Zbornik sudske prakse

PRESUDA OPĆEG SUDA (prvo prošireno vijeće)

22. ožujka 2023.*

„Ekonomska i monetarna politika – Bonitetni nadzor kreditnih institucija – Uredba (EU) br. 1024/2013 – Uredba (EU) br. 468/2014 – Subjekt nad kojim se provodi bonitetni nadzor – Mješoviti upravni postupak – Uskraćivanje pristupa spisu – Odluka 2004/258/EZ – Pristup dokumentima ESB-a”

U predmetu T-72/20,

Satabank plc, sa sjedištem u St. Julian’su (Malta), koji zastupa O. Behrends, odvjetnik,

tužitelj,

protiv

Europske središnje banke (ESB), koju zastupaju G. Buono, A. Lefterov i E. Koupepidou, u svojstvu agenata,

tuženika,

OPĆI SUD (prvo prošireno vijeće),

u sastavu, tijekom vijećanja: H. Kanninen, predsjednik, M. Jaeger, N. Półtorak (izvjestiteljica), O. Porchia i M. Stancu, suci,

tajnik: P. Cullen, administrator,

uzimajući u obzir pisani dio postupka, uključujući i rješenje od 9. ožujka 2021. o tome da se odlučivanje o prigovoru odgodi do odluke o meritumu,

nakon rasprave održane 7. lipnja 2022.,

donosi sljedeću

Presudu

1 Tužbom podnesenom na temelju članka 263. UFEU-a tužitelj, Satabank plc, zahtijeva poništenje odluke Europske središnje banke (ESB) od 26. studenoga 2019. kojom je potonja odbila tužiteljev zahtjev za pristup svojem spisu (u daljnjem tekstu: pobijana odluka).

* Jezik postupka: engleski

Okolnosti spora i činjenice nastale nakon podnošenja tužbe

2 U trenutku podnošenja predmetne tužbe tužitelj je bio kreditna institucija osnovana na temelju malteškog prava, koja se smatrala manje značajnom institucijom u smislu Uredbe Vijeća (EU) br. 1024/2013 od 15. listopada 2013. o dodjeli određenih zadaća Europskoj središnjoj banci u vezi s politikama bonitetnog nadzora kreditnih institucija (SL 2013., L 287, str. 63., u daljnjem tekstu: Uredba o SSM-u), te je bila podvrgnuta izravnom bonitetnom nadzoru od strane Malta Financial Services Authorityja (MFSA, Malteška agencija za financijske usluge).

3 Dana 16. studenoga 2019. tužiteljev odvjetnik, kojeg su opunomoćili – s obzirom na to da tužitelj više nije imao upravni odbor – tužiteljevi dioničari, zatražio je od ESB-a pristup svojem spisu (u daljnjem tekstu: zahtjev za pristup).

4 Pobijanom odlukom ESB je odbio zahtjev za pristup, utvrdivši da se nad tužiteljem ne provodi nikakav postupak u smislu članka 22. Uredbe o SSM-u i da mu, shodno tomu, ne može biti odobren nikakav pristup navedenom spisu na temelju članka 32. stavka 1. Uredbe (EU) br. 468/2014 Europske središnje banke od 16. travnja 2014. o uspostavljanju okvira za suradnju unutar Jedinstvenog nadzornog mehanizma između Europske središnje banke i nacionalnih nadležnih tijela te s nacionalnim imenovanim tijelima (SL 2014., L 141, str. 1., u daljnjem tekstu: Okvirna uredba o SSM-u).

5 MFSA je 12. veljače 2020. dostavila ESB-u, u skladu s člankom 14. stavkom 5. Uredbe o SSM-u i člankom 80. Okvirne uredbe o SSM-u, nacrt odluke kojom se predviđa oduzimanje odobrenja za rad tužitelju, a 17. veljače 2020. dostavila mu je i revidiranu verziju svojeg nacrta.

6 Dana 16. ožujka 2020. ESB je tužiteljevu odvjetniku i ovlaštenoj osobi koju je MFSA imenovala da savjetuje i nadzire tužitelja u pravilnom vođenju njegova poslovanja dostavio nacrt odluke o oduzimanju odobrenja za rad te im je dala mogućnost da se pisanim putem očituju o tom nacrtu.

7 Tužiteljev je odvjetnik 24. ožujka 2020. podnio zahtjev za pristup spisu.

8 ESB je odobrio navedeni pristup spisu 30. travnja, 4. svibnja i 3. lipnja 2020.

9 Dana 30. lipnja 2020. ESB je donio odluku da se tužitelju oduzme odobrenje za rad kao kreditne institucije (u daljnjem tekstu: odluka o oduzimanju odobrenja), čiji je primitak tužitelj potvrdio 1. srpnja 2020. Tužiteljev odvjetnik zatražio je poništenje odluke o oduzimanju odobrenja tužbom podnesenom 9. rujna 2020. i registriranom pod brojem T-563/20. Podneskom dostavljenim tajništvu Općeg suda 18. veljače 2020., tužitelj je obavijestio Opći sud, u skladu s člankom 125. Poslovnika Općeg suda, da povlači tu tužbu. Rješenjem od 8. travnja 2022., Satabank/ESB (T-563/20, neobjavljeno, EU:T:2022:240), navedeni je predmet izbrisan iz upisnika Općeg suda.

Zahtjevi stranaka

10 Tužitelj od Općeg suda zahtijeva da:

– poništi pobijanu presudu;

– naloži ESB-u snošenje troškova.

11 ESB od Općeg suda zahtijeva da:

– odbije tužbu;

– naloži tužitelju snošenje troškova.

Pravo

O dopuštenosti tužbe i pravnom interesu tužitelja

12 Na prvom mjestu, ESB je u zasebnom podnesku istaknuo prigovor nezakonitosti u odnosu na predmetnu tužbu.

13 ESB smatra da, prvo, pobijana odluka ne utječe na pravnu situaciju tužitelja. ESB u tom pogledu tvrdi da, kad je riječ o aktima ili odlukama čija se izrada obavlja u više faza, uključujući i nakon provođenja internog postupka, aktom koji se može pobijati smatraju se načelno samo mjere kojima se po provođenju tog postupka konačno utvrđuje stav institucije, izuzev međumjera čiji je cilj pripremiti konačnu odluku. Prema tome, smatra da ESB-ov odgovor na zahtjev za pristup spisu u predmetu nadzora nema samostalni utjecaj na pravni položaj zainteresiranih osoba.

14 Drugo, ESB zaključuje da tužitelj nije dokazao postojanje pravnog interesa u kontekstu predmetne tužbe. Kada je riječ o postupku oduzimanja odobrenja koji je pokrenuo ESB, tužitelju je dana mogućnost da se očituje o ESB-ovu nacrtu odluke. U tim okolnostima, smatra da je bilo kakav pravni interes za poništenje koji bi proizlazio iz navoda iznesenih u tužbi hipotetski i da u svakom slučaju nema nikakve veze s tužiteljevim pravima obrane. ESB stoga sugerira da predmetna tužba tužitelju ne donosi nikakvu korist.

15 Tužitelj osporava tu argumentaciju.

16 Kada je riječ o prvom ESB-ovu argumentu da pobijana odluka predstavlja pripremni akt koji ne utječe na pravnu situaciju tužitelja, treba prije svega podsjetiti na to da predstavljaju akte protiv kojih se može podnijeti tužba za poništenje, u smislu članka 263. UFEU-a, mjere koje proizvode obvezujuće pravne učinke, utječući time na tužiteljeve interese i značajno mijenjajući njegovu pravnu situaciju (vidjeti presudu od 26. siječnja 2010., Internationaler Hilfsfonds/Komisija, C-362/08 P, EU:C:2010:40, t. 51. i navedenu sudsku praksu).

17 Kada se izrada akta obavlja u više faza, uključujući i nakon provođenja internog postupka, aktom koji se može pobijati smatra se načelno samo mjera kojom se po provođenju tog postupka konačno utvrđuje stav institucije, izuzev međumjera čiji je cilj pripremiti konačnu odluku. Aktima kojima se priprema neka odluka ne nanosi se šteta, a tužitelj se tek prilikom podnošenja tužbe protiv odluke donesene po provođenju postupka može pozvati na nezakonitost ranijih akata koji su s njom usko povezani (vidjeti rješenje od 31. ožujka 2020., ZU/EEAS, T-499/19, neobjavljeno, EU:T:2020:134, t. 33. i navedenu sudsku praksu).

18 U tom pogledu treba napomenuti da je, kao što proizlazi iz pobijane odluke, ESB utvrdio da u trenutku kad je podnesen zahtjev za pristup on nije bio uključen ni u kakav poseban nadzorni postupak koji bi se ticao tužitelja.

19 Međutim, ESB ne može tvrditi, s jedne strane, da pristup spisu tužitelja uskraćuje zbog činjenice da se ne vodi postupak i, s druge strane, da se takva odluka o uskraćivanju, kao pripremni akt, može osporavati samo u okviru tužbe protiv odluke kojom se zaključuje taj nepostojeći postupak. Budući da je ESB u pobijanoj odluci smatrao da protiv tužitelja nije bio pokrenut nikakav postupak, navedenu odluku nije trebao pratiti nikakav dodatni akt kojim se okončava postupak nadzora, a protiv kojeg bi tužitelj bio mogao djelovati i, tom prilikom, osporavati tu istu odluku.

20 Dakle, treba smatrati da se pobijanom odlukom konačno utvrđuje stajalište ESB-a.

21 Kada je riječ o drugom ESB-ovu argumentu da je tužiteljev pravni interes hipotetski i da nema veze s njegovim pravima obrane, valja prije svega podsjetiti na to da je, s jedne strane, tužba za poništenje koju podnosi fizička ili pravna osoba dopuštena samo pod pretpostavkom da ta osoba ima interes da pobijani akt bude poništen. Taj interes pretpostavlja da poništenje odnosnog akta može samo po sebi imati pravne posljedice i da tužba stoga može svojim rezultatom donijeti korist stranci koja ju je podnijela (presuda od 20. prosinca 2017., Binca Seafoods/Komisija, C-268/16 P, EU:C:2017:1001, t. 44.). Također treba podsjetiti na to da se, s druge strane, ocjena dopuštenosti tužbe u odnosu na pravni interes provodi u trenutku podnošenja tužbe (vidjeti u tom smislu presudu od 16. prosinca 1963., Forges de Clabecq/Visoko tijelo, 14/63, EU:C:1963:60, t. 719., i rješenje od 30. studenoga 1998., N/Komisija, T-97/94, EU:T:1998:270, t. 23.).

22 Prigovor nedopuštenosti koji je istaknuo ESB valja stoga odbiti s obzirom na to da je, na dan podnošenja tužbe, poništenje pobijane odluke moglo tužitelju donijeti korist, i to u vidu pristupa određenim dokumentima koje mu je ESB uskratio.

23 Na drugom mjestu ESB smatra da Opći sud može odrediti obustavu postupka po predmetnoj tužbi, u skladu s člankom 131. stavkom 1. Poslovnika, s obzirom na to da je tužba sada bespredmetna zbog naknadnog odobravanja pristupa spisu u okviru postupka bonitetnog nadzora u vezi s odlukom o oduzimanju odobrenja.

24 Valja podsjetiti na to da pravni interes tužitelja u pogledu predmeta tužbe mora postojati sve do donošenja sudske odluke, a u suprotnom se postupak obustavlja (vidjeti presudu od 19. ožujka 2010., Gollnisch/Parlament, T-42/06, EU:T:2010:102, t. 60. i navedenu sudsku praksu).

25 U konkretnom slučaju, sam ESB priznaje da prilikom naknadnog odobravanja pristupa spisu, u okviru postupka bonitetnog nadzora, tužitelju nije dostavio sve njegove dokumente.

26 Očito je da tužitelj i dalje ima pravni interes u ovom predmetu s obzirom na to da je ESB pobijanom odlukom odbio otkriti neke njegove dokumente koji se nisu nalazili u spisu vezanom uz postupak oduzimanja njegova odobrenja za rad kao kreditne institucije (vidjeti po analogiji presude od 9. rujna 2011., LPN/Komisija, T-29/08, EU:T:2011:448, t. 55. i sljedeće, te od 23. rujna 2015., ClientEarth i International Chemical Secretariat/ECHA, T-245/11, EU:T:2015:675, t. 119. i sljedeće).

27 ESB-ove navode o postojanju razloga za obustavu postupka stoga valja odbiti.

28 Na trećem mjestu valja istaknuti da, iako formalno ne ističe prigovor nedopuštenosti, ESB osporava dopuštenost tužbe u okviru članka 76. točke (d) Poslovnika. Naime, iako u konkretnom slučaju tužba na prvi pogled sadržava tekst osam tužbenih razloga, ESB tvrdi da su informacije

koje bi ih trebale potkrijepiti previše sažete da bi ESB-u omogućavale da pripremi svoju obranu, a Općem sudu da donese odluku o tužbi. Konkretno, navodi da četvrti, peti, šesti, sedmi i osmi tužbeni razlog nisu potkrijepljeni nijednim preciznim argumentom te da nisu strukturirani.

29 U tom pogledu valja podsjetiti na to da na temelju članka 21. prvog stavka Statuta Suda Europske unije, koji se u skladu s člankom 53. prvim stavkom istog statuta i člankom 76. točkom (d) Poslovnika primjenjuje na postupak pred Općim sudom, tužba mora sadržavati, među ostalim, predmet spora i sažeti prikaz iznesenih tužbenih razloga.

30 Isto tako treba podsjetiti na to da, prema sudskoj praksi, tužbu treba tumačiti s ciljem da joj se da koristan učinak, pri čemu treba provesti sveobuhvatnu ocjenu te tužbe. Tužba ispunjava zahtjeve utvrđene postupovnim pravilima ako bitne činjenične i pravne okolnosti na kojima se ona temelji proizlaze – barem sažeto, ali logički i razumljivo – iz teksta same tužbe te ako ona omogućuje i Općem sudu i tuženiku da utvrde koje se postupanje potonjem stavlja na teret, kao i činjenice i okolnosti na kojima se temelji spor. Sažeti prikaz tužbenih razloga, u smislu Poslovnika, nije vezan uz neku njihovu posebnu formulaciju. Prikaz tužbenih razloga, po njihovoj suštini, a ne pravnoj kvalifikaciji, može biti dostatan ako se oni dovoljno jasno razabiru iz tužbe (presuda od 29. travnja 2020., Intercontact Budapest/CdT, T-640/18, neobjavljena, EU:T:2020:167, t. 25.).

31 U konkretnom slučaju treba istaknuti da se, suprotno ESB-ovim tvrdnjama, iz tužbe mogu bez teškoća odrediti predmet spora te tužbeni razlozi koji su istaknuti na dovoljno logičan i razumljiv način da ESB-u omogućuju da pripremi svoju obranu, a Općem sudu da provede nadzor.

32 ESB-ove navode o nejasnoći tužbe stoga valja odbiti.

O dopuštenosti prigovora nezakonitosti članka 22. Uredbe o SSM-u i članaka 31. i 32. Okvirne uredbe o SSM-u

33 ESB navodi da tužitelj u stadiju podnošenja replike ističe nove tužbene razloge koji se temelje na navodnoj nezakonitosti članka 22. Uredbe o SSM-u te članaka 31. i 32. Okvirne uredbe o SSM-u, pri čemu su oni istovremeno nedopušteni i u cijelosti neosnovani.

34 Treba istaknuti da tužitelj u tužbi nije izričito istaknuo prigovor nezakonitosti. Međutim, u replici je tvrdio da bi članak 22. Uredbe o SSM-u te članci 31. i 32. Okvirne uredbe o SSM-u bili nezakoniti ako bi ih se tumačilo u skladu s ESB-ovim stajalištem jer tada ne bi bili u skladu s člankom 41. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja).

35 Tužitelj je na raspravi potvrdio da je istaknuo prigovor nezakonitosti u odnosu na članak 22. Uredbe o SSM-u te članke 31. i 32. Okvirne uredbe o SSM-u.

36 Iz odredbi članka 84. stavka 1. Poslovnika proizlazi da je tijekom postupka zabranjeno iznositi nove tužbene razloge, osim ako se oni ne temelje na pravnim ili činjeničnim pitanjima za koja se saznalo tijekom postupka. Međutim, prigovor koji predstavlja dopunu tužbenog razloga iznesenog ranije, izravno ili implicitno, u tužbi kojom je pokrenut postupak i koji je s njime usko povezan uz isti, treba proglasiti dopuštenim (presuda od 26. lipnja 2008., Alferink i dr./Komisija, T-94/98, EU:T:2008:226, t. 38.).

37 Da bi se moglo smatrati da predstavlja dopunu ranije navedenog tužbenog razloga, novi argument mora imati dovoljno usku vezu s razlozima koji su prvotno izneseni u tužbi, da bi se moglo smatrati da proizlaze iz normalnog razvoja rasprave tijekom sudskog postupka (vidjeti u tom smislu presudu od 26. studenoga 2013., Groupe Gascogne/Komisija, C-58/12 P, EU:C:2013:770, t. 31.).

38 U tom pogledu valja istaknuti da, kada je riječ o navodno novim navodima tužitelja u pogledu članka 22. Uredbe o SSM-u te članaka 31. i 32. Okvirne uredbe o SSM-u, treba smatrati da oni predstavljaju dopunu njegovih navoda iznesenih u drugom tužbenom razlogu vezanom uz preusko tumačenje prava na pristup spisu na temelju članka 32. stavka 1. Okvirne uredbe o SSM-u. Naime, tužitelj navedenim tužbenim razlogom osporava usko gledište ESB-a u pogledu rješavanja njegova zahtjeva za pristup i iznosi argumente o zakonitosti takvog tumačenja. U tom pogledu, s jedne strane, tumačenje članka 32. Okvirne uredbe o SSM-u izravno je obuhvaćeno drugim tužbenim razlogom. S druge strane, u prigovoru nezakonitosti iznesenom u replici tužitelj samo dodaje da su članak 22. Uredbe o SSM-u te članci 31. i 32. Okvirne uredbe o SSM-u, prema tumačenju ESB-a, nezakoniti s obzirom na članak 41. Povelje.

39 ESB-ove navode o nedopuštenosti prigovora koji se temelje na navodnoj nezakonitosti članka 22. Uredbe o SSM-u te članaka 31. i 32. Okvirne uredbe o SSM-u stoga valja odbiti.

Meritum

40 U prilog osnovanosti tužbe tužitelj ističe osam tužbenih razloga koji se temelje, prvi, na tvrdnji da nije uzeto u obzir postojanje temeljnog materijalnog prava na pristup spisu, drugi, na preuskom tumačenju prava na pristup spisu na temelju članka 32. stavka 1. Okvirne uredbe o SSM-u, treći, koji se može podijeliti u dva dijela vezana uz, prvi, nedostatnost obrazloženja pobijane odluke u pogledu primjene članka 32. stavka 1. Okvirne uredbe o SSM-u i, drugi, nedostatnost obrazloženja pobijane odluke u pogledu prava na pristup spisu utvrđenog u članku 15. stavku 3. UFEU-a, članku 42. Povelje, članku 2. Uredbe (EZ) br. 1049/2001 Europskog parlamenta i Vijeća od 30. svibnja 2001. o javnom pristupu dokumentima Europskog parlamenta, Vijeća i Komisije (SL 2001., L 145, str. 43.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 1., svezak 16., str. 70.) i članku 2. Odluke 2004/258/EZ Europske središnje banke od 4. ožujka 2004. o javnom pristupu dokumentima Europske središnje banke (SL 2004., L 80, str. 42.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 1., svezak 14., str. 49.), kako je izmijenjena Odlukom (EU) 2015/529 Europske središnje banke od 21. siječnja 2015. (SL 2015., L 84, str. 64.) (u daljnjem tekstu, s izmjenama: Odluka 2004/258), četvrti, na povredi prava na saslušanje, peti, na povredi načela pravne sigurnosti, šesti, na povredi načela proporcionalnosti, sedmi, na povredi načela *nemo auditur* i, osmi, na povredi prava na djelotvoran pravni lijek.

41 Opći sud smatra svrsishodnim najprije analizirati prvi dio trećeg tužbenog razloga te drugi, peti, šesti, sedmi i osmi tužbeni razlog.

Prvi dio trećeg tužbenog razloga te drugi, peti, šesti, sedmi i osmi tužbeni razlog

42 U prvom dijelu trećeg tužbenog razloga tužitelj se poziva na nepostojanje obrazloženja u pogledu primjene članka 32. stavka 1. Okvirne uredbe o SSM-u u konkretnom slučaju. Drugim, petim, šestim, sedmim i osmim tužbenim razlogom tužitelj u bitnome navodi da mu je ESB uskratio pristup spisu na temelju pogrešnog tumačenja članka 32. stavka 1. Okvirne uredbe o SSM-u.

– *Prvi dio trećeg tužbenog razloga*

43 Prvim dijelom trećeg tužbenog razloga tužitelj tvrdi da je odluka o uskraćivanju pristupa spisu na temelju članka 32. stavka 1. Okvirne uredbe o SSM-u nedovoljno obrazložena. Ističe da ESB ne objašnjava svoje izrazito usko gledište i način na koji bi se ono moglo opravdati na temelju članka 32. stavka 1. Okvirne uredbe o SSM-u.

44 ESB osporava tu argumentaciju.

45 Na temelju članka 41. stavka 2. točke (c) Povelje, upravno tijelo je dužno obrazložiti svoje odluke. Prema ustaljenoj sudskoj praksi ta obveza obrazlaganja podrazumijeva da, u skladu s člankom 296. UFEU-a, donositelj akta treba jasno i nedvosmisleno iznijeti razloge na temelju kojih je navedeni akt donesen, kako bi se, s jedne strane, zainteresiranim osobama omogućilo upoznavanje s razlozima za donošenje odluke kako bi mogle ostvariti svoja prava i, s druge strane, kako bi se sudu omogućilo da izvrši svoj nadzor (vidjeti presudu od 4. srpnja 2017., Systema Teknolotzis/Komisija, T-234/15, EU:T:2017:461, t. 126. (neobjavljena) i navedenu sudsku praksu).

46 U konkretnom slučaju, u obrazloženju pobijane odluke navodi se da se nad tužiteljem nije provodio nikakav postupak u smislu članka 22. Uredbe o SSM-u i da se, slijedom toga, na njega primjenjuje pravilo koje određuje da na temelju članka 32. stavka 1. Okvirne uredbe o SSM-u nije moguće odobriti pristup nijednom ESB-ovu spisu.

47 Dakle, valja zaključiti da je nedvosmislena formulacija obrazloženja ESB-ove odluke o uskraćivanju pristupa bila dovoljna da tužitelju omogući da razumije pobijanu odluku, kao što dokazuju argumenti navedeni u predmetnoj tužbi, a Općem sudu da provede nadzor.

48 Prvi dio trećeg tužbenog razloga stoga valja odbiti.

– *Drugi tužbeni razlog*

49 Svojim drugim tužbenim razlogom tužitelj u bitnome navodi da pobijana odluka počiva na neopravdano uskom tumačenju članka 32. stavka 1. Okvirne uredbe o SSM-u.

50 ESB osporava tu argumentaciju.

51 Na prvom mjestu, tužitelj tvrdi da ESB održava odnos sa svim bankama europodručja u okviru stalnog nadzora te da se nad svima njima provodi konstantni bonitetni nadzor, što znači da postoji postupak kontinuiranog bonitetnog nadzora koji provodi ESB.

52 Tužitelj tvrdi da članak 32. stavak 1. Okvirne uredbe o SSM-u treba tumačiti na način da svakoj banci daje pravo na pristup svojem spisu, i to isključivo na temelju postojanja odnosa kontinuiranog nadzora s ESB-om.

53 Dodaje da odobravanje pristupa spisu nije uvjetovano time da ESB trenutno ispituje konkretnu mjeru.

54 S jedne strane, u stadiju podnošenja replike tužitelj je tvrdio da postupak kontinuiranog bonitetnog nadzora postoji od trenutka kad je izdano odobrenje za rad do njegova oduzimanja. Smatra stoga da bankovni bonitetni nadzor predstavlja kontinuirani upravni postupak u okviru kojeg upravno tijelo provjerava ispunjava li subjekt zahtjeve iz odobrenja za rad ili pak to nije slučaj, pa mu tada odobrenje mora biti oduzeto.

55 S druge strane, tužitelj tvrdi da treba predmnijevati da postupak bonitetnog nadzora postoji s obzirom na to da je ESB objektivno suočen s potrebom da se odluka predvidi i pripremi. Neovisno o točnom trenutku kad je pokrenut postupak oduzimanja odobrenja za rad, nema nikakvog osnovanog razloga sumnjati u činjenicu da je taj postupak započeo puno prije donošenja pobijane odluke.

56 Tužitelj dodaje da bi članak 22. Uredbe o SSM-u te članci 31. i 32. Okvirne uredbe o SSM-u bili nezakoniti ako bi ih se tumačilo na način kako to predlaže ESB.

57 Prvo, treba podsjetiti na članak 4. Uredbe o SSM-u, naslovljen „Zadaće dodijeljene ESB-u”, koji u stavku 1. navodi da „[u] okviru članka 6., ESB […] ima isključivu nadležnost provođenja, u svrhu bonitetnog nadzora, sljedećih zadaća u odnosu na sve kreditne institucije sa sjedištem u državama članicama sudionicama”. Nakon toga se navodi popis devet zadaća.

58 Članak 6. Uredbe o SSM-u, naslovljen „Suradnja [unutar] SSM-[a]”, u stavku 1. naglašava da „ESB provodi svoje zadaće unutar jedinstvenog nadzornog mehanizma koji čine ESB i nacionalna nadležna tijela” te da je „ESB […] odgovoran za učinkovito i dosljedno funkcioniranje SSM-a”. Iz strukture članka 6. stavaka 4. do 6. Uredbe o SSM-u razvidno je da postoji razlika između bonitetnog nadzora „značajnih” subjekata i bonitetnog nadzora subjekata koji su kvalificirani kao „manje značajni”, i to u pogledu sedam od devet zadaća čiji je popis naveden u članku 4. stavku 1. navedene uredbe (presuda od 16. svibnja 2017., Landeskreditbank Baden-Württemberg/ESB, T-122/15, EU:T:2017:337, t. 21.).

59 Iz toga proizlazi, s jedne strane, da je za bonitetni nadzor „značajnih” subjekata nadležan samo ESB. Isto važi za bonitetni nadzor „manje značajnih” subjekata u pogledu zadaća nabrojenih u članku 4. stavku 1. točkama (a) i (c) Uredbe o SSM-u (presuda od 16. svibnja 2017., Landeskreditbank Baden-Württemberg/ESB, T-122/15, EU:T:2017:337, t. 22.).

60 S druge strane, što se tiče „manje značajnih” subjekata i kada se radi o drugim zadaćama predviđenima u članku 4. stavku 1. Uredbe o SSM-u, iz objedinjenog tumačenja članka 6. stavaka 5. i 6. navedene uredbe proizlazi da je njihovo provođenje povjereno, uz nadzor ESB-a, nacionalnim tijelima koja dakle provode izravan bonitetni nadzor navedenih subjekata. Naime, na temelju članka 6. stavka 6. Uredbe o SSM-u, „[n]e dovodeći u pitanje stavak 5. ovog članka, nacionalna nadležna tijela provode i odgovorna su za zadaće […] kao i za […] donošenje svih relevantnih odluka u vezi s nadzorom kreditnih institucija iz […] stavka 4. prvog podstavka [ovog članka], u okviru i uz poštovanje postupaka iz […] stavka 7. [ovog članka]” (presuda od 16. svibnja 2017., Landeskreditbank Baden-Württemberg/ESB, T-122/15, EU:T:2017:337, t. 23.).

61 Drugo, iz članka 22. stavka 2. Uredbe o SSM-u proizlazi da se „[u] postupcima […] u potpunosti poštuje pravo na obranu dotičnih osoba” i da im treba biti „omogućen uvid u spis ESB-a”. Ta se odredba pojašnjava u Okvirnoj uredbi o SSM-u.

62 Treba podsjetiti na to da se u članku 32. stavku 1. prvoj i drugoj rečenici Okvirne uredbe o SSM-u određuje da se „[u] nadzornim postupcima ESB-a u potpunosti […] poštuje pravo na obranu predmetnih stranaka” i da su, „[u] tu svrhu, a nakon pokretanja nadzornog postupka ESB-a, stranke […] ovlaštene izvršiti uvid u spis ESB-a, uvažavajući opravdani interes za zaštitu poslovne tajne pravnih i fizičkih osoba koje nisu zainteresirane stranke”.

63 Zahtjev za pristup spisu ima utemeljenje u korištenju prava obrane (vidjeti u tom smislu presude od 18. srpnja 2013., Komisija i dr./Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P i C-595/10 P, EU:C:2013:518, t. 98. i 99.; od 15. rujna 2016., Janukovič/Vijeće, T-348/14, EU:T:2016:508, t. 68., i od 2. prosinca 2020., Kalai/Vijeće, T-178/19, neobjavljenu, EU:T:2020:580, t. 73.). Takav je zahtjev bespredmetan ako ne postoji upravni postupak koji utječe na pravne interese podnositelja zahtjeva za pristup, a samim time i ako ne postoji njegov spis (presuda od 6. listopada 2021., OCU/ESB, T-15/18, neobjavljena, EU:T:2021:661, t. 94.).

64 Dakle, u članku 32. stavku 1. Okvirne uredbe o SSM-u izričito se koristi izraz „nadzorni postupak”, a ne „bonitetni nadzor”. Naime, u članku 2. točki 24. Okvirne uredbe o SSM-u „nadzorni postupak ESB-a” definira se kao „svaka aktivnost ESB-a usmjerena na pripremu izdavanja nadzorne odluke ESB-a, uključujući zajedničke postupke i izricanje administrativnih novčanih kazni”, te se navodi da se „[n]a sve nadzorne postupke ESB-a primjenjuje […] dio III.”.

65 Prema tome, bonitetni se nadzor kada je riječ o zadaćama ESB-a ne može izjednačiti s nadzornim postupkom koji ima za cilj izvršavanje zadaće posebnog nadzora i donošenje odluke u tom pogledu. Ako bi bonitetni nadzor značio isto što i nadzorni postupak, onda glava 2. Okvirne uredbe o SSM-u, naslovljena „Opće odredbe u odnosu na [redovni] postupak donošenja nadzornih odluka ESB-a”, u čijem se poglavlju 1. (koje uključuje i članak 32.), naslovljenom „Nadzorni postupci ESB-a”, predviđaju stadiji nadzornog postupka, ne bi imala korisni učinak. Naime, u takvom kontekstu ne bi nikad bilo nadzornog postupka jer bi se on nužno i dalje vodio u okviru tekućeg bonitetnog nadzora.

66 Međutim, ne može se smatrati da samo trajanje bonitetnog nadzora, bez vođenja posebnog nadzornog postupka, predstavlja opravdanje za pristup spisu na temelju članka 32. Okvirne uredbe o SSM-u.

67 Nadalje, ne može se predmnijevati, kao što to tvrdi tužitelj, da se postupak oduzimanja odobrenja za rad već vodi nakon izdavanja odobrenja za rad, s obzirom na to da se u članku 14. stavku 5. Uredbe o SSM-u jasno navodi da ESB može pokrenuti takav postupak na vlastitu inicijativu ili na prijedlog nacionalnog nadležnog tijela.

68 U konkretnom slučaju ništa ne ukazuje na to da se u trenutku kad je tužitelj podnio zahtjev za pristup, odnosno 16. studenoga 2019., protiv njega vodio postupak nadzora pred ESB-om. S jedne strane, treba napomenuti da ESB u tom stadiju postupka nije poduzeo nikakvu mjeru nadzora protiv tužitelja i da je MFSA 12. veljače 2020. dostavila ESB-u nacrt odluke kojom se predviđa oduzimanje odobrenja za rad tužitelja. ESB je 16. ožujka 2020. obavijestio tužitelja o svojoj namjeri da donese odluku o oduzimanju navedenog odobrenja za rad.

69 S druge strane, tužitelj pogrešno tvrdi da se u trenutku podnošenja zahtjeva za pristup već vodio postupak oduzimanja njegova odobrenja za rad kao kreditne institucije na nacionalnoj razini, odnosno pred MFSA-om, što je podrazumijevalo da je pred ESB-om pokrenut postupak nadzora.

70 U tom pogledu valja istaknuti da postupak oduzimanja odobrenja za rad jest mješoviti upravni postupak koji se najprije vodi pred nacionalnim nadležnim tijelom, a zatim pred ESB-om.

71 Točno je da iz sudske prakse proizlazi da eventualno sudjelovanje nacionalnih tijela u postupku koji dovodi do donošenja akata od strane tijela, ureda ili agencije Unije, ne može dovesti u pitanje njihovu kvalifikaciju kao akata Unije, u slučaju kad akti koje donose nacionalna tijela čine samo jedan stadij postupka u kojem tijelo, ured ili agencija Unije sami izvršavaju ovlast donošenja konačne odluke, pri čemu nisu vezani pripremnim aktima ili prijedlozima koje daju nacionalna tijela (vidjeti u tom smislu presude od 19. prosinca 2018., Berlusconi i Fininvest, C-219/17, EU:C:2018:1023, t. 42. i 43., i od 3. prosinca 2019., Iccrea Banca, C-414/18, EU:C:2019:1036, t. 37. i 38.).

72 Naime, u takvom slučaju u kojem pravo Unije utvrđuje isključivu ovlast tijela, ureda ili agencije Unije za donošenje odluka, na sudu je Unije da na temelju svoje isključive nadležnosti za nadzor zakonitosti akata Unije koja mu je dodijeljena člankom 263. UFEU-a odluči o zakonitosti konačne odluke koju je donijelo predmetno tijelo, ured ili agencija Unije i da radi osiguranja djelotvorne sudske zaštite uključenih osoba ispita eventualne povrede koje sadržavaju pripremni akti ili prijedlozi nacionalnih tijela koji mogu utjecati na valjanost te konačne odluke (vidjeti u tom smislu presude od 19. prosinca 2018., Berlusconi i Fininvest, C-219/17, EU:C:2018:1023, t. 44., i od 3. prosinca 2019., Iccrea Banca, C-414/18, EU:C:2019:1036, t. 39.).

73 Međutim, prvo, ta se sudska praksa ne odnosi na pitanje u kojem stadiju mješovitog upravnog postupka nastaje pravo kreditnih institucija na pristup spisu pred ESB-om.

74 Drugo, u konkretnom slučaju valja istaknuti da, s jedne strane, iz odredbi članka 14. stavka 5. Uredbe o SSM-u ne proizlazi da je postupak za oduzimanje odobrenja za rad pred ESB-om pokrenut zbog toga što je nacionalno nadležno tijelo donijelo odluku kojom se kreditnoj instituciji nalaže da prekine svaku djelatnost. Stoga, okolnost koju spominje tužitelj da je MFSA u listopadu 2018. donijela odluku kojom mu je naložila da prekine svaku djelatnost, nije mogla imati za posljedicu da se u tom trenutku pokreće postupak oduzimanja njegova odobrenja za rad pred ESB-om.

75 S druge strane, MFSA je ESB-u dostavila nacrt odluke kojom se predviđa oduzimanje odobrenja za rad tužitelja tek 12. veljače 2020., odnosno nakon podnošenja zahtjeva za pristup i nakon što je donesena pobijana odluka. Ta se okolnost dakle ne može uzeti u obzir u ovom predmetu prilikom utvrđivanja je li postupak oduzimanja odobrenja za rad bio pokrenut na dan donošenja pobijane odluke.

76 Prema tome, tužitelj ne dokazuje da je ESB počinio pogrešku u ocjeni kada je u pobijanoj odluci utvrdio da nikakav nadzorni postupak nije bio pokrenut na dan donošenja pobijane odluke.

77 Osim toga, tužitelj tvrdi da članak 22. Uredbe o SSM-u te članci 31. i 32. Okvirne uredbe o SSM-u daju pravo na pristup spisu koje je uže od onog koje priznaje članak 41. Povelje, te da su stoga nezakoniti.

78 Tužitelj dodaje da članak 31. Okvirne uredbe o SSM-u sadržava pravilo koje je očito proizvoljno, neproporcionalno, a samim tim i nezakonito, prema kojem se rok za pravo na saslušanje institucije nad kojom se provodi bonitetni nadzor skraćuje na tri radna dana u slučajevima spomenutima u člancima 14. i 15. Uredbe o SSM-u.

79 U tom pogledu valja podsjetiti na to da članak 41. Povelje, naslovljen „Pravo na dobru upravu”, u stavku 1. određuje da svatko ima pravo da institucije, tijela, uredi i agencije Unije njegove predmete obrađuju nepristrano, pravično i u razumnom roku. U stavku 2. istog članka pojašnjava se da to pravo među ostalim uključuje i pravo svake osobe na pristup svojem spisu, uz poštovanje zakonitih interesa povjerljivosti te profesionalne i poslovne tajne.

80 Treba napomenuti da se u članku 41. stavku 2. Povelje predviđa pravo na pristup spisu koje je u vezi s pravom osobe da upravna tijela obrađuju njegove predmete nepristrano, pravično i u razumnom roku. To se pravo primjenjuje na pristup spisu osobe na koju se odnose navedeni predmeti, a ne na sve dokumente koje određena institucija posjeduje. Ono se dakle razlikuje od prava predviđenog u članku 42. Povelje, kojim se predviđa pristup svim dokumentima institucije, neovisno o postojanju spisa zainteresirane osobe i njezina pravnog interesa.

81 Nadalje, sadržaj temeljnog prava na pristup spisu, utvrđenog u članku 41. stavku 2. točki (b) Povelje, podrazumijeva da zainteresirana osoba ima mogućnost utjecaja na dotični proces donošenja odluka (vidjeti u tom smislu presudu od 25. listopada 2018., KF/SATCEN, T-286/15, EU:T:2018:718, t. 230.). Na temelju sudske prakse navedene u točki 63. ove presude, zahtjev za pristup spisu ima utemeljenje u korištenju prava obrane te je takav zahtjev bespredmetan ako ne postoji upravni postupak koji utječe na pravne interese podnositelja zahtjeva za pristup, a samim time i ako ne postoji njegov spis.

82 Međutim, članak 22. Uredbe o SSM-u i članak 32. Okvirne uredbe o SSM-u, s obzirom na to da uvjetuju pristup spisu time da je ESB pokrenuo postupak upravnog nadzora, kreditnim institucijama daju mogućnost da iznesu svoje stajalište u predmetnom procesu odlučivanja, koji utječe na njihove pravne interese, te da se pritom upoznaju sa spisom formiranim za potrebe tog postupka, koji sadržava dokumente nabrojane u članku 32. stavku 2. Okvirne uredbe o SSM-u.

83 Tužiteljeve navode o nezakonitosti u kontekstu članka 41. Povelje odredaba koje predviđaju pristup spisu prilikom provođenja postupka bonitetnog nadzora stoga valja odbiti.

84 Kada je riječ o tužiteljevu argumentu da nezakonitost članka 31. Okvirne uredbe o SSM-u također proizlazi iz činjenice da se njime utvrđeno pravo može skratiti na tri radna dana u slučajevima spomenutima u člancima 14. i 15. Uredbe o SSM-u, iz ustaljene sudske prakse proizlazi da je nedopušten prigovor nezakonitosti istaknut protiv općeg akta čija pobijana pojedinačna odluka ne predstavlja provedbenu mjeru (vidjeti u tom smislu presudu od 8. rujna 2020., Komisija/Carreras Sequeros i dr., C-119/19 P i C-126/19 P, EU:C:2020:676, t. 68. do 70. i navedenu sudsku praksu).

85 U konkretnom slučaju valja istaknuti da se članci 14. i 15. Uredbe o SSM-u nisu primjenjivali prilikom donošenja pobijane odluke. Oni stoga s njome nisu u izravnom pravnom odnosu, pa se stoga u okviru predmetne tužbe tužitelj ne može pozivati na njihovu nezakonitost.

86 Na drugom mjestu, tužitelj navodi da iz ESB-ova tumačenja proizlazi da se banci može odobriti uvid u svoj spis samo ako se očekuje donošenje konkretne ESB-ove odluke. Međutim, smatra da je stalni pristup spisu nužan kako bi se tužitelju omogućilo da analizira svoj spis i da iznese odgovarajuće primjedbe ili da od ESB-a zatraži da donese određene odluke ili da se suzdrži od određenih djelovanja.

87 U tom pogledu, s jedne strane, članak 32. Okvirne uredbe o SSM-u jamči pristup spisu prije nego što ESB donese mjeru u okviru postupka bonitetnog nadzora te samim time omogućuje iznošenje očitovanja o donošenju određenih odluka ili suzdržavanju od određenih djelovanja.

88 S druge strane, treba istaknuti da samo iz ispitivanja ovog tužbenog razloga proizlazi da tužitelj nije mogao dobiti pristup spisu na temelju odredbi o nadzornom postupku, s obzirom na to da se protiv njega ne vodi nikakav poseban nadzorni postupak. Međutim, to s druge strane ne znači da pristup dokumentima koji se odnose na tužitelja, a u posjedu su ESB-a, nije moguć na temelju općih odredbi koje uređuju pravo na pristup dokumentima. Taj će aspekt biti analiziran u okviru prvog tužbenog razloga.

89 Na trećem mjestu tužitelj ističe da je u interesu ESB-a da konkretna banka može u svakom trenutku provjeriti točnost informacija sadržanih u tužiteljevu spisu i da se stalnim pristupom spisu poboljšava kvaliteta ESB-ovih spisa, a samim time i kvaliteta bonitetnog nadzora.

90 U tom pogledu, s jedne strane, dovoljno je reći da, kao što proizlazi iz prethodne analize, s obzirom na to da se ne vodi posebni nadzorni postupak, pristup spisu na temelju Okvirne uredbe o SSM-u nije bio opravdan. S druge strane, kada je riječ o argumentu da se takvim pristupom poboljšava kvaliteta ESB-ovih spisa, treba napomenuti da je on čisto spekulativne naravi jer tužitelj ne iznosi nikakav dokaz kojim bi potkrijepio taj navod.

91 Na četvrtom mjestu, tužitelj tvrdi da pojam „spis” u konkretnom slučaju nema nikakav samostalni značaj. Spis se u članku 32. stavku 2. Okvirne uredbe o SSM-u definira kao skup svih dokumenata koji se odnose na određeni predmet. Stoga smatra da je ESB dužan, odgovarajući na zahtjev za pristup spisu, sabrati na jedno mjesto sve relevantne dokumente, čak i ako ih prethodno nije bio sabrao na jednom mjestu i ako su oni bili fizički ili elektronički pohranjeni na različitim mjestima.

92 U tom pogledu treba naglasiti da se pojam „spis”, kako se koristi u članku 32. stavku 2. Okvirne uredbe o SSM-u, izravno odnosi na dokumente koje je ESB prikupio u okviru postupka nadzora. Prema toj odredbi, spisi se sastoje od svih dokumenata koje je ESB dobio, izradio ili prikupio tijekom nadzornog postupka. Prema tome, činjenica da nadzorni postupak nije u tijeku znači da se dokumenti koji se tiču tužitelja, a u posjedu su ESB-a, ne mogu izjednačiti s njegovim „spisom” u smislu članka 32. Okvirne uredbe o SSM-u.

93 Drugi tužbeni razlog stoga valja odbiti u cijelosti.

– *Peti tužbeni razlog*

94 Svojim petim tužbenim razlogom tužitelj tvrdi da stajalište koje je ESB zauzeo u pobijanoj odluci krši načelo pravne sigurnosti jer je institucijama nad kojima se provodi bonitetni nadzor nemoguće odrediti u kojem trenutku ESB aktivno razmatra moguću odluku i u kojem bi trenutku pristup spisu stoga trebao biti odobren. Osim toga, navodi da bonitetni nadzor podrazumijeva da tijelo koje provodi bonitetni nadzor konstantno nadzire poštovanje regulatornih zahtjeva, a samim time i konstantno razmatra moguće mjere namijenjene rješavanju takvih propusta.

95 ESB osporava tu argumentaciju.

96 U tom pogledu valja podsjetiti na to da načelo pravne sigurnosti zahtijeva da pravna pravila moraju biti jasna, precizna i predvidljiva u svojim učincima, posebice kada mogu imati nepovoljne posljedice za pojedince i poduzetnike (presuda od 22. travnja 2015., Poljska/Komisija, T-290/12, EU:T:2015:221, t. 50.).

97 U članku 32. Okvirne uredbe o SSM-u jasno se i precizno predviđa pristup spisu nakon pokretanja posebnog postupka nadzora. Dakle, navedena odredba ne predviđa mogućnost takvog pristupa kad ESB „konstantno nadzire poštovanje regulatornih zahtjeva”.

98 U konkretnom slučaju, budući da je tužitelj manje značajna institucija, ESB nije provodio stalni nadzor, dakle nadzor za čije su provođenje ovlaštena nacionalna nadležna tijela. S druge strane, odluka o oduzimanju odobrenja za rad tužitelja spada u ESB-ove zadaće, a on je uostalom i pokrenuo odgovarajući postupak protiv tužitelja nakon što je primio nacrt odluke kojom se predviđa oduzimanje MFSA-ina odobrenja.

99 Stoga se ne može smatrati da uskraćivanje pristupa spisu prije nego što je ESB pokrenuo navedeni postupak može predstavljati povredu načela pravne sigurnosti.

100 Peti tužbeni razlog stoga valja odbiti.

– *Šesti tužbeni razlog*

101 Svojim šestim tužbenim razlogom tužitelj navodi da se pobijanom odlukom krši načelo proporcionalnosti jer mu se nameće opterećenje koje nema opravdanje ni u jednom opravdanom bonitetnom cilju. Smatra da ESB-ovo stajalište u praksi ima za posljedicu da dovodi do relativno netransparentne uprave. Prema mišljenju ESB-a, postoji samo vrlo ograničeno pravo na pristup spisu, odnosno samo u relativno kratkom razdoblju između ESB-ova obavještavanja institucije nad kojom se provodi bonitetni nadzor o namjeri poduzimanja konkretne mjere i donošenja same mjere.

102 ESB osporava tu argumentaciju.

103 Na temelju ustaljene sudske prakse, načelo proporcionalnosti, koje spada u opća načela prava Unije, zahtijeva da akti institucija Unije mogu ostvariti legitimne ciljeve koje predmetni propis slijedi i da ne prekoračuju granice onoga što je nužno za postizanje tih ciljeva, pri čemu, u slučaju kada postoji izbor između više prikladnih mjera, valja upotrijebiti najmanje ograničavajuću, a uzrokovane smetnje ne smiju biti neproporcionalne u odnosu na ciljeve koje se želi postići (vidjeti presudu od 16. svibnja 2017., Landeskreditbank Baden-Württemberg/ESB, T-122/15, EU:T:2017:337, t. 67. i navedenu sudsku praksu).

104 U konkretnom slučaju, dovoljno je istaknuti da se šesti tužbeni razlog, bez obzira na to što njegov naslov implicira da je riječ o povredi načela proporcionalnosti, u bitnome odnosi na pitanje je li ESB osnovano primijenio članak 32. Okvirne uredbe o SSM-u. Kao što proizlazi iz prethodne analize drugog tužbenog razloga, takvu argumentaciju nije moguće prihvatiti.

105 Šesti tužbeni razlog stoga valja odbiti.

– *Sedmi tužbeni razlog*

106 Svojim sedmim tužbenim razlogom tužitelj tvrdi da se pobijanom odlukom krši načelo *nemo auditur*, odnosno načelo da se stranka ne smije pozivati na vlastito protupravno postupanje. Navodi da ESB ima opću odgovornost za Jedinstveni nadzorni mehanizam. On može intervenirati u bilo kojem trenutku, čak i prilikom provođenja nadzora nad manje značajnom institucijom. Smatra da ESB ne može isticati argument da se pred njim ne vodi postupak, dok bi on morao postojati, s obzirom na to da postupanje nadležnog nacionalnog tijela predstavlja *de facto* oduzimanje odobrenja za rad, odnosno mjeru koja je u isključivoj nadležnosti ESB-a.

107 ESB osporava tu argumentaciju.

108 U konkretnom slučaju, s jedne strane, tužitelj iznosi spekulativne navode o prirodi ESB-ova izravnog nadzora nad manje značajnim subjektima, ne objašnjavajući pritom kakav je utjecaj tih navodnih povreda na ovaj predmet. S druge strane, navodi izneseni u prilog sedmom tužbenom razlogu koji se odnosi na osnovanost primjene članka 32. Okvirne uredbe o SSM-u od strane ESB-a, već su odbijeni u okviru analize drugog tužbenog razloga.

109 Sedmi tužbeni razlog stoga valja odbiti.

– *Osmi tužbeni razlog*

110 Tužitelj tvrdi da se pobijanom odlukom krši pravo na djelotvoran pravni lijek iz članka 47. Povelje. Ističe da se u njemačkom upravnom pravu priznaje opće pravo na odgovarajuće izvršavanje diskrecijske ovlasti kada se odgovara na bilo koji zahtjev za pristup spisu. Smatra da se pristup obavezno mora odobriti ako je nužan ili čak samo brz ili potencijalno koristan kako bi osoba mogla braniti i ostvariti svoja prava.

111 ESB osporava tu argumentaciju.

112 Valja podsjetiti na to da Europska unija jest unija prava u kojoj su njezine institucije podložne nadzoru usklađenosti svojih akata, osobito s UFEU-om i općim načelima prava, jer je navedenim Ugovorom uspostavljen cjelovit sustav pravnih sredstava i postupaka namijenjen povjeravanju ispitivanja zakonitosti akata institucija Unije Sudu (vidjeti presudu od 5. studenoga 2019., ESB i dr./Trasta Komercbanka i dr., C-663/17 P, C-665/17 P i C-669/17 P, EU:C:2019:923, t. 54. i navedenu sudsku praksu).

113 Nadalje, načelo djelotvorne sudske zaštite prava koja pojedinci izvode iz prava Unije, na koje upućuje i članak 19. stavak 1. drugi podstavak UEU-a, opće je načelo prava Unije koje proizlazi iz ustavnih tradicija zajedničkih državama članicama. To načelo zaštićeno je člancima 6. i 13. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, potpisane u Rimu 4. studenoga 1950. Sada je potvrđeno u članku 47. Povelje (vidjeti presudu od 5. studenoga 2019., ESB i dr./Trasta Komercbanka i dr., C-663/17 P, C-665/17 P i C-669/17 P, EU:C:2019:923, t. 55. i navedenu sudsku praksu).

114 U konkretnom slučaju, pobijana odluka je akt institucije Unije koji podliježe sudskom nadzoru koji provode sudovi Unije, pa je svako pozivanje na njemačko pravo irelevantno s obzirom na to da se to pravo ne primjenjuje na ovaj spor.

115 Osim toga, navodi izneseni u okviru ovog tužbenog razloga u bitnome se odnose na pitanje je li ESB osnovano primijenio članak 32. Okvirne uredbe o SSM-u, te su već odbijeni u okviru analize drugog tužbenog razloga.

116 Osmi tužbeni razlog stoga valja odbiti.

Prvi tužbeni razlog

117 Svojim prvim tužbenim razlogom tužitelj u bitnome tvrdi da je ESB bio dužan rješavati njegov zahtjev za pristup vodeći se općim načelima o pristupu dokumentima. Navodi da ESB nije uzeo u obzir ni njegovo temeljno materijalno pravo na pristup dokumentima, utvrđeno u članku 15. stavku 3. UFEU-a, članku 42. Povelje, članku 2. Uredbe br. 1049/2001 i članku 2. stavku 1. Odluke 2004/258, ni činjenicu da se zahtjev za pristup ne može odbiti na temelju posebnih odredbi ako pristup mora biti odobren na temelju drugih odredbi.

118 Dakle, tužitelj tvrdi da činjenica da postoji postupak bonitetnog nadzora nije relevantna jer joj je pristup u svakom slučaju morao biti odobren na temelju pravila o javnom pristupu dokumentima, neovisno o postojanju bilo kakvog postupka bonitetnog nadzora, kao i da je taj aspekt morao bit uzet u obzir.

119 ESB osporava tu argumentaciju pozivajući se na sudsku praksu u kojoj se utvrđuje razlikovanje između općih pravila o pristupu dokumentima, koja imaju za cilj osiguravanje transparentnosti, i mogućnosti pristupa spisu u tekućem upravnom postupku, čiji je cilj osiguravanje poštovanja prava obrane u okviru redovnog postupka.

120 Prema mišljenju ESB-a, tužitelj je svoj zahtjev temeljio na članku 32. Okvirne uredbe o SSM-u s obzirom na to da je koristio formulaciju „uvid u spis”. U tom smislu, tužiteljev se zahtjev stoga ne može razmatrati s gledišta općih pravila o pristupu dokumentima.

121 Prije svega treba istaknuti da je tužiteljev navod o povredi Uredbe br. 1049/2001 irelevantan zato što su pravila koja se primjenjuju na zahtjeve za javni pristup dokumentima ESB-a utvrđena u Odluci 2004/258, čije su odredbe osim toga slične onima iz Uredbe br. 1049/2001. Uostalom, tužitelj ne iznosi nikakav konkretan navod u pogledu moguće povrede Uredbe br. 1049/2001.

122 Uvodno treba podsjetiti na to da se pravo na uvid u upravni spis u okviru upravnog postupka i pravo na pristup dokumentima institucija razlikuju s pravnog gledišta, ali ipak ostaje činjenica da oni dovode do situacije koja je s funkcionalnog gledišta usporediva. Naime, bez obzira na pravnu osnovu na temelju koje je odobren, pristup spisu omogućuje zainteresiranim osobama da dobiju očitovanja i dokumente koje su instituciji dostavile predmetne stranke i treće osobe (vidjeti, u tom smislu i po analogiji, presudu od 28. lipnja 2012., Komisija/Éditions Odile Jacob, C-404/10 P, EU:C:2012:393, t. 120.).

123 Pristup spisu u ovom području ima različite ciljeve nego što ih imaju opća pravila o pristupu jer se tim pravilima želi osigurati poštovanje prava obrane koja uživaju predmetne stranke i brzo rješavanje pritužbi, istodobno osiguravajući poštovanje profesionalne tajne u upravnim postupcima, a ne maksimalno olakšati ostvarivanje prava na pristup dokumentima i promicati dobre upravne prakse osiguravajući najveću moguću transparentnost procesa odlučivanja javnih tijela kao i informacija na kojima temelje svoje odluke (vidjeti, u tom smislu i po analogiji, presudu od 27. veljače 2014., Komisija/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, t. 83.).

124 Također treba napomenuti da članak 2. stavak 1. Odluke 2004/258 daje pravo na pristup dokumentima ESB-a svim građanima Unije i svim fizičkim ili pravnim osobama koje borave ili imaju sjedište u državi članici, pod pretpostavkom ispunjavanja uvjeta i u granicama utvrđenima tom odlukom (presuda od 29. studenoga 2012., Thesing i Bloomberg Finance/ESB, T-590/10, neobjavljena, EU:T:2012:635, t. 40.).

125 Prema članku 6. stavku 1. Odluke 2004/258, podnositelj zahtjeva za pristup nije dužan obrazložiti svoj zahtjev, pa stoga ni ne mora dokazati da ima bilo kakav interes za pristup zatraženim dokumentima. Prema tome, zahtjev za pristup koji ulazi u područje primjene Odluke 2004/258, a podnijela ga je osoba koja se poziva na određene specifične okolnosti koje ju razlikuju od bilo kojeg drugog građanina Unije, treba ipak ispitati na isti način na koji bi se ispitivao zahtjev bilo koje druge osobe (presuda od 6. listopada 2021., OCU/ESB, T-15/18, neobjavljena, EU:T:2021:661, t. 105.).

126 U konkretnom slučaju, tužitelj je u zahtjevu za pristup zatražio pristup svojem „spisu”, ali pritom nije naveo nikakvu pravnu osnovu za svoj zahtjev.

127 Nesporno je da nijedna odredba Odluke 2004/258 ne obvezuje podnositelja zahtjeva za pristup da navede pravnu osnovu za svoj zahtjev. Osim toga, nepostojanje obveze izričitog upućivanja na Uredbu br. 1049/2001 ili na Odluku 2004/258 u zahtjevu za pristup dokumentima u skladu je s ciljem koji se želi postići tim aktima, a to je osigurati najširi mogući pristup dokumentima (vidjeti u tom smislu presudu od 13. siječnja 2022., Dragnea/Komisija, C-351/20 P, EU:C:2022:8, t. 71.).

128 Činjenica da se podnositelj u zahtjevu za pristup referirao na pristup spisu nije u tom kontekstu relevantna (vidjeti u tom smislu presudu od 13. siječnja 2022., Dragnea/Komisija, C-351/20 P, EU:C:2022:8, t. 74.).

129 Stoga, iako je tužitelj u svojem zahtjevu doista koristio kvalifikaciju „spis”, ESB nije mogao zaključiti da se zahtjev za pristup temeljio samo na članku 32. Okvirne uredbe o SSM-u.

130 Nadalje, iz sudske prakse proizlazi da činjenica da se zahtjev za pristup odnosio na ESB-ov „spis” o kreditnoj instituciji, odnosno na područje koje je uređeno Uredbom o SSM-u i Okvirnom uredbom o SSM-u, nije zapreka tomu da se taj zahtjev otpočetka temelji na općim odredbama o pristupu dokumentima, s obzirom na to da je nesporno da potonje odredbe mogu predstavljati pravnu osnovu za podnošenje zahtjeva za pristup dokumentima koji su obuhvaćeni upravnim postupkom uređenim drugim aktom Unije (vidjeti, u tom smislu i po analogiji, presudu od 13. siječnja 2022., Dragnea/Komisija, C-351/20 P, EU:C:2022:8, t. 75.).

131 U konkretnom slučaju, budući da se protiv tužitelja u trenutku kad je podnio zahtjev za pristup nije vodio nikakav postupak nadzora i da stoga nije postojao nikakav „spis” u smislu članka 32. Okvirne uredbe o SSM-u, navedeni bi zahtjev trebalo ispitati kao zahtjev za pristup njegovim dokumentima na temelju općih odredbi, prije svega Odluke 2004/258.

132 ESB također iznosi argumente u kojima se tvrdi da zahtjev za pristup u svakom slučaju nije ispunjavao uvjete za podnošenje zahtjeva za pristup dokumentima. U tom smislu smatra da je zahtjev za pristup bio vrlo općenit i da u njemu čak nisu bili navedeni konkretni dokumenti obuhvaćeni njegovim sadržajem. Osim toga, tvrdi da je očito da zahtjev za pristup ne ispunjava čak ni najosnovnije uvjete utvrđene u članku 6. stavku 1. Odluke 2004/258.

133 U konkretnom slučaju, s obzirom na to da ESB nije ispitivao zahtjev za pristup na temelju Odluke 2004/258, on ne može valjano tvrditi da je navedeni zahtjev bio, na temelju te iste odluke, neprecizan.

134 Iz navedenog proizlazi da je ESB počinio pogrešku koja se tiče prava jer tužiteljev zahtjev nije ispitivao na temelju odredbi o pristupu dokumentima predviđenih u Odluci 2004/258.

135 S obzirom na navedena razmatranja, valja prihvatiti prvi tužbeni razlog i poništiti pobijanu odluku, pri čemu nije potrebno ispitivati ni navodnu povredu članka 15. stavka 3. UFEU-a i članka 42. Povelje, ni drugi dio trećeg tužbenog razloga, ni četvrti tužbeni razlog.

Troškovi

136 U skladu s člankom 134. stavkom 1. Poslovnika, svakoj stranci koja ne uspije u postupku nalaže se snošenje troškova, ako je postavljen takav zahtjev. S obzirom na to da ESB nije uspio u postupku, valja mu naložiti snošenje troškova u skladu s tužiteljevim zahtjevom.

Slijedom navedenog,

OPĆI SUD (prvo prošireno vijeće)

proglašava i presuđuje:

1. **Poništava se odluka Europske središnje banke (ESB) od 26. studenoga 2019. kojom je odbijen zahtjev društva Satabank plc za pristup svojem spisu.**

2. **ESB-u se nalaže snošenje troškova.**

Kanninen Jaeger Półtorak

Porchia Stancu

Objavljeno na javnoj raspravi u Luxembourgu 22. ožujka 2023.

Potpisi