



Zbierka súdnych rozhodnutí

ROZSUDOK SÚDNEHO DVORA (veľká komora)

zo 17. decembra 2020*

„Nesplnenie povinnosti členským štátom – Článok 343 ZFEÚ – Výsady a imunity Európskej únie –
Statút Európskeho systému centrálnych bánk (ESCB) a Európskej centrálnej banky (ECB) –
Článok 39 – Výsady a imunity ECB – Protokol o výsadách a imunitách Európskej únie – Články 2, 18
a 22 – Zásada nedotknuteľnosti archívov ECB – Zaistenie dokumentov v priestoroch Centrálnej banky
Slovinska – Dokumenty týkajúce sa plnenia úloh ESCB a Eurosystemu – Článok 4 ods. 3 ZEÚ –
Zásada lojálnej spolupráce“

Vo veci C-316/19,

ktorej predmetom je žaloba o nesplnenie povinnosti podľa článku 258 ZFEÚ, podaná 16. apríla 2019,

Európska komisia, v zastúpení: L. Flynn a B. Rous Demiri, splnomocnení zástupcovia,

žalobkyňa,

ktorú v konaní podporuje:

Európska centrálna banka (ECB), v zastúpení: K. Kaiser, C. Zilioli, F. Malfrère a A. Šega, splnomocnení zástupcovia, za právnej pomoci D. Sarmiento Ramírez-Escudero, abogado,

vedľajší účastník konania,

proti

Slovinskej republike, v zastúpení: V. Klemenc, A. Grum, N. Pintar Gosenca a K. Rejec Longar, splnomocnené zástupkyne,

žalovanej,

SÚDNY DVOR (veľká komora),

v zložení: predseda K. Lenaerts, podpredsedníčka R. Silva de Lapuerta, predsedovia komôr J.-C. Bonichot, A. Arabadžiev, A. Prechal, L. Bay Larsen, N. Piçarra a A. Kumin, sudcovia T. von Danwitz, C. Toader, M. Safjan, D. Šváby, P. G. Xuereb (spravodajca), L. S. Rossi a M. I. Jarukaitis,

generálna advokátka: J. Kokott,

tajomník: M. Longar, referent,

so zreteľom na písomnú časť konania a po pojednávaní z 22. júna 2020,

* Jazyk konania: slovinčina.

po vypočutí návrhov generálnej advokátky na pojednávaní 3. septembra 2020,
vyhlásil tento

Rozsudok

- 1 Európska komisia svojou žalobou navrhuje, aby Súdny dvor konštatoval, že Slovinská republika si tým, že v priestoroch Banka Slovenije (Centrálna banka Slovinska, Slovinsko) jednostranne zaistila dokumenty súvisiace s plnením úloh Európskeho systému centrálnych bánk (ESCB) a Eurosystému a v danom prípade lojálne nespolupracovala s Európskou centrálnou bankou (ECB), nesplnila povinnosti, ktoré jej vyplývajú z článku 343 ZFEÚ, článku 39 Protokolu (č. 4) o štatúte Európskeho systému centrálnych bánk a Európskej centrálnej banky (Ú. v. EÚ C 202, 2016, s. 230, ďalej len „protokol o ESCB a ECB“), článkov 2, 18 a 22 Protokolu (č. 7) o výsadách a imunitách Európskej únie (Ú. v. EÚ C 202, 2016, s. 266, ďalej len „protokol o výsadách a imunitách“) a článku 4 ods. 3 ZFEÚ.

Právny rámec

Protokol o ESCB a ECB

- 2 Článok 1 protokolu o ESCB a ECB znie:
„V súlade s článkom 282 ods. 1 [ZFEÚ] [ECB] a národné centrálné banky tvoria [ESCB]. ECB a národné centrálné banky tých členských štátov, ktorých menou je euro, tvoria Eurosystém.
ESCB a ECB plnia svoje úlohy a vykonávajú činnosť podľa ustanovení zmlúv a tohto štatútu.“
- 3 Článok 8 tohto protokolu stanovuje:
„ESCB riadia orgány ECB s rozhodovacími právomocami.“
- 4 Článok 9.2 uvedeného protokolu stanovuje:
„ECB zabezpečuje, aby sa úlohy zverené ESCB podľa článku 127 ods. 2, 3 a 5 [ZFEÚ] plnili buď vlastnou činnosťou podľa tohto štatútu, alebo prostredníctvom národných centrálnych bánk podľa článku 12.1 a článku 14.“
- 5 Podľa článku 9.3 toho istého protokolu:
„Podľa článku 129 ods. 1 [ZFEÚ] orgánmi ECB s rozhodovacími právomocami sú Rada guvernérov a Výkonná rada.“
- 6 Článok 10.1 protokolu o ESCB a ECB stanovuje:
„V súlade s článkom 283 ods. 1 [ZFEÚ] Radu guvernérov tvoria členovia Výkonnej rady a guverneri národných centrálnych bánk členských štátov, ktorých menou je euro.“
- 7 Článok 14.3 tohto protokolu znie:
„Národné centrálné banky sú neoddeliteľnou súčasťou ESCB a konajú v súlade s usmerneniami a pokynmi ECB. Rada guvernérov podnikne potrebné kroky na zabezpečenie plnenia usmernení a pokynov ECB a vyžaduje, aby sa jej poskytovali všetky potrebné informácie.“

- 8 Článok 39 uvedeného protokolu stanovuje:

„ECB na územiach členských štátov požíva výsady a imunity potrebné na plnenie podmienok stanovených v [protokole o výsadách a imunitách].“

Protokol o výsadách a imunitách

- 9 Preambula protokolu o výsadách a imunitách znie:

„Berúc do úvahy, že podľa ustanovení článku 343 [ZFEÚ] a článku 191 [ESAE], požíva Európska únia a [Európske spoločenstvo pre atómovú energiu] na území členských štátov imunity a výsady nevyhnutné na plnenie svojho poslania“.

- 10 Článok 1 tohto protokolu stanovuje:

„Vonkajšie priestory a budovy Únie sú nedotknuteľné. Sú vyňaté z domových prehliadok, vymáhania, zabavenia alebo vyvlastnenia. Majetok a aktíva Únie nemôžu byť predmetom akéhokoľvek správneho alebo súdneho výkonu rozhodnutia bez povolenia Súdneho dvora.“

- 11 Článok 2 uvedeného protokolu stanovuje:

„Archívy Únie sú nedotknuteľné.“

- 12 Podľa článku 18 toho istého protokolu:

„Orgány Únie postupujú pri uplatňovaní tohto protokolu v zhode s príslušnými orgánmi dotknutých členských štátov.“

- 13 Článok 22 prvý odsek protokolu o výsadách a imunitách stanovuje:

„Tento protokol sa taktiež vzťahuje na [ECB], členov jej orgánov a jej zamestnancov, bez toho, aby boli dotknuté ustanovenia Protokolu o [ESCB a ECB].“

Okolnosti predchádzajúce sporu

- 14 Od februára 2015 si Centrálna banka Slovinska a slovinské orgány pôsobiace v oblasti presadzovania práva (ďalej len „slovinské orgány“) vymenili komunikáciu v súvislosti s vyšetrovaním, ktoré tieto orgány viedli a ktoré sa týkalo niektorých zamestnancov tejto centrálnej banky, vrátane vtedajšieho guvernéra (ďalej len „guvernér“), a to z dôvodu podozrenia zo zneužitia právomoci v rámci reštrukturalizácie jednej slovinskej banky v roku 2013. V rámci tejto výmeny komunikácie Centrálna banka Slovinska predložila slovinským orgánom na ich žiadosť určité informácie a dokumenty, ktoré nesúviseli s plnením úloh ESCB a Eurosystemu. Slovinské orgány sa však domnievali, že Centrálna banka Slovinska neposkytla všetky požadované informácie a dokumenty.
- 15 Dňa 6. júla 2016 na základe dvoch uznesení Okrožno sodišče v Ljubljani (Okresný súd Ľubľana, Slovinsko) z 30. júna a 6. júla 2016 pristúpili slovinské orgány v rámci uvedeného vyšetrovania k prehliadke a zaisteniu dokumentov v priestoroch Centrálnej banky Slovinska.
- 16 Hoci Centrálna banka Slovinska poukazovala na to, že tieto opatrenie sa týkali „archívov ECB“, ktoré sú chránené protokolom o výsadách a imunitách a ku ktorým by slovinské orgány nemali mať prístup bez výslovného súhlasu ECB, tieto orgány aj napriek tomu pokračovali v tejto prehliadke a v tomto zaistení dokumentov bez toho, aby sa obrátili na ECB.

- 17 Slovinské orgány okrem dokumentov na fyzickom nosiči zaistili najmä elektronické dokumenty nachádzajúce sa na počítačom serveri Centrálnej banky Slovinska, ako aj osobné počítače podozrivých osôb. Zaistené dokumenty, ktoré mal k dispozícii guvernér, zahŕňali všetku komunikáciu uskutočnenú prostredníctvom jeho elektronického emailového účtu, všetky elektronické dokumenty nachádzajúce sa na jeho pracovisku a v jeho notebooku, ktoré sa týkali obdobia rokov 2012 až 2014, a to bez ohľadu na ich obsah, ako aj dokumenty týkajúce sa tohto obdobia, ktoré sa nachádzali v kancelárii guvernéra. Slovinské orgány tiež zaistili všetky elektronické dokumenty z uvedeného obdobia, ktoré boli zaznamenané na počítačovom serveri Centrálnej banky Slovinska a ktoré sa týkali guvernéra.
- 18 V ten istý deň prezident ECB v liste určenom slovinským orgánom formálne spochybnil zaistenie dokumentov, ktoré tieto orgány vykonali, pričom sa odvolal na zásadu nedotknuteľnosti archívov ECB. Sťažoval sa najmä na skutočnosť, že tieto orgány neuskutočnili žiadne kroky, aby dospeli k riešeniu umožňujúcemu zosúladiť vedenie vyšetrovania týmito orgánmi so zásadou nedotknuteľnosti archívov ECB.
- 19 V rámci následnej komunikácie medzi ECB a slovinskými orgánmi tieto orgány informovali 7. júla 2016 ECB, že až po získaní zaistených dokumentov budú preskúmané prípadné námietky v súvislosti s výsadami a imunitami ECB.
- 20 Dňa 26. júla 2016 navrhla ECB slovinským orgánom, aby sa dohodli na metodike na účely identifikácie zaistených dokumentov patriacich do jej archívov, čo by umožnilo vylúčiť tieto dokumenty z okamžitého posudzovania počas vyšetrovania a ECB by tak mohla určiť, či treba zrušiť ochranu vo vzťahu k nim.
- 21 Dňa 27. júla 2016 štátny prokurátor poverený danou vecou (ďalej len „štátny prokurátor“) informoval ECB, že sa domnieva, že tento návrh predstavuje zásah do predmetného vyšetrovania. Preukázal však ochotu pokračovať v preskúmaní obáv, ktoré vyjadrila ECB, pričom vyhlásil, že je pripravený stretnúť sa so zástupcami ECB na konci augusta 2016.
- 22 Dňa 5. augusta 2016 podala ECB na Upravno sodišče (Správny súd, Slovinsko) žalobu proti dvom uzneseniam Okrožno sodišče v Ljubljani (Okresný súd Lublana), uvedeným v bode 15 tohto rozsudku, pričom prvý uvedený súd túto žalobu zamietol rozhodnutím z 9. augusta 2016. Odvolanie, ktoré podala ECB proti tomuto rozhodnutiu, zamietol 11. októbra 2016 Vrhovno sodišče (Najvyšší súd, Slovinsko).
- 23 Dňa 16. augusta 2016 štátny prokurátor informoval ECB o svojom rozhodnutí odložiť stretnutie so zástupcami ECB na neskôr, pričom uviedol, že slovinskej polícii dal pokyn, aby neskúmala zaistené dokumenty dovtedy, kým nevydá konečné stanovisko v súvislosti s otázkou spolupráce s ECB.
- 24 Dňa 27. októbra 2016 štátny prokurátor oznámil ECB, že vyšetrovatelia už 17. novembra 2016 začnú zabezpečovať elektronické údaje, ktoré boli zaistené v súlade so Zakon o kazenskom postopku (Trestný poriadok), a že zástupca ECB bol pozvaný, aby sa zúčastnil na tomto zabezpečovaní, ktoré zahŕňalo aj vyhotovovanie kópií týchto údajov. Dňa 11. novembra 2016 zástupca ECB prijal toto pozvanie.
- 25 Vzhľadom na to, že zabezpečovanie bolo naplánované na obdobie od 17. novembra do 24. decembra 2016 a stretnutie medzi ECB a štátnym prokurátorom bolo naplánované na 18. novembra toho istého roku, ECB podala na Okrožno sodišče v Ljubljani (Okresný súd Lublana) 16. novembra 2016 návrh na nariadenie predbežného opatrenia s cieľom dosiahnuť prerušenie tohto zabezpečovania zaistených elektronických dokumentov.
- 26 Okrožno sodišče v Ljubljani (Okresný súd Lublana) zamietol tento návrh uznesením zo 17. novembra 2016. Podľa tohto súdu údaje a dokumenty, ktoré slovinské orgány zaistili, nepredstavujú „archívy ECB“ chránené protokolom o výsadách a imunitách.

- 27 Zabezpečovanie elektronických údajov, ktoré zaistili slovinské orgány, sa uskutočnilo v období od 17. novembra do 15. decembra 2016. Zástupca ECB, ktorý sa zúčastnil na týchto úkonoch, sa výslovne odvolávala na narušenie „archívov ECB“.
- 28 Dňa 17. januára 2017 ECB podala ústavnú sťažnosť proti uzneseniu uvedenému v bode 26 tohto rozsudku, pričom sa odvolala na procesné práva stanovené v Ustave Republike Slovenije (Ústava Slovenskej republiky), a to najmä na právo na zákonného sudcu. V rámci tejto ústavnej sťažnosti ECB zdôraznila, že sa domnieva, že Súdnemu dvoru mal byť predložený návrh na začatie prejudiciálneho konania týkajúci sa výkladu článku 2 protokolu o výsadách a imunitách. Dňa 19. apríla 2018 Ústavný súd (Ústavný súd, Slovensko) zamietol túto sťažnosť z dôvodu, že ECB nemala základné procesné práva, ktorých sa dovoláva.
- 29 Emailom z 15. mája 2017 štátny prokurátor informoval zástupcu ECB o tom, že slovinská polícia práve vyhodnocovala zaistené dokumenty a že jej dal pokyn, aby zo spisu vyňala jednak všetky dokumenty, ktoré oficiálne a formálne vyhotovila ECB, a jednak všetky emaily, ktoré zaslala ECB ako odosielateľ a ako príjemca prijala Centrálna banka Slovenska. Štátny prokurátor – pod podmienkou súhlasu zo strany Centrálnej banky Slovenska – navrhol ECB preskúmanie týchto dokumentov, aby sa ECB mohla vyjadriť k prípadnému narušeniu jej úloh a funkcií, ktoré by vyplývalo z použitia uvedených dokumentov na účely vyšetrovania a trestného konania. Zdôraznil, že v prípade existencie takéhoto narušenia bude požadovať, aby bola vec prejednaná verejne alebo aby bolo nariadené, že vecné preskúmanie vecí zostane tajné. Štátny prokurátor danú vec uzavrel, pričom zostal otvorený návrhom a podnetom zo strany ECB s výnimkou akéhokoľvek návrhu smerujúceho k zákazu vyšetrovania alebo k dosiahnutiu vrátenia zaistených dokumentov.
- 30 ECB vo svojej odpovedi z 29. mája 2017 navrhla, aby sa obe strany stretli na účely podrobnejšej komunikácie v súvislosti so vzájomnou spolupracou, a to s cieľom zabezpečiť nedotknuteľnosť jej archívov.
- 31 Na stretnutí so štátnym prokurátorom 12. júna 2017 ECB zdôraznila, že zastáva názor, že jej archívy obsahujú po prvé dokumenty, ktoré sama vyhotovila v rámci plnenia svojich úloh, po druhé komunikácie medzi ňou a národnými centrálnymi bankami, ktoré boli nevyhnutné na plnenie úloh ESCB alebo Eurosystému, a po tretie dokumenty vyhotovené týmito centrálnymi bankami a určené na plnenie úloh ESCB alebo Eurosystému. Tvrdila tiež, že predtým, než takéto dokumenty môžu byť použité v rámci trestného konania vedeného vnútroštátnymi orgánmi, musí zrušiť ochranu, ktorá sa na tieto dokumenty vzťahuje. ECB však uviedla, že by nebránila takémuto zrušeniu, ak by to bolo v záujme konania vedeného vnútroštátnymi orgánmi a nebolo by to v rozpore s jej vlastnými záujmami chránenými protokolom o výsadách a imunitách.
- 32 Hoci sa štátny prokurátor a ECB nezhodli, pokiaľ ide o výklad pojmu „archívy ECB“ a obsah povinnosti lojálnej spolupráce, zhodli sa na pokračovaní diskusie o ich budúcej spolupráci a dohodli sa na tom, že ECB mala v nasledujúcom štádiu vypracovať návrh kritérií na identifikáciu dokumentov, na ktoré sa podľa nej tento pojem vzťahuje.
- 33 Dňa 13. februára 2018 ECB zaslala štátnemu prokurátorovi svoj návrh týkajúci sa identifikácie dokumentov, ktoré boli súčasťou archívov ECB. V tejto súvislosti navrhla, že v prvom rade treba identifikovať dokumenty pochádzajúce od nej a dokumenty, ktoré zaslala Centrálnej banke Slovenska alebo jej zamestnancom, a v druhom rade dokumenty, ktoré vypracovala Centrálna banka Slovenska v rámci plnenia úloh ESCB alebo Eurosystému. ECB okrem toho navrhla, aby slovinská polícia vrátila Centrálnej banke Slovenska všetky dokumenty, ktoré považovala za irelevantné na účely vyšetrovania.
- 34 Na stretnutí, ktoré sa konalo 13. júna 2018, štátny prokurátor informoval ECB, že slovinská polícia ukončila preskúmanie zaistených dokumentov a že na jeseň očakáva správu obsahujúcu jej konečné zistenia. Hoci potvrdil, že pretrvávajú rozdiely, pokiaľ ide o výklad pojmu „archívy ECB“, poznamenal, že všetky dokumenty, ktoré nie sú relevantné na účely vyšetrovania, budú zničené alebo vrátené osobe,

u ktorej boli zaistené. Tiež vyhlásil, že ECB bude mať možnosť preskúmať všetky dokumenty spĺňajúce kritériá, ktoré navrhol vo svojom emaili z 15. mája 2017 uvedenom v bode 29 tohto rozsudku, a to hneď ako slovinská polícia vypracuje svoju záverečnú správu. S cieľom zabrániť zasahovaniu ECB do prebiehajúceho vyšetrovania však dokumenty použité pri vyhotovení záverečnej správy budú ECB vydané až vtedy, keď ich slovinská polícia odovzdá prokuratúre.

Konanie pred podaním žaloby a konanie na Súdnom dvore

- 35 Dňa 9. decembra 2016 Komisia zaslala Slovinskej republike list v rámci postupu „EU Pilot“, v ktorom jej oznámila svoje pochybnosti, pokiaľ ide o správne uplatnenie článkov 2 a 22 protokolu o výsadách a imunitách, a to v súvislosti so zaistením dokumentov v priestoroch Centrálnej banky Slovinska 6. júla 2016. Slovinská republika na tento list odpovedala listom z 23. januára 2017.
- 36 Dňa 28. apríla 2017 Komisia zaslala Slovinskej republike výzvu, v ktorej zdôraznila, že Slovinská republika si tým, že vykonala prehliadku a zaistenie dokumentov v priestoroch Centrálnej banky Slovinska, nesplnila svoju povinnosť dodržiavať zásadu nedotknuteľnosti archívov ECB, čím porušila článok 343 ZFEÚ, článok 39 protokolu o ESCB a ECB, ako aj články 2 a 22 protokolu o výsadách a imunitách. Rovnako informovala Slovinskú republiku, že sa domnieva, že slovinské orgány neviedli s ECB konštruktívne diskusie o tejto otázke, čo je v rozpore s tým, čo vyžaduje zásada lojálnej spolupráce stanovená v článku 4 ods. 3 ZEÚ a článku 18 protokolu o výsadách a imunitách.
- 37 Slovinská republika odpovedala na túto výzvu listom z 21. júna 2017, v ktorom zdôraznila, že zaistené dokumenty nemôžu spadať pod pojem „archívy ECB“ v zmysle protokolu o výsadách a imunitách.
- 38 Vzhľadom na to, že sa Komisia domnievala, že odpoveď Slovinskej republiky nie je uspokojivá, vydala 20. júla 2018 odôvodnené stanovisko, v ktorom vyzvala Slovinskú republiku, aby prijala opatrenia potrebné na dosiahnutie súladu s týmto stanoviskom v lehote dvoch mesiacov od doručenia uvedeného stanoviska.
- 39 Dňa 11. septembra 2018 Slovinská republika vo svojej odpovedi na to isté odôvodnené stanovisko spochybnila nesplnenie povinnosti vytýkané Komisiou.
- 40 Za týchto okolností sa Komisia rozhodla podať prejednávajúcu žalobu.
- 41 Rozhodnutím predsedu Súdneho dvora z 23. júla 2019 bol ECB povolený vstup do konania ako vedľajšiemu účastníkovi konania na podporu návrhov Komisie.

O žalobe

O prvej výhrade založenej na porušení zásady nedotknuteľnosti archívov ECB

Tvrdenia účastníkov konania

- 42 Komisia podporovaná ECB tvrdí, že Slovinská republika tým, že jednostranne zaistila dokumenty súvisiace s plnením úloh ESCB a Eurosystému v priestoroch Centrálnej banky Slovinska, porušila zásadu nedotknuteľnosti archívov ECB, v dôsledku čoho si nesplnila povinnosti, ktoré jej vyplývajú z článku 343 ZFEÚ, článku 39 protokolu o ESCB a ECB, článkov 2, 18 a 22 protokolu o výsadách a imunitách, ako aj z článku 4 ods. 3 ZEÚ.

- 43 V prvom rade pojem „archívy Únie“ uvedený v článku 2 protokolu o výsadách a imunitách, hoci nebol v tomto protokole definovaný, zahŕňa všetky dokumenty, ktoré patria inštitúcii Únie alebo ktoré má táto inštitúcia v držbe, a to bez ohľadu na nosič, na ktorom sa nachádzajú.
- 44 V druhom rade z judikatúry vyplýva, že výsady a imunity priznané týmto protokolom majú iba funkčnú povahu, keďže ich cieľom je vyhnúť sa tomu, aby vznikla prekážka činnosti a nezávislosti Únie. Vzhľadom na osobitný inštitucionálny režim ESCB a Eurosystému by sa mal článok 2 protokolu o výsadách a imunitách uplatniť nielen na dokumenty v držbe ECB, ale aj na dokumenty v držbe národných centrálnych bánk, ktoré sú súčasťou ESCB a Eurosystému a medzi ktoré patrí aj Centrálna banka Slovinska, pokiaľ sa tieto dokumenty týkajú plnenia úloh ESCB alebo Eurosystému, a to bez ohľadu na to, či pochádzajú od ECB alebo od národných centrálnych bánk.
- 45 Po prvé z článku 282 ods. 1 ZFEÚ a článku 1 protokolu o ESCB a ECB vyplýva, že na jednej strane sa ESCB skladá z ECB a národných centrálnych bánk členských štátov a na druhej strane ECB a národné centrálné banky členských štátov eurozóny predstavujú Eurosystém, ktorého „neoddeliteľnú súčasť“ tvoria v súlade s článkom 14.3 tohto protokolu národné centrálné banky.
- 46 Po druhé špecifická štruktúra ESCB a Eurosystému vytvára nevyhnutne úzku väzbu medzi ECB a národnými centrálnymi bankami. Konkrétne z článku 282 ods. 2 ZFEÚ a článku 8 protokolu o ESCB a ECB vyplýva, že ESCB je riadený orgánmi ECB s rozhodovacími právomocami vrátane Rady guvernérov ECB, ktorej členmi sú podľa článku 283 ods. 1 ZFEÚ a článku 10 protokolu o ESCB a ECB guverneri národných centrálnych bánk členských štátov, ktorých menou je euro.
- 47 Po tretie Zmluva o FEÚ zveruje ECB, ESCB a Eurosystému úlohy. V tejto súvislosti z článku 9.2 protokolu o ESCB a ECB vyplýva, že úlohy zverené ESCB vykonáva buď samotná ECB alebo národné centrálné banky.
- 48 Národné centrálné banky a ich guverneri sa totiž priamo zúčastňujú na prijímaní rozhodnutí ECB, ako aj na vykonávaní a presadzovaní týchto rozhodnutí. Fungovanie takto zavedeného systému si vyžaduje výmenu dokumentov v rámci ESCB a Eurosystému, ako aj medzi ECB a národnými centrálnymi bankami, a to na účely prijímania rozhodnutí potrebných na plnenie úloh ESCB a Eurosystému, ako aj na vykonávanie a presadzovanie týchto rozhodnutí národnými centrálnymi bankami. Aby sa predišlo akémukoľvek zásahu do riadneho fungovania a nezávislosti ECB, ako aj ESCB a Eurosystému ako celku, musí byť úroveň ochrany preto rovnaká pre všetky dokumenty vypracované na účely plnenia úloh ESCB a Eurosystému. Všetky tieto dokumenty treba preto považovať za súčasť „archívov Únie“, aj keď ich má v držbe národná centrálna banka alebo sa nachádzajú v jej priestoroch.
- 49 V treťom rade je nesporné, že slovinské orgány pri prehliadke uskutočnenej 6. júla 2016 v priestoroch Centrálnej banky Slovinska zaistili dokumenty, ktoré sú súčasťou archívov Únie. Je pravda, že Komisia nedisponovala presnými informáciami o povahe dokumentov, ktoré sú súčasťou archívov Únie a ktoré boli zaistené pri tejto príležitosti. Samotná skutočnosť, že počítačový hardvér podozrivých osôb, ako aj dokumenty uvedené v bode 17 tohto rozsudku boli v celom rozsahu zaistené, však mala za následok, že nevyhnutne došlo k zaisteniu dokumentov, ktoré sú súčasťou archívov Únie.
- 50 V štvrtom rade zásada nedotknuteľnosti týchto archívov znamená, že vnútroštátne orgány k nim môžu mať prístup len na základe predchádzajúceho súhlasu ECB alebo v prípade nezhody medzi ECB a týmito orgánmi na základe povolenia Súdneho dvora. V prejednáwanej veci však boli prehliadka a zaistenie dotknutých dokumentov vykonané jednostranne.
- 51 Slovinská republika tvrdí, že neporušila zásadu nedotknuteľnosti archívov Únie.

- 52 Slovinská republika v prvom rade poukazuje na to, že tak z medzinárodného práva, ako aj z judikatúry Súdneho dvora, a zároveň z takých základných hodnôt Únie, akými sú zásady transparentnosti, otvorenosti a právneho štátu, vyplýva, že pojem „výsady a imunity“ sa má vykladať reštriktívne a že ani zďaleka nemá absolútny charakter, pričom výkon týchto výsad a imunit je funkčne obmedzený na rozsah nevyhnutný na zabezpečenie fungovania Únie a jej inštitúcií, ako aj na dosiahnutie ich cieľov.
- 53 Cieľom systému výsad a imunit podľa medzinárodného práva je predovšetkým zabezpečiť účinné fungovanie medzinárodných organizácií, ktoré sa nachádzajú v „slabšom postavení“ vo vzťahu k ich zakladajúcim členským štátom. Vzhľadom na vývoj práva Únie a osobitnú povahu právneho poriadku Únie sa však jej inštitúcie nenachádzajú v takom postavení vo vzťahu k členským štátom. Archívy Únie vrátane archívov ECB preto požívajú menšiu úroveň ochrany než v rámci systému výsad a imunit podľa medzinárodného práva, čo svedčí v prospech reštriktívneho výkladu pojmu „výsady a imunity Únie“.
- 54 Okrem toho, hoci funkčná imunita medzinárodných organizácií patrí do legitímneho verejného záujmu, nie je absolútna a musí byť zosúladená s inými verejnými záujmami. V Únii má zásada právneho štátu prednosť pred výsadami a imunitami Únie. Vyšetrovanie, ako aj nezávislé a nestranné rozsudky o trestných činoch, ktoré patria do právomoci členských štátov, predstavujú „základný predpoklad právneho štátu“. Ak by slovinské orgány museli požiadať o predchádzajúci súhlas ECB pred prehliadkou, ku ktorej pristúpili v prejednávanej veci, táto nezávislosť by nebola zaručená, pretože guvernér je úzko prepojený s ECB.
- 55 Okrem toho, keďže výsady a imunity upravené v protokole o výsadách a imunitách sú Únii zaručené len v rozsahu, v akom je to nevyhnutné na zabránenie vzniku prekážky činnosti a nezávislosti Únie, dôkazné bremeno existencie takejto prekážky nesie dotknutá inštitúcia Únie. Komisia a ECB však nepreukázali, že zaistenie dokumentov slovinskými orgánmi by prípadne akýmkoľvek spôsobom skutočne narušilo fungovanie ECB alebo ohrozilo hospodársku a menovú politiku Únie.
- 56 V druhom rade Slovinská republika tvrdí, že pojem „archívy Únie“ treba vykladať tiež reštriktívne a že dokumenty zaistené slovinskými orgánmi v priestoroch Centrálnej banky Slovinska neboli súčasťou archívov ECB. V tejto súvislosti po prvé tvrdí, že v prejednávanej veci je relevantná právna úprava týkajúca sa imunity archívov v medzinárodnom práve, najmä právna úprava uplatniteľná na konzulárne a diplomatické styky. Podľa judikatúry medzinárodných a vnútroštátnych súdov za súčasť archívov možno však považovať len dokumenty, ktoré patria osobe, na ktorú sa vzťahuje zásada nedotknuteľnosti archívov, alebo ktoré má táto osoba v držbe, a nie tie, ktoré takáto osoba zasiela tretej osobe alebo ktoré má v držbe tretia osoba.
- 57 Po druhé cieľom protokolu o výsadách a imunitách je zabezpečiť nezávislosť inštitúcií Únie. Iba ECB môže preto požívať výsady a imunity upravené týmto protokolom ako inštitúcia Únie, a nie ESCB a národné centrálné banky ako neoddeliteľná súčasť ESCB.
- 58 Po tretie výklad predmetných ustanovení, ktorý obhajuje Komisia, by znamenal, že archívy Únie by sa mohli nachádzať v počítačoch všetkých národných zamestnancov a úradníkov, ktorí sú členmi inštitúcií Únie alebo pracujú pod ich vedením, vrátane ministrov členských štátov, ktorí sa zúčastňujú na rozhodnutiach Rady Európskej únie, hláv štátov alebo predsedov vlád členských štátov, ktorí sa zúčastňujú na rozhodnutiach Európskej rady, a všetkých národných zamestnancov, ktorí pracujú vo výboroch a agentúrach Únie, čo by v praxi viedlo k „absurdným situáciám“, v ktorých by sa všetky dokumenty, ktoré majú v držbe národná vláda a jej ministri, hlava štátu a celá administratíva štátu, považovali za archívy Únie.
- 59 Po štvrté výklad pojmu „archívy ECB“, ktorý navrhuje Komisia, nemožno ani z právneho ani zo skutkového hľadiska uplatniť, keďže by sa tým zabránilo alebo výrazne zamedzilo akémukoľvek trestnému stíhaniu vo verejnom sektore členských štátov.

- 60 V treťom rade Slovinská republika ďalej tvrdí, že aj keby dokumenty, ktoré zaistili slovinské orgány v priestoroch Centrálnej banky Slovinska, boli súčasťou archívov ECB, táto okolnosť nemôže stačiť na konštatovanie, že porušila zásadu nedotknuteľnosti archívov Únie.
- 61 Po prvé povinnosť jasne identifikovať a chrániť archívy prislúcha tomu, kto sa dovoľáva zásady nedotknuteľnosti týchto archívov. Vzhľadom na to, že ECB v prejednávanej veci adekvátne neidentifikovala svoje archívy a náležite ich nechránila, nebolo možné uplatniť pojem „archívy ECB“, ktorý použila ECB, pričom takáto nemožnosť v žiadnom prípade nesúvisela so spôsobom, akým bolo v Slovinsku vedené trestné stíhanie. Okrem toho práve z dôvodu neexistencie fyzického oddelenia a riadneho označenia archívov Únie nemali slovinské orgány inú možnosť než zaistiť všetok dotknutý materiál a dokumenty s cieľom získať vyhľadávané informácie.
- 62 Po druhé cieľom vyšetrovania vedeného slovinskými orgánmi nebolo porušiť zásadu nedotknuteľnosti archívov ECB a už vôbec nie ohroziť plnenie jej úloh a jej nezávislosť. Vnútroštátne vyšetrovanie, ktoré prebiehalo v súlade s vnútroštátnym právom a vnútroštátnymi súdnymi rozhodnutiami, teda neporušilo túto zásadu.
- 63 Po tretie široké chápanie pojmu „archívy Únie“, uplatnené Komisiou a ECB, by v praxi znamenalo úplnú prekážku trestného stíhania do takej miery, že by to viedlo k beztrestnosti podozrivých osôb.
- 64 Po štvrté povolenie Súdneho dvora je podľa článku 1 protokolu o výsadách a imunitách nutné len v prípade, ak vnútroštátne orgány chcú prijať opatrenia na správny alebo súdny výkon rozhodnutia v súvislosti s majetkom alebo aktívami Únie. Naopak článok 2 tohto protokolu rovnako ako judikatúra Súdneho dvora nevyžaduje takéto povolenie, keďže slovinské orgány sa nesnažili získať dokumenty, ktoré patria inštitúciám Únie alebo ktoré sú v ich držbe.

Posúdenie Súdnym dvorom

- 65 Na úvod treba uviesť, že na pojednávaní Komisia v odpovedi na otázku Súdneho dvora spresnila, že hoci vo svojej žalobe odkazuje tak na prehliadku, ako aj na zaistenie dokumentov, ktoré vykonali slovinské orgány v priestoroch Centrálnej banky Slovinska 6. júla 2016, táto žaloba sa v skutočnosti týka len tohto zaistenia dokumentov.
- 66 V tejto súvislosti Komisia tvrdí, že slovinské orgány tým, že jednostranne zaistili dokumenty v priestoroch Centrálnej banky Slovinska 6. júla 2016, porušili zásadu nedotknuteľnosti archívov Únie. V dôsledku toho treba v prvom rade preskúmať, či dokumenty zaistené slovinskými orgánmi pri tejto príležitosti zahŕňali dokumenty, ktoré boli súčasťou archívov ECB, a ak by išlo o taký prípad, v druhom rade či v dôsledku zaistenia týchto dokumentov došlo k porušeniu zásady nedotknuteľnosti týchto archívov.

– O pojme „archívy Únie“

- 67 Podľa článku 2 protokolu o výsadách a imunitách sú archívy Únie nedotknuteľné. Na účely overenia, či si Slovinská republika, ako tvrdí Komisia, nesplnila povinnosti, ktoré jej vyplývajú z tohto článku, treba najprv určiť rozsah pojmu „archívy Únie“.
- 68 Na úvod, pokiaľ ide o tvrdenie Slovinskej republiky, podľa ktorého sa pojem „archívy“ má vykladať s odkazom na medzinárodné právo, treba pripomenúť, že na rozdiel od bežných medzinárodných zmlúv zaviedli Zmluvy týkajúce sa Európskej únie vlastný právny poriadok začlenený do právneho systému členských štátov v okamihu nadobudnutia účinnosti týchto Zmlúv (uznesenie z 13. júla 1990, Zwartveld a i., C-2/88-IMM, EU:C:1990:315, bod 15). Z toho vyplýva, že pojem „archívy Únie“ je autonómnym pojmom práva Únie odlišným od pojmu, ktorý môžu používať medzinárodné organizácie a sudy alebo právo členských štátov.

- 69 Z judikatúry vyplýva, že takýto pojem treba vzhľadom na jeho autonómnú povahu chápať s prihliadnutím na jeho znenie a s ohľadom na kontext a cieľ sledovaný ustanovením, v ktorom sa tento pojem používa (pozri v tomto zmysle rozsudok z 19. decembra 2019, Junqueras Vies, C-502/19, EU:C:2019:1115, bod 62).
- 70 Pojem „archívy“ všeobecne označuje súbor dokumentov – bez ohľadu na ich dátum, formu a hmotný nosič –, ktoré má v držbe osoba pri výkone svojej činnosti.
- 71 V práve Únie však bol pojem „archívy“ definovaný v inom kontexte, než je kontext protokolu o výsadách a imunitách, konkrétne v článku 1 ods. 2 písm. a) nariadenia Rady (EHS, Euratom) č. 354/83 z 1. februára 1983 o otvorení historických archívov Európskeho hospodárskeho spoločenstva a Európskeho spoločenstva pre atómovú energiu pre verejnosť (Ú. v. ES L 43, 1983, s. 1; Mim. vyd. 16/001, s. 3), a to ako všetky dokumenty akéhokoľvek typu a na ktoromkoľvek nosiči, ktoré boli vytvorené alebo boli prijaté jednou z inštitúcií, jedným z orgánov, jednou z agentúr alebo jedným z úradov, ich zástupcami alebo zamestnancami pri výkone ich povinností, ktoré sa vzťahujú na činnosti týchto Spoločenstiev.
- 72 Táto definícia pojmu „archívy“ je relevantná na účely výkladu článku 2 protokolu o výsadách a imunitách. Žiadne ustanovenie tohto protokolu totiž nebráni zohľadneniu takejto definície a toto zohľadnenie prispieva k tomu, aby bol rozsah tohto pojmu v práve Únie chápaný koherentne.
- 73 Pokiaľ ide o cieľ sledovaný článkom 2 protokolu o výsadách a imunitách, z judikatúry vyplýva, že výsady a imunity priznané Únii protokolom o výsadách a imunitách majú funkčnú povahu, keďže ich cieľom je zabrániť vzniku prekážky činnosti a nezávislosti Únie (uznesenie z 13. júla 1990, Zwartveld a i., C-2/88-IMM, EU:C:1990:315, bod 19; rozsudok z 18. júna 2020, Komisia/RQ, C-831/18 P, EU:C:2020:481, bod 47). V tejto súvislosti Súdny dvor rozhodol, že inštitúcia Únie sa môže najmä odvolávať na zásadu nedotknuteľnosti archívov Únie s cieľom zabrániť zverejneniu informácií obsiahnutých v dokumentoch nachádzajúcich sa v archívoch dotknutej inštitúcie, pokiaľ by takéto zverejnenie mohlo narušiť fungovanie a nezávislosť tejto inštitúcie najmä tým, že by ohrozilo plnenie úloh, ktoré sú jej zverené (pozri v tomto zmysle uznesenie zo 6. decembra 1990, Zwartveld a i., C-2/88-IMM, EU:C:1990:440, bod 11).
- 74 Tento cieľ ochrany potvrdzuje, že archívy Únie uvedené v článku 2 protokolu o výsadách a imunitách nevyhnutne zahŕňajú každý dokument týkajúci sa činností Únie a jej inštitúcií, orgánov, úradov a agentúr alebo plnenia úloh týchto subjektov.
- 75 Z uvedených úvah vyplýva, že pojem „archívy Únie“ v zmysle článku 2 protokolu o výsadách a imunitách treba chápať ako súbor dokumentov akejkoľvek povahy – bez ohľadu na ich dátum, formu a hmotný nosič –, ktoré boli predložené alebo prijímané inštitúciami, orgánmi, úradmi a agentúrami Únie alebo ich zástupcami a zamestnancami pri výkone ich funkcií a ktoré sa týkajú činností týchto subjektov alebo sú spojené s plnením úloh týchto subjektov.

– O rozsahu archívov ECB

- 76 Keďže ECB je inštitúciou Únie, z článku 2 protokolu o výsadách a imunitách, tak ako je vykladaný v predchádzajúcom bode a tak ako sa chápe v spojení s článkom 343 ZFEÚ, článkom 39 protokolu o ESCB a ECB a článkom 22 protokolu o výsadách a imunitách, vyplýva, že zásada nedotknuteľnosti archívov Únie sa uplatňuje na archívy ECB.
- 77 Vzhľadom na uvedené treba určiť, či dokumenty, ktoré nie sú v držbe ECB, ale národnej centrálnej banky, možno tiež považovať za súčasť „archívov ECB“.

- 78 V tejto súvislosti treba v prvom rade konštatovať, ako uviedla generálna advokátka v bode 50 svojich návrhov, že archívy Únie nemusia byť nevyhnutne uchovávané v priestoroch dotknutej inštitúcie, orgánu alebo úradu a agentúry, inak by sa pôsobnosť článku 2 protokolu o výsadách a imunitách a pôsobnosť článku 1 tohto protokolu, ktorý stanovuje nedotknuteľnosť priestorov a budov Únie, zamieňali do takej miery, že by tento článok 2 zbavovali potrebného účinku. Z toho vyplýva, že uvedený článok 2 sa vzťahuje na archívy takej inštitúcie Únie, akou je ECB, ktoré sa nachádzajú v iných priestoroch, než sú priestory Únie.
- 79 V druhom rade treba pripomenúť, že z článku 282 ods. 1 ZFEÚ, ako aj z článkov 1 a 14.3 protokolu o ESCB a ECB vyplýva, že ECB a národné centrálné banky členských štátov tvoria ESCB, pričom tieto národné centrálné banky sú neoddeliteľnou súčasťou tohto systému. Z toho navyše vyplýva, že ECB a národné centrálné banky členských štátov, ktorých menou je euro, vrátane Centrálnej banky Slovinska, a ktoré tvoria Eurosystém, riadia menovú politiku Únie.
- 80 Podľa článku 127 ods. 1 ZFEÚ a článku 282 ods. 2 ZFEÚ je hlavným cieľom ESCB udržiavať cenovú stabilitu, ako to pripomína článok 2 protokolu o ESCB a ECB. Na tento účel článok 127 ods. 2 ZFEÚ stanovuje, že základné úlohy ESCB zahŕňajú najmä úlohu definovať a uskutočňovať menovú politiku Únie. Takéto úlohy tak prislúchajú prostredníctvom ESCB nielen ECB, ale aj národným centrálnym bankám, čo si vyžaduje úzku spoluprácu medzi ECB a týmito centrálnymi bankami.
- 81 Treba tiež pripomenúť, že v súlade s článkom 129 ods. 1 a článkom 282 ods. 2 ZFEÚ, ako aj článkom 8 protokolu o ESCB a ECB je ESCB riadený orgánmi ECB s rozhodovacími právomocami, vrátane Rady guvernérov ECB. Článok 283 ods. 1 ZFEÚ, ako aj článok 10.1 protokolu o ESCB a ECB stanovujú, že guverneri národných centrálnych bánk členských štátov, ktorých menou je euro, sú členmi Rady guvernérov ECB. Títo guverneri, vrátane guvernera Centrálnej banky Slovinska, sa preto podieľajú na prijímaní rozhodnutí potrebných na plnenie úloh ESCB.
- 82 Okrem toho podľa článku 9.2 protokolu o ESCB a ECB úlohy zverené ESCB vykonáva buď samotná ECB alebo národné centrálné banky.
- 83 Ako rozhodol Súdny dvor, z týchto ustanovení vyplýva, že ESCB predstavuje v práve Únie originálnu právnu konštrukciu, ktorá spája vnútroštátne orgány, t. j. národné centrálné banky, a inštitúcie Únie, t. j. ECB, vytvára podmienky na úzku spoluprácu a v rámci ktorej platí odlišné a menej výrazné rozlišovanie právneho poriadku Únie a vnútroštátnych právnych poriadkov (rozsudok z 26. februára 2019, Rimševičs a ECB/Lotyško, C-202/18 a C-238/18, EU:C:2019:139, bod 69). V tomto veľmi integrovanom systéme, ktorý chceli autori Zmlúv pre ESCB, majú národné centrálné banky, ako aj ich guverneri hybridný štatút, keďže sú síce vnútroštátnymi orgánmi, ale orgánmi konajúcimi v rámci ESCB, ktorého súčasťou, ako bolo uvedené v bode 79 tohto rozsudku, sú tieto národné centrálné banky a ECB.
- 84 Ako uviedla generálna advokátka v bode 54 svojich návrhov, na to, aby ESCB a Eurosystém správne fungovali a riadne plnili svoje úlohy, je potrebné, aby existovala úzka spolupráca a sústavná výmena informácií medzi ECB a národnými centrálnymi bankami, ktoré sa na týchto systémoch zúčastňujú, čo nevyhnutne znamená, že dokumenty súvisiace s plnením úloh ESCB a Eurosystému sú v držbe nielen ECB, ale aj národných centrálnych bánk.
- 85 Za týchto podmienok treba konštatovať, že na takéto dokumenty sa vzťahuje pojem „archívy ECB“, aj keď sú v držbe národných centrálnych bánk a nie samotnej ECB. Vzhľadom na funkčnú povahu, ktorú treba priznať zásade nedotknuteľnosti archívov Únie, ako bolo pripomenuté v bode 73 tohto rozsudku, by bola totiž táto zásada zbavená potrebného účinku, ak by nechránila dokumenty, ktoré boli vydané ECB alebo národnými centrálnymi bankami a ktoré si tieto subjekty vymenili na účely plnenia úloh ESCB a Eurosystému.
- 86 Tento záver nespochybňujú ani ďalšie tvrdenia, ktoré uviedla Slovinská republika.

- 87 Po prvé, pokiaľ ide o argumentáciu Slovinskej republiky, podľa ktorej by oznámenie určitého dokumentu tretej osobe v medzinárodnom práve znamenalo to, že tento dokument už nemožno považovať za súčasť archívov štátu, ktorý pristúpil k takémuto oznámeniu, treba uviesť, že vzhľadom na úzku spoluprácu a štrukturálne väzby existujúce medzi ECB a národnými centrálnymi bankami v rámci integrovaného systému, ktorý predstavuje ESCB, nemožno národné centrálné banky považovať, ako uviedla generálna advokátka v bode 56 svojich návrhov, za „tretie osoby“ vo vzťahu k ECB.
- 88 Po druhé, pokiaľ ide o argumentáciu Slovinskej republiky uvedenú v bode 58 tohto rozsudku, stačí uviesť, že pokiaľ ide o dokumenty súvisiace s plnením úloh ESCB a Eurosystému, výklad pojmu „archívy Únie“, ako je uvedený v bode 85 tohto rozsudku, sa zakladá na osobitne úzkych vzťahoch, ktoré existujú medzi ECB a národnými centrálnymi bankami a ktoré sú opísané v bodoch 83 a 84 uvedeného rozsudku.
- 89 Po tretie žiadna skutková alebo právna okolnosť neumožňuje domnievať sa, že takýto výklad by mohol predstavovať neprekonateľný problém pre orgány členského štátu, ktoré by chceli v rámci konania vedeného na vnútroštátnej úrovni a na základe práva tohto členského štátu pristúpiť k zaisteniu dokumentov v priestoroch centrálnej banky, a to takým spôsobom, že by sa takéto zaistenie nemohlo obmedziť na dokumenty nesúvisiace s plnením úloh ESCB a Eurosystému.

– *O porušení zásady nedotknutelnosti archívov ECB*

- 90 Pokiaľ ide o otázku, či zaistením dokumentov, ktoré vykonali slovinské orgány 6. júla 2016 v priestoroch Centrálnej banky Slovinska, došlo k porušeniu zásady nedotknutelnosti archívov ECB, treba uviesť, že takéto porušenie možno konštatovať len vtedy, ak na jednej strane zaistenie dokumentov patriacich do archívov Únie, o ktorom rozhodli jednostranne vnútroštátne orgány, môže predstavovať takéto porušenie a na druhej strane dokumenty, ktoré boli v danom prípade zaistené, zahŕňali skutočne dokumenty, ktoré treba považovať za súčasť archívov ECB.
- 91 V prvom rade treba uviesť, ako tvrdí Komisia vo svojej žalobe, že pojem „nedotknuteľnosť“ v zmysle článku 2 protokolu o výsadách a imunitách znamená ochranu pred akýmkoľvek jednostranným zásahom členských štátov. Ako uviedla generálna advokátka v bodoch 67 a 68 svojich návrhov, potvrdzuje to skutočnosť, že tento pojem, ktorý sa tiež nachádza v článku 1 protokolu, je opísaný ako ochrana pred akýmikoľvek domovými prehliadkami, vymáhaním, zabavením alebo vyvlastnením.
- 92 Jednostranné zaistenie dokumentov patriacich do archívov Únie, ktoré vykonali vnútroštátne orgány, preto treba považovať za porušenie zásady nedotknuteľnosti týchto archívov Únie.
- 93 V druhom rade treba pripomenúť, že podľa ustálenej judikatúry týkajúcej sa dôkazného bremena v rámci konania o nesplnenie povinnosti na základe článku 258 ZFEÚ, prináleží Komisii, aby preukázala existenciu údajného nesplnenia povinnosti. Práve Komisia musí Súdnemu dvoru predložiť dôkazy nevyhnutné na to, aby preveril existenciu tohto nesplnenia bez toho, aby sa opieral o akúkoľvek domnienku [pozri najmä rozsudky z 27. apríla 2006, Komisia/Nemecko, C-441/02, EU:C:2006:253, bod 48, a z 5. septembra 2019, Komisia/Taliansko (Baktéria Xylella fastidiosa), C-443/18, EU:C:2019:676, bod 78].
- 94 V prejednávanej veci treba konštatovať, že Komisia uznala, že nemá k dispozícii presné informácie o povahe dokumentov, ktoré zaistili slovinské orgány v priestoroch Centrálnej banky Slovinska 6. júla 2016, takže nemohla preukázať, či sa časť z týchto dokumentov mala považovať za súčasť archívov Únie. Na pojednávaní Komisia v tejto súvislosti a bez toho, aby jej Slovinská republika odporovala, vysvetlila, že uvedené dokumenty sa stále nachádzajú v držbe slovinských orgánov.

- 95 Treba však pripomenúť, že – ako bolo uvedené v bode 17 tohto rozsudku – dokumenty zaistené slovinskými orgánmi zahŕňali všetku komunikáciu uskutočnenú prostredníctvom elektronického emailového účtu guvernéra, všetky elektronické dokumenty nachádzajúce sa na jeho pracovisku a v jeho notebooku a týkajúce sa obdobia rokov 2012 až 2014, a to bez ohľadu na ich obsah, ako aj dokumenty týkajúce sa toho istého obdobia, ktoré sa nachádzali v kancelárii guvernéra. Slovinské orgány tiež zaistili všetky elektronické dokumenty, ktoré boli zaznamenané na počítačovom serveri Centrálnej banky Slovinska a ktoré sa týkajú guvernéra, a to za obdobie od roku 2012 do roku 2014.
- 96 Vzhľadom jednak na veľký počet takto zaistených dokumentov a jednak na funkcie, ktoré má guvernér takej národnej centrálnej banky, akou je Centrálna banka Slovinska, vykonávať v rámci Rady guvernérov ECB a v dôsledku toho aj v rámci ESCB a Eurosystemu, dokumenty zaistené slovinskými orgánmi nevyhnutne zahŕňali dokumenty, ktoré sú súčasťou archívov ECB. Okrem toho treba uviesť, že Slovinská republika netvrdí, že zaistené dokumenty sú výlučne dokumentmi, ktoré nepatria do tejto kategórie dokumentov.
- 97 Za týchto okolností možno považovať za preukázané, že materiál a dokumenty, ktoré slovinské orgány zaistili v priestoroch Centrálnej banky Slovinska 6. júla 2016, zahŕňali dokumenty, ktoré sú súčasťou archívov ECB.
- 98 Vzhľadom na to, že článok 2 protokolu o výsadách a imunitách výslovne stanovuje, že archívy Únie sú nedotknuteľné, slovinské orgány tým, že zaistili takéto dokumenty jednostranne, porušili zásadu nedotknuteľnosti archívov ECB.
- 99 Tento záver nespochybňujú tvrdenia predložené Slovinskou republikou.
- 100 Po prvé, ako bolo pripomenuté v bode 73 tohto rozsudku, hoci výsady a imunity Únie majú nepochybne funkčnú povahu, neznamená to, že by dotknutá inštitúcia alebo v rámci žaloby o nesplnenie povinnosti podľa článku 258 ZFEÚ Komisia mala preukázať, že zverejnenie určitých dokumentov predstavuje prekážku fungovania a nezávislosti Únie, aby sa zaistenie týchto dokumentov, ktoré vykonali orgány členského štátu jednostranne, mohlo považovať za nezákonné. Takýto výklad by bol totiž zjavne v rozpore tak so znením, ako aj s cieľom článku 2 protokolu o výsadách a imunitách, podľa ktorého sú „archívy Únie... nedotknuteľné“.
- 101 Je pravda, že zásada nedotknuteľnosti archívov Únie neznamená, že dokumenty nachádzajúce sa v týchto archívoch sú v každom prípade neprístupné orgánom členských štátov. Z judikatúry Súdneho dvora totiž vyplýva, že výsady a imunity Únie vzhľadom na ich funkčnú povahu neumožňujú inštitúciám Únie porušovať povinnosť lojálnej spolupráce s vnútroštátnymi orgánmi (pozri v tomto zmysle uznesenie z 13. júla 1990, Zwartveld a i., C-2/88-IMM, EU:C:1990:315, body 19 a 21).
- 102 Na účely prístupu k dokumentom nachádzajúcim sa v archívoch Únie vnútroštátne orgány potrebujú súhlas dotknutej inštitúcie alebo v prípade zamietnutia prístupu rozhodnutie súdu Únie o povolení, ktoré ukladá tejto inštitúcii povinnosť umožniť prístup k jej archívu. Nemalo by totiž zmysel nepodmieniť prístup k takýmto dokumentom súhlasom dotknutej inštitúcie alebo povolením súdu Únie v prípade, ak sa vnútroštátne orgány rozhodnú postupovať jednostranne, keďže takýto súhlas alebo takéto povolenie umožňuje zaručiť funkciu nedotknuteľnosti archívov Únie, a to konkrétne zabrániť vzniku neodôvodnenej prekážky fungovania a nezávislosti Únie.
- 103 Po druhé je nepochybne pravda, ako tvrdí Slovinská republika, že funkčná imunita medzinárodných organizácií, hoci predstavuje legitímny verejný záujem, nie je absolútna a musí byť zosúladená s ostatnými právami a verejnými záujmami, najmä so zásadou právneho štátu a konkrétnejšie s potrebou zaručiť nezávislé a nestranné vyšetrovanie, ako aj rozhodnutie týkajúce sa trestných činov a zabrániť beztrestnosti osôb, ktoré sú predmetom trestného vyšetrovania, najmä guvernérov národných centrálnych bánk, ktorí sú silne zvýhodňovaní z dôvodu úzkych vzťahov s ECB.

- 104 Okrem skutočnosti, že existencia výsad a imunity v prospech medzinárodných organizácií a ich inštitúcií nie je sama osebe v rozpore so zásadou právneho štátu, článok 2 protokolu o výsadách a imunitách však v zásade bráni zaisteniu dokumentov orgánom členského štátu, pokiaľ sú tieto dokumenty súčasťou archívov Únie a dotknuté inštitúcie s takýmto zaistením nesúhlasili.
- 105 Navyše treba uviesť, že výklad dotknutých pravidiel Únie v tom zmysle, že orgány členského štátu nemajú právo jednostranne vykonať v priestoroch národnej centrálnej banky zaistenie dokumentov patriacich do archívov ECB, nevedie ani k priznaniu beztretnosti osobám dotknutým trestným vyšetrovaním ani k nenáležitému sťaženiu, či dokonca k znemožneniu vedenia trestného vyšetrovania na území členských štátov. Hoci právo Únie totiž vylučuje, aby orgány členských štátov jednostranne zaistili dokumenty nachádzajúce sa v archívoch Únie, treba pripomenúť, že tieto orgány majú možnosť obrátiť sa na dotknutú inštitúciu Únie, aby táto inštitúcia v prípade potreby za určitých podmienok odstránila nedotknuteľnosť dotknutých dokumentov.
- 106 Treba tiež zdôrazniť, že ochrana archívov Únie stanovená v článku 2 protokolu o výsadách a imunitách nijako nebráni tomu, aby vnútroštátne orgány zaistili v priestoroch centrálnej banky členského štátu dokumenty, ktoré nepatria do archívov Únie.
- 107 Nepochybne nemožno úplne vylúčiť, že by potreba požiadať ECB o to, aby poskytla orgánom členského štátu dokumenty patriace do jej archívov, ktoré má však v držbe národná centrálna banka, mohla mať negatívne dôsledky na trestné vyšetrovanie vedené vnútroštátnymi orgánmi, pokiaľ ide o prístup týchto orgánov k ďalším dokumentom, ktoré má v držbe tiež táto národná centrálna banka a ktoré nepatria do archívov ECB, ale ktoré by mohli byť relevantné na účely predmetného vyšetrovania. V prejednávanej veci sa však nezdá, ako v podstate uviedla generálna advokátka v bode 81 svojich návrhov, že by si zaistenie dokumentov, ktoré slovenské orgány uskutočnili 6. júla 2016, vyžadovalo prvok prekvapenia, keďže tieto orgány už predtým opakovane požiadali Centrálnu banku Slovenska o informácie týkajúce sa ich vyšetrovania.
- 108 Po tretie tvrdenie, podľa ktorého nedošlo k porušeniu zásady nedotknuteľnosti archívov Únie z dôvodu, že spomedzi zaistených dokumentov neboli tie dokumenty, ktoré sú súčasťou archívov ECB, relevantné na účely riešenia trestnej veci prebiehajúcej v Slovensku, nemožno prijať, keďže – ako vyplýva z bodu 104 tohto rozsudku – porušenie tejto zásady musí byť konštatované hneď, ako sú splnené hmotnoprávne prvky ochrany, ktorú sleduje uvedená zásada, a to bez ohľadu na cieľ sledovaný zaistením.
- 109 Po štvrté Slovenská republika sa na účely odôvodnenia porušenia zásady nedotknuteľnosti archívov Únie nemôže odvolávať na povinnosť ECB jasne identifikovať svoje archívy a prijať opatrenia na ich ochranu. Ochrana, ktorú archívom priznáva protokol o výsadách a imunitách, nepredpokladá jasné a predchádzajúce určenie dokumentov patriacich do týchto archívov.
- 110 Z uvedeného vyplýva, že prvej výhrade Komisie treba vyhovieť.

O druhej výhrade založenej na porušení zásady lojálnej spolupráce

Tvrdenia účastníkov konania

- 111 Svojou druhou výhradou Komisia podporovaná ECB poukazuje na to, že Slovenská republika si nesplnila svoju povinnosť lojálnej spolupráce podľa článku 18 protokolu o výsadách a imunitách a článku 4 ods. 3 ZEÚ. Komisia slovenským orgánom v podstate vytýka, že ani pred ani po prehliadke a zaistení dokumentov, ktoré tieto orgány vykonali, sa s ECB dostatočne nedohodli na účely zosúladenia zásady nedotknuteľnosti archívov ECB a vyšetrovania vedeného na vnútroštátnej úrovni.

- 112 Podľa Komisie zásada lojálnej spolupráce vyžadovala od slovinských orgánov, aby s ECB spolupracovali s cieľom po prvé určiť dokumenty, ktoré sú a ktoré nie sú chránené protokolom o výsadách a imunitách, po druhé identifikovať medzi chránenými dokumentmi tie, ktoré môžu byť relevantné na účely vnútroštátneho trestného vyšetrovania, a po tretie umožniť ECB, aby v prípade dokumentov, ktoré sú potenciálne relevantné, určila, či mala byť ochrana zrušená alebo naopak či nemohla byť zrušená z dôvodov týkajúcich sa fungovania a nezávislosti ECB.
- 113 Pokiaľ však ide o obdobie, ktoré predchádzalo prehliadke a zaisteniu dokumentov, slovinské orgány s ECB alebo Centrálnou bankou Slovinska nezačali žiadny dialóg v súvislosti so spôsobom dodržania zásady nedotknuteľnosti archívov Únie. Pokiaľ ide o obdobie po prehliadke a zaistení dokumentov, slovinské orgány jednak naďalej odmietali výklad, podľa ktorého dokumenty, ktoré majú v držbe národné centrálné banky, môžu byť súčasťou archívov ECB, a jednak odmietli začať konštruktívne diskusie na účely ochrany zaistených dokumentov, ktoré patria do tejto kategórie.
- 114 Slovinská republika tvrdí, že neporušila svoju povinnosť lojálnej spolupráce.
- 115 Po prvé slovinské orgány nezasiahli ani do archívov ECB ani do jej fungovania a nezávislosti. V každom prípade článok 4 ods. 3 ZEÚ nemožno vykladať tak, že členským štátom ukladá „samostatnú povinnosť“, ktorá ide nad rámec povinností, ktoré im môžu vyplývať z takýchto konkrétnych ustanovení práva Únie.
- 116 Po druhé štátny prokurátor počas celého vyšetrovania vyžadoval, aby sa so zaistenými dokumentmi zaobchádzalo „mimoriadne obozretné“, aby boli prístupné čo najmenšiemu počtu vyšetrovateľov a aby sa riziko zverejnenia znížilo na minimum. Štátny prokurátor okrem toho umožnil zástupcom ECB, hoci to nie je stanovené vo vnútroštátnom práve, zúčastniť sa na zabezpečovaní týchto dokumentov. Okrem toho bol vyjadrený súhlas s tým, aby ECB mohla po skončení vyšetrovania nahliadať v priestoroch prokuratúry do zaistených dokumentov, ktoré boli podľa ECB súčasťou jej archívov.
- 117 Navyše ECB až 13. februára 2018, teda „so značným oneskorením“, odpovedala na žiadosť štátneho prokurátora o predloženie kritérií, na základe ktorých možno medzi dokumentmi zaistenými slovinskými orgánmi identifikovať tie, ktoré sú podľa ECB súčasťou jej archívov.
- 118 Po tretie aj za predpokladu, že by Slovinská republika nenadviazala s ECB konštruktívnu diskusiu, Komisia nepreukázala, že by táto okolnosť ohrozila vytvorenie hospodárskej a menovej únie a udržanie cenovej stability v Únii.

Posúdenie Súdnym dvorom

- 119 Podľa ustálenej judikatúry zo zásady lojálnej spolupráce, zakotvenej v článku 4 ods. 3 ZEÚ, vyplýva, že členské štáty sú povinné prijať všetky vhodné opatrenia všeobecnej alebo osobitnej povahy na zabezpečenie pôsobnosti a účinnosti práva Únie (rozsudok z 31. októbra 2019, Komisia/Holandsko, C-395/17, EU:C:2019:918, bod 95 a citovaná judikatúra). Podľa článku 18 protokolu o výsadách a imunitách, ktorý v tomto smere konkretizuje zásadu zakotvenú v článku 4 ods. 3 ZEÚ, majú inštitúcie Únie a orgány členských štátov povinnosť spolupracovať s cieľom zabrániť sporom pri výklade a uplatňovaní ustanovení tohto protokolu (pozri v tomto zmysle rozsudok z 21. októbra 2008, Marra, C-200/07 a C-201/07, EU:C:2008:579, body 41 a 42).
- 120 Pokiaľ ide o obdobie, ktoré predchádzalo zaisteniu dokumentov, ktoré slovinské orgány vykonali 6. júla 2016 v priestoroch Centrálnej banky Slovinska, treba konštatovať, že – ako uviedla generálna advokátka v bode 94 svojich návrhov – druhá výhrada Komisie sa prekrýva s prvou výhradou, keďže sa týka toho istého správania. V rámci prvej výhrady Komisia totiž slovinským orgánom vytýka práve to, že jednostranne, a teda bez predchádzajúcej konzultácie s ECB, pristúpili k zaisteniu dokumentov v priestoroch Centrálnej banky Slovinska.

- 121 Z judikatúry Súdneho dvora pritom vyplýva, že nesplnenie všeobecnej povinnosti lojálnej spolupráce, ktorá vyplýva z článku 4 ods. 3 ZEÚ, je odlišné od nesplnenia osobitných povinností, ktoré sú jej vyjadrením. Preto možno porušenie lojálnej spolupráce konštatovať len v rozsahu, v akom sa týka správaní odlišných od tých, ktoré sú porušením týchto osobitných povinností (pozri v tomto zmysle rozsudok z 30. mája 2006, Komisia/Írsko, C-459/03, EU:C:2006:345, body 169 až 171).
- 122 Pokiaľ ide o obdobie, ktoré predchádzalo zaisteniu dokumentov uskutočnenému 6. júla 2016, nie je preto potrebné konštatovať nesplnenie všeobecných povinností stanovených v článku 4 ods. 3 ZEÚ a článku 18 protokolu o ESCB a ECB, ktoré je odlišné od už konštatovaného nesplnenia osobitných povinností, ktoré bola Slovinská republika povinná dodržiavať na základe článku 2 tohto protokolu.
- 123 Pokiaľ ide o obdobie po zaistení dokumentov, treba pripomenúť, že – ako vyplýva z predchádzajúcich bodov tohto rozsudku – toto zaistenie je porušením práva Únie, keďže zaistené dokumenty nevyhnutne zahŕňali dokumenty súvisiace s plnením úloh ESCB a Eurosystému.
- 124 Z ustálenej judikatúry Súdneho dvora pritom vyplýva, že v zmysle zásady lojálnej spolupráce upravenej v článku 4 ods. 3 ZEÚ sú členské štáty povinné odstrániť protiprávne následky porušenia práva Únie a že touto povinnosťou sú viazané všetky orgány dotknutého členského štátu v rámci svojich právomocí (rozsudok z 27. júna 2019, Belgisch Syndicaat van Chiropexie a i., C-597/17, EU:C:2019:544, bod 54, ako aj citovaná judikatúra).
- 125 Je pravda, že zásada lojálnej spolupráce má vo svojej podstate recipročný charakter (rozsudok zo 16. októbra 2003, Írsko/Komisia, C-339/00, EU:C:2003:545, bod 72). V dôsledku toho bolo povinnosťou ECB poskytnúť slovinským orgánom pomoc, aby mohli v čo najväčšej miere napraviť nezákonné následky zaistenia dokumentov, ktoré vykonali v priestoroch Centrálnej banky Slovinska 6. júla 2016.
- 126 Aby však ECB mohla v tejto súvislosti účinne spolupracovať so slovinskými orgánmi, bolo nevyhnutné, aby tieto orgány umožnili ECB identifikovať medzi dokumentmi, ktoré boli zaistené 6. júla 2016, tie, ktoré súvisia s plnením úloh ESCB a Eurosystému. Je však nesporné, že ku dňu uplynutia lehoty stanovenej v odôvodnenom stanovisku slovinské orgány neumožnili ECB vykonať takúto identifikáciu. Je tiež nesporné, že slovinské orgány k tomuto dátumu nevrátili tieto dokumenty Centrálnej banky Slovinska, hoci na pojednávaní Slovinská republika spresnila, že takéto dokumenty nie sú relevantné na účely trestného konania prebiehajúceho v tomto členskom štáte.
- 127 Je pravda, že ECB nebola schopná poskytnúť presvedčivé vysvetlenie na odôvodnenie meškania, s ktorým odpovedala na žiadosť štátneho prokurátora, aby mu navrhla kritériá umožňujúce identifikovať tie z dokumentov zaistených slovinskými orgánmi, ktoré boli podľa nej súčasťou jej archívov. Treba však uviesť, že aj po doručení tohto návrhu slovinské orgány neprijali opatrenia, aby ECB umožnili identifikovať dokumenty súvisiace s plnením úloh ESCB a Eurosystému, ktoré slovinské orgány zaistili 6. júla 2016 v priestoroch Centrálnej banky Slovinska. Je tiež nesporné, že tieto orgány neakceptovali žiadosť ECB, ktorú predložila vo svojej odpovedi z 13. februára 2018 a ktorá dopĺňala jej návrh kritérií umožňujúcich identifikáciu dokumentov tvoriacich súčasť jej archívov, a to žiadosť, aby boli všetky dokumenty, o ktorých sa dané orgány domnievali, že sú pre predmetné vyšetrovanie irelevantné, vrátené Centrálnej banke Slovinska.
- 128 Za týchto okolností skutočnosť, že slovinské orgány prijali opatrenia na zabezpečenie zachovania dôvernosti dokumentov zaistených 6. júla 2016 v priestoroch Centrálnej banky Slovinska, nespochybňuje záver, podľa ktorého si tieto orgány v prejednávanej veci nesplnili svoju povinnosť lojálnej spolupráce s ECB. To isté platí pre okolnosť zdôraznenú Slovinskou republikou, podľa ktorej vyšetrovanie vedené slovinskými orgánmi nemohlo ohroziť vytvorenie hospodárskej a menovej únie a udržanie cenovej stability v Únii, keďže táto okolnosť nemá – v súlade s tým, čo bolo pripomenuté v bode 124 tohto rozsudku – vplyv na povinnosť slovinských orgánov odstrániť nezákonné dôsledky narušenia archívov ECB, ktorého sa dopustili 6. júla 2016 v rámci zaistovania dokumentov.

- 129 Z uvedeného vyplýva, že pokiaľ ide o obdobie po spornom zaistení, slovinské orgány si nespĺnili svoju povinnosť lojálnej spolupráce s ECB, v dôsledku čoho treba druhej výhrade Komisie vyhovieť.
- 130 Vzhľadom na uvedené úvahy treba konštatovať, že Slovinská republika si tým, že v priestoroch Centrálnej banky Slovinska jednostranne zaistila dokumenty súvisiace s plnením úloh ESCB a Eurosystému, a pokiaľ ide o obdobie po tomto zaistení, tým, že v danom prípade lojálne nespocoľpracovala s ECB, nespĺnila povinnosti, ktoré jej vyplývajú z článku 343 ZFEÚ, článku 39 protokolu o ESCB a ECB, článkov 2, 18 a 22 protokolu o výsadách a imunitách, ako aj z článku 4 ods. 3 ZEÚ.

O trovách

- 131 Podľa článku 138 ods. 1 Rokovacieho poriadku Súdneho dvora účastník konania, ktorý vo veci nemal úspech, je povinný nahradiť trovy konania, ak to bolo v tomto zmysle navrhnuté.
- 132 Keďže Komisia navrhla uložiť Slovinskej republike povinnosť nahradiť trovy konania a Slovinská republika nemala úspech vo svojich dôvodoch, je opodstatnené uložiť jej povinnosť nahradiť trovy konania.
- 133 Podľa článku 140 ods. 1 rokovacieho poriadku členské štáty a inštitúcie, ktoré vstúpili do konania ako vedľajší účastníci, znášajú svoje vlastné trovy konania. Z toho vyplýva, že ECB znáša svoje vlastné trovy konania.

Z týchto dôvodov Súdny dvor (veľká komora) rozhodol takto:

- 1. Slovinská republika si tým, že v priestoroch Banka Slovenije (Centrálna banka Slovinska) jednostranne zaistila dokumenty súvisiace s plnením úloh Európskeho systému centrálnych bánk a Eurosystému, a pokiaľ ide o obdobie po tomto zaistení, tým, že v danom prípade lojálne nespocoľpracovala s Európskou centrálnou bankou, nespĺnila povinnosti, ktoré jej vyplývajú z článku 343 ZFEÚ, článku 39 Protokolu (č. 4) o štatúte Európskeho systému centrálnych bánk a Európskej centrálnej banky, článkov 2, 18 a 22 Protokolu (č. 7) o výsadách a imunitách Európskej únie, ako aj z článku 4 ods. 3 ZEÚ.**
- 2. Slovinská republika znáša svoje vlastné trovy konania a je povinná nahradiť trovy konania vynaložené Európskou komisiou.**
- 3. Európska centrálna banka znáša svoje vlastné trovy konania.**

Podpisy