



## Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA  
MANUELA CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONY  
přednesené dne 17. září 2020<sup>1</sup>

**Věc C-501/18**

**BT  
proti  
Balgarské Narodné Bance**

[žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná Administrativen sad Sofia-grad (městský správní soud v Sofii, Bulharsko)]

„Řízení o předběžné otázce – Směrnice 94/19/ES – Systémy pojištění vkladů – Pojem ‚nedisponibilní vklad‘ – Splatné a vymahatelné vklady – Zjištění nedisponibility vkladů – Vklady, které lze vrátit – Smluvní ujednání v rozporu se směrnicí 94/19 – Zásada přednosti unijního práva – Nařízení (EU) č. 1093/2010 – Evropský orgán pro bankovníctví – Doporučení o opatřeních nezbytných pro splnění povinností vyplývajících ze směrnice 94/19 – Výklad a možnost se jej dovolávat – Platnost“

1. V roce 2016 se majitel vkladu na běžném účtu zřízeném na jeho jméno u Korporativné Targovské Banky (dále jen „KTB“) domáhal u bulharského soudu<sup>2</sup> po Balgarské Narodné Bance (Bulharská národní banka, dále jen „BNB“) náhrady újmy, která mu vznikla v důsledku opožděného vyplacení náhrady za tento vklad.
2. Žalobce v uvedeném sporu tvrdil, že BNB měla ve lhůtě stanovené směrnicí 94/19/ES<sup>3</sup> prohlásit vklady u KTB za nedisponibilní. Vzhledem k tomu, že tak neučinila, lze jí přičítat prodlení s vyplacením náhrady vkladu a musí zaplatit úroky z prodlení až do vrácení částky daného vkladu.
3. Příslušný soud podal žádost o rozhodnutí o předběžné otázce, na kterou Soudní dvůr odpověděl rozsudkem ze dne 4. října 2018, Kantarev<sup>4</sup>.
4. Ještě v době před vyhlášením rozsudku Kantarev jiný bulharský soud, a sice Administrativen sad Sofia-grad (městský správní soud v Sofii, Bulharsko), podal žádost o rozhodnutí o předběžné otázce v obdobném sporu, jehož předmětem byl rovněž návrh na určení odpovědnosti BNB za škodu založený na částečně shodných argumentech.
5. Po vyhlášení rozsudku Kantarev byl Administrativen sad Sofia-grad (městský správní soud v Sofii) Soudním dvorem zpraven o této skutečnosti a dotázán, zda trvá na své žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce, čemuž předkládající soud přisvědčil.

1 – Původní jazyk: španělština.

2 – Administrativen sad Varna (správní soud ve Varně, Bulharsko).

3 – Směrnice Evropského parlamentu a Rady ze dne 30. května 1994 o systémech pojištění vkladů (Úř. věst. L 135, s. 5; Zvl. vyd. 06/02, s. 252).

4 – Věc C-571/16, EU:C:2018:807, dále jen „rozsudek Kantarev“.

6. Na pokyn Soudního dvora se toto stanovisko týká jen dvou z problematických okruhů vyvstalých v projednávané věci, které v rozsudku Kantarev nebyly řešeny buď vůbec, anebo byly řešeny z jiného úhlu pohledu; konkrétně jde a) o pojem „splatný a vymahatelný vklad“ podle čl. 1 bodu 3 podbodu i) směrnice 94/19 a b) o dopad doporučení Evropského orgánu pro bankovníctví (dále jen „EBA“) ze dne 17. října 2014<sup>5</sup>.

7. Vzhledem k omezení mé analýzy na tyto dva problematické okruhy odkážu v rámci popisu právního rámce, skutečností určujících vyplacení náhrady za vklady u KTB a mého posouzení těchto skutečností – bude-li to vhodné – na rozsudek Kantarev.

## I. Právní rámec

### A. Unijní právo

#### 1. Směrnice 94/19 ve znění směrnice 2009/14<sup>6</sup>

8. Stran relevantních bodů odůvodnění a článků této směrnice odkazují na body 3 až 6 rozsudku Kantarev.

#### 2. Nařízení (EU) č. 1093/2010<sup>7</sup>

9. Body 27 až 29 odůvodnění znějí:

„(27) Zajištění správného a úplného uplatňování práva Unie je základním předpokladem pro dosažení integrity, průhlednosti, účinnosti a řádného fungování finančních trhů, stability finančního systému a neutrálních podmínek pro hospodářskou soutěž mezi finančními institucemi Unie. Měl by být tedy vytvořen mechanismus, na jehož základě by orgán pro bankovníctví řešil případy neuplatňování nebo nesprávného uplatňování práva Unie, které lze považovat za jeho porušení. Tento mechanismus by se měl uplatňovat v oblastech, ve kterých právní předpisy Unie stanovují jednoznačné a nepodmíněné povinnosti.

(28) Pro přiměřenou reakci na případy nesprávného či nedostatečného uplatňování práva Unie by měl být zaveden třístupňový mechanismus. Za prvé by měl být orgán pro bankovníctví oprávněn vyšetřovat údajné nesprávné či nedostatečné plnění povinností vyplývajících z práva Unie ze strany vnitrostátních orgánů při provádění dohledu a vydat k tomu doporučení. Za druhé, pokud se příslušný vnitrostátní orgán neřídí tímto doporučením, měla by být Komise zmocněna k vydání formálního stanoviska zohledňujícího doporučení orgánu pro bankovníctví požadujícího po příslušném orgánu, aby přijal nezbytná opatření pro zajištění souladu s právem Unie.

5 – Doporučení EBA/REC/2014/02 ze dne 17. října 2014 Bulharské národní bance a Bulharskému fondu pojištění vkladů o opatřeních nezbytných pro splnění povinností vyplývajících ze směrnice 94/19 (Bulgarian National Bank and Bulgarian Deposit Insurance Fund on action necessary to comply with Directive 94/19/EC; dále jen „doporučení EBA/2014/02“).

6 – Směrnice Evropského parlamentu a Rady ze dne 11. března 2009, kterou se mění směrnice 94/19/ES o systémech pojištění vkladů, pokud jde o výši pojištění a lhůtu k výplatě (Úř. věst. 2009, L 68, s. 3). Směrnice 94/19 byla následně zrušena a nahrazena přepracovaným zněním, ačkoli s účinky teprve od 4. července 2019 [viz článek 21 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/49/EU ze dne 16. dubna 2014 o systémech pojištění vkladů (Úř. věst. 2014, L 173, s. 149; oprava Úř. věst. 2014, L 309, s. 37)]. Lhůta k provedení některých ustanovení přepracovaného znění uplynula dne 3. července 2015 (článek 20 směrnice 2014/49). V době rozhodné pro účely rozhodnutí v této věci byla účinná jen směrnice 94/19 (ve znění směrnice 2009/14).

7 – Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) ze dne 24. listopadu 2010 o zřízení Evropského orgánu dohledu (Evropského orgánu pro bankovníctví), o změně rozhodnutí č. 716/2009/ES a o zrušení rozhodnutí Komise 2009/78/ES (Úř. věst. 2010, L 331, s. 12).

(29) Za třetí ve výjimečných případech, v nichž dojde k trvalé nečinnosti dotčeného příslušného orgánu a situaci nebude možné řešit jiným způsobem, by měl být orgán pro bankovníctví oprávněn přijímat rozhodnutí určená jednotlivým finančním institucím. Toto oprávnění by mělo být omezeno na výjimečné situace, kdy příslušný orgán nedodržuje jemu určené formální stanovisko a kdy se právo Unie přímo vztahuje na finanční instituce prostřednictvím současných nebo budoucích nařízení Unie.“

10. Článek 1 odst. 2 stanoví:

„Orgán pro bankovníctví jedná v rámci pravomocí, které mu byly svěřeny tímto nařízením, a v rozsahu působnosti směrnice 2006/48/ES, směrnice 2006/49/ES, směrnice 2002/87/ES, nařízení (ES) č. 1781/2006, směrnice 94/19/ES a relevantní části směrnice 2005/60/ES, směrnice 2002/65/ES, směrnice 2007/64/ES a směrnice 2009/110/ES, pokud se tyto akty použijí na úvěrové a finanční instituce a příslušné orgány vykonávající nad nimi dohled, včetně všech směrnic, nařízení a rozhodnutí vycházejících z uvedených aktů, a v rozsahu působnosti dalších právně závazných aktů Unie, které stanoví úkoly orgánu pro bankovníctví.“

11. Článek 4 v bodě 2 podbodě iii) stanoví, že „příslušnými orgány“ se rozumí:

„pokud jde o systémy pojištění vkladů, orgány, které spravují tyto systémy podle směrnice 94/19/ES, nebo, pokud je činnost takového systému řízena soukromou společností, veřejný orgán vykonávající dohled nad těmito systémy podle uvedené směrnice“.

12. Článek 16 stanoví:

„1. S cílem zavést jednotné, účinné a efektivní postupy dohledu v rámci ESFS a zajistit společné, důsledné a jednotné uplatňování práva Unie vydává orgán pro bankovníctví obecné pokyny a doporučení určená příslušným orgánům či finančním institucím.

[...]

3. Příslušné orgány a finanční instituce vynaloží veškeré úsilí, aby se těmito obecnými pokyny a doporučeními řídily.

Do dvou měsíců od vydání obecných pokynů nebo doporučení každý příslušný orgán potvrdí, zda se těmito obecnými pokyny nebo doporučeními řídí nebo hodlá řídit. V případě, že se příslušný orgán obecnými pokyny nebo doporučeními neřídí nebo nehodlá řídit, informuje o tom orgán pro bankovníctví a uvede své důvody.

Orgán pro bankovníctví zveřejní skutečnost, že se příslušný orgán obecnými pokyny nebo doporučeními neřídí nebo nehodlá řídit. Orgán pro bankovníctví může rovněž v jednotlivých případech rozhodnout o tom, že zveřejní důvody příslušného orgánu, proč se určitými obecnými pokyny nebo doporučeními neřídí. Dotčený příslušný orgán je o takovém zveřejnění předem informován.

Pokud je to stanoveno v obecných pokynech či doporučení, musí finanční instituce jasným a podrobným způsobem podávat zprávu o tom, zda se těmito obecnými pokyny nebo doporučeními řídí.

[...]“

### 13. Článek 17 stanoví:

„1. Jestliže příslušný orgán neuplatňuje akty uvedené v čl. 1 odst. 2 či je uplatňuje způsobem, který se jeví jako porušení práva Unie, včetně regulačních technických norem a prováděcích technických norem stanovených v souladu s články 10 až 15, zejména jestliže nezajistí, aby finanční instituce plnila požadavky stanovené uvedenými akty, postupuje orgán pro bankovníctví v souladu s pravomocemi stanovenými v odstavcích 2, 3 a 6 tohoto článku.

2. Na žádost jednoho nebo více příslušných orgánů, Evropského parlamentu, Rady, Komise, skupiny subjektů působících v bankovníctví nebo z vlastní iniciativy a po sdělení dotčenému příslušnému orgánu může orgán pro bankovníctví provádět šetření údajného porušování nebo neuplatňování práva Unie.

[...]

3. Orgán pro bankovníctví může do dvou měsíců od zahájení šetření vydat dotčenému příslušnému orgánu doporučení, ve kterém stanoví opatření nezbytná pro zajištění souladu s právem Unie.

Do deseti pracovních dnů od obdržení doporučení příslušný orgán informuje orgán pro bankovníctví o opatřeních, která přijal nebo která hodlá přijmout pro zajištění souladu s právem Unie.

4. Jestliže příslušný orgán nezajistí soulad s právem Unie do jednoho měsíce ode dne, kdy obdrží doporučení orgánu pro bankovníctví, může Komise poté, co byla informována orgánem pro bankovníctví, nebo z vlastní iniciativy vydat formální stanovisko, kterým bude po příslušném orgánu požadovat, aby přijal opatření nezbytná pro dosažení souladu s právem Unie. Formální stanovisko Komise zohlední doporučení orgánu pro bankovníctví.

Komise vydá toto formální stanovisko nejpozději do tří měsíců po přijetí doporučení. Tuto lhůtu může Komise o jeden měsíc prodloužit.

Orgán pro bankovníctví a všechny příslušné orgány poskytnou Komisi veškeré nezbytné informace.

5. Do deseti pracovních dnů od obdržení formálního stanoviska podle odstavce 4 příslušný orgán informuje Komisi a orgán pro bankovníctví o opatřeních, která přijal nebo která hodlá přijmout, aby vyhověl uvedenému formálnímu stanovisku.

6. Aniž jsou dotčeny pravomoci Komise podle článku 258 [SFEU], jestliže příslušný orgán nevyhoví formálnímu stanovisku uvedenému v odstavci 4 ve lhůtě v něm uvedené a je-li nutné včas napravit tento nesoulad, aby byly zachovány nebo obnoveny neutrální podmínky pro hospodářskou soutěž na trhu nebo aby se zajistilo řádné fungování a integrita finančního systému, může orgán pro bankovníctví v případě, že se příslušné požadavky aktů uvedených v čl. 1 odst. 2 přímo vztahují na finanční instituce, přijmout individuální rozhodnutí určené finanční instituci, v němž bude vyžadovat přijetí nezbytných opatření ke splnění jejich povinností podle práva Unie, včetně případného ukončení konkrétního jednání.

Rozhodnutí orgánu pro bankovníctví musí být v souladu s formálním stanoviskem vydaným Komisí podle odstavce 4.

7. Rozhodnutí přijatá podle odstavce 6 mají přednost před veškerými předchozími rozhodnutími přijatými příslušnými orgány v téže záležitosti.

Při přijímání opatření souvisejícího s otázkami, které jsou předmětem formálního stanoviska podle odstavce 4 nebo rozhodnutí podle odstavce 6, musí příslušné orgány dodržovat formální stanovisko nebo rozhodnutí.

[...]“

14. Článek 26 odst. 2 stanoví:

„Článek 16 o pravomocích orgánu pro bankovníctví, pokud jde o přijímání obecných pokynů a doporučení, se použije na systémy pojištění vkladů.“

## **B. Vnitrostátní právo**

15. Odkazuji na přepis bulharských zákonů uvedený v bodech 8 až 25 rozsudku Kantarev.

16. Zvláště upozorňuji jen na obsah čl. 23 odst. 1 a 5 Zakona za garantirane na vlogovete v bankite (zákon o pojištění bankovních vkladů)<sup>8</sup>:

„1. Fond vyplatí vkladatelům dotyčné banky náhradu za její dluhy až do pojištěné výše, odňala-li [BNB] komerční bance bankovní licenci.

[...]

5. Fond zahájí vyplácení náhrad nejpozději 20 pracovních dnů od okamžiku, kdy [BNB] přijala rozhodnutí uvedené v odstavci 1.“

## **II. Spor v původním řízení a předběžné otázky**

17. V letech 2008, 2010 a 2011 uzavřela žalobkyně BT s bankou KTB tři smlouvy o vkladech na viděnou, a to v eurech a v bulharských leva (BGN), krytých Fondem pojištění bankovních vkladů (dále jen „Fond“) až do výše 196 000 BGN na osobu.

18. Situace KTB v roce 2014 a postup vnitrostátních orgánů byly v rozsudku Kantarev (body 27 a 28) popsány takto:

„U banky KTB nastala v návaznosti na hromadné vybírání vkladů, které držela, krize likvidity, v důsledku čehož její zástupci požádaly dne 20. června 2014 BNB o podrobení této úvěrové instituce zvláštnímu dohledu. Zároveň ji zpravili o pozastavení plateb a všech bankovních operací této instituce. Rozhodnutím z téhož dne podrobila správní rada BNB banku KTB zvláštnímu dohledu na dobu tří měsíců. Plnění závazků této úvěrové instituce bylo pozastaveno a její činnost byla omezena. Byli jmenováni správci, které BNB pověřila úkolem zajistit u externího auditora ocenění aktiv a dluhů uvedené instituce.

[...] Z tohoto ocenění vyplynulo, že finanční výsledek banky KTB je záporný a že uvedená banka nesplňuje požadavky na vlastní kapitál stanovené unijní právní úpravou. BNB proto rozhodnutím ze dne 6. listopadu 2014 zaprvé odňala bance KTB bankovní licenci, zadruhé uznala, že je vůči ní nutné přijmout opatření k zahájení konkurzního řízení, a zatřetí rozhodla, že je o uvedených skutečnostech třeba informovat Fond.“

19. Rozhodnutím správní rady BNB ze dne 30. června 2014 byly s účinky od 1. července 2014 úrokové sazby vkladů u KTB sníženy na průměrnou obvyklou sazbu na bankovním trhu a bylo zavedeno standardní odstupňování úrokových sazeb<sup>9</sup>.

8 – Tento zákon, zveřejněný v DV č. 49 ze dne 29. dubna 1998, upravuje vznik, úkoly a činnost Fondu pojištění bankovních vkladů. V odstavci 1a doplňujících ustanovení z roku 2009 (DV č. 44 ze dne 12. června 2009) se uvádí, že tento zákon provádí směrnice 94/19 a 2009/14.

9 – Tímto rozhodnutím se řídily i úrokové sazby pro vklady žalobkyně až do 6. listopadu 2014. Tyto úrokové sazby byly považovány za smluvní.

20. Dne 1. srpna 2014 zaslala Evropská komise bulharskému ministrovi financí, v rámci řízení podle článku 258 SFEU, výzvu týkající se nesprávného provedení směrnice 94/19 a porušení článku 63 SFEU<sup>10</sup>.

21. Rozhodnutím ze dne 16. září 2014 správní rada BNB prodloužila platnost opatření v oblasti dohledu do 20. listopadu 2014.

22. Dne 17. října 2014 vydala EBA – na základě čl. 17 odst. 3 nařízení č. 1093/2010 – doporučení EBA/2014/02 určené BNB a Fondu. Podle tohoto doporučení BNB tím, že nepodnikla kroky nezbytné pro zjištění nedisponibility vkladů podle čl. 1 bodu 3 podbodu i) směrnice 94/19, že přijala rozhodnutí o pozastavení plnění všech závazků a že vkladatelům nezajistila přístup k pojištěným vkladům, porušila unijní právo.

23. V bodě 27 odůvodnění tohoto doporučení se uvádí, že rozhodnutí BNB ze dne 20. června 2014 o podrobení banky KTB zvláštnímu dohledu a pozastavení plnění jejích závazků je rovnocenné konstatování nedisponibility vkladů ve smyslu čl. 1 bodu 3 podbodu i) směrnice 94/19, takže Fond měl povinnost vyplatit pojištěné částky nedisponibilních vkladů.

24. K vyplacení náhrady vkladů žalobkyni došlo za podmínek obdobných podmínkám popsaným v rozsudku Kantarev<sup>11</sup>, takže jí Fond, jak uvádí předkládající soud, vyplatil náhradu za její pojištěné vklady u KTB v hodnotě 196 000 BGN i příslušné úroky za dobu od 30. června do 6. listopadu 2014. Ostatní vklady, jejichž byla majitelkou, ve výši 44 070 BGN (přibližně 22 500 eur) byly zapsány na seznam uznaných pohledávek v insolvenčním řízení v souladu s pořadím stanoveným příslušnými bulharskými právními předpisy.

25. Dne 7. března 2015 Sofijski apelativen sad (odvolací soud v Sofii, Bulharsko) určil, že KTB je v úpadku od 20. června 2014, protože v tento okamžik klesl vlastní kapitál banky KTB do záporných hodnot.

26. Řízení pro nesplnění povinnosti, které Komise zahájila proti Bulharsku, bylo dne 10. prosince 2015 zastaveno.

27. BT podala k předkládajícímu soudu žalobu<sup>12</sup> na náhradu újmy přímo či nepřímo způsobené konáním i nečinností BNB v souvislosti se zásahem v KTB, které podle názoru žalobkyně byly porušením unijního práva.

28. Žaloba obsahuje dva body návrhových žádání:

- zaprvé vyplacení úroků v zákonné výši odpovídajících pojištěné částce vkladů u KTB za období od 30. června do 4. prosince 2014 a rovnajících se částce 8 627,96 BGN (přibližně 4 400 eur). Na podporu tohoto návrhového žádání žalobkyně uvádí, že BNB coby příslušný orgán opomněla konstatovat, že tyto vklady jsou od 30. června 2014 nedisponibilní, čímž porušila směrnicí 94/19 a vyplacení náhrady za ně protiprávně oddálila na 4. prosinec 2014;

10 – Řízení pro nesplnění povinnosti 2014/2240. Viz tiskovou zprávu Komise (Bulgaria must allow bank customers to access their money) ze dne 25. září 2014 na stránce [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP\\_14\\_1041](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_14_1041).

11 – Podle bodu 30 citovaného rozsudku „[d]ne 4. prosince 2014 vyplatila bulharská úvěrová instituce, kterou Fond pověřil vyplácením náhrad vkladů u banky KTB, N. Kantarevovi částku 86 973,81 leva (BGN) (přibližně 44 465 eur), která zahrnovala úroky splatné k 6. listopadu 2014, kdy byla bance KTB odňata licence, ve výši 2 673,81 BGN. V této souvislosti je třeba zmínit, že až do 1. července 2014 byla úroková sazba uplatňovaná na vklad žalobce v původním řízení v souladu se smluvními podmínkami a od tohoto data do 6. listopadu 2014 byla na daný účet uplatňována úroková sazba určená rozhodnutím správní rady BNB ze dne 30. června 2014, jímž byly úrokové sazby z vkladů u banky KTB sníženy.“

12 – Žaloba byla podána v souladu s bulharskými právními předpisy upravujícími odpovědnost správních orgánů.

- zadruhé vyplacení částky 44 070 BGN (přibližně 22 500 eur) odpovídající výši vkladů u KTB, o kterou byla překročena minimální pojištěná částka. Žalobkyně tvrdí, že postup BNB uspíšil insolvenční řízení banky KTB a že možnosti domožení se této částky ve vnitrostátním insolvenčním řízení jsou minimální, což představuje porušení článků 17 a 52 Listiny základních práv Evropské unie.

29. Za účelem rozhodnutí o těchto návrhových žádáních předložil Administrativen sad Sofia-grad (městský správní soud v Sofii) Soudnímu dvoru žádost o rozhodnutí o několika předběžných otázkách, z nichž na tomto místě uvádím jen otázky, ke kterým se vztahuje moje analýza:

„[...]

2) Vyplývá z bodu 27 odůvodnění nařízení [...] (EU) č. 1093/2010 [...], že doporučení vydané na základě čl. 17 odst. 3 tohoto nařízení, ve kterém bylo konstatováno, že centrální banka členského státu porušila v souvislosti se lhůtami pro vyplacení pojištěných vkladů vkladatelům příslušné úvěrové instituce unijní právo, za okolností, jaké jsou dány v původním řízení:

- přiznává majitelům vkladů u této úvěrové instituce právo dovolat se u vnitrostátního soudu tohoto doporučení za účelem odůvodnění žaloby na náhradu škody vzniklé v důsledku téhož porušení unijního práva, pokud se vezme v úvahu výslovná pravomoc Evropského orgánu pro bankovnínictví konstatovat porušení unijního práva a okolnost, že vkladatelé nejsou a také nemohou být adresáty tohoto doporučení, které pro ně nemá žádné přímé právní důsledky;
- je platné ohledně podmínky, že porušená norma musí upravovat přesné a bezpodmínečné povinnosti, pokud se vezme v potaz, že čl. 1 bod 3 podbod i) směrnice [94/19], je-li vykládán ve spojení s dvanáctým a třináctým bodem odůvodnění této směrnice, neobsahuje všechny prvky, které jsou nutné k tomu, aby členskému státu vznikla přesná a bezpodmínečná povinnost, a vkladatelům nepřiznává žádná přímá práva, jakož i s ohledem na skutečnost, že tato směrnice stanoví jen minimální úroveň harmonizace, která nezahrnuje vodítka, na jejichž základě je třeba určit nedisponibilitu vkladů, a že dotčené doporučení nebylo odůvodněno jinými přesnými a bezpodmínečnými normami unijního práva týkajícími se těchto vodítek, a to zejména posouzení nedostatku likvidity a okolnosti, že v současnosti nejsou vyhlídky na vyplacení; existence povinnosti nařídit opatření včasného zásahu a zachovat obchodní činnost úvěrové instituce;
- je s ohledem na svůj předmět, tj. pojištění vkladů, a na pravomoc Evropského orgánu pro bankovnínictví vydávat na základě čl. 26 odst. 2 nařízení (EU) č. 1093/2010 doporučení ohledně systémů pojištění vkladů, platné ve vztahu k národní centrální bance, která nemá žádný vztah k vnitrostátnímu systému pojištění vkladů a není příslušným orgánem ve smyslu čl. 4 bodu 2 podbodu [iii]) tohoto nařízení?

[...]

4) Vyplývá z výkladu čl. 10 odst. 1 ve spojení s čl. 1 bodem 3 podbodem i) a s čl. 7 odst. 6 směrnice 94/19, jakož i z právních názorů obsažených v rozsudku Soudního dvora Evropské unie ze dne 21. prosince 2016, Vervloet a další (C-76/15, ECLI:EU:C:2016:975, body 82 až 84), že se oblast působnosti ustanovení předmětné směrnice vztahuje na vkladatele,

- jejichž vklady nebyly v období od pozastavení plateb předmětné úvěrové instituce až do odnětí její licence pro výkon bankovních činností vymahatelné na základě smluv ani zákonných ustanovení, a příslušný vkladatel neprojevil vůli, aby mu byly vyplaceny,
- již souhlasili s ujednáním, které stanoví, že k vyplacení vkladů v garantované výši dojde postupem upraveným právem daného členského státu, konkrétně též po odnětí licence předmětné úvěrové instituce, která tyto vklady spravuje, a tato podmínka je splněna, přičemž

- výše uvedené ujednání smlouvy o vkladovém účtu má podle vnitrostátního práva mezi smluvními stranami sílu zákona?

Vyplývá z ustanovení této směrnice nebo z jiných předpisů unijního práva, že vnitrostátní soud nesmí k takovému ujednání smlouvy o vkladovém účtu přihlížet a že nesmí žalobu vkladatele na zaplacení úroků za opožděnou výplatu garantované výše vkladů podle této smlouvy zkoumat z hlediska podmínek mimosmluvní odpovědnosti za škodu vzniklou v důsledku porušení unijního práva a na základě čl. 7 odst. 6 směrnice 94/19?“

### III. Řízení před Soudním dvorem

30. Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce došla kanceláři Soudního dvora dne 6. srpna 2018.
31. Písemná vyjádření předložily BNB a Komise, konání jednání nebylo považováno za nezbytné.
32. Předkládající soud na otázku Soudního dvora položenou po vyhlášení rozsudku Kantarev odpověděl dne 9. listopadu 2018, že trvá na své žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce, protože mimo jiné přetrvávají pochybnosti o povinnosti zohlednit doporučení EBA/2014/02.

### IV. Posouzení

#### A. Nedisponibilita vkladů, určení vkladů, které lze vrátit, a výplata vkladů (čtvrtá předběžná otázka)

33. Podstatou této otázky předkládajícího soudu je, zda se záruka stanovená ve směrnici 94/19 [čl. 1 bodě 3 podbodě i) ve spojení s čl. 7 odst. 6 a článkem 10] vztahuje i na vkladatele:
  - jejichž vklady nebyly v období od pozastavení plateb dotyčnou úvěrovou institucí do odnětí její licence pro výkon bankovních činností vymahatelné na základě smluv ani zákonných ustanovení a kteří nepožádali o jejich vrácení,
  - již vyjádřili souhlas s ujednáním, které má mezi smluvními stranami stejné účinky jako zákon a podle kterého má k vyplacení garantované částky dojít v souladu s právem daného členského státu, konkrétně po odnětí licence úvěrové instituce, která tyto vklady spravuje.
34. Pro případ kladné odpovědi se předkládající soud táže, zda při posuzování žaloby na náhradu škody vzniklé v důsledku opožděného vyplacení – ve smyslu směrnice 94/19 – pojištěné částky vkladů musí upustit od uplatnění takového smluvního ujednání.
35. Rozsudek Kantarev se týkal jen návrhu na náhradu škody vzniklé osobě, jejíž vklady u KTB byly v okamžiku zjištění nedisponibility vkladů již nezpochybnitelně vymahatelné (splatné). V nyní projednávané věci jde naopak o to, zda táž ustanovení směrnice 94/19 chrání i vkladatele, jehož vklady u KTB nebyly k uvedenému okamžiku vymahatelné.
36. K náležitému objasnění a uplatnění judikatury vycházející z rozsudku Kantarev lze podle mého názoru dospět podrobným zanalyzováním mechanismu pojištění vkladů zavedeného směrnicí 94/19.



37. K aktivaci vnitrostátních systémů pojištění vkladů dochází postupem, jehož hlavní prvky upravuje směrnice 94/19. Má dva cíle, a sice chránit vkladatele<sup>13</sup> a zajistit stabilitu bankovní soustavy<sup>14</sup>.

38. Postup uskutečňování pojištění bankovních vkladů je srozumitelnější, když se rozdělí do tří fází:

- počáteční, ve které je konstatována nedisponibilita vkladů bankovní instituce, což je úkolem příslušného vnitrostátního orgánu;
- prostřední, ve které jsou identifikovány vklady, které mají být nahrazeny ze systému pojištění vkladů, a
- závěrečné, ve které systém pojištění vkladů vyplácí majitelům pojištěných vkladů náhradu za ně.

### 1. Počáteční fáze

39. Příslušný vnitrostátní orgán musí rozhodnout, zda vklady u určité finanční instituce jsou či nejsou disponibilní. K přijetí takového rozhodnutí se podle čl. 1 bodu 3 podbodu i) směrnice 94/19 vyžaduje,

- aby vklady byly „splatn[é] a vymahateln[é], ale nebyl[y] vyplacen[y] úvěrovou institucí podle příslušných zákonných a smluvních podmínek“<sup>15</sup>, a
- aby příslušný vnitrostátní orgán konstatoval, že „podle je[ho] názoru příslušná úvěrová instituce [...] [není] schopna z důvodů přímo souvisejících s její finanční situací vyplatit vklad[y] a v současnosti nemá vyhlídky, že tak bude moci učinit“.

40. Lhůta, ve které musí příslušný vnitrostátní orgán přijmout toto prvotní rozhodnutí, je velmi krátká, a sice „do pěti pracovních dnů poté, co se poprvé dozv[í], že úvěrová instituce nevyplatila vklady, jež jsou splatné a vymahatelné“.

41. V rozsudku Kantarev byly objasněny některé aspekty úpravy této počáteční fáze, které je vhodné připomenout:

- čl. 1 bod 3 podbodu i) směrnice 94/19 přiznává práva jednotlivcům<sup>16</sup> a má přímý účinek, přestože členským státům ponechává určitý prostor pro uvážení při určování orgánu příslušného ke konstatování nedisponibility vkladů a pro posouzení finanční situace dotyčné úvěrové instituce<sup>17</sup>;

13 – Ve svém stanovisku ve věci Anisimoviené a další (C-688/15 a C-109/16, EU:C:2017/475), bod 85, jsem uvedl, že „klíčovým prvkem vymezujícím pojem ‚vklad‘, který je použit ve směrnici 94/19, je povinnost vyplacení. Základní charakteristikou smlouvy o vkladu je skutečnost, že jedna strana získá od druhé strany cizí věc, kterou je povinna opatrovat a vrátit. Kromě toho nelze zapomínat na to, že směrnice 94/19 má především chránit spořitelé v případě uzavření úvěrové instituce, která se ocitne v platební neschopnosti. Hlavním cílem je zaručit spořitelům, že tato platební neschopnost nezabrání tomu, aby získali zpět (alespoň do určité výše) své peněžní prostředky, k jejichž vrácení se úvěrová instituce v souladu s právními předpisy zavázala“.

14 – Rozsudky ze dne 22. března 2018, Anisimoviené a další (C-688/15 a C-109/16, EU:C:2018:209), bod 83, a Kantarev, bod 56: tato směrnice „má [...] zamez[ít] hromadným výběrům bankovních vkladů nejen z úvěrové instituce, která se ocitla v nesázích, nýbrž i z finančně zdravých institucí v důsledku ztráty důvěry vkladatelů ve spolehlivost bankovní soustavy“.

15 – Mezi jazykovými verzemi tohoto ustanovení jsou jisté nuance. Z verzí, do kterých jsem nahlížel, španělská používá výraz „depósito que haya vencido y sea pagadero“ ve stejném smyslu jako anglická („deposit that is due and payable“), italská („deposito dovuto e pagabile“) a německá („eine Einlage, die [...] zwar fällig und von einem Kreditinstitut zu zahlen ist“). Francouzská („dépôt qui est échu et exigible“) a portugalská („depósito que, tendo-se vencido e sendo exigível“) ovšem odkazují spíše na vymahatelnost.

16 – Toto ustanovení podle Soudního dvora „představuje pravidlo unijního práva přiznávající práva jednotlivcům“, neboť jeho „účelem [...] je mimo jiné chránit vkladatele“. „Konstatování nedisponibility vkladů má navíc přímý dopad na právní situaci vkladatele, neboť tímto konstatováním se aktivuje mechanismus pojištění vkladů, potažmo vyplacení náhrady vkladatelům“ (rozsudek Kantarev, body 102 až 104).

17 – V bodě 59 rozsudku Kantarev se uvádí: „Je pravda, že s ohledem na znění čl. 1 bodu 3 podbodu i) směrnice 94/19, a konkrétně na skutečnost, že toto ustanovení upřesňuje, že příslušný orgán musí konstatovat nedisponibilitu vkladů tehdy, když jsou ‚podle je[ho] názoru‘ splněny příslušné nezbytné podmínky, disponuje tento orgán určitým prostorem pro uvážení. Tento prostor pro uvážení se ovšem týká posuzování podmínek stanovených v tomto ustanovení, a nikoli podmínek jako takových, ani okamžiku, ke kterému musí být toto konstatování učiněno.“

- příslušný orgán musí nedisponibilitu vkladů konstatovat co nejdříve a nejpozději do pěti pracovních dnů poté, co se poprvé dozví, že úvěrová instituce nevyplatila vklady, jež jsou splatné a vymahatelné. Tato povinnost je bezpodmínečná a dostatečně přesná<sup>18</sup>;
- o nedisponibilitě vkladů musí být rozhodnuto výslovným aktem příslušného vnitrostátního orgánu a nelze ji vyvodit z jiných aktů vnitrostátních orgánů<sup>19</sup>;
- pětidenní lhůta<sup>20</sup> pro konstatování nedisponibility je závazná a odchylky od ní nejsou stanoveny, takže ani vnitrostátní orgán je nesmí zavádět<sup>21</sup>;
- rozhodnutí považovat vklady za nedisponibilní podléhá výlučně („nezbytným a dostatečným“) podmínkám stanoveným v čl. 1 bodě 3 podbodě i) prvním pododstavci směrnice 94/19<sup>22</sup>. Toto rozhodnutí proto nemůže být závislé na platební neschopnosti dotyčné úvěrové instituce nebo na odnětí její bankovní licence<sup>23</sup>.

42. V rozsudku *Kantarev* nicméně nebyla řešena otázka vznesená předkládajícím soudem v projednávané věci, a sice zda definice pojmu „nedisponibilní vklad“ zahrnuje i vklad, jenž v důsledku smluvního ujednání není splatný ani vymahatelný, protože smlouva odkazuje na vnitrostátní právo, podle kterého se vymahatelným stává teprve v případě odnětí bankovní licence.

43. Mám za to, že vklad s těmito vlastnostmi nelze kvalifikovat jako „nedisponibilní vklad“ v první fázi postupu. Vklad, jenž na základě zákonných a smluvních podmínek platných podle vnitrostátního práva není splatný ani vymahatelný, nemůže být příslušným vnitrostátním orgánem považován za nedisponibilní vklad.

44. Klíčovým pro vyjasnění, kdy je vklad splatný a vymahatelný, je především smluvní vztah finanční instituce s jejím klientem. Sjednají-li si, že finanční instituce nemá povinnost vyplatit klientovi částku vkladu až do určitého okamžiku, nelze o splatnosti ani vymahatelnosti hovořit dříve, než tento okamžik nastane.

45. Vklad s těmito vlastnostmi proto nemůže sám o sobě přivést úvěrovou instituci do „finanční situace“ zmíněné v čl. 1 bodě 3 podbodě i) směrnice 94/19, v důsledku které není schopna vyplatit vklady.

46. Vedle vkladů, které v daném okamžiku nemají povahu splatných a vymahatelných, má ovšem finanční instituce mnoho vkladů, které tuto povahu mají. V takovém případě „[k] prohlášení nedisponibility *všech* vkladů držených uvedenou úvěrovou institucí [...] postačí konstatovat, že tato instituce nevyplatila *některé* vklady a že jsou splněny podmínky stanovené v čl. 1 bodě 3 podbodě i) směrnice 94/19“<sup>24</sup>.

47. Konstatování nedisponibility tedy „souvisí s objektivní finanční situací úvěrové instituce a týká se obecně celého souboru vkladů, a nikoli jednotlivých vkladů jí držených“<sup>25</sup>.

18 – Tamtéž, body 99 a 100.

19 – Jako například z rozhodnutí BNB podrobit banku KTB zvláštnímu dohledu po určité době až poté, co vyšly najevo její problémy s platební schopností (rozsudek *Kantarev*, bod 78).

20 – Krátkost této lhůty je zásadní pro ochranu vkladatelů a pro zajištění stability finančního systému. Směrnici 2009/14 byla zkrácena z 21 na 5 dnů.

21 – Rozsudek *Kantarev*, body 60 a 61.

22 – Tamtéž, body 49 a 50.

23 – Tamtéž, bod 52.

24 – Tamtéž, bod 82. Kurzivou zvýraznil autor stanoviska.

25 – Tamtéž, bod 82.

## 2. Prostřední fáze

48. Ve druhé fázi postupu musí příslušný vnitrostátní orgán rozhodnout, za které vklady má ze systému pojištění vkladů vyplatit náhradu<sup>26</sup>.

49. Směrnice 94/19 v tomto ohledu stanoví,

- že vyloučené (to znamená nevratné) jsou vklady jiných úvěrových institucí uskutečněné vlastním jménem a na vlastní účet, vlastní kapitál finančních institucí a vklady vzniklé z operací, v souvislosti s nimiž byl vynesena odsuzující rozsudek za trestný čin praní peněz (článek 2), a
- že členské státy mohou vyjmout z pojištění určité vkladatele nebo vklady nebo stanovit, že jim bude poskytnut nižší limit pojištění (čl. 7 odst. 2). Učinit tak musí v souladu se seznamem uvedeným v příloze I směrnice 94/19<sup>27</sup>. Není doloženo, že by Bulharsko této možnosti využilo.

50. Systém pojištění vkladů musí (samozřejmě do výše pojištěných částek) nahradit všechny vklady bankovní instituce, které se týká prohlášení nedisponibility, s výjimkou vkladů, na které se vztahuje některý z důvodů pro vyloučení. Z tohoto předpokladu vyplývá pro projednávaný spor několik důsledků.

51. Zprv, jak jsem již uvedl, konstatování nemožnosti vrátit vklad závisí *výhradně* na požadavcích stanovených v čl. 1 bodě 3 podbodě i) směrnice 94/19. Toto ani žádné jiné z jejich ustanovení neumožňují jeho podmínění dalšími či odlišnými požadavky.

52. V rozsudku Kantarev Soudní dvůr odmítl možnost podmínit konstatování nedisponibility vkladů předchozí bezúspěšnou žádostí o výběr prostředků (bod 81), platební neschopností úvěrové instituce nebo odnětím její bankovní licence (bod 51) či jejím předchozím podrobením zvláštnímu dohledu ze strany orgánů pro bankovníctví (bod 60).

53. Vnitrostátní právní úprava ukládající takové požadavky – zcela odlišné od požadavků stanovených v čl. 1 bodě 3 podbodě i) – by byla v rozporu s tímto ustanovením i s čl. 10 odst. 1 směrnice 94/19.

54. Zadruhé o konstatování nedisponibility rozhoduje příslušný orgán po posuzování nesnází, kterým úvěrová instituce v důsledku své finanční situace čelí při vyplácení vkladů. I když, jak jsem rovněž již uvedl, by postrádalo logiku, kdyby se pro účely přijetí tohoto rozhodnutí zohledňovaly samotné vklady, u nichž má povinnost k vrácení nastat teprve v budoucnu, závěry příslušného orgánu se poté, co nabudou podobu rozhodnutí, týkají celého souboru vkladů držených touto institucí<sup>28</sup>.

55. Od tohoto okamžiku proto bude obecným pravidlem vrácení *všech* vkladů u finanční instituce bez ohledu na jejich splatnost či vymahatelnost (s výjimkou vkladů taxativně vyjmenovaných v článku 2 směrnice 94/19).

26 – K potížím, které tato fáze vyvolává v jednotlivých členských státech, viz analýzu EBA, *Opinion of the European Banking Authority on the eligibility of deposits, coverage level and cooperation between deposit guarantee schemes*, 8. srpna 2019.

27 – Článek 5 odst. 1 směrnice 2014/49 (která se na projednávaný spor *ratione temporis* nepoužije) obsahuje mnoho výjimek obsažených v seznamu vkladů vyloučených z náhrad ze systémů pojištění vkladů uvedeném v příloze I směrnice 94/19 a tento seznam rozšiřuje o vklady investičních podniků; vklady, jejichž majitel nebyl nikdy zjištěn; vklady pojištěny a zajištěny; vklady subjektů kolektivního investování; vklady penzijních fondů; vklady veřejných orgánů, jakož i dluhové cenné papíry vydané úvěrovou institucí a závazky vzniklé z vlastních akceptací a směnek.

28 – Rozsudek Kantarev, bod 82.

56. Jinými slovy v případě, kdy se instituce octla v objektivní situaci finanční neschopnosti dostát svým závazkům spočívajícím ve vrácení, bude nutné za vklady, které lze vrátit, považovat jak splatné a vymahatelné vklady, tak vklady, které tyto dvě vlastnosti nemají. Tato situace má vliv na její minulé a stávající závazky (splatné a vymahatelné vklady) i na závazky budoucí (vklady, které dosud nejsou splatné a nemají být vyplaceny).

57. V prostřední fázi musí tedy příslušný orgán identifikovat všechny vklady u dané instituce, aby systém pojištění vkladů mohl posléze vyplatit případnou náhradu za ně. Tento výklad čl. 1 bodu 3 podbodu i) a čl. 10 odst. 1 směrnice 94/19 je nejbližší cílům směrnice 94/19 (ochrana vkladatelů a zajištění stability finančního systému).

58. Kdyby nesplatné a nevymahatelné vklady u úvěrové instituce podléhající systému pojištění vkladů nepředstavovaly vklady, které lze v tomto okamžiku vrátit prostřednictvím mechanismu pojištění, hrozilo by vkladatelům, že se v budoucnu v reorganizačním a likvidačním řízení vůči úvěrové instituci v selhání nedomohou svých úspor. Navíc by utrpěla stabilita finančního systému, a to v důsledku nedůvěry klientů ve střednědobou a dlouhodobou bezpečnost jejich vkladů.

### 3. Závěrečná fáze

59. V této fázi systém pojištění vkladů vyplácí náhradu vkladů nebo vklady. Podle čl. 7 odst. 1a prvního pododstavce směrnice 94/19 je výše náhrady vkladů zajištěná členskými státy stanovena na 100 000 eur.

60. Náhrada vkladů musí být vyplacena ve velmi krátké lhůtě (20 dnů)<sup>29</sup>, aby vkladatelé nebyli zbaveni svých úspor a nedostali se tak do situace, kdy nejsou schopni uspokojovat své každodenní potřeby. I stabilita bankovní soustavy vyžaduje urychlené vyplacení náhrad<sup>30</sup>.

61. Vyplácení náhrad vkladů systémem pojištění vkladů není vázáno na případná reorganizační a likvidační řízení vůči úvěrové instituci, protože jen tak jej lze provést urychleně – do 20 dnů od rozhodnutí o nedisponibilitě<sup>31</sup>. Pochybnosti, které by v tomto ohledu mohl vyvolávat bod 12 odůvodnění směrnice 2009/14<sup>32</sup>, vyjasnil Soudní dvůr v tom smyslu, že zmíněná řízení nemají dopad na nedisponibilitu vkladů ani na vyplácení jejich náhrad<sup>33</sup>.

62. Stejně tak nelze vyplácení náhrad vkladů podmiňovat předchozí bezúspěšnou žádostí vkladatele<sup>34</sup>. Článek 10 odst. 3 směrnice 94/19 klade důraz na to, že systém pojištění vkladů se nesmí dovolávat uplynutí dvacetidenní lhůty pro vyplacení náhrady za účelem odepření výhody pojištění vkladatelů, který nebyl schopen včas uplatnit nárok na výplatu náhrady z pojištění.

29 – Podle čl. 10 odst. 1 směrnice 94/19 musí být systémy pojištění vkladů schopny vyplatit řádně ověřené pohledávky vkladatelů týkající se nedisponibilních vkladů do dvaceti pracovních dnů ode dne, kdy příslušné orgány přijmou rozhodnutí o nedisponibilitě. Za zcela výjimečných okolností může systém pojištění vkladů požádat příslušné orgány o prodloužení této lhůty, které nesmí přesáhnout deset pracovních dnů.

30 – Podle rozsudku Kantarev, bod 58, je účelem této lhůty „zabrání[t] tomu, že finanční nesnáze – byť dočasné – jedné úvěrové instituce povedou k hromadnému vybírání vkladů a rozšíří se do ostatních částí bankovní soustavy“.

31 – Viz návrh směrnice Rady o systémech pojištění vkladů ze dne 4. června 1992 [COM(92) 188 final, Úř. věst. 1992, C 163, s. 6].

32 –

„Vklady lze považovat za nedisponibilní, jakmile se včasný zásah nebo reorganizační opatření [u dotyčné úvěrové instituce] nezdaří.“

33 – Rozsudek Kantarev, body 64 a 65: „Citovaný bod 12 odůvodnění se [...] vztahuje jen k možnosti považovat vklady za nedisponibilní v případě neúspěchu včasného zásahu nebo reorganizačních opatření, ale konstatování nedisponibility nepodmiňuje neúspěchem včasného zásahu. [...] Dále [...] ve druhé větě uvedeného bodu odůvodnění se upřesňuje, že tato možnost ,by neměla příslušným orgánům bránit v tom, aby v úsilí o restrukturalizaci pokračovaly i před uplynutím lhůty k výplatě, z čehož vyplývá, že taková opatření nemají dopad na konstatování nedisponibility vkladů ani na vyplácení jejich náhrad.“

34 – Tamtéž, bod 81.

63. Jestliže systém pojištění vkladů nedodrží lhůtu 20 dnů pro vyplacení náhrady za pojištěný vklad, mohou se vkladatelé domáhat i zaplacení příslušných úroků<sup>35</sup>.

#### **4. Soudní záruka a přednost unijního práva**

64. Článek 7 odst. 6 směrnice 94/19 stanoví, že „členské státy zajistí, aby práva vkladatelů na náhradu mohla být předmětem žaloby vkladatele proti systému pojištění vkladů“.

65. Vkladatelé tedy mohou využít procesních prostředků dostupných ve vnitrostátních právních řádech k podání žaloby na neplatnost rozhodnutí a opomenutí systému pojištění vkladů a k požadování náhrady škody způsobené tímto systémem.

66. Připomínám, že čl. 1 bod 3 podbod i) směrnice 94/19 „má“ podle Soudního dvora „přímý účinek a představuje právní pravidlo přiznávající jednotlivcům práva“<sup>36</sup>.

67. Vkladatelé se v řízeních před vnitrostátními soudy mohou dovolávat zásady přednosti unijního práva. Podle této zásady musí vnitrostátní soud upustit od použití jakéhokoli ustanovení vnitrostátních právních předpisů odporujících směrnici 94/19<sup>37</sup>, v projednávané věci bude tedy muset upustit od použití vnitrostátního ustanovení, které je v rozporu s čl. 1 bodem 3 podbodem i) směrnice<sup>38</sup>.

68. Tato povinnost platí bez ohledu na to, zda bulharský zákonodárce provedl uvedené ustanovení směrnice 94/19 do vnitrostátního prováděcího předpisu<sup>39</sup>.

69. Zásada přednosti rovněž znamená, že když je vnitrostátní pravidlo neslučitelné s unijním právem včleněno do obsahu smluvního ujednání, může vnitrostátní soud na toto ujednání vztáhnout důsledky spojené s jeho neslučitelností s unijním právem. Je nerozhodné, zda je tvrzení účastníků řízení v tomto smyslu obsaženo v žalobě na náhradu způsobené újmy nebo v žalobě jiného druhu.

70. Za okolností projednávané věci nic nebrání tomu, aby vnitrostátní soud uplatnil zásadu přednosti, pokud a) vnitrostátní právní předpis podmiňuje povinnost systému pojištění vkladů vyplatit náhradu majitelům dosud nesplatných a nevymahatelných vkladů předchozím odnětím licence finanční instituci, u níž byly vklady prohlášeny za nedisponibilní, a pokud b) se tatáž právní úprava odráží ve smluvním ujednání, které je podle vnitrostátního práva přípustné.

35 – Tuto možnost nyní výslovně stanoví čl. 7 odst. 7 směrnice 2014/49, upravující stanovení splatné částky: „[n]aběhlé úroky z vkladů, které ke dni, kdy relevantní správní orgán učiní zjištění podle čl. 2 odst. 1 bodu 8) písm. a) nebo kdy soudní orgán rozhodne ve smyslu čl. 2 odst. 1 bodu 8) písm. b), nebyly dosud připsány, jsou systémem pojištění vkladů nahrazovány. Limit uvedený v čl. 6 odst. 1 nesmí být překročen“.

36 – Rozsudek Kantarev, bod 4 výroku.

37 – Rozsudky ze dne 4. prosince 2018, Minister for Justice and Equality a Commissioner of An Garda Síochána (C-378/17, EU:C:2018:979), bod 35, a ze dne 19. listopadu 2019, A. K. a další (Nezávislost kárného senátu Nejvyššího soudu) (C-585/18, C-624/18 a C-625/18, EU:C:2019:982), body 160 a 161 a citovaná judikatura.

38 – V bodě 1 výroku rozsudku Kantarev Soudní dvůr rozhodl, že čl. 1 bod 3 a čl. 10 odst. 1 směrnice 94/19 „brání [...] vnitrostátní právní úpravě, podle které je konstatování nedisponibility vkladů podmíněno platební neschopností úvěrové instituce a odnětím bankovní licence této instituci“.

39 – Předkládající soud uvádí, že směrnice 94/19 ve znění směrnice 2009/14 byla do bulharského práva provedena zákonem o pojištění bankovních vkladů z roku 1998 a jeho novelizací z roku 2009 účinnou od 12. června 2009. Článek 1 bod 3 podbod i) směrnice 94/19 ovšem nebyl proveden do vnitrostátního práva ve sporném období, nýbrž teprve od 14. srpna 2015, kdy vstoupil v účinnost nový zákon o pojištění bankovních vkladů, kterým byla provedena rovněž nová směrnice Rady 2014/48/EU ze dne 24. března 2014, kterou se mění směrnice 2003/48/ES o zdanění příjmů z úspor v podobě úrokových plateb (Úř. věst. 2014, L 111, s. 59), jež se v původním řízení nepoužije.

## 5. Shrnutí

71. Na základě shora rozvedených úvah navrhuji tuto odpověď na čtvrtou předběžnou otázku:

Článek 1 bod 3 podbod i) směrnice 94/19 ve spojení s čl. 7 odst. 6 a článkem 10 této směrnice musí být vykládán v tom smyslu, že

- příslušný orgán nemůže pro účely konstatování nedisponibility vkladů zohlednit vklad, který podle příslušných zákonných a smluvních podmínek není splatný ani vymahatelný;
- vklad, který podle příslušných zákonných a smluvních podmínek není splatný ani vymahatelný, musí být kvalifikován jako vklad, který lze vrátit, jakmile příslušný orgán konstatuje nedisponibilitu vkladů u finanční instituce;
- vnitrostátní soud musí upustit od použití vnitrostátního ustanovení, které povinnost vyplatit náhradu za dosud nesplacené a nevymahatelné vklady, na něž se ovšem vztahuje prohlášení nedisponibility, podmiňuje předchozím odnětím licence finanční instituce, která vklady spravuje. Upustit musí rovněž od uplatnění ujednání, kterým je uvedené vnitrostátní ustanovení neslučitelné s unijním právem včleněno do smlouvy o bankovním vkladu.

## B. Druhá předběžná otázka: výklad a platnost doporučení EBA

72. Druhá předběžná otázka se týká doporučení EBA/2014/02, přijatého na základě čl. 17 odst. 3 nařízení č. 1093/2010. Předkládající soud se táže, a) zda se jej vkladatelé mohou navzdory tomu, že jim není určeno, dovolávat ve sporu na náhradu škody vzniklé v důsledku porušení unijního práva a b) zda je platné.

### 1. Doporučení EBA

73. EBA má podle čl. 1 odst. 2 nařízení č. 1093/2010<sup>40</sup> pravomoc jednat při uplatňování unijních směrnic o systémech pojištění vkladů.

74. Při plnění tohoto úkolu se EBA může obracet na „příslušné [vnitrostátní] orgány“ v oblasti pojištění vkladů<sup>41</sup>. Má tak – podle bodu 20 odůvodnění nařízení č. 1093/2010 – činit proto, aby podporoval jednotný přístup, zajistil stejné podmínky a rovný přístup ke vkladatelům v rámci celé Unie.

75. Pravomoci EBA ve vztahu k systémům pojištění vkladů se projevují možnostmi:

- přijímat regulační a prováděcí *technické normy*<sup>42</sup>;
- vydávat *doporučení* určená (a obecné pokyny určené) příslušným orgánům či finančním institucím a týkající se uplatňování unijního práva v oblastech, na které se nevztahují regulační nebo prováděcí technické normy<sup>43</sup>. Tato pravomoc se výslovně uplatní na systémy pojištění vkladů<sup>44</sup>;

40 – „Orgán pro bankovníctví jedná v rámci pravomocí, které mu byly svěřeny tímto nařízením, a v rozsahu působnosti [...] směrnice 94/19/ES [...], pokud se tyto akty použijí na úvěrové a finanční instituce a příslušné orgány vykonávající nad nimi dohled, včetně všech směrnic, nařízení a rozhodnutí vycházejících z uvedených aktů, a v rozsahu působnosti dalších právně závazných aktů Unie, které stanoví úkoly orgánu pro bankovníctví.“

41 – Viz čl. 4 bod 2 podbod iii) nařízení č. 1093/2010, jehož znění cituji v bodě 104 tohoto stanoviska.

42 – Článek 26 odst. 3 nařízení č. 1093/2010.

43 – Bod 26 odůvodnění a čl. 16 odst. 1 nařízení č. 1093/2010.

44 – Článek 26 odst. 2 nařízení č. 1093/2010 stanoví, že „[č]lánek 16 o pravomocích orgánu pro bankovníctví, pokud jde o přijímání obecných pokynů a doporučení, se použije na systémy pojištění vkladů“.

– reagovat v rámci oblastí svých pravomocí na případná porušení unijního práva<sup>45</sup>, jestliže jej vnitrostátní orgán neuplatňuje nebo jej uplatňuje nesprávně<sup>46</sup>.

76. Doporučení EBA nejsou právně závazná. Jak naznačuje jejich označení, neobsahují příkaz, nýbrž pouhou výzvu k jednání. Spadají do kategorie stanovené v čl. 288 pátém pododstavci SFEU<sup>47</sup>.

77. Podle čl. 16 odst. 3 prvního pododstavce nařízení č. 1093/2010 mají ovšem příslušné orgány a finanční instituce vynaložit *veškeré úsilí*, aby se těmito doporučeními řídily.

78. Takto pojatá doporučení tedy mají určitý, byť nezávazný právní účinek, protože příslušné vnitrostátní orgány musí do dvou měsíců potvrdit, zda se těmito doporučením řídí, hodlají řídit, nebo nehodlají řídit. V posledně uvedeném případě předloží orgánu pro bankovníctví důvody, ze kterých vycházejí (čl. 16 odst. 3 druhý pododstavec nařízení č. 1093/2010), a EBA zveřejní informaci o odmítnutí řídit se doporučeními i předložené důvody<sup>48</sup>.

79. Doporučení EBA vydaná na základě čl. 17 odst. 3 nařízení č. 1093/2010 vykazují odlišnosti od doporučení vydaných na základě článku 16:

- doporučení vydaná na základě článku 16 jsou obecné povahy a od orgánu, kterému jsou určena, vyžadují vysvětlení důvodů, proč se jimi neřídí („comply or explain“)<sup>49</sup>;
- doporučení podle čl. 17 odst. 3 jsou naproti tomu individuální povahy, což je přibližuje (ovšem neklade na roveň) rozhodnutím, a pro vypořádání se s následky jejich nesplnění byl vytvořen postup *ad hoc*.

80. Vnitrostátní orgán, kterému jsou doporučení podle čl. 17 odst. 3 určena, se v případě, že se jimi řídit nebude<sup>50</sup>, vystavuje riziku, že proti němu bude zahájeno řízení pro nesplnění povinnosti, ke kterému se ještě vrátím. Tato doporučení tak svým způsobem jsou (nebo se mohou stát) první fází takového řízení<sup>51</sup>, které EBA s podporou Komise povede.

81. Doporučení podle čl. 17 odst. 3 navíc mohou být dotčenými subjekty napadena před odvolacím senátem evropských orgánů dohledu na základě článku 60 nařízení č. 1093/2010.

82. Skutečnost, že doporučení EBA podle čl. 17 odst. 3 nařízení č. 1093/2010 nejsou konečná a nemají závazné právní účinky, má dopad na možnost se jich dovolávat a na jejich soudní přezkoumatelnost. Konkrétně znemožňuje přímý přezkum jejich legality žalobou na neplatnost podle článku 263 SFEU.

45 – Účel tohoto postupu je popsán v bodě 27 odůvodnění nařízení č. 1093/2010 takto: „Zajištění správného a úplného uplatňování práva Unie je základním předpokladem pro dosažení integrity, průhlednosti, účinnosti a řádného fungování finančních trhů, stability finančního systému a neutrálních podmínek pro hospodářskou soutěž mezi finančními institucemi Unie. Měl by být tedy vytvořen mechanismus, na jehož základě by orgán pro bankovníctví řešil případy neuplatňování nebo nesprávného uplatňování práva Unie, které lze považovat za jeho porušení. Tento mechanismus by se měl uplatňovat v oblastech, ve kterých právní předpisy Unie stanovují jednoznačné a nepodmíněné povinnosti.“

46 – Článek 17 odst. 1 nařízení č. 1093/2010.

47 – Podle Soudního dvora „[č]lánek 288 SFEU tím, že zavedl doporučení jako zvláštní kategorii unijních aktů a výslovně stanovil, že ‚nejsou závazná‘, měl za cíl svědčit orgánům oprávněným k jejich přijetí pravomoc podněcovat a přesvědčovat, která se liší od pravomoci přijímat akty závazné povahy“ (rozsudek ze dne 20. února 2018, *Belgie v. Komise*, C-16/16 P, EU:C:2018:79, bod 26).

48 – Článek 16 odst. 3 třetí pododstavec nařízení č. 1093/2010. Ve čtvrtém pododstavci téhož ustanovení se dodává, že „[p]okud je to stanoveno v obecných pokynech či doporučení, musí finanční instituce jasným a podrobným způsobem podávat zprávu o tom, zda se těmito obecnými pokyny nebo doporučeními řídí“.

49 – K povaze a působnosti aktů tohoto typu viz obdobně *Vabres, R.*, „La portée des recommandations de l’Autorité européenne des marchés financiers“, in *L’Europe bancaire, financière et monétaire. Liber amicorum Blanche Soussi*, RD édition, Paříž, 2016, s. 95 až 104.

50 – Vnitrostátní orgán, kterému je doporučení určeno, musí do deseti pracovních dnů od jeho obdržení informovat EBA o opatřeních, která přijal nebo která hodlá přijmout pro zajištění souladu s unijním právem.

51 – Jsou jistým způsobem podobné výzvě dopisem Komise v řízeních podle článku 258 SFEU.

83. Judikatura Soudního dvora totiž připouští žaloby na neplatnost jen proti závazným právním aktům<sup>52</sup> v závislosti na jejich skutečném obsahu, na souvislostech jejich přijetí a na pravomocech orgánu, jenž je jejich autorem<sup>53</sup>.

84. Doporučení EBA se nicméně lze dovolávat ve sporech před vnitrostátními soudy, v jejichž rámci je třeba vyložit závazné unijní předpisy, se kterými souvisejí<sup>54</sup>.

85. Než rozeberu toto hledisko, považuji za potřebné popsat postup upravený v čl. 17 odst. 1 až 8 nařízení č. 1093/2010<sup>55</sup> k tomu, aby se doporučení EBA – v součinnosti s Komisí – přeměnila v závazná rozhodnutí.

86. EBA poté, co odhalí údajné nesprávné či nedostatečné plnění povinností vyplývajících z unijního práva ze strany vnitrostátního orgánu, zašle tomuto orgánu doporučení, ve kterém sdělí, jaká opatření má přijmout.

87. Nevyhoví-li příslušný vnitrostátní orgán tomuto doporučení a nadále neplní své povinnosti, může zasáhnout Komise. Činí tak vydáním formálního stanoviska, kterým bude po daném orgánu požadovat, aby přijal opatření nezbytná pro dosažení souladu s unijním právem.

88. V závěrečné fázi postupu může EBA přijmout individuální rozhodnutí určené finanční instituci, v němž bude po této instituci vyžadovat přijetí opatření nezbytných ke splnění jejích povinností podle unijního práva, včetně případného ukončení konkrétního jednání, jde-li o předpisy, které se na tuto instituci přímo vztahují<sup>56</sup>.

89. Rozhodnutí EBA v této poslední fázi musí být v souladu s formálním stanoviskem vydaným Komisí a mají přednost před veškerými předchozími rozhodnutími v téže záležitosti. Jde tedy o právní akty, které jsou závazné pro finanční instituce, jimž jsou určeny, i pro příslušné vnitrostátní orgány, pro které je závazné formální stanovisko Komise<sup>57</sup>.

## **2. Doporučení EBA/2014/02 před vnitrostátním soudem**

90. Předkládající soud si klade otázku, zda se vkladatel (v projednávané věci BT) může ve sporu proti BNB dovolávat doporučení EBA/2014/02.

52 – „Napadnutelnými akty“ ve smyslu článku 263 SFEU jsou akty přijaté orgány v jakékoliv formě, jejichž účelem je vyvolat závazné právní účinky (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 31. března 1971, Komise v. Rada, zvaný „AETR“, 22/70, EU:C:1971:32, body 39 a 42; ze dne 25. října 2017, Rumunsko v. Komise, C-599/15 P, EU:C:2017:801, bod 47, a ze dne 20. února 2018, Belgie v. Komise, C-16/16 P, EU:C:2018:79, bod 31).

53 – „Za účelem určení, zda napadený akt vyvolává takové [závazné] účinky, je třeba vycházet z jeho podstaty (rozsudek ze dne 22. června 2000, Nizozemsko v. Komise, C-147/96, EU:C:2000:335, bod 27 a citovaná judikatura). Tyto účinky se musí posuzovat podle takových objektivních kritérií, jako je obsah tohoto aktu, případně s přihlédnutím k souvislostem přijetí tohoto aktu, jakož i pravomocem orgánu, jenž je jeho autorem (rozsudek ze dne 13. února 2014, Maďarsko v. Komise, C-31/13 P, EU:C:2014:70, bod 55 a citovaná judikatura)“ (rozsudek ze dne 25. října 2017, Slovensko v. Komise, C-593/15 P a C-594/15 P, EU:C:2017:800, bod 47).

54 – Rozsudky ze dne 13. prosince 1989, Grimaldi (C-322/88, EU:C:1989:646, bod 8); ze dne 13. června 2017, Florescu a další (C-258/14, EU:C:2017:448, bod 30), a ze dne 20. února 2018, Belgie v. Komise (C-16/16 P, EU:C:2018:79, bod 44).

55 – Úprava tohoto postupu byla doplněna přijetím Decision EBA/DC/2014/100, 14 July 2014, adopting Rules of Procedure for Investigation of Breach of Union Law, k dispozici na [https://eba.europa.eu/sites/default/documents/files/documents/10180/15718/22650774-off2-42e7-bfca-b163fc2c95ae/EBA%20DC%20100%20\(Decision%20on%20Rules%20of%20Procedure%20for%20Investigation%20of%20Breach%20of%20Union%20Law\).pdf](https://eba.europa.eu/sites/default/documents/files/documents/10180/15718/22650774-off2-42e7-bfca-b163fc2c95ae/EBA%20DC%20100%20(Decision%20on%20Rules%20of%20Procedure%20for%20Investigation%20of%20Breach%20of%20Union%20Law).pdf), nahrazeného Decision EBA/DC/2016/174, 23 December 2016, adopting Rules of Procedure for Investigation of Breach of Union Law, k dispozici na <https://eba.europa.eu/sites/default/documents/files/documents/10180/1712606/404eb483-e1ec-4b56-9e31-e5988138455d/EBA%20DC%20174%20%28Decision%20on%20adopting%20Rules%20of%20Procedures%20for%20Investigation%20of%20Breach%20of%20Union%20Law%29.pdf>.

56 – Podle bodu 29 odůvodnění nařízení č. 1093/2010 by „[t]oto oprávnění [...] mělo být omezeno na výjimečné situace, kdy příslušný orgán nedodrží jemu určené formální stanovisko a kdy se právo Unie přímo vztahuje na finanční instituce prostřednictvím současných nebo budoucích nařízení Unie“.

57 – Článek 17 odst. 7 nařízení č. 1093/2010.



91. Doporučení EBA/2014/02, přijaté na základě čl. 17 odst. 3 nařízení č. 1093/2010, bylo určeno, jak jsem již zmínil, BNB a Fondu, jimž bylo jeho prostřednictvím sděleno, co je třeba učinit pro dosažení souladu se směrnicí 94/19 a pro ukončení porušování jejího čl. 1 bodu 3 podbodu i).

92. Ještě než bylo vydáno doporučení EBA/2014/02, podala Komise proti Bulharsku žalobu pro nesplnění povinnosti (článek 258 SFEU) a zaslala tomuto členskému státu výzvu (1. srpna 2014), nicméně v zahájeném řízení pro nesplnění povinnosti později nepokračovala<sup>58</sup>.

93. Po doporučení EBA/2014/02 tedy nebylo vydáno formální stanovisko Komise, takže ani EBA nevydala žádné rozhodnutí podle čl. 17 odst. 6 nařízení č. 1093/2010<sup>59</sup>.

94. Předkládající soud pochybuje o slučitelnosti doporučení EBA/2014/02 s unijním právem (směrnicí 94/19 a nařízením č. 1093/2010). Pro účely odpovědi na tyto pochybnosti se budu zabývat možnostmi se před vnitrostátními soudy dovolávat doporučení EBA obecně i doporučení sporného v projednávané věci.

#### **a) Dovolatelnost obecně a předběžná otázka týkající se platnosti**

95. Podle ustálené judikatury Soudního dvora platí, že „i když doporučení nemají závaznou povahu, vnitrostátní soudy mají povinnost na ně brát zřetel při rozhodování sporů, které jim byly předloženy, zejména pokud tato objasňují výklad vnitrostátních právních předpisů přijatých za účelem jejich provedení nebo pokud je jejich cílem doplnit závazné unijní předpisy“<sup>60</sup>.

96. Ztotožňuji se s generálním advokátem M. Bobkem<sup>61</sup> v názoru, že povinnost vnitrostátních soudů „zohlednit“ doporučení při rozhodování sporů, ve kterých uplatňují s nimi související závazné unijní právo, nesplyvá s povinností „konformního výkladu“ ve smyslu judikatury vycházející z rozsudku von Colson a Kamann<sup>62</sup>.

97. Mají-li vnitrostátní soudy brát při uplatňování závazného unijního práva v členských státech zřetel na doporučení (včetně doporučení vydaných EBA), pak přirozeně mohou Soudnímu dvoru předkládat žádosti o výklad jejich obsahu<sup>63</sup>. Mohou se ale na něj obracet, aby zpochybnily jejich platnost?

98. *Prima face* by bylo možné mít za to, že vzhledem k nemožnosti provádět *přímý* přezkum legality doporučení prostřednictvím žaloby na neplatnost, nebude možný ani *nepřímý* přezkum jejich legality prostřednictvím žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce týkající se platnosti. Mělo by smysl rušit akt, který nevyvolává právně závazné účinky?

58 – Viz výše poznámky 10 a 27.

59 – Jak uvádí Komise, nebylo možné jej přijmout, protože KTB nemohla napravit porušení unijního práva ze strany BNB, která nekonstatovala nedisponibilitu vkladů podle čl. 1 bodu 3 podbodu i) směrnice 94/19.

60 – Rozsudek ze dne 15. září 2016, Koninklijke KPN a další (C-28/15, EU:C:2016:692, bod 41).

61 – Stanovisko ze dne 12. prosince 2017, *Belgie v. Komise* (C-16/16 P, EU:C:2017:959), body 99 až 102.

62 – Rozsudek ze dne 10. dubna 1984 (14/83, EU:C:1984:153).

63 – „Podle ustálené judikatury skutečnost, že akt práva Společenství nemá závazné účinky, nebrání Soudnímu dvoru, aby rozhodl o jeho výkladu v řízení o předběžné otázce podle článku 177“ (rozsudky ze dne 13. prosince 1989, *Grimaldi*, C-322/88, EU:C:1989:646, bod 9, a ze dne 21. ledna 1993, *Deutsche Shell*, C-188/91, EU:C:1993:24, bod 18 a citovaná judikatura).

99. Pokud je mi známo, Soudní dvůr v tomto ohledu doposud<sup>64</sup> nezaujal kategorický právní názor. V rozsudku Grimaldi podle všeho implicitně připustil možnost podávat předběžné otázky týkající se platnosti doporučení<sup>65</sup> a generální advokát M. Bobek ji připouští explicitně<sup>66</sup>.

100. Můj názor je takový, že nejlogičtější by bylo připustit možnost předkládat žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce týkající se platnosti doporučení, je-li východiskem povinnost vnitrostátního soudu zohlednit je při výkladu závazného pravidla unijního práva. Nebylo by racionální požadovat, aby tento vnitrostátní soud bral pro účely výkladu zřetel na doporučení, o jehož platnosti pochybuje právě z důvodu, že jej považuje za neslučitelné s unijním právem, o čemž mu ovšem nepřísluší rozhodovat<sup>67</sup>.

101. Doporučení EBA vydané na základě čl. 17 odst. 3 nařízení č. 1093/2010 je, jak jsem již uvedl, jedním z podkladů, které musí příslušný soud při rozhodování ve sporu zvažovat. Připomínám, že v něm jde o vyjasnění otázky, zda je porušení unijní právní úpravy dostatečně závažné, a tedy zda splňuje jednu ze tří podmínek vzniku odpovědnost členského státu za nesplnění povinností vyplývajících z unijního práva<sup>68</sup>.

102. Vnitrostátní soud může při rozhodování sporu zohlednit doporučení EBA jen tehdy, když je jeho obsah v souladu s normami unijního práva, jejichž uplatnění může usnadnit. Jestliže má vnitrostátní soud, stejně jako v projednávané věci, za to, že tomu tak není, je oprávněn předložit žádost o rozhodnutí o předběžné otázce Soudnímu dvoru, který jediný má pravomoc konstatovat takovou neslučitelnost.

#### ***b) Pochybnosti předkládajícího soudu týkající se doporučení EBA/2014/02***

103. Předkládající soud má pochybnosti o slučitelnosti doporučení EBA/2014/02 s unijním právem, protože a) je určeno vnitrostátnímu orgánu (BNB), který není příslušný ke konstatování nedisponibility vkladů ve vztahu k bance KTB, a není určeno finančním institucím, a b) by mohlo být v rozporu s bodem 27 odůvodnění nařízení č. 1093/2010, protože čl. 1 bod 3 podbod i) směrnice 94/19 nestanoví přesné a bezpodmínečné povinnosti.

##### *1) Vnitrostátní orgán příslušný ke konstatování nedisponibility vkladů*

104. Článek 4 bod 2 podbod iii) nařízení č. 1093/2010 stanoví, že „příslušnými orgány“ jsou, „pokud jde o systémy pojištění vkladů, orgány, které spravují tyto systémy podle směrnice 94/19/ES, nebo pokud je činnost takového systému řízena soukromou společností, veřejný orgán vykonávající dohled nad těmito systémy podle uvedené směrnice“.

105. Mezi tyto orgány může vedle systému pojištění vkladů spadat i orgán s pravomocí konstatovat nedisponibilitu vkladů, jímž je v mnoha členských státech národní centrální banka<sup>69</sup>.

64 – Před Soudním dvorem probíhá řízení ve věci C-911/19, FBF, ve které se jej Conseil d'État (Státní rada, Francie) táže na možnost podat žalobu na neplatnost a předložit žádost o rozhodnutí o předběžné otázce týkající se platnosti v souvislosti s obecnými pokyny EBA/GL/2015/18, ze dne 22. března 2016, k systémům dohledu nad produkty a správou a řízením pro retailové bankovní produkty. Článek 16 nařízení č. 1093/2010 přistupuje k obecným pokynům a k doporučením EBA stejným způsobem.

65 – „[...] na rozdíl od článku 173 Smlouvy o EHS, jenž vylučuje akty, které mají právní povahu doporučení, z přezkumu Soudním dvorem, článek 177 uděluje Soudnímu dvoru pravomoc *bez výjimky rozhodovat* o předběžných otázkách týkajících se *platnosti* a výkladu *aktů přijatých* orgány Společenství“ [rozsudek ze dne 13. prosince 1989, Grimaldi (C-322/88, EU:C:1989:646), bod 8; kurzivou zvýraznil autor stanoviska].

66 – Stanovisko ze dne 12. prosince 2017, Belgie v. Komise (C-16/16 P, EU:C:2017:959, bod 108).

67 – Rozsudek ze dne 22. října 1987, Foto-Frost (314/85, EU:C:1987:452)

68 – Rozsudky ze dne 28. července 2016, Tomášová (C-432/15, EU:C:2016:602, bod 60 a citovaná judikatura).

69 – Viz dokument EBA, *Report on the Guarantee Schemes Payouts*, 2019, s. 16 a 17.

106. Článek 1 bod 3 podbod i) směrnice 94/19 „ponechává členským státům prostor pro uvážení při určování orgánu příslušného ke konstatování nedisponibility vkladů“<sup>70</sup>.

107. Ve věci Kantarev vycházel předkládající soud i Soudní dvůr z toho, že BNB byla orgánem příslušným pro konstatování nedisponibility vkladů podle čl. 1 bodu 3 podbodu i) směrnice 94/19<sup>71</sup>. V projednávané věci se naopak předkládající soud podle všeho ztotožňuje s argumenty BNB v opačném smyslu<sup>72</sup>.

108. Od 25. března 2014, kdy vstoupila v účinnost změna zákona za kreditní instituce<sup>73</sup>, je podle jeho čl. 1 odst. 2 bodu 1 BNB příslušným orgánem v Bulharské republice k vykonávání dohledu nad bankami ve smyslu čl. 4 odst. 1 bodu 40 nařízení (EU) č. 575/2013<sup>74</sup>.

109. Nový zákon o pojištění bankovních vkladů (zákon za garantirane na vlogovete v bankite) z roku 2015 provádí do bulharského práva směrnici 2014/49, která za orgán příslušný pro konstatování nedisponibility vkladů označuje orgán vykonávající obezřetnostní dohled podle nařízení č. 575/2013<sup>75</sup>. Od 14. srpna 2015 tedy není pochyb o tom, že v Bulharsku je orgánem příslušným pro konstatování nedisponibility vkladů BNB.

110. Podle Komise měl orgán dohledu pravomoc konstatovat nedisponibilitu vkladů i před 14. srpnem 2015.

111. Já se ovšem domnívám, že až do přijetí směrnice 2014/49 neexistoval žádný unijní předpis, ze kterého by taková paralela vyplývala. V bodě 50 odůvodnění citované směrnice se uvádí, že „[v]zhledem k rozdílnosti správních postupů týkajících se systémů pojištění vkladů v jednotlivých členských státech by členské státy měly mít možnost rozhodnout, který orgán určí, že vklad je nedisponibilní“.

112. Za těchto okolností musí předkládající soud rozhodnout, zda podle bulharského práva účinného v okamžiku, kdy BNB podnikla kroky vůči KTB, byla BNB příslušným orgánem pro konstatování nedisponibility vkladů.

113. Nelze ztratit ze zřetele, že Soudní dvůr již v rozsudku Kantarev rozhodl, že nekonstatování nedisponibility vkladů u KTB bulharskými orgány představovalo dostatečně závažné porušení čl. 1 bodu 3 podbodu i) směrnice 94/19<sup>76</sup>.

## 2) Přímý účinek čl. 1 bodu 3 podbodu i) směrnice 94/19

114. Co se týče podmínky, podle které se doporučení EBA/2014/02 musí týkat *přímo se vztahujících* požadavků unijního práva (v této věci směrnice 94/19), ta je stanovena jen v čl. 17 odst. 6 nařízení č. 1093/2010 k tomu, aby EBA přijímala *rozhodnutí* určená finančním institucím a vyžadující splnění povinností uložených ustanoveními unijního práva.

70 – Rozsudek Kantarev, bod 99.

71 – Tamtéž, body 36, 88, 97, 100 a 106.

72 – Podle těchto argumentů nebyla BNB ke dni podrobení banky KTB zvláštnímu dohledu určena jako příslušný orgán ve smyslu čl. 4 bodu 2 podbodu iii) nařízení č. 1093/2010, a proto nebyla oprávněna konstatovat nedisponibilitu vkladů u finanční instituce podle směrnice 94/19.

73 – Zákon o úvěrových institucích (DV č. 59 ze dne 21. července 2006).

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

75 – Článek 2 bod 8 písm. a) a bod 17 směrnice 2014/49.

76 – Rozsudek Kantarev, body 115 a 117.

115. Poslední věta bodu 27 odůvodnění nařízení č. 1093/2010<sup>77</sup> odkazuje na tato konečná *rozhodnutí* EBA, ale nikoli na *doporučení*, která může přijímat v počáteční fázi postupu. Je logické, že tomu tak je tehdy, když jde o závazné rozhodnutí EBA, ale nikoli tehdy, když jde o doporučení bez právně závazných účinků.

116. V každém případě – jak jsem již uvedl – má čl. 1 bod 3 podbod i) směrnice 94/19 podle rozsudku Kantarev přímý účinek, takže jednotlivci se před předkládajícím soudem mohou dovolávat jak tohoto ustanovení, tak doporučení, které se k němu vztahuje<sup>78</sup>. Pochybnosti o tomto aspektu doporučení EBA/2014/02 jsou tedy neopodstatněné.

### **3. Dopad rozsudku Kantarev na doporučení EBA/2014/02**

117. Podle doporučení EBA/2014/02<sup>79</sup> BNB tím, že o nedisponibilitě vkladů nerozhodla do 5 dnů od okamžiku, kdy KTB přestala být schopná vyplácet splatné a vymahatelné vklady, nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z čl. 1 bodu 3 podbodu i) směrnice 94/19.

118. EBA měla za to, že rozhodnutí BNB podrobit banku KTB zvláštnímu dohledu a pozastavit plnění jejích závazků je rovnocenné konstatování nedisponibility vkladů ve smyslu čl. 1 bodu 3 podbodu i) směrnice 94/19.

119. Podle rozsudku Kantarev není takové srovnání přípustné. Soudní dvůr v uvedeném rozsudku naopak uvedl, že nedisponibilitu vkladů musí příslušný vnitrostátní orgán konstatovat výslovným aktem a nelze ji vyvodit z jiných aktů vnitrostátních orgánů (jako například z rozhodnutí BNB podrobit banku KTB zvláštnímu dohledu) ani předpokládat z takových okolností, jaké nastaly v uvedené věci<sup>80</sup>.

120. Předkládající soud proto nesmí při výkladu unijního práva zohlednit tuto část doporučení EBA/2014/02, protože ta je neslučitelná s čl. 1 bodem 3 podbodem i) směrnice 94/19.

## **V. Závěry**

121. S ohledem na výše uvedené navrhuji, aby Soudní dvůr odpověděl Administrativen sad Sofia-grad (městský správní soud v Sofii, Bulharsko) takto:

- „1) Článek 1 bod 3 podbod i) směrnice Evropského parlamentu a Rady 94/19/ES ze dne 30. května 1994 o systémech pojištění vkladů ve spojení s čl. 7 odst. 6 a článkem 10 této směrnice musí být vykládán v tom smyslu, že
- příslušný orgán nemůže pro účely konstatování nedisponibility vkladů zohlednit vklad, který podle příslušných zákonných a smluvních podmínek není splatný ani vymahatelný;
  - vklad, který podle příslušných zákonných a smluvních podmínek není splatný ani vymahatelný, musí být kvalifikován jako vklad, který lze vrátit, jakmile příslušný orgán konstatuje nedisponibilitu vkladů u finanční instituce;

<sup>77</sup> –

„Tento mechanismus by se měl uplatňovat v oblastech, ve kterých právní předpisy Unie stanovují jednoznačné a nepodmíněné povinnosti.“

<sup>78</sup> – Rozsudek Kantarev, body 100, 106 až 108 a 117.

<sup>79</sup> – Body 25 a 27 odůvodnění.

<sup>80</sup> – Rozsudek Kantarev, bod 78.

- vnitrostátní soud musí upustit od použití vnitrostátního ustanovení, které povinnost vyplatit náhradu za dosud nesplatné a nevymahatelné vklady, na něž se ovšem vztahuje prohlášení nedisponibility, podmiňuje předchozím odnětím licence finanční instituce, která vklady spravuje. Upustit musí rovněž od uplatnění ujednání, kterým je uvedené vnitrostátní ustanovení neslučitelné s unijním právem včleněno do smlouvy o bankovním vkladu.
- 2) Doporučení Evropského orgánu pro bankovníctví vydané na základě čl. 17 odst. 3 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1093/2010 ze dne 24. listopadu 2010 o zřízení Evropského orgánu dohledu (Evropského orgánu pro bankovníctví), o změně rozhodnutí č. 716/2009/ES a o zrušení rozhodnutí Komise 2009/78/ES je jedním z podkladů, které musí příslušný soud zvažovat při výkladu směrnice 94/19 a při rozhodování, zda je porušení unijní právní úpravy dostatečně závažné ve smyslu judikatury Soudního dvora.

Vnitrostátní soud může ovšem zohlednit takové doporučení jen tehdy, když je jeho obsah v souladu s normami unijního práva, jejichž uplatnění může usnadnit, přičemž v případě, že má uvedený soud pochybnost o jeho souladu s těmito normami, musí Soudnímu dvoru předložit žádost o rozhodnutí o předběžné otázce týkající se platnosti.

- 3) Doporučení EBA/REC/2014/02 ze dne 17. října 2014 Bulharské národní bance a Bulharskému fondu pojištění vkladů o opatřeních nezbytných pro splnění povinností vyplývajících ze směrnice 94/19 je v části, ve které staví rozhodnutí uvedené centrální banky o podrobení úvěrové instituce zvláštnímu dohledu a pozastavení plnění jejich závazků na roveň konstatování nedisponibility vkladů, v rozporu s čl. 1 bodem 3 podbodem i) této směrnice.“