Zbierka súdnych rozhodnutí

ROZSUDOK VŠEOBECNÉHO SÚDU (prvá rozšírená komora)

z 22. marca 2023 *

„Hospodárska a menová politika – Prudenciálny dohľad nad úverovými inštitúciami – Nariadenie (EÚ) č. 1024/2013 – Nariadenie (EÚ) č. 468/2014 – Subjekt, na ktorý sa vzťahuje prudenciálny dohľad – Zmiešané správne konanie – Odmietnutie prístupu k spisu – Rozhodnutie 2004/258/ES – Prístup k dokumentom ECB“

Vo veci T-72/20,

**Satabank plc**, so sídlom v St Julian’s (Malta), v zastúpení: O. Behrends, advokát,

žalobkyňa,

proti

**Európskej centrálnej banke (ECB)**, v zastúpení: G. Buono, A. Lefterov a E. Koupepidou, splnomocnení zástupcovia,

žalovanej,

VŠEOBECNÝ SÚD (prvá rozšírená komora),

na poradách v zložení: predseda komory H. Kanninen, sudcovia M. Jaeger, N. Półtorak (spravodajkyňa), O. Porchia a M. Stancu,

tajomník: P. Cullen, referent,

so zreteľom na písomnú časť konania, okrem iného na uznesenie o spojení konania o námietke neprípustnosti s konaním vo veci samej z 9. marca 2021,

po pojednávaní zo 7. júna 2022,

vyhlásil tento

**Rozsudok**

1 Svojou žalobou založenou na článku 263 ZFEÚ žalobkyňa, Satabank plc, navrhuje zrušenie rozhodnutia Európskej centrálnej banky (ECB) z 26. novembra 2019, ktorým táto inštitúcia zamietla jej žiadosť o prístup k spisu, ktorý sa jej týkal (ďalej len „napadnuté rozhodnutie“).

* Jazyk konania: angličtina.

## Okolnosti predchádzajúce sporu a skutkové okolnosti, ktoré nastali po podaní žaloby

2 V čase podania tejto žaloby bola žalobkyňa úverovou inštitúciou založenou podľa maltského práva, ktorá bola označená za menej významnú inštitúciu v zmysle nariadenia Rady (EÚ) č. 1024/2013 z 15. októbra 2013, ktorým sa Európska centrálna banka poveruje osobitnými úlohami, pokiaľ ide o politiky týkajúce sa prudenciálneho dohľadu nad úverovými inštitúciami (Ú. v. EÚ L 287, 2013, s. 63, ďalej len „nariadenie o JMD“), a podliehala priamemu prudenciálnemu dohľadu Malta Financial Services Authority (Maltský orgán finančných služieb, ďalej len „MFSA“).

3 Právny zástupca žalobkyne, poverený jej akcionármi z dôvodu, že žalobkyňa už nemala predstavenstvo, požiadal 16. novembra 2019 ECB o prístup k spisu týkajúcemu sa žalobkyne (ďalej len „žiadosť o prístup“).

4 ECB napadnutým rozhodnutím zamietla žiadosť o prístup, pričom konštatovala, že na žalobkyňu sa nevzťahuje nijaké konanie v zmysle článku 22 nariadenia o JMD, a preto jej nemožno poskytnúť prístup k uvedenému spisu na základe článku 32 ods. 1 nariadenia Európskej centrálnej banky (EÚ) č. 468/2014 zo 16. apríla 2014 o rámci pre spoluprácu v rámci jednotného mechanizmu dohľadu medzi Európskou centrálnou bankou, príslušnými vnútroštátnymi orgánmi a určenými vnútroštátnymi orgánmi (Ú. v. EÚ L 141, 2014, s. 1, ďalej len „nariadenie o rámci JMD“).

5 V súlade s článkom 14 ods. 5 nariadenia o JMD a článkom 80 nariadenia o rámci JMD predložil MFSA 12. februára 2020 ECB návrh rozhodnutia o odňatí povolenia žalobkyni a 17. februára 2020 odovzdal ECB revidovanú verziu tohto návrhu.

6 Dňa 16. marca 2020 doručila ECB právnemu zástupcovi žalobkyne a príslušnej osobe, ktorú MFSA poveril poradenstvom a dohľadom nad riadnym výkonom činností žalobkyne, návrh rozhodnutia o odňatí povolenia a poskytla im možnosť predložiť k tomuto návrhu písomné pripomienky.

7 Právny zástupca žalobkyne požiadal 24. marca 2020 o prístup k spisu.

8 ECB tento prístup k spisu povolila 30. apríla, 4. mája a 3. júna 2020.

9 ECB prijala 30. júna 2020 rozhodnutie, ktorým žalobkyni odňala jej povolenie úverovej inštitúcie (ďalej len „rozhodnutie o odňatí“), pričom žalobkyňa potvrdila jeho prijatie 1. júla 2020. Právny zástupca žalobkyne sa žalobou podanou 9. septembra 2020 a zapísanou pod číslom T-563/20 domáhal zrušenia rozhodnutia o odňatí. Listom doručeným do kancelárie Všeobecného súdu 18. februára 2020 žalobkyňa oznámila Všeobecnému súdu, že berie svoju žalobu späť v súlade s článkom 125 Rokovacieho poriadku Všeobecného súdu. Uznesením z 8. apríla 2022, Satabank/ECB (T-563/20, neuverejnené, EU:T:2022:240), bola uvedená vec vymazaná z registra Všeobecného súdu.

## Návrhy účastníkov konania

10 Žalobkyňa navrhuje, aby Všeobecný súd:

– zrušil napadnuté rozhodnutie,

– uložil ECB povinnosť nahradiť trovy konania.

11 ECB navrhuje, aby Všeobecný súd:

– zamietol žalobu,

– uložil žalobkyni povinnosť nahradiť trovy konania.

**Právny stav**

***O prípustnosti žaloby a o záujme žalobkyne na konaní***

12 Po prvé ECB podala samostatným podaním proti tejto žalobe námietku neprípustnosti.

13 ECB sa v prvom rade domnieva, že napadnuté rozhodnutie nemá vplyv na právne postavenie žalobkyne. Pokiaľ ide o akty alebo rozhodnutia, ktorých vypracovanie prebieha vo viacerých štádiách, predovšetkým v rámci interného postupu, ECB tvrdí, že za napadnuteľné akty sa v zásade považujú len tie opatrenia, ktoré obsahujú konečné stanovisko inštitúcie v závere tohto postupu, s vylúčením predbežných opatrení, ktorých cieľom je pripraviť konečné rozhodnutie. Odpoveď ECB na žiadosť o prístup k spisu o dohľade preto nemala samostatný vplyv na právne postavenie dotknutých osôb.

14 V druhom rade ECB konštatuje, že žalobkyňa v rámci tejto žaloby nepreukázala existenciu záujmu na konaní. Pokiaľ ide o postup odňatia vedený ECB, žalobkyňa mala možnosť predložiť svoje pripomienky k návrhu rozhodnutia ECB. Za týchto podmienok je akýkoľvek záujem na podaní žaloby o neplatnosť vyplývajúci z tvrdení uvedených v žalobe hypotetický a v každom prípade nemá žiadnu súvislosť s právom žalobkyne na obranu. ECB preto tvrdí, že táto žaloba by žalobkyni nepriniesla nijaký prospech.

15 Žalobkyňa túto argumentáciu spochybňuje.

16 Pokiaľ ide o prvé tvrdenie ECB, podľa ktorého napadnuté rozhodnutie predstavuje prípravný akt, ktorý nemá vplyv na právne postavenie žalobkyne, treba najskôr pripomenúť, že opatrenia vyvolávajúce záväzné právne účinky, ktoré môžu zasiahnuť do záujmov žalobkyne tým, že podstatným spôsobom zmenia jej právne postavenie, sú aktmi, proti ktorým možno podať žalobu o neplatnosť v zmysle článku 263 ZFEÚ (pozri rozsudok z 26. januára 2010, Internationaler Hilfsfonds/Komisia, C-362/08 P, EU:C:2010:40, bod 51 a citovanú judikatúru).

17 Ak sa vypracovanie aktu uskutočňuje vo viacerých fázach, najmä v rámci interného postupu, v zásade je napadnuteľným aktom len opatrenie, ktoré s konečnou platnosťou vyjadruje stanovisko inštitúcie v závere tohto postupu, s výnimkou predbežných opatrení, ktorých cieľom je pripraviť konečné rozhodnutie. Prípravné akty rozhodnutia nespôsobujú ujmu a žalobca môže napadnúť vady predchádzajúcich aktov len v žalobe proti rozhodnutiu prijatému na konci konania, s ktorým sú tieto akty úzko spojené (pozri uznesenie z 31. marca 2020, ZU/ESVČ, T-499/19, neuverejnené, EU:T:2020:134, bod 33 a citovanú judikatúru).

18 V tejto súvislosti je potrebné uviesť, ako vyplýva z napadnutého rozhodnutia, že ECB konštatovala, že v čase podania žiadosti o prístup nebola zapojená do nijakého osobitného postupu vo veci dohľadu týkajúceho sa žalobkyne.

19 ECB však nemôže tvrdiť, že na jednej strane odmieta prístup k spisu žalobkyne z dôvodu neexistencie prebiehajúceho konania, a na druhej strane, že takéto odmietnutie možno ako prípravný akt napadnúť len v rámci žaloby proti rozhodnutiu, ktorým sa toto neexistujúce konanie ukončuje. Keďže ECB v napadnutom rozhodnutí usúdila, že voči žalobkyni nebolo začaté žiadne konanie, po tomto rozhodnutí nemôže nasledovať nijaký neskorší akt, ktorým by sa ukončil postup vo veci dohľadu, proti ktorému by žalobkyňa mohla podať žalobu, a pri tejto príležitosti toto rozhodnutie napadnúť.

20 Napadnuté rozhodnutie tak treba považovať za rozhodnutie, ktorým sa s konečnou platnosťou vyjadruje stanovisko ECB.

21 Pokiaľ ide o druhé tvrdenie ECB, podľa ktorého je záujem žalobkyne na konaní hypotetický a bez vzťahu k jej právu na obranu, treba na úvod pripomenúť, že žaloba o neplatnosť podaná fyzickou alebo právnickou osobou je prípustná len v rozsahu, v akom má táto osoba právny záujem na zrušení napadnutého aktu. Predpokladom takéhoto záujmu je, že samotné zrušenie aktu musí byť spôsobilé vyvolať právne následky, a teda žaloba musí byť spôsobilá svojím výsledkom priniesť prospech pre toho účastníka konania, ktorý ju podal (rozsudok z 20. decembra 2017, Binca Seafoods/Komisia, C-268/16 P, EU:C:2017:1001, bod 44). Na druhej strane treba tiež pripomenúť, že posúdenie prípustnosti žaloby vzhľadom na záujem na konaní prebieha v čase podania žaloby (pozri v tomto zmysle rozsudok zo 16. decembra 1963, Forges de Clabecq/Vysoký úrad, 14/63, EU:C:1963:60, bod 719, a z 30. novembra 1998, N/Komisia, T-97/94, EU:T:1998:270, bod 23).

22 Námietku neprípustnosti vznesenú ECB je preto potrebné zamietnuť, keďže v čase podania žaloby mohlo zrušenie napadnutého rozhodnutia priniesť žalobkyni prospech spočívajúci v prístupe k určitým dokumentom, ktorý jej ECB odmietala poskytnúť.

23 ECB sa po druhé domnieva, že Všeobecný súd môže rozhodnúť o zastavení konania v súlade s článkom 131 ods. 1 rokovacieho poriadku, keďže žaloba je už bezpredmetná v dôsledku následného poskytnutia prístupu k spisu v rámci postupu vo veci dohľadu týkajúceho sa rozhodnutia o odňatí.

24 Treba pripomenúť, že záujem žalobcu na konaní musí vo vzťahu k predmetu žaloby pretrvávať až do vyhlásenia rozhodnutia súdu, inak by muselo byť konanie zastavené (pozri rozsudok z 19. marca 2010, Gollnisch/Parlament, T-42/06, EU:T:2010:102, bod 60 a citovanú judikatúru).

25 V prejednávanej veci samotná ECB pripúšťa, že pri neskoršom poskytnutí prístupu k spisu v rámci postupu vo veci dohľadu neposkytla žalobkyni všetky dokumenty, ktoré sa jej týkali.

26 Treba konštatovať, že žalobkyňa si v prejednávanej veci zachováva záujem na konaní, keďže ECB napadnutým rozhodnutím odmietla sprístupniť niektoré dokumenty, ktoré sa jej týkali a nenachádzali sa v spise vzťahujúcom sa na konanie o odňatí jej povolenia ako úverovej inštitúcie (pozri analogicky rozsudky z 9. septembra 2011, LPN/Komisia, T-29/08, EU:T:2011:448, bod 55 a nasl., a z 23. septembra 2015, ClientEarth a International Chemical Secretariat/ECHA, T-245/11, EU:T:2015:675, bod 119 a nasl.).

27 Tvrdenia ECB o zastavení konania je preto potrebné zamietnuť.

28 Po tretie treba poukázať na to, že ECB bez toho, aby formálne podala námietku neprípustnosti, spochybňuje prípustnosť žaloby z hľadiska článku 76 písm. d) rokovacieho poriadku. Tvrdí totiž, že hoci na prvý pohľad žaloba obsahuje v prejednávanej veci osem žalobných dôvodov, dôkazy, ktoré ich údajne podporujú, sú príliš stručné na to, aby umožnili ECB pripraviť si svoju obranu a Všeobecnému súdu rozhodnúť o žalobe. Osobitne štvrtý, piaty, šiesty, siedmy a ôsmy žalobný dôvod nie sú podložené nijakým konkrétnym tvrdením a nemajú štruktúru.

29 V tejto súvislosti treba pripomenúť, že podľa článku 21 prvého odseku Štatútu Súdneho dvora Európskej únie uplatniteľného na konanie pred Všeobecným súdom podľa článku 53 prvého odseku tohto štatútu a podľa článku 76 písm. d) rokovacieho poriadku žaloba musí obsahovať najmä predmet sporu a stručné zhrnutie dôvodov, na ktorých je založená.

30 Treba tiež pripomenúť, že podľa judikatúry sa žaloba musí vykladať takým spôsobom, aby mala potrebný účinok, a musí sa posudzovať vo svojej celistvosti. Žaloba spĺňa požiadavky stanovené procesnými pravidlami za predpokladu, že podstatné skutkové a právne okolnosti, na ktorých je založená, vyplývajú aspoň sumárne, ale koherentným a zrozumiteľným spôsobom z jej samotného textu a že umožňuje Všeobecnému súdu, ako aj žalovanému identifikovať konanie, ktoré sa mu vytýka, a tiež skutočnosti a okolnosti, ktoré viedli k sporu. Zhrnutie žalobných dôvodov v zmysle rokovacieho poriadku nepredpokladá ich konkrétnu formuláciu. Predstavenie žalobných dôvodov na základe ich obsahu, a nie podľa ich právnej kvalifikácie, môže byť postačujúce, pokiaľ uvedené žalobné dôvody vyplývajú zo žaloby dostatočne jasne (rozsudok z 29. apríla 2020, Intercontact Budapest/CdT, T-640/18, neuverejnený, EU:T:2020:167, bod 25).

31 V prejednávanej veci treba na rozdiel od toho, čo tvrdí ECB, konštatovať, že žaloba umožňuje bez ťažkostí identifikovať predmet sporu, ako aj dôvody, ktoré boli uvedené dostatočne koherentne a zrozumiteľne na to, aby ECB mohla pripraviť svoju obranu a aby Všeobecný súd mohol vykonať preskúmanie.

32 Preto treba tvrdenia ECB týkajúce sa nejasnosti žaloby odmietnuť.

### *O prípustnosti námietky nezákonnosti článku 22 nariadenia o JMD a článkov 31 a 32 nariadenia o rámci JMD*

33 ECB tvrdí, že žalobkyňa v štádiu repliky uvádza nové žalobné dôvody založené na údajnej nezákonnosti článku 22 nariadenia o JMD, ako aj článkov 31 a 32 nariadenia o rámci JMD, ktoré sú v celom rozsahu neprípustné a zároveň nedôvodné.

34 Je potrebné zdôrazniť, že žalobkyňa v rámci žaloby výslovne nepodala námietku nezákonnosti. Vo svojej replike však tvrdí, že článok 22 nariadenia o JMD a články 31 a 32 nariadenia o rámci JMD by boli nezákonné, ak by sa mali vykladať v súlade so stanoviskom ECB, pretože by boli nezlučiteľné s článkom 41 Charty základných práv Európskej únie (ďalej len „Charta“).

35 Na pojednávaní žalobkyňa potvrdila, že podala námietku nezákonnosti s ohľadom na článok 22 nariadenia o JMD a články 31 a 32 nariadenia o rámci JMD.

36 Z článku 84 ods. 1 rokovacieho poriadku vyplýva, že uvádzanie nových dôvodov je počas konania prípustné len vtedy, ak sú tieto dôvody založené na nových právnych a skutkových okolnostiach, ktoré vyšli najavo v priebehu konania. Výhrada, ktorá predstavuje rozšírenie dôvodu uvedeného

skôr, či už priamo alebo nepriamo, v pôvodnej žalobe a ktorá úzko súvisí s týmto dôvodom, však musí byť vyhlásená za prípustnú (rozsudok z 26. júna 2008, Alferink a i./Komisia, T-94/98, EU:T:2008:226, bod 38).

37 Na to, aby nové tvrdenie bolo možné považovať za rozšírenie už skôr uvedeného žalobného dôvodu, musí súvisieť s dôvodmi pôvodne uvedenými v žalobe dostatočne úzko na to, aby ho bolo možné považovať za výsledok riadneho vývoja diskusie v súdnom konaní (pozri v tomto zmysle rozsudok z 26. novembra 2013, Groupe Gascogne/Komisia, C-58/12 P, EU:C:2013:770, bod 31).

38 V tejto súvislosti treba konštatovať, že údajné nové tvrdenia žalobkyne týkajúce sa článku 22 nariadenia o JMD a článkov 31 a 32 nariadenia o rámci JMD treba považovať za rozšírenie jej tvrdení uvedených v druhom žalobnom dôvode týkajúcom sa príliš reštriktívneho výkladu práva na prístup k spisu podľa článku 32 ods. 1 nariadenia o rámci JMD. Týmto žalobným dôvodom totiž žalobkyňa spochybňuje reštriktívne stanovisko ECB k vybaveniu jej žiadosti o prístup a uvádza tvrdenia o zákonnosti takéhoto výkladu. V tejto súvislosti je na jednej strane výklad článku 32 nariadenia o rámci JMD priamo predmetom druhého žalobného dôvodu. Na druhej strane námietkou nezákonnosti podanou v replike žalobkyňa jednoducho dodáva, že článok 22 nariadenia o JMD a články 31 a 32 nariadenia o rámci JMD sú tak, ako ich vykladá ECB, nezákonné z hľadiska článku 41 Charty.

39 Tvrdenia ECB týkajúce sa neprípustnosti výhrad založených na údajnej nezákonnosti článku 22 nariadenia o JMD, ako aj článkov 31 a 32 nariadenia o rámci JMD sa preto musia odmietnuť.

### *O veci samej*

40 Žalobkyňa uvádza na podporu svojej žaloby osem žalobných dôvodov, pričom prvý je založený na nezohľadnení existencie základného hmotného práva na prístup k spisu, druhý na príliš reštriktívnom výklade práva na prístup k spisu v zmysle článku 32 ods. 1 nariadenia o rámci JMD, tretí, ktorý možno rozdeliť na dve časti, je založený po prvé na nedostatočnom odôvodnení napadnutého rozhodnutia, pokiaľ ide o uplatnenie článku 32 ods. 1 nariadenia o rámci JMD, a po druhé na nedostatočnom odôvodnení napadnutého rozhodnutia, pokiaľ ide o právo na prístup k spisu zakotvené v článku 15 ods. 3 ZFEÚ, článku 42 Charty, článku 2 nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 1049/2001 z 30. mája 2001 o prístupe verejnosti k dokumentom Európskeho parlamentu, Rady a Komisie (Ú. v. ES L 145, 2001, s. 43; Mim. vyd. 01/003, s. 331), a článku 2 rozhodnutia Európskej centrálnej banky 2004/258/ES zo 4. marca 2004 o prístupe verejnosti k dokumentom Európskej centrálnej banky (Ú. v. EÚ L 80, 2004, s. 42; Mim. vyd. 01/005, s. 51), zmeneného rozhodnutím Európskej centrálnej banky (EÚ) 2015/529 z 21. januára 2015 (Ú. v. EÚ L 84, 2015, s. 64) (ďalej len zmenené „rozhodnutie 2004/258“), štvrtý žalobný dôvod vyplýva z porušenia práva byť vypočutý, piaty z porušenia zásady právnej istoty, šiesty je založený na porušení zásady proporcionality, siedmy na porušení zásady *nemo auditur*, a napokon ôsmy na porušení práva na účinný prostriedok nápravy.

41 Všeobecný súd považuje za vhodné preskúmať najskôr prvú časť tretieho žalobného dôvodu a potom druhý, piaty, šiesty, siedmy a ôsmy žalobný dôvod.

*O prvej časti tretieho žalobného dôvodu a druhom, piatom, šiestom, siedmom a ôsmom žalobnom dôvode*

42 V prvej časti tretieho žalobného dôvodu žalobkyňa tvrdí, že v prejednávanej veci chýba odôvodnenie uplatnenia článku 32 ods. 1 nariadenia o rámci JMD. V druhom, piatom, šiestom, siedmom a ôsmom žalobnom dôvode žalobkyňa v podstate uvádza, že ECB odmietla prístup k jej spisu na základe nesprávneho výkladu článku 32 ods. 1 nariadenia o rámci JMD.

– *O prvej časti tretieho žalobného dôvodu*

43 V prvej časti tretieho žalobného dôvodu žalobkyňa tvrdí, že zamietnutie prístupu k spisu podľa článku 32 ods. 1 nariadenia o rámci JMD je nedostatočne odôvodnené. ECB nevysvetlila svoje extrémne reštriktívne stanovisko a spôsob, akým by mohlo byť odôvodnené na základe článku 32 ods. 1 nariadenia o rámci JMD.

44 ECB túto argumentáciu spochybňuje.

45 Podľa článku 41 ods. 2 písm. c) Charty má administratíva povinnosť odôvodniť svoje rozhodnutia. Z tejto povinnosti odôvodnenia podľa ustálenej judikatúry vyplýva, že v súlade s článkom 296 ZFEÚ musí autor aktu jasne a jednoznačne uviesť dôvody, na ktorých sa tento akt zakladá, aby dotknuté osoby mohli poznať odôvodnenie prijatého opatrenia s cieľom uplatniť svoje práva a aby súd mohol vykonať svoje preskúmanie [pozri rozsudok zo 4. júla 2017, Systema Teknolotzis/Komisia, T-234/15, EU:T:2017:461, bod 126 (neuverejnený) a citovanú judikatúru].

46 V prejednávanej veci odôvodnenie napadnutého rozhodnutia spočíva v tom, že podľa neho sa na žalobkyňu nevzťahovalo nijaké konanie v zmysle článku 22 nariadenia o JMD a že v dôsledku toho sa na ňu uplatňuje pravidlo, podľa ktorého nemožno podľa článku 32 ods. 1 nariadenia o rámci JMD poskytnúť prístup k nijakému spisu ECB.

47 Treba teda konštatovať, že formulácia jednoznačného dôvodu zamietnutia prístupu zo strany ECB bola dostatočná na to, aby žalobkyni umožnila pochopiť napadnuté rozhodnutie, ako to preukazujú tvrdenia uvedené v tejto žalobe, a aby Všeobecný súd mohol vykonať svoje preskúmanie.

48 Prvá časť tretieho žalobného dôvodu preto musí byť zamietnutá.

– *O druhom žalobnom dôvode*

49 Svojím druhým žalobným dôvodom žalobkyňa v podstate tvrdí, že napadnuté rozhodnutie je založené na neprimerane reštriktívnom výklade článku 32 ods. 1 nariadenia o rámci JMD.

50 ECB túto argumentáciu spochybňuje.

51 V prvom rade žalobkyňa tvrdí, že ECB udržiava so všetkými bankami eurozóny trvalý vzťah založený na dohľade, pričom všetky banky podliehajú neustálemu prudenciálnemu dohľadu, z čoho vyplýva, že zo strany ECB prebieha nepretržitý postup vo veci dohľadu.

52 Podľa žalobkyne sa článok 32 ods. 1 nariadenia o rámci JMD má vykladať v tom zmysle, že priznáva každej banke právo na prístup k jej spisu len na základe nepretržitého vzťahu s ECB založeného na dohľade.

53 Dodáva, že poskytnutie prístupu k spisu nevyžaduje, aby ECB práve preskúmavala nejaké konkrétne opatrenie.

54 V štádiu repliky žalobkyňa na jednej strane tvrdí, že od udelenia povolenia až do jeho odňatia prebieha nepretržitý postup vo veci dohľadu. Prudenciálny bankový dohľad teda predstavuje nepretržitý správny postup, v rámci ktorého orgán overuje, či subjekt spĺňa požiadavky povolenia, alebo ich nespĺňa a preto mu musí byť odňaté.

55 Na druhej strane žalobkyňa uvádza, že treba predpokladať, že postup vo veci dohľadu existuje, keď je ECB objektívne konfrontovaná s potrebou zvážiť a pripraviť rozhodnutie. Bez ohľadu na presný okamih začatia konania o odňatí povolenia neexistuje nijaká dôvodná pochybnosť o tom, že toto konanie sa začalo dávno pred prijatím napadnutého rozhodnutia.

56 Žalobkyňa dodáva, že článok 22 nariadenia o JMD a články 31 a 32 nariadenia o rámci JMD by boli nezákonné, ak by sa mali vykladať v zmysle navrhovanom ECB.

57 Po prvé je potrebné pripomenúť, že článok 4 nariadenia o JMD, nazvaný „Úlohy, ktorými je ECB poverená“, vo svojom odseku 1 spresňuje, že „v rámci článku 6 má ECB… výhradnú právomoc vykonávať na účely prudenciálneho dohľadu v súvislosti so všetkými úverovými inštitúciami usadenými v zúčastnených členských štátoch tieto úlohy“. Nasleduje zoznam deviatich úloh.

58 Článok 6 nariadenia o JMD, nazvaný „Spolupráca v rámci [JMD]“, vo svojom odseku 1 zdôrazňuje, že „ECB vykonáva svoje úlohy v rámci jednotného mechanizmu dohľadu zloženého z ECB a príslušných vnútroštátnych orgánov“ a že „ECB zodpovedá za účinné a konzistentné fungovanie jednotného mechanizmu dohľadu“. Zo štruktúry článku 6 ods. 4 až 6 nariadenia o JMD vyplýva rozlišovanie medzi prudenciálnym dohľadom nad „významnými“ subjektmi a dohľadom nad subjektmi, ktoré sa kvalifikujú ako „menej významné“, pokiaľ ide o deväť úloh, ktorých zoznam sa nachádza v článku 4 ods. 1 uvedeného nariadenia (rozsudok zo 16. mája 2017, Landeskreditbank Baden-Württemberg/ECB, T-122/15, EU:T:2017:337, bod 21).

59 Z uvedeného na jednej strane vyplýva, že prudenciálny dohľad nad „významnými“ subjektmi vykonáva výlučne ECB. To isté platí aj v prípade prudenciálneho dohľadu nad „menej významnými“ subjektmi, pokiaľ ide o úlohy uvedené v článku 4 ods. 1 písm. a) a c) nariadenia o JMD (rozsudok zo 16. mája 2017, Landeskreditbank Baden-Württemberg/ECB, T-122/15, EU:T:2017:337, bod 22).

60 Na druhej strane, pokiaľ ide o „menej významné“ subjekty a o ďalšie úlohy uvedené v článku 4 ods. 1 nariadenia o JMD, z článku 6 ods. 5 a 6 uvedeného nariadenia vyplýva, že za vykonávanie týchto úloh sú pod dohľadom ECB zodpovedné vnútroštátne orgány, ktoré tak vykonávajú priamy prudenciálny dohľad nad uvedenými subjektmi. Podľa článku 6 ods. 6 nariadenia o JMD „bez toho, aby bol dotknutý odsek 5 tohto článku, príslušné vnútroštátne orgány vykonávajú a sú zodpovedné za úlohy…, ako aj za prijímanie všetkých relevantných rozhodnutí o dohľade vo vzťahu k úverovým inštitúciám uvedeným v odseku 4 prvom pododseku tohto článku v rámci a s výhradou postupov uvedených v odseku 7 tohto článku“ (rozsudok zo 16. mája 2017, Landeskreditbank Baden-Württemberg/ECB, T-122/15, EU:T:2017:337, bod 23).

61 Po druhé z článku 22 ods. 2 nariadenia o JMD vyplýva, že „v konaniach sa plne rešpektuje právo dotknutých osôb na obhajobu“ a že tieto osoby „majú právo na prístup k dokumentácii ECB“. Toto ustanovenie spresňuje nariadenie o rámci JMD.

62 Treba pripomenúť, že článok 32 ods. 1 prvá a druhá veta nariadenia o rámci JMD stanovuje, že „právo na obhajobu dotknutých účastníkov sa v postupe ECB vo veci dohľadu plne rešpektuje“ a „na tento účel a po začatí postupu ECB vo veci dohľadu majú účastníci právo na prístup k spisu ECB, pričom oprávnené záujmy právnických a fyzických osôb iných, ako je príslušný účastník, ktoré sa týkajú ochrany ich obchodného tajomstva, musia zostať zachované“.

63 Žiadosť o prístup k spisu je založená na uplatnení práva na obranu (pozri v tomto zmysle rozsudky z 18. júla 2013, Komisia a i./Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P a C-595/10 P, EU:C:2013:518, body 98 a 99; z 15. septembra 2016, Janukovyč/Rada, T-348/14, EU:T:2016:508, bod 68, a z 2. decembra 2020, Kalai/Rada, T-178/19, neuverejnený, EU:T:2020:580, bod 73). Takáto žiadosť je bezpredmetná, ak neexistuje správne konanie, ktoré by malo vplyv na právne záujmy žiadateľa o prístup, a teda ak neexistuje spis, ktorý by sa ho týkal (rozsudok zo 6. októbra 2021, OCU/ECB, T-15/18, neuverejnený, EU:T:2021:661, bod 94).

64 Článok 32 ods. 1 nariadenia o rámci JMD tak výslovne používa výraz „postup vo veci dohľadu“, a nie „prudenciálny dohľad“. Článok 2 bod 24 nariadenia o rámci JMD definuje „postup ECB vo veci dohľadu“ ako „každú činnosť ECB, ktorá smeruje k vypracovaniu podkladov pre rozhodnutie ECB týkajúce sa dohľadu vrátane spoločných postupov a ukladania administratívnych peňažných sankcií“ a spresňuje, že „všetky postupy ECB vo veci dohľadu podliehajú časti III“.

65 Z toho vyplýva, že prudenciálny dohľad v súvislosti s úlohami ECB nemožno prirovnávať k postupu vo veci dohľadu, ktorého cieľom je plnenie osobitnej úlohy dohľadu a prijať v tejto súvislosti rozhodnutie. Ak by bol rozsah prudenciálneho dohľadu rovnaký ako rozsah postupu vo veci dohľadu, potom by hlava 2 nariadenia o rámci JMD, nazvaná „Všeobecné ustanovenia týkajúce sa riadneho postupu pri prijímaní rozhodnutí ECB týkajúcich sa dohľadu“, ktorej kapitola 1 (obsahujúca článok 32) s názvom „Postupy ECB vo veci dohľadu“ upravuje etapy postupu vo veci dohľadu, stratila potrebný účinok. V tomto kontexte by totiž nikdy neexistoval postup vo veci dohľadu, pretože tento postup by nevyhnutne stále prebiehal v rámci prebiehajúceho prudenciálneho dohľadu.

66 Samotná skutočnosť, že prudenciálny dohľad pokračuje bez toho, aby prebiehal osobitný postup vo veci dohľadu, sa nemôže považovať za dôvod na prístup k spisu podľa článku 32 nariadenia o rámci JMD.

67 Okrem toho nemožno predpokladať, ako tvrdí žalobkyňa, že konanie o odňatí povolenia prebieha už od udelenia povolenia, keďže článok 14 ods. 5 nariadenia o JMD jasne uvádza, že takýto postup môže ECB začať z vlastnej iniciatívy alebo na návrh príslušného vnútroštátneho orgánu.

68 V prejednávanej veci nič nenasvedčuje tomu, že ku dňu, keď žalobkyňa podala svoju žiadosť o prístup, teda 16. novembra 2019, prebiehal na ECB postup vo veci dohľadu, ktorý sa na ňu vzťahoval. Na jednej strane treba poznamenať, že v tomto štádiu ECB neprijala nijaké opatrenie dohľadu týkajúce sa žalobkyne, pričom návrh rozhodnutia o odňatí povolenia žalobkyne predložil MFSA ECB 12. februára 2020. ECB žalobkyňu informovala o svojom zámere prijať rozhodnutie o odňatí uvedeného povolenia 16. marca 2020.

69 Na druhej strane žalobkyňa nesprávne tvrdí, že v čase podania žiadosti o prístup už prebiehalo konanie o odňatí jej povolenia úverovej inštitúcie na vnútroštátnej úrovni, teda na MFSA, čo znamenalo začatie postupu vo veci dohľadu pred ECB.

70 V tejto súvislosti treba konštatovať, že konanie o odňatí povolenia je zmiešaným správnym konaním, ktoré prebieha najprv pred príslušným vnútroštátnym orgánom, a potom pred ECB.

71 Je pravda, že z judikatúry vyplýva, že prípadné zapojenie sa vnútroštátnych orgánov do priebehu konania, ktoré vedie k prijatiu aktov orgánov alebo inštitúcií Únie, nemôže spochybniť ich kvalifikáciu ako aktov Únie, ak sú akty prijaté vnútroštátnymi orgánmi etapou konania, v ktorom vykonáva konečnú rozhodovaciu právomoc sám orgán alebo inštitúcia Únie bez toho, aby boli viazané prípravnými aktmi alebo návrhmi vnútroštátnych orgánov (pozri v tomto zmysle rozsudky z 19. decembra 2018, Berlusconi a Fininvest, C-219/17, EU:C:2018:1023, body 42 a 43, a z 3. decembra 2019, Iccrea Banca, C-414/18, EU:C:2019:1036, body 37 a 38).

72 V takom prípade, keď právo Únie zveruje výlučnú rozhodovaciu právomoc inštitúcii alebo orgánu Únie, totiž súdu Únie prislúcha, aby z dôvodu jeho výlučnej právomoci preskúmaval zákonnosť aktov Únie na základe článku 263 ZFEÚ, rozhodoval o zákonnosti predmetného konečného rozhodnutia prijatého dotknutým orgánom alebo inštitúciou Únie a s cieľom zabezpečiť účinnú súdnu ochranu dotknutých osôb overil prípadné vady prípravných aktov alebo návrhov vnútroštátnych orgánov, ktoré môžu ovplyvniť platnosť tohto konečného rozhodnutia (pozri v tomto zmysle rozsudky z 19. decembra 2018, Berlusconi a Fininvest, C-219/17, EU:C:2018:1023, bod 44, a z 3. decembra 2019, Iccrea Banca, C-414/18, EU:C:2019:1036, bod 39).

73 Po prvé sa však táto judikatúra netýka otázky, v ktorej fáze zmiešaného správneho konania vzniká pred ECB právo na prístup k spisu úverových inštitúcií.

74 Po druhé v prejednávanej veci treba na jednej strane uviesť, že z ustanovení článku 14 ods. 5 nariadenia o JMD nevyplýva, že postup odňatia povolenia pred ECB sa začne z dôvodu, že príslušný vnútroštátny orgán prijme rozhodnutie, ktorým sa úverovej inštitúcii nariaďuje ukončiť akúkoľvek činnosť. Preto okolnosť uvedená žalobkyňou, podľa ktorej MFSA prijal v októbri 2018 rozhodnutie, ktorým jej ukladá povinnosť ukončiť akúkoľvek činnosť, nemohla mať za následok to, že by sa k tomuto dátumu začalo pred ECB konanie o odňatí povolenia žalobkyne.

75 Na druhej strane návrh rozhodnutia o odňatí povolenia žalobkyne odovzdal MFSA ECB až 12. februára 2020, teda po podaní žiadosti o prístup a po vydaní napadnutého rozhodnutia. Túto skutočnosť teda nemožno v prejednávanej veci zohľadniť na účely určenia, či konanie o odňatí povolenia bolo začaté ku dňu prijatia napadnutého rozhodnutia.

76 Z toho vyplýva, že žalobkyňa nepreukázala, že ECB sa dopustila nesprávneho posúdenia, keď v napadnutom rozhodnutí uviedla, že ku dňu prijatia napadnutého rozhodnutia nebol začatý nijaký postup vo veci dohľadu.

77 Okrem toho žalobkyňa tvrdí, že článok 22 nariadenia o JMD a články 31 a 32 nariadenia o rámci JMD zakotvujú právo na prístup k spisu, ktoré je užšie než právo priznané článkom 41 Charty, a teda sú nezákonné.

78 Žalobkyňa dodáva, že článok 31 nariadenia o rámci JMD obsahuje zjavne svojvoľné, neprimerané, a teda nezákonné pravidlo, podľa ktorého sa lehota na právo inštitúcie podliehajúcej prudenciálnemu dohľadu na vypočutie skráti na tri pracovné dni v situáciách uvedených v článkoch 14 a 15 nariadenia o JMD.

79 V tejto súvislosti je potrebné pripomenúť, že článok 41 Charty s názvom „Právo na dobrú správu vecí verejných“ vo svojom odseku 1 uvádza, že každý má právo, aby inštitúcie, orgány, úrady a agentúry Únie vybavovali jeho záležitosti nestranne, spravodlivo a v primeranej lehote. Podľa odseku 2 toho istého článku zahŕňa toto právo najmä právo každého na prístup k spisu, ktorý sa ho týka, za predpokladu rešpektovania oprávnených záujmov dôvernosti a služobného a obchodného tajomstva.

80 Treba poznamenať, že článok 41 ods. 2 Charty stanovuje právo na prístup k spisu, ktoré je spojené s právom osoby, aby administratíva vybavovala jej záležitosti nestranne, spravodlivo a v primeranej lehote. Toto právo sa v týchto prípadoch vzťahuje na prístup k spisu osoby, ktorej sa uvedené záležitosti týkajú, a nie na všetky dokumenty, ktoré má daná inštitúcia k dispozícii. Odlišuje sa teda od práva stanoveného v článku 42 Charty, ktorý stanovuje prístup ku každému dokumentu inštitúcie bez ohľadu na existenciu spisu dotknutej osoby a jej právnemu záujmu.

81 Okrem toho z obsahu základného práva na prístup k spisu zakotveného v článku 41 ods. 2 písm. b) Charty vyplýva, že dotknutá osoba má možnosť ovplyvniť príslušný rozhodovací proces (pozri v tomto zmysle rozsudok z 25. októbra 2018, KF/ECB, T-286/15, EU:T:2018:718, bod 230). Podľa judikatúry citovanej v bode 63 vyššie má žiadosť o prístup k spisu svoj základ vo výkone práva na obranu a takáto žiadosť je bezpredmetná, ak neexistuje správne konanie, ktoré by sa dotýkalo právnych záujmov žiadateľa, a teda ak neexistuje spis, ktorý by sa ho týkal.

82 Článok 22 nariadenia o JMD a článok 32 nariadenia o rámci JMD podmieňujú prístup k spisu tým, že ECB začne správne konanie o dohľade, a tak poskytujú úverovým inštitúciám možnosť vyjadriť svoje stanovisko v rámci dotknutého rozhodovacieho procesu, ktorý sa dotýka ich právnych záujmov, keď sa oboznámia so spisom vytvoreným na účely uvedeného konania a obsahujúcim dokumenty vymenované v článku 32 ods. 2 nariadenia o rámci JMD.

83 Tvrdenia žalobkyne týkajúce sa nezákonnosti ustanovení upravujúcich prístup k spisu počas postupu vo veci dohľadu z hľadiska článku 41 Charty sa preto musia odmietnuť.

84 Pokiaľ ide o tvrdenie žalobkyne, že nezákonnosť článku 31 nariadenia o rámci JMD vyplýva tiež zo skutočnosti, že právo, ktoré je v ňom stanovené, môže byť obmedzené na tri pracovné dni v situáciách uvedených v článkoch 14 a 15 nariadenia o JMD, z ustálenej judikatúry vyplýva, že námietka nezákonnosti namierená proti všeobecne záväznému aktu, vo vzťahu ku ktorému nepredstavuje napadnuté individuálne rozhodnutie vykonávacie opatrenie, je neprípustná (pozri v tomto zmysle rozsudok z 8. septembra 2020, Komisia/Carreras Sequeros a i., C-119/19 P a C-126/19 P, EU:C:2020:676, body 68 až 70 a citovanú judikatúru).

85 V prejednávanej veci treba uviesť, že články 14 a 15 nariadenia o JMD sa v čase prijatia napadnutého rozhodnutia neuplatňovali. Nemajú teda s týmto rozhodnutím priamy právny vzťah, a preto sa žalobkyňa nemôže dovolávať ich nezákonnosti v rámci tejto žaloby.

86 V druhom rade žalobkyňa tvrdí, že z výkladu ECB vyplýva, že banka môže nahliadnuť do svojho spisu len vtedy, ak sa očakáva konkrétne rozhodnutie ECB. Na to, aby žalobkyňa mohla svoj spis preskúmať a predložiť príslušné pripomienky alebo požiadať ECB, aby prijala určité rozhodnutia alebo upustila od niektorých zásahov, je však potrebný trvalý prístup k spisu.

87 V tejto súvislosti na jednej strane článok 32 nariadenia o rámci JMD zaručuje prístup k spisu pred prijatím opatrenia ECB v nadväznosti na postup vo veci dohľadu a umožňuje tak predložiť pripomienky k prijatiu určitých rozhodnutí alebo k upusteniu od určitých zásahov.

88 Na druhej strane treba konštatovať, že až z preskúmania tohto žalobného dôvodu vyplýva, že žalobkyňa nemohla získať prístup k spisu na základe ustanovení týkajúcich sa postupu vo veci dohľadu, keďže v súvislosti s ňou neprebiehal nijaký osobitný postup vo veci dohľadu. To však neznamená, že prístup k dokumentom týkajúcim sa žalobkyne, ktoré má k dispozícii ECB, nie je možný na základe všeobecných ustanovení upravujúcich právo na prístup k dokumentom. Tento aspekt bude preskúmaný v rámci prvého žalobného dôvodu.

89 V treťom rade žalobkyňa tvrdí, že je v záujme ECB, aby presnosť informácií nachádzajúcich sa v jej spise mohla byť kedykoľvek preskúmaná dotknutou bankou a aby stály prístup k spisu zvýšil kvalitu spisov ECB, a teda aj kvalitu prudenciálneho dohľadu.

90 V tejto súvislosti na jednej strane stačí konštatovať, ako vyplýva z vyššie uvedenej analýzy, že v prípade neexistencie prebiehajúceho osobitného postupu vo veci dohľadu nebol prístup k spisu na základe nariadenia o rámci JMD odôvodnený. Na druhej strane, pokiaľ ide o tvrdenie, že takýto prístup by zlepšil kvalitu spisov ECB, treba poznamenať, že toto tvrdenie je čisto špekulatívne, keďže žalobkyňa nepredložila nijaký dôkaz na podporu tohto tvrdenia.

91 Vo štvrtom rade žalobkyňa tvrdí, že pojem „spis“ nemá v prejednávanej veci nijaký autonómny význam. Spis je definovaný v článku 32 ods. 2 nariadenia o rámci JMD ako všetky dokumenty týkajúce sa danej veci. ECB je teda povinná v odpovedi na žiadosť o prístup k spisu zhromaždiť všetky relevantné dokumenty, aj keď ich predtým nezhromaždila a ak boli fyzicky alebo elektronicky skladované na rôznych miestach.

92 V tejto súvislosti treba zdôrazniť, že pojem „spis“ použitý v článku 32 ods. 2 nariadenia o rámci JMD odkazuje priamo na dokumenty, ktoré ECB zozbierala v rámci postupu vo veci dohľadu. Podľa tohto ustanovenia sú spisy zložené zo všetkých dokumentov, ktoré ECB prijala, vypracovala alebo zhromaždila počas postupu vo veci dohľadu. Neexistencia prebiehajúceho postupu vo veci dohľadu teda znamená, že dokumenty týkajúce sa žalobkyne, ktoré má k dispozícii ECB, nemožno považovať za rovnocenné s jej „spisom“ v zmysle článku 32 nariadenia o rámci JMD.

93 Preto treba druhý žalobný dôvod zamietnuť v celom rozsahu.

– *O piatom žalobnom dôvode*

94 Vo svojom piatom žalobnom dôvode žalobkyňa tvrdí, že stanovisko ECB v napadnutom rozhodnutí porušuje zásadu právnej istoty, pretože inštitúcie podliehajúce prudenciálnemu dohľadu nemôžu určiť, v ktorom okamihu ECB aktívne skúma prípadné rozhodnutie a kedy by preto mal byť umožnený prístup k spisu. Okrem toho prudenciálny dohľad znamená, že orgán prudenciálneho dohľadu neustále monitoruje dodržiavanie požiadaviek stanovených v právnych predpisoch, a preto neustále zvažuje možné opatrenia na odstránenie prípadných nedostatkov.

95 ECB túto argumentáciu spochybňuje.

96 V tejto súvislosti treba pripomenúť, že zásada právnej istoty vyžaduje, aby boli právne predpisy jasné, presné a mali predvídateľné účinky najmä v prípade, keď môžu mať pre jednotlivcov alebo podniky nepriaznivé účinky (rozsudok z 22. apríla 2015, Poľsko/Komisia, T-290/12, EU:T:2015:221, bod 50).

97 Článok 32 nariadenia o rámci JMD jasne a presne stanovuje prístup k spisu po začatí osobitného postupu vo veci dohľadu. Uvedené ustanovenie teda neupravuje možnosť takéhoto prístupu, ak ECB „neustále monitoruje dodržiavanie požiadaviek právnej úpravy“.

98 Keďže v prejednávanej veci je žalobkyňa menej významnou inštitúciou, ECB nevykonávala trvalý dohľad, ktorý prináleží príslušným vnútroštátnym orgánom. Rozhodnutie o odňatí povolenia žalobkyni však spadá medzi úlohy ECB, ktorá navyše začala príslušné konanie vo vzťahu k žalobkyni po tom, čo jej bol doručený návrh rozhodnutia o odňatí povolenia MFSA.

99 Nemožno sa teda domnievať, že odmietnutie prístupu k spisu zo strany ECB pred začatím uvedeného konania môže predstavovať porušenie zásady právnej istoty.

100 Piaty žalobný dôvod sa preto musí zamietnuť.

– *O šiestom žalobnom dôvode*

101 Vo svojom šiestom žalobnom dôvode žalobkyňa tvrdí, že napadnuté rozhodnutie porušuje zásadu proporcionality tým, že jej ukladá neopodstatnenú povinnosť, ktorá nie je odôvodnená nijakým legitímnym prudenciálnym cieľom. Stanovisko ECB by v praxi viedlo k relatívne netransparentnej administratíve. Podľa ECB existuje len veľmi obmedzené právo na prístup k spisu, a to iba počas relatívne krátkeho obdobia medzi oznámením ECB inštitúcii podliehajúcej prudenciálnemu dohľadu, v ktorom ju informuje, že zamýšľa prijať osobitné opatrenie, a prijatím samotného opatrenia.

102 ECB túto argumentáciu spochybňuje.

103 Podľa ustálenej judikatúry zásada proporcionality, ktorá predstavuje jednu zo všeobecných zásad práva Únie, vyžaduje, aby akty inštitúcií Únie boli vhodné na dosiahnutie legitímnych cieľov sledovaných predmetnou právnou úpravou a neprekračovali hranice toho, čo je potrebné na uskutočnenie týchto cieľov, pričom pokiaľ sa ponúka výber medzi viacerými primeranými opatreniami, je potrebné prikloniť sa k najmenej obmedzujúcemu opatreniu a spôsobené ťažkosti nesmú byť neprimerané vo vzťahu k sledovaným cieľom (rozsudok zo 16. mája 2017, Landeskreditbank Baden-Württemberg/ECB, T-122/15, EU:T:2017:337, bod 37 a citovaná judikatúra).

104 V prejednávanej veci stačí uviesť, že šiesty žalobný dôvod, hoci jeho názov naznačuje tvrdenie o porušení zásady proporcionality, sa v podstate týka dôvodnosti uplatnenia článku 32 nariadenia o rámci JMD zo strany ECB. Ako vyplýva z vyššie uvedenej analýzy druhého žalobného dôvodu, takáto argumentácia nemôže uspieť.

105 Šiesty žalobný dôvod preto treba zamietnuť.

– *O siedmom žalobnom dôvode*

106 Vo svojom siedmom žalobnom dôvode žalobkyňa tvrdí, že napadnuté rozhodnutie porušuje zásadu *nemo auditur*, teda zásadu, podľa ktorej sa účastník konania nemôže odvolávať na svoje vlastné protiprávne konanie. ECB má všeobecnú zodpovednosť za jednotný mechanizmus dohľadu. Môže zasiahnuť kedykoľvek, dokonca aj v rámci dohľadu nad menej významnou inštitúciou. ECB sa nemôže odvolávať na tvrdenie, podľa ktorého pred ňou neprebiehalo konanie, hoci by malo, keďže konanie príslušného vnútroštátneho orgánu predstavuje *de facto* odňatie povolenia, a teda opatrenie patriace do výlučnej právomoci ECB.

107 ECB túto argumentáciu spochybňuje.

108 V prejednávanej veci žalobkyňa na jednej strane uvádza tvrdenia špekulatívnej povahy týkajúce sa povahy priameho dohľadu ECB nad menej významnými subjektmi bez akéhokoľvek vysvetlenia vplyvu týchto údajných porušení na prejednávanú vec. Na druhej strane tvrdenia uvedené na podporu siedmeho žalobného dôvodu týkajúceho sa dôvodnosti uplatnenia článku 32 nariadenia o rámci JMD zo strany ECB, už boli zamietnuté v rámci analýzy druhého žalobného dôvodu.

109 Siedmy žalobný dôvod preto treba zamietnuť.

– *O ôsmom žalobnom dôvode*

110 Žalobkyňa tvrdí, že napadnuté rozhodnutie porušuje právo na účinný prostriedok nápravy stanovené v článku 47 Charty. Nemecké správne právo uznáva všeobecné právo na primeranú diskrečnú právomoc pri odpovedi na každú žiadosť o prístup k spisu. Prístup by sa mal povinne poskytnúť, ak je nevyhnutný alebo dokonca len rýchlo potrebný a potenciálne užitočný na to, aby osoba mohla brániť a presadzovať svoje práva.

111 ECB túto argumentáciu spochybňuje.

112 Treba pripomenúť, že Európska únia je Úniou práva, v ktorej jej inštitúcie podliehajú preskúmaniu súladu ich aktov najmä so Zmluvou o FEÚ a so všeobecnými zásadami práva, pričom uvedená Zmluva zaviedla úplný systém opravných prostriedkov a postupov určených na to, aby sa Súdnemu dvoru zverilo preskúmanie zákonnosti aktov inštitúcií Únie (pozri rozsudok z 5. novembra 2019, ECB a i./Trasta Komercbanka a i., C-663/17 P, C-665/17 P a C-669/17 P, EU:C:2019:923, bod 54 a citovanú judikatúru).

113 Okrem toho zásada účinnej súdnej ochrany práv jednotlivcov vyplývajúcich z práva Únie, na ktoré sa odvoláva článok 19 ods. 1 druhý pododsek ZEÚ, predstavuje všeobecnú zásadu práva Únie, ktorá vychádza z ústavných tradícií spoločných členským štátom. Táto zásada bola zakotvená v článkoch 6 a 13 Európskeho dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd podpísaného v Ríme 4. novembra 1950. Teraz je potvrdená v článku 47 Charty (pozri rozsudok z 5. novembra 2019, ECB a i./Trasta Komercbanka a i., C-663/17 P, C-665/17 P a C-669/17 P, EU:C:2019:923, bod 55 a citovanú judikatúru).

114 V prejednávanej veci je napadnuté rozhodnutie aktom inštitúcie Únie, ktorý podlieha súdnemu preskúmaniu súdom Únie, a tak akýkoľvek odkaz na nemecké právo nie je relevantný, keďže toto právo sa na tento spor neuplatňuje.

115 Okrem toho tvrdenia uvedené v rámci tohto žalobného dôvodu sa v podstate týkajú dôvodnosti uplatnenia článku 32 nariadenia o rámci JMD zo strany ECB a už boli zamietnuté v rámci analýzy druhého žalobného dôvodu.

116 Ôsmy žalobný dôvod preto treba zamietnuť.

*O prvom žalobnom dôvode*

117 Vo svojom prvom žalobnom dôvode žalobkyňa v podstate tvrdí, že ECB bola povinná zaoberať sa jej žiadosťou o prístup na základe všeobecných zásad týkajúcich sa prístupu k dokumentom. Tvrdí, že ECB nezohľadnila ani jej základné hmotné právo na prístup k dokumentom zakotvené v článku 15 ods. 3 ZFEÚ, článku 42 Charty, článku 2 nariadenia č. 1049/2001 a článku 2 ods. 1 rozhodnutia 2004/258, ani skutočnosť, že žiadosť o prístup nemožno zamietnuť na základe osobitných ustanovení, ak by sa mal prístup umožniť podľa iných ustanovení.

118 Žalobkyňa tak tvrdí, že existencia postupu vo veci dohľadu nie je relevantná, pretože jej mal byť v každom prípade poskytnutý prístup na základe prístupu verejnosti k dokumentom bez ohľadu na existenciu akéhokoľvek postupu vo veci dohľadu a že tento aspekt sa mal zohľadniť.

119 ECB spochybňuje túto argumentáciu, pričom sa opiera o judikatúru, ktorá stanovuje rozdiely medzi všeobecným režimom prístupu k dokumentom, ktorého cieľom je zabezpečiť transparentnosť, a možnosťou prístupu k spisu v prebiehajúcom správnom konaní, ktorého cieľom je zaručiť dodržiavanie práva na obranu v rámci riadneho konania.

120 Podľa ECB žalobkyňa založila svoju žiadosť o prístup na článku 32 nariadenia o rámci JMD, keďže použila formuláciu „prístup k spisu“. V tomto zmysle teda žiadosť žalobkyne nemožno posudzovať z hľadiska všeobecného režimu prístupu k dokumentom.

121 Na úvod treba spresniť, že tvrdenie žalobkyne týkajúce sa porušenia nariadenia č. 1049/2001 je irelevantné, keďže režim uplatniteľný na žiadosti verejnosti týkajúce sa prístupu k dokumentom ECB upravuje rozhodnutie 2004/258, ktorého ustanovenia sú navyše analogické s ustanoveniami nariadenia č. 1049/2001. Žalobkyňa navyše neuvádza žiadne konkrétne tvrdenie, pokiaľ ide o prípadné porušenie nariadenia č. 1049/2001.

122 Predovšetkým treba pripomenúť, že právo na nahliadnutie do správneho spisu v rámci správneho konania a právo na prístup k dokumentom inštitúcií sa z právneho hľadiska odlišujú, nič to však nemení na tom, že z funkčného hľadiska vedú k porovnateľnej situácii. Prístup k spisu, bez ohľadu na právny základ jeho priznania, totiž umožňuje dotknutým osobám získať pripomienky a dokumenty, ktoré inštitúcii predložili dotknutí účastníci konania a tretie osoby (pozri v tomto zmysle a analogicky rozsudok z 28. júna 2012, Komisia/Éditions Odile Jacob, C-404/10 P, EU:C:2012:393, bod 120).

123 Prístup k spisu sleduje v tejto oblasti iné ciele ako všeobecný režim prístupu, pretože je zameraný na to, aby sa zabezpečilo dodržovanie práva na obranu, ktoré majú dotknuté strany, a náležité vybavovanie sťažností pri zachovaní služobného tajomstva v správnych konaniach, a nie na to, aby sa čo najviac uľahčil výkon práva na prístup k dokumentom a podporil riadny úradný postup, popri zaistení čo najväčšej transparentnosti rozhodovacieho procesu orgánov verejnej moci, ako aj informácií, na ktorých sú založené ich rozhodnutia (pozri v tomto zmysle a analogicky rozsudok z 27. februára 2014, Komisia/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, bod 83).

124 Tiež je potrebné poukázať na to, že článok 2 ods. 1 rozhodnutia 2004/258 priznáva každému občanovi Únie a každej fyzickej alebo právnickej osobe s bydliskom alebo sídlom v niektorom členskom štáte právo na prístup k dokumentom ECB v súlade s podmienkami a obmedzeniami definovanými v tomto rozhodnutí (rozsudok z 29. novembra 2012, Thesing a Bloomberg Finance/ECB, T-590/10, neuverejnený, EU:T:2012:635, point 40).

125 Podľa článku 6 ods. 1 rozhodnutia 2004/258 nie je žiadateľ povinný odôvodniť svoju žiadosť, a teda nemusí na účely získania prístupu k požadovaným dokumentom preukázať nijaký záujem. Z toho vyplýva, že žiadosť o prístup, ktorá patrí do pôsobnosti rozhodnutia 2004/258 a podala ju osoba, ktorá sa odvoláva na určité osobitné okolnosti, ktoré ju odlišujú od akéhokoľvek iného občana Únie, sa musí preskúmať rovnakým spôsobom ako žiadosť pochádzajúca od akejkoľvek inej osoby (rozsudok zo 6. októbra 2021, OCU/ECB, T-15/18, neuverejnený, EU:T:2021:661, bod 105).

126 V prejednávanej veci žalobkyňa žiadosťou o prístup požiadala o prístup k „spisu“, ktorý sa jej týka, pričom neuviedla nijaký právny základ svojej žiadosti.

127 Je nesporné, že žiadne ustanovenie rozhodnutia 2004/258 neukladá žiadateľovi o prístup povinnosť spresniť právny základ svojej žiadosti. Neexistencia povinnosti výslovne odkázať v žiadosti o prístup k dokumentom na nariadenie č. 1049/2001 alebo na rozhodnutie 2004/258 je navyše v súlade s cieľom sledovaným týmito aktmi, ktorým je zaručiť čo najširší prístup k dokumentom (pozri v tomto zmysle rozsudok z 13. januára 2022, Dragnea/Komisia, C-351/20 P, EU:C:2022:8, bod 71).

128 Skutočnosť, že žiadateľ v žiadosti o prístup požiadal o prístup k svojmu spisu, je v tomto kontexte irelevantná (pozri v tomto zmysle rozsudok z 13. januára 2022, Dragnea/Komisia, C-351/20 P, EU:C:2022:8, bod 74).

129 Preto aj keď žalobkyňa vo svojej žiadosti skutočne použila pojem „spis“, ECB nemohla dospieť k záveru, že žiadosť o prístup bola založená výlučne na článku 32 nariadenia o rámci JMD.

130 Okrem toho z judikatúry vyplýva, že skutočnosť, že žiadosť o prístup sa vzťahovala na „spis“ ECB týkajúci sa úverovej inštitúcie, teda na oblasť upravenú nariadením o JMD a nariadením o rámci JMD, nebráni tomu, aby bola táto žiadosť hneď na začiatku založená na všeobecných ustanoveniach o prístupe k dokumentom, keďže je nesporné, že tieto ustanovenia môžu slúžiť ako právny základ žiadosti o prístup k dokumentom, ktoré sú predmetom správneho konania upraveného iným aktom Únie (pozri v tomto zmysle a analogicky rozsudok z 13. januára 2022, Dragnea/Komisia, C-351/20 P, EU:C:2022:8, bod 75).

131 Keďže v prejednávanej veci v čase podania žiadosti o prístup neprebiehal v súvislosti so žalobkyňou nijaký postup vo veci dohľadu, a teda neexistuje nijaký „spis“ v zmysle článku 32 nariadenia o rámci JMD, uvedená žiadosť by sa mala preskúmať ako žiadosť o prístup k dokumentom, ktoré sa žalobkyne týkajú, a to na základe všeobecných ustanovení, a najmä rozhodnutia 2004/258.

132 ECB tiež uvádza tvrdenia, ktorými sa snaží preukázať, že žiadosť o prístup v každom prípade nespĺňala požiadavky na žiadosť o prístup k dokumentom. V tejto súvislosti bola žiadosť o prístup veľmi všeobecná a ani nespresnila konkrétne dokumenty, na ktoré sa vzťahoval jej obsah. Okrem toho je zjavné, že žiadosť o prístup nespĺňa ani tie najzákladnejšie podmienky stanovené v článku 6 ods. 1 rozhodnutia 2004/258.

133 Keďže v prejednávanej veci ECB neanalyzovala žiadosť o prístup na základe rozhodnutia 2004/258, nemôže opodstatnene tvrdiť, že uvedená žiadosť bola na základe tohto rozhodnutia nepresná.

134 Z vyššie uvedeného vyplýva, že ECB sa dopustila nesprávneho právneho posúdenia, keď nepreskúmala žiadosť žalobkyne na základe ustanovení týkajúcich sa prístupu k dokumentom v zmysle rozhodnutia 2004/258.

135 Vzhľadom na všetky tieto úvahy treba vyhovieť prvému žalobnému dôvodu a zrušiť napadnuté rozhodnutie bez toho, aby bolo potrebné zaoberať sa údajným porušením článku 15 ods. 3 ZFEÚ a článku 42 Charty, druhou časťou tretieho žalobného dôvodu alebo štvrtým žalobným dôvodom.

## O trovách

136 Podľa článku 134 ods. 1 rokovacieho poriadku účastník konania, ktorý vo veci nemal úspech, je povinný nahradiť trovy konania, ak to bolo v tomto zmysle navrhnuté. Keďže ECB nemala úspech vo svojich dôvodoch, je opodstatnené uložiť jej povinnosť nahradiť trovy konania v súlade s návrhom žalobkyne.

Z týchto dôvodov

VŠEOBECNÝ SÚD (prvá rozšírená komora)

rozhodol takto:

1. **Rozhodnutie Európskej centrálnej banky (ECB) z 26. novembra 2019 zamietajúce žiadosť Satabank plc o prístup k spisu, ktorý sa jej týkal, sa zrušuje.**

2. **BCE je povinná nahradiť trovy konania.**

Kanninen Jaeger Półtorak

Porchia Stancu

Rozsudok bol vyhlásený na verejnom pojednávaní v Luxemburgu 22. marca 2023.

Podpisy