



Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (velkého senátu)

17. prosince 2020 *

„Nesplnění povinnosti státem – Článek 343 SFEU – Výsady a imunity Evropské 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 – Zásada nedotknutelnosti archivů ECB – Zabavení dokumentů v prostorách Slovinské centrální banky – Dokumenty související s plněním úkolů ESCB a Eurosystemu – Článek 4 odst. 3 SEU – Zásada loajální spolupráce“

Ve věci C-316/19,

jejímž předmětem je žaloba pro nesplnění povinnosti na základě článku 258 SFEU, podaná dne 16. dubna 2019,

Evropská komise, zastoupená L. Flynnem a B. Rous Demiri, jako zmocněnci,

žalobkyně,

podporovaná

Evropskou centrální bankou (ECB), zastoupenou K. Kaiser, C. Zilioli, F. Malfrèrem a A. Šegou, jako zmocněnci, ve spolupráci s D. Sarmiento Ramírez-Escuderem, abogado,

vedlejší účastníci,

proti

Slovinské republice, zastoupené V. Klemenc, A. Grum, N. Pintar Gosenca a K. Rejec Longar, jako zmocněnkyněmi,

žalované,

SOUDNÍ DVŮR (velký senát),

ve složení K. Lenaerts, předseda, R. Silva de Lapuerta, místopředsedkyně, J.-C. Bonichot, A. Arabadžev, A. Prechal, L. Bay Larsen, N. Piçarra a A. Kumin, předsedové senátů, T. von Danwitz, C. Toader, M. Safjan, D. Šváby, P. G. Xuereb (zpravodaj), L. S. Rossi a I. Jarukaitis, soudci,

generální advokátka: J. Kokott,

vedoucí soudní kanceláře: M. Longar, rada,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 22. června 2020,

* jednací jazyk: slovinština.

po vyslechnutí stanoviska generální advokátky na jednání konaném dne 3. září 2020,

vydává tento

Rozsudek

- 1 Svou žalobou se Evropská komise domáhá, aby Soudní dvůr určil, že Slovinská republika tím, že v prostorách Banka Slovenije (Slovinská centrální banka) jednostranně přistoupila k zabavení dokumentů souvisejících s plněním úkolů Evropského systému centrálních bank (ESCB) a Eurosystemu a že v dané záležitosti nespolupracovala loajálně s Evropskou centrální bankou (ECB), nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z článku 343 SFEU, z článku 39 Protokolu (č. 4) o statutu Evropského systému centrálních bank a Evropské centrální banky (Úř. věst. 2016, C 202, s. 230, dále jen „protokol o ESCB a ECB“), z článků 2, 18 a 22 Protokolu (č. 7) o výsadách a imunitách Evropské unie (Úř. věst. 2016, C 202, s. 266, dále jen „protokol o výsadách a imunitách“) a z čl. 4 odst. 3 SEU.

Právní rámec

Protokol o ESCB a ECB

- 2 Článek 1 protokolu o ESCB a ECB stanoví:

„V souladu s čl. 282 odst. 1 [SFEU] tvoří [ECB] a národní centrální banky [ESCB]. ECB a národní centrální banky členských států, jejichž měnou je euro, tvoří Eurosystem.“

ESCB a ECB plní své úkoly a vyvíjejí svou činnost v souladu s ustanoveními Smluv a tohoto statutu.“

- 3 Článek 8 tohoto protokolu stanoví:

„ESCB je řízen rozhodovacími orgány ECB.“

- 4 Článek 9.2 tohoto protokolu stanoví:

„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.“

- 5 Článek 9.3 tohoto protokolu stanoví:

„Podle čl. 129 odst. 1 [SFEU] jsou rozhodovacími orgány ECB Rada guvernérů a Výkonná rada.“

- 6 Článek 10.1 protokolu o ESCB a ECB stanoví:

„Podle čl. 283 odst. 1 [SFEU] se Rada guvernérů skládá z členů Výkonné rady a z guvernérů národních centrálních bank členských států, jejichž měnou je euro.“

- 7 Článek 14.3 tohoto protokolu stanoví:

„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 tohoto protokolu stanoví:

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

Protokol o výsadách a imunitách

9 Preambule protokolu o výsadách a imunitách zní:

„Berouce v úvahu, že podle článku 343 [SFEU] a článku 191 [AE] požívají Evropská unie a [Evropské společenství pro atomovou energii] na území členských států imunit a výsad nezbytných pro plnění svého poslání.“

10 Článek 1 tohoto protokolu 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.“

11 Článek 2 tohoto protokolu stanoví:

„Archivy Unie jsou nedotknutelné.“

12 Článek 18 tohoto protokolu stanoví:

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

13 Článek 22 první pododstavec protokolu o výsadách a imunitách stanoví:

„Tento protokol se rovněž vztahuje na [ECB], na členy jejích orgánů a na její zaměstnance, aniž jsou dotčena ustanovení [protokolu o ESCB a ECB].“

Skutečnosti předcházející sporu

14 Od února 2015 probíhala komunikace mezi Slovinskou centrální bankou a slovinskými orgány činnými v trestním řízení (dále jen „slovinské orgány“) ve věci vyšetřování vedeného těmito orgány, které se týkalo určitých pracovníků této centrální banky, včetně jejího tehdejšího guvernéra (dále jen „guvernér“), podezřelých ze zneužití pravomocí a úředních funkcí v rámci restrukturalizace jistě slovinské banky v roce 2013. V rámci této komunikace předala Slovinská centrální banka slovinským orgánům na jejich žádost určité informace a dokumenty, které nesouvisely s plněním úkolů ESCB a Eurosystemu. Slovinské orgány měly nicméně za to, že Slovinská centrální banka neposkytla všechny požadované informace a dokumenty.

15 Na základě dvou usnesení Okrožno sodišče v Ljubljani (krajský soud v Lublani, Slovinsko) ze dne 30. června a 6. července 2016 provedly slovinské orgány dne 6. července 2016 v rámci výše uvedeného vyšetřování prohlídku a zabavily dokumenty v prostorách Slovinské centrální banky.

16 Přestože Slovinská centrální banka tvrdila, že se tato opatření týkají „archivů ECB“ chráněných protokolem o výsadách a imunitách, k nimž neměly mít slovinské orgány přístup bez výslovného souhlasu ECB, tyto orgány v prohlídce prostor a v zabavování dokumentů pokračovaly, aniž přizvaly ECB.

- 17 Kromě dokumentů na fyzických nosičích zabavily slovinské orgány mimo jiné elektronické dokumenty ze serveru Slovinské centrální banky a osobní počítače podezřelých osob. Dokumenty zabavené guvernérovi zahrnovaly veškerou komunikaci proběhlou prostřednictvím jeho e-mailového účtu, veškeré elektronické dokumenty, které se nacházely na jeho pracovišti a v jeho notebooku a týkaly se období let 2012 až 2014, a to bez ohledu na jejich obsah, a dokumenty týkající se téhož období, které se nacházely v kanceláři guvernéra. Slovinské orgány rovněž zabavily veškeré elektronické dokumenty uložené na serveru Slovinské centrální banky, které pokrývaly toto období a týkaly se guvernéra.
- 18 Téhož dne si prezident ECB v dopise adresovaném slovinským orgánům formálně stěžoval na zabavení dokumentů těmito orgány, přičemž se dovolával zásady nedotknutelnosti archivů ECB. Stěžoval si zejména na skutečnost, že tyto orgány nepodnikly žádné kroky k nalezení řešení, které by zajistilo rovnováhu mezi jimi vedeným vyšetřováním a zásadou nedotknutelnosti archivů ECB.
- 19 V rámci následné komunikace mezi ECB a slovinskými orgány tyto orgány informovaly dne 7. července 2016 ECB, že případné námitky týkající se výsad a imunit ECB budou posouzeny až po obdržení zabavených dokumentů.
- 20 Dne 26. července 2016 navrhla ECB slovinským orgánům, aby se dohodly na metodologii pro identifikaci zabavených dokumentů patřících k jejím archivům, což by umožnilo vyloučit tyto dokumenty z bezprostředního posouzení během vyšetřování a umožnilo ECB určit, zda mají být zabaveny ochrany.
- 21 Dne 27. července 2016 informoval státní zástupce pověřený danou věcí (dále jen „státní zástupce“) ECB, že tento návrh podle jeho názoru představuje zásah do vyšetřování. Přistoupil však na to, aby byly obavy ECB nadále analyzovány, a prohlásil, že je připraven setkat se se zástupci ECB na konci srpna 2016.
- 22 Dne 5. srpna 2016 podala ECB proti dvěma usnesením Okrožno sodišče v Ljubljani (krajský soud v Lublani) uvedeným v bodě 15 tohoto rozsudku odvolání k Upravno sodišče (správní soud, Slovinsko), které bylo zamítnuto rozhodnutím ze dne 9. srpna 2016. Dovolání ECB proti tomuto rozhodnutí zamítl dne 11. října 2016 Vrhovno sodišče (Nejvyšší soud, Slovinsko).
- 23 Dne 16. srpna 2016 státní zástupce informoval ECB, že se rozhodl odložit konání plánované schůzky se zástupci ECB, přičemž uvedl, že dal slovinské policii pokyn, aby neprováděla prověřování zabavených dokumentů, dokud nebude z jeho strany přijato konečné stanovisko k otázce spolupráce s ECB.
- 24 Dne 27. října 2016 státní zástupce oznámil ECB, že vyšetřovatelé začnou se zajišťováním zabavených elektronických údajů podle Zakon o kazenskem postopku (trestní řád) počínaje 17. listopadem 2016 a že zástupce ECB je zván k účasti na tomto zajišťovacím postupu, který zahrnuje vytvoření kopií těchto údajů. Dne 11. listopadu 2016 zástupce ECB toto pozvání přijal.
- 25 Vzhledem k tomu, že zajišťovací postup byl plánován na dobu mezi 17. listopadem a 24. prosincem 2016 a schůzka ECB se státním zástupcem byla stanovena na 18. listopadu 2016, podala ECB dne 16. listopadu 2016 k Okrožno sodišče v Ljubljani (krajský soud v Lublani) návrh na nařízení předběžného opatření spočívajícího v odložení tohoto postupu zajišťování zabavených elektronických dokumentů.
- 26 Usnesením ze dne 17. listopadu 2016 Okrožno sodišče v Ljubljani (krajský soud v Lublani) tento návrh zamítl. Podle tohoto soudu se v případě údajů a dokumentů zabavených slovinskými orgány nejedná o „archivy ECB“ chráněné protokolem o výsadách a imunitách.
- 27 Postup zajišťování elektronických údajů zabavených slovinskými orgány proběhl v době mezi 17. listopadem a 15. prosincem 2016. Zástupce ECB, který byl při tomto postupu přítomen, výslovně namítl porušení „archivů ECB“.

- 28 Dne 17. ledna 2017 napadla ECB usnesení uvedené v bodě 26 tohoto rozsudku ústavní stížností s odvoláním na základní procesní práva stanovená v Ústavě Republiky Slovenije (Ústava Slovenské republiky), zejména právo na zákonného soudce. V rámci této ústavní stížnosti ECB zdůraznila, že podle ní měla být Soudnímu dvoru podána žádost o rozhodnutí o předběžné otázce za účelem výkladu článku 2 protokolu o výsadách a imunitách. Dne 19. dubna 2018 Ustavno sodišče (Ústavní soud, Slovinsko) tuto ústavní stížnost zamítl s odůvodněním, že ECB nesvědčí základní procesní práva, kterých se dovolává.
- 29 E-mailem ze dne 15. května 2017 státní zástupce informoval zástupce ECB o tom, že slovinská policie nyní prověřuje zabavené dokumenty a že jí dal pokyn, aby ze spisu vyňala všechny dokumenty, které oficiálně a formálně vydala ECB, a dále všechny e-maily, které ECB zaslala jako odesílatel a které Slovinská centrální banka obdržela jako adresát. Státní zástupce navrhl ECB, aby tyto dokumenty prostudovala, s výhradou souhlasu Slovinské centrální banky, aby se mohla vyjádřit k tomu, zda v důsledku použití uvedených dokumentů pro účely vyšetřování a trestního řízení případně dojde k narušení jejích úkolů a funkcí. Zdůraznil, že by v případě takového narušení vyžadoval, aby byla věc projednána s vyloučením veřejnosti nebo aby bylo nařízeno, že meritorní přezkum věci zůstane důvěrný. Státní zástupce na závěr prohlásil, že je otevřen návrhům a podnětům ECB, s výjimkou jakýchkoli žádostí směřujících k tomu, aby bylo vyšetřování zakázáno nebo aby byly zabavené dokumenty vráceny.
- 30 Ve své odpovědi ze dne 29. května 2017 ECB navrhla setkání obou stran, aby si mohly důkladněji pohovořit o vzájemné spolupráci s cílem zaručit nedotknutelnost jejích archivů.
- 31 Na setkání se státním zástupcem dne 12. června 2017 ECB zdůraznila, že podle jejího názoru zahrnují její archivy zaprvé dokumenty, které sama vypracovala při plnění svých úkolů, zadruhé komunikaci mezi ní a národními centrálními bankami, která je nezbytná k plnění úkolů ESCB nebo Eurosystemu, a zatřetí dokumenty vypracované těmito centrálními bankami a určené k plnění úkolů ESCB nebo Eurosystemu. ECB rovněž uvedla, že před tím, než mohou být takové dokumenty použity v rámci trestního řízení vedeného vnitrostátními orgány, musí tyto dokumenty zbavit jejich ochrany. ECB nicméně uvedla, že se zbavení ochrany nebrání, pokud by to bylo v zájmu řízení vedeného vnitrostátními orgány a nebylo v rozporu s jejími vlastními zájmy chráněnými protokolem o výsadách a imunitách.
- 32 Státní zástupce a ECB se sice nedohodli na výkladu pojmu „archivy ECB“ ani na obsahu povinnosti loajální spolupráce, shodli se však na dalším jednání o budoucí spolupráci a na tom, že ECB musí v následující fázi vypracovat návrh kritérií pro identifikaci dokumentů, na které se podle ní tento pojem vztahuje.
- 33 Dne 13. února 2018 předala ECB státnímu zástupci svůj návrh na identifikaci dokumentů, které jsou součástí archivů ECB. V tomto ohledu uvedla, že je třeba nejprve identifikovat dokumenty pocházející od ní samotné a dokumenty, které zaslala Slovinské centrální bance nebo jejím pracovníkům, a následně dokumenty, které Slovinská centrální banka vypracovala v rámci plnění úkolů ESCB nebo Eurosystemu. ECB dále navrhla, aby slovinská policie vrátila Slovinské centrální bance veškeré dokumenty, které nepovažuje za relevantní pro vyšetřování.
- 34 Během schůzky, která se konala dne 13. června 2018, státní zástupce informoval ECB, že slovinská policie ukončila prověřování zabavených dokumentů a že na podzim od slovinské policie očekává zprávu obsahující konečné závěry. I když potvrdil, že přetrvávají rozdíly ve výkladu pojmu „archivy ECB“, poznamenal, že všechny dokumenty, které nejsou pro vyšetřování relevantní, budou zničeny nebo předány osobě, již byly zabaveny. Rovněž prohlásil, že ECB bude mít možnost prostudovat všechny dokumenty splňující kritéria, která navrhl ve svém e-mailu ze dne 15. května 2017 uvedeném v bodě 29 tohoto rozsudku, jakmile slovinská policie vypracuje závěrečnou zprávu. Aby se však zamezilo vměšování ECB do probíhajících řízení, nebudou jí dokumenty použité pro tuto závěrečnou zprávu poskytnuty, dokud je slovinská policie nepředá státnímu zastupitelství.

Postup před zahájením soudního řízení a řízení před Soudním dvorem

- 35 Dne 9. prosince 2016 zaslala Komise Slovinské republice v rámci řízení „EU Pilot“ dopis, v němž vyjádřila pochybnosti o správném uplatnění článků 2 a 22 protokolu o výsadách a imunitách v souvislosti se zabavením dokumentů v prostorách Slovinské centrální banky dne 6. července 2016. Slovinská republika na tento dopis odpověděla dopisem ze dne 23. ledna 2017.
- 36 Ve výzvě dopisem zasláné dne 28. dubna 2017 Slovinské republice Komise zdůraznila, že Slovinská republika tím, že provedla prohlídku a zabavila dokumenty v prostorách Slovinské centrální banky, nesplnila svou povinnost dodržet zásadu nedotknutelnosti archivů ECB v rozporu s článkem 343 SFEU, článkem 39 protokolu o ESCB a ECB a články 2 a 22 protokolu o výsadách a imunitách. Informovala rovněž Slovinskou republiku o tom, že slovinské orgány podle ní v této otázce nevedly s ECB konstruktivní diskusi v rozporu s tím, co požaduje zásada loajální spolupráce zakotvená v čl. 4 odst. 3 SEU a v článku 18 protokolu o výsadách a imunitách.
- 37 Slovinská republika na tuto výzvu dopisem odpověděla dopisem ze dne 21. června 2017, ve kterém zdůraznila, že zabavené dokumenty nemohou spadat pod pojem „archivy ECB“ ve smyslu protokolu o výsadách a imunitách.
- 38 Vzhledem k tomu, že Komise považovala odpověď Slovinské republiky za neuspokojivou, vydala dne 20. července 2018 odůvodněné stanovisko, ve kterém vyzvala Slovinskou republiku k přijetí opatření nezbytných k tomu, aby tomuto stanovisku vyhověla ve lhůtě dvou měsíců od jeho doručení.
- 39 Dne 11. září 2018 Slovinská republika ve své odpovědi na totéž odůvodněné stanovisko popřela, že by došlo k nesplnění povinnosti, které jí Komise vytýkala.
- 40 Za těchto podmínek se Komise rozhodla podat projednávanou žalobu.
- 41 Rozhodnutím předsedy Soudního dvora ze dne 23. července 2019 bylo ECB povoleno vedlejší účastenství na podporu návrhových žádání Komise.

K žalobě

K první výtce, vycházející z porušení zásady nedotknutelnosti archivů ECB

Argumentace účastnic řízení

- 42 Komise, kterou v tomto ohledu podporuje ECB, tvrdí, že Slovinská republika tím, že v prostorách Slovinské centrální banky jednostranně přistoupila k zabavení dokumentů souvisejících s plněním úkolů ESCB a Eurosystemu, porušila zásadu nedotknutelnosti archivů ECB, a nesplnila tak povinnosti, které pro ni vyplývají z článku 343 SFEU, článku 39 protokolu o ESCB a ECB, článků 2, 18 a 22 protokolu o výsadách a imunitách a čl. 4 odst. 3 SEU.
- 43 Komise na prvním místě tvrdí, že pojem „archivy Unie“ uvedený v článku 2 protokolu o výsadách a imunitách sice není v tomto protokolu definován, avšak zahrnuje všechny dokumenty, které patří určitému unijnímu orgánu nebo které má tento orgán v držení, bez ohledu na použitý nosič.
- 44 Na druhém místě uvádí, že v souladu s judikaturou mají výsady a imunity přiznané tímto protokolem mají pouze funkční povahu, jelikož směřují k zabránění vzniku překážky fungování a nezávislosti Unie. S ohledem na zvláštní institucionální režim ESCB a Eurosystemu se přitom článek 2 protokolu o výsadách a imunitách musí vztahovat nejen na dokumenty v držení ECB, ale i na dokumenty

v držení národních centrálních bank, které jsou součástí ESCB a Eurosystemu, jako je Slovinská centrální banka, pokud se tyto dokumenty týkají plnění úkolů ESCB nebo Eurosystemu bez ohledu na to, zda pocházejí od ECB, nebo od národních centrálních bank.

- 45 Zprvce podle ní z čl. 282 odst. 1 SFEU a článku 1 protokolu o ESCB a ECB vyplývá, že ESCB je tvořen ECB a národními centrálními bankami členských států a že ECB a národní centrální banky členských států eurozóny tvoří Eurosystem, jehož „nedílnou součástí“ jsou v souladu s článkem 14.3 tohoto protokolu národní centrální banky.
- 46 Zadruhé zvláštní struktura ESCB a Eurosystemu nevyhnutelně vytváří úzkou vazbu mezi ECB a národními centrálními bankami. Konkrétně podle čl. 282 odst. 2 SFEU a článku 8 protokolu o ESCB a ECB je ESCB řízen rozhodovacími orgány ECB, včetně Rady guvernérů ECB, jejímiž členy jsou podle čl. 283 odst. 1 SFEU a článku 10 protokolu o ESCB a ECB guvernéři národních centrálních bank členských států, jejichž měnou je euro.
- 47 Zatřetí Smlouva o FEU svěřuje úkoly ECB, ESCB a Eurosystemu. V tomto ohledu z článku 9.2 protokolu o ESCB a ECB vyplývá, že úkoly svěřené ESCB jsou vykonávány buď samotnou ECB, nebo národními centrálními bankami.
- 48 Národní centrální banky a jejich guvernéři se totiž přímo účastní přijímání rozhodnutí ECB, jakož i provádění a výkonu těchto rozhodnutí. Fungování takto zavedeného systému podle Komise nezbytně vyžaduje výměnu dokumentů v rámci ESCB a Eurosystemu, jakož i mezi ECB a národními centrálními bankami za účelem přijímání rozhodnutí nezbytných pro plnění úkolů ESCB a Eurosystemu a pro provádění a výkon těchto rozhodnutí národními centrálními bankami. Aby se předešlo jakémukoli narušení řádného fungování a nezávislosti ECB, jakož i ESCB a Eurosystemu jako celku, měla by tedy být úroveň ochrany stejná pro všechny dokumenty vypracované za účelem plnění úkolů ESCB a Eurosystemu. Všechny tyto dokumenty je tudíž třeba považovat za součást „archivů Unie“, i když jsou v držení národní centrální banky nebo se nacházejí v jejich prostorách.
- 49 Na třetím místě je podle Komise nesporné, že při prohlídce provedené dne 6. července 2016 v prostorách Slovinské centrální banky slovinské orgány zabavily dokumenty tvořící součást archivů Unie. Komise podle svých slov nemá přesné informace o povaze dokumentů, které jsou součástí archivů Unie a byly při této příležitosti zabaveny. Nicméně již pouhá skutečnost, že počítačové vybavení podezřelých osob a dokumenty uvedené v bodě 17 tohoto rozsudku byly v plném rozsahu zabaveny, měla podle ní za následek, že nutně došlo k zabavení dokumentů, které jsou součástí archivů Unie.
- 50 Na čtvrtém místě podle Komise zásada nedotknutelnosti těchto archivů znamená, že vnitrostátní orgány do nich mohou mít přístup pouze s předchozím souhlasem ECB nebo – v případě neshody mezi ECB a těmito orgány – se svolením Soudního dvora. V projednávaném případě přitom bylo k prohlídce prostor a zabavení předmětných dokumentů přistoupeno jednostranně.
- 51 Slovinská republika namítá, že zásadu nedotknutelnosti archivů Unie neporušila.
- 52 Na prvním místě Slovinská republika uvádí, že jak z mezinárodního práva, tak z judikatury Soudního dvora a ze základních hodnot Unie, jako jsou zásady transparentnosti, otevřenosti a právního státu, vyplývá, že pojem „výsady a imunity“ musí být vykládán striktně a že výkon těchto výsad a imunit, který zdaleka není absolutní, je funkčně omezen na rozsah nezbytný k zajištění fungování Unie a jejich orgánů a k dosažení jejich cílů.
- 53 Tvrdí, že cílem systému výsad a imunit v mezinárodním právu je zejména zaručit účinné fungování mezinárodních organizací, které jsou „ve slabším postavení“ ve vztahu ke svým zakladatelským členským státům. Přitom s ohledem na vývoj unijního práva a zvláštní povahu unijního právního řádu

nejsou unijní orgány v takovém postavení ve vztahu k členským státům. Archivy Unie, včetně archivů ECB, tudíž požívají méně rozsáhlé ochrany než v rámci systému výsad a imunit v mezinárodním právu, což svědčí ve prospěch striktního výkladu pojmu „výsady a imunity Unie“.

- 54 Slovinská republika rovněž tvrdí, že i když funkční imunita mezinárodních organizací spadá pod oprávněný veřejný zájem, není absolutní a musí být uvedena do souladu s jinými veřejnými zájmy. V Unii má zásada právního státu přednost před výsadami a imunitami Unie. Nezávislé a nestranné vyšetřování a rozhodování o trestných činech, které spadá do pravomoci členských států, přitom představuje „základní předpoklad právního státu“. Pokud by slovinské orgány musely před zahájením prohlídky, kterou provedly v projednávaném případě, požádat ECB o souhlas, nebyla by tato nezávislost zaručena, neboť guvernér je s ECB úzce spjat.
- 55 Dále vzhledem k tomu, že výsady a imunity stanovené v protokolu o výsadách a imunitách jsou Unii zaručeny pouze v rozsahu, v němž je to nezbytné k tomu, aby se zabránilo vzniku překážky jejímu fungování a nezávislosti, leží podle Slovinské republiky důkazní břemeno v otázce existence takové překážky na dotyčném unijním orgánu. Komise a ECB však podle ní neprokázaly, že by zabavení dokumentů ze strany slovinských orgánů případně jakkoli narušilo fungování ECB nebo ohrozilo hospodářskou a měnovou politiku Unie.
- 56 Na druhém místě Slovinská republika tvrdí, že i pojem „archivy Unie“ musí být vykládán striktně a že dokumenty zabavené slovinskými orgány v prostorách Slovinské centrální banky nebyly součástí archivů ECB. V tomto ohledu zaprvé uvádí, že právní úprava týkající se imunity archivů v mezinárodním právu, zejména právní úprava použitelná na konzulární a diplomatické styky, je v projednávané věci relevantní. Podle judikatury mezinárodních a vnitrostátních soudů lze přitom za součást archivů považovat pouze dokumenty, které náleží osobě, již svědčí zásada nedotknutelnosti archivů, nebo které má tato osoba v držení, a nikoli dokumenty, které jsou touto osobou zaslány třetí osobě nebo které jsou v držení třetí osoby.
- 57 Zadruhé má podle ní protokol o výsadách a imunitách za cíl zajistit nezávislost unijních orgánů. Výsad a imunit stanovených tímto protokolem tedy může požívat pouze ECB jakožto unijní orgán, a nikoli ESCB a národní centrální banky z titulu, že jsou nedílnou součástí ESCB.
- 58 Zatřetí výklad předmětných ustanovení zastávaný Komisí znamená, že se archivы Unie mohou nacházet v počítačích všech národních pracovníků a úředníků, kteří jsou členy unijních orgánů nebo pracují pod jejich vedením, včetně ministrů členských států, kteří se účastní rozhodování Rady Evropské unie, hlav států nebo předsedů vlád členských států, kteří se účastní rozhodování Evropské rady, a všech národních pracovníků, kteří pracují ve výborech a agenturách Unie, což by v praxi vedlo k „absurdním situacím“, kdy by všechny dokumenty v držení národní vlády a jejích ministrů, hlavy státu a celých správních úřadů státu byly považovány za archivы Unie.
- 59 Začtvrté nelze výklad pojmu „archivy ECB“ navržený Komisí uplatnit ani z právního, ani z faktického hlediska, což znemožňuje či výrazně narušuje jakékoli trestní vyšetřování ve veřejném sektoru členských států.
- 60 Na třetím místě Slovinská republika tvrdí, že i kdyby dokumenty zabavené slovinskými orgány v prostorách Slovinské centrální banky byly součástí archivů ECB, nemůže tato okolnost stačit ke konstatování, že porušila zásadu nedotknutelnosti archivů Unie.
- 61 Zaprvé podle ní povinnost jasně identifikovat a chránit archivы přísluší tomu, kdo se dovolává zásady jejich nedotknutelnosti. Vzhledem k tomu, že ECB v projednávané věci opomenula odpovídajícím způsobem identifikovat své archivы a řádně je nechránila, není možné uplatňovat pojem „archivy ECB“, tak jak jej vykládá ECB, přičemž tato nemožnost není v žádném případě spjata se způsobem

vedení trestního vyšetřování ve Slovinsku. Kromě toho neměly slovinské orgány jinou možnost než zabavit všechny dotyčné věci a dokumenty za účelem získání hledaných informací právě z důvodu neexistence fyzického oddělení a řádného označení archivů Unie.

- 62 Zadruhé nemělo vyšetřování vedené slovinskými orgány za cíl narušit zásadu nedotknutelnosti archivů ECB, natož pak narušit plnění jejího úkolu a její nezávislost. Vnitrostátní vyšetřování, které proběhlo v souladu s vnitrostátním právem a s vnitrostátními soudními rozhodnutími, tedy tuto zásadu neporušilo.
- 63 Zatřetí široké chápání pojmu „archivy Unie“, zastávané Komisí a ECB, v praxi znamená naprosté narušení trestního vyšetřování, a to do té míry, že vede k beztrestnosti podezřelých osob.
- 64 Začtvrté je zmocnění Soudního dvora podle článku 1 protokolu o výsadách a imunitách nezbytné pouze v případě, že vnitrostátní orgány zamýšlejí přistoupit k výkonu správního nebo soudního rozhodnutí v případě majetku či pohledávek Unie. Naproti tomu článek 2 tohoto protokolu ani judikatura Soudního dvora takové zmocnění nevyžadují, jelikož slovinské orgány neusilovaly o získání dokumentů, které patří unijním orgánům nebo které mají v držení.

Závěry Soudního dvora

- 65 Úvodem je třeba poznamenat, že Komise na jednání v odpovědi na otázku Soudního dvora upřesnila, že ačkoli ve své žalobě zmiňuje prohlídku prostor i zabavení dokumentů provedené slovinskými orgány v prostorách Slovinské centrální banky dne 6. července 2016, tato žaloba se ve skutečnosti týká pouze tohoto zabavení dokumentů.
- 66 V tomto ohledu Komise tvrdí, že slovinské orgány tím, že dne 6. července 2016 jednostranně přistoupily k zabavení dokumentů v prostorách Slovinské centrální banky, porušily zásadu nedotknutelnosti archivů Unie. Je tedy třeba zkoumat zaprvé, zda mezi dokumenty, které byly při této příležitosti slovinskými orgány zabaveny, byly dokumenty, které jsou součástí archivů ECB, a pokud tomu tak bylo, zda zadruhé zabavení těchto dokumentů představovalo porušení zásady nedotknutelnosti těchto archivů.

– K pojmu „archivy Unie“

- 67 Článek 2 protokolu o výsadách a imunitách stanoví, že archivy Unie jsou nedotknutelné. Za účelem ověření, zda – jak tvrdí Komise – Slovinská republika nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z tohoto článku, je třeba nejprve určit rozsah pojmu „archivy Unie“.
- 68 Pokud jde předně o argument Slovinské republiky, že musí být pojem „archivy“ vykládán s odkazem na mezinárodní právo, je třeba připomenout, že na rozdíl od běžných mezinárodních smluv zavedly Smlouvy týkající se Evropské unie vlastní právní řád začleněný okamžikem vstupu těchto smluv v platnost do právního systému členských států (usnesení ze dne 13. července 1990, Zwartveld a další, C-2/88-IMM, EU:C:1990:315, bod 15). Z toho vyplývá, že pojem „archivy Unie“ je autonomním pojmem unijního práva, odlišným od toho, který může být uplatňován mezinárodními organizacemi a soudy nebo právem členských států.
- 69 Z judikatury vyplývá, že takový pojem musí být z důvodu své autonomní povahy chápán s ohledem na jeho znění a ve světle kontextu a cíle sledovaného ustanovení, v němž je tento pojem použit (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 19. prosince 2019, Junqueras Vies, C-502/19, EU:C:2019:1115, bod 62).
- 70 Výraz „archivy“ běžně označuje soubor dokumentů, bez ohledu na jejich datum, formu a hmotný nosič, které má určitá osoba v držení při výkonu své činnosti.

- 71 V unijním právu však byl výraz „archivy“ definován – mimo kontext protokolu o výsadách a imunitách, a sice v čl. 1 odst. 2 písm. a) nařízení Rady (EHS, Euratom) č. 354/83 ze dne 1. února 1983 o otevření historických archivů Evropského hospodářského společenství a Evropského hospodářského společenství pro atomovou energii veřejnosti (Úř. věst. 1983, L 43, s. 1; Zvl. vyd. 16/01, s. 3) – jako všechny dokumenty jakéhokoli typu a formy, na jakémkoliv nosiči, které vytvořil nebo obdržel některý orgán, instituce či subjekt nebo jejich zástupci nebo zaměstnanci při výkonu svých povinností a které se týkají činnosti těchto Společenství.
- 72 Tato definice pojmu „archivy“ je relevantní pro účely výkladu článku 2 protokolu o výsadách a imunitách. Žádné ustanovení tohoto protokolu totiž nebrání tomu, aby byla taková definice zohledněna, a toto její zohlednění přispívá k tomu, aby byl dosah tohoto pojmu v unijním právu vnímán jednotně.
- 73 Pokud jde o cíl sledovaný článkem 2 protokolu o výsadách a imunitách, z judikatury vyplývá, že výsady a imunity, které Unii přiznává protokol o výsadách a imunitách, mají funkční povahu, jelikož mají zabránit vzniku překážky fungování a nezávislosti Unie (usnesení ze dne 13. července 1990, Zwartveld a další, C-2/88-IMM, EU:C:1990:315, bod 19; rozsudek ze dne 18. června 2020, Komise v. RQ, C-831/18 P, EU:C:2020:481, bod 47). Soudní dvůr v tomto ohledu rozhodl, že zásada nedotknutelnosti archivů Unie může být zejména uplatňována unijním orgánem, aby zabránil zpřístupnění informací z dokumentů obsažených v archivech dotyčného orgánu, pokud by takové zpřístupnění mohlo narušit fungování a nezávislost tohoto orgánu, zejména ohrožením plnění úkolů, které jsou mu svěřeny (v tomto smyslu viz usnesení ze dne 6. prosince 1990, Zwartveld a další, C-2/88-IMM, EU:C:1990:440, bod 11).
- 74 Tento ochranný cíl potvrzuje, že archivy Unie uvedené v článku 2 protokolu o výsadách a imunitách nutně zahrnují veškeré dokumenty týkající se činností Unie a jejích orgánů, institucí a jiných subjektů nebo plnění jejich úkolů.
- 75 Z výše uvedených úvah vyplývá, že pojem „archivy Unie“ ve smyslu článku 2 protokolu o výsadách a imunitách musí být chápán jako všechny dokumenty jakéhokoli typu, bez ohledu na jejich datum, formu a hmotný nosič, které vytvořily nebo obdržely orgány, instituce a jiné subjekty Unie nebo jejich zástupci a zaměstnanci při plnění svých povinností a které se týkají činností těchto orgánů, institucí a jiných subjektů nebo souvisejí s plněním jejich úkolů.

– *K rozsahu archivů ECB*

- 76 Vzhledem k tomu, že ECB je unijním orgánem, z článku 2 protokolu o výsadách a imunitách, vyloženého v předchozím bodě a chápaného ve spojení s článkem 343 SFEU, článkem 39 protokolu o ESCB a ECB a článkem 22 protokolu o výsadách a imunitách, vyplývá, že se na archivy ECB vztahuje zásada nedotknutelnosti archivů Unie.
- 77 Je však třeba určit, zda i dokumenty, které má v držení nikoli ECB, nýbrž národní centrální banka, mohou být považovány za součást „archivů ECB“.
- 78 V tomto ohledu je třeba mít zaprvé za to, jak uvedla generální advokátka v bodě 50 svého stanoviska, že archivy Unie nemusí být nutně uchovávány v prostorách dotyčného orgánu, instituce nebo jiného subjektu, neboť jinak by působnost článku 2 protokolu o výsadách a imunitách a působnost článku 1 tohoto protokolu, který stanoví nedotknutelnost prostor a budov Unie, splynuly natolik, že by byl tento článek 2 zbaven užitečného účinku. Z toho vyplývá, že se tento článek 2 vztahuje na archivy takového unijního orgánu, jako je ECB, které se nacházejí i v jiných než unijních prostorách.

- 79 Zadruhé je třeba připomenout, že z čl. 282 odst. 1 SFEU a z článků 1 a 14.3 protokolu o ESCB a ECB vyplývá, že ECB a národní centrální banky členských států tvoří ESCB, přičemž tyto národní centrální banky jsou nedílnou součástí tohoto systému. Z toho dále vyplývá, že ECB a národní centrální banky členských států, jejichž měnou je euro, včetně Slovinské centrální banky, tvoří Eurosystem a řídí měnovou politiku Unie.
- 80 Podle čl. 127 odst. 1 a čl. 282 odst. 2 SFEU je prvořadým cílem ESCB udržovat cenovou stabilitu, jak připomíná článek 2 protokolu o ESCB a ECB. Za tímto účelem čl. 127 odst. 2 SFEU stanoví, že mezi základní úkoly ESCB patří zejména úkol vymezování a provádění měnové politiky Unie. Takové úkoly tak prostřednictvím ESCB přísluší nejen ECB, ale také národním centrálním bankám, což vyžaduje úzkou spolupráci mezi ECB a těmito bankami.
- 81 Rovněž je třeba připomenout, že v souladu s čl. 129 odst. 1 a čl. 282 odst. 2 SFEU, jakož i s článkem 8 protokolu o ESCB a ECB, je ESCB řízen rozhodovacími orgány ECB, včetně Rady guvernérů ECB. Článek 283 odst. 1 SFEU a článek 10.1 protokolu o ESCB a ECB stanoví, že guvernéři národních centrálních bank členských států, jejichž měnou je euro, jsou členy Rady guvernérů ECB. Tito guvernéři, včetně guvernéra Slovinské centrální banky, se proto podílejí na přijímání rozhodnutí nezbytných k plnění úkolů ESCB.
- 82 V souladu s článkem 9.2 protokolu o ESCB a ECB jsou mimoto úkoly svěřené ESCB plněny samotnou ECB nebo prostřednictvím národních centrálních bank.
- 83 Jak již Soudní dvůr rozhodl, z těchto ustanovení vyplývá, že ESCB v unijním právu představuje originální právní konstrukci, v jejímž rámci se sdružují a úzce spolupracují vnitrostátní orgány, tj. národní centrální banky, a unijní orgán, tj. ECB, a jež se vyznačuje odlišným způsobem skloubení unijního právního řádu a vnitrostátních právních řádů a méně výrazným odlišováním těchto právních řádů (rozsudek ze dne 26. února 2019, *Rimševičs a ECB v. Lotyšsko*, C-202/18 a C-238/18, EU:C:2019:139, bod 69). V tomto velmi integrovaném systému, který byl autory Smluv koncipován pro ESCB, mají národní centrální banky, jakož i jejich guvernéři, hybridní status, jelikož jsou sice vnitrostátními orgány, ovšem jednajícími v rámci ESCB, který je – jak bylo uvedeno v bodě 79 tohoto rozsudku – tvořen těmito národními centrálními bankami a ECB.
- 84 Jak uvedla generální advokátka v bodě 54 svého stanoviska, funkčnost a řádné plnění úkolů ESCB a Eurosystemu předpokládají úzkou spolupráci a trvalou komunikaci mezi ECB a národními centrálními bankami, které se na něm podílejí, což nutně znamená, že dokumenty související s plněním úkolů ESCB a Eurosystemu má v držení nejen ECB, ale i národní centrální banky.
- 85 Za těchto podmínek je třeba mít za to, že se na takové dokumenty vztahuje pojem „archivy ECB“, i když jsou v držení národních centrálních bank, a nikoli samotné ECB. Vzhledem k funkční povaze, připomenuté v bodě 73 tohoto rozsudku, kterou je třeba přiznat zásadě nedotknutelnosti archivů Unie, by totiž tato zásada pozbyla užitečného účinku, kdyby nechránila dokumenty vydané ECB nebo národními centrálními bankami a vzájemně předávané mezi nimi za účelem plnění úkolů ESCB a Eurosystemu.
- 86 Argumenty předložené Slovinskou republikou tento závěr nezpochybňují.
- 87 Zaprvé, pokud jde o argumentaci Slovinské republiky, podle níž předání dokumentu třetí straně v mezinárodním právu znamená, že tento dokument již nemůže být považován za součást archivů státu, který je takto předal, je třeba uvést, že s ohledem na úzkou spolupráci a strukturální vazby existující mezi ECB a národními centrálními bankami v rámci integrovaného systému, který představuje ESCB, nemohou být tyto banky, jak uvedla generální advokátka v bodě 56 svého stanoviska, považovány za „třetí osoby“ ve vztahu k ECB.

- 88 Zadruhé, pokud jde o argumentaci Slovinské republiky uvedenou v bodě 58 tohoto rozsudku, stačí uvést, že v případě dokumentů souvisejících s plněním úkolů ESCB a Eurosystemu je výklad pojmu „archivy Unie“, podaný v bodě 85 tohoto rozsudku, založen na zvláště úzkých vazbách mezi ECB a národními centrálními bankami, které jsou popsány v bodech 83 a 84 tohoto rozsudku.
- 89 Zatřetí žádná skutková nebo právní okolnost nedovoluje se domnívat, že by takový výklad mohl orgánům členského státu, které hodlají v rámci řízení vedeného na vnitrostátní úrovni a na základě práva tohoto členského státu zabavit dokumenty v prostorách centrální banky, způsobit takové nepřekonatelné problémy, že by nebylo možné takové zabavení omezit jen na dokumenty nesouvisející s plněním úkolů ESCB a Eurosystemu.

– K porušení zásady nedotknutelnosti archivů ECB

- 90 Pokud jde o otázku, zda zabavení dokumentů, k němuž slovinské orgány přistoupily dne 6. července 2016 v prostorách Slovinské centrální banky, představovalo porušení zásady nedotknutelnosti archivů ECB, je třeba uvést, že takové porušení lze konstatovat pouze tehdy, pokud zabavení dokumentů patřících k archivům Unie, o němž jednostranně rozhodly vnitrostátní orgány, může takové porušení zakládat, a pokud mezi dokumenty zabavenými v projednávaném případě skutečně byly dokumenty, které musí být považovány za součást archivů ECB.
- 91 Na prvním místě je třeba poukázat na to, jak tvrdí Komise ve své žalobě, že pojem „nedotknutelnost“ ve smyslu článku 2 protokolu o výsadách a imunitách znamená ochranu proti jakémukoli jednostrannému zásahu členských států. Jak uvedla generální advokátka v bodech 67 a 68 svého stanoviska, potvrzuje to i skutečnost, že tento pojem, který je rovněž použit v článku 1 protokolu, je charakterizován jako ochrana před jakoukoli domovní prohlídkou, rekvizicí, zabavením či vyvlastněním.
- 92 Je tedy třeba dovodit, že zabavení dokumentů patřících k archivům Unie, k němuž vnitrostátními orgány přistoupí jednostranně, zakládá porušení zásady nedotknutelnosti těchto archivů Unie.
- 93 Na druhém místě je třeba připomenout, že podle ustálené judikatury týkající se důkazního břemene v rámci řízení o nesplnění povinnosti podle článku 258 SFEU je na Komisi, aby prokázala tvrzené nesplnění povinnosti. Musí Soudnímu dvoru předložit důkazy nezbytné k tomu, aby mohl ověřit, zda k tomuto nesplnění povinnosti došlo, a nesmí se přitom opírat o pouhé domněnky [viz zejména rozsudky ze dne 27. dubna 2006, Komise v. Německo, C-441/02, EU:C:2006:253, bod 48, a ze dne 5. září 2019, Komise v. Itálie (bakterie Xylella fastidiosa), C-443/18, EU:C:2019:676, bod 78].
- 94 V projednávané věci je třeba konstatovat, že Komise uznala, že nemá přesné informace o povaze dokumentů zabavených slovinskými orgány v prostorách Slovinské centrální banky dne 6. července 2016, takže není schopna zjistit, zda část těchto dokumentů musí být považována za součást archivů Unie. Na jednání Komise v tomto ohledu vysvětlila, aniž jí Slovinská republika odporovala, že tyto dokumenty jsou stále v držení slovinských orgánů.
- 95 Je však třeba připomenout, jak bylo uvedeno v bodě 17 tohoto rozsudku, že dokumenty zabavené slovinskými orgány zahrnovaly veškerou komunikaci proběhlou prostřednictvím e-mailového účtu guvernéra, veškeré elektronické dokumenty, které se nacházely na jeho pracovišti a v jeho notebooku a týkaly se období let 2012 až 2014, a to bez ohledu na jejich obsah, a dokumenty týkající se téhož období, které se nacházely v kanceláři guvernéra. Slovinské orgány rovněž zabavily všechny elektronické dokumenty uložené na serveru Slovinské centrální banky, které pokrývaly období let 2012 až 2014 a týkaly se guvernéra.

- 96 Přitom s ohledem na velký počet takto zabavených dokumentů a na funkce, které má guvernér národní centrální banky, jako je Slovinská centrální banka, vykonávat v rámci Rady guvernérů ECB, a tím pádem i v rámci ESCB a Eurosystemu, dokumenty zabavené slovinskými orgány nutně zahrnovaly dokumenty, které jsou součástí archivů ECB. Navíc je třeba uvést, že Slovinská republika netvrdí, že by mezi zabavenými dokumenty byly výlučně dokumenty, které do této kategorie dokumentů nepatří.
- 97 Za těchto okolností lze mít za prokázané, že vybavení a dokumenty zabavené slovinskými orgány v prostorách Slovinské centrální banky dne 6. července 2016 zahrnovaly dokumenty, které jsou součástí archivů ECB.
- 98 Vzhledem k tomu, že článek 2 protokolu o výsadách a imunitách výslovně stanoví, že archivy Unie jsou nedotknutelné, slovinské orgány tím, že takové dokumenty jednostranně zabavily, porušily zásadu nedotknutelnosti archivů ECB.
- 99 Argumenty předložené Slovinskou republikou tento závěr nezpochybňují.
- 100 Zprvé, i když mají výsady a imunity Unie funkční povahu, jak bylo připomenuto v bodě 73 tohoto rozsudku, neznamená to, že zabavení určitých dokumentů provedené jednostranně orgány členského státu může být považováno za protiprávní, pouze pokud dotýčný unijní orgán nebo – v rámci žaloby pro nesplnění povinnosti podle článku 258 SFEU – Komise prokáže, že zpřístupnění těchto dokumentů s sebou nese překážku pro fungování a nezávislost Unie. Takový výklad by totiž byl zjevně v rozporu jak se zněním, tak s cílem článku 2 protokolu o výsadách a imunitách, který stanoví, že „[a]rchivy Unie jsou nedotknutelné“.
- 101 Zásada nedotknutelnosti archivů Unie zajisté neznamená, že dokumenty obsažené v těchto archivech jsou za jakýchkoli okolností orgánům členských států nepřístupné. Z judikatury Soudního dvora totiž vyplývá, že výsady a imunity Unie s ohledem na jejich funkční povahu nedovolují unijním orgánům porušovat povinnost loajální spolupráce s vnitrostátními orgány (v tomto smyslu viz usnesení ze dne 13. července 1990, Zwartveld a další, C-2/88-IMM, EU:C:1990:315, body 19 a 21).
- 102 K tomu, aby měly vnitrostátní orgány přístup k dokumentům obsaženým v archivech Unie, potřebují souhlas dotýčného orgánu nebo v případě odepření přístupu svolení unijního soudu formou rozhodnutí, kterým bude tomuto orgánu uložena povinnost poskytnout přístup ke svým archivům. Nedávalo by totiž smysl, kdyby přístup k takovým dokumentům nepodléhal souhlasu dotýčného orgánu nebo svolení unijního soudu v případě, kdy se vnitrostátní orgány rozhodnou postupovat jednostranně, neboť takový souhlas či svolení umožňují zaručit funkci nedotknutelnosti archivů Unie, tj. zabránit vzniku neodůvodněné překážky fungování a nezávislosti Unie.
- 103 Zadruhé je pravda, jak tvrdí Slovinská republika, že i když funkční imunita mezinárodních organizací představuje oprávněný veřejný zájem, není absolutní a musí být uvedena do souladu s ostatními právy a veřejnými zájmy, zejména se zásadou právního státu, a konkrétně s nutností zajistit nezávislé a nestranné vyšetřování a rozhodování o trestných činech a zabránit beztrestnosti osob, které jsou předmětem trestního vyšetřování, zejména guvernérů národních centrálních bank, kteří by jinak byli v důsledku těsných vztahů s ECB značně zvýhodněni.
- 104 Nicméně kromě skutečnosti, že existence výsad a imunit ve prospěch mezinárodních organizací a jejich orgánů není sama o sobě v rozporu se zásadou právního státu, článek 2 protokolu o výsadách a imunitách v zásadě brání zabavení dokumentů ze strany orgánu členského státu, pokud jsou tyto dokumenty součástí archivů Unie a pokud dotýčné unijní orgány nedaly k jejich zabavení souhlas.
- 105 Kromě toho je třeba uvést, že výklad dotčených unijních pravidel v tom smyslu, že orgány členského státu nemají právo jednostranně v prostorách národní centrální banky zabavit dokumenty patřící k archivům ECB, nevede k přiznání beztrestnosti osobám, s nimiž je vedeno trestní vyšetřování, ani k nepatřičnému ztížení, nebo dokonce znemožnění trestního vyšetřování na území členských států.

I když je totiž jednostranné zabavení dokumentů patřících k archivům Unie orgány členského státu vyloučeno unijním právem, je třeba připomenout, že tyto orgány mají možnost obrátit se na dotýčný unijní orgán, aby příslušné dokumenty zbavil nedotknutelnosti, případně za určitých podmínek.

- 106 Rovněž je třeba zdůraznit, že ochrana archivů Unie, stanovená v článku 2 protokolu o výsadách a imunitách, nijak nebrání tomu, aby vnitrostátní orgány zabavily v prostorách centrální banky členského státu dokumenty, které k archivům Unie nepatří.
- 107 Zajisté nelze zcela vyloučit, že nutnost požádat ECB, aby orgánům členského státu poskytla dokumenty patřící k jejím archivům, ale nacházející se v držení národní centrální banky, může mít negativní důsledky pro trestní vyšetřování vedené vnitrostátními orgány, pokud jde o přístup těchto orgánů k jiným dokumentům nacházejícím se rovněž v držení této národní centrální banky, které nepatří k archivům ECB, ale mohou být relevantní pro dané vyšetřování. Avšak v projednávané věci, jak v podstatě uvedla generální advokátka v bodě 81 svého stanoviska, nic nenasvědčuje tomu, že by zabavení dokumentů, k němuž slovinské orgány přistoupily dne 6. července 2016, vyžadovalo prvek překvapení, jelikož tyto orgány již dříve požádaly Slovinskou centrální banku o informace v souvislosti s jejich vyšetřováním, a to opakovaně.
- 108 Zatřetí argument, podle kterého nedošlo k porušení zásady nedotknutelnosti archivů Unie, neboť ty ze zabavených dokumentů, které jsou součástí archivů ECB, nejsou relevantní pro projednání trestní věci probíhající ve Slovinsku, nemůže být přijat, protože – jak vyplývá z bodu 104 tohoto rozsudku – porušení této zásady musí být konstatováno, jakmile jsou nezávisle na cíli, který je zabavením sledován, naplněny hmotněprávní znaky, při nichž nastupuje ochrana vyplývající z této zásady.
- 109 Začtvrté nemůže Slovinská republika odůvodňovat porušení zásady nedotknutelnosti archivů Unie s odvoláním na povinnost ECB jasně identifikovat své archivy a přijmout opatření k jejich ochraně. Ochrana přiznaná archivům protokolem o výsadách a imunitách nepředpokládá jasnou předchozí identifikaci dokumentů patřících k těmto archivům.
- 110 Z výše uvedeného vyplývá, že první výtce Komise musí být vyhověno.

Ke druhé výtce, vycházející z porušení povinnosti loajální spolupráce

Argumentace účastnic řízení

- 111 V rámci druhé výtky Komise, podporovaná ECB, tvrdí, že Slovinská republika nesplnila svou povinnost loajální spolupráce podle článku 18 protokolu o výsadách a imunitách a čl. 4 odst. 3 SEU. Komise slovinským orgánům v podstatě vytýká, že nepostupovaly v dostatečné shodě s ECB, ať již před prohlídkou a před zabavením dokumentů, k nimž tyto orgány přistoupily, anebo po nich, za účelem nalezení rovnováhy mezi zásadou nedotknutelnosti archivů ECB a vyšetřováním vedeným na vnitrostátní úrovni.
- 112 Podle Komise vyžaduje zásada loajální spolupráce od slovinských orgánů spolupráci s ECB, aby bylo možné zaprvé určit, které dokumenty jsou chráněny protokolem o výsadách a imunitách a které chráněny nejsou, zadruhé identifikovat mezi chráněnými dokumenty ty, které mohly být relevantní pro vnitrostátní trestní vyšetřování, a zatřetí umožnit ECB, aby v případě dokumentů, které jsou potenciálně relevantní, rozhodla, zda má být ochrana odňata, nebo zda naopak odňata být nemůže z důvodu fungování a nezávislosti ECB.
- 113 Pokud jde přitom o období předcházející prohlídce prostor a zabavení dokumentů, slovinské orgány nenastolily žádný dialog s ECB nebo Slovinskou centrální bankou ohledně způsobu respektování zásady nedotknutelnosti archivů Unie. Pokud jde o období po prohlídce prostor a po zabavení

dokumentů, slovinské orgány jednak nadále odmítaly výklad, podle kterého mohou dokumenty v držení národních centrálních bank představovat archivy ECB, a jednak nesouhlasily se zahájením konstruktivní diskuse v zájmu ochrany zabavených dokumentů spadajících do této kategorie.

- 114 Slovinská republika tvrdí, že svou povinnost loajální spolupráce neporušila.
- 115 Zprvce podle ní slovinské orgány neporušily archivy ECB ani nenarušily fungování a nezávislost ECB. Článek 4 odst. 3 SEU podle ní každopádně nelze vykládat v tom smyslu, že stanoví „samostatnou povinnost“ členských států jdoucí nad rámec povinností, jež pro ně mohou vyplývat z takových přesných ustanovení unijního práva.
- 116 Zadruhé podle Slovinské republiky státní zástupce během celého vyšetřování požadoval „krajně opatrné“ zacházení se zabavenými dokumenty, aby byly přístupné co nejomezenějšímu počtu vyšetřovatelů a aby riziko zpřístupnění bylo sníženo na minimum. Státní zástupce mimoto zástupcům ECB umožnil, i když to není ve vnitrostátním právu stanoveno, aby byli přítomni postupu zajišťování těchto dokumentů. Kromě toho byl ochoten přistoupit na to, aby měla ECB možnost nahlédnout v prostorách státního zastupitelství po skončení vyšetřování do těch ze zabavených dokumentů, které podle ECB byly součástí jejich archivů.
- 117 Podle Slovinské republiky dále ECB odpověděla na žádost státního zástupce o předložení kritérií umožňujících identifikovat mezi dokumenty zabavenými slovinskými orgány ty, které podle ECB byly součástí jejich archivů, až dne 13. února 2018, tedy „se značným zpožděním“.
- 118 Zatřetí, i za předpokladu, že Slovinská republika ne zahájila konstruktivní diskusi s ECB, Komise podle ní neprokázala, že tato okolnost ohrozila vytvoření hospodářské a měnové unie a udržení cenové stability v Unii.

Závěry Soudního dvora

- 119 V souladu s ustálenou judikaturou ze zásady loajální spolupráce zakotvené v čl. 4 odst. 3 SEU vyplývá, že členské státy jsou povinny přijmout veškerá opatření nezbytná k zajištění působnosti a účinnosti unijního práva (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 31. října 2019, Komise v. Nizozemsko, C-395/17, EU:C:2019:918, bod 95 a citovaná judikatura). Podle článku 18 protokolu o výsadách a imunitách, který v tomto ohledu upřesňuje zásadu zakotvenou v čl. 4 odst. 3 SEU, jsou unijní orgány a orgány členských států povinny spolupracovat, aby se zabránilo jakémukoli konfliktu při výkladu a používání ustanovení tohoto protokolu (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 21. října 2008, Marra, C-200/07 a C-201/07, EU:C:2008:579, body 41 a 42).
- 120 Pokud jde o období před zabavením dokumentů, k němuž slovinské orgány přistoupily dne 6. července 2016 v prostorách Slovinské centrální banky, je třeba konstatovat, jak uvedla generální advokátka v bodě 94 svého stanoviska, že druhá výtká vznesená Komisí se překrývá s první výtkou v rozsahu, v němž se týká téhož jednání. V rámci první výtky totiž Komise slovinským orgánům vytýká právě to, že k zabavení dokumentů v prostorách Slovinské centrální banky přistoupily jednostranně, tedy aniž předtím konzultovaly ECB.
- 121 Z judikatury Soudního dvora přitom vyplývá, že nesplnění obecné povinnosti loajální spolupráce, která vyplývá z čl. 4 odst. 3 SEU, není totéž co nesplnění zvláštních povinností, které jsou jejím vyjádřením. Jejím nesplnění lze tedy konstatovat pouze u jednání, která jsou odlišná od jednání zakládajících nesplnění těchto zvláštních povinností (v tomto smyslu rozsudek ze dne 30. května 2006, Komise v. Irsko, C-459/03, EU:C:2006:345, body 169 až 171).

- 122 Pokud jde tedy o období před zabavením dokumentů dne 6. července 2016 není namístě konstatovat nesplnění obecných povinností stanovených v čl. 4 odst. 3 SEU a článku 18 protokolu o ESCB a ECB, které by bylo odlišné od již konstatovaného nesplnění specifitějších povinností Slovinské republiky podle článku 2 tohoto protokolu.
- 123 Pokud jde o období po zabavení dokumentů, je třeba připomenout, jak vyplývá z předcházejících bodů tohoto rozsudku, že toto zabavení představuje porušení unijního práva, jelikož zabavené dokumenty nutně zahrnovaly dokumenty související s plněním úkolů ESCB a Eurosystemu.
- 124 Z ustálené judikatury Soudního dvora přitom vyplývá, že na základě zásady loajální spolupráce upravené v čl. 4 odst. 3 SEU jsou členské státy povinny odstranit protiprávní důsledky porušení unijního práva a že takovou povinnost má v rámci svých pravomocí každý orgán dotčeného členského státu (rozsudek ze dne 27. června 2019, *Belgisch Syndicaat van Chiropraxie a další*, C-597/17, EU:C:2019:544, bod 54 a citovaná judikatura).
- 125 Povinnost loajální spolupráce je zajisté již z povahy věci reciproční (rozsudek ze dne 16. října 2003, *Irsko v. Komise*, C-339/00, EU:C:2003:545, bod 72). ECB tedy měla slovinským orgánům poskytnout součinnost, aby tyto orgány mohly v rozsahu možností napravit protiprávní důsledky zabavení dokumentů, k němuž přistoupily v prostorách Slovinské centrální banky dne 6. července 2016.
- 126 Nicméně k tomu, aby ECB v tomto ohledu mohla účinně spolupracovat se slovinskými orgány, bylo nezbytné, aby tyto orgány umožnily ECB identifikovat mezi dokumenty zabavenými dne 6. července 2016 ty, které souvisejí s plněním úkolů ESCB a Eurosystemu. Je přitom nesporné, že do uplynutí lhůty stanovené v odůvodněném stanovisku slovinské orgány neumožnily ECB takovou identifikaci provést. Rovněž je nesporné, že slovinské orgány k tomuto datu nevrátily tyto dokumenty Slovinské centrální bance, přestože Slovinská republika na jednání upřesnila, že takové dokumenty nejsou pro trestní věc probíhající v tomto členském státě relevantní.
- 127 Je pravda, že ECB nebyla schopna poskytnout přesvědčivé vysvětlení k odůvodnění zpoždění, s jakým odpověděla na žádost státního zástupce, aby mu navrhla kritéria umožňující identifikovat ty z dokumentů zabavených slovinskými orgány, které podle ní byly součástí jejích archivů. Je však třeba uvést, že ani po obdržení tohoto návrhu slovinské orgány nepřijaly opatření, která by ECB umožnila identifikovat dokumenty související s plněním úkolů ESCB a Eurosystemu, které slovinské orgány zabavily dne 6. července 2016 v prostorách Slovinské centrální banky. Rovněž je nesporné, že tyto orgány nevyhověly žádosti – kterou ECB podala v rámci své odpovědi ze dne 13. února 2018 spolu s návrhem kritérií umožňujících identifikovat dokumenty patřící k jejím archivům – aby Slovinské centrální bance vrátily všechny dokumenty, o nichž měly za to, že jsou pro dané vyšetřování irelevantní.
- 128 Za těchto okolností nemůže skutečnost, že slovinské orgány přijaly opatření, aby zajistily dodržení důvěrnosti dokumentů zabavených dne 6. července 2016 v prostorách Slovinské centrální banky, zpochybnit závěr, že tyto orgány v projednávaném případě nesplnily svou povinnost loajální spolupráce s ECB. Totéž platí pro skutečnost, na niž poukázala Slovinská republika, že vyšetřování vedené slovinskými orgány nemohlo ohrozit vytvoření hospodářské a měnové unie a zachování cenové stability v Unii, a to proto, že tato skutečnost nemá vliv na povinnost slovinských orgánů – v souladu s tím, co bylo připomenuto v bodě 124 tohoto rozsudku – odstranit protiprávní důsledky porušení archivů ECB, k němuž došlo při zabavení dokumentů dne 6. července 2016.
- 129 Z výše uvedeného vyplývá, že pokud jde o období následující po sporném zabavení, slovinské orgány nesplnily svou povinnost loajální spolupráce s ECB, a že je tedy třeba druhé výtce Komise vyhovět.

- 130 S ohledem na shora uvedené úvahy je třeba konstatovat, že Slovinská republika tím, že v prostorách Slovinské centrální banky jednostranně přistoupila k zabavení dokumentů souvisejících s plněním úkolů ESCB a Eurosystemu a že v době po jejich zabavení v dané záležitosti nespolupracovala loajálně s ECB, nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z článku 343 SFEU, z článku 39 protokolu o ESCB a ECB, z článků 2, 18 a 22 protokolu o výsadách a imunitách a z čl. 4 odst. 3 SEU.

K nákladům řízení

- 131 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.
- 132 Vzhledem k tomu, že Komise požadovala náhradu nákladů řízení a Slovinská republika neměla ve věci úspěch, je důvodné uložit jí náhradu nákladů řízení.
- 133 Podle čl. 140 odst. 1 jednacího řádu nesou členské státy a orgány, které vstoupily do řízení jako vedlejší účastníci, vlastní náklady řízení. ECB tedy ponese vlastní náklady řízení.

Z těchto důvodů Soudní dvůr (velký senát) rozhodl takto:

- 1) Slovinská republika tím, že v prostorách Banka Slovenije (Slovinská centrální banka) jednostranně přistoupila k zabavení dokumentů souvisejících s plněním úkolů Evropského systému centrálních bank a Eurosystemu a že v době po jejich zabavení v dané záležitosti nespolupracovala loajálně s Evropskou centrální bankou, nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z článku 343 SFEU, z článku 39 Protokolu (č. 4) o statutu Evropského systému centrálních bank a Evropské centrální banky, z článků 2, 18 a 22 Protokolu (č. 7) o výsadách a imunitách Evropské unie a z čl. 4 odst. 3 SEU.**
- 2) Slovinská republika ponese vlastní náklady řízení a nahradí náklady řízení vynaložené Evropskou komisí.**
- 3) Evropská centrální banka ponese vlastní náklady řízení.**

Podpisy