



Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK TRIBUNÁLU (druhého senátu)

12. března 2019*

„Přístup k dokumentům – Rozhodnutí 2004/258/ES – Dokument nazvaný ‚Odpovědi na otázky týkající se výkladu článku 14.4. Protokolu o statutu ESCB a ECB‘ – Odepření přístupu – Výjimka týkající se ochrany právních stanovisek – Výjimka týkající se ochrany dokumentů pro vnitřní použití – Převažující veřejný zájem“

Ve věci T-798/17,

Fabio De Masi, s bydlištěm v Hamburku (Německo),

Yanis Varoufakis, s bydlištěm v Aténách (Řecko),

zastoupení A. Fischer-Lescanem, profesorem,

žalobci,

proti

Evropské centrální bance (ECB), zastoupené T. Filipovou a F. von Lindeinerem, jako zmocněnci, ve spolupráci s H.-G. Kamannem, advokátem,

žalované,

jejímž předmětem je návrh podaný na základě článku 263 SFEU a znějící na zrušení rozhodnutí ECB ze dne 16. října 2017 o odepření žalobcům přístupu k dokumentu ze dne 23. dubna 2015 nazvaného „Odpovědi na otázky týkající se výkladu článku 14.4. Protokolu o statutu ESCB a ECB“,

TRIBUNÁL (druhý senát),

ve složení M. Prek, předseda, F. Schalin a M. J. Costeira (zpravodajka), soudci,

vedoucí soudní kanceláře: E. Coulon,

vydává tento

* Jednací jazyk: němčina.

Rozsudek

Skutečnosti předcházející sporu

- 1 Dopisem ze dne 24. dubna 2017 požádali žalobci Fabio De Masi a Yanis Varoufakis Evropskou centrální banku (ECB) na základě rozhodnutí ECB 2004/258/ES ze dne 4. března 2004 o přístupu veřejnosti k dokumentům (ECB/2004/3) (Úř. věst. 2004, L 80, s. 42), ve znění rozhodnutí ECB 2011/342/EU ze dne 9. května 2011 (ECB/2011/6) (Úř. věst. 2011, L 158, s. 37) a rozhodnutí ECB (EU) 2015/529 ze dne 21. ledna 2015 (ECB/2015/1) (Úř. věst. 2015, L 84, s. 64), o přístup ke všem externím právním stanoviskům, o které ECB údajně požádala za účelem přezkumu svých rozhodnutí ze dne 4. února a 28. června 2015 o nouzovém poskytnutí likvidity řeckou centrální bankou určeném řeckým bankám.
- 2 Dopisem ze dne 31. května 2017 informovala ECB žalobce, že si k uvedeným rozhodnutím nevyžádala právní stanoviska. Kromě toho informovala žalobce o existenci externího právního stanoviska ze dne 23. dubna 2015 nazvaného „Odpovědi na otázky týkající se výkladu článku 14.4. Protokolu o statutu Evropského systému centrálních bank a Evropské centrální banky“ (dále jen „sporný dokument“).
- 3 Dopisem ze dne 7. července 2017 požádali žalobci ECB na základě rozhodnutí 2004/258 o přístup ke spornému dokumentu.
- 4 Dopisem ze dne 3. srpna 2017 odepřela ECB přístup ke spornému dokumentu na základě výjimky podle čl. 4 odst. 2 druhé odrážky rozhodnutí 2004/258, která se týká ochrany právních stanovisek a na základě výjimky podle čl. 4 odst. 3 prvního pododstavce téhož rozhodnutí, která se týká ochrany dokumentů pro vnitřní použití.
- 5 Dopisem ze dne 30. srpna 2017 podali žalobci potvrzující žádost o přístup ke spornému dokumentu podle čl. 7 odst. 2 rozhodnutí 2004/258.
- 6 Dopisem ze dne 16. října 2017 potvrdila ECB rozhodnutí ze dne 3. srpna 2017 o odepření přístupu ke spornému dokumentu (dále jen „sporné rozhodnutí“). Toto odepření bylo založeno na stejných výjimkách, jako jsou výjimky uvedené v rozhodnutí ze dne 3. srpna 2017.

Řízení a návrhová žádání účastníků řízení

- 7 Návrhem došlým kanceláři Tribunálu dne 8. prosince 2017 podali žalobci projednávanou žalobu.
- 8 Dne 22. února 2018 došla soudní kanceláři Tribunálu žalobní odpověď ECB.
- 9 Replika byla kanceláři Tribunálu předložena dne 22. března 2018 a duplika dne 2. května 2018.
- 10 Usnesením ze dne 27. září 2018 Tribunál nařídil ECB na základě čl. 91 písm. c) jednacího řádu Tribunálu, aby předložila sporný dokument. ECB této žádosti ve stanovené lhůtě vyhověla. V souladu s článkem 104 jednacího řádu nebyl tento dokument předán žalobcům.
- 11 Tribunál (druhý senát) podle čl. 106 odst. 3 jednacího řádu rozhodl, že o žalobě bude rozhodnuto bez ústní části řízení.
- 12 Žalobci navrhují, aby Tribunál:
 - zrušil napadené rozhodnutí,

- uložil ECB náhradu nákladů řízení.
- 13 ECB navrhuje, aby Tribunál:
- žalobu zamítl jako neopodstatněnou;
 - uložil žalobcům náhradu nákladů řízení.

Právní otázky

- 14 Na podporu žaloby uplatňují žalobci v podstatě dva žalobní důvody, vycházející zaprvé z porušení čl. 4 odst. 2 druhé odrážky rozhodnutí 2004/258 a zadruhé z porušení čl. 4 odst. 3 prvního pododstavce téhož rozhodnutí.
- 15 Co se týče právního rámce použitelného na právo na přístup k dokumentům ECB, úvodem je třeba uvést, že článek 1 druhý pododstavec SEU upravuje zásadu otevřenosti rozhodovacího procesu Evropské unie. V tomto ohledu čl. 15 odst. 1 SFEU stanoví, že s cílem podpořit řádnou správu věcí veřejných a zajistit účast občanské společnosti jednají orgány, instituce a jiné subjekty Unie co nejotevřeněji. Odstavec 3 první pododstavec tohoto článku stanoví, že každý občan Unie a každá fyzická osoba s bydlištěm nebo právnická osoba se statutárním sídlem v členském státě má právo na přístup k dokumentům orgánů, institucí a jiných subjektů Unie bez ohledu na použitý nosič, aniž jsou dotčeny zásady a podmínky stanovené v souladu s tímto odstavcem. Kromě toho podle druhého pododstavce tohoto odstavce Evropský parlament a Rada stanoví formou nařízení řádným legislativním postupem obecné zásady a omezení z důvodu veřejného nebo soukromého zájmu, které upravují výkon tohoto práva na přístup k dokumentům. Třetí pododstavec tohoto odstavce stanoví, že každý z výše uvedených orgánů, institucí nebo jiných subjektů zajišťuje transparentnost své činnosti a stanoví ve svém jednacím řádu zvláštní ustanovení o přístupu ke svým dokumentům v souladu s nařízeními uvedenými v druhém pododstavci uvedeného odstavce. Podle čtvrtého pododstavce tohoto odstavce Soudní dvůr Evropské unie, ECB a Evropská investiční banka (EIB) podléhají tomuto odstavci, pouze pokud vykonávají své správní funkce.
- 16 Cílem rozhodnutí 2004/258 je, jak uvádějí body 2 a 3 jeho odůvodnění, umožnit širší přístup k dokumentům ECB, než jaký existoval v rámci režimu rozhodnutí ECB/1998/12 ze dne 3. listopadu 1998 o přístupu veřejnosti k dokumentům a archivům Evropské centrální banky (Úř. věst. 1999, L 110, s. 30), a současně chránit nezávislost ECB a národních centrálních bank, jakož i důvěrnost některých otázek týkajících se plnění úkolů ECB. Článek 2 odst. 1 rozhodnutí 2004/258 tak přiznává každému občanovi Unie a každé fyzické a právnické osobě, která má bydliště nebo sídlo v členském státě, právo na přístup k dokumentům ECB, s výhradou podmínek a omezení vymezených v tomto rozhodnutí.
- 17 Toto právo podléhá určitým omezením založeným na důvodech obecného nebo soukromého zájmu. Konkrétně v souladu s jeho bodem 4 odůvodnění stanoví rozhodnutí 2004/258 v článku 4 režim výjimek, které povolují ECB odepřít přístup k dokumentu v případě, že by zpřístupnění poškodilo některý ze zájmů chráněných odstavci 1 a 2 tohoto článku nebo v případě, že tento dokument je určen pro vnitřní použití v rámci porad a předběžných konzultací v ECB nebo pro výměnu názorů mezi ECB a národními centrálními bankami, příslušnými vnitrostátními orgány či pověřenými vnitrostátními orgány nebo vyjadřuje výměnu názorů mezi ECB a jinými orgány a dotčenými orgány. Vzhledem k tomu, že výjimky z práva na přístup k dokumentům stanovené v článku 4 rozhodnutí 2004/258 představují odchylku od práva na přístup k dokumentům, musí být vykládány a uplatňovány restriktivně (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 29. listopadu 2012, Thesing a Bloomberg Finance v. ECB, T-590/10, nezveřejněný, EU:T:2012:635, bod 41).

- 18 Žalobní důvody uplatněné žalobci na podporu jejich žaloby je tedy třeba zkoumat s ohledem právě na tyto zásady. Tribunál považuje za vhodné zahájit tento přezkum druhým žalobním důvodem.
- 19 V rámci druhého žalobního důvodu žalobci v podstatě tvrdí, že v napadeném rozhodnutí ECB porušila výjimku týkající se ochrany dokumentů určených pro vnitřní použití, která je stanovena v čl. 4 odst. 3 prvním pododstavci rozhodnutí 2004/258. ECB tedy podle nich rovněž porušila jejich práva na přístup k dokumentům vyplývající z čl. 15 odst. 3 čtvrtého pododstavce SFEU ve spojení s čl. 2 odst. 1 rozhodnutí 2004/258.
- 20 Tento žalobní důvod se člení na dvě části. První část vychází z nesprávného použití výjimky týkající se ochrany dokumentů určených pro vnitřní použití. Druhá část vychází z existence převažujícího veřejného zájmu odůvodňujícího zpřístupnění sporných dokumentů.

K první části druhého žalobního důvodu, vycházejícího z nesprávného použití výjimky týkající se ochrany dokumentů pro vnitřní použití

- 21 Žalobci zaprvé uvádějí, že výjimka týkající se ochrany dokumentů pro vnitřní použití není v projednávaném případě použitelná. Ze znění čl. 4 odst. 3 prvního pododstavce rozhodnutí 2004/258 podle nich vyplývá, že tento článek se použije pouze na dokumenty pro vnitřní použití s výjimkou právních stanovisek. Na posledně uvedená stanoviska se vztahuje jiná výjimka, která se týká ochrany právních stanovisek a je stanovena v čl. 4 odst. 2 druhé odrážce rozhodnutí 2004/258. Výjimka týkající se ochrany právních stanovisek je tak zvláštním ustanovením ve vztahu k výjimce týkající se ochrany dokumentů pro vnitřní použití.
- 22 Žalobci zadruhé uvádějí, že v každém případě podmínky pro použití výjimky týkající se ochrany dokumentů určených pro vnitřní použití nejsou v projednávaném případě splněny. Sporný dokument podle nich nemá interní povahu. Sporný dokument nesouvisí s administrativním, soudním či legislativním postupem, v jehož rámci by byl určen pro vnitřní použití jako přípravný dokument pro konečné rozhodnutí.
- 23 Žalobci zatřetí uvádějí, že napadené rozhodnutí neobsahuje dostatečné důvody, který by odůvodňovaly, proč je ohrožen zájem chráněný výjimkou týkající se dokumentů určených pro vnitřní použití. Hypotetická argumentace uvedená v napadeném rozhodnutí není v souladu s požadavky judikatury, jelikož napadené rozhodnutí nevysvětluje, v čem by zpřístupnění sporného dokumentu mohlo omezit prostor pro úvahy ECB. Argumenty týkající se budoucího významu sporného dokumentu nejsou relevantní, jelikož znění článku 14.4. Protokolu o statutu Evropského systému centrálních bank (ESCB) a ECB (dále jen „protokol o ESCB a ECB“) se nezměnilo.
- 24 ECB tyto argumenty zpochybňuje.
- 25 Úvodem je třeba konstatovat, že podle čl. 4 odst. 3 prvního pododstavce rozhodnutí 2004/258 je přístup k dokumentu vypracovaného nebo přijatého ECB, který je určen k vnitřnímu použití v rámci porad a předběžných konzultací v ECB nebo k výměně názorů mezi ECB a národními centrálními bankami, příslušnými vnitrostátními orgány nebo pověřenými vnitrostátními orgány, odepřen i po přijetí rozhodnutí, ledaže převažující veřejný zájem odůvodňuje zpřístupnění výše uvedeného dokumentu.
- 26 Kromě toho je třeba zdůraznit, že znění čl. 4 odst. 3 prvního pododstavce rozhodnutí 2004/258 obsahuje významné rozdíly ve srovnání se zněním čl. 4 odst. 3 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1049/2001 ze dne 30. května 2001 o přístupu veřejnosti k dokumentům Evropského parlamentu, Rady a Komise (Úř. věst. 2001, L 145, s. 43; Zvl. vyd. 01/03, s. 331).

- 27 Jak totiž vyplývá z judikatury, použití výjimky stanovené v čl. 4 odst. 3 prvním a druhém pododstavci nařízení č. 1049/2001 předpokládá, že je prokázáno, že přístup k dokumentu pro vnitřní použití může konkrétně a skutečně ohrozit ochranu rozhodovacího procesu orgánu a tato újma je závažná (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 21. července 2011, Švédsko v. MyTravel a Komise, C-506/08 P, EU:C:2011:496, body 80 a 81, a ze dne 13. ledna 2017, Deza v. ECHA, T-189/14, EU:T:2017:4, body 172 a 173 a citovaná judikatura).
- 28 Navíc čl. 4 odst. 3 nařízení č. 1049/2001 rozlišuje jasně podle okolnosti, zda je řízení ukončeno, či nikoli. Podle prvního pododstavce tohoto ustanovení tedy do působnosti výjimky týkající se ochrany rozhodovacího procesu spadají všechny dokumenty, které orgán vypracoval pro své vnitřní použití nebo obdržel a které se týkají otázky, o které ještě nerozhodl. Druhý pododstavec tohoto ustanovení stanoví, že po přijetí tohoto rozhodnutí se dotčená výjimka vztahuje výlučně na dokumenty obsahující stanoviska pro vnitřní použití v rámci porad a předběžných konzultací v dotčeném orgánu (rozsudek ze dne 21. července 2011, Švédsko v. MyTravel a Komise, C-506/08 P, EU:C:2011:496, bod 78).
- 29 V rámci výjimky stanovené v čl. 4 odst. 3 prvním pododstavci rozhodnutí 2004/258 však prokázání závažného zásahu do rozhodovacího procesu není nutné. Stejně tak tento článek nerozlišuje mezi dokumenty určenými pro vnitřní použití, které se týkají probíhajícího řízení, a dokumenty, které se týkají skončeného řízení.
- 30 Odepření přístupu k dokumentu na základě čl. 4 odst. 3 prvního pododstavce rozhodnutí 2004/258 pouze stanoví, že je prokázáno, že tento dokument je určen k internímu použití v rámci předběžných jednání a konzultací v ECB nebo výměně názorů mezi ECB a dotčenými vnitrostátními orgány a neexistuje převažující veřejný zájem odůvodňující zpřístupnění tohoto dokumentu.
- 31 Cílem výjimky stanovené v čl. 4 odst. 3 prvním pododstavci rozhodnutí 2004/258 je tedy ochrana prostoru pro vnitřní úvahy ECB, který umožňuje důvěrnou výměnu názorů v rozhodovacích orgánech instituce v rámci porad a předběžných konzultací a prostoru pro důvěrnou výměnu názorů mezi ECB a dotčenými vnitrostátními orgány.
- 32 V projednávaném případě je třeba konstatovat, že sporný dokument si vyžádala ECB u externího právního poradce a tento dokument se nazývá „Odpovědi na otázky týkající se výkladu článku 14.4. Protokolu o statutu ESCB a ECB“.
- 33 Kromě toho z napadeného rozhodnutí vyplývá, že ve sporném dokumentu jsou zkoumány pravomoci Rady guvernérů podle článku 14.4 Protokolu o statutu ESCB a ECB, zejména zákazy, omezení a podmínky, které rada může uložit při výkonu funkcí mimo ESCB národními centrálními bankami, jestliže hrozí, že tyto funkce mohou být v rozporu s cíli a úkoly ESCB.
- 34 Výše uvedené skutečnosti nejsou v rozporu s obsahem dokumentu předloženého Tribunálu v rámci důkazního opatření uvedeného v bodě 10 výše.
- 35 Je rovněž nesporné, že, jak bylo konstatováno v bodech 4 a 6 výše, ECB odepřela přístup ke spornému dokumentu ve sporném rozhodnutí na základě výjimky podle čl. 4 odst. 2 druhé odrážky rozhodnutí 2004/258, která se týká ochrany právních stanovisek a na základě výjimky podle čl. 4 odst. 3 prvního pododstavce téhož rozhodnutí týkající se ochrany dokumentů pro vnitřní použití.
- 36 Pokud jde o výjimku týkající se ochrany dokumentů pro vnitřní použití, ECB v napadeném rozhodnutí odůvodnila odmítnutí přístupu následujícími důvody:

„Výkonná rada chce upřesnit, že žádost podaná v projednávaném případě se týká právního stanoviska, které bylo objednáno za účelem poskytnout rozhodovacím orgánům ECB lepší právní informace pro jejich interní diskuze a úvahy a jako na takové se na něj rovněž vztahuje ochrana podle čl. 4 odst. 3 prvního pododstavce rozhodnutí [2004/258] [...]

Právní stanovisko mělo poskytnout právní poradenství, které umožní upřesnit právní rámec, obohatit interní úvahy rozhodovacích orgánů a poskytnout podporu pro porady a konzultace týkající se [nouzového poskytnutí likvidity] nejen v roce 2015, ale i při budoucích příležitostech. Právní stanovisko jako takové je užitečné pro posouzení současných či budoucích situací, na které se vztahuje článek 14.4 [Protokolu o ESCB a ECB] [...]

Výkonná rada souhlasí s názorem ředitele generálního sekretariátu, podle něhož zpřístupnění dokumentu ohrožuje možnost účinné, neformální a důvěrné diskuze mezi členy rozhodovacích orgánů, a omezuje tedy ‚prostor pro úvahy‘ ECB. Toto právní stanovisko, vytržené ze svého kontextu nebo posuzováno samostatně, by mohlo potenciálně ohrozit nezávislost členů Rady guvernérů, která představuje základní zásadu zakotvenou článkem 130 SFEU; to platí zejména v kontextu [národních centrálních bank], které nabízejí nebo mají v úmyslu nabídnout [nouzové poskytnutí likvidity] nebo které zajišťují další vnitrostátní úkoly.“

- 37 Z toho vyplývá, že sporný dokument obsahoval odpověď externího poradce na právní konzultaci, o kterou jej požádala ECB, a že se ECB domnívala, že tento dokument měl poskytnout jejím rozhodovacím orgánům „lepší právní informaci“ a „podporu“ pro jejich předběžné a interní diskuze a úvahy týkající se rozhodnutí, která má rada guvernérů přijmout podle článku 14.4. Protokolu o ESCB a ECB během roku 2015 a následně poté.
- 38 V tomto ohledu je třeba konstatovat, že článek 14.4. Protokolu o ESCB a ECB stanoví:
„Národní centrální banky mohou vykonávat i jiné funkce než ty, jež jsou uvedeny [ve statutu ESCB a ECB], pokud Rada guvernérů dvoutřetinovou většinou odevzdaných hlasů nerozhodne, že tyto funkce jsou v rozporu s cíli a úkoly ESCB. Tyto funkce jsou vykonávány na vlastní odpovědnost a na vlastní účet národních centrálních bank a nejsou pokládány za součást činnosti ESCB.“
- 39 Z tohoto článku 14.4 Protokolu o ESCB a ECB tedy vyplývá, že Rada guvernérů ECB je orgánem, který má pravomoc zejména omezit nouzové poskytnutí likvidity národní centrální bankou, jestliže má za to, že toto poskytnutí ohrožuje cíle a úkoly ESCB.
- 40 Je třeba konstatovat, že podle článku 10.4. Protokolu o ESCB a ECB jsou jednání Rady guvernérů důvěrná a pouze tato rada může rozhodnout o zveřejnění výsledků svých porad.
- 41 Vzhledem k výše uvedenému je třeba uvést, že ECB mohla mít oprávněně za to, že sporný dokument byl určen pro vnitřní použití ve smyslu čl. 4 odst. 3 prvního pododstavce rozhodnutí 2004/258, jelikož se domnívala, že tento dokument měl poskytnout informace a podporu pro porady Rady guvernérů v rámci pravomocí, které jí byly svěřeny na základě článku 14.4 Protokolu o ESCB a ECB.
- 42 Argumenty vznesené žalobci nemohou toto posouzení zpochybnit.
- 43 Zprv je třeba odmítnout nejprve argument žalobců, podle něhož výjimka stanovená v čl. 4 odst. 3 prvním pododstavci rozhodnutí 2004/258 není na sporný dokument použitelná, jelikož tento dokument byl právním stanoviskem, které spadá do působnosti výjimky týkající se ochrany právních stanovisek podle čl. 4 odst. 2 druhé odrážky tohoto rozhodnutí. Toto tvrzení není podloženo ani zněním, ani účelem dotčených ustanovení.
- 44 Je třeba zdůraznit, že ECB může za účelem posouzení žádosti o přístup k dokumentům, které má v držení, zohlednit více důvodů pro odepření uvedených v článku 4 nařízení č. 2004/258 (viz obdobně rozsudky ze dne 28. června 2012, Komise v. Éditions Odile Jacob, C-404/10 P, EU:C:2012:393, bod 113, a ze dne 3. července 2014, Rada v. INT Veld, C-350/12 P, EU:C:2014:2039, bod 100 a citovaná judikatura).

- 45 V projednávaném případě je tak třeba uvést, že výjimky, které byly důvodem pro odmítnutí přístupu ke spornému dokumentu, a to výjimka týkající se ochrany právních stanovisek a výjimka týkající se ochrany dokumentů pro vnitřní použití, představují každá samostatný důvod pro odmítnutí, přičemž první podmínka není *lex specialis* ve vztahu k druhé výjimce.
- 46 Je třeba konstatovat, že ze znění čl. 4 odst. 3 první odrážky rozhodnutí 2004/258 vyplývá, že se tato výjimka vztahuje na dokumenty vypracované nebo přijaté ECB, které jsou určeny k vnitřnímu použití nebo k výměně názorů mezi ECB a vnitrostátními orgány bez ohledu na skutečnost, zda obsahují právní stanoviska, či nikoli.
- 47 Za účelem použití výjimky stanovené v čl. 4 odst. 3 prvním pododstavci rozhodnutí 2004/258 tedy nezáleží na tom, zda sporný dokument může být rovněž kvalifikován jako právní stanovisko. Je třeba kromě toho uvést, že žalobci si v tomto bodě protirečí, jelikož sami v žalobě tvrdí, že sporný dokument nelze považovat za právní stanovisko pro účely použití výjimky stanovené v čl. 4 odst. 2 druhé odrážce rozhodnutí 2004/258.
- 48 Zadruhé je třeba odmítnout argument žalobců, podle něhož podmínky stanovené v čl. 4 odst. 3 prvním pododstavci rozhodnutí 2004/258 nejsou splněny, jelikož sporný dokument nemá interní povahu a nespojuje s konkrétním řízením.
- 49 Jak uvádí ECB, v napadeném rozhodnutí není uvedeno, že sporný dokument má interní povahu, ale že tento dokument je určen pro vnitřní použití. Z napadeného rozhodnutí totiž jasně vyplývá, že sporný dokument byl objednan u externího poradce za účelem poskytnutí právního poradenství, které mělo obohatit interní úvahy rozhodovacích orgánů ECB a poskytnout podporu pro její porady a jednání (viz bod 36 výše).
- 50 Kromě toho sporný dokument nespojuje určitě s konkrétním řízením, a v důsledku toho není dokumentem, na jehož základě by ECB přijala konečné rozhodnutí v konkrétním případě. Jak však rovněž vyplývá z napadeného rozhodnutí, tento dokument má obecně poskytnout podporu pro porady, které má Rada guvernérů uskutečnit podle článku 14.4. Protokolu o ESCB a ECB v roce 2015 a následně poté. Tento dokument je tedy přípravným dokumentem za účelem přijetí případných rozhodnutí orgánů ECB.
- 51 Navíc je třeba připomenout, jak vyplývá z bodů 25 až 31 výše, že použití výjimky stanovené v čl. 4 odst. 3 prvním pododstavci 2004/258 nevyžaduje, aby ECB prokázala, že zpřístupnění dokumentu by vážně ohrozilo její rozhodovací proces. Skutečnost, že sporný dokument nespojuje s konkrétním řízením, tedy nestačí k vyloučení použití této výjimky.
- 52 Za těchto okolností nelze mít za to, že sporný dokument nebyl určen pro vnitřní použití v rámci porad a předběžných konzultací v ECB ve smyslu čl. 4 odst. 3 prvního pododstavce rozhodnutí 2004/258.
- 53 Pokud jde zatřetí o údajné porušení povinnosti uvést odůvodnění, je třeba připomenout, že podle ustálené judikatury musí být odůvodnění vyžadované článkem 296 druhým pododstavcem SFEU přizpůsobeno povaze dotčeného aktu a musejí z něho jasně a jednoznačně vyplývat úvahy orgánu, jenž akt vydal, tak, aby se zúčastněné osoby mohly seznámit s důvody, které vedly k přijetí opatření, a Soudní dvůr mohl provést svůj přezkum (viz rozsudky ze dne 22. března 2001, Francie v. Komise, C-17/99, EU:C:2001:178, bod 35 a citovaná judikatura, a ze dne 28. března 2017, Deutsche Telekom v. Komise, T-210/15, EU:T:2017:224, bod 87).
- 54 Kromě toho je třeba uznat, že ECB disponuje rozsáhlou posuzovací pravomocí, pokud jde o otázku, zda veřejný zájem týkající se ochrany dokumentů pro vnitřní použití mohl být zveřejněním informací obsažených ve sporném dokumentu ohrožen. Přezkum legality unijním soudem se proto v tomto ohledu musí omezit na ověření dodržení procesních pravidel a pravidel týkajících se odůvodnění, věcné správnosti skutkových zjištění, jakož i neexistence zjevně nesprávného posouzení a zneužití

pravomoci (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 4. června 2015, *Versorgungswerk der Zahnärzterkammer Schleswig-Holstein v. ECB*, T-376/13, EU:T:2015:361, bod 53 a citovaná judikatura). V tomto ohledu má z důvodu omezeného přezkumu unijního soudu splnění povinnosti ECB dostatečně odůvodnit svá rozhodnutí o to zásadnější význam. Pouze tak totiž může unijní soud ověřit, zda byly dány skutkové a právní okolnosti, na kterých závisí výkon posuzovací pravomoci (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 4. června 2015, *Versorgungswerk der Zahnärzterkammer Schleswig-Holstein v. ECB*, T-376/13, EU:T:2015:361, bod 54 a citovaná judikatura).

- 55 V projednávaném případě napadené rozhodnutí uvádí, že sporný dokument byl dokumentem pro vnitřní použití v rámci porad a předběžných konzultací Rady guvernérů. V tomto ohledu z napadeného rozhodnutí vyplývá, že o vypracování sporného dokumentu byl požádán externí poradce, aby obohatil úvahy a poskytl podporu pro rady, které má Rada guvernérů uskutečnit na základě článku 14.4. Protokolu o ESCB a ECB v roce 2015 a následně poté. Podle ECB zpřístupnění dokumentu „by omezilo možnost účinné, neformální a důvěrné diskuze mezi členy rozhodovacích orgánů, a v důsledku toho omezuje ‚prostor pro úvahy‘ ECB“. Kromě toho by zpřístupnění sporného dokumentu, když je vytržen z kontextu, mohlo ohrozit nezávislost členů Rady guvernérů, která představuje základní zásadu zakotvenou článkem 130 SFEU (viz bod 36 výše).
- 56 Z toho vyplývá, že na rozdíl od toho, co uvádějí žalobci, odůvodnění napadeného rozhodnutí nechybí konkrétní skutečnosti, které potvrzují zejména povahu sporného dokumentu, jeho funkci a účel v rámci ECB i rizika, jež představuje jeho zpřístupnění.
- 57 Navíc je třeba konstatovat, že povinnost odůvodnění v žádném případě nebrání tomu, aby ECB vycházela z úvah, které zohledňují hypotetické účinky, které by zpřístupnění sporného dokumentu mohlo mít na prostor pro úvahy ECB. Toto výše uvedené odůvodnění je totiž dostatečně konkrétní, aby umožnilo žalobcům zpochybnit její opodstatněnost a Tribunálu provést svůj přezkum. Jak dále uplatňuje ECB, neexistence konkrétnějšího odůvodnění byla odůvodněna obavou, aby nebyly poskytnuty informace, na jejichž ochranu se vztahuje použitá výjimka (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 4. června 2015, *Versorgungswerk der Zahnärzterkammer Schleswig-Holstein v. ECB*, T-376/13, EU:T:2015:361, bod 55).
- 58 ECB tedy splnila svou povinnost uvést odůvodnění. Pokud se tedy tento bod žalobního důvodu týká porušení povinnosti uvést odůvodnění jakožto podstatné náležitosti, musí být zamítnut.
- 59 Co se týče argumentace žalobců týkající se zpochybnění opodstatněnosti důvodů napadeného rozhodnutí, je třeba uvést, že jak vyplývá z bodu 41 výše, důvody uvedené v napadeném rozhodnutí za účelem závěru, že sporný dokument je dokument pro vnitřní použití ve smyslu čl. 4 odst. 3 prvního pododstavce rozhodnutí 2004/258, nejsou zjevně nesprávné.
- 60 V tomto ohledu je třeba dodat, že na rozdíl od toho, co tvrdí žalobci, ECB mohla oprávněně zohlednit hypotetické účinky, které by zpřístupnění sporného dokumentu mohlo mít na prostor pro úvahy ECB v roce 2015 a rovněž v období po roce 2015, jelikož znění článku 14.4 Protokolu o ESCB a ECB se nezměnilo, takže si sporný dokument zachoval svůj význam.
- 61 Vzhledem k výše uvedenému je třeba první část druhého žalobního důvodu zamítnout.

Ke druhé části druhého žalobního důvodu, vycházejícího z převažujícího veřejného zájmu odůvodňujícího zpřístupnění sporného dokumentu

- 62 Žalobci uvádějí, že i kdyby byly splněny podmínky pro výjimku stanovenou v čl. 4 odst. 3 prvním pododstavci rozhodnutí 2004/258, nic to nemění na tom, že existoval převažující veřejný zájem na zpřístupnění sporného dokumentu. Podle žalobců vyplývá obecně tento převažující veřejný zájem zaprvé ze skutečnosti, že občané mají v zásadě zájem na přezkumu legality aktu unijních orgánů.

Navíc, jak vyplývá z bodu 1 odůvodnění rozhodnutí 2004/258, zvýšená transparentnost umožňuje lepší účast občanů na rozhodovacím procesu a posiluje legitimitu, účinnost a odpovědnost správy. Zadruhé tento převažující veřejný zájem vyplývá zejména ze zájmu dozvědět se, v jakém rozsahu ECB zvažila jednotlivé cíle, když vypracovala dohodu o nouzovém poskytnutí likvidity ze dne 17. května 2017, a jakým způsobem provedli její právní experti výklad právního rámce, který se na ni vztahuje. Zatřetí se ECB dopustila nesprávného právního posouzení při vážení dotčených zájmů, jelikož vycházela z nesprávného předpokladu, že převažuje zájem na zachování důvěrnosti. Zejména z článku 42 Listiny základních práv Evropské unie, jakož i z rozsudku ze dne 18. července 2017, Komise v. Breyer (C-213/15 P, EU:C:2017:563) vyplývá, že zvážení zájmů je nezbytné bez ohledu na skutečnost, že dokument, o jehož zpřístupnění bylo požádáno, se týká správní činnosti orgánu nebo jeho hlavní oblasti činnosti.

- 63 ECB tyto argumenty zpochybňuje.
- 64 Úvodem je třeba uvést, že v případech podle v čl. 4 odst. 3 prvním pododstavci rozhodnutí 2004/258 je ECB povinna poskytnout vysvětlení k tomu, zda přece jen neexistuje převažující veřejný zájem odůvodňující zpřístupnění dotčeného dokumentu (obdobně viz rozsudky ze dne 1. července 2008, Švédsko a Turco v. Rada, C-39/05 P a C-52/05 P, EU:C:2008:374, bod 49, a ze dne 12. září 2013, Besselink v. Rada, T-331/11, nezveřejněný, EU:T:2013:419, bod 96).
- 65 Režim výjimky stanovený v čl. 4 odst. 3 prvním pododstavci rozhodnutí 2004/258 je založen na zvažování protichůdných zájmů v dané situaci, tj. na jedné straně zájmů, k jejichž prospěchu by sloužilo zpřístupnění dotčených dokumentů, a na druhé straně zájmů, jež by toto zpřístupnění ohrozilo. Rozhodnutí o žádosti o přístup k dokumentům závisí na tom, kterému zájmu je třeba dát v projednávaném případě přednost (obdobně viz rozsudek ze dne 14. listopadu 2013, LPN a Finsko v. Komise, C-514/11 P a C-605/11 P, EU:C:2013:738, bod 42).
- 66 Ačkoli má dotčený orgán povinnost zvážit různé zájmy, přísluší žalobci, aby uvedl konkrétní okolnosti zakládající takový převažující veřejný zájem. Čistě obecné úvahy nejsou dostatečné k prokázání, že veřejný zájem převažuje nad důvody odepření přístupu k dotčeným dokumentům (obdobně viz rozsudek ze dne 15. září 2016, Herbert Smith Freehills v. Komise, T-755/14, nezveřejněný, EU:T:2016:482, bod 69 a citovaná judikatura).
- 67 V projednávaném případě, jak vyplývá z napadeného rozhodnutí, měla ECB za to, že převažující veřejný zájem odůvodňující zpřístupnění sporného dokumentu chybí. V tomto ohledu ECB zaprvé uvedla, že zájem uplatněný žalobci, a sice právo občanů na přezkum legality opatření přijatých ECB, i kdyby se připustil veřejný zájem, nemá přednost před zájmy chráněnými výjimkou týkající se ochrany dokumentů pro vnitřní použití. Zadruhé byl veřejný zájem podle ECB v projednávaném případě účinněji uspokojen ochranou interních konzultací a porad ECB, jelikož tato ochrana byla nezbytná k zajištění schopnosti ECB plnit úkoly. Zatřetí předmětem sporného dokumentu není konkrétní rozhodnutí ECB a tento dokument se nevyjadřuje k legalitě jejích aktů. Začtvrté pouze unijní soud má pravomoc přezkoumat legalitu aktů ECB.
- 68 Argumenty předložené žalobci neumožňují toto posouzení zpochybnit.
- 69 Zaprvé je třeba odmítnout argument žalobců založený na údajné zvýšené transparentnosti, která vyplývá z bodu 1 odůvodnění rozhodnutí 2004/258. Jak vyplývá ze společného výkladu bodů 1 až 3 odůvodnění rozhodnutí 2004/258, širší přístup k dokumentům a archivům ECB, který upravuje toto rozhodnutí, musí být uveden do souladu s nezbytností zajistit ochranu zejména nezávislosti ECB a důvěrnosti některých otázek týkajících se splnění jejich úkolů (viz bod 16 výše).
- 70 Zadruhé, co se týče zájmu občanů na přezkumu legality aktů unijních orgánů, je třeba mít za to, že s ohledem na judikaturu citovanou v bodě 66 výše, taková obecná tvrzení nejsou sama o sobě s to prokázat, že zásada transparentnosti má v projednávaném případě zvláštní význam, který by mohl

převážít nad důvody odepření přístupu ke spornému dokumentu (v tomto smyslu a obdobně viz rozsudek ze dne 15. září 2016, Herbert Smith Freehills v. Komise, T-755/14, nezveřejněný, EU:T:2016:482, bod 74).

- 71 Zatřetí, co se týče zájmu na zjištění, v jakém rozsahu ECB zvažila různé cíle, když vypracovávala dohodu o nouzovém poskytnutí likvidity ze dne 17. května 2017 a jakým způsobem její právní odborníci vyložili právní rámec, který se na ni vztahuje, je třeba mít za to, že takový zájem, i když připustíme jeho veřejnou povahu, nebyl v projednávaném případě prokázán. Jak tedy uvádí ECB, dohoda a sporný dokument byly přijaty s velkým časovým odstupem a sporný dokument se netýká nouzového poskytnutí likvidity, nýbrž obecných otázek souvisejících s výkladem článku 14.4. Protokolu o ESCB a ECB. V této souvislosti nebylo prokázáno, že sporný dokument souvisí přímo s dohodou o nouzovém poskytnutí likvidity.
- 72 V každém případě nemůže mít zájem na přístup ke spornému dokumentu jako údajnému přípravnému dokumentu pro dohodu o nouzovém poskytnutí likvidity přednost před veřejným zájmem, který vyplývá z výjimky stanovené v čl. 4 odst. 3 prvním pododstavci rozhodnutí 2004/258, a to veřejným zájmem týkajícím se ochrany jednak prostoru pro interní úvahy v ECB, který umožňuje důvěrnou výměnu názorů v rozhodovacích orgánech instituce v rámci jejích porad a předběžných konzultací, a jednak prostoru pro důvěrnou výměnu názorů mezi ECB a dotčenými vnitrostátními orgány. Vzhledem k tomu, že dohoda o nouzovém poskytnutí likvidity je kromě toho veřejným dokumentem, žalobci jej mohli prostudovat, aby ověřili vyváženost různých sledovaných cílů a výkladu příslušného právního rámce, z nichž ECB vycházela při jejím vypracování.
- 73 S ohledem na výše uvedené je třeba druhou část druhého žalobního důvodu, stejně jako druhý žalobní důvod zamítnout v plném rozsahu.
- 74 Vzhledem k tomu, že ECB mohla oprávněně založit své odepření přístupu ke spornému dokumentu na výjimce z práva na přístup stanovené v čl. 4 odst. 3 prvním pododstavci rozhodnutí 2004/258, není nezbytné zabývat se prvním žalobním důvodem týkajícím se výjimky z práva na přístup stanovené v čl. 4 odst. 2 druhé odrážce tohoto rozhodnutí.
- 75 Z toho vyplývá, že žaloba musí být v plném rozsahu zamítnuta jako neopodstatněná.

K nákladům řízení

- 76 Podle čl. 134 odst. 1 jednacího řádu se účastník řízení, který neměl úspěch ve věci, uloží náhrada nákladů řízení, pokud to účastník řízení, který měl ve věci úspěch, požadoval.
- 77 Vzhledem k tomu, že ECB požadovala náhradu nákladů řízení a žalobci neměli ve věci úspěch, je důvodné posledně uvedeným uložit náhradu nákladů řízení.

Z těchto důvodů

TRIBUNÁL (druhý senát)

rozhodl takto:

1) Žaloba se zamítá.

2) Fabio De Masi a Yanis Varoufakis ponесou vlastní náklady řízení a nahradí náklady řízení vynaložené Evropskou centrální bankou (ECB).

Prek

Schalin

Costeira

Takto vyhlášeno na veřejném zasedání v Lucemburku dne 12. března 2019.

Podpisy.