



Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍ ADVOKÁTKY
JULIANE KOKOTT
přednesené dne 31. března 2022¹

Věc C-45/21

Banka Slovenije

Další účastník řízení:

Državni zbor Republike Slovenije (Státní shromáždění Slovinské republiky)

(žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná Ustavno sodišče Republike Slovenije [Ústavní soud Slovinské republiky])

„Řízení o předběžné otázce – Stabilita finančního systému – Reorganizace a řešení krize úvěrových institucí ve veřejném zájmu – Evropský systém centrálních bank (ESCB) – Národní centrální banka (NCB) jako orgán příslušný k řešení krize – Odpis a zrušení kapitálových nástrojů v rámci státní reorganizace nebo řešení krize úvěrové instituce – Zásada „no creditor worse off“ – Odpovědnost NCB – Odškodnění dotčených akcionářů a věřitelů národní centrální bankou – Článek 123 SFEU – Zákaz měnového financování státu – Nařízení (ES) č. 3603/93 – Článek 130 SFEU – Zásada nezávislosti centrálních bank – Zveřejnění a přístup k dokumentům souvisejícím s řešením krize úvěrové instituce v letech 2013 a 2014 – Směrnice 2006/48/ES a 2013/36/ES – Věcná použitelnost“

I. Úvod

1. Projednávaná žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se pohybuje na rozhraní mezi evropskou měnovou politikou a řešením krize bank. Podstatou otázky je, zda zatížení financováním řešení krize – jestliže je musí nést národní centrální banka (dále rovněž „NCB“) jako orgán příslušný k řešení krize – vede k porušení zákazu měnového financování státu vyplývajícího z článku 123 SFEU nebo může ohrozit nezávislost centrálních bank zaručenou článkem 130 SFEU.

2. Zákazem měnového financování státu se Soudní dvůr dosud zabýval především v souvislosti s opatřeními Evropské centrální banky (dále rovněž „ECB“) v oblasti měnové politiky². Článek 123 SFEU ale – řečeno zcela obecně – zakazuje, aby si členské státy nechaly financovat své závazky vůči třetím osobám Evropskou centrální bankou nebo svou národní centrální bankou³.

¹ – Původní jazyk: němčina.

² – Zejména v rozsudcích ze dne 16. června 2015, Gauweiler a další (C-62/14, EU:C:2015:400), a ze dne 11. prosince 2018, Weiss a další (C-493/17, EU:C:2018:1000).

³ – Viz článek 1 odst. 1 písm. b) nařízení (ES) č. 3603/93, kterým se upřesňují definice použití zákazů uvedených v člincích 104 a 104b odst. 1 Smlouvy [dnes články 123 a 125 SFEU] (dále jen „nařízení č. 3603/93“) (Úř. věst. 1993, L 332, s. 1; Zvl. vyd. 10/01, s. 27).

3. Původní řízení se týká právní situace před zavedením jednotného mechanismu pro řešení krizí na úrovni Unie v roce 2014 a s tím souvisejícího unijního fondu pro řešení krizí⁴. V tu dobu byla slovinská centrální banka Banka Slovenije podle vnitrostátního práva pověřena úkolem reorganizace a řešení krizí bank ve Slovinsku, jejichž úpadek byl nebezpečím pro stabilitu finančního systému⁵.

4. Za původního právního stavu ve Slovinsku ovšem neexistoval žádný mechanismus financování nákladů na řešení krizí bank. Až zákon, který dodatečně vstoupil v platnost na konci roku 2019, nyní ukládá Bance Slovenije, aby za určitých okolností odškodnila z vlastních prostředků akcionáře a věřitele bank, kteří byli dotčeni státním opatřením pro reorganizaci a řešení krizí v letech 2013 a 2014.

5. Banka Slovenije v tom spatřuje porušení zákazu vyplývajícího z článku 123 SFEU. Vzhledem k tomu, že pohledávky vůči ní mohou být velmi rozsáhlé, obává se navíc o ohrožení své finanční nezávislosti.

II. Právní rámec

A. Unijní právo

1. Smlouva o fungování Evropské unie (SFEU)

6. Článek 123 odst. 1 SFEU obsahuje takzvaný zákaz měnového financování státu. Zní takto:

„Evropské centrální bance nebo centrálním bankám členských států se zakazuje poskytovat možnost přečerpání zůstatku bankovních účtů nebo jakýkoli jiný typ úvěru orgánům, institucím nebo jiným subjektům Unie, ústředním vládám, regionálním nebo místním orgánům nebo jiným veřejnoprávním orgánům, jiným veřejnoprávním subjektům nebo veřejným podnikům členských států; rovněž je zakázán přímý nákup jejich dluhových nástrojů Evropskou centrální bankou nebo národními centrálními bankami.“

7. Článek 131 AEUV stanoví:

„Každý členský stát zajistí, aby jeho vnitrostátní právní předpisy, včetně statutu jeho národní centrální banky, byly slučitelné se Smlouvami a se statutem ESCB a ECB.“

8. Článek 127 SFEU zní takto:

„(1) Prvořadým cílem [ESCB] je udržovat cenovou stabilitu. Aniž je dotčen tento prvořadý cíl cenové stability, podporuje ESCB obecné hospodářské politiky v Unii [...].“

⁴ – Viz články 67 a násl. nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 806/2014 ze dne 15. července 2014, kterým se stanoví jednotná pravidla a jednotný postup pro řešení krize úvěrových institucí a některých investičních podniků v rámci jednotného mechanismu pro řešení krizí a Jednotného fondu pro řešení krizí a mění nařízení (EU) č. 1093/2010 (dále jen „nařízení o SRM“) (Úř. věst. 2014, L 225, s. 1).

⁵ – Slučitelnost podoby těchto pravomocí s unijním právem, zejména s právem na vlastnictví podle čl. 17 odst. 1 Listiny již byla předmětem jednoho řízení před Soudním dvorem, které vedlo k rozsudku ze dne 19. července 2016, Kotnik a další (C-526/14, EU:C:2016:570).

(2) ESCB plní tyto základní úkoly:

- vymezuje a provádí měnovou politiku Unie,
- provádí devizové operace v souladu s článkem 219,
- drží a spravuje oficiální devizové rezervy členských států,
- podporuje plynulé fungování platebních systémů.

[...]

(5) ESCB přispívá k řádnému provádění opatření, která přijímají příslušné orgány v oblasti dohledu nad úvěrovými institucemi a stability finančního systému.

(6) Rada může zvláštním legislativním postupem jednomyslně po konzultaci s Evropským parlamentem a Evropskou centrální bankou formou nařízení svěřit Evropské centrální bance zvláštní úkoly týkající se politik, které se vztahují k obezřetnostnímu dohledu nad úvěrovými a dalšími finančními institucemi, s výjimkou pojišťovacích podniků.“

9. Článek 282 odst. 3 AEUV stanoví:

„Evropská centrální banka má právní subjektivitu. Pouze ona může povolovat vydávání eura. Je nezávislá při výkonu svých pravomocí a správě svých financí. Orgány, instituce a jiné subjekty Unie, jakož i vlády členských států respektují tuto nezávislost.“

2. Statut ESCB a ECB

10. Protokol (č. 4) o statutu Evropského systému centrálních bank a Evropské centrální banky (dále jen „Statut ESCB a ECB“)⁶ stanoví v článku 14.4.:

„Národní centrální banky mohou vykonávat i jiné funkce než ty, jež jsou uvedeny v tomto statutu, pokud Rada guvernérů dvoutřetinovou většinou odevzdaných hlasů nerozhodne, že tyto funkce jsou v rozporu s cíli a úkoly ESCB. Tyto funkce jsou vykonávány na vlastní odpovědnost a na vlastní účet národních centrálních bank a nejsou pokládány za součást činnosti ESCB.“

11. Článek 28 tohoto statutu stanoví:

„28. 1. Základní kapitál ECB činí 5 miliard eur. Základní kapitál může být zvýšen rozhodnutím Rady guvernérů kvalifikovanou většinou stanovenou v článku 10.3 v mezích a za podmínek, které stanoví Rada postupem podle článku 41.

28. 2. Národní centrální banky jsou jedinými upisovateli a držiteli základního kapitálu ECB. Základní kapitál je upisován podle klíče stanoveného v souladu s článkem 29.

[...]“

⁶ – Úř. věst. 2016, C 202, s. 230.

12. Článek 32 statutu ESCB a ECB stanoví:

„32.1. Příjmy dosažené národními centrálními bankami při uskutečňování úkolů v rámci měnové politiky ESCB (dále jen „měnové příjmy“) jsou na konci každého účetního roku přerozdělovány v souladu s tímto článkem.

32.2. Částka měnových příjmů každé národní centrální banky se rovná jejímu ročnímu příjmu z aktiv, která drží jako protihodnotu bankovek v oběhu, a závazků z vkladů úvěrových institucí. Tato aktiva vedou národní centrální banky odděleně v souladu s obecnými zásadami přijatými Radou guvernérů.

[...]“

13. Podle článku 33.1. tohoto statutu se čistý zisk ECB zbývající po převedení určité částky rozděluje podílníkům ECB v poměru k jejich splaceným podílům. Článek 33.2. stanoví pro případ, že ECB zaznamená ztrátu, že schodek může být vyrovnán ze všeobecného rezervního fondu ECB, a bude-li to nezbytné, na základě rozhodnutí Rady guvernérů z měnového příjmu příslušného účetního roku, a to poměrně až do výše částek přidělených národním centrálním bankám podle článku 32.5.

14. Článek 35.3. statutu ESCB a ECB stanoví:

„ECB podléhá úpravě odpovědnosti podle článku 340 Smlouvy o fungování Evropské unie. Odpovědnost národních centrálních bank se řídí příslušným vnitrostátním právem.“

3. Nařízení č. 3603/93

15. Článek 1 odst. 1 písm. b) nařízení č. 3603/93⁷ definuje výraz „jiný typ úvěru“ obsažený v článku 123 SFEU jako „jakékoliv financování závazků veřejného sektoru vůči třetím osobám.“

4. Směrnice 2001/24

16. Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/24/ES ze dne 4. dubna 2001 o reorganizaci a likvidaci úvěrových institucí (dále jen „směrnice 2001/24“)⁸ se podle svého čl. 1 odst. 1 „vztahuje na úvěrové instituce a jejich pobočky zřízené v jiných členských státech než v těch, ve kterých mají sídla, podle definice v čl. 1 bodech 1 a 3 směrnice 2000/12/ES⁹, za podmínek a výjimek stanovených v čl. 2 odst. 3 uvedené směrnice.“

⁷ – Viz odkaz v poznámce pod čarou 3.

⁸ – Úř. věst. 2001, L 125, s. 15; Zvl. vyd. 06/04, s. 15

⁹ – Viz k odkazům na směrnici 2000/12/ES níže bod 23 tohoto stanoviska.

17. Podle článku 2 směrnice 2001/24 mohou být „příslušnými orgány“ ve smyslu této směrnice jak orgány ve smyslu čl. 4 odst. 1 bodu 40 nařízení č. 575/2013¹⁰, tak i orgány příslušné k řešení krize ve smyslu čl. 2 odst. 1 bodu 18 BRRD¹¹.

18. Článek 33 směrnice 2001/24 stanoví:

„Všechny osoby, které mají povinnost přijímat či sdělovat informace v souvislosti s informačními nebo konzultačními postupy stanovenými v člancích 4, 5, 8, 9, 11 a 19, jsou vázány profesním tajemstvím v souladu s pravidly a podmínkami, které stanoví článek 30 směrnice 2000/12/ES^[12], s výjimkou všech soudních orgánů, na které se vztahují platné vnitrostátní předpisy.“

19. Postupy stanovené v člancích 4, 5, 8, 9, 11 a 19 se týkají informování a konzultací s orgány jiných členských států nebo třetích zemí, v nichž se nachází pobočka úvěrové instituce, která je v členském státě předmětem reorganizačního opatření nebo opatření pro řešení krize.

5. Směrnice 2006/48 (CRD III)

20. Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/48/ES ze dne 14. června 2006 o přístupu k činnosti úvěrových institucí a o jejím výkonu (dále jen „směrnice 2006/48“)¹³ stanovila podle svého čl. 1 odst. 1 „pravidla pro přístup k činnosti úvěrových institucí, pro její výkon a pro obezřetnostní dohled na těmito institucemi.“

21. Pro účely této směrnice se podle jejího čl. 4 bodu 4 „příslušnými orgány“ rozumějí „vnitrostátní orgány, které právní předpisy opravňují k dohledu nad úvěrovými institucemi.“

22. Článek 44 této směrnice jako první ustanovení oddílu „Výměna informací a profesní tajemství“ stanovil toto:

„(1) Členské státy stanoví, že všechny osoby pracující v současnosti nebo v minulosti pro příslušné orgány, jakož i auditori a odborníci jednající jménem příslušných orgánů, jsou vázáni profesním tajemstvím.

Žádné důvěrné informace, které získají při výkonu svých služebních povinností, nesmějí sdělit jiné osobě nebo orgánu jinak než v souhrnné nebo obecné podobě, z níž nelze určit totožnost jednotlivých úvěrových institucí, aniž jsou dotčeny případy stanovené trestním právem.

Byl-li však na úvěrovou instituci vyhlášen konkurs nebo nařízena likvidace, lze v občanském soudním řízení sdělit důvěrné informace, které se nedotýkají třetích osob účastnících se pokusu o záchranu úvěrové instituce.

¹⁰ – Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 575/2013 ze dne 26. června 2013 o obezřetnostních požadavcích na úvěrové instituce a investiční podniky a o změně nařízení (EU) č. 646/2012 (Úř. věst. 2014, L 176, s. 3). Příslušným orgánem je podle tohoto nařízení „veřejný orgán nebo subjekt oficiálně uznávaný vnitrostátními právními předpisy, který je podle vnitrostátního práva oprávněn vykonávat dohled nad institucemi jako součást systému dohledu fungujícího v daném členském státě.“

¹¹ – Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/59/EU ze dne 15. května 2014, kterou se stanoví rámec pro ozdravné postupy a řešení krize úvěrových institucí a investičních podniků a kterou se mění směrnice Rady 82/891/EHS, směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/24/ES, 2002/47/ES, 2004/25/ES, 2005/56/ES, 2007/36/ES, 2011/35/EU, 2012/30/EU a 2013/36/EU a nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1093/2010 a (EU) č. 648/2012 (dále jen „BRRD“) (Úř. věst. 2014, L 173, s. 190).

¹² – Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2000/12/ES ze dne 20. března 2000 o přístupu k činnosti úvěrových institucí a o jejím výkonu (Úř. věst. 2000, L 126, s. 1; Zvl. vyd. 06/03, s. 273), (dále jen „směrnice 2000/12“). Viz k významu odkazů na směrnici 2000/12 po jejím zrušení bod 23 tohoto stanoviska.

¹³ – Úř. věst. 2006, L 177, s. 1.

(2) Odstavec 1 není překážkou výměně informací mezi příslušnými orgány různých členských států v souladu s touto směrnicí a ostatními směrnicemi vztahujícími se na úvěrové instituce. Na tyto informace se vztahuje profesní tajemství podle odstavce 1.“

23. Článek 158 směrnice 2006/48 stanovil:

„(1) Zrušuje se směrnice 2000/12/ES ve znění směrnic uvedených v příloze XIII části A, aniž je dotčena povinnost členských států týkající se lhůt k jejímu provedení do vnitrostátního práva, uvedených v příloze XIII části B.

(2) Odkazy na zrušenou směrnici se považují za odkazy na tuto směrnici v souladu se srovnávací tabulkou obsaženou v příloze XIV.“

6. *Směrnice 2013/36 (CRD IV)*

24. Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/36/EU ze dne 26. června 2013 o přístupu k činnosti úvěrových institucí a o obezřetnostním dohledu nad úvěrovými institucemi a investičními podniky, o změně směrnice 2002/87/ES a zrušení směrnice 2006/48/ES a 2006/49/ES (dále jen „směrnice 2013/36“)¹⁴ upravuje podle svého článku 1 přístup k činnosti úvěrových institucí, jakož i pravomoci dohledu a nástroje obezřetnostního dohledu nad úvěrovými institucemi.

25. Článek 3 odst. 1 bod 36 směrnice 2013/36 odkazuje ohledně definice „příslušného orgánu“ na čl. 4 odst. 1 bod 40 nařízení č. 575/2013¹⁵.

26. Článek 4 odst. 7 směrnice 2013/36 stanoví:

„Členské státy zajistí, aby funkce dohledu podle této směrnice a nařízení (EU) č. 575/2013 a veškeré další funkce příslušných orgánů byly oddělené od funkcí souvisejících s řešením problémů a na nich nezávislé. Členské státy o tom uvědomí Komisi a orgán EBA, přičemž uvedou případné rozdělení úkolů.“

27. Článek 53 odst. 1 této směrnice obsahuje v zásadě stejnou úpravu profesního tajemství jako čl. 44 odst. 1 směrnice 2006/48. Odstavec 3 tohoto ustanovení zní:

„Odstavec 1 nebrání příslušným orgánům, aby zveřejnily výsledek zátěžových testů provedených v souladu s článkem 100 této směrnice nebo článkem 32 nařízení (EU) č. 1093/2010¹⁶ nebo předaly výsledky zátěžových testů orgánu EBA za účelem zveřejňování výsledků celounijních zátěžových testů tímto orgánem.“

28. Článek 59 odst. 1 směrnice 2013/36 stanoví:

„Členské státy mohou, bez ohledu na čl. 53 odst. 1 a článku 54, na základě ustanovení stanovených vnitrostátní právem povolit sdělování určitých informací jiným ústředním orgánům své státní

¹⁴ – Úř. věst. 2013, L 176, s. 338.

¹⁵ – Viz poznámka pod čarou 10 tohoto stanoviska.

¹⁶ – 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.

správy odpovědným za přípravu právních předpisů týkajících se dohledu nad institucemi, finančními institucemi a pojišťovnami, jakož i inspektorům pověřeným těmito orgány.

Tyto informace však lze sdělit jen tehdy, je-li to nezbytné z důvodů obezřetnostního dohledu, prevence a řešení úpadku institucí. Aniž je dotčen odstavec 2 tohoto článku, osoby mající přístup k těmto informacím podléhají požadavkům profesního tajemství alespoň rovnocenným těm, které jsou uvedené v čl. 53 odst. 1.

[...]

29. Směrnice 2013/36 podle svého článku 163 zrušuje směrnice 2006/48 a 2006/49 s účinkem od 1. ledna 2014.

B. Slovinské právo

1. ZBan-1

30. Zakon o bančništvu (zákon o bankovníctví, dále jen „ZBan-1“) v článku 253a stanoví, že Banka Slovenije jako orgán příslušný k řešení krize může nařídit odpis nebo zrušení způsobilých závazků úvěrové instituce, která se dostala do obtíží, je-li to ve veřejném zájmu nezbytné k zamezení platební neschopnosti této instituce a tím k zajištění stability finančního systému jako celku.

31. V článku 261a odst. 5 ZBan-1 je zakotvena takzvaná zásada „no creditor worse off“ (dále jen „zásada NCWO“), podle níž akcionáři nebo věřitelé nesmí opatřením podle článku 253a ZBan-1 utrpět větší ztráty, než by utrpěli v případě platební neschopnosti dotčené úvěrové instituce.

32. Podle čl. 350a odst. 1 ZBan-1 mohou akcionáři a věřitelé úvěrové instituce za podmínek článku 223a ZBan-1 požadovat náhradu škody, kterou utrpěli v důsledku reorganizačního opatření nebo opatření pro řešení krize nařízeného Bankou Slovenije. Článek 223a stanoví, že je třeba mít za to, že Banka Slovenije jednala v rozporu s povinností řádné péče, jestliže ona sama resp. osoby, jejichž jednání jí musí být přičítáno, nemohly v okamžiku rozhodnutí na základě skutečností a okolností, které jim byly nebo musely být známy, oprávněně vycházet z toho, že je takové rozhodnutí zákonné.

2. ZPSVIKOB

a) Ustanovení o odškodnění držitelů zrušených nebo odepsaných kapitálových nástrojů

33. Zakon o postopku sodnega in izvensodnega varstva nekdanjih imetnikov kvalificiranih obveznosti bank (zákon o řízení soudní a mimosoudní právní ochrany bývalých držitelů kvalifikovaných bankovních závazků, dále jen „ZPSVIKOB“) obsahuje ustanovení týkající se uplatňování nároků na odškodnění, které mohou uplatnit akcionáři úvěrové instituce podle čl. 350a odst. 1 ZBan-1 z důvodu reorganizačních opatření a opatření k řešení krizí nařízených Bankou Slovenije v letech 2013 a 2014.

34. Podle článku 31 ZPSVIKOB takovýto nárok na odškodnění existuje, jestliže Banka Slovenije buď nemůže dokázat, že opatření bylo nezbytné ve veřejném zájmu ve smyslu článku 253a Zban-1, nebo že nebyla dodržena zásada NCWO stanovená v článku 261a odst. 5 ZBan-1.

35. ZPSVIKOB dále ve svých člancích 4 až 7 stanoví paušální možnost odškodnění výlučně pro určité malé investory úvěrové instituce, jejichž kapitálové nástroje byly zrušeny nebo odepsány. Podle těchto ustanovení mohou akcionáři, jejichž roční hrubý příjem nepřekračuje určitou částku¹⁷, požadovat odškodnění ve výši 80 % nominální hodnoty svých kapitálových nástrojů (maximálně 20 000 eur), aniž musí prokazovat, že by v případě platební neschopnosti dotčené úvěrové instituce obdrželi tuto částku. Odškodnění ve výši úpadkové hodnoty na základě článku 350a ve spojení s článkem 261a ZBan-1 je vedle toho vyloučeno.

36. Ohledně financování obou druhů odškodnění článek 40 ZPSVIKOB předně stanoví, že Banka Slovenije tvoří za tímto účelem speciální rezervy. Tyto rezervy jsou doplňovány od 1. ledna 2019 ze zisku dosaženého Bankou Slovenije (definovaného jako přebytek příjmů nad výdaji), který je podle čl. 50 odst. 1 Zakon o Banki Slovenije (zákon o Bance Slovenije, dále jen „ZBS-1“) obvykle odváděn z 25 % do slovenského státního rozpočtu a ze 75 % použit na tvorbu obecných rezerv.

37. Překročí-li výše odškodnění částku takto vytvořených speciálních rezerv, mohou být podle ZPSVIKOB na financování použity obecné rezervy Banky Slovenije, které byly takto vytvořeny do 1. ledna 2019. Ty však mohou být dotčeny pouze do minimální výšky 50 %.

38. K pokrytí případně chybějící částky stanoví ZPSVIKOB jako poslední možnost poskytnutí překlenovacího úvěru Bance Slovenije ze strany slovinského státu. Tento úvěr je splácen z budoucích zisků Banky Slovenije, v rozporu s ustanoveními ZBS-1 tudíž tyto zisky dále nemohou být používány na tvorbu obecných rezerv.

b) Ustanovení o zveřejnění dokumentů a přístupu k nim

39. Články 10 a 22 ZPSVIKOB stanoví, že Banka Slovenije musí na svých internetových stránkách zveřejnit určité dokumenty v souhrnné podobě nebo k nim musí umožnit přístup potenciálním žalobcům ve sporu o odškodnění či jejich právním zástupcům ve virtuálním datovém prostoru. Mezi tyto dokumenty patří zejména výsledky zátěžových testů, které byly provedeny u úvěrové instituce v režimu řešení krize, o zprávy týkající se kvality aktiv takovéto instituce (*Asset Quality Review*, dále jen „zprávy o AQR“), jakož i o hodnocení aktiv, které jsou základem pro rozhodnutí o režimu řešení krize.

III. Skutkový stav a původní řízení

40. V původním řízení se Ustavno sodišče (Ústavní soud) zabývá na návrh Banky Slovenije abstraktním přezkumem ústavnosti některých ustanovení ZPSVIKOB a ZBan-1.

41. Tyto právní akty upravují hmotněprávní podmínky a soudní uplatňování nároků na odškodnění, které mohou příslušet akcionářům a věřitelům úvěrových institucí, jejichž kapitálové nástroje byly v rámci opatření nařízených Bankou Slovenije v letech 2013 a 2014 jako orgánem příslušným pro řešení krizí odepsány nebo zrušeny. Jedná se na jedné straně o odškodnění v případě, že tato opatření porušila zásadu NCWO, a na druhé straně o paušální odškodnění některých malých akcionářů. Povinnou z těchto nároků je podle ZPSVIKOB Banka Slovenije.

¹⁷ – A sice celkem 18 278,16 eur.

42. Posledně uvedený zákon navíc obsahuje ustanovení o zveřejnění dokumentů resp. přístupu k nim – zejména zátěžových testů, zpráv o AQR a hodnocení aktiv a závazků dotčených úvěrových institucí –, které mají usnadnit prokázání podmínek pro odškodnění.

43. Zákonodárce vydal ZPSVIKOB na konci roku 2019 v reakci na předcházející rozsudek Ústavního soudu. Soud v tomto rozsudku shledal, že možnosti odškodnění resp. procesně právní podmínky pro jeho uplatnění za původního slovinského právního stavu jsou nedostatečné a tedy protiústavní.

44. Banka Slovenije spatřuje v ustanoveních o své povinnosti odškodnit držitele zrušených nebo odepsaných kapitálových nástrojů porušení zákazu měnového financování státu vyplývajícího z článku 123 SFEU a zásady finanční nezávislosti centrálních bank vyplývající z článku 130 SFEU. Má za to, že odškodnění akcionářů nebo věřitelů krachujících úvěrových institucí, kteří byli vyvlastněni nebo jejichž vlastnická práva byla omezena ve veřejném zájmu, je totiž objektivní povinnost státu. Ten nemůže řešení krize krachujících úvěrových institucí, které je nutně provázeno takovýmito zásahy, svěřit národní centrální bance bez odpovídajícího financování. Financování plateb odškodnění, které stanoví ZPSVIKOB, by vedlo k takovému zásahu do obecných rezerv Banky Slovenije, který ohrožuje plnění jejich úkolů podle unijního práva v rámci ESCB.

45. Podle názoru slovinské vlády se o porušení článku 123 SFEU nejedná, protože odškodnění by v první řadě byla zaplacená ze zisků dosahovaných Bankou Slovenije, z nichž je část již beztak obvykle odváděna do státního rozpočtu. Stanovená minimální výše obecných rezerv, která nesmí být povinností odškodnění snížena, je navíc dostatečnou ochranou proti ohrožení finanční nezávislosti Banky Slovenije. V případě poklesu rezerv pod tuto výši je možné dosáhnout nápravy překlenovacím úvěrem, který poskytne slovinský stát.

46. Ohledně zveřejnění resp. zpřístupnění určitých dokumentů, které byly vytvořeny v souvislosti s opatřeními k řešení krize nebo sloužily jako jejich základ, má Banka Slovenije za to, že toto porušuje pravidla profesního tajemství podle směrnic 2006/48 a 2013/36. Znalost obsahu těchto dokumentů navíc není pro efektivní uplatňování práva dotčenými akcionáři a věřiteli nezbytná. Slovinská vláda má naproti tomu za to, že dotčená ustanovení těchto směrnic nelze v původním řízení použít časově ani hmotněprávně.

IV. Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce a řízení před Soudním dvorem

47. Za této situace rozhodl Ustavno sodišče (Ústavní soud) o přerušení řízení a předložení následujících předběžných otázek Soudnímu dvoru na základě článku 267 SFEU:

1. Musí být článek 123 SFEU a článek 21 statutu ESCB a ECB vykládány v tom smyslu, že zakazují NCB, která je členem ESCB, nést odpovědnost za škodu, která má být uhrazena z jejích vlastních zdrojů, vůči bývalým držitelům zrušených finančních nástrojů, jejichž zrušení bylo touto bankou rozhodnuto při výkonu její pravomoci, která jí byla svěřena zákonem, přijímat mimořádná opatření ve veřejném zájmu za účelem zabránění ohrožení stability finančního systému v případě, že se v rámci následných soudních řízení ukáže, že v rámci těchto zrušení finančních nástrojů nebyla dodržena zásada, podle níž se žádný držitel finančního nástroje nesmí kvůli mimořádnému opatření ocitnout v horší situaci, než v jaké by se ocitl, kdyby toto opatření nebylo přijato, pokud byla v této souvislosti NCB odpovědná: (1) za škodu, kterou bylo možné předvídat na základě skutečností a okolností, které existovaly v době rozhodnutí

centrální banky a o kterých centrální banka věděla nebo si jich měla být vědoma, a (2) za škodu způsobenou jednáním osob, které jednaly při výkonu těchto pravomocí centrální banky z pověření centrální banky, ale které v této souvislosti s ohledem na skutečnosti a okolnosti, o nichž věděly nebo měly vědět v souladu s přijatými pravomocemi, nejednaly s péčí odborné a obezřetné osoby?

2. Musí být článek 123 SFEU a článek 21 statutu ESCB a ECB vykládány v tom smyslu, že zakazují NCB, která je členem ESCB, vyplácet ze svých vlastních zdrojů zvláštní peněžní náhradu části bývalých držitelů zrušených finančních nástrojů (podle kritéria majetkové situace) z důvodu zrušení nástrojů, o nichž výše uvedená banka rozhodla při výkonu své pravomoci, která jí byla svěřena zákonem, přijímat mimořádná opatření ve veřejném zájmu za účelem zabránění ohrožení stability finančního systému, pokud je v této souvislosti k oprávnění získat náhradu dostačující to, že byl finanční nástroj zrušen, aniž by byla relevantní otázka, zda byla či nebyla porušena zásada, podle které se žádný držitel finančního nástroje nesmí z důvodu mimořádného opatření nacházet v horší situaci než je situace, ve které by se nacházel, kdyby toto opatření nebylo přijato?
3. Musí být článek 130 SFEU a článek 7 statutu ESCB a ECB vykládány v tom smyslu, že brání tomu, aby byla NCB uložena povinnost zaplatit náhradu škody, která vznikla v důsledku výkonu jejích zákonných pravomocí, a to v takové výši, která by mohla ohrozit schopnost národní centrální banky účinně plnit své povinnosti? Jsou v této souvislosti pro účely učinění závěru, že byla porušena zásada finanční nezávislosti národní centrální banky, relevantní zákonné podmínky, za nichž je založena výše uvedená odpovědnost?
4. Musí být články 53 až 62 směrnice 2013/36 nebo články 44 až 52 směrnice 2006/48, které chrání důvěrnost důvěrných informací obdržených nebo vzniklých v rámci obezřetnostního dohledu nad bankami, vykládány v tom smyslu, že tyto dvě směrnice rovněž chrání důvěrnost informací, které byly obdrženy nebo vznikly v souvislosti s prováděním opatření, jejichž cílem byla záchrana bank za účelem zajištění finanční stability systému, a to v době, kdy rizika pro solventnost a likviditu bank nebylo možné eliminovat obvyklými opatřeními obezřetnostního dohledu, avšak tato opatření byla považována za reorganizační opatření podle směrnice 2001/24/ES?
5. V případě kladné odpovědi na čtvrtou otázku, musí být články 53 až 62 směrnice 2013/36 nebo články 44 až 52 směrnice 2006/48 o ochraně důvěrných informací obdržených nebo vzniklých v rámci obezřetnostního dohledu vykládány v tom smyslu, že pro účely ochrany, kterou poskytují, je následná směrnice 2013/36 relevantní i v případě, že se jedná o důvěrné informace obdržené nebo vzniklé během období uplatňování směrnice 2006/48, pokud by tyto informace byly zveřejněny během období uplatňování směrnice 2013/36?
6. V případě kladné odpovědi na čtvrtou otázku, musí být čl. 53 odst. 1 první pododstavec směrnice 2013/36 (a čl. 44 odst. 1 první pododstavec směrnice 2006/48, v závislosti na odpovědi na předchozí otázku) vykládán v tom smyslu, že informace, které má NCB k dispozici jakožto orgán dohledu a které byly zveřejněny v určitém okamžiku následujícím po okamžiku, kdy vznikly, nebo informace, které by mohly představovat profesní tajemství, ale které jsou z doby před pěti nebo více lety, a u nichž se proto v zásadě na základě plynutí času má za to, že představují historické informace, a ztratily tak svou důvěrnou povahu, již nejsou důvěrnými informacemi, na které se vztahuje povinnost dodržování profesního tajemství?

Závisí v případě historických informací z doby před pěti nebo více lety zachování statusu důvěrnosti na otázce, zda lze důvěrnost údajů odůvodnit na základě jiných důvodů, než je obchodní situace bank podléhajících dohledu nebo jiných podniků?

7. V případě kladné odpovědi na čtvrtou otázku, musí být čl. 53 odst. 1 třetí pododstavec směrnice 2013/36 (a čl. 44 odst. 1 třetí pododstavec směrnice 2006/48, v závislosti na odpovědi na pátou otázku) vykládán v tom smyslu, že umožňuje, aby důvěrné dokumenty, které se netýkají třetích osob usilujících o záchranu úvěrové instituce, a které jsou právně relevantní pro účely rozhodnutí soudu v rámci civilního řízení o náhradě škody zahájeného proti orgánu obezřetnostního dohledu, byly automaticky zpřístupněny, a to ještě před zahájením soudního řízení a všem potenciálním žalobcům a jejich zmocněncům, aniž by bylo zahájeno konkrétní řízení za účelem rozhodnutí o legitimitě zpřístupnění každého jednotlivého dokumentu každému jednotlivému oprávněnému subjektu a aniž by byly zváženy příslušné zájmy v každém konkrétním případě, a to i v případě, kdy se jedná o informace týkající se úvěrových institucí, které se nenachází v úpadku nebo nucené likvidaci, ale které naopak obdržely státní podporu v řízení, v němž byly zrušeny finanční nástroje akcionářů a podřízených věřitelů úvěrových institucí?
8. V případě kladné odpovědi na čtvrtou otázku, musí být čl. 53 odst. 1 druhý pododstavec směrnice 2013/36 (a čl. 44 odst. 1 druhý pododstavec směrnice 2006/48/ES, v závislosti na odpovědi na pátou otázku) vykládán v tom smyslu, že umožňuje zpřístupnit na internetu všechny důvěrné dokumenty nebo shrnutí těchto dokumentů, které se netýkají třetích osob usilujících o záchranu úvěrové instituce, a které jsou právně relevantní pro účely rozhodnutí soudu v rámci civilního řízení o náhradě škody zahájeného proti orgánu obezřetnostního dohledu, v případě, kdy se jedná o informace týkající se úvěrových institucí, které se nenachází v úpadku nebo nucené likvidaci, ale které naopak obdržely státní podporu v řízení, v němž byly zrušeny finanční nástroje akcionářů a podřízených věřitelů úvěrových institucí, pokud je však vyžadováno, aby v rámci předmětného zveřejnění na internetu byly všechny důvěrné informace skryty?

48. V řízení před Soudním dvorem předložily písemná vyjádření k těmto otázkám Banka Slovenije, slovinská vláda, ECB a Evropská komise. Títož zúčastnění byli zastoupeni i na jednání konaném dne 18. ledna 2022.

V. Právní analýza

49. Svou první a druhou předběžnou otázkou se Ústavní soud (Ústavní soud) předně táže, zda režim odškodnění stanovený v ZPSVIKOB a ZBan-1 porušuje zákaz měnového financování státu vyplývající z článku 123 SFEU. Třetí předběžná otázka se pak týká přípustnosti tohoto režimu s ohledem na zásadu nezávislosti centrálních bank vyplývající z článku 130 SFEU a článku 7 statutu ESCB a ECB. Konečně podstatou čtvrté a osmé předběžné otázky je, zda je povinnost zveřejnit nebo zpřístupnit určité dokumenty, kterou stanoví ZPSVIKOB, slučitelná se směrnicemi 2006/48 a 2013/36.

50. První až třetí předběžnou otázku je nutno považovat za obsahově související. Zákaz měnového financování státu je úzce spojen se zásadou nezávislosti centrálních bank a dotýká se jí různými způsoby.

51. Na základě výše uvedeného posoudím v první části tohoto stanoviska první až třetí předběžnou otázku společně (bod A), přičemž se budu nejprve věnovat zásadě nezávislosti a poté zásadě zákazu měnového financování státu. V druhé části pak provedu analýzu čtvrté až osmé předběžné otázky (bod B).

A. K první až třetí předběžné otázce

1. K porušení zásady nezávislosti ESCB podle článku 130 SFEU (třetí předběžná otázka)

52. Podstatou třetí předběžné otázky položené Ustavno sodišče (Ústavní soud), kterou je nutno přezkoumat jako první, je, zda mechanismus financování odškodnění stanovený v článku 40 ZPSVIKOB může ohrozit nezávislost centrálních bank.

53. Článek 40 ZPSVIKOB konkrétně stanoví, že zaprvé veškeré zisky dosažené od 1. ledna 2019 do soudního rozhodnutí o výplatách odškodnění musí být použity na tvorbu speciálních rezerv. Slovinský stát se tak během tohoto období na jedné straně vzdává svého podílu na zisku stanoveného v čl. 50 odst. 1 ZBS-1 (totiž až 25 %), na druhé straně se zbývající zisk až do tohoto okamžiku nepoužije na tvorbu obecných rezerv. Zadruhé se obecné rezervy vytvořené do 1. ledna 2019 použijí až do výše 50 % rovněž na financování odškodnění, pokud nebudou speciální rezervy vytvořené do soudního rozhodnutí postačovat. Zatřetí bude slovinský stát financovat případnou zbývající částku formou překlenovacího úvěru. Úvěr bude splácen opět ze zisků dosažených Bankou Slovenije v následujícím období, tyto zisky tak až do splacení úvěru rovněž nebudou moci být použity na tvorbu obecných rezerv¹⁸.

54. Zásada nezávislosti, která je zakotvena v článku 130 SFEU a zopakována v článku 7 statutu ESCB a ECB, zakazuje ECB i NCB a členům jejich rozhodovacích orgánů vyžadovat nebo přijímat pokyny mimo jiné od vlád členských států a těmto vládám výslovně zakazuje snažit se ovlivňovat členy rozhodovacích orgánů NCB při plnění jejich úkolů.

55. Soudní dvůr zdůraznil, že ochrana ECB před vnějšími vlivy při implementaci její měnové politiky stanovená v článku 130 SFEU je zajištěna mimo jiné tím, že ECB má vlastní zdroje a vlastní rozpočet¹⁹. Z historie vzniku této normy v tomto ohledu vyplývá, že nezávislost má nejen funkční, institucionální a osobní, nýbrž i finanční rozměr²⁰.

56. Tato souvislost je zjevná: Je-li centrální banka závislá na poskytnutí finančních prostředků vládou, hrozí přirozeně nebezpečí, že tato podpora bude explicitně či implicitně svázána s určitými podmínkami pro měnovou politiku této centrální banky a tím ohrožuje její nezávislost²¹.

¹⁸ – Viz k tomu již body 36 a násl. tohoto stanoviska.

¹⁹ – Viz rozsudek ze dne 10. července 2003, Komise v. ECB (C-11/00, EU:C:2003:395, bod 132).

²⁰ – Vgl. Bericht des Währungsausschusses über die Wirtschafts- und Währungsunion nach Vollendung der ersten Stufe vom 23. Juli 1990 (Krägenau, Europäische Wirtschafts- und Währungsunion, 1. Aufl. 1993, Dok. 36, Rn. 36) sowie Schlussanträge des Generalanwalts Jacobs in der Rechtssache Kommission/EZB (C-11/00, EU:C:2002:556, Nr. 154). Viz zpráva měnového výboru o hospodářské a měnové unii po ukončení prvního stupně ze dne 23. července 1990 (Krägenau, Europäische Wirtschafts- und Währungsunion, 1. vyd. 1993, Dok. 36, bod 36), jakož i stanovisko generálního advokáta F. G. Jacobse ve věci Komise v. ECB (C-11/00, EU:C:2002:556, bod 154).

²¹ – Viz *Cukierman*, Central Bank Finances and Independence – How Much Capital Should a CB Have?, Tel Aviv University, 2006, s. 3.

57. Toto nebezpečí měli na mysli autoři Smluv. Z tohoto důvodu bylo v čl. 282 odst. 3 SFEU zakotveno, že ECB má vlastní rozpočet. Tento rozpočet není tvořen z unijních zdrojů. Články 28 až 33 statutu ESCB a ECB obsahují ustanovení týkající se základního kapitálu, měnových rezerv a zisků ECB, které zajišťují, že své úkoly může financovat sama a je tak nezávislá na financování ze strany unijních institucí i vlád členských států. Jejimi akcionáři nejsou podle článku 28.2. statutu ESCB a ECB členské státy, nýbrž národní centrální banky. Vlastní kapitál vložený národními centrálními bankami může ECB zvýšit vlastním rozhodnutím (viz článek 28.1. statutu). Rovněž pro případ, že vzniknou ztráty, není závislá na jiných veřejných subjektech (viz zejména článek 33.2. statutu).

58. Nezávislost ECB a NCB není samoučelná, nýbrž má zajistit, aby mohly řádně a účinně plnit své úkoly a zajistit tak funkčnost ESCB²².

59. Článek 130 SFEU proto podle názoru ECB implikuje, že rovněž NCB musí být ve vztahu ke svému finančnímu zajištění schopny zcela nezávisle plnit úkoly a povinnosti v rámci ESCB, které jsou jim svěřeny unijním právem.

a) Nezbytnost dostatečného finančního zajištění NCB k plnění některých povinností v rámci ESCB

60. ECB v této souvislosti zdůrazňuje zejména povinnost NCB přispět podle článku 28.2. statutu ESCB a ECB k případnému navýšení kapitálu ECB. Rovněž předkládající soud má zjevně za to, že použití všech budoucích zisků Banky Slovenije a 50 % jejích obecných rezerv k financování odškodnění by mohlo vést k tomu, že nebude mít dostatek nezbytných prostředků, aby tuto povinnost splnila.

61. V praxi se ovšem navýšení kapitálu realizuje prostřednictvím převodu TARGET a nikoliv ze skutečných vlastních prostředků NCB²³. Jedná se přitom (zkratka TARGET znamená *Trans-European Automated Real-time Gross settlement Express Transfer System*) o bezhotovostní systém plateb mezi centrálními (a komerčními) bankami Eurosystemu. Tento systém zjednodušeně řečeno stojí na účtech, které mají národní centrální banky Eurosystemu u ECB. S každou přeshraniční platbou se zvyšuje nebo snižuje – podle toho, zda je komerční banka členského státu příjemcem nebo původcem této platby – stav účtu NCB dotčeného členského státu u ECB. Na rozdíl od komerčních bank ale nemusí být účty národních centrálních bank Eurosystemu na konci obchodního dne vyrovnány. Na konci dne tak může vzniknout závazek některé NCB vůči ECB.

62. Pro případ zvýšení kapitálu to znamená, že dokonce i tehdy, pokud některá NCB vykazuje vůči ECB v systému TARGET „má dáti“, příslušným převodem za účelem zvýšení kapitálu se toto „má dáti“ pouze zvýší. NCB ovšem nemusí tuto částku skutečně poskytnout nebo vyrovnat za použití vlastních prostředků, například ze svých zisků. Použití zisku NCB za takovým účelem, jako je účel v původním řízení, tedy v praxi neohrožuje jejich schopnost splnit povinnost navýšení kapitálu ECB vyplývající z článku 28.2. statutu ESCB a ECB²⁴. Částka potřebná k navýšení kapitálu ve skutečnosti vzniká spíše v důsledku tvorby peněz.

²² – V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 10. července 2003, Komise v. ECB (C-11/00, EU:C:2003:395, body 130, 134), ze dne 16. června 2015, Gauweiler a další (C-62/14, EU:C:2015:400, bod 40), a ze dne 26. února 2019, Rimševičs a ECB v. Lotyšsko (C-202/18 a C-238/18, EU:C:2019:139, bod 46).

²³ – Viz například čl. 1 odst. 3 rozhodnutí ECB ze dne 13. prosince 2010 o splacení zvýšeného základního kapitálu Evropské centrální banky národními centrálními bankami členských států, jejichž měnou je euro (ECB/2010/27) (Uř. věst. 2011, L 11, s. 54).

²⁴ – *Langer*, v: Siekmann (vyd.), EWU-Kommentar, Vorbemerkungen zu Art. 28-33 der Satzung des ESZB und der EZB, bod 9.

63. Závazek v systému TARGET se sice v bilanci NCB objeví na straně pasiv. Současně se ale na straně aktiv zaúčtuje zvýšení hodnoty ve výši účasti dotčené NCB na ECB, která se zvýšila o stejnou částku²⁵. Dochází tedy pouze k prodloužení bilance. Má-li dotčená NCB kladný zůstatek v systému TARGET, je pro ni navýšení kapitálu dokonce pouhou výměnou aktiv (kladný zůstatek v systému TARGET za účast na ECB).

64. Ani splnění dalších finančních povinností NCB, které zmiňuje ECB, totiž povinnost složit na výzvu další devizové rezervy podle článku 30.4. statutu ESCB a ECB a vyrovnat ztrátu ECB podle jeho článku 33.2., při podrobném pohledu nezávisí na tom, zda některá NCB má dostatek vlastních zdrojů.

65. Z předkládacího rozhodnutí na jedné straně nevyplývá, že by na financování odškodnění mohly být použity měnové rezervy Banky Slovenije²⁶. I slovinská vláda během jednání potvrdila, že tomu tak není.

66. Na druhé straně platí povinnost vyrovnání ztráty podle článku 33.2. statutu ESCB a ECB pouze maximálně ve výši přidělených měnových příjmů²⁷. Měnové příjmy všech NCB se na konci roku podle článku 32.1. statutu v prvním kroku shrnou a poté v druhém kroku přerozdělí národním centrálním bankám podle určitého klíče, který odráží jejich podíl na ECB (viz článek 32.5. statutu). V případě, že ECB zaznamená ztráty, vyrovnají se podle článku 32.5. ve spojení s článkem 33.2. statutu z přerozdělovaného měnového příjmu. Povinnost národních centrálních bank vyrovnat ztrátu nad tento rámec, například z jejich vlastních zdrojů, naproti tomu není stanovena²⁸.

b) Nezbytnost dostatečného finančního zajištění k zachování hodnověrnosti ESCB a důvěry v něj

67. Bod, který je s ohledem na nezávislost národních centrálních bank, z mého pohledu rozhodující, je spíše následující: V důsledku mechanismu financování stanoveného v článku 40 ZPSVIKOB je Bance Slovenije po dobu několika let v plném rozsahu odebrána pravomoc rozhodovat o použití svých prostředků a tedy možnost držet rezervy ve výši, kterou považuje za přiměřenou.

68. Tím si na jedné straně vláda zkrátka a jednoduše pro sebe nárokuje rozhodovací právo, které předtím zcela nezávisle vykonávala NCB.

69. Na druhé straně ovšem existují dobré důvody pro to, že NCB musí mít možnost rozhodovat na vlastní odpovědnost o tom, v jaké výši bude držet rezervy. Tímto rozhodnutím totiž národní centrální banka dává najevo, jak hodnotí rizika svých operací v oblasti měnové politiky.

²⁵ – *Langer*, v: Siekmann (vyd.), EWU-Kommentar, Vorbemerkungen zu Art. 28-33 der Satzung des ESZB und der EZB, bod 10.

²⁶ – Zdá se být rovněž vyloučeno, že by Banka Slovenije byla v důsledku mechanismu financování podle ZPSVIKOB nucena prodat měnové rezervy z jiných než měnově politických důvodů a proto již nebyť schopna dostát svým povinnostem podle článku 30.4. Takovéto operace totiž musí ECB podle článku 31 statutu ESCB a ECB nejprve povolit.

²⁷ – Tedy z výnosů z oběhu hotovosti a z úrokových příjmů z hlavních refinančních operací s komerčními bankami.

²⁸ – *Siekmann*, Die Einstandspflicht der Bundesrepublik Deutschland für die Deutsche Bundesbank und die Europäische Zentralbank, Institute for Monetary and Financial Stability Working Paper Series No. 120 (2017), s. 10; *Langer*, v: Siekmann (vydavatel), EWU-Kommentar, Art. 33 der Satzung des ESZB und der EZB, bod 9.

70. Obecné rezervy jsou rezervami na finanční rizika, která jsou s takovými operacemi nepopíratelně spojena²⁹. Považuje-li centrální banka z důvodů měnové politiky za nezbytné například nakoupit cenné papíry, aby třeba stáhla likviditu z trhu, učiní tak, i když s tím mohou být spojeny ztráty. Totéž platí pro prodeje deviz, které mohou být za určitých okolností nezbytné k regulaci směnného kurzu, ovšem v situaci posilování vlastní měny mohou vést ke ztrátám. Současně se ale bude NCB v takových případech snažit, aby předvídavě tvořila vyšší rezervy, kterými tyto ztráty vyrovná.

71. Přiměřená výše rezerv, která může odchytnout případné ztráty z operací v oblasti měnové politiky, tedy odráží, že dotčená NCB předvídala dopady svých opatření a má je pod kontrolou.

72. Článek 40 ZPSVIKOB ovšem Bance Slovenije po dobu několika let brání v tvorbě nových rezerv a dokonce stanoví, že do stávajících rezerv lze zasáhnout až do výše 50 %. Hrozí proto nebezpečí, že v případě vzniku ztrát souvisejících s operacemi v oblasti měnové politiky bude její čisté vlastní jmění nižší než její základní jmění nebo bude dokonce záporné.

73. Tato situace je problematická alespoň ze tří důvodů.

74. Zaprvé je škodlivá s ohledem na funkci centrální banky jako vzoru pro bankovní sektor, který sám musí splňovat stále přísnější předpisy týkající se vlastního jmění.

75. Zadruhé tak může pro trhy vzniknout dojem, že NCB nesprávně posuzuje dopady svých opatření v oblasti měnové politiky nebo je již nemá pod kontrolou. Každopádně Banka Slovenije v důsledku ustanovení článku 40 ZPSVIKOB skutečně pozbývá kontrolu nad přiměřenou absorpcí případných ztrát.

76. ECB proto v této souvislosti právem zdůrazňuje, že vykazování nižšího nebo dokonce záporného vlastního jmění po delší dobu může poškodit věrohodnost NCB a důvěru v ní a tím rovněž věrohodnost a důvěru v ESCB. V moderních systémech s fiatovou měnou – tedy v peněžních systémech, v nichž měna není vázána na určité zboží jako např. zlato – je ovšem důvěra ve schopnost centrální banky zajistit cenovou stabilitu prostřednictvím kontrolovaných a účinných opatření v oblasti měnové politiky zcela zásadní.

77. ECB tak konkrétně zmiňuje souvislost, kterou lze vytvořit mezi slabým základním jměním centrální banky a její schopností účinně a zcela nezávisle, tedy pouze na základě hledisek měnové politiky, sledovat cíl zajištění cenové stability³⁰.

78. Je-li totiž centrální banka zákonným omezením své schopnosti tvořit rezervy uvedena do situace, v níž po delší dobu vykazuje velmi nízký nebo záporný vlastní kapitál, mohla by se cítit být nucena používat operace v oblasti měnové politiky za účelem dosažení příjmů, aby se tak bránila dojmu nestability a zachovala si důvěru trhů. Takováto opatření mají často inflační

²⁹ – Viz pro ECB článek 33.2. statutu ESCB a ECB. Viz k tomu rovněž rozsudek ze dne 16. června 2015, Gauweiler a další (C-62/14, EU:C:2015:400, bod 125).

³⁰ – Vzhledem k tomu, že centrální banka obvykle může sama vyrábět zákonný platební prostředek, nerovná se záporné vlastní jmění platební neschopnosti. Otázka, zda centrální banky obecně vůbec potřebují vlastní jmění, je proto sporná, viz k tomu *Adler/Castro/Tovot/Kramer*, Does Central Bank Capital Matter for Monetary Policy?, IMF Working Paper, Issue 60 (2012), S. 3 f.; *Siekman*, Die Einstandspflicht der Bundesrepublik Deutschland für die Deutsche Bundesbank und die Europäische Zentralbank, Institute for Monetary and Financial Stability Working Paper Series No. 120 (2017), s. 34. Národní centrální banky Eurosystemu mají ovšem tuto pravomoc jen podmíněně, k tomu níže bod 81 tohoto stanoviska.

tendence³¹. Řečeno zcela názorně – s růstem inflace by vzrostla potřeba hotových peněz mezi obyvatelstvem, čímž by se zvýšil příjem centrální banky z jejich vydávání. To by ale bylo zcela zjevně v rozporu s přednostním cílem zajištění cenové stability.

79. Národní centrální banky Eurosystemu sice při používání svých nástrojů v oblasti měnové politiky mají méně vlastního rozhodovacího prostoru, protože zásadní rozhodnutí stanoví ECB. Ovšem nejpозději v okamžiku, kdy by několik členských států prostřednictvím takovýchto zákonných úprav ohrožovalo solidnost svých NCB, mohla by se ECB dostat do popsaného konfliktu cílů – zajištění cenové stability a zvýšení příjmů ESCB. Každopádně by mohl vzniknout dojem, že prostor ECB pro jednání v oblasti měnové politiky je určován nebo omezován takovými vnitrostátními právními úpravami, jako je článek 40 ZPSVIKOB. Existují přitom empirické poznatky ukazující, že stupeň veřejné důvěry ve schopnost centrální banky zajistit stabilitu cen závisí do značné míry na tom, jak je vnímána nezávislost této centrální banky³².

80. V opačném případě by jediná alternativa zbývala možnost požádat vládu dotčeného členského státu o rekapitalizační opatření. Je nasnadě, že takovéto pomoci mohou být svázány s podmínkami a tedy spojeny s nebezpečím politického vlivu na měnovou politiku³³.

81. Zatřetí by nedostatečné vlastní zdroje národní centrální banky Eurosystemu mohly v nejhorším případě vést k problému s likviditou. Národní centrální banky Eurosystemu se totiž na rozdíl od jiných centrálních bank vyznačují tou zvláštností, že jejich možnost tvorby peněz je podle čl. 128 odst. 1 SFEU omezena, protože každé vydání eur musí schválit ECB. Článek 40 ZPSVIKOB sice pro financování odškodnění stanoví pouze použití přebytku příjmů zbývajících po odpočtu všech výdajů. Ovšem v případě, že příjmy budou po delší dobu nižší než výdaje a zbývajících rezervy již budou vyčerpány, nemohla by Banka Slovenije vzhledem k čl. 128 odst. 1 SFEU bez dalšího tvořit peníze například na pokrytí svých provozních a administrativních výdajů. Pokud by v takovém případě zasáhla ECB nebo by schválila dodatečnou tvorbu peněz za tímto účelem, bylo by to opět problematické z pohledu reputace.

82. Ustanovení, jako je článek 40 ZPSVIKOB, je tedy způsobilé ohrozit nezávislost a tedy funkčnost NCB.

c) Závěr

83. Článek 130 SFEU a článek 7 statutu ESCB a ECB musí být proto vykládány v tom smyslu, že brání takové vnitrostátní právní úpravě o použití zisku NCB, která této NCB po několik let v plném rozsahu brání doplňovat své obecné rezervy a podle níž mohou být již existující rezervy této NCB do určité výše použity na financování veřejných úkolů. Takováto právní úprava totiž v sobě skrývá nebezpečí, že v případě ztrát v souvislosti s operacemi v oblasti měnové politiky poklesne čisté vlastní jmění této NCB po delší dobu pod částku jejího základního jmění nebo bude dokonce záporné.

³¹ – Viz *Bindseil/Manzanares/Weller*, The Role of Central Bank Capital Revisited, ECB Working Paper Series No. 392, září 2004, S. 27; *Cukiermann*, Central Bank Finances and Independence – How Much Capital Should a CB Have?, Tel Aviv University, 2006, s. 7; *Johnson/Zelmer*, Implications of New Accounting Standards for the Bank of Canada's Balance Sheet, Bank of Canada Discussion Paper 2007-2, s. 16.

³² – *Bindseil/Manzanares/Weller*, The Role of Central Bank Capital Revisited, ECB Working Paper Series No. 392, září 2004, s. 24.

³³ – Viz k tomu rovněž *Cukiermann*, Central Bank Finances and Independence – How Much Capital Should a CB Have?, Tel Aviv University, 2006, s. 3 a násl.

2. K zákazu měnového financování státu podle článku 123 SFEU (první a druhá předběžná otázka)

84. Na základě výše uvedeného je nyní nutno posoudit, zda lze v povinnosti Banky Slovenije odškodnit z vlastních prostředků investory bank v režimu řešení krize nebo reorganizovaných státem, spatřovat rovněž porušení zákazu měnového financování státu.

85. Podle článku 123 SFEU je zakázáno „přečerpání zůstatku bankovních účtů nebo jakýkoli jiný typ úvěru“ od ECB nebo od národních centrálních bank ve prospěch ústředních vlád, regionálních, místních nebo jiných veřejných orgánů, jiných veřejnoprávních subjektů nebo veřejných podniků členských států. Článek 1 odst. 1 písm. b) bod ii) nařízení č. 3603/93 definuje výraz „jiný typ úvěru“ jako „jakékoliv financování závazků veřejného sektoru vůči třetím osobám.“

86. S ohledem na tuto definici měnového financování státu je nutno nejprve přezkoumat, zda jsou odškodnění, která musí Banka Slovenije podle ZBan-1 a ZPSVIKOB případně uhradit akcionářům a věřitelům krachujících úvěrových institucí, „závazkem veřejného sektoru vůči třetím osobám“ (k tomu bod a).

87. Zadruhé je nutno s ohledem na skutečnost, že je financování prováděno ze zisků Banky Slovenije, které by v obvyklém případě byly každopádně beztak zčásti odváděny do státního rozpočtu, posoudit, zda je v tom nutno spatřovat zakázané „financování“ národní centrální bankou ve smyslu čl. 1 odst. 1 písm. b), bodu ii) nařízení č. 3603/93 (k tomu bod b).

a) K výrazu „závazky veřejného sektoru vůči třetím osobám“

88. ZBan-1 a ZPSVIKOB stanoví dva druhy odškodnění: zaprvé odškodnění akcionářů banky ve výši insolvenční hodnoty jejich kapitálových nástrojů, jestliže se dodatečně zjistí, že při jejich odpisu nebo zrušení nebyla v důsledku porušení povinnosti řádné péče Bankou Slovenije dodržena zásada NCWO (první otázka)³⁴. Pro připomenutí: Podle této zásady se žádný investor nesmí v důsledku státního zásahu, který představuje řešení v krizi, nacházet v horší situaci, než v situaci, ve které by se nacházel při provedení běžného insolvenčního řízení. Jinými slovy žalující investoři ve sporech o odškodnění, které jsou v současnosti vedeny před slovinskými soudy, tvrdí, že by při insolvenci bank v režimu řešení krize dostali více, než kolik dostali během řešení krize resp. reorganizace prostřednictvím Banky Slovenije.

89. Zadruhé je stanoveno paušální odškodnění pro příjmově slabší akcionáře, které činí 80 % nominální hodnoty kapitálových nástrojů při maximální částce odškodnění 20 000 eur, nezávisle na tom, zda by bylo možno tuto hodnotu v insolvenčním řízení docílit či nikoliv (druhá otázka)³⁵.

90. Ohledně otázky, zda jsou tyto povinnosti „závazky veřejného sektoru vůči třetím osobám“ ve smyslu čl. 1 odst. 1 písm. b) bod ii) nařízení č. 3603/93, měli všichni účastníci řízení – byť s různými závěry – za to, že je rozhodující, zda se jedná o odpovědnost založenou či nezaloženou na zavinění. V rozsahu, v němž je odpovědnost založena na zavinění Banky Slovenije, se u takto vzniklých pohledávek jedná o její „vlastní“ závazky a nikoliv o „závazky veřejného sektoru vůči třetím osobám.“

³⁴ – Viz k podmínkám této odpovědnosti body 31, 32 a 34 tohoto stanoviska.

³⁵ – Viz k tomu bod 35 tohoto stanoviska.

91. Odpovědnost za porušení povinností ze strany NCB se podle názoru slovinské vlády podle článku 35.3. statutu ESCB a ECB řídí výlučně příslušným vnitrostátním právem. V ostatním toto ustanovení a čl. 340 třetí pododstavec SFEU ohledně ECB podle ní rovněž stanoví, že těmto třetím osobám nahradí škody způsobené jí nebo jejími zaměstnanci při výkonu jejich funkce.

92. Z pohledu Komise to platí rovněž tehdy, pokud odpovědnost založená na zavinění vznikla při výkonu vnitrostátních veřejných funkcí, protože NCB podle článku 14.4. statutu ESCB a ECB vykonává tyto funkce „na vlastní odpovědnost a na vlastní účet“.

93. Banka Slovenije a ECB tuto argumentaci explicitně nerozporovaly. Měly ovšem na za to, že se v případě sporných platebních povinností nejedná o odpovědnost založenou na zavinění, nýbrž o objektivní odpovědnost.

94. To se zdá být nesporné, pokud jde o paušální odškodnění. Zároveň je ovšem stejně nesporné, že povinnost odškodnění podle zásady NCWO je *de lege lata* svázána s povinností řádné péče Banky Slovenije a tedy s prvkem zavinění. Banka Slovenije a ECB ovšem v zásadě tvrdí, že povinnost odškodnění podle zásady NCWO vyplývá přímo z práva na vlastnictví podle čl. 17 odst. 1 Listiny, a proto ji také nelze ani *de lege ferenda* podmínit prvkem zavinění. Z toho vyplývá, že se jedná o případ „závazku veřejného sektoru vůči třetím osobám“ ve smyslu čl. 1 odst. 1 písm. b) bod ii) nařízení č. 3603/93.

1) *Irelevance povahy odpovědnosti jako odpovědnosti založené na zavinění*

95. Jak vyložím níže, není pro otázku porušení článku 123 SFEU rozhodující, zda je důvodem platební povinnosti NCB porušení vlastní povinnosti či nikoliv.

96. Ohledně kvalifikace jako „vlastního“ závazku NCB nebo jako „závazku veřejného sektoru“ ve smyslu čl. 1 odst. 1 písm. b) bodu ii) nařízení č. 3603/93 může být relevantní pouze, zda tato odpovědnost navazuje na *úkoly NCB v rámci ESCZB* nebo na výkon *jiné veřejné funkce* ve smyslu článku 14.4. statutu ESCB a ECB³⁶.

97. V opačném případě by se mohl členský stát vyhýbat svým finančním povinnostem tím, že své úkoly, které jsou ve veřejném zájmu naléhavě nezbytné, jsou ovšem spojeny se značnými zásahy a náklady, svěří své NCB³⁷. To platí právě pro úkoly, které jsou spojeny s riziky odpovědnosti, a zejména, vzniká-li odpovědnost již porušením povinné péče nebo zcela nezávisle na zavinění.

98. V případě svěření takovýchto úkolů každému jinému veřejnému subjektu by za případně vzniklou škodu ve výsledku odpovídal stát; v případě svěření těchto úkolů národní centrální bance by ovšem z toho vzniklé závazky byly z důvodu přísného oddělení státního rozpočtu a rozpočtu centrální banky v zásadě pro státní rozpočet neutrální³⁸. Jak již bylo objasněno, oddělené rozpočty jsou zásadním prvkem při zajištění nezávislosti centrálních bank³⁹. Zatížení rozpočtu centrální banky se tedy nerovná zatížení státní pokladny.

³⁶ – Tímto směrem jde rovněž běžná praxe ECB, viz Convergence Report June 2016, s. 30; Convergence Report June 2020, s. 31; jakož i posudek CON/2015/22, bod 2.3.1. a násl.

³⁷ – Lze si představit – byť nepravděpodobný – případ, že členský stát pověří svou NCB výstavbou a provozem infrastrukturních opatření, jako jsou silnice, železnice nebo letiště.

³⁸ – Slovinský stát se v projednávané věci sice přechodně vzdá svého podílu na zisku Banky Slovenije a tedy na prostředky do rozpočtu; to je ovšem pouze jedna komponenta mechanismu financování Viz k tomu níže body 122 a násl. tohoto stanoviska.

³⁹ – Viz zejména body 55 až 57 tohoto stanoviska.

99. Takovéto zatížení vlastní NCB ovšem není slučitelné se smyslem a účelem článku 123 SFEU. Jeho cílem je zabránit jakékoliv finanční podpoře ESCB ve prospěch členských států⁴⁰. Svěření jiných veřejných úkolů NCB bez příslušného financování je tedy nutno v zásadě považovat za finanční podporu dotčeného členského státu, jsou-li s těmito úkoly obvykle spojeny náklady, které musí NCB nést místo členského státu v důsledku svěření těchto úkolů.

100. Nic jiného nevyplývá ani z článku 14.4. statutu ESCB a ECB, podle něhož jsou vnitrostátní funkce vykonávány „na vlastní odpovědnost a vlastní účet“. Toto ustanovení se nijak nevyjadřuje o tom, kdo musí činnost zajistit finančně, nýbrž pouze stanoví, komu je přičítána. Článek 14.4. proto dále výslovně stanoví, že funkce, které NCB vykonává na vlastní odpovědnost a na vlastní účet, „nejsou pokládány za součást činnosti ESCB“.

2) *Financování řešení krize jako jiná veřejná funkce ve smyslu článku 14.4. statutu ESCB a ECB*

101. Reorganizace a řádné řešení krize bank ze strany státu není funkcí NCB v rámci ESCB, nýbrž jinou veřejnou funkcí⁴¹. Úkoly ESCB jsou konečným výčtem zakotveny v článku 127 SFEU a zásadě sestávají z provádění měnové politiky Unie⁴².

102. Opatření k řešení krize a reorganizační opatření nařízená Bankou Slovenije v letech 2013 a 2014 bylo v této době nutno dokonce považovat ještě za čistě vnitrostátní úkoly, které byly provedeny před harmonizací právních předpisů upravujících řešení krizí bank na unijní úrovni nařízením SRM a směrnicí BRRD.

103. Ale ani po vytvoření bankovní unie by řešení krize bank nebylo možno klasifikovat jako úkol ESCB. Je pravdou, že ESCB podle čl. 127 odst. 5 SFEU přispívá k řádnému provádění opatření, která přijímají příslušné orgány v oblasti stability finančního systému.

104. Z toho ovšem nelze usuzovat, že řešení krize bank je úkolem ESCB. To vyplývá již z formulace v čl. 127 odst. 5 SFEU, podle níž ESCB podporuje „příslušné orgány“ při provádění těchto opatření a není sama odpovědná za tato opatření. Je pravda, že článek 3 odst. 3 BRRD za platnosti stávajícího právního státu umožňuje členským státům, aby orgánem příslušným pro řešení krize určil NCB⁴³. Toto ustanovení ovšem jasně stanoví, že NCB se v tomto případě svěřují pravomoci v oblasti veřejné správy.

105. Ustanovení čl. 127 odst. 5 SFEU a čl. 3 odst. 3 BRRD tak pouze ukazují, že svěření takovýchto úkolů národní centrální bance v zásadě není neslučitelné s cíli a úkoly ESCB (viz článek 14.4. druhá věta statutu ESCB a ECB). Svěřením úkolu řešení krize bank národní centrální bance se

⁴⁰ – Rozsudky ze dne 27. listopadu 2012, Pringle (C-370/12, EU:C:2012:756, bod 132), ze dne 16. června 2015, Gauweiler a další (C-62/14, EU:C:2015:400, bod 95), a ze dne 11. prosince 2018, Weiss a další (C-493/17, EU:C:2018:1000, bod 103).

⁴¹ – Řádné řešení krize nebo státní reorganizace bank je ve veřejném zájmu, protože úpadky bank mohou mít vzhledem k systémové funkci bank závažné dopady jak na finanční systém, tak i na reálnou ekonomiku, a proto je třeba se jim pokud možno vyhnout, viz například první a druhý bod odůvodnění BRRD, jakož i moje stanovisko ve věci Banco de Portugal a další (C-504/19, EU:C:2020:943, bod 1).

⁴² – Viz rozsudek ze dne 27. listopadu 2012, Pringle (C-370/12, EU:C:2012:756, bod 94).

⁴³ – V současnosti plní úkoly vnitrostátního orgánu příslušného k řešení krize (také příslušná NCB v 15 členských státech, viz <https://www.eba.europa.eu/about-us/organisation/resolution-committee/resolution-authorities>).

ovšem tento úkol nestává úkolem ESCB. Na úrovni Unie ostatně není řešení krize bank v pravomoci ECB, nýbrž výlučně k tomuto účelu zřízené agentury, Jednotného výboru pro řešení krizí (*Single Resolution Board*, zkráceně SRB)⁴⁴.

106. Z toho vyplývá, že Banka Slovenije jako orgán příslušný k řešení krize plnila v letech 2013 a 2014 jinou veřejnou funkci ve smyslu článku 14.4. statutu ESCB a ECB. Takováto funkce není funkcí ESCB a musí ji proto zásadně financovat členské státy.

107. Požadavek dostatečného financování je relevantní zejména s ohledem na to, že reorganizace a řešení krize banky je nevyhnutně spojeno s dalekosáhlými zásahy do vlastnických práv jejich akcionářů a věřitelů. Původní slovinské právo proto také odpis a přeměnu relevantních kapitálových nástrojů stanovilo jako podmínku reorganizačního opatření za použití veřejných peněz⁴⁵.

108. Současně zákon z roku 2019 nyní na jedné straně stanoví paušální povinnost odškodnění určitých investorů podle článků 4 až 7 ZPSVIKOB. Na druhé straně Banka Slovenije odpovídá podle ZBan-1 a ZPSVIKOB za porušení zásady NCWO, přičemž tato odpovědnost nastává již s porušením řádné péče podle článku 223a ZBan-1. O takovéto porušení se podle tohoto ustanovení jedná, je-li škoda (tedy v projednávané věci porušení zásady NCWO) důsledkem nezohlednění skutečností a okolností, o nichž Banka Slovenije měla nebo mohla mít povědomí při svém rozhodnutí.

109. Takto definované porušení povinné péče ale může při zjištění porušení zásady NCWO nastat poměrně rychle.

110. Rozsah potřebného odpisu nebo přeměny kapitálových nástrojů se určuje před rozhodnutím o řešení krize bank na základě hodnocení jejich aktiv a závazků. Při tomto hodnocení je rovněž snaha určit, jakou hodnotu by tato aktiva a závazky měly v případě platební neschopnosti. Toto hodnocení je ale zpravidla nutno provést pod extrémně velkým časovým tlakem – pro řešení krize samotné je většinou k dispozici pouze víkend – a s omezením na nejdůležitější aktiva a závazky banky. Může se proto stát, že hodnocení provedené po řešení krize na základě všech dostupných údajů dospěje k závěru, že určité kapitálové nástroje by v případě úpadku dosáhly vyšší hodnoty. V tomto případě se uplatní zásada NCWO⁴⁶.

111. Členský stát tedy musí každopádně počítat s tím, že takovýto případ odpovědnosti může nastat. V případě svěřeni každému jinému subjektu členského státu by těmito platbami byl ve výsledku zatížen státní rozpočet. Banka Slovenije bude muset příslušná odškodnění uhradit z vlastních prostředků pouze proto, že byla určena orgánem příslušným pro řešení krizí. Ještě zjevnější je tato okolnost v případě povinnosti uhradit paušální odškodnění podle článků 4 až 7 ZPSVIKOB.

⁴⁴ – Stejně tak ostatně nelze považovat dohled nad bankami po zřízení bankovní unie za úkol ESCB, ačkoliv ECB v jednotném mechanismu dohledu tento úkol částečně plní. Úkoly dohledu je totiž nutno přísně oddělovat od úkolů v oblasti měnové politiky, viz například body 65 a 66 odůvodnění nařízení Rady (EU) č. 1024/2013 ze dne 15. října 2013, kterým se Evropské centrální bance svěřují zvláštní úkoly týkající se politik, které se vztahují k obezřetnostnímu dohledu nad úvěrovými institucemi (nařízení SSM) (Úř. věst. 2013, L 287, s. 63) Bankovní dohled a řešení krize bank musí být od sebe také přísně odděleny, viz čl. 3 odst. 3 BRRD.

⁴⁵ – Viz k tomu rozsudek ze dne 19. července 2016, Kotnik a další (C-526/14, EU:C:2016:570, bod 26).

⁴⁶ – Viz k významu a fungování různých hodnocení podrobně moje stanoviska ve věcech *Aeris Invest v. SRB a Algebris (UK) a Anchorage Capital Group v. SRB* (C-874/19 P a C-934/19 P, EU:C:2021:563, body 57 až 68, jakož i 74 až 78).

3) Dílčí závěr

112. Z tohoto vyplývá, že oba druhy odškodnění je nutno považovat za „závazky veřejného sektoru vůči třetím osobám“ ve smyslu čl. 1 odst. 1 písm. b) bodu ii) nařízení č. 3603/93.

4) *Podpůrně: z čl. 17 odst. 1 Listiny nevyplývá objektivní povinnost členského státu k odškodnění podle zásady NCWO z veřejných prostředků.*

113. V případě, že Soudní dvůr dospěje k závěru, že pro otázku, zda se jedná o „závazek veřejného sektoru vůči třetím osobám“, je přece jen relevantní, zda je odpovědnost NCB založena na zavinění nebo zda se zakládá na objektivní povinnosti, je ovšem nutno poukázat na následující: Na rozdíl od tvrzení ECB dosud Soudní dvůr explicitně nerozhodl, že čl. 17 odst. 1 Listiny nutně vyžaduje dodržování zásady NCWO.

114. Za zásadou NCWO stojí myšlenka, že v případě (pravděpodobného) výpadku banky bez státního zásahu je jedinou alternativou její platební neschopnost. Jinými slovy řečeno, kapitálové nástroje jejích akcionářů a věřitelů v této situaci každopádně nemají vyšší tržní hodnotu než je insolvenční hodnota⁴⁷. Soudní dvůr v souladu s tím rozhodl, že odpis nebo zrušení kapitálových nástrojů (pravděpodobně) krachující banky při současné záruce dodržení zásady NCWO není neodůvodněným zásahem do vlastnických práv dotčených investorů⁴⁸.

115. Obráceně z toho ale nelze usuzovat, že se nutně jedná o neodůvodněný zásah, není-li tato zásada dodržena.

116. Takto závažný zásah do práva na vlastnictví sice zpravidla vyžaduje přiměřené odškodnění⁴⁹. Podle judikatury Evropského soudu pro lidská práva (dále jen „ESLP“)⁵⁰ může být z důvodu obecného zájmu v konkrétním případě přiměřené i odškodnění, které je nižší než tržní hodnota⁵¹. Takovéto úvahy o obecném zájmu by v rámci řešení krize bank mohly být v určitých případech zcela jistě relevantní. To platí zejména proto, že v opačném případě musí nést tyto náklady veřejnost místo investorů banky, ačkoliv pouze investoři banky měli v dobách hospodářského úspěchu prospěch ze svých zisků. Navíc by mohla být nadměru omezována akceschopnost státních orgánů, jestliže by nutně musely investory banky, jejichž pád by měl závažné důsledky pro národní hospodářství, odškodnit ve výši insolvenční hodnoty.

117. Unijní právo proto sice již, tedy za nového právního stavu po vytvoření bankovní unie, stanoví, že investoři banky v řešení krize mohou požadovat odškodnění podle zásady NCWO. To ovšem není financováno veřejnými penězi, nýbrž z prostředků jednotného fondu pro řešení krizí, který je tvořen z příspěvků komerčních bank samotných⁵².

⁴⁷ – Viz k tomu podrobně moje stanoviska ve věcech *Aeris Invest v. SRB a Algebris (UK) a Anchorage Capital Group v. SRB* (C-874/19 P a C-934/19 P, EU:C:2021:563, body 112 až 118).

⁴⁸ – Rozsudky ze dne 19. července 2016, *Kotnik a další* (C-526/14, EU:C:2016:570, body 78 a 79), ze dne 20. září 2016, *Ledra Advertising a další v. Komise a ECB* (C-8/15 P až C-10/15 P, EU:C:2016:701, body 73 a 74).

⁴⁹ – Rozsudek ze dne 21. května 2019, *Komise v. Maďarsko (Poživací práva k zemědělské půdě)*, (C-235/17, EU:C:2019:432, bod 87).

⁵⁰ – Vzhledem k tomu, že čl. 17 Listiny odpovídá článku 1 1. dodatkového protokolu EÚLP, je posledně uvedené ustanovení třeba na základě čl. 52 odst. 3 Listiny vzít do úvahy jakožto minimální úroveň ochrany, viz rozsudek ze dne 21. května 2019, *Komise v. Maďarsko (Poživací práva k zemědělské půdě)* (C-235/17, EU:C:2019:432, bod 72).

⁵¹ – Viz k tomu rozsudek ESLP ze dne 25. března 1999, *Papachelas v. Řecko* (CE:ECHR:1999:0325JUD003142396, § 48).

⁵² – Viz článek čl. 76 odst. 1 písm. e) nařízení SRM.

118. Ve výsledku tedy z čl. 17 odst. 1 Listiny pro členský stát nevyplývá objektivní, tedy vždy a nezávisle na porušení povinnosti existující, povinnost poskytnout odškodnění z veřejných prostředků podle zásady NCWO. Z toho vyplývá, že se u tohoto odškodnění o „závazek veřejného sektoru vůči třetím osobám“ nejedná z tohoto důvodu.

119. Kvalifikace odškodnění podle slovinského práva jako „závazků veřejného sektoru vůči třetím osobám“ plyne spíše z toho, že tyto závazky vyplývají výhradně ze svěřeni jiné veřejné funkce – totiž řešení krize bank – národní centrální bance bez odpovídajícího financování⁵³.

b) Ke zdroji financování

120. V dalším kroku ovšem vyvstává otázka, zda jakékoliv financování takového závazku ze zdrojů NCB znamená porušení článku 123 SFEU.

121. Zdá se, že slovinská vláda zastává v této souvislosti stanovisko, že porušením zákazu měnového financování státu vyplývajícího z článku 123 SFEU je pouze přímé financování formou tvorby peněz. Odškodnění jsou ovšem podle článku 40 ZPSVIKOB financována ze zisků Banky Slovenije (definovaných jako přebytek příjmů nad výdaji)⁵⁴.

122. Zisky centrální banky pochází z jejich operací v oblasti měnové politiky. Tyto operace jsou podle článku 18.1. statutu ESCB a ECB prováděny výlučně k dosažení cílů uvedených v článku 127 SFEU, především tedy k zajištění cenové stability. Zisky přitom mohou vyplývat zejména z vydávání hotovosti a z úrokových zisků z refinančních operací⁵⁵, ale i z výnosů z obchodů s cennými papíry nebo se zahraničními měnami. Článek 123 SFEU ani nařízení č. 3603/93 výslovně neupravují, zda je použití těchto prostředků k rozpočtovým účelům třeba považovat za zakázané financování státu nebo ne.

123. V této souvislosti ovšem i Komise zdůraznila okolnost, že část zisků Banky Slovenije, která je používá k tvorbě speciálních rezerv, jsou v obvyklém případě vypláceny do státního rozpočtu. Vzniká tak oprávněná otázka, zda může být pro přípustnost mechanismu odškodnění relevantní, zda se dotčený podíl na zisku NCB použije na zaplacení dotčených odškodnění přímo nebo až po odvedení do státního rozpočtu.

124. Použití části zisku NCB na financování obecných státních výdajů je běžná praxe téměř ve všech členských státech Unie⁵⁶. Je srovnatelná s použitím přebytků z pokut nebo peněžitých sankcí k rozpočtovým účelům. V tom v zásadě není spatřováno porušování zákazu měnového financování státu, protože zisky jsou pouhým „vedlejším produktem“ opatření NCB v oblasti měnové politiky a nikoliv výsledkem hospodářské činnosti pro stát, jejímž cílem jsou příjmy⁵⁷.

⁵³ – Viz body 96 a násl. a závěr v boce 112 tohoto stanoviska.

⁵⁴ – Viz k tomu podrobně již bod 53 tohoto stanoviska.

⁵⁵ – Jedná se o takzvané měnové příjmy, viz článek 32.2. statutu ESCB a ECB.

⁵⁶ – V případě ECB článek 33.1. písm. b) statutu ESCB a ECB stanoví, že se čistý zisk zbývající po vytvoření rezervního fondu rozděluje národním centrálním bankám v poměru k jejich kapitálovému podílu.

⁵⁷ – *Siekmann*, Die Verwendung des Gewinns der EZB und der Bundesbank, Institute for Monetary and Financial Stability, Working Paper No. 3 (2006), s. 13 a 14.

125. Možnost použití těchto zisků státem ovšem nesmí být využívána k jinému než stanovenému účelu. V opačném případě by ve výsledku mohla vést k obcházení zákazu měnového financování státu⁵⁸.

126. Lze mít za to, že pokud účely měnové politiky ustupují do pozadí ve prospěch splnění cílů financování, jedná se o takovéto využití k jinému účelu. Přesně k tomu ale vede ustanovení článku 40 ZPSVIKOB.

127. Podle něj se totiž k účelům financování použije nejen ta část zisku, která je obvykle odváděna do státního rozpočtu, nýbrž zejména rovněž ta část, která je určena k tvorbě obecných rezerv – použije se tedy k jiným účelům, než jsou účely měnové politiky. Jak již bylo objasněno, vytvoření dostatečných rezerv totiž ve výsledku slouží rovněž k zachování akceschopnosti v oblasti měnové politiky a tedy funkčnosti centrální banky⁵⁹. To platí zejména v takové situaci, jako je ta v projednávané věci, kdy k účelům financování navíc mohou být do výše 50 % použity již vytvořené rezervy, které tak již nemohou být použity k absorpci ztráty⁶⁰.

128. Obecně řečeno nesmí operace v oblasti měnové politiky sloužit k dosahování příjmů, nýbrž mají přispět k dosažení cílů článku 127 SFEU. V projednávané věci ovšem ustanovení článku 40 ZPSVIKOB může představovat motivaci a v nejzazším případě dokonce vytvářet politický tlak, aby při používání nástrojů měnové politiky bylo postupováno s cílem dosáhnout zisk a aby motivy měnové politiky ustoupily do pozadí. NCB má totiž z již uvedených důvodů zájem na tom, aby co nejrychleji obnovila svou svobodu rozhodování o použití svých zisků za účelem tvorby rezerv⁶¹.

129. Zákaz měnového financování státu tímto způsobem zajišťuje i nezávislost ESCB⁶². Účelem tohoto zákazu totiž není jen zajistit určitou rozpočtovou disciplínu v členských státech⁶³. Spíše má být tímto způsobem zamezeno tomu, aby vlády členských států svými rozhodnutími v oblasti rozpočtové politiky navyšovaly měnovou bázi a tak případně ovlivňovaly měnovou politiku ESCB⁶⁴. Vyloučením obsáhlého přístupu vlád členských států k prostředkům národních centrálních bank se ale zamezí mimo jiné tomu, že vlády budou tímto způsobem podryvat finanční nezávislost svých centrálních bank.

130. Ve výsledku je tedy použití zisků NCB na základě takových ustanovení, jako je článek 40 ZPSVIKOB, v rozporu se stanoveným účelem⁶⁵. V tom spočívá obcházení zákazu stanoveného v článku 123 SFEU.

⁵⁸ – Viz k zákazu obcházení bod 7 odůvodnění nařízení č. 3603/93 a rozsudek ze dne 16. června 2015, Gauweiler a další (C-62/14, EU:C:2015:400, bod 101).

⁵⁹ – Viz k tomu podrobně body 77 a násl. tohoto stanoviska.

⁶⁰ – Viz k tomu body 70 a násl. tohoto stanoviska.

⁶¹ – Viz k tomu zejména body 78 a 79 tohoto stanoviska.

⁶² – Viz k tomu již vstupní úvahy v bodě 50 tohoto stanoviska.

⁶³ – Viz k tomuto aspektu rozsudek ze dne 16. června 2015, Gauweiler a další (C-62/14, EU:C:2015:400, bod 100), a ze dne 11. prosince 2018, Weiss a další (C-493/17, EU:C:2018:1000, bod 107).

⁶⁴ – Platí to, ačkoliv cílem měnové politiky ESCB – na rozdíl o rozšířené představy – v první řadě není řízení měnové báze nebo množství peněz, nýbrž cenová stabilita, viz k tomu například *Deutsche Bundesbank, Die Rolle von Banken, Nichtbanken und Zentralbank im Geldschöpfungsprozess*, měsíční zpráva duben 2017, s. 28.

⁶⁵ – ECB ve svých každoročních konvergenčních zprávách ohledně zákazu měnového financování států zpravidla kriticky hodnotí, jestliže jsou pevné částky resp. dosud nerealizované zisky již předem plánovány pro určité rozpočtové účely, viz *Convergence Report June 2016*, s. 31; jakož i *Convergence Report June 2020*, s. 33.

c) Závěr

131. Článek 123 SFEU musí být proto vykládán v tom smyslu, že brání takového vnitrostátnímu ustanovení, podle něhož musí NCB jako orgán příslušný pro řešení krize zaplatit investorům úvěrové instituce, jejíž kapitálové nástroje byly odepsány nebo zrušeny během nařízeného reorganizačního opatření nebo opatření pro řešení krize, odškodnění, které je financováno následujícím způsobem: Nejprve se použijí veškeré zisky této NCB dosažené od určitého data, jakož i část již vytvořených rezerv, a pokud tyto nepostačují, poskytne dotčený členský stát úvěr, k jehož splacení se použijí rovněž všechny budoucí zisky této NCB až po dosažení částky, která má být splacena.

Platí to tehdy, pokud povinnost odškodnění podle vnitrostátního práva vyplývá z porušení takzvané zásady „no creditor worse off“, k němuž došlo nedodržením povinnosti řádné péče ze strany NCB, jakož i tehdy, pokud tato povinnost objektivně existuje vůči skupině investorů, aniž je zapotřebí prokázání porušení výše uvedené zásady nebo povinné péče ze strany NCB.

B. Ke čtvrté až osmé předběžné otázce

132. Podstatou čtvrté až osmé předběžné otázky předložené Ústavnímu soudu (Ústavní soud) je, zda zejména čl. 44 odst. 1 směrnice 2006/48 resp. jeho následné ustanovení v čl. 53 odst. 1 směrnice 2013/36, které je v zásadě stejného obsahu, brání ustanovením článků 10 až 22 ZPSVIKOB.

133. Posledně uvedená ustanovení ukládají Bance Slovenije povinnost zcela nebo částečně uveřejnit na své internetové stránce informace a dokumenty, které sloužily jako základ jejího rozhodnutí o odpisu nebo zrušení kapitálových nástrojů v rámci opatření k řešení krize a reorganizačních opatření nařízených v letech 2013 a 2014 resp. je zpřístupnit potenciálním žalobcům ve sporu o odškodnění ve virtuálním datovém prostoru. Konkrétně se jedná o výsledky zátěžových testů a zprávy o Asset Quality Reviews (AQRs), které byly vyhotoveny před řešením krize resp. reorganizací úvěrových institucí a na jejichž základě rozhodla Banka Slovenije o konkrétním rozsahu zrušení nebo odpisu kapitálových nástrojů.

134. Informace týkající se dotčené banky na internetové stránce jsou podle informací předkládajícího soudu zveřejňovány v souhrnné podobě, všechny osobní údaje, důvěrné informace a obchodní tajemství jsou přitom maskovány, je ovšem uveden název úvěrové instituce a informace jsou přístupné komukoliv. Přístup k virtuálnímu datovému prostoru je poskytnut všem potenciálním žalobcům ve sporu o odškodnění a jejich právním zástupcům, tedy konkrétně (bývalým) držitelům odepsaných nebo zrušených kapitálových nástrojů. Osobní údaje jsou přitom zamaskovány, důvěrné údaje a obchodní tajemství jsou jako takové označeny.

1. K věcné použitelnosti směrnic 2006/48 a 2013/36

135. Směrnice 2006/48, označována také jako „CRD III“ (zkratka anglického *Capital Requirements Directive*), obsahovala harmonizovaná ustanovení týkající se přístupu k činnosti úvěrových institucí a dohledu nad nimi. S účinností k 1. lednu 2014 byla nahrazena směrnicí 2013/36, označovanou také „CRD IV“.

136. Článek 44 směrnice 2006/48 resp. článek 53 směrnice 2013/36 se použije na činnost orgánů, jimž byla vnitrostátním právem svěřena úloha dohledu nad bankami⁶⁶, a nařizuje důvěrnost určitých informací, které tyto orgány obdrží při výkonu své činnosti dohledu.

a) Neexistence přímé použitelnosti na reorganizační a likvidační opatření ve smyslu směrnice 2001/24

137. Podle předkládacího rozhodnutí vykonávala Banka Slovenije bankovní dohled již za platnosti směrnice 2006/48. Mimořádná opatření nařízená v letech 2013 a 2014, v jejichž rámci byly použity informace a dokumenty sporné v projednávané věci, ovšem nejsou opatřeními podle práva upravujícího dohled. Podle shodného názoru předkládajícího soudu a všech účastníků řízení je nutno je považovat spíše za reorganizační nebo likvidační opatření ve smyslu směrnice 2001/24, které Banka Slovenije nařídila ve své (souběžně vykonávané) funkci orgánu příslušného pro řešení krizí ve smyslu článku 2 směrnice 2001/24. Výše uvedení aktéři proto rovněž shodně vychází z toho, že se ustanovení směrnic 2006/48 a 2013/36 na tuto činnost Banky Slovenije přímo nepoužijí.

138. Ovšem jak Banka Slovenije, tak i Komise zdůrazňují, že přinejmenším část informací, jejichž zveřejnění resp. zpřístupnění stanoví články 10 až 22 ZPSVIKOB, mají věcnou vazbu na bankovní dohled.

139. V tomto ohledu vyplývá z čl. 48 prvního pododstavce písm. a) směrnice 2006/48 ve spojení s druhým pododstavcem téhož ustanovení, resp. čl. 59 odst. 1 druhého pododstavce směrnice 2013/36, že informace, které jsou chráněny v kontextu práva upravujícího dohled, nepozbývají této ochrany, jsou-li předávány nebo použity v kontextu řešení krize. Prvně uvedená ustanovení totiž stanoví, že informace je možné sdělit orgánům příslušným k řešení krize, musí být ovšem zajištěno, že i v tomto případě mají tyto informace přinejmenším ochranu rovnocennou s článkem 44 směrnice 2006/48 resp. článkem 63 směrnice 2013/36.

140. V projednávané věci je přitom nutno rozlišovat mezi hodnocením aktiv a závazků za účelem zjištění nezbytného rozsahu odpisu a zrušení kapitálových nástrojů na straně jedné a zátěžových testů a zpráv o AQR na straně druhé.

141. Toto hodnocení je zásadním a typickým krokem při nařízení reorganizačního opatření nebo opatření pro řešení krize státem⁶⁷. Jak již bylo konstatováno, tato opatření nejsou zahrnuta do věcné působnosti směrnic 2006/48 a 2013/36⁶⁸.

142. Naproti tomu je pravda, že pravidelné zátěžové testy a AQR jsou nástroji obezřetnostního dohledu⁶⁹. Souhrnně se přitom hovoří o takzvaném *Comprehensive Assessment*, jehož výsledkem má být obvykle dosažení transparentnosti v otázce odolnosti banky a tím posílení důvěry ve finanční sektor. Profesionální tajemství podle čl. 53 odst. 1 směrnice 2013/36 proto zveřejnění zátěžového testu podle jeho článku 3 právě nebrání.

⁶⁶ – Viz čl. 34 bod 4 směrnice 2006/48 resp. čl. 1 odst. 1 bod 36 směrnice 2013/36.

⁶⁷ – Viz za platnosti dnešního právního stavu článek 20 nařízení SRM a článek 36 BRRD. Viz k významu tohoto hodnocení v rámci řešení krize bod 110 tohoto stanoviska a odkazy v poznámce pod čarou 46.

⁶⁸ – Viz body 135 a 137 tohoto stanoviska.

⁶⁹ – Viz například článek 100 směrnice 2013/36.

143. Z rozhodnutí Komise o státní podpoře týkající se mimořádných opatření let 2013 a 2014 navíc vyplývá, že Slovinsko provedlo zde dotčené zátěžové testy a AQR na vyžádání Komise výlučně v rámci přípravy reorganizačních opatření (která v zásadě spočívala ve státní rekapitalizaci) a jejich povolení v rámci práva v oblasti podpory⁷⁰ Každopádně se tedy nejedná o situaci, v níž byly informace získané v kontextu obezřetnostního dohledu předány ve smyslu čl. 48 odst. 1 písm. a) směrnice 2006/48 resp. čl. 59 odst. 1 druhého pododstavce směrnice 2013/36 orgánu příslušnému pro řešení krizí.

b) Použitelnost směrnic 2006/48 a 2013/36 díky odkazu?

144. Článek 33 směrnice 2001/24 o vzájemném uznávání reorganizačních a likvidačních opatření týkajících se bank ovšem obsahuje odkaz na profesní tajemství „v souladu s pravidly a podmínkami, které stanoví článek 30 směrnice 2000/12“, který je podle přechodného ustanovení v čl. 158 odst. 2 směrnice 2006/48 nahrazující směrnici 2000/12 nutno číst jako odkaz na její články 44 a násl. Vzhledem k tomu, že směrnice 2006/48 byla zrušena směrnicí 2013/36, je nutno číst tento odkaz po vstoupení směrnice 2013/36 v platnost jako odkaz na články 53 a násl. směrnice 2013/36 (viz článek 163 směrnice 2013/36).

145. Banka Slovenije z toho usuzuje, že se zejména článek 53 směrnice 2013/36 použije rovněž na reorganizační a likvidační opatření ve smyslu směrnice 2001/24.

146. Jak však již Soudní dvůr rozhodl, nebyla cílem směrnice 2001/24 harmonizace právních předpisů členských států v oblasti reorganizace a likvidace úvěrových institucí⁷¹. Tato směrnice měla spíše upravovat systém vzájemného uznávání takovýchto opatření v členských státech⁷². Článek 33 této směrnice se proto již podle svého znění týká pouze informací, které si v souvislosti s informačními nebo konzultačními postupy vyměňují orgány různých členských států, které právě slouží k vzájemnému uznání těchto opatření. Jak vyplývá z předkládacího rozhodnutí, informace sporné v původním řízení ale nesouvisí s takovýmto přeshraničním řízením.

147. Na rozdíl od bankovního dohledu, pro nějž byly jednotné právní předpisy stanoveny již od roku 2000⁷³, bylo řešení krize bank nejprve harmonizováno směrnicí BRRD v roce 2014 a poté nařízením SRM, tedy po přijetí opatření dotčených v projednávané věci.

148. Z toho vyplývá, že odkaz obsažený v článku 33 směrnice 2001/24 nelze chápat tak, že je tím nařízena důvěrnost všech informací, které souvisí s reorganizačním opatřením nebo opatřením pro řešení krizi, které dříve podléhalo výlučně vnitrostátnímu právu. Harmonizace podmínek tohoto opatření totiž za platnosti směrnice 2001/24 právě nebyla stanovena.

⁷⁰ – Viz bod 9 odůvodnění rozhodnutí Komise ze dne 18. prosince 2013 o státní podpoře SA.33229 (2012/C) (ex 2011/N) — Restrukturalizace NLB — Slovinsko, kterou Slovinsko hodlá poskytnout bance Nova Ljubljanska banka d.d. (Úř. věst. 2014, L 246, s. 28). Viz k tomu rovněž ESLP, rozsudek ze dne 14. září 2021, Pintar a další v. Slovinsko (CE:ECHR:2021:0914JUD004996914, § 7 a § 9).

⁷¹ – Rozsudky ze dne 24. října 2013, LBI (C-85/12, EU:C:2013:697, bod 39), a ze dne 19. července 2016, Kotnik a další (C-526/14, EU:C:2016:570, bod 104).

⁷² – Rozsudky ze dne 24. října 2013, LBI (C-85/12, EU:C:2013:697, bod 39), a ze dne 19. července 2016, Kotnik a další (C-526/14, EU:C:2016:570, bod 104).

⁷³ – Zejména již uvedenými směrnicemi 2000/21, 2006/48 a 2013/36.

c) Použitelnost směrnice 2006/48 při výkonu činnosti dohledu a řešení krize stejným orgánem?

149. Na základě výše uvedeného je nutno konečně odmítnout rovněž argumenty Komise pro použitelnost směrnice 2006/48. Komise v řízení před Soudním dvorem měla za to, že již jen z okolnosti, že Slovinsko za platnosti směrnice 2006/48 svěřilo úkol řešení krize bank, kterého se tato směrnice netýká, stejnému orgánu, který plnil rovněž funkci bankovního dohledu, jenž upravuje směrnice 2006/48, vyplývá, že tato směrnice platí rovněž pro činnost řešení krize bank.

150. To ale směrnice 2006/48 nestanoví. Je pravda, že – na rozdíl od následujících směrnic⁷⁴ – nestanoví přísné institucionální oddělení dohledu nad bankami a řešení jejich krizí. Z toho ovšem nevyplývá, že pro bankovní dohled a řešení krize bank platí stejná pravidla, zejména nikoliv s ohledem na to, že řešení krizí bank nebylo za platnosti směrnice 2006/48 unijním právem vůbec harmonizováno⁷⁵.

151. Dále nelze z pouhého svěřeni úkolů řešení krize bank orgánu dohledu usuzovat, že dotčený členský stát se chtěl ohledně řešení krize úvěrových institucí podřídit harmonizovanému právnímu režimu platnému pro orgány dohledu. Takováto domněnka by spíše předpokládala konstatování vnitrostátních soudů tohoto členského státu, že dotčený členský stát chce být vázán ustanoveními směrnice v oblasti, kterou směrnice nezahrnuje⁷⁶. V projednávané věci je tomu naopak, protože Ustavno sodišče (Ústavní soud) se Soudního dvora právě ptá, zda směrnice upravující bankovní dohled v době před vytvořením bankovní unie a s tím související harmonizací řešení krizí bank byly použitelné rovněž na činnost orgánů členských států příslušných k řešení krizí bank.

d) Závěr

152. Článek 44 směrnice 2006/48 a článek 53 směrnice 2013/36 proto nelze použít na výsledky zátěžových testů a zprávy o AQR úvěrové instituce, které byly provedeny za účelem provedení reorganizačního a likvidačního opatření ve smyslu směrnice 2001/24 a za její výhradní platnosti, ani na hodnocení aktiv a závazků takovéto úvěrové instituce vyhotovené v této souvislosti.

153. S ohledem na tento závěr není zapotřebí odpovídat na pátou až osmou předběžnou otázku.

2. K významu zveřejnění resp. zpřístupnění dotčených dokumentů pro efektivní uplatňování práva (bývalých) držitelů odepsaných nebo zrušených kapitálových nástrojů

154. Tento závěr je v souladu s požadavky, které vypracoval ESLP na ochranu vlastnictví. Ve svém rozhodnutí ve věci *Pintar a další v. Slovinsko* konstatoval, že slovinský právní stav před schválením resp. použitím ZPSVIKOB ve vztahu k právům (bývalých) držitelů odepsaných nebo zrušených kapitálových nástrojů porušoval procesně právní rozměr základního práva na vlastnictví podle prvního článku 1. dodatkového protokolu k EÚLP.

⁷⁴ – Viz čl. 4 odst. 1 a 7 směrnice 2013/36, jakož i čl. 3 odst. 3 BRRD.

⁷⁵ – To je z mého pohledu ostatně důvod, proč směrnice 2006/48 řešení krize bank nezmiňuje a proto nepředepisuje ani institucionální oddělení od činnosti dohledu.

⁷⁶ – V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 15. listopadu 2016, *Ullens de Schooten* (C--268/15, EU:C:2016:874, body 53 a 56).

155. Podle názoru ESLP je důvěrnost informací a dokumentů, na jejichž základě bylo přijato rozhodnutí o odpisu a zrušení dotčených kapitálových nástrojů, pro tyto osoby překážkou v pochopení toho, za jakých okolností došlo k zásahu do jejich vlastnického práva a o jaké důvody se opíral⁷⁷.

156. Znalost těchto okolností a důvodů je ovšem nezbytná k tomu, aby mohl být případně podán opravný prostředek proti zásahu do základního práva na vlastnictví. ESLP zdůrazňuje, že zejména výsledky zátěžových testů a zprávy o AQR jsou v tomto ohledu rozhodujícími informacemi⁷⁸.

VI. Závěr

157. Na základě výše uvedených úvah navrhuji Soudnímu dvoru, aby na předběžné otázky položené Ustavno sodišče (Ústavní soud, Slovinsko) odpověděl takto:

1. Článek 130 SFEU a článek 7 protokolu č. 4 o statutu ESCB a ECB musí být vykládány v tom smyslu, že brání vnitrostátní právní úpravě o použití zisku NCB, která této NCB po několik let v plném rozsahu brání doplňovat své obecné rezervy a podle níž nadto již existující rezervy této NCB mohou být do určité výše použity na financování veřejných úkolů. Takováto právní úprava totiž v sobě skrývá nebezpečí, že v případě ztrát v souvislosti s operacemi v oblasti měnové politiky poklesne čisté vlastní jmění této NCB po delší dobu pod částku jejího základního jmění nebo bude dokonce záporné.
2. Článek 123 SFEU musí být vykládán v tom smyslu, že brání takovému vnitrostátnímu ustanovení, podle něhož musí NCB jako orgán příslušný pro řešení krize zaplatit investorům úvěrové instituce, jejíž kapitálové nástroje byly odepsány nebo zrušeny během nařízeného reorganizačního opatření nebo opatření pro řešení krize, odškodnění, které je financováno následujícím způsobem: Nejprve se použijí veškeré zisky této NCB dosažené od určitého data, jakož i část již vytvořených rezerv, a pokud tyto nepostačují, poskytne dotčený členský stát úvěr, k jehož splacení se použijí rovněž všechny budoucí zisky této NCB až po dosažení částky, která má být splacena.

Platí to tehdy, pokud povinnost odškodnění podle vnitrostátního práva vyplývá z porušení takzvané zásady „no creditor worse off“, k němuž došlo nedodržením povinnosti řádné péče ze strany NCB, jakož i tehdy, pokud tato povinnost objektivně existuje vůči skupině investorů, aniž je zapotřebí prokázání porušení výše uvedené zásady nebo povinné péče ze strany NCB.

3. Článek 44 směrnice 2006/48/ES a článek 53 směrnice 2013/36/EU musí být vykládány tak, že je nelze použít na výsledky zátěžových testů a zprávy o Asset Quality Review úvěrové instituce, které byly provedeny za účelem provedení reorganizačního a likvidačního opatření ve smyslu směrnice 2001/24/EU a za její výhradní platnosti, ani na hodnocení aktiv a závazků takovéto úvěrové instituce vyhotovené v této souvislosti“.

⁷⁷ – Rozsudek ESLP ze dne 14. září 2021, Pintar a další v. Slovinsko (CE:ECHR:2021:0914JUD004996914, § 107).

⁷⁸ – Rozsudek ESLP ze dne 14. září 2021, Pintar a další v. Slovinsko (CE:ECHR:2021:0914JUD004996914, § 99 a § 100).