



Zbierka súdnych rozhodnutí

NÁVRHY GENERÁLNEHO ADVOKÁTA
MANUEL CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
prednesené 17. septembra 2020¹

Vec C-501/18

BT
proti
Bälgarska Narodna Banka

[návrh na začatie prejudiciálneho konania, ktorý podal Administrativen säd Sofija-grad (Správny súd mesta Sofia, Bulharsko)]

„Návrh na začatie prejudiciálneho konania – Smernica 94/19/ES – Systémy ochrany vkladov – Pojem nedostupný vklad – Vklady, ktoré sú splatné a majú byť vyplatené – Rozhodnutie o nedostupnosti vkladov – Vklady, ktoré možno vrátiť – Zmluvná podmienka, ktorá je v rozpore so smernicou 94/19 – Zásada prednosti práva Únie – Nariadenie (EÚ) č. 1093/2010 – Európsky orgán pre bankovníctvo – Odporúčanie o opatreniach potrebných na dodržanie smernice 94/19 – Výklad odporúčania a možnosť odvolávať sa naň – Platnosť“

1. V roku 2016 majiteľ vkladu na bežnom účte vedenom na jeho meno v Korporativna Tărgovska Banka (ďalej len „KTB“) podal na bulharskom súde² žalobu, ktorou sa domáhal, aby mu Bälgarska Narodna Banka (Bulharská národná banka; ďalej len „BNB“) nahradila škodu, ktorú utrpel z dôvodu oneskoreného vyplatenia uvedeného vkladu.
2. Žalobca v uvedenom konaní tvrdil, že BNB mala rozhodnúť, že vklady uložené v KTB sú nedostupné, v lehote stanovenej smernicou 94/19/ES.³ Keďže to neurobila, zodpovedala za oneskorené vyplatenie a musela zaplatiť úroky z omeškania za obdobie do vrátenia výšky vkladu žalobcovi.
3. Príslušný súd podal návrh na začatie prejudiciálneho konania, o ktorom Súdny dvor rozhodol rozsudkom zo 4. októbra 2018, Kantarev⁴.
4. Ešte pred vydaním rozsudku Kantarev ďalší bulharský súd, Administrativen säd Sofija-grad (Správny súd mesta Sofia, Bulharsko), podal návrh na začatie prejudiciálneho konania v podobnom konaní, ktorého predmetom bol tiež nárok na náhradu škody voči BNB založený na čiastočne zhodných tvrdeniach.
5. Po vydaní rozsudku Kantarev Súdny dvor o ňom upovedomil Administrativen säd Sofija-grad (Správny súd mesta Sofia), aby sa vyjadril, či trvá na svojom návrhu na začatie prejudiciálneho konania, čo tento súd potvrdil.

1 Jazyk prednesu: španielčina.

2 Administrativen säd Varna (Správny súd Varna, Bulharsko).

3 Smernica Európskeho parlamentu a Rady z 30. mája 1994 o systémoch ochrany vkladov (Ú. v. ES L 135, 1994, s. 5; Mim. vyd. 06/002, s. 252).

4 Vec C-571/16 (ďalej len „rozsudok Kantarev“, EU:C:2018:807).

6. Na základe pokynu Súdneho dvora sa tieto návrhy týkajú len dvoch z otázok položených v tomto konaní, ktoré v rozsudku Kantarev buď neboli rozobraté, alebo boli rozobraté z iného pohľadu: a) pojem „vklad, ktorý je... splatný a má byť vyplatený“ v zmysle článku 1 ods. 3 bodu i) smernice 94/19 a b) vplyv odporúčania Európskeho orgánu pre bankovníctvo (ďalej len „EBA“) zo 17. októbra 2014⁵.

7. Môj rozbor bude obmedzený na uvedené dve otázky, pričom pri opise právneho rámca, skutkových okolností, ktoré viedli k vyplateniu finančných prostriedkov uložených v KTB, a mojom posúdení týchto otázok v prípade potreby odkážem na rozsudok Kantarev.

I. Právny rámec

A. Právo Únie

1. Smernica 94/19, zmenená smernicou 2009/14⁶

8. Pokiaľ ide o relevantné odôvodnenia a články tejto smernice, odkazujem na body 3 až 6 rozsudku Kantarev.

2. Nariadenie (EÚ) č. 1093/2010⁷

9. Odôvodnenia 27 až 29 znejú takto:

„(27) Zaistenie správneho a úplného uplatňovania práva Únie je základným predpokladom pre integritu, transparentnosť, účinnosť a riadne fungovanie finančných trhov, stabilitu finančných systémov a pre neutrálne podmienky hospodárskej súťaže pre finančné inštitúcie v Únii. Mal by sa preto vytvoriť mechanizmus, ktorým by orgán pre bankovníctvo riešil prípady neuplatňovania alebo nesprávneho uplatňovania práva Únie vedúceho k jeho porušeniu. Tento mechanizmus by sa mal vzťahovať na oblasti, v ktorých sa na základe práva Únie vymedzujú jasné a nepodmienečné povinnosti.

(28) S cieľom umožniť primeranú reakciu na prípady nesprávneho alebo nedostatočného uplatňovania práva Únie by sa mal uplatňovať mechanizmus, ktorý sa skladá z troch krokov. Najprv by sa mal orgán pre bankovníctvo splnomocniť na preskúmanie údajného nesprávneho alebo nedostatočného uplatňovania povinností vyplývajúcich z práva Únie vnútroštátnymi orgánmi pri vykonávaní dohľadu, za ktorým by nasledovalo odporúčanie. Ak príslušný vnútroštátny orgán toto odporúčanie nesplní, Komisia by mala mať právomoc vydať formálne stanovisko, v ktorom zohľadní odporúčanie orgánu pre bankovníctvo a požiada príslušný orgán, aby prijal opatrenia potrebné na zabezpečenie súladu s právom Únie.

5 Odporúčanie EBA/REC/2014/02 zo 17. októbra 2014 Bulharskej národnej banke a Bulharskému fondu ochrany vkladov o opatreniach potrebných na dodržanie smernice 94/19 (Bulgarian National Bank and Bulgarian Deposit Insurance Fund on action necessary to comply with Directive 94/19/EC; ďalej len „odporúčanie EBA/2014/02“).

6 Smernica Európskeho parlamentu a Rady z 11. marca 2009, ktorou sa mení a dopĺňa smernica 94/19/ES o systémoch ochrany vkladov, pokiaľ ide o úroveň krytia a výplatnú lehotu (Ú. v. EÚ L 68, 2009, s. 3). Smernica 94/19 bola neskôr zrušená a nahradená prepracovaným znením, aj keď až s účinnosťou od 4. júla 2019 [pozri článok 21 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2014/49/EÚ zo 16. apríla 2014 o systémoch ochrany vkladov (Ú. v. EÚ L 173, 2014, s. 149)]. Lehota na prebratie niektorých ustanovení tohto prepracovaného znenia uplynula 3. júla 2015 (článok 20 smernice 2014/49). V čase rozhodujúcom pre rozhodnutie tejto veci sa uplatňovala len smernica 94/19 (zmenená smernicou 2009/14).

7 Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady z 24. novembra 2010, ktorým sa zriaďuje Európsky orgán dohľadu (Európsky orgán pre bankovníctvo) a ktorým sa mení a dopĺňa rozhodnutie č. 716/2009/ES a zrušuje rozhodnutie Komisie 2009/78/ES (Ú. v. EÚ L 331, 2010, s. 12).

(29) Napokon, s cieľom prekonať výnimočné situácie spojené s pretrvávajúcou nečinnosťou daného príslušného orgánu, by mal mať orgán pre bankovníctvo ako poslednú možnosť právomoc prijať rozhodnutia adresované jednotlivým finančným inštitúciám. Táto právomoc by mala byť obmedzená na mimoriadne okolnosti, za ktorých príslušný orgán nedodríava formálne stanovisko, ktoré je mu adresované, a za ktorých je právo Únie priamo uplatniteľné na finančné inštitúcie na základe existujúcich alebo budúcich nariadení Únie.“

10. Článok 1 ods. 2 stanovuje:

„Orgán pre bankovníctvo koná v rozsahu právomocí udelených týmto nariadením a v rozsahu pôsobnosti smerníc 2006/48/ES, 2006/49/ES, 2002/87/ES nariadenia (ES) č. 1781/2006 smernice 94/19/ES a v rozsahu, v ktorom sa tieto akty uplatňujú na úverové a finančné inštitúcie a príslušné orgány, ktoré nad nimi vykonávajú dohľad, v rozsahu príslušných častí smernice 2005/60/ES smernice 2002/65/ES smernice 2007/64/ES a smernice 2009/110/ES vrátane všetkých smerníc, nariadení a rozhodnutí vychádzajúcich z týchto aktov a všetkých ostatných právne záväzných aktov Únie, ktorými sa zverujú úlohy orgánu pre bankovníctvo.“

11. V článku 4 ods. 2 bode iii) sú „príslušné orgány“ vymedzené takto:

„pokiaľ ide o systémy ochrany vkladov, subjekty, ktoré spravujú systémy ochrany vkladov podľa smernice 94/19/ES, alebo v prípade, ak prevádzku systému ochrany vkladov spravuje súkromná spoločnosť, orgán verejnej moci, ktorý vykonáva dohľad nad týmito systémami podľa uvedenej smernice“.

12. V článku 16 sa uvádza:

„1. Orgán pre bankovníctvo vydáva usmernenia a odporúčania určené príslušným orgánom alebo finančným inštitúciám s cieľom vytvoriť konzistentné, účinné a efektívne postupy dohľadu v rámci ESFS a zaistiť spoločné, jednotné a konzistentné uplatňovanie práva Únie.

...

3. Príslušné orgány a finančné inštitúcie vynaložia všetko úsilie na dodržanie týchto usmernení a odporúčaní.

Do dvoch mesiacov od vydania usmernenia alebo odporúčania každý príslušný orgán potvrdí, či toto usmernenie alebo odporúčanie dodržel alebo má v úmysle dodržať. Ak ho príslušný orgán nedodržel ani ho nemá v úmysle dodržať, informuje o tom orgán pre bankovníctvo a uvedie dôvody.

Orgán pre bankovníctvo skutočnosť, že príslušný orgán nedodržel ani nemá v úmysle dodržať príslušné usmernenie alebo odporúčanie, uverejní. Orgán pre bankovníctvo sa môže tiež v individuálnych prípadoch rozhodnúť uverejniť dôvody nedodržania uvedeného usmernenia alebo odporúčania uvedené príslušným orgánom. Príslušný orgán je o tomto uverejnení vopred informovaný.

Ak to uvedené usmernenie alebo odporúčanie vyžaduje, podávajú finančné inštitúcie jasnú a podrobnú správu o tom, či ho dodržiavajú.

...“

13. Článok 17 stanovuje:

„1. Ak príslušný orgán neuplatňuje akty uvedené v článku 1 ods. 2 alebo ak ich uplatňuje spôsobom, ktorý sa javí ako porušenie práva Únie vrátane regulačných technických predpisov a vykonávacích technických predpisov stanovených v súlade s článkami 10 až 15, najmä ak nezaistí, aby finančná inštitúcia splňala požiadavky ustanovené v týchto aktoch, orgán pre bankovníctvo koná v súlade s právomocami uvedenými v odsekoch 2, 3 a 6 tohto článku.

2. Na žiadosť jedného alebo viacerých príslušných orgánov, Európskeho parlamentu, Rady, Komisie, Skupiny zainteresovaných strán v bankovníctve alebo z vlastného podnetu a po informovaní dotknutého príslušného orgánu môže orgán pre bankovníctvo preskúmať údajné porušenie alebo neuplatňovanie práva Únie.

...

3. Orgán pre bankovníctvo môže najneskôr do dvoch mesiacov od začatia vyšetrovania adresovať dotknutému príslušnému orgánu odporúčanie, v ktorom uvedie opatrenia potrebné na dodržanie práva Únie.

Príslušný orgán do desiatich pracovných dní od prijatia odporúčania informuje orgán pre bankovníctvo o krokoch, ktoré prijal alebo plánuje prijať na zaistenie dodržiavania práva Únie.

4. Ak príslušný orgán nedodržel právo Únie v lehote jedného mesiaca od prijatia odporúčania orgánu pre bankovníctvo, Komisia môže na základe informácií orgánu pre bankovníctvo alebo z vlastného podnetu vydať formálne stanovisko, ktorým príslušný orgán vyzve, aby prijal opatrenia potrebné na dodržiavanie práva Únie. Vo formálnom stanovisku Komisia zohľadní odporúčanie orgánu pre bankovníctvo.

Komisia vydá takéto formálne stanovisko najneskôr do troch mesiacov od prijatia odporúčania. Komisia môže túto lehotu predĺžiť o jeden mesiac.

Orgán pre bankovníctvo a príslušné orgány poskytnú Komisii všetky potrebné informácie.

5. Príslušný orgán do desiatich pracovných dní od doručenia formálneho stanoviska uvedeného v odseku 4 informuje Komisiu a orgán pre bankovníctvo o krokoch, ktoré prijal alebo plánuje prijať, aby formálnemu stanovisku vyhovel.

6. Bez toho, aby boli dotknuté právomoci Komisie podľa článku 258 ZFEÚ, ak príslušný orgán nevyhoví formálnemu stanovisku uvedenému v odseku 4 v lehote v ňom uvedenej a ak je to potrebné na včasnú nápravu nedodržiavania predpisov s cieľom zachovať alebo opätovne nastoliť neutrálne podmienky hospodárskej súťaže na trhu alebo zaistiť riadne fungovanie a integritu finančného systému, orgán pre bankovníctvo môže v prípade, že sú príslušné požiadavky aktov uvedených v článku 1 ods. 2 priamo uplatniteľné na finančné inštitúcie, prijať individuálne rozhodnutie určené finančnej inštitúcii, v ktorom sa požadujú opatrenia potrebné na dodržanie jej povinností vyplývajúcich z práva Únie vrátane zastavenia akejkoľvek činnosti.

Rozhodnutie orgánu pre bankovníctvo musí byť v súlade s formálnym stanoviskom, ktoré vydala Komisia podľa odseku 4.

7. Rozhodnutia prijaté na základe odseku 6 majú prednosť pred všetkými predchádzajúcimi rozhodnutiami, ktoré príslušné orgány prijali v rovnakej veci.

Pri prijímaní opatrení súvisiacich so záležitosťami, ktoré sú predmetom formálneho stanoviska podľa odseku 4 alebo rozhodnutia podľa odseku 6, zabezpečujú príslušné orgány súlad s príslušným formálnym stanoviskom, resp. rozhodnutím.

...“

14. V článku 26 ods. 2 sa uvádza:

„Článok 16 týkajúci sa právomocí orgánu pre bankovníctvo prijímať usmernenia a odporúčania sa uplatňuje na systémy na ochranu vkladov.“

B. Vnútroštátne právo

15. Odkazujem na znenie bulharských zákonov citované v bodoch 8 až 25 rozsudku Kantarev.

16. Zdôrazním len to, že článok 23 ods. 1 a 5 zákona za garantirane na vlogovete v bankite (zákon o ochrane bankových vkladov)⁸ znie:

„1. Fond vyplatí vkladateľom záväzky dotknutej banky do chránenej výšky, ak [BNB] odňala komerčnej banke bankové povolenie.

...

5. Fond začne vyplácať náhrady najneskôr do 20 pracovných dní od okamihu, keď [BNB] prijala rozhodnutie o odňatí bankového povolenia.“

II. Spor a prejudiciálne otázky

17. V rokoch 2008, 2010 a 2011 žalobkyňa BT a KTB podpísali tri zmluvy o vkladoch na dobu neurčitú v eurách a bulharských levoch (BGN), ktoré boli chránené Fondom na ochranu bankových vkladov (ďalej len „Fond“) do výšky 196 000 BGN na osobu.

18. Situácia, v ktorej sa nachádzala KTB v roku 2014, a postup vnútroštátnych orgánov boli opísané v rozsudku Kantarev (body 27 a 28) takto:

„Keďže banke KTB hrozila v dôsledku hromadného výberu vkladov, ktoré držala, kríza likvidity, 20. júna 2014 jej zástupcovia požiadali BNB o nariadenie výnimočného dohľadu nad touto úverovou inštitúciou. Listom z toho istého dňa BNB tiež informovali, že boli pozastavené všetky platby a bankové operácie uvedenej úverovej inštitúcie. Rozhodnutím BNB z toho istého dňa správna rada BNB nariadila nad bankou KTB výnimočný dohľad po dobu troch mesiacov. Plnenie záväzkov tejto úverovej inštitúcie bolo pozastavené a jej činnosť bola obmedzená. Boli vymenovaní správcovia, ktorých BNB poverila úlohou zaistiť ocenenie aktív a dlhov uvedenej inštitúcie externým audítorom.

...Z tohto ocenenia vyplynulo, že finančný výsledok banky KTB je záporný a táto banka nespĺňa požiadavky v oblasti vlastného kapitálu stanovené právnou úpravou Únie. Rozhodnutím zo 6. novembra 2014 BNB odňala banke KTB bankové povolenie, uložila jej povinnosť podať návrh na začatie konkurzného konania a rozhodla, že o tejto skutočnosti treba informovať Fond.“

⁸ Uvedený zákon, ktorý bol uverejnený v DV č. 49 z 29. apríla 1998, upravuje zriadenie, úlohy a činnosť Fondu ochrany bankových vkladov. V článku 1a doplnujúcich ustanovení z roku 2009 (DV č. 44 z 12. júna 2009) sa uvádza, že týmto zákonom sa preberajú ustanovenia smerníc 94/19 a 2009/14.

19. Rozhodnutím správnej rady BNB z 30. júna 2014 sa s účinnosťou od 1. júla 2014 znížili úrokové sadzby vkladov v KTB na obvyklú priemernú výšku na bankovom trhu a bolo zavedené odstupňovanie štandardných úrokových sadzieb.⁹

20. Európska komisia zaslala ministrovi financií Bulharska 1. augusta 2014 v rámci postupu podľa článku 258 ZFEÚ výzvu z dôvodu nesprávneho prebratia smernice 94/19 a porušenia článku 63 ZFEÚ.¹⁰

21. Správna rada BNB rozhodnutím zo 16. septembra 2014 predĺžila opatrenia dohľadu do 20. novembra 2014.

22. EBA vydal 17. októbra 2014 odporúčanie EBA/2014/02 podľa článku 17 ods. 3 nariadenia č. 1093/2010, ktoré bolo určené BNB a Fondu. Bolo v ňom uvedené, že BNB porušila právo Únie tým, že nepodnikla všetky potrebné kroky na to, aby konštatovala nedostupnosť vkladov podľa článku 1 ods. 3 bodu i) smernice 94/19, rozhodla o pozastavení plnenia všetkých záväzkov a vkladateľom odmietla prístupniť chránené vklady.

23. Podľa odôvodnenia 27 tohto odporúčania sa rozhodnutie BNB z 20. júna 2014 o nariadení výnimočného dohľadu nad KTB a pozastavení plnenia jej záväzkov rovnalo konštatovaniu nedostupnosti vkladov v zmysle článku 1 ods. 3 bodu i) smernice 94/19 a v dôsledku toho mal Fond vyplatiť chránené sumy nedostupných vkladov.

24. Žalobkyni boli vklady vrátené podobným spôsobom, aký je opísaný v rozsudku Kantarev¹¹, aj keď podľa informácií, ktoré poskytol vnútroštátny súd, Fond vyplatil žalobkyni chránené vklady v KTB v hodnote 196 000 BGN spolu s príslušnými úrokmi od 30. júna 2014 do 6. novembra 2014. Ostatné vklady, ktorých majiteľkou bola žalobkyňa, vo výške 44 070 BGN (približne 22 500 eur), boli zapísané do zoznamu uznaných pohľadávok v rámci konkurzného konania podľa poradia, ktoré stanovujú uplatniteľné bulharské právne predpisy.

25. Sofijski apelativen sad (Odvolací súd Sofia, Bulharsko) 7. marca 2015 určil začiatok platobnej neschopnosti KTB na 20. júna 2014, lebo k tomuto dňu sa čisté aktíva KTB zmenili na záporné.

26. Konanie o nesplnení povinnosti, ktoré Komisia začala proti Bulharsku, bolo zastavené 10. decembra 2015.

27. BT podala na vnútroštátnom súde žalobu o náhradu škody¹², ktorá priamo a nepriamo vyplýva z konaní a opomenutí BNB, ktoré sú podľa jej názoru v rozpore s právom Únie, v súvislosti so zásahom KTB.

⁹ Úrokové sadzby vzťahujúce sa na vklady žalobkyne do 6. novembra 2014 boli vypočítané podľa uvedeného rozhodnutia. Uvedené úrokové sadzby sa považujú za rovnocenné zmluvne stanoveným úrokovým sadzbám.

¹⁰ Konanie o nesplnení povinnosti č. 2014/2240. Pozri tlačové oznámenie Komisie (Bulgaria must allow bank customers to access their money) z 25. septembra 2014, dostupné na https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_14_1041.

¹¹ V bode 30 tohto rozsudku sa uvádza: „Dňa 4. decembra 2014 bulharská banka, ktorej Fond uložil povinnosť vrátiť vklady držané bankou KTB, vyplatila pánovi Kantarevovi sumu vo výške 86 973,81 bulharských levov (BGN) (približne 44 465 eur), pričom táto suma zahŕňala úroky do 6. novembra 2014, keď bolo banke KTB odňaté bankové povolenie, vo výške 2 673,81 BGN. Vzhľadom na to sa úroková sadzba uplatňovaná na vklad žalobcu vo veci samej pre obdobie do 1. júla 2014 spravovala zmluvnými podmienkami, zatiaľ čo od tohto dátumu až do 6. novembra 2014 sa uplatňovala úroková sadzba stanovená rozhodnutím správnej rady BNB z 30. júna 2014, ktoré úrokovú sadzbu uplatňovanú na vklady v banke KTB znížilo.“

¹² Táto žaloba bola podaná v súlade s bulharskými predpismi týkajúcimi sa zodpovednosti za škodu spôsobenú pri výkone verejnej moci.

28. Táto žaloba zahŕňa dva nároky:

- v prvom rade vyplatenie zákonných úrokov z chránenej sumy vkladov v KTB za obdobie od 30. júna 2014 do 4. decembra 2014 vo výške 8 627,96 BGN (približne 4 400 eur). Na odôvodnenie tohto nároku žalobkyňa uvádza, že BNB v postavení príslušného orgánu nekonštatovala, že uvedené vklady boli nedostupné od 30. júna 2014, čím porušila smernicu 94/19 a protiprávne oneskorila ich vyplatenie do 4. decembra 2014;
- v druhom rade vyplatenie sumy vkladov v KTB, ktoré prevyšovali chránenú minimálnu sumu, vo výške 44 070 BGN (približne 22 500 eur). Žalobkyňa sa domnieva, že postup BNB urýchlil platobnú neschopnosť KTB a možnosti vymoženia tejto sumy vo vnútroštátnom konkurznom konaní sú mizivé, čo predstavuje porušenie článkov 17 a 52 Charty základných práv Európskej únie.

29. Na účely rozhodnutia o uvedených nárokoch Administrativen sad Sofija-grad (Správny súd mesta Sofia) predložil Súdnemu dvoru návrh na začatie prejudiciálneho konania, ktorého súčasťou sú viaceré otázky, z ktorých citujem len tie, ktorých sa bude týkať môj rozbor:

....

2. Vyplýva z odôvodnenia 27 nariadenia... (EÚ) č. 1093/2010..., že odporúčanie vydané na základe článku 17 ods. 3 nariadenia, v ktorom sa konštatuje porušenie práva Únie centrálnou bankou členského štátu v súvislosti s lehotami na vyplatenie chránených vkladov vkladateľom dotknutej úverovej inštitúcie, za okolností konania vo veci samej:

- priznáva vkladateľom tejto úverovej inštitúcie právo odvolávať sa v konaní na vnútroštátnom súde na toto odporúčanie s cieľom odôvodniť žalobu o náhradu škody spôsobenej takýmto porušením práva Únie, ak sa zohľadní právomoc Európskeho orgánu pre bankovníctvo konštatovať porušenia práva Únie a ak sa prihliadne na to, že odporúčanie nie je a ani nemôže byť určené vkladateľom a nevyvoláva voči nim nijaké priame právne účinky,
- je platné s ohľadom na podmienku, že porušené ustanovenie musí stanovovať jasné a nepodmienečné povinnosti, ak sa prihliadne na to, že článok 1 ods. 3 bod i) smernice 94/19/ES..., ak sa vykladá v spojení s dvanástym a trinástym odôvodnením tejto smernice, neobsahuje všetky údaje potrebné na to, aby členským štátom vznikla jasná a nepodmienečná povinnosť, a vkladateľom nepriznáva nijaké priame práva, ako aj s ohľadom na skutočnosť, že táto smernica stanovuje iba minimálnu úroveň harmonizácie, ktorá nezahŕňa údaje, na základe ktorých možno rozhodnúť o nedostupnosti vkladov, a že odporúčanie nebolo založené na ďalších jasných a nepodmienečných právnych predpisoch Únie upravujúcich takéto údaje, konkrétne okrem iného posúdenie nedostatočnej likvidity a v súčasnosti chýbajúce vyhliadky na vyplatenie vkladov, existujúcu povinnosť nariadiť včasné intervenčné opatrenia a pokračovať v obchodnej činnosti úverovej inštitúcie,
- je vzhľadom na predmet, ktorým je ochrana vkladov, a právomoc Európskeho orgánu pre bankovníctvo vydávať v súlade s článkom 26 ods. 2 nariadenia (EÚ) č. 1093/2010 záväzné odporúčania týkajúce sa systému ochrany vkladov, platné vo vzťahu k národnej centrálnej banke, ktorá nie je súčasťou vnútroštátneho systému ochrany vkladov a nie je príslušným orgánom podľa článku 4 ods. 2 bodu iii) tohto nariadenia?

...

4. Vyplýva z výkladu článku 10 ods. 1 v spojení s článkom 1 ods. 3 bodom i) a článkom 7 ods. 6 smernice 94/19, ako aj z právnych úvah uvedených v rozsudku Súdneho dvora Európskej únie z 21. decembra 2016, *Vervloet a i.* (C-76/15, EU:C:2016:975, body 82 až 84), že pôsobnosť uvedených ustanovení smernice sa vzťahuje aj na vkladateľov,
- ktorých vklady počas obdobia od pozastavenia platieb úverovej inštitúcie až do odňatia jej povolenia na výkon bankovej činnosti neboli vymáhateľné podľa zmlúv a zákonných ustanovení, pričom dotknutý vkladateľ nepožiadaval o vrátenie vkladu,
 - ktorí súhlasili so zmluvnou podmienkou, podľa ktorej sa vyplatia vklady v chránenej výške v súlade s postupom upraveným právom členského štátu, konkrétne aj po odňatí povolenia úverovej inštitúcie spravujúcej vklady, a táto podmienka je splnená a
 - uvedená zmluvná podmienka, ktorá je súčasťou zmluvy o vklade, má podľa práva členského štátu medzi zmluvnými stranami právnu silu zákona?

Vyplýva z ustanovení tejto smernice alebo z iných ustanovení práva Únie, že vnútroštátny súd nemusí prihliadať na takúto zmluvnú podmienku, ktorá je súčasťou zmluvy o vklade, a nemusí posudzovať žalobu vkladateľa o zaplatenie úrokov z dôvodu oneskoreného vyplatenia vkladov v chránenej výške podľa tejto zmluvy z hľadiska podmienok mimozmluvnej zodpovednosti za škodu vyplývajúcu z porušenia práva Únie a na základe článku 7 ods. 6 smernice 94/19?“

III. Konanie na Súdnom dvore

30. Návrh na začatie prejudiciálneho konania bol doručený do kancelárie Súdneho dvora 6. augusta 2018.

31. BNB a Komisia predložili písomné pripomienky, pričom nariadenie pojednávania sa nepovažovalo za potrebné.

32. Vnútroštátny súd 9. novembra 2018 v odpovedi na otázku Súdneho dvora po vyhlásení rozsudku *Kantarev* uviedol, že trvá na svojom návrhu na začatie prejudiciálneho konania, lebo má naďalej pochybnosti týkajúce sa okrem iného povinnosti zohľadniť odporúčanie EBA/2014/02.

IV. Posúdenie

A. Nedostupnosť vkladov, určenie vkladov, ktoré možno vrátiť, a vyplatenie vkladov (štvrtá prejudiciálna otázka)

33. Vnútroštátny súd chce v podstate vedieť, či sa ochrana zakotvená v smernici 94/19 [článok 1 ods. 3 bod i) v spojení s jej článkom 7 ods. 6 a článkom 10] vzťahuje aj na vkladateľov,

- ktorých vklady počas obdobia od pozastavenia platieb úverovej inštitúcie až do odňatia jej povolenia na výkon bankovej činnosti neboli vymáhateľné podľa zmlúv a zákonných ustanovení, pričom vkladateľ nepožiadaval o vrátenie vkladu,
- ktorí súhlasili so zmluvnou podmienkou, ktorá má medzi zmluvnými stranami právnu silu zákona a podľa ktorej sa vyplatia vklady v chránenej výške v súlade s právom členského štátu, konkrétne aj po odňatí povolenia úverovej inštitúcie spravujúcej vklady.

34. V prípade kladnej odpovede sa vnútroštátny súd pýta, či sa pri skúmaní žaloby o náhradu škody spôsobenej oneskoreným vyplatením vkladov v chránenej výške v zmysle smernice 94/19 musí zdržať uplatnenia takejto zmluvnej podmienky.

35. Predmetom rozsudku Kantarev bol len nárok na náhradu škody spôsobenej osobe, ktorej vklady v KTB nepochybne mali byť vyplatené (boli vymáhateľné) už v čase rozhodnutia o nedostupnosti vkladov. V prejednávanej veci ide naopak o to, či tie isté ustanovenia smernice 94/19 chránia aj vkladateľa, ktorého vklady v KTB v tom čase nemali byť vyplatené.

36. Podrobný rozbor mechanizmu ochrany vkladov zavedeného smernicou 94/19 podľa môjho názoru umožňuje vysvetliť a primerane použiť judikatúru Kantarev.

37. K zásahu vnútroštátnych systémov ochrany vkladov (ďalej len „SOV“) dochádza prostredníctvom postupu, ktorého základné znaky upravuje smernica 94/19. Jej cieľ je dvojaký: chrániť vkladateľov¹³ a zaručiť stabilitu bankového systému¹⁴.

38. V záujme lepšieho pochopenia postupu na zabezpečenie ochrany bankových vkladov je potrebné rozlíšiť tri fázy:

- počiatková fáza, ktorej účelom je rozhodnúť o nedostupnosti vkladov určitej bankovej inštitúcie, čo je úlohou príslušného vnútroštátneho orgánu,
- prostredná fáza, v ktorej sa určia vklady, ktoré má SOV vrátiť,
- záverečná fáza, v ktorej SOV vráti chránené vklady ich majiteľom.

1. Počiatková fáza

39. Príslušný vnútroštátny orgán musí rozhodnúť, či sú vklady určitej finančnej inštitúcie dostupné alebo nie. Na prijatie tohto rozhodnutia je podľa článku 1 ods. 3 bodu i) smernice 94/19 potrebné, aby

- vklady „v zmysle zákonných a zmluvných podmienok, ktoré sa [na ne] vzťahujú, [boli] splatn[é] a m[ali] byť vyplaten[é], ale úverová inštitúcia [ich] ešte nevyplatila“,¹⁵
- príslušný vnútroštátny orgán konštatoval, že „z [jeho] pohľadu úverová inštitúcia... nie je schopná v súčasnosti z dôvodov, ktoré priamo súvisia s jej finančnou situáciou, splatiť vklad a v súčasnosti ani nemá predpoklady, aby tak mohla urobiť neskôr“.

40. Lehota, v ktorej musí príslušný vnútroštátny orgán prijať toto počiatkové rozhodnutie, je veľmi krátka: „nie neskôr ako päť pracovných dní po tom, čo sa po prvýkrát presvedč[í], že úverová inštitúcia nevyplatila vklady, ktoré sú splatné“.

13 V návrhoch, ktoré som predniesol vo veci Anisimoviené a i. (C-688/15 a C-109/16, EU:C:2017:475, bod 85), som uviedol, že „pri definovaní pojmu ‚vklad‘, ktorý je použitý v smernici 94/19, má rozhodujúci význam povinnosť vrátenia. Pre zmluvu o vklade, resp. úschove je charakteristické prevzatie cudzej veci s povinnosťou opatrovať a vrátiť ju. Navyše nemožno zabúdať na to, že cieľom smernice 94/19 je v podstate chrániť vkladateľov pred zánikom platobne neschopnej úverovej inštitúcie. Predovšetkým teda treba zaručiť vkladateľom, aby táto platobná neschopnosť neznamenala vrátenie (aspoň do určitej výšky) ich finančných prostriedkov, ktoré bola úverová inštitúcia z právneho hľadiska povinná vrátiť“.

14 Rozsudky z 22. marca 2018, Anisimoviené a i. (C-688/15 a C-109/16, EU:C:2018:209, bod 83), a Kantarev, bod 56: cieľom smernice je „vyhn[úť] sa fenoménu hromadného výberu vkladov nielen z tých úverových inštitúcií, ktoré majú ťažkosti, ale aj zo zdravých inštitúcií, v dôsledku straty dôvery verejnosti vo funkčnosť tohto [bankového] systému“.

15 Jazykové znenia tohto ustanovenia sú trochu odlišné. Spomedzi tých, ktoré som preskúmal, je v španielskom znení použité slovné spojenie „depósito que haya vencido y sea pagadero“ v tom istom zmysle ako v anglickom („deposit that is due and payable“), talianskom („deposito dovuto e pagabile“) a nemeckom („eine Einlage, die... zwar fällig und von einem Kreditinstitut zu zahlen ist“) znení. Vo francúzskom a portugalskom znení sa odkazuje skôr na vymožiteľnosť („dépôt qui est échu et exigible“, resp. „depósito que, tendo-se vencido e sendo exigível“).

41. V rozsudku Kantarev boli objasnené viaceré prvky právnej úpravy týkajúcej sa tejto počiatočnej etapy, ktoré treba pripomenúť:

- článok 1 ods. 3 bod i) smernice 94/19 priznáva práva jednotlivcom¹⁶ a má priamy účinok napriek tomu, že ponecháva členským štátom určitú mieru voľnej úvahy, pokiaľ ide o určenie orgánu, ktorý je príslušný rozhodnúť o nedostupnosti vkladov a posúdiť finančnú situáciu dotknutej úverovej inštitúcie¹⁷;
- príslušný orgán musí rozhodnúť o nedostupnosti vkladov čo najskôr a najneskôr päť pracovných dní po tom, čo sa po prvýkrát presvedčí, že úverová inštitúcia nevyplatila vklady, ktoré sú splatné. Uvedená povinnosť je bezpodmienečná a dostatočne presná;¹⁸
- o nedostupnosti vkladov treba rozhodnúť výslovným aktom príslušného vnútroštátneho orgánu a nemôže byť vyvodená z iných aktov vnútroštátnych orgánov;¹⁹
- päťdňová lehota²⁰ na konštatovanie nedostupnosti je záväzná, pričom neboli stanovené výnimky, takže vnútroštátny orgán ich tiež nemôže zaviesť²¹;
- rozhodnutie o nedostupnosti vkladov je podmienené len splnením („nevyhnutných a dostatočných“) podmienok uvedených v článku 1 ods. 3 bode i) prvom pododseku smernice 94/19.²² Preto nemôže závisieť od platobnej neschopnosti úverovej inštitúcie ani od odňatia jej bankového povolenia.²³

42. Súdny dvor sa však v rozsudku Kantarev nezaoberal otázkou, ktorú teraz kladie vnútroštátny súd: či pod definíciu „nedostupného vkladu“ spadá vklad, ktorý v dôsledku zmluvnej podmienky nie je splatný ani nemá byť vyplatený, lebo zmluva odkazuje na vnútroštátnu právnu úpravu, podľa ktorej je vklad vymožitelný len v prípade odňatia bankového povolenia.

43. Zastávam názor, že vklad, ktoré má tieto vlastnosti, nemožno v tejto prvej fáze konania označiť za „nedostupný vklad“. Príslušný vnútroštátny orgán nemôže považovať vklad, ktorý v zmysle zákonných a zmluvných podmienok, ktoré sa naň podľa vnútroštátneho práva vzťahujú, nie je splatný ani nemá byť vyplatený, za nedostupný vklad.

44. Odpoveď na otázku, kedy je vklad splatný a má byť vyplatený, spočíva predovšetkým v zmluvnom vzťahu medzi finančnou inštitúciou a jej klientom. Ak sa obe strany dohodnú, že finančná inštitúcia je povinná vrátiť klientovi sumu vkladu až v určitom okamihu, nemožno hovoriť o splatnosti ani vymožitelnosti, ak uvedený okamih ešte nenastal.

45. Vklad, ktorý má tieto vlastnosti, preto ako taký nemôže priviesť úverovú inštitúciu do „finančnej situácie“ spomenutej v článku 1 ods. 3 bode i) smernice 94/19, ktorá spôsobuje, že táto inštitúcia nie je schopná vrátiť vklady.

16 Uvedené ustanovenie podľa Súdneho dvora „predstavuje pravidlo práva Únie, ktorého cieľom je priznať práva jednotlivcom“, keďže „má predovšetkým za cieľ chrániť vkladateľov“. Okrem toho „konštatovanie nedostupnosti vkladov má priamy vplyv na právne postavenie vkladateľa, lebo toto konštatovanie aktivuje mechanizmus ochrany vkladov, a teda vyplatenie vkladateľov“ (rozsudok Kantarev, body 102 až 104).

17 V bode 59 rozsudku Kantarev sa uvádza: „Je pravda, že vzhľadom na znenie článku 1 ods. 3 bodu i) smernice 94/19 a najmä na skutočnosť, že v tomto ustanovení sa uvádza, že príslušný orgán musí rozhodnúť o nedostupnosti vkladov, ak „z [jeho] pohľadu“ boli splnené potrebné podmienky, tento orgán disponuje určitou mierou voľnej úvahy. No takáto voľná úvaha sa týka posúdenia podmienok stanovených v tomto ustanovení, a nie samotných týchto podmienok alebo momentu, keď treba vykonať takéto konštatovanie.“

18 Tamže, body 99 a 100.

19 Ako napríklad z rozhodnutia BNB o nariadení výnimočného dohľadu nad KTB počas obdobia nasledujúceho po tom, čo sa objavili jej problémy týkajúce sa platobnej schopnosti (rozsudok Kantarev, bod 78).

20 Krátkosť uvedenej lehoty má zásadný význam pre ochranu vkladateľov a zachovanie stability finančného systému. Smernicou 2009/14 bola táto lehota skrátená z dvadsaťjeden na päť dní.

21 Rozsudok Kantarev, body 60 a 61.

22 Tamže, body 49 a 50.

23 Tamže, bod 52.

46. Popri vkladom, ktoré v určitom okamihu nie sú splatné a nemajú byť vyplatené, má však finančná inštitúcia viaceré vklady, ktoré sú splatné a majú byť vyplatené. Ak by to bolo tak, „na vyhlásenie o nedostupnosti *všetkých* vkladov držaných úverovou inštitúciou stačí, ak sa konštatuje, že uvedená úverová inštitúcia nevyplatila *niektoré* vklady a že podmienky stanovené v článku 1 ods. 3 [bode] i) smernice 94/19 sú splnené“.²⁴

47. Stručne povedané, konštatovanie nedostupnosti „je spojené s objektívnou finančnou situáciou úverovej inštitúcie a vzťahuje sa všeobecne na všetky vklady v držbe tejto inštitúcie, a nie na každý z vkladov, ktorý drží“.²⁵

2. Prostredná fáza

48. V druhej fáze konania musí príslušný vnútroštátny orgán rozhodnúť, ktoré vklady musí SOV vrátiť.²⁶

49. Smernica 94/19 na tento účel stanovuje, že

- vklady uskutočnené inými úverovými inštitúciami v ich vlastnom mene a na ich vlastný účet, vlastné finančné zdroje finančných inštitúcií a vklady vyplývajúce z transakcií, v súvislosti s ktorými bol vynesenej výrok o vine obžalovaných z prania špinavých peňazí, sú vylúčené (teda nemožno ich vrátiť) (článok 2),
- členské štáty môžu vylúčiť niektorých vkladateľov alebo určité vklady z ochrany alebo im zabezpečiť len nižšiu úroveň ochrany (článok 7 ods. 2). Musia to urobiť v súlade so zoznamom uvedeným v prílohe I smernice 94/19.²⁷ Nie je preukázané, že Bulharsko využilo túto možnosť.

50. SOV musí vrátiť (prirodzene v sumách, do ktorých sú chránené) všetky vklady bankovej inštitúcie, ktorej sa týka rozhodnutie o nedostupnosti, pokiaľ sa na tieto vklady nevzťahuje niektorý z dôvodov vylúčenia. Z tohto predpokladu vyplývajú viaceré dôsledky pre prejednávaný spor.

51. V prvom rade, ako som už uviedol, konštatovanie nemožnosti vrátenia závisí *výlučne* od splnenia podmienok stanovených v článku 1 ods. 3 bode i) smernice 94/19. Toto ani žiadne iné z jej ustanovení nedovoľuje podmieniť uvedené konštatovanie splnením ďalších alebo odlišných podmienok.

52. Súdny dvor v rozsudku Kantarev rozhodol, že konštatovanie nedostupnosti vkladov nemôže byť podmienené predchádzajúcou neúspešnou žiadosťou o výber finančných prostriedkov (bod 81), platobnou neschopnosťou úverovej inštitúcie alebo odňatím jej bankového povolenia (bod 51) alebo predchádzajúcim nariadením výnimočného dohľadu zo strany orgánov pre bankovníctvo (bod 60).

53. Vnútroštátna právna úprava, ktorá by ukladala uvedené alebo ďalšie podmienky okrem tých, ktoré sú uvedené v článku 1 ods. 3 bode i), by bola v rozpore s týmto ustanovením, ako aj s článkom 10 ods. 1 smernice 94/19.

24 Tamže, bod 82. Kurzívou zvýraznil generálny advokát.

25 Tamže, bod 82.

26 Pokiaľ ide o ťažkosti, ktoré táto fáza vyvoláva v jednotlivých členských štátoch, pozri analýzu EBA, *Opinion of the European Banking Authority on the eligibility of deposits, coverage level and cooperation between deposit guarantee schemes*, 8. august 2019.

27 Prostredníctvom článku 5 ods. 1 smernice 2014/49 (ktorá sa *ratione temporis* neuplatní na tento spor) bol rozšírený zoznam vkladov, ktoré SOV nemôžu vrátiť, pričom boli zahrnuté mnohé vklady uvedené v prílohe I smernice 94/19: vklady vykonané investičnými spoločnosťami; vklady, ktorých majiteľ nebol nikdy identifikovaný; vklady vykonané poisťovňami a zaisťovňami; vklady vykonané podnikmi kolektívneho investovania; vklady vykonané dôchodkovými fondmi, vklady vykonané orgánmi verejnej moci a dlhové cenné papiere vydané úverovou inštitúciou a záväzky vyplývajúce z vlastných akceptácií a vlastných zmeniek.

54. V druhom rade o konštatovaní nedostupnosti rozhoduje príslušný orgán po zistení ťažkostí s vrátením vkladov, ktoré má úverová inštitúcia v dôsledku svojej finančnej situácie. Hoci – ako som už tiež uviedol – by nebolo logické, aby sa pri prijímaní uvedeného rozhodnutia zohľadnili ako také vklady, ktoré sa majú vrátiť v budúcnosti, posúdenie príslušného orgánu sa po tom, čo sa zmení na rozhodnutie, dotýka všetkých vkladov, ktoré drží uvedená úverová inštitúcia.²⁸

55. Od uvedeného okamihu teda všeobecne platí, že sa vrátia *všetky* vklady finančnej inštitúcie nezávisle od ich splatnosti a vymožitelnosti (okrem tých, ktoré sú taxatívne vymenované v článku 2 smernice 94/19).

56. Inak povedané, ak sa inštitúcia dostala do objektívnej finančnej situácie, v ktorej nie je schopná plniť si záväzky týkajúce sa vrátenia, možno vrátiť tak vklady, ktoré sú splatné a majú byť vyplatené, ako aj vklady, ktoré nie sú splatné a nemajú byť vyplatené. Uvedená situácia sa dotýka tak jej minulých a súčasných záväzkov (vkladov, ktoré sú splatné a majú byť vyplatené), ako aj jej budúcich záväzkov (vkladov, ktoré nie sú splatné a nemajú byť vyplatené).

57. Príslušný orgán teda v prechodnej etape musí identifikovať všetky vklady inštitúcie, aby ich SOV prípadne následne mohol vrátiť. Tento výklad článku 1 ods. 3 bodu i) a článku 10 ods. 1 smernice 94/19 najviac zodpovedá cieľom smernice 94/19 (ochrana vkladateľov a zaručenie stability finančného systému).

58. Ak by vklady úverovej inštitúcie spadajúcej pod SOV, ktoré nie sú splatné a nemajú byť vyplatené, v uvedenom okamihu nebolo možné vrátiť prostredníctvom ochranného mechanizmu, vkladateľom by hrozilo, že v budúcnosti nebudú môcť získať späť svoje úspory v konaniach týkajúcich sa ozdravenia a likvidácie úverovej inštitúcie, ktorá má ťažkosti. Navyše by sa narušila stabilita finančného systému v dôsledku nedôvery klientov v bezpečnosť ich strednodobých a dlhodobých vkladov.

3. Záverečná fáza

59. V tejto fáze SOV vracia alebo vypláca vklady. Podľa článku 7 ods. 1a prvého pododseku smernice 94/19 suma, ktorej vrátenie členské štáty zaručujú, predstavuje 100 000 eur.

60. Vrátenie treba vykonať v krátkej lehote (20 dní)²⁹, aby vkladatelia mohli disponovať so svojimi úsporami a mohli predovšetkým zabezpečiť pokrytie každodenných výdavkov. Stabilita bankového systému tiež vyžaduje, aby bolo vyplácanie rýchle.³⁰

²⁸ Rozsudok Kantarev, bod 82.

²⁹ Podľa článku 10 ods. 1 smernice 94/19 SOV musia byť schopné vyplácať riadne overené nároky vkladateľov týkajúce sa nedostupných vkladov do dvadsať pracovných dní odo dňa, keď príslušné orgány prijímú rozhodnutie o nedostupnosti. Za celkom výnimočných okolností môže SOV požiadať príslušné orgány o predĺženie tejto lehoty, ktoré neprekročí desať pracovných dní.

³⁰ Rozsudok Kantarev, bod 58: táto lehota má „zabráni[t] tomu, že finančné ťažkosti úverovej inštitúcie, hoci len dočasné, budú viesť k hromadnému výberu vkladov a tieto ťažkosti sa tak rozšíria aj do zvyšku bankového systému“.

61. Vyplatenie vkladov zo strany SOV nie je viazané na prípadné konania týkajúce sa ozdravenia a likvidácie úverovej inštitúcie, lebo len takto sa môže uskutočniť rýchlo, v lehote dvadsiatich dní od prijatia rozhodnutia o nedostupnosti.³¹ Pochybnosti, ktoré by v tejto súvislosti mohlo vyvolať odôvodnenie 12 smernice 2009/14³², Súdny dvor rozptýlil v tom zmysle, že uvedené konania nemajú vplyv na nedostupnosť vkladov alebo na ich výplatu.³³

62. Vrátanie vkladov nemožno podmieniť ani existenciou predchádzajúcej neúspešnej žiadosti vkladateľa.³⁴ Článok 10 ods. 3 smernice 94/19 spresňuje, že SOV sa nemôže odvolávať na dvadsaťdňovú lehotu na vyplatenie s cieľom odoprieť prospech z ochrany ktorémukoľvek vkladateľovi, ktorý nemohol načas vzniesť svoj nárok vyplývajúci z ochrany.

63. Ak SOV nedodrží dvadsaťdňovú lehotu na vrátenie chránených vkladov, vkladatelia môžu navyše žiadať o vyplatenie príslušných úrokov.³⁵

4. Súdna záruka a prednosť práva Únie

64. V článku 7 ods. 6 smernice 94/19 sa uvádza, že „členské štáty zabezpečia, aby vkladatelia mohli uplatniť svoje práva na náhradu voči systému ochrany vkladov v súdnom konaní“.

65. Vkladatelia preto môžu využiť prostriedky nápravy, ktoré im poskytujú ich vnútroštátne právne poriadky, na podanie návrhu na určenie neplatnosti rozhodnutí a opomenutí SOV a na uplatnenie nároku na náhradu škody, ktorú im SOV spôsobili.

66. Pripomínam, že podľa Súdneho dvora článok 1 ods. 3 bod i) smernice 94/19 „má priamy účinok a predstavuje právnu normu, ktorá priznáva práva jednotlivcom“.³⁶

67. Vo svojich žalobách podaných na vnútroštátnych súdoch sa vkladatelia môžu odvolávať na zásadu prednosti práva Únie. Na základe nej sa musí vnútroštátny súd zdržať uplatnenia akéhohokoľvek vnútroštátneho predpisu, ktorý je v rozpore so smernicou 94/19:³⁷ v rozsahu relevantnom pre prejednávanú vec sa musí zdržať uplatnenia vnútroštátneho ustanovenia odporujúceho článku 1 ods. 3 bodu i) smernice³⁸.

31 Pozri návrh smernice Rady o systémoch ochrany vkladov zo 4. júna 1992 [KOM(92) 188 v konečnom znení (Ú. v. ES C 163, 1992, s. 6)].

32 „Vklady sa môžu považovať za nedostupné, keď počiatočné intervenčné alebo reorganizačné opatrenia [dotknutej úverovej inštitúcie] boli neúspešné.“

33 Rozsudok Kantarev, body 64 a 65: „toto odôvodnenie 12 odkazuje len na možnosť považovať vklady za nedostupné v prípade neúspechu intervenčných alebo reorganizačných opatrení bez toho, aby podmienilo konštatovanie nedostupnosti tým, že takéto preventívne opatrenia boli neúspešné. ... Na druhej strane... druhá veta uvedeného odôvodnenia spresňuje, že táto možnosť ‚by príslušným orgánom nemala brániť vynakladať ďalšie úsilie na reštrukturalizáciu počas výplatného obdobia‘ a v dôsledku toho z nej vyplýva, že takéto opatrenia nemajú vplyv na konštatovanie nedostupnosti vkladov alebo na ich výplatu.“

34 Tamže, bod 81.

35 Táto možnosť je v súčasnosti výslovne uvedená v článku 7 ods. 7 smernice 2014/49 týkajúcom sa určenia sumy, ktorú možno vyplatiť: „Úroky z vkladov, ktoré dovtedy vznikli, ale ktoré k dátumu, ku ktorému relevantný správny orgán prijal rozhodnutie uvedené v článku 2 ods. 1 bod[e] 8 písm. a) alebo ku ktorému súdny orgán vydal rozhodnutie uvedené v článku 2 ods. 1 bod[e] 8 písm. b), nie sú pripísané, vypláca [SOV]. Limit uvedený v článku 6 ods. 1 sa nesmie prekročiť.“

36 Bod 4 výroku rozsudku Kantarev.

37 Rozsudky zo 4. decembra 2018, Minister for Justice and Equality a Commissioner of An Garda Síochána (C-378/17, EU:C:2018:979, bod 35), a z 19. novembra 2019, A. K. a i. (Nezávislosť disciplinárneho senátu Najvyššieho súdu) (C-585/18, C-624/18 a C-625/18, EU:C:2019:982, body 160 a 161 a citovaná judikatúra).

38 V bode 1 výroku rozsudku Kantarev Súdny dvor rozhodol, že článok 1 ods. 3 a článok 10 ods. 1 smernice 94/19 „bránia... vnútroštátnej právnej úprave, podľa ktorej rozhodnutie o nedostupnosti vkladov závisí od platobnej neschopnosti úverovej inštitúcie a odňatia bankového povolenia tejto inštitúciou“.

68. Uvedená povinnosť nezávisí od toho, či bulharský zákonodarca prebral alebo neprebral uvedené ustanovenie smernice 94/19 do vnútroštátneho vykonávacieho predpisu.³⁹

69. Zo zásady prednosti tiež vyplýva, že ak sa vnútroštátne ustanovenie, ktoré je nezlučiteľné s právom Únie, začlení do obsahu zmluvnej podmienky, vnútroštátny súd môže rozšíriť na túto podmienku dôsledky, ktoré sú spojené s nezlučiteľnosťou uvedeného ustanovenia s právom Únie. Nezáleží na tom, či účastníci konania uvedú túto skutočnosť v konaní o žalobe o náhradu vzniknutej škody alebo v iných súdnych konaniach.

70. Za okolností prejednávanej veci nič nebráni tomu, aby vnútroštátny súd uplatnil zásadu prednosti, ak: a) vnútroštátny predpis podmieňuje povinnosť SOV vyplatiť náhradu majiteľom vkladov, ktoré ešte nie sú splatné a nemajú byť vyplatené, predchádzajúcim odňatím povolenia finančnej inštitúcii, ktorej vklady boli vyhlásené za nedostupné, a b) tá istá právna úprava sa preniesie do zmluvnej podmienky, ktorá je podľa vnútroštátneho práva prípustná.

5. Zhrnutie

71. Na základe vyššie uvedených úvah navrhujem odpovedať na štvrtú prejudiciálnu otázku takto:

Článok 1 ods. 3 bod i) smernice 94/19 v spojení s jej článkom 7 ods. 6 a článkom 10 sa majú vykladať tom v zmysle, že

- príslušný orgán nemôže zohľadniť vklad, ktorý v zmysle zákonných a zmluvných podmienok, ktoré sa naň vzťahujú, nie je splatný a nemá byť vyplatený, ako taký na účely rozhodnutia o nedostupnosti vkladov;
- vklad, ktorý v zmysle zákonných a zmluvných podmienok, ktoré sa naň vzťahujú, nie je splatný a nemá byť vyplatený, treba považovať za vklad, ktorý možno vrátiť, pokiaľ príslušný orgán rozhodol, že vklady finančnej inštitúcie sú nedostupné;
- vnútroštátny súd sa musí zdržať uplatnenia vnútroštátneho predpisu, ktorý podmieňuje povinnosť vrátiť vklady, ktoré ešte nie sú splatné a nemajú byť vyplatené, ale o ktorých sa rozhodlo, že sú nedostupné, predchádzajúcim odňatím povolenia finančnej inštitúcie spravujúcej vklady. Tiež sa musí zdržať uplatnenia podmienky, ktorou sa do zmluvy o bankovom vklade preberá uvedený vnútroštátny predpis, ktorý je nezlučiteľný s právom Únie.

B. Druhá prejudiciálna otázka: výklad a platnosť odporúčania EBA

72. Druhá prejudiciálna otázka sa týka odporúčania EBA/2014/02, ktoré bolo vydané na základe článku 17 ods. 3 nariadenia č. 1093/2010. Vnútroštátny súd tiež chce vedieť, a) či sa naň môžu vkladatelia odvolávať v konaní o žalobe o náhradu škody spôsobenej porušením práva Únie napriek tomu, že im nie je určené, a b) či je platné.

³⁹ Podľa vnútroštátneho súdu bola smernica 94/19, zmenená smernicou 2009/14, prebratá do bulharského právneho poriadku zákonom o ochrane bankových vkladov z roku 1998 a zmeneným v roku 2009, ktorý je účinný od 12. júna 2009. článok 1 ods. 3 bod i) smernice 94/19 však nebol prebratý do vnútroštátneho právneho poriadku počas sporného obdobia, ale od 14. augusta 2015, keď nadobudol účinnosť nový zákon o ochrane bankových vkladov, ktorým bola prebratá aj nová smernica Rady 2014/48/EÚ z 24. marca 2014, ktorou sa mení smernica 2003/48/ES o zdaňovaní príjmu z úspor v podobe výplaty úrokov (Ú. v. EÚ L 111, 2014, s. 59), ktorá sa v konaní vo veci samej neuplatní.

1. Odporúčania EBA

73. EBA má podľa článku 1 ods. 2 nariadenia č. 1093/2010⁴⁰ právomoc zasahovať do uplatňovania smerníc Únie týkajúcich sa SOV.

74. Pri plnení tejto úlohy sa EBA môže obracať na „príslušné [vnútroštátne] orgány“ v oblasti ochrany vkladov.⁴¹ Podľa odôvodnenia 20 nariadenia č. 1093/2010 to musí robiť s cieľom propagovať konzistentný prístup a zabezpečiť vhodné podmienky a spravodlivé zaobchádzanie s vkladateľmi v celej Únii.

75. Právomoci EBA v súvislosti s SOV spočívajú v možnosti:

- prijímať regulačné alebo vykonávacie *technické predpisy*;⁴²
- vydávať *odporúčania* (a usmernenia) určené príslušným orgánom alebo finančným inštitúciám, ktoré sa týkajú uplatňovania práva Únie v oblastiach, na ktoré sa nevzťahujú regulačné alebo vykonávacie technické predpisy.⁴³ Táto právomoc sa výslovne vzťahuje na SOV;⁴⁴
- reagovať vo svojich oblastiach pôsobnosti na prípadné porušenie práva Únie,⁴⁵ ak ho vnútroštátny orgán neuplatňuje alebo ho uplatňuje nesprávne⁴⁶.

76. Odporúčania EBA nie sú právne záväzné. Ako vyplýva z ich označenia, neobsahujú príkaz, ale len výzvu konať. Spadajú do kategórie uvedenej v článku 288 piatom odseku ZFEÚ.⁴⁷

77. Článok 16 ods. 3 prvý pododsek nariadenia č. 1093/2010 však vyžaduje, aby príslušné orgány a finančné inštitúcie vynaložili *všetko úsilie* na dodržanie týchto odporúčaní.

78. Uvedené odporúčania v tomto zmysle majú určitý, aj keď nie záväzný právny účinok: príslušné vnútroštátne orgány musia do dvoch mesiacov potvrdiť, či toto odporúčanie dodržiavajú, či ho majú v úmysle dodržať alebo či ho nedodržia. V tomto poslednom uvedenom prípade musia oznámiť EBA dôvody, o ktoré sa opierajú (článok 16 ods. 3 druhý pododsek nariadenia č. 1093/2010), a EBA uverejní tak informáciu o tomto nedodržaní, ako aj uvedené dôvody.⁴⁸

⁴⁰ „Orgán pre bankovníctvo koná v rozsahu právomocí udelených týmto nariadením a v rozsahu pôsobnosti... smernice 94/19/ES... v rozsahu, v ktorom sa tieto akty uplatňujú na úverové a finančné inštitúcie a príslušné orgány, ktoré nad nimi vykonávajú dohľad,... vrátane všetkých smerníc, nariadení a rozhodnutí vychádzajúcich z týchto aktov a všetkých ostatných právne záväzných aktov Únie, ktorými sa zverujú úlohy orgánu pre bankovníctvo.“

⁴¹ Pozri článok 4 ods. 2 bod iii) nariadenia č. 1093/2010, ktorý je uvedený v bode 104 týchto návrhov.

⁴² Článok 26 ods. 3 nariadenia č. 1093/2010.

⁴³ Odôvodnenie 26 a článok 16 ods. 1 nariadenia č. 1093/2010.

⁴⁴ Podľa článku 26 ods. 2 nariadenia č. 1093/2010 „článok 16 týkajúci sa právomocí orgánu pre bankovníctvo prijímať usmernenia a odporúčania sa uplatňuje na systémy na ochranu vkladov“.

⁴⁵ V odôvodnení 27 nariadenia č. 1093/2010 je cieľ tohto konania opísaný takto: „Zaistenie správneho a úplného uplatňovania práva Únie je základným predpokladom pre integritu, transparentnosť, účinnosť a riadne fungovanie finančných trhov, stabilitu finančných systémov a pre neutrálne podmienky hospodárskej súťaže pre finančné inštitúcie v Únii. Mal by sa preto vytvoriť mechanizmus, ktorým by orgán pre bankovníctvo riešil prípady neuplatňovania alebo nesprávneho uplatňovania práva Únie vedúceho k jeho porušeniu. Tento mechanizmus by sa mal vzťahovať na oblasti, v ktorých sa na základe práva Únie vymedzujú jasné a nepodmienečné povinnosti.“

⁴⁶ Článok 17 ods. 1 nariadenia č. 1093/2010.

⁴⁷ Podľa Súdneho dvora „cieľom článku 288 ZFEÚ, ktorým boli zavedené odporúčania ako osobitná kategória aktov Únie a ktorý výslovne stanovuje, že tieto akty „nie sú záväzné“, bolo zveriť inštitúciám, ktoré sú oprávnené na ich prijatie, právomoc podnecovania a presvedčivosti, ktorá sa líši od právomoci prijímať právne záväzné akty“ (rozsudok z 20. februára 2018, Belgicko/Komisia, C-16/16 P, EU:C:2018:79, bod 26).

⁴⁸ Článok 16 ods. 3 tretí pododsek nariadenia č. 1093/2010. V štvrtom pododseku tohto ustanovenia sa ďalej uvádza, že „ak to uvedené usmernenie alebo odporúčanie vyžaduje, podávajú finančné inštitúcie jasnú a podrobnú správu o tom, či ho dodržiavajú“.

79. Odporúčania EBA založené na článku 17 ods. 3 nariadenia č. 1093/2010 majú viaceré znaky, ktoré ich odlišujú od odporúčaní podľa článku 16:

- tieto odporúčania (podľa článku 16) majú všeobecnú povahu a vyžadujú, aby orgán, ktorému sú určené, poskytol vysvetlenie, ak ich nedodrží („comply or explain“),⁴⁹
- odporúčania podľa článku 17 ods. 3 majú naopak individuálnu povahu, v dôsledku čoho sú podobné rozhodnutiam (ale nie sú rovnaké), pričom bolo vytvorené konanie *ad hoc* na vyriešenie dôsledkov ich nedodržania.

80. Vnútroštátnemu orgánu, ktorému sú určené odporúčania podľa článku 17 ods. 3, v prípade, ak ich nedodrží⁵⁰, hrozí, že sa proti nemu bude viesť konanie o nedodržaní, ktoré spomeniem nižšie. Uvedené odporúčania do určitej miery sú (alebo sa môžu stať) prvou etapou uvedeného konania,⁵¹ ktoré EBA vedie s podporou Komisie.

81. Dotknuté osoby navyše môžu napadnúť odporúčania podľa článku 17 ods. 3 na Odvolacej rade európskych orgánov dohľadu na základe článku 60 nariadenia č. 1093/2010.

82. Skutočnosť, že odporúčania EBA podľa článku 17 ods. 3 nariadenia č. 1093/2010 nie sú konečné a nemajú záväzné právne účinky, má vplyv na možnosť odvolávať sa na a na ich súdne preskúmanie. Konkrétne znemožňujú priame preskúmanie zákonnosti týchto odporúčaní na základe žaloby o neplatnosť podľa článku 263 ZFEÚ.

83. Je to tak preto, lebo podľa judikatúry Súdneho dvora možno žalobou o neplatnosť napadnúť len záväzné právne akty⁵² v závislosti od ich skutočného obsahu, okolností ich prijatia a právomocí inštitúcie, ktorá je ich autorom⁵³.

84. Na odporúčania EBA sa však možno odvolávať v konaní na vnútroštátnom súde, v ktorom treba podať výklad záväzných predpisov Únie, s ktorými uvedené odporúčania súvisia.⁵⁴

85. Skôr než sa budem zaoberať touto otázkou, musím spomenúť konanie upravené v článku 17 ods. 1 až 8 nariadenia č. 1093/2010⁵⁵, ktorého účelom je zmena odporúčaní EBA na záväzné rozhodnutia za účasti Komisie.

49 Pokiaľ ide o povahu a dosah takýchto aktov, pozri analogicky VABRES, R.: La portée des recommandations de l'Autorité européenne de marchés financiers. In: *L'Europe bancaire, financière et monétaire. Liber amicorum Blanche Soussi*. Paris: RD édition, 2016, s. 95 až 104.

50 Vnútroštátny orgán, ktorému je odporúčanie určené, je povinný do desiatich pracovných dní od jeho prijatia informovať EBA o opatreniach, ktoré prijal alebo plánuje prijať na zaistenie dodržiavania práva Únie.

51 V istom zmysle sú podobné výzvy Komisie v konaniach podľa článku 258 ZFEÚ.

52 „Napadnuteľnými aktmi“ v zmysle článku 263 ZFEÚ sú akty prijímané inštitúciami Únie bez ohľadu na ich formu, ktoré majú vyvolávať záväzné právne účinky (pozri v tomto zmysle rozsudky z 31. marca 1971, Komisia/Rada, „AETR“, 22/70, EU:C:1971:32, body 39 a 42; z 25. októbra 2017, Rumunsko/Komisia, C-599/15 P, EU:C:2017:801, bod 47, a z 20. februára 2018, Belgicko/Komisia, C-16/16 P, EU:C:2018:79, bod 31).

53 „Na účely určenia, či napadnutý akt má takéto [záväzné] účinky, sa treba zamerať na jeho podstatu (rozsudok z 22. júna 2000, Holandsko/Komisia, C-147/96, EU:C:2000:335, bod 27 a citovaná judikatúra). Tieto účinky treba posúdiť s ohľadom na objektívne kritériá, akým je obsah tohto aktu, prípadne zohľadniť okolnosti, za akých bol tento akt prijatý, a zároveň zohľadniť právomoci inštitúcie, ktorá je jeho autorom (rozsudok z 13. februára 2014, Maďarsko/Komisia, C-31/13 P, EU:C:2014:70, bod 55 a citovaná judikatúra)“ (rozsudok z 25. októbra 2017, Slovensko/Komisia, C-593/15 P a C-594/15 P, EU:C:2017:800, bod 47).

54 Rozsudky z 13. decembra 1989, Grimaldi (C-322/88, EU:C:1989:646, bod 8); z 13. júna 2017, Florescu a i. (C-258/14, EU:C:2017:448, bod 30), a z 20. februára 2018, Belgicko/Komisia (C-16/16 P, EU:C:2018:79, bod 44).

55 Právna úprava tohto konania bola doplnená prijatím Decision EBA/DC/2014/100, 14 July 2014, adopting Rules of Procedure for Investigation of Breach of Union Law, ktoré je dostupné na

[https://eba.europa.eu/sites/default/documents/files/documents/10180/15718/22650774-0ff2-42e7-bfca-b163fc2c95ae/EBA%20DC%20100%20\(D%20Decision%20on%20Rules%20of%20Procedure%20for%20Investigation%20of%20Breach%20of%20Union%20Law\).pdf](https://eba.europa.eu/sites/default/documents/files/documents/10180/15718/22650774-0ff2-42e7-bfca-b163fc2c95ae/EBA%20DC%20100%20(D%20Decision%20on%20Rules%20of%20Procedure%20for%20Investigation%20of%20Breach%20of%20Union%20Law).pdf) a ktoré bolo nahradené prostredníctvom Decision EBA/DC/2016/174, 23 December 2016, adopting Rules of Procedure for Investigation of Breach of Union Law, ktoré je dostupné na

<https://eba.europa.eu/sites/default/documents/files/documents/10180/1712606/404eb483-e1ec-4b56-9e31-e5988138455d/EBA%20DC%20174%20%28Decision%20on%20adopting%20Rules%20of%20Procedures%20for%20Investigation%20of%20Breach%20of%20Union%20Law%29.pdf>

86. Keď EBA zistí údajne nesprávne alebo nedostatočné uplatňovanie ustanovení práva Únie zo strany vnútroštátneho orgánu, zašle mu odporúčanie, v ktorom uvedie opatrenia, ktoré má tento orgán prijať.

87. Ak príslušný vnútroštátny orgán nevyhovie uvedenému odporúčaniam a naďalej porušuje právo Únie, môže zasiahnuť Komisia. Zásah Komisie má podobu formálneho stanoviska, v ktorom Komisia vyzve uvedený orgán, aby prijal opatrenia, ktoré sú nevyhnutné na dodržanie práva Únie.

88. V záverečnej etape konania môže EBA prijať individuálne rozhodnutie určené finančnej inštitúcii, v ktorom ju vyzve, aby prijala opatrenia potrebné na dodržanie povinností vyplývajúcich z práva Únie vrátane zastavenia akejkoľvek činnosti, pokiaľ ide o priamo uplatniteľné predpisy.⁵⁶

89. Rozhodnutia EBA v tejto poslednej etape musia byť v súlade s formálnym stanoviskom Komisie a majú prednosť pred všetkými predchádzajúcimi rozhodnutiami prijatými v rovnakej veci. Ide preto o právne akty, ktoré sú záväzné pre finančné inštitúcie, ktorým sú odporúčania určené, a tiež pre príslušné vnútroštátne orgány, ktoré sú viazané formálnym stanoviskom Komisie.⁵⁷

2. Odporúčanie EBA/2014/02 v konaní na vnútroštátnom súde

90. Vnútroštátny súd sa pýta, či sa vkladateľ (v tejto veci BT) môže odvolávať na odporúčanie EBA/2014/02 v konaní o žalobe, ktorú podal proti BNB.

91. Odporúčanie EBA/2014/02, prijaté na základe článku 17 ods. 3 nariadenia č. 1093/2010, bolo určené – ako som už uviedol – BNB a Fondu, pričom im bolo oznámené, aké relevantné opatrenia majú prijať na dodržanie smernice 94/19 a ukončenie porušenia článku 1 ods. 3 bodu i) tejto smernice.

92. Ešte pred vydaním odporúčania EBA/2014/02 Komisia začala konanie o nesplnení povinnosti (podľa článku 258 ZFEÚ) proti Bulharsku a (1. augusta 2014) zaslala tomuto členskému štátu výzvu, pričom konanie o nesplnení povinnosti ďalej nepokračovalo.⁵⁸

93. Po odporúčaní EBA/2014/02 teda nenasledovalo formálne stanovisko Komisie, v dôsledku čoho EBA tiež nevydal nijaké rozhodnutie na základe článku 17 ods. 6 nariadenia č. 1093/2010.⁵⁹

94. Podľa vnútroštátneho súdu je zlučiteľnosť odporúčania EBA/2014/02 s právom Únie (smernicou 94/19 a nariadením č. 1093/2010) sporná. Aby som reagoval na uvedené pochybnosti, poukážem tak na možnosť odvolávať sa na odporúčania EBA v konaní na vnútroštátnych súdoch vo všeobecnosti, ako aj na možnosť odvolávať sa na odporúčanie, o ktoré ide v prejednávanej veci, v konaní na vnútroštátnych súdoch.

⁵⁶ Podľa odôvodnenia 29 nariadenia č. 1093/2010 „... táto právomoc by mala byť obmedzená na mimoriadne okolnosti, za ktorých príslušný orgán nedodržiava formálne stanovisko, ktoré je mu adresované, a za ktorých je právo Únie priamo uplatniteľné na finančné inštitúcie na základe existujúcich alebo budúcich nariadení Únie“.

⁵⁷ Článok 17 ods. 7 nariadenia č. 1093/2010.

⁵⁸ Pozri poznámky pod čiarou 10 a 27.

⁵⁹ Ako uvádza Komisia, nebolo potrebné prijať ho, pretože KTB nemohla napraviť porušenie práva Únie, ktorého sa dopustila BNB tým, že nerozhodla o nedostupnosti vkladov v súlade s článkom 1 ods. 3 bodom i) smernice 94/19.

a) Možnosť odvolávať sa na odporúčania vo všeobecnosti a návrh na začatie prejudiciálneho konania týkajúci sa platnosti

95. Z ustálenej judikatúry Súdneho dvora vyplýva, že „hoci odporúčania nie sú záväzné, vnútroštátne súdy sú povinné prihliadnúť na odporúčania na účely rozhodnutia sporov, ktoré sú im predložené, najmä ak objasňujú výklad vnútroštátnych ustanovení prijatých s cieľom zabezpečiť ich vykonanie alebo ak majú za cieľ doplniť záväzné ustanovenia práva Únie“.⁶⁰

96. Súhlasím so záverom, ku ktorému dospel generálny advokát Bobek⁶¹, že povinnosť vnútroštátnych súdov „zohľadniť“ odporúčania pri rozhodovaní sporov, v ktorých uplatňujú záväzné predpisy Únie, ktoré súvisia s odporúčaniami, sa nezhoduje s povinnosťou „konformného výkladu“ v zmysle judikatúry Von Colson a Kamann⁶².

97. Ak vnútroštátne súdy pri uplatňovaní záväzných predpisov Únie v členských štátoch musia venovať pozornosť odporúčaniam (vrátane odporúčaní, ktoré vydá EBA), je logické, že môžu predkladať Súdnu dvoru návrhy na začatie prejudiciálneho konania týkajúce sa výkladu obsahu týchto odporúčaní.⁶³ Môžu mu však predložiť návrh na začatie prejudiciálneho konania s cieľom spochybniť ich platnosť?

98. Keďže nie je prípustné *priame* preskúmanie zákonnosti odporúčania na základe žaloby o neplatnosť, na prvý pohľad by bolo možné domnievať sa, že nie je prípustné ani *nepriame* preskúmanie jeho zákonnosti, teda preskúmanie na základe návrhu na začatie prejudiciálneho konania týkajúceho sa posúdenia platnosti. Malo by zmysel vyhlásiť akt, ktorý nemá záväzné právne účinky, za neplatný?

99. Ak sa nemýlim, Súdny dvor doteraz⁶⁴ jednoznačne nerozhodol o tejto otázke. Zdá sa, že v rozsudku Grimaldi implicitne uznal možnosť podávať návrhy na začatie prejudiciálneho konania týkajúce sa posúdenia platnosti odporúčaní,⁶⁵ a generálny advokát Bobek výslovne uznal túto možnosť⁶⁶.

100. Podľa môjho názoru je najkoherentnejšie uznať prípustnosť návrhov na začatie prejudiciálneho konania týkajúcich sa posúdenia platnosti odporúčaní, ak sa vychádza z predpokladu, že vnútroštátny súd pri výklade záväzného právneho predpisu Únie musí prihliadať na odporúčania. Nebolo by logické, ak by tento vnútroštátny súd na účely výkladu zohľadnil odporúčanie, o ktorého platnosti pochybuje, lebo sa správne domnieva, že je nezlučiteľné s právom Únie, pričom nemá právomoc rozhodnúť o tejto nezlučiteľnosti.⁶⁷

60 Rozsudok z 15. septembra 2016, Koninklijke KPN a i. (C-28/15, EU:C:2016:692, bod 41).

61 Návrhy prednesené 12. decembra 2017 vo veci Belgicko/Komisia (C-16/16 P, EU:C:2017:959, body 99 až 102).

62 Rozsudok z 10. apríla 1984 (14/83, EU:C:1984:153).

63 „Podľa ustálenej judikatúry skutočnosť, že právny akt Spoločenstva nemá záväzné účinky, nebráni Súdnu dvoru, aby v prejudiciálnom konaní rozhodol v súlade s článkom 177 o výklade tohto aktu“ (rozsudky z 13. decembra 1989, Grimaldi, C-322/88, EU:C:1989:646, bod 9; a z 21. januára 1993, Deutsche Shell, C-188/91, EU:C:1993:24, bod 18 a citovaná judikatúra).

64 Prebieha konanie vo veci C-911/19, FBF, v ktorej sa Conseil d'État (Štátna rada, Francúzsko) pýta Súdneho dvora na možnosť podať žalobu o neplatnosť a predložiť návrh na začatie prejudiciálneho konania týkajúci sa posúdenia platnosti v súvislosti s usmerneniami EBA/GL/2015/18 z 22. marca 2016 o postupoch riadenia a dohľadu týkajúcimi sa produktov retailového bankovníctva. Podľa článku 16 nariadenia č. 1093/2010 sa usmernenia a odporúčania EBA posudzujú rovnako.

65 „... na rozdiel od článku 173 Zmluvy EHS, ktorý neumožňuje Súdnu dvoru preskúmať akty s právnou povahou odporúčania, článok 177 priznáva Súdnu dvoru právomoc *bez výnimky rozhodovať o platnosti* a výklade *aktov* inštitúcií Spoločenstva v rámci prejudiciálneho konania“ [rozsudok z 13. decembra 1989, Grimaldi (C-322/88, EU:C:1989:646, bod 8; kurzívou zvýraznil generálny advokát)].

66 Návrhy prednesené 12. decembra 2017 vo veci Belgicko/Komisia (C-16/16 P, EU:C:2017:959, bod 108).

67 Rozsudok z 22. októbra 1987, Foto-Frost (314/85, EU:C:1987:452).

101. Odporúčania EBA založené na článku 17 ods. 3 nariadenia č. 1093/2010 sú – opakujem – jedným z prvkov, na ktoré musí vnútroštátny súd prihliadať pri rozhodovaní sporu. Pripomínam, že v tomto spore treba rozhodnúť, či je porušenie právnej úpravy Únie dostatočne závažné, a preto spĺňa jednu z troch podmienok, od ktorých závisí zodpovednosť členského štátu za porušenie práva Únie.⁶⁸

102. Vnútroštátny súd môže vziať do úvahy odporúčanie EBA pri rozhodovaní sporu len v prípade, ak je jeho obsah v súlade s právnymi predpismi Únie, ktorých uplatňovanie môže uľahčiť. Ak sa vnútroštátny súd domnieva – tak ako v tomto prípade –, že to nie je tak, je oprávnený predložiť návrh na začatie prejudiciálneho konania Súdnemu dvoru, ktorý má ako jediný právomoc rozhodnúť o uvedenej nezlučiteľnosti.

b) Pochybnosti vnútroštátneho súdu týkajúce sa odporúčania EBA/2014/02

103. Podľa vnútroštátneho súdu je zlučiteľnosť odporúčania EBA/2014/02 s právom Únie sporná, lebo: a) toto odporúčanie je určené vnútroštátnemu orgánu (BNB), ktorý nie je orgánom príslušným rozhodnúť o nedostupnosti vkladov vo vzťahu k banke KTB, pričom nie je určené finančným inštitúciám, a b) mohlo by odporovať odôvodneniu 27 nariadenia č. 1093/2010, keďže článok 1 ods. 3 bod i) smernice 94/19 nestanovuje jasné a nepodmienečné povinnosti.

1) Vnútroštátny orgán príslušný rozhodnúť o nedostupnosti vkladov

104. V súlade s článkom 4 ods. 2 bodom iii) nariadenia č. 1093/2010 „príslušné orgány“ sú „pokiaľ ide o systémy ochrany vkladov, subjekty, ktoré spravujú systémy ochrany vkladov podľa smernice 94/19/ES, alebo v prípade, ak prevádzku systému ochrany vkladov spravuje súkromná spoločnosť, orgán verejnej moci, ktorý vykonáva dohľad nad týmito systémami podľa uvedenej smernice“.

105. Medzi týmito orgánmi sa môže nachádzať okrem SOV aj orgán poverený rozhodovaním o nedostupnosti vkladov, ktorým je v mnohých členských štátoch národná centrálna banka.⁶⁹

106. Článok 1 ods. 3 bod i) smernice 94/19 zasa „ponecháva členským štátom určitú mieru voľnej úvahy, pokiaľ ide o určenie orgánu, ktorý je príslušný rozhodnúť o nedostupnosti vkladov“.⁷⁰

107. Vo veci Kantarev vnútroštátny súd a Súdny dvor vychádzali z toho, že BNB bola orgánom, ktorý je príslušný rozhodnúť o nedostupnosti vkladov podľa článku 1 ods. 3 bodu i) smernice 94/19.⁷¹ V tejto veci sa naopak vnútroštátny súd podľa všetkého prikláňa k tvrdeniam BNB v opačnom zmysle.⁷²

108. Od 25. marca 2014, keď nadobudla účinnosť zmena zákona za kreditné inštitúcie⁷³, je BNB podľa článku 1 ods. 2 bodu 1 tohto zákona orgánom, ktorý je v Bulharskej republike príslušný vykonávať dohľad nad bankovými inštitúciami, v zmysle článku 4 ods. 1 bodu 40 nariadenia (EÚ) č. 575/2013.⁷⁴

68 Rozsudok z 28. júla 2016, Tomášová (C-168/15, EU:C:2016:602, bod 25 a citovaná judikatúra).

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

70 Rozsudok Kantarev, bod 99.

71 Tamže, body 36, 88, 97, 100 a 106.

72 Podľa uvedených tvrdení BNB ku dňu nariadenia výnimočného dohľadu nad KTB nebola určená za príslušný orgán v zmysle článku 4 ods. 2 bodu iii) nariadenia č. 1093/2010, a preto nebola oprávnená rozhodnúť o nedostupnosti vkladov finančnej inštitúcie na základe smernice 94/19.

73 Zákon o úverových inštitúciách (DV č. 59 z 21. júla 2006).

74 Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady z 26. júna 2013 o prudenciálnych požiadavkách na úverové inštitúcie a investičné spoločnosti a o zmene nariadenia (EÚ) č. 648/2012 (Ú. v. EÚ L 176, 2013, s. 1).

109. Novým zakon za garantirane na vlogovete v bankite (zákon o ochrane bankových vkladov) z roku 2015 sa do bulharského právneho poriadku preberá smernica 2014/49, podľa ktorej je orgánom príslušným rozhodovať o nedostupnosti vkladov orgán poverený vykonávaním prudenciálneho dohľadu na základe nariadenia č. 575/2013.⁷⁵ Od 14. augusta 2015 je preto nepochybné, že BNB je orgánom, ktorý je v Bulharsku príslušný rozhodnúť o nedostupnosti vkladov.

110. Podľa Komisie mal orgán dohľadu tiež právomoc rozhodovať o nedostupnosti vkladov, a to aj pred 14. augustom 2015.

111. Domnievam sa však, že do prijatia smernice 2014/49 žiadny predpis Únie nestanovoval tento súbeh právomocí. V odôvodnení 50 uvedenej smernice sa konštatuje, že „vzhľadom na rozdiely v administratívnych postupoch týkajúce sa systémov ochrany vkladov v členských štátoch by členské štáty mali mať možnosť rozhodnúť, ktorý orgán určuje nedostupnosť vkladov“.

112. Za týchto okolností prináleží vnútroštátnemu súdu rozhodnúť, či BNB podľa bulharských právnych predpisov uplatniteľných v čase jej postupu voči KTB bola alebo nebola orgánom príslušným rozhodovať o nedostupnosti vkladov.

113. Netreba zabúdať na to, že Súdny dvor v rozsudku Kantarev už rozhodol, že nekonštatovanie nedostupnosti vkladov v prípade banky KTB bulharskými orgánmi predstavovalo dostatočne závažné porušenie článku 1 ods. 3 bodu i) smernice 94/19.⁷⁶

2) Priamy účinok článku 1 ods. 3 bodu i) smernice 94/19

114. Pokiaľ ide o potrebu, aby sa odporúčanie EBA/2014/02 týkalo *priamo uplatniteľných* požiadaviek práva Únie (v tomto prípade smernice 94/19), článok 17 ods. 6 nariadenia č. 1093/2010 stanovuje túto požiadavku len na účely prijímania *rozhodnutí* EBA, ktoré sú určené finančným inštitúciám a ktorými ich EBA vyzýva na dodržanie povinností vyplývajúcich z predpisov Únie.

115. V poslednej vete odôvodnenia 27 nariadenia č. 1093/2010⁷⁷ sú spomenuté tieto konečné *rozhodnutia* EBA, ale nie *odporúčania*, ktoré môže EBA prijať na začiatku konania. Je logické, že je to tak, ak ide o záväzné rozhodnutie EBA, ale nie o odporúčanie, ktoré nemá záväzné právne účinky.

116. V každom prípade, ako som už uviedol, článok 1 ods. 3 bod i) smernice 94/19 má podľa rozsudku Kantarev priamy účinok, a preto sa jednotlivci v konaní na vnútroštátnom súde môžu odvolávať tak na uvedené ustanovenie, ako aj na odporúčanie, ktoré sa ho týka.⁷⁸ Z tohto dôvodu sú pochybnosti o tejto časti odporúčania EBA/2014/02 neopodstatnené.

3. Vplyv rozsudku Kantarev na odporúčanie EBA/2014/02

117. Podľa odporúčania EBA/2014/02⁷⁹ BNB porušila článok 1 ods. 3 bod i) smernice 94/19, lebo nerozhodla, že vklady sú nedostupné, v lehote piatich dní od okamihu, keď KTB prestala byť schopná vrátiť vklady, ktoré sú splatné a majú byť vyplatené.

⁷⁵ Článok 2 bod 8 písm. a) a článok 2 bod 17 smernice 2014/49.

⁷⁶ Rozsudok Kantarev, body 115 a 117.

⁷⁷

„Tento mechanizmus by sa mal vzťahovať na oblasti, v ktorých sa na základe práva Únie vymedzujú jasné a nepodmienečné povinnosti.“

⁷⁸ Rozsudok Kantarev, body 100, 106 až 108 a 117.

⁷⁹ Odôvodnenia 25 a 27.

118. EBA sa domnieval, že rozhodnutie BNB o nariadení výnimočného dohľadu nad KTB a dočasnom pozastavení plnenia jej záväzkov sa rovnalo konštatovaniu nedostupnosti vkladov v zmysle článku 1 bodu 3 písm. i) smernice 94/19.

119. Rozsudok Kantarev nepripúšťa uvedené stotožnenie. Naopak Súdny dvor v ňom rozhodol, že nedostupnosť vkladov musí byť konštatovaná výslovným aktom príslušného vnútroštátneho orgánu, pričom nemôže byť vyvodená z iných aktov vnútroštátnych orgánov (ako napríklad rozhodnutie BNB o nariadení výnimočného dohľadu nad bankou KTB) alebo predpokladaná na základe okolností, akými sú tie vo veci samej.⁸⁰

120. Vnútroštátny súd preto nemusí zohľadniť túto časť odporúčania EBA/2014/02 pri výklade práva Únie, keďže je nezlučiteľná s článkom 1 ods. 3 bodom i) smernice 94/19.

V. Návrh

121. Vzhľadom na vyššie uvedené navrhujem, aby Súdny dvor odpovedal na prejudiciálne otázky, ktoré mu položil Administrativen sad Sofija-grad (Správny súd mesta Sofia, Bulharsko), takto:

1. Článok 1 ods. 3 bod i) smernice Európskeho parlamentu a Rady 94/19/ES z 30. mája 1994 o systémoch ochrany vkladov v spojení s jej článkom 7 ods. 6 a článkom 10 sa majú vykladať tom v zmysle, že

- príslušný orgán nemôže zohľadniť vklad, ktorý v zmysle zákonných a zmluvných podmienok, ktoré sa naň vzťahujú, nie je splatný a nemá byť vyplatený, ako taký na účely rozhodnutia o nedostupnosti vkladov;
- vklad, ktorý v zmysle zákonných a zmluvných podmienok, ktoré sa naň vzťahujú, nie je splatný a nemá byť vyplatený, treba považovať za vklad, ktorý možno vrátiť, pokiaľ príslušný orgán rozhodol, že vklady finančnej inštitúcie sú nedostupné;
- vnútroštátny súd sa musí zdržať uplatnenia vnútroštátneho predpisu, ktorý podmieňuje povinnosť vrátiť vklady, ktoré ešte nie sú splatné a nemajú byť vyplatené, ale o ktorých sa rozhodlo, že sú nedostupné, predchádzajúcim odňatím povolenia finančnej inštitúcie spravujúcej vklady. Tiež sa musí zdržať uplatnenia podmienky, ktorou sa do zmluvy o bankovom vklade preberá uvedený vnútroštátny predpis, ktorý je nezlučiteľný s právom Únie.

2. Odporúčanie Európskeho orgánu pre bankovníctvo založené na článku 17 ods. 3 nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1093/2010 z 24. novembra 2010, ktorým sa zriaďuje Európsky orgán dohľadu (Európsky orgán pre bankovníctvo) a ktorým sa mení a dopĺňa rozhodnutie č. 716/2009/ES a zrušuje rozhodnutie Komisie 2009/78/ES, je jedným z prvkov, na ktoré musí príslušný súd prihliadať pri výklade smernice 94/19 a rozhodovaní o tom, či je porušenie právnej úpravy Únie dostatočne závažné v zmysle judikatúry Súdneho dvora.

Vnútroštátny súd však môže vziať takéto odporúčanie do úvahy len v prípade, ak je jeho obsah v súlade s právnymi predpismi Únie, ktorých uplatňovanie môže uľahčiť, pričom v prípade, ak má pochybnosti o jeho zlučiteľnosti s uvedenými predpismi, musí predložiť Súdnemu dvoru návrh na začatie prejudiciálneho konania týkajúci sa posúdenia platnosti.

⁸⁰ Rozsudok Kantarev, bod 78.

3. Odporúčanie EBA/REC/2014/02 zo 17. októbra 2014 Bulharskej národnej banke a Bulharskému fondu ochrany vkladov o opatreniach potrebných na dodržanie smernice 94/19 je v rozpore s článkom 1 ods. 3 bodom i) uvedenej smernice v rozsahu, v akom sa rozhodnutie uvedenej národnej banky o nariadení výnimočného dohľadu nad úverovou inštitúciou a dočasnom pozastavení plnenia jej záväzkov stotožňuje s rozhodnutím o nedostupnosti vkladov.