



Zbiór Orzeczeń

WYROK SĄDU (druga izba)

z dnia 12 marca 2019 r.*

Dostęp do dokumentów – Decyzja 2004/258/CE – Dokument zatytułowany „Odpowiedzi na pytania dotyczące wykładni art. 14.4 protokołu w sprawie statutu ESBC i EBC” – Odmowa dostępu – Wyjątek dotyczący ochrony doradztwa prawnego – Wyjątek dotyczący ochrony dokumentów przeznaczonych do użytku wewnętrznego – Nadrzędny interes publiczny

W sprawie T-798/17

Fabio De Masi, zamieszkały w Hamburgu (Niemcy),

Yanis Varoufakis, zamieszkały w Atenach (Grecja),

reprezentowani przez prof. A. Fischera-Lescana,

strona skarżąca,

przeciwko

Europejskiemu Bankowi Centralnemu (EBC), reprezentowanemu przez T. Filipovą oraz F. von Lindeinera, działających w charakterze pełnomocników, wspieranych przez adwokata H.G. Kamanna,

strona pozwana,

mającej za przedmiot oparte na art. 263 TFUE żądanie stwierdzenia nieważności decyzji EBC z dnia 16 października 2017 r. odmawiającej udzielenia skarżącym dostępu do dokumentu z dnia 23 kwietnia 2015 r. zatytułowanego „Odpowiedzi na pytania dotyczące wykładni art. 14.4 protokołu w sprawie statutu ESBC i EBC”,

SĄD (druga izba),

w składzie: M. Prek, prezes, F. Schalin i M.J. Costeira (sprawozdawca), sędziowie,

sekretarz: E. Coulon,

wydaje następujący

* Język postępowania: niemiecki.

Wyrok

Okoliczności powstania sporu

- 1 Pismem z dnia 24 kwietnia 2017 r. skarżący, Fabio De Masi i Yanis Varoufakis, zwrócili się do Europejskiego Banku Centralnego (EBC), na podstawie decyzji EBC 2004/258/WE z dnia 4 marca 2004 r. w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Europejskiego Banku Centralnego (EBC/2004/3) (Dz.U. 2004, L 80, s. 42), zmienionej decyzjami EBC 2011/342/UE z dnia 9 maja 2011 r. (EBC/2011/6) (Dz.U. 2011, L 158, s. 37) oraz (UE) 2015/529 z dnia 21 stycznia 2015 r. (EBC/2015/1) (Dz.U. 2015, L 84, s. 64), o udzielenie dostępu do wszystkich zewnętrznych opinii prawnych, o których wydanie miał wystąpić EBC w celu zbadania decyzji z dnia 4 lutego i z dnia 28 czerwca 2015 r. w sprawie nadzwyczajnego wsparcia płynności udzielonego greckim bankom przez grecki bank centralny.
- 2 Pismem z dnia 31 maja 2017 r. EBC poinformował skarżących, że nie zwrócił się o wydanie opinii prawnych w odniesieniu do rzeczonych decyzji. Ponadto poinformował on skarżących o istnieniu zewnętrznej opinii prawnej z dnia 23 kwietnia 2015 r., zatytułowanej „Odpowiedzi na pytania dotyczące wykładni art. 14.4 Protokołu w sprawie statutu Europejskiego Systemu Banków Centralnych i Europejskiego Banku Centralnego” (zwanej dalej „spornym dokumentem”).
- 3 Pismem z dnia 7 lipca 2017 r. skarżący zwrócili się do EBC, na podstawie decyzji 2004/258, o udzielenie im dostępu do spornego dokumentu.
- 4 Pismem z dnia 3 sierpnia 2017 r. EBC odmówił dostępu do spornego dokumentu, powołując się, po pierwsze, na wyjątek przewidziany w art. 4 ust. 2 tiret drugie decyzji 2004/258 dotyczący ochrony doradztwa prawnego, a po drugie, na wyjątek przewidziany w art. 4 ust. 3 akapit pierwszy tej decyzji, dotyczący ochrony dokumentów przeznaczonych do użytku wewnętrznego.
- 5 W piśmie z dnia 30 sierpnia 2017 r. skarżący przedstawili, na podstawie art. 7 ust. 2 decyzji 2004/258, wniosek potwierdzający o dostęp do spornego dokumentu.
- 6 Pismem z dnia 16 października 2017 r. (zwanym dalej „zaskarżoną decyzją”) EBC potwierdził decyzję z dnia 3 sierpnia 2017 r. odmawiającą dostępu do spornego dokumentu. W uzasadnieniu tej odmowy powołano się na te same wyjątki co w decyzji z dnia 3 sierpnia 2017 r.

Przebieg postępowania i żądania stron

- 7 Pismem, które wpłynęło do sekretariatu Sądu w dniu 8 grudnia 2017 r., skarżący wniesli rozpatrywaną niniejszym skargę.
- 8 W dniu 22 lutego 2018 r. w sekretariacie Sądu została złożona odpowiedź EBC na skargę.
- 9 Replika i duplika zostały złożone w sekretariacie Sądu odpowiednio w dniach 22 marca 2018 r. i 2 maja 2018 r.
- 10 Pismem z dnia 27 września 2018 r. Sąd nakazał EBC, na podstawie art. 91 lit. c) regulaminu postępowania przed Sądem, aby przedstawił sporny dokument. EBC zastosował się do tego żądania w wyznaczonym terminie. Zgodnie z art. 104 regulaminu postępowania dokument ten nie został podany do wiadomości stronie skarżącej.
- 11 Na podstawie art. 106 § 3 regulaminu postępowania Sąd (druga izba) postanowił orzec z pominięciem ustnego etapu postępowania.

12 Skarżący wnoszą do Sądu o:

- stwierdzenie nieważności zaskarżonej decyzji;
- obciążenie EBC kosztami postępowania.

13 EBC wnosi do Sądu o:

- oddalenie skargi jako bezzasadnej;
- obciążenie skarżących kosztami postępowania.

Co do prawa

14 Na poparcie skargi skarżący podnoszą zasadniczo dwa zarzuty, oparte, po pierwsze, na naruszeniu art. 4 ust. 2 tiret drugie decyzji 2004/258, a po drugie, na naruszeniu art. 4 ust. 3 akapit pierwszy tej decyzji.

15 Na wstępie, w odniesieniu do ram prawnych mających zastosowanie do prawa dostępu do dokumentów EBC, należy zauważyć, że art. 1 akapit drugi TUE poświęcony jest zasadzie otwartości procesu decyzyjnego Unii Europejskiej. Artykuł 15 ust. 1 TFUE stanowi w tym względzie, że instytucje, organy i jednostki organizacyjne Unii działają z jak największym poszanowaniem zasady otwartości w celu wspierania dobrych rządów i zapewnienia uczestnictwa społeczeństwa obywatelskiego. Jak stanowi ust. 3 akapit pierwszy tego artykułu, każdy obywatel Unii i każda osoba fizyczna lub prawna mająca miejsce zamieszkania lub siedzibę statutową w państwie członkowskim ma prawo dostępu do dokumentów instytucji, organów i jednostek organizacyjnych Unii, niezależnie od ich formy, z zastrzeżeniem zasad i warunków określonych zgodnie z tym ustępem. Ponadto, w myśl akapitu drugiego tego ustępu, zasady ogólne i ograniczenia, które z uwagi na interes publiczny lub prywatny regulują korzystanie z tego prawa dostępu do dokumentów, są określane w drodze rozporządzeń przez Parlament Europejski i Radę, stanowiące zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą. Zgodnie z akapitem trzecim tego ustępu każda instytucja, organ lub jednostka organizacyjna zapewnia przejrzystość swoich prac i opracowuje w swoim regulaminie wewnętrznym przepisy szczególne dotyczące dostępu do jej dokumentów, zgodnie z rozporządzeniami, o których mowa w akapicie drugim rzeczonego ustępu. Jak stanowi akapit czwarty tego ustępu, Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, EBC i Europejski Bank Inwestycyjny (EBI) podlegają temu postanowieniom tego ustępu jedynie w wykonywaniu swoich funkcji administracyjnych.

16 Decyzja 2004/258 ma na celu, jak wskazują jej motywy 2 i 3, zezwolenie na dostęp do dokumentów EBC szerszy niż ten, jaki istniał na mocy decyzji EBC/1998/12 z dnia 3 listopada 1998 r. w sprawie publicznego dostępu do dokumentów i archiwów EBC (Dz.U. 1999, L 110, s. 30), zapewniając jednocześnie ochronę niezależności EBC i krajowych banków centralnych, a także poufność niektórych kwestii dotyczących wypełniania zadań EBC. Artykuł 2 ust. 1 decyzji 2004/258 przyznaje zatem każdemu obywatelowi Unii oraz każdej osobie fizycznej lub prawnej mającej miejsce zamieszkania lub siedzibę w państwie członkowskim prawo dostępu do dokumentów EBC, z zastrzeżeniem określonych w tej decyzji warunków i ograniczeń.

17 Prawo to podlega pewnym ograniczeniom z przyczyn dotyczących względów interesu publicznego lub prywatnego. Ścisłej rzecz ujmując i zgodnie z motywem 4 decyzji 2004/258, decyzja ta przewiduje w art. 4 system wyjątków umożliwiających EBC odmowę dostępu do dokumentu, w przypadku gdy jego ujawnienie naruszałoby któryś z interesów chronionych na podstawie ust. 1 i 2 tego artykułu lub w przypadku gdy dokument ten jest przeznaczony do użytku wewnętrznego w kontekście obrad i wstępnych konsultacji w ramach EBC lub w ramach wymiany poglądów pomiędzy EBC a krajowymi bankami centralnymi, właściwymi organami krajowymi lub wyznaczonymi organami krajowymi, lub

gdy wyraża on wymianę poglądów pomiędzy EBC a innymi właściwymi władzami i organami. Ponieważ wyjątki od prawa dostępu przewidziane w art. 4 decyzji 2004/258 stanowią odstępstwo od prawa dostępu do dokumentów, powinny one być interpretowane i stosowane ściśle (zob. podobnie wyrok z dnia 29 listopada 2012 r., Thesing i Bloomberg Finance/EBC, T-590/10, niepublikowany, EU:T:2012:635, pkt 41).

- 18 Właśnie w świetle tych zasad należy zbadać zarzuty podniesione przez skarżących na poparcie skargi. Sąd uważa za celowe rozpoczęcie analizy od zbadania zarzutu drugiego.
- 19 W ramach zarzutu drugiego skarżący podnoszą zasadniczo, że w zaskarżonej decyzji EBC błędnie zastosował wyjątek dotyczący ochrony dokumentów przeznaczonych do użytku wewnętrznego, przewidziany w art. 4 ust. 3 akapit pierwszy decyzji 2004/258. W związku z tym EBC naruszył także ich prawo dostępu do dokumentów wynikające z art. 15 ust. 3 akapit czwarty TFUE w związku z art. 2 ust. 1 decyzji 2004/258.
- 20 Zarzut ten składa się z dwóch części. Część pierwsza tego zarzutu jest oparta na błędnym zastosowaniu wyjątku dotyczącego ochrony dokumentów przeznaczonych do użytku wewnętrznego. Część druga dotyczy istnienia nadrzędnego interesu publicznego uzasadniającego ujawnienie spornego dokumentu.

W przedmiocie części pierwszej zarzutu drugiego, opartej na błędnym zastosowaniu wyjątku dotyczącego ochrony dokumentów przeznaczonych do użytku wewnętrznego

- 21 W pierwszej kolejności skarżący utrzymują, że wyjątek dotyczący ochrony dokumentów przeznaczonych do użytku wewnętrznego nie ma w tym wypadku zastosowania. Z brzmienia art. 4 ust. 3 akapit pierwszy decyzji 2004/258 wynika ich zdaniem, że artykuł ten ma zastosowanie jedynie do innych niż opinie prawne dokumentów przeznaczonych do użytku wewnętrznego. Te ostatnie dokumenty są objęte innym wyjątkiem, a mianowicie wyjątkiem dotyczącym ochrony doradztwa prawnego, przewidzianym w art. 4 ust. 2 tiret drugie decyzji 2004/258. Wyjątek dotyczący ochrony doradztwa prawnego jest zatem przepisem specjalnym względem wyjątku dotyczącego ochrony dokumentów przeznaczonych do użytku wewnętrznego.
- 22 W drugiej kolejności skarżący podnoszą, że w każdym wypadku przesłanki zastosowania wyjątku dotyczącego ochrony dokumentów przeznaczonych do użytku wewnętrznego nie są w tym wypadku spełnione. Po pierwsze, sporny dokument nie ma charakteru dokumentu wewnętrznego. Po drugie, sporny dokument nie jest związany z postępowaniem administracyjnym, sądowym ani ustawodawczym, w ramach którego byłby on przeznaczony do użytku wewnętrznego, jako dokument służący przygotowaniu decyzji końcowej.
- 23 W trzeciej kolejności skarżący utrzymują, że zaskarżona decyzja nie zawiera wystarczającego uzasadnienia, które pozwalałoby stwierdzić, że istnieje naruszenie interesu chronionego za pomocą wyjątku dotyczącego dokumentów przeznaczonych do użytku wewnętrznego. Z jednej strony hipotetyczna argumentacja zawarta w zaskarżonej decyzji nie spełnia ich zdaniem wymogów orzecznictwa, ponieważ w zaskarżonej decyzji nie wyjaśniono, pod jakim względem ujawnienie spornego dokumentu mogłoby ograniczyć przestrzeń do namysłu EBC. Z drugiej strony argumenty dotyczące przyszłego znaczenia spornego dokumentu są pozbawione znaczenia dla sprawy, ponieważ brzmienie art. 14.4 protokołu w sprawie statutu Europejskiego Systemu Banków Centralnych (ESBC) i EBC (zwanego dalej „protokołem w sprawie ESBC i EBC”) nie uległo zmianie.
- 24 EBC kwestionuje te argumenty.
- 25 Na wstępie należy stwierdzić, że zgodnie z art. 4 ust. 3 akapit pierwszy decyzji 2004/258 dostępu do zredagowanego lub otrzymanego przez EBC dokumentu przeznaczonego do użytku wewnętrznego na potrzeby obrad lub wstępnych konsultacji w ramach EBC lub służącego wymianie poglądów między

EBC a krajowymi bankami centralnymi, właściwymi organami krajowymi lub wyznaczonymi organami krajowymi odmawia się nawet po podjęciu decyzji, chyba że za ujawnieniem takiego dokumentu przemawia nadrzędny interes publiczny.

- 26 Ponadto należy podkreślić, że treść art. 4 ust. 3 akapit pierwszy decyzji 2004/258 istotnie różni się od treści art. 4 ust. 3 rozporządzenia (WE) nr 1049/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 30 maja 2001 r. w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji (Dz.U. 2001, L 145, s. 43).
- 27 Jak wynika bowiem z orzecznictwa, stosowanie wyjątku przewidzianego w art. 4 ust. 3 akapity pierwszy i drugi rozporządzenia nr 1049/2001 wymaga wykazania, że dostęp do dokumentu przeznaczonego do użytku wewnętrznego może stanowić konkretne i rzeczywiste naruszenie ochrony procesu podejmowania decyzji przez instytucję oraz że naruszenie to jest poważne (zob. podobnie wyroki: z dnia 21 lipca 2011 r., Szwecja/MyTravel i Komisja, C-506/08 P, EU:C:2011:496, pkt 80, 81; z dnia 13 stycznia 2017 r., Deza/ECHA, T-189/14, EU:T:2017:4, pkt 172, 173 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 28 Co więcej, art. 4 ust. 3 rozporządzenia nr 1049/2001 wprowadza wyraźne rozróżnienie w oparciu o to, czy postępowanie zostało już zakończone, czy też nie. Tak więc zgodnie z akapitem pierwszym tego przepisu zakresem stosowania wyjątku dotyczącego ochrony procesu podejmowania decyzji objęte są dokumenty sporządzone przez instytucję do użytku wewnętrznego lub otrzymane przez instytucję, które odnoszą się do spraw, w przypadku których decyzja nie została jeszcze podjęta przez instytucję. Akapit drugi tego przepisu stanowi, że po podjęciu decyzji wspomniany wyjątek obejmuje jedynie dokumenty zawierające opinie do użytku wewnętrznego jako część obrad i wstępnych konsultacji w ramach zainteresowanej instytucji (wyrok z dnia 21 lipca 2011 r., Szwecja/MyTravel i Komisja, C-506/08 P, EU:C:2011:496, pkt 78).
- 29 Otóż w ramach wyjątku przewidzianego w art. 4 ust. 3 akapit pierwszy decyzji 2004/258 wykazanie poważnego naruszenia procesu podejmowania decyzji nie jest wymagane. Artykuł ten nie przewiduje także żadnego rozróżnienia między dokumentami przeznaczonymi do użytku wewnętrznego dokumentami, które dotyczą procedury będącej w toku, a tymi, które dotyczą procedury zakończonej.
- 30 Odmowa dostępu do dokumentu na podstawie art. 4 ust. 3 akapit pierwszy decyzji 2004/258 wymaga zatem jedynie wykazania, po pierwsze, że dokument ten jest przeznaczony do użytku wewnętrznego w ramach obrad i wstępnych konsultacji wewnątrz EBC lub wymiany poglądów między EBC a zainteresowanymi władzami krajowymi, a po drugie, że nie istnieje nadrzędny interes publiczny uzasadniający ujawnienie tego dokumentu.
- 31 Wyjątek przewidziany w art. 4 ust. 3 akapit pierwszy decyzji 2004/258 ma zatem na celu z jednej strony ochronę wewnętrznej przestrzeni rozważań EBC, umożliwiającej poufną wymianę poglądów w ramach organów decyzyjnych tej instytucji w związku z obradami i wstępnymi konsultacjami, a z drugiej strony ochronę przestrzeni poufnej wymiany poglądów między EBC a zainteresowanymi organami krajowymi.
- 32 W niniejszej sprawie należy stwierdzić, że sporny dokument został zamówiony przez EBC u zewnętrznego doradcy prawnego i że dokument ten jest zatytułowany „Odpowiedzi na pytania dotyczące wykładni art. 14.4 protokołu w sprawie statutu ESBC i EBC”.
- 33 Z zaskarżonej decyzji wynika ponadto, że w spornym dokumencie zbadano uprawnienia Rady Prezesów na podstawie art. 14.4 protokołu w sprawie ESBC i EBC, w szczególności zakazy, ograniczenia lub warunki, jakimi rada ta może obwarować wykonywanie przez krajowe banki centralne funkcji poza ESBC w zakresie, w jakim takie funkcje mogą kolidować z celami i zadaniami ESBC.

- 34 Wskazane wyżej elementy nie stoją w sprzeczności z treścią dokumentu, który został przekazany Sądowi w ramach środka organizacji postępowania wspomnianego w pkt 10 powyżej.
- 35 Bezsporne jest także – jak stwierdzono w pkt 4 i 6 powyżej – że w zaskarżonej decyzji EBC odmówił dostępu do spornego dokumentu na podstawie, po pierwsze, przewidzianego w art. 4 ust. 2 tiret drugie decyzji 2004/258 wyjątku dotyczącego ochrony doradztwa prawnego, a po drugie, przewidzianego w art. 4 ust. 3 akapit pierwszy tej decyzji wyjątku dotyczącego ochrony dokumentów przeznaczonych do użytku wewnętrznego.
- 36 W odniesieniu do wyjątku dotyczącego ochrony dokumentów przeznaczonych do użytku wewnętrznego w zaskarżonej decyzji EBC uzasadnił odmowę dostępu następującymi powodami:

„Zarząd pragnie wyjaśnić, że przedmiotem przedstawionego w niniejszej sprawie wniosku jest opinia prawna zamówiona w celu dostarczenia organom decyzyjnym EBC lepszych informacji prawnych na potrzeby ich wewnętrznych dyskusji i obrad oraz że jako taka opinia ta jest również chroniona na mocy art. 4 ust. 3 akapit pierwszy decyzji [2004/258] [...]”.

Opinia prawna miała na celu pozyskanie fachowej wiedzy prawniczej pozwalającej na wyjaśnienie ram prawnych, wzbogacenie procesu naradzania się przed podjęciem decyzji w ramach wewnętrznych organów decyzyjnych oraz ułatwienie obrad i konsultacji dotyczących [nadzwyczajnego wsparcia płynności], nie tylko w 2015 r., ale także w przyszłości. Jako taka opinia prawna jest przydatna do celów wszelkich obecnych i przyszłych analiz dotyczących sytuacji objętych zakresem regulacji art. 14.4 [protokołu w sprawie ESBC i EBC] [...].

Zarząd zgadza się z opinią dyrektora Sekretariatu Generalnego, że ujawnienie dokumentu ograniczyłoby możliwość skutecznej, nieformalnej i poufnej dyskusji pomiędzy członkami organów decyzyjnych, a w konsekwencji ograniczyłoby przestrzeń rozważań EBC. Owa opinia prawna, wyjęta z kontekstu lub analizowana osobno, mogłaby potencjalnie podważyć niezależność członków Rady Prezesów, stanowiącą podstawową zasadę wyrażoną w art. 130 TFUE; dotyczy to w szczególności [krajowych banków centralnych] oferujących lub planujących zaoferować [nadzwyczajne wsparcie płynności] lub pełniących inne funkcje na szczeblu krajowym”.

- 37 Wynika stąd, że sporny dokument zawierał odpowiedź zewnętrznego doradcy na wniosek o wydanie opinii prawnej, który został do niego skierowany przez EBC, oraz że EBC uznał, iż dokument ten ma dostarczyć jego organom decyzyjnym „lepszych informacji prawnych” oraz zapewnić „wsparcie” w obliczu wstępnych dyskusji i narad wewnętrznych w związku z decyzjami, jakie Rada Prezesów ma za zadanie podjąć na podstawie art. 14.4 protokołu w sprawie ESBC i EBC w roku 2015 i w późniejszym okresie.
- 38 Po pierwsze, należy stwierdzić w tym względzie, że art. 14.4 protokołu w sprawie ESBC i BCE stanowi:
- „Krajowe banki centralne mogą wykonywać inne funkcje niż określone [w protokole w sprawie ESBC i EBC], chyba że Rada Prezesów, stanowiąc większością dwóch trzecich oddanych głosów, uzna, że są one sprzeczne z celami i zadaniami ESBC. Funkcje te krajowe banki centralne wykonują na własną odpowiedzialność i nie uważa się ich za część funkcji ESBC”.
- 39 Z art. 14.4 protokołu w sprawie ESBC i EBC wynika zatem, że Rada Prezesów EBC jest organem właściwym w szczególności do ograniczenia nadzwyczajnego wsparcia płynności przez krajowy bank centralny, jeżeli uzna, że wsparcie to jest niezgodne z celami i zadaniami ESBC.
- 40 Po drugie, należy stwierdzić, że zgodnie z art. 10.4 protokołu w sprawie ESBC i EBC zebrania Rady Prezesów są poufne i jedynie sama rada może zdecydować o podaniu wyniku swoich obrad do publicznej wiadomości.

- 41 Wobec powyższego należy zaznaczyć, że EBC mógł zasadnie stwierdzić, iż sporny dokument jest dokumentem przeznaczonym do użytku wewnętrznego w rozumieniu art. 4 ust. 3 akapit pierwszy decyzji 2004/258, w zakresie, w jakim uznał on, że dokument ten służy dostarczeniu informacji i udzieleniu wsparcia w związku z obradami Rady Prezesów w ramach kompetencji, które zostały jej przyznane w myśl art. 14.4 protokołu w sprawie ESBC i EBC.
- 42 Argumenty podniesione przez skarżących nie są w stanie podważyć tej oceny.
- 43 W pierwszej kolejności należy od razu oddalić argument skarżących, według którego wyjątek przewidziany w art. 4 ust. 3 akapit pierwszy decyzji 2004/258 nie ma zastosowania do spornego dokumentu, ponieważ chodzi tu o opinię prawną objętą zakresem zastosowania wyjątku dotyczącego ochrony doradztwa prawnego przewidzianego w art. 4 ust. 2 tiret drugie tej decyzji. Twierdzenia tego nie uzasadnia ani brzmienie, ani cel analizowanych przepisów.
- 44 Z jednej strony należy podkreślić, że badając wniosek o udzielenie dostępu do dokumentów znajdujących się w posiadaniu EBC, może on uwzględnić szereg powodów odmowy wskazanych w art. 4 decyzji 2004/258 (zob. analogicznie wyroki: z dnia 28 czerwca 2012 r., Komisja/Éditions Odile Jacob, C-404/10 P, EU:C:2012:393, pkt 113; z dnia 3 lipca 2014 r., Rada/in't Veld, C-350/12 P, EU:C:2014:2039, pkt 100 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 45 Tak więc w niniejszej sprawie należy zaznaczyć, że każdy z wyjątków, którymi uzasadniono odmowę dostępu do spornego dokumentu, a mianowicie wyjątek dotyczący ochrony doradztwa prawnego i wyjątek dotyczący ochrony dokumentów przeznaczonych do użytku wewnętrznego, stanowi niezależny powód odmowy, przy czym pierwszy z nich nie stanowi *lex specialis* względem drugiego z nich.
- 46 Z drugiej strony należy stwierdzić, że z brzmienia art. 4 ust. 3 akapit pierwszy decyzji 2004/258 wynika, że przewidziany tam wyjątek dotyczy dokumentów zredagowanych lub otrzymanych przez EBC, przeznaczonych do użytku wewnętrznego lub do wymiany poglądów między EBC a organami krajowymi, niezależnie od tego, czy dokumenty te zawierają opinie prawne.
- 47 Z punktu widzenia zastosowania wyjątku przewidzianego w art. 4 ust. 3 akapit pierwszy decyzji 2004/258 bez znaczenia jest zatem to, czy sporny dokument można również uznać za opinię prawną. Należy zresztą zaznaczyć, że w tym względzie skarżący przeczą samym sobie, ponieważ w skardze sami twierdzą, że spornego dokumentu nie można uznać za opinię prawną do celów zastosowania wyjątku przewidzianego w art. 4 ust. 2 tiret drugie decyzji 2004/258.
- 48 W drugiej kolejności należy oddalić argument skarżących, według którego przesłanki przewidziane w art. 4 ust. 3 akapit pierwszy decyzji 2004/258 nie są spełnione, zważywszy, że sporny dokument, po pierwsze, nie ma charakteru wewnętrznego, a po drugie, nie jest związany z konkretnym postępowaniem.
- 49 Jak podnosi EBC, w zaskarżonej decyzji nie stwierdzono, że sporny dokument jest dokumentem wewnętrznym, ale że dokument ten jest przeznaczony do użytku wewnętrznego. Z zaskarżonej decyzji jasno wynika bowiem, że sporządzenie spornego dokumentu zostało zlecone doradcy zewnętrznemu w celu uzyskania opinii prawnej mającej wzbogacić wewnętrzną debatę organów decyzyjnych EBC oraz wesprzeć jego obrady i konsultacje (zob. pkt 36 powyżej).
- 50 Ponadto sporny dokument nie jest co prawda związany z konkretnym postępowaniem, a tym samym nie stanowi dokumentu, w oparciu o który EBC zajął ostateczne stanowisko w konkretnym przypadku, jednakże, jak wynika również z zaskarżonej decyzji, dokument ten ma generalnie posłużyć jako wsparcie przy obradach, jakie Rada Prezesów powinna przeprowadzić na podstawie art. 14.4 protokołu w sprawie ESBC i EBC w roku 2015 i w późniejszym czasie. Dokument ten jest zatem dokumentem przygotowawczym w kontekście podjęcia ewentualnych decyzji przez organy EBC.

- 51 Co więcej, należy przypomnieć, że – jak wynika z pkt 25–31 powyżej – zastosowanie wyjątku przewidzianego w art. 4 ust. 3 akapit pierwszy decyzji 2004/258 nie wymaga wykazania przez EBC, że ujawnienie dokumentu poważnie naruszy proces podejmowania przezeń decyzji. Okoliczność, że sporny dokument nie jest związany z konkretnym postępowaniem, nie wystarczy zatem, aby wykluczyć zastosowanie tego wyjątku.
- 52 W tych okolicznościach nie można uznać, że sporny dokument nie był przeznaczony do użytku wewnętrznego jako część obrad i wstępnych konsultacji wewnątrz EBC, w rozumieniu art. 4 ust. 3 akapit pierwszy decyzji 2004/258.
- 53 W trzeciej kolejności, jeżeli chodzi o rzekome naruszenie obowiązku uzasadnienia, należy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem uzasadnienie, jakiego wymaga art. 296 akapit drugi TFUE, powinno być dostosowane do charakteru rozpatrywanego aktu i przedstawiać w sposób jasny i jednoznaczny rozumowanie instytucji, która wydała akt, pozwalając zainteresowanym poznać podstawy podjętej decyzji, a właściwemu sądowi dokonać jej kontroli (zob. wyroki: z dnia 22 marca 2001 r., Francja/Komisja, C-17/99, EU:C:2001:178, pkt 35 i przytoczone tam orzecznictwo; z dnia 28 marca 2017 r., Deutsche Telekom/Komisja, T-210/15, EU:T:2017:224, pkt 87).
- 54 Ponadto trzeba przyznać, że EBC posiada szeroki zakres uznania w odniesieniu do kwestii, czy interes publiczny dotyczący ochrony dokumentów przeznaczonych do jego użytku wewnętrznego mógł zostać naruszony poprzez ujawnienie informacji zawartych w spornym dokumencie. Kontrola dokonywana w tym względzie przez sąd Unii powinna zatem ograniczać się do kontroli przestrzegania zasad postępowania i uzasadnienia, materialnej prawdziwości stanu faktycznego, jak również braku oczywistych błędów w ocenie stanu faktycznego i nadużycia władzy (zob. analogicznie wyrok z dnia 4 czerwca 2015 r., Versorgungswerk der Zahnärztekammer Schleswig-Holstein/EBC, T-376/13, EU:T:2015:361, pkt 53 i przytoczone tam orzecznictwo). Tak więc ze względu na ograniczoną kontrolę przeprowadzaną przez sąd Unii przestrzeganie przez Bank obowiązku uzasadnienia w wystarczający sposób swych decyzji nabiera jeszcze bardziej podstawowego znaczenia. Jedynie bowiem w ten sposób sąd Unii może weryfikować, czy występują elementy stanu faktycznego i prawnego, od których zależy wykonanie uprawnień dyskrecjonalnych. (zob. analogicznie wyrok z dnia 4 czerwca 2015 r., Versorgungswerk der Zahnärztekammer Schleswig-Holstein/EBC, T-376/13, EU:T:2015:361, pkt 54 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 55 W zaskarżonej decyzji wyjaśniono w tym wypadku, że sporny dokument był przeznaczony do użytku wewnętrznego w ramach obrad i wstępnych konsultacji Rady Prezesów. Z zaskarżonej decyzji wynika w tym względzie, że sporny dokument został zamówiony u zewnętrznego doradcy w celu wzbogacenia wiedzy potrzebnej w procesie podejmowania decyzji oraz zapewnienia wsparcia w obliczu obrad, jakie Rada Prezesów miała za zadanie przeprowadzić na podstawie art. 14.4 protokołu w sprawie ESBC i EBC w roku 2015 i w późniejszym okresie. Według EBC ujawnienie tego dokumentu „ograniczyłoby możliwość skutecznej, nieformalnej i poufnej dyskusji pomiędzy członkami organów decyzyjnych, a w konsekwencji ograniczyłoby przestrzeń rozważań EBC”. Ponadto ujawnienie spornego dokumentu, w oderwaniu od jego kontekstu, mogłoby naruszyć niezależność członków Rady Prezesów, stanowiącą podstawową zasadę wyrażoną w art. 130 TFUE (zob. pkt 36 powyżej).
- 56 Wynika stąd, że – wbrew temu, co podnoszą skarżący – uzasadnienie zaskarżonej decyzji nie jest pozbawione konkretnych elementów, określających w szczególności charakter spornego dokumentu, jego funkcję i cel wewnątrz EBC, jak też zagrożenia związane z jego ujawnieniem.
- 57 Ponadto należy stwierdzić, że obowiązek uzasadnienia nie sprzeciwia się wcale temu, aby EBC oparł się na rozważaniach uwzględniających hipotetyczne skutki dla przestrzeni do rozważań EBC, jakie może wyrzucić ujawnienie spornego dokumentu. Po pierwsze bowiem, wspomniane wyżej rozumowanie jest wystarczająco precyzyjne, aby umożliwić skarżącemu podważenie jego zasadności, a Sądowi przeprowadzenie jego kontroli. Po drugie, jak podnosi EBC, brak bardziej szczegółowego uzasadnienia

motywowany był troską o nieujawnienie informacji, których ochronę przewiduje powołany wyjątek (zob. podobnie i analogicznie wyrok z dnia 4 czerwca 2015 r., *Versorgungswerk der Zahnärztekammer Schleswig-Holstein/EBC*, T-376/13, EU:T:2015:361, pkt 55).

- 58 EBC spełnił zatem ciężący na nim obowiązek uzasadnienia. Wobec powyższego zastrzeżenie to, w zakresie, w jakim dotyczy ono obowiązku uzasadnienia jako istotnego wymogu proceduralnego, należy oddalić.
- 59 Ponadto, jako że argumentacja skarżących zmierza do podważenia zasadności motywów zaskarżonej decyzji, należy zauważyć, iż – jak wynika z pkt 41 powyżej – wskazane motywy zaskarżonej decyzji, na podstawie których uznano, że sporny dokument jest dokumentem przeznaczonym do użytku wewnętrznego w rozumieniu art. 4 ust. 3 akapit pierwszy decyzji 2004/258, nie wydają się błędne.
- 60 W tym względzie należy dodać, że – wbrew temu, co twierdzą skarżący – EBC mógł zasadnie uwzględnić hipotetyczne skutki dla przestrzeni do namysłu EBC, jakie może wyrzucić ujawnienie spornego dokumentu w roku 2015, a także w okresie po roku 2015, ponieważ brzmienie art. 14.4 protokołu w sprawie ESBC i EBC nie uległo zmianie, wobec czego sporny dokument zachował swą użyteczność.
- 61 W świetle wszystkich powyższych rozważań część pierwszą zarzutu drugiego należy oddalić.

W przedmiocie części drugiej zarzutu drugiego, opartej na istnieniu nadrzędnego interesu publicznego uzasadniającego ujawnienie spornego dokumentu

- 62 Skarżący podnoszą, że nawet jeśli przesłanki zastosowania wyjątku przewidzianego w art. 4 ust. 3 akapit pierwszy decyzji 2004/258 były spełnione, to jednak istniał nadrzędny interes publiczny w ujawnieniu spornego dokumentu. Według skarżących, po pierwsze, ów nadrzędny interes publiczny wynika generalnie z faktu, że obywatele co do zasady mają interes w tym, aby kontrolować legalność działań instytucji Unii. Co więcej, jak wynika z motywu 1 decyzji 2004/258, wzmożona przejrzystość umożliwia większy udział obywateli w procesie podejmowania decyzji oraz wzmacnia legitymację, skuteczność i odpowiedzialność władzy. Po drugie, ten nadrzędny interes publiczny wynika w szczególności z interesu do uzyskania wiedzy na temat tego, w jakim zakresie EBC wyważył różne cele przy sporządzaniu porozumienia dotyczącego nadzwyczajnego wsparcia płynności z dnia 17 maja 2017 r. oraz w jaki sposób jego eksperci w dziedzinie prawa interpretowali właściwe dla tego porozumienia ramy prawne. Po trzecie, EBC naruszył prawo przy wyważaniu wchodzących w grę interesów, ponieważ oparł się na błędnym założeniu co do prymatu interesu w zachowaniu poufności. Jak wynika w szczególności z art. 42 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej oraz z wyroku z dnia 18 lipca 2017 r., *Komisja/Breyer* (C-213/15 P, EU:C:2017:563), wyważenie interesów jest konieczne, bez względu na okoliczność, że dokument, o udostępnienie którego wnioskowano, dotyczy działań administracyjnych danej instytucji lub głównej dziedziny jej działalności.
- 63 EBC kwestionuje te argumenty.
- 64 Na wstępie należy zaznaczyć, że w przypadkach podlegających art. 4 ust. 3 akapit pierwszy decyzji 2004/258 zadaniem EBC jest przedstawienie wyjaśnień w odniesieniu do kwestii, czy istnieje nadrzędny interes publiczny uzasadniający jednak udostępnienie danego dokumentu (zob. analogicznie wyroki: z dnia 1 lipca 2008 r., *Szwecja i Turco/Rada*, C-39/05 P i C-52/05 P, EU:C:2008:374, pkt 49; z dnia 12 września 2013 r., *Besselink/Rada*, T-331/11, niepublikowany, EU:T:2013:419, pkt 96).
- 65 W szczególności wyjątek przewidziany w art. 4 ust. 3 akapit pierwszy decyzji 2004/258 opiera się na wyważeniu interesów, które w danej sytuacji stoją ze sobą w sprzeczności, czyli po pierwsze, interesów, którym służy ujawnienie danych dokumentów, a po drugie, interesów zagrożonych ich

ujawnieniem. Decyzja w przedmiocie wniosku o udzielenie dostępu do dokumentów zależy od tego, jaki jest interes przeważający w danej sprawie (zob. analogicznie wyrok z dnia 14 listopada 2013 r., LPN i Finlandia/Komisja, C-514/11 P i C-605/11 P, EU:C:2013:738, pkt 42).

- 66 O ile zadaniem właściwej instytucji jest wyważenie rozbieżnych interesów, o tyle zadaniem strony skarżącej jest przedstawienie konkretnych okoliczności uzasadniających taki nadrzędny interes publiczny. Przedstawienie rozważań o charakterze wyłącznie ogólnym nie wystarczy do wykazania, że nadrzędny interes publiczny przeważa nad względami uzasadniającymi odmowę ujawnienia określonych dokumentów (zob. analogicznie wyrok z dnia 15 września 2016 r., Herbert Smith Freehills/Komisja, T-755/14, niepublikowany, EU:T:2016:482, pkt 69 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 67 W niniejszej sprawie, jak wynika z zaskarżonej decyzji, EBC uznał, że nadrzędny interes publiczny uzasadniający ujawnienie spornego dokumentu nie istnieje. W tym względzie EBC zaznaczył, po pierwsze, że interes, na który powołują się skarżący – a mianowicie prawo obywateli do kontroli legalności działań podejmowanych przez EBC – nawet jeśli ma on charakter interesu publicznego, nie ma pierwszeństwa przed interesami, których ochronie służy wyjątek dotyczący ochrony dokumentów przeznaczonych do użytku wewnętrznego. Po drugie, interesowi publicznemu skuteczniej służyłaby w tym wypadku ochrona konsultacji i obrad wewnętrznych EBC, gdyż ochrona ta była konieczna do zapewnienia zdolności EBC do wypełnienia jego zadań. Po trzecie, przedmiotem spornego dokumentu nie jest żadna konkretna decyzja EBC i nie wypowiedziano się w nim na temat legalności działań tej instytucji. Po czwarte, jedynie sąd Unii jest właściwy do badania legalności działań EBC.
- 68 Argumenty przedstawione przez skarżących nie umożliwiają podważenia tej oceny.
- 69 W pierwszej kolejności należy oddalić argument skarżących dotyczący domniemanej wzmożonej przejrzystości, mającej wynikać z motywu 1 decyzji 2004/258. Jak wynika z łącznej lektury motywów 1–3 decyzji 2004/258, szerszy dostęp do dokumentów i archiwów EBC, o którym mowa w tej decyzji, należy pogodzić z koniecznością zapewnienia ochrony w szczególności niezależności EBC oraz poufności określonych kwestii związanych z wypełnianiem przezeń swych zadań (zob. pkt 16 powyżej).
- 70 W drugiej kolejności, co się tyczy interesu obywateli w kontrolowaniu legalności działań instytucji Unii, należy stwierdzić, że w świetle orzecznictwa przytoczonego w pkt 66 powyżej tak ogólne stwierdzenie nie pozwala wykazać, że zasada przejrzystości posiada w tym wypadku szczególną wagę, która mogłaby przeważać nad względami uzasadniającymi odmowę ujawnienia spornego dokumentu (zob. podobnie i analogicznie wyrok z dnia 15 września 2016 r., Herbert Smith Freehills/Komisja, T-755/14, niepublikowany, EU:T:2016:482, pkt 74).
- 71 W trzeciej kolejności, co się tyczy interesu w uzyskaniu wiedzy na temat tego, w jakim zakresie EBC wyważył różne cele przy sporządzaniu porozumienia dotyczącego nadzwyczajnego wsparcia płynności z dnia 17 maja 2017 r. oraz w jaki sposób jego eksperci w dziedzinie prawa interpretowali właściwe dla tego porozumienia ramy prawne, należy stwierdzić, że interes taki – nawet jeśli ma on charakter publiczny – nie został w tym wypadku wykazany. Jak podnosi EBC, porozumienie i sporny dokument zostały przyjęte w bardzo odległych w czasie datach, przy czym ten drugi dokument dotyczy nie nadzwyczajnego wsparcia płynności, ale kwestii ogólnych związanych z interpretacją art. 14.4 protokołu w sprawie ESBC i EBC. W tym kontekście nie wykazano, że sporny dokument ma bezpośredni związek z porozumieniem dotyczącym nadzwyczajnego wsparcia płynności.
- 72 W każdym wypadku interes w uzyskaniu dostępu do spornego dokumentu jako dokumentu przygotowawczego poprzedzającego zawarcie porozumienia dotyczącego nadzwyczajnego wsparcia płynności nie może mieć pierwszeństwa przed interesem publicznym leżącym u podstaw wyjątku przewidzianego w art. 4 ust. 3 akapit pierwszy decyzji 2004/258, to jest interesem publicznym dotyczącym ochrony, po pierwsze, wewnętrznej przestrzeni rozważań, którą dysponuje EBC i która umożliwia poufną wymianę poglądów między organami decyzyjnymi tej instytucji w ramach ich obrad

i wstępnych konsultacji, a po drugie, przestrzeni poufnej wymiany poglądów między EBC a właściwymi organami krajowymi. Ponadto, jako że porozumienie dotyczące nadzwyczajnego wsparcia płynności jest dokumentem publicznym, skarżący byli w stanie przeanalizować je w celu zweryfikowania, czy przy jego sporządzaniu EBC wyważył różne realizowane w nim cele oraz w jaki sposób zinterpretował w właściwe dla tego porozumienia ramy prawne.

- 73 Wobec powyższego część drugą zarzutu drugiego, a w konsekwencji cały zarzut drugi, należy oddalić.
- 74 Zważywszy, że EBC postąpił słusznie, uzasadniając odmowę dostępu do spornego dokumentu wyjątkiem od prawa dostępu przewidzianym w art. 4 ust. 3 akapit pierwszy decyzji 2004/258, przeprowadzanie analizy zarzutu pierwszego dotyczącego wyjątku od prawa do stępu przewidzianego w art. 4 ust. 2 tiret drugie tej decyzji nie jest konieczne.
- 75 Wobec powyższego skargę należy oddalić w całości jako bezzasadną.

W przedmiocie kosztów

- 76 Zgodnie z art. 134 § 1 regulaminu postępowania kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę.
- 77 Ponieważ skarżący przegrali sprawę, należy zgodnie z żądaniem EBC obciążyć ich kosztami postępowania.

Z powyższych względów

SĄD (druga izba)

orzeka, co następuje:

- 1) Skarga zostaje oddalona.**
- 2) Fabio De Masi i Yanis Varoufakis pokrywają, poza własnymi kosztami, koszty poniesione przez Europejski Bank Centralny (EBC).**

Prek

Schalin

Costeira

Wyrok ogłoszono na posiedzeniu jawnym w Luksemburgu w dniu 12 marca 2019 r.

Podpisy