. července 2016 v prostorách Banka Slovenije zabavily mj. veškerou komunikaci, která byla odeslána přes e-mailový účet guvernéra Banka Slovenije, jakož i veškeré elektronické dokumenty, které se nacházely na pracovišti guvernéra nebo na jeho notebooku a byly datovány do období mezi lety 2012 až 2014, aniž tuto skutečnost předem koordinovaly s ECB nebo si vyžádaly rozhodnutí Soudního dvora,

– dále porušila své povinnosti vyplývající z článku 18 Protokolu č. 7 o výsadách a imunitách Evropské unie tím, že následně po zabavení neumožnila ECB identifikaci dokumentů, které souvisí s plněním úkolů ESCB, aby se ECB mohla vyjádřit k případnému ohrožení své

59 – V tomto smyslu viz usnesení ze dne 6. prosince 1990, Zwartveld a další (C-2/88-IMM, EU:C:1990:440, bod 7 a 8).

60 – Viz k tomu již bod 98 tohoto stanoviska.

61 – Viz bod 97 tohoto stanoviska.

62 – Rozsudek ze dne 31. října 2019, Komise v. Nizozemsko (C -395/17, EU:C:2019:918, bod 98).

63 – Viz analogicky rozsudek ze dne 27. března 2019, Komise v. Německo, C-620/16, EU:C:2019:256, bod 101).

funkčnosti a nezávislosti, neodůvodnila, které dokumenty jsou pro účely vnitrostátního a přípravného řízení nezbytné, ani nevrátila všechny ostatní dokumenty, které je nutno považovat za archivy ECB.

2) Slovinské republice se ukládá náhrada nákladů řízení.

3) ECB ponese vlastní náklady řízení.“