Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK TRIBUNÁLU (prvního rozšířeného senátu)

22. března 2023 *

„Hospodářská a měnová politika – Obezřetnostní dohled nad úvěrovými institucemi – Nařízení (EU) č. 1024/2013 – Nařízení (EU) č. 468/2014 – Dohlížený subjekt – Složené správní řízení – Odepření přístupu ke spisu – Rozhodnutí 2004/258/ES – Přístup k dokumentům ECB“

Ve věci T-72/20,

Satabank plc, se sídlem v St Julian’s (Malta), zástupce: O. Behrends, avocat,

žalobkyně,

proti

Evropské centrální bance (ECB), zástupci: G. Buono, A. Lefterov a E. Koupepidou, jako zmocněnci,

žalované,

TRIBUNÁL (první rozšířený senát)

během porad ve složení: H. Kanninen, předseda, M. Jaeger, N. Półtorak (zpravodajka), O. Porchia a M. Stancu, soudci,

za soudní kancelář: P. Cullen, rada,

s přihlédnutím k písemné části řízení, zejména k usnesení o spojení námitky s věcí samou ze dne 9. března 2021,

po jednání konaném dne 7. června 2022,

vydává tento

Rozsudek

1 Žalobou založenou na článku 263 SFEU se žalobkyně, Satabank plc, domáhá zrušení rozhodnutí Evropské centrální banky (ECB) ze dne 26. listopadu 2019, kterým ECB zamítla její žádost o přístup ke spisu, který se jí týkal (dále jen „napadené rozhodnutí“).

* Jednací jazyk: angličtina.

Skutečnosti předcházející sporu a skutečnosti, které nastaly po podání žaloby

2 V okamžiku podání projednávané žaloby byla žalobkyně maltskou úvěrovou institucí, která byla kvalifikována jako méně významná instituce ve smyslu nařízení Rady (EU) č. 1024/2013 ze dne 15. října 2013, kterým se Evropské centrální bance svěřují zvláštní úkoly týkající se politik, které se vztahují k obezřetnostnímu dohledu nad úvěrovými institucemi (Úř. věst. 2013, L 287, s. 63, dále jen „nařízení o OD“) a podléhala přímému obezřetnostnímu dohledu ze strany Malta Financial Services Authority (MFSA, Orgán finančních služeb Malty).

3 Dne 16. listopadu 2019 advokát žalobkyně z důvodu, že žalobkyně již nemá správní radu, zmocněný ze strany akcionářů žalobkyně, požádal ECB o přístup ke spisu, který se jí týkal (dále jen „žádost o přístup“).

4 ECB napadeným rozhodnutím zamítla žádost o přístup, přičemž konstatovala, že se na žalobkyni nevztahuje žádný postup ve smyslu článku 22 nařízení o OD, a že jí tudíž nelze poskytnout přístup k uvedenému spisu na základě čl. 32 odst. 1 nařízení Evropské centrální banky (EU) č. 468/2014 ze dne 16. dubna 2014, kterým se stanoví rámec spolupráce Evropské centrální banky s vnitrostátními příslušnými orgány a vnitrostátními pověřenými orgány v rámci jednotného mechanismu dohledu (Úř. věst. 2014, L 141, s. 1, dále jen „nařízení o rámci jednotného mechanismu dohledu“).

5 Dne 12. února 2020 předložil MFSA v souladu s čl. 14 odst. 5 nařízení o OD a čl. 80 nařízení o rámci jednotného mechanismu dohledu ECB návrh rozhodnutí o odnětí povolení žalobkyně a dne 17. února 2020 jí předložil revidovanou verzi svého návrhu.

6 Dne 16. března 2020 oznámila ECB advokátovi žalobkyně a příslušné osobě, kterou MFSA jmenovala pro poradenství a dohled na řádnou činnost žalobkyně, návrh rozhodnutí o odnětí povolení a dala jim možnost předložit k uvedenému návrhu písemné připomínky.

7 Dne 24. března 2020 advokát žalobkyně podal žádost o přístup ke spisu.

8 ECB poskytla uvedený přístup ke spisu ve dnech 30. dubna, 4. května a 3. června 2020.

9 Dne 30. června 2020 přijala ECB rozhodnutí o odnětí povolení pro žalobkyni vykonávat činnost úvěrové instituce (dále jen „rozhodnutí o odnětí“), jehož přijetí žalobkyně potvrdila dne 1. července 2020. Advokát žalobkyně požádal o zrušení rozhodnutí o odnětí žalobou podanou dne 9. září 2020 a zaregistrovanou pod číslem T-563/20. Podáním došlým kanceláři Tribunálu dne 18. února 2020 žalobkyně informovala Tribunál v souladu s článkem 125 jednacího řádu Tribunálu, že svou žalobu bere zpět. Usnesením ze dne 8. dubna 2022, Satabank v. ECB (T-563/20, nezveřejněné, EU:T:2022:240), byla uvedená věc vyškrtnuta z rejstříku Tribunálu.

Návrhová žádání účastnic řízení

10 Žalobkyně navrhuje, aby Tribunál:

– zrušil napadené rozhodnutí;

– uložil ECB náhradu nákladů řízení.

11 ECB navrhuje, aby Tribunál:

– zamítl žalobu;

– uložil žalobkyni náhradu nákladů řízení.

Právní otázky

K přípustnosti žaloby a právnímu zájmu žalobkyně na podání žaloby

12 V první řadě ECB vznesla samostatným podáním námitku nepřípustnosti v souvislosti s projednávanou žalobou.

13 ECB má zaprvé za to, že napadené rozhodnutí se nedotýká právního postavení žalobkyně. ECB v tomto ohledu tvrdí, že pokud se jedná o akty nebo rozhodnutí, jejichž vypracování se uskutečňuje v několika fázích, zejména po skončení interního řízení, jsou v zásadě napadnutelnými akty pouze ta opatření, která vyjadřují konečné stanovisko orgánu na konci tohoto řízení, s vyloučením mezitímních opatření, jejichž cílem je příprava konečného rozhodnutí. Odpověď ECB na žádost o přístup ke spisu o dohledu tedy nemá samostatný dopad na právní postavení dotčených osob.

14 Zadruhé ECB konstatuje, že žalobkyně neprokázala existenci právního zájmu na podání žaloby v rámci projednávané žaloby. Pokud jde o postup odnětí vedený ECB, žalobkyni bylo umožněno předložit připomínky k návrhu rozhodnutí ECB. Za těchto podmínek je jakýkoliv právní zájem na podání žaloby na neplatnost vyplývající z tvrzení uvedených v žalobě hypotetický a v každém případě nemá žádnou souvislost s právem žalobkyně na obhajobu. ECB proto navrhuje, aby projednávaná žaloba nepřinesla žalobkyni žádný prospěch.

15 Žalobkyně tuto argumentaci zpochybňuje.

16 Pokud jde o první argument ECB, podle kterého je napadené rozhodnutí přípravným aktem, který se nedotýká právního postavení žalobkyně, je třeba rovnou připomenout, že akty, které mohou být předmětem žaloby na neplatnost ve smyslu článku 263 SFEU, jsou opatření s právně závaznými účinky, jimiž mohou být dotčeny zájmy žalobce tím, že podstatným způsobem mění jeho právní postavení (viz rozsudek ze dne 26. ledna 2010, Internationaler Hilfsfonds v. Komise, C-362/08 P, EU:C:2010:40, bod 51 a citovaná judikatura).

17 Pokud je akt vypracován v několika fázích, zejména po skončení interního řízení, představuje v zásadě napadnutelný akt pouze opatření, které vyjadřuje konečné stanovisko orgánu na konci tohoto řízení, s vyloučením mezitímních opatření, jejichž cílem je příprava konečného rozhodnutí. Přípravné akty pro rozhodnutí se žalobce nepříznivě nedotýkají a pouze v případě žaloby proti rozhodnutí přijatému na konci řízení může žalobce tvrdit nesprávnost předchozích úkonů, které s tímto rozhodnutím úzce souvisí (viz usnesení ze dne 31. března 2020, ZU/SEAE, T-499/19, nezveřejněno, EU:T:2020:134, bod 33 a citovaná judikatura).

18 V tomto ohledu je třeba poznamenat, jak vyplývá z napadeného rozhodnutí, že ECB konstatovala, že se v okamžiku podání žádosti o přístup nepodílela na žádném zvláštním řízení v oblasti dohledu týkajícím se žalobkyně.

19 ECB přitom nemůže tvrdit, že jednak odepírá přístup ke spisu žalobkyně z důvodu neexistence probíhajícího řízení a jednak že takové odmítnutí jakožto přípravný akt může být napadeno pouze v rámci žaloby proti rozhodnutí o ukončení tohoto neexistujícího řízení. Vzhledem k tomu, že ECB měla v napadeném rozhodnutí za to, že proti žalobkyni nebylo zahájeno žádné řízení, nemůže po uvedeném rozhodnutí následovat žádný pozdější akt, kterým by bylo ukončeno řízení v oblasti dohledu, proti němuž by žalobkyně mohla jednat, a při této příležitosti toto rozhodnutí napadnout.

20 Je tedy třeba mít za to, že napadené rozhodnutí vyjadřuje konečné stanovisko ECB.

21 Pokud jde o druhý argument ECB, podle kterého je právní zájem žalobkyně na podání žaloby hypotetický a nesouvisí s jejím právem na obhajobu, je rovnou třeba připomenout na jedné straně, že žaloba na neplatnost podaná fyzickou nebo právnickou osobou je přípustná pouze v případě, že má tato osoba právní zájem na zrušení napadeného aktu. Předpokladem takového zájmu je, že samotné zrušení tohoto aktu může vyvolat právní následky a že žaloba může ve výsledku přinést straně, která ji podala, prospěch (rozsudek ze dne 20. prosince 2017, Binca Seafoods v. Komise, C-268/16 P, EU:C:2017:1001, bod 44). Rovněž je třeba na druhé straně připomenout, že posouzení přípustnosti žaloby s ohledem na právní zájem na podání žaloby se posuzuje k okamžiku podání žaloby (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 16. prosince 1963, Forges de Clabecq v. Vysoký úřad, 14/63, EU:C:1963:60, bod 719, a usnesení ze dne 30. listopadu 1998, N v. Komise, T-97/94, EU:T:1998:270, bod 23).

22 Námitku nepřípustnosti vznesenou ECB je tedy třeba zamítnout, jelikož ke dni podání žaloby mohlo zrušení napadeného rozhodnutí přinést žalobkyni prospěch spočívající v přístupu k některým dokumentům, který jí ECB odepřela.

23 Zadruhé má ECB za to, že Tribunál může v souladu s čl. 131 odst. 1 jednacího řádu rozhodnout o nevydání rozhodnutí ve věci samé v rozsahu, v němž je žaloba napříště bezpředmětná z důvodu následného zpřístupnění spisu v rámci řízení v oblasti dohledu týkajícího se rozhodnutí o odnětí.

24 Je třeba připomenout, že právní zájem žalobce na podání žaloby musí trvat až do vydání soudního rozhodnutí, neboť jinak by již nebylo třeba rozhodnout ve věci samé (viz rozsudek ze dne 19. března 2010, Gollnisc v. Parlament, T-42/06, EU:T:2010:102, bod 60 a citovaná judikatura).

25 V projednávaném případě sama ECB připouští, že při následném zpřístupnění spisu v rámci řízení v oblasti dohledu nepředala žalobkyni veškeré dokumenty, které se jí týkají.

26 Je třeba konstatovat, že žalobkyně má nadále právní zájem na podání žaloby v projednávané věci v rozsahu, v němž ECB napadeným rozhodnutím odmítla zpřístupnit určité dokumenty, které se jí týkají a nejsou uvedeny ve spise týkajícím se postupu odnětí jejího povolení působit jako úvěrová instituce (obdobně viz rozsudky ze dne 9. září 2011, LPN v. Komise, T-29/08, EU:T:2011:448, body 55 a násl., a ze dne 23. září 2015, ClientEarth a International Chemical Secretariat v. ECHA, T-245/11, EU:T:2015:675, body 119 a následující).

27 Tvrzení ECB týkající se nevydání rozhodnutí ve věci samé tak musí být zamítnuta.

28 Zatřetí je třeba uvést, že ECB formálně nevznesla námitku nepřípustnosti, ale zpochybňuje přípustnost žaloby s ohledem na čl. 76 písm. d) jednacího řádu. ECB totiž tvrdí, že ačkoli žaloba na první pohled obsahuje v projednávané věci znění osmi žalobních důvodů, skutečnosti, které je

mají podpořit, jsou příliš stručné na to, aby umožnily ECB připravit si obhajobu a Tribunálu rozhodnout o žalobě. Konkrétně čtvrtý, pátý, šestý, sedmý a osmý žalobní důvod nejsou podloženy žádným konkrétním argumentem a nejsou strukturovány.

29 V tomto ohledu je třeba připomenout, že podle čl. 21 prvního pododstavce statutu Soudního dvora Evropské unie, který se na řízení před Tribunálem použije v souladu s čl. 53 prvním pododstavcem téhož statutu a čl. 76 písm. d) jednacího řádu, musí žaloba obsahovat zejména předmět sporu a stručný popis žalobních důvodů.

30 Dále je třeba připomenout, že podle judikatury musí být žaloba vykládána tak, aby jí byl přiznán užitečný účinek, a to tak, že se provádí její celkové posouzení. Žaloba splňuje požadavky stanovené procesními pravidly, jelikož hlavní skutkové a právní okolnosti, na kterých je založena žaloba, vyplývají přinejmenším stručně, ale uceleně a srozumitelně z textu samotné žaloby a umožňuje jak Tribunálu, tak žalovanému určit jednání vytýkané žalovanému a skutečnosti a okolnosti, které jsou základem sporu. Popis žalobních důvodů ve smyslu jednacího řádu nesouvisí s jejich konkrétní formulací. Předložení žalobních důvodů z hlediska jejich podstaty spíše než jejich právní kvalifikace může být dostačující, pokud uvedené žalobní důvody vyplývají z žaloby dostatečně jasně (rozsudek ze dne 29. dubna 2020, Interconnation Budapest v. CdT, T-640/18, nezveřejněný, EU:T:2020:167, bod 25).

31 V projednávané věci je třeba konstatovat, že na rozdíl od toho, co tvrdí ECB, žaloba umožňuje bez obtíží identifikovat předmět sporu, jakož i její žalobní důvody, které byly uvedeny dostatečně soudržně a srozumitelně, aby si ECB mohla připravit obhajobu a Tribunálu provést přezkum.

32 Proto je třeba odmítnout tvrzení ECB týkající se nejasnosti žaloby.

K přípustnosti námitky protiprávnosti článku 22 nařízení o OD a článků 31 a 32 nařízení o rámci jednotného mechanismu dohledu

33 ECB tvrdí, že žalobkyně vznáší ve fázi repliky nové žalobní důvody vycházející z údajné protiprávnosti článku 22 nařízení o OD, jakož i článků 31 a 32 nařízení o rámci jednotného mechanismu dohledu, které jsou zároveň nepřípustné a neopodstatněné v plném rozsahu.

34 Je třeba uvést, že žalobkyně v žalobě výslovně nevznesla námitku protiprávnosti. V replice však tvrdí, že článek 22 nařízení o OD a články 31 a 32 nařízení o rámci jednotného mechanismu dohledu by byly protiprávní, pokud by měly být vykládány v souladu se stanoviskem ECB, neboť by byly neslučitelné s článkem 41 Listiny základních práv Evropské unie (dále jen „Listina“).

35 Na jednání žalobkyně potvrdila, že vznáší námitku protiprávnosti ve vztahu k článku 22 nařízení o OD a článkům 31 a 32 nařízení o rámci jednotného mechanismu dohledu.

36 Z ustanovení čl. 84 odst. 1 jednacího řádu vyplývá, že v průběhu řízení nelze předkládat nové důvody, ledaže by se zakládaly na právních a skutkových okolnostech, které vyšly najevo v průběhu řízení. Nicméně výtka, která je rozšířením žalobního důvodu dříve přímo nebo implicitně uvedeného v návrhu na zahájení řízení a která je s ním těsně spjata, musí být prohlášena za přípustnou (rozsudek ze dne 26. června 2008, Alferink a další v. Komise, T-94/98, EU:T:2008:226, bod 38).

37 Aby mohl být nový argument považován za rozšíření dříve uvedeného žalobního důvodu, musí k němu mít dostatečně těsný vztah, aby bylo možné ho považovat za součást běžného pokračování diskuze v rámci sporného soudního řízení (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 26. listopadu 2013, Groupe Gascogne v. Komise, C-58/12 P, EU:C:2013:770, bod 31).

38 V tomto ohledu je třeba mít za to, že údajně nová tvrzení žalobkyně týkající se článku 22 nařízení o OD a článků 31 a 32 nařízení o rámci jednotného mechanismu dohledu musí být považována za rozšíření jejích tvrzení uvedených v druhém žalobním důvodu týkajícím se příliš restriktivního výkladu práva na přístup ke spisu podle čl. 32 odst. 1 nařízení o rámci jednotného mechanismu dohledu. V rámci uvedeného žalobního důvodu totiž žalobkyně zpochybňuje restriktivní stanovisko ECB k vyřízení její žádosti o přístup a vznáší tvrzení ohledně legality takového výkladu. V tomto ohledu je na jedné straně výklad článku 32 nařízení o rámci jednotného mechanismu dohledu přímo předmětem druhého žalobního důvodu. Na druhé straně žalobkyně námitkou protiprávnosti formulovanou v replice pouze dodává, že článek 22 nařízení o OD a články 31 a 32 nařízení o rámci jednotného mechanismu dohledu jsou ve výkladu ECB protiprávní s ohledem na článek 41 Listiny.

39 Tvrzení ECB týkající se nepřípustnosti výtek vycházejících z údajné protiprávnosti článku 22 nařízení o OD, jakož i článků 31 a 32 nařízení o rámci jednotného mechanismu dohledu proto musí být zamítnuta.

K věci samé

40 Na podporu žaloby uplatňuje žalobkyně osm žalobních důvodů, z nichž první vychází z nezohlednění existence základního hmotného práva na přístup ke spisu, druhý z příliš restriktivního výkladu práva na přístup ke spisu ve smyslu čl. 32 odst. 1 nařízení o rámci jednotného mechanismu dohledu, třetí, který lze rozdělit na dvě části, vychází zaprvé z nedostatečného odůvodnění napadeného rozhodnutí, pokud jde o použití čl. 32 odst. 1 nařízení o rámci jednotného mechanismu dohledu, a zadruhé z nedostatečného odůvodnění napadeného rozhodnutí, pokud jde o právo na přístup ke spisu zakotvené v čl. 15 odst. 3 SFEU, článku 42 Listiny, článku 2 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) a článku 2 rozhodnutí Evropské centrální banky 2004/258/ES ze dne 4. března 2004 o přístupu veřejnosti k dokumentům Evropské centrální banky (Úř. věst. 2004, L 80, s. 42), ve znění rozhodnutí Evropské unie centrální banky (EU) 2015/529 ze dne 21. ledna 2015 (Úř. věst. 2015, L 84, s. 64) (dále jen pozměněné „rozhodnutí 2004/258“), čtvrtý vychází z porušení práva být vyslechnut, pátý z porušení zásady právní jistoty, šestý z porušení zásady proporcionality, sedmý z porušení zásady *nemo auditur* a osmý z porušení práva na účinný procesní prostředek.

41 Tribunál považuje za vhodné zkoumat nejprve první část třetího žalobního důvodu a druhý, pátý, šestý, sedmý a osmý žalobní důvod.

K první části třetího žalobního důvodu a ke druhému, pátému, šestému, sedmému a osmému žalobnímu důvodu

42 V první části třetího žalobního důvodu žalobkyně tvrdí, že v projednávané věci chybí odůvodnění týkající se použití čl. 32 odst. 1 nařízení o rámci jednotného mechanismu dohledu. V rámci druhého, pátého, šestého, sedmého a osmého žalobního důvodu žalobkyně v podstatě tvrdí, že ECB odepřela přístup k jejímu spisu na základě nesprávného výkladu čl. 32 odst. 1 nařízení o rámci jednotného mechanismu dohledu.

– *K první části třetího žalobního důvodu*

43 V první části třetího žalobního důvodu žalobkyně tvrdí, že odepření přístupu ke spisu podle čl. 32 odst. 1 nařízení o rámci jednotného mechanismu dohledu je nedostatečně odůvodněno. ECB nevysvětlila své mimořádně restriktivní stanovisko a způsob, jakým by toto stanovisko mohlo být odůvodněno na základě čl. 32 odst. 1 nařízení o rámci jednotného mechanismu dohledu.

44 ECB s touto argumentací nesouhlasí.

45 Podle čl. 41 odst. 2 písm. c) Listiny mají správní orgány povinnost odůvodňovat svá rozhodnutí. Tato povinnost odůvodnění podle ustálené judikatury znamená, že podle čl. 296 druhého pododstavce SFEU musí autor aktu jasně a jednoznačně uvést úvahy tak, aby se zúčastněné osoby mohly seznámit s důvody, které vedly k přijetí opatření za účelem uplatnění jejich práv, a příslušný soud mohl vykonávat přezkum [viz rozsudek ze dne 4. července 2017, Systema Teknolotzis v. Komise, T-234/15, EU:T:2017:461, bod 126 (nezveřejněný) a citovaná judikatura].

46 V projednávaném případě spočívá odůvodnění napadeného rozhodnutí v tom, že se na žalobkyni nevztahovalo žádné řízení ve smyslu článku 22 nařízení o OD, a v důsledku toho se na ni vztahovalo pravidlo, podle kterého nelze zpřístupnit žádný spis ECB na základě čl. 32 odst. 1 nařízení o rámci jednotného mechanismu dohledu.

47 Je tedy třeba konstatovat, že formulace jednoznačného důvodu pro odepření přístupu ze strany ECB byla dostatečná k tomu, aby umožnila žalobkyni pochopit napadené rozhodnutí, jak prokazují argumenty uvedené v projednávané žalobě, a Tribunálu provést přezkum.

48 První část třetího žalobního důvodu tudíž musí být zamítnuta.

– *K druhému žalobnímu důvodu*

49 V rámci druhého žalobního důvodu žalobkyně v podstatě tvrdí, že napadené rozhodnutí spočívá na nepatřičně restriktivním výkladu čl. 32 odst. 1 nařízení o rámci jednotného mechanismu dohledu.

50 ECB s touto argumentací nesouhlasí.

51 Zaprvé žalobkyně tvrdí, že ECB udržuje se všemi bankami eurozóny trvalý vztah založený na dohledu a že všechny tyto banky podléhají neustálému obezřetnostnímu dohledu, což znamená, že ECB provádí nepřetržité řízení v oblasti dohledu.

52 Žalobkyně tvrdí, že čl. 32 odst. 1 nařízení o rámci jednotného mechanismu dohledu musí být vykládán v tom smyslu, že přiznává každé bance právo na přístup k jejímu spisu pouze na základě trvalého vztahu dohledu s ECB.

53 Dodává, že poskytnutí přístupu ke spisu nevyžaduje, aby ECB prováděla přezkum konkrétního opatření.

54 Ve fázi repliky žalobkyně na jedné straně tvrdí, že řízení v oblasti dohledu probíhá nepřetržitě od okamžiku, kdy je povolení uděleno, až do jeho odnětí. Obezřetnostní bankovní dohled tedy představuje nepřetržitý správní postup, v jehož rámci orgán ověřuje, zda subjekt splňuje požadavky na povolení, nebo zda tomu tak není, takže jeho povolení mu musí být odňato.

55 Na druhé straně žalobkyně tvrdí, že je třeba předpokládat, že existuje řízení v oblasti dohledu, jelikož ECB objektivně čelí nutnosti zvážit a připravit rozhodnutí. Nezávisle na přesném okamžiku, kdy byl zahájen postup odnětí povolení, neexistuje žádná důvodná pochybnost o tom, že toto řízení začalo dlouho před přijetím napadeného rozhodnutí.

56 Žalobkyně dodává, že článek 22 nařízení o OD, a články 31 a 32 nařízení o rámci jednotného mechanismu dohledu by byly protiprávní, pokud by měly být vykládány ve smyslu navrženém ECB.

57 Zaprvé je třeba připomenout, že článek 4 nařízení o OD, nadepsaný „Úkoly svěřené ECB“, v odstavci 1 stanoví, že „[v] rámci článku 6 má ECB […] výlučnou pravomoc plnit ve vztahu ke všem úvěrovým institucím usazeným v zúčastněných členských státech následující úkoly pro účely obezřetnostního dohledu“. Následuje seznam devíti úkolů.

58 Článek 6 nařízení o OD, nadepsaný „Spolupráce v rámci jednotného mechanismu dohledu“, v odstavci 1 zdůrazňuje, že „ECB plní své úkoly v rámci jednotného mechanismu dohledu sestávajícího z ECB a příslušných vnitrostátních orgánů“ a že „ECB odpovídá za účinné a konzistentní fungování jednotného mechanismu dohledu“. Ze struktury čl. 6 odst. 4 až 6 nařízení o OD vyplývá, že je rozlišováno mezi obezřetnostním dohledem nad „významnými“ subjekty a obezřetnostním dohledem nad subjekty, které jsou kvalifikovány jako „méně významné“, pokud jde o sedm z devíti úkolů, jejichž seznam je uveden v čl. 4 odst. 1 uvedeného nařízení (rozsudek ze dne 16. května 2017, Landeskreditbank Baden-Württemberg v. ECB, T-122/15, EU:T:2017:337, bod 21).

59 Zaprvé z toho plyne, že obezřetnostní dohled nad „významnými“ úvěrovými institucemi náleží výhradně ECB. Totéž platí pro obezřetnostní dohled nad „méně významnými“ úvěrovými institucemi, pokud jde o úkoly uvedené v čl. 4 odst. 1 písm. a) a c) nařízení o OD (rozsudek ze dne 16. května 2017, Landeskreditbank Baden-Württemberg v. ECB, T-122/15, EU:T:2017:337, bod 22).

60 Zadruhé, pokud jde o „méně významné“ subjekty a pokud jde o ostatní úkoly uvedené v čl. 4 odst. 1 nařízení o OD, z čl. 6 odst. 5 a 6 uvedeného nařízení ve vzájemném spojení vyplývá, že jejich provádění je svěřeno pod dohledem ECB vnitrostátním příslušným orgánům, které vykonávají přímý obezřetnostní dohled nad uvedenými subjekty. Podle čl. 6 odst. 6 nařízení o OD „[aniž je dotčen odstavec 5 tohoto článku, vykonávají vnitrostátní příslušné orgány úkoly […] a jsou odpovědné za tyto úkoly a za přijímání všech relevantních rozhodnutí v oblasti dohledu,

pokud jde o úvěrové instituce uvedené v odst. 4 prvním pododstavci tohoto článku, a to podle rámce a postupů uvedených v odstavci 7 tohoto článku“ (rozsudek ze dne 16. května 2017, Landeskreditbank Baden-Württemberg v. ECB, T-122/15, EU:T:2017:337, bod 23).

61 Zadruhé z čl. 22 odst. 2 nařízení o OD vyplývá, že „[v] průběhu řízení musí být plně respektována práva dotyčných osob na obhajobu“ a že tyto osoby „mají právo nahlížet do spisu ECB“. Toto ustanovení je upřesněno nařízením o rámci jednotného mechanismu dohledu.

62 Je třeba připomenout, že čl. 32 odst. 1 první a druhá věta nařízení o rámci jednotného mechanismu dohledu stanoví, že „[v] řízení ECB v oblasti dohledu jsou plně respektována práva na obhajobu dotčených osob“ a že „[z]a tímto účelem mají strany po zahájení řízení ECB v oblasti dohledu právo na přístup ke spisu ECB s výhradou oprávněných zájmů právnických a fyzických osob, které nejsou příslušnou stranou, na ochraně jejich obchodního tajemství“.

63 Žádost o přístup ke spisu je založena na uplatnění práva na obhajobu (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 18. července 2013, Komise a další v. Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P a C-595/10 P, EU:C:2013:518, body 98 a 99; ze dne 15. září 2016, Janukovyč v. Rada, T-348/14, EU:T:2016:508, bod 68, a ze dne 2. prosince 2020, Kalai v. Rada, T-178/19, nezveřejněný, EU:T:2020:580, bod 73). Taková žádost je bezpředmětná, pokud neexistuje správní řízení, které by mělo vliv na právní zájmy žadatele o přístup, a tedy pokud neexistuje spis, který se jej týká (rozsudek ze dne 6. října 2021, OCU v. ECB, T-15/18, nezveřejněný, EU:T:2021:661, bod 94).

64 Článek 32 odst. 1 nařízení o rámci jednotného mechanismu dohledu výslovně používá výraz „řízení ECB v oblasti dohledu“, a nikoli „[obezřetnostní] dohled“. Článek 2 bod 24 nařízení o rámci jednotného mechanismu dohledu totiž definuje „řízení ECB v oblasti dohledu“ jako „činnost ECB, která směřuje k přípravě vydání rozhodnutí ECB v oblasti dohledu včetně společných postupů a ukládání správních peněžitých sankcí“ a uvádí, že „[n]a všechna řízení ECB v oblasti dohledu se vztahuje část III“.

65 Obezřetnostní dohled, pokud jde o úkoly ECB, proto nelze stavět na roveň řízení v oblasti dohledu, jehož cílem je plnit úkol zvláštního dohledu a přijmout rozhodnutí v této věci. Pokud by byl rozsah obezřetnostního dohledu totožný s rozsahem řízení v oblasti dohledu, pak by hlava 2 nařízení o rámci jednotného mechanismu dohledu, nadepsaná „Obecná ustanovení o spravedlivém procesu při přijímání rozhodnutí ECB v oblasti dohledu“, jejíž kapitola 1 (obsahující článek 32), nadepsaná „Řízení ECB v oblasti dohledu“, upravuje etapy řízení v oblasti dohledu, byla zbavena užitečného účinku. V takovém kontextu by totiž nikdy neexistovalo řízení v oblasti dohledu, protože by toto řízení nutně stále probíhalo v rámci probíhajícího obezřetnostního dohledu.

66 Přitom pouhé trvání obezřetnostního dohledu bez probíhajícího zvláštního řízení v oblasti dohledu nemůže být považováno za odůvodňující přístup ke spisu podle článku 32 nařízení o rámci jednotného mechanismu dohledu.

67 Kromě toho nelze předpokládat, jak tvrdí žalobkyně, že postup odnětí povolení již probíhá po udělení povolení, jelikož čl. 14 odst. 5 nařízení o OD jasně uvádí, že takový postup může být zahájen ECB z vlastního podnětu nebo na návrh příslušného vnitrostátního orgánu.

68 V projednávané věci nic nenasvědčuje tomu, že by v okamžiku, kdy žalobkyně podala žádost o přístup, tedy dne 16. listopadu 2019, probíhalo před ECB řízení v oblasti dohledu, které se na ni vztahovalo. Na jedné straně je třeba poznamenat, že ECB v této fázi nepřijala žádné opatření

v oblasti dohledu týkající se žalobkyně a že návrh rozhodnutí o odnětí povolení žalobkyně byl ze strany MFSA předložen ECB dne 12. února 2020. ECB informovala žalobkyni o svém záměru přijmout rozhodnutí o odnětí uvedeného povolení dne 16. března 2020.

69 Na druhé straně žalobkyně nesprávně tvrdí, že v okamžiku podání její žádosti o přístup již na vnitrostátní úrovni probíhal postup odnětí jejího povolení vykonávat činnost úvěrové instituce, tedy před MFSA, což znamenalo zahájení řízení v oblasti dohledu před ECB.

70 V tomto ohledu je třeba konstatovat, že postup odnětí povolení je složeným správním řízením, které probíhá nejprve před příslušným vnitrostátním orgánem a poté před ECB.

71 Je pravda, že z judikatury vyplývá, že případné zapojení se vnitrostátních orgánů do průběhu řízení, které vede k přijetí aktů institucí nebo jiných subjektů Unie, nemůže zpochybnit jejich kvalifikaci jako unijních aktů, pokud akty přijaté vnitrostátními orgány představují fázi postupu, v němž instituce nebo jiný subjekt Unie jako jediný vykonává pravomoc k přijetí konečného rozhodnutí, aniž je vázán přípravnými akty nebo návrhy vnitrostátních orgánů (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 19. prosince 2018, Berlusconi a Fininvest, C-219/17, EU:C:2018:1023, body 42 a 43, a ze dne 3. prosince 2019, Iccrea Banca, C-414/18, EU:C:2019:1036, body 37 a 38).

72 V takovém případě, kdy unijní právo zavádí výlučnou rozhodovací pravomoc instituce nebo jiného subjektu Unie, je totiž na unijním soudu, aby na základě výlučné pravomoci k přezkumu legality unijních aktů podle článku 263 SFEU rozhodl o legalitě konečného rozhodnutí přijatého dotčenou institucí nebo jiným subjektem Unie a k zajištění účinné soudní ochrany zúčastněných přezkoumal případné vady, kterými jsou stiženy přípravné akty nebo návrhy vnitrostátních orgánů, jimiž by mohla být dotčena platnost tohoto konečného rozhodnutí (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 19. prosince 2018, Berlusconi a Fininvest, C-219/17, EU:C:2018:1023, bod 44, a ze dne 3. prosince 2019, Iccrea Banca, C-414/18, EU:C:2019:1036, bod 39).

73 Zaprvé se však tato judikatura netýká otázky, která fáze složeného správního řízení zakládá právo na přístup ke spisu úvěrových institucí před ECB.

74 Zadruhé je v projednávané věci třeba uvést, že z ustanovení čl. 14 odst. 5 nařízení o OD nevyplývá, že postup odnětí povolení u ECB je zahájen tím, že příslušný vnitrostátní orgán přijme rozhodnutí ukládající úvěrové instituci, aby ukončila veškerou činnost. Proto okolnost uvedená žalobkyní, že MFSA přijala v říjnu 2018 rozhodnutí, kterým jí bylo uloženo ukončit veškerou činnost, nemohla mít za následek zahájení postupu odnětí jejího povolení u ECB k tomuto datu.

75 Kromě toho návrh rozhodnutí o odnětí povolení žalobkyně byl předán ECB ze strany MFSA až dne 12. února 2020, tedy po podání žádosti o přístup a poté, co bylo vydáno napadené rozhodnutí. Tato skutečnost tedy nemůže být v projednávané věci zohledněna pro určení, zda byl postup odnětí povolení zahájen ke dni přijetí napadeného rozhodnutí.

76 Z toho vyplývá, že žalobkyně neprokázala, že se ECB dopustila nesprávného posouzení, když v napadeném rozhodnutí konstatovala, že ke dni přijetí napadeného rozhodnutí nebylo zahájeno žádné řízení v oblasti dohledu.

77 Žalobkyně kromě toho tvrdí, že článek 22 nařízení o OD a články 31 a 32 nařízení o rámci jednotného mechanismu dohledu poskytují právo na přístup ke spisu, které je užší než právo přiznané článkem 41 Listiny, a jsou tedy protiprávní.

78 Žalobkyně dodává, že článek 31 nařízení o rámci jednotného mechanismu dohledu obsahuje zjevně svévolné, nepřiměřené, a tedy protiprávní pravidlo, podle kterého je lhůta pro právo instituce podléhající dohledu být vyslechnuta omezena na tři pracovní dny v situacích uvedených v článcích 14 a 15 nařízení o OD.

79 V tomto ohledu je třeba připomenout, že článek 41 Listiny, nadepsaný „Právo na řádnou správu“, v odstavci 1 stanoví, že každý má právo na to, aby jeho záležitosti byly orgány, institucemi a jinými subjekty Unie řešeny nestranně, spravedlivě a v přiměřené lhůtě. V odstavci 2 téhož článku se stanoví, že toto právo zahrnuje především právo každého na přístup ke spisu, který se jej týká, při respektování oprávněných zájmů důvěrnosti a profesního a obchodního tajemství.

80 Je třeba poznamenat, že čl. 41 odst. 2 Listiny stanoví právo na přístup ke spisu, které souvisí s právem každého na to, aby jeho záležitosti byly administrativou řešeny nestranně, spravedlivě a v přiměřené lhůtě. Toto právo se vztahuje na přístup ke spisu osoby dotčené uvedenými věcmi, a nikoli na všechny dokumenty držené daným orgánem. Liší se tedy od práva stanoveného v článku 42 Listiny, který stanoví přístup ke všem dokumentům orgánu, nezávisle na existenci spisu dotyčné osoby a jejího právního zájmu.

81 Kromě toho obsah základního práva na přístup ke spisu zakotveného v čl. 41 odst. 2 písm. b) Listiny znamená, že dotčená osoba má možnost ovlivnit daný rozhodovací proces (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 25. října 2018, KF v. SATCEN, T-286/15, EU:T:2018:718, bod 230). Podle judikatury citované v bodě 63 výše se žádost o přístup ke spisu zakládá na výkonu práva na obhajobu a taková žádost je bezpředmětná, pokud neexistuje správní řízení, které by se dotklo právních zájmů žadatele o přístup, a tudíž pokud neexistuje spis, který se jej týká.

82 Článek 22 nařízení o OD a článek 32 nařízení o rámci jednotného mechanismu dohledu přitom v rozsahu, v němž podřizují přístup ke spisu tomu, aby ECB zahájila správní řízení v oblasti dohledu, dávají bankovním institucím možnost vyjádřit své stanovisko v průběhu dotčeného rozhodovacího procesu, který se dotýká jejich právních zájmů tím, že se seznámí se spisem vytvořeným pro účely uvedeného řízení, zahrnujícím dokumenty uvedené v čl. 32 odst. 2 nařízení o rámci jednotného mechanismu dohledu.

83 Tvrzení žalobkyně týkající se protiprávnosti ustanovení upravujících přístup ke spisu v rámci řízení v oblasti dohledu s ohledem na článek 41 Listiny tak musí být zamítnuta.

84 Pokud jde o argument žalobkyně, podle kterého protiprávnost článku 31 nařízení o rámci jednotného mechanismu dohledu vyplývá rovněž ze skutečnosti, že právo, které je v něm stanoveno, může být omezeno na tři pracovní dny v situacích uvedených v článcích 14 a 15 nařízení o OD, z ustálené judikatury vyplývá, že námitka protiprávnosti směřující proti aktu s obecnou působností, ve vztahu k němuž není individuální rozhodnutí prováděcím opatřením, je nepřípustná (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 8. září 2020, Komise v. Carreras Sequeros a další, C-119/19 P a C-126/19 P, EU:C:2020:676, body 68 až 70 a citovaná judikatura).

85 V projednávaném případě je třeba uvést, že články 14 a 15 nařízení o OD nebyly v době přijetí napadeného rozhodnutí použitelné. Nemají s ním tedy přímý právní vztah, a žalobkyně se tedy nemůže dovolávat jejich protiprávnosti v rámci projednávané žaloby.

86 Zadruhé žalobkyně tvrdí, že z výkladu ECB vyplývá, že banka může nahlížet do jejího spisu pouze tehdy, je-li očekáváno konkrétní rozhodnutí ECB. Stálý přístup ke spisu je přitom nezbytný k tomu, aby žalobkyně mohla zkoumat svůj spis a předložit vhodné připomínky nebo požádat ECB, aby přijala určitá rozhodnutí nebo aby se zdržela některých zásahů.

87 V tomto ohledu na jedné straně článek 32 nařízení o rámci jednotného mechanismu dohledu zaručuje přístup ke spisu před přijetím opatření po skončení řízení v oblasti dohledu ze strany ECB, a umožňuje tak předložení připomínek k přijetí určitých rozhodnutí nebo k upuštění od některých zásahů.

88 Na druhé straně je třeba konstatovat, že z přezkumu tohoto žalobního důvodu pouze vyplývá, že žalobkyně nemohla získat přístup ke spisu na základě ustanovení týkajících se řízení o dohledu, jelikož vůči ní nebylo vedeno žádné zvláštní řízení o dohledu. To však neznamená, že přístup k dokumentům týkajícím se žalobkyně, které má v držení ECB, není možný na základě obecných ustanovení upravujících právo na přístup k dokumentům. Tento aspekt bude přezkoumán v rámci prvního žalobního důvodu.

89 Zatřetí žalobkyně uvádí, že je v zájmu ECB, aby správnost informací obsažených v jejím spise podléhala kdykoli přezkumu dotyčné banky a že trvalý přístup ke spisu by zlepšil kvalitu spisů ECB, a v důsledku toho i kvalitu obezřetnostního dohledu.

90 V tomto ohledu stačí konstatovat, jak vyplývá z výše uvedené analýzy, že vzhledem k neexistenci probíhajícího zvláštního řízení v oblasti dohledu nebyl přístup ke spisu na základě nařízení o rámci jednotného mechanismu dohledu odůvodněný. Pokud jde dále o argument, podle kterého by takový přístup zlepšil kvalitu spisů ECB, je třeba poznamenat, že je čistě spekulativní, jelikož žalobkyně nepředkládá žádný důkaz, který by mohl toto tvrzení podpořit.

91 Začtvrté žalobkyně tvrdí, že pojem „spis“ nemá v projednávané věci žádnou samostatnou relevanci. Spis je definován v čl. 32 odst. 2 nařízení o rámci jednotného mechanismu dohledu jako všechny dokumenty týkající se dané věci. ECB je tedy v odpovědi na žádost o přístup ke spisu povinna shromáždit všechny relevantní dokumenty, i když je předem neshromažďovala a byly fyzicky nebo elektronicky uloženy na různých místech.

92 V tomto ohledu je třeba zdůraznit, že pojem „spis“, jak je použit v čl. 32 odst. 2 nařízení o rámci jednotného mechanismu dohledu, odkazuje přímo na dokumenty získané ECB v rámci řízení v oblasti dohledu. Podle tohoto ustanovení se spisy skládají ze všech dokumentů, které ECB získala, předložila nebo shromáždila v průběhu řízení v oblasti dohledu. Neexistence probíhajícího řízení v oblasti dohledu proto znamená, že dokumenty týkající se žalobkyně, které má ECB v držení, nemohou být pokládány za její „spis“ ve smyslu článku 32 nařízení o rámci jednotného mechanismu dohledu.

93 V důsledku toho je třeba druhý žalobní důvod zamítnout v plném rozsahu.

– *K pátému žalobnímu důvodu*

94 V rámci pátého žalobního důvodu žalobkyně tvrdí, že postoj ECB v napadeném rozhodnutí porušuje zásadu právní jistoty, neboť je nemožné, aby instituce podléhající obezřetnostnímu dohledu určily, v jakém okamžiku ECB aktivně přezkoumává případné rozhodnutí, a kdy tedy

musí být přístup ke spisu udělen. Kromě toho obezřetnostní dohled znamená, že orgán dohledu soustavně kontroluje dodržování požadavků stanovených v právních předpisech, a tedy nepřetržitě zvažuje případná opatření určená k řešení takových nedostatků.

95 ECB s touto argumentací nesouhlasí.

96 V tomto ohledu je třeba připomenout, že zásada právní jistoty vyžaduje, aby právní pravidla byla jasná a přesná a jejich účinky byly předvídatelné, především pokud mohou vyvolat nepříznivé důsledky pro jednotlivce a podniky (rozsudek ze dne 22. dubna 2015, Polsko v. Komise, T-290/12, EU:T:2015:221, bod 50).

97 Článek 32 nařízení o rámci jednotného mechanismu dohledu jasně a přesně stanoví přístup ke spisu po zahájení zvláštního řízení v oblasti dohledu. Uvedené ustanovení tedy nestanoví možnost mít takový přístup, pokud ECB „soustavně kontroluje dodržování požadavků stanovených v právních předpisech“.

98 V projednávané věci ECB nevykonávala trvalý dohled, který přísluší příslušným vnitrostátním orgánům, vzhledem k tomu, že žalobkyně je v projednávaném případě méně významnou institucí. Naproti tomu rozhodnutí o odnětí povolení žalobkyně spadá do úkolu ECB, která ostatně zahájila odpovídající postup vůči žalobkyni poté, co od MFSA obdržela návrh rozhodnutí o odnětí povolení žalobkyně.

99 Nelze tedy mít za to, že odepření přístupu ke spisu před zahájením uvedeného řízení ze strany ECB může představovat porušení zásady právní jistoty.

100 Pátý žalobní důvod musí být tudíž zamítnut.

– *K šestému žalobnímu důvodu*

101 V rámci šestého žalobního důvodu žalobkyně tvrdí, že napadené rozhodnutí porušuje zásadu proporcionality tím, že jí ukládá neoprávněné břemeno, které není odůvodněno žádným legitimním obezřetnostním cílem. Postoj ECB by v praxi vedl k relativně málo transparentní správě. ECB je toho názoru, že existuje pouze velmi omezené právo na přístup ke spisu, a sice pouze po relativně krátkou dobu mezi sdělením ECB vůči instituci podléhajícímu obezřetnostnímu dohledu, kterým ji informuje o tom, že hodlá přijmout konkrétní opatření, a přijetím samotného opatření.

102 ECB s touto argumentací nesouhlasí.

103 Podle ustálené judikatury zásada proporcionality, která je součástí obecných zásad unijního práva, vyžaduje, aby byly akty unijních orgánů způsobilé k dosažení legitimních cílů sledovaných dotčenou právní úpravou a nepřekračovaly meze toho, co je nezbytné k dosažení těchto cílů, přičemž se rozumí, že pokud se nabízí volba mezi několika přiměřenými opatřeními, je třeba zvolit nejméně omezující opatření a způsobené nevýhody nesmějí být nepřiměřené vzhledem ke sledovaným cílům (viz rozsudek ze dne 16. května 2017, Landeskreditbank Baden-Württemberg v. ECB, T-122/15, EU:T:2017:337, bod 67 a citovaná judikatura).

104 V projednávaném případě stačí konstatovat, že šestý žalobní důvod, i když jeho název naznačuje tvrzení o porušení zásady proporcionality, se v podstatě týká opodstatněnosti použití článku 32 nařízení o rámci jednotného mechanismu dohledu ze strany ECB. Jak vyplývá z analýzy druhého žalobního důvodu výše, taková argumentace nemůže obstát.

105 Šestý žalobní důvod je tudíž třeba zamítnout.

– *K sedmému žalobnímu důvodu*

106 V rámci sedmého žalobního důvodu žalobkyně tvrdí, že napadené rozhodnutí porušuje zásadu *nemo auditur*, a sice zásadu, podle které se účastník řízení nemůže dovolávat svého vlastního pochybení. ECB má obecnou odpovědnost za jednotný mechanismus dohledu. Může k němu dojít kdykoli, a to i v rámci dohledu nad méně významnou institucí. ECB se nemůže dovolávat argumentu, podle kterého před ní neprobíhá řízení, které by mělo probíhat, jelikož kroky příslušného vnitrostátního orgánu představují faktické odnětí schválení, a tedy opatření spadající do výlučné pravomoci ECB.

107 ECB s touto argumentací nesouhlasí.

108 V projednávané věci žalobkyně vznáší tvrzení spekulativní povahy týkající se povahy přímého dohledu ECB nad méně významnými subjekty bez vysvětlení dopadu, který mají tato údajná porušení na projednávanou věc. Kromě toho tvrzení uvedená na podporu sedmého žalobního důvodu týkajícího se opodstatněnosti použití článku 32 nařízení o rámci jednotného mechanismu dohledu ze strany ECB již byla odmítnuta v rámci analýzy druhého žalobního důvodu.

109 Sedmý žalobní důvod je tedy třeba zamítnout.

– *K osmému žalobnímu důvodu*

110 Žalobkyně tvrdí, že napadené rozhodnutí porušuje právo na účinnou právní ochranu stanovené v článku 47 Listiny. Německé správní právo přiznává všeobecné právo na přiměřený výkon diskreční pravomoci v reakci na jakoukoli žádost o přístup ke spisu. Přístup by měl být povinně poskytnut, pokud je nutný nebo alespoň jej lze rychle poskytnout a je pro danou osobu potenciálně užitečný k tomu, aby osoba mohla bránit a prosazovat svá práva.

111 ECB s touto argumentací nesouhlasí.

112 Je třeba připomenout, že Evropská unie je unií práva, v níž její orgány podléhají přezkumu souladu svých aktů zejména se Smlouvou o FEU a obecnými právními zásadami, přičemž uvedená Smlouva zavedla úplný systém procesních prostředků a řízení určený k tomu, aby byl Soudnímu dvoru svěřen přezkum legality aktů orgánů Unie (viz rozsudek ze dne 5. listopadu 2019, ECB a další v. Trasta Komercbanka a další, C-663/17 P, C-665/17 P a C-669/17 P, EU:C:2019:923, bod 54 a citovaná judikatura).

113 Mimoto zásada účinné právní ochrany práv, která pro jednotlivce vyplývají z unijního práva, na kterou odkazuje čl. 19 odst. 1 druhý pododstavec SEU, představuje obecnou zásadu unijního práva vyplývající z ústavních tradic společných členským státům. Tato zásada byla zakotvena v článcích 6 a 13 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, podepsané

v Římě dne 4. listopadu 1950. Nyní je potvrzena v článku 47 Listiny (viz rozsudek ze dne 5. listopadu 2019, ECB a další v. Trasta Komercbanka a další, C-663/17 P, C-665/17 P a C-669/17 P, EU:C:2019:923, bod 55 a citovaná judikatura).

114 V projednávané věci je napadené rozhodnutí aktem unijního orgánu, který podléhá soudnímu přezkumu unijního soudu, takže jakýkoli odkaz na německé právo je irelevantní, jelikož toto právo se na projednávaný spor nepoužije.

115 Kromě toho tvrzení předložená v rámci tohoto žalobního důvodu se v podstatě týkají opodstatněnosti použití článku 32 nařízení o rámci jednotného mechanismu dohledu ze strany ECB a byla již odmítnuta v rámci analýzy druhého žalobního důvodu.

116 Osmý žalobní důvod tedy musí být zamítnut.

K prvnímu žalobnímu důvodu

117 V rámci prvního žalobního důvodu žalobkyně v podstatě tvrdí, že ECB byla povinna vyřídit její žádost o přístup na základě obecných zásad týkajících se přístupu k dokumentům. Tvrdí, že ECB nezohlednila její základní hmotné právo na přístup k dokumentům zakotvené v čl. 15 odst. 3 SFEU, článku 42 Listiny, článku 2 nařízení č. 1049/2001 a čl. 2 odst. 1 rozhodnutí 2004/258, ani skutečnost, že žádost o přístup nemůže být zamítnuta na základě zvláštních ustanovení, pokud by jí mělo být vyhověno na základě jiných ustanovení.

118 Žalobkyně tvrdí, že existence řízení v oblasti dohledu není relevantní, neboť jí měl být v každém případě poskytnut přístup na základě přístupu veřejnosti k dokumentům bez ohledu na existenci jakéhokoli řízení v oblasti dohledu, a že tento aspekt měl být zohledněn.

119 ECB tuto argumentaci zpochybňuje a opírá se přitom o judikaturu, která stanoví rozdíly mezi obecným režimem přístupu k dokumentům, jehož cílem je zaručit transparentnost, a možností přístupu ke spisu probíhajícího správního řízení, jehož cílem je zajistit dodržování práva na obhajobu v rámci řádného řízení.

120 Podle ECB žalobkyně založila svou žádost na článku 32 nařízení o rámci jednotného mechanismu dohledu, jelikož použila formulaci „přístup ke spisu“. V tomto smyslu tedy žádost žalobkyně nemůže být posuzována z hlediska obecného režimu přístupu k dokumentům.

121 Rovnou je třeba upřesnit, že tvrzení žalobkyně týkající se porušení nařízení č. 1049/2001 je irelevantní, jelikož režim použitelný na žádosti veřejnosti o přístup k dokumentům ECB je stanoven rozhodnutím 2004/258, jehož ustanovení jsou mimoto obdobná ustanovením nařízení č. 1049/2001. Žalobkyně ostatně neuvádí žádné konkrétní tvrzení ohledně případného porušení nařízení č. 1049/2001.

122 Úvodem je třeba připomenout, že právo nahlížet do správního spisu v rámci správního řízení a právo na přístup k dokumentům orgánů se právně liší, nic to však nemění na tom, že z funkčního hlediska vedou ke srovnatelné situaci. Přístup ke spisu bez ohledu na právní základ jeho přiznání totiž umožňuje zúčastněným stranám získat vyjádření a dokumenty, které orgánu předložili dotčení účastníci řízení a třetí osoby (v tomto smyslu a obdobně viz rozsudek ze dne 28. června 2012, Komise v. Éditions Odile Jacob, C-404/10 P, EU:C:2012:393, bod 120).

123 Přístup ke spisu sleduje v této oblasti jiné cíle než obecný režim přístupu, neboť je zaměřen na to, aby bylo zajištěno dodržování práva na obhajobu, které mají dotčené strany, a náležité vyřizování stížností při zachování profesního tajemství ve správních řízeních, a nikoliv na co největší usnadnění výkonu práva na přístup k dokumentům, jakož i podporování řádné správní praxe při zajištění co největší možné transparentnosti rozhodovacího procesu veřejných orgánů a informací, na kterých se jejich rozhodnutí zakládají (v tomto smyslu a obdobně viz rozsudek ze dne 27. února 2014, Komise v. EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, bod 83).

124 Je třeba rovněž poznamenat, že čl. 2 odst. 1 rozhodnutí 2004/258 přiznává všem občanům Unie a všem fyzickým a právnickým osobám, které mají bydliště nebo sídlo v členském státě, právo na přístup k dokumentům ECB, s výhradou podmínek a omezení definovaných v tomto rozhodnutí (rozsudek ze dne 29. listopadu 2012, Thesing a Bloomberg Finance v. ECB, T-590/10, nezveřejněný, EU:T:2012:635, bod 40).

125 Podle čl. 6 odst. 1 rozhodnutí 2004/258 není žadatel o přístup povinen odůvodňovat svou žádost, a nemusí tedy prokazovat jakýkoli zájem, aby získal přístup k požadovaným dokumentům. Z toho vyplývá, že žádost o přístup, která spadá do působnosti rozhodnutí 2004/258 a je podána osobou, která se dovolává určitých zvláštních okolností, které ji odlišují od jakéhokoli jiného občana Unie, musí být nicméně posuzována stejným způsobem jako žádost od kterékoli jiné osoby (rozsudek ze dne 6. října 2021, OCU v. ECB, T-15/18, nezveřejněný, EU:T:2021:661, bod 105).

126 V projednávané věci žalobkyně prostřednictvím žádosti o přístup požádala o přístup k „spisu“, který se jí týkal, aniž odkázala na jakýkoliv právní základ pro svou žádost.

127 Je nesporné, že žádné ustanovení rozhodnutí 2004/258 neukládá žadateli o přístup povinnost upřesnit právní základ své žádosti. Neexistence povinnosti výslovně odkázat v žádosti o přístup k dokumentům na nařízení č. 1049/2001 nebo na rozhodnutí 2004/258 je navíc v souladu s cílem sledovaným těmito akty, kterým je zaručit co nejširší přístup k dokumentům (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 13. ledna 2022, Dragnea v. Komise, C-351/20 P, EU:C:2022:8, bod 71).

128 Skutečnost, že žadatel v žádosti o přístup požádal o přístup ke svému spisu, je v tomto kontextu irelevantní (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 13. ledna 2022, Dragnea v. Komise, C-351/20 P, EU:C:2022:8, bod 74).

129 Z toho důvodu, i když žalobkyně ve své žádosti skutečně použila označení „spis“, ECB nemohla dospět k závěru, že žádost o přístup byla založena pouze na článku 32 nařízení o rámci jednotného mechanismu dohledu.

130 Kromě toho z judikatury vyplývá, že skutečnost, že se žádost o přístup týkala „spisu“ ECB týkajícího se úvěrové instituce, a sice oblasti upravené nařízením o OD a nařízením o rámci jednotného mechanismu dohledu, nebrání tomu, aby tato žádost byla bez dalšího založena na obecných ustanoveních o přístupu k dokumentům, jelikož je nesporné, že uvedená ustanovení mohou sloužit jako právní základ žádosti o přístup k dokumentům, které jsou součástí správního řízení upraveného jiným unijním aktem (v tomto smyslu a obdobně viz rozsudek ze dne 13. ledna 2022, Dragnea v. Komise, C-351/20 P, EU:C:2022:8, bod 75).

131 Vzhledem k tomu, že v projednávané věci neprobíhalo žádné řízení v oblasti dohledu proti žalobkyni v okamžiku její žádosti o přístup, a tedy neexistuje žádný „spis“ ve smyslu článku 32 nařízení o rámci jednotného mechanismu dohledu, musí být uvedená žádost posouzena jako žádost o přístup k dokumentům, které se jí týkají, na základě obecných ustanovení, zejména rozhodnutí 2004/258.

132 ECB rovněž předkládá argumenty směřující k tvrzení, že žádost o přístup v každém případě nesplňuje požadavky na žádost o přístup k dokumentům. V tomto ohledu byla žádost o přístup velmi obecná a ani neupřesnila konkrétní dokumenty, na které se vztahuje její obsah. Kromě toho je zjevné, že žádost o přístup nesplňuje ani nejzákladnější podmínky stanovené v čl. 6 odst. 1 rozhodnutí 2004/258.

133 Vzhledem k tomu, že ECB v projednávaném případě nezkoumala žádost o přístup na základě rozhodnutí 2004/258, nemůže platně tvrdit, že uvedená žádost byla na základě téhož rozhodnutí nepřesná.

134 Z předcházejících úvah vyplývá, že se ECB dopustila nesprávného právního posouzení, když žádost žalobkyně nezkoumala na základě ustanovení týkajících se přístupu k dokumentům stanovených v rozhodnutí 2004/258.

135 Ve světle těchto úvah je třeba prvnímu žalobnímu důvodu vyhovět a napadené rozhodnutí zrušit, aniž je třeba zabývat se údajným porušením čl. 15 odst. 3 SFEU a článku 42 Listiny, druhou částí třetího žalobního důvodu či čtvrtým žalobním důvodem.

K nákladům řízení

136 Podle čl. 134 odst. 1 jednacího řádu se účastníku řízení, který neměl úspěch ve věci, uloží náhrada nákladů řízení, pokud to účastník řízení, který měl ve věci úspěch, požadoval. Vzhledem k tomu, že žalobkyně požadovala náhradu nákladů řízení a ECB neměla ve věci úspěch, je důvodné posledně uvedené uložit náhradu nákladů řízení.

Z těchto důvodů

TRIBUNÁL (první rozšířený senát)

rozhodl takto:

1) **Rozhodnutí Evropské centrální banky (ECB) ze dne 26. listopadu 2019, kterým ECB zamítla žádost společnosti Satabank plc o přístup ke spisu, který se jí týkal, se zrušuje.**

2) **ECB se ukládá náhrada nákladů řízení.**

Kanninen Jaeger Półtorak

Porchia Stancu

Takto vyhlášeno na veřejném zasedání v Lucemburku dne 22. března 2023.

Podpisy.